

ทิศทางที่ชัดเจนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเมือง คนที่สามารถแปลงเป้าหมายอย่างชัดเจน
เท่านั้นจึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายและสร้างแรงบันดาลใจให้แก่ผู้อื่นได้ ด้วยเหตุนี้
วัตถุประสงค์ของคู่มือว่าด้วยรัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตยเล่มนี้คือการสำรวจ
ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐสวัสดิการกับประชาธิปไตย และถามว่าความยุติธรรมหรือความ
เป็นธรรมมีความหมายอย่างไรในนโยบายสังคม และยังพิจารณาบทบาทของคุณค่า
พื้นฐานและสิทธิพื้นฐานในบริบทนโยบายเฉพาะ ประเด็นต่างๆในชุดคู่มือสังคมประชา
ธิปไตยสอดคล้องกับการประชุมวิชาการของวิทยาลัยเฉพาะทางด้านสังคมประชาธิปไตย
ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท มีวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้แก่
กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและสนใจการเมือง

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิทยาลัย โปรดดู: www.fes-soziale-demokratie.de

หนังสือชุดสังคมประชาธิปไตย เล่มที่ 3

รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย



หนังสือชุดสังคมประชาธิปไตย เล่มที่ 3

อเล็กซานเดอร์ เพทริง และคณะ

รัฐสวัสดิการกับ สังคมประชาธิปไตย



FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG



จัดพิมพ์โดย



มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท สำนักงานประเทศไทย
อาคารรณภูมิ ชั้น 23 1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กทม 10400.
โทร. 0-2652-7178
www.fest.org

Welfare State and Social Democracy, Social Democracy Reader 3

เขียน: Alexander Petring et al.

แปล: กรพันธ์ พัวพันสวัสดิ์

บรรณาธิการเล่ม: อลิสา สันตสมบัติ

ศิลปกรรม: เด็ดเดี่ยว เหล่าสินชัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย.-- กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท สำนักงานประเทศไทย, 2562.

กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2562.

232 หน้า. -- (หนังสือชุดสังคมประชาธิปไตย).

1. รัฐสวัสดิการ. I. กรพันธ์ พัวพันสวัสดิ์, ผู้แปล. III. ชื่อเรื่อง.

361.65

ISBN 978-616-8192-07-8

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์ โทร 0-2879-9154

หนังสือชุดสังคมประชาธิปไตย เล่มที่ 3

อเล็กซานเดอร์ เพทริง และคณะ

รัฐสวัสดิการกับ
สังคมประชาธิปไตย

สารบัญ

คำนำฉบับพิมพ์ครั้งที่สองภาษาเยอรมัน	4
คำนำฉบับภาษาต่างประเทศ	7
บทนำผู้แปล	10
บทที่ 1 บทนำ	26
บทที่ 2 รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย	29
บทที่ 3 ความยุติธรรมในรัฐสวัสดิการ	37
3.1 ความเท่าเทียม (Equality)	42
3.2 ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน (Performance-based Justice)	45
3.3 ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ (Needs-based Justice)	48
3.4 ความเท่าเทียมทางโอกาส (Equality of Opportunity)	50
3.5 บทสรุป	53
3.6 ส่วนเพิ่มเติม: เอียร์ฮาร์ด แอปป์เลอร์ กับแนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรม”	54
บทที่ 4 องค์ประกอบ โครงสร้าง และสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ	58
4.1 องค์ประกอบ การก่อสร้าง และเครื่องมือของรัฐสวัสดิการ	59
4.2 สถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ	62
4.3 ผลกระทบของสถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการแต่ละแบบ	69

บทที่ 5 ข้อท้าทายที่รัฐสวัสดิการกำลังเผชิญ	74
5.1 โลกาภิวัตน์	77
5.2 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการทำงาน	83
5.3 การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร	87
5.4 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม	90
บทที่ 6 จุดยืนด้านนโยบายทางสังคมของแต่ละพรรคการเมือง	95
6.1 หลักการเพื่อเยอรมนี-แนวทางของพรรค CDU	97
6.2 FDP: หลักการคาร์ลส์รัวร์ (Karlsruhe)	100
6.3 แผนการฮัมบูร์ก-พันธกิจของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี	103
6.4 “อนาคตเป็นสีเขียว”-แนวทางของพันธมิตร 90 (Alliance 90)/พรรคกรีนส์	109
6.5 “ฝ่ายซ้าย”: แนวทางพรรค	113
6.6 บทสรุป	116
บทที่ 7 ประเด็นสำคัญในรัฐสวัสดิการ	118
7.1 การจัดเก็บภาษี	120
7.2 แรงงาน	139
7.3 เงินบำนาญ	155
7.4 การให้บริการทางด้านสุขภาพ	175
7.5 การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ	194
บทที่ 8 อาหารสมอง	212
บรรณานุกรม	214
หนังสือแนะนำ	223
เกี่ยวกับผู้เขียน	230

คำนำฉบับพิมพ์ครั้งที่สองภาษาเยอรมัน

สำหรับนักสังคมประชาธิปไตย รัฐสวัสดิการหาใช่เรื่องรองที่ไม่สลักสำคัญไม่ หากแต่คือองค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตย มันคือหลักประกันอิสรภาพที่เท่าเทียมกัน (equal freedom) อิสรภาพที่สมบูรณ์ (full freedom)

ความคิดเรื่องสังคมประชาธิปไตยว่าด้วยอิสรภาพจะถูกทำให้เป็นจริงได้ ก็ในรัฐสวัสดิการ อิสรภาพที่ว่านี้ครอบคลุมไม่เพียงแต่การคุ้มครองจากการคุกคามตามอำเภอใจของรัฐหรือสังคม อาทิ อิสรภาพทางความคิดและในการออกความเห็น อิสรภาพที่สมบูรณ์ยังหมายรวมถึงอิสรภาพจากความต้องการและความกลัว อิสรภาพจากเงื่อนไขทางวัตถุของชีวิตที่กำหนดตนเองได้

อิสรภาพที่เท่าเทียมกัน นี่คือมาตรฐานที่นโยบายทางสังคมของสังคมประชาธิปไตยมีอยู่เรื่อยมา นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน เราจำเป็นต้องหมั่นประเมินมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมๆ กับการยืนยันแนวทางจารีตของสังคมประชาธิปไตย คู่มือเล่มนี้มุ่งยืนยันแนวทางดังกล่าว

คู่มือเล่มนี้บรรยายความเชื่อมโยงพื้นฐานระหว่างรัฐสวัสดิการกับประชาธิปไตย รวมไปถึงแสดงให้เห็นว่าความคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบใดที่นิยามคุณลักษณะของรัฐสวัสดิการ คู่มือเล่มนี้ยังแนะนำให้ผู้อ่านรู้จักกับรัฐสวัสดิการประเภทต่างๆ ภายใต้อกรอบคิดที่ประเทศต่างๆ ใช้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางสังคม นอกจากนี้หนังสือเล่มนี้ยังกล่าวถึงบทวิพากษ์วิจารณ์รัฐสวัสดิการยอดนิยมและความท้าทายที่รัฐสวัสดิการเผชิญอยู่จริง คู่มือยังนำเสนอเนื้อหาภาพรวมเกี่ยวกับแนวนโยบายทางสังคมของพรรคต่างๆ พร้อมทั้งลงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการ อาทิ งาน บ้านอายุ ประกันสุขภาพ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ และการเก็บภาษี คู่มือเล่มนี้ไม่ได้ประสงค์จะหยิบยื่นคำตอบที่ตายตัวให้แก่ผู้อ่าน หาก

แต่มุ่งเชิญชวนให้ผู้อ่านลองมองประเด็นต่างๆ ด้วยมุมมองที่กว้างขึ้นและพัฒนาต่อยอดความคิดของตนเอง

รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย คือชื่อคู่มือเล่มที่ 3 ของชุดหนังสือสังคมประชาธิปไตย คู่มือเล่มนี้ต่อยอดมาจากคู่มือเล่มแรกที่ชื่อว่า *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย* โดยเนื้อหาในเล่มแรกประกอบไปด้วยการอธิบายคุณค่าพื้นฐานหลักของสังคมประชาธิปไตย เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบสังคมต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบเสรี (ทางเศรษฐกิจ) อนุรักษนิยม และสังคมประชาธิปไตย และนำเสนอความแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยแบบอิสรนิยม (libertarian democracy) กับสังคมประชาธิปไตย คู่มือเล่มนี้สานต่อจากเล่ม *เศรษฐศาสตร์และสังคมประชาธิปไตย* โดยมุ่งศึกษาว่าทำอย่างไรนโยบายเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มีคุณค่าพื้นฐานแบบสังคมประชาธิปไตย จะนำไปปฏิบัติจริงได้อย่างประสบผลสำเร็จ

นโยบายทางสังคมไม่ว่าจะในระดับภูมิภาคยุโรปหรือระดับโลกที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม คู่มือเล่มนี้จะให้ความสำคัญกับรัฐสวัสดิการในเยอรมนี สำหรับมุมมองเชิงระหว่างประเทศนั้นจะเป็นหัวข้อสำคัญในคู่มือเล่มถัดๆ ไปอันได้แก่ *ยุโรปและสังคมประชาธิปไตย* และ *โลกาภิวัตน์และสังคมประชาธิปไตย*

ตลาดการเงินและวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ตอกย้ำความสำคัญของรัฐสวัสดิการอย่างไม่ต้องสงสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามวิกฤต เราจึงรับรู้ได้ถึงอำนาจและความสำคัญของรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน รัฐสวัสดิการได้ช่วยทำให้สถานะเสถียรภาพกลับมาโดยอัตโนมัติ ช่วยตอบสนองบรรดาข้อเรียกร้องภายในประเทศ อีกทั้งช่วยป้องกันปัญหาความยากจนและคุ้มครองงาน

เราขอขอบคุณอเล็กซานเดอร์ เพทริง (Alexander Petring) โทเบียส กอมแบร์ท (Tobias Gombert) และทอมัส ริกเซน (Thomas Rixen) อันนี้อเล็กซานเดอร์ เพทริงคือผู้ร่างเนื้อหาหลักของคู่มือ ส่วนโทเบียส กอมแบร์ท และทอมัส ริกเซน นอกจากจะช่วยในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาที่พวกเขารับผิดชอบแล้ว พวกเขายังเป็นบรรณาธิการและให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ เราขอขอบคุณไดอานา ออกเนียโนวา (Diana Ognyanova) และมาริอุส บิวส์เมเยอร์ (Mar-

ius Busemeyer) บุคคลผู้อยู่เบื้องหลังบทที่ว่าด้วยประกันสุขภาพ การศึกษา และการฝึกวิชาชีพ ขอขอบคุณไมเคิล เดาเดอร์สตาตต์ (Michael Dauderstädt) และคลอเดีย โบเกตัน (Claudia Bogedan) สำหรับคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางโดยทั่วไปของกลุ่มนี้ ขอขอบคุณเอวา เฟล็กเคน (Eva Flecken) คนุต แลมเบอร์ทิน (Knut Lambertin) และทุกคนที่มีส่วนช่วยให้กลุ่มนี้ เป็นจริงขึ้นมาได้ เราตั้งใจต่องานและความตั้งใจอันแน่วแน่ของพวกเขา รวมไปถึงความร่วมมือกันที่ดีเยี่ยมของพวกเขา หากกลุ่มนี้มีข้อบกพร่องใด เราขอโน้มรับความผิดพลาดเหล่านั้น

สัญลักษณ์ของวิทยาลัยเฉพาะทางด้านสังคมประชาธิปไตยคือเข็มทิศ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (Friedrich-Ebert-Stiftung) มุ่งใช้หลักสูตรการศึกษา ของวิทยาลัยเป็นช่องทางเผยแพร่กรอบความคิดเพื่อช่วยให้ผู้อ่านชัดเจนต่อ จุดยืนและทัศนคติของตนเอง เราจะยินดีเป็นอย่างยิ่งถ้าหากผู้อ่านได้ใช้ ประโยชน์จากสิ่งที่เรานำเสนอในการค้นหาทิศทางการเมืองของตนเอง สุดท้ายแล้ว การที่ผู้คนมีส่วนร่วมและถกเถียงอย่างสม่าเสมอคือโลหิตจรรโลง ชีวิตของสังคมประชาธิปไตย



ดร.คริสเตียน เครลล์
(Dr. Christian Krell)
ผู้อำนวยการ
วิทยาลัยสังคมประชาธิปไตย



โยเคน ดาห์ม
(Jochen Dahm)
ผู้อำนวยการโครงการ
คู่มือสังคมประชาธิปไตย

คำนำฉบับภาษาต่างประเทศ

ในห้วงทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นความก้าวหน้าทางสังคมผ่านกิจกรรมการจัดสรรกระจายทรัพยากรของ “รัฐสวัสดิการ” ปรากฏการณ์นี้ถือเป็นลักษณะที่โดดเด่นของรูปแบบเศรษฐกิจที่เจริญแล้วในหมู่ประเทศตะวันตก สำหรับคนส่วนใหญ่ การทำให้รัฐสวัสดิการมีบทบาทที่ขยายกว้างและลึกซึ้งหมายถึงความก้าวหน้าทางสังคมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เราต้องตระหนักว่าในบรรดา “โลกทุนนิยมสวัสดิการ” เองมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากทั้งในเชิงหลักปรัชญาพื้นฐาน การออกแบบเชิงสถาบัน และผลลัพธ์จากการจัดสรรกระจายทรัพยากร กล่าวคือ รัฐสวัสดิการมีรูปแบบที่หลากหลายอีกอันได้แก่ แบบเสรีนิยมแองโกลแซกซัน แบบอนุรักษนิยมยุโรปภาคพื้นทวีป และแบบสังคมประชาธิปไตยสแกนดิเนเวีย

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา บรรดารัฐสวัสดิการต่างถูกโจมตีแทบทั้งหมด อีกทั้งยังประสบแรงกดดันอย่างมากให้ปฏิรูป สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการรุกคืบของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และ “การลดขนาดกดดันทุนให้ต่ำเตี้ย” อันเป็นผลมาจากการแข่งขันระดับโลกที่สูงขึ้น สาเหตุอีกส่วนหนึ่งเป็นบรรดาปัญหาอันท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากร (สังคมผู้สูงอายุ) ระดับการว่างงานที่สูงอยู่เสมอ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (การล่มสลายลงของโครงสร้างครอบครัวแบบดั้งเดิม) และหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นของประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD (องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ) อนึ่ง เพื่อบรรเทาภาระทางการเงินที่ถูกมองว่านับวันก็ยิ่งไม่ยั่งยืน และเพื่อลดอะไรก็ตามที่เป็นอุปสรรคขัดขวางศักยภาพการแข่งขัน จึงมีการพยายามลดโครงสร้างการคุ้มครองทางสังคม ประกอบกับการปฏิรูปตลาดแรงงานและการปฏิรูปการเก็บภาษีแบบถดถอย สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันในสังคมตะวันตกขยายกว้างขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

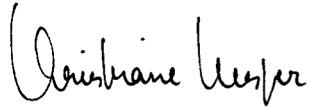
กระนั้นก็ตาม หลังวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจในปี 2008/2009 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวิธีคิดขึ้น หลายประเทศอย่างเช่น เยอรมนี มีศักยภาพในการรับมือกับวิกฤตอย่างเหนือชั้น เพราะมีระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมรอบด้านและตลาดแรงงานที่มีระบบระเบียบ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการทบทวนและประเมินรัฐสวัสดิการใหม่ ไม่เพียงแต่ในเชิงคุณค่าทางสังคมและการเมืองของมัน แต่รวมไปถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจด้วย และสุดท้ายทำให้ผู้คนหันมาสนใจอีกครั้งที่จะตอบคำถามต่อปัญหาข้อท้าทายในการสร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวและความเป็นธรรมในสังคม

รัฐสวัสดิการและสังคมประชาธิปไตย นำเสนอเนื้อหาเชิงเปรียบเทียบทั้ง ในแง่คุณค่าและหลักการพื้นฐาน การออกแบบสถาบันทางเลือก รวมไปถึง ประเด็นทางนโยบายที่สำคัญของรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ (เช่น ระบบภาษี การ ประกันการว่างงาน/ความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐาน ระบบบำนาญ ประกัน สุขภาพ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ) ในด้านหนึ่ง คู่มือเล่มนี้เปรียบเทียบกับ แนวทางสังคมประชาธิปไตยกับแนวทางการเมืองอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่ง คู่มือนี้ ยังเปรียบเทียบประสบการณ์ของเยอรมนีกับของประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม OECD ในฐานะคู่มือเล่มที่ 3 ของชุดหนังสือสังคมประชาธิปไตย คู่มือเล่มนี้ต่อยอด มาจากคู่มือเล่มแรกที่ชื่อว่า*ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย (Foundations of Social Democracy)* และเล่มที่สองที่ชื่อว่า *เศรษฐศาสตร์และสังคม ประชาธิปไตย (Economics and Social Democracy)*

แรกเริ่มเดิมทีนั้น ชุดหนังสือว่าด้วยสังคมประชาธิปไตยได้รับการตีพิมพ์ เป็นภาษาเยอรมันเพื่อใช้ส่งเสริมการศึกษาด้านการเมืองในประเทศเยอรมนี ด้วยเหตุนี้ ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องและตัวอย่างส่วนใหญ่จึงถูกยกมาเพื่อ สะท้อนการเมืองและสังคมของเยอรมนีและกลุ่มประเทศ OECD อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์และตัวอย่างเหล่านี้ถูกใช้เพื่อแสดงให้เห็นหลักการสำคัญ ดันแบบการเมือง และการดำเนินกิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับบริบททางสังคมและ การเมืองอื่นๆ ด้วย อนึ่ง มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทได้ทำงานขับเคลื่อนภารกิจ ระหว่างประเทศภายใต้ความเชื่อว่าคุณค่าหลักและอุดมคติของสังคมประชา- ธิปไตยนั้นไร้พรมแดน ไม่ว่าจะป็นพรมแดนทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม หรือ

ภาษาก็ตาม

เราหวังว่าคุณมีสื่อสังคมประชาริปโต้ยฉบับภาษาต่างประเทศจะมีผู้อ่านในวงกว้างและเป็นผู้ที่เปี่ยมด้วยความตั้งใจจริง



คริสเตียน เคสเปอร์

(Christiane Kesper)

ผู้อำนวยการ

แผนกความร่วมมือระหว่างประเทศ

บทนำผู้แปล

คำว่า “รัฐสวัสดิการ (welfare state)” และ “สังคมประชาธิปไตย (social democracy)” อาจจะเป็นคำที่ไม่แพร่หลายมากนักในสังคมไทย บ่อยครั้งยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสองคำนี้ “รัฐสวัสดิการ” แตกต่างกับ “สังคมสงเคราะห์” อย่างไร “สังคมประชาธิปไตย” แตกต่างจาก “ประชาธิปไตยเสรี” หรือ “สังคมนิยม” อย่างไร ในขณะที่เดียวกัน แม้จะสามารถให้คำนิยามและมีความเข้าใจพื้นฐานที่ถูกต้องแล้ว “รัฐสวัสดิการ” และ “สังคมประชาธิปไตย” ก็ยังถูกกังขา ทำทนาย และคัดค้านจากหลายๆ ฝ่าย โดยเฉพาะในข้อถกเถียงเชิงนโยบายและเชิงวิชาการไทย บ้างก็เชื่อว่า “รัฐสวัสดิการจะทำให้คนขี้เกียจ เศรษฐกิจแย่”¹ บ้างก็เชื่อว่ารัฐสวัสดิการและสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปได้ก็เพียงแค่นี้ในประเทศที่ร่ำรวย อาทิ ประเทศแถบสแกนดิเนเวียเท่านั้น ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี นักวิชาการไทยผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐสวัสดิการ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความเห็นข้างต้นคือ “มายาคติ” และ “ฐานคิด[ที่เป็น]อุปสรรคต่อการสร้างรัฐสวัสดิการ” ในประเทศไทย²

อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นเรื่องดีที่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเด็นเรื่องรัฐสวัสดิการได้กลายมาเป็นประเด็นถกเถียงสาธารณะในสังคมไทยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้การปกครองของรัฐบาลหลังการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ยกตัวอย่างเช่น ตั้งแต่ปี 2560 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “บัตรคนจน” โครงการดังกล่าวสะท้อนจุดยืนและตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในประเด็นเรื่องรัฐสวัสดิการไม่มากนักน้อยรวมไปถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ผ่านประชามติ (7 สิงหาคม

¹ กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล, “รัฐสวัสดิการ’ เรื่องจริงไม่อิงนิยาย ล้างมายาคติ-ลดงบกลาโหม-เก็บภาษีฐานทรัพย์สิน,” *ประชาไท*, 27 เมษายน 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2018/04/76612>.

² เรื่องเดียวกัน.

2559) ซึ่งระบุไว้ว่าสิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้จำกัดไว้เฉพาะ “ผู้ยากไร้” เท่านั้น ตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เราเห็นว่าแนวนโยบายของรัฐไทยต่อประเด็นเรื่อง “สวัสดิการ” นั้นเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และการกินดีอยู่ดีของประชาชนคนไทยทุกคน หากมองในเชิงเปรียบเทียบแล้ว เราสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนาการ “รัฐสวัสดิการ” ของไทยเข้ากับทิศทางของตัวแบบรัฐสวัสดิการอื่นๆ ในโลกได้ นอกจากนี้เรายังสามารถอธิบายพื้นฐานความคิด ตรรกะ และ “เข็มทิศทางการเมือง” ที่ขับเคลื่อนแนวนโยบายรัฐสวัสดิการของไทยได้อีกด้วย กลุ่มมือเล่มนี้ (รวมไปถึงคู่มือเล่มแรก *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย*³) ซึ่งจัดพิมพ์โดยมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเสริมสร้างความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการและสังคมประชาธิปไตยโดยพาผู้อ่านไปศึกษาพัฒนาการทางความคิดทฤษฎี รวมไปถึงกรณีศึกษาเปรียบเทียบในโลกแห่งความเป็นจริง ที่สำคัญไปกว่านั้น ผู้อ่านคนไทยยังสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงประเทศไทยกับกรณีศึกษาเหล่านั้นจนทำให้เรามีมุมมองใหม่ๆ ต่อสิ่งต่างๆ รอบตัวได้

ชุดความคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง สังคมประชาธิปไตยและรัฐสวัสดิการ

ระบอบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในแต่ละประเทศล้วนถูกขับเคลื่อนด้วยชุดความคิดทางการเมือง หรือ “คุณค่าหลัก (core values)” ที่แตกต่างกัน ชุดความคิดหรือคุณค่าเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายในอุดมคติที่แต่ละสังคมมุ่งจะบรรลุ รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารปกครองประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทิศทางแนวนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ ของแต่ละประเทศ รัฐบาล หรือพรรคการเมืองย่อมสะท้อน

³ โทเบียส กอมแบร์ท, *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย*, แปลโดย กรพินธุ์ พัวพันธ์-สวัสดิ์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2560).

ให้เราเห็นว่าตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ถือเอาคุณค่าบรรทัดฐานใดเป็นตัวกำหนดเป้าหมายที่ตึงงาม บ่อยครั้ง คุณค่าหลักที่ต่างกันย่อมนำไปสู่การมีเป้าหมายในอุดมคติที่ต่างกันด้วย ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวข้องกับคำถามทางปรัชญาการเมืองที่เก่าแก่แต่ไม่เคยล้าสมัยที่ว่า ชีวิตที่ดีคือชีวิตแบบไหน และการเมืองที่ดีคือการเมืองแบบใด ยกตัวอย่างเช่น ชีวิตที่ดีในมุมมองของอริสโตเติล (Aristotle) คือการที่มนุษย์สามารถบรรลุธรรมชาติของการเป็น “สัตว์การเมือง” ของตนเอง⁴ ระบอบการเมืองที่ดีและเป็นธรรมชาติสำหรับอริสโตเติลจึงเป็นระบอบการเมืองที่พลเมืองทุกคนเป็นได้ทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง⁵ ในทางกลับกัน โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) กลับมองว่าชีวิตที่ดีคือชีวิตภายในรัฐที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ คือชีวิตที่รอดพ้นจากสภาวะธรรมชาติอันน่าหวาดกลัว มนุษย์จะได้มีเสรีภาพในการทำอะไรมากที่สุดที่กฎหมายไม่ได้ห้าม อาทิ “เสรีภาพในการซื้อขาย เสรีภาพในการเลือกอาหาร การกิน เสรีภาพในการอบรมเลี้ยงดูลูกหลาน”⁶ ในขณะที่คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) กลับเห็นแย้งว่าเสรีภาพแบบฮอบส์เป็นเสรีภาพที่จอมปลอมและเป็นต้นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำ การขูดรีดระหว่างคนต่างชนชั้นภายในสังคม การปลดแอกสู่เสรีภาพที่แท้จริงจึงหมายถึงการที่คนในสังคมสามารถใช้แรงงานและอำนาจของตนในทุกๆ ขณะโดยที่ไม่ต้องเผชิญกับสภาวะแปลกแยกสำหรับมาร์กซ์แล้ว กิจกรรมของมนุษย์ควรส่งสะท้อนจิตสำนึกเสรีและอำนาจทางสังคมของเขา หาใช่เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางธุรกิจ เพื่อการอยู่รอดหรือเพื่อเงินไม่⁷ จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า นักปรัชญาทฤษฎีการเมืองแต่ละคนมีมุมมองต่อชีวิตที่ดีและรัฐในอุดมคติที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะพวกเขาพยายามและให้ความสำคัญกับคุณค่าหลักไม่ว่าจะเป็นความเป็นธรรม หรือ

⁴ Aristotle, *Politics*, trans. Ernest Barker (New York: Oxford University Press, 2009), 10.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 117. (แน่นอนว่าพลเมืองแบบอริสโตเติลไม่ได้นับรวมกลุ่มคนหลายกลุ่ม อาทิ คนงาน ทาส และสตรี)

⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. C.B. Macpherson (New York: Penguin Books, 1968), 264.

⁷ ดู Karl Marx, *The Marx-Engels Reader* (New York: WW. Norton and Company, 1978), 45-46 และ 50.

เสรีภาพ แตกต่างกันนั่นเอง

คู่มือเล่มแรก *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย* และคู่มือเล่มนี้ *รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย* ซึ่งมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทตีพิมพ์และแปลเป็นภาษาไทยมีลักษณะโดดเด่นตรงที่คู่มือทั้งสองพาผู้อ่านไปดูกรณีตัวอย่างของระบอบการเมืองหรือรัฐสวัสดิการประเภทต่างๆ ในโลกแห่งความเป็นจริงร่วมสมัย คู่มือเล่มแรกเจาะลึกรูปแบบการเมืองแบบเสรีนิยม อนุรักษ์นิยม สังคมประชาธิปไตย ส่วนคู่มือเล่มนี้แนะนำให้ผู้อ่านรู้จักกับรัฐสวัสดิการหลากหลายชนิด ไม่ว่าจะเป็นรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยม และรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยม (บทที่ 4.2) นอกจากนี้คู่มือเล่มนี้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับ “นโยบายทางสังคม (social policy)” อันได้แก่ นโยบายด้านภาษี นโยบายการศึกษา นโยบายด้านการว่างงานในรัฐสวัสดิการแต่ละประเภท (บทที่ 7) ส่วนกรณีศึกษาและตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมนี้เป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับนักรัฐศาสตร์สาขาการเมืองเปรียบเทียบ และผู้ออกแบบนโยบายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ผู้แปลเห็นว่าคู่มือทั้งสองเล่มนี้ให้ความรู้ที่ก้าวไกลไปกว่าแค่การนำเสนอและเปรียบเทียบข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ความน่าสนใจและคุณภาพการเชิงองค์ความรู้ของคู่มืออยู่ที่การคลี่ให้เราเห็นว่า เราไม่สามารถเข้าใจระบบการเมืองหรือแนวนโยบายที่ต่างกันได้อย่างถ่องแท้หากเราไม่คำนึงถึงฐานคิดหรือชุดคุณค่าที่ขับเคลื่อนมัน ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างของหนังสือทั้งสองเล่มจึงคล้ายคลึงกัน นั่นคือ คู่มือเริ่มต้นจากการแนะนำความคิดและคุณค่าหลักที่เป็นนามธรรม จากนั้นจึงค่อยๆ ยกตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สะท้อนคุณค่าเหล่านั้น ในคู่มือเล่มแรก เราได้ทำความรู้จักกับคุณค่าหลักหรือความคิดทางการเมืองที่ขับเคลื่อนสังคมประชาธิปไตยอันได้แก่ อิสรภาพ (freedom) ความเท่าเทียม/ความเป็นธรรม (equality/justice) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (solidarity)

คู่มือเล่มแรกอธิบายต่อไปว่า สำหรับจุดยืนแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย อิสรภาพต้องเป็นมากกว่าแค่อิสรภาพเชิงลบหรืออิสรภาพแบบเสรีนิยม (ที่มีต้นกำเนิดมาจากโรมัส ฮอบส์) อันหมายถึงอิสรภาพทางร่างกายและทรัพย์สิน

ของปัจเจกบุคคลผู้รอดพ้นจากการคุกคามของรัฐและสังคม⁸ ในทางกลับกัน อิสรภาพแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยหมายถึงการที่ “ทุกคนต้องเป็นอิสระจากสภาวะพึ่งพาที่ไร้เกียรติ จากความแร้นแค้นและความกลัว ทุกคนต้องมีโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองและมีส่วนร่วมในสังคมและการเมืองด้วยความรับผิดชอบ”⁹ เพื่อบรรลุอิสรภาพเชิงบวกนี้ รัฐและสังคมจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดเงื่อนไขความเป็นไปได้ ส่วนเรื่องความเป็นธรรมนั้น คู่มือเล่มแรกแนะนำให้เรารู้จักกับความเป็นธรรมสองประเภทใหญ่อันได้แก่ “ความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ” และ “ความเป็นธรรมบนฐานความต้องการ”¹⁰ ในขณะที่จุดยืนแบบเสรีนิยมให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมแบบแรก สังคมนิยมประชาธิปไตยกลับเชื่อในอุดมคติความเป็นธรรมแบบหลัง ความเป็นธรรมที่เน้นการกระจายรายได้ ทรัพย์สิน และอำนาจอย่างเท่าเทียม ความเป็นธรรมที่เรียกร้องให้คนมั่งคั่งต้อง “ตอบแทนสังคมในสัดส่วนที่มากกว่า” คนที่จนกว่า¹¹ คุณค่าหลักประการสุดท้ายที่ขาดไม่ได้เลยสำหรับสังคมนิยมประชาธิปไตยคือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งหมายถึง “ความรู้สึกของความเป็นชุมชนและความรับผิดชอบที่มีต่อกัน”¹² หากคนในสังคมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว พวกเขาจะ “แสดงออกผ่านพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อสังคม” แม้ว่าพฤติกรรมนั้นจะขัดกับผลประโยชน์ระยะสั้นส่วนตน¹³ จะเห็นได้ว่าหากปราศจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว อิสรภาพเชิงบวกและความเป็นธรรมบนฐานของความต้องการย่อมเป็นไปได้ยาก กล่าวโดยสรุปคือ คู่มือเล่มแรกช่วยให้เราเห็นที่มา พัฒนาการ และความเชื่อมโยงสอดรับสนับสนุนกันของคุณค่าหรือฐานคิดของสังคมนิยมประชาธิปไตย มันช่วยให้ผู้อ่านสามารถ

⁸ ดู โทเบียส กอมแบร์ท, *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมนิยมประชาธิปไตย*, 120-123.

⁹ โทเบียส กอมแบร์ท, *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมนิยมประชาธิปไตย*, 22.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 38.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 43.

¹² เรื่องเดียวกัน, 44.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

เข้าใจและอธิบายได้ว่า ทำไมในบางประเทศ มหาเศรษฐีจึงยอมแบกภาระภาษีในอัตราที่สูงลิบเพื่อให้รัฐนำไปเป็นงบรายจ่ายด้านสวัสดิการให้แก่คนในสังคมโดยรวม หรือในบางประเทศ นายจ้างและลูกจ้างยอมร่วมกันเสียเงินส่วนหนึ่งเพื่อสมทบทุนประกันการว่างงาน

“รัฐสวัสดิการ” คือหัวข้อหลักของคู่มือเล่มนี้ ความคิดทางการเมืองหรือคุณค่าที่ขับเคลื่อนรัฐสวัสดิการคือ ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม สืบเนื่องจากคู่มือเล่มแรก แก่นคิดของรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย (หรือรูปแบบรัฐสวัสดิการของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย) คือความเป็นธรรมในการจัดสรรกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง (กลับคืนสู่สังคม) หรือ (re) distributive justice ซึ่งประกอบไปด้วยสี่หลักการย่อยอันได้แก่ ความเท่าเทียม (equality) ความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ (performance-based justice) ความเป็นธรรมบนฐานของความต้องการ (needs-based justice) และความเท่าเทียมทางโอกาส (equal opportunity) (ดูบทที่ 3) คู่มือจะแสดงให้เห็นว่า นโยบายทางสังคมของรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยให้น้ำหนักแก่แต่ละหลักการข้างต้นแตกต่างกัน หรือในหนึ่งนโยบายได้แบ่งย่อยออกเป็นหลาย “เสาหลัก” เพื่อให้บรรลุหลักการทั้งสี่ ยกตัวอย่างเช่น ในมิติของนโยบายเกี่ยวกับเงินบำนาญผู้สูงอายุ (บทที่ 7.3) รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยจัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกคน หรือผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานะเสี่ยงทางสถานะการเงินสามารถเข้าถึงเงินบำนาญขั้นพื้นฐานได้ ในประเทศสวีเดน การช่วยเหลือขั้นพื้นฐานนี้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ด้านที่พักอาศัยด้วย (ดูหน้า 160) เสาหลักแรกของนโยบายเงินบำนาญนี้จึงสอดคล้องกับหลักการความเป็นธรรมบนพื้นฐานความต้องการ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้สูงอายุในรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยยังสามารถเข้าถึงเงินบำนาญอีกประเภทหนึ่งซึ่ง “ถูกคิดคำนวณในลักษณะที่สอดคล้องกับช่วงเวลาที่คนหนึ่งทำงานมาตลอดชีวิตและระดับรายได้ของเขา” (ดูหน้า 164) เสาหลักที่สองนี้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน

เมื่อบูรณาการนโยบายทางสังคมต่างๆ เข้าด้วยกันพร้อมการให้น้ำหนัก

แก่หลักการทั้งสี่ข้างต้นแล้ว รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยจะสามารถยกระดับจากการเป็นรัฐสวัสดิการแบบเยียวยาแก้ไข (remedial welfare state) ไปเป็นรัฐสวัสดิการเชิงป้องกันได้ (preventive welfare state) (ดูรูปที่ 4 หน้า 70) นั้นหมายความว่า รัฐไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่เข้าไปช่วยเหลือเมื่อยามจำเป็น คับขัน อาทิ เมื่อเกิดสภาวะว่างงาน ความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ หรือความเจ็บไข้ได้ป่วย ทว่ารัฐออกนโยบายที่มุ่งป้องกันสภาวะปัญหาข้างต้นตั้งแต่แรกเริ่ม ยกตัวอย่างเช่น การให้โอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา การประกันการว่างงานที่ครอบคลุมการสนับสนุนให้ผู้ว่างงานพัฒนาทักษะของตน สวัสดิการเชิงป้องกันเหล่านี้จะช่วยเสริมสร้างเครือข่ายรองรับบุคคลที่ประสบปัญหาความมั่นคงในชีวิตท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผันแปร

แน่นอนว่าผู้กังขาต่อการสร้างรัฐสวัสดิการเชิงป้องกันนี้มักมองว่ารัฐสวัสดิการชนิดนี้แลงมาด้วยต้นทุนที่สูง กล่าวง่าย ๆ คือ งบประมาณรายจ่ายที่สูง คู่มือเล่มนี้พาไปดูแหล่งที่มาของเงินทุนที่ได้รับการจัดสรรเพื่อนำไปสนับสนุนนโยบายทางสังคมด้านต่าง ๆ แหล่งเงินทุนมีทั้งที่มาจากภาษีเงินได้ และที่มาจากเงินสมทบของผู้รับสวัสดิการเอง นอกจากนี้ คู่มือยังตระหนักถึงข้อท้าทายทางการเมืองเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน (บทที่ 5) ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนไป การใช้ชีวิตคู่ที่ต่างจากในอดีต หรือการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ คู่มือยืนยันว่ารัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยคือทางเลือกที่เป็นไปได้และดีที่สุดภายใต้สภาวะการณ์ในขณะนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งเงินทุน คู่มือมีข้อเสนอแนะว่ารัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยควรขยายแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนนโยบายทางสังคมโดยเน้นภาษีจากฝั่งทุนให้มากขึ้น เช่น ภาษีรายได้จากสินทรัพย์และรายได้จากการประกอบการ (บทที่ 7.3) อนึ่ง อาจมีผู้โต้แย้งว่าการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าอาจจะขัดกับหลักความเสมอภาคเท่าเทียมหรือ “ความเป็นธรรมประเภทข้อตกลงต่างตอบแทน (transactional justice)” โดยเฉพาะในหมู่คนที่มั่งคั่งหรือเป็นเจ้าของทุน ทั้งนี้เพราะในขณะที่คนเหล่านี้ต้องแบกรับภาระรับผิดชอบต่อการจ่ายภาษีเพื่อสวัสดิการด้านต่างๆ พวกเขาอาจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือ

ไม่มีสิทธิเข้าถึงสวัสดิการเหล่านั้น (โดยเฉพาะการช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน) เลยก็ได้ (คนที่มั่งคั่งส่วนใหญ่มักหันไปหากองทุนเงินบำนาญหรือประกันสุขภาพของเอกชน) พุดง่าย ๆ คือ พวกเขาอาจจะไม่ได้อะไรตอบแทนเลยทั้งที่เป็นผู้แบกรับต้นทุนของรัฐสวัสดิการแบบป้องกันมากที่สุด คำถามคือ มันขัดกับหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมหรือไม่ คู่มือเล่มนี้ได้ให้คำตอบที่ชวนคิดเอาไว้ว่า กรณีข้างต้นไม่ได้ขัดกับหลักการใดเลย ทั้งนี้เพราะ “คนที่มีมากกว่าย่อมได้ประโยชน์มากกว่าจากการคงไว้ซึ่งนิติรัฐ” (บทที่ 7.1 หน้า 125) กล่าวขยายความคือ คนที่มีทรัพย์สินมากกว่าหรือรายได้สูงกว่าต้องพึงนิติรัฐและระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคล พวกเขาตัดดวงประโยชน์เข้าตัวจากสถานะข้างต้นมากกว่าคนจน ด้วยเหตุนี้ จึงชอบธรรมที่ “ป่าที่แข็งแรงกว่าต้องแบกรับภาระมากกว่าป่าที่อ่อนแอกว่า” (บทที่ 7.1) ประเด็นสำคัญประการสุดท้ายคือ คู่มือยังเชื่อมั่นว่ารัฐสวัสดิการและเป้าหมายในอุดมคติของมันสามารถยกระดับให้ก้าวข้ามเส้นแบ่งเขตรัฐได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐสวัสดิการควรเป็นสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก นี่คือมาตรการทางสังคมที่ข้ามพรมแดนและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อรับมือกับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (ดูบทที่ 5 หัวข้อ ทางออกของปัญหา)

คู่มือเล่มนี้อาจจะมีคำศัพท์บางคำที่ผู้อ่านคนไทยไม่คุ้นชินนัก สาเหตุหนึ่งคงเป็นเพราะแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการและสังคมประชาธิปไตยยังไม่ใช้กระแสความคิดหลักในสังคมไทย ผู้แปลขอใช้พื้นที่สักเล็กน้อยอธิบายคำศัพท์สำคัญในคู่มือเล่มนี้โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยในการทำความเข้าใจเนื้อหาสำคัญต่อจากนี้

- [ระบบ]ความมั่นคงทางสังคม (social security [system]) ระบบที่เกื้อหนุน ช่วยเหลือ และให้โอกาสแก่ปัจเจกบุคคลในการใช้ชีวิตในสังคม ไม่ว่าจะด้วยความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานหรือสวัสดิการขั้นสูงขึ้นไป ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ อาทิ ที่พักอาศัย เงินช่วยเหลือ การศึกษา การให้บริการด้านรักษาพยาบาล สิ่งเหล่านี้จะทำให้บุคคลมีความมั่นคงในชีวิต มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พึ่งพาตนเองได้ สามารถกำหนดตนเองได้

- ความเป็นธรรมด้านการจัดสรรกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง

(distributive justice) คือความเป็นธรรมที่มุ่งกระจายสาธารณประโยชน์ไปยังสมาชิกในสังคมวงกว้าง มุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นสำคัญ

- **เงินภาษีและเงินสมทบ (tax and contribution)** แหล่งเงินทุนสำหรับสนับสนุนสวัสดิการด้านต่างๆ ทั้งสองอย่างนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ-สวัสดิการ

- **ความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน (performance-based justice)** ได้แก่ ความเป็นธรรมที่เกิดจากการที่สิทธิในการเข้าถึง ระดับและระยะเวลาของสวัสดิการถูกตัดสินจากการลงทุนลงแรงของผู้รับสวัสดิการมาก่อนหน้านี้ หรือกล่าวสั้นๆ คือ ระดับและระยะเวลาของเงินสมทบ

- **กระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้า (decommodification)** สะท้อนจุดยืนที่ว่าแรงงานคือชีวิตที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ต้องมีความมั่นคงทางสังคม แรงงานหาใช้สินค้าสำหรับซื้อขายในตลาดแรงงานเท่านั้น

รัฐสวัสดิการกับรัฐไทย

“ในระหว่าง 2-3 ขวบแรกของผม ซึ่งร่างกายและสมองผมกำลังเติบโตในระยะที่สำคัญ ผมต้องการให้แม่ผมกับตัวผม ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์

ผมต้องการไปโรงเรียน พี่สาวหรือน้องสาวผมก็ต้องการไปโรงเรียน จะได้มีความรู้หากินได้ และจะได้รู้คุณธรรมแห่งชีวิต ถ้าผมสติปัญญาเรียนชั้นสูงๆ ขึ้นไป ก็ให้มีโอกาสเรียนได้ ไม่ว่าพ่อแม่ผมจะรวย หรือจน จะอยู่ในเมืองหรือชนบทแร้นแค้น...

ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกต้องดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอพยาบาลได้สะดวก”

- ป๋วย อึ๊งภากรณ์¹⁴

¹⁴ บทความ “จากกรรมมารดาถึงเชิงตะกอน” ตีพิมพ์ครั้งแรกในบางกอกโพสต์ฉบับวันที่ 18

คำถามข้างต้นสะท้อนความฝันถึงสังคมไทยในอนาคตดี ผ่านมาแล้วเกือบครึ่งศตวรรษ สถานการณ์สังคมไทยในปัจจุบันใกล้เคียงหรือยังห่างไกลจากข้อเรียกร้องดังกล่าว? ผู้แปลยกประโยชน์ของป่วย อึ้งภากรณ์ มาอ้างด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่า ข้อความไม่ก็บรรทัดของเขาสะท้อนแก่นคิดสำคัญของรัฐ-สวัสดิการหลายประการ สำหรับป่วย สวัสดิการของแม่ การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด การศึกษา และบริการสาธารณสุขคือสิทธิพื้นฐานที่พลเมืองทุกคนต้องสามารถเข้าถึงได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการสวัสดิการเหล่านี้เพื่อให้ช่วงชีวิตของคุณคนๆ เริ่มตั้งแต่ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” มีความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้บุคคลมีโอกาสยกระดับชีวิตของตน มีโอกาสบรรลุศักยภาพของตน และใช้ชีวิตอย่างมีเกียรติดังที่มนุษย์พึงมี อาจกล่าวได้ว่าข้อเรียกร้องของป่วยไม่ใช่รัฐสวัสดิการเชิงเหี้ยมเยาแก่ใจ หากแต่เป็นรัฐ-สวัสดิการเชิงป้องกัน

เมื่อย้อนกลับมาดูทิศทางสวัสดิการด้านต่างๆ ของรัฐไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าค่อนข้างมีทิศทางที่ขัดแย้งหรือสวนทางกับรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย ในกรณีของสวัสดิการด้านสุขภาพ แม้ว่าประเทศจะมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่รู้จักกันในชื่อ สามสิบบาทรักษาทุกโรค รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านประชามติไปเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 กลับเปลี่ยนแปลงเนื้อหาโดยระบุอย่างเฉพาะเจาะจงว่า “บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความกังวลใจขึ้นในหมู่ภาคประชาชนว่าทิศทางสวัสดิการสุขภาพจะถดถอยกลายเป็นสังคมสงเคราะห์ อีกทั้งยังชัดเจนว่ารัฐต้องการลดภาระรับผิดชอบในด้านสาธารณสุข¹⁵ นอกจากนี้ น่าสนใจว่า ทิศทางสวัสดิการสุขภาพข้างต้นนี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับปรากฏการณ์ “พี่ตูน บอดี้แสลม” ที่ริเริ่มกิจกรรมวิ่ง

ด.ค. 2516 ชื่อ “The Quality of Life of a South East Asian: A Chronicle of Hope from Womb to Tomb.”

¹⁵ “ปีหน้า ‘สวัสดิการสุขภาพ’ มุ่งสู่ ‘สังคมสงเคราะห์’ (?) เมื่อรัฐลดบทบาท เพิ่มภาระประชาชน,” *ประชาไท*, 29 ธันวาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2016/12/69441>.

รณรงค์จากอำเภอเบตงถึงอำเภอแม่สายเพื่อระดมทุนซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์ช่วยโรงพยาบาล 11 แห่งในช่วงปลาย พ.ศ. 2560 สิ่งเหล่านี้สะท้อนทิศทางสวัสดิการสุขภาพของไทยที่พยายามจะจำกัดให้เป็นสิทธิเฉพาะ “ผู้ยากไร้” หาใช่พลเมืองทุกคน อีกทั้งแหล่งเงินทุนแทนที่จะมาจากเงินภาษีและเงินสมทบกลับมาจาก “เงินบริจาค” เฉพาะกรณี

กรณี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือ “บัตรคนจน” ซึ่งริเริ่มใน พ.ศ. 2560 ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐมุ่งให้สวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อยในรูปของบัตรที่มีวงเงิน 200-300 บาทต่อเดือน ผู้มาลงทะเบียนสามารถใช้บัตรดังกล่าวอุดหนุนซื้อสินค้าเฉพาะร้านที่เข้าร่วมโครงการ “ธงฟ้าประชารัฐ” และยังมีวงเงินเพิ่มสำหรับค่าเดินทางขนส่งสาธารณะ ในเบื้องต้นมีเสียงวิจารณ์เกี่ยวกับการจำกัดให้ซื้อสินค้าเฉพาะร้านค้าบางประเภทที่เอื้อต่อบริษัททุนรายใหญ่¹⁶ ไม่เพียงเท่านั้น โครงการนี้สะท้อนว่ารัฐทุ่มงบประมาณเพื่อจัดสรร “สวัสดิการเพื่อการเยียวยา” (ในที่นี้คือเยียวยา “ความยากจน”) หาใช่ “สวัสดิการเพื่อการป้องกัน” อีกทั้งยังเป็นการเยียวยาขั้นต่ำที่อาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานเสียด้วยซ้ำ คมสันต์ จันทร์อ่อน กองเลขาเครือข่ายสลัม 4 ภาค ถึงกับวิจารณ์ว่า บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ “คือการสงเคราะห์จากรัฐ” และอาจนำไปสู่การทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอีกด้วย¹⁷ จาตุรนต์ ฉายแสงก็แสดงความกังวลเกี่ยวกับแผนงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในระยะยาว¹⁸

¹⁶ “รัฐประหารทำคนจน ภาคประชาชนแฉรัฐหยุดออกนโยบายสงเคราะห์คนจน เพื่อเอื้อนายทุน,” *ประชาไท*, 19 พฤศจิกายน 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2017/11/74187>.

¹⁷ คมสันต์ จันทร์อ่อน, “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ใช่รัฐสวัสดิการ” (เอกสารประกอบการสัมมนาสถานการณ์สวัสดิการในสังคมไทย 2018 ในวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

¹⁸ จาตุรนต์ ฉายแสง, “จาตุรนต์ ฉายแสง: ‘บัตรคนจน’ อาจเป็นเรื่องใหญ่กว่าที่เป็นอยู่,” *ประชาไท*, 17 ตุลาคม 2560, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2017/10/73722>.

สำหรับสวัสดิการผู้สูงอายุ สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
รวมเวคม์ สุวรรณระดา ระบุว่า จำนวนประชากรผู้สูงอายุ (วัยกลาง 70-79 ปี)
มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 3.1 ล้านคนในปี 2015 เป็น 5.9 ล้านคนในปี
2030 และคาดว่าจะถึง 7.6 ล้านคนในปี 2040 ในขณะที่ประชากรวัยทำงาน
และวัยเด็กมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ¹⁹ รวมเวคม์ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูป
ระบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สถาปปฏิรูปแห่งชาติ
(สปช.) เสนอว่าควรมีการขยายอายุเกษียณ มีการออกนโยบายส่งเสริมให้
ผู้สูงอายุทำงานต่อไปให้นานขึ้น อีกทั้งควรมีการพัฒนาสวัสดิการเงินบำนาญ
ขั้นพื้นฐาน²⁰ สวัสดิการเหล่านี้จะช่วยเข้ามาเสริมเบียดบังชีพผู้สูงอายุ การ
รักษาพยาบาล (หลักประกันสุขภาพ) และการดูแลช่วยเหลือ (เมื่อมีภาวะ
พึ่งพา) ได้ระดับหนึ่ง

ประเด็นสุดท้ายคือทิศทางนโยบายการศึกษาของไทย วงอร พัวพัน-
สวัสดิ์ ตั้งข้อสังเกตว่าการศึกษาไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสเสรีนิยม
ใหม่อย่างเข้มข้น²¹ กล่าวง่ายๆคือ การศึกษา ความรู้ ทักษะต่างๆกลายเป็น
สินค้าที่มีมูลค่า หาใช่ทรัพย์สินส่วนรวมในสังคมไทย งานวิจัยของวงอรชี้ให้เห็น
ว่าการศึกษาไทยมีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นระหว่าง
สถานศึกษารัฐกับเอกชน หรือสถานศึกษาในกรุงเทพฯ ในเขตเมือง และใน
เขตนอกเมือง โรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยได้แปรสภาพเป็นบริษัทหรือห้าง
ร้านดังตุลลูกค้า (ในที่นี้คือผู้ปกครองและผู้เรียน) ในขณะที่ผู้ปกครองมีมม
มองแจกเช่นผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องประเมินต้นทุนและความเสี่ยงในการ

¹⁹ รวมเวคม์ สุวรรณระดา, “สวัสดิการผู้สูงอายุ” (เอกสารประกอบการสัมมนา สถานการณ์สวัสดิการในสังคมไทย 2018 ในวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

²⁰ รวมเวคม์ สุวรรณระดา, “ดร.รวมเวคม์ สุวรรณระดา: ยาก...เวลาพูดถึงนโยบายผู้สูงอายุลำบาก ตรงที่ว่า พูดถึงใคร,” *Isaranews*. 14 เมษายน 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-talk-interview/37888-older14.html>.

²¹ วงอร พัวพันสวัสดิ์ “[คลิป] วงถก ‘การศึกษาไทยในยุค 4.0: ทางเลือกและทางรอดในโลกเสรีนิยมใหม่?’” *ประชาไท*, 17 กุมภาพันธ์ 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2018/02/75480>.

วางแผน “ลงทุน” การศึกษาให้แก่บุตรของตน เมื่อถูกขับเคลื่อนด้วยตรรกะแบบทุน จึงไม่ต้องสงสัยว่าการศึกษาไทยมีการจัดลำดับชั้นสูงต่ำในหมู่ผู้เรียนอย่างเข้มข้น และบ่อยครั้งคุณภาพของการศึกษาในสถานศึกษาก็กดน้อยถอยลงตามระดับกำลังทรัพย์และระดับสติปัญญาของผู้เรียน²²

หลังจากพิจารณานโยบายสวัสดิการด้านต่างๆ ของรัฐไทยไปแล้ว ผู้แปลขอทิ้งท้ายด้วยการชวนให้ผู้อ่านตั้งคำถามเชิงหลักการว่า “รัฐสวัสดิการจำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยหรือไม่?” อันที่จริง คู่มือเล่มนี้ได้ให้คำตอบไว้อย่างชัดเจนโดยมีเนื้อหาที่น่าสนใจชวนให้ผู้อ่านคนไทยย้อนกลับมามองรัฐไทย ผู้แปลขอยกข้อความอ้างอิงจากบทที่ 2 มาดังนี้

นอกเหนือไปจากวัตถุสิ่งของ เช่น อาหาร และที่พักอาศัยแล้ว ยังมีสิ่งของและทรัพยากรอื่นๆ ที่ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงได้ มิฉะนั้นแล้ว ประชาธิปไตยก็จะเป็นเพียงคำลวงๆ ที่ว่างเปล่า สิ่งเหล่านี้ได้แก่ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ และข้อมูลข่าวสาร อนึ่ง การคุ้มครองพลเมืองให้รอดพ้นจากภัยความยากจน อีกทั้งสนับสนุนให้เขาได้รับการศึกษา/การฝึกวิชาชีพต้องไม่ถูกกลดทอนให้เป็นเพียงแค่งิจกรรมการกุศลหรือการรวมพลังของผู้มีคุณธรรม หากแต่ต้องกระทำผ่านนโยบายทางสังคม ดังนั้น ประชาธิปไตยที่แท้จริงจะไม่มีวันเกิดขึ้นหากปราศจากนโยบายทางสังคม รัฐประชาธิปไตยต้องเป็นรัฐสวัสดิการ (หน้า 31)

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2561 ได้มีการจัดงานเสวนาหัวข้อ “สวัสดิการสังคม สุขภาพ และชีวิตคนจน: ปัญหา ข้อท้าทาย และทางออก” โดยมีวิทยากรทั้งที่เป็นนักวิชาการ องค์กรนอกภาครัฐ และนักเคลื่อนไหวภาคประชาชนเข้าร่วม ทร ปีติดีล ได้ระบอบอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าด้านสวัสดิการของรัฐไทยซึ่งเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับปัญหาประชาธิปไตยไทยไว้สี่

²² ดู Vong-on Phuaphansawat, “Neoliberalism, governmentality, education reforms and teachers in Thailand,” (Ph.D. Dissertation, Centre of Development Studies, University of Cambridge, UK, 2017).

ประการดังนี้²³

1. ขบวนการแรงงานหรือพรรคฝ่ายซ้ายไม่ค่อยมีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการกดดัน เคลื่อนไหว และกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการ

2. ระบบสวัสดิการของรัฐไทยมีลักษณะเป็น “ศักดิ์นาราชูปถัมภ์” ซึ่งหมายถึงมุมมองที่ว่าสวัสดิการไม่ใช่สิทธิหากแต่เป็น “บุญคุณ” ของผู้มีอำนาจที่ช่วยอุปถัมภ์คนเล็กคนน้อยในสังคม

3. คนชนชั้นกลางระดับบนไม่สนับสนุนและไม่รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสวัสดิการของรัฐ

4. การเมืองไทยเผชิญกับสภาวะประชาธิปไตยหยุดชะงัก

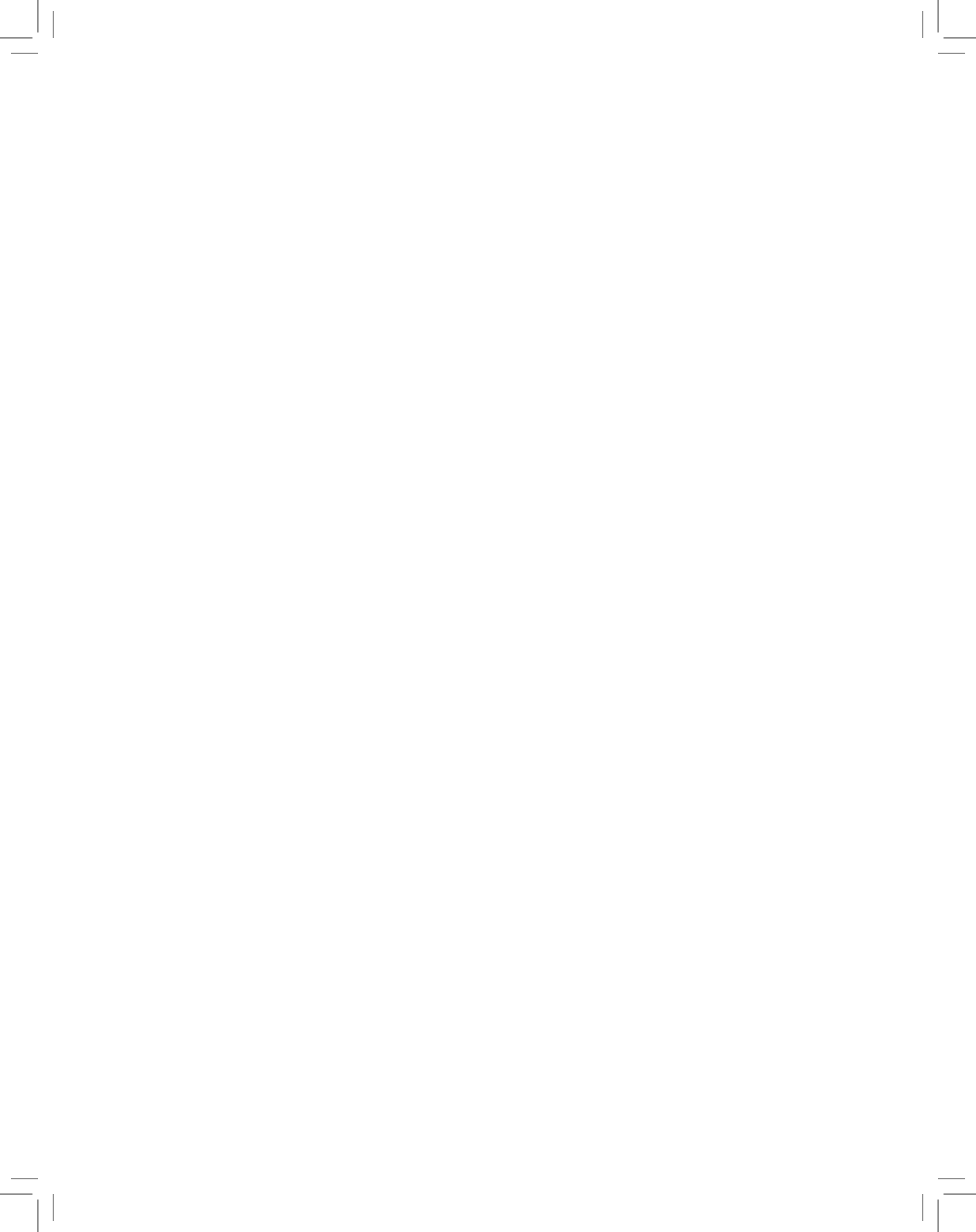
หากเราพิจารณาคำอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสวัสดิการกับประชาธิปไตยของกลุ่มนี้ประกอบกับบทวิเคราะห์ของธราชังตัน เราอาจแทนที่คำถามที่ว่า “รัฐไทยเป็นรัฐสวัสดิการหรือไม่?” เป็น “ก่อนจะเป็นรัฐสวัสดิการอันดับแรก รัฐไทยเป็นประชาธิปไตยแล้วหรือยัง?”

ผู้แปลเชื่อว่าเส้นขอบฟ้าทางการเมืองไทยจำกัดให้เราฝันถึงระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจทางเลือกอื่นๆ อย่างจำกัดคับแคบมาก เราจะฝันไกลถึงรูปแบบรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยได้อย่างไร ในเมื่อลักษณะประชาธิปไตยเสรีขั้นพื้นฐานบางมิติยังอยู่นอกเหนือจินตนาการความเป็นไปได้ทางการเมืองของเรา อย่างน้อยที่สุด คุณประโยชน์ของกลุ่มนี้คือการแสดงให้เห็นว่าคนไทยตระหนักไม่มากก็น้อยว่า เรื่องบางเรื่องที่เราไม่สามารถจินตนาการได้เลยว่าจะเกิดขึ้นกับตัวเราในฐานะพลเมืองไทย อันที่จริงแล้วมีประเทศอื่นๆ จำนวนมากได้ทดลองทำมาแล้วและประสบความสำเร็จ (เช่น หากคุณว่างงาน คุณสามารถมีรายได้ประจำทุกเดือนต่อไปได้ถึงสองปี (ดูกรณีประเทศเดนมาร์ก หน้า 143) บางเรื่องที่คุณเหมือนจะขัดกับสามัญสำนึกทั่วไป เช่น กลุ่มคนที่รวยที่สุดในสังคมต้องจ่ายภาษีคิดเป็นอัตราเกือบหรือ

²³ ธร ปีติตล, “4 ปีรัฐประหาร: สวัสดิการสังคม สุขภาพ และชีวิตคนจน: ปัญหา ข้อท้าทาย และทางออก,” *ประชาไท*, 24 พฤษภาคม 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2018/05/77105>.

เทียบเท่าครึ่งหนึ่งของรายได้ของตน (ดูกรณีประเทศเดนมาร์ก หน้า 165) ในขณะที่คนที่จนกว่าจ่ายในอัตราที่น้อยกว่า อันที่จริงเป็นเรื่องธรรมดาสามัญในบางสังคม ผู้แปลหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือเล่มนี้จะช่วยทำให้ผู้อ่านคนไทยสามารถก้าวข้ามเส้นขอบฟ้าความเป็นไปได้ทางการเมืองไทย ขยายการรับรู้และความฝันต่อโลกอื่นๆ ที่เป็นไปได้ ที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรพินธุ์ พัวพันธ์สวัสดิ์



บทนำ

รัฐสวัสดิการเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ของแก่นพื้นฐานหลักของสังคมประชาธิปไตย รัฐสวัสดิการช่วยรับรองว่าสิทธิพื้นฐานจะไม่ได้เป็นแค่สิ่งที่ระบุเป็นเพียงลายลักษณ์อักษร หากแต่สามารถเกิดขึ้นได้ในโลกแห่งความเป็นจริง

หากจะกล่าวอย่างกว้างๆ แล้ว รัฐสวัสดิการเป็นประเด็นข้อถกเถียงที่สำคัญในการเมืองทุกเจตสี ทั้งนี้เพราะจุดยืนที่เรามีต่อรัฐสวัสดิการย่อมสะท้อนแนวคิดของเราต่อประชาธิปไตยและคุณค่าพื้นฐานที่เรายึดถือ คู่มือเล่มนี้มุ่งช่วยให้ผู้อ่านค้นพบจุดยืนของตนในประเด็นถกเถียงข้างต้น รวมไปถึงสามารถชี้แจงขยายความและนำเสนอมันได้

คุณค่าพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยคืออิสรภาพ ความยุติธรรม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คุณค่าเหล่านี้เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ก่อร่างเป็นแนวคิดรัฐสวัสดิการซึ่งเป็นหัวข้อหลักของคู่มือเล่มนี้ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตยจึงเป็นจุดเริ่มต้นของหนังสือเล่มนี้ (บทที่ 2)

เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่าเราไม่สามารถอภิปรายเรื่องนโยบายทางสังคมโดยไม่พาดพิงถึงประเด็นเรื่องการจัดสรรกระจาย [ความมั่งคั่ง ทรัพยากร และสิทธิประโยชน์] ยกตัวอย่างเช่น เราจะจัดสรรและกระจายสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้ภายใต้หลักการแบบใด ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ โอกาสในการทำงานและรายได้ อำนาจ ความมั่นคง สิทธิ และหน้าที่ เนื่องจากประเด็นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ การจัดสรรกระจายข้างต้นจึงต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม ทว่า อะไรที่เราเข้าใจว่าเป็นธรรม ความยุติธรรมหมายถึงอะไรหากมันเป็นเรื่องของปัจเจกส่วนบุคคล มีหลักการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นการรอบกําหนดทั้งการประกันการว่างงาน การศึกษาและระบบการฝึกวิชาชีพ หรือนโยบายประกันสุขภาพหรือไม่ บทที่ 3 จะกล่าวถึงประเด็นเรื่องความยุติธรรมเหล่านี้

รัฐสวัสดิการทั่วโลกได้พัฒนารูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย รัฐเหล่านี้ล้วนแต่ใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบและโครงสร้างที่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม

บทที่ 2: รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย

บทที่ 3: ความยุติธรรมในรัฐสวัสดิการ

บทที่ 4: องค์ประกอบโครงสร้าง และสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ

การออกแบบสถาปัตยกรรมและผลกระทบต่อพลเมืองในแต่ละประเทศนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน เราจะพิจารณาการออกแบบเชิงสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการที่หลากหลายในบทที่ 4

รัฐสวัสดิการมักตกเป็นเหยื่อของข้อวิพากษ์กระแสหลัก หรือแม้กระทั่งข้อวิพากษ์จากฝั่งประชานิยม บทที่ 5 พยายามทำความเข้าใจข้อวิพากษ์เหล่านี้ อีกทั้งกล่าวถึงข้อท้าทายที่รัฐสวัสดิการกำลังเผชิญในเยอรมนี รวมไปถึงนำเสนอมาตรการเบื้องต้นในการรับมือกับข้อท้าทาย

หลังจากที่ได้ชี้แจงและทำความเข้าใจหลักคิดที่เกี่ยวข้องและปัญหาข้อท้าทายแล้ว เนื้อหาของบทที่ 6 จะอุทิศให้แก่ประเด็นเรื่องจุดยืนต่อนโยบายทางสังคมของพรรคต่างๆ ซึ่งเป็นผู้แทนในรัฐสภาของเยอรมนี อีกทั้งชี้ให้เห็นว่าพรรคเหล่านี้สนับสนุนรัฐสวัสดิการรูปแบบใดและนำเสนอมาตรการปฏิรูปแบบไหน

เป้าหมายสำคัญของรัฐสวัสดิการคือการประกันอิสรภาพที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน เป้าหมายนี้ชัดเจน อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการวางแผนการที่จับต้องได้เกี่ยวกับแต่ละประเด็นสำคัญที่รัฐสวัสดิการควรดำเนินการ

เราสามารถระบุห้าประเด็นหัวข้อที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการสร้างรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ เนื่องจากรัฐสวัสดิการต้องพิทักษ์ชีวิตของพลเมืองจากสถานะความเสี่ยงและความผันผวน อีกทั้งรับประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันหนึ่ง ระบบประกันสุขภาพ ประกันการว่างงาน และประกันบำนาญเป็นส่วนประกอบพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ

เนื่องจากรัฐสวัสดิการมุ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกคน นโยบายเกี่ยวกับการศึกษา/การฝึกวิชาชีพจึงเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของการก่อร่างรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ ทั้งนี้เพราะการศึกษา/การฝึกวิชาชีพคือเงื่อนไขเบื้องต้นของการตระหนักรู้สิทธิประชาธิปไตย อีกทั้งเป็นตัวกำหนดการจัดสรรกระจายทรัพยากรทางวัตถุ ในแง่นี้ การศึกษาจึงหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมและโอกาส

นโยบายการจัดเก็บภาษีเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ เราควรถกเถียงประเด็นดังกล่าวในฐานะนโยบายทางสังคม ทั้งนี้เพราะ

บทที่ 5: ข้อท้าทายที่รัฐสวัสดิการกำลังเผชิญ

บทที่ 6: จุดยืนด้านนโยบายทางสังคมของแต่ละพรรคการเมือง

บทที่ 7: ประเด็นสำคัญของรัฐสวัสดิการ

งาน บำนาญ และการบริการสุขภาพ

การศึกษา

ภาษี

สิทธิประโยชน์ด้านความมั่นคงทางสังคมมีแหล่งที่มาจากภาษี ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ ภาษีคือเครื่องมือหลักในการใช้กำหนดทิศทางการกระจายรายได้และความมั่งคั่งในสังคม

บทที่ 2 รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย¹

ประเด็นหลักในบทนี้:

- อภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสวัสดิการกับประชาธิปไตย
- อธิบายความคิดพื้นฐานว่าด้วยการก่อร่างของสังคมประชาธิปไตยในรัฐสวัสดิการ บนหลักอิสรภาพ ความเท่าเทียม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- นำเสนอบทบาทของรัฐสวัสดิการในการมอบสิทธิทางการเมือง พลเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขั้นพื้นฐาน

“สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคือสหพันธรัฐประชาธิปไตยและสหพันธรัฐสังคม”
นี่คือประโยคแรกที่เขียนไว้ในมาตรา 20 ของกฎหมายพื้นฐานเยอรมนีหรือ
รัฐธรรมนูญนั่นเอง รัฐธรรมนูญเยอรมนียังระบุหลักการประชาธิปไตย หลัก

รัฐสวัสดิการ หมายถึงรัฐประชาธิปไตย
ซึ่งไม่เพียงแต่รับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน
และอิสรภาพส่วนบุคคลและทางเศรษฐกิจ
ตามรัฐธรรมนูญ (เป็นนิติรัฐ) ยังต้องเป็น
รัฐที่ใช้มาตรการทางกฎหมาย ทางกา-
รเมือง และทางวัตถุเพื่อคลายความตึง
เครียดทางสังคมและทำให้เกิดความเท่า
เทียมกันท่ามกลางความแตกต่างทางสังคม
(ในระดับหนึ่ง) ในแง่นี้ หลักรัฐสวัสดิการ
เกี่ยวข้องกับเป้าหมายเรื่องความยุติธรรม
ภายใต้นิติรัฐและได้ถูกระบุไว้ในมาตราที่
20 และ 28 ของรัฐธรรมนูญ (Das Poli-
tiklexikon 2006: 282)

นอกจากนี้ ตามเจตนารมณ์ของ “บิดาและมารดา
ของรัฐธรรมนูญ” หลักการเหล่านี้ต้อง
มีผลเท่าเทียมกันทางกฎหมาย

ในขณะที่หลักประชาธิปไตยและ
หลักนิติรัฐได้ถูกอธิบายขยายความ
ไว้อย่างละเอียดในมาตราต่างๆ ของ
กฎหมายพื้นฐานของเยอรมนี ทว่า
ไม่มีการระบุหลักการว่าด้วยรัฐสวัสดิการ
ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง นี้ไม่ใช่
เรื่องน่าแปลกใจหากเรามีความเข้าใจ
ว่าหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของการ
ก่อร่างสร้างองคภาพรัฐสวัสดิการ
คือความยุติธรรม (justice)

เยอรมนี: สหพันธรัฐ
ทางสังคม (social
federal state)

องคภาพของรัฐ
สวัสดิการ: คำถามเรื่อง
ความยุติธรรม

¹ ในระหว่างเตรียมบทนี้ มีการสำรวจอ้างอิงความคิดของนักคิดต่อไปนี้ Kneip (2003),
Preuß (1990), Scanlon (2005), Kaufmann (2003) และ Ritter (1991)

อะไรคือความ
ยุติธรรม-ข้อพิพาท
ตั้งแต่สมัยโบราณ

นโยบายทางสังคม-
วาระเชิงนโยบาย
เฉกเช่นเรื่องอื่นๆ?

ประชาธิปไตย: คำที่
ไม่มีวันซ้ำซากจำเจ

มนุษย์ถกเถียงกันมาแต่ช้านานเกี่ยวกับความหมายของความยุติธรรม เนื้อหาส่วนใหญ่ในคู่มือเล่มนี้จะอุทิศให้แก่การอภิปรายว่าอะไรกันที่ประกอบสร้างเป็นรัฐสวัสดิการที่เป็นธรรม อะไรที่เป็นคุณประโยชน์และข้อเสียของรัฐสวัสดิการที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และการแสวงหารูปแบบรัฐสวัสดิการทางเลือกอื่นๆ

ก่อนที่เราจะศึกษาประเด็นและมิติต่างๆ ของนโยบายทางสังคมอย่างละเอียด เราควรพิจารณาความสัมพันธ์รากฐานระหว่างประชาธิปไตยกับรัฐสวัสดิการเป็นอันดับแรก

บ่อยครั้ง ดูเหมือนว่านโยบายทางสังคมเป็นวาระเชิงนโยบายประเภทหนึ่งในหลายวาระ กระนั้น นโยบายทางสังคมแตกต่างไปจากนโยบายเรื่องอื่นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า งบประมาณรัฐบาลกลางถูกใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายทางสังคมในสัดส่วนที่มากที่สุด อีกทั้งพลเมืองทุกคนล้วนมีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางสังคม ไม่ว่าจะทางตรง (โดยผ่านการรับสิทธิประโยชน์) หรือทางอ้อม (โดยการจ่ายเงินในรูปแบบภาษีและเงินสมทบ [tax and contribution]) การที่เราปฏิบัติต่อนโยบายทางสังคมอย่างยุติธรรมยังสะท้อนออกมาผ่านเนื้อหาที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ทว่า ประชาธิปไตยและรัฐสวัสดิการมีความเกี่ยวข้องกันอย่างพิเศษอย่างไร

ประชาธิปไตย หมายถึงการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองเหมือนกัน ทุกคนมีศักดิ์ศรีและได้รับการเคารพอย่างเท่าเทียมกัน เราอาจจะมองว่าคำนิยามข้างต้นได้ถูกเอ่ยถึงอย่างดาษดื่นและซ้ำซากจำเจ อย่างไรก็ตาม เราควรตระหนักว่า อริสโตเติล นักปรัชญาผู้ทรงอิทธิพลต่อนักคิดรุ่นหลังผู้นำเสนอความคิดทางการเมืองที่ยังได้รับการยอมรับจนถึงทุกวันนี้ กลับมองว่ามีกลุ่มคนบางประเภทที่ไม่สามารถใช้ชีวิตเป็นอิสระได้ อริสโตเติลคิดว่ามนุษย์บางจำพวกเกิดมาเพื่อเป็นทาสโดยธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้น เขายังมองว่าผู้หญิงไม่ควรมีสถานะเท่าเทียมกับผู้ชาย อาจกล่าวได้ว่าการให้สิทธิผู้หญิงในการเลือกตั้งถือเป็นหมุดหมายสำคัญของพัฒนาการทางความคิดว่าด้วยสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียม ในขณะที่ผู้หญิงในเยอรมนีได้รับสิทธิในการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1919 ผู้หญิงในสวีเดนต้องรอ

จนถึง ค.ศ. 1971 ตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ความคิดเรื่องสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียมกันไม่ใช่เรื่องซ้ำซากจำเจน่าเบื่อ อีกทั้งบางแง่มุมของมันยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ซึ่งเป็นพัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้เอง

ความเสมอภาคเท่าเทียมทั้งในแง่ศักดิ์ศรี การได้รับความเคารพ และการกำหนดตนเองจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานเบื้องต้นของประชาธิปไตย ดังตัวอย่างหลายกรณี เงื่อนไขเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้เอง ทว่าจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยอื่นๆ การเคารพตนเองและการกำหนดตนเองอยู่บนเงื่อนไขของการได้รับจัดสรรทรัพยากรพื้นฐาน หากปราศจากอาหารและที่พักอาศัยแล้ว อีสรภาพอันยิ่งใหญ่ที่สุดที่ถูกระบุเป็นลายลักษณ์อักษรก็ดูเหมือนจะมีคุณค่าเพียงน้อยนิด ด้วยเหตุนี้ รัฐสวัสดิการจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการช่วยสร้างเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการบรรลุอีสรภาพและประชาธิปไตย

นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของ เช่น อาหาร และที่พักอาศัยแล้ว ยังมีสิ่งของและทรัพยากรอื่นๆ ที่ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงได้มีฉะนั้นแล้วประชาธิปไตยก็จะเป็นเพียงคำกลวงๆ ที่ว่างเปล่า สิ่งเหล่านี้ได้แก่ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ และข้อมูลข่าวสาร อนึ่ง การคุ้มครองพลเมืองให้รอดพ้นจากภัยความยากจน อีกทั้งสนับสนุนให้เขาได้รับการศึกษา/การฝึกวิชาชีพต้องไม่ถูกกลดทอนให้เป็นเพียงแคกกิจกรรมการกุศลหรือการรวมพลังของผู้มีคุณธรรม หากแต่ต้องกระทำผ่านนโยบายทางสังคม ดังนั้น ประชาธิปไตยที่แท้จริงจะไม่มีวันเกิดขึ้นหากปราศจากนโยบายทางสังคม รัฐประชาธิปไตยต้องเป็นรัฐสวัสดิการ

สายสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการคุ้มครองทางสังคมเป็นแก่นความคิดสำคัญของสังคมประชาธิปไตยเสมอมา ยกตัวอย่างเช่น คณะ “ประชุมของสมาคมคนงานเยอรมนี” ได้ประกาศไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1868 ว่า “อีสรภาพทางการเมืองคือเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้สำหรับการปลดออกทางเศรษฐกิจของชนชั้นแรงงาน ด้วยเหตุนี้ ประเด็นคำถามทางสังคมจึงไม่สามารถแยกขาดจากประเด็นคำถามทางการเมือง อีสรภาพทางการเมืองจะเป็นตัวชี้ขาดคำตอบ[ของคำถามเหล่านี้]และจะเป็นไปได้ภายใต้รัฐที่เป็น

รัฐสวัสดิการ: เงื่อนไขพื้นฐานสำหรับการบรรลุอีสรภาพที่แท้จริงและประชาธิปไตย

รัฐประชาธิปไตยต้องเป็นรัฐสวัสดิการ!

สังคมประชาธิปไตย: ประเด็นคำถามทางสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ยุคแรกเริ่ม

ประชาธิปไตยเท่านั้น” ในเวลา 150 ปี มีการใคร่ครวญพิจารณาสายสัมพันธ์ข้างต้นอย่างสม่ำเสมอ และบัดนี้แผนการแนวนโยบายพรรค SPD (พรรคประชาธิปไตยสังคมแห่งเยอรมนี) ได้กล่าวถึงมันอย่างชัดเจนว่า

“รัฐสวัสดิการคือผลสำเร็จทางอารยธรรมที่ยิ่งใหญ่ในศตวรรษที่ 21 มันเติมเต็มสิทธิพลเมืองและอิสรภาพด้วยสิทธิทางสังคม ด้วยเหตุนี้ สำหรับพวกเราแล้ว ประชาธิปไตยและรัฐสวัสดิการคือสิ่งที่ต้องขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน รัฐสวัสดิการปลดปล่อยผู้คนนับล้านให้เป็นอิสระจากข้อจำกัดอันมีที่มาจากภูมิหลังทางสังคมของพวกเขา มันช่วยปกป้องพวกเขาจากความยากลำบากในระบบตลาด และเปิดโอกาสให้พวกเขาใช้ชีวิตตามเจตจำนงของพวกเขาเองได้ สิ่งเหล่านี้คือพื้นฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจที่มีพลวัต ที่สามารถสร้างความเจริญมั่งคั่งได้.. เรากำลังพัฒนาให้รัฐสวัสดิการยกระดับขึ้นเป็นรัฐสวัสดิการแบบป้องกัน (preventive welfare state) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ความมั่นคงในชีวิตและการไต่ระดับทางสังคมเป็นจริงได้ในยุคสมัยของพวกเรา” (SPD Hamburg Programme 2007: 55, 56)

แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการแบบป้องกัน-โปรตุเกสตัวแบบสังคมประชาธิปไตยในบทที่ 4

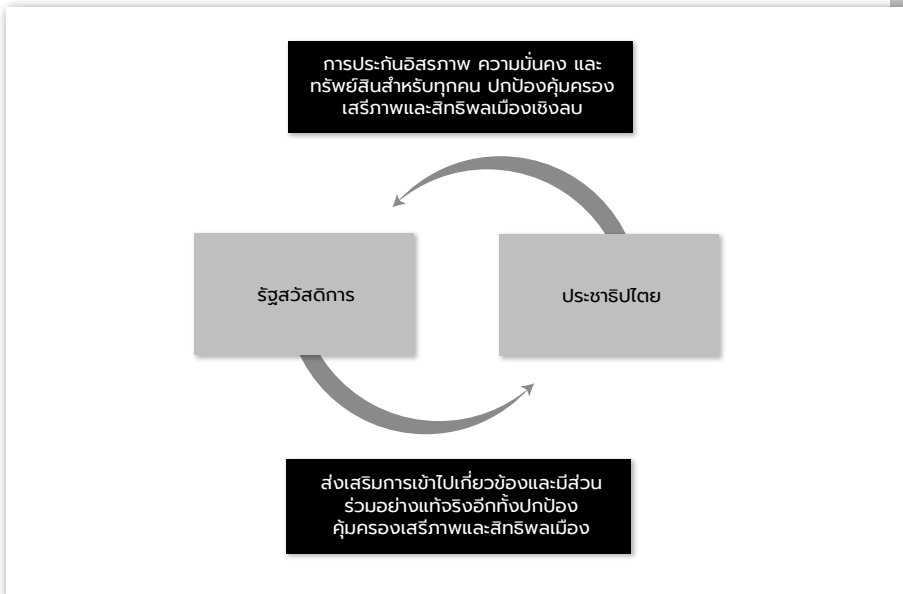
แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการแบบป้องกันที่ถูกกล่าวถึงในที่นี้เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายรัฐสวัสดิการที่ประสบความสำเร็จในหมู่ประเทศสแกนดิเนเวีย ดังที่รู้จักกันในนามความหลากหลาย “ทางสังคมประชาธิปไตย” ของรัฐสวัสดิการซึ่งบทที่ 4 (องค์ประกอบ โครงสร้าง และสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ) จะกล่าวถึงโดยลงลึกในรายละเอียด

รัฐสวัสดิการ: เป็นมากกว่าแค่การประกันการยังชีพ

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ผลการวิจัยสะท้อนออกมาครั้งแล้วครั้งเล่าว่า ประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีรากฐานทั้งเชิงวัตถุและที่ไม่ใช่วัตถุซึ่งมากกว่าแค่การช่วยให้พลเมืองมีชีวิตรอด ยกตัวอย่างเช่น ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันได้แก่ เข้าร่วมการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในพรรคการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองรูปแบบต่างๆ กิจกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ได้กล่าวไปข้างต้น

เงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วม (ทางการเมือง) เชิงรุก

ในเชิงปฏิบัติ คนว่างงาน คนที่มีรายได้น้อย และคนที่ขาดโอกาสในการศึกษาหรือไม่ได้รับการฝึกฝนทางวิชาชีพมักไม่ค่อยได้ใช้สิทธิทางการเมืองของตนมากเท่าไรนัก ด้วยเหตุนี้ การยอมรับสิทธิพลเมือง เสรีภาพ และสิทธิ



รูปที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสวัสดิการกับประชาธิปไตย

ทางการเมืองอย่างเท่าเทียม หรือพูดสั้นๆ ว่า เงื่อนไขพื้นฐานของประชาธิปไตย อย่างน้อยที่สุดจะต้องอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับสภาวะชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจ

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการมักจะหนีไม่พ้นเรื่องต้นทุนที่ต้องจ่ายเพื่อที่จะบรรลุมัน นอกจากนี้ บางครั้งยังมีผู้กล่าวอ้างว่านโยบายทางสังคมเป็นอุปสรรคขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กระนั้น ข้อกล่าวอ้างหลายข้อมีลักษณะขัดแย้งกับความจริงที่ว่าประชาธิปไตยและรัฐสวัสดิการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ ด้วยเหตุนี้มันจึงเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ขึ้น กล่าวคือ ประชาธิปไตยไม่ได้เป็นเรื่องของกำไรขาดทุน เราไม่สามารถวัดระดับอิสรภาพและประชาธิปไตยในแง่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้

ยิ่งไปกว่านั้น ข้อวิพากษ์วิจารณ์มากมายที่ถูกยกขึ้นมาโจมตีรัฐสวัสดิการ มักจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเมื่อเราพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน ยกตัวอย่างเช่น หลายประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการอย่างเข้มข้นที่สุดยัง

การมีรัฐสวัสดิการมีค่าใช้จ่าย “สูงเกินไป” หรือไม่ เป็นไปได้หรือไม่ที่ประชาธิปไตยจะมีค่าใช้จ่ายที่ “สูงเกินไป”

ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการอย่างเข้มข้น มักจะประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ

รัฐสวัสดิการหมายถึง
การจัดสรรกระจาย
[ความมั่งคั่งกลับคืนสู่
สังคม] (Redistribu-
tion)

เหตุผลที่ชอบธรรม:
หลักนิติรัฐเท่านั้นที่จะ
พิทักษ์ทรัพย์สินได้

รัฐสวัสดิการ: อิสระภาพ
เชิงลบและเชิงบวก
(negative and
positive freedom)

เป็นประเทศประชาธิปไตยที่ร่ำรวยที่สุดอีกด้วย

อีกทั้งยังไม่มีหลักฐานสนับสนุนคำกล่าวอ้างที่ว่ารัฐสวัสดิการที่ก้าวไกลจะประสบข้อจำกัดทางด้านการเงิน และจำเป็นต้องประสบกับปัญหาหนี้สาธารณะในระดับสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการขนาดใหญ่และมีหนี้สาธารณะสูง แต่ก็ยังมีหลายประเทศที่ทุ่มเทงบรายจ่ายทางสังคมพร้อมกับมีหนี้สาธารณะในระดับที่ต่ำ

ข้อกังขาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต้นทุนของรัฐสวัสดิการนำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ยอดนิยมอีกข้อหนึ่ง นั่นคือนโยบายทางสังคมหมายถึงการจัดสรรกระจาย [ความมั่งคั่ง] และการจัดสรรกระจาย [ความมั่งคั่ง] หมายความว่าใครก็ตามที่มีกำลังทรัพย์มากยอมเสียทรัพย์ส่วนหนึ่งของตนให้แก่สังคม ในขณะที่คนที่มีความมั่งคั่งน้อยจะเป็นผู้รับ สำหรับบางคนแล้ว กระบวนการข้างต้นถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรมโดยมองว่ามีลักษณะของการอุปถัมภ์หรือแม้กระทั่งเป็นการเวนคืน

ในความเป็นจริงแล้ว เป็นเรื่องธรรมดาที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงการกระจายรายได้ คุณค่าชุดความคิดที่สนับสนุนการกระทำดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน กล่าวคือ สิทธิในทรัพย์สินจะมีความหมายเพียงน้อยนิดหากปราศจากนิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นต้น ด้วยเหตุนี้นิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจึงอยู่บนเงื่อนไขของการที่พลเมืองทุกคนในรัฐสามารถกำหนดชะตาชีวิตตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับหนึ่ง

เพราะฉะนั้น การเข้าไปแทรกแซงการกระจายรายได้ซึ่งมีที่มาจากระบบตลาดด้วยวิธีการเก็บภาษีและเงินสมทบจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิทักษ์อิสรภาพ ความมั่นคง และทรัพย์สินสำหรับทุกคน นี่จึงไม่ใช่ปัญหาของการไปเบียดเบียนกรรมสิทธิ์ของใคร หากแต่เป็นปัญหาเรื่องการพรางสิ่งที่สำคัญที่สุดโดยสมบูรณ์ในชีวิตของคนบางกลุ่มเสียมากกว่า

เสรีภาพและสิทธิพลเมืองเชิงลบหมายถึงอิสรภาพที่คุ้มครองปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกชุมชนรุกรานคุกคาม ในขณะที่อิสรภาพเชิงบวกคืออิสรภาพของใครก็ตามในการดำเนินชีวิตตามความต้องการของตนเองและบรรลุเป้าหมายที่ตนเองตั้งไว้ได้ หากมองจากจุดยืนแบบสังคมประชาธิปไตยแล้ว มีความจำเป็น

ที่จะต้องบรรลุทั้งอิสรภาพเชิงลบและเชิงบวกอย่างเท่าเทียมกัน² ใครก็ตามที่วิพากษ์รัฐสวัสดิการโดยอ้างว่านโยบายทางสังคมและการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งคือการอุปถัมภ์หรือการยึดทรัพย์ควรตระหนักถึงความจริงที่ว่าไม่ใช่ทุกคนจะสามารถมีแม้กระทั่งอิสรภาพ[เชิงลบ]ที่เขาหวังเห็นเสียด้วยซ้ำ

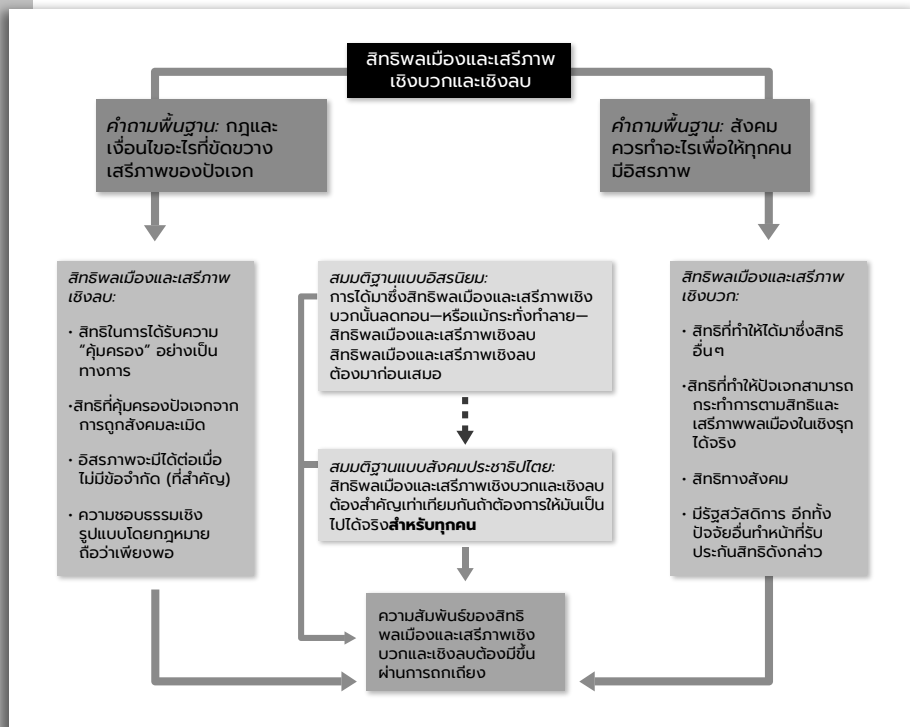
“อิสรภาพหมายถึงความเป็นไปได้ของทุกชีวิตในการกำหนดตนเอง มนุษย์ทุกคนมีศักยภาพและสามารถที่จะบรรลุอิสรภาพที่ว่านี้ สังคมคือปัจจัยชี้ขาดว่าคุณจะสามารถใช้ชีวิตในลักษณะข้างต้นได้หรือไม่ ประชาชนจะต้องเป็นอิสระจากสภาวะพึ่งพาอันต้อยต่ำ จากความยากจนขั้นแค้นและความกลัว ประชาชนต้องได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนและเข้าไปมีบทบาททางสังคมและการเมืองอย่างมีความรับผิดชอบ บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเพียงพอเท่านั้นจึงจะสามารถบรรลุอิสรภาพของเขาได้” (Hamburg Programme 2007: 15)

ในทัศนะแบบประชาธิปไตย นโยบายทางสังคมไม่ได้เป็นเพียงแค่นโยบายหนึ่งในหลายๆ แนว หากแต่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด เราจะเข้าใจประโยคข้างต้นได้ก็ต่อเมื่อเรานิยามประชาธิปไตยว่าไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การรับรองสิทธิพลเมืองและเสรีภาพแบบทางการเลือกตั้ง และระบบตุลาการที่เป็นอิสระเพียงเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในชีวิตทางสังคมและการเมืองอย่างแท้จริง จุดยืนที่ว่านี้ยังเป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ การบรรลุสิทธิขั้นพื้นฐานในโลกแห่งความจริงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ดังที่คู่มือความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตยได้อธิบายไว้ดังนี้

สายสัมพันธ์ที่แยกจากกันไม่ได้: รัฐสวัสดิการและประชาธิปไตย

² สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอิสรภาพเชิงลบและบวก โปรดดู คู่มือเล่มที่ 1: ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย (2008), หน้า 120-123.

“ถ้าหากเราต้องการให้สิทธิพลเมืองและเสรีภาพเชิงลบเป็นมากกว่าแค่ลายลักษณ์อักษร ที่ถูกระบุไว้อย่างเป็นทางการ ถ้าหากเราต้องการให้มันมีผลบังคับใช้ได้จริงกับทุกคน การมอบสิทธิพลเมืองและเสรีภาพเชิงบวกคือปัจจัยสำคัญ นี่หมายความว่ากลุ่มคนรวยจะต้องยอมรับหลักการจัดสรรกระจาย[ความมั่งคั่ง]ทางสังคม... หากปราศจากการกระจายความมั่งคั่งทางสังคมซึ่งบ่อยครั้งรัฐจะเป็นผู้จัดการแล้ว สิทธิพลเมืองและเสรีภาพก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้สำหรับพลเมืองทุกคน” (คู่มือเล่มที่ 1, ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย: 128)



รูปที่ 2: สิทธิพลเมืองและเสรีภาพเชิงบวกและเชิงลบ

บทที่ 3 ความยุติธรรมในรัฐสวัสดิการ¹

ประเด็นหลักในบทนี้:

- หลักการสำคัญสี่ประการของความคิดเรื่องความยุติธรรมในการจัดสรรกระจาย [ความมั่งคั่ง] (distributive justice) อันได้แก่ ความเท่าเทียม ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน ความยุติธรรมบนฐานของความต้อการ และความเท่าเทียมกันในโอกาส เราจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหลักการสี่ข้อข้างต้น
- วิเคราะห์หลักการทั่วไปเกี่ยวกับเพศสภาพและความยุติธรรมระหว่างช่วงอายุ (inter-generational justice)
- ในส่วนเพิ่มเติม เอียร์ฮาร์ด แอปเปลอร์ (Erhard Eppler) จะพาไปสำรวจการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรม” ในการเมืองชีวิตประจำวัน

ความยุติธรรมเป็นมาตรฐานวัดตัดสินและประเมินพฤติกรรมของเราที่กระทำต่อผู้อื่น สิ่งที่เราเรียกว่า “ความยุติธรรมทางสังคม (social justice)” จึงหมายถึงพฤติกรรมที่เรากระทำต่อผู้อื่น เพียงแต่ว่าในกรณีนี้ผู้กระทำคือรัฐหรือสังคมด้วยเหตุนี้ สิ่งที่กำลังกลายเป็นประเด็นถกเถียงคือ รัฐควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์วัดการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งและทรัพยากร

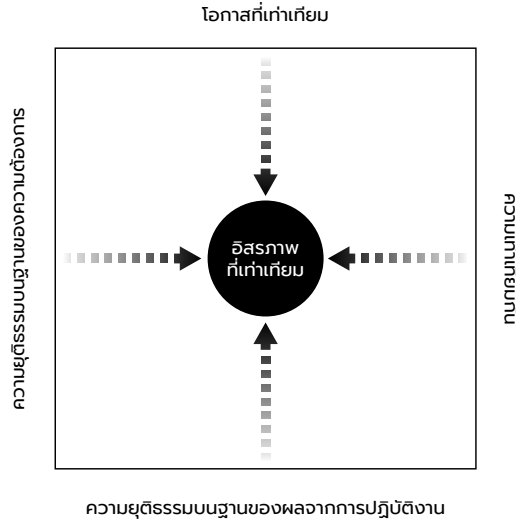
ก่อนหน้านี้ เราได้กล่าวอย่างคร่าว ๆ ถึงการจัดสรรกระจายทรัพยากรโดยรัฐไปแล้ว โดยเริ่มต้นจากฐานความคิดที่ว่าพลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน พวกเขาจึงควรได้รับโอกาสเหมือนกันในการใช้ชีวิตที่พวกเขากำหนดตนเองได้และเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

“ความยุติธรรมบนฐานของศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันของทุกคน นี่หมายถึงการมีอิสรภาพที่เท่าเทียมและโอกาสในชีวิตที่เท่าเทียมโดยไม่ขึ้นอยู่กับภูมิหลังหรือเพศสภาพ” (Hamburg Programme 2007: 15)

ทำอย่างไรให้การ
จัดสรรกระจายความ
มั่งคั่งมีความเป็นธรรม

งานเขียนเพิ่มเติม
คู่มือเล่มที่ 1:
ความคิดพื้นฐานว่าด้วย
สังคมประชาธิปไตย
(2008), บทที่ 2.2

¹ ความคิดที่ถูกลำเอียงในงานเขียนของ Becker/Hauser (2004), Gosepath (2004), Kersting (2000); Petring/Henkes (2007), Döring (1998), Kersting (2001) และ Lessenich (2003) มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการเตรียมบทนี้



รูปที่ 3: แนวคิดเรื่องความยุติธรรมสี่แบบ

เหมือนกันสำหรับทุกคน?

แต่เราจะบรรลุความยุติธรรมในความหมายข้างต้นนี้ได้อย่างไร นี่หมายความว่าพลเมืองทุกคนควรได้รับทุกอย่างเหมือนกันหมดเช่นนั้นหรือ หรือความเหมือนกันที่ว่านี้หมายถึงในแง่ของผลลัพธ์ หรือมันหมายถึงการสนองความต้องการเชิงปัจเจกที่จำเป็นในระดับหนึ่งแก่พลเมืองทุกคน หรือการจัดสรรกระจายสิทธิประโยชน์และทรัพยากรควรอยู่บนผลของการปฏิบัติและความดีความชอบของผู้รับ สุดท้าย แทนที่จะเป็นวัตถุประสงค์ สิ่งที่เราควรจัดสรรกระจายอย่างเท่าเทียมควรจะเป็นโอกาสหรือไม่

หลักการสี่ข้อ: ความเท่าเทียม โอกาสที่เท่าเทียม ผลงานและความต้องการ

ในเนื้อหาส่วนถัดไป เราจะพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าหลักการสี่ข้อต่อไปนี้นำประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ความเท่าเทียม ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ และโอกาสที่เท่าเทียม อีกทั้งเราจะสามารถหาเหตุผลชอบธรรมให้แก่การนำแนวนโยบายของรัฐสวัสดิการไปปฏิบัติจริงอย่างไร อนึ่ง ความคิดเรื่องความยุติธรรมที่เป็นประเด็นถกเถียงในที่นี้คือแก่นสำคัญของความคิดว่าด้วยความยุติธรรมเชิงกระจายจัดสรร (distributive justice)

ในส่วนนี้ เราจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการว่าด้วยความยุติธรรมสองประการที่สำคัญอันได้แก่ ความยุติธรรมทางเพศสภาพ (gender justice) และความยุติธรรมระหว่างช่วงอายุ (intergenerational justice) ความยุติธรรมเชิงการกระจายจัดสรรเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ว่า รัฐจะจัดการกับความแตกต่างในหมู่ประชาชนอย่างไร พูดอย่างง่าย ๆ คือ หลักการที่แตกต่างกัน จะถูกใช้ในมิติปัญหาที่ต่างกัน

หลักการเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย และหลักการที่ว่ามีความจำเป็นต้องกระทำการบางอย่างในขณะนี้เพื่อปกป้องรักษาปัจจัยพื้นฐานชีวิตของคนรุ่นหลังในอนาคต ทั้งสองหลักการนี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องการเมืองของปัจเจกชน ทว่าต้องเป็นแนวปฏิบัติพื้นฐานที่สำคัญของนโยบาย (ทางสังคม) โดยรวม

ความยุติธรรมทางเพศ

เอวา เฟล็กเกอ (Eva Flecken)

เป็นธรรมหรือไม่ที่บุคคลผู้เป็นแม่มีชีวิตการทำงานน้อยกว่าผู้เป็นพ่อ เป็นธรรมหรือไม่ที่คณงานเพศหญิงมีรายได้น้อยกว่าแรงงานเพศชาย เป็นธรรมหรือไม่ที่นับวันนักเรียนชายจะมีผลการเรียนที่แย่กว่านักเรียนหญิง

นี่เป็นเพียงคำถามส่วนหนึ่งที่ถูกตั้งขึ้นหากเราพยายามมองผ่านกรอบความคิดเรื่องความยุติธรรมทางเพศ ความยุติธรรมทางเพศคือการพิจารณาเชิงระบบเกี่ยวกับความเป็นจริงของชีวิตของหญิงและชายในทุกๆ มิติเชิงนโยบาย ในหลายๆแง่มุม ความยุติธรรมทางเพศมีลักษณะทับซ้อนกับหลักการสี่ข้อที่เป็นแก่นกลางของหลักความยุติธรรมเชิงกระจายจัดสรร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการเรื่องโอกาสที่เท่าเทียมและความเท่าเทียมของผลลัพธ์

แม้ว่าการระบุปัญหาเรื่องความยุติธรรมทางเพศจะไม่ใช่เรื่องใหม่เสียทีเดียว แต่ที่ผ่านไม่ได้มีการลดความแตกต่างทางเพศสภาพอย่างมีนัยสำคัญ เรื่องดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญในเชิงการเมืองและสังคมเนื่องจากข้อถกเถียงเรื่องการลาคลอด/ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร (parental leave) สำหรับผู้ชาย (ในประเทศ

หลักการซึ่งครอบคลุม
รอบด้าน: ความ
ยุติธรรมทางเพศและ
ระหว่างช่วงอายุ

งานเขียนเพิ่มเติม
Friedrich-Ebert-Stiftung
(ed.) (2009a),
Thematic portal:
Women-Men-Gender,
www.fes.de/gender.

Friedrich-Ebert-Stiftung
(2009b) (ed.), Alter,
Arbeit, Armut?
Altersarmut von
Frauen verhindern!,
Berlin 2009.

Christine Färber,
Ulrike Spangenberg,
Barbara Stiegler
(2008), Umsteuern:
gute Gründe für ein
Ende des
Ehegattensplittings,
Friedrich-Ebert-Stiftung
(ed.), Bonn.

งานเขียนเพิ่มเติม

Friedrich-Ebert-Stiftung
(ed.) (2006), *Generationengerechtigkeit. Thematic module of the FES Online-Akademie*, www.fes-online-akademie.de.

Peter Bofinger (2009), *Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive*, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.

Björn Böhning und Kai Burmeister (ed.) (2004), *Generation & Gerechtigkeit*, Hamburg.

เยอรมนีมักจะเรียกกันว่า “Wickelvolontariate” หรือ “การฝึกงานเปลี่ยนผ้าอ้อม (nappy-changing internship)” และข้อถกเถียงเรื่องการเลี้ยงดูบุตรที่แย่ (bad parenting) ยังคงหาข้อสรุปไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามกลับทวีความดุเดือดร้อนแรงและมีผู้ออกความเห็นคนสำคัญหลายคนคอยกวนน้ำให้ขุ่นอยู่เสมอ

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเด็นข้อเรียกร้องของฝ่ายสตรีนิยมได้เปลี่ยนแปลงโดยมีการหันไปให้ความสำคัญกับเรื่องใหม่ๆ ทุกวันนี้ ฝ่ายสตรีนิยมเน้นย้ำความสำคัญของสิทธิที่เท่าเทียมกันบนฐานของการใช้ชีวิตคู่และมีข้อเรียกร้องสิทธิที่มีลักษณะถอนรากถอนโคนซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นในช่วงทศวรรษ 1970 น้อยลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายสตรีนิยมจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการในเชิงโครงสร้าง ข้อเรียกร้องของฝ่ายนี้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองอยู่

หากเราหันกลับมาพิจารณารัฐสวัสดิการของเยอรมนีแล้ว เราจะพบว่าเนื้อหาข้างต้นนั้นสอดคล้องอย่างสมเหตุสมผล ยกตัวอย่างเช่น ผู้หญิงยังคงเป็นผู้ได้รับผลกระทบหลักจากปัญหาความยากจนในหมู่ผู้สูงวัย อีกทั้งในทางปฏิบัติการแสดงภาษีคู่สมรสส่งผลเสียต่อการจ้างงานของผู้หญิง แต่ในอีกด้านหนึ่งดูเหมือนว่าความอยู่ดีธรรมทางเพศมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ในบางด้าน อาทิ ในระบบการศึกษาปัจจุบัน เด็กผู้ชายอยู่ในสถานะที่แย่กว่าด้วยเหตุนี้ ทั้งเพศหญิงและชายล้วนแต่เผชิญกับปัญหาความอยู่ดีธรรมที่ว่า เราไม่ควรมองว่าเป็นการหักล้างชดเชยซึ่งกันและกันระหว่างสองเพศในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งนี้เพราะความผิดเพี้ยนสองเรื่องไม่มีทางนำไปสู่ความถูกต้องได้

ในทางตรงกันข้าม เราควรใส่ใจข้อเท็จจริงที่ว่าสังคมสมัยใหม่ก่อปรด้วยความอยู่ดีธรรมทางเพศที่มีหลากหลายมิติ คุณพ่อเลี้ยงเดี่ยวต่างคุณเคยกับปัญหาการเลี้ยงลูกไม่ต่างไปจากคุณแม่เลี้ยงเดี่ยว บุรุษพยาบาลได้รับความเดือดร้อนจากการลดค่าแรงที่ต่ำล้าเส้นกฎหมายไม่ต่างไปจากพยาบาลหญิง ดังนั้น ประเด็นความอยู่ดีธรรมทางเพศจึงมีลักษณะสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งยังร่วมสมัยเป็นอย่างมาก

สังคมที่มีลักษณะพหุนิยมไม่เพียงแต่จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เรื่องความอยู่ดีธรรมเชิงกระจายจัดสรรที่ซับซ้อนรอบด้านมากขึ้น หากแต่ยังต้องมีมุมมองที่กว้างเกี่ยวกับหลักความอยู่ดีธรรมที่มีหลากหลายชั้นมากขึ้น ความอยู่ดีธรรมทางเพศก็เช่นเดียวกัน

ความยุติธรรมระหว่างช่วงอายุเกี่ยวข้องกับการจัดสรรกระจายสิ่งของในหมู่ผู้เยาว์และผู้สูงวัย และอีกด้านหนึ่งระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นถัดไปในอนาคต ตัวอย่างคลาสสิกที่สะท้อนปัญหาความยุติธรรมระหว่างช่วงอายุคือการทำลายสิ่งแวดลอม อย่างไรก็ดีตาม นวัตกรรมแนวคิดดังกล่าวมักจะถูกชี้ให้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้ทุนสนับสนุนรัฐสวัสดิการและเพิ่มหนี้สาธารณะ ประเด็นดังกล่าวได้กลายมาเป็นข้อถกเถียงที่ดุเดือดและยังหาข้อสรุปไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมันถูกใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับเป้าหมายทางการเมืองอื่นๆ อาทิ การตัดงบประมาณการศึกษาหรือระบบความมั่นคงทางสังคม

แผนการฮัมบูร์กของพรรค SPD พยายามนำเสนอความคิดเรื่องความยุติธรรมระหว่างช่วงอายุที่รอบด้านมากขึ้น “สำหรับพวกเราแล้ว นโยบายการเงินที่ถูกต้องเหมาะสมต้องหมายความว่าเราไม่ได้ใช้ชีวิตอยู่ทุกวันนี้บนฐานของการเอาเปรียบชีวิตของคนรุ่นถัดไป อย่างไรก็ดี การวางงบประมาณสาธารณะต้องหลีกเลี่ยงการทิ้งโครงสร้างพื้นฐานที่เสื่อมโทรมไว้ให้คนรุ่นหลัง ความรับผิดชอบของพวกเราต่อคนรุ่นถัดไปหมายรวมถึงการที่เราต้องลดหนี้สาธารณะ และในขณะเดียวกันก็ทุ่มงบประมาณไปยังภาคการศึกษา/ฝึกอบรม การทำวิจัย และโครงสร้างพื้นฐาน” (Hamburg Programme 2007: 46)

3.1 ความเท่าเทียม (Equality)

การเรียกร้องความ
เท่าเทียมทางกฎหมาย
และการเมืองใน
ศตวรรษที่ 19

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการเรื่องความยุติธรรม แนวคิดความเท่าเทียมเน้นย้ำจุดยืนที่ว่าสมาชิกในสังคมจะต้องถูกปฏิบัติเหมือนกันในเชิงกฎหมาย การเมือง สังคม และเศรษฐกิจ หัวใจสำคัญของการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) คือการเรียกร้อง “เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ [ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว]” นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ขบวนการแรงงานต่างอุทิศตนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมทางการเมืองและกฎหมายสำหรับทุกคน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ขบวนการแรงงานไม่ได้ต่อสู้เพื่อการปลดปล่อยคนงานให้เป็นอิสระเพียงเท่านั้น แต่เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพสำหรับทุกคน

“การต่อสู้เพื่อปลดปล่อยชนชั้นแรงงานไม่ได้เป็นการต่อสู้เพื่ออภิสิทธิ์และการผูกขาดของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง แต่เพื่อสิทธิที่เท่าเทียมและหน้าที่ของผู้ภักด์ที่เท่าเทียม” (Programme of the assembly of the German Workers’ Associations, Nuremburg 1868, อ้างใน Dowe/Klotzbach 2004: 157-158)

ความเท่าเทียมแบบ
ทางการได้บรรลุแล้ว

ความก้าวหน้าที่ยิ่งใหญ่เกิดขึ้นเมื่อมีความพยายามผลักดันหลักการเรื่องความเท่าเทียมทางกฎหมายและการเมือง หรือ “สิทธิที่เท่าเทียม (equal rights)” ถ้าเราลองคิดตามหลักการที่ว่า ควรปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันด้วยมาตรฐานเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่ต่างกันด้วยมาตรฐานที่ต่างกัน มันย่อมนำไปสู่สรุปที่ชัดเจนคือ ต้องมีมาตรการที่เท่าเทียมให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองและกำหนดตนเองได้ การแบ่งแยกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะอยู่บนเกณฑ์เรื่องเพศสภาพนั้นไม่ชอบธรรมเนื่องจากเพศสภาพไม่สามารถเป็นข้ออ้างชอบธรรมในการแบ่งแยกความแตกต่างในเรื่องศักดิ์ศรี การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการกำหนดตนเองได้

เพราะฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแยกแยะระหว่างการเลือกปฏิบัติในฐานะวิธีการกับผลลัพธ์ที่ไม่เท่าเทียม ด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่เสียเปรียบ ในขณะที่หลักการความเท่าเทียมบรรลุ

ต้องมีการแยกแยะ
ระหว่างวิธีการและ
ผลลัพธ์

แล้วในมณฑลเชิงกฎหมาย กระนั้นก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงมักเบี่ยงเบนไปจากหลักการข้างต้น

“ความเท่าเทียมทางกฎหมายยังไม่ได้หมายถึงสถานะที่เท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกแห่งอาชีพและการทำงาน การเสียเปรียบรูปแบบเดิมๆ ยังดำรงอยู่ การพยายามหาความสมดุลระหว่างชีวิตครอบครัวและการทำงานยังเป็นปัญหาสำหรับคนเป็นแม่ ผู้หญิงมีรายได้ต่ำกว่าผู้ชาย ผู้หญิงทำงานน้อยกว่าและเสี่ยงที่จะเผชิญสภาวะยากจนมากกว่าผู้ชาย” (Hamburg Programme 2007: 10)

เมื่อเราเผชิญกับปัญหาความไม่เท่าเทียม เราต้องคำนึงอยู่เสมอว่ามีคำอธิบายเบื้องหลังปัญหา หากมองจากสมมติฐานเรื่องศักดิ์ศรีที่เท่าเทียม เหตุผลว่าด้วยสิทธิที่เท่าเทียมในการกำหนดชีวิตตนเองที่เป็นอิสระและสิทธิที่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นเหตุผลสำหรับปัญหาความไม่เท่าเทียมทุกประเภท

อาจมีคนตั้งคำถามว่าหลักการข้างต้นไม่เพียงใช้ได้กับสิทธิทางการเมืองและสังคมแต่ยังรวมถึงเรื่องการกระจายรายได้และความมั่งคั่งด้วยหรือไม่ หากดูเผินๆ การนำหลักการเรื่องความเท่าเทียมไปปฏิบัติดูจะไม่ได้สลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทว่ามันนำไปสู่คำถามหลายเรื่อง อาทิ ความเท่าเทียมควรใช้ได้กับบุคคลหรือครัวเรือน มันเกี่ยวกับปัญหาความเท่าเทียมทางรายได้หรือความเท่าเทียมของสภาวะการณชีวิต (“เงื่อนไขการดำรงชีวิต”) กันแน่ เราควรพิจารณามิติด้านเวลาของหลักความเท่าเทียมด้วยหรือไม่ เราควรใช้หลักการนี้อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาใดช่วงหนึ่งหรือในลำดับขั้นพัฒนาการของชีวิตหรือไม่

เป็นไปได้ว่าความเท่าเทียมอาจถูกตีความว่าหมายถึงความเท่าเทียมของผลลัพธ์เชิงวัตถุ กล่าวคือ ทุกคนจะได้รับวัตถุในปริมาณที่เท่ากันจากรัฐ ไม่ว่าจะเขาหรือเธอจะประสบความสำเร็จในด้านใดและมากเท่าไร

มีข้อโต้แย้งสำคัญที่หักล้างตรรกะข้างต้น นั่นคือ การบรรลุเป้าหมายความเท่าเทียมอย่างสม่าเสมอไม่สามารถเข้ากันได้กับระบบเศรษฐกิจแบบตลาด อีกทั้งมันยังขัดแย้งกับสิทธิปัจเจกบุคคลด้วย (ยกตัวอย่างเช่น กรรมสิทธิ์

ทุกความไม่เท่าเทียมต้องมีเหตุผล

ความเท่าเทียมมีมิติใดบ้าง

ความเท่าเทียมของผลลัพธ์เชิงวัตถุ...

...ไม่สามารถเป็นมาตรวัดอย่างเดียวได้

แนวทางว่าด้วยเงื่อนไขชีวิต (conditions of life approach)

คูด แลมเบอร์เกิน และ คริสเตียน เคสส์

แนวทางว่าด้วยเงื่อนไขชีวิตเป็นแนวคิดที่พัฒนาโดยเกอร์ฮาร์ด ไวส์เซอร์ (Gerhard Weisser) ท่ามกลางแนวคิดอื่นๆ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับมิติที่หลากหลายของความยากจนและความมั่งคั่ง เกร์ฮาร์ด ไวส์เซอร์ (ค.ศ. 1898-1989) เป็นรัฐมนตรี นักสังคมศาสตร์ และอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยโคโลญจ์ เขายังเป็นศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์ที่แข็งขันและอุทิศตนเป็นนักสังคมประชาธิปไตยอย่างแน่วแน่ เขายังดำรงตำแหน่งเป็นประธานมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทตั้งแต่ ค.ศ. 1954-1970 อีกด้วย

คำกล่าวที่ว่า “การกระจายจัดสรรเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการดำรงชีวิต” (“Verteilt warden Lebenslagen”) คือหัวใจสำคัญที่ไวส์เซอร์เสนอในนวนิยายว่าด้วยการกระจายจัดสรรความมั่งคั่ง เขาเริ่มจากฐานคิดที่ว่า หากเรากำลังนึกถึงนโยบายว่าด้วยการจัดสรรกระจายความมั่งคั่ง เราต้องไม่จำกัดเพียงแค่เรื่องปริมาณเชิงวัตถุ แต่ต้องคำนึงถึงความต้องการของมนุษย์ในทุกมิติ อาทิ ขอบเขตการกระทำ เครือข่ายสังคม และระดับวัฒนธรรม สำหรับเขาแล้ว นี่เป็นเรื่องที่มากกว่าแค่มิติเศรษฐกิจและสังคม หากแต่ยังรวมถึงโอกาสต่างๆ ในการมีชีวิตที่กินดีอยู่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยที่นอกเหนือไปจากวัตถุสิ่งของ

เกอร์ฮาร์ด ไวส์เซอร์ ใช้แนวทางว่าด้วยเงื่อนไขชีวิตข้างต้นสังเคราะห์ผสมผสานระหว่างงานเชิงทฤษฎีกับการนำไปปฏิบัติ เขาไม่เพียงแต่เป็นผู้ขับเคลื่อนแผนการ Godesberg ของพรรค SPD คนสำคัญ หากแต่ยังอยู่เบื้องหลังกฎหมายสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance Act) และรายงานรัฐบาลหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับความยากจนและความมั่งคั่ง

ความคิดของเขายังถูกเอ่ยถึงในแผนการฮัมบูร์กของพรรค SPD ใน ค.ศ. 2007 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกร้อง “ความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ ความมั่งคั่ง และอำนาจ” และคำแนะนำเรื่องการมีส่วนร่วมและการมีโอกาสดังชีวิตที่เท่าเทียม

เหนือทรัพย์สิน) ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่
เหนือสิ่งอื่นใด เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมถ้าเราจะเข้าใจว่าความเท่าเทียมคือหลัก
การเดียวที่กำหนดแนวทางการกระจายจัดสรร (ความมั่งคั่ง)

ผลงานและความต้องการคือสองมาตรวัดที่เหลือตามแต่ประเภทของ
สิ่งของและทรัพยากรที่ถูกระบายจัดสรร คำถามที่ตามมาคือ มาตรวัดทั้งสอง
จะให้ความชอบธรรมแก่ความไม่เท่าเทียมกันได้หรือไม่

3.2 ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน (Performance-based Justice)

สำหรับคนส่วนใหญ่ หลักการว่าด้วยความยุติธรรมที่เหมาะสมที่สุดควร
สอดคล้องกับความคิดที่ว่าความแตกต่างของการกระจายจัดสรรนั้นชอบธรรม
เพราะมันอิงกับหลักความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน หรือที่
เรียกว่าหลักสมรรถนะ (performance principle) หลักดังกล่าวยืนยันกันว่า
ผลสำเร็จที่เหมือนกันและผลสำเร็จที่ไม่เหมือนกันควรได้รับการปฏิบัติต่างกัน
ตัวอย่างยอดนิยมที่สะท้อนหลักความยุติธรรมข้างต้นคือการเรียกร้อง “ค่าจ้าง
ที่เท่าเทียมสำหรับงานที่เท่าเทียม”

“เพื่อที่จะหักล้างอคติที่ตีตราว่า สังคมประชาธิปไตยมองว่าการกระจายจัดสรรสิ่งของและ
ทรัพยากรที่แตกต่างคือสิ่งที่ชอบธรรมเสมอมา ตราบใดที่มันอยู่บนพื้นฐานของความ
ต้องการหรือสมรรถนะผลงานที่เฉพาะเจาะจงบางอย่าง หรืออยู่บนความแตกต่างในการ
บรรลุบางอย่างที่รับรู้ เข้าใจ และประเมินได้” (Thierse 2005: 14)

อย่างไรก็ตาม มักจะทราบกันดีว่าไม่ง่ายที่จะตัดสินประเมินสมรรถนะผล
งานหรือความดีความชอบ มันเหมือนกันกับ[การวัด]ผลลัพธ์อันเกิดจาก
กิจกรรมบางอย่างหรือไม่ หรือ[ต้องนับรวม]ความพยายามอุตสาหะเข้าไปด้วย
อันได้แก่ ความพยายามและการลงแรงเพื่อแลกกับการบรรลุกิจกรรมนั้นๆ
นอกจากนี้ พรสวรรค์จะมีผลมากน้อยแค่ไหนต่อการประเมินสมรรถนะ
สมควรหรือไม่ที่เราจะให้รางวัลตอบแทนพรสวรรค์บางเรื่อง เช่น พรสวรรค์

ตัวอย่าง: รายได้ที่
เท่าเทียมสำหรับงาน
ที่เท่าเทียม

สมรรถนะผลงานจะ
ถูกวัดอย่างไร

ที่มีมาแต่กำเนิดซึ่งตั้งนั้นแล้วไม่ได้เกิดจากการชวนขายได้มันมา

“มีเพียงพระเจ้าซึ่งทรงทราบถึงความลับในหัวใจของมนุษย์เท่านั้นที่จะสามารถกระจายจัดสรรที่จำเป็นได้ ถ้าหากมนุษย์ปุถุชนต้องทำแทนละ กลไกการกระจายจัดสรรจะถูกกลุ่มก้อนอำมาตย์ชนชั้นสูง (aristocrat) (ตั้งชื่อที่พวกเขาใช้เรียกตนเอง) ซึ่งยึดครองไปก่อน พร้อมกับความคิดตายตัวที่กำหนดว่าอะไรดีที่สุด สมควรที่สุด และไม่แยแสต่อคุณลักษณะที่หลากหลายของเพื่อนพลเมืองของเขา” (Walzer 2006)

สมรรถนะผลงาน:
ผลลัพธ์ ความพยายาม
และพรสวรรค์?

ผลจากแบบสำรวจและการทดลองระบุว่าคนส่วนมากเข้าใจว่าสมรรถนะ/
ผลงาน (หรือความสำเร็จ) ประกอบไปด้วยปัจจัยสามอย่างรวมกันอันได้แก่
ผลลัพธ์ ความพยายาม และพรสวรรค์ โดยผลลัพธ์และความพยายามคือสอง
ปัจจัยที่สำคัญที่สุด

การประเมินสมรรถนะ
โดยตลาด...

ในทางกลับกัน คนส่วนมากมองว่าพรสวรรค์ส่วนบุคคลเกี่ยวข้องกับการ
ประเมินสมรรถนะโดยรวมก็ต่อเมื่อมันถูกพิจารณาพร้อมกับความพยายาม²
อย่างไรก็ดี เราสามารถวัดหรือตัดสินระดับความทุ่มเท ความพยายาม และ
ความขยันเพียงแค่มองจากภายนอกได้

“อันคำว่าสิ่งจำเป็น ข้าพเจ้าเข้าใจว่ามันไม่เพียงหมายถึงสินค้าที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อ
การดำรงชีวิต แต่ยังรวมไปถึงอะไรก็ตามที่เมื่อขาดไปแล้วจะทำให้คนที่น่าเชื่อถือมีชีวิต
ที่ไม่เหมาะสมตามมาตรฐานจารีตประเพณีของประเทศหนึ่งๆ แม้ว่าเขาจะอยู่ในชนชั้น
ล่างที่สุดก็ตาม” (Smith 1978 [1776]: 747)

...มักมุ่งให้ความสำคัญ
ไปที่ผลลัพธ์เป็นหลัก

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะใช้หลักการสมรรถนะได้อย่าง
สม่ำเสมอ ทางแก้ที่ง่ายที่สุดคือการปล่อยให้ตลาดเป็นผู้นิยามสมรรถนะ
ทว่า ทางแก้ันมีผลกระทบของมัน นั่นคือ ตลาดไม่ได้เห็นค่าสมรรถนะในแง่

² ดูบทที่ 4 ในหนังสือของ Miller (2008) สำหรับเนื้อหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับทัศนคติโดยรวมต่อ
ความคิดเรื่องความยุติธรรม

ของความพยายามและความกระตือรือร้นของตัวบุคคลเสมอไป

ตรงกันข้าม ตลาดมุ่งให้ความสำคัญไปที่ผลลัพธ์เป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างด้านรายได้ที่เรามักมองว่าชอบธรรมบนฐานของศักยภาพ สมรรถนะของแต่ละคนมักจะต่ำกว่าความแตกต่างที่เกิดขึ้นจริงมาก (Miller 2008: 112)

ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีปัญหาขั้นมูลฐานมากกว่า กล่าวคือ กิจกรรมหลาย อย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมภายในครอบครัว ไม่ได้รับค่าตอบแทน (การดูแล เลี้ยงบุตร ให้อาหาร) เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวตกเป็นภาระของผู้หญิงอย่างไม่สมสัดส่วน จึงเกิดความอยุติธรรมขึ้นสองด้านคือ

1. กิจกรรมที่กระทำโดยคนหลายคนไม่ได้รับค่าตอบแทน
2. ผู้ได้รับผลกระทบมากกว่าใครจากความอยุติธรรมนี้คือ ผู้หญิง

การใช้หลักการความยุติธรรมในลักษณะข้างต้นยังผลประจักษ์ชัดเมื่อ เราพิจารณาเรื่องการประกันการว่างงานและเงินบำนาญ ตัวอย่างทั้งสอง สะท้อนว่า ระดับของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับขึ้นอยู่กับระดับของเงินสมทบที่ สะสมมาในอดีต ในกรณีของเงินบำนาญนั้นหมายถึงเงินสมทบที่บุคคลหนึ่ง ลงแรงมาทั้งชีวิต ในขณะที่กรณีของสิทธิประโยชน์จากการประกันการว่างงาน ถูกกำหนดโดยค่าจ้างเฉลี่ยขณะบุคคลเป็นลูกจ้างในปีที่ผ่านมา

ในกรณีของระบบประกันสุขภาพ ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการ ปฏิบัติงานถูกนำไปใช้อย่างมีข้อจำกัด กล่าวคือ การจัดสรรบริการด้านสุขภาพ บนฐานของผลงานมีขึ้นส่วนหนึ่งเพราะการดำรงอยู่ของแผนประกันสุขภาพ เอกชนที่ถูกต้องทางกฎหมาย ซึ่งในด้านหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับค่าจ้าง³

หลักการความยุติธรรมข้างต้นยังถูกใช้ในระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพ คน ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดคือคนที่ผ่านเกณฑ์ด้านสมรรถนะเท่านั้น พวกเขาจึงจะสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับสูง/การฝึกวิชาชีพต่อไปได้ ทว่า เมื่อ

³ เนื้อหาส่วนหนึ่งของบทที่ 7 เจาะลึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อถกเถียงว่าด้วยการใช้หลักการ ความยุติธรรมในด้านต่างๆ ของรัฐสวัสดิการ

ปัญหา: ตลาดไม่ได้ พิจารณากิจกรรมที่ เกี่ยวข้องทั้งหมด

การใช้หลักการ สมรรถนะผลงาน: การ ประกันการว่างงานและ เงินบำนาญ

การประยุกต์ใช้หลัก การในระบบการศึกษา

เทียบกับด้านอื่นๆ ที่เราพิจารณาไปก่อนหน้านี้ รายรับถือเป็นตัวชี้วัดสมรรถนะ ในขณะที่ระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพใช้คะแนนและผลสอบภาคปลายเป็นหลัก ในการกำหนดว่าใครสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้ต่อไป

3.3 ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ (Needs-based Justice)

“จากการที่คนหนึ่ง จะได้รับบนฐานของ ความสามารถของเขา สู่การที่คนหนึ่งจะได้รับ บนฐานความต้องการ ของเขา!”

ความปรารถนาของ บัจเจกคือมาตรวัด เช่นนั้นหรือ

ความต้องการ: อะไรก็ตามที่จำเป็น ต่อชีวิตที่ดีพอควร

ปัญหาประการแรก: เส้นแบ่งประเภทวัตถุ

ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการคือสิ่งที่คาร์ล มาร์กซ์ เรียกร้อง เมื่อยามที่เขาโต้แย้งแผนการโกธา (Gotha Programme) ว่า “จากการที่คนหนึ่งจะได้รับบนฐานของความสามารถของเขา สู่การที่คนหนึ่งจะได้รับบน ฐานความต้องการของเขา!” อย่างไรก็ตาม มาร์กซ์ไม่ได้มองว่าหลักการข้าง ดันคือพันธกิจทางการเมือง ในทัศนะของมาร์กซ์ หลักการดังกล่าวจะกลายเป็นจริงขึ้นมาเองเมื่อสังคมนิยมวิวัฒนาการสู่ขั้นปลาย เพราะมันเป็นผล จากการที่แนวคิดเรื่องความยุติธรรมกลายเป็นสิ่งที่มีมากมายเกินพอในสังคม

เราจะทำความเข้าใจความต้องการหรือความอยากอย่างไรเพื่อให้มันเป็น รากฐานที่เหมาะสมสำหรับการแจกจ่ายสิ่งของในสังคมสมัยใหม่ มันอาจจะ มีความหมายเหมือนกับความปรารถนาของบัจเจกก็เป็นได้ กล่าวคือ หลาย คนอาจจะรู้สึกว่าตนเองต้องการจะมีบ้านพักตากอากาศพร้อมสวนมโหฬาร รอบๆ อย่างไรก็ตาม การนำเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้จริงจะเผชิญกับข้อจำกัด อย่างรวดเร็วเนื่องจากทรัพยากรไม่เพียงพอ

ในอีกด้านหนึ่ง เราสามารถเลือกที่จะเข้าใจว่าเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับชีวิต ที่ดีในระดับที่พอเหมาะในสังคมหนึ่งๆ คือความต้องการ อัดัม สมิธ (Adam Smith) เคยนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยสิ่งที่จำเป็น (เขาเรียกมันว่า “สิ่งจำเป็น (necessaries)”) ซึ่งสอดคล้องกับตรรกะข้างต้น ดังนี้

เป้าหมายพื้นฐานของความยุติธรรมบนฐานของความต้องการจึงครอบคลุมบรรดาส่งจำเป็นพื้นฐานในระดับที่เพียงพอ โดยเฉลี่ย หรือขั้นต่ำ กระนั้น แม้ว่าการนิยามข้างต้นย่อมหมายความว่าความต้องการพื้นฐานไม่ได้ครอบคลุม บ้านพักตากอากาศที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ เราก็ยังไม่มีเส้นที่ทำให้เรา

แบ่งประเภทวัตถุ [ที่(ไม่)จำเป็น] อย่างชัดเจนและรวดเร็ว อะไรเล่าคือสิ่งของ
ที่จำเป็นต่อการมีชีวิตที่ดีในระดับที่พอเหมาะ ไม่ต้องสงสัยว่ามันย่อมขึ้นอยู่กับ
กับสภาวะการณ์ในแต่ละสังคมที่แตกต่างกัน ทุกวันนี้ โทรศัพท์ โทรทัศน์
และอินเทอร์เน็ตถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในขณะที่มันไม่ใช่เลยในอดีต
จวบจนกระทั่งช่วงทศวรรษ 1960

ทว่าไม่เฉพาะเพียงแต่การเปลี่ยนแปลงเชิงเทคโนโลยีและวิถีชีวิตเท่านั้น
ที่ทำให้เกิดปัญหาหรือจำเป็นต้องมีการปรับแก้ คำถามต่อมาคือ เราจะทำ
อย่างไรกับบรรดาผู้คนที่ต้องการสิ่งจำเป็นจริงๆ ซึ่งความจำเป็นของเขาไม่ได้
เป็นผลมาจากเคราะห์ร้าย อุบัติเหตุ หรือมูลเหตุอื่นๆ ที่เขาไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบเลย
กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เราจะทำอย่างไรกับคนที่เป็ดันเหตุให้
ตนเองตกอยู่ในสภาวะอันน่าเศร้าอย่างไม่มีข้อแก้ตัว ความรับผิดชอบของ
รัฐในกรณีนี้จะยังเหมือนกับกรณีของเหล่าผู้คนที่เดือดร้อนซึ่งได้พยายามทุก
วิถีทางเพื่อให้รอดพ้นจากความยากลำบากหรือไม่

การนำหลักความยุติธรรมบนพื้นฐานความต้องการไปปฏิบัติจริงจะยิ่ง
ยากขึ้นอีกเมื่อเผชิญกับสภาวะที่สิ่งของที่จำเป็นนั้นไม่อาจจัดสรรแบ่งปันได้
ยกตัวอย่างเช่น การบริจาควัยวะ คำถามคือ คุณจะใช้อะไรตัดสินว่าใครจะ
เป็นผู้รอดชีวิตจากการปลูกถ่ายอวัยวะภายใต้บริบทที่ว่ามีคนมากกว่าหนึ่งคน
ต้องการอวัยวะดังกล่าว

เห็นได้ชัดเจนว่าความคิดพื้นฐานของความยุติธรรมบนพื้นฐานของความต้อง
การโดยพาดพิงถึงการมีชีวิตที่ดีในระดับที่พอเหมาะนั้นสอดคล้องกับความคิด
ที่นำไปสู่การนับรวมให้หลักการรัฐสวัสดิการเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญ
เยอรมนี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการนำหลักการไปปฏิบัติจริงมักจะไม่ใช่เรื่องง่าย

อย่างไรก็ดี หลักการข้างต้นทำงานได้จริงในหลายมิติสำคัญของรัฐสวัสดิ-
การเยอรมนี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบประกันสุขภาพซึ่งค่อนข้างชัดเจน
ส่วนใหญ่แล้ว การดูแลรักษาผู้ป่วยนั้นสอดคล้องกับความต้องการที่จำเป็น
แม้ว่าในบางด้าน จะประสบกับข้อจำกัดอันเกิดจากหลักความยุติธรรมบนพื้นฐาน
ของผลงาน

หลักการความยุติธรรมบนพื้นฐานของความต้องการสะท้อนออกมาเป็นรูป-

ปัญหาประการที่สอง:
ความรับผิดชอบของรัฐ
สิ้นสุดตรงไหน

ปัญหาประการที่สาม:
เราจะแจกจ่ายสิ่งของที่ไม่สามารถจัดสรรแบ่ง
ปันได้อย่างไร

ความยุติธรรมบนพื้นฐาน
ของความต้องการใน
ฐานะของสิ่งที่สะท้อน
หลักการรัฐสวัสดิการ

การนำหลักการไป
ปฏิบัติในระบบประกัน
สุขภาพ

ALG II: หลักการการ
ประกันขั้นพื้นฐาน

ธรรมชาติเงินเมื่อเราพิจารณาสิ่งที่เรียกว่า สิทธิประโยชน์จากการว่างงาน II (unemployment benefit II หรือ Arbeitslosengeld II-ALG II) ซึ่งมาแทนที่เงินอุดหนุนรายได้ ความคิดพื้นฐานในกรณีนี้คือการประกันขั้นพื้นฐานที่มุ่งให้ทุกคนมีมาตรฐานการใช้ชีวิตขั้นต่ำที่เหมาะสม

ประเด็นข้อถกเถียง
อันละเอียดอ่อน: ระดับ
ความต้องการ

การนำหลักการไปปฏิบัติยังประสบความสำเร็จอย่างชัดเจนในกรณีนี้ ระดับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับกลายเป็นประเด็นข้อถกเถียงอันเผ็ดร้อนอยู่เสมอ ฝ่ายหนึ่งมองว่าระดับสิทธิประโยชน์นั้นต่ำเกินกว่าจะประกันมาตรฐานการใช้ชีวิตที่เหมาะสม ในขณะที่อีกฝ่ายกลับมองว่าสิทธิประโยชน์นั้นสูงเกินไปจนส่งผลให้คนไม่มีแรงจูงใจที่จะออกไปหางานทำ

ศักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ไม่สามารถ
ตัดสินเชิงคุณภาพ
กันได้

อย่างไรก็ดี โดยพื้นฐานแล้ว ข้อโต้แย้งของฝ่ายหลังไม่ได้เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม หากแต่ผูกโยงกับเรื่องประสิทธิผล อนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถถูกตัดสินเชิงคุณภาพบนพื้นฐานของประสิทธิผลได้ ไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม หากกล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว ข้อถกเถียงควรเกี่ยวข้องกับระดับของสิทธิประโยชน์ว่ามันเพียงพอหรือไม่ต่อการเอื้อให้คนหนึ่งสามารถมีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมืองและสังคม

3.4 ความเท่าเทียมทางโอกาส (Equality of Opportunity)

โอกาสที่เท่าเทียม:
หลักการรอบด้าน
หลากหลายมิติ

โอกาสที่เท่าเทียมคือหลักการที่สี่ที่เกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรม มันมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่โดดเด่นและต่างไปจากหลักการสามประการที่กล่าวมาคือ ความเท่าเทียมกันทางผลลัพธ์ ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ และความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ ซึ่งขัดแย้งกันในหลายสถานการณ์

โอกาสที่เท่าเทียม:
เงื่อนไขเบื้องต้นของ
หลักการสมรรถนะ

ในทางตรงกันข้าม ความเท่าเทียมทางโอกาสไม่เพียงแต่จะช่วยให้หลักการความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบสอดคล้องกับความเท่าเทียมกันทางผลลัพธ์ มันยังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการนำหลักการทั้งสองไปปฏิบัติจริงด้วย แต่ก่อนอื่นขอเริ่มต้นด้วยประเด็นที่สำคัญที่สุด

ลักษณะสำคัญอย่างแรกของความเท่าเทียมทางโอกาสที่ทำให้มันแตกต่างจากหลักการอื่นๆ คือ มันพาดพิงถึงสิ่งของบางชนิด หลักการนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรกระจายสิ่งของและทรัพยากรโดยทั่วไป มันระบุอย่างชัดเจนว่ามันเกี่ยวข้องกับการจัดสรรกระจายสิ่งที่เรียกว่าโอกาสอย่างเท่าเทียม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สนามการแข่งขัน

หากความเท่าเทียมกันที่ว่านี้ได้รับการประกันแล้ว ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ สถานะ และสิ่งต่างๆ ที่เป็นผลที่ตามมา ก็ถือว่าเป็นธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ หลักการสมรรถนะผลงานจึงใช้การได้เพราะทุกคนมีเงื่อนไขแรกเริ่มเหมือนกันหมด คำถามคือ อะไรเล่าที่เป็นเงื่อนไขเริ่มต้นสำหรับชีวิตที่สามารถกำหนดตนเองได้ ซึ่งแต่แรกเริ่มนั้นถูกกระจายอย่างไม่เท่าเทียมทั้งในหมู่คนที่ต่างกันและในช่วงชีวิตที่ต่างกันของแต่ละคน ผลที่ตามมาคือความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาส ยกตัวอย่างเช่น ความแตกต่างของความสามารถที่ติดตัวมาแต่กำเนิด โอกาสที่ต่างกันที่ผู้ปกครองมอบให้ บทบาททางเพศสภาพที่ได้รับมอบหมาย เส้นทางการศึกษาและการฝึกวิชาชีพที่ต่างกัน

ในกรณีของความเท่าเทียมทางโอกาส ปัญหาที่คนหนึ่งจะประสบคือ แม้ว่าสถานการณ์ของเขาจะมีลักษณะของการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมแล้วก็ตาม มันอาจจะกลับกลายเป็นสถานะที่ไม่เท่าเทียมอย่างรวดเร็ว ดังนั้นทฤษฎีสัมัยใหม่ว่าด้วยความเท่าเทียมทางโอกาสจึงพยายามผลักดันสิ่งที่เรียกว่า “ความเท่าเทียมในการมีโอกาสชีวิต (equality of life chances)” แนวคิดดังกล่าวมองว่าความยุติธรรมไม่ใช่เรื่องที่รัฐจะเข้าแทรกแซงเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการแก้ไขอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างและสืบสานความยุติธรรมให้ดำรงอยู่

ที่เรายังเผชิญกับอีกปัญหาหนึ่งคือ เราต้องจัดสรรกระจายสิ่งใดบ้างเพื่อให้บรรลุความเท่าเทียมทางโอกาส มีข้อเสนอหนึ่งให้เราเชื่อมโยงมันเข้ากับสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ สถานการณ์ชีวิตที่ไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความมุ่งหมายของปัจเจกไม่ได้สร้างความชอบธรรมให้แก่การแทรกแซงของรัฐ

ในทางกลับกัน ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมที่เป็นผลมาจาก “การคัดสรร

ประเด็นอ้างอิง:
ระดับสนามการแข่งขัน
(a level of playing
field)

ปัจจัยใดบ้างที่กระทบ
เงื่อนไขแรกเริ่ม

ความเท่าเทียมในการ
มีโอกาสชีวิต

การแยกแยะความแตกต่างในเรื่องสาเหตุ:
เจตจำนงของปัจเจก...

...หรือ “การคัดสรรทาง
ธรรมชาติ (nature’s
lottery)”

ทางธรรมชาติ” หรือที่ไม่ได้เป็นผลมาจากพรสวรรค์หรือความสามารถ สมควร
มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากรัฐ ในเชิงหลักการ การแยกแยะข้างต้นนี้ดูจะเป็น
ไปได้จริง ทว่าในเชิงปฏิบัติแล้ว การแยกแยะอย่างชัดเจนระหว่างสาเหตุที่
เป็นธรรมและไม่เป็นธรรมของความเหลื่อมล้ำแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

“ในด้านหนึ่ง แม้จะเสี่ยงกับการละเมิดหลักการความเท่าเทียม เราต้องยอมให้การจัดสรร
กระจายทรัพยากรในช่วงขณะหนึ่ง [...] คำนึงถึงความทะเยอทะยาน (ambition-sensi-
tive) [...] แต่ในทางกลับกัน เราต้องไม่ปล่อยให้การจัดสรรกระจายทรัพยากรในช่วง
ใดก็ตามถูกกำหนดโดยความแตกต่างด้านความสามารถในการสร้างความแตกต่างทาง
รายได้ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีในหมู่คนที่มีความทะเยอทะยานเหมือนกัน หรือที่เรียก
ว่า คำนึงถึงต้นทุนชีวิต (endowment-sensitive)” (Dworkin 1981: 311)

“สมรรถภาพ”

ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอจากอีกฝ่ายที่เน้นความสำคัญไปที่การจัดสรร
กระจาย “สมรรถภาพ” กล่าวคือ ทุกคนควรได้รับการส่งเสริมให้มีความ
สามารถที่จะเอื้อให้เขาอยู่ในจุดที่สามารถจะดำเนินตามแผนการชีวิตที่วางไว้
ได้ เพื่อรับประกันโอกาสชีวิตของปัจเจกบุคคล นโยบายทางสังคมไม่ควรมุ่ง
ลดความเหลื่อมล้ำในภายหลัง ทว่า หนึ่งในพันธกิจสำคัญของรัฐสวัสดิการ
ควรจะเป็นการทำให้ทุกคนมีช่องทางที่จะรอดพ้นจากสภาวะเสียเปรียบทาง
สังคมหรือแม้กระทั่งการกีดกันโดยไม่สมัครใจและถาวร

มิติที่สำคัญของโอกาส
ที่เท่าเทียม: นโยบาย
ด้านการศึกษาและ
การฝึกวิชาชีพ

เนื่องจากเงื่อนไขแรกเริ่มที่เป็นธรรมคือสิ่งที่สำคัญมากภายใต้หลักการ
ความยุติธรรมนี้ จึงไม่ต้องสงสัยว่านโยบายการศึกษา/ฝึกวิชาชีพคือหนึ่งใน
ประเด็นที่สำคัญของการนำหลักการไปปฏิบัติจริง การกระจายสิทธิประโยชน์
สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์รับเลี้ยงเด็กในช่วงกลางวันสำหรับผู้ปกครองที่
ทำงานเต็มเวลา (ในเยอรมนีเรียกว่า “Kitas”) หรือการฝึกวิชาชีพ แสดงให้
เห็นว่ารัฐมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการทำให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษา/ฝึกทักษะ

เยอรมนี: โอกาส
ไม่เท่าเทียม-ดู
บทที่ 7.5: การศึกษา/
ฝึกวิชาชีพ

ผลการวิจัย เช่น ผลการศึกษา PISA ที่เผยแพร่เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา
สะท้อนให้เห็นว่าความเท่าเทียมกันทางโอกาสยังเป็นสิ่งที่เป็นจริงได้ยากใน
ระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพในเยอรมนี (ดูบทที่ 7.5: การศึกษา/ฝึกวิชาชีพ)

3.5 unaspu

เอียร์ฮาร์ด แอปป์เลอร์ พยายามทำความเข้าใจประเด็นปัญหานี้ให้เป็น ที่ประจักษ์ยิ่งขึ้นว่า “ในทางการเมืองแล้ว ไม่สมเหตุผลผลที่จะชูประเด็นเรื่อง ความยุติธรรมทางสังคมโดยสัมบูรณ์ (absolute social justice) ให้เป็นปัญหา มันไม่ดำรงอยู่จริง” (ดูบทที่ 3.6: ส่วนเพิ่มเติม: เอียร์ฮาร์ด แอปป์เลอร์กับ แนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรม”)

การดำเนินการเพื่อบรรลุแนวคิดเรื่องความยุติธรรมอย่างเต็มและทำให้ การเมืองและสังคมในทุกด้านสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นสิ่ง ที่เลื่อนลอยไปจากความเป็นจริง หากแต่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง อีกด้วย ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าคนเรามักมีมุมมองว่าอะไรเป็นธรรมแตกต่างกันไป

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักการที่ต่างกันแสดงให้เห็นว่า ระดับความสำคัญ ที่ต่างกันย่อมขึ้นอยู่กับหลักความยุติธรรมหนึ่ง ๆ ในแนวนโยบายที่ต่างกัน กระนั้นก็ตาม การเมืองจำเป็นต้องมีเข็มทิศชี้นำทิศทางยามที่ต้องตัดสินใจ ทางการเมือง

แอปป์เลอร์: ไม่มีสิ่งที่ เรียกว่าความยุติธรรม ทางสังคมโดยสัมบูรณ์

การเมืองจำเป็นต้องมี เข็มทิศ

ความยุติธรรมทาง สังคม: พันธกิจสำคัญ ของการเมือง

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาก็กล่าวมาทั้งหมด

มีความหมายว่าอย่างไร

- ศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมและโอกาสที่เท่าเทียมในเรื่องการกำหนดชีวิตตนเองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจำเป็นต้องมีการกระจายจัดสรรทรัพยากรในสังคมอย่างเป็นธรรม
- เราสามารถถกเถียงประเด็นปัญหาเรื่องการกระจายจัดสรรที่เป็นธรรมบนฐานคิดของ หลักการสี่ประการอันได้แก่ ความเท่าเทียม ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการ ปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ และความ เท่าเทียมทางโอกาส
- เราต้องให้ความสำคัญกับหลักการเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเด็นปัญหาที่ต่างกัน ความเท่าเทียม ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ และความยุติธรรมบนฐานของความต้องการกลายเป็นข้อจำกัดของกันและกัน ความ เท่าเทียมทางโอกาสเป็นหลักการที่รอบด้านและครอบคลุมหลายมิติ มันเป็นเรื่องไข สำหรับการนำหลักการอื่นๆ ไปปฏิบัติจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรมบนฐาน ของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ

งานเขียนเพิ่มเติม

Erhard Eppler (2009),
Der Politik aufs Maul
geschaut, Verlag J. H.
W. Dietz, Bonn.

3.6 ส่วนเพิ่มเติม: เอียร์ฮาร์ด แอปป์เลอร์ กับแนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรม”

“คำปราศรัยที่เราจะได้ยินอยู่เสมออาจจะเป็นเรื่องจริง นั่นคือ เราไม่สามารถนิยามความยุติธรรมได้ ไม่สามารถรับประกันมันได้ ไม่สามารถวัดได้ และเห็นสิ่งอื่นใด ไม่สามารถบังคับใช้ในโลกแห่งความเป็นจริงได้ บทลงโทษโดยผู้พิพากษาสำหรับความผิดฐานพยายามฆ่านั้นเป็นธรรมหรือไม่ คำตอบขึ้นอยู่กับมุมมองที่ต่างกันของฝ่ายอัยการฟ้องร้องและทนายของผู้ต้องหา แม้กระทั่งข้อถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลว่ามีการพยายามฆ่าขึ้นจริงหรือไม่ก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน ศาลชั้นสูงขึ้นไปจะกลับคำตัดสินที่เป็นธรรมหรือไม่ ข้อมูลประจำปีจะถูกตั้งหรือไม่นั้นสามารถถูกตรวจสอบ คิดคำนวณใหม่ และตัดสินได้ สิ่งที่เป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ไม่สามารถทำได้ เพื่อพยายามฟังความอย่างเป็นกลาง เราต้องฟังคนที่สามารถคาดคะเนและหยั่งรู้ว่าเกิดหรือไม่เกิดอะไรขึ้น ความยุติธรรมโดยสมบูรณ์ โดยปราศจากข้อกังขาใด เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในโลกมนุษย์

ข้อสังเกตข้างต้นยิ่งดูสมเหตุสมผลเมื่อนำมาพิจารณาสิ่งที่เรียกว่า ‘ความยุติธรรมทางสังคม’ เราไม่มีวันบรรลุมันได้เพราะเราจะไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ว่ามันคืออะไร การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมย่อมต่างกันมากหากมองจากมุมมองของช่างไม้อิสระและผู้ที่กำลังรับสิทธิประโยชน์ Hartz IV (สิทธิประโยชน์สำหรับคนว่างงานระยะยาว หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า unemployment benefit II-ดูเนื้อหาในส่วนก่อนหน้า) หรือจากมุมมองของผู้อำนวยความสะดวกออมทรัพย์ หรือผู้ช่วยเหลืองานในรัฐบาล

โดยรวมแล้ว ทุกคนเห็นพ้องกันว่าความยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งมีความหมายในทำนองว่าทุกคนที่ทำงานทุกชนิดได้รับค่าตอบแทนเหมือนกัน

เอียร์ฮาร์ด แอปป์เลอร์ เกิดเมื่อ ค.ศ. 1926 นอกเหนือจากบทบาทที่หลากหลายแล้ว เขาเป็นสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี รวมไปถึงดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการคุณค่าพื้นฐาน (Basic Values Commission) ของพรรค SPD ระหว่าง ค.ศ. 1973 ถึง 1992

หมด นั่นไม่เป็นธรรมหรือส่งผลดีต่อเศรษฐกิจ ทว่า เป็นเรื่องยอมรับได้หรือไม่ที่สมาชิกกรรมการบริษัทบางคนมีรายรับมากกว่าผู้ใช้แรงงานมีทักษะถึงยี่สิบเท่า ร้อยเท่า หรือแค่ห้าเท่าเท่านั้น เมื่อสามสิบปีที่แล้ว ค่าจ้างสำหรับผู้อำนวยความสะดวกโดยทั่วไปเคยสูงกว่าเป็นยี่สิบเท่า ในขณะที่เดี๋ยวนี้ มีกรณีตัวอย่างจำนวนมากที่สูงกว่าเกินร้อยเท่า บ่อยครั้งคำอธิบายที่มักอ้างกันคือ ‘ความรับผิดชอบที่ใหญ่หลวงอย่างเทียบกันไม่ได้’ อย่างไรก็ตาม ทำไมนายกรัฐมนตรีของเยอรมนีจึงมีรายได้เพียงเศษเสี้ยวของสิ่งที่ผู้อำนวยการธนาคารกล่าวอ้างว่าเป็น “สิทธิประโยชน์ที่สมเหตุสมผล” นายกรัฐมนตรีแบกรับความรับผิดชอบที่เบากว่าเช่นนั้นหรือ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่บรรดานักเศรษฐศาสตร์ผู้ทรงปัญญาจะคอยบอกให้เราเลิกพาล่อกเกี่ยวกับความยุติธรรมและยอมรับสิ่งที่ตลาดกระจายจัดสรรให้ผู้คนเสีย ถ้าตลาดต้องการคนทำงานไร้อทักษะในจำนวนน้อยกว่าคนที่กำลังหางาน ค่าจ้างก็จะยิ่งต่ำลง และถ้ามีคนจำนวนน้อยที่จะมีความสามารถเป็นผู้จัดการได้ ค่าจ้างก็จะเพิ่มขึ้น สิ่งในตลาดกำหนดนั้นไม่คลุมเครือเท่าที่แม่นยำ เปล่าประโยชน์ที่จะพาล่อบ่นเรื่องนี้

ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ตลาดให้รางวัลแก่คนที่ขยันและมีความสามารถ ในขณะที่มันลงโทษคนที่เกียจและเฉื่อยชา

อย่างไรก็ตาม สมมติฐานข้างต้นจะฟังขึ้นก็สำหรับคนที่ยืนยันว่าทุกสิ่งทุกอย่างสามารถแสดงผล นิยาม และวัดตัดสินได้เป็นตัวเลขทางวิทยาศาสตร์ทั้งหมด แต่คนเรายังมีความรู้สึก ความหวัง และความต้องการอีกด้วย นอกจากนี้ เขายังมีความต้องการที่นอกเหนือไปจากการกินการดื่ม อันได้แก่ ความต้องการการยอมรับ ความสนใจ ความมั่นคง และความยุติธรรม มีสิ่งที่เรียกว่า ‘ความหิวกระหายความยุติธรรม’ เราอาจจะไม่เจอคำนี้ในนิพนธ์อันคมคายว่าด้วยธรรมชาติของความยุติธรรม หากแต่มันแฝงฝังในความหมายของความไม่เป็นธรรม[ในชีวิตประจำวัน]เสียมากกว่า จริงอยู่ที่ความรู้สึกที่ว่านี่เป็นเรื่องอติวิสัยและถูกแสดงออกมาแตกต่างกันไปในแต่ละคน กระนั้น มันก็เป็นความรู้สึกที่รุนแรง เป็นพื้นฐาน และไม่มีอะไรทำลายได้ มันช่วยทำให้ผู้คนดำเนินชีวิตต่อไปได้ และถ้ามันถูกละเมิด มนุษยชาติก็ถูกละเมิดด้วย

เราสามารถสัมผัสได้ถึงความเป็นธรรมที่วางนี้ตั้งแต่วัยอนุบาลหรือวัยประถมศึกษา ครูที่ได้ชื่อว่าไม่เป็นธรรมเพราะเอาแต่สนใจเด็กคนหนึ่งมากกว่าคนอื่น ๆ มักจะสูญเสียอำนาจที่ชอบธรรมของตนไป อย่างไรก็ตาม น่าสนใจว่ามนุษย์คือสิ่งมีชีวิตเดียวที่สามารถพัฒนาความรู้สึกชอบพอเด็กที่มีเสน่ห์ ฉลาด และมีไหวพริบ มากกว่าเด็กที่ขี้เกียจ อ้วน และไม่น่าสนใจ

เมื่อเด็กเติบโตขึ้น พวกเขาตระหนักว่าไม่มีอะไรที่เป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ในโลกนี้ กล่าวอย่างตรงไปตรงมาคือ รอบ ๆ ตัวมีสิ่งที่ไม่เป็นธรรมต่างไปจากสิ่งที่พวกเขาคิดว่ามันควรจะเป็นเต็มไปหมด ยกตัวอย่างเช่น พี่สาวคนโตมักจะมีข้ออ้างที่ยาวดึกอยู่เสมอ ทำไมหล่อนถึงมีหนังสือเล่มนั้นหรือจักรยานคันนี้ ทั้งที่หล่อนยุ่งจนไม่มีเวลามาช่วยงานที่สวนเลย

แม้กระทั่งในโรงเรียนประถม เด็ก ๆ ต่างต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าพ่อของเพื่อนพวกเขาขับรถยนต์เบนซ์ ในขณะที่พ่อของตนขับ[โพล์]กอล์ฟรุ่นดึกดำบรรพ์ หรือเพื่อนของพวกเขาได้เรียนขี่ม้าในขณะที่พวกเขาไม่มีโอกาสได้เรียนแม้จะคลั่งไคล้ม้าเพียงใดก็ตาม พวกเขาคิดว่ามันไม่เป็นธรรมแต่ก็ไม่ได้ทำให้เลิกเป็นเพื่อนกัน ถึงกระนั้น พวกเขาคงโกรธจนเลือดขึ้นหน้าถ้าหากแม่ของเพื่อนบอกพวกเขาให้เลิกมาเที่ยวเล่นกับลูกของหล่อนเสียที โดยหล่อนยกเหตุผลที่ว่าพวกเขา ‘ดีไม่พอ’ เด็ก ๆ เหล่านี้เรียนรู้ว่าพวกเขาจำเป็นต้องและสามารถใช้ชีวิตอยู่กับความไม่เป็นธรรมระดับหนึ่งให้ได้ แต่ต้องมีขีดจำกัด

สังคมทำงานแบบเดียวกัน สังคมเรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตอยู่กับความยุติธรรมทั้งที่เล็กน้อยและไม่เล็กน้อย ไม่ใช่ทุกคนจะได้สิ่งที่ตนต้องการในชีวิต โดยธรรมชาติแล้ว เศรษฐีเงินล้านย่อมมีช่องทางให้ลูกสาวเตรียมพร้อมรับมือกับข้อสอบมากกว่าลูกสาวของคนเก็บขยะ แต่ฝ่ายหลังจะโกรธหากเขารู้สึกว่าลูกสาวของมหาเศรษฐีสอบผ่านเพียงเพราะครูไม่อยากจะขัดใจคุณพ่อทรงอำนาจของหล่อน ความอยุติธรรมเช่นนั้นไม่อาจยอมรับได้

ในเชิงการเมืองแล้ว เปลา่ประโยชน์ที่เราจะมาหัวร้อนเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคมโดยสมบูรณ์ มันไม่ดำรงอยู่ สิ่งที่สำคัญทางการเมืองคือเส้นแบ่งว่าอะไรคือความอยุติธรรมที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้มากกว่า ในโลก

ความเป็นจริงไม่มีใครโกรธแค้นเมื่อผู้จัดการมีรายได้คิดเป็นยี่สิบเท่าของงาน ทว่าเมื่อตัวเลขเพิ่มสูงเป็นสองร้อยเท่า คนส่วนใหญ่จะรู้สึกว่ามันเป็นเรื่องที่เกินจะทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้จัดการคนนี้ไล่คนงานจำนวนหนึ่งออกเพื่อเพิ่มผลตอบแทน ฉันทัดก็ฉันทัน เลขานุการคงไม่ตั้งใจอะไรที่หัวหน้าของพวกเขาได้เงินเดือนมากกว่า แต่เมื่อพวกเขาพบว่าหัวหน้าใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ทางกฎหมายจ่ายภาษีน้อยกว่าพวกเขา เมื่อนั้นพวกเขาก็เริ่มโกรธแค้นขึ้นมา

ในเยอรมนียุคปัจจุบัน หนึ่งในสามของประชากรมองว่ามีความไม่เป็นธรรมดำรงอยู่ในสังคม และคนส่วนใหญ่กังขาว่าสถานการณ์จะคลี่คลายดีขึ้นแน่นอนอนว่ามีการลำเส้นแบ่งระหว่างความยุติธรรมที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้ไปแล้ว ไม่ใช่เรื่องบังเอิญที่ผลการสำรวจความคิดเห็นใน ค.ศ. 2008 ออกมาเช่นนี้ ในขณะที่ยุคแห่งการคลังลัทธิตลาดเสรีสุดโต่งสิ้นสุดลง ภัยอันตรายกำลังรออยู่เบื้องหน้าเมื่อคนจำนวนมากต่างกันตำเรื่องความยุติธรรม ไม่เพียงแต่คนจนหรือคนที่เสียเปรียบในสังคม แต่แทบจะทุกคนที่ไม่ได้คิดว่าตนเองเป็นคนรวย ไม่มีสังคมใดที่จะสามารถฝืนทนสภาพดังกล่าวได้นาน ความยุติธรรมทางสังคมจึงไม่ใช่แค่เรื่องที่พวกโรแมนติกทางสังคมหมกมุ่น แต่มันเป็นพันธกิจการเมืองที่สำคัญ อันที่จริง มันเป็นพันธกิจการเมืองที่ต้องดำเนินต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีวันสิ้นสุด (Eppler 2009: 47-50)

บทที่ 4 องค์ประกอบ โครงสร้าง และสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ

ประเด็นหลักในบทนี้:

- อธิบายองค์ประกอบการก่อสร้างรัฐสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็น ภาคบริการ สิทธิประโยชน์ ด้านการเงินและสิ่งของ พร้อมกับความสำคัญของมันในด้านต่างๆ ของรัฐสวัสดิการ
- แสดงให้เห็นถึงสถาปัตยกรรมของรูปแบบรัฐสวัสดิการที่หลากหลาย อาทิ รัฐสวัสดิการแบบเสรี อนุรักษนิยม และสังคมนิยม
- ชี้แจงผลกระทบต่อประชากรในแต่ละสถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการเยอรมนี: ไม่ใช่สิ่งตายตัวที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้

องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐสวัสดิการเยอรมนี เช่น เงินบำนาญและประกันการว่างงาน มีมาว่ามศตวรรษแล้ว ตลอดระยะเวลาดังกล่าวแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ผลลัพธ์หนึ่งที่เป็นไปได้ แม้ว่ามันจะไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คือมีกฎและลักษณะมากมาย ถูกมองว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

การเปรียบเทียบกับการเมืองต่างประเทศ เป็นเรื่องสำคัญ

เมื่อพิจารณาประเทศเพื่อนบ้านจะเห็นชัดเจนอย่างรวดเร็วว่ามีวิธีการอื่นๆ ในการประกันความมั่นคงทางสังคม เป็นเช่นนี้ต่อให้วิธีการต่างๆ ที่มีในทุกที่ที่พิจารณาแล้วเหมือนกัน อาทิ การบริการและสิทธิประโยชน์ทางการเงินและทางวัตถุ หากจะเปรียบเทียบกับ การสร้างบ้านแล้ว องค์ประกอบเหล่านี้สามารถถูกใช้ประโยชน์แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแผนการที่วางไว้

บทนี้นำเสนอองค์ประกอบ การก่อสร้าง สถาปัตยกรรม และผลกระทบต่อ

บ้านที่ถูกสร้างไม่เพียงแต่มีลักษณะที่ต่างกัน หากยังส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยด้วย เนื้อหาในส่วนถัดไปจะอธิบายองค์ประกอบ การก่อสร้างตามลำดับเพื่อแสดงให้เห็นถึงสถาปัตยกรรมที่แตกต่างกันของรัฐสวัสดิการ บทที่ 4.3 จะกล่าวถึงผลกระทบต่อรูปแบบที่แตกต่างกัน

4.1 องค์ประกอบการก่อสร้างและเครื่องมือ ของรัฐสวัสดิการ

นโยบายทางสังคมครอบคลุมองค์ประกอบและเครื่องมือจำนวนมาก วิธีการที่เห็นได้ชัดของนโยบายทางสังคมคือสิทธิประโยชน์ด้านการเงิน กล่าวคือ มีการให้สิทธิประโยชน์จากการว่างงาน เงินบำนาญ หรือเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูบุตรแก่คนว่างงาน คนกินบำนาญ และผู้ปกครองบุตร

อย่างไรก็ดี รัฐสวัสดิการยังมีเครื่องมืออื่น ๆ นอกเหนือไปจากสิทธิประโยชน์ด้านการเงินหรือเงินโอน ยกตัวอย่างเช่น นโยบายประกันสุขภาพทำให้มีการบริการที่เข้าถึงได้ อาทิ การวินิจฉัยโรคและรักษาโดยแพทย์ นักบำบัด หรือผู้ดูแล เช่นเดียวกับกับนโยบายด้านการศึกษา/การฝึกวิชาชีพและนโยบายด้านครอบครัว เช่น การให้การศึกษแก่นักเรียนโดยครู การดูแลเด็กในศูนย์ดูแลเด็กช่วงกลางวันหรือโรงเรียนอนุบาล

นอกเหนือไปจากสิทธิประโยชน์ด้านการเงินและการบริการแล้ว สิทธิประโยชน์ในรูปของวัตถุสิ่งของเป็น “องค์ประกอบการก่อสร้าง” ของนโยบายทางสังคมที่สำคัญ ตัวอย่างหนึ่งคือ การให้ยารักษาโรคภายใต้กรอบนโยบายประกันสุขภาพ

เรายังมีสิ่งที่เรียกว่าเงินภาษีและเงินสมทบในกล่องเครื่องมือของนโยบายทางสังคมอีกด้วย นอกเหนือจากการช่วยเหลือด้านการเงิน สองสิ่งนี้ยังส่งผลกระทบต่อมาตรการกระจายจัดสรรและผลในการขับเคลื่อนนโยบายโดยรวม คำถามต่อมาคือเราจะใช้องค์ประกอบการก่อสร้างเหล่านี้ในด้านต่างๆ ของรัฐสวัสดิการอย่างไร

องค์ประกอบ: การประกันการว่างงาน

การประกันการว่างงานคือรูปแบบดั้งเดิมของสิทธิประโยชน์ทดแทนรายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มันทดแทนรายรับและมักจะถูกอยู่ในรูปของสิทธิประโยชน์ด้านการเงิน

เครื่องมือแรก: สิทธิ
ประโยชน์ด้านการเงิน
(cash benefit)

เครื่องมือที่สอง:
การบริการ

เครื่องมือที่สาม: สิทธิ
ประโยชน์วัตถุสิ่งของ
(in-kind benefit)

ในกล่องเครื่องมือ:
เงินภาษีและเงินสมทบ
(tax and contribu-
tion)

สิทธิประโยชน์ด้าน
การเงินแบบดั้งเดิม

เป็นประโยชน์เช่นเดียวกัน: การบริการ-โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 7.2 ว่าด้วยการทำงาน

อย่างไรก็ดี เกิดคำถามว่าจะสมเหตุสมผลหรือไม่ที่ให้บริการบริการอื่นๆ นอกเหนือไปจากสิทธิประโยชน์เงินทดแทนรายรับเพื่อช่วยให้คนที่ว่างงานมีโอกาสได้รับการจ้างงานมากขึ้น ในหลายประเทศ การจัดการฝึกอบรมวิชาชีพและการพัฒนาฝีมือในขั้นต่อไปได้กลายมาเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการบริการในสำนักงานสนับสนุนการจ้างงาน กระนั้นก็ตาม แต่ละประเทศมีสิทธิประโยชน์และทรัพยากรที่ประกอบสร้างเป็นงบประมาณการประกันการว่างงานแตกต่างกันไปในเชิงคุณภาพ ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่ควรลดทอนการประกันการว่างงานให้เป็นแค่สิทธิประโยชน์ด้านการเงิน แต่ควรขยายรวมถึงการบริการรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการฝึกวิชาชีพหรือการพัฒนาฝีมือขั้นต่อไป (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.2)

องค์ประกอบ: เงินบำนาญ

สิทธิประโยชน์ด้านการเงินแบบดั้งเดิม

ในอีกด้านหนึ่ง การประกันเงินบำนาญถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ที่อยู่ในรูปของเงินในรัฐสวัสดิการเสียส่วนใหญ่ แม้ว่าผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการบริการด้านสุขภาพและการดูแลมากขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันเงินบำนาญ

คำถามสำคัญ: จะจัดสรรเงินเหล่านี้อย่างไร โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.3 ว่าด้วยเงินบำนาญ

คำถามสำคัญเกี่ยวกับระบบเงินบำนาญคือเราจะจัดสรรแจกจ่ายกองทุนดังกล่าวอย่างไร ระบบเงินบำนาญก่อให้เกิดประโยชน์เหมือนหรือต่างอย่างไรกับระบบภาษี อีกทั้งการให้เงินสนับสนุนผู้สูงอายุชนิดบุคคลนั้นสำคัญมากน้อยเพียงใด สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อในด้านระดับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ในหมู่ผู้รับเงินบำนาญในแต่ละประเทศรวมไปถึงระดับปัญหาความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.3 ว่าด้วยเงินบำนาญ)

องค์ประกอบ: นโยบายประกันสุขภาพ

การจัดสรรสิทธิประโยชน์ทางวัตถุและการบริการ: สุขภาพไม่สามารถซื้อขายกันได้

ในระบบประกันสุขภาพ “เครื่องมือ” ที่ถูกนำมาใช้นั้นตรงข้ามกับในระบบเงินบำนาญ ในขณะที่อย่างหลังเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในรูปของเงินสดเสียส่วนใหญ่ อย่างแรกกลับเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกด้านการบริการและสิทธิประโยชน์ในรูปของวัตถุสิ่งของ ในแง่นี้อาจตีความได้ว่า

สุขภาพเป็นสิ่งที่ซื้อขายกันไม่ได้

ด้วยเหตุนี้คำถามสำคัญเกี่ยวกับระบบประกันสุขภาพคือ การบริการด้านสุขภาพจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างไร และใครควรจะเป็นผู้สนับสนุน ระบบประกันสุขภาพสาธารณะมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพ ในอีกด้านหนึ่ง การแบ่งการบริการด้านสุขภาพออกเป็นส่วนของภาครัฐและส่วนของภาคเอกชนอาจนำไปสู่ปัญหาในระบบประกันสุขภาพสองมาตรฐานได้ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.4 ว่าด้วยการประกันสุขภาพ)

องค์ประกอบ: การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ

นโยบายการศึกษา/การฝึกวิชาชีพยังเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่สิทธิประโยชน์ด้านการเงินไม่ได้มีบทบาทมากนักและส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการให้บริการ

คำถามหลักเกี่ยวกับระบบการศึกษาคือจะบริหารจัดการการบริการเหล่านี้ได้อย่างไร มีสิ่งที่เรียกว่าโรงเรียนเด็กของรัฐหรือไม่ โรงเรียนควรแบ่งออกเป็นประเภทใดบ้าง เส้นทางการศึกษาและการฝึกวิชาชีพมีความยืดหยุ่นมากน้อยเพียงใด (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.5 ว่าด้วยการศึกษา)

องค์ประกอบ: นโยบายภาษี

รัฐสะสมรายรับผ่านการจัดเก็บภาษีและเงินสมทบอื่นๆ เพื่อนำไปสนับสนุนระบบความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้รัฐสวัสดิการที่พัฒนาอย่างมีคุณภาพจึงจำเป็นต้องมีรายรับในระดับที่สูง มีเพียงรัฐสวัสดิการแบบสปาร์ตาเท่านั้นที่อาจจะมีระบบการเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำได้ นอกเหนือไปจากระดับของรายรับแล้ว วิธีการขึ้นภาษีก็เป็นลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือระบบภาษีที่ต่างกันย่อมนำไปสู่ผลด้านการจัดสรรกระจาย [ความมั่งคั่ง] ที่ต่างกันด้วย (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 7.1 ว่าด้วยภาษี)

เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติแล้วการออกแบบบริหารจัดการนโยบายทางสังคมนั้นมียุทธศาสตร์หลากหลาย แม้ว่าจะมีการใช้เครื่องมือและองค์ประกอบการก่อสร้างแทบจะทุกชนิด แต่ละประเทศก็มีสถาปัตยกรรมที่แตกต่างกัน องค์ประกอบบางอย่างอาจจะมีอย่างดาษดื่น ในขณะที่องค์ประกอบอื่นๆ มี

คำถามสำคัญ:
จะจัดสรรเงินเหล่านี้
อย่างไร โปรดดู
รายละเอียดใน
บทที่ 7.4 ว่าด้วย
การประกันสุขภาพ

การจัดสรรด้าน
การบริการ

คำถามสำคัญ:
จะบริหารจัดการ
อย่างไร โปรดดู
รายละเอียดใน
บทที่ 7.5 ว่าด้วย
การศึกษา

เงินสนับสนุนโดย
รัฐสวัสดิการและ
ผลกระทบด้านการ
จัดสรรกระจาย[ความ
มั่งคั่ง]-โปรดดู
รายละเอียดเพิ่มเติมใน
บทที่ 7.1 ว่าด้วยภาษี

สถาปัตยกรรมประเภท
ต่างๆ มีอะไรบ้าง
องค์ประกอบของการ
ก่อสร้างประเภทต่างๆ
มีอะไรบ้าง

น้อยกว่า ในบทที่ 7 ของคู่มือเล่มนี้ เราจะสำรวจนโยบายทางสังคมในด้านต่าง ๆ อย่างละเอียดอีกทั้งเปรียบเทียบแบบเฉพาะเจาะจงกับประเทศอื่นๆ ในส่วนของบทนี้ เราจะศึกษาเพียงแต่ความแตกต่างพื้นฐานทั่วไป โดยเริ่มต้นจากคำถามว่า สถาปัตยกรรมประเภทต่างๆ นั้นมีอะไรบ้าง

4.2 สถาปัตยกรรมของรัฐสวัสดิการ

กุस्ता เอสปิง แอนเดอร์สัน (Gosta Esping Andersen):
โลกสามใบของทุนนิยมสวัสดิการ

การศึกษาสวัสดิการรูปแบบต่างๆ ที่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางและมีอิทธิพลมากที่สุดคืองานศึกษาของกุस्ता เอสปิง แอนเดอร์สัน ใน ค.ศ. 1990 แอนเดอร์สันตีพิมพ์หนังสือชื่อ *โลกสามใบของทุนนิยมสวัสดิการ* (The Three Worlds of Welfare Capitalism) โดยเขาแบ่งประเภทบรรดาประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกออกเป็น “โลก” สามใบที่แตกต่างกัน

ต้นตอของชื่อเรียกมาจาก “สถาปนิก” เฉพาะบุคคล

โลกสามใบหรือสถาปัตยกรรมสามแบบที่วางนี้ตั้งชื่อตามสถาปนิกผู้ออกแบบที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบเฉพาะของรัฐสวัสดิการนั้นๆ อย่างมีนัยสำคัญ สถาปนิกเหล่านี้หมายถึงบรรดาพรรคการเมืองและขบวนการเคลื่อนไหวที่ชี้นำทิศทางและทำให้รัฐสวัสดิการมีรูปแบบที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่นเฉพาะตัว

กุस्ता เอสปิง แอนเดอร์สัน เกิดในประเทศเดนมาร์กเมื่อ ค.ศ. 1947 เขาได้รับการศึกษาในเมืองโคเปนเฮเกนและเขียนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยวิสคอนซินแมดิสัน ประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นเขาเป็นอาจารย์และทำวิจัยอยู่ที่มหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด มหาวิทยาลัยวิสเซนชาฟต์เซนทรัม (Wissenschaftszentrum) ในเบอร์ลิน มหาวิทยาลัยยุโรป (European University) ในฟลอเรนซ์ และมหาวิทยาลัยเทรนโต (Trento) เขาประจำอยู่ที่มหาวิทยาลัยบาร์เซโลนาตั้งแต่ ค.ศ. 2001 นอกจากงานเขียนชื่อ *โลกสามใบของทุนนิยมสวัสดิการ* (ค.ศ. 1990) ผลงานที่โด่งดังอีกสองชิ้นของเขาคือ *พื้นฐานทางสังคมของระบบเศรษฐกิจแบบหลังอุตสาหกรรม* (Social Foundations of Post-industrial Economies ค.ศ. 1998) และ *ทำไมเราจึงจำเป็นต้องมีรัฐสวัสดิการแบบใหม่* (Why We Need a New Welfare State ค.ศ. 2000)

แอนเดอร์สันแบ่งโลกรัฐสวัสดิการออกเป็นสามใบอันได้แก่ เสรีนิยมอนุรักษนิยม และสังคมนิยม โดยด้วยเหตุที่หลักการพื้นฐานของแต่ละโลกยังสะท้อนลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน เราจึงสามารถทำความเข้าใจโลกทั้งสามใบนี้ผ่านชื่อเรียกทางภูมิศาสตร์ได้ กล่าวคือ โลกเสรีนิยมนั้นเชื่อมโยงกับ “แองโกลแซกซัน (Anglo-Saxon)” ส่วนอนุรักษนิยมอยู่ในพื้นที่ “ยุโรปภาคพื้นทวีป (continental)” และโลกสังคมนิยมคือ “สแกนดิเนเวีย” คำถามต่อมาคือจะเปรียบเทียบสถาปัตยกรรมสามแบบที่ต่างกันนี้ได้ได้อย่างไร

เราจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์วัดขึ้นมาเพื่อเปรียบเทียบ เอสปิง แอนเดอร์สันได้ตั้งเกณฑ์สองเกณฑ์ขึ้นมา อันได้แก่ ระดับของกระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้า (decommodification) และระดับการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม (stratification)

“กระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้า (decommodification)” มีที่มาจากคำว่า “สินค้า (commodity)” สินค้าในที่นี้หมายถึงแรงงาน ด้วยเหตุนี้ กระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าจึงสะท้อนการดำรงชีวิตของบุคคลโดยที่เขาไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการ

ถ้าหากตลาดแรงงานเป็นเพียงช่องทางเดียวในการเลี้ยงชีพของบุคคลหนึ่ง และบีบให้เขาจำต้องรับทำงานทุกประเภทโดยไม่คำนึงว่ามันจะมีค่าตอบแทนที่ต่ำเพียงใด ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ กระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าอยู่ในระดับต่ำ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากว่ารัฐให้สิทธิทางกฎหมายที่เอื้อให้บุคคลหนึ่งสามารถได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างรอบด้าน อันส่งผลให้เขาสามารถมีชีวิตในระดับที่ดีพอควรแม้ว่าเขาจะไม่สามารถทำงานได้ (ยกตัวอย่างเช่น เพราะเจ็บไขได้ป่วยหรือชราภาพ) หรือไม่มีงานทำ (ยกตัวอย่างเช่น เพราะอยู่ภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจที่ยากจน) ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้กระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าอยู่ในระดับที่สูง

ในทางตรงกันข้าม “การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม” หมายถึงการที่สังคมถูกแบ่งเป็นลำดับชั้นอย่างไม่เท่าเทียม แนวคิดข้างต้นนี้ใช้ในการศึกษาด้านสังคมศาสตร์เพื่ออธิบายและศึกษากลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน อนึ่ง มีการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับประเด็นที่ต้องการเน้นย้ำ บางคนใช้

รัฐสวัสดิการ
สามประเภท: เสรีนิยม
อนุรักษนิยม และสังคมนิยม
ประชาธิปไตย

เราจะใช้เกณฑ์วัดอะไร
ในการเปรียบเทียบ

กระบวนการทำให้
ไม่เป็นสินค้า: การ
พึ่งพาสวัสดิการ

การแบ่งช่วงชั้นทาง
สังคม: อธิบาย “การ
แบ่งชั้น” ของสังคม

คำว่าช่วงชั้น (strata) (ช่วงชั้นล่าง กลาง และสูง) บ้างใช้คำว่าชนชั้น (class) (ชนชั้นแรงงาน ชนชั้นนายทุน) บ้างใช้คำว่าภูมิหลัง (milieu) (ภูมิหลังโปร-เตสแตนต์เสรี ภูมิหลังสังคมประชาธิปไตย ภูมิหลังคาทอลิก)

งานของเอสปีง แอนเดอร์สัน ไม่ได้มุ่งอธิบายและสำรวจภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมากนัก หากแต่มุ่งศึกษาว่ารัฐสวัสดิการมีมาตรการรับมือกับช่วงชั้นทางสังคมต่างๆ นี้อย่างไร อีกทั้งค้นหาว่าสถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการรูปแบบใดที่ส่งผลให้เกิดการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมบางประเภทขึ้น เราอาจตั้งคำถามต่อไปว่าโลกสามใบนี้มีลักษณะโดดเด่นอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าและการแบ่งช่วงชั้น

รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม

ในรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม ตลาดมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสวัสดิการรูปแบบอื่นๆ สิทธิทางสังคมและการจัดสรรอำนาจความสะดวกทางสังคมมักไม่ค่อยได้รับการพัฒนาอย่างแข็งขัน ยิ่งไปกว่านั้น การจัดสรรกระจายความช่วยเหลือทางสังคมมักจะผูกติดกับแบบทดสอบคัดกรองผู้ด้อยโอกาสที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและบ่อยครั้งด้วยเหตุนี้ผู้ได้รับความช่วยเหลือทางสังคมจึงมักจะรู้สึกถูกตีตราและมีสถานะทางสังคมที่ต่ำ

เพราะฉะนั้น รัฐจึงทำหน้าที่จัดสรรโครงข่ายรองรับความปลอดภัยทางสังคมเพียงเท่านั้น สมาชิกในสังคมมีเพียงรายรับที่ตนได้จากตลาดแรงงานเป็นแหล่งที่พึ่งหลัก ดังนั้นระดับของกระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าจึงต่ำ เงินทุนสนับสนุนการจัดสรรอำนาจความช่วยเหลือทางสังคมมาจากเงินภาษีภายใต้ระบบเช่นนี้ มักแทบไม่มีการให้สิทธิประโยชน์เป็นรายบุคคลในฐานะสิทธิที่พึงได้ ด้วยเหตุที่ไม่มีการจัดสรรความช่วยเหลือผ่านเงินสมทบอื่นๆ ระดับของการให้ความมั่นคงทางสังคมในระบบนี้จึงเหมือนกันหมด (อัตราเดียวกัน-uniform rate)

รัฐสวัสดิการชนิดนี้ไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านอาชีพและระดับรายได้ที่แต่ละคนมี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้ความมั่นคงทางสังคมอยู่ในระดับขั้น

จุดยืนที่มั่นคงใน
ระบบตลาด

รัฐ: รับผิดชอบเพียงแค
โครงข่ายรองรับความ
ปลอดภัยทางสังคม

การกระจายจัดสรร
[ความมั่งคั่ง]โดยรัฐ
ไม่คำนึงถึงความ
แตกต่างด้านรายได้
และอาชีพ-แต่มักจะ
ถูกเสริมด้วยความ
ช่วยเหลือภาคเอกชน

ต่ำและเป้าหมายหลักคือ การป้องกันความยากจน ใครก็ตามที่มีกำลังทรัพย์มากพอจึงหันไปพึ่งพาผู้ช่วยเหลือภาคเอกชน (ยกตัวอย่างเช่น ประกันเงินบำนาญเอกชน โรงเรียนเอกชน) ผลกระทบทางอ้อมที่ตามมาคือ รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมมักนำไปสู่การแบ่งช่องว่างทางช่วงชั้นระหว่างคนรวยและคนจน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลียถือเป็นตัวอย่างหลักที่สะท้อนรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม

ลักษณะโดดเด่นหลักๆ ของรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม

- สิทธิประโยชน์ด้านการเงินมีอัตราเดียวและอยู่ในระดับต่ำในเชิงเปรียบเทียบ
- แหล่งเงินทุนสนับสนุนมาจากภาษี
- ระดับกระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าต่ำ
- แบ่งแยกช่วงชั้นผ่านประกันและบริการภาคเอกชน

รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม

บ่อยครั้ง เอสปิง แอนเดอร์สัน เรียกรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมว่า รัฐสวัสดิการแบบบรรษัท (corporatist welfare state)¹ ในขณะที่แนวคิดแบบบรรษัทนิยมสืบสานวิถีปฏิบัติของฐานันดร (ทางสังคม) ที่ต่างกัน รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมก็เช่นเดียวกัน มันแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในแต่ละอาชีพ

ในเยอรมนี กฎหมายข้าราชการพลเรือน (civil service law) ซึ่งมาพร้อมกับอภิสิทธิ์ต่างๆ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ดีที่สุด หลักการดังกล่าวยังถูกนำไปใช้กับวิชาชีพอื่นๆ อีกด้วย เช่น ที่ปรึกษาด้านภาษี ทนาย พนักงานทำสัญญาจดทะเบียน สัตวแพทย์ เภสัชกร และนักบัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้มี

¹ บรรษัทนิยม (corporatism) มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “corporatio” ซึ่งหมายความว่า “นิติบุคคล/บรรษัท (corporation)” แก่นสำคัญของบรรษัทนิยมคือ รูปแบบสังคมซึ่งมีการขับเคลื่อนด้วยกระบวนการเจรจาต่อรองแบบร่วมมือกันระหว่างกลุ่มทางสังคมที่แตกต่ากัน เช่น ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นหลัก

รัฐสวัสดิการที่สอดคล้องตามสถานะทางสังคม

ตัวอย่าง: กฎหมายข้าราชการพลเรือนเยอรมัน

สิทธิเข้าถึงแผนเงินบำนาญวิชาชีพซึ่งให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมไปถึงการประกันเงินบำนาญ ใครก็ตามที่เป็นสมาชิกสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องข้างต้น จะได้รับสิทธิเป็นสมาชิกในโครงการประกันเงินบำนาญไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ มีคนบางกลุ่มที่ไม่ถูกนับรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของประกันเงินบำนาญตามกฎหมาย อันได้แก่ คนทำงานอิสระ และสมาชิกกลุ่มวิชาชีพข้างต้นที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง ในประเทศอื่นๆ ที่เป็นรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม อาทิ อิตาลีและฝรั่งเศส มีความแตกต่างด้านสิทธิประโยชน์ตามอาชีพที่ต่างกันในแต่ละของประกันการว่างงาน

แหล่งเงินทุนมาจากเงินสมทบ

เราสามารถทำความเข้าใจหลักการแบบอนุรักษนิยมผ่านแผนประกันต่างๆ ที่ถูกระบุตามกฎหมาย แม้ว่าแผนประกันเหล่านี้จะไม่ได้แยกแยะความแตกต่างระหว่างกลุ่มวิชาชีพที่ต่างกัน ทั้งนี้เพราะรัฐสวัสดิการชนิดนี้มักมีแหล่งเงินทุนมาจากเงินสมทบ บนหลักการว่าด้วยความเท่ากัน (สิ่งที่ได้รับต้องเชื่อมโยงกับเงินสมทบที่แต่ละคนเคยมีส่วนอุทิศให้) ระดับการให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่แต่ละคนได้รับ (ประกันว่างงาน เงินบำนาญ) สะท้อนระดับรายรับที่เขาเคยมีก่อนหน้านี้

ระดับความช่วยเหลือ “อนุรักษไว้ซึ่ง” สถานะเดิมก่อนหน้านี้

อีกนัยหนึ่ง การจัดสรรช่วยเหลือทางสังคมโดยรัฐ “อนุรักษไว้ซึ่ง” สถานะเดิมก่อนหน้านี้ โดยปกติแล้ว ความช่วยเหลือนี้ถือว่ามากกว่าในรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม ทว่ามันไม่ได้มีอยู่ในอัตราเดียวกันและมีสำหรับทุกคน

ความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากเพดานการประเมิน (assessment ceiling)

ในรัฐสวัสดิการอนุรักษนิยมแทบทั้งหมด เงินทุนช่วยเหลือที่มาจากเงินสมทบจะมีเพดานการประเมิน (ในระดับที่ต่างกันไป) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระดับของรายได้สอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบ นี่เป็นอีกต้นเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมเพราะในหลายกรณี เพดานการประเมินเชื่อมโยงกับความแตกต่างระหว่างการประกันตามกฎหมายและภาคเอกชน (ในเยอรมนีตัวอย่างที่ชัดเจนคือกรณีประกันสุขภาพ-โปรดดูบทที่ 7.1 ว่าด้วยภาษี)

ทิศทางที่เอื้อต่อคนเลี้ยงชีพโสดเพศชาย

สุดท้ายแล้ว สถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมยังมีคุณลักษณะเด่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งร่องรอยของมันยังพอมืออยู่ให้เราทำความเข้าใจได้แม้ว่าจะเลื่อนหายไปบ้างในทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมต่างไปจากรูปแบบอื่นๆ โดยมีทิศทางที่เอื้อต่อคนเลี้ยงชีพโสดเพศชาย

แรงจูงใจด้านภาษี (การแถลงภาษีคู่สมรส) การขาดโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นศูนย์รับเลี้ยงเด็กเวลากลางวัน และงานนอกเวลาที่มีน้อย รวมไปถึงความไม่คุ้นเคยกับวิถีชีวิตของคุณแม่ที่ต้องทำงาน สิ่งเหล่านี้สะท้อนความจริงที่ว่ารัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมประสบปัญหาอัตราการจ้างงานในหมู่ผู้หญิงในระดับที่ต่ำ ต่ำกว่าในรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมหรือสังคมนิยมประชาธิปไตย

ในรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมจึงมีการแบ่งช่วงชั้นที่ฝังรากลึกมากกว่า และทับซ้อนกับเส้นแบ่งความแตกต่างหลายเส้น อาทิ กลุ่มอาชีพ รายได้ และเพศสภาพ เยอรมนี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และเบลเยียมถือเป็นภาพสะท้อนของรัฐสวัสดิการรูปแบบนี้

ลักษณะโดดเด่นหลักของรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม

- สิทธิประโยชน์ด้านการเงินขึ้นอยู่กับรายรับก่อนหน้านี
- การบริการสาธารณะด้อยพัฒนา
- แหล่งเงินทุนสนับสนุนมีเงินสมทบเป็นฐานสำคัญ
- การแบ่งช่วงชั้นชัดเจนตามกลุ่มอาชีพ รายรับ และเพศสภาพ

รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย

สถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยนั้นเหมือนกับแบบเสรีนิยมในแง่ของแหล่งเงินทุนสนับสนุนซึ่งมาจากการเก็บภาษีเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าเงินสมทบ ทว่าในเรื่องของการจัดสรรให้ความช่วยเหลือ มีความแตกต่างสามด้านที่ควรเน้นย้ำในที่นี้

ประการแรก การจัดสรรสวัสดิการในรัฐสวัสดิการสังคมนิยมประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะสูงกว่าในประเทศเสรีนิยมอื่นๆ

ประการที่สอง ตรงกันข้ามกับรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม ระดับการจัดสรรให้ความช่วยเหลือมีแนวโน้มที่จะเหมือนกันสำหรับผู้รับที่มีระดับรายรับต่างกัน สาเหตุที่สำคัญคือการจัดสรรช่วยเหลือทางสังคมหลายอย่าง อาทิ สิทธิประโยชน์จากการว่างงาน มาจากการเก็บภาษี

ประการที่สามซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดคือ การบริการภาครัฐแบบถ้วนหน้า (universal state service) (กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ

ผลกระทบ: อัตราการจ้างงานที่ต่ำในหมู่ผู้หญิง

การแบ่งช่วงชั้นหลากหลายมิติ

เงินสนับสนุนมาจากภาษีเช่นเดียวกัน

การจัดสรรให้ความช่วยเหลือในระดับที่สูง

การจัดสรรกระจายระดับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกันมากกว่า

รัฐ[บริการ]ถ้วนหน้า

ทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการต่างๆ ได้โดยที่ไม่ต้องมีเงื่อนไขด้านเงินสมทบ หรือมีเพียงขั้นต่ำ) สิ่งนี้ถือได้ว่าเป็นเสาหลักของสถาปัตยกรรมแบบสังคมประชาธิปไตย รัฐเหล่านี้มีโครงการบริการภาครัฐหรือเทศบาลที่พัฒนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเลี้ยงดูเด็กและการดูแลอื่นๆ

การพยายามประสานชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัวที่ดีกว่า - อัตราการจ้างงานของผู้หญิงที่สูงขึ้น

ลักษณะประการที่สามนี้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและรอบด้าน อันดับแรกชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัวสามารถไปด้วยกันได้อย่างมั่นคง โดยเฉพาะในหมู่ผู้หญิง ทั้งนี้เพราะรัฐมีโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กและการดูแลอื่นๆ ที่พึงพาได้และมีคุณภาพ มาตรฐานที่สูงในด้านนี้ไม่เพียงส่งผลให้อัตราการจ้างงานในหมู่ผู้หญิงสูงกว่ากรณีอื่นๆ แต่ยังส่งผลมากกว่านั้นอีกด้วย

รัฐมีบทบาทเป็นนายจ้างเสียมากกว่าซึ่งส่งผลดี

เมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ รัฐยังจ้างงานคนจำนวนมากกว่า การจ้างงานภาครัฐในประเทศที่มีลักษณะโน้มเอียงไปทางสังคมประชาธิปไตยจึงอยู่ในระดับสูงกว่า ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงอยู่ในตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจโดยตรงเพื่อจัดการกับสถานการณ์การจ้างงาน รวมไปถึงคุณภาพของการเลี้ยงดูเด็กและการดูแลอื่นๆ ในขณะเดียวกัน เนื่องจากทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการภาครัฐได้หมด อัตราความยากจนในหมู่คุณแม่เลี้ยงเดี่ยวจึงต่ำกว่ากรณีอื่นๆ มาก

สแกนดิเนเวีย: การทำให้ไม่เป็นสินค้าสูง การแบ่งช่วงขั้นต่ำ

การบริการทางสังคมที่รอบด้านและการจ่ายเงินในอัตราเดียวกันหมายความว่าระดับของการทำให้ไม่เป็นสินค้าในรัฐสวัสดิการแบบสุดท้ายนั้นสูงมากที่สุด ในขณะที่การแบ่งช่วงขั้นทางสังคมนั้นมีอย่างจำกัด ประเทศหลักๆ ที่นำแนวทางสถาปัตยกรรมข้างต้นไปปฏิบัติจริง ได้แก่ สวีเดน เดนมาร์ก และนอร์เวย์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย

ลักษณะโดดเด่นหลักๆ ของรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย

- การบริการเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายทางสังคม
- สิทธิประโยชน์ทางการเงินมีอัตราเดียวกัน
- แหล่งเงินสนับสนุนมาจากการเก็บภาษีในอัตราที่สูง
- ระดับกระบวนการทำให้ไม่เป็นสินค้าสูง
- ความเท่าเทียมทางรายได้สูงและการแบ่งช่วงขั้นต่ำ

4.3 ผลกระทบของสถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการแต่ละแบบ

แม้ว่าจะไม่มีประเทศใดในโลกนี้ที่สะท้อนรูปแบบรัฐสวัสดิการสามชนิดข้างต้นได้อย่างสมบูรณ์ แต่เราสามารถแบ่งประเภทประเทศส่วนใหญ่อย่างชัดเจนโดยนำไปเชื่อมโยงกับหลักการพื้นฐานหนึ่งในหลักการสามประการที่ได้กล่าวไป ดังที่ปรากฏอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็น จะเห็นได้ว่าวิธีการก่อสร้างรัฐสวัสดิการที่ต่างกันย่อมนำไปสู่ผลกระทบที่ต่างกันด้วย

ลักษณะโดดเด่นของสถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการสามแบบ

	เสรีนิยม	อนุรักษนิยม	สังคมนิยม
การทำให้ไม่เป็นสินค้า	ต่ำ	กลาง	สูง
การแบ่งช่วงชั้น	ปานกลาง	เข้มข้น	อ่อน
อัตราความยากจน	สูง	กลาง	ต่ำ
อัตราการจ้างงานของผู้หญิง	กลาง	ต่ำ	สูง
การจ้างงานภาครัฐ	ต่ำ	กลาง	สูง
ภาษี	ต่ำ	กลาง	สูง
เงินสมทบ	ต่ำ	สูง	ต่ำ

ความแตกต่างในด้านผลกระทบนั้นประจักษ์ชัดเจนเมื่อเรานำทั้งสามรูปแบบมาเปรียบเทียบกัน ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยล้ำหน้ารูปแบบที่เหลืออื่นๆ

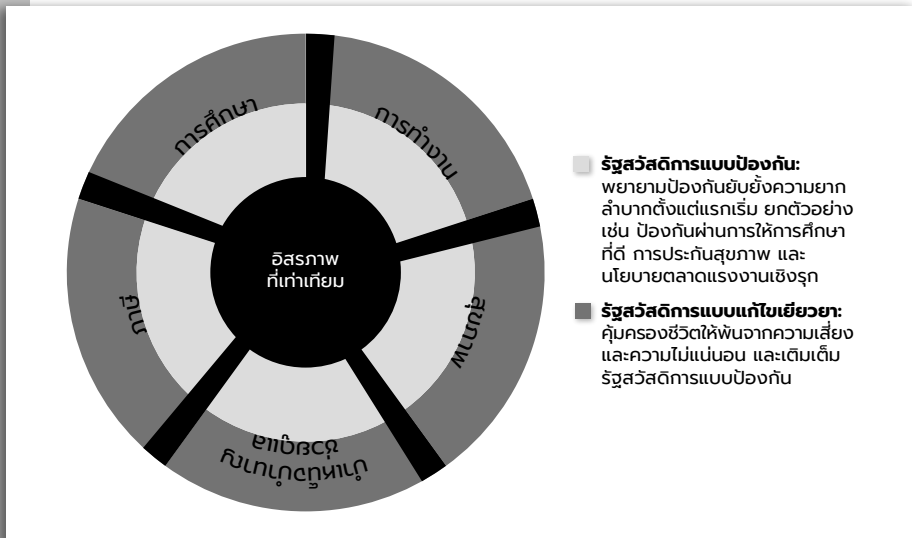
ที่มีลักษณะโน้มเอียงไปยังสังคมประชาธิปไตย อัตราความยากจนจะต่ำกว่า ประเทศอนุรักษนิยมและเสรีนิยม ประเทศสังคมประชาธิปไตยมีอัตราการจ้างงานผู้หญิงที่สูงที่สุด ผลสำเร็จเหล่านี้เกิดขึ้นได้เพราะการจัดสรรช่วยเหลือทางสังคมซึ่งในหลายพื้นที่นั้นไม่ได้อยู่ในรูปแบบเม็ดเงินเท่านั้นแต่รวมถึงการบริการด้วย เช่นเดียวกัน การจ้างงานภาครัฐในหมู่ประเทศเหล่านี้ก็ถือว่าอยู่ในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปอื่นๆ

แหล่งเงินทุนจากภาษี

เป็นเรื่องธรรมดาที่โครงสร้างที่ส่งผลล้าหน้านี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยไม่มีต้นทุน แหล่งเงินทุนหลักๆ นั่นคือการเก็บภาษี ในขณะที่เงินสมทบอื่นๆ ที่เอื้อต่อความมั่นคงทางสังคมนั้นมีบทบาทรอง ดังนั้น ภาระการจ่ายภาษีในประเทศสังคมประชาธิปไตยจึงหนักกว่าในประเทศเสรีนิยมและอนุรักษนิยม อย่างไรก็ตาม มันไม่ได้ส่งผลเสียต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่ฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษนิยมไม่เคยเบื่อที่จะยกขึ้นมา

ค่าใช้จ่ายทางสังคมที่ยังผลระยะยาว

อันที่จริงแล้ว ยังไม่มีใครสามารถแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและภาระภาษีมีความสัมพันธ์



รูปที่ 4: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสวัสดิการแบบป้องกันและรัฐสวัสดิการแบบแก้ไขเยียวยา (หรือ “ปลายท่อ”)

เชิงลบต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เราสามารถคาดการณ์ได้ว่าการทุ่มค่าใช้
จ่ายไปยังการเลี้ยงเด็กและการศึกษา รวมไปถึงหลักสูตรการฝึกและพัฒนา
ทักษะฝีมืออย่างเข้มข้นส่งผลดีในระยะกลางและระยะยาวมากกว่าผลอันเกิด
จากการลดภาษี การบริการทางสังคมที่มีคุณภาพสูงและทุกคนสามารถเข้า
ถึงได้หมายความว่าสุดท้ายแล้วจะมีคนจำนวนน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัดที่จะ
ตกอยู่ในสภาวะพึ่งพารัฐ ด้วยเหตุนี้ รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย
จึงเป็นรัฐสวัสดิการแบบป้องกัน (preventive welfare state)

โดยภาพรวม ในรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยมีการยกระดับจาก
ช่วงชั้นสังคมหนึ่งไปสู่อีกช่วงชั้นหนึ่งบ่อยครั้งกว่า นอกจากนี้ ในประเทศกลุ่ม
สแกนดิเนเวีย แม้แต่เด็กที่มีภูมิหลังทางครอบครัวที่เสียเปรียบก็สามารถได้
รับการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะสม ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงสามารถใช้ศักยภาพ
ของตนเองในแบบที่เด็กในประเทศอย่างเยอรมนีไม่มีโอกาส

เหนือสิ่งอื่นใด การศึกษาด้วยคุณภาพมักเกี่ยวพันกับสภาวะสุขุมเสี่ยง
อย่างร้ายแรงต่อการว่างงาน ผลกระทบที่ตามมาในภายหลังคือสิทธิในเงิน
บำนาญที่ไม่เพียงพอ ในแง่นี้ รัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมหลากหลายมิติอย่างแบบ
สังคมประชาธิปไตยจึงมีส่วนทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเข้มแข็งขึ้นด้วย
ไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่เราจะมีสังคมที่มอบโอกาสให้แก่ทุกคน ทำให้ทุก
คนเข้าถึงสิ่งของและบริการที่จำเป็น เลี่ยงสภาวะความเหลื่อมล้ำทางรายได้
และมีระบบเศรษฐกิจที่มีพลวัต สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปไม่ได้เลยถ้าเราไม่มีรัฐที่มี
บทบาทอย่างแข็งขัน อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องกล่าวในที่นี้ว่านับตั้งแต่ช่วง
ทศวรรษ 1980 รัฐสวัสดิการทุกประเภทตกอยู่ภายใต้กระบวนการเปิดเสรี
ในขณะที่มันไม่ได้ส่งผลกระทบมากนักในด้านที่เกี่ยวกับระดับการจ่ายเงินและ
บริการด้านความมั่นคงทางสังคม ผลจากการเปิดเสรีที่ชัดเจนสะท้อนออกมา
ในรูปของกระบวนการทำให้เป็นเอกชน ผลกระทบต่อภาคบริการเพื่อประโยชน์
ส่วนรวมและโครงสร้างพื้นฐาน (ดู Höpner/Petring/Seikel/Werner 2001)

การเปลี่ยนสถานะภาพ
ทางสังคมสูง

รัฐสวัสดิการแบบ
ป้องกันทำให้ทั้งหมดนี้
เป็นไปได้

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาที่กล่าวมาทั้งหมดมีความหมายว่าอย่างไร

- รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมและเสรีนิยมไม่สามารถประกันอิสรภาพที่เท่าเทียมและการมีส่วนร่วมในระดับที่เพียงพอต่อพลเมืองได้
- รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยรับมือกับข้อท้าทายเหล่านี้ได้ดีกว่าและพึงพาได้มากกว่า สาเหตุหลักเพราะการมีโครงสร้างพื้นฐานที่พัฒนาเป็นอย่างดี
- การจ่ายเงินภาครัฐเพื่อสิทธิประโยชน์ทางสังคมไม่ใช่จุดอ่อนทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศรัฐสวัสดิการสังคมนิยมประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้าม ประเทศเหล่านี้มีระบบเศรษฐกิจที่จัดได้ว่ามีพลวัตมากกว่า

เช่นเดียวกับการเปรียบเทียบสถาปัตยกรรมรัฐสวัสดิการที่ต่างกัน ยังมีการเปรียบเทียบระบบทุนนิยมหลากหลายชนิดอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น **ทุนนิยมแบบประสานสอดคล้อง (coordinated)** และ **ไม่ประสานสอดคล้อง (uncoordinated)** ทั้งสองประเภทนี้ต่างกันในเรื่องการสนับสนุนธุรกิจด้านการเงิน การบริหารจัดการความสัมพันธ์กับแรงงาน ระบบโรงเรียนและการฝึกวิชาชีพ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจ (ดู คู่มือเล่มที่ 2 *Economics and Social Democracy* บทที่ 3.2)

รัฐสวัสดิการแบบป้องกัน

มาททีแอส แพลตซ์เช็ก (Matthias Platzeck)

“เมื่อไม่นานมานี้ ประเด็นปัญหา ‘เก่าๆ’ เรื่องความยากจนและการว่างงาน ได้ผสมโรงทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากพัฒนาการที่ไม่พึงปรารถนาหลายด้าน ปรากฏการณ์ที่เราสามารถเห็นอย่างชัดเจนคือความล้มเหลวไม่เป็นท่าของการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ การเพิ่มขึ้นของภาวะขาดสารอาหารที่เป็นประโยชน์ อันนำไปสู่โรคภัยไข้เจ็บในสังคมอารยะ เช่น โรคอ้วนและเบาหวาน ปัญหาการเสพติดและความเสื่อมโทรมทางกายภาพก่อนวัยอันควรที่ป้องกันได้ แนวโน้มที่สูงขึ้นของการกีดกันทางสังคมที่กระทำต่อกลุ่มผู้พวยพบบางกลุ่ม และสภาวะขาดความกระตือรือร้นอีกทั้งบรรยากาศแห่งความหมดหวังไร้กำลังใจที่อบอวลอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ พัฒนาการที่ไม่พึงปรารถนาเหล่านี้ยังส่ง

เสริมสอดรับซึ่งกันและกัน [...]

วงจรรูปาทวิทางสังคมจึงเกิดขึ้น วงจรนี้ประกอบไปด้วยปัญหาความยากจน การขาดการศึกษา/ทักษะวิชาชีพ ความตึงตันของโอกาสในการจ้างงาน การใช้ชีวิตเป็นผู้รับสิทธิประโยชน์ [จากรัฐ] และขาดแรงบันดาลใจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัจจัยเหล่านี้กลับมัลลทอนโอกาสของปัจเจกในการกลับมากำหนดตนเองได้อีกครั้ง การขาดเงินหรือว่างงานชั่วคราวไม่จำเป็นจะต้องกลายมาเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อชีวิตดังที่ชาวเยอรมันหลายคนกำลังประสบในปัจจุบัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ‘เคยจนครั้งหนึ่ง’ ไม่ได้หมายถึง ‘จนตลอดไป’ หรือ ‘เคยว่างงานครั้งหนึ่ง’ หมายถึง ‘ว่างงานตลอดกาล’ อย่างไรก็ดี ในเยอรมนีกลับมีความกลัวที่จะต้องเผชิญปัญหาดังกล่าวนองกว้างท่ามกลางสังคมของพวกเขา

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารัฐสวัสดิการแบบแก้ไขเยียวยาไม่สามารถบรรเทาความกลัวข้างต้นได้ ปัญหาเหล่านี้ทำให้มันเสื่อมเสียชื่อเสียง นี่เป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐสวัสดิการแบบป้องกันที่เน้นคุณภาพการศึกษา/ฝึกวิชาชีพระดับสูงและการประกันสุขภาพเชิงป้องกันถูกต้องมาตั้งแต่แรกเริ่ม มันส่งเสริมโอกาสของการจ้างงานและป้องกันความยากจน ใครก็ตามในเยอรมนีที่อยากจะพึ่งบำนาญบำนาญในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้าจำเป็นต้องหันมาสนใจการใช้ตัวแบบรัฐสวัสดิการแบบป้องกันอย่างเร่งด่วนและหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐสวัสดิการแบบป้องกันและเศรษฐกิจที่ทำงานได้ราบรื่นเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน ภายใต้สถานการณ์ในศตวรรษที่ 21 ใครก็ตามที่ปรารถนาความเจริญทางเศรษฐกิจ จำต้องสนับสนุนรัฐสวัสดิการที่ลงทุนกับประชากรและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมอย่างเป็นระบบ... [รัฐสวัสดิการแบบป้องกัน] จึงไม่ใช่การละทิ้งไม่แยแสประเด็นเรื่องความมั่นคงและการมีส่วนร่วม หากแต่มุ่งสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อเอื้อให้ทุกคนมีความมั่นคงและสามารถมีส่วนร่วมได้ในอนาคต ไม่ต้องสงสัยว่ารัฐสวัสดิการแบบป้องกันถือเป็นโครงการที่ทะเยอทะยาน เราไม่สามารถทำให้มันเป็นจริงได้ในชั่วข้ามคืน และด้วยเหตุนี้ การมุ่งหน้าไปตามแนวทางที่ว่านี่อย่างมุ่งมั่นจึงเป็นหนึ่งในพันธกิจที่สำคัญที่สุดที่สังคมประชาธิปไตยเผชิญอยู่ในปัจจุบัน” (Platzek 2007: 229-232)

บทที่ 5 ข้อท้าทายที่รัฐสวัสดิการกำลังเผชิญ

ประเด็นหลักในบทนี้:

- ระบุและแบ่งประเภทข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อรัฐสวัสดิการที่พบเห็นอยู่บ่อยครั้ง
- อภิปรายข้อท้าทายที่รัฐสวัสดิการกำลังเผชิญจริงอันได้แก่ โลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจและการทำงาน รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและทางสังคม
- แสดงให้เห็นว่าข้อท้าทายเหล่านี้ต้องถูกรับมือโดยสถาบันที่ยืดหยุ่นต่างกันไป แต่ไม่ใช่การรื้อทำลายรัฐสวัสดิการ

“ในช่วงเวลาที่ข้อพิพาทเรื่องการจัดสรรกระจาย[ความมั่งคั่ง]ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสันติ ตั้งในอดีตยุคสหพันธ์สาธารณรัฐอันงดงามได้อีกต่อไป กล่าวคือ แก้ไขผ่านการกระจายจัดสรรผลผลิตของการเจริญเติบโตด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง มันเป็นเวลาที่เราไม่สามารถคาดการณ์อนาคตที่แน่นอนได้อีกต่อไป ทันทันนั้น ประเด็นความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกลายเป็นเรื่องฉุกเฉินแบบใหม่และอาจจะมีลักษณะต่างจากเดิม” (Thierse 2005: 13)

คำถามใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งและทรัพยากร มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง

พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงสี่อย่าง: โลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงเชิงประชากร สังคม และโครงสร้าง

ถ้าหากคำพูดของวูล์ฟกัง เทียร์ซ (Wolfgang Thierse) ข้างต้นนั้นถูกต้อง คำถามคือมีอะไรบ้างในสภาวะการณ์ตอนนี้ที่แตกต่างไปจาก “ในอดีตยุคสหพันธ์สาธารณรัฐ” อะไรคือเหตุผลที่ทำให้การจัดสรรกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งไม่สามารถเกิดขึ้นพร้อมกับการเจริญเติบโตอีกต่อไป นโยบายทางสังคมในปัจจุบันกำลังเผชิญกับพันธกิจที่ต่างจากอดีตภายใต้เงื่อนไขใด

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดเกี่ยวข้องกับพัฒนาการสี่อย่างอันได้แก่ โลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พัฒนาการเหล่านี้มักถูกยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐสวัสดิการโดยรวม แทนการโจมตีเฉพาะบางแง่มุม

ยกตัวอย่างเช่น มักมีการกล่าวอ้างอย่างไม่หยุดหย่อนว่ารัฐสวัสดิการในเยอรมนีมีขนาดใหญ่เกินไปอีกทั้งยังใจดีเกินไป อดีตประธานาธิบดี โรมัน เอิร์สโอด (Roman Herzog) เห็นว่าเขาจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนการริเริ่มระบบเศรษฐกิจตลาดสังคมแบบใหม่¹ ซึ่งได้รับเงินทุนสนับสนุนโดยสมาคมนายจ้างอุตสาหกรรมเหล็ก เขาประกาศว่า “หลายคนรู้สึกสะดวกใจมากกว่าที่จะยอมให้ตนถูกรัฐเลี้ยงแทนการลงแรงเพื่อบรรลุบางอย่าง นี่เป็นความอยุติธรรมที่ชั่วร้ายที่กระทำต่อใครก็ตามที่เป็นคนทำงาน” (รายงานใน Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 25 November 2001)

เมื่อไม่นานมานี้ แม้กระทั่งนักปรัชญา ปีเตอร์ สล็อตเตอไดจ์ค (Peter Sloterdijk) ยังเห็นว่าตนเองต้องยอมแสดงจุดยืนเห็นด้วยกับข้อเสนอเสรีนิยมใหม่ “ผู้สังเกตการณ์ตลาดเสรีที่คอยสังเกตการณ์อสุรกายแห่งการปกครองแบบโจรธิปไตย (kleptocratic monster) เก่งในด้านการชี้ให้เราเห็นอันตรายของมัน อันได้แก่ การมีกฎเกณฑ์จำกัดมากเกินไปซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางพลังงานในการประกอบการ การเก็บภาษีมากเกินไปซึ่งถือเป็นการลงโทษความสำเร็จ และหนี้สินเกินทั้งในครัวเรือนส่วนตัวและระดับรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการละทิ้งวินัยการคลังและหันไปหาความเหยอะเหยอะที่อาศัยเพียงการคาดเดา”

สำหรับสล็อตเตอไดจ์ค การรักษาเยียวยาเพื่อสยบรัฐซึ่งเป็นปิศาจร้ายคือ “การประดิษฐ์สร้าง” สังคมขึ้นมาใหม่ “นี่จะไม่เป็นเพียงแค่การปฏิวัติที่เกี่ยวข้องกับความใจกว้าง มันจะนำไปสู่การล้มล้างระบบการจ่ายภาษีภาคบังคับ และการแปรสภาพกลายเป็นของขวัญให้แก่สาธารณะ โดยไม่ส่งผลให้ภาครัฐต้องยากจน” (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19 June 2009)

ดังที่จะกล่าวในบทที่ 7.1 (ว่าด้วยนโยบายภาษี) และที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 (องค์ประกอบการก่อสร้าง โครงสร้าง และสถาปัตยกรรมของรัฐ-สวัสดิการ) ข้อยืนยันเรื่องความสัมพันธ์เชิงลบต่อกันระหว่างระบบเศรษฐกิจและรัฐสวัสดิการได้รับการพิสูจน์พิจารณาอย่างจำกัดเท่านั้น อันดับแรก รัฐ-

¹ สำหรับภูมิหลังเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โปรดดู Speth (2004)

ข้อวิพากษ์วิจารณ์
รัฐสวัสดิการ:
ยอดนิยมแต่...

...ส่วนใหญ่แล้ว
ไม่ได้รับอย่าง
เฉพาะเจาะจง...

...หรือเลื่อนลอยไปจาก
ความเป็นจริง

ไม่มีความสัมพันธ์
เชิงลบต่อกัน: ระหว่าง
ระบบเศรษฐกิจกับ
รัฐสวัสดิการ

75

สวัสดิการเยอรมนีและระบอบภาษีต่างมีขนาดกลางหากวัดในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ อันดับสอง ขนาดของรัฐสวัสดิการและศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไม่มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน

อันดับที่สาม จริงอยู่ที่ใน ค.ศ. 2007 ผู้จ่ายภาษีสัดส่วนไม่ถึง 1 ใน 4 (ร้อยละ 24.4) (ผู้มีรายรับประจำปีอย่างน้อย 40,000 ยูโร) ในเยอรมนี จ่ายภาษีเงินได้คิดเป็นร้อยละ 79.7 ของทั้งหมด ทั้งนี้เพราะประชากรจำนวน 10.9 ล้านคนหรือคิดเป็นมากกว่า 1 ใน 4 (ร้อยละ 28.5) ของผู้จ่ายภาษีทั้งหมดมีรายรับทั้งหมดไม่ถึง 10,000 ยูโร อีกทั้งครึ่งหนึ่งของผู้จ่ายภาษีทั้งหมดยังมีรายได้ประจำปีต่ำกว่า 22,500 ยูโรและจ่ายภาษีเงินได้คิดเป็นเพียงร้อยละ 3.6 เท่านั้น (Statistisches Bundesamt 2011a)

ผลจากกิจกรรมของรัฐที่สลือทเตอไตจ์คเรียกว่า “การเก็บภาษีมากเกินไป” คือในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ใน ค.ศ. 2007 ประชากรผู้ใหญ่จำนวนมากกว่า 1 ใน 4 เล็กน้อย (ร้อยละ 27) ไร้ซึ่งทรัพย์สินส่วนตัวหรือไม่ก็เป็นหนี้ ในขณะที่ประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ 10 มีความมั่งคั่งสุทธิมากกว่า 222,000 ยูโร

คนที่รวยที่สุดในเยอรมนีร้อยละ 10 ครอบครองทรัพย์สินมากกว่าร้อยละ 60 ของความมั่งคั่งทั้งหมด ในขณะที่ประชากรที่ยากจนร้อยละ 70 ครอบครองเพียงร้อยละ 9 ของความมั่งคั่งทั้งหมด (Frick and Grabka 2009) ภายใต้สภาวะการณ์ข้างต้น ความเชื่อที่ว่า “ภยันตราย” ที่สังคมกำลังเผชิญในขณะนี้ เป็นผลมาจากการเก็บภาษีมากเกินไปและเสนอว่านโยบายทางสังคมในอนาคตควรจะอยู่ในรูปของการบริจาคหรือให้ของขวัญถือเป็นการเริ่มยอมรับความเป็นจริงขั้นต่ำที่สุด อย่างไรก็ตาม ท่าที่ส่วนใหญ่มักเลือกที่จะเพิกเฉยเสียมากกว่า

นอกเหนือไปจากข้อวิพากษ์วิจารณ์แบบเหมารวม ยังมีมุมมองวิพากษ์อื่นๆ ที่เราจำเป็นต้องขบคิดอย่างจริงจังมากกว่านี้ ข้อวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้เกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และโลกของสิ่งมีชีวิตในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำลายโครงสร้างดั้งเดิมของรัฐสวัสดิการ ก่อนที่จะด่วนสรุปว่ารัฐสวัสดิการจำเป็นต้องถูกรื้อทำลายทิ้ง

การให้เงินสนับสนุนอย่างไม่เท่าเทียมอันเป็นผลมาจากการจัดสรรกระจายที่ไม่เท่าเทียมสุดขีด

ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

10% ครอบครอง 60%;
70% ครอบครอง 9%

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่เราจำเป็นต้องพิจารณา ทบทวนอย่างจริงจัง

เราควรพิจารณาสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้ ดังที่บทที่ 7 (ประเด็นสำคัญของรัฐสวัสดิการ) จะกล่าวถึง พัฒนาการข้างต้นไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการแบบเหมารวม หากแต่เป็นทางแก้ที่สุขุมรอบคอบ

“แทนการรื้อทำลายและประณามรัฐสวัสดิการ การปรับโครงสร้างและการทำให้มันทันสมัยควรจะเป็นคำตอบสำหรับ ‘ฝ่ายซ้ายหัวสร้างสรรค์’ ในการรับมือกับข้อท้าทายใหม่ ณ ทางแพร่งแห่งนี้ ความแตกต่างระหว่างการปรับทิศทางกับการใช้กำลังบังคับเป็นประเด็นหลักๆ ที่ครอบงำการถกเถียง [ในเยอรมนี] กลายเป็นสิ่งที่ประจักษ์ชัด ฝ่ายขวาค้นได้แก่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมและเสรีนิยมใหม่ ต้องการฉวยโอกาสโจมตีรัฐสวัสดิการอย่างมุ่งมั่นและทำลายความน่าเชื่อถือของมัน เพื่อให้พวกเขาสามารถโค่นล้มมันได้... [นอกจากนี้] ยังมีภัยคุกคามจากฝ่ายประชานิยมที่มุ่งโจมตีความพยายามใดก็ตามโดยฝ่ายเอียงซ้ายในการทำให้รัฐสวัสดิการมีความทันสมัยมากขึ้น พวกเขาปลุกปั่นความเชื่อที่ว่าขอเพียงเจตจำนงที่แน่วแน่ของพวกเขายังคงอยู่ ทุกอย่างจะคงสภาพดังเดิม” (Gabriel 2008: 305f)

5.1 โลกาภิวัตน์

ทอมัส ริกเซน (Thomas Rixen)

ในข้อถกเถียงสาธารณะ โลกาภิวัตน์ถือเป็นข้อท้าทายที่สำคัญที่สุดข้อหนึ่งต่อการคงไว้ซึ่งรัฐสวัสดิการที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ มักมีการอ้างเรื่องการแข่งขันระหว่างประเทศเพื่อเรียกร้องให้ตัดนโยบายทางสังคมที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อีกรั้งได้ทำไปแล้วด้วย

โลกาภิวัตน์ คือแนวคิดอันซับซ้อนเกี่ยวกับกระบวนการข้ามเส้นแบ่งรัฐที่หลากหลาย ดังนั้น จึงมีสิ่งๆ ที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม ทางสังคม และเหนือสิ่งอื่นใดคือโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวขับเคลื่อนหลักๆ สามตัว อันได้แก่ การทำลายกำแพงการค้า การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ๆ และนวัตกรรมทางเทคโนโลยี

ข้อโต้แย้งยอดนิยมข้างต้นนี้ได้ถูกกล่าวถึงซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยบรรดาชาประจำและผู้อ่านส่วนใหญ่ น่าจะคุ้นเคยกับมันบ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม นี่ไม่ได้หมายความว่าโลกาภิวัตน์จะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐสวัสดิการอย่างที่ประจักษ์ชัดโดยไร้ข้อกังขา

งานเขียนเพิ่มเติม

Christoph Butterwegge (2005), *Krise und Zukunft des Sozialstaats*. Wiesbaden, pp. 75-114.

งานเขียนเพิ่มเติม

Reader 2: *Economics and Social Democracy* (2009), pp. 19-36.

Stiglitz, Joseph (2006), *Die Chancen der Globalisierung*, München.

มีมุมมองทางทฤษฎีหลายมุมมองที่พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นและรัฐสวัสดิการ เพื่อการทำความเข้าใจอย่างง่าย ๆ เราจะแบ่งมุมมองเหล่านี้ออกเป็นสองกลุ่ม อันได้แก่ ฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ดี (globalisation optimist) และฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ร้าย (globalisation pessimist) เนื้อหาในส่วนถัดไปจะแสดงจุดยืนของทั้งสองฝ่าย หลังจากนั้นเราจะพิจารณาอย่างคร่าว ๆ ว่ารัฐบาลส่วนใหญ่มีปฏิกริยาอย่างไรต่อโลกาภิวัตน์ในฐานะข้อท้าทายจวบจนปัจจุบัน และสุดท้าย เราจะอภิปรายตัวเลือกแนวนโยบายความเป็นไปได้อื่นๆ อาทิ นโยบายทางสังคมของโลกาภิวัตน์หรืออย่างน้อยก็ของยุโรปภิวัตน์

ฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ดี

ฝ่ายมองในแง่ดีมองว่ารัฐสวัสดิการไม่ได้ถูกคุกคามโดยโลกาภิวัตน์ พวกเขาอธิบายว่าการบริหารจัดการรัฐสวัสดิการเป็นเรื่องของนโยบายของชาติ และขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมืองของแต่ละชาติและความเห็นของคนส่วนใหญ่ แม้ว่าแรงกดดันจากการแข่งขันระหว่างประเทศจะทำให้รัฐสวัสดิการต้องลดขนาดลง ก็ไม่ได้หมายความว่ามันจะต้องเกิดขึ้นตราบเท่าที่ประชากรส่วนใหญ่ยังคงต้องการรัฐสวัสดิการที่พัฒนาแล้ว (Swank 2002)

“จุดยืนเรื่องการตลาด”

หลายคนไปไกลถึงขั้นเสนอว่าโลกาภิวัตน์สามารถส่งเสริมการขยายตัวของรัฐสวัสดิการ ในทัศนะของพวกเขา การค้าระหว่างประเทศกระตุ้นความมั่งคั่งและเพิ่มขอบเขตการจัดสรรกระจายทรัพยากรซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของรัฐสวัสดิการ พวกเขาอธิบายต่อไปว่าหากปราศจากรัฐสวัสดิการที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในเชิงการเมืองแล้ว การเปิดเสรีทางการตลาดแทบจะไม่สามารถเป็นไปได้เลย ผู้คนจะสนับสนุนทิศทางทางการเมืองที่มุ่งหน้าสู่การเปิดเสรีก็ต่อเมื่อพวกเขาแน่ใจว่าพวกเขาจะได้รับการปกป้องทางสังคมจากความเสี่ยงอันเกิดจากตลาดระหว่างประเทศ จากฐานคิดดังกล่าว โลกาภิวัตน์และการขยายตัวของรัฐสวัสดิการจึงเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน (ดู Rodrik 1998)

รัฐสวัสดิการขึ้นอยู่กับกระบวนการการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ใช่เศรษฐกิจ

โลกาภิวัตน์นำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการในฐานะข้อได้เปรียบเชิงสถาบันในเชิงเปรียบเทียบ

ในอีกด้านหนึ่ง ตัวแทนจากฝ่ายที่มองจากจุดยืน “ทุนนิยมหลากหลายชนิด” กลับมองต่างออกไป พวกเขาเชื่อว่าการค้าระหว่างประเทศจะนำไปสู่การแบ่งงานกันทำระดับโลกที่เข้มข้นมากขึ้น² อันนำไปสู่การทำให้การแบ่งงานอยู่พื้นฐานของความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงมีคนเชื่อว่าการสร้างสถาบันเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งหมายรวมถึงรัฐสวัสดิการด้วย เพื่อต่อกระบวนการดังกล่าวในลักษณะที่ส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ

ตัวอย่างคลาสสิกที่สะท้อนกรณีข้อได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ คือการผลิตขนสัตว์และไวน์ โปรตุเกสมีเงื่อนไขทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการผลิตไวน์ ในขณะที่สกอตแลนด์ได้เปรียบในเรื่องการผลิตขนสัตว์ ถ้าหากทั้งสองประเทศเน้นไปที่การผลิตและการค้าขายสินค้าที่ตนเชี่ยวชาญเพียงอย่างเดียวแทนการผลิตสินค้าทั้งสองอย่างย่อมเป็นผลดีต่อทั้งสองประเทศ

(comparative advantage) ความคาดหวังของพวกเขาคือ ในประเทศที่มีการพัฒนาสวัสดิการอย่างมีคุณภาพ การค้าระหว่างประเทศที่เข้มข้นจะนำไปสู่การขยายตัวยิ่งขึ้นของสวัสดิการในทางตรงกันข้าม ในหมู่ประเทศ “แองโกลแซกซัน” ผลอาจจะเป็นการหดตัว (หากมองจากจุดยืนทางเศรษฐกิจ) ดังนั้น ในสายตาของคนเหล่านี้ โลกภิวัตน์จึงไม่จำเป็นจะต้องบ่อนทำลายรัฐสวัสดิการเสมอไป

ฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ร้าย

ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายมองในแง่ร้ายเห็นว่ามาตรการนโยบายทางสังคมเป็นตัวแทนของปัจจัยต้นทุนสำหรับบริษัทระหว่างประเทศ ด้วยเหตุที่พวกเขาสามารถเลือกประเทศที่จะทำการผลิตได้ พวกเขามีแนวโน้มที่จะชอบพื้นที่ที่อนุญาตให้พวกเขาหักค่าแรงให้ต่ำ รวมไปถึงกีดภาษีและเงินสมทบอื่นๆ ที่ใช้เพื่อสนับสนุนรัฐสวัสดิการ เช่นเดียวกับกับเจ้าของทุนผู้ที่ย่อมชื่นชอบลงทุน

² ดู คู่มือเล่มที่ 2: *Economics and Social Democracy* (2009) บทที่ 3.2

ทุนนิยมหลากหลายชนิดต้องพึ่งพารัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญ (specialisation)

นโยบายทางสังคมในฐานะปัจจัยแห่งต้นทุน

นโยบายทางสังคมแข่ง
กันต่ำเตี้ยเรี่ยดิน

แนวโน้ม: การเปิด
ให้การเคลื่อนย้ายทุน
มีลักษณะเสรี

ผลกระทบต้นทุน
มายังปัจจัยการผลิต
ที่เคลื่อนย้ายไม่ได้

รัฐสวัสดิการกำลังถูก
รื้อทำลายจริงหรือ?
ภาพที่ยังไม่เสถียร

ในประเทศที่มีภาวะภาษีที่เบา (ดู Scharpf 2000)

เนื่องจากบรรดาบริษัท ทุน และแม้กระทั่งคนงานที่มีทักษะสูงมีลักษณะร่วมกันคือมักเคลื่อนย้ายข้ามเส้นพรมแดนรัฐชาติอยู่เสมอ ผลที่ตามมาคือรัฐบาลต่างแข่งขันกันที่จะกดอัตราภาษีให้ต่ำที่สุดรวมไปถึงมาตรฐานความมั่นคงทางสังคม ด้วยเหตุนี้ ในทัศนะของฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ร้ายแล้ว สิ่งที่เรียกว่า “แข่งกันต่ำเตี้ยเรี่ยดิน (race to the bottom)” คือความพยายามรื้อทำลายรัฐสวัสดิการในทุกที่ เพื่อสร้างแรงกดดันในการแข่งขันข้างต้น บรรดาทุนหรือบริษัทไม่จำเป็นต้องไหลออกนอกประเทศจริงๆ เพียงแค่การข่มขู่ก็ดูจะเพียงพอแล้ว

ฝ่ายมองในแง่ร้ายไม่เชื่อว่าการเปิดเศรษฐกิจข้ามพรมแดนจะนำไปสู่แรงกดดันที่กระตุ้นการแข่งขัน ทว่าจะนำไปสู่การเปิดให้การเคลื่อนย้ายทุนมีลักษณะเสรี ในขณะที่มุมมองของฝ่ายมองในแง่ดีนั้นสมเหตุสมผลตราบเท่าที่เป็นเรื่องของการค้าขายสินค้า ฝ่ายมองในแง่ร้ายกลับมองว่าพลวัตการแข่งขันของระบบเป็นผลพวงหลักของการเปิดเสรีทางทุน

ฝ่ายมองโลกาภิวัตน์ในแง่ร้ายยังคาดการณ์ต่อไปว่า อาจจะใช้เวลาสักพักกว่าผลกระทบจะเป็นที่ประจักษ์ต่อทุกคน หากพิจารณาความเป็นไปได้ในการเลี้ยงภาษีสำหรับกรณีปัจจัยการผลิตที่เคลื่อนย้ายได้แล้ว ดูเหมือนว่าการเปลี่ยนภาระต้นทุนของรัฐสวัสดิการน่าจะเริ่มจากการหันไปหาปัจจัยการผลิตที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ซึ่งก็คือ คนงาน กล่าวคือ รายรับของทุนจะรับภาระภาษีเบากว่ารายรับจากการทำงาน โดยทั่วไปแล้ว เนื่องจากคนรวยจะมีรายรับจากการลงทุนมากกว่าคนจน ระบบการภาษีแบบก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพจึงล้มไม่เป็นท่า (ดูบทที่ 7.1 ว่าด้วยภาษี) การให้เงินสนับสนุนจึงยังไม่เป็นธรรมและรัฐสวัสดิการก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อีกต่อไป ในระยะยาว นี้อาจนำไปสู่การล้มครืนของรัฐสวัสดิการก็เป็นได้

กระแสดอรับจวบจนปัจจุบัน

ในงานเขียนต่างๆ ยังไม่เห็นพ้องต้องกันว่าโลกาภิวัตน์นำไปสู่การล้มครืนของรัฐสวัสดิการจริงๆ งานศึกษาเปรียบเทียบเชิงปริมาณนำเสนอว่า จวบจน

ช่วงกลางทศวรรษ 1990 ยังไม่มีการลดค่าใช้จ่ายด้านสังคมและรายรับจากภาษี อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เนื่องจากเลือกใช้ตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสม เป็นไปไม่ได้เลยที่เราจะมีข้อสรุปเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับบนฐานข้อมูลเรื่องค่าใช้จ่ายทางสังคมโดยรวมแบบสรุปรวบยอด บางทีบค่าใช้จ่ายโดยรวมอาจจะคงที่ ทว่าจำนวนผู้รับสิทธิประโยชน์กลับเพิ่มขึ้นซึ่งนำไปสู่สิทธิประโยชน์ที่ลดลงก็เป็นได้ ข้อค้นพบจากงานศึกษาเชิงคุณภาพกลับพิสูจน์ให้เห็นว่าในช่วงเวลาข้างต้น มีการตัดสิทธิประโยชน์และจำกัดขอบเขตการรับสิทธิให้แคบลง ในส่วนของรายรับจากภาษีก็มีลักษณะเดียวกัน ระดับของรายรับไม่ได้บ่งชี้อะไรเกี่ยวกับตัวโครงสร้างรายรับเลย อันที่จริงแล้วมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนว่าภาวะภาษีได้ถูกผลักจากทุนไปยังแรงงาน ข้อวิจารณ์อีกประการหนึ่งคือ งานศึกษาเหล่านี้ครอบคลุมช่วงเวลาจวบจนกระทั่งช่วงกลางทศวรรษ 1990 เพียงเท่านั้น

แรงกดดันด้านการแข่งขันมีผลในเชิงปฏิบัติ

ในงานศึกษาที่ใหม่ขึ้นซึ่งมุ่งวิเคราะห์ช่วงเวลาที่นานมากขึ้น ข้อค้นพบกลับกลายเป็นว่าในช่วงรุ่งอรุณแห่งยุคโลกาภิวัตน์ ค่าใช้จ่ายทางสังคมได้ถูกตัดลง (ดู Bussemeyer 2009) ด้วยเหตุนี้ โดยสรุปแล้ว หลักฐานเหล่านี้สะท้อนว่าเหล่ารัฐบาลต่างตอบโต้กับกระแสโลกาภิวัตน์ในเชิงปฏิบัติด้วยการลดสิทธิประโยชน์ด้านสังคม อย่างไรก็ตาม เราไม่ควรด่วนทึกทักว่านี่คือปฏิกิริยาตอบโต้โดยตรงต่อข้อท้าทายโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม ยังมีนโยบายทางเลือกอื่นๆ ที่เราสามารถจินตนาการถึงได้ โดยทางเลือกเหล่านี้สามารถปกป้องรัฐสวัสดิการจากโลกาภิวัตน์ เนื้อหาการอภิปรายในส่วนถัดไปจะเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว

ทางออกของปัญหา: นโยบายทางสังคมระดับโลก และระดับภูมิภาคยุโรป?

ด้วยแรงกดดันด้านการแข่งขันที่ธนาภิเษกในรัฐสวัสดิการ คำถามที่เกิดขึ้นคือ ข้อท้าทายเหล่านี้จะถูกรับมืออย่างไร ทางออกหนึ่งที่เป็นไปได้ตามสัญชาต-

งานเขียนเพิ่มเติม

Philipp Genschel (2003), *Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage*, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf and Michael Zürn (eds), *Die neuen internationalen Beziehungen - Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, pp. 429-464.

Herbert Obinger and Peter Starke (2007), *Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz und Persistenz*, in: *Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 38)*, pp. 470-495.

ญาณคือ การยกระดับรัฐสวัสดิการให้อยู่ในระดับระหว่างประเทศ กล่าวอีก
นัยหนึ่งคือ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องถูกตอบโต้ด้วยโลกาภิวัตน์
ทางนโยบายสังคม ถ้าหากทางออกดังกล่าวประสบความสำเร็จ ปัจจัยการ
ผลิตที่เคลื่อนย้ายได้ก็จะไม่สามารถหลบเลี่ยงภาระต้นทุนของรัฐสวัสดิการ
ด้วยการย้ายไปอีกประเทศหนึ่งได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ทางออก
ข้างต้นยังแทบไม่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ในทางการเมือง ทั้งนี้เพราะแต่ละ
รัฐสวัสดิการมีความแตกต่างกันมาก นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกข้อกังขาว่านโยบาย
สังคมระหว่างประเทศจะเป็นผลภายใต้สถานการณ์ในขณะนี้ เนื่องจากรัฐ-
สวัสดิการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาธิปไตย นี่หมายความว่านโยบาย
สังคมจำเป็นต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตยในระดับระหว่าง
ประเทศ ซึ่งสิ่งนี้ดูเหมือนจะยังเป็นเพียงอุดมคติในปัจจุบันเช่นกัน

สิ่งที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป³ ดูเหมือนจะแตกต่างออกไป สหภาพยุโรป
ไม่มีศักยภาพที่จะยกระดับเป็นรัฐสวัสดิการได้ ในขณะที่สถาบันเหนือรัฐชาติ
สามารถยอมรับข้อผูกมัดจากการตัดสินใจภายใต้กรอบการพัฒนาตลาดภายใน
("การบูรณาการเชิงลบ (negative integration)") มันขยับตัวได้ยากลำบาก
เมื่อรับมือกับ "การบูรณาการเชิงบวก (positive integration)" หรือการออก
กฎหมายทางสังคมเพื่อควบคุมตลาด (ดู Scharpf 1999)

อย่างไรก็ดี มีการประสานกันระหว่างนโยบายสังคมที่แตกต่างกัน แต่ยังเป็น
ไปบนพื้นฐานของความสมัครใจ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปมีโครงสร้างเชิง
สถาบันที่สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่เอื้อต่อการวางกฎเกณฑ์ควบคุมรัฐ
สมาชิกได้ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับมากนักกับการทำให้นโยบายสังคมมี
ความเป็นหนึ่งเดียวสอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งที่เป็นไปไม่ได้จริงเนื่องจาก
ยุโรปมีแบบแผนประเพณีเกี่ยวกับนโยบายสังคมที่ต่างกันมาก ทว่ามันเกี่ยว
ข้องกับการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งมีผลผูกมัดในระดับภูมิภาคยุโรปเสียมาก

³ ประเด็นเรื่อง "นโยบายทางสังคมของยุโรป" จะถูกอภิปรายในคู่มือเล่มที่ 4 ที่ชื่อว่า *Europe and Social Democracy* โดย Cäcilie Schildberg et al. (2010)

กว่า พรรค SPD มุ่งมั่นบรรลุเป้าหมายการเป็น สหภาพทางสังคม (Social Union) ในลักษณะข้างต้น

“สหภาพยุโรปจะต้องเป็นทางออกทางการเมืองของเราต่อโลกาภิวัตน์ [...] การรวมเป็นหนึ่งเดียวทางสังคมจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวทางเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) [...] เราไม่ต้องการทำให้ระบบสังคมมีมาตรฐานเดียวกันหมด แต่ต้องการให้เกิดการเห็นพ้องกันในหมู่อุรัฐสมาชิกในเรื่องข้อตกลงว่าด้วยเสถียรภาพทางสังคม (Social Stability Pact)” (Hamburg Programme 2007: 26, 28)

5.2 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการทำงาน

ในช่วงทศวรรษแรกๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สิ่งหนึ่งที่โดดเด่นคือภาคอุตสาหกรรมได้เติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ จำนวนผู้ถูกจ้างงานในภาคส่วนนี้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอจวบจนช่วงทศวรรษ 1970 เช่นเดียวกับค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นนี้หมายถึงการที่ประชากรสามารถใช้จ่ายรายรับของตนไปกับที่พักอาศัยและอาหารในสัดส่วนที่ต่ำลง ดังนั้นจึงมีเงินซื้อสินค้าบริโภคอื่นๆ มากขึ้น

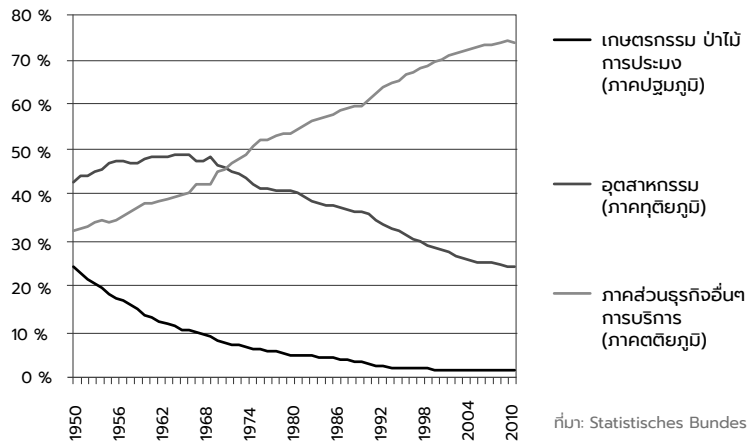
ช่วงทศวรรษ 1960 นับว่าเป็นช่วงเวลาหลายครั้งเรือนในเยอรมนี (และประเทศยุโรปอื่นๆ) ได้ครอบครองสินค้าอย่างเช่น ตู้เย็น เครื่องซักผ้า เครื่องปิ้งขนมปัง และรถยนต์ (บางคนเรียกมันว่า ช่วงเวลาแห่ง “การครอบครองปฐมภูมิ (primary acquisition)”) รายได้ที่สูงขึ้นหมายถึงอุปสงค์ต่อผลิตภัณฑ์จากภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในมณฑลเหล่านี้ การเติบโตทางการผลิตอย่างมีนัยสำคัญสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งนำไปสู่ราคาสินค้าที่ถูกลงและแม้กระทั่งอุปสงค์ที่สูงขึ้นอีก ดังนั้นจึงเกิดกระบวนการที่ส่งเสริมผลเชิงบวกให้ทวีคูณมากขึ้น ความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้น อุปสงค์เพิ่มขึ้น การเติบโตทางการผลิต และความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้นอีก จำนวนลูกจ้างในภาคส่วนอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับรายได้และอุปสงค์

ช่วงทศวรรษแรกๆ
ของสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนี:
ภาคอุตสาหกรรมเจริญ
เติบโตอย่างสม่ำเสมอ

ทศวรรษ 1960:
ช่วงเวลาที่ผู้คนสามารถ
เข้าถึงสินค้าบริโภค
มากมายเป็นครั้งแรก

งานเขียนเพิ่มเติม
Burkart Lutz (1989),
Der kurze Traum
immerwährender
Prosperität. Eine
Neuinterpretation der
industriellkapalisti-
schen Entwicklung im
Europa des 20.
Jahrhunderts,
Frankfurt am Main/
New York.

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ
1970: อัตราการจ้าง
งานในภาคอุตสาหกรรม
ตกลง



รูปที่ 5: กำลังแรงงานในเยอรมนี โดยภาคธุรกิจ⁴

หมายเหตุ: ใน ค.ศ. 1966 ร้อยละ 10 ของจำนวนคนงานทั้งหมดทำงานอยู่ในภาคปฐมภูมิไม่ถึงร้อยละ 49 ทำงานในภาคทุติยภูมิ และประมาณร้อยละ 41 ทำงานในภาคตติยภูมิ

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิตแบบดั้งเดิม (เกษตรกรรม และหัตถกรรม) และภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ยังส่งผลดีต่อกัน นั่นคือ การขาดคนงานของภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่อาจใช้ประโยชน์จากแรงงานภาคการผลิตแบบดั้งเดิมได้ ในขณะที่ฝ่ายหลังก็สามารถได้รับผลประโยชน์จากนวัตกรรมของฝ่ายแรกได้เช่นกัน

ในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ระยะของ “การครอบครองปฐมภูมิ” สิ้นสุดลง ผู้บริโภคหันมาสนใจคุณภาพของสินค้ามากกว่าปริมาณ ดังนั้น อุปสงค์ในภาคส่วนนี้จึงหยุดเติบโตลงถึงแม้ว่าการหันราคายังคงเป็นไปได้เนื่องจากความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้น ดัง

⁴ จวบจนกระทั่ง ค.ศ. 1990 ให้นับเอาอาณาเขตของสหพันธ์สาธารณรัฐในอดีต และใน ค.ศ. 1950-1959 ไม่รวมเบอร์ลินและชาร์แลนด์

นั้น การจ้างงานจึงหยุดเติบโตในภาคส่วนนี้ ในตอนแรกเป็นภาวะชะงักงัน และต่อมาจึงค่อยเริ่มลดลงอย่างช้าๆ

อุปสงค์หันไปหาภาคบริการมากขึ้นเรื่อยๆ ภาคส่วนนี้ทวีความสำคัญมากขึ้นนับจากช่วงทศวรรษ 1970 ดังที่สะท้อนผ่านการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในภาคส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เพิ่มขึ้นของภาคบริการยังเทียบไม่ได้เลยกับส่วนที่เสียไปในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาภาคบริการนี้อย่างละเอียด ประเด็นสุดท้ายคือการเคลื่อนย้ายในลักษณะคล้ายคลึงกันเคยเกิดขึ้นแล้วในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 ซึ่งคือการเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม แล้วกระแสนการเคลื่อนย้ายทั้งสองกระแสนี้แตกต่างกันอย่างไร

“งานบริการ” นั้นครอบคลุมงานหลากหลายชนิด บางงานบริการถือได้ว่าสนองรับใช้บริษัทเป็นหลัก ในขณะที่บางงานบริการเกี่ยวข้องกับครัวเรือนส่วนบุคคล เราอาจแบ่งงานบริการออกเป็นงานบริการวิชาชีพกับงานบริการพื้นฐานซึ่งทำโดยแรงงานไร้ทักษะ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นในกรณีของงานบริการที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นทุกประเภทคือศักยภาพของความสามารถในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นมีขีดจำกัด แม้ว่างาน อาชีพ บริการ แพทย์ ผู้ดูแล หรือครู จะสามารถดูแลแขก คนไข้ หรือนักเรียนจำนวนมากขึ้นในเวลาเดียวกัน แต่คุณภาพของการบริการจะลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้ งานบริการที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นจึงไม่สามารถเพิ่มความสามารถในการผลิตในขอบเขตที่เทียบเท่าการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นพร้อมกับราคาสินค้าที่ลดลง หรือที่เราอาจจะเรียกว่าเป็นลักษณะเฉพาะตัวของสิ่งที่เรียกว่า “ยุคทอง” ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ถ้าหากค่าจ้างในภาคบริการเพิ่มสูงขึ้นในลักษณะเดียวกันกับในภาคอุตสาหกรรมแล้ว การเติบโตของการจ้างงานแรงงานที่มีคุณภาพต่ำก็จะลดลง

อีกความเป็นไปได้หนึ่งคือค่าจ้างมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และอันที่จริงในไม่กี่ปีที่ผ่านมา มันกลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทั่วไปมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากมองจากมุมมองเรื่องความเป็นธรรมแล้ว แทบไม่มีคำอธิบายใดสามารถให้ความชอบธรรมแก่ปรากฏการณ์นี้ได้เลย เราไม่สามารถโทษลูกจ้างว่าเป็นต้นเหตุ

สิ่งที่ทวีความสำคัญมากขึ้น: ภาคบริการ

งานบริการที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (Labour-intensive service): ความสามารถในการผลิตสามารถเพิ่มขึ้นจนถึงจุดหนึ่งเท่านั้น

ค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น-ตกงาน?

ให้ธุรกิจประสบความสำเร็จมากขึ้นในการเพิ่มความสามารถในการผลิต เพราะมันเป็นลักษณะของงาน ดูเหมือนว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่พึงปรารถนาเลย ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่เพิ่มมากขึ้นและการตกงาน

อุปสงค์ใหม่ๆ ที่การ
ฝึกวิชาชีพและพัฒนา
ทักษะกำลังเผชิญ

ความเป็นไปได้ที่สามที่อาจเกิดขึ้นคือการเน้นความสำคัญไปที่งานบริการที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม การแทนที่งานอุตสาหกรรมด้วยงานบริการไม่ใช่เรื่องง่าย ทั้งสองอย่างนี้แตกต่างกันมากและในบางกรณีอาจต้องมีการพัฒนาคุณภาพทักษะที่สูงขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปได้ในปัจจุบันและอนาคต การฝึกวิชาชีพและพัฒนาทักษะต้องเข้ามามีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในตลาดแรงงาน

โครงสร้างการเงิน
สนับสนุนแบบดั้งเดิม
ที่ขัดแย้งกับภูมิหลัง
ของอาชีพใหม่ๆ

อย่างไรก็ดี ไม่ใช่เพียงแค่นโยบายการศึกษา/การฝึกวิชาชีพที่ต้องเผชิญกับข้อท้าทายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น (ดูบทที่ 7.5 ว่าด้วยการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ) มิติดั้งเดิมบางมิติของนโยบายสังคมก็ได้รับแรงกดดันเช่นกัน งานบริการหลายประเภทไม่ได้เป็นเพียงแค่การ “จ้างงานปกติ” ในความหมายดั้งเดิม นั่นคือ อยู่บนฐานของสัญญาจ้างงานถาวร เวลาการทำงานที่มีแบบแผนชัดเจนตายตัวซึ่งสอดคล้องกับการจ้างงานเต็มเวลา ค่าจ้างหรือเงินเดือนที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน การประกันสังคมภาคบังคับ และการที่ลูกจ้างต้องพึ่งพาและขึ้นตรงต่อนายจ้างเป็นการส่วนตัว ในทางตรงกันข้ามโดยทั่วไปแล้ว การจ้างงานในภาคบริการหมายถึงงานนอกเวลา การทำงานอิสระ หรือการจ้างงานแบบมีกำหนดช่วงระยะเวลาตายตัว

ผลกระทบที่ตามมา:
การประกันสังคม
ที่ไม่เพียงพอ

เนื่องจากระบบประกันความมั่นคงทางสังคมหลายอย่างยังมีเพื่อสอดคล้องกับลักษณะการงานอาชีพแบบถาวรและอย่างน้อยก็ต้องเป็นงานที่ต่อเนื่องยกตัวอย่างเช่น การประกันเงินบำนาญและการว่างงาน ด้วยเหตุนี้ นับวันลูกจ้างหลายคนก็ยิ่งเผชิญกับความยากลำบากในการทำให้ตนเองมีสิทธิครอบคลุมในด้านการประกันความมั่นคงทางสังคม

การจัดตั้งสหภาพ
แรงงานอยู่ในระดับต่ำ
กว่า-การคุ้มครองที่มา
จากข้อตกลงร่วมกัน

ปัญหาประการต่อมาเกิดขึ้นจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำกว่ามากในส่วนย่อยต่างๆ ของงานภาคบริการ ในเชิงเปรียบเทียบแล้วงานภาคบริการมีสมาคมนานก่อนข้างน้อย และนายจ้างจำนวนมากไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมนายจ้าง เพราะฉะนั้น การคุ้มครองที่มาจากการตกลง

ร่วมกันจึงอยู่ในระดับต่ำกว่า อีกทั้งการตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ยังทำได้ยากกว่าด้วย

ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจึงนำไปสู่ข้อกำหนดด้านการศึกษา/การฝึกวิชาชีพที่มีลักษณะต่างจากเดิม อีกทั้งโดยภาพรวมยังต้องยกระดับคุณภาพให้สูงขึ้น รวมไปถึงภูมิหลังการงานอาชีพที่ต่างจากเดิม และมีส่วนทำให้ค่าจ้างมีลักษณะเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น มิติของนโยบายทางสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนี้มากที่สุดได้แก่ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ นโยบายการว่างงาน และเงินบำนาญ

5.3 การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร

เป็นเรื่องสมเหตุสมผลทุกประการที่เราจะยินดีปรีดาเกี่ยวกับสาเหตุของการมีประชากรสูงอายุในปัจจุบัน นั่นคือ ผู้คนมีชีวิตที่ยืนยาวมากขึ้น โดยเฉลี่ยแล้ว จาก ค.ศ. 1980 ถึง 2002 อายุคาดเฉลี่ยของผู้สูงอายุในสหพันธรัฐเพิ่มขึ้นจาก 69.9 เป็น 75.6 ปีสำหรับผู้ชาย และจาก 76.6 เป็น 81.3 ปีสำหรับผู้หญิง

สาเหตุประการที่สองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านประชากรคืออัตราการเกิดที่ต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ค.ศ. 1965 ถึง 1975 หลังจากอัตราการเกิดเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจนจบจน ค.ศ. 1990 ก็ลดต่ำลงอย่างสม่ำเสมอจนกระทั่ง ค.ศ. 2007 ในเยอรมนี ค.ศ. 2007 จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยต่อผู้หญิงหนึ่งคนคือ 1.37 คน

ทั้งสองพัฒนาการข้างต้นร่วมกันผลส่งให้อัตราส่วนระหว่างประชากรที่ยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ (economically active) ต่อประชากรเกษียณอายุลดลงอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่กำลังจะมาถึง เราเรียกมาตรวัดของปรากฏการณ์นี้ว่า อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุ (old-age dependency ratio) ซึ่งมุ่งอธิบายอัตราส่วนระหว่างประชากรที่ยังมี

อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุมุ่งอธิบายอัตราส่วนระหว่างประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปีและประชากรที่มีอายุระหว่าง 20-59 ปี

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกระทบการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ การทำงาน และเงินบำนาญเป็นหลัก

สาเหตุที่นำยินดี: อายุคาดเฉลี่ยที่สูงขึ้น

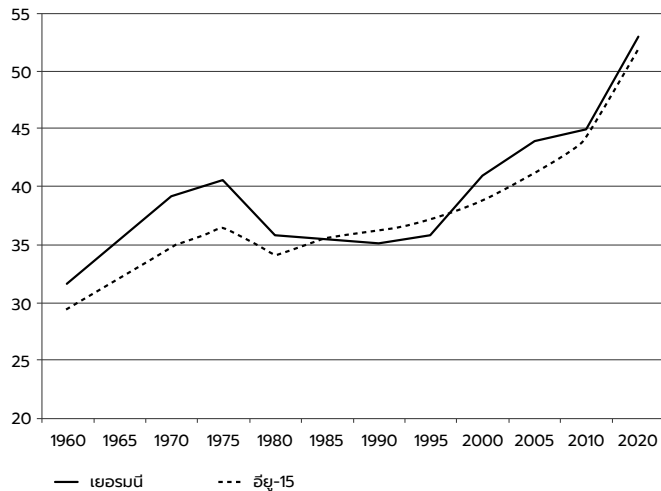
อัตราการเกิดที่ต่ำลง

ผลกระทบ: อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

งานเขียนเพิ่มเติม
Erika Schulz and
Anke Hannemann
(2007), *Bevölkerungs-
entwicklung
in Deutschland bis
2050: Nur Leichter
Rückgang der
Einwohnerzahl?*, DIW
Wochenbericht
No. 47/2007, vol. 74.

2005: คนกินบำนาญ
44 คนต่อคนทำงาน
100 คน ใน ค.ศ.
2020 ฝ่ายแรกจะ
เพิ่มเป็น 53 คน
โดยประมาณ

ข้อท้าทายนี้หนักหนา
เพียงใด



รูปที่ 6: พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1960–2020

หมายเหตุ: ใน ค.ศ. 1965 อัตราส่วนประชากรเยอรมนีคือ ประชากรที่อายุมากกว่า 60 ปี 35 คนต่อประชากรที่มีอายุระหว่าง 20 และ 59 ปีจำนวน 100 คน ใน ค.ศ. 2010 กลับมีประชากรที่อายุมากกว่า 60 ปีเพิ่มขึ้นเป็น 45 คน

ศักยภาพทางเศรษฐกิจและประชากรที่กินบำนาญ

ใน ค.ศ. 2005 ตัวเลขระบุว่ามีคนกินบำนาญ 44 คนต่อคนที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจ 100 คน ใน ค.ศ. 2020 ฝ่ายแรกจะเพิ่มเป็น 53 คน เนื่องจากโครงการบำนาญมีลักษณะแบบไม่มีการกันเงินสำรอง (pay-as-you-go) การจัดสรรเงินย่อมประสบปัญหาอย่างไม่ต้องสงสัย กล่าวคือ การช่วยเหลือผู้สูงอายุสำหรับผู้กินบำนาญที่เพิ่มขึ้นจะต้องพึ่งเงินสมทบของกลุ่มคนที่ยังมีความสามารถทางเศรษฐกิจในขณะนี้ ในการถกเถียงสาธารณะ ผลกระทบของปรากฏการณ์ข้างต้นที่ถูกพาดพิงถึงบ่อยครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นเรื่องภาระเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นในฝั่งของคนที่ยังทำงานอยู่ เงินบำนาญที่ต่ำลง หรือหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้น

ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้เกิดข้อท้าทายที่หนักหนาเพียงใดใน

โลกแห่งความเป็นจริง หากเราจะแสดงอัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุโดยคิดเป็นร้อยละแล้ว ในช่วงเวลา 15 ปีนับตั้งแต่ ค.ศ. 2005 จนถึง ค.ศ. 2020 อัตราส่วนเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 20 โดยในแต่ละปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 ในช่วงเวลา 15 ปีนับตั้งแต่ ค.ศ. 1993 จนถึง ค.ศ. 2008 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเยอรมนีโดยเฉลี่ยแล้วคิดเป็นร้อยละ 1.5

ถ้าหากเราคาดการณ์ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอีก 15 ปีจะคิดเป็นร้อยละ 1.5 เช่นเดิม เราสามารถหลีกเลี่ยงการตัดเงินบำนาญโดยการนำผลได้จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปลงทุนในระบบประกันเงินบำนาญในกรณีที่ทางเลือกความเป็นไปได้ข้างต้นเกิดขึ้นไม่ได้แล้ว ตัวเลขที่แสดงไปก่อนหน้านี้นี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อท้าทายที่ค่อนข้างหนักหนาย่างชัดเจน ไม่ต้องสงสัยว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบ กระนั้นก็ตามดูเหมือนว่าภัยคุกคามอันเกิดจากวิกฤตที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของระบบเงินบำนาญที่มีลักษณะไม่มีการกันเงินสำรองจะถูกนำเสนออย่างเกินจริง

สภาวะการณ์ประชากรมีอายุสูงขึ้นไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อระบบเงินบำนาญของภาครัฐเท่านั้น ระบบประกันสุขภาพยังเผชิญกับต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นอันเกิดจากช่วงระยะเวลาเกษียณอายุที่ยาวนานมากขึ้น เช่นเดียวกับระบบเงินบำนาญ ระบบประกันสุขภาพได้รับการสนับสนุนด้านการเงินส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบของประชากรที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่พอจะคาดการณ์ได้คือการพึ่งพาระบบประกันการดูแล (care system) ที่เพิ่มสูงขึ้น

การพยากรณ์แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการด้านประชากรเยอรมนีจะพัฒนาไปสู่จุด[วิกฤต]สูงสุดในราว ค.ศ. 2040 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวอัตราส่วนระหว่างคนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและคนกินบำนาญจะมีลักษณะไม่พึงปรารถนามากที่สุด ในช่วงทศวรรษอันใกล้นี้ ระบบประกันเงินบำนาญและระบบประกันสุขภาพจะประสบปัญหาข้อจำกัดด้านการเงินอันเป็นผลมาจากพัฒนาการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ถ้าหากมีการนำรายรับของชาติที่เพิ่มสูงขึ้นส่วนหนึ่งไปลงทุนในระบบการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมและในเวลาเดียวกันมีประชากรจ่ายเงินอุดหนุน

บทสรุป: จำเป็นต้องปฏิรูป ไซ้ แต่มีถูกนำเสนออย่างเกินเลย

ข้อท้าทายสำหรับระบบประกันสุขภาพและการดูแล

จุดสูงสุดของพัฒนาการใน ค.ศ. 2040

ทางออกของปัญหา: นำรายรับของชาติที่เพิ่มขึ้นไปลงทุนในระบบความมั่นคงทางสังคม-ดูรายละเอียดในบทที่ 7.3 และ 7.4

ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เราสามารถรับมือกับข้อท้าทายนี้ได้อย่างแน่นอน บทที่ 7.3 (เงินบำนาญ) และบทที่ 7.4 (ประกันสุขภาพ) จะอภิปรายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการรับมือที่เป็นไปได้ต่างๆ ต่อปัญหาข้อท้าทายเรื่องประชากรผู้สูงอายุ

5.4 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ไม่เพียงแต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างอายุประชากรเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ยังมีการเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมของคนในสังคม ในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมาอีกด้วย กล่าวคือ คนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและแผนการชีวิตที่แตกต่างไปจากคนในสมัย 50 ปีหรือ 100 ปีที่แล้ว นับวันชีวิตยังไม่ถูกกำหนดโดยจารีตประเพณีของสังคมมากยิ่งขึ้น ระดับอิสรภาพของปัจเจกและความสามารถในการกำหนดตนเองเพิ่มสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้มีลักษณะหลากหลายแต่ส่วนใหญ่แล้วได้รับการตอบรับด้วยความยินดี เนื่องจากมันสะท้อนถึงอิสรภาพส่วนตัวที่เพิ่มมากขึ้น

ตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงข้างต้นคือการเปลี่ยนแปลงด้านขนาดของครัวเรือน ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 การมีครัวเรือนอันประกอบไปด้วยสมาชิก 5 คนหรือมากกว่านั้นถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา ในทางตรงกันข้าม ครัวเรือนที่มีสมาชิกแค่คนเดียวถือเป็นกรณียกเว้นที่หายากมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 สถานการณ์กลับเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ นั่นคือครัวเรือนที่มีสมาชิกแค่คนเดียวคิดเป็นร้อยละ 40 ของครัวเรือนทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิกมากกว่า 4 คนต่ำกว่าร้อยละ 4 เสียอีก (ดูรูปที่ 7)

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้ไม่ได้หมายความว่าผู้คนจะมีรสนิยมชื่นชอบการใช้ชีวิตอยู่ชานบ้านข้างด้วย “กำแพง 4 ด้านของตัวเอง” มากขึ้น (อันที่จริง ผลกลับเป็นตรงกันข้าม ใน ค.ศ. 1972 ร้อยละ 20 ของคนอายุประมาณ 25 ปี ยังใช้ชีวิตอยู่กับพ่อแม่ของตนเอง ใน ค.ศ. 2003 จำนวนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30—cf. Meyer [Siegen] 2006) สาเหตุหลักจริงๆ น่าจะมาจากอัตราการเกิดที่ลดต่ำลง รวมไปถึงการล่มสลายของสถาบันจารีตต่างๆ เช่น การแต่งงาน

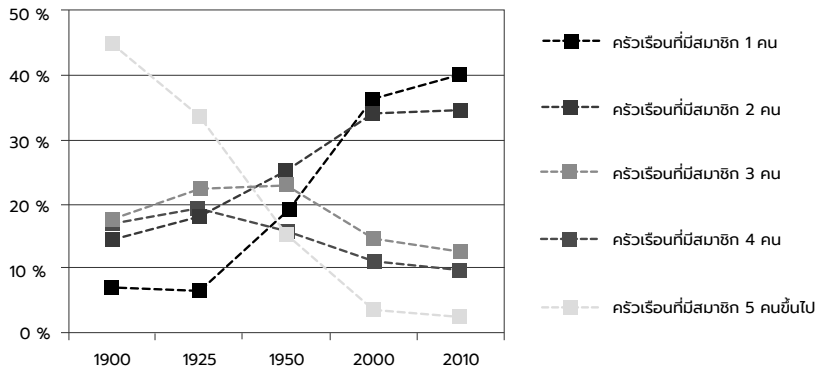
แผนชีวิตที่แตกต่าง:
มีอิสรภาพมากขึ้นและ
สามารถกำหนดตนเอง
ได้มากขึ้น

งานเขียนเพิ่มเติม

Ulrich Beck and
Elisabeth Beck-
Gernsheim (eds)
(1994), *Riskante
Freiheiten.
Individualisierung in
modernen
Gesellschaften*,
Frankfurt am Main.

งานเขียนเพิ่มเติม

Thomas Meyer
[Siegen] (1992),
*Modernisierung der
Privatheit: Differenzie-
rungs- und Individuali-
sierungsprozesse des
Familienzusammen-
lebens*, Opladen.



ที่มา: การคิดคำนวณของผู้เขียนโดยมีฐานข้อมูลจาก Statistisches Bundesamt (2012b)

รูปที่ 7: ขนาดครัวเรือนในเยอรมนี ค.ศ. 1900–2010

หมายเหตุ: ใน ค.ศ. 1900 ร้อยละ 45 ของคนเยอรมันทั้งหมดอาศัยในครัวเรือนที่มีสมาชิก 5 คนหรือมากกว่านั้น ประมาณร้อยละ 17 คือครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คน ประมาณร้อยละ 17 มีสมาชิก 3 คน ประมาณร้อยละ 15 มีสมาชิก 2 คน และประมาณร้อยละ 7 อยู่คนเดียว ในปัจจุบัน ประมาณร้อยละ 40 ของประชากรทั้งหมดใช้ชีวิตคนเดียว

ยกตัวอย่างเช่น ตัวเลขการแต่งงานลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1960 มีคู่ชีวิตจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ไม่แต่งงานกัน แม้กระทั่งคู่ชีวิตที่มีลูกด้วยกัน การอยู่กินในลักษณะนี้ในอดีตเคยถูกตีตราว่า “ใช้ชีวิตบาป” นอกจากนี้ตัวเลขการหย่าร้างยังเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในระยะเวลาเดียวกันแม้ว่าตัวเลขการแต่งงานจะหดตัวลงแล้วก็ตาม

รัฐสวัสดิการเยอรมนียังไม่ปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ หลายด้านของรัฐสวัสดิการยังมีแนวโน้มที่เอื้อต่อรูปแบบครอบครัวดั้งเดิมที่มีหัวหน้าหาเลี้ยงครอบครัวเป็นเพศชาย กรณีเงินบำนาญถือเป็นตัวอย่างที่ดี เนื่องจากระดับของเงินบำนาญที่ได้รับจะสอดคล้องกับเงินสมทบทุน ระบบ

การแต่งงานที่น้อยลง

ปัญหา: แนวโน้มที่เอื้อต่อคนหาเลี้ยงครอบครัวเพศชาย

เงินบำนาญจึงไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรับมือกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้หญิงที่ใช้ชีวิตคนเดียวโดยปราศจากการงานอาชีพที่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้จำนวนคุณแม่เลี้ยงเดี่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นยังเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามด้านความยากจน

การสมรสและการหย่าร้างระหว่าง ค.ศ. 1960 และ 2010

ค.ศ.	การสมรส (ประชากรผู้อยู่อาศัย 1,000 คน)	การหย่าร้าง (ประชากรผู้อยู่อาศัย 1,000 คน)
1960	9.4	1.0
1970	7.4	1.3
1980	6.3	1.8
1990	6.5	1.9
1995	5.3	2.1
2000	5.1	2.4
2005	4.7	2.4
2010	4.7	2.3

ที่มา: Statistisches Bundesamt (2012c)

การเสี่ยงต่อความยากจนในหมู่พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว

ใน ค.ศ. 1996 ครอบครัวร้อยละ 14 เป็นครอบครัวที่เลี้ยงลูกโดยผู้ปกครองเพียงคนเดียว ใน ค.ศ. 2009 ตัวเลขได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19 มีเพียงร้อยละ 10 ของผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยวเหล่านี้ที่เป็นคุณพ่อเลี้ยงเดี่ยว ในระหว่าง ค.ศ. 1996 ถึง 2009 สัดส่วนของคุณพ่อเลี้ยงเดี่ยวได้ลดจำนวนลงจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 10 อนึ่ง แหล่งรายรับหลักของการสนับสนุนครอบครัวประเภทนี้คือการจ่ายเงินถ่ายโอนสำหรับผู้ปกครอง

อัตราภาวะเสี่ยงต่อความยากจน (at-risk-of-poverty rate) คืออัตราของจำนวนคนที่ต้องรับมือกับรายรับที่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่ามัธยฐานรายรับ (median income) ค่ามัธยฐาน (ซึ่งแตกต่างจากค่าเฉลี่ย) หมายถึงค่ารายรับที่ประชากรครึ่งหนึ่งของทั้งหมดมีมากกว่า และครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดมีน้อยกว่าค่ามัธยฐานนี้

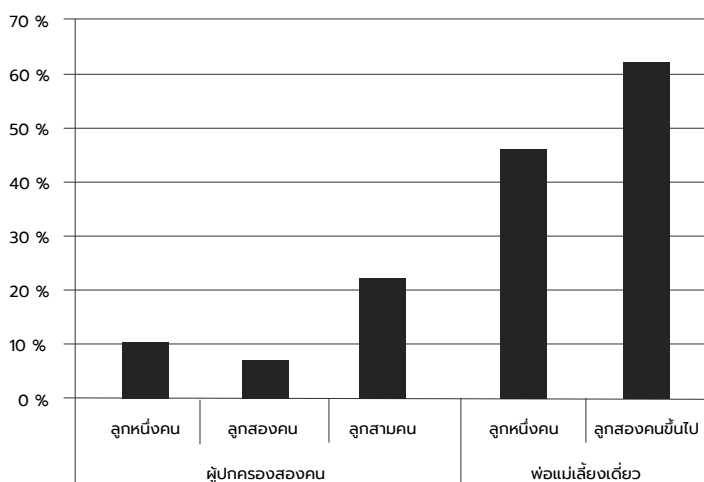
เลี้ยงเดี่ยว อันได้แก่ Hartz IV หรือเงินสนับสนุนด้านรายได้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31 (Statistisches Bundesamt 2010 a)

วิธีแกที่สำคัญเพื่อให้สถานการณ์ดีขึ้นคือการมีอาชีพการงานที่ดีขึ้น พร้อมกับการเลี้ยงดูบุตรที่ดีขึ้น บทที่ 7.5 (นโยบายการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ) จะกล่าวถึงประเด็นนี้

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมยังส่งผลกระทบต่อสภาวะรายรับของผู้สูงอายุ เป็นอีกครั้งหนึ่งที่กลุ่มคนที่เสี่ยงต่อความยากจนมักจะเป็นคนที่ใช้ชีวิตอยู่คน

การมีชีวิตการทำงาน และชีวิตครอบครัว ที่ราบรื่นไปพร้อมกัน -ดูรายละเอียด ในบทที่ 7.5

ผู้สูงอายุมีแนวโน้ม ที่จะยากจน โดยเฉพาะ เพศหญิง



ที่มา: Statistisches Bundesamt (2012c)

รูปที่ 8: อัตราความเสี่ยงต่อความยากจนโดยโครงสร้างครอบครัวและจำนวนของบุตร ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีใน ค.ศ. 2010

หมายเหตุ: เด็กหนึ่งคนที่ใช้ชีวิตอยู่ในครอบครัวที่มีผู้ใหญ่ 2 คนมีอัตราภาวะเสี่ยงต่อความยากจนคิดเป็นร้อยละ 10.5 แต่ถ้าหากเด็กสองคนหรือมากกว่านั้นได้รับการเลี้ยงดูโดยผู้ปกครองแค่คนเดียว อัตราความเสี่ยงต่อความยากจนจะเพิ่มสูงเป็นร้อยละ 62 หรือมากกว่านั้น นี่หมายความว่าเด็ก 62 คนในทุกๆ 100 คน ถูกเลี้ยงดูด้วยรายรับที่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่ามัธยฐานรายรับ

เดียวเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประชากรทั้งหมด ใน ค.ศ. 2002 ร้อยละ 26.8 ของกลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 65 ถึง 74 ปีมีรายรับน้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่ามัธยฐานของรายได้ สัดส่วนของผู้หญิงที่ใช้ชีวิตคนเดียวคิดเป็นร้อยละ 29.3 (DIW 2004) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าสถานการณ์ด้านรายรับของผู้หญิงที่ใช้ชีวิตอยู่คนเดียววัยนั้นแย่กว่าคนกลุ่มอื่นๆ

สถานการณ์ด้านรายรับของผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่มีสมาชิก 2 คน สอดคล้องกับค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งหมด การเพิ่มภาษีสำหรับเงินบำนาญขั้นต่ำอาจจะสามารถรับมือกับปัญหาความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุได้ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 7.3

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหากีกล่าวมาทั้งหมดมีความหมายว่าอย่างไร

- โลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการทำงาน พัฒนาการด้านประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้รัฐสวัสดิการเยอรมนีแบบดั้งเดิมต้องเผชิญหน้ากับข้อท้าทายนานาประการ ทว่าไม่ใช่ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้
- ปัญหาจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐสวัสดิการเยอรมนียังคงเอื้อประโยชน์ต่อครอบครัวรูปแบบอนุรักษ์นิยมซึ่งอยู่บนฐานของการมีผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัวผู้หาเลี้ยงชีพ และตราบเท่าที่การให้เงินสนับสนุนและจัดสรรสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่ยังผูกติดกับสถานะการจ้างงาน
- ข้อท้าทายหลายเรื่องต้องการทางแก้ที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งบทต่อๆ ไปจะลงรายละเอียดมากขึ้น โดยสรุปแล้ว ทางแก้เหล่านี้จะนำพาเราไปในทิศทางของรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จ นี่หมายถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นมากขึ้นระหว่างสิทธิประโยชน์กับพลเมืองแทนที่จะเน้นไปที่สถานะการจ้างงาน อีกทั้งการให้ความสำคัญกับการให้เงินสนับสนุนจากภาษีมากกว่าเงินสมทบอื่นๆ

บทที่ 6 จุดยืนด้านนโยบายทางสังคมของ แต่ละพรรคการเมือง

โทเบียส กอมเบอร์

ในบทนี้ แนวทางของพรรคการเมืองห้าพรรคซึ่งมีที่นั่งในรัฐสภาเยอรมนีจะถูก

- เปรียบเทียบในแง่ของการจัดสรรช่วยเหลือด้านนโยบายสังคม
- แบ่งประเภทโดยสอดคล้องกับรูปแบบรัฐสวัสดิการ 3 แบบ
- ศึกษาพื้นฐานแนวคิดเรื่องความยุติธรรมของแต่ละจุดยืนของพรรค

แนวทางหรือพันธกิจของพรรคการเมือง (party programme) ประกอบไปด้วย คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับอนาคต มันสะท้อนความเป็นไปได้ของอนาคตรูปแบบหนึ่ง ๆ ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองอุทิศตนเพื่อที่จะทำให้เป็นจริงและยังเป็นอนาคตที่สร้างความชอบธรรมให้แต่ละพรรคอีกด้วย พันธกิจเหล่านี้จะดำเนินไปอย่างไรมันได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองสามารถนำเสนออนาคตที่พึงปรารถนาอย่างสมเหตุสมผลโดยมีพื้นฐานมาจากการวิเคราะห์สิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และเส้นทางที่เราจะก้าวไปข้างหน้าอย่างลุล่วง อย่างดีที่สุดคือ แนวทางหรือพันธกิจของพรรคการเมืองสามารถสะท้อนตำแหน่งแห่งที่ของพรรคบนเขมิตติการเมืองไม่มากนักน้อย

นโยบายทางสังคมมักถูกกำหนดโดยความจริงที่ว่ามันควรจะต้องได้รับการนิยามอย่างชัดเจน ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีนิยม (ทางเศรษฐกิจ) ให้คำนิยามนโยบายทางสังคมอย่างแคบว่าเป็น กราะป้องกันชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน โดยที่เขาไม่ได้เป็นต้นเหตุของความเดือดร้อนนั้นๆ สำหรับพรรคฝ่ายซ้ายกลางแล้ว นโยบายทางสังคมมีลักษณะที่ครอบคลุมรอบด้านมากกว่า โดยมุ่งบรรลุนความเท่าเทียมกัน (ทางโอกาส) ที่กว้างไกลและลึกซึ้งผ่านการกระจายจัดสรรทรัพยากรทางสังคม นอกจากนี้ การพิเนิจวิเคราะห์จุดยืนด้านนโยบายทางสังคมของแต่ละพรรคจากมุมมองของทฤษฎีสังคมประชาธิปไตย (ดูรายละเอียดใน Meyer [Dortmund] 2005 และ คู่มือสังคมประชาธิปไตย เล่ม 1) ควรเริ่มต้นจากการระบุ

แนวทางพรรค
การเมือง: คำมั่น
สัญญาแห่งอนาคต

อะไรคือเกณฑ์
วัดมาตรฐาน

เกณฑ์วัดมาตรฐาน:
รัฐสวัสดิการประเภท
ต่างๆ-ดูรายละเอียด
ในบทที่ 4

ทิศทางใดและแนวคิด
เรื่องความยุติธรรม
แบบใด

ชุดความคิดและมาตรฐานที่ถูกใช้ อันดับแรก จำเป็นต้องกล่าวถึงการประเมิน
เกณฑ์วัดมาตรฐานที่จะใช้อย่างคร่าวๆ โดยวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเราจะ
สามารถศึกษาแนวคิดรัฐสวัสดิการที่สอดคล้องกับแต่ละพรรค หรือพรรคเหล่านี้
มีแนวทางใดในการพัฒนารัฐสวัสดิการต่อไป

ในที่นี้ เราจะใช้แนวคิดเรื่องทุนนิยมสามชนิดของเอสปีง แอนเดอร์สัน
เป็นเกณฑ์วัดมาตรฐานในแต่ละกรณีศึกษา ประกอบกับพิจารณาลักษณะ
องค์กรที่เฉพาะเจาะจงของรัฐสวัสดิการแต่ละรูปแบบ รวมไปถึงแนวคิดโดย
ทั่วไปเกี่ยวกับความยุติธรรม ได้แก่

- ยุโรปภาคพื้นทวีป แบบอนุรักษนิยม
- แองโกลแซกซัน แบบเสรีนิยม
- สแกนดิเนเวีย แบบสังคมนิยมประชาธิปไตย

บทที่ 4 ของคู่มือเล่มนี้ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับทุนนิยมประเภทต่างๆ
รวมไปถึงแนวคิดพื้นฐานเรื่องความยุติธรรมไว้อย่างละเอียด

เนื้อหาในส่วนถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์แนวทางหรือพันธกิจของพรรค
การเมืองต่างๆ โดยใช้รูปแบบข้างต้นเป็นกรอบวิเคราะห์พื้นฐาน เราจะมา
สำรวจกันว่าบรรดาพรรคการเมืองในเยอรมนีกำลังดำเนินการและมุ่งหน้าใน
ทิศทางของ “รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมยุโรปภาคพื้นทวีป” มากน้อย
เพียงใด ซึ่งทิศทางดังกล่าวเป็นทิศทางของประเทศเยอรมนีตั้งแต่อดีตจนถึง
ปัจจุบัน หรือในอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองต่างๆ กำลังทบทวนเปลี่ยนแปลง
พันธกิจของตนเองหรือประสงค์จะพัฒนาแนวทางที่แตกต่างไปจากเดิมกันแน่
อีกทั้งแต่ละพรรคสมาทานความคิดเรื่องความยุติธรรมแบบใด

6.1 หลักการเพื่อเยอรมนี—แนวทางของพรรค CDU¹

ใน ค.ศ. 2007 พรรค CDU ยอมรับเอาพันธกิจพรรคใหม่ กล่าวง่ายๆ คือพวกเขามองว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม (social market economy)” คือรูปแบบในอุดมคติแห่งความสำเร็จในอนาคต “CDU คือพรรคแห่งระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม... CDU ปฏิเสธแนวทางสังคมนิยมและระบบอื่นๆ ที่มีลักษณะหมู่คณะนิยม (collectivism) อย่างไรก็ตาม จุดยืนดังกล่าวมีนัยยะสะท้อนการสนับสนุนระบบทุนนิยมอย่างไม่มีข้อจำกัดโดยยึดตลาดเป็นตัวตั้งเพียงอย่างเดียว อีกทั้งไร้ซึ่งทางออกในการแก้ไขปัญหาสังคมในยุคสมัยปัจจุบันของเรา อนึ่ง ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมยังคงเป็นรูปแบบในอุดมคติของประเทศแม้กระทั่งในยุคหลังเยอรมนีรวมประเทศและในยุคโลกาภิวัตน์” (ดูหน้า 46f)²

ด้วยเหตุนี้ ความเข้าใจที่พวกเขามีต่อแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการจึงมีลักษณะสอดคล้องหรือไม่ต่างกันเลยกับสิ่งที่เรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม” รัฐสวัสดิการทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขสิ่งต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เศรษฐกิจแบบตลาดถูกแปรเปลี่ยนให้เป็นเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม นั่นคือ “รัฐสวัสดิการประสบความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่หลายด้าน มันยังคงเป็นสิ่งจำเป็น พรรค CDU มีบทบาทมากในการกำหนดระบบการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม การปกป้องคุ้มครองความเสี่ยงอย่างเป็นหมู่คณะได้มอบความมั่นคงในชีวิตแก่ผู้คน มันสร้างความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ ความสงบทางสังคม และการมีส่วนร่วมอย่างแพร่หลาย กระนั้นก็ตาม ในอนาคตอันใกล้ การปกป้องคุ้มครองเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างลุล่วงก็ต่อเมื่อมันได้รับการพัฒนาและปฏิรูป เป้าหมายคือการ

“ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม (social market economy)” การวิเคราะห์และตีความโดย CDU

ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมหาใช้รัฐสวัสดิการที่เป็นแนวคิดสำคัญของ CDU

¹ Christlich Demokratische Union Deutschlands–Christian Democratic Union

² ต่อจากนี้ หากไม่มีการระบุอ้างอิงชื่องานหรือชื่อผู้แต่งอย่างเฉพาะเจาะจง หมายเลขหน้าดังที่ระบุไว้ข้างต้นยึดโยงกับเอกสารอ้างอิงของพรรคการเมืองเรื่องแนวทางพรรค โดยจะเรียงตามลำดับ [เริ่มจากพรรค CDU–เพิ่มเติมโดยผู้แปล]

สร้างรัฐสวัสดิการที่กระตุ้นปัจเจกบุคคลอย่างแข็งขันและสนับสนุนให้พวกเขา
ยืนอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่จะสามารถริเริ่มอะไรใหม่ๆ ได้-ในลักษณะที่สอดคล้อง
คล้อยกับความสามารถของพวกเขา-รวมไปถึงมีความรับผิดชอบต่อตนเอง”
(หน้า 60) จากเนื้อหาข้างต้นตีความได้ว่า แนวคิดหลักของ CDU ไม่ใช่รัฐ
สวัสดิการ หากแต่เป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม

การปฏิเสช “ลักษณะความเป็นหมู่คณะ (collectivism)” ยังสะท้อนออกมา
ผ่านหลักการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (สำหรับภูมิหลังของแนวคิดดังกล่าว
ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาคริสต์ โปรดดู Stegmann/Langhorst 2005: 610 f)
ดังนี้

“อิสรภาพเป็นทั้งป่อเกิดและผลจากความสามารถในการกำหนดตนเอง
ได้อย่างเป็นเอกเทศ ด้วยเหตุนี้ ชีวิตทางสังคมจึงควรถูกบริหารจัดการใน
ลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการกระจายอำนาจ อะไรก็ตามที่คน
เราสามารถทำได้ดีกว่าหรือทำได้ดีด้วยตนเอง หรือด้วยกำลังของครอบครัว
หรือด้วยความร่วมมือแบบสมัครใจกับคนอื่น รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นควรเข้าไป
ควบคุมกิจการเฉพาะในด้านที่ปัจเจกบุคคลหรือชุมชนย่อยไม่สามารถดำเนินการ
ได้เท่านั้น หลักการพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจยังใช้ได้กับความ
สัมพันธ์ระหว่างชุมชนใหญ่และชุมชนเล็ก รวมไปถึงระหว่างสมาคมต่างๆ
และองค์กรรัฐ หลักการกระจายอำนาจกำหนดให้องค์กรที่ใหญ่กว่า รวมไปถึง
ถึงองค์กรในระดับรัฐ เข้ามามีบทบาทเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นทางสังคมและ
การเมืองในลักษณะที่อยู่เหนือการควบคุมของปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่เล็ก
กว่า” (หน้า 7)

หลักการกระจายอำนาจได้ถูกใช้ภายใต้กรอบการมองว่าสังคมเป็นส่วน
หนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม นั่นคือ “ระบบเศรษฐกิจแบบ
ตลาดเพื่อสังคมอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน กระบวนการออกนโยบายใน
ระบบเศรษฐกิจแบบนี้เรียกกันว่า *Ordnungspolitik* หรือ ‘นโยบายเชิงกฎ
เกณฑ์ (regulatory policy)’ [ในแง่ของการสร้างกรอบกฎหมายที่เหมาะสมใน
การคุ้มครองการแข่งขันให้อยู่ในระดับที่เอื้อประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในเศรษฐกิจ
-อธิบายโดยผู้เขียน] เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมมอบอิสรภาพแก่ภาค

ธุรกิจในการเติบโตขยายตัว ดังนั้นจึงมีสินค้าและบริการที่หลากหลายในวงกว้างให้แก่ผู้คนในสังคม มันอนุญาตให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบตลาดโดยมีความรับผิดชอบต่อตนเอง มันจำเป็นต้องมีรัฐที่สามารถคงไว้ซึ่งบรรยากาศแห่งการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันประกอบไปด้วยอิสรภาพในการประกอบอาชีพและทำสัญญาข้อตกลง การปกป้องคุ้มครองภาคธุรกิจจากกำแพงการค้าและการผูกขาดอำนาจซึ่งกระทำโดยบริษัทที่มีอิทธิพล รวมไปถึงการเอื้ออำนวยให้ตลาดมีความโปร่งใส ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม การคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคลคือเงื่อนไขอันนำไปสู่การเกิดสาธารณประโยชน์ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นการเติมเต็มพันธกิจทางสังคม” (หน้า 49)

เพราะฉะนั้นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมจึงสมทานความคิดว่าด้วยความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน และมันยังนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งผลลัพธ์เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นตัวขับเคลื่อนความเจริญรุ่งเรืองของสังคม (ดูตัวอย่างหน้า 20, 48) สิ่งที่มีนัยสำคัญมากที่สุดยังคงเป็นตัวปัจเจกบุคคล หาใช้รัฐไม่

จากการยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมบนฐานของการปฏิบัติงานและหลักความรับผิดชอบต่อตนเอง CDU มุ่งปฏิรูประบบความมั่นคงทางสังคมใน 2 ทิศทาง อันดับแรกคือการแยกระบบออกจากการจ้างงาน (หน้า 60f) อันดับสองคือการสนับสนุนความรับผิดชอบของปัจเจกในลักษณะที่สอดคล้องกับการช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน (หน้า 60-62)

นี่หมายความว่าคนงานจะสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมของเขาได้ขึ้นอยู่กับว่ากระเป๋าเงินของเขาหนักมากแค่ไหน อีกทั้งสิทธิประโยชน์เหล่านี้ไม่ใช่ความรับผิดชอบของผู้จ้างอีกต่อไปเนื่องจากมันถูกแยกให้ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่าต้นทุนเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน (non-wage labour costs)

ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า CDU กำลังพยายามเปลี่ยนรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยมในยุโรปภาคพื้นทวีปให้กลายเป็นรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม

ด้วยเหตุนี้ บทบาทของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแบบตลาดจึงโน้มเอียงไปในทิศทางเสรีนิยม โดยยังคงไว้ซึ่งองค์ประกอบว่าด้วยกฎเกณฑ์ควบคุมซึ่งมีพื้นฐานมาจากคุณค่าแบบคริสต์

โน้มเอียงไปทางความ
ยุติธรรมบนฐานของผล
จากการปฏิบัติงาน

เป้าหมายการปฏิรูป:
รัฐสวัสดิการแบบ
เสรีนิยมโดยมีภูมิหลัง
แบบคริสต์เถียน

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดย CDU

- **การทำงาน/เศรษฐกิจ:** บรรเทาภาระต้นทุนเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน (หรือต้นทุนของนายจ้าง) ผ่านการลดการช่วยเหลือด้านความมั่นคงทางสังคมและระบบประกันเสริมสำหรับลูกจ้างตามความสมัครใจ
- **การบริการสุขภาพ:** ยกตัวอย่างเช่น การริเริ่มโครงการที่เน้นการสร้างแรงจูงใจ
- **การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ:** โน้มเอียงไปทางแนวคิดความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน/ความดีความชอบอย่างชัดเจน
- **การเก็บภาษี:** ลดภาระภาษี (ค่าจ้าง) ใช้ภาษีเงินได้สนับสนุนสิทธิประโยชน์ด้านความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น

6.2 FDP: หลักการคาร์ลส์รอย์ (Karlsruhe)

โยเคน ดาห์

พันธกิจใหม่ของพรรค
ใน ค.ศ. 2012

วันที่ 21 เมษายน 2012 ที่เมืองคาร์ลส์รอย์ (Karlsruhe) พรรค FDP ได้ประกาศแนวทางหรือพันธกิจใหม่ของพรรคที่มีชื่อว่า “ความรับผิดชอบเพื่ออิสรภาพ หลักการอิสรภาพแห่งคาร์ลส์รอย์ของพรรค FDP สำหรับสังคมพลเมืองที่เปิดกว้าง (Responsibility for freedom. The FDP’s Karlsruhe Freedom Principles for an Open Civic Society.)”

“แท็กคลาวด์ (tag
cloud)”: ยังขาด
แนวคิดแกนกลาง

พันธกิจพื้นฐานของพรรค FDP มีต้นกำเนิดมาจาก “แท็กคลาวด์ (tag cloud)” รูปภาพกราฟิกซึ่งสะท้อนแนวคิดที่สำคัญต่างๆ ของพันธกิจ ซึ่งมีทั้งหมด 42 แนวคิด โดยปราศจากแนวคิดเรื่องความยุติธรรม ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และรัฐสวัสดิการ

พรรคได้เอ่ยถึงรัฐสวัสดิการครั้งแรกโดยนำมันไปเชื่อมโยงกับความต้องการที่จะบรรลุ “ความยุติธรรมด้านภาษี” ดังที่ FDP อธิบายไว้ว่า “ทั้งนี้เพราะเรากำลังถึงเหล่าผู้คนที่มีส่วนในการใช้แรงงานของพวกเขาสร้างพื้นฐานรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม” (หน้า 8) เพราะฉะนั้นหากเรานำรูปแบบรัฐสวัสดิการที่ได้กล่าวถึงในคู่มือเล่มนี้เป็นตัวตั้ง อันได้แก่ แบบเสรีนิยม อนุรักษ์นิยม

และสังคมประชาธิปไตยแล้ว FDP น่าจะจัดประเภทตนเองโดยยึดโยงกับรูปแบบรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม

ในนิพนธ์ลำดับที่ 49 (thesis 49) (จากทั้งหมด 101 นิพนธ์) FDP ได้บรรยายแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการอย่างละเอียดมากขึ้น ชื่อหัวข้อย่อยที่เกี่ยวข้องคือ “รัฐสวัสดิการที่กระตุ้นเสริม (encouraging welfare state): โอกาสสำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมแทนการคงไว้ซึ่งสภาพเดิม ” สำหรับ FDP แล้ว “รัฐสวัสดิการที่กระตุ้นเสริม” คือ “รัฐสวัสดิการที่มุ่งปลูกให้ [คน]ตื่นตัวและยกระดับตนเองให้สูงขึ้น”

FDP ยังอธิบายต่อไปว่า “รัฐสวัสดิการที่กระตุ้นเสริมจะช่วยสร้างสะพานในชีวิตการทำงาน และทำลายกำแพงที่กั้นระหว่างการว่างงานและตลาดแรงงาน ดังนั้นมันจึงไว้วางใจในปัจจุบันบุคคลและไม่ได้มุ่งที่จะตัดสินใจในนามของใครก็ตาม” (หน้า 57) สำหรับฝ่ายเสรีนิยม คำอธิบายข้างต้นเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการอยู่ภายใต้บริบทของการพยายามลดอัตราภาษีพร้อมกับการป่าวประกาศว่า “งานต้องให้ค่าตอบแทนสำหรับทุกคน” (หน้า 57)

เช่นเดียวกับ CDU หลักการสำคัญของพรรค FDP คือระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมมากกว่าแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ FDP ได้ยกให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมเป็น 1 ใน 3 “องค์ประกอบแห่งอิสรภาพ” ที่ดำรงอยู่เคียงข้างรัฐเสรีภายใต้นิติรัฐและประชาธิปไตย ในบริบทดังกล่าวไม่มีการเอ่ยถึงรัฐสวัสดิการโดยฝ่ายเสรีนิยมเลย (หน้า 6) ในขณะที่พรรคได้บรรยายเอาไว้ว่าการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคลคือสิทธิขั้นพื้นฐานของ “องค์ประกอบแรก” (หน้า 66) สิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานกลับไม่ถูกกล่าวถึงเลยในพันธกิจของพวกเขา

ปฏิเสธไม่ได้ว่าเนื้อหาส่วนหนึ่งในพันธกิจใหม่ของพรรค FDP เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการ อีกทั้งยังประกอบไปด้วยประโยคต่อไปนี้ “เป้าหมายของเราคือการทำให้พลเมืองทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในชีวิตทางสังคมได้อย่างแท้จริงโดยไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่จำกัดตัวปัจเจกบุคคล” (หน้า 23) อีกทั้งยังตระหนักไว้ว่า “อิสรภาพทางสังคมอยู่บนเงื่อนไขการมีอิสรภาพทางวัตถุ” (หน้า 26)

รัฐสวัสดิการในนิพนธ์
49 (จาก 101)

“รัฐสวัสดิการที่กระตุ้น
เสริม”

หลักการสำคัญคือ
ระบบเศรษฐกิจแบบ
ตลาดเพื่อสังคม

อย่างไรก็ตาม หากมองโดยภาพรวมแล้ว ในนิพนธ์คาร์ลสวัธนี้ รัฐ-
สวัสดิการถูกบรรยายว่าเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยพิทักษ์ระบบเศรษฐกิจแบบ
ตลาด (ทางสังคม) แทนการเป็นสถาบันที่เป็นเอกเทศ ด้วยเหตุนี้ บางช่วง
บางตอนจึงพูดถึงการประกันการอยู่รอดขั้นต่ำโดยมองว่ามันคือ “ความสำเร็จ
ทางสังคมและอารยธรรม” กระนั้นก็ตาม เนื้อหากลับจบลงด้วยการอ้างถึง
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจแทน (หน้า 56) ในส่วนอื่นๆ ยังกล่าวต่อไปว่า “ฝ่าย
เสรีนิยมเรียกร้องการมีโอกาสโดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางสังคม” โดยใน
ประโยคถัดไปให้เหตุผลว่า “ในทุกๆ ครั้งที่มีการให้คำมั่นสัญญาใหม่ๆ เรื่อง
การยกระดับสถานะทางสังคม มันเป็นการให้ความชอบธรรมแก่ระบบระเบียบ
ทางเศรษฐกิจแบบตลาด” (หน้า 57)

ข้อเรียกร้องหลัก:
รายได้พลเมือง
(Bürgergeld)

กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงคือ FDP เรียกร้องระบบประกันขั้นพื้นฐาน ซึ่ง
พวกเขาเรียกมันว่า “รายได้พลเมือง (citizen’s income)” และจะนำไปปฏิบัติ
จริงในนามของเงินคืนภาษีคนจน (negative income tax) (หน้า 56) ไม่มี
การลงลึกในรายละเอียดว่ารายได้พลเมืองที่ว่ามันควรอยู่ในระดับที่สูงเพียงใด
ซึ่งเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับโอกาสในการมีส่วนร่วม³ สำหรับมิติอื่นๆ ของ
ระบบประกันสังคม (เช่น เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ การดูแล) FDP ยืน
กรานว่าจำเป็นต้องมีโครงการสนับสนุนด้านการเงินมากขึ้นแม้ว่าจะเป็นยุค
หลังวิกฤตการเงิน ค.ศ. 2008 ก็ตาม (ดูหน้า 58-60) พรรคเสนอว่า “คนใน
แต่ละช่วงอายุจะต้องสามารถเข้าถึงเงินช่วยเหลือที่มากขึ้นในอนาคต” (หน้า
58) ในขณะที่ผลกระทบข้างเคียง อาทิ เงินเฟ้อและความเสี่ยงด้านตลาดการ
เงินควรถูก “ควบคุมจำกัดผ่านการประสานรวมกันของความช่วยเหลือหลาย
ด้านที่ทุกคนยอมรับ” (หน้า 58-59)

เป้าหมายการปฏิรูป:
รัฐสวัสดิการเปิดเสรี

แนวคิดของ FDP เกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่พึงปรารถนาจึงจัดว่าอยู่ใน
ประเภทรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมโดยปกป้องคุ้มครองพลเมืองจากความเสี่ง

³ สำหรับเนื้อหาเกี่ยวกับระบบประกันขั้นพื้นฐาน โปรดดูบทที่ 7.2 และงานอ้างอิงที่ระบุใน
ส่วนนั้น

ทางสังคมในระดับพื้นฐาน แผลงการณ์พันธกิจของพรรคไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าควรมีการลดระดับการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมในเยอรมนีหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ควรตัดงบประมาณในส่วนนี้หรือไม่ กระนั้น การใช้คำศัพท์เช่น “การตัดสินใจที่ล่าช้าเกินกำหนด” (หน้า 58) “ไม่มีกำลังทรัพย์ใช้จ่ายได้อีกต่อไป” (หน้า 58) หรือ “ระบบความมั่นคงทางสังคมที่เป็นภาระมากเกินไป” (หน้า 18) อย่างน้อยส่อนัยยะไปในทิศทางข้างต้น

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดย FDP

- **การทำงาน/เศรษฐกิจ:** ริเริ่มนโยบายรายได้พลเมือง
- **การบริการสุขภาพ:** การแข่งขันที่มากขึ้นในหมู่ผู้ให้บริการด้านสุขภาพ ให้เงินสนับสนุนการบริการด้านการดูแลมากขึ้น
- **การศึกษา:** ข้อตกลงระดับประเทศเกี่ยวกับการศึกษา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบมลรัฐ ปฏิเสธการปฏิรูปโรงเรียน สนับสนุนปัจเจกบุคคลอย่างแข็งขันมากกว่าพรรคอื่นๆ
- **การเก็บภาษี:** เป้าหมาย: ภาษีที่คิดง่ายไม่ซับซ้อน ต่ำ และเป็นธรรมชาติ เงินคืนภาษีคนจน การแยกระบบเก็บภาษีมลรัฐกับภาษีที่ดินออกจากกัน

6.3 แผนการฮัมบูร์ก—พันธกิจของWSSคสังคมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี⁴

พรรค SPD เริ่มใช้แผนการฮัมบูร์กเป็นแนวทางดำเนินพันธกิจพรรคใน ค.ศ. 2007 แผนการดังกล่าวคือการสืบสานพันธกิจก่อนหน้านี้ของพรรค แผนการฮัมบูร์กถือว่ารัฐสวัสดิการคือเงื่อนไขสำคัญต่อการเอื้อให้คนเข้าไป

รัฐสวัสดิการในฐานะเงื่อนไขสำหรับการมีส่วนร่วม

⁴ SPD–Sozialdemokratische Partei Deutschlands

ส่วนร่วมในหลายด้าน “การมีส่วนร่วมของทุกคนในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม พัฒนาการทางสังคมและการเมือง คือเป้าหมายของนโยบายพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ปัจจัยสำคัญต้องประกอบไปด้วยการศึกษา/ฝึกวิชาชีพที่ดี การจ้างงานที่ประกันคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม และบริการด้านสุขภาพ อีกทั้งการกระจายความมั่งคั่งที่เป็นธรรม คุณภาพของรัฐสวัสดิการต้องไม่วัดกันที่ระดับการจ่ายเงินทดแทนเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการรับประกันการมีโอกาสรอบอย่างแท้จริง โอกาสที่เปิดสำหรับทุกคนนับตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตไปจนตลอดช่วงชีวิต” (หน้า 58)

“สำหรับพวกเรา สังคมนิยมประชาธิปไตย...[จึง]ยังคงเป็นวิสัยทัศน์แห่งสังคมที่อิสระและเป็นธรรม บนพื้นฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พันธกิจของเราคือการทำให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจริง หลักการที่ชี้นำแนวปฏิบัติของเราคือสังคมนิยมประชาธิปไตย” (หน้า 16f)

รัฐสวัสดิการในฐานะ
แก่นกลางสังคมนิยม
ประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ รัฐสวัสดิการจึงเป็นแก่นกลางของสังคมนิยมประชาธิปไตย มันช่วยรับประกันว่าทุกคนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ อื่นๆ เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุหน้าที่ความรับผิดชอบของตน การแบ่งปันกิจขั้นพื้นฐานระหว่างรัฐ ตลาด และพลเมืองจำเป็นต้องถูกระบุอย่างชัดเจน การแบ่งหน้าที่ขั้นพื้นฐานนี้เองทำให้พรรค SPD แตกต่างไปจาก CDU และ FDP

รัฐที่ออกกฎควบคุม
(regulatory state)
และข้อเสียของตลาด

การมีรัฐที่คอยออกกฎควบคุมนั้นจำเป็นและมีข้อจำกัด โดยเราสามารถพิจารณาได้ในสองมิติ ประการแรก วิเคราะห์หาข้อเสียของตลาดที่ไม่ถูกควบคุมเลยหรือถูกควบคุมไม่เพียงพอ ประการต่อมา มุ่งสู่การบรรลุระบอบสังคมนิยมประชาธิปไตย (ดูหน้า 16f) ระบอบดังกล่าวจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมันได้รับการปกป้องโดยสังคมนิยมที่เปี่ยมไปด้วยพรหมวิหารพร้อมกับรัฐที่ออกกฎควบคุม โดยสรุปแล้ว ข้อเสียของตลาดและเป้าหมายที่ตั้งไว้จะสะท้อนช่องว่างที่จำเป็นต้องเติมเต็ม รวมไปถึงพันธกิจด้านนโยบายทางสังคมนิยมที่พรรค SPD ต้องดำเนินตามแนวทางของตน

รัฐสวัสดิการเพื่อ
ประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

ด้วยเหตุนี้ รัฐสวัสดิการจึงเป็นเครื่องมือที่มุ่งทำให้เกิดสิทธิรอบด้านทั้งด้านพลเมือง การเมือง และเศรษฐกิจสำหรับทุกคน เครื่องมือขั้นนี้จึงต้องได้รับการปรับปรุงให้ใช้การได้อยู่เรื่อยๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโลกแห่งการ

ทำงานและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขที่เอื้อให้คุณค่าหลักที่เรายึดมั่นบรรลุได้จริง ในแผนการฮัมบูร์กมีความพยายามดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอชัดเจน

เราจึงเริ่มต้นจากการระบุข้อท้าทายที่สังคมกำลังเผชิญในปัจจุบัน “สังคมที่มีการทำงานเป็นพื้นฐานกำลังเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ระดับความก้าวหน้าทางนวัตกรรมกำลังเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย คุณภาพทางทักษะและความรู้กลายเป็นสิ่งสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ มีการเกิดขึ้นของอาชีพใหม่ๆ ที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ ‘การจ้างงานแบบปกติ’ แบบดั้งเดิมที่มีลักษณะถาวร มีชั่วโมงการทำงานชัดเจน กำลังถูกลดบทบาทลง ชีวิตการทำงานของหลายๆ คนกำลังเข้าสู่วงจรของการทำงานแบบพึ่งพาภาวะเฉื่อยชา ช่วงเวลาของ ‘งานครอบครัว’ และงานอิสระ” (หน้า 9)

“การเปลี่ยนแปลงนี้ ซึ่งบ่อยครั้งไม่ใช่การบังคับขึ้นใจ สามารถทำให้หลายคนรู้สึกติดตันรับมือไม่ได้ รวมไปถึงวิตกกังวล คนจำนวนมากยังกลัวว่าพวกเขาจะถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง ถูกละเลย และแม้กระทั่งถูกลืมเลือนโดยรัฐบาล คนที่มีคุณสมบัติไม่ถึงหรือไม่ใช่คนหนุ่มสาวมักจะถูกกีดกันจากตลาดแรงงาน นับตั้งแต่อดีต ผู้หญิงมักจะถูกพรากช่องทางที่เท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสความก้าวหน้าของงานอาชีพ ปิดกั้นไม่ให้ถูกจ้างงาน อันเป็นเหตุทำให้พวกเขาไม่สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีแม้ว่าจะมีคุณสมบัติที่ดีเยี่ยมก็ตาม บ่อยครั้ง หลายคนทำงานอยู่มองว่าคุณภาพชีวิตของพวกเขา กำลังถูกคุกคามโดยแรงกดดันที่ถาโถมใส่ไม่ยั้ง การแข่งขันที่โหดขึ้น และข้อเรียกร้องให้พวกเขาพร้อมอยู่เสมอ” (หน้า 9)

ข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนี้หากมองอีกด้านก็เป็นโอกาสที่ดีได้เพราะมันหมายถึงเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่นมากขึ้น และแผนการฮัมบูร์กมองว่าสิ่งนี้จะดีกว่าเดิมสำหรับปัจเจกบุคคลและจะดีขึ้นในอนาคต หากเราต้องการจะบรรลุซึ่งอิสรภาพ ความเท่าเทียม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวสำหรับทุกคนที่อาศัยในสังคมที่เป็นธรรมชาติได้เงื่อนไขข้อจำกัดเหล่านี้ เราจำเป็นต้องพัฒนาเปลี่ยนแปลงเครื่องมือของรัฐสวัสดิการด้วยการปรับตัวนี้ได้ถูกบูรณาการในแผนการฮัมบูร์กภายใต้แนวคิดเรื่อง “รัฐ

จุดเริ่มต้น: ข้อท้าทาย
ที่สังคมกำลังเผชิญ

รัฐสวัสดิการเชิงป้องกัน

สวัสดิการเชิงป้องกัน” ว่า

“รัฐสวัสดิการคือสิ่งที่สะท้อนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างเป็นระบบระหว่างคนที่เข้มแข็งและคนที่อ่อนแอ คนหนุ่มสาวและคนสูงอายุ คนแข็งแรงและคนป่วย คนที่มีการงานอาชีพและคนว่างงาน คนที่มีร่างกายสมบูรณ์ใช้การได้ดีและคนที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ ฐานของรัฐสวัสดิการถูกก่อกำขึ้น และจะต้องได้รับการสืบสานชำระไว้จวบจนภายภาคหน้า โดยรัฐที่คอยรับประกันความมั่นคงทางสังคมและการมีส่วนร่วม สิทธิโดยชอบทางกฎหมายที่บังคับใช้ได้จริงในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางสังคมและสิทธิคนงาน... ในที่ที่รูปแบบการทำงานนั้นวันจะยิ่งยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นรวมถึงมีความเสี่ยงมากขึ้น หน้าที่หลักของรัฐสวัสดิการก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นด้วย นั่นคือ รับประกันความมั่นคงในช่วงเปลี่ยนผ่าน... นโยบายทางสังคมเชิงป้องกันส่งเสริมการจ้างงานที่ทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ช่วยเหลือด้านการเลี้ยงดูบุตร และให้ความสำคัญกับสวัสดิการสุขภาพเชิงป้องกัน มันช่วยควบคุมกำหนดการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและเพิ่มอัตราการจ้างงานในหมู่ผู้หญิงและผู้สูงอายุ มันป้องกันการกีดกันและอำนวยความสะดวกต่อการบูรณาการของตลาดแรงงาน มันไม่ได้ทำให้ทุกคนละทิ้งความรับผิดชอบต่อชีวิตของตนเอง รัฐสวัสดิการเชิงป้องกันมองว่าการศึกษา/การฝึกวิชาชีพคือองค์ประกอบสำคัญของนโยบายทางสังคม เป้าหมายสูงสุดของรัฐสวัสดิการเชิงป้องกันคือการบูรณาการให้ทุกคนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว นโยบายทางสังคมเชิงป้องกันจึงมีพันธกิจที่ครอบคลุมในวงกว้าง ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และตลาดแรงงาน นโยบายการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ และบริการด้านสุขภาพ นโยบายด้านครอบครัวและส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียม และการบูรณาการให้ผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม” (หน้า 56)

ข้อเสนอปฏิรูปของ
SPD

เพราะฉะนั้น “รัฐสวัสดิการเชิงเยียวยาแก้ไขและเชิงป้องกัน” จึงไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อคงไว้ซึ่งสถานะเดิมที่เป็นอยู่ อันตรงข้ามกับเป้าหมายของรัฐสวัสดิการเยอรมนีที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม ในทางตรงกันข้าม เป้าหมายของมันคือการรับประกันว่าทุกคนจะต้องมีโอกาสและช่องทางเข้าสู่สังคมผ่านวิถีการคุ้มครองทางการเงินพร้อมกับการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเขากล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แผนการฮัมบูร์กต้องการพัฒนาสวัสดิการที่เป็นอยู่ให้กลายเป็นรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยแบบสแกนดิเนเวีย อย่างไรก็ตาม

มันจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อการจัดการบริหารแนวทางต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกัน และนำไปสู่การยกระดับรัฐสวัสดิการที่ทำงานในลักษณะที่ประสานสอดคล้องกัน กล่าวอย่างคร่าวๆแล้ว ประเด็นสำคัญมีดังต่อไปนี้

- พรรค SPD ยืนกรานที่จะใช้แนวทางระบบประกันสังคมสำหรับการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างคือฐานของแหล่งที่มาทางการเงินอย่างเสมอภาคทั้งสองฝ่าย (หน้า 58) อย่างไรก็ตาม ยังมีแหล่งการเงินเสริมจากระบบเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นด้วย ประเด็นข้างต้นนี้ทำให้ SPD แตกต่างไปจาก CDU และ FDP อย่างเด่นชัด นอกจากนี้พรรคยังเรียกร้องให้มีการขยายขอบเขตของระบบประกันทางสังคมให้ครอบคลุมลักษณะของรายรับทุกรูปแบบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มาตรฐานสำคัญควรเป็นสถานะของพลเมือง ไม่ใช่สถานะการจ้างงานไม่ (หน้า 58)
- สำหรับสวัสดิการการดูแลสุขภาพและรักษาพยาบาล ข้อเรียกร้องของ SPD คือ ระบบประกันของ “พลเมือง” ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (หน้า 58) ซึ่งจะคิดคำนวณโดยคำนึงถึงลักษณะของรายรับทุกรูปแบบ (ในแง่นี้จึงรวมถึงอาชีพอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและคนทำงานอิสระด้วย)
- การให้บริการโดยเทศบาลเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตในแง่นี้ จำเป็นต้องมีการขยายสิ่งต่อไปนี้ เช่น โครงการบูรณาการต่างๆ การจัดสรรโรงเรียนอนุบาลและสถานศึกษา รวมไปถึงความช่วยเหลือด้านบริการสุขภาพและการกีฬา และการพัฒนาเมือง (หน้า 59)
- ในมิติของนโยบายด้านครอบครัว ความรับผิดชอบสองด้านจากฝ่ายผู้ปกครองในการ “บำรุงและดูแล” (หน้า 65) และให้การศึกษามีน้ำหนักเท่ากัน ทั้งสองด้านถูกเน้นย้ำว่าเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ที่เอื้อต่อการปลดปล่อยให้ตนเองเป็นอิสระ การยกระดับสถานะทาง

สังคม และโอกาสที่เท่าเทียม (หน้า 60) ภายใต้บริบทเช่นนี้ ควรมีการริเริ่มสิ่งที่เรียกว่า “โรงเรียนเต็มวัน (all-day school)” ทั่วประเทศ อีกทั้งต้องนับรวมภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนดนตรีและศิลปะ ชมรมกีฬา ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้เด็กและวัยรุ่นทุกคนสามารถพัฒนาทักษะความสนใจของตนได้โดยไม่ต้องกังวลว่าพ่อแม่ของพวกเขาจะมีกำลังทรัพย์พอหรือไม่

- พรรค SPD ต้องการเสริมกำลังสหภาพยุโรปด้วยสิ่งที่เรียกว่า สหภาพทางสังคมยุโรป (European Social Union) บนฐานของมาตรฐานทางสังคมที่ถูกกำหนดตายตัว ทว่า ภายใต้กรอบคิดนี้ แต่ละประเทศยังพอมีอิสระในการนำแนวทางไปปฏิบัติจริงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ของตน (หน้า 28)

โดยสรุป SPD คือภาพสะท้อนของรัฐสวัสดิการเชิงเยียวาแก้ไขและเชิงป้องกันซึ่งมุ่งบรรลุการมีโอกาที่เท่าเทียมตลอดชีวิตและความสมดุลทางสังคม รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมในยุโรปภาคพื้นทวีปควรพัฒนาระดับตนเองไปสู่ทิศทางที่มีรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยแบบสแกนดิเนเวียเป็นจุดหมายสำคัญ

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดย SPD

- **การทำงาน/เศรษฐกิจ:** ริเริ่มการประกันการจ้างงาน (employment insurance)⁵ พร้อมการคุ้มครองทางสังคมที่ยืดหยุ่น นับรวมทุกคมให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- **การบริการสุขภาพ:** ริเริ่มระบบประกันของพลเมือง พัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะของเทศบาล

⁵ อภิปรายรายละเอียดในหัวข้อ “การประกันการจ้างงาน” ดูหน้า 151

- **การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ:** ยืดเวลาการศึกษาแบบคละ (comprehensive education) ที่ไม่แบ่งผู้เรียนตามความสามารถ โอกาสในการเปลี่ยนสถานะทางสังคมมากขึ้น เป็นต้น
- **การเก็บภาษี:** เดิมเดิมระบบประกันทางสังคมด้วยเงินสนับสนุนจากภาษีให้มากขึ้น โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่า สามารถจ่ายเท่าใดก็จ่ายเท่านั้น อีกทั้งคำนึงถึงลักษณะของรายรับทุกรูปแบบ

6.4 “อนาคตเป็นสีเขียว”—แนวทางของพันธมิตร 90 (Alliance 90)/พรรคกรีนส์⁶

พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์นำเสนอแนวทางพรรคใน ค.ศ. 2002 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางพรรคที่ยาวที่สุดเท่าที่เคยมีมาจนถึงทุกวันนี้ เป้าหมายหลักของพวกเขาคือการสร้างระบบเศรษฐกิจขึ้นใหม่ให้มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมและเพื่อสิ่งแวดล้อม (social and environmental market economy) โดยมุ่งหน้าสู่ยุคพลังงานแสงอาทิตย์ ในอนาคตข้างหน้า การดักตวงซูเปอร์ริชทรัพยากรธรรมชาติจะกลายเป็นปัญหาหลัก อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจนี้เป็นโครงการทางการเมืองที่ส่งผลกระทบและมีเงื่อนไข ไม่ใช่แค่ในเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อม แต่ในเชิงนโยบายทางสังคมที่ครอบคลุมหลายมิติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางสังคม พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์มีจุดยืนที่แตกต่างไปจากพรรคอื่นๆ เนื่องจากมันวางอยู่บนความคิดเสรีนิยม แต่ไม่ใช่ตลาดเสรี “เพราะฉะนั้น เศรษฐกิจตลาดทางสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ซึ่งมีลักษณะโน้มเอียงไปทางสร้างผลกำไรให้บริษัทมากเกินไป ไม่สามารถทำงานได้ดีสมชื่อและต้องการการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยด่วน เรื่องทางสังคมไม่สามารถถูกลดทอนให้เป็นแค่การบริหารภาครัฐ หากปราศจากการให้อิสระภาพแก่พลังสังคมต่างๆ ปราศจากการที่พลเมืองสามารถกำหนดตนเอง

⁶ Alliance 90/The Greens–Bündnis 90/Die Grünen

เป้าหมายหลัก:
เศรษฐกิจแบบตลาด
เพื่อสังคมและ
สิ่งแวดล้อมในยุค
พลังงานแสงอาทิตย์

เสรีนิยม แต่ตลาดเสรี
ไม่ใช่เป้าหมาย

และปราศจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคมก็ไม่สามารถขยับเขยื้อนไปไหนได้เพราะถูกขวางโดยระบบราชการ เป้าหมายของพวกเราคือการสนับสนุนภาคประชาสังคมด้วยทรัพยากรของรัฐ และในขณะที่เดียวกันก็วางขอบเขตจำกัดรัฐอย่างชัดเจน สิ่งนี้ทำให้เราแตกต่างไปจากตัวแบบสังคมนิยมเน้นรัฐ อนุรักษ์นิยม และตลาดเสรี” (หน้า 43) ยกตัวอย่างเช่น พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์เรียกร้อง “กรอบควบคุม (regulatory framework)” ซึ่งเราสามารถแสวงหาประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมภายใต้กรอบนี้ (หน้า 46)

จุดยืนข้างต้นมีลักษณะเป็นเสรีนิยม ทว่ายังมีความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่มีความรับผิดชอบทางสังคม “นโยบายทางสังคมและการกำหนดตนเอง จุดยืนของพวกเราต่อรัฐสวัสดิการเน้นการเอาผู้คนที่เกี่ยวข้องเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ ในประชาสังคมที่เป็นธรรม รัฐวางกรอบที่อนุญาตให้ทุกคนมีโอกาสในการพัฒนาความสามารถและมีมือของตนเอง” (หน้า 62)

ในแง่นี้ พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์กำลังจัดวางตนเองให้มีระยะห่างจากคู่แข่งทางการเมือง ในด้านหนึ่ง พวกเขาสมานแนวนคิดเสรีนิยม สนับสนุนภาคประชาสังคม และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่ง พวกเขาต้องการแรงสนับสนุนจากรัฐ พวกเขาผสมผสานแนวทางที่แตกต่างกันนี้และนำเสนอมันในรูปแบบของแนวคิดที่ครอบคลุมรอบด้านที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (fair participation)” ดังที่พวกเขาอธิบายไว้ว่า “ความเข้าใจที่พวกเรามีต่อความยุติธรรมทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้นไปไกลกว่านโยบายจัดสรรกระจายทรัพยากรแบบดั้งเดิม เป้าหมายสำคัญอย่างแรกของเราคือการป้องกันความยากจนและการกีดกันทางสังคมและการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมของกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงมากที่สุด พวกเรามุ่งบรรลุการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรมซึ่งจะมอบช่องทางให้แก่พลเมืองทุกคนในการเข้าถึงกิจกรรมทางสังคมที่สำคัญอย่างยิ่งยวดที่สุด อาทิ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ การทำงาน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง” (หน้า 61)

แนวทางพันธกิจของพันธมิตร 90/พรรคกรีนส์ประกอบไปด้วยมาตรการ

“การมีส่วนร่วม
อย่างเป็นธรรม” ที่
ครอบคลุมรอบด้าน

ข้อเสนอปฏิรูป
ของพันธมิตร 90/
พรรคกรีนส์

และเครื่องมือจำนวนมาก โดยมุ่งทำให้ “การมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม” เกิดขึ้นได้จริง ด้วยพื้นที่ที่จำกัด เราไม่สามารถวิเคราะห์ทั้งหมดนั้นได้ จึงจะขอยกมาเฉพาะที่เป็นแก่นความคิดสำคัญดังนี้

- ควรยกเลิกการช่วยเหลืออำนาจความสะดวกทางสังคม (social assistance) ซึ่งยังมีอยู่ในตอนที่มีการประกาศใช้แนวทางพรรค และหันไปหาการคุ้มครองขั้นพื้นฐานที่เป็นแบบอัตราเดียวแทบทั้งหมดและเน้นสนองความต้องการที่จำเป็น การคุ้มครองขั้นพื้นฐานควรมีมาตรการกระตุ้น (activating measure) ต่างๆ ที่ทำให้แน่ใจว่าเหล่าคนที่ได้รับความช่วยเหลือนั้นได้รับการจัดสรรสวัสดิการอย่างเพียงพอ (หน้า 64, 66) การบังคับใช้มาตรการกระตุ้นนี้ยังดำเนินการไปพร้อมกับการร่วมมือกับตัวแสดงภาครัฐและภาคประชาสังคม (สมาคม โครงการของชุมชน เป็นต้น) (หน้า 65)
- พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์มีความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานในความหมายที่กว้าง ซึ่งตรงกันข้ามกับ CDU และ FDP “เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม/สิ่งแวดล้อมในอนาคตจำเป็นต้องตระหนักรู้และให้คุณค่าแก่งานทุกรูปแบบ รวมทั้งสร้างเงื่อนไขสำหรับการกระจายจัดสรรความมั่งคั่งที่เป็นธรรมทางเพศสภาพ งานบ้าน งานเลี้ยงดูบุตร งานชุมชน การช่วยเหลือในหมู่บ้าน คือฐานรากของภาคประชาสังคมที่ถูกกำหนดโดยสังคม หากปราศจากสิ่งเหล่านี้ ความเป็นหนึ่งอันเดียวกันและเครือข่ายทางสังคมย่อมเป็นไปไม่ได้” (หน้า 67) ความคิดกว้างๆ เกี่ยวกับการทำงานข้างต้นส่งผลกระทบต่อนโยบายทางสังคม อันที่จริงแล้ว รัฐสวัสดิการจำเป็นต้องริเริ่มสร้างนโยบายทางสังคมในมิติใหม่ๆ “นอกจากนี้ เราต้องสร้างงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ และมีคุณค่าในเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม งานที่รับประกันการมีชีวิตที่เหมาะสม มีการเริ่มดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปแล้วในเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น เรามุ่งมั่นที่พัฒนายกระดับต่อไป มันจะเกี่ยวข้องข้องกับการบริหารจัดการ

ช่องทางเข้าถึงการจ้างงานอย่างเป็นธรรม พัฒนาต้นแบบแนวทางชีวิตการทำงานอย่างฉลาด ส่งเสริมให้ทุกคนสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต ลดการถูกเลือกปฏิบัติและการเสียเปรียบของผู้หญิงอย่างเป็นระบบ และบูรณาการให้ผู้สูงอายุและผู้อพยพเป็นส่วนหนึ่งของสังคม แทนการกีดกันพวกเขา” (หน้า 68)

- ผู้สนับสนุนพรรคกรีนส์ เจกเช่นผู้สนับสนุน SPD สนับสนุนระบบประกันของพลเมืองที่มีแหล่งเงินมาจากเงินสมทบโดยระบบประกันที่ว่านี่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการเจ็บไข้ได้ป่วย การบริการดูแล และผู้สูงอายุ (หน้า 80) รายรับทุกรูปแบบและคนทุกคนจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันพลเมืองนี้อย่างถาวร (หน้า 80) มีการวางแผนว่าจะรวมกลไกด้านการให้เงินสนับสนุนเข้ากับรูปแบบสหกรณ์ แม้ว่าจะยังไม่มีการอธิบายอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร
- แนวทางพันธมิตร 90/พรรคกรีนส์มีลักษณะโดดเด่นตรงที่ไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงแต่ระบบการให้เงินสนับสนุน แต่ยังคงครอบคลุมคุณภาพของสิ่งที่ถูกจัดสรรโดยมองจากจุดยืนของผู้ได้รับผลกระทบ อุปสงค์ในการเข้าถึง (หน้า 87) และระบบการศึกษา/การฝึกวิชาชีพอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมได้ (หน้า 72)

โดยสรุป ไม่ต้องสงสัยว่าพวกกรีนส์มุ่งหน้าที่จะบรรลุรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยแบบสแกนดิเนเวีย แม้ว่าพวกเขามีใจโน้มเอียงไปทางรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมในบางมิติ แต่ก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัดกว่า

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยพรรคกรีนส์

- **การทำงาน/เศรษฐกิจ:** ริเริ่มระบบประกันขั้นพื้นฐานที่มุ่งสนองความต้องการและเป็นแบบอัตราเดียวแทบทั้งหมด ขยายการรับรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงาน และการตระหนักถึงคุณค่าของงานรูปแบบอื่นๆ

- **การบริการสุขภาพ:** ริเริ่มการประกันของพลเมืองโดยมีเงินสมทบเป็นแหล่งเงินทุน เสริมด้วยกลไกสนับสนุนด้านทุนอื่นๆ
- **การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ:** ส่งเสริมให้คนรับผิดชอบเรื่องส่วนตัวของตนเองได้ โรงเรียนเต็มวัน และขยายการฝึกวิชาชีพภาครัฐ
- **การเก็บภาษี:** สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย อีกทั้งคำนึงถึงลักษณะของรายรับทุกรูปแบบ

6.5 “ฝ่ายซ้าย”: แนวทางWSSC

โยคน ดาห์ม

ฝ่ายซ้าย (“Die Linke”) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของ WASG (Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit) และ PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) ได้ประกาศใช้แนวทางพรรคของจริงฉบับแรกใน ค.ศ. 2011 ณ การประชุมที่เมืองเอร์เฟิร์ตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2011 ที่ประชุมได้เห็นชอบกับเนื้อหาแนวทาง หลังจากนั้นก็มีกรออกเสียงโดยสมาชิกเพื่อลงมติให้ใช้แนวทางดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติ

แนวทางพรรคฝ่ายซ้ายมีห้าส่วน เนื้อหาส่วนแรกถัดจากอารัมภบทเล่าต้นกำเนิดของพรรครวมไปถึงเรื่องราวในอดีตสมัยยังเป็นพรรค SED (Socialist Unity Party) ส่วนที่สองกล่าวถึง “วิกฤตทุนนิยม” ส่วนที่สามคือ “สังคมประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21” และส่วนที่ห้าขบคิดประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ในส่วนที่สี่ พรรคได้อธิบาย “โครงการปฏิรูปของปีกซ้าย-ขั้นตอนสำหรับการปรับเปลี่ยนสังคมใหม่” และในส่วนนี้มีหัวข้อย่อยที่ชื่อว่า “ความมั่นคงทางสังคมในรัฐสวัสดิการประชาธิปไตย” (หน้า 42)

ฝ่ายซ้ายวาดภาพรัฐสวัสดิการโดยเน้นสายสัมพันธ์ระหว่างสังคมและประชาธิปไตย “ชายหญิงทุกคนต้องการความมั่นคงทางสังคมเพื่อจะได้ใช้ชีวิตที่ตนสามารถกำหนดเองได้ อีกทั้งยังสามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ในการกำหนดความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างเป็นประชาธิปไตย” (หน้า 42) เราสามารถสรุปสิ่งที่พรรคคาดหวังจากรัฐสวัสดิการดังต่อไปนี้

แนวทางพรรคของจริง
ฉบับแรกใน ค.ศ. 2011

สายสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐสวัสดิการกับ
ประชาธิปไตย

“เราต้องการรัฐสวัสดิการเชิงรุกที่คุ้มครองผู้คนให้รอดพ้นจากความผันผวนแปรเปลี่ยนในชีวิต โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการเจ็บไข้ อุบัติเหตุ ความต้องการการดูแลบำบัด และความบกพร่องทางกายภาพ รวมไปถึงการตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทำงานได้หรือว่างงาน ปกป้องผู้คนจากความยากจน และรับประกันว่าพวกเขาจะมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและกำหนดตนเองได้เมื่อยามชรา” (หน้า 42)

ยึดมั่นในสิทธิทางสังคม
ขั้นพื้นฐานที่ระบุใน
รัฐธรรมนูญ

ในการบรรลุเป้าหมายข้างต้น ฝ่ายซ้ายมีข้อเรียกร้องหลายประการ หนึ่งในข้อเรียกร้องที่สำคัญคือการยึดมั่นในสิทธิทางสังคมที่ระบุในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการสร้างระบบการบริการเพื่อสาธารณประโยชน์ และองค์กรไม่แสวงหากำไร (หน้า 42) พวกเขาต้องการระบบประกันของพลเมืองและ “ประกันเงินบำนาญบนฐานแห่งความเป็นปึกแผ่น ซึ่งนับรวมชายหญิงทุกคนเข้ามาในแผนการทางกฎหมาย โดยได้รับเงินสนับสนุนบนฐานที่เท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย”

ประเด็นสำคัญ:
จะรับมือกับการ
ว่างงานอย่างไร

สำหรับพรรคแล้ว ประเด็นสำคัญคงหนีไม่พ้นเรื่องการรับมือกับปัญหาการว่างงาน โดยพรรคมีความคาดหวังดังต่อไปนี้ “แม้ว่าบุคคลจะตกอยู่ในสภาวะว่างงาน เขาต้องมีความมั่นคงทางสังคมในแบบที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานการครองชีพก่อนหน้านั้น” (หน้า 43-44) พรรคเรียกร้องให้ “ต้องยกเลิก Hartz IV” (หน้า 44) ทว่าไม่ได้ระบุทางเลือกอื่นที่จะมาทดแทนอย่างชัดเจน

ไม่มีการระบุทางเลือก
อื่นที่จะมาทดแทน
อย่างเฉพาะเจาะจง

ด้วยเหตุนี้ อันดับแรก ข้อเรียกร้องของฝ่ายซ้ายคือ “สิทธิประโยชน์จากการว่างงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสภาวะเมื่อยังมีรายได้ก่อนหน้านั้น ทว่าอย่างน้อยต้องมีการคุ้มครองขั้นต่ำซึ่งครอบคลุมความจำเป็นทั้งหมด” พรรคอธิบายขยายความต่อไปว่า “เนื้อหาบางส่วนของพรรค” ยึดมั่นกับ “ความคิดเรื่องรายได้พื้นฐานที่ไม่มีเงื่อนไข (unconditional basic income)” แต่ไม่ได้มีการลงลึกในรายละเอียดโดยบอกแต่เพียงว่า “เราต้องการให้มีการถกเถียงเรื่องนี้ในภายภาคหน้า” (หน้า 44)

การแสดงความลังเลของฝ่ายซ้ายยังปรากฏในที่อื่นๆ ของเนื้อหาแนวทางพรรค โดยมีการโปรยคำศัพท์อย่างเช่น “พวกเราอยากให้” และ “พวกเราขอเรียกร้อง” หรือมีประโยค (“บางอย่าง) มีความจำเป็นที่” เป็นส่วนประกอบ

เช่น “ที่พักรอตั๋วจำเป็นที่จะต้องมีราคาที่ทุกคนจ่ายได้ในระยะยาว” อันที่จริงแล้วพรรคไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่เป็นนามธรรมเหล่านี้และบางครั้งแต่ละเป้าหมายก็กระจัดกระจายไม่เกี่ยวข้องกัน เนื้อหาแนวทางพรรคมักจะลงลึกรายละเอียดเฉพาะเมื่อมีการวิพากษ์ไม่เห็นชอบสิ่งต่างๆ หากมองในเชิงเปรียบเทียบแล้ว แง่มุมของการนำเสนอสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ตามมุมมองพรรคยังค่อนข้างคลุมเครือ

รัฐสวัสดิการตัวแบบของฝ่ายซ้ายนั้นมีลักษณะแทบจะถอดแบบมาจากรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตย เราสามารถใช้กรอบการแบ่งประเภทรัฐสวัสดิการของเอสปีง แอนเดอร์สัน วิเคราะห์ลักษณะของมันได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีเพียงลักษณะยกเว้นประการหนึ่งคือ ฝ่ายซ้ายมุ่งมันเปลี่ยนแปลงระบบอย่างถึงราก หรือที่พวกเขาอธิบายว่า “เราต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งจะกรุยทางสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างถึงราก เพื่อให้สามารถพิชิตทุนนิยม” (หน้า 4) เนื้อหาส่วนนี้นำไปสู่ประเด็นปัญหาที่ไปไกลกว่านโยบายทางสังคม

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายซ้าย

- **การทำงาน:** การคุ้มครองขั้นต่ำ (รายได้ขั้นพื้นฐาน) เงินบำนาญขั้นต่ำที่ต้านทานความยากจนได้
- **การบริการสุขภาพ:** ริเริ่มการประกันของพลเมือง
- **การศึกษา:** เรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทุกระดับทุกภาคส่วน
- **การเก็บภาษี:** บรรเทาภาระของผู้มีรายได้ขั้นต่ำและกลาง เพิ่มภาระแก่ผู้มีรายได้สูง ภาระที่มากกับความมั่งคั่ง ทรัพย์สินมรดก สืบทอดการลงทุน และกำไรบริษัท การจัดสรรกระจายความมั่งคั่งจากบนสู่ล่าง เพื่อพัฒนาคุณภาพและคุ้มครองการบริการสาธารณะ

รูปแบบหลักคือ
รัฐสวัสดิการสังคม
ประชาธิปไตย

6.6 unaspu

แนวทางต่างๆ ของพรรคการเมืองทั้งห้าซึ่งมีที่นั่งในรัฐสภาเยอรมนีคือ “คำประกาศเจตจำนง” ที่เกี่ยวข้องกับทิศทางที่พวกเขามุ่งพัฒนาสังคมเยอรมนี และรัฐสวัสดิการเมื่อพวกเขามีอำนาจบริหารประเทศ

โดยรวมแล้ว เราสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (แน่นอนว่าเป็นเพียงความคิดเห็นส่วนตัวของพวกเรา) ว่า น่าแปลกใจที่เราสามารถขีดเส้นแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างจุดยืนพรรคก่อนนโยบายทางสังคมอย่างชัดเจน โดยที่ CDU และ FDP อยู่ฟากฝั่งหนึ่ง และ SPD พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์ และ “ฝ่ายซ้าย” อยู่อีกฝั่งหนึ่ง

สำหรับรูปแบบรัฐสวัสดิการที่พึงปรารถนา แม้จะไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ทั้ง CDU และ FDP ต้องการการเปิดเสรีและยึดมั่นในความยุติธรรมที่ตัดสินจากผลของการปฏิบัติการอย่างแน่วแน่ในแง่ของตัวแบบรัฐสวัสดิการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (ทางเศรษฐกิจ) แองโกลแซกซัน CDU แตกต่างในแง่การเน้นความช่วยเหลือของรัฐสวัสดิการมากกว่าหากมองจากหลักการกระจายอำนาจ ในอีกด้านหนึ่ง SPD พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์ และ “ฝ่ายซ้าย” มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายที่เป็นส่วนผสมกันระหว่างความยุติธรรมบนฐานของความต้องการและความเท่าเทียมกันทางโอกาส สิ่งเหล่านี้ควรได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงในรูปของสิทธิขั้นพื้นฐานที่รอบด้านและรับประกันโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ทั้งสามพรรคยังมีข้อแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในแง่ของการนำข้อเรียกร้องพื้นฐานเหล่านี้ไปประยุกต์ปฏิบัติจริงดังนี้

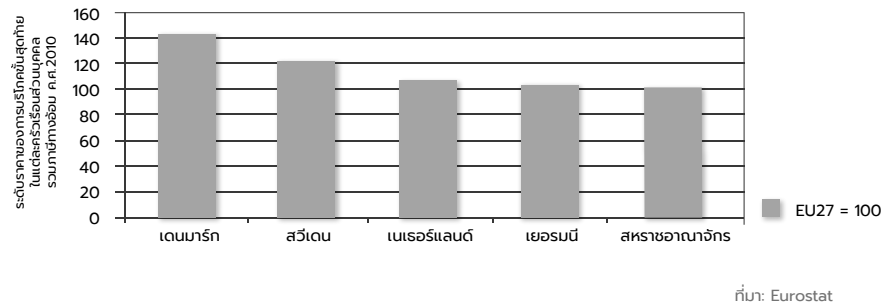
- นอกจากเรื่องความมั่นคงทางสังคมโดยรัฐ พันธมิตร 90/พรรคกรีนส์ มีองค์ประกอบของฝ่ายเสรีนิยมและภาคประชาสังคมในเป้าหมายของพวกเขามากกว่าพรรคอื่น
- นอกจากเรื่องรัฐสวัสดิการซึ่งปกป้องรักษาสหิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว ฝ่ายซ้ายยังถกเถียงอภิปรายประเด็นปัญหาอื่นๆ อันได้แก่ การเอาชนะทุนนิยมและการบริหารจัดการรูปแบบสังคมใหม่

- SPD วิเคราะห์ประเด็นข้อท้าทายต่างๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและมุ่งปฏิรูปตนเองเพื่อยกระดับสู่รูปแบบรัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยแบบสแกนดิเนเวีย ในขณะเดียวกันก็มุ่งสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่น รัฐสวัสดิการซึ่งทำหน้าที่ทั้งแก้ไขเยียวยาและป้องกัน สุดท้าย องค์กรประกอบด้านประชาสังคม ครอบครั้ว และรัฐจะต้องได้รับความใส่ใจและพัฒนาคุณภาพต่อไปอย่างเท่าเทียม

บทที่ 7 ประเด็นสำคัญในรัฐสวัสดิการ

เนื้อหาในส่วนก่อนหน้านี้ได้อธิบายขยายความจุดยืนและแนวทางของสังคมประชาธิปไตยต่อนโยบายทางสังคม รวมไปถึงคำถามและแนวคิดพื้นฐานต่างๆ บัดนี้เราจะเจาะลึกแต่ละประเด็นของรัฐสวัสดิการ บทนี้จะเปรียบเทียบระหว่างระบบรัฐสวัสดิการเยอรมนีกับระบบในกรณีตัวอย่างต่างประเทศอื่นๆ โดยมีประเด็นการศึกษาและเปรียบเทียบดังนี้ การจัดเก็บภาษี การว่างงาน บำนาญ การบริการด้านสุขภาพ การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ คำถามสำคัญที่เราจะเน้นอยู่เสมอในขณะที่ศึกษาแต่ละประเด็นคือ รัฐสวัสดิการเยอรมนีประสบความสำเร็จหรือไม่หากใช้แนวคิดเรื่องความยุติธรรมหลากหลายมิติเป็นเกณฑ์วัด อีกทั้งมันให้บทเรียนอะไรบ้าง

ไม่ต้องสงสัยว่าค่าครองชีพในแต่ละประเทศที่เราจะมาศึกษาเปรียบเทียบนั้นแตกต่างกัน รูปที่ 9 นำเสนอระดับราคา (price level) ของประเทศเหล่านี้



รูปที่ 9: ระดับราคาในแต่ละครัวเรือนส่วนบุคคล ค.ศ. 2010

หมายเหตุ: จากกรณีเปรียบเทียบทั้งสี่กรณีข้างต้น เดนมาร์กมีค่าครองชีพสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 142 ของค่าเฉลี่ยของ EU27 ซึ่งหมายความว่าอะไรก็ตามที่โดยเฉลี่ยแล้วเราจ่ายในราคา 1 ยูโรในยุโรป กลับมีราคา 1.42 ยูโรในเดนมาร์ก ส่วนกรณีของเยอรมนีนั้น ตัวเลขรวมคือ 1.04 ยูโรเท่านั้น (ร้อยละ 104.3)

นี้ตามลำดับเพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับตัวเลขสถิติที่เรากำลังจะศึกษารายละเอียดต่อไป อนึ่ง ระดับราคาหมายถึงสัดส่วนระหว่างความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ หรือ purchasing power parity (PPP) กับอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 27 ประเทศ (EU27) ถ้าหากระดับราคาสูงกว่า 100 นั้นหมายความว่าค่าครองชีพในประเทศนั้นค่อนข้างสูงในเชิงเปรียบเทียบ ถ้าหากระดับราคาต่ำกว่า 100 แสดงว่าค่าครองชีพอยู่ในระดับที่สมเหตุสมผล ยอดตัวเลขรวมทั้งหมดถูกแปลงเป็นสกุลเงินยูโร

7.1 การจัดเก็บภาษี

ทอมัส ริทเชน

ประเด็นหลักในบทนี้

- นำเสนอหลักการที่สำคัญที่สุดของการจัดเก็บภาษี
- อภิปรายการจัดเก็บภาษีรูปแบบต่างๆ และผลกระทบในเชิงการกระจายจัดสรรความมั่งคั่ง (distributive effect)
- นำเสนอและเปรียบเทียบโครงสร้างภาษีของรัฐสวัสดิการสามประเภท โดยเชื่อมโยงกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและผลกระทบในเชิงการกระจายจัดสรรความมั่งคั่งในประเทศนั้นๆ

เป้าหมายสามอย่างของการจัดเก็บภาษี ได้แก่ รายรับ การกระจายจัดสรรกลับสู่สังคม และการชี้แนะแนวทาง

ภาษีและเงินสมทบ (tax and contribution) เป็นเสาหลักของรัฐสวัสดิการด้วยเหตุผลสามประการดังต่อไปนี้ ประการแรก รัฐสวัสดิการจำเป็นต้องพึ่งภาษีและเงินสมทบในฐานะแหล่งรายรับเพื่อนำไปสนับสนุนโครงการต่างๆ ของนโยบายทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มันสนองเป้าหมายด้านการคลัง อีกทั้งยังสำคัญต่อนโยบายในประเด็นอื่นๆ ที่เหลือทั้งหมด ประการต่อมา ระดับเงินสมทบที่ถูกกำหนดและโครงสร้างภาษีจะส่งผลกระทบต่อ การกระจายรายได้ ทรัพย์สิน และความมั่งคั่ง (เป้าหมายด้านการกระจายจัดสรรกลับสู่สังคม—redistributive purpose) ประการที่สาม เราสามารถใช้ภาษีเป็นบรรทัดฐานในการชี้แนะกำหนดแนวพฤติกรรมบางอย่างในหมู่ผู้จ่ายภาษี ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนเป้าหมายประการสุดท้ายคือ การเก็บภาษียาสูบและสุราซึ่งมักจะใช้เรื่องสุขภาพเป็นเหตุผลอ้างความชอบธรรม

ความแตกต่างระหว่างภาษี อากร และเงินสมทบ (tax, levy and contribution)

เรานิยามภาษีแบบแคบและเคร่งครัดไว้ว่าเป็นเงินที่ต้องจ่ายตามหน้าที่โดยไม่ได้รับการบริการโดยตรงตอบแทน (ดู §3 ย่อหน้า 1 ของ Tax Code) เงินเรียกเก็บประเภทอื่นๆ ไม่มีลักษณะตามคำนิยามข้างต้น ทว่าบ่อยครั้งเรามัก

งานเขียนเพิ่มเติม

Stefan Homburg

(2000), *Allgemeine*

Steuerlehre, Munich.

Joel Slemrod and Jon

Bakija (2004), Taxing

Ourselves. A Citizen's

Guide to the Great

Debate over Tax

Reform, Cambridge.

จะนับรวมให้มันเป็นส่วนหนึ่งของเงินภาษีในความหมายแบบกว้างซึ่งถูกเก็บเพื่อนำไปพัฒนาบริการสาธารณะ ส่วนอากรมักจะถูกติดกับเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงบางอย่างและเรียกเก็บแบบเป็นปัจเจกบุคคล ยกตัวอย่างเช่น อากรเก็บขยะ เงินสมทบผูกติดกับเป้าหมายที่เฉพาะเช่นกัน แต่ไม่ได้เรียกเก็บทีละคนหากแต่เก็บเป็นหมู่คณะ ยกตัวอย่างเช่น เงินประกันการว่างงานที่คุ้มครองคนงานเป็นหมู่คณะเพื่อให้รอดพ้นจากความเสี่ยงจากการว่างงาน การประกันสังคมชนิดอื่นๆ ก็มีลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน

อันดับแรก เราจะอธิบายขยายความหลักการที่สำคัญที่สุดเบื้องหลังการจัดเก็บภาษีและแยกแยะความแตกต่างระหว่างการเก็บภาษีประเภทต่างๆ หลังจากนั้น เราจะระบุระบบภาษีสามประเภทและผลสำเร็จของมันในแง่ นโยบายทางสังคม

7.1.1. หลักการเบื้องหลังการจัดเก็บภาษี:

ความยุติธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
(Justice and Economic Efficiency)

รัฐมีเป้าหมายที่หลากหลายในการจัดระบบการเก็บภาษี เป้าหมายสำคัญสองประการได้แก่ ความยุติธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายทั้งสองเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐสวัสดิการและนำไปสู่ข้อถกเถียงที่ไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับมัน¹ แม้ว่าทั้งสองเป้าหมายจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา แต่สามารถขัดแย้งซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้ ข้อถกเถียงทางการเมืองที่ไม่ลงรอยกันจึงวนเวียนอยู่ที่ว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่ากัน

¹ เกณฑ์วัดที่สำคัญอีกสองอย่างที่ขับเคลื่อนระบบภาษีคือ ความสามารถในการบังคับใช้ได้จริงหรือบริหารจัดการได้จริง และ ความไม่สลับซับซ้อนหรือความโปร่งใส ซึ่งเราจะไม่ลงลึกรายละเอียดของสองประเด็นนี้

สองหลักการในการ
จัดเก็บภาษี: ความเป็น
ธรรมและประสิทธิภาพ
ทางเศรษฐกิจ

ความยุติธรรมบนฐาน
ของผลจากการปฏิบัติ
งานและหลักการ
เสมอภาคเท่าเทียม

อะไรคือการจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม

แน่นอนว่าระบบการเก็บภาษีควรมีความเป็นธรรม ทว่า อะไรเล่าที่นิยาม
ลักษณะของการเก็บภาษีที่เป็นธรรม นี่เป็นคำถามที่นำไปสู่การถกเถียงอย่าง
เผ็ดร้อนและยังหาข้อสรุปไม่ได้ เป็นเวลานานแล้วที่ข้อถกเถียงในหมู่นัก
เศรษฐศาสตร์การเมืองและนักปรัชญาหนีไม่พ้นหลักการการเก็บภาษีบนฐาน
ของผลจากการปฏิบัติงาน (performance) และหลักการเสมอภาคเท่า
เทียม (equivalence principle) เราอาจจะสามารถคิดเรื่องความเป็นธรรม
ทางภาษีได้อย่างสร้างสรรค์หลังจากที่เราขบคิดหลักการทั้งสองแล้ว

การเก็บภาษีแบบสอดคล้องกับผลจากการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอที่ว่าผู้จ่ายภาษีควรจ่ายภาษีในระดับที่สอดคล้องกับระดับผลจาก
การปฏิบัติงานของเขาเป็นข้อเสนอที่มีมานานย้อนกลับไปได้ตั้งแต่อดัม สมิท
(Adam Smith) หากเราต้องการนำหลักการนี้ไปใช้จริง คำถามที่ตามมาทันที
คือ เราจะวัดระดับผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานได้อย่างไร (ดูข้อถกเถียง
เกี่ยวกับหัวข้อดังกล่าวในบทที่ 3) โดยทั่วไปแล้ว เรามักมองว่ารายได้ของ
ปัจเจกคือสิ่งที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานเนื่องจากคิดคำนวณออก
มาเป็นตัวเลขได้ง่าย

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับผลกระทบด้านการจัดสรรกระจายความมั่งคั่ง อันเกิดจากกฎหมายที่ต่างกัน

อัตราภาษีถดถอย (regressive tax) คืออัตราภาษีจะลดลงอย่างเป็นสัดส่วนเมื่อราย
ได้เพิ่มขึ้น อัตราภาษีแบบถดถอยนี้จะกระจายรายได้และความมั่งคั่งจากล่างสู่บน มัน
ถูกปฏิเสธเนื่องจากขาดความเป็นธรรม ภาษีจะมีอัตราเรียกเก็บคงที่เป็นสัดส่วน
(proportionate) เมื่อทุกคนต้องจ่ายภาษีในอัตราที่เท่ากันโดยไม่คำนึงถึงระดับรายได้
เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ภาระภาษีเชิงสัมบูรณ์ (absolute) ก็เพิ่มตามไปด้วย ผลกระทบ
ด้านการกระจายจัดสรรของภาษีแบบนี้จะต่ำกว่ากรณีการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า การ
เก็บภาษีจะมีอัตราที่ก้าวหน้า (progressive) ก็ต่อเมื่อผู้มีรายได้สูงรับภาระภาษีสูง
กว่าผู้มีรายได้ต่ำหากคิดเป็นอัตราร้อยละ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ภาระภาษีก็เพิ่มขึ้นด้วย
และผลกระทบด้านการจัดสรรกระจายก็สูงกว่ากรณีอื่นๆ

หลักการสมรรถนะของการปฏิบัติงานจะส่งผลสองประการดังต่อไปนี้
อย่างแน่นอน หนึ่ง ผู้จ่ายภาษีซึ่งมีรายได้เหมือนกันควรจ่ายภาษีในอัตรา
เท่ากัน (ความเป็นธรรมแนวระนาบ)

สอง คนที่มีรายได้สูงกว่าควรรับภาระภาษีหนักกว่าคนที่รายได้ต่ำ (ความ
เป็นธรรมแนวตั้ง)

เป็นที่ถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนว่ากฎภาษีแบบใดที่นำไปสู่ผลข้างต้น
อัตราภาษีถดถอยขัดแย้งกับหลักการสมรรถนะอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม
ก็ดี ฝ่ายอิสรนิยม (libertarian) กลับมองว่าการเก็บภาษีจะมีลักษณะเป็น
สัดส่วนเป็นส่วนกับระดับผลสัมฤทธิ์เมื่อภาษีมีอัตราเก็บที่คงที่เป็นสัดส่วน ยก
ตัวอย่างเช่น อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเคิร์ชชฮอฟ (Kirchhof) เคยเสนอ
ให้มีการเก็บภาษีอัตราคงที่ที่ร้อยละ 25 ของรายได้ทั้งหมด

เหตุผลที่สนับสนุนการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า

อย่างไรก็ดี อาจมีผู้โต้แย้งว่าความเป็นธรรมแนวตั้งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ
ภาระภาษีเชิงสัมพัทธ์ควรเพิ่มขึ้นตามรายได้ด้วย โดยให้เหตุผลว่ารายได้

อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal utility) คือ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ระบุถึงอรรถประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากการบริโภคหน่วยสุดท้าย สำหรับสินค้าส่วนใหญ่แล้ว เมื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น อรรถประโยชน์ที่ปัจเจกผู้บริโภคได้รับจะลดลง (เช่น ไวน์แก้วที่สิบจะให้ความอึดอ้อมใจแก่นักดื่มมากกว่าที่ไวน์แก้วที่เก้าให้มากเพียงใด) (ดู Das Politiklexikon 2011: 131)

หนึ่งในสี่ของรายได้ทั้งหมดของผู้จ่าย
ภาษีที่มีรายได้ 100,000 ยูโรต่อปีนั้นนับ
เป็นการเสียสละที่น้อยกว่ากรณีของคน
ที่มีรายได้ 20,000 ยูโรต่อปี การที่ฝ่าย
แรกต้องเสียภาษีถึง 25,000 ยูโรอาจ
ทำให้เขาต้องยอมขายรถคันที่สองหรือ
ยอมล้มเลิกแผนไปเที่ยววันหยุดครั้งที่
สาม ในขณะที่ 5,000 ยูโรที่ฝ่ายหลัง
เสียไปอาจหมายถึงการล้มเลิกแผนเที่ยว
วันหยุดทั้งหมดหรือการไม่มีปัญญากิน
อาหารที่ดีต่อสุขภาพ ใครก็ตามที่มอง
ว่าตัวอย่างข้างต้นสมเหตุสมผลย่อมเห็น

ด้วยกับระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า นักเศรษฐศาสตร์จะเรียกสถานการณ์

การเก็บภาษีแบบ
สอดคล้องกับผล
จากการปฏิบัติงาน

การเก็บภาษีที่เป็น
ธรรมแนวระนาบ
และแนวตั้ง

กฎภาษีแบบใดที่
สอดคล้องกับผลของ
หลักการข้างต้น

การลดลงของ
อรรถประโยชน์ส่วน
เพิ่ม (diminishing
marginal utility):
เหตุผลที่สนับสนุนการ
เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า

นี้ว่าการลดลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม พรรค SPD เห็นด้วยกับจุดยืนนี้

“บริษัทและครัวเรือนส่วนบุคคลจะต้องมีส่วนรับภาระในการให้เงินเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายของรัฐตามความสามารถที่พวกเขาจะจ่ายได้ (ability to pay) ด้วยเหตุนี้ เราจึงอุทิศตนเพื่อทดลองใช้วิธีการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า” (Hamburg Programme 2007: 46)

หลักการเสมอภาค
เท่าเทียม: ความ
ยุติธรรมประเภท
ข้อตกลงต่างตอบแทน
(transactional justice)

หลักการเสมอภาคเท่าเทียม

หลักความเป็นธรรมทางภาษีแบบที่สองคือหลักการเสมอภาคเท่าเทียม ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นข้อตรงกันข้ามกับภาษีที่สอดคล้องกับผลจากการปฏิบัติงาน จากจุดยืนความคิดนี้ ระดับภาษีที่ต้องจ่ายควรอยู่ในสัดส่วนที่สอดคล้องกับการบริการที่ได้รับตอบแทนจากรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาษีคือตัวสะท้อนราคาของการจัดสรรช่วยเหลือสินค้าสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ หลักการเสมอภาคเท่าเทียมจึงเรียกร้องความยุติธรรมประเภทข้อตกลงต่างตอบแทน

ปัญหา: การกำหนด
“ราคา” ที่ถูกต้อง

ที่ว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสามารถระบุราคาในแต่ละบุคคลที่ต้องจ่ายได้อย่างแม่นยำเพื่อแลกกับการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสินค้าที่มีแหล่งเงินมาจากการเก็บภาษีในความหมายแคบ มันมีคุณสมบัติเป็นสินค้าสาธารณะ² ราคาของมันไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดและจึงไม่สามารถระบุราคาที่ตรงตามความเป็นจริงได้ แต่กรณีของค่าอากรจะไม่ประสบกับปัญหานี้ การกำหนดค่าอากรสอดคล้องกับหลักการเสมอภาคเท่าเทียม เช่นเดียวกับกับเงินสมทบ แต่กรณีหลังอาจจะสะท้อนการใช้หลักการแบบไม่เคร่งครัดมาก แม้ว่าระบบประกันการว่างงานหรือเงินบำนาญจะไม่ได้สะท้อนว่ามันเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างเงินสมทบที่ได้จ่ายไปกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ยิ่งไปกว่านั้นยังไม่มีชัดเจนว่าความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะถูกคิดเป็นรูปธรรมอย่างไรและจะกินเวลานานเพียงใด แต่สุดท้ายแล้ว ระดับของสิทธิประโยชน์ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับระดับของเงินสมทบ

เราได้อะไรตอบแทน
จากการจ่ายภาษี:
“สังคมอารยะ”

แม้ว่าเราจะไม่สามารถใช้หลักการเสมอภาคเท่าเทียมกับการเก็บภาษีได้

² ดูคู่มือเล่มที่ 2 *Economics and Social Democracy* (2009), บทที่ 7.3

มันก็ยังมียุทธศาสตร์ในการทำให้เราครุ่นคิดว่าอะไรคือลักษณะของระบบภาษีที่เป็นธรรม ในกรณีนี้เราจะพยายามเข้าใจหลักการนี้ในความหมายที่เจาะจง กล่าวคือ แม้ว่าเราไม่สามารถระบุราคาของคนนี้หรือคนนั้นจะต้องจ่ายได้อย่างแม่นยำ ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าผู้จ่ายเงินภาษีโดยรวมทั้งหมดได้รับประโยชน์เป็นรูปธรรมจากภาษีของพวกเขา นั่นคือ องค์กรรวมของสาธารณประโยชน์ (totality of public goods) ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการเมืองนิติรัฐ ความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ ประโยชน์จากการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม โรงเรียน ถนน ขนส่งมวลชน ดังประโยคที่เจียบคมตรงประเด็นด้านล่าง

"ภาษีคือราคาที่เรต้องจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสังคมอารยะ"

(Oliver Wendell Holmes Jr. 1927, US Supreme Court Justice)

จุดยืนสนับสนุนภาษีอัตราก้าวหน้าบนพื้นฐานของ

หลักการความเสมอภาคเท่าเทียม

หากจะคิดวิเคราะห์ต่อไปอีกสักนิด เราจะพบว่าหลักการความเสมอภาคเท่าเทียมไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับหลักการเก็บภาษีบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานเสมอไป อันที่จริง มันสามารถถูกยกเป็นเหตุผลให้ความชอบธรรมต่อภาษีอัตราก้าวหน้าได้ กล่าวคือ ภาษีคือเงื่อนไขสำคัญในการทำให้เกิดและคงไว้ซึ่งนิติรัฐ อันนำไปสู่การช่วยคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคล และหากจะกล่าวแบบเคร่งครัดแล้ว นิติรัฐคือสิ่งที่ระบุว่าจะอะไรที่จะถูกนับว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลตั้งแต่แรก เพราะฉะนั้น จึงชอบธรรมที่เราจะเรียกร้องจากเหล่าคนที่มียุทธศาสตร์มากกว่าหรือรายได้สูงกว่า และดังนั้นจึงเป็นคนที่ได้ประโยชน์มากกว่าคนจนจากการคงไว้ซึ่งนิติรัฐและทรัพย์สินส่วนบุคคล ให้เขารับภาระที่หนักกว่าในการสมทบทุนที่ทำให้เกิดสภาวะเหล่านี้³

³ ดูคู่มือเล่มที่ 2 *Economics and Social Democracy* (2009), บทที่ 7.2.

เหตุผลให้ความ
ชอบธรรมต่อภาษี
อัตราก้าวหน้า:
คนที่มีมากกว่ายอม
ได้ประโยชน์มากกว่า
จากการคงไว้ซึ่งนิติรัฐ

ความเป็นกลาง
ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด:
ปราศจากการบิดเบือน
ทางเศรษฐกิจ

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

นอกเหนือไปจากหลักการทั้งสองที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมของระบบภาษี การจัดเก็บภาษียังต้องถูกสร้างขึ้นในลักษณะที่หลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด ลักษณะดังกล่าวเรียกกันว่า ความเป็นกลางทางภาษี (tax neutrality) ในแง่นี้ ความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดคือเป้าหมายหลักเพราะมันเอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาคือ การจัดเก็บภาษีทุกครั้งจะบิดเบือนการตัดสินใจของตัวแสดงทางเศรษฐกิจ ข้อยกเว้นมีเพียงภาษีที่เรียกว่า ภาษีรายบุคคล (poll tax) ซึ่งหมายความว่าพลเมืองทุกคนต้องจ่ายภาษีจำนวนเท่ากันทุกคน แม้ว่าในความเป็นจริง ไม่มีที่ใดในโลกใช้วิธีการเก็บภาษีประเภทนี้ และในทางการเมืองแล้วมันดูจะเป็นไปไม่ได้และไม่พึงปรารถนา เพราะมันขัดแย้งกับหลักการความเป็นธรรมที่อภิปรายไปเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม มันอาจช่วยให้เราเข้าใจความคิดเรื่องความเป็นกลางได้กระจ่างมากขึ้น กล่าวคือ ภาษีแบบนี้จะเป็นกลางอย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อทุกคนจ่ายยอดภาษีจำนวนเท่ากันโดยไม่คำนึงว่าผู้จ่ายจะประพฤตินออย่างไร ไม่ว่าเขาจะมีรายได้หรือไม่ ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ คนจะมีแรงจูงใจในการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของตนและนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลจะเป็นไปในอีกทางหนึ่งถ้าหากภาระภาษีเพิ่มขึ้นพร้อมกับรายได้ แรงจูงใจที่จะลงแรงทางเศรษฐกิจก็จะถดถอย ยิ่งอัตราภาษีก้าวหน้ามากเพียงใด แรงจูงใจของปัจเจกในการพยายามพัฒนาสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้นก็จะยิ่งต่ำลง

เป้าหมายที่ขัดแย้งกันระหว่างประสิทธิภาพและความยุติธรรม?

ดังนั้น อัตราภาษีที่ถือได้ว่าเป็นธรรมเนื่องจากมันกระจายภาระภาษีในลักษณะก้าวหน้าอาจก่อให้เกิดความชะงักงันในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ หากมองเช่นนั้น ประสิทธิภาพและความยุติธรรมมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน หากเราละทิ้งเป้าหมายด้านความยุติธรรมสักนิด มันก็จะแลกมากับการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้น ผลจะเป็นเหมือนกันหากสลับอย่างแรกและอย่างหลัง จุดสมดุลระหว่างสองเป้าหมายนี้จะสามารถเกิดขึ้นได้โดยขึ้นอยู่กับค่านิยมใน

จะสร้างสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความยุติธรรมอย่างไร

สังคมและเป็นสิ่งสำคัญต่อการถกเถียงด้านนโยบายภาษี

ดังที่จะได้เห็นในเนื้อหาถัดไป แต่ละประเทศเลือกที่จะได้และยอมเสียสองทางเลือกเป้าหมายในลักษณะที่แตกต่างกันไป คำถามที่เกิดขึ้นคือ ในโลกแห่งความเป็นจริง ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมเป็นอย่างไร และมันสามารถถูกกำหนดโดยปัจจัยอื่นๆ ได้หรือไม่ เพื่อให้ความขัดแย้งระหว่างสองเป้าหมายนี้อาจจะลดทอนความรุนแรงลงจากที่เคยปรากฏในตอนแรก

7.1.2. ภาษีรูปแบบต่างๆ

ในทางปฏิบัติ รัฐเก็บภาษีสิ่งของและกิจกรรมต่างกัน ภาษีมียูรูปแบบที่แตกต่างกันมากมาย

ภาษีทางตรง

ภาษีทางตรงเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดความสามารถในการจ่ายภาษี ด้วยเหตุนี้มันจึงเรียกเก็บบนพื้นฐานของรายได้และความมั่งคั่ง ภาษีทางตรงได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีนิติบุคคล ภาษีมรดก และภาษีทรัพย์สิน ในเยอรมนีและประเทศส่วนใหญ่ ภาษีเงินได้จะเป็นอัตราก้าวหน้า มันถูกจ่ายโดยบุคคลธรรมดาและบริษัทที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ในทางตรงกันข้าม ภาษีนิติบุคคล (corporation tax) จะถูกเรียกเก็บบนฐานของผลกำไรของนิติบุคคลนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น บริษัทจำกัด ภาษีนิติบุคคลจะเป็นอัตราเดียว (flat rate tax) เช่น ในเยอรมนีคิดเป็นร้อยละ 25 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับอดีต (แม้ว่าจะยังมีภาษีการค้าที่ถูกเรียกเก็บโดยเทศบาล)

ภาษี หรือระบบประกันสังคมที่มีที่มาจากเงินสมทบ

หากเราตีความแบบกว้างแล้ว เงินสมทบระบบประกันความมั่นคงทางสังคมก็สามารถนับว่าเป็นภาษีทางตรงได้เช่นกัน มันมีอัตราเดียว และเนื่องจากการตั้งเพดานการประเมินการสมทบทุน รายได้ที่สูงจึงไม่ได้มีส่วนในการรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ระบบ

ความขัดแย้งระหว่างสองเป้าหมายร้ายแรงเพียงใดในโลกแห่งความเป็นจริง

ภาษีทางตรงเกี่ยวข้องกับรายได้และความมั่งคั่ง

การสมทบเงินทุนเพื่อการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมนับได้ว่าเป็นการเก็บภาษีในความหมายกว้าง

ประกันสังคมจึงมีลักษณะถดถอยโดยธรรมชาติ ในทางกลับกัน เงินบำนาญ และประกันสุขภาพจะได้รับเงินสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งมาจากภาษี (ในความหมายที่แคบขึ้น) ด้วยเหตุนี้ SPD เสนอให้ระบบประกันสังคมเพิ่มสัดส่วนของเงินสนับสนุนจากภาษีให้มากขึ้น เพราะมันมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางถดถอย (ดู Hamburg Programme 2007: 58)

ภาษีทางอ้อม

ภาษีทางอ้อมเกี่ยวข้อง
กับการใช้จ่ายรายได้
-เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อีกด้านหนึ่ง ในกรณีของภาษีทางอ้อม ความสามารถในการจ่ายจะถูกคำนึงถึงอย่างอ้อมๆ ภาวะภาษีจะขึ้นอยู่กับว่าเราใช้จ่ายได้อย่างไร ตัวอย่างภาษีทางอ้อมที่เป็นที่รู้จักกันดีที่สุดและสำคัญที่สุดในเยอรมนีคือภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งมีอัตราเดี่ยวยกคือร้อยละ 19 แม้ว่าสินค้าที่จำเป็นพื้นฐานหลายประเภทจะถูกลดภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 7 แน่แน่นอนว่าภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอยเนื่องจากกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำจะต้องใช้จ่ายของตนในสัดส่วนที่มากกว่าเพื่อซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็น

ภาวะเกษียณปัจจัยการผลิต

ทุนและแรงงานจะ
ถูกคิดภาษีเป็นสัดส่วน
อย่างไร

ท้ายที่สุด เราสามารถตั้งคำถามต่อได้ว่าปัจจัยการผลิตใดบ้างที่จะต้องถูกคิดภาษี ยกตัวอย่างเช่น เราสามารถแบ่งภาวะภาษีที่ฝ่ายทุนจะจ่ายออกจากภาวะภาษีของฝ่ายแรงงาน

7.1.3. รัฐภาษีสามประเภท

รัฐภาษีสามประเภท
-ล่อไปกับประเภท
ของรัฐสวัสดิการ

เราสามารถใช้กรอบการแบ่งประเภทรัฐสวัสดิการมาวิเคราะห์ระบบภาษี กล่าวคือ ลักษณะที่แตกต่างของแต่ละรัฐสวัสดิการ (ดูบทที่ 3) ยังสะท้อนออกมาผ่านการบริหารจัดการนโยบายภาษีของพวกเขา รัฐสวัสดิการแบบแองโกลแซกซัน แบบยุโรปภาคพื้นทวีป และแบบสแกนดิเนเวียต่างกันในเรื่องของภาวะภาษีและน้ำหนักการพึ่งพาภาษีชนิดต่างๆ (การเก็บภาษีแบบผสม หรือ โครงสร้างภาษี) นอกจากนี้ รัฐสวัสดิการและระบบภาษีที่ต่างกันยังนำไปสู่ผลกระทบด้านการกระจายจัดสรรความมั่งคั่งที่ต่างกันด้วย (ดู Wagschal 2001)

รัฐภาษีแบบแองโกลแซกซัน: สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทนรัฐภาษีแบบแองโกลแซกซัน ซึ่งมีภาระภาษีโดยรวมค่อนข้างต่ำ รายรับของรัฐส่วนใหญ่มาจากการเก็บภาษีทางตรง

เมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีอัตราที่ก้าวหน้าน้อย ในขณะที่ภาษีทางอ้อมและเงินสมทบเพื่อสังคมอยู่ในระดับต่ำ

รัฐภาษีแบบยุโรปภาคพื้นทวีป: เยอรมนี

ในหมู่รัฐภาษีแบบยุโรปภาคพื้นทวีป เช่น เยอรมนี ภาระภาษีโดยรวมอยู่ในระดับกลางค่อนข้างสูง สัดส่วนของภาษีทางตรงในรายรับภาครัฐค่อนข้างต่ำ ในขณะที่สัดส่วนของเงินสมทบเพื่อสังคม หรือเงินสมทบประกันสังคมนั้นสูง ด้วยเหตุนี้ สัดส่วนภาษียอดรวมทั้งหมดและสัดส่วนภาษีซึ่งเป็นมาตรวัดสัดส่วนภาษีในความหมายแคบใน GDP จึงแตกต่างกันอย่างมาก

แม้ว่าอัตราภาษีที่ถูกตั้งไว้จะสูงในรัฐสวัสดิการเหล่านี้ ซึ่งเป็นแนวประเพณีปฏิบัติมาตั้งแต่อดีต อย่างไรก็ตาม ภาษีจะถูกเรียกเก็บบนฐานที่ค่อนข้างแคบ หลังการปฏิรูประบบภาษีใน ค.ศ. 2000 ภาษีเงินได้และอัตราภาษีนิติบุคคลถูกลดต่ำลง (ในทางตรงข้าม ฐานการประเมินกลับถูกขยายให้กว้างขึ้น) การปฏิรูประบบภาษีดำเนินมาจนถึงขั้นสุดท้ายใน ค.ศ. 2005 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ภาษีเงินได้อัตราสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 42 โดยตัวเลขเคยอยู่ที่ร้อยละ 53 ใน ค.ศ. 1998 ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าเยอรมนีไม่ใช่ประเทศที่มีอัตราภาษีสูงแต่อย่างใด ทว่าหากเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้ว ภาระด้านเงินสมทบด้านความมั่นคงทางสังคมนั้นค่อนข้างสูง ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานได้

รัฐภาษีแบบสแกนดิเนเวีย: เดนมาร์ก

ในหมู่รัฐภาษีแบบสแกนดิเนเวีย ภาระภาษีทั้งหมดอยู่ในระดับสูง ทั้งภาษีเงินได้และภาษีการบริโภคก็อยู่ในอัตราที่สูง ใน ค.ศ. 2010 เดนมาร์กได้ปฏิรูประบบภาษีเงินได้ให้ภาษีเงินได้อัตราสูงสุดลดลงจากร้อยละ 59 เป็นร้อยละ 51.5 กระนั้นก็ตาม นี่ยังเป็นอัตราที่ก้าวหน้ามากหากเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศ อนึ่ง เนื่องจากระบบภาษีคือแหล่งเงินสนับสนุนสิทธิ

ภาระภาษีโดยรวมต่ำ ส่วนใหญ่เป็นภาษีทางตรง

ภาระภาษีโดยรวมอยู่ในระดับกลาง ส่วนใหญ่เป็นเงินสมทบเพื่อสังคม

งานเขียนเพิ่มเติม
Gerd Grözinger
(2007), *Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen*, in: *Intervention 4 (1)*: pp. 28-39.

ภาระภาษีโดยรวมอยู่ในระดับสูง ภาษีเงินได้และภาษีการบริโภคสูง

ประโยชน์ทางสังคมส่วนใหญ่แทบทั้งหมด ระดับเงินสมทบเพื่อความมั่นคงทางสังคมจึงต่ำ⁴

ตัวเลขและอัตราภาษีที่ต่างกันนี้หมายถึงอะไร

สัดส่วนภาษีและเงินสมทบ (tax and contribution ratio) คือสัดส่วนของภาษีและเงินสมทบทั้งหมดใน GDP

สัดส่วนของภาษี (tax ratio) คือสัดส่วนของภาษีทั้งหมดในความหมายแบบแคบใน GDP

อัตราภาษีรายได้ที่สูงที่สุด (top rate) คืออัตราภาษีที่สูงที่สุดที่จ่ายได้จากระดับรายได้ที่สามารถจ่ายภาษีได้ **อัตราเริ่มต้น (starting rate)** คืออัตราภาษีที่จ่ายได้จากรายได้ที่อยู่เหนือระดับเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี ทั้งหมดนี้คือ**อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax rate)** ซึ่งกำหนดอัตราภาษีสำหรับทุกๆ ยูโรที่เพิ่มขึ้นจากรายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อัตรานี้จะใช้กับรายได้เฉพาะส่วนที่เกินระดับที่ระบุไว้ รายได้ส่วนอื่นจะขึ้นกับอัตราภาษีที่ต่ำกว่าหรือไม่ต้องจ่ายภาษีเลย เช่น กรณีของอัตราเริ่มต้น **อัตราภาษีโดยเฉลี่ย (average tax rate)** นั้นแตกต่างไปจากอัตราภาษีส่วนเพิ่ม มันคืออัตราที่คนจ่ายได้โดยเฉลี่ย ถ้าภาษีเป็นอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีโดยเฉลี่ยจะอยู่ต่ำกว่าอัตราภาษีส่วนเพิ่ม

อัตราภาษีที่ถูกตั้งไว้ (nominal tax rate) คืออัตราที่เรียกเก็บบนฐานการประเมินบางอย่าง มันไม่เหมือนกับ**อัตราภาษีที่แท้จริง (effective tax rate)** ซึ่งกำหนดว่ารายได้ส่วนไหนที่ต้องจ่ายภาษีถ้าหากฐานการประเมินนั้นแคบกว่ารายได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีหรือทางเลือกสำหรับรายการต่างๆ ที่ไม่ใช่เงินได้พึงประเมินสุทธิที่เป็นฐานในการคำนวณภาษีเงินได้

ประเด็นสำหรับกักเก็ยงอกปราย

ในเยอรมนี คู่สมรสจะถูกประเมินร่วมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รายได้ของคู่สมรสจะนับรวมเข้าด้วยกัน หากรครึ่ง หลังจากนั้นจะถูกคิดตามอัตราภาษีที่เกี่ยวข้อง วิธีการเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อเชิงกระจายจัดสรรอย่างไร มันสร้างแรงจูงใจด้านการจ้างงานแบบใดต่อคู่สมรสที่รายได้ต่ำ ประโยชน์ทางภาษีสำหรับคู่สมรส (หรือที่เรียกว่า “splitting”) นี้เป็นธรรมหรือไม่

⁴ สวีเดนซึ่งจัดได้ว่าเป็นรัฐสวัสดิการแบบเดียวกันก็มีแนวโน้มในการจัดสรรเงินสนับสนุนรูปแบบข้างต้น

รัฐภาษีสามประเภท: ตัวเลข

	สหรัฐอเมริกา	เยอรมนี	เดนมาร์ก	กลุ่ม OECD โดยเฉลี่ย
ภาระภาษีทั้งหมด	24.1 %	37.3 %	48.1 %	33.8 %
สัดส่วนของภาษี (Tax ratio)	17.6 %	22.9 %	47.1 %	24.6 %
อัตราภาษีรายได้ที่สูงที่สุด	35 % จาก 265,334 € ⁵	42.0 % จาก 52,151 € ⁶	51.5 % จากประมาณ 51,000 € ⁷	
อัตราเริ่มต้น	10.0 % ⁸	15.0 %	5.48 % ⁹	
เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี (Tax-free allowance)	5,913 €	7,663 €	0 € ¹⁰	
อัตราภาษีที่ตั้งไว้สำหรับบริษัท ¹¹	39.88 %	29.83 %	25.0 %	
อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่แท้จริง (Effective marginal tax rate) ของบริษัท (2008)	36.0 %	27.3 %	18.6 %	
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	ข้อมูลไม่ปรากฏ ¹²	19.0 %	25.0 %	

ที่มา: OECD (2011), BMF (2011), Chen/Mintz (2008)

⁵ ภาษีส່วนกลาง (Federal tax) มีภาษีที่ถูกเก็บเข้าท้องถิ่นที่สามารถถูกหักได้ในระดับของส่วนกลาง

⁶ ตั้งแต่ ค.ศ. 2007 มีการเริ่มเก็บภาษีที่เรียกว่า ภาษีที่เก็บตามความมั่งคั่ง (wealth tax) ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 45 สำหรับผู้มีรายได้สูงกว่า 250,001 ยูโร

⁷ เพดานสูงสุดของภาษีเงินได้จะต่างกันในแต่ละระดับรายได้ จวบจน ค.ศ. 2009 อัตราภาษีสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 59

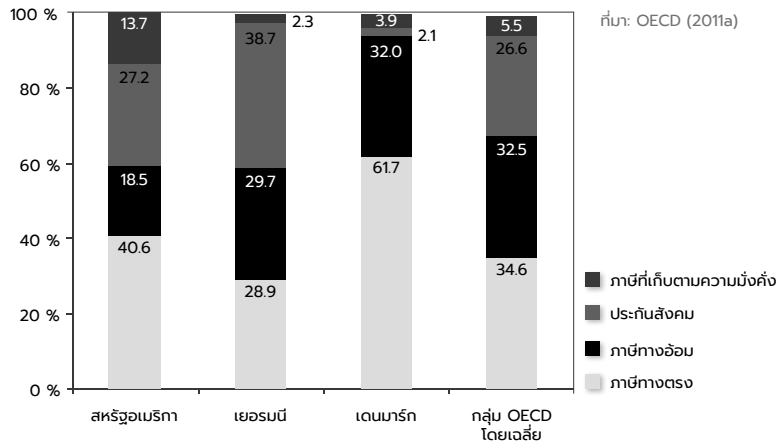
⁸ ภาษีส່วนกลาง (Federal tax) มีภาษีที่ถูกเก็บในระดับท้องถิ่น

⁹ รัฐส่วนกลาง มีภาษีที่ถูกเก็บในระดับเทศบาล

¹⁰ เงินลดหย่อนภาษี (tax credit) คิดเป็น 283 ยูโร

¹¹ ประกอบไปด้วยภาษีธุรกิจ ภาษีการค้า และภาษีอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันที่เก็บจากรัฐส่วนกลางและองค์กรรัฐส่วนภูมิภาค

¹² ในระดับท้องถิ่น ภาษีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ



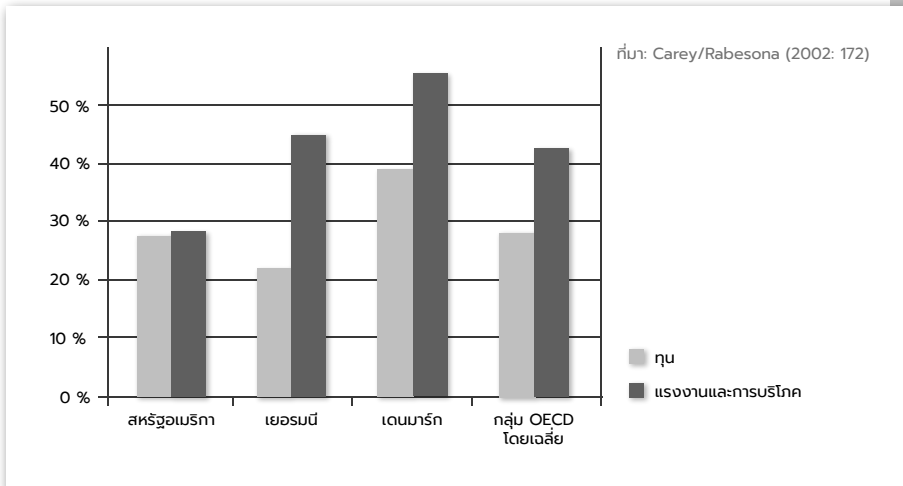
รูปที่ 10: โครงสร้างภาษีใน ค.ศ. 2009

รูปที่ 10 สะท้อนความแตกต่างของแต่ละประเทศในประเด็นการเก็บภาษีแบบผสมกัน รูปนี้แสดงให้เห็นว่ารายรับรัฐทั้งหมดที่มาจากภาษีทางตรงทางอ้อม และเงินสมทบเพื่อความมั่นคงทางสังคมคิดเป็นสัดส่วนเท่าไร หนึ่งในภาษีที่เก็บตามความมั่งคั่งซึ่งถูกนับว่าเป็นหนึ่งในภาษีทางตรงจะถูกแยกส่วนออกมาในแท่งแสดงสัดส่วน

ภาวะภาษีต่อทุนและแรงงาน

หากเราลองวิเคราะห์ว่าภาวะภาษีถูกแบ่งไปยังปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่ต่างกันอย่างไร ก็จะพบว่าภาวะภาษีต่อทุนในด้านหนึ่ง และภาษีต่อแรงงานและการบริโภคในอีกด้านหนึ่ง มีน้ำหนักค่อนข้างเท่ากันในรัฐสวัสดิการแบบแองโกลแซกซัน อย่างไรก็ตาม รัฐสวัสดิการแบบสแกนดิเนเวียมีลักษณะที่ต่างออกไป ภาวะภาษีในฝั่งของแรงงานและการบริโภคนั้นสูงกว่าฝั่งรายรับของทุนถึงร้อยละ 50 ดังนั้น ฝั่งทุนจึงแบกภาระที่เบากว่าอย่างไม่สมสัดส่วนในการจ่ายต้นทุนให้แก่รัฐสวัสดิการที่พัฒนาอย่างมีคุณภาพแล้ว ในรัฐสวัสดิ-

เยอรมนี: ความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการเก็บภาษีทุนและแรงงาน



รูปที่ 11: อัตราส่วนการกระจายระหว่างกุ่มกับของแรงงานรวมกับการบริการ (มูลค่าเฉลี่ย ค.ศ. 1990-2000)

การยุโรปภาคพื้นทวีปส่วนใหญ่ ความแตกต่างระหว่างภาษีต่อรายได้ทุนและรายได้แรงงานน้อยกว่าในเยอรมนี

7.1.4. รัฐภาษีสามประเภทประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ระบบภาษีที่แตกต่างกันข้างต้นนี้บรรลุเป้าหมายนโยบายทางสังคมมากน้อยเพียงใด ต่อจากนี้เราจะศึกษาผลกระทบด้านการกระจายจัดสรรความมั่งคั่งของแต่ละระบบภาษี หลังจากนั้นจะพิจารณาความสำเร็จด้านการเจริญเติบโต

ผลกระทบด้านการกระจายจัดสรรในรัฐสวัสดิการแองโกลแซกซัน

แม้ว่ารัฐสวัสดิการแบบแองโกลแซกซันจะมีที่มาจากภาษีทางตรงเป็นหลัก ซึ่งมีอัตราที่กำหนดหรืออย่างน้อยก็เป็นสัดส่วนดีตั้งกรณีของภาษีนิติบุคคล แต่เมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ อัตราภาษีมีลักษณะเป็นอัตราเดียว ในอีกด้านหนึ่ง การภาษีต่อรายได้ของทุนและการลงทุนค่อนข้างหนัก นี่อาจจะเป็นเรื่องน่าแปลกใจเพราะมันดูจะขัดกับอุดมการณ์เสรีนิยมที่มุ่งสนับสนุนการแสดงศักยภาพของปัจเจก ไม่ใช่ค้ำหนึ่งเพียงสถานภาพ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ต้องเพิ่ม

การคาดการณ์:
ความเหลื่อมล้ำ
ในการกระจายจัดสรร
ค่อนข้างสูง

เติมคือ สัดส่วนของภาษีอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น รัฐจึงมีทรัพยากรสำหรับดำเนินนโยบายทางสังคมจำกัดมาก เราจึงคาดการณ์ได้ว่ารัฐภาษีแบบแองโกล-แซกซันมีลักษณะการจัดสรรกระจายที่ค่อนข้างเหลื่อมล้ำในเชิงเปรียบเทียบ

การคาดการณ์:
การกระจายจัดสรร
ค่อนข้างเท่าเทียมกัน

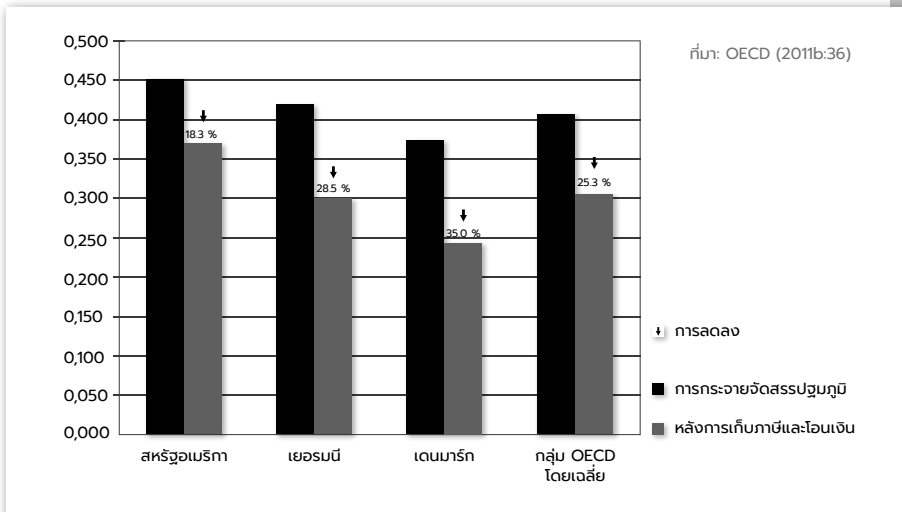
ผลกระทบด้านการกระจายจัดสรรในรัฐสวัสดิการสแกนดิเนเวีย

รัฐสวัสดิการแบบสแกนดิเนเวียพึ่งพาภาษีทางตรงเป็นหลัก ซึ่งมีลักษณะก้าวหน้าสูง และมุ่งให้เกิดผลด้านการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งกลับสู่สังคม อย่างไรก็ตาม หากเทียบกับกรณีอื่นๆ ภาวะภาษีต่อทุนเมื่อเทียบกับรายได้แรงงานนั้นถือว่าค่อนข้างเบา เดนมาร์กมีระบบภาษีที่เรียกว่า “ระบบภาษีแบบแยกที่มาของเงินได้ (dual income tax)” ซึ่งรายได้จากทุนจะถูกประเมินภาษีในอัตราที่เป็นสัดส่วนและต่ำกว่าของรายได้แรงงาน รายได้ของทุนส่วนใหญ่ถูกคิดแยกออกจากระบบภาษีเงินได้อัตราก้าวหน้า นอกจากนี้ สัดส่วนของภาษีทางอ้อมอัตราถดถอยอยู่ในระดับสูง ภาษีที่เก็บจากความมั่งคั่งอยู่ในระดับกลางค่อนข้างสูง สัดส่วนของภาษีโดยรวมทั้งหมดถือว่าสูงซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้มีเงินพอที่จะดำรงไว้ซึ่งรัฐสวัสดิการที่พัฒนาอย่างมีคุณภาพอยู่แล้ว รัฐสวัสดิการที่มีคุณภาพนี้วางอยู่บนการจัดสรรรายจ่ายเพื่อโครงการกระจายความมั่งคั่งกลับสู่สังคมต่างๆ (ดูบทที่ 4) โดยสรุปคือ เราคาดการณ์ได้ว่ารัฐสวัสดิการรูปแบบนี้จะมีระดับความเท่าเทียมทางรายได้ที่สูง

ผลกระทบเชิงการกระจายจัดสรรในรัฐสวัสดิการยุโรปภาคพื้นทวีป

รัฐสวัสดิการยุโรปภาคพื้นทวีปพึ่งพาภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อมเท่าๆ กัน ภาษีเงินได้มีอัตราที่ก้าวหน้าจึงส่งผลให้เกิดการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งกลับคืนสู่สังคม ส่วนภาษีทางอ้อมมีอัตราที่ถดถอยแต่มันไม่ควรไปหักล้างผลดีข้างต้น เช่นเดียวกับกับเงินสมทบเพื่อการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมที่มีอัตราเดียว อย่างไรก็ตาม ภาษีจากความมั่งคั่งอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกรณีต่างประเทศอื่นๆ และภาวะภาษีจากฝั่งทุนก็ค่อนข้างเบาเมื่อเทียบกับฝั่งแรงงาน สัดส่วนของภาษีโดยรวมทั้งหมดอยู่ในระดับกลางค่อนข้างสูง รัฐสวัสดิการที่ต้องพึ่งเงินสนับสนุนจากส่วนนี้จึงมีแนวโน้มที่จะลงเอยด้วยการ

การคาดการณ์:
การกระจายจัดสรร
มีความเหลื่อมล้ำใน
ระดับกลางไปถึงสูง



รูปที่ 12: ผลกระทบด้านการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งและทรัพยากร ช่วงปลายทศวรรษ 2000¹³

หมายเหตุ: เดนมาร์กก็มีความเท่าเทียมกันทางรายได้คิดเป็นค่าจีนิคือ 0.37 หากคิดคำนวณภาษีและเงินโอนแล้ว ค่านี้จะตกลงมาอยู่ที่ 0.24 ความเหลื่อมล้ำซึ่งต่ำอยู่แล้วในตอนแรกจึงลดลงอีกคิดเป็นร้อยละ 35

คงสถานภาพสังคมไว้แบบเดิมมากกว่าการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งกลับสู่สังคม ด้วยเหตุนี้ เราจึงคาดการณ์ได้ว่า ความเหลื่อมล้ำน่าจะอยู่ในระดับกลางค่อนข้างสูง หรืออยู่ที่กลางระหว่างสหรัฐอเมริกาและเดนมาร์ก

ดูเหมือนว่าผลกระทบด้านการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นจริงในสามประเทศจะสอดคล้องกับการคาดการณ์ที่ได้กล่าวมา

การกระจายรายได้ในเดนมาร์กไม่เพียงแต่ “เท่าเทียมกว่า” ในเยอรมนี แต่เมื่อเทียบกับอีกสองประเทศที่เหลือ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเดนมาร์ก

คาดการณ์ได้ถูกต้อง:
เดนมาร์กมีการกระจายความมั่งคั่งที่ดีที่สุด

¹³ สัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) คือมาตรวัดความเท่าเทียม ค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีค่าระหว่าง 0 ซึ่งสะท้อนความเท่าเทียมอย่างสมบูรณ์กับ 1 ซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำอย่างสมบูรณ์ (พูดง่าย ๆ คือ รายได้ทั้งหมดถูกครอบครองโดยคนเดียว)

ยังลดลงในอัตราที่สูงกว่าอันเป็นผลมาจากระบบภาษีและเงินโอน (tax and transfer system) กล่าวคือ ค่าสัมประสิทธิ์จีพีพีนี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรกระจายปฐมภูมิ (primary distribution) นั่นคือ การกระจายรายได้ตลาดก่อนเก็บภาษีและโอนเงิน มันจะลดลงเมื่อเทียบกับระดับรายได้ที่จับจ่ายได้หลังเก็บภาษีและโอนเงิน โดยในเดนมาร์กตกลงร้อยละ 35 ในเยอรมนี ร้อยละ 28.5 และในสหรัฐอเมริกา ร้อยละ 18 ทั้งหมดนี้หมายความว่าสัดส่วนของภาษีอยู่ในระดับที่สูง ประกอบกับการมีระบบภาษีอัตราก้าวหน้าและนโยบายรายจ่ายที่มุ่งจัดสรรกระจายความมั่งคั่งกลับคืนสู่สังคม แนวนโยบายเหล่านี้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้านการจัดสรรกระจายความมั่งคั่ง

ความเท่าเทียมที่มากขึ้นแลกมากับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง?

เพราะฉะนั้นจึงอาจมีคำถามต่อไปว่า รัฐบาลจำเป็นต้องยอมละทิ้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุการกระจายความมั่งคั่งหรือไม่ ดังที่ได้เคยกล่าวไปในหัวข้อว่าด้วยความขัดแย้งด้านเป้าหมายระหว่างความยุติธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

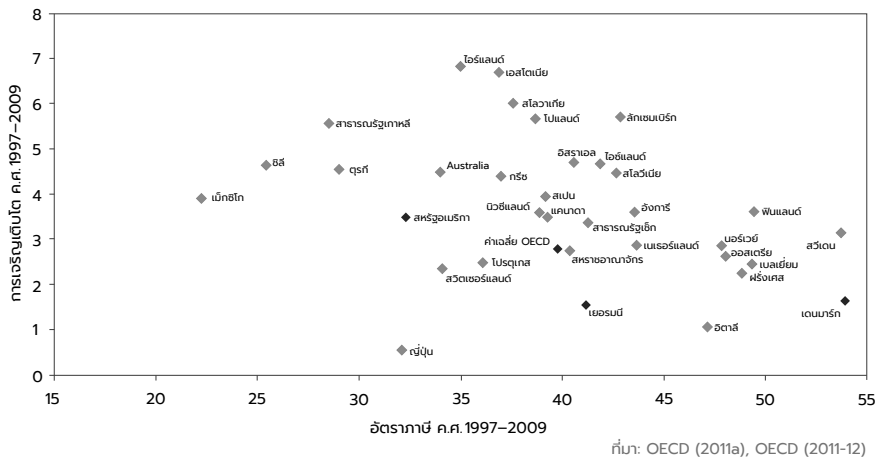
ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนของภาษีและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังที่แสดงในรูปที่ 13 ไม่มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างระดับสัดส่วนของภาษีกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเติบโตสูงหรือต่ำเกิดขึ้นได้ทั้งในรัฐที่มีภาษีสูงและรัฐที่มีภาษีต่ำ ดังนั้น ผลเชิงประจักษ์จึงหักล้างสมมติฐานความขัดแย้งด้านเป้าหมายระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถด่วนสรุปว่าภาษีไม่ส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แน่แน่นอนว่าเราต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือไปจากภาษีด้วย แต่ภาษีและระบบความมั่นคงทางสังคมจะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่ารายรับจากภาษีถูกใช้อย่างไร และการบริการทางสังคมมีผลข้างเคียงเชิงบวกและมีประสิทธิผลหรือไม่ (ดู บทที่ 4)

ผลการศึกษา: ไม่มี ความเกี่ยวข้องกัน โดยตรง

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ: เราจ่ายเงินซื้ออะไร



ที่มา: OECD (2011a), OECD (2011-12)

รูปที่ 13: อัตราภาษีและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ค.ศ. 1997–2009)

หมายเหตุ: ใน ค.ศ. 1997-2009 สวีเดนซึ่งมีสัดส่วนของภาษีประมาณร้อยละ 49 ประสบความสำเร็จด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 2.4 ในขณะที่ญี่ปุ่นซึ่งมีสัดส่วนของภาษีประมาณร้อยละ 27 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 0.4

นอกจากนี้ การที่รัฐสแกนดิเนเวียสามารถมีทั้งภาษีที่สูงและการเติบโตที่ค่อนข้างสูงด้วยอาจอธิบายได้ด้วยสาเหตุจากภาวะภาษีที่เบากว่าในฝั่งของทุนและบรรยากาศการลงทุนที่เป็นมิตรต่อการเติบโต

งานเขียนเพิ่มเติม
 Steffen Ganghof
 (2004), *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main.
 Thomas Rixen und Suanne Uhl (2011), *Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist*, Report for the Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

ระบบภาษีแบบแยกที่มาของเงินได้และการแข่งขันด้านภาษีระหว่างประเทศ

มีสาเหตุสองประการที่ทำให้รัฐที่เรียกเก็บภาษีจากรายได้ของทุน เช่น กำไรบริษัท ในระดับต่ำมีข้อได้เปรียบ ประการแรก มันสามารถสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อการลงทุนมากกว่า โดยส่งผลเชิงบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประการต่อมาคือ การแข่งขันด้านภาษี กล่าวคือ ภาวะภาษีที่เบาดึงดูดให้ทุนย้ายจากประเทศอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ รัฐสแกนดิเนเวียจึงริเริ่มใช้ระบบภาษีแบบแยกที่มาของเงินได้ (dual income taxes) ซึ่งลดอัตราเก็บภาษีจากรายได้ของทุนมากกว่าของแรงงาน อย่างไรก็ตาม หลายคนมองว่านี่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อรายได้ที่ต่างกันอย่างไม่เป็นธรรม เพราะมันละเมิดหลักความเป็นธรรมว่าด้วยการจ่ายภาษีตามความสามารถที่จะจ่ายได้ รายได้ของทุนเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่จะบ่งชี้ความสามารถในการจ่ายได้เช่นกัน เพราะฉะนั้น เราจำเป็นต้องมีกฎระหว่างประเทศบางอย่างควบคุมการแข่งขันด้านภาษี หากเราต้องการจะคงไว้ซึ่งรัฐสวัสดิการและในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ผู้มีรายได้จากทุนแบกรับต้นทุนอย่างเท่าเทียม (ดูบทที่ 5.1 ว่าด้วยโลกาภิวัตน์)

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาก็กกล่าวมาทั้งหมด มีความหมายว่าอย่างไร

- การให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางสังคมจะต้องเป็นไปตามหลักการที่ว่า บ่าที่แข็งแรงกว่าสามารถแบกรับภาระมากกว่าบ่าที่อ่อนแอกว่า
- ภาษีเงินได้อัตราก้าวหน้าและการเก็บภาษีจากความมั่งคั่งสอดคล้องกับหลักการข้างต้น ในทางตรงกันข้าม ภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และระบบเงินสมทบมักจะมีลักษณะถดถอย ภาระที่หนักจึงตกอยู่ที่คนที่มีความเสี่ยงมากกว่าอย่างไม่สมสัดส่วน
- อย่างไรก็ตาม มาตรการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับอัตราก้าวหน้าในด้านรายได้เพียงเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับว่าเงินเหล่านี้ถูกใช้อย่างไร และเท่าไร
- รัฐสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยที่มีระบบภาษีและระบบทางสังคมจะบรรลุการกระจายรายได้ค่อนข้างเท่าเทียมได้ดีกว่า โดยปราศจากผลเชิงลบด้านพลวัตทางเศรษฐกิจ
- เราสามารถกระตุ้นให้ทุนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการมีส่วนสนับสนุนด้านการเงินต่อระบบความมั่นคงทางสังคม ภายใต้เงื่อนไขของการเลี่ยงการแข่งขันด้านภาษีที่ส่งผลเสียผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ

7.2 IIองงาน

ประเด็นหลักในบทนี้

- อธิบายระบบประกันการว่างงานของเยอรมนีและเปรียบเทียบกับระบบของเดนมาร์กและอังกฤษ
- ประเมินระบบทั้งสามโดยนำไปเชื่อมกับความเป็นธรรมมิติต่างๆ
- อธิบายมาตรการปฏิรูป เช่น ความคิดเรื่อง “ประกันวิชาชีพ (occupational insurance)”

การว่างงานเป็นมากกว่าแค่การสูญเสียรายได้จากการทำงานหรือการสูญเสียเชิงวัตถุ บ่อยครั้งมันมาพร้อมกับความรู้สึกกังขาในตนเองและความวิตกกังวลต่ออนาคต ยิ่งถ้าระยะเวลาการว่างงานยาวนานขึ้น การที่คนหนึ่งรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางกายและทางจิตใจ

ต้นกำเนิดของการประกันการว่างงาน

ในศตวรรษที่ 19 ความยากจนและความลำบากในชีวิตอันเกิดจากการว่างงานได้กลายเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนมากขึ้นเรื่อยๆ จำนวนประชากรที่พุ่งสูงขึ้นอย่างฉับพลัน การย้ายถิ่นฐานเข้าเมือง และสายใยทางเครือญาติและชุมชนในหมู่บ้านที่ถูกบั่นทอนลง สิ่งเหล่านี้ทำให้การสูญเสียรายได้มาพร้อมกับสถานะความยากลำบากที่หนักหนากว่าในยุคสมัยก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ภายใต้การครอบงำของอุดมการณ์เสรีนิยมในศตวรรษที่ 19 ใครก็ตามที่มีสุขภาพดีทว่ามีฐานะยากจนมักถูกตราหน้าว่าเป็นคนขี้เกียจและไม่ชอบทำงาน ความช่วยเหลือที่คนเหล่านี้ได้รับมักอยู่ในรูปของบ้านสงเคราะห์คนจน ซึ่งมีลักษณะเลือกปฏิบัติและประณามตีตรา คนที่ขอใช้สิทธิรับการช่วยเหลือจากความยากจนอาจถึงขั้นถูกตัดสิทธิพลเมืองและไม่สามารถเลือกตั้งได้อีกเลย

ในประเทศยุโรปหลายประเทศ เหล่าคนงานต่างรวมตัวกันจัดตั้งพรรค-

การว่างงาน-เป็นมากกว่าการสูญเสียรายได้

การเปลี่ยนการผลิตทางเศรษฐกิจเป็นแบบอุตสาหกรรมทวีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการว่างงาน

แรงกดดันจากชนชั้นคนงานนำไปสู่การประกันสังคม

การเมืองในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หนึ่ง การสถาปนาระบบประกันสังคม ซึ่งค่อยๆ แทนที่การช่วยเหลือสงเคราะห์คนยากจนในประเทศส่วนใหญ่เป็น ปฏิกริยาตอบโต้ต่อแรงกดดันทางสังคมและการเมืองของฝ่ายชนชั้นคนงาน

ประกันการว่างงาน
ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก
ใน ค.ศ. 1911

การวางรากฐานประกันการว่างงานเป็นครั้งแรกในอังกฤษ

ด้วยเหตุนี้ การประกันการว่างงานจึงถูกริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรก ใน ค.ศ. 1911 อังกฤษเป็นประเทศแรกที่เริ่มใช้ระบบประกันภาคบังคับที่มีผลทั่วประเทศ ในช่วงต้น สิทธิประโยชน์ครอบคลุมในระดับการอยู่รอด โดยพวกเขา มีตรรกะว่า สิทธิประโยชน์ที่ต่ำ การจำกัดระยะเวลารับสิทธิให้สั้น ช่วงเวลาการรอที่นาน และการบังคับให้ผู้ว่างงานหางานทำ จะช่วยป้องกันไม่ทำให้ระบบถูกใช้ไปในทางมิชอบ

เยอรมนี: การประกัน
การว่างงานเกิดขึ้นก่อน
ข้างสาย (ค.ศ. 1927)

เยอรมนี

เยอรมนีคือประเทศที่ริเริ่มระบบประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุโดยรัฐเป็นประเทศแรกของโลกใน ค.ศ. 1883 และ 1884 ตามลำดับ กระนั้น การประกันการว่างงานภาคบังคับกลับเกิดขึ้นก่อนข้างล่าช้าโดยต้องรอจนถึง ค.ศ. 1927 ก่อนหน้านั้นมีเพียงโครงการประกันในระดับท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นโดยสหภาพแรงงานและได้รับเงินสนับสนุนจากเทศบาล

การแทนที่การสงเคราะห์คนยากจนด้วยระบบประกันการว่างงานทั่วประเทศหมายความว่าผู้ว่างงานจะไม่ตกอยู่ในสภาวะกดดันให้ต้องหางานอะไรก็ได้ทำ การที่ระบบประกันการว่างงานถูกบริหารจัดการโดยสหภาพแรงงานทำให้บรรดาผู้จ้างงานเสียประโยชน์ ในที่สุดฝ่ายหลังก็เรียกร้องให้โครงการประกันการว่างงานได้รับการบริหารจัดการโดยทั้งนายจ้างและลูกจ้าง มันถูกริเริ่มใช้ใน ค.ศ. 1927 โครงการประกันนี้ถูกจัดการร่วมกันโดยรัฐ สหภาพแรงงาน และนายจ้าง

เดนมาร์ก: ประกัน
แบบสมัครใจผ่าน
สหภาพแรงงาน

เดนมาร์ก

อย่างไรก็ตาม ฟังตระหนักว่าระบบประกันภาคบังคับโดยรัฐไม่ได้เป็น

แนวทางของทุกประเทศ ในเดนมาร์ก ประกันการว่างงานไม่ได้อยู่ในรูปของการบังคับทุกกรณี สหภาพแรงงานเป็นผู้กำหนดการประกันการว่างงาน ดังนั้น ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานจะต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหนึ่ง ๆ ซึ่งจะเป็นผู้จัดสรรเงินทุนสำหรับการประกันการว่างงาน

คนงานชาวเดนมาร์กร้อยละ 75 ถึง 80 ได้รับการคุ้มครองโดยประกันผู้ว่างงาน สัดส่วนนี้โดยประมาณสอดคล้องกับจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม แต่ละโครงการประกันการว่างงานไม่ได้ต่างกันเพียงเพราะมันถูกบริหารจัดการโดยกลุ่มคนที่ต่างกัน ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมยังมีลักษณะโครงการนานาประเภทที่ต่างกันด้วย ข้อแตกต่างนี้สะท้อนออกมาได้ดีผ่านการเปรียบเทียบระหว่างกรณีเยอรมนี เดนมาร์ก และสหราชอาณาจักร

ระดับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน

สิ่งหนึ่งที่มักจะถูกนำมาเปรียบเทียบกันคือระดับและช่วงเวลาการได้รับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน ในเยอรมนี ระดับสิทธิประโยชน์ของผู้ว่างงานที่มีบุตรคิดเป็นร้อยละ 67 ของรายได้สุทธิเดิมและ ในกรณีผู้ว่างงานประเภทอื่นๆ สิทธิประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 60 อย่างไรก็ตาม อัตราข้างต้นมีเพดานการประเมินเงินสมทบจำกัดไว้ (ใน ค.ศ. 2012 รายได้รวม 5,600 ยูโรต่อเดือนในเยอรมนีตะวันตก และ 4,800 ยูโรในเยอรมนีตะวันออก ซึ่งรวมเป็น 67,200 หรือ 57,600 ยูโรต่อปี) สิทธิประโยชน์จากการว่างงานสูงสุดสำหรับคนโสดจึงอยู่ที่ประมาณ 1,760 ยูโร (ในเยอรมนีตะวันตก) 1,580 ยูโร (ในเยอรมนีตะวันออก) สำหรับกรณีคนที่แต่งงานแล้วและมีบุตร (ในภาษีเงินได้ประเภทที่สาม) สิทธิประโยชน์จากการว่างงานสูงสุดอยู่ที่ 2,300 ยูโร (ในเยอรมนีตะวันตก) หรือ 2,038 ยูโร (ในเยอรมนีตะวันออก)¹⁴ ในอีกด้านหนึ่ง เดนมาร์กมีสิทธิประโยชน์จากการว่างงานคิดเป็นร้อยละ 90 ของรายได้เดิมทั้งหมด แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจำกัดตัวเลขสูงสุดไว้ที่ประมาณ 2,100 ยูโรต่อเดือน

คนงานร้อยละ 70-80 เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ดังนั้นจึงเป็นผู้ประกันตน

ปริมาณที่ต่างกัน: เดนมาร์กร้อยละ 90 ส่วนเยอรมนีร้อยละ 65-67

¹⁴ ที่เว็บไซต์ www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php เราสามารถคิดคำนวณว่าสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด

สหราชอาณาจักร:
67.5 ปอนด์ต่อสัปดาห์

(ประมาณ 530 ยูโรต่อสัปดาห์) อีกทั้งสิทธิประโยชน์นี้ยังถูกเรียกเก็บภาษีได้ เพราะฉะนั้น ผู้ประกันตนที่มีรายได้ต่ำในเดนมาร์กจึงได้รับสิทธิในปริมาณที่มากกว่าในเยอรมนี ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงอยู่ในสภาวะที่แยกว่า

ใน ค.ศ. 2012 สหราชอาณาจักรใช้ระบบอัตราเดียว คือ 67.50 ปอนด์ต่อสัปดาห์ (ประมาณ 80 ยูโร: สำหรับคนที่อายุต่ำกว่า 25 ปี ตัวเลขคือ 53.45 ปอนด์หรือประมาณ 64 ยูโร ต่อสัปดาห์) นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยแยกต่างหากด้วย เรียกได้ว่า สิทธิประโยชน์จากการว่างงานในสหราชอาณาจักรมีลักษณะสอดคล้องกับการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐานในเยอรมนีอย่างเช่น unemployment benefit II (“ALG II”) ทั้งในเชิงแนวคิด (อัตราเดียว) และปริมาณที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมของฝ่ายอนุรักษนิยมและเสรีนิยมวางแผนที่จะเปลี่ยนแปลงระบบความมั่นคงทางสังคมของอังกฤษอย่างถึงราก พวกเขาจะล้มเลิกสิทธิประโยชน์ทางสังคมและเงินลดหย่อนภาษีจำนวนมากที่มีให้แก่คนวัยทำงานที่มีรายได้น้อย รวมไปถึงสิทธิประโยชน์จากการว่างงานด้วย และแทนที่มันด้วยเงินช่วยเหลือที่เรียกว่า universal credit ระดับของสิทธิประโยชน์ทางสังคมที่ “เป็นสากล (universal)” นี้ยังคลุมเครืออยู่ มีการจ่ายเงินตามระบบใหม่นี้ครั้งแรกเมื่อเดือนตุลาคม 2013 โครงการนี้ทำให้เราหวนนึกถึงนโยบายจ่ายรายได้ขั้นพื้นฐานในอดีต ทว่าเงินไม่ได้ถูกจ่ายโดยปราศจากเงื่อนไข มีการแบ่งประเภทเงื่อนไขอย่างเฉพาะเจาะจง อาทิ เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ที่กำลังหางาน ผู้เข้าร่วมโครงการตลาดแรงงาน นอกจากนี้ เป้าหมายหลักของ universal credit คือการสร้างแรงจูงใจด้านเงินเพื่อการหางาน โดยการคงไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์ทางสังคมในระดับที่ถูกลดต่ำลง แม้กระทั่งสำหรับคนที่กำลังทำงานด้วย

ช่วงเวลาการรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน

ข้อแตกต่างในด้านเวลาของการรับสิทธิประโยชน์นั้นเด่นชัดกว่าเรื่องปริมาณ ในเยอรมนี ช่วงเวลาการรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานขึ้นอยู่กับอายุและช่วงเวลาการสมทบเงิน คนที่อายุต่ำกว่า 50 ปี และทำงานมาอย่างน้อยสองปีติดกัน จะได้รับการคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคม โดย

ความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในด้านช่วงเวลา

ได้รับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานเป็นเวลาหนึ่งปี ส่วนคนที่มีช่วงเวลากการทำงานสั้นกว่า ช่วงเวลากการรับสิทธิคือระหว่าง 6 เดือน (ทำงานหนึ่งปี) และ 10 เดือน (ทำงาน 20 เดือน) คนที่มีอายุมากกว่า 50 ปีจะมีสิทธิเข้าถึง unemployment benefit I (ALG I) ซึ่งกินเวลาได้นานที่สุดคือสองปี (คนที่อายุมากกว่า 58 ปี และทำงานมาอย่างน้อย 4 ปีจะได้รับการคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคม)

ในสหราชอาณาจักร สิทธิประโยชน์จากการว่างงานมีระยะเวลานานที่สุดคือ 6 เดือน หลังจากนั้นจะมีการคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการว่างงานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีการจำกัดปริมาณสูงสุดเท่ากับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานแต่ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัดมากขึ้น ในกรณีของ ALG II มีการพิจารณาเงินออม จนสามารถนำไปสู่การลดหรือตัดสิทธิประโยชน์ทั้งหมด ในเดนมาร์ก สิทธิประโยชน์จากการว่างงานเคยกินเวลายาวนานถึงสี่ปี หลังจากรับสิทธิหนึ่งปีแล้ว โดยทั่วไป ผู้ประกันจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนกำลังหางานใหม่ทำหรือเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมหรือพัฒนาทักษะ ใน ค.ศ. 2010 รัฐบาลเสรีนิยม-อนุรักษ์นิยมของเดนมาร์กได้ลดช่วงเวลากการรับสิทธิลงเหลือสองปี

แหล่งเงินทุน

ประเทศทั้งสามยังต่างกันในเรื่องแหล่งเงินทุนสนับสนุนสิทธิประโยชน์จากการว่างงานอีกด้วย ในเยอรมนี คนงานจ่ายเงินร้อยละ 3 ของค่าจ้างเข้ากองทุนการว่างงาน โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละครึ่ง ทว่าเพดานการประเมินเงินสมทบได้จำกัดให้ตัวเลขมากที่สุดคือ 5,600 (4,800) ยูโร ในกรณีของเดนมาร์ก เงินสมทบประจำเดือนสำหรับคนทำงานเต็มเวลาประจำ ค.ศ. 2012 คือประมาณ 63 ยูโร (467.5 โครนในกองทุนประกันภัยที่ใหญ่ที่สุด Dansk Metal) ซึ่งยังไม่รวมเงินสมทบโดยสมัครใจสำหรับการเกษียณก่อนอายุประมาณ 60 ยูโรต่อเดือน ในกรณีสหราชอาณาจักร ไม่มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนการว่างงานแบบแยกส่วนกัน เงินสมทบประกันสังคม (“แห่งชาติ”) อัตราเดี๋ยวจิตเป็นร้อยละ 23.8 (ลูกจ้างร้อยละ 11 นายจ้างร้อยละ

ข้อแตกต่างที่สำคัญ
เรื่องแหล่งเงินทุน

12.8) ของค่าจ้างรวม นอกเหนือไปจากสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน แหล่งเงินทุนนี้ยังสนับสนุนกองทุนเงินบำนาญของรัฐ การบริการด้านสุขภาพแห่งชาติ เงินสำหรับการคลอดบุตร และสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ โดยมีเพดานจำกัดอยู่ที่ประมาณ 4,500 ยูโร อีกทั้งจำกัดอัตราให้ลดลงมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 13.8 (ลูกจ้างร้อยละ 1 นายจ้างร้อยละ 12.8)

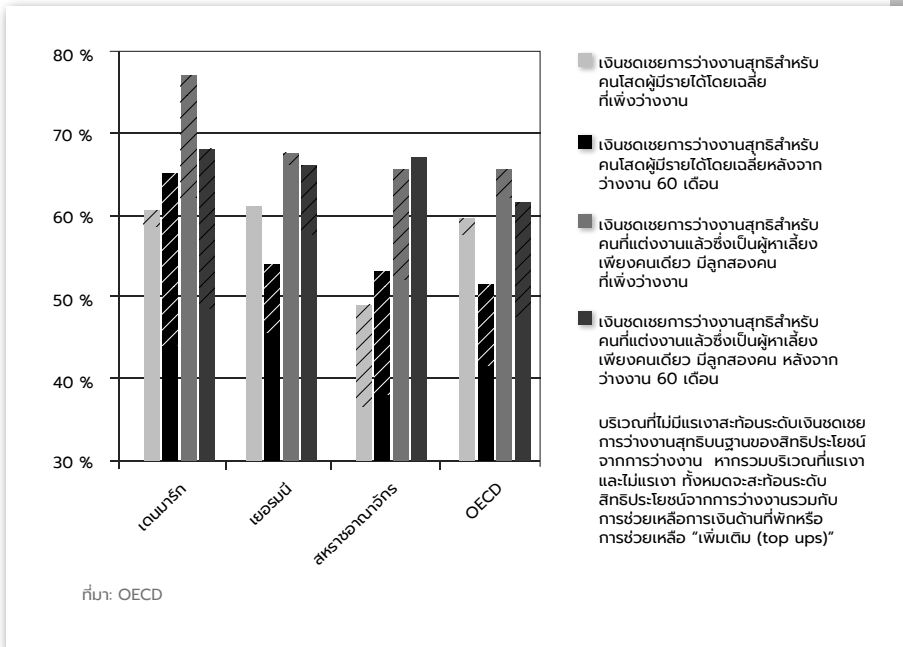
ระดับ ระยะเวลา และความเป็นธรรม

ทั้งในเดนมาร์กและเยอรมนี สิทธิประโยชน์จากการว่างงานเกี่ยวข้องกับรายได้เดิมโดยคิดเป็นอัตราส่วน ในเยอรมนี เงินสมทบถูกเรียกเก็บโดยคิดเป็นร้อยละของค่าจ้างรวม แนวทางนี้สะท้อนหลักการเรื่องการเปรียบเทียบกันได้ (commensurability) (รวมไปถึงหลักการความเสมอภาคเท่าเทียม) กล่าวคือ คนที่จ่ายเงินสมทบเข้าประกันการว่างงานมากจะได้รับสิทธิประโยชน์มากเมื่อเขาว่างงาน ในเดนมาร์กก็เช่นเดียวกัน ทว่ามีระดับที่จำกัด กล่าวคือ เงินสมทบจะถูกเรียกเก็บในอัตราเดียว ในขณะที่การจ่ายเงินจะคำนึงถึงรายได้ก่อนหน้านั้น มันจึงสะท้อนหลักการเรื่องความต้องการที่จำเป็น คนที่ว่างงานมีโอกาสหางานใหม่ในขณะที่เขาสามารถคงไว้ซึ่งมาตรฐานการครองชีพที่แม้จะอยู่ในระดับต่ำกว่าเดิม แต่ก็กินเวลาค่อนข้างนาน (อย่างน้อยก็ในอดีต ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่าช่วงเวลาการรับสิทธิประโยชน์ได้ถูกตัดให้เหลือสองปีหลังวิกฤตการเงิน) จะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ดำรงอยู่ร่วมกันกับตลาดแรงงานที่ไม่ถูกควบคุมซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่มีมาตรการการคุ้มครองการจ้างงานเลย ผลที่ตามมาคือ สัดส่วนของคนที่ออกจากงานโดยสมัครใจและหานายจ้างใหม่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับกรณีต่างประเทศอื่นๆ

เมื่อเรานำกรณีสหราชอาณาจักรไปเปรียบเทียบกับเดนมาร์กแล้ว เราจะพบหลักการที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ เงินสมทบเชื่อมโยงกับรายได้ แต่การจ่ายสิทธิประโยชน์กลับเป็นอัตราเดียว ดังนั้น ความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสหราชอาณาจักรจะแข็งแกร่งกว่ากรณีเยอรมนีและเดนมาร์ก (คนที่มี “บำที่เข้มแข็งกว่า” ต้องจ่ายเยอะกว่าว่าสิ่งตอบแทนที่ได้รับกลับไม่ได้มากกว่า) อย่างไรก็ตาม สิทธิประโยชน์กลับอยู่ในระดับต่ำกว่ามาก บาง

หลักการเรื่องการเปรียบเทียบกันได้: เดนมาร์ก เยอรมนี

หลักการความเท่าเทียม: สหราชอาณาจักร (ระดับที่ต่ำกว่า)



รูปที่ 14: เปรียบเทียบอัตราสิทธิของเงินชดเชยการว่างงานในแต่ละประเทศ

ครั้งก็ต่ำอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้ มันจึงเป็นความเป็นปึกแผ่นที่ไม่ได้มีพลังอำนาจจะโรมาก ยิ่งไปกว่านั้น universal credit ที่เพิ่งใช้เมื่อไม่กี่ปีมานี้จะกลืนกินสิทธิประโยชน์ทางสังคมจำนวนมาก แนวคิดเรื่องการเปรียบเทียบกันได้จึงไม่ได้รับการบรรจุ สิทธิในการเข้าถึงสิ่งที่จำเป็นก็ถูกจำกัดให้อยู่ในระดับต่ำขั้นพื้นฐานเพียงเท่านั้น

แนวทางที่ต่างกันสามแนวทางนี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้น นั่นคือ ในเชิงอุดมคติแล้ว ระดับและช่วงเวลาของสิทธิประโยชน์การว่างงานควรกำหนดตามหลักการความยุติธรรมแบบใด หลังจากการปฏิรูปที่เรียกว่า การปฏิรูปฮาร์ทซ์ (Hartz Reforms) ได้เกิดข้อถกเถียงขึ้นโดยหลายคนมองว่าผู้จ่ายเงินสมทบในช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าควรได้รับสิทธิตอบแทนมากกว่า อนึ่ง ประเด็นนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับตรรกะการประกันภัยโดยทั่วไป เช่น ถ้ามีใครทำแจกันหุในบ้านของเพื่อนบ้านแต่กระหว่างที่เขากำลังสวมเสื้อโค้ท ประกันความรับ

ช่วงเวลากการจ่ายเงิน
ไม่มีการแบ่งเกณฑ์

ผิดจะไม่จ่าย แม้ว่าผู้ทำประกันตกจะจ่ายเงินสมทบมาเป็นเวลานาน ถ้าเรา ยอมรับตรรกะของประกันข้างต้นว่าใช้ได้กับกรณีประกันการว่างงาน กฎจะถือว่าเป็นธรรมเมื่อมันทดแทนรายได้เดิมก่อนหน้านี้ในรูปแบบที่คิดเป็นอัตรา เพราะฉะนั้น คำถามที่เหลือจึงเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของเงินสมทบ เนื่องจาก ในกรณีส่วนใหญ่แล้ว เราไม่ได้ทำงานด้วยความสมัครใจ อีกทั้งในกรณีของการถูกปลดออกอันเกิดจากตัวผู้ถูกจ้างเอง เขาก็จะมีช่วงเวลาการพักผ่อนสามเดือน สภาวะการว่างงานจึงควรถูกมองว่าเป็นความผันผวนของชีวิตโดยทั่วไปซึ่งสังคมโดยรวมทั้งหมดควรต้องเข้ามาจัดการร่วมกันบนฐานของความ เป็นหมู่คณะอันหนึ่งอันเดียวกัน หากมองจากมุมนี้ เงินสมทบที่ถูกกำหนดจากระดับรายได้ในเยอรมนีจะมีลักษณะที่เป็นธรรมมากกว่าอัตราเดี่ยว กระนั้น การตั้งเพดานการประเมินเงินสมทบได้หักล้างแนวทางการให้เงินสนับสนุนที่เป็นปีกแผ่นนี้ลง ทั้งนี้เพราะในระบบเยอรมนี คนที่มีความเสี่ยงต่อการว่างงานน้อยที่สุดกลับถูกยกเว้นไม่ต้องมีส่วนในการสมทบเงินที่เป็นปีกแผ่นนี้

สำหรับคำถามเรื่องระยะเวลาของการรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน ไม่มีเหตุผลรองรับการเชื่อมโยงกันระหว่างช่วงเวลาของการรับและช่วงเวลาของการจ่ายเงินสมทบ ทรายใดที่มันเกินช่วงเวลาการจ้างงานขั้นต่ำที่ตั้งไว้เพื่อป้องกันการใช้ประโยชน์จากระบบแบบมิชอบ แล้วยังมีข้อโต้แย้งหรือ เกณฑ์วัดอะไรเพิ่มเติมอีกที่พยายามจำกัดสิทธิประโยชน์

ในเยอรมนี เป็นเวลานานแล้วที่ระดับของรายได้เป็นตัวประกันการว่างงานตลอดชีวิต กล่าวคือ หลังจากสิทธิประโยชน์จากการว่างงานที่เกี่ยวข้องกับรายได้ลดลงเมื่อผ่านไปหนึ่งปี ยังมีการช่วยเหลือสนับสนุนผู้ว่างงานที่เกี่ยวข้องกับรายได้อื่นๆ อย่างไม่มีเวลาจำกัด (แม้ว่าจะขึ้นอยู่กับ การตรวจคัดกรอง) การรวมกันระหว่างความช่วยเหลือผู้ว่างงานและการช่วยเหลือด้าน รายได้ใน unemployment benefit II (ALG II) หมายความว่าเมื่อเวลาผ่านไป 12 เดือนจะมีการจ่ายเพียงแค่การคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐาน (ALG II หรือ Hartz IV) ผู้สูงอายุสามารถยืดเวลาออกไปได้อีก 8 เดือน นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2006 ซึ่งใน ค.ศ. 2007 มันได้ถูกขยายเวลาอีก

สำหรับคนที่มีช่วงอายุต่างกันจนมีระยะเวลาถึง 12 เดือน (ในแง่นี้ เวลามากที่สุดจึงเป็น 24 เดือน) แม้ว่าแนวทางข้างต้นจะไม่สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมกัน แต่มันชอบธรรมหากมองจากมุมมองความเท่าเทียมกันทางโอกาส กล่าวคือ โอกาสของผู้ว่างงานสูงอายุในตลาดแรงงานแทบจะไม่มีเลย เพื่อที่จะชดเชยการขาดโอกาสที่ว่านี้ ซึ่งไม่ใช่ความผิดของพวกเขา การขยายเวลาออกไปจึงถือว่าชอบธรรม อนึ่ง หากเราตั้งหลักการความเป็นธรรมเป็นเกณฑ์วัดสำคัญแล้ว เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดว่าผู้ว่างงานควรได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับรายได้เป็นเวลานานเพียงใด ภายใต้กรอบวาระสำคัญ ค.ศ. 2010 (Agenda 2010) กำหนดให้จำกัดช่วงเวลาไว้หนึ่งปี ทว่าหลายคนมองว่ามันไม่เป็นธรรม ประหนึ่งดาบดาบเดโมคลีส แนวทางนี้บังคับให้ผู้ได้รับผลกระทบใช้เงินเก็บ (เงินช่วยเหลือเมื่อสูงอายุ) ของพวกเขาทั้งหมดหลังจากที่ว่างงานมาเป็นเวลาหนึ่งปี มันสะท้อนการผลาญเงินก้อนโตโดยตรง

ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรเงินทุน อาจจำเป็นต้องวางกฎเกณฑ์ควบคุมในด้านหนึ่ง เราอาจจะสามารถตัดประเด็นเรื่องแรงจูงใจออกไปเพราะไม่มีผู้ว่างงานจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญถูกประคบประหมมด้วยความคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม แม้ว่าหลังการริเริ่มการปฏิรูปฮาร์ตซ์แล้ว อัตราการว่างงานจะลดต่ำลง ทว่ามันเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นอย่างมากของงานที่ไม่มั่นคง สัดส่วนของผู้ว่างงานระยะยาวไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญแม้ว่าพวกเขาจะมี “แรงจูงใจ” ด้านการเงินที่น่าดึงดูดมากกว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมมีสองประการได้แก่ 1. เราควรให้เวลาคนหางานใหม่นานเพียงใดก่อนที่จะบีบให้เขายอมทำงานอะไรก็ได้ที่จ้างเขา ดูเหมือนว่าแนวทางที่เป็นธรรมมากกว่าในสายตาคนส่วนใหญ่คือการค่อยๆ ลดสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับรายได้ในแต่ละปี โดยช่วงเวลาทั้งหมดคิดเป็นสองถึงสามปี แนวทางดังกล่าวตรงกันข้ามกับกฎเกณฑ์ในปัจจุบัน อีกทั้งยังสามารถได้เงินสนับสนุนเพิ่มจากการยกเลิกเพดานจำกัดการประเมินเงินสมทบ 2. ในช่วงเวลาที่ผู้ว่างงานยังหางานไม่ได้ พวกเขาควรได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานระดับไหน คำถามนี้เกี่ยวข้องกับระดับของ ALG II ซึ่งหลายคนมองว่าต่ำเกินไป

คำถามสำคัญสองข้อ

เงื่อนไขการจ่ายเงิน

สิทธิและหน้าที่

ในสหราชอาณาจักร คนที่จ่ายเงินสมทบมากเพียงพอจะมีช่วงเวลาหกเดือนในการรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน (สอดคล้องกับการช่วยเหลือจากการว่างงานในระดับเดียวกัน) ในเยอรมนี ช่วงเวลาคือหนึ่งปี (ถ้าผู้รับสิทธิประโยชน์มีอายุต่ำกว่า 50 ปี) และในเดนมาร์กคือสองปี อย่างไรก็ตามตัวเลขเหล่านี้จะเลเยความจริงที่ว่า ในประเทศทั้งหมดนี้ ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานมีเงื่อนไขผูกมัดพวกเขาอยู่ด้วย หลายปีที่ผ่านมา เราเรียกเงื่อนไขเหล่านี้ว่า “สิทธิและหน้าที่ (rights and obligations)” หรือ “นโยบายกระตุ้นตลาดแรงงาน (activating labour market policy)” ในทุกกรณี เงื่อนไขพื้นฐานสำหรับการรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานคือการที่ผู้ว่างงานจะต้องกระตือรือร้นหางานใหม่ ถ้าเขาล้มเหลว ผู้ว่างงานอาจจะมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการต่อไปในช่วงเวลาที่ต่างกัน เดนมาร์กให้เวลาหนึ่งปี สหราชอาณาจักรกำหนดไว้ 18 เดือน (หนึ่งปีสำหรับคนว่างงานอายุน้อย) ในขณะที่เยอรมนีไม่ได้กำหนดช่วงเวลาที่น่าพอใจ แต่ระบุไว้ว่าเป็นช่วงเวลาสุดท้ายเมื่อสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงประโยชน์จากการว่างงานหมดอายุลง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหนึ่งปี นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขที่เคร่งครัดมากกว่ากรณีอื่นๆ

แนวทางที่ต่างกัน
เรื่องโครงการเพื่อ
บูรณาการกลับสู่ตลาด
แรงงานอีกครั้ง

การบูรณาการกลับสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง (reintegration)

ในทั้งสามกรณี ผู้ว่างงานมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมโครงการพิเศษที่มุ่งช่วยเหลือให้พวกเขาสามารถหวนคืนสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง ช่วงเวลาที่ผู้ว่างงานสามารถหางานใหม่โดยไม่ถูกกดดันโดยตรงใดเลยต่างกันไปในแต่ละประเทศ เยอรมนีคือ 12 เดือน ส่วนเดนมาร์กคือ 18 เดือน หลังจากนั้น ถ้าพวกเขาไม่ประสบความสำเร็จในการหางาน กรมส่งเสริมการจ้างงานสามารถบีบให้พวกเขาเข้าร่วมโครงการที่มุ่งพัฒนาโอกาสในการได้งาน (“การกระตุ้น (activation)”) โดยเนื้อหาของโครงการที่วุ่นวายแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในสามประเทศนี้

“สู่ความหวังใหม่
(New Deal)”
ในสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร โครงการข้างต้นเหล่านี้เรียกว่า “สู่ความหวังใหม่ (New Deal)” ภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคแรงงาน หลังจากนั้น มันถูก

ปฏิรูปในนามของ “โครงการทำงาน (Work Programme)” โดยผู้ว่างงานจะต้องร่วมข้อตกลงกับกรมส่งเสริมการจ้างงานที่จะปฏิบัติตามหน้าที่บางประการหากพวกเขาไม่สามารถปฏิบัติตามได้จะถูกตัดการช่วยเหลือจากการว่างงานหรือที่เปลี่ยนเป็น universal credit ใน ค.ศ. 2013

ในเดนมาร์ก โครงการข้างต้นให้ความสำคัญกับการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ โครงการนี้ใช้เวลาและเข้มข้น ไม่เพียงผู้ว่างงานจะมีทางเลือกเข้าร่วมการฝึกวิชาชีพระยะสั้น แต่พวกเขายังสามารถร่วมโครงการฝึกวิชาชีพภาครัฐภายใต้กรอบแนวทางของระบบการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ “แบบปกติ” ถึงแม้ว่าจะมีเงินสนับสนุนการจ้างงานในกรณีนี้ด้วย ทว่ามันต้องเกี่ยวข้องกับมาตรการพัฒนาทักษะขั้นสูงบางประเภท เดนมาร์กยังจัดให้มีการหมุนเวียนทำงานสำหรับลูกจ้างที่ขอลาหยุดระยะยาว อย่างไรก็ตามก็ดี กรอบโครงการตลาดแรงงานนี้ปฏิเสธการสนับสนุนกลุ่มคนงานรายได้ต่ำแบบเฉพาะเจาะจง การคัดเลือกแต่ละโครงการดำเนินการภายใต้กรอบวางแผนที่ผูกมัดว่าผู้ว่างงานจะต้องกระตือรือร้นหางานใหม่ การเข้าร่วมโครงการเหล่านี้ไม่ได้เป็นเรื่องสมัครใจเสียทีเดียว เพราะเป็นเงื่อนไขให้ผู้เข้าร่วมสามารถรับสิทธิประโยชน์จากการว่างงานต่อไปได้

ในเยอรมนี มีการทำข้อตกลงระหว่างนายหน้าหางานและผู้หางาน นี้เป็นความพยายามตามแนวทางการปฏิรูปฮาร์ดคอร์ในการระบุสิทธิและหน้าที่ของผู้ว่างงาน ผู้ว่างงานจะมีทางเลือกที่กว้างขึ้นพร้อมกับสิทธิที่ขยายมากขึ้นด้วย ทว่าพวกเขาต้องแบกรับแรงกดดันที่หนักขึ้นในการเลือกทางเลือกเหล่านี้ แม้จะมีมาตรการฝึกวิชาชีพและรายวิชาพัฒนาทักษะ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่จุดเน้นสำคัญของนโยบายตลาดแรงงาน สิ่งที่สำคัญกลับเป็นเครื่องมืออื่นๆ เช่น เงินสนับสนุนการสรรหาบุคคล เงินสนับสนุนธุรกิจเกิดใหม่สำหรับคนทำงานอิสระหรือสิ่งที่เรียกว่า งานมูลค่า 1 ยูโร สำหรับคนว่างงานระยะยาว ซึ่งหมายถึงโอกาสด้านการทำงานซึ่งครอบคลุมสาธารณประโยชน์และช่องทางที่ผู้ว่างงานจะสามารถหวนกลับสู่ตลาดแรงงานได้ (เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ มีการทบทวนเงินพิเศษช่วยเหลือเพิ่มแก่สิทธิประโยชน์ Unemployment II จนนำไปสู่ชื่อ “งานมูลค่า 1 ยูโร (1-euro job)”)

เดนมาร์ก: ให้ความสำคัญกับการศึกษา/การฝึกวิชาชีพ

เยอรมนี: ข้อตกลงบูรณาการ

งบรายจ่ายด้านนโยบายเพื่อกระตุ้นให้คนเข้าร่วมตลาดแรงงาน ค.ศ.2009

	เดนมาร์ก	เยอรมนี	สหราชอาณาจักร	EU-15
งบรายจ่ายด้านการ ศึกษา/ฝึกวิชาชีพ ต่อคนว่างงาน หนึ่งคน (ยูโร)	15,819.97	10,353.49	2,336.58	7,801.28

ที่มา: Eurostat; การคิดคำนวณของคณะผู้เขียน

รายจ่ายด้านการฝึกและพัฒนาทักษะ

แม้ว่าเยอรมนีจะมีรายจ่ายสนับสนุนการฝึกและพัฒนาทักษะที่อยู่เหนือค่าเฉลี่ยของ EU15 อีกทั้งยังสูงกว่าอังกฤษอย่างมีนัยสำคัญ ทว่าก็ยังต่ำกว่ากรณีเดนมาร์กอยู่มาก หากดูเผินๆ เราอาจจะไม่เห็นว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ถ้าเราลองคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ว่างงานกับระดับการศึกษาก็จะเห็นว่าปัญหานี้เกี่ยวกับความเป็นธรรมอย่างแน่นอน นั่นคือ ความเสี่ยงในการว่างงานนั้นเชื่อมโยงกับการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเยอรมนี เมื่อเทียบกับประเทศยุโรปอื่นๆ

อัตราการว่างงาน ค.ศ.2010 โดยวัดจากระดับการศึกษา

	มัธยมศึกษา ตอนต้น	มัธยมศึกษา ตอนปลาย	วิทยาลัย/ มหาวิทยาลัย
เยอรมนี	15.1	7.0	3.2
เดนมาร์ก	11.3	6.9	4.8
สหราชอาณาจักร	4.1	8.3	4.1
EU-15	16.1	8.6	5.5

ที่มา: Eurostat

ตัวอย่างโดดเด่น:
เดนมาร์ก

การกระจายความเสี่ยงที่จะว่างงานในเยอรมนีมีลักษณะไม่เท่าเทียมกันสูง ตัวเลขใน ค.ศ. 2010 อาจจะทำให้เราประเมินสถานการณ์ต่ำเกินไป เพราะตลาดแรงงานของเกือบทุกประเทศในยุโรปเสียหายอย่างหนักจากวิกฤตตลาด-การเงิน และตามมาด้วยวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเยอรมนีได้รับผลกระทบเบากว่าหลายประเทศ แต่หากเราจะพิจารณาเฉพาะ ค.ศ. 2007 ก่อนวิกฤติอัตราการว่างงานในหมู่คนที่มีความสามารถต่ำในเดนมาร์กมีเพียงร้อยละ 4.2 ในอังกฤษร้อยละ 6 ทว่าในเยอรมนีมีถึงร้อยละ 17.7! ในประเทศตะวันตกทั้งหมด คนที่มีความสามารถต่ำล้วนแต่ได้รับผลกระทบหนักหน่วงจากวิกฤตเศรษฐกิจมากกว่าคนที่มีความสามารถดีกว่า เนื่องจากการศึกษาที่ต่ำเพิ่มความเสี่ยงต่อการว่างงานและเนื่องจากการว่างงานเพิ่มความเสี่ยงต่อการมีรายได้ไม่เพียงพอในวัยชรา สถานการณ์ที่วุ่นวายจึงขัดกับหลักการว่าด้วยความเท่าเทียมกันทางโอกาส ด้วยเหตุนี้ โครงการรัฐที่มุ่งบูรณาการให้คนเหล่านี้หวนกลับคืนสู่ตลาดแรงงานจึงต้องได้รับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เกี่ยวกับการศึกษาของผู้ว่างงาน ถึงแม้ว่าเขาจะได้รับการช่วยเหลือให้มีงานใหม่ได้ ถ้าเขายังมีความสามารถที่ต่ำ เขาก็จะว่างงานอีกในไม่ช้า ดังนั้นจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือที่ยั่งยืนซึ่งเน้นการแก้ไขต้นเหตุของปัญหา

เพราะฉะนั้น หลักการโอกาสที่เท่าเทียมจึงมุ่งสนับสนุนช่วยเหลือผู้ว่างงานซึ่งมีโอกาสในตลาดแรงงานน้อยที่สุด เป็นเรื่องธรรมดาที่สังคมจะพยายามวางมาตรการป้องกันไม่ให้มีใครใช้ประโยชน์จากการบริการโดยมิชอบ อีกทั้งทำให้มันสอดคล้องกับหลักการ “แรงจูงใจและคำสั่ง” อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจและคำสั่งกลับมีลักษณะที่แตกต่างกันมากในประเทศสามประเทศที่เราศึกษา

ในสหราชอาณาจักร จุดเน้นอยู่ที่การวางคำสั่งและกฎเกณฑ์ ในขณะที่เดนมาร์กกลับเน้นคุณภาพของสิทธิประโยชน์ที่สูงกว่า แม้ว่ามันจะมีลักษณะเชิงผูกมัดและมีความเสี่ยงที่จะถูกตัดสิทธิประโยชน์มากไม่ต่างกับกรณีสหราชอาณาจักรก็ตาม นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อการฝึกวิชาชีพ/พัฒนาทักษะสะท้อนการพัฒนาโอกาสของผู้ว่างงานในตลาดแรงงานอย่างถาวร ในกรณีของเยอรมนี การปฏิรูปที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ให้น้ำหนักความ

เยอรมนี:
ความเหลื่อมล้ำด้าน
ความเสี่ยงต่อ
การว่างงาน

“แรงจูงใจและคำสั่ง
(Incentive and
requirement)” –
แนวทางที่ต่างกัน

เชิงป้องกัน: การ
ประกันการจ้างงาน

สำคัญไปที่การวางกฎเกณฑ์และคำสั่ง แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนา
ด้านแรงจูงใจอยู่บ้าง อีกทั้งยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาด้านการ
ศึกษา/ฝึกวิชาชีพของผู้ว่างงาน ทั้งที่ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการ
แก้ไขโดยด่วนในเยอรมนีเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปอื่นๆ

แนวคิดเรื่องประกันการจ้างงาน (employment insurance)

การสนับสนุนด้านฝึกวิชาชีพและพัฒนาทักษะไม่ควรมีเฉพาะเมื่อยาม
ตกงาน แต่ควรมีบทบาทตลอดช่วงชีวิตการทำงานของคนหนึ่งเพื่อให้เขา
สามารถดำรงไว้ซึ่งศักยภาพของการจ้างงานและป้องกันไม่使他กลายเป็น
บุคคลว่างงานตั้งแต่แรกเริ่ม ดังนั้น การพัฒนาในขั้นต่อไปคือการยกระดับ
การประกันการว่างงานให้กลายเป็นประกันการจ้างงาน สิ่งที่ประกันจะช่วย
คุ้มครองจึงไม่ใช่เพียงแค່รายได้ที่เสียไปจากการว่างงาน หากแต่เป็นผลกระทบ
อื่นๆ อันเกิดจากช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition) ที่มีความเสี่ยงในการทำงาน
ไม่ใช่เพียงแค่งาน แต่ช่วงเปลี่ยนผ่านก็ต้องนำมาพิจารณาด้วย ดังที่ได้มีการ
แบ่งระบบความมั่นคงทางสังคมออกเป็นสามส่วน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกัน
ผู้เกษียณอายุ การขยายขอบเขตของระบบประกันการว่างงานให้เป็นระบบ
ประกันการจ้างงานสามแนวทางจะช่วยรับมือกับสถานะผันผวนในโลกแห่ง
การทำงานสมัยใหม่ได้ดียิ่งขึ้น

อันดับแรก ควรมีการให้ความช่วยเหลือพื้นฐานสากล (universal basic
provision) (สำหรับรายละเอียด ดูเนื้อหาด้านล่าง) สากลในที่นี้มีความหมาย
ว่าใครก็ตามที่สามารถทำงานได้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือนี้โดยไม่มีเงื่อนไข
(นอกเหนือไปจากความจำเป็น) และมันประกันว่าสิทธิประโยชน์จะอยู่ในระดับ
ที่เป็นมาตรฐาน หมายความว่าที่มาของแหล่งเงินจะต้องเป็นเงินภาษี

ต่อมา มีการคุ้มครองรายได้ที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ในกรณีที่เกิดการว่าง
งานโดยไม่สมัครใจ ซึ่งส่วนใหญ่สอดคล้องกับ ALG I เพียงแต่ชัดเจนเฉพาะ
หน้าที่หลักของมัน อีกทั้งขยายรวมถึงทุกคนที่สามารถทำงานได้ โดยไม่คำนึง
ถึงสถานะการจ้างงานของเขา

ประการที่สาม ควรดำเนินนโยบายตลาดแรงงานที่ดำเนินบนแนวทางที่

ไม่ใช่เพียงแค่งาน แต่
ช่วงเปลี่ยนผ่านก็ต้อง
นำมาพิจารณาด้วย
-สามองค์ประกอบ

ประการแรก การ
ช่วยเหลือพื้นฐานสากล

ประการที่สอง:
การคุ้มครองรายได้ที่
เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง

ประการที่สาม
สู่แนวทางที่ครอบคลุม
ทุกช่วงของชีวิต

ครอบคลุมทุกช่วงของชีวิต ซึ่งต้องรับผิดชอบสามหน้าที่ในลักษณะที่ก้าวข้ามขอบเขตของนโยบายกระตุ้นตลาดแรงงาน อันได้แก่ การปรับปรุงตลาดแรงงาน โดยมีงบภาครัฐหรือบที่แจ้งแก่สาธารณะสนับสนุน (เช่น การบริการด้านคำแนะนำและช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ว่างงานหวนกลับสู่ตลาดแรงงาน อีกทั้งสนับสนุนผู้จ้างงานในการเติมเต็มตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่) นอกเหนือไปจากเรื่องการรับเข้าทำงานแล้ว แนวทางที่ว่านี้ยังให้บริการด้านตลาดแรงงานที่เอื้อต่ออาชีพที่ยั่งยืนในฝั่งอุปทาน และให้การสนับสนุนส่วนตัวในฝั่งอุปสงค์ โดยเฉพาะภาคธุรกิจขนาดเล็กลงและขนาดกลาง แนวทางต่อมาคือ การสนับสนุนการจ้างงาน ผ่านช่องทางการพัฒนาทักษะ ให้เงินชดเชยค่าจ้าง หรือการจ้างงานช่วงเปลี่ยนผ่านรูปแบบต่างๆ สิ่งเหล่านี้จะช่วยเสริมรับนโยบายเศรษฐกิจศาสตร์มหภาคด้านการจ้างงานซึ่งมุ่งสร้างงานหรือคงไว้ซึ่งสภาวะการทำงาน แนวทางที่สาม นโยบายด้านชีวิตการทำงาน ซึ่งคุ้มครองคนที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สุ่มเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นในโลกแห่งการทำงานหรือการเปลี่ยนผ่านระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว แนวทางนี้วางอยู่บนบัญชีส่วนตัวเกี่ยวกับพัฒนาการของบุคคลและฟังก์ชันการช่วยเหลือเพิ่มเติมที่เกิดจากข้อตกลงไม่ว่าจะเป็นส่วนตัวหรือเป็นหมู่คณะ (เช่น กองทุนพัฒนาทักษะ บัญชีเวลาการทำงานระยะยาว หรือบัญชีการเรียนรู้)

แนวคิดเรื่องรายได้พื้นฐาน (basic income)

ข้อเสนอประการหนึ่งที่ถูกยกขึ้นมาอยู่เสมอในการอภิปรายด้านนโยบายคือเรื่องรายได้พื้นฐาน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแนวทางหลายแนวทาง หนึ่งในรายได้พื้นฐานคือการประกันรายได้ขั้นต่ำรูปแบบหนึ่ง มันมีลักษณะต่างไปจากการช่วยเหลือสนับสนุนด้านรายได้ กล่าวคือ มันอยู่บนความคิดที่ว่าพลเมืองทุกคน ไม่ว่าจะมียาได้จากการทำงานหรือแหล่งรายได้อื่นๆ จะต้องได้รับรายได้พื้นฐานนี้ ดังนั้น มันจึงไม่ได้อยู่บนเงื่อนไขต่างๆ เช่น การทำงานหรือความเต็มใจที่จะทำงาน

มีชุดข้อเสนอแนวทางมากมายเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรจัดการรายได้พื้นฐาน แต่ละแนวทางแตกต่างกันในหลายมิติ เช่น วิธีการให้เงินสนับสนุน ขอบเขต

งานเขียนเพิ่มเติม
Günther Schmid
(2008), *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung*, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.

อภิปรายกันบ่อยครั้ง:
รายได้พื้นฐาน

งานเขียนเพิ่มเติม
Björn Wagner (2009),
Das Grundeinkommen
in der deutschen
Debatte. Leitbilder,
Motive und Interes-
sen, Fried-
rich-Ebert-Stiftung
(ed.), Bonn. Stephan
Lessenich (2009), Das
Grundeinkommen in
der gesellschaftspoliti-
schen Debatte,
Friedrich-Ebert-
Stiftung (ed.), Bonn.

การทดแทนสิทธิประโยชน์ทางสังคมอื่นๆ และรายละเอียดปลีกย่อยอีกมากมาย
วัตถุประสงค์เบื้องหลังแนวทางข้อเสนอเหล่านี้ก็แตกต่างกันไปด้วย ยกตัวอย่าง
เช่น ข้อเสนอของฝ่ายเสรีนิยมใหม่มุ่งสร้างแรงจูงใจในการทำงานในภาคส่วน
ที่มีค่าจ้างต่ำ อีกทั้งยังมุ่งลดต้นทุนเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน ด้วยการกดให้
รายได้พื้นฐานอยู่ต่ำกว่าระดับการอยู่รอดขั้นต่ำหรือต่ำกว่าเงินคืนภาษีคนจน

ข้อเสนออื่นๆ ต้องการให้มีรายได้พื้นฐานที่สูงขึ้นและมุ่งทำให้ลูกจ้างมี
อิสระมากขึ้น อีกทั้งกระจายงานให้ทั่วถึง ภายใต้แนวทางนี้ เราสามารถวาง
เว้นจากงานที่มีค่าตอบแทนได้ รูปแบบงานนอกเวลาที่สามารถปลดปล่อย
ผู้คนในสังคมให้เป็นอิสระจากพลังของตลาดได้ ซึ่งมีมุมมองต่อสังคมแบบองค์
รวมพร้อมกับการให้เกราะคุ้มกันด้านสิทธิแก่ลูกจ้างที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม
ยังมีข้อเสนอที่อยู่กึ่งกลางระหว่างสองขั้วทางเลือกนี้อีกมากมาย

เมื่อถูกถามว่า “คุณคิดอย่างไรกับแนวคิดเรื่องรายได้พื้นฐาน” เราควร
ถามกลับไปเสียก่อนว่า “คุณกำลังหมายถึงรายได้พื้นฐานแบบไหน” ในแต่ละ
แนวทาง รายได้พื้นฐานที่อยู่เหนือระดับการอยู่รอดขั้นต่ำจะส่งผลกระทบต่อ
ที่ยั่งยืนและยาวนานต่อนโยบายทางสังคมอื่นๆ มากกว่า มีพักต้องพูดถึงผล
กระทบต่อระบบภาษี

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คาดการณ์ได้ว่ารายได้ขั้นพื้นฐานจะส่งผลกระทบต่อ
นโยบายตลาดแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะเกิดการ
เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในมิติที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจและสังคม หรือระเบียบ
สังคมของพวกเรานั้นเอง ดังนั้น มันต้องได้รับฉันทามติจากสังคมในวงกว้าง
เพื่อทำให้การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นได้ ความแตกต่างหลากหลายของบรรดา
ข้อเสนอที่เกี่ยวกับรายได้พื้นฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่ายังไม่มียุทธศาสตร์
ฉันทามติในขณะนี้

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหากล่าวมาทั้งหมดมีความหมายว่า อย่างไร

- พัฒนานโยบายส่งเสริมกระตุ้นคนเข้าสู่ตลาดแรงงานให้เข้มแข็งมากขึ้น
- อัดฉีดเงินสนับสนุนการฝึกวิชาชีพ/พัฒนาทักษะพร้อมเพิ่มคุณภาพ
- ยกระดับการประกันการว่างงานให้เป็นการประกันการจ้างงาน

7.3 เงินบำนาญ

ประเด็นหลักในบทนี้:

- อธิบายระบบประกันเงินบำนาญของเยอรมนีและเปรียบเทียบกับระบบของเดนมาร์ก สวีเดน และอังกฤษ
- ประเมินทั้งสี่ระบบข้างต้นโดยนำไปเชื่อมโยงกับมิติด้านความเป็นธรรม
- อธิบายมาตรการปฏิรูป อาทิ แนวทางกองทุน (capital-funded approach)
- อภิปรายข้อเสนอการปฏิรูปสำหรับเงินบำนาญที่มีแหล่งที่มาจากเงินสมทบ

เช่นเดียวกับกรณีระบบประกันการว่างงาน ประกันเงินบำนาญคือองค์ประกอบสำคัญอันขาดไม่ได้ของนโยบายสังคมภาครัฐ ในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ นี่ถือว่าเป็นงบรายจ่ายที่ใหญ่ที่สุด อีกทั้งยังถูกริเริ่มขึ้นก่อนระบบประกันการว่างงาน

ต้นกำเนิดของการประกันเงินบำนาญ

ใน ค.ศ. 1889 เยอรมนีนำร่องด้วยการริเริ่มการประกันเงินบำนาญโดยรัฐ เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 1920 ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ต่างเริ่มใช้ระบบประกันข้างต้นกัน อย่างไรก็ตาม ระบบประกันเงินบำนาญของเยอรมนีในสมัยนั้นต่างไปจากระบบในปัจจุบันอย่างมาก

ความแตกต่างอย่างแรกนั้นเกี่ยวข้องกับอายุเกษียณและอายุคาดเฉลี่ยในอดีต อายุเกษียณคือ 70 ปี ทว่าในหมู่คนที่เกิดระหว่าง ค.ศ. 1871 และ 1880 มีไม่ถึง 18 คนจาก 100 คนที่จะมีอายุถึง 70 ปี อายุคาดเฉลี่ยของคนอายุ 15 ปีในขณะนั้นคือ 42.3 ปี จะเห็นได้ว่ามีเพียงคนทำงานจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะมีอายุยาวพอที่จะได้รับประโยชน์จากระบบบำนาญ

ข้อแตกต่างประการต่อมาคือ ระบบเงินบำนาญในสมัยนั้นไม่ได้มีแหล่งที่มาจากเงินสมทบ (contribution-funded) เหมือนกับทุกวันนี้ แต่เป็นกองทุน (capital-funded) หมายความว่าในช่วงวิกฤตเงินเพื่อในช่วงทศวรรษ 1920 ระบบเงินบำนาญล่มสลายลง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบเงินบำนาญ

เยอรมนี: การประกันเงินบำนาญครั้งแรก (ค.ศ. 1889)

ข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่ง: อายุคาดเฉลี่ย

เงินบำนาญในตอนแรกเป็นกองทุน: ล่มสลายในช่วงทศวรรษ 1920 และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ของเยอรมนีที่เพิ่งมีอายุได้ไม่นานก็ต้องล่มลงอีกครั้งเมื่อกองทุนสำรองผูก
ผลอายุจนหมดสิ้น

การปฏิรูป ค.ศ. 1957 ในเยอรมนี

โครงสร้างทางการที่เป็นพื้นฐานของระบบเงินบำนาญแบบเก่ายังถูกคงไว้
ไว้จวบจน ค.ศ. 1957 นี้หมายความว่าหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง เงิน
บำนาญส่วนใหญ่มีที่มาจากงบประมาณภาครัฐ หลังจากการปฏิรูปใน ค.ศ.
1957 ระบบใหม่ซึ่งกำหนดให้แหล่งเงินทุนมาจากเงินสมทบจึงถูกริเริ่มขึ้นและ
สืบสานมาจนถึงทุกวันนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เงินบำนาญในปัจจุบันถูกจ่าย
โดยมีที่มาจากเงินสมทบของลูกจ้างที่กำลังทำงาน (ข้อตกลงข้ามช่วงอายุ)¹⁵

ข้อตกลงข้ามช่วงอายุ (intergenerational contract): คำศัพท์การเมืองที่ใช้เป็น
หลักการพื้นฐานของระบบเงินบำนาญตามกฎหมายในเยอรมนี โดยมีเนื้อหาสาระดังนี้
กลุ่มประชากรที่ทำงานอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคือ คนงาน “ที่พึ่งพา
(dependent)” ซึ่งแบกรับภาระต้นทุนของการจ่ายเงินบำนาญให้แก่กลุ่มคนที่ไม่ได้
ทำงานอีกต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจ่ายเงินสมทบบำนาญตลอดช่วงชีวิตการทำงาน
ไม่ได้กลายเป็นกองทุนสำรองที่จะเป็นแหล่งเงินบำนาญในภายหลัง กลับกลายเป็น
ว่าการจ่ายเงินสมทบคือการกระทำที่ทำให้ผู้จ่ายเงินแน่ใจว่าเขาจะมีสิทธิในระบบเงิน
บำนาญในอนาคตเท่านั้น (Das Politiklexikon 2011: 121)

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการปฏิรูป ค.ศ. 1957 คือการปรับ
ระดับเงินบำนาญให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงรายได้โดยรวม ระดับเงินบำนาญ
ถูกนำไปเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง โดยในตอนแรกมันถูกจับ
คู่กับค่าจ้างมวลรวม (gross wage) แต่นับจาก ค.ศ. 1992 เนื่องจากต้นทุนที่

¹⁵ เราขอขอบคุณสำนักพิมพ์ J. H. W. Dietz Nachf., Bonn ที่อนุญาตให้เราใช้ข้อมูลจำนวนมากจาก Politiklexikon (Klein/Schubert 2011) ของพวกเขา

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1957
แหล่งที่มาคือเงินสมทบ
(ข้อตกลงข้ามช่วงอายุ)

งานเขียนเพิ่มเติม
Ellen M. Immergut,
Karen M. Anderson
and Isabelle Schulze
(eds) (2007), *The
Handbook of West
European Pension
Politics*, Oxford.

การค่อยๆ ขยับขยาย
ของระบบประกันเงิน
บำนาญตามกฎหมาย
(statutory pension
insurance)

เพิ่มขึ้น มันจึงถูกจับคู่กับค่าจ้างสุทธิ (net wage) เท่านั้น เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลดีต่อผู้กินบำนาญ เพราะการเติบโตย่อมนำไปสู่การขึ้นค่าจ้างในสมัยนั้น

จวบจนกระทั่งช่วงปลายทศวรรษ 1960 ประกันเงินบำนาญโดยทั่วไปมีทิศทางที่ค่อยๆ ขยับขยายจนครอบคลุมกลุ่มคนทำงานประเภทต่างๆ อาทิ ลูกจ้าง (ฟิ่งฟา) และช่างฝีมือที่ทำงานอิสระ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1972 แม่บ้านและคนทำงานอิสระสามารถจ่ายเงินสมทบบำนาญได้ตามความสมัครใจและสามารถเข้าถึงบำนาญได้เช่นกัน ในไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการริเริ่มมาตรการปรับโครงสร้างใหม่ขึ้น ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ได้มีการจัดสรรการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานผู้สูงอายุ (basic old-age provision) สำหรับกรณีที่เงินบำนาญไม่เพียงพอโดยก่อนหน้านั้น การช่วยเหลืออยู่ในรูปของการสนับสนุนด้านรายได้

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2012 เงินบำนาญคือ 374 ยูโรต่อเดือน นี้เป็นผลมาจากเงินบำนาญที่เรียกว่า “เงินบำนาญริสเตอร์” (Riester pension) ที่เกิดจากการช่วยเหลือภาครัฐ (ในรูปแบบของการช่วยเหลือเงินบำนาญเอกชน) เงินนี้มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 2001 ซึ่งมีลักษณะเป็นกองทุนช่วยเหลือเงินบำนาญเอกชนซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือโดยตรงจากภาครัฐ ในปลาย ค.ศ. 2011 นโยบายริสเตอร์มูลค่ากว่า 15 ล้านล้านดอลลาร์ อย่างไรก็ตาม ระบบประกันเงินบำนาญที่มีเงินภาครัฐสมทบยังคงเป็นเสาหลักสำคัญของการช่วยเหลือผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเยอรมนี

ใน ค.ศ. 2004 มีการตระหนักถึงปัจจัยด้านความยั่งยืนในการคิดคำนวณเงินบำนาญ ซึ่งคำนึงถึงปัจจัยหลายด้าน เช่น จำนวนผู้กินบำนาญ จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบ และพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร จนนำไปสู่ข้อสรุปว่าเงินบำนาญจะมีแนวโน้มลดต่ำลงเรื่อยๆ ถ้าหากปัจจัยด้านความยั่งยืนนำไปสู่การดิ่งตัวของเงินบำนาญ สิ่งนี้เรียกว่า “Rentengarantie” (pensions guaranty) จะเข้ามามีบทบาท กล่าวคือ ตัวเลขเงินบำนาญที่ต้องลดต่ำลงจะถูกชดเชยด้วยศักยภาพที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต รายละเอียดมีดังต่อไปนี้ ผู้กินบำนาญตามเกณฑ์มาตรฐานหรือ “benchmark” ซึ่งมีรายได้โดยเฉลี่ยมาเป็นเวลา 45 ปีและเกษียณอายุการทำงานในวันที่ 1 กรกฎาคม

นับตั้งแต่ ค.ศ. 2001
เงินบำนาญ “Riester”
เพิ่มเติมเข้ามา

ปัจจัยด้านความยั่งยืน
(sustainability factor)
ตั้งแต่ ค.ศ. 2004

2011 จะได้รับเงิน 1,236.15 ยูโรในเยอรมนีตะวันตก และ 1,096.65 ยูโรในเยอรมนีตะวันออก ในวันที่ 31 ธันวาคม 2010 ภายใต้ระบบเงินบำนาญผู้สูงอายุ เงินบำนาญโดยเฉลี่ยคิดเป็น 963 ยูโร (ผู้ชาย) หรือ 502 ยูโร (ผู้หญิง) ในเยอรมนีตะวันตกและ 1,010 ยูโร (ผู้ชาย) หรือ 703 ยูโร (ผู้หญิง) ในเยอรมนีตะวันออก ยุโรปตะวันออกมีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าเพราะในอดีตสาธารณรัฐประชาธิปไตย (เยอรมนีตะวันออก) มีช่วงเวลากการทำงานที่นานกว่า อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่คนงานในเยอรมนีตะวันตกได้รับเงินบำนาญบริษัทระดับเงินบำนาญในเยอรมนีตะวันตกจึงสูงกว่าเยอรมนีตะวันออก

สามเสาหลักของการช่วยเหลือผู้สูงอายุ

องค์ประกอบแรกของระบบประกันเงินบำนาญในเยอรมนีคือ การประกันเงินบำนาญพื้นฐานภาครัฐ (basic state insurance) ซึ่งจะเสริมด้วยการประกันเงินบำนาญภาคบังคับโดยรัฐที่เกี่ยวข้องกับรายได้ (obligatory income-related state pension insurance) และองค์ประกอบที่สามคือ ประกันเงินบำนาญเอกชนแบบสมัครใจ (voluntary private pension insurance) และประกันของบริษัท ในประเทศส่วนใหญ่ นโยบายการช่วยเหลือผู้สูงอายุมีสามเสาหลักนี้เป็นฐานสำคัญ อันได้แก่ 1. การคุ้มครองขั้นพื้นฐานโดยไม่คำนึงถึงรายได้เดิม 2. ประกันเงินบำนาญภาคบังคับที่เกี่ยวข้องกับรายได้ 3. ทางเลือกอื่นๆ เช่น การช่วยเหลือจากเอกชนแบบสมัครใจ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศบริหารจัดการและให้ความสำคัญต่อสามเสาหลักนี้แตกต่างกันอย่างมาก

“เงินบำนาญแห่งชาติ (national pension)”

และเงินบำนาญบริษัทในเดนมาร์ก

องค์ประกอบแรก:
เงินบำนาญพื้นฐาน
ที่มาจากภาษี

ในเดนมาร์ก แหล่งที่มาหลักของรายได้ผู้กินบำนาญเรียกกันว่า “เงินบำนาญแห่งชาติ” (“folkepension”) ใน ค.ศ. 2012 เงินบำนาญพื้นฐานนี้คิดเป็น 5,713 โครน (ประมาณ 765 ยูโร) ต่อเดือน ซึ่งมาจากภาษีทั้งหมดพลเมืองเดนมาร์กทุกคนที่อาศัยอยู่ในเดนมาร์กเป็นเวลาอย่างน้อยสามปีระหว่างช่วงอายุ 16-67 ปีสามารถเข้าถึงเงินบำนาญนี้ได้ ในกรณีของคนต่างชาติ เขาจะต้องอาศัยอยู่ในเดนมาร์กอย่างน้อย 10 ปี ซึ่งรวมถึงห้าปี

สุดท้ายก่อนจะรับเงินบำนาญ ทุกๆ หนึ่งปีที่อาศัยอยู่ในประเทศ เราจะมีสิทธิใน 1 ใน 40 ของเงินบำนาญพื้นฐานทั้งหมด เพราะฉะนั้น หากอาศัยอยู่ในเดนมาร์กเป็นเวลา 40 ปี เราก็จะได้รับเงินบำนาญแห่งชาติเต็มจำนวน สำหรับผู้กินบำนาญที่ไม่มีรายได้บำนาญอื่นๆ จะมีการให้เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมจากเงินบำนาญแห่งชาตินี้โดยผ่านการคัดกรอง ซึ่งใน ค.ศ. 2012 ตัวเลขเงินบำนาญสามารถเพิ่มขึ้นเป็น 5,933 โครน (ประมาณ 795 ยูโร) นับได้ว่าเป็นจำนวนเงินขั้นสูงสุดสำหรับคนโสด

องค์ประกอบที่สองของประกันเงินบำนาญภาครัฐของเดนมาร์กเรียกว่า “เงินบำนาญ ATP (ATP pension)” ใน ค.ศ. 2012 เงินบำนาญ ATP สูงสุดที่จะได้รับต่อปีคือ 24,800 โครน (ประมาณ 277 ยูโรต่อเดือน) นี่เป็นบำนาญที่คำนวณบนฐานของจำนวนปีที่ทำงานและชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ สำหรับลูกจ้างเต็มเวลา เงินสมทบที่ต้องจ่ายต่อเดือนคิดเป็น 36 ยูโร โดยลูกจ้างจะจ่าย 1 ใน 3 และนายจ้างจ่าย 2 ใน 3 มีการจัดลำดับขั้นเงินสมทบตามเวลาทำงานต่อสัปดาห์ เงินสมทบจะถูกบริหารจัดการโดยบริษัทธุรกิจเอกชน ATP ภายใต้กรอบกฎหมาย เงินบำนาญ ATP จึงเป็นระบบแบบกองทุน

เสาหลักที่ค้ำระบบประกันเงินบำนาญที่เกี่ยวข้องกับรายได้ในเดนมาร์กคือเงินบำนาญบริษัท ซึ่งลูกจ้างร้อยละ 90 สามารถเข้าถึงได้ ในปัจจุบันระบบนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้ในแทบทุกๆ ข้อตกลง จึงอาจนับได้ว่าเป็นระบบประกันภาคบังคับ เงินสมทบมาจากลูกจ้างคิดเป็น 1 ใน 3 และนายจ้าง 2 ใน 3 เฉลี่ยรวมกันแล้วคิดเป็นร้อยละ 15 ของค่าจ้างมวลรวม จะถูกนำไปลงทุนในกองทุนที่ควบคุมโดยรัฐ

ระบบเงินบำนาญของสวีเดน

เงินบำนาญพื้นฐานของสวีเดนมีแหล่งเงินทุนจากรายรับภาษีทั่วไป ดังนั้นพลเมืองที่อาศัยอยู่ในประเทศเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าถึงเงินบำนาญประเภทนี้ได้ ตามกรอบกำหนดใน ค.ศ. 2012 ถ้าหากเขาคนนั้นใช้ชีวิตอยู่ในสวีเดนอย่างน้อยเป็นเวลา 40 ปีและไม่ได้รับเงินบำนาญจากโครงการรัฐอื่นๆ (ดูด้านล่าง) ในกรณีคนโสด เขาจะมีสิทธิเข้าถึง “เงินบำนาญคุ้มครอง (guar-

องค์ประกอบที่สอง:
เงินบำนาญ ATP
(กองทุน)

องค์ประกอบที่สาม:
เงินบำนาญบริษัท
(ร้อยละ 90 ของ
ลูกจ้าง)

องค์ประกอบแรก: เงิน
บำนาญที่มาจากภาษี

anteed pension)” จำนวนเต็มคิดเป็น 7,810 โครนต่อเดือน (ประมาณ 880 ยูโร) อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านที่พักอาศัยด้วย รายรับที่มาจากประกันเงินบำนาญเอกชนหรือบริษัทไม่ได้มีผลต่อการลดทอนเงินบำนาญคู่สมรสส่วนนี้ แม้ว่ามันจะถูกเรียกเก็บภาษีได้ก็ตาม

องค์ประกอบที่สอง:
เงินสมทบที่เกี่ยวกับ
รายได้ (income-
related contribution)

องค์ประกอบต่อมาของประกันเงินบำนาญของสวีเดนคือ เงินบำนาญที่มาจากเงินสมทบ ลูกจ้างจะจ่ายเงินสมทบร้อยละ 7 จากทั้งหมดร้อยละ 18.5 เข้าสู่กองทุนเงินบำนาญโดยนายจ้างจ่ายส่วนที่เหลือ ระบบนี้มีเพดานการประเมินเงินสมทบ (ใน ค.ศ. 2012 คิดเป็น 409,500 โครน หรือประมาณ 46,000 ยูโรต่อปี) โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบหากเกินไปกว่าเพดานที่กำหนดไว้ในขณะที่นายจ้างจ่ายเพียงแค่ครึ่งหนึ่งของเงินสมทบ อย่างไรก็ตามหากมีรายได้มากกว่าเพดานการประเมิน จะไม่มีการให้สิทธิในการเข้าถึงเงินบำนาญ ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม คำร้องขอเงินบำนาญจะเกิดขึ้นได้ผ่านการจ่ายเงินต่างๆ ซึ่งจะปรับเปลี่ยนตามสภาวะค่าจ้างและเงินเฟ้อ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ่ายเงินสมทบและผู้รับเงินบำนาญยังเป็นไปตามสูตรเงินบำนาญที่กำหนดไว้ กล่าวคือ จำนวนผู้กินบำนาญที่เพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การลดเงินบำนาญโดยอัตโนมัติ ใน ค.ศ. 2011 เงินบำนาญภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับรายได้มีค่าเฉลี่ยประมาณ 1,250 ยูโรต่อเดือน

องค์ประกอบที่สาม:
กองทุน (บังคับ)

องค์ประกอบที่สามของระบบประกันเงินบำนาญตามกฎหมายของสวีเดนมีชื่อว่า เงินบำนาญพรีเมียม (premium pension) กล่าวคือ เงินสมทบร้อยละ 2.5 จากร้อยละ 18.5 จะไหลเข้าสู่กองทุนเงินบำนาญที่บริหารจัดการโดยรัฐ ลูกจ้างสามารถเลือกกองทุนได้อย่างอิสระ กองทุนนี้ต่างไปจากเงินบำนาญริสเตอร์ของเยอรมนี เพราะลูกจ้างสวีเดนมีหน้าที่ต้องลงทุนสมทบเงิน (จำนวนไม่มาก) เข้าสู่เสาหลักของเงินบำนาญที่เป็นกองทุน

ระบบเงินบำนาญของสหราชอาณาจักร

เสาหลักแรก: เงิน
บำนาญพื้นฐานภาครัฐ

เสาหลักแรกของระบบเงินบำนาญอังกฤษแบ่งออกเป็นสองส่วนย่อย ส่วนแรกของการช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน (basic provision) คือ “เงินบำนาญพื้นฐานโดยรัฐ (basic state pension)” คนอังกฤษทุกคนซึ่งจ่ายเงินสมทบ

มาอย่างน้อย 10 ปีจะมีสิทธิเข้าถึงเงินบำนาญนี้ ใน ค.ศ. 2012/2013 เงินบำนาญพื้นฐานจำนวนเต็มคือ 107.45 ปอนด์ต่อสัปดาห์ (ประมาณ 525 ยูโรต่อเดือน) แต่คนที่จะมีสิทธิได้รับจำนวนเต็มนี้คือคนที่ต้องจ่ายเงินสมทบมาเป็นเวลา 44 ปีสำหรับผู้ชาย และ 39 ปีสำหรับผู้หญิง ในกรณีของผู้ชายที่เกิดหลัง ค.ศ. 1945 และผู้หญิงที่เกิดหลัง ค.ศ. 1950 จำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเพื่อให้สามารถเข้าถึงเงินบำนาญพื้นฐานจำนวนเต็มลดลงเหลือ 30 ปี คนที่มีจำนวนปีน้อยกว่านี้จะต้องผ่านการตรวจคัดกรองการช่วยเหลือรายได้สำหรับผู้รับบำนาญ ส่วนที่สองของการช่วยเหลือพื้นฐานนี้เรียกว่า “เครดิตบำนาญ (pension credit)” ซึ่งอยู่ในรูปของรายได้ประจำสัปดาห์สำหรับผู้กินบำนาญ คนโสดจะได้รับ 137.35 ปอนด์ และคู่แต่งงานจะได้รับ 209.7 ปอนด์ (2011/2012) นั่นคือคิดเป็นประมาณ 673 และ 1,028 ยูโรต่อเดือน

เสาหลักที่สองของเงินบำนาญที่เกี่ยวข้องกับรายได้ประกอบไปด้วยเงินบำนาญภาครัฐที่มาจากเงินสมทบ และเงินบำนาญบริษัทหรือเอกชน เงินบำนาญภาครัฐ หรือที่เรียกว่า “เงินบำนาญภาครัฐลำดับสอง (state second pension)” มีแหล่งเงินทุนจากเงินสมทบทุนความมั่นคงทางสังคมสำหรับรายได้ ซึ่งเริ่มต้นที่ 5,304 ปอนด์ต่อปี (ประมาณ 6,500 ยูโร) ใน ค.ศ. 2011/2012 การคำนวณระดับเงินบำนาญอยู่บนฐานของรายได้จากชีวิตการทำงานทั้งหมด (จนถึงทุกวันนี้ ระยะเวลาชีวิตการทำงานเต็มที่คือ 49 ปี อย่างไรก็ตาม อายุเกษียณที่เพิ่มขึ้นเป็น 67 ปีทำให้ช่วงเวลานี้ขยายออกเป็น 51 ปีสำหรับคนที่เกิดหลัง ค.ศ. 1960) หากเรามีรายได้มากจนถึง 14,400 ปอนด์ (ประมาณ 17,650 ยูโร) เราจะมีสิทธิเข้าถึงเงินบำนาญอัตราเดียว 3,638 ปอนด์ต่อปี (ประมาณ 4,460 ยูโร) คนที่มีรายได้ระหว่าง 14,400 และ 32,592 ปอนด์ (ประมาณ 17,650 และ 40,000 ยูโร) จะมีส่วนเพิ่มเติมอีกร้อยละ 10 ในขณะที่คนมีรายได้ระหว่าง 14,400 ปอนด์ และเพดานจำกัดที่ 42,475 ปอนด์ จะได้รับส่วนเพิ่มเติมระหว่างร้อยละ 10 ถึง 20 หนึ่ง เงินบำนาญจะลดลงตามช่องว่างของปีที่ขาดหายไปจากการจ่ายเงินสมทบ 49 ปี

จะเห็นว่าคนมีรายได้ต่ำกว่า 14,400 ปอนด์จะได้ประโยชน์จาก “เงินบำนาญภาครัฐลำดับสอง” ที่เป็นอัตราเดี่ยวนี้เป็นการเฉพาะ สำหรับคนที่มิ

เสาหลักที่สอง:
เงินสมทบ (สมัครใจ)

ทางเลือก: เงินบำนาญ
เอกชนหรือบริษัท

รายได้สูงกว่านั้น เงินบำนาญโดยรัฐจะนำตั้งจุดน้อยกว่าเงินบำนาญประเภท
อื่นๆ

อย่างไรก็ตาม เสาหลักที่สองของการช่วยเหลือภาครัฐข้างต้นนี้ไม่ได้
บังคับให้ทุกคนต้องเข้าร่วม จึงเป็นไปได้ที่หลายคนจะหันไปเลือกเงินบำนาญ
เอกชนหรือบริษัทแทน (“การโอนภาระความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานอื่น
ดำเนินการผ่านการทำสัญญา (contracting out)”) หากเลือกทางเลือกนี้ ผู้
จ่ายเงินสมทบจะจ่ายเงินเข้าประกันสังคมในระดับต่ำ อีกทั้งรัฐก็จะสนับสนุน
ทางเลือกนี้ผ่านมาตรการลดหย่อนภาษี หนึ่ง นับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 เราไม่
สามารถ contract out กองทุนเงินบำนาญซึ่งไม่รับประกันการคุ้มครองเงิน
บำนาญอัตราตายตัว (เงินสมทบทุนที่ถูกกำหนดแน่นอน) ได้อีกต่อไป

ระบบเงินบำนาญและหลักการความเป็นธรรม

เสาหลักแรก: ความ
เป็นธรรมบนฐาน
ของความต้องการ

เสาหลักแรกของการประกันเงินบำนาญในฐานะการช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน
สอดคล้องกับหลักการเรื่องความเป็นธรรมบนฐานของความต้องการ เนื่องจาก
มันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมด้านวัตถุสำหรับผู้คนที่ไม่มีสิทธิเข้าถึง
เงินบำนาญหรือเข้าถึงในระดับที่ไม่เพียงพอ ข้อแตกต่างหลักในหมู่ประเทศ
ที่เราศึกษานั้นเชื่อมโยงกับการจ่ายเงินบำนาญสองรูปแบบ ได้แก่ การจ่าย
เงินบำนาญอัตราเดียวให้แก่ผู้รับเงินบำนาญทุกคน (เดนมาร์ก) หรือการให้
ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานผ่านการตรวจคัดกรอง กรณีหลังจำกัดผู้รับเงิน
บำนาญเฉพาะกรณีที่มีระดับเงินบำนาญต่ำเกินไป (สหราชอาณาจักร เยอรมนี
และสวีเดน) ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งเกี่ยวข้องกับระดับการช่วยเหลือขั้น
พื้นฐาน กล่าวคือ ในเดนมาร์กและสวีเดน การช่วยเหลือขั้นพื้นฐานนี้มากกว่า
เยอรมนีประมาณ 400 ถึง 500 ยูโรต่อเดือน แต่เราก็ควรตระหนักด้วยว่า
ประเทศสองกรณีแรกมีค่าครองชีพสูงกว่า อย่างไรก็ตาม การคุ้มครอง
ขั้นพื้นฐานในสองกรณีแรกอยู่ในระดับที่สูงกว่า การเปรียบเทียบระหว่าง
เยอรมนี เดนมาร์ก และสวีเดนไม่ได้สะท้อนสัดส่วนของผู้กินบำนาญที่ได้รับ
เงินน้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ย ตัวเลขในส่วนนี้ของเยอรมนียังต่ำ
อยู่เพราะผู้กินบำนาญในปัจจุบันส่วนใหญ่มีประวัติการทำงานที่ต่อเนื่อง ทว่า

ในอนาคตจะมีคนจำนวนมากขึ้นที่เมื่อเกษียณอายุแล้วจะมีประวัติการว่างงานที่ยาวนานหรือมีประวัติการจ้างงานชายขอบ (marginal employment) จนส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงเงินบำนาญที่เพียงพอได้ ด้วยเหตุนี้ ระดับการคุ้มครองขั้นพื้นฐานในวัยชราจึงสำคัญสำหรับคนจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ สิ่งที่สะท้อนสมมติฐานข้างต้นคือ “ช่องว่างความยากจน (poverty gap)” ในเยอรมนีที่ใหญ่กว่ากรณีเดนมาร์กและสวีเดนมาก ช่องว่างความยากจนคือ

อัตราช่องว่างความยากจน คือสัดส่วนของคนที่มีรายได้ในการใช้จ่ายใช้สอยน้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่ามัธยฐานของรายได้ในประเทศ ช่องว่างความยากจนสะท้อนโอกาสที่คนจะเสี่ยงต่อความยากจน ค่าของมันมาจากรายได้เฉลี่ยของรายได้บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อความยากจน โดยคิดเป็นร้อยละของเส้นขีดแบ่งความยากจน (poverty threshold) ดังนั้น ช่องว่างความยากจนจะยิ่งกว้างขึ้นถ้าช่องว่างระหว่างรายได้คนจนและเส้นขีดแบ่งความยากจนเพิ่มขึ้น

ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและเส้นความยากจน ในตลาดแรงงานมีช่องว่างขยายตัวมากขึ้นระหว่างลูกจ้างปกติและลูกจ้างที่ทำงานที่มีความเสี่ยงและผันผวน ดังนั้น ในอนาคตมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการแบ่งแยกคนในวัยกินบำนาญออกเป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งการคุ้มครองขั้นต่ำและกลุ่มคนกินบำนาญที่มั่งคั่งกว่าโดยฝ่ายหลังจะมีทั้งเงินบำนาญตามกฎหมายและเงินบำนาญจากเอกชนเสริม

อัตราความเสี่ยงต่อความยากจนและช่องว่างความยากจนใน ค.ศ. 2010

EU-15	17.9 %	16.0 %
เดนมาร์ก	18.4 %	11.7 %
เยอรมนี	14.8 %	16.6 %
สวีเดน	15.9 %	10.7 %
สหราชอาณาจักร	22.3 %	19.2 %

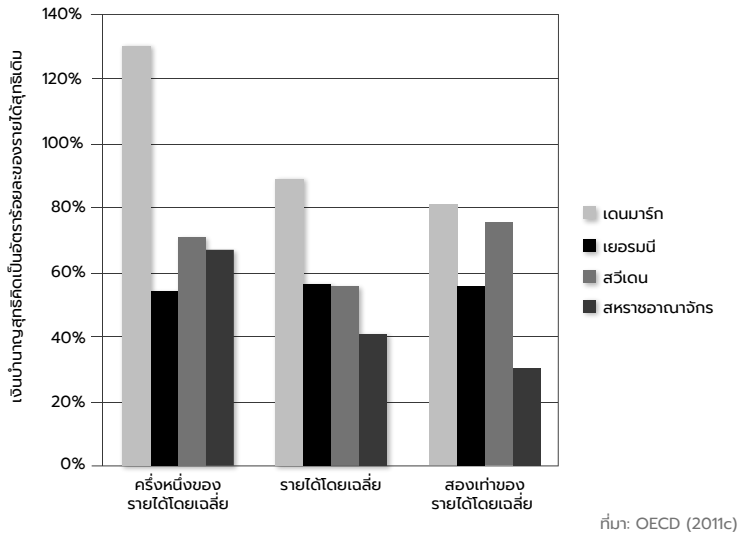
ที่มา: Eurostat

ในทุกประเทศ ส่วนการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานมีแหล่งเงินทุนมาจากรายรับภาษีทั่วไป ดังนั้น การช่วยเหลือขั้นพื้นฐานจึงค่อนข้างจะมีลักษณะจัดสรร

กระจายความมั่งคั่งกลับคืนสู่สังคมมาก หมายความว่าผู้มีรายได้อาจจ่ายภาษีมากกว่าในช่วงชีวิตการทำงานของเขา แต่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ (เยอรมนี สวีเดน และสหราชอาณาจักร) หรืออาจจะได้ในปริมาณที่เท่ากับคนที่เคยกินบ้านานาญรายได้น้อย (เดนมาร์ก) นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งระหว่างช่วงอายุที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ การช่วยเหลือเงินบำนาญขั้นพื้นฐานมาจากภาษีที่ส่วนใหญ่แล้วจ่ายโดยคนที่กำลังทำงานในขณะนี้

เสาหลักที่สองคือเงินบำนาญที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เพราะฉะนั้น เสาหลักนี้จึงอยู่บนหลักการเปรียบเทียบกันได้ กล่าวคือ สิทธิประโยชน์จะถูกคิดคำนวณในลักษณะที่สอดคล้องกับช่วงเวลาที่คุณหนึ่งทำงานมาตลอดชีวิตและระดับรายได้ของเขา ในเยอรมนีและสวีเดน การช่วยเหลือในส่วนนี้มีระบบการประเมินที่จัดการโดยรัฐ (ซึ่งจ้างคนที่กำลังจ่ายเงินให้แก่คนกินบำนาญในยุคปัจจุบัน) ในขณะที่เดนมาร์กมีโครงการกองทุนเงินบำนาญที่บริหารจัดการโดยบริษัทเอกชน (และควบคุมโดยรัฐ) รวมไปถึงเงินบำนาญบริษัทภาคบังคับในทางตรงกันข้าม สหราชอาณาจักรมีสองทางเลือก อย่างแรกคือ โครงการเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองโดยรัฐ และโครงการกองทุนเงินบำนาญของบริษัท

เมื่อเทียบกับเงินบำนาญขั้นพื้นฐานแบบแรกแล้ว การจัดสรรกระจายความมั่งคั่งในหมู่คนที่มียาได้ต่างกันเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบของการช่วยเหลือเงินบำนาญโดยรัฐ คนที่ไม่มีงานทำช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่เสียสิทธิในเงินบำนาญถ้าหากช่วงเวลาว่างงานดังกล่าวมีลักษณะ “พึงประสงค์ทางสังคม (socially desirable)” ด้วยเหตุนี้ ในเยอรมนีจวบจนกระทั่ง ค.ศ. 2005 ช่วงเวลานี้จะนับรวมเอาเวลาที่คนอายุ 17 ปีขึ้นไปใช้ในการเรียนในโรงเรียนหรือวิทยาลัยด้วย นอกจากนี้ ช่วงเวลาที่ใช้ในการเลี้ยงดูบุตรซึ่งกินเวลาได้มากถึง 36 เดือนก็ยังสามารถใส่ในบัญชีบำนาญของคนนั้นได้โดยอยู่บนรายได้เฉลี่ยของผู้ประกันตนทั้งหมด กองทุนดูแลพยาบาล (nursing care fund) จะช่วยจ่ายเงินสมทบเข้าระบบเงินบำนาญโดยรัฐในช่วงเวลาที่บุคคลตกอยู่ภายใต้สภาวะที่ต้องดูแลพยาบาล [คนในครอบครัว-เพิ่มโดยผู้แปล] ในแง่นี้ การช่วยเหลือด้านเงินบำนาญโดยรัฐ



รูปที่ 15: ระดับเงินบ้านานายเมื่อเทียบกับรายได้เต็ม

หมายเหตุ: ในเดนมาร์ก ผู้กินบ้านานายที่เคยมีรายได้เต็มครั้งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยในช่วงชีวิตการทำงานของเขาจะได้รับเงินบ้านานายสุทธิประมาณร้อยละ 132 ของค่าจ้างสุทธิสุดท้ายของพวกเขา ถ้าหากเขาเคยมีรายได้เทียบเท่าค่าเฉลี่ย เขาจะได้รับเงินบ้านานายสุทธิประมาณร้อยละ 90 ส่วนคนที่มีรายได้มากกว่าค่าเฉลี่ยสองเท่าจะได้รับร้อยละ 80 ของค่าจ้างสุทธิสุดท้ายของพวกเขา

สามารถชดเชยหรือทดแทนกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่ได้ค่าตอบแทนจากตลาดแรงงาน ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีเงินบ้านานายคุณภาพและเงินบ้านานายผู้รอดชีวิตที่ช่วยคุ้มครองสถานะที่ผันผวนต่างๆ ในชีวิต

การบริหารจัดการเสาหลักที่หนึ่งและเสาหลักที่สองที่ต่างกันในประเทศส่งผลกระทบต่อระดับเงินบ้านานายเมื่อเทียบกับรายได้เต็มตามที่แสดงในรูปที่ 15

รูปที่ 15 แสดงระดับเงินบ้านานายของกลุ่มผู้มีรายได้สามกลุ่มในสี่ประเทศ รูปไม่ได้ระบุจำนวนเงินบ้านานายที่เป็นตัวเลขสัมบูรณ์ หากแต่แสดงเป็นร้อยละ

เปรียบเทียบระดับเงินบ้านานาย

ระดับเงินบ้านานาย: ผู้มีรายได้ต่ำในเยอรมนี อยู่ในสภาพที่แย่งเมื่อเทียบกับกรณีอื่น

ของรายได้ในช่วงชีวิตการทำงาน หรืออัตราทดแทนรายได้เดิมสุทธิ จะเห็นได้ว่าในเดนมาร์ก กลุ่มผู้มีรายได้ทั้งสามกลุ่มมีระดับเงินบำนาญเมื่อเทียบกับรายได้เดิมสูงกว่าสามประเทศที่เหลือ นอกจากนี้ การเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สามกลุ่มยังให้ข้อมูลที่น่าสนใจ กล่าวคือ ระบบเงินบำนาญในเยอรมนี และอาจกล่าวได้ว่าในสวีเดนบางส่วน ไม่ยังผลให้เกิดการจัดสรรกระจายความมั่งคั่ง ทั้งสามกลุ่มได้รับเงินบำนาญคิดเป็นร้อยละ 57 ของรายได้เดิม อาจเรียกว่ากรณีข้างต้นสอดคล้องกับหลักการเปรียบเทียบกันได้อย่างตรงตัว ในอีกด้านหนึ่ง เดนมาร์กและแม้กระทั่งสหราชอาณาจักรกลับสะท้อนข้อมูลที่ต่างออกไป อัตราทดแทนรายได้เดิมสุทธิสำหรับผู้มีรายได้ต่ำสูงกว่าผู้มีรายได้เท่าหรือสูงกว่าค่าเฉลี่ย เราอาจมองว่าในสองประเทศนี้ ระบบเงินบำนาญยังผลให้เกิดการจัดสรรกระจายความมั่งคั่ง แม้ว่าผู้มีรายได้ต่ำจะได้รับเงินบำนาญน้อยกว่าผู้มีรายได้เท่าหรือสูงกว่ารายได้เฉลี่ย แต่ในเชิงเปรียบเทียบแล้ว พวกเขาได้รับในสัดส่วนที่สูงกว่าจากรายได้เดิมของพวกเขา เราสามารถเรียกลักษณะเช่นนี้ว่า การผสมรวมกันเป็นปึกแผ่นระหว่างความเป็นธรรมบนฐานของความต้องการและหลักการเปรียบเทียบกันได้ (solidaristic mix of needs-based fairness and commensurability)

การช่วยยกระดับผู้มีรายได้ต่ำในระบบเงินบำนาญเยอรมนีให้ดีขึ้นดูจะเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุร้ายแรงมากขึ้น มันยังเป็นสิ่งที่ต้องทำหากคำนึงถึงสองแนวโน้มประกอบ นั่นคือ ในด้านหนึ่ง การคุ้มครองขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุเยอรมนีมีระดับต่ำ และในอีกด้านหนึ่ง จำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้กินบำนาญที่ไม่มีประวัติการทำงานต่อเนื่องและมีรายได้ต่ำเกินกว่าจะมีสิทธิรับเงินบำนาญที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เราสามารถแก้ไขเงินบำนาญพื้นฐานสำหรับคนกลุ่มนี้ได้ผ่านการปฏิรูประบบเงินบำนาญขั้นต่ำ แทนการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้หรือระบบเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรอง

ข้อถกเถียงในไม่กี่ปีที่ผ่านมาไม่พ้นปัญหาการจัดการเสาหลักที่สอง คำถามสำคัญคือ เงินบำนาญที่เป็นกองทุนควรทดแทนหรือเติมเต็มเงินบำนาญที่เป็นเงินสมทบหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

เงินบำนาญขั้นต่ำที่สูงขึ้นสามารถป้องกันปัญหาความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ

ข้อถกเถียง: กองทุนจะครอบคลุมมากน้อยเพียงใด

ข้อดีและข้อเสียของระบบเงินบำนาญแบบกองทุน (capital-funded pension system)

“ขณะนี้ ข้อเสนอที่ง่ายและชัดเจนคือ ค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการทั้งหมดจะต้องมาจากรายได้มวลรวมประชาชาติในปัจจุบัน ไม่มีและไม่เคยมีแหล่งที่มาของค่าใช้จ่ายทางสังคมอื่นใดนอกจากสิ่งนี้ ไม่มีการสะสมกองทุน ไม่มีการถ่ายโอนส่วนหนึ่งของรายได้จากช่วงเวลาหนึ่งไปสู่อีกช่วงเวลาหนึ่ง ไม่มี ‘การออม’ ในความหมายแบบเศรษฐกิจเอกชน ไม่มีสิ่งใดนอกเหนือไปจากรายได้มวลรวมประชาชาติในปัจจุบัน.. กระบวนการสะสมทุนและกระบวนการสมทบเงินจึงไม่ได้แตกต่างกันมาก” (Mackenroth 1952: 41)

ข้อความข้างต้นเป็นข้อความที่มีชื่อเสียงและรู้จักกันในนาม “ข้อเสนอของแมคเคนโรท (Mackenroth thesis)” ทว่านี่เป็นข้อเสนอที่มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจวบจนทุกวันนี้ ข้อเสนอข้างต้นเชื่อว่าการบริโภคของผู้กินบำนาญเกิดขึ้นจากการยอมเสียสละการบริโภคของคนทำงาน ไม่ว่าจะรูปแบบการให้เงินจะเป็นแบบใด แม้กระทั่งในกรณีเงินบำนาญแบบกองทุน สุดท้ายแล้วผู้กินบำนาญก็ยังต้องพึ่งพาคนรุ่นหลังที่จ่ายเงินซื้อหลักทรัพย์ต่างๆ เพื่อให้คนกินบำนาญได้ประโยชน์จากรายได้ส่วนนี้ มิเช่นนั้นแล้วก็จะไม่มีใครซื้อหลักทรัพย์เหล่านี้ (หุ้นและพันธบัตร เป็นต้น) และจะไม่มีมูลค่าใด นอกจากนี้ระดับของเงินบำนาญจากกองทุนยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้านประชากรและเศรษฐกิจของคนวัยทำงานในขณะนั้นด้วย ระบบที่เงินบำนาญมาจากเงินสมทบก็ไม่ต่างกัน นั่นคือ ระดับการจ่ายเงินให้แก่คนกินบำนาญขึ้นอยู่กับเงินไขของการจ่ายเงินของคนที่ถูกจ้างงานในปัจจุบัน

ถ้าหากจำนวนผู้ให้เงินสมทบหรือค่าจ้างของเขาลดต่ำลง (หรือทั้งสองอย่างลดลงพร้อมกัน) รายรับสำหรับโครงการเงินบำนาญจากเงินสมทบก็จะตกลงและเงินบำนาญก็จะลดลงด้วย

ขณะนี้ มีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์บางสำนักยืนยันกรานว่า เราสามารถกำหนดทิศทางการเติบโตเชิงบวกในอนาคตผ่านการออมทรัพย์ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือผ่านการสะสมทุนเรือนหุ้น (capital stock) วิธีนี้จะนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าหลักทรัพย์ของคนรุ่นก่อน ในหมู่ผู้สนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุผ่านกองทุน นี้คือข้อเสนอที่เอื้อต่อการขยายตัวของทุน ในกรณีของเงินสมทบ จะไม่มีการ

ออมหรือสะสมมูลค่าเนื่องจากเงินสมทบของคนวัยทำงานจะถูกจ่ายโอนไปยังผู้สูงอายุโดยตรง อย่างไรก็ตาม ผลวิเคราะห์อื่นๆ แสดงให้เห็นว่าการเติบโตของหุ้นที่ข้ามช่วงอายุคนนั้นแล็กมากกับการสูญเสียรายได้ของคนที่อยู่ในช่วงอายุที่มีการสะสมหุ้น อีกทั้งยังมีการคาดการณ์ว่าในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา นานาประเทศมีแนวโน้มที่จะหันไปหาเงินบำนาญแบบกองทุนและการเพิ่มขึ้นของกองทุนเงินบำนาญ ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนการลดลงของโอกาสในการลงทุนที่มีเสถียรภาพและมีความหมายจริงๆ (อนึ่ง มิตินี้ยังถูกมองข้ามโดยฝ่ายผู้สนับสนุนการชำระหนี้สาธารณะก่อนมทึมา!) โดยสรุปแล้ว ยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับประกันเงินบำนาญแบบกองทุนว่ามันให้ประโยชน์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ฟังตระหนักถึงความ
เสี่ยงบางเรื่อง

นอกเหนือไปจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวมจากเงินบำนาญแบบกองทุน ยังมีความเสี่ยงบางเรื่องที่เราฟังตระหนักอีกด้วย ดังที่วิกฤตทางการเงินและเศรษฐกิจได้สะท้อนออกมาในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความเสี่ยงครอบคลุมเรื่องปัญหาราคาสินค้าที่ลดต่ำลง (ความเสี่ยงด้านราคาตลาด) ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ (ความเสี่ยงเรื่องค้างชำระ) เงินเฟ้ออันเป็นผลมาจากการดิ่งตัวต่ำลงของมูลค่าจริงในการลงทุนด้านการเงิน (ความเสี่ยงเงินเฟ้อ) และในกรณีการลงทุนต่างประเทศยังมีความเสี่ยงเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงเหล่านี้อาจบั่นทอนความคาดหวังในค่าตอบแทนที่สูงกว่าได้ ใน 20 ปีที่ผ่านมา ก่อนวิกฤตการเงิน กองทุนรวมตราสารทุนระหว่างประเทศให้ผลตอบแทนคิดเป็นร้อยละ 6.5 (Breyer 2000)

อัตราผลตอบแทนจากระบบเงินบำนาญที่ไม่มีประกันเงินสำรอง (pay-as-you-go system)

อัตราผลตอบแทนจากเงินบำนาญที่มาจากเงินสมทบสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเงินบำนาญมีแหล่งทุนมาจากเงินสมทบที่จ่ายโดยคนที่กำลังทำงานในปัจจุบัน ถ้าหากจำนวนคนงานหรือค่าจ้างเพิ่ม ก็เป็นไปได้ว่าเงินบำนาญจะเพิ่มตามไปด้วย และอาจเพิ่มในอัตราที่มากกว่าเงินสมทบที่ผู้กินบำนาญเหล่านี้เคยจ่ายไปในช่วงชีวิตการทำงานของพวกเขา ในทางกลับกัน หากจำนวนคนงานลดลง หรือค่าจ้างดิ่งตัว อีกทั้งจำนวนผู้กินบำนาญเพิ่มขึ้น เงินบำนาญก็ต้องถูกลดระดับลง ผลจากการ

คิดคำนวณโดยสมาคมประกันเงินบำนาญเยอรมนีระบุว่าใน ค.ศ. 2008 อัตรา

ผลตอบแทนที่ถูกระบุไว้ (nominal yield) คือผลรวมของเงินสมทบที่จ่ายไปเมื่อเทียบกับผลรวมของเงินบำนาญ ดังนั้นผลตอบแทนร้อยละ 4.1 หมายความว่าคนจ่ายเงินสมทบ 100 ยูโรจะได้รับเงินบำนาญ 104.1 ยูโร หนึ่ง จะไม่มีการเอาปัจจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงราคามาประกอบการคิดคำนวณ หากนำปัจจัยเรื่องราคามาร่วมพิจารณาด้วยแล้ว เราจะเรียกว่า ค่าตอบแทนจริง (effective yield) เรามักอ้างผลตอบแทนที่ถูกระบุไว้เพื่อใช้คำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน

ผลตอบแทนสำหรับผู้เกษียณอายุที่เป็นผู้ชายโสดอยู่ที่ร้อยละ 3.5 ในกรณีของผู้หญิงและผู้ชายที่แต่งงานแล้วอยู่ที่ร้อยละ 4.1 (หากเขาหรือเธอจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาเต็ม 45 ปีบนฐานรายได้ค่าเฉลี่ยและอายุคาดเฉลี่ย) ใน ค.ศ. 2020, 2030 และ 2040 ผู้เกษียณอายุจะได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ต่ำลงคือร้อยละ 2.8 ในกรณีของผู้ชายโสด และร้อยละ 3.3 ในกรณีของผู้หญิงและผู้ชายที่แต่งงานแล้ว (German Pension Insurance Fund 2009)

ด้วยเหตุนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงที่ผลตอบแทนจากระบบเงินบำนาญแบบกองทุนจะมีมากกว่าเงินบำนาญที่มาจากเงินสมทบ กระนั้นก็ตาม พี่งตระหนักว่าเรากำลังเก็งความเป็นไปได้ในอนาคตที่ไม่แน่นอน จึงมีโอกาสเช่นกันที่เงินบำนาญจะลดระดับลงอีก ตลาดหลักทรัพย์มักจะประสบกับช่วงเวลาที่ให้ผลตอบแทนขาดทุนอยู่บ่อยครั้งแม้จะมองในระยะยาวแล้วก็ตาม ในกรณีที่แย่ที่สุด เราสามารถสูญเสียเงินออมทั้งหมดไปก็ได้ แน่แน่นอนว่าเราสามารถประกันภัยข้างต้นได้ แต่เบี้ยประกันสำหรับประกันข้างต้นจะไปลดผลตอบแทนของกองทุนมาก รัฐอาจเข้ามาช่วยประกันได้ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วมันจะกลายเป็นเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองแทน เนื่องจากแหล่งเงินสนับสนุนผู้กินบำนาญโดยรัฐมาจากภาษีของคนวัยทำงานในปัจจุบันเสียส่วนใหญ่

คำถามต่อมาคือ มันคุ้มและชอบธรรมหรือไม่ที่เราจะคาดหวังจากสิทธิประโยชน์ในรูปของผลตอบแทนที่มาพร้อมกับความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงในระดับสังคมโดยรวม ทั้งนี้เพราะนี่ไม่ใช่แค่เรื่องของปัจเจกผู้ตัดสินใจ

อัตราผลตอบแทนจากระบบเงินบำนาญแบบกองทุน

เงินจากกองทุนต้องมีมากเท่าไร

ปัญหา: ความสมัครใจ

งานเขียนเพิ่มเติม
Kornelia Hagen and
Axel Kleinlein (2011),
Zehn Jahre Riester-
Rente: Kein Grund
zum Feiern, DIW
Wochenbericht
47/2011.

อย่างเป็นอิสระเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การลงทุน หากแต่เป็นเรื่องของการสถา-
ปนาระบบการช่วยเหลือผู้สูงอายุและโครงสร้างแรงจูงใจ แนนอนว่าคำตอบ
ขึ้นอยู่กับว่าเงินบำนาญแบบกองทุนนี้มีขอบเขตและบทบาทมากเพียงใดใน
ระบบเงินบำนาญทั้งหมด ในสวีเดน เพียงร้อยละ 2.5 ของงบประมาณช่วย
บำนาญทั้งหมดถูกนำไปลงทุนกับกองทุน ในเชิงเปรียบเทียบแล้วถือได้ว่าเป็น
สัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ เช่นเดียวกันกับกรณีเยอรมนี ร้อยละ 4 ของรายได้
มวลรวมต้องถูกนำไปลงทุนเพื่อผลตอบแทนจากเงินอุดหนุนภาครัฐ หากมอง
เพียงผิวเผินแล้ว ระดับเงินจากกองทุนข้างต้นก็ดูจะสมเหตุสมผล

อย่างไรก็ดี การที่เงินบำนาญในรูปของกองทุนมีลักษณะแบบสมัครใจ
สามารถเป็นปัญหาได้ ทั้งนี้เพราะเงินออมสะสมเพิ่มนี้มีแนวโน้มที่จะเอื้อต่อ
ผู้มีรายได้สูง พวกเขามีกำลังทรัพย์ที่จะลงทุนร้อยละ 4 ของค่าจ้างทั้งหมด
อย่างไม่มีปัญหา

พูดง่าย ๆ คือ ประเด็นข้างต้นเกี่ยวข้องกับเงินบำนาญเสริมแบบสมัครใจ
พร้อมการอุดหนุนภาครัฐร้อยละ 4 ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเฉพาะคนที่สามารถ
จ่ายเงินเพิ่มเติมได้ อันที่จริงแล้วมีเพียงผู้มีรายได้เฉลี่ยและรายได้สูงกว่า
ค่าเฉลี่ยเท่านั้นที่จะได้ประโยชน์จากการอุดหนุนภาครัฐนี้

เป้าประสงค์ของกองทุนเงินบำนาญริสเตอร์คือการช่วยบรรเทาผลกระทบ
ระยะยาวที่มีโอกาสเกิดขึ้นจากการลดลงของการช่วยเหลือเงินบำนาญตาม
กฎหมาย ตามกรอบหลักการการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแล้ว เราควรทำให้
เสาหลักนี้มีรูปแบบบังคับแทนสมัครใจ หากพิจารณาจากความเสี่ยงที่มา
พร้อมกับมันแล้ว จะเป็นการดีกว่าที่เราจะคงระดับกองทุนไว้ไม่ให้สูงเกิน
ร้อยละ 4 จุดยืนข้างต้นนี้เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมข้ามช่วงอายุอย่างชัดเจน
กล่าวคือ ผู้จ่ายภาษีคือผู้มีส่วนในวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อเงินบำนาญ
แบบกองทุน หากเรามองสังคมบนฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว
นี่เป็นเหตุให้คนในวัยทำงานที่ต้องจ่ายเงินสมทบต้องแบกรับภาระสองชั้น

ที่ว่า เกิดคำถามง่าย ๆ ขึ้นว่าเงินบำนาญแบบริสเตอร์ควรจะมีรูปแบบเช่น
นี้ไปอีกนานเท่าใด ข้อค้นพบจากงานวิจัยระบุว่าผลตอบแทนจากเงินบำนาญ
แบบริสเตอร์นั้นต่ำมาก ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือ ผู้หญิงที่ซื้อประกันใน

ค.ศ. 2001 จะต้องมีอายุถึง 78.4 ปีกว่าเธอจะได้รับผลตอบแทนเทียบเท่าระดับที่ได้จ่ายไป (ในกรณีผู้ชาย ต้องมีอายุถึง 76.8 ปี) สำหรับผลตอบแทนร้อยละ 2.5 ฝ่ายแรกต้องมีอายุ 90 ปี (ฝ่ายหลัง 85.8 ปี) และสุดท้าย หากหวังจะได้รับผลตอบแทนร้อยละ 5 ฝ่ายแรกต้องมีอายุถึง 127.9 ปี (ฝ่ายหลัง 105.5 ปี) ในอีกด้านหนึ่ง กรณีที่สัญญาหมดลงใน ค.ศ. 2011 สถานการณ์มีแนวโน้มที่จะแย่กว่า ด้วยเหตุนี้ ผลดีของการประกันเงินบำนาญแบบกองทุนจึงไม่ได้บรรลุเป้าหมายดังที่ทฤษฎีระบุไว้เลย โดยเฉพาะกรณีการทำสัญญาแบบริสเตอร์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน [แหล่งข้อมูล: Kornelia Hagen and Axel Kleinlein: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht 47/2001.]

ถ้าหากเงินบำนาญแบบเงินสมทบยังคงเป็นรูปแบบหลักในการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุแล้ว คำถามคือ เราควรวางมาตรการใดบ้างเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในอนาคตที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ เช่น ในบทที่ 5.3 (การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร) อนึ่ง มีการวางมาตรการเตรียมพร้อมรับมือปัญหาไว้แล้ว นั่นคือ การตัดสินใจขยายให้เกษียณอายุเพิ่มเป็น 67 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 ถึง 2029 อีกทั้งยังบูรณาการปัจจัยด้านความยั่งยืนเข้ามาพิจารณาด้วย

การเกษียณอายุในความเป็นจริงและในทางนิตินัย ค.ศ. 2004–2009

	ผู้ชาย		ผู้หญิง	
	ในความเป็นจริง	ในทางนิตินัย	ในความเป็นจริง	ในทางนิตินัย
สวีเดน	66	65	63.6	65
เดนมาร์ก	64.4	65	61.9	65
สหราชอาณาจักร	64.3	65	62.1	60
เยอรมนี	61.8	65	60.5	65
OECD โดยเฉลี่ย	63.9	64.4	62.5	63.0

ที่มา: OECD (2010a)

เราจะพัฒนาระบบเงินสมทบให้ดีกว่านี้ได้อย่างไร

มาตรการในอนาคตสำหรับบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงประชากรควรมุ่งไปที่การเพิ่มค่าจ้างโดยรวมในระบบเศรษฐกิจ เราเล็งเห็นแนวทางสองแนวทางคือ อันดับแรก เพิ่มจำนวนผู้ให้เงินสมทบ อันดับสอง เพิ่มค่าจ้าง

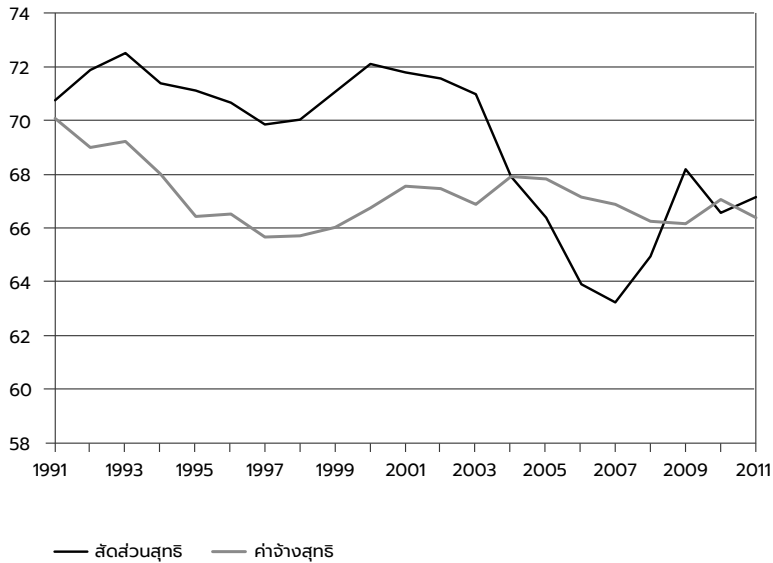
อันดับแรก: เพิ่มจำนวนผู้ให้เงินสมทบ

อัตราการจ้างงานในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมามีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการจ้างงานที่เพิ่มสูงขึ้นในหมู่ผู้หญิง อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยขยายจำนวนผู้ให้เงินสมทบ นั่นคือ การนับรวมเอาคนทำงานทุกประเภทเข้ามาในระบบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ให้รวมคนทำงานอิสระ เจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง เป็นต้น ด้วยวิธีนี้ เราจะสามารถพัฒนาฐานการเงินของการช่วยเหลือเงินบำนาญได้ อนึ่ง นี่หมายความว่า จะมีคนจำนวนเพิ่มมากขึ้นที่จะมีสิทธิเข้าถึงเงินบำนาญ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบอันเกิดจากปัจจัยประชากรซึ่งคาดเดาว่าจะทวีความรุนแรงสูงสุดใน ค.ศ. 2040 สามารถถูกบรรเทาลงผ่านการกระจายความเสี่ยงในช่วงเวลาที่ขยายออกไปให้นานขึ้น

“ในระยะยาว เรามุ่งทำให้การช่วยเหลือเงินบำนาญตามกฎหมายครอบคลุมงานทุกประเภท ด้วยเหตุนี้ เราจึงควรยึดสองตัวชี้วัดอันได้แก่ รายได้และจำนวนปีที่ทำงาน ให้ยังคงเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนดระดับเงินบำนาญ” (Hamburg Programme 2007: 59)

อันดับสอง: เพิ่มค่าจ้าง

อีกทางแก้คือการเพิ่มค่าจ้าง สิ่งนี้จะทำสำเร็จได้อันดับแรกต้องมีการเพิ่มศักยภาพการผลิตก่อน ด้วยเหตุนี้ การลงทุนในการศึกษาและพัฒนาทักษะจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 สัดส่วนรายได้มวลรวมจากงานพึ่งพาที่คิดเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ หรือที่เราเรียกว่า สัดส่วนค่าจ้าง (wage ratio) ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องในเยอรมนี แม้จะมีการเพิ่มศักยภาพการผลิตจวบจนวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจปะทุขึ้น สาเหตุของปัญหาไม่ได้อยู่ที่ภาวะภาษีที่เพิ่มขึ้นดังที่หลายคนกล่าวอ้าง สัดส่วนสุทธิ (net ratio) หรือสัดส่วนระหว่างค่าจ้างสุทธิและค่าจ้างมวลรวมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 67 ในขณะที่ส่วนของภาษีและเงินสมทรมีอัตราขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่ที่ประมาณร้อยละ



ที่มา: Statistisches Bundesamt (2012d)

รูปที่ 16: สัดส่วนค่าจ้างและสัดส่วนสุกรีในเยอรมนี

หมายเหตุ: ใน ค.ศ. 1999 สัดส่วนสุกรีคือประมาณร้อยละ 66 และใน ค.ศ. 2011 คือร้อยละ 66.4 ในช่วงเวลาเดียวกัน สัดส่วนของค่าจ้างในรายได้ประชาชาติลดลงจากร้อยละ 71 เป็นร้อยละ 67 ในขณะที่ภาวการณ์ยังอยู่ในระดับที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลง ค่าจ้างกลับลดต่ำลงเมื่อเทียบกับพัฒนาการของรายได้รูปแบบอื่น (รายได้จากสินทรัพย์และรายได้จากการประกอบการ)

33 ในอีกด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่ารายได้จากสินทรัพย์และรายได้จากการประกอบการ (corporate and capital income) เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

เพราะฉะนั้น ระบบเงินบำนาญจากเงินสมทบของเยอรมนีจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาผ่านการเพิ่มค่าจ้าง หากเปรียบเทียบกับประเทศยุโรปอื่นๆ แล้ว ค่าจ้างในภาคบริการของเยอรมนีถือว่าต่ำมาก ควรมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในหมู่ภาคธุรกิจที่ต่างกัน อีกทั้งยังช่วยค้ำประกันเงินบำนาญในอนาคตด้วย

รายได้จากสินทรัพย์
และรายได้จากการ
ประกอบการ

การทำให้โลกแห่ง
การทำงานมีความเป็น
มนุษย์มากขึ้น
(humanisation of the
world of work)

วิธีบรรเทาปัญหาอีกทางหนึ่งคือการเพิ่มรายได้จากสินทรัพย์และรายได้จากการประกอบการในงบช่วยเหลือเงินบำนาญตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะรายได้ทั้งสองเพิ่มสูงขึ้นมากในไม่กี่ปีที่ผ่านมา การเพิ่มฐานภาษีของรายได้ส่วนนี้สามารถนำไปสู่การยกระดับเงินบำนาญขั้นต่ำให้สูงขึ้น มันจะไปช่วยชดเชยส่วนที่ลดลงของบำนาญอันเกิดจากรายได้ที่ลดลง โดยเฉพาะในหมู่ผู้มีรายได้เฉลี่ยและรายได้ต่ำ

จำเป็นต้องมีมาตรการช่วยทำให้ผู้คนสามารถขยายชีวิตการทำงานของตนได้อย่างราบรื่นควบคู่ไปกับการขยายอายุเกษียณ ต้องมีการปรับเปลี่ยนบริบทเงื่อนไขการทำงานให้สอดคล้องกับคนทำงานสูงอายุ (การทำให้โลกแห่งการทำงานมีความเป็นมนุษย์มากขึ้น)

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหากีกล่าวมาทั้งหมดมีความหมายว่าอย่างไร

- การเพิ่มขึ้นของเงินบำนาญขั้นต่ำผ่านเงินอุดหนุนจากภาษีเพื่อเพิ่มความมั่นคงในชีวิตผู้สูงอายุ (เช่น จากการเก็บภาษีรายได้จากสินทรัพย์และการประกอบการ)
- เพิ่มจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบเข้าระบบเงินบำนาญตามกฎหมาย
- เสถียรภาพกองทุนเงินบำนาญภาคบังคับ (เงินบำนาญ “รีสเตอร์” ภาคบังคับ) โดยไม่เพิ่มสัดส่วนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรมีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากขึ้น หรือยกเลิกเงินบำนาญแบบรีสเตอร์
- สนับสนุนการจ้างงานในหมู่ผู้หญิง ผ่านการพยายามทำให้ชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัวของพวกเขาสอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน
- เพิ่มศักยภาพการผลิตด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและการฝึกพัฒนาทักษะขั้นสูง การวิจัย และวิทยาศาสตร์
- การทำให้โลกแห่งการทำงานมีความเป็นมนุษย์มากขึ้น

7.4 การให้บริการทางด้านสุขภาพ

ไดอานา ออกเนย์โนวา และอเล็กซานเดอร์ เพทริง

ประเด็นหลักในบทนี้:

- กล่าวถึงสาระสำคัญของระบบให้บริการทางด้านสุขภาพในเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร
- ระบุจุดอ่อนและจุดแข็งของระบบให้บริการทางด้านสุขภาพทั้งสามระบบ
- อภิปรายแนวทางการปฏิรูประบบให้บริการทางด้านสุขภาพของเยอรมนี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องการให้เงินสนับสนุน

ในยุโรป เมื่อเวลาผ่านไป รูปแบบการให้บริการทางด้านสุขภาพได้พัฒนาจนแตกต่างกัน เราสามารถแบ่งรูปแบบออกเป็นสองแบบโดยมีข้อแตกต่างพื้นฐานตรงที่รูปแบบแรกเป็นระบบที่บริหารจัดการโดยรัฐและมีเงินภาษีเป็นแหล่งเงินสนับสนุนหลัก อาทิ การให้บริการด้านสุขภาพแห่งชาติอังกฤษ (UK National Health Service–NHS) รูปแบบที่สองเป็นระบบประกันสังคม โดยเยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ใช้ระบบนี้¹⁶

รูปแบบองค์กรและลักษณะสำคัญของการให้บริการทางด้านสุขภาพสองแบบ

ระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ (National health service)	<ul style="list-style-type: none">• ประชากรทุกคนสามารถเข้าถึงสถาบันทางการแพทย์ของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย• เงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากภาษี• ผู้ให้บริการส่วนใหญ่เป็นองค์กรภาครัฐ
รูปแบบประกันสังคม (Social insurance model)	<ul style="list-style-type: none">• ประกันภาคบังคับที่ครอบคลุมหลายด้าน• เงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของลูกจ้างและนายจ้าง• ผู้รับประกันสุขภาพเป็นทั้งองค์กรเอกชนและภาครัฐ• ผู้ให้บริการเป็นทั้งองค์กรเอกชนและภาครัฐ

¹⁶ ประเทศยุโรปบางประเทศใช้ระบบผสม ยกตัวอย่างเช่น ใช้ระบบที่มีแหล่งเงินทุนจากทั้งภาษีและเงินสมทบประกันความมั่นคงทางสังคม

สองรูปแบบ: ระบบของภาครัฐและระบบประกันสังคม

ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของเยอรมนี

1883: กฎหมาย
เกี่ยวกับการประกัน
สุขภาพของคนงาน

รูปแบบการให้บริการด้านสุขภาพของเยอรมนีเริ่มมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1883 รัฐได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสุขภาพของคนงานซึ่งมีลักษณะเป็นระบบประกันสุขภาพภาคบังคับสำหรับคนงานที่มีรายได้ในระดับที่กำหนดไว้ ทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ระบบประกันภาคบังคับระบุจะกลายเป็นสมาชิกโครงการประกันสุขภาพตามที่กฎหมายกำหนดที่ตั้งไว้สำหรับวิชาชีพแต่ละแขนง

โครงสร้าง:
กระจายอำนาจและเป็น
สหพันธรัฐ-สถาบันที่
ไม่ใช่รัฐมีความเข้มแข็ง

ในปัจจุบัน ระบบประกันสุขภาพของเยอรมนีมีลักษณะกระจายอำนาจ และเป็นสหพันธรัฐ กล่าวคือ สิ่งที่โดดเด่นของระบบนี้คือสถาบันที่ไม่ใช่รัฐ (บริษัท-corporatist) จำนวนมากอยู่ในจุดที่ได้เปรียบ ยกตัวอย่างเช่น หากดูฝ่ายผู้ให้บริการ ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในระบบประกันสุขภาพคือสมาคมแพทย์และทันตแพทย์ ในฝ่ายของผู้ซื้อประกัน กองทุนเงินประกันสุขภาพ และสมาคมที่ดูแลรับผิดชอบคือตัวแสดงหลัก

การดูแลผู้ป่วยนอก
(Outpatient care)

การดูแลทางการแพทย์สำหรับผู้ป่วยนอกคือภาคส่วนที่สถาบันบริษัทเหล่านี้มีอิทธิพลและบทบาทมากที่สุด (Busse/Riesberg 2005) กล่าวคือ สมาคมแพทย์ในแต่ละรัฐเฉพาะถิ่นจะต่อรองกับฝ่ายกองทุนเรื่องแพคเกจค่าชดเชย ซึ่งกองทุนนี้จะกระจายในหมู่สมาชิกตามหลักเกณฑ์กลางของส่วนกลางโดยมีการปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทภูมิภาค โดยทั่วไปแล้ว ค่าตอบแทนสำหรับแพทย์และผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับประเภทของการบริการสุขภาพ มีการตั้งเพดานค่าตอบแทนจากการให้บริการ

การดูแลผู้ป่วยใน
(Inpatient care)

การดูแลทางการแพทย์สำหรับผู้ป่วยในมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนสองแหล่ง แผนการลงทุนถูกวางโดยรัฐบาลเฉพาะถิ่นและต่อมารัฐบาลกลางจะร่วมให้ทุนสนับสนุน ในขณะที่รายจ่ายสำหรับการดำเนินการและต้นทุนในการบำรุงรักษามีแหล่งที่มาจากกองทุนประกันสุขภาพ หลังจากที่เยอรมนีได้นำระบบกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (diagnosis-related groups-DRG) ของออสเตรเลียมาปรับใช้ใน ค.ศ. 2004 ระบบนี้ประกอบไปด้วยรายจ่ายด้านการดำเนินการในโรงพยาบาลเป็นหลัก (WHO 2006)

ระบบประกันสุขภาพตามกฎหมาย (statutory health insurance)

ระบบประกันสุขภาพของเยอรมนีแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ อันได้แก่ กองทุนที่ถูกระบุตามกฎหมายและกองทุนของประกันสุขภาพเอกชน ประกันสุขภาพตามกฎหมาย (GKV) มีแหล่งเงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบประกันก่อน ค.ศ. 2005 เงินสมทบจะถูกเรียกเก็บจากทั้งลูกจ้างและนายจ้างในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน แต่หลังจากนั้น ลูกจ้างและผู้กินบ้านาญจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมอีกร้อยละ 0.9 อื่นๆ ลูกและคู่สมรสที่ไม่มีรายได้จากการจ้างงานสามารถเป็นผู้ร่วมประกันได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ดังนั้นภายใต้กรอบ GKV นี้จึงมีการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งและทรัพยากรในลักษณะที่เอื้อต่อคนในครอบครัว

ในเยอรมนี ร้อยละ 86 ของประชากรทั้งหมดมีประกันสุขภาพตามกฎหมาย (GKV) คู่คุ้มครอง กฎหมายระบุให้คนงานคอปกน้ำเงินและลูกจ้างที่มีรายได้ประจำปีมากกว่าที่กำหนดไว้ (เกณฑ์ประกันภาคบังคับ) ต้องเป็นสมาชิกกองทุนประกันสุขภาพ ใน ค.ศ. 2009 เกณฑ์ดังกล่าวกำหนดว่ารายได้มวลรวมต่อเดือนคือ 4,050 ยูโร

ในปัจจุบันมีกองทุนประกันสุขภาพตามกฎหมาย 145 กองทุน (มีนาคม 2012) ตั้งแต่ ค.ศ. 1996 ผู้ประกันตนสามารถเลือกกองทุนของตนเองได้อย่างเสรี โครงสร้างสมาชิกภาพของแต่ละกองทุนประกันสุขภาพแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงินสมทบที่ได้รับและโครงสร้างเกี่ยวกับโรคที่วางไว้แตกต่างกัน

หลังจากผ่านช่วงลองผิดลองถูกมาระดับหนึ่ง มีการริเริ่มสิ่งที่เรียกว่า ค่าชดเชยความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องโรคร้าย (morbidity-based risk structure compensation “Morbi-RSA”) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างกองทุนที่หลากหลาย ภายใต้กรอบที่วางไว้ ผู้ประกันตนแต่ละคนจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสุขภาพโดยมีอัตราพื้นฐานเดียวซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยของรายจ่ายต่อหัว อัตราเดียวที่ถูกกำหนดไว้นี้จะขึ้นหรือลงในลักษณะที่สอดคล้องกับอายุและเพศสภาพ ผู้ประกันตนบางคนต้องจ่ายเงินเพิ่มจากอัตราข้างต้นในกรณีที่มีโรคเรื้อรังหรือร้ายแรงอันนำไปสู่ต้นทุนรายจ่ายที่เกินค่าเฉลี่ย

การแบ่งกองทุน
ประกันสุขภาพ

ร้อยละ 86 มีประกัน
สุขภาพคู่คุ้มครอง

เลือกกองทุนประกัน
สุขภาพได้อย่างเสรี

“Morbi-RSA”

ตั้งแต่ ค.ศ. 2009:
ระบบประกันสุขภาพ
ภาคบังคับ

เป้าหมายของการปฏิรูประบบเงินค่าชดเชยความเสี่ยงนี้คือการพัฒนาเป้าหมายของการจัดสรรกระจายทรัพยากรของระบบเดิมที่เป็นอยู่ มันช่วยลดแรงจูงใจให้ประกันเลือกแต่ผู้ประกันที่มีความเสี่ยงที่ดี (good risk) เท่านั้น ตามกรอบของกองทุนประกันสุขภาพแล้ว คนที่ป่วยเรื้อรัง โดยโรคของเขาเป็นหนึ่งใน 80 โรคที่ระบุไว้ จะไม่ตกอยู่ในสภาวะความเสี่ยงทางการเงินสูงอีกต่อไป

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างที่มีรายได้เกินเกณฑ์ที่ประกันสุขภาพภาคบังคับกำหนดมาเป็นเวลาสามปีติดต่อกันรวมไปถึงคนทำงานอิสระไม่ต้องเข้าระบบ GKV พวกเขาสามารถจ่ายเงินสมทบเข้า GKV โดยสมัครใจหรือเลือกประกันของเอกชนก็ได้ ผลจากการปฏิรูประบบบริการด้านสุขภาพใน ค.ศ. 2007 คือตั้งแต่เดือนมกราคม 2009 เป็นต้นมา ผู้ที่อาศัยในเยอรมนีล้วนแต่ต้องซื้อประกันสุขภาพกันทุกคน

ใน ค.ศ. 2007 รัฐบาลผสมระหว่างพรรค CDU/CSU และ SPD ได้ร่วมกันออกกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประกันสุขภาพตามกฎหมาย (GKV-WVG) นี่คือนโยบายที่สะท้อนการพบกันครั้งทางระหว่างข้อเสนอของ SPD เรื่อง “ประกันของพลเมือง (citizens’ insurance)” และของ CDU ที่ใช้แนวทาง “health premium” หรือที่รู้จักกันว่า เบี้ยประกันต่อหัว (capitation fee)¹⁷

กองทุนประกันสุขภาพแบบใหม่จะรวบรวมเงินสมทบจากกลุ่มคนทำงาน

ค่าชดเชยความเสี่ยงจากโรคร้าย (Morbidty-based risk structure compensation) มีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลในหมู่กองทุนประกันสุขภาพ โดยเฉพาะกองทุนที่มีผู้ประกันตนจำนวนมากเป็นโรคที่ต้องใช้ต้นทุนการรักษาสูง “โรคร้าย (Morbidty)” มาจากภาษาละตินว่า “morbidus” หมายถึง “ป่วย” ในอดีต กองทุนประกันสุขภาพจะคำนวณเงินชดเชย (จนถึง ค.ศ. 2002) โดยพิจารณาอายุ เพศสภาพ และข้อจำกัดในความสามารถในการทำงาน ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา มีการเปิดโปรแกรมพิเศษให้ผู้ที่เป็นโรคเรื้อรังเข้าร่วมได้ บัดนี้ ระบบค่าชดเชยความเสี่ยงแบบใหม่นี้ได้ระบุโรคเรื้อรังและร้ายแรง 80 โรค ซึ่งจะมีการออกเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมเข้ากองทุน

กองทุนดูแลสุขภาพ:
การพบกันครั้งทาง
ระหว่างข้อเสนอระบบ
ประกันของพลเมือง
และประกันสุขภาพ
แบบพรีเมียม

เงินสนับสนุนจากภาษี:
ความเป็นธรรมในการ
จัดสรรกระจายความ
มั่งคั่งที่ดีกว่า

¹⁷ ดูบทที่ 6 (จุดยืนของแต่ละพรรคเรื่องนโยบายทางสังคม)

อันได้แก่ ลูกจ้างและนายจ้างของพวกเขา แต่ยังมีเงินสนับสนุนจากภาษีเพิ่มเติมจากยอดข้างต้นนี้อีก ซึ่งแต่ละปีเพิ่มสูงขึ้นแตะยอด 14 พันล้านยูโร ระบบภาษีนี้นั้นมีลักษณะตรงกันข้ามกับการเรียกเก็บเงินสมทบ มันมีอัตราก้าวหน้าและด้วยเหตุนี้เงินสนับสนุนจากภาษีจะช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมในการจัดสรรกระจายความมั่งคั่งและขยายฐานเงินทุนสนับสนุนกองทุนประกันสุขภาพ (Greß/Wasem 2008; ดูบทที่ 7.1 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษี)

ก่อน ค.ศ. 2009 กองทุนประกันสุขภาพเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนหรือลูกจ้างโดยตรง กองทุนดูแลสุขภาพ (health care fund) จะรวบรวมเงินสมทบ GKV เป็นส่วนใหญ่¹⁸ เงินจัดสรรจาก

รูปแบบประกันสุขภาพฟรีเมื่อมี ซึ่ง เป็นวิสัยทัศน์ของ CDU/CSU ยังคงไว้ซึ่งการแบ่งแยกระหว่างประกันตามกฎหมายและประกันของเอกชน มีเพียงข้อเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงเรื่องกองทุนประกันสุขภาพตามกฎหมาย ในอนาคตผู้ประกันตนทุกคนจะจ่ายเงินในอัตราเดียวเข้ากองทุนประกันสุขภาพของพวกเขา ผู้มีรายได้ต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนจากภาษีในการจ่ายเบี้ยประกัน รูปแบบนี้มุ่งจะแยกเงินสมทบประกันสุขภาพออกจากต้นทุนแรงงาน และถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านค่าชดเชยทางสังคมไปยังการเก็บภาษีรัฐและระบบถ่ายโอนเงิน

ข้อเสนอให้มี ประกันของพลเมือง (citizens' insurance) ของ SPD ยังคงไว้ซึ่งการมีเงินสมทบสนับสนุนระบบดูแลสุขภาพ ทว่าเรียกร้องให้ขยายฐานการเงินให้กว้างขึ้น ระบบประกันสุขภาพแบบบังคับ (GKV) ควรขยายให้ครอบคลุมพลเมืองทุกคน เพราะในปัจจุบันยังมีการกีดกันคนบางกลุ่ม อาทิ คนทำงานอิสระหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ควรยกเลิกการตั้งเพดานประเมินเงินสมทบ ฐานของเงินสมทบจะถูกขยายให้กว้างขึ้นผ่านการคำนวณถึงรายได้ทุกรูปแบบ เช่น รายได้จากค่าเช่า ค่าตอบแทนจากดอกเบี้ยหรือสินทรัพย์ จะมีการยกระดับเกณฑ์การประเมินเงินสมทบให้สูงขึ้น กองทุนประกันสุขภาพทั้งตามกฎหมายและของเอกชนจะให้ประกันของพลเมืองและเราสามารถเลือกที่จะทำประกันกับที่ใดได้อย่างเสรี ข้อแตกต่างด้านโครงสร้างของผู้ประกันตนจะถูกชดเชยโดยระบบค่าชดเชยความเสี่ยง

¹⁸ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเปลี่ยนผ่าน เงินสมทบจะยังคงถูกเรียกจ่ายเข้ากองทุนประกันสุขภาพซึ่งจะถูกส่งต่อไปยังกองทุนดูแลสุขภาพ

กองทุนดูแลสุขภาพจะเข้ากองทุนประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกันตน โดยมีอัตราเดี่ยวดต่อหัวพร้อมการเพิ่มหรือลดเพื่อให้สอดคล้องกับอายุ เพศสภาพ และความเสี่ยง จะเห็นได้ว่าระบบข้างต้นได้บูรณาการให้ระบบชดเชยความเสี่ยงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนดูแลสุขภาพและพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1994

อัตราสมทบถูกกำหนด

ในแต่ละปี รัฐบาลจะกำหนดอัตราสมทบ ในเดือนมีนาคม 2012 ร้อยละของรายได้จะเข้าประกันภาคบังคับ เกณฑ์ประเมินเงินสมทบกำหนดให้อยู่ที่ 3,825 ยูโรต่อเดือน (มีนาคม 2012) ถ้าหากผู้ประกันตนจ่ายเงินเกินจำนวนดังกล่าว ส่วนที่เกินมาจะไม่ถูกนำมาคิดคำนวณประกอบ

โอกาสของการเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมที่มีปริมาณจำกัด

ถ้าหากการจัดสรรกองทุนประกันสุขภาพตามกฎหมายประสบปัญหาด้านการเงินที่ไม่เพียงพอ กองทุนสามารถเรียกเงินสมทบเพิ่มเติมจากผู้ประกันตนได้ ส่วนที่เพิ่มเติมมานั้นไม่เกี่ยวข้องกับรายได้มาตั้งแต่ ค.ศ. 2011 และไม่มีกำหนดเกณฑ์ตายตัว ในกรณีที่เงินสมทบเพิ่มเติมโดยเฉลี่ยแล้วมากกว่าร้อยละ 2 ของเงินสมทบที่มาจากรายได้ จะมีการชดเชยโดยเงินภาษีกองทุนสำหรับลดภาระภาษีสามารถช่วยคืนเงินบางส่วนจากเงินสมทบได้

GKV: สิทธิในการได้รับบริการที่เหมือนกัน

ไม่ว่าผู้ประกันตนจะอยู่ในสถานะใดในระบบประกัน ไม่ว่าจะระดับเงินสมทบหรือระยะเวลาประกันจะมากน้อยเพียงใด สมาชิก GKV และสมาชิกในครอบครัวร่วมประกันที่พึ่งตนเองไม่ได้จะมีสิทธิได้รับบริการที่เหมือนกันเมื่อจำเป็น

ประกันสุขภาพเอกชน (PKV)

ร้อยละ 11 ใช้ประกันเอกชน

ในเยอรมนี รวร้อยละ 11 ของประชากรทั้งหมดใช้ประกันของเอกชน (พฤศจิกายน 2011) ในกรณีการประกันของเอกชน (PKV) เบี้ยประกันจะถูกคำนวณโดยอิงกับขอบเขตของการให้บริการ สุขภาพโดยทั่วไปของคนจะทำประกัน เพศสภาพ และอายุในขณะนั้น กล่าวได้ว่าอัตรา PKV จะถูกกำหนดในทิศทางที่สอดคล้องกับความเสี่ยงด้านการประกันภัยของแต่ละคน

ตรงกันข้ามกับ GKV ซึ่งวางอยู่บนหลักการจ่ายแบบไม่มีการกันเงินสำรองหรือตั้งกองทุน (pay-as-you-go) (กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้บริการของประกันมีเงินสนับสนุนจากรายได้เงินสมทบในปีเดียวกัน) กองทุนประกัน

สุขภาพเอกชนมีข้อผูกมัดต้องสะสมเบี้ยสำรองผู้สูงอายุ (กองทุน) ซึ่งผู้ประกันตนสามารถย้ายกองทุนติดตัวไปด้วยเมื่อเปลี่ยนผู้ให้ประกันตั้งแต่ ค.ศ. 2009 แต่มีการจำกัดอยู่ในระดับเบี้ยประกันขั้นพื้นฐาน

เมื่อเทียบกับ GKV แล้ว PKV มีขอบเขตการให้บริการด้านสุขภาพที่กว้างกว่า เบี้ยประกันก็น่าดึงดูดมากกว่าเงินสมทบของ GKV โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุน้อยและสุขภาพดี รวมไปถึงคนโสดที่มีฐานะ เราสามารถอธิบายที่มาที่ไปได้โดยนำไปเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรกระจายทรัพยากรทางสังคมในหมู่ผู้ประกันตนตามกฎหมายและผู้ประกันตนของเอกชน

เนื่องจากคนที่มีประกันสุขภาพของเอกชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้มากกว่าค่าเฉลี่ยและมีความเสี่ยงด้านสุขภาพต่ำ PKV จึงสามารถดักดวงผลประโยชน์จากโครงการประกันสุขภาพที่มีความเป็นปึกแผ่นด้านการเงิน ทั้งรายรับที่สูงกว่าและ “ความเสี่ยงที่ดี” ผู้ประกันตนเอกชน อาทิ เจ้าหน้าที่รัฐ คนทำงานอิสระ และผู้มีรายได้สูงกลายเป็นกลุ่มที่ทำกำไรได้ดี พวกเขาสามารถจ่ายค่าบริการตามราคาปกติ อีกทั้งยังสามารถทำเรื่องคืนเงินได้อีกด้วย เงื่อนไขเหล่านี้กลายเป็นแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการเลือกปฏิบัติต่อผู้ป่วยที่ทำประกันเอกชนในลักษณะที่ดีกว่า (Walendzik 2009)

ในขณะที่ GKV อนุญาตให้สมาชิกครอบครัวที่ไม่มีรายได้และพึ่งตนเองไม่ได้สามารถร่วมประกันโดยปราศจากเงินสมทบเพิ่มเติม ผู้ประกันตน PKV แต่ละคนจะต้องจ่ายเบี้ยประกันแยกเป็นรายบุคคล ผู้ประกันตน PKV ไม่สามารถเปลี่ยนกลับไปทำประกัน GKV ได้เสมอไป พวกเขาจะสามารถเปลี่ยนได้ก็ต่อเมื่อเขาถูกเรียกเก็บเงินสมทบ (เช่น หลังจากที่ถูกเลิกทำงานอิสระและเริ่มทำงานพึ่งพา) เมื่อเขาอายุต่ำกว่า 55 ปี และมีรายได้ต่ำกว่าที่เกณฑ์ประกันภาคบังคับ GKV กำหนด

ตั้งแต่ ค.ศ. 2009 ผู้ให้ประกันเอกชนต้องกำหนดเบี้ยประกันขั้นขั้นต่ำพร้อมขอบเขตการให้บริการซึ่งสอดคล้องกับขอบเขตของ GKV และต้องไม่สูงกว่าเงินสมทบเฉลี่ยของ GKV (ประมาณ 592 ยูโรต่อเดือนใน ค.ศ. 2012) อย่างไรก็ตาม ผู้ทำประกัน PKV และผู้ทำประกัน GKV โดยสมัครใจสามารถเปลี่ยน

การให้บริการที่ดีกว่า:
อันเป็นผลมาจาก
“ความเสี่ยง” ที่ดีกว่า

สมาชิกครอบครัวที่พึ่ง
ตนเองไม่ได้ต้องทำ
ประกัน PKV แยก

ตั้งแต่ ค.ศ. 2009: ต้อง
มีอัตราเบี้ยประกันขั้น
พื้นฐาน

มาจ่ายเบี้ยประกันขั้นต่ำที่วันนี้ภายใต้สภาวะการณ์บางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอายุและเพศสภาพของผู้ประกันตน

ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของเนเธอร์แลนด์

เหมือนกับระบบ
เยอรมนี

ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของเนเธอร์แลนด์นั้นเหมือนกับของเยอรมนี ลักษณะสำคัญของระบบประกันสังคมของทั้งสองประเทศได้แก่ การเน้นเงินสมทบที่สอดคล้องกับรายได้ การให้ผู้ประกันตนมีเสรีภาพในการเลือกประกัน การเป็นระบบที่มีผู้ให้ประกันเอกชนขนาดใหญ่ และแพคเกจการให้บริการที่ครอบคลุมหลายด้านที่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจน เราสามารถอธิบายได้อย่างง่ายด้ายว่าทำไมทั้งสองระบบจึงเหมือนกัน นั่นคือ เนเธอร์แลนด์ริเริ่มระบบการให้บริการด้านสุขภาพใน ค.ศ. 1941 และมีระบบของเยอรมนีเป็นต้นแบบ (Greß et al. 2006) เนเธอร์แลนด์ปฏิรูประบบครั้งล่าสุดใน ค.ศ. 2006

ระบบการให้บริการ
ด้านสุขภาพ:
สามเสาหลัก

ระบบประกันสุขภาพของเนเธอร์แลนด์ประกอบไปด้วยสามเสาหลัก การปฏิรูปครั้งใหญ่เมื่อ ค.ศ. 2006 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเสาแรก (ประกันด้าน การดูแลสุขภาพระยะยาว-care and long-term insurance) และเสาที่สาม (ประกันเพิ่มเติมของเอกชน-private additional insurance) เรียกได้ว่าการปฏิรูปเกี่ยวข้องกับเสาหลักที่สองโดยตรง กล่าวคือ ก่อนการปฏิรูป เสาหลักที่สองประกอบไปด้วยระบบประกันสังคมภาคบังคับ (ตามกฎหมาย) และระบบประกันรอบด้านของเอกชน (private comprehensive insurance) ลูกจ้างและคนทำงานอิสระต้องออกจากโครงการประกันสังคมภาคบังคับและเปลี่ยนเป็นระบบประกันรอบด้านของเอกชนเมื่อเขามีรายได้มากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การปฏิรูปส่งผลให้เกิดระบบประกันสุขภาพรูปแบบเดียว บัดนี้ ผู้ให้ประกันสุขภาพสังคมและเอกชน (social and private health insurer) ต่างแข่งขันภายใต้ระบบประกันเดียวกัน

ตั้งแต่ ค.ศ. 1996:
กรอบการแข่งขัน
ระหว่างกองทุน
สังคมและเอกชน

กองทุนประกันสุขภาพก็เช่นเดียวกัน กองทุนเหล่านี้ต้องทำสัญญาและไม่สามารถปฏิเสธผู้สมัครได้ อีกทั้งไม่สามารถเรียกเบี้ยประกันความเสี่ยงเองได้เพราะถูกบูรณาการเข้าไปอยู่ภายใต้โครงการค่าชดเชยความเสี่ยงด้าน

โรคภัย อื่นๆ กองทุนประกันสุขภาพสามารถกำหนดเบี้ยประกันแก่ผู้ประกันตนในระดับที่แตกต่างกันได้ นอกจากนี้ยังมีข้อผูกพันประกันโดยทั่วไป

แหล่งเงินทุนนั้นมาจากเงินสมทบที่เกี่ยวข้องกับรายได้ทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง (ประมาณ 1100 ยูโรต่อปี) รัฐช่วยอุดหนุนส่วนที่เป็นเงินสมทบสำหรับเด็กและวัยรุ่น รวมไปถึงเงินอุดหนุนด้านการดูแลสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย

แรกเริ่มเดิมที การปฏิรูปส่งผลให้คนพร้อมจะเปลี่ยนผู้ให้ประกัน ราวหนึ่งในห้าของผู้ประกันตนในเนเธอร์แลนด์เปลี่ยนประกันของตน การเลือกประกันใหม่ของพวกเขายู่บนฐานของความต้องการความมั่นคง พวกเขาจะเสี่ยงเบี้ยประกันที่สูง และประมาณร้อยละ 95 ของผู้ประกันตนทั้งหมดมีประกันเอกชนเพิ่มเติมเนื่องจากประกันส่วนนี้คุ้มครองเฉพาะบริการขั้นพื้นฐาน

เราจะอภิปรายเกี่ยวกับระบบประกันสุขภาพที่แข่งขันกันซึ่งก้าวข้ามการแบ่งแยกระหว่างประกันสุขภาพตามกฎหมายและประกันของเอกชน เพื่อพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพของเยอรมนีระยะกลางและระยะยาว

สหราชอาณาจักร

การให้บริการด้านการดูแลสุขภาพในสหราชอาณาจักรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนกลางมาเป็นเวลานานแล้ว หน้าที่พันธกิจต่างๆ ในระบบบริการด้านสุขภาพจะถูกลงแผน กำหนดทิศทาง และควบคุมดูแลโดยศูนย์บริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (NHS) ซึ่งตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1948 NHS ได้รับเงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากภาษีและบริหารโดยรัฐ พลเมืองทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายในการได้รับการคุ้มครองโดย NHS

ผู้ที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักรทุกคนมีสิทธิเข้าถึงการให้บริการด้านการดูแลสุขภาพไม่ว่าจะมีสัญชาติใดหรือรายได้ระดับใด การให้บริการขั้นพื้นฐานประกอบไปด้วยบริการแพทย์ทั่วไปและผู้เชี่ยวชาญ การรักษาผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน รวมไปถึงการส่งตัวไปยังสถานดูแล

ระบบบริการด้านสุขภาพได้รับเงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากรายรับภาษี โดยมีเอกชนร่วมจ่ายด้วย ซึ่งครอบคลุมการบริการทางการแพทย์และทันต-

เงินทุนสนับสนุนมาจากเงินสมทบเป็นหลัก

แนวทางการปฏิรูปสำหรับเยอรมนี

ศูนย์บริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service–NHS) เป็นองค์กรบริหารจัดการส่วนกลาง

สิทธิสำหรับผู้อยู่อาศัยทุกคน

แพทย์เป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีแหล่งเงินจากเงินสมทบประกันสังคมแห่งชาติ ซึ่งจ่ายโดยคนทำงานอิสระ ลูกจ้างและนายจ้างฟิงฟา การรักษาผู้ป่วยโดยทั่วไปแล้วไม่เสียค่าใช้จ่ายใด

เครือข่าย GPs

องค์กรชื่อ Primary Care Trusts (PCT) มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการการให้บริการ เครือข่ายแพทย์ทั่วไป 151 เครือข่ายรับผิดชอบการให้การดูแลด้านสุขภาพแก่ประชากรประมาณ 340,000 คน PCTs มีหน้าที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับบริการด้านสุขภาพในเขตพื้นที่ของตนและดูแลการช่วยเหลืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง พวกเขาได้รับเงินสนับสนุนมากกว่าร้อยละ 75 ของงบการบริการด้านสุขภาพและยังทำข้อตกลงกับสถานดูแลประจำเทศบาลทรัสต์ NHS และสถาบันที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ใกล้เคียง รวมไปถึงผู้ให้บริการเอกชนและเชิงกฤษฎด้วย

แพทย์ทั่วไป:
การดูแลพื้นฐานและ
ส่งต่อ (ผู้ป่วย)

แพทย์ทั่วไป (general practitioners-GPs) เป็นผู้ให้บริการขั้นพื้นฐาน แพทย์ประเภทนี้ส่วนใหญ่แล้วเปิดคลินิกส่วนตัวและมีบทบาทหลักในฐานะเป็น คนคุมด่านหน้า (gatekeeper) ที่ทำหน้าที่คัดกรองและส่งตัวผู้ป่วยไปยังผู้เชี่ยวชาญลำดับถัดไปในระบบบริการสุขภาพ¹⁹ โรงพยาบาลได้รับเงินทุนทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการให้บริการและที่เกี่ยวกับข้อตกลง งบโดยรวมถูกจำกัดและควบคุมโดยข้าราชการประจำกระทรวงจากส่วนกลางและกระทรวงสาธารณสุขของอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ

ทางเลือกที่จำกัด
สำหรับผู้ป่วย

ผู้ป่วยมีทางเลือกที่จำกัด เสรีภาพในการเลือกแพทย์ถูกกำหนดให้เป็นไปภายใต้ขอบเขตของกรอบการอยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ป่วยจะถูกกำหนดให้มีแพทย์ทั่วไปของตนไว้ล่วงหน้า แต่เขาสามารถเลือกไปรักษาในโรงพยาบาลอื่นๆ ที่มีรายชื่ออยู่ในพื้นที่ การมีทางเลือกนี้มีเป้าหมายเพื่อลดเวลาการรอรักษาลง

สหราชอาณาจักร:
ค่าใช้จ่ายในระบบดูแล
สุขภาพค่อนข้างต่ำ
ในเชิงเปรียบเทียบ

ระบบสุขภาพอังกฤษประสบปัญหาขาดเงินทุนและส่งผลให้เวลาการรอรักษายาวนาน หากเทียบกับ GDP ค่าใช้จ่ายในระบบดูแลสุขภาพของสหราชอาณาจักร

¹⁹ แพทย์ทั่วไปคือคนที่ผู้ป่วยจะพบเป็นคนแรกและมีหน้าที่ส่งต่อผู้ป่วยไปยังผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

อาณาจักรนั้นถือได้ว่าค่อนข้างต่ำ ใน ค.ศ. 2010 เยอรมนีใช้งบร้อยละ 11.6 ของ GDP สำหรับสนับสนุนการบริการสุขภาพ ในขณะที่สหราชอาณาจักรใช้เพียงร้อยละ 9.6 ซึ่งมากกว่าของกลุ่ม OECD โดยเฉลี่ยเพียงเล็กน้อย นั่นคือร้อยละ 9.5 (OECD 2012) ด้วยเหตุนี้ การรักษาผู้ป่วยในจึงประสบปัญหาติดขัดชะงักงัน สาเหตุหลักคือการขาดงบประมาณและกฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงการบริการที่เป็นปัญหา

การริเริ่มผ่านแผนการชื่อ “แผน NHS-แผนสำหรับการลงทุน แผนสำหรับการปฏิรูป (The NHS Plan-A Plan for Investment. A Plan for Reform.)” ใน ค.ศ. 2000 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นแนวทางการปฏิรูปขนาดใหญ่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน แผนการดังกล่าวมุ่งเพิ่มจำนวนเตียงในโรงพยาบาล จำนวนที่ปรึกษาด้านสุขภาพระดับอาวุโสและแพทย์ทั่วไป อีกทั้งเพิ่มแผนการศึกษาสำหรับนักเรียนแพทย์ นอกจากนี้ ยังมีการขยายขอบเขตการดูแลรักษาโรคมะเร็ง พร้อมกับพัฒนาประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้ดีขึ้นผ่านระบบตรวจสุขภาพของ NHS ในช่วง ค.ศ. 2008-2009 สหราชอาณาจักรได้เพิ่มรายจ่ายด้านระบบการให้บริการด้านสุขภาพจากร้อยละ 8.8 เป็นร้อยละ 9.8 ของ GDP (ค.ศ. 2010 ร้อยละ 9.6) นับได้ว่าเป็นการเพิ่มขึ้นที่มีนัยยะสำคัญแม้จะยังต่ำกว่ารายจ่ายของเยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ก็ตาม (ดูรูปในหน้า 190)

ใน ค.ศ. 2012 รัฐบาลเสรีนิยม-อนุรักษ์นิยมในอังกฤษอนุมัติแผนการปฏิรูปซึ่งมีเป้าหมายลดค่าใช้จ่ายและกระตุ้นการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการภาครัฐและเอกชน ในอนาคต ผู้ป่วยจะสามารถเลือกแพทย์ทั่วไปของตนได้อย่างเสรี จะไม่มีการผูกติดแพทย์ทั่วไปกับครัวเรือนในเขตพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้ยังมีแผนการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการอันได้แก่ การล้มเลิก PCTs และสืบทอดงานวางยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ แพทย์ทั่วไปจะต้องรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมหรือที่เรียกว่า consortium สมาคมเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรทุนโดยสอดคล้องกับคุณภาพการรักษาพยาบาล แพทย์ทั่วไปจะได้พยายามรักษาผู้ป่วยของพวกเขาให้ดีที่สุดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของการบริการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โรงพยาบาลในอนาคตจะสามารถรับผู้ป่วยเอกชน

แนวทางปฏิรูป
เพื่อแก้ไขปัญหา
ติดขัดชะงักงัน

ได้อย่างเสรีและจะต้องแข่งขันกับผู้ให้บริการเอกชนเพื่อทำสัญญาการรักษา
กับแพทย์ทั่วไป

การเปรียบเทียบระบบการให้บริการด้านสุขภาพ

เป้าหมายสำคัญ:
ประสิทธิภาพ โอกาส
ที่เท่าเทียม และความ
ยุติธรรมบนฐานของ
ความต้องการ

การประเมินหาจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการให้บริการด้านสุขภาพ
ที่แตกต่างกันมักถูกนำไปเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่นโยบายด้านสุขภาพตั้งไว้
ระบบมักมุ่งสร้างศักยภาพและการดูแลที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ มันควรสะท้อน
หลักการโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงการบริการอีกทั้งสะท้อนความยุติธรรม
บนฐานของความต้องการ หนึ่งในผลสำเร็จของนโยบายทางสังคมในศตวรรษ
ที่ 20 คือการจัดสรรการบริการด้านสุขภาพโดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือภูมิหลัง
ทางสังคม

ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ
(efficiency) และความ
สามารถที่จะจ่าย
(affordability)

ในปัจจุบัน มีโรคภัยหลายชนิดที่สามารถรักษาให้หายได้เมื่อเทียบกับไม่
กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะเรามีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการแพทย์
ที่เจริญและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กระนั้น มันแลกมากับต้นทุนการรักษา
ที่สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ เราแทบจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยที่จะตั้งคำถามเกี่ยวกับ
ประสิทธิภาพ (efficiency) และความสามารถที่จะจ่าย (affordability) ของ
ระบบการให้บริการด้านสุขภาพ

ดัชนีคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพของประเทศในยุโรป

Health Consumer
Powerhouse (HCP)

ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 บริษัทที่ปรึกษานามว่า Health Consumer Power-
house (HCP) ได้เปรียบเทียบระบบการให้บริการด้านสุขภาพในหมู่ประเทศ
ยุโรป หรือที่เรียกว่า ดรรชนีคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพยุโรป (Euro
Health Consumer Index-EHCI) ซึ่งเป็นดรรชนีที่มีความสำคัญในทางการ-
เมืองอย่างมาก เป้าหมายของมันคือการรวบรวมข้อมูลสถิติที่เผยแพร่ใน
สาธารณะ (ข้อมูลระดับชาติ ข้อมูลของ WHO และ OECD) ด้วยบทกฎหมาย
เอกสาร บทสัมภาษณ์ ผลสำรวจ และข้อมูลจากเวทีอภิปรายของผู้เชี่ยวชาญ
เพื่อนำเสนอออกมาในลักษณะที่เป็นมิตรต่อผู้ใช้ระบบการให้บริการด้าน
สุขภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความเห็นของผู้ใช้บริการคือหัวใจสำคัญในการ

ศึกษาวิเคราะห์

ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของแต่ละประเทศในยุโรปถูกแบ่งประเภทตามฐานของ EHCI ใน ค.ศ. 2012 โดยมีด้านที่สำคัญห้าประการ อันได้แก่ สิทธิและข้อมูลของผู้ป่วย ระยะเวลาที่รอรับการรักษา ผลลัพธ์จากการรักษา ขอบเขตของการบริการด้านสุขภาพและการป้องกัน และยา ทั้งหมดนี้ครอบคลุมตัวชี้วัดสมรรถภาพ 42 ตัวชี้วัด

กรณีศึกษาคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพของยุโรป ค.ศ. 2012

	เยอรมนี	เนเธอร์แลนด์	สหราชอาณาจักร
สิทธิและข้อมูลของผู้ป่วย	117	170	160
ระยะเวลาที่รอรับการรักษา	200	200	133
ผลลัพธ์จากการรักษา	200	263	133
ขอบเขตของการบริการด้านสุขภาพ	111	163	146
ยา	76	76	81
คะแนนรวม	740	872	721
ลำดับที่	14	1	12

ที่มา: Health Consumer Powerhouse (2012)

จากฐานข้อมูล EHCI 2012 ระบบให้บริการด้านสุขภาพของเยอรมนีอยู่ในลำดับที่ 14 จาก 34 ในยุโรป ลำดับดังกล่าวสะท้อนการถอยหลังลงของเยอรมนี หากเทียบกับลำดับที่ 6 ใน ค.ศ. 2009 ที่ 5 ใน ค.ศ. 2007 และลำดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2005

ใน ค.ศ. 2008 HCP ยกระดับเยอรมนีในด้านของการไร้ปัญหาทั้งเรื่อง

ห้าด้านที่สำคัญ

เยอรมนี: ลำดับที่ 14 จาก 34

ด้านบวก: การเข้าถึงและขอบเขตของการบริการ

เวลาการรักษา การเข้าถึงการรักษาโดยผู้เชี่ยวชาญ และขอบเขตการบริการ ข้อมูลเชิงบวกนี้สะท้อนความจริงที่ว่าผู้ป่วยในเยอรมนีสามารถขอความคิดเห็นที่สองทางการแพทย์ (second-opinion) ได้เสมอ นอกจากนี้ ในเชิงเปรียบเทียบ ผลลัพธ์จากการรักษาของเยอรมนียังอยู่ในเกณฑ์ดีเมื่อดูอัตราการตายของเด็ก อัตราการอยู่รอดของผู้ป่วยมะเร็งภายใน 5 ปี และอัตราการตายหลังเกิดอาการหัวใจวาย

ด้านลบ: สิทธิและข้อมูลของผู้ป่วย

ในทางกลับกัน เยอรมนีกลับทำได้ไม่ดีนักในด้านสิทธิและข้อมูลของผู้ป่วย นี่เป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ ค.ศ. 2008 การไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ป่วยทำให้เสียคะแนนส่วนหนึ่งไป รวมไปถึงการที่หมอและคลินิกของเยอรมนีมีปัญหาด้านความโปร่งใสเมื่อเทียบกับในประเทศอื่นๆ

การตกอันดับลงอย่างฮวบฮาบของเยอรมนีในดัชนีคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพ ค.ศ. 2012 ของยุโรปนั้นเกี่ยวข้องกับกาเพิ่มเก้าตัวชี้วัดใหม่ อย่างไรก็ดี เป็นที่ประจักษ์ว่าใน ค.ศ. 2009 เยอรมนีเคยมีระบบการให้บริการด้านสุขภาพในอันดับต้นๆ แต่กลับถูกลดอันดับโดย EHCI ลงมาอยู่ในอันดับกลางใน ค.ศ. 2012 นี่เป็นครั้งแรกที่เยอรมนีอยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าสหราชอาณาจักร นำแปลกใจว่าเยอรมนีได้คะแนนต่ำมากในเรื่องการรักษาผู้ป่วยวิกฤตเฉพาะทางหัวใจและการติดเชื้อในโรงพยาบาล HCP ได้ระบุสาเหตุความเป็นไปได้ของปัญหาดังกล่าวมาจากการมีโรงพยาบาลที่เล็กและไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจำนวนมาก นอกจากนี้ ดูเหมือนว่าระบบยังแคบลง (ขอบเขตการให้บริการด้านสุขภาพ) มีการเริ่มใช้ E-health (การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในระบบการให้บริการด้านสุขภาพ) อย่างเชื่องช้า เยอรมนียังตามหลังประเทศอื่นๆ อยู่มากในเรื่องการป้องกันด้านสุขภาพ ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการเชิงป้องกันและโครงสร้างพื้นฐานของการให้บริการด้านสุขภาพ รวมไปถึงประเด็นเรื่องการศึกษา (ดูบทที่ 7.5)

อันดับหนึ่ง: เนเธอร์แลนด์

เป็นเวลาระยะหนึ่งแล้วที่เนเธอร์แลนด์ถูกยกให้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบให้บริการด้านสุขภาพที่เป็นมิตรมากที่สุดโดย EHCI ใน ค.ศ. 2006 และ 2007 เนเธอร์แลนด์อยู่ในอันดับที่สอง และใน ค.ศ. 2009 ขึ้นมาอยู่ใน

อันดับที่หนึ่ง ใน ค.ศ. 2012 เนเธอร์แลนด์กลับมาครองอันดับหนึ่งอีกครั้ง ตามมาด้วยเดนมาร์ก ไอซ์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และเบลเยียม ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของเนเธอร์แลนด์มีจุดเด่นที่การมีผู้ให้ประกันแข่งขันกันจำนวนมากและองค์กรผู้ป่วยที่มีบทบาทแข็งขันในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ผลที่ดีเยี่ยมนี้แตกต่างกับการที่เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีงบรายจ่ายด้านการบริการสุขภาพที่สูงที่สุดในสหภาพยุโรป

สหราชอาณาจักรถูกจัดให้อยู่ในอันดับกลางๆ กระนั้นก็ถือได้ว่าการได้ อันดับขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง และใน ค.ศ. 2012 สามารถแซงหน้าเยอรมนีไปได้ ใน ค.ศ. 2006 สหราชอาณาจักรอยู่ในอันดับที่ 15 ใน ค.ศ. 2007 ที่ 17 ใน ค.ศ. 2008 ที่ 13 และใน ค.ศ. 2012 ที่ 12 ในด้านสิทธิและข้อมูลของผู้ป่วย รวมไปถึง E-health สหราชอาณาจักรอยู่ในลำดับที่สามารถรองจากเดนมาร์ก และนอร์เวย์ นอกจากนี้ยังเห็นความก้าวหน้าในการลงทุนขนาดใหญ่เรื่อง ขอบเขตการให้บริการด้านสุขภาพ สหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จ ระดับหนึ่งในด้านการเข้าถึงการให้บริการแม้ว่าเวลาการรอรักษาจะยังเป็น ปัญหาที่ระบบยังแก้ไขไม่ได้ และท้ายที่สุด ผลลัพธ์ในการรักษายังถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพึงพอใจสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วระดับสูง

แน่นอนว่ายังเป็นที่ยกเถียงกันว่าตัวชี้วัดที่ถูกเลือกมานี้เป็น “ตัวแทน” ที่ดีในการสะท้อนการประเมินคุณภาพและเปรียบเทียบระบบการให้บริการด้านสุขภาพหรือไม่ ข้อมูลส่วนใหญ่มีที่มาจากผลสำรวจ บทสัมภาษณ์และการเสวนาอภิปรายของผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นจึงแม่นยำและน่าเชื่อถือน้อยกว่า ข้อมูลสถิติด้านสุขภาพ เป็นต้น อีกทั้งการลดอันดับลงของเยอรมนีอาจจะ เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมที่ต่างกันในการประเมินระบบดูแลสุขภาพก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาทั้งจากองค์กรข้างต้นและที่อื่นๆ ระบุว่า แม้ระบบการบริการด้านสุขภาพของเยอรมนีจะถือว่ามีความรู้ที่ตีผ่านเกณฑ์แล้ว แต่ยังมีพื้นที่สำหรับการพัฒนาในหลายด้าน ใน ค.ศ. 2006 และ 2009 องค์กรชื่อ US Commonwealth Fund ได้สำรวจความคิดเห็นของแพทย์ ทั่วไปเรื่องชีวิตการทำงานในแต่ละวันและการประเมินระบบโดยรวมบนฐาน ของการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ผลปรากฏว่าร้อยละ 82 ของแพทย์ที่

สหราชอาณาจักรอยู่ใน
อันดับกลาง

เยอรมนี: โอกาสที่เปิด
กว้างสำหรับการพัฒนา

กำลังเป็นที่ถกเถียง
อภิปราย: เรื่องเงินทุน
สนับสนุน

งานเขียนเพิ่มเติม
Friedrich-Ebert-Stiftung
(ed.) (2009c), Zukunft
des Gesundheitssys-
tems.Solidarisch finan-
zierte Versorgungssys-
teme für eine alternde
Gesellschaft, Bonn.

การพุ่งขึ้นของต้นทุน
ที่ถูกกล่าวอ้าง

ตอบคำถามมองว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานเป็นสิ่งที่จำเป็น ร้อยละ 73 เชื่อว่าการรักษาทางการแพทย์ในเยอรมนีเสื่อมถอยลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเมื่อไม่นานมานี้ ในประเทศอื่นๆ จำนวนที่มากที่สุดคือร้อยละ 41 เท่านั้น (Koch et al. 2011)

ปัญหาเรื่องเงินทุนได้ถูกยกขึ้นมาอภิปรายอย่างเข้มข้น สาเหตุคือมีแรงกดดันให้เพิ่มเงินทุนสนับสนุนทั้งด้านงบรายจ่ายและรายรับมากขึ้นเรื่อยๆ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นสะท้อนความก้าวหน้าทางการแพทย์และสนองความต้องการของประชากรผู้สูงอายุในการรับบริการด้านสุขภาพที่เพิ่มขึ้นและดีขึ้น อีกทั้งสะท้อนช่องว่างด้านประสิทธิภาพ (efficiency gap) ในการจัดสรรช่วยเหลือบริการด้านสุขภาพ (Walendzik 2009) หากเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้ว เยอรมนีมีรายจ่ายด้านการบริการสุขภาพที่ค่อนข้างสูง

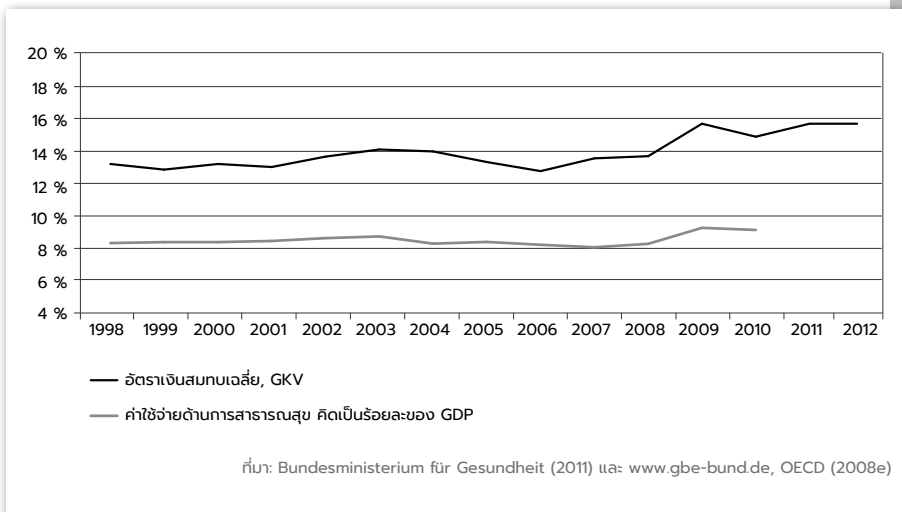
ค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพ ค.ศ.2010

	เยอรมนี	เนเธอร์แลนด์	สหราชอาณาจักร
ค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพ คิดเป็นร้อยละของ GDP	11.6	12	9.6
ค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพ ต่อหัว*	4,338	5,066	3,443

หมายเหตุ: * ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ปรับตามระดับราคาต่างๆ (PPP) // ที่มา: OECD (2011)

ภายใต้บริบทข้างต้น มีการคาดพิงอยู่บ่อยครั้งเกี่ยวกับ “การพุ่งขึ้นของต้นทุนในการบริการด้านสุขภาพ (cost explosion in health care)” พัฒนาการด้านอัตราเงินสมทบสะท้อนการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ 13.6 ใน ค.ศ. 1998 เป็นร้อยละ 15.5 ใน ค.ศ. 2012 (ดูรูป 17)

หากเราดูพัฒนาการด้านรายจ่ายสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละของ GDP แล้ว ชัดเจนว่าตัวเลขลดน้อยลงในระหว่าง ค.ศ. 2003 และ 2008 นี่เป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปที่มุ่งตัดต้นทุนอันนำไปสู่ “นโยบายการจ่ายเงินที่เน้น



รูปที่ 17: พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงด้านการใช้จ่ายงบประมาณ-ในด้านการบริการสุขภาพและอัตราเงินสมทบการบริการสุขภาพ

รายรับ (revenue-oriented spending policy)” (Busse/Riesberg 2005) ระหว่าง ค.ศ. 2008 และ 2009 รายจ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 1 และใน ค.ศ. 2010 คิดเป็นราวร้อยละ 8.9 ของ GDP

ในฝั่งของรายรับ ระบบให้บริการด้านสุขภาพของเยอรมนีประสบปัญหา ร้ายแรง ฐานเงินสมทบลดต่ำลงในอัตราที่ก้าวหน้า หมายความว่าผู้มีรายได้สูง เปลี่ยนไปใช้ประกันเอกชนและถอนตัวออกจาก “ชุมชนแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (community of solidarity)” ซึ่งเป็นสัญลักษณ์อันโดดเด่นของ GKV (ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านความเสี่ยงและในด้านรายได้)

ระดับรายได้ที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย สัดส่วนของคนที่ทำงานต่อประชากรและสัดส่วนของลูกจ้างพึ่งพาต่อลูกจ้างทั้งหมดลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1992 (Busse/Riesberg 2005) ในขณะเดียวกัน รายได้รูปแบบอื่นๆ นอกเหนือไปจากการจ้างแบบพึ่งพากลับมีความสำคัญมากขึ้น เช่น รายได้จากสินทรัพย์ ในแง่นี้ ฐานเงินสมทบของ GKV ไม่ได้ประโยชน์

ปัญหาด้านรายรับ

เลยจากการเจริญเติบโตของรายได้โดยรวม และได้รับผลกระทบจากภาวะชะงักงันด้านค่าจ้างในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาและการจ้างงานรูปแบบใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น เกณฑ์การประเมินเงินสมทบของ GKV ยังนำไปสู่ผลกระทบด้านการจัดสรรกระจายในลักษณะที่ถดถอย กล่าวคือ สมาชิก GKV ที่มีรายได้ในระดับที่เหนือเกณฑ์เงินสมทบจะจ่ายเงินสมทบคิดเป็นร้อยละที่ต่ำกว่าของรายได้ของพวกเขา

ถ้าหากในอนาคต เราต้องการให้พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพได้ในขอบเขตที่เท่าเทียมกัน จะต้องมีการวางและใช้แนวทางที่กว้างไกลที่สุดที่เป็นไปได้ในเรื่องเงินทุนสนับสนุนบนฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในเชิงทฤษฎีแล้ว เราสามารถใช้วิธีการเพิ่มเงินสนับสนุนที่มาจากภาษีตามกรอบของการให้บริการด้านสุขภาพฟรีเหี้ยม หรือการประกันของพลเมือง อย่างไรก็ดี ทั้งสองวิธีนี้จะส่งผลให้เกิดการจัดสรรกระจายทรัพยากรหรือไม่เพิ่มขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบเงินอุดหนุนภาษีหรือระดับของเกณฑ์การประเมินเงินสมทบ เนื่องจากระบบเงินอุดหนุนจะมีผลต่อกลุ่มคนที่มียาได้ต่ำเท่านั้น กรอบการให้บริการด้านสุขภาพฟรีเหี้ยมจึงทำให้ครัวเรือนรายได้ระดับกลางรับภาระหนักขึ้นในขณะที่เอื้อประโยชน์ต่อครัวเรือนที่มีรายได้สูง ซึ่งจะแตกต่างจากแนวทางการประกันของพลเมือง

“ผู้เจ็บไข้ได้ป่วย ไม่ว่าเขาจะมีภูมิหลัง อายุ หรือเพศอะไร มีสิทธิเข้าถึงการจัดสรรช่วยเหลือและใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางการแพทย์ เราไม่ต้องการระบบการแพทย์สองมาตรฐาน (two-tier medical system) เราจึงต้องการให้ทุกคนถูกนับรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันของพลเมืองบนฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (Hamburg Programme 2007: 58)

เมื่อระบบการให้บริการด้านสุขภาพของเยอรมนีมีวิธีการจัดสรรเงินทุนสนับสนุนที่เป็นธรรมและวางอยู่บนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว การแบ่งแยกประกันสุขภาพออกเป็นประกันตามกฎหมายและประกันเอกชนที่เป็นอยู่ขณะนี้ก็ควรยุติลง เนเธอร์แลนด์เป็นตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนว่าการรวม

ประกันสุขภาพ “สังคม” และ เอกชนเข้าด้วยกันสามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกันตน การปฏิรูปที่สมเหตุสมผลควรอยู่บนฐานของการมีเงินทุนสนับสนุนที่กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และการประกันภาคบังคับสำหรับพลเมืองทุกคนภายใต้กรอบของตลาดการประกันสุขภาพที่มีรูปแบบเดียวกัน อันประกอบไปด้วยข้อผูกมัดว่าต้องทำข้อตกลงในส่วนของกองทุนประกันสุขภาพ อัตราเงินสมทบที่ไม่ขึ้นอยู่กับความเสี่ยง และค่าชดเชยที่เกี่ยวกับความเสี่ยงด้านโรคร้าย

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาก็กว่ามากทั้งหมด มีความหมายว่าอย่างไร

- หลักการชี้แนะแนวทางสำหรับสังคมประชาธิปไตยในด้านการให้บริการด้านสุขภาพมีดังนี้ ประสิทธิภาพ ความยุติธรรมบนฐานของความต้องการ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านความเสี่ยงและรายได้)
- เงินอุดหนุนภาษีที่มากขึ้น หรือเริ่มใช้รูปแบบประกันของพลเมืองซึ่งจะนำไปสู่ฐานเงินทุนสนับสนุนที่กว้างและเป็นธรรมมากขึ้นของระบบการให้บริการด้านสุขภาพ
- การแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างกองทุนประกันสุขภาพ (บังคับตามกฎหมายและเอกชน) โดยต้องยอมผ่อนปรนเรื่องความเสี่ยงต่างๆ ยกเลิกเกณฑ์ของประกันภาคบังคับ และมีข้อผูกมัดในการทำข้อตกลงกันในส่วนของกองทุนประกันสุขภาพ
- ขยายการจัดสรรช่วยเหลือและมาตรการในเชิงป้องกันให้มากขึ้น

งานเขียนเพิ่มเติม
Hagen Kühn and Sebastian Klinke (2007), *Perspektiven einer solidarischen Krankenversicherung*. Robert Paquet and Wolfgang Schroeder (2009), *Im Haifischbecken. Die Zukunft des "experimentellen Regierens": das Beispiel der Gesundheitsreform 2007, in: Berliner Republik 2/2009, pp. 56-63.* Stefan Greß (2009), *Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem: zur Notwendigkeit einer einheitlichen Wettbewerbsordnung auf dem deutschen Krankenversicherungsmarkt, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.*

7.5 การศึกษา/การฝึกวิชาชีพ

มาริอุส อาร์. บิวส์เมเยอร์

ประเด็นหลักในบทนี้:

- เปรียบเทียบระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพของเยอรมนีกับระบบของฟินแลนด์และสหรัฐอเมริกา
- ประเมินระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพสามระบบโดยเชื่อมโยงกับมิติด้านความยุติธรรมและผลลัพธ์
- อภิปรายสาเหตุของความด้อยสมรรถภาพของระบบการศึกษาเยอรมนีและทางเลือกต่างๆ ในการปฏิรูป
- อธิบายความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างโอกาสที่เท่าเทียมในการศึกษา/ฝึกวิชาชีพและสังคมประชาธิปไตย

เยอรมนี: นานมาแล้วที่นโยบายทางสังคมและนโยบายด้านการศึกษา/ฝึกวิชาชีพถูกแยกออกจากกัน

ในเยอรมนี เป็นเวลานานแล้วที่นโยบายทางสังคมและนโยบายด้านการศึกษา/ฝึกวิชาชีพถูกอภิปรายแยกจากกัน การแบ่งแยกนี้สามารถสืบย้อนไปถึงมรดกตกทอดทางการเมืองของความเป็นรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม อีกทั้งการที่นโยบายทั้งสองมีฐานเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในเยอรมนีระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเฉพาะถิ่นและเทศบาลเป็นหลัก อำนาจของรัฐบาลกลางครอบคลุมเพียงนโยบายระดับอุดมศึกษา การฝึกวิชาชีพในบริษัท และเงินอุดหนุนสำหรับการฝึกวิชาชีพ การแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ยังได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากการปฏิรูประบบสหพันธรัฐใน ค.ศ. 2006 ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลกลางและผู้เกี่ยวข้องทางสังคมรับผิดชอบนโยบายทางสังคมแทบทั้งหมด เพราะฉะนั้น ในอดีตเยอรมนีจึงไม่นับว่าการศึกษา/ฝึกวิชาชีพเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสวัสดิการ ซึ่งต่างไปจากประเทศอื่นๆ

เปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศ: นโยบายทางสังคม ด้านการศึกษา/ฝึกวิชาชีพเป็นเรื่องเดียวกัน

ในหมู่ประเทศแองโกลแซกซัน เช่น สหรัฐอเมริกา การพัฒนาระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพจำเป็นต้องพึ่งนโยบายทางสังคมโดยเฉพาะในช่วงตั้งไข่ ในด้านหนึ่ง รัฐสวัสดิการที่อ่อนแอก็มีทางเลือกไม่มากเรื่องการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม (Busemeyer 2006, 2007) ในอีกด้านหนึ่ง สำหรับรัฐ-

สวัสดิการสแกนดิเนเวียที่ครอบคลุม การศึกษามักถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายทางสังคม

เมื่อไม่นานมานี้ในเยอรมนี ประเด็นเรื่อง “การศึกษา/ฝึกวิชาชีพในฐานะนโยบายทางสังคม” เป็นที่ถกเถียงกันในวงกว้างในแง่ระดับของผลกระทบของมันในด้านการส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมและความเท่าเทียมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมองจากมุมมองของรัฐสวัสดิการเชิงป้องกัน (ดูบทที่ 4 และ 6) การศึกษาถือเป็นด้านที่สำคัญด้านหนึ่งในนโยบายทางสังคม

“รัฐสวัสดิการเชิงป้องกันมองว่าการศึกษา/ฝึกวิชาชีพคือองค์ประกอบแก่นกลางของนโยบายทางสังคม” (Hamburg Programme 2007: 56)

ระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพของเยอรมนี—จุดเริ่มต้น

เยอรมนี หรือกล่าวให้ถูกต้องคือ ประเทศเยอรมนี ถือเป็นผู้นำบุกเบิกนโยบายด้านการศึกษา/ฝึกวิชาชีพ เช่นเดียวกับกับการริเริ่มระบบประกันสังคม ใน ค.ศ. 1717 ประเทศเยอรมนีเป็นชาติแรกที่เริ่มระบบการศึกษาภาคบังคับ โครงสร้างหลายลำดับขั้นของระบบโรงเรียนเยอรมนีก็มีมาตั้งแต่ช่วงแรกเริ่มนี้ ลักษณะดังกล่าวถือเป็นลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะตัวของระบบการศึกษาเยอรมนี

ระบบโรงเรียนหลายลำดับขั้นที่มีความโดดเด่นเฉพาะตัว (idiosyncratic multi-tiered) ของเยอรมนี

หลังจากสี่ถึงหกปี เด็กนักเรียนในเยอรมนีจะเข้าเรียนต่อระดับมัธยมในโรงเรียนต่างๆ กัน ขึ้นกับว่าพวกเขาอยู่ในรัฐใด (เบอร์ลิน แบรินเดนเบิร์ก และเม็คเคิลเลนบูร์ก-โพเมรานีเยตะวันตก [Mecklenburg-Western Pomerania]) การเปลี่ยนในระยะเวลาต่อมาจาก Hauptschule (ระดับต่ำสุดของโรงเรียนมัธยม) เป็น Realschule (ระดับที่สูงขึ้นมาโดยเด็กต้องมีเกรดที่ดีกว่า) และขั้นสูงสุดคือ Gymnasium มักไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่าย นอกจากออสเตรียและสวีเดน-เซอร์แลนด์แล้ว ไม่มีประเทศอื่นในกลุ่ม OECD 30 ประเทศที่แบ่งแยกเส้นทาง

การถกเถียงเริ่มต้น
ในเยอรมนี

1717: การศึกษา
ภาคบังคับในประเทศ
ยังคงโครงสร้างไว้
จนถึงทุกวันนี้

กรณีพิเศษ: เด็กถูก
กระจายไปยังโรงเรียน
ที่แตกต่างกันตั้งแต่
อายุน้อย

ชีวิตการศึกษาของผู้เรียนตั้งแต่อายุน้อยเช่นนี้ หนึ่ง หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศได้จัดแบ่งลำดับชั้นโรงเรียน อย่างไรก็ตามพวกเขาเปลี่ยนระบบโรงเรียนให้เป็นระบบคณะ (comprehensive school system) ในเวลาต่อมา (เช่น กรณีของสวีเดนใน ค.ศ. 1958)

ชั้นเรียนที่สอนครึ่งวัน

การเรียนการสอนส่วนใหญ่ใช้เวลาครึ่งวัน

ในเยอรมนีโดยทั่วไปแล้ว การเรียนการสอนใช้เวลาครึ่งวัน ใน ค.ศ. 2009 มีเพียงร้อยละ 26.9 ของเด็กนักเรียนทั้งหมดที่ได้รับการศึกษาแบบสอนเต็มวัน ทั้งนี้ในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมากในประเด็นดังกล่าว เช่น ในบาวาเรียมีนักเรียนร้อยละ 4 ที่เรียนเต็มวันในขณะที่แซกโซนีมีถึงร้อยละ 72.7 เมื่อไม่นานมานี้ มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นเกี่ยวกับระบบโรงเรียนเต็มวัน ใน ค.ศ. 2003 ก่อนการริเริ่มโครงการโรงเรียนเต็มวันแดง-เขียว (Red-Green all-day schooling programme) สัดส่วนของนักเรียนมีเพียงร้อยละ 10.8 (KMK 2011: 12, 39)

การฝึกวิชาชีพของบริษัทควบคู่ไปด้วย (Dual company-based training)

การฝึกวิชาชีพของบริษัทควบคู่ไปด้วยถือเป็นเรื่องที่สำคัญมานานแล้ว

เป็นเวลานานมาแล้วที่ระบบการฝึกวิชาชีพของบริษัทควบคู่ไปด้วยถือเป็นต้นแบบเรื่องที่สำคัญ มันช่วยอำนวยความสะดวกในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการศึกษาในโรงเรียนไปสู่การฝึกวิชาชีพและวิชาชีพ อีกทั้งช่วยลดปัญหาการว่างงานในหมู่คนอายุน้อยและส่งเสริมการบูรณาการคนอายุน้อยที่มีคุณสมบัติไม่ถึงเกณฑ์ “ที่มีทักษะเชิงปฏิบัติ (practically oriented)” ให้เป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงาน ไม่มีประเทศอื่นใดที่มีบริษัทเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นในการฝึกวิชาชีพเบื้องต้นให้แก่คนอายุน้อยเช่นเดียวกับกรณีเยอรมนี

ข้อวิพากษ์วิจารณ์จากรอบด้าน

อย่างไรก็ตาม ระบบการฝึกวิชาชีพของบริษัทกำลังถูกแรงกดดันจากภายนอก ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สหภาพแรงงานวิจารณ์ว่าระบบการฝึกวิชาชีพนี้ขาดลักษณะของการฝึกงาน (apprenticeship) ในเชิงโครงสร้าง ในขณะเดียวกันฝ่ายนายจ้างก็ตัดพ้อประเด็นเรื่องการขาดคนรุ่นใหม่ที่มีคุณสมบัติ “เหมาะสม

กับการฝึกวิชาชีพ” กระนั้น ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าระบบการฝึกวิชาชีพควบคู่ไปด้วยนี้ยังควรค่าแก่การธำรงไว้เพราะมันทำให้ปัญหาการว่างงานในหมู่นักอายุน้อยอยู่ในระดับต่ำ แต่จุดอ่อนในเชิงโครงสร้างก็ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

สำหรับคนอายุน้อยส่วนใหญ่ โครงการฝึกวิชาชีพควบคู่ไปด้วยนี้ยังเป็นทางเลือกที่พวกเขาชื่นชอบ สิ่งนี้นำไปสู่ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ มันหมายความว่าจำนวนคนอายุน้อยที่เข้าเรียนมหาวิทยาลัยจะลดลงเรื่อยๆ นี่ไม่ใช่ปัญหาในตัวของมันเองถ้าคนรุ่นใหม่เหล่านี้สามารถหางานที่ดีได้ภายหลังการฝึกวิชาชีพ ปัญหาคือนับวันคนเหล่านี้ก็ยิ่งประสบความยากลำบากในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการฝึกวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้น แม้ผู้ใหญ่อายุน้อยเหล่านี้จะมีทักษะพิเศษติดตัว ยังเป็นเรื่องยากที่พวกเขาจะเข้ามหาวิทยาลัยได้หลังรับการฝึกวิชาชีพ

ผลกระทบเชิงลบประการที่สองของระบบฝึกวิชาชีพควบคู่ไปด้วยที่พัฒนาอย่างเข้มแข็งในเยอรมนีคือ ความเปราะบางของทางเลือกการฝึกวิชาชีพต่อความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจ สิ่งนี้เป็นจุดอ่อนของระบบดังกล่าวมานานแล้ว

ในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 จุดอ่อนนี้สามารถชดเชยได้ผ่านบทบาทของงานประเภทหัตถกรรม กล่าวคือ ในช่วงสภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ งานประเภทหัตถกรรมรับเด็กฝึกงานเพิ่ม ซึ่งพวกเขาเหล่านี้สามารถกลับไปยังภาคอุตสาหกรรมหรือบริการได้เมื่อสถานการณ์คลี่คลายอย่างไรก็ดี วิธีนี้ใช้การไม่ได้ดีเช่นในอดีตเพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปหลายด้าน อาทิ การที่ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจฐานการบริการและความรู้ ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน และแรงกดดันด้านต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (Jaudas et al. 2004) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจคือ การที่คนรุ่นใหม่จะมีโอกาสฝึกวิชาชีพและมีคุณสมบัติที่ตรงตามความต้องการได้นั้นขึ้นอยู่กับว่าพวกเขามีช่องทางเข้าถึงทางเลือกการฝึกงานตามที่ระบุไว้มากน้อยเพียงใด

ปัญหาเรื่องการเข้าถึง

ตามแต่กระแส
การเปลี่ยนแปลง
ของเศรษฐกิจ

งานเขียนเพิ่มเติม
Christoph Heine et al.
(2008), *Studiengebühren aus Sicht von Studienberechtigten, HIS, Hannover.*

ระบบอุดมศึกษา

ระบบอุดมศึกษาของเยอรมนีประกอบไปด้วยมหาวิทยาลัยรัฐและวิทยาลัยเทคนิคระดับสูง (advanced technical college) ในภาคการศึกษาฤดูหนาว ค.ศ. 2009/2010 มีเพียงร้อยละ 4.5 ของนักศึกษาทั้งหมดที่เรียนระดับอุดมศึกษาในวิทยาลัยเอกชน (Statistisches Bundesamt 2010b)²⁰ หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงให้เก็บค่าเล่าเรียนในหลายรัฐ อาทิ ในรัฐที่มีรัฐบาลพรรค SPD บริหารจัดการ ยกเว้นแซกโซนีตอนล่างและบาวาเรีย การเปลี่ยนแปลงก็ถูกล้มเลิกไปอีกครั้ง หนึ่ง มีนักศึกษาในวิทยาลัยเยอรมนีราวร้อยละ 18.4 ที่ได้รับเงินช่วยเหลือตามกฎหมาย Federal Education Assistance Act (BAföG) (19. BAföG-Bericht 2012: 9)²¹ ใน ค.ศ. 2011 สัดส่วนของนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งในเยอรมนีต่อประชากรทั้งหมดตามรายการอายุคือร้อยละ 55 (Statistisches Bundesamt 2011b)

การศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่ม

ไม่กี่ปีที่ผ่านมา เยอรมนีเพิ่งหันมาให้ความสำคัญต่อช่วงเวลาก่อนเข้าเรียน (preschool period) ในฐานะช่วงเวลาแห่งการวางรากฐานสำหรับความสำเร็จด้านการศึกษาในภายหลัง การศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่มในเยอรมนีถือได้ว่ามีข้อเสียหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น หากเทียบกับประเทศอื่นๆ เยอรมนีมีสถานดูแลเด็กช่วงกลางวันและสถานศึกษาเด็กอายุแรกเริ่มน้อย โดยเฉพาะสำหรับเด็กที่อายุต่ำกว่า 3 ปี ทว่าเยอรมนีมีสถานศึกษาสำหรับเด็กอายุ 5 ปีที่เพียงพอและมีคุณภาพหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ นี่อาจมีสาเหตุมาจากการมีโรงเรียนอนุบาล (kindergarten) อันเป็นจารีตปฏิบัติของเยอรมนีมาแต่ช้านาน โรงเรียนอนุบาลนี้สามารถเข้าถึงได้ในวงกว้าง อย่างไรก็ดี โดยรวมแล้วการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่มของเยอรมนียังถือได้ว่ามีคุณภาพค่อนข้างต่ำกว่ามาตรฐาน ดังที่สะท้อนออกมาผ่านค่าตอบแทนของ

²⁰ อย่างไรก็ตาม วิทยาลัยเอกชนส่วนใหญ่ได้รับเงินสนับสนุนภาครัฐ

²¹ ตัวเลขข้างต้นสะท้อนสัดส่วนของนักศึกษาที่ได้รับเงินช่วยเหลือกับนักศึกษาทั้งหมด

ครูที่น้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ อีกทั้งยังมีช่องทางที่น้อยกว่าในการศึกษาต่อในวิทยาลัยระดับอุดมศึกษาแจกเช่นในกรณีต่างประเทศ

การศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป

โดยทั่วไป ระบบการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปของเยอรมนี (further education) ในส่วนที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ยังไม่พัฒนาตามเกณฑ์ แม้ว่าใน ค.ศ. 2008 คนงานราวร้อยละ 38 ในเยอรมนีจะได้เข้าร่วมการฝึกทักษะในสถานที่ทำงาน สัดส่วนในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียยังสูงกว่ามาก เช่น ร้อยละ 44 ในฟินแลนด์ และร้อยละ 61 ในสวีเดน (OECD 2011d: 373) แม้ว่าเยอรมนีมักจะอ้างการมีระบบฝึกวิชาชีพในบริษัทควบคู่ไปด้วยที่เข้มแข็งซึ่งช่วยทดแทนการขาดระบบการฝึกพัฒนาทักษะ แต่ถึงเวลาแล้วที่เราควรยอมรับว่าระบบดังกล่าวไม่สามารถตอบโจทย์ได้อีกต่อไป

“เพื่อมุ่งสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ เรามุ่งสร้างระบบการฝึกพัฒนาทักษะ (further training) ในฐานะเสาหลักที่สี่ของระบบการศึกษาและฝึกวิชาชีพ ระบบนี้ควรเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ เราต้องการให้การศึกษาดูในระดับที่สูงขึ้นไปมีฐานที่เข้มแข็งทั้งในด้านการเงินและสิทธิในการลงงานได้ เพราะฉะนั้น เราจึงต้องการสานสัมพันธ์กับบรรดาดังค์กรทางสังคมและบริษัท” (Hamburg Programme: 2007: 66)

เปรียบเทียบเยอรมนีกับประเทศอื่นๆ

ข้อมูลที่น่าตื่นตระหนกของ PISA ทำให้สาธารณชนหันมาสนใจตำแหน่งแห่งที่ของระบบการศึกษาเยอรมนีบนเวทีระหว่างประเทศ ในเนื้อหาส่วนถัดไป เราจะเปรียบเทียบลักษณะสำคัญหลายด้านของระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพของเยอรมนีกับอีกสองประเทศซึ่งมักถูกใช้เป็นตัวอย่างในการอภิปรายเรื่องการปฏิรูปการศึกษา นั่นคือ สหรัฐอเมริกาและฟินแลนด์ผู้ครองแชมป์จากการให้คะแนนของ PISA

จุดอ่อนในเรื่องการฝึกพัฒนาทักษะขั้นสูง

เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและฟินแลนด์

ระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพในฟินแลนด์

การศึกษาสำหรับเด็ก
อายุแรกเริ่มที่เข้มแข็ง

ฟินแลนด์ได้วางรากฐานระบบการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่มไว้อย่างมั่นคง กล่าวคือ เด็กทุกคนที่ยังไม่ถึงวัยเรียนจะมีสิทธิเข้าถึงสถานดูแลเด็กช่วงกลางวัน ในฟินแลนด์ ร้อยละ 28.6 ของเด็กอายุต่ำกว่าสามปีอยู่ในสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน (2008) ในขณะที่เยอรมนีมีเพียงร้อยละ 17.8 เท่านั้น อันที่จริงแล้ว ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มสแกนดิเนเวียยังมีตัวเลขที่สูงกว่าฟินแลนด์เสียอีก ยกตัวอย่างเช่น ร้อยละ 65.7 ในเดนมาร์ก (OECD 2011e: 3)

การศึกษาแบบคณะ
(comprehensive
education)
กินเวลาเก้าปี

เมื่อเด็กอายุเจ็ดปี เขาจะเข้าสู่ระบบการศึกษาแบบคณะนานเก้าปี หลังจากนั้น ระบบการศึกษาภาคบังคับจะยุติลง เด็กจะมีสองทางเลือกสำหรับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นซึ่งกินเวลาอีกสามปี อันได้แก่ การศึกษาสายสามัญกับสายอาชีพ (general or vocational) ทั้งสองทางเลือกจะทำให้นักเรียนมีสิทธิศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา (Eurydice 2008: 4 f)

การบูรณาการระหว่าง
โรงเรียนและการฝึก
วิชาชีพ

ในฟินแลนด์ ระบบการฝึกวิชาชีพถูกบูรณาการให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาสายสามัญในโรงเรียน เด็กนักเรียนสามารถเลือกสาขาวิชาชีพที่ตนสนใจจากตัวเลือกจำนวนมากซึ่งเป็นวิชาชีพที่จำเป็นต้องมีการฝึกทักษะ โรงเรียนจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับบริษัทที่จัดการฝึกทักษะให้ นอกจากนี้ เด็กมีความคล่องตัวในการย้ายจากระบบโรงเรียนประถมและมัธยมไปสู่การเรียนระดับอุดมศึกษาและการฝึกวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนภายในระบบสายการเรียนเดียวกันก็ทำได้ง่ายกว่าระบบของเยอรมนีเป็นอย่างมาก

การฝึกพัฒนาทักษะ:
ส่วนหนึ่งของนโยบาย
กระตุ้นให้คนเข้าสู่
ตลาดแรงงาน

ประการสุดท้าย การฝึกพัฒนาทักษะทางวิชาชีพขั้นสูงในฟินแลนด์และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียอื่นๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายกระตุ้นให้คนเข้าสู่ตลาดแรงงาน (active labour market policy) แม้ว่าโรงเรียนอาชีวศึกษาจะมีบทบาทที่ค่อนข้างสำคัญในเยอรมนี ในฟินแลนด์ โปรแกรมการฝึกวิชาชีพมีสายสัมพันธ์กับบริษัทผู้จัดการฝึกทักษะซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ อนึ่ง ในฟินแลนด์และเยอรมนี มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยคือองค์กรรัฐและได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ

ระบบการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

ระบบการศึกษาในอเมริกาเน้นการกระจายอำนาจอย่างเข้มแข็งและมีสถาบันให้การศึกษามากเป็นสัดส่วนที่สูง โดยรวมแล้ว ลักษณะที่ว่ามีส่งผลให้ระบบมีทางเลือกการศึกษาที่แตกต่างกันมาก ในด้านการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่ม มีเด็กอายุ 3-5 ปีร้อยละ 56 เข้าร่วมการศึกษาประเภทนี้ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลายมาก แต่ครั้งหนึ่งมีลักษณะเป็นศูนย์กลางวันทั้งวันเมื่ออายุ 5 ปี เด็กส่วนใหญ่จะเข้าโรงเรียนอนุบาลของรัฐซึ่งไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ตามที่กฎหมายระบุ เด็กต้องเรียนในโรงเรียนเป็นเวลา 12 ปี โดยรายละเอียดอาจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับมลรัฐและเขตพื้นที่ของโรงเรียน เช่น การเรียนในโรงเรียนประถมใช้เวลา 6 ถึง 8 ปี มัธยมใช้เวลา 4 ถึง 6 ปี ช่วงเวลาที่สุดท้ายของการเรียนระดับมัธยมศึกษาเรียกกันว่า “high school”

โดยทั่วไป นักเรียนจะสำเร็จการศึกษา “high school” เมื่ออายุ 17 หรือ 18 ปี ในมลรัฐส่วนใหญ่ การศึกษาภาคบังคับจะจบลงในช่วงอายุนี้ หลังจากนั้น ผู้เรียนจะมีทางเลือกเข้าระบบการฝึกทักษะเชิงปฏิบัติมากมาย รวมไปถึงการเข้าเรียนใน “วิทยาลัยชุมชน (community college)” ที่มีอีกชื่อเรียกว่า “junior college” หรือเข้าเรียนในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยซึ่งใช้เวลาสี่ปี (US Department of Education 2005: 13) อนึ่ง ในจำนวนโรงเรียนประถมและมัธยมทั้งหมด ประมาณร้อยละ 24 เป็นโรงเรียนเอกชน เด็กนักเรียนร้อยละ 10 ของนักเรียนทั้งหมดไปโรงเรียนเอกชน อีกทั้งครูร้อยละ 12 สอนในโรงเรียนประเภทนี้ (US Department of Education 2005: 18)

สหรัฐอเมริกามี “เส้นทาง (track)” (เส้นทางการศึกษา) ที่หลากหลายทั้งในระบบการศึกษาสายสามัญและสายอาชีวะ อย่างไรก็ตาม เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้สำเร็จการศึกษาก็จะได้รับวุฒิการศึกษาที่เหมือนกัน

วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอเมริกามักได้รับการยกย่องว่าเป็นแบบอย่างที่ดี กระนั้น เราจำเป็นต้องตระหนักว่าสถานศึกษาเหล่านี้แตกต่างกันมากทั้งในด้านคุณภาพและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น “วิทยาลัยชุมชน” อันที่จริงแล้วคือสถาบันสำหรับการฝึกอาชีวะและพัฒนาทักษะ มีเพียงนักเรียนจำนวนน้อยมากเท่านั้นที่จะเข้าเรียนมหาวิทยาลัย

ระบบการศึกษา:
เป็นเอกชนและเน้น
กระจายอำนาจอย่าง
โดดเด่น

กฎหมายกำหนดให้ต้องเรียน
12 ปี

โรงเรียนเอกชน
มีสัดส่วนที่สูง

วิทยาลัยและ
มหาวิทยาลัยอเมริกา
คือแบบอย่างที่ดี?
-เปรียบเทียบกับ
ไต้หวัน

เอกชนที่มีค่าเล่าเรียนแพง

การฝึกพัฒนาทักษะผ่านระบบตลาดเสรี

ระบบการฝึกพัฒนาทักษะมีลักษณะของการแบ่งแยกระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างชัดเจน ในสหรัฐ ระบบดังกล่าวดำเนินการตามแนวทางของตลาดการศึกษาเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบการฝึกพัฒนาทักษะไม่มีลักษณะคละรวม บูรณาการ หรือถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ หากแต่อยู่ในรูปของ “การฝึกงาน (on the job training)” และทางเลือกพัฒนาทักษะขั้นสูงในวิทยาลัย ซึ่งคนงานเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

การศึกษาและหลักความยุติธรรม

ขบวนการแรงงาน: การศึกษาคือกุญแจสู่ประชาธิปไตยและการปลดปล่อย

ระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพทั้งสามระบบข้างต้นเกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรมประเภทต่างๆอย่างไร เราควรเริ่มจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เพื่อตอบคำถามข้างต้น กล่าวคือ เป็นเวลานานแล้วที่ฝ่ายสังคมนิยมมองว่าการศึกษาคือสิ่งที่สำคัญ ขบวนการแรงงานในศตวรรษที่ 19 และ 20 มีจุดยืนต่อการศึกษาว่าเป็นตัวชี้ขาดให้ปัจเจกบุคคลปลดปล่อยตนเองอย่างเสรีและให้สังคมนิยมรวมเป็นประชาธิปไตย “การศึกษาของชาติคือการปลดปล่อยชาติให้เป็นเสรี (National education is national liberation)” คือคติพจน์หลักของฝ่ายก้าวหน้า กล่าวคือ การศึกษาไม่ควรเป็นอภิสิทธิ์ของคนในช่วงชั้นทางสังคมใดช่วงชั้นหนึ่งอีกต่อไป จุดยืนนี้ยังคงควรค่าแก่การบรรลุให้เป็นจริงในปัจจุบัน การเข้าถึงการศึกษาไม่ควรถูกกำหนดโดยชาติกำเนิดหรือรายได้ของผู้เรียน

สามหลักการ: โอกาสที่เท่าเทียม สมรรถนะ และความต้องการที่จำเป็น

หากมองจากจุดยืนแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย ระบบการศึกษาที่ต่างกันควรได้รับการประเมินบนฐานของหลักการเรื่องความยุติธรรมสามหลักการอันได้แก่ โอกาสที่เท่าเทียม ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน และความยุติธรรมบนฐานของความต้องการที่จำเป็น

โอกาสที่เท่าเทียม

สำหรับสังคมนิยมประชาธิปไตยแล้ว โอกาสที่เท่าเทียมเป็นเกณฑ์วัดที่สำคัญในการประเมินระบบการศึกษา ตามแนวทางนโยบายทางสังคมนิยมแบบจารีต การศึกษาจะทำหน้าที่เป็นเพียงแค่ทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่ดำรงอยู่ในสังคม แต่เราควรมองว่าการศึกษาและการฝึกวิชาชีพมีบทบาทหลักในการดำรงไว้ซึ่งการให้ทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียม อย่างไรก็ตาม ยังเป็น

ที่ถกเถียงกันว่าระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพในอุดมคติจะสามารถปล้ำความแตกต่างที่แรกเริ่มเดิมทีเป็นเงื่อนไขจำกัดปัจเจกบุคคลได้หมดหรือไม่ เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านทักษะความสามารถพิเศษที่ติดตัวมา กระนั้นนโยบายการศึกษาที่ดีจะต้องพยายามมุ่งหน้าไปในแนวทางอุดมคตินี้

สำหรับกษัตริย์อภิปราย

สังคมประชาธิปไตยเรียกร้องความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา มีคนจำนวนมากที่ไม่เคยได้รับโอกาสเลยจากระบบการศึกษา/ฝึกวิชาชีพของเยอรมนีในปัจจุบัน ดังนั้น สำหรับพวกเขาแล้ว การศึกษาไม่ได้เกี่ยวข้องกับการยกระดับทางสังคมหรือการปลดปล่อยให้เป็นเสรี ตรงกันข้าม การศึกษากลับเป็นเรื่องของความพ่ายแพ้และความล้มเหลวส่วนบุคคล นอกจากนี้ ในที่ที่มีโอกาสหยิบยื่นให้ กลับมีกลุ่มคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสเหล่านั้นได้เลย นี่เป็นสิ่งที่สะท้อนความคิดของนักรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยกอตติงเกน (Göttingen) ที่ชื่อว่า ฟรานซ์ วอลเตอร์ (Franz Walter) ได้เป็นอย่างดี ปัญหาที่ต้องร่วมกันแก้คือ จะทำอย่างไรให้คนที่ขาดโอกาสเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งบัดนี้หันมาให้ความสำคัญกับการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ คุณมีความคิดเห็นอย่างไร

ในด้านความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน ระบบการศึกษาและการฝึกวิชาชีพจะต้องรับประกันให้ได้ว่า ผู้เรียนที่มีความรู้ความสามารถเหมือนกันจะได้รับคะแนนหรือประเมินคุณภาพที่สอดคล้องกัน หากมองอย่างผิวเผิน เราอาจคิดว่านี่เป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่อันที่จริงหาเป็นเช่นนั้นเสมอไปไม่

ท้ายที่สุด นโยบายการศึกษาและการฝึกวิชาชีพจะต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมบนฐานของความจำเป็น นโยบายการศึกษาที่ดีจะต้องรับประกันได้ว่าทุกคนสามารถเข้าถึงการจัดสรรการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น การสนับสนุนกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าเกณฑ์อย่างจริงจัง คดีพจน์ที่ว่า “จากคนหนึ่งตามความสามารถที่เขาจะมี ให้ สู่คนหนึ่งตามความจำเป็นที่เขาจะต้องมี (from each according to his abilities, to each according to his needs)” สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายการศึกษา/การฝึกวิชาชีพได้

ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน

ความยุติธรรมบนฐานของความจำเป็น

ระบบการศึกษา
เยอรมนี: ด้อยคุณภาพ
และไม่เป็นธรรม

ระบบการศึกษาและการฝึกวิชาชีพเยอรมนีดีและเป็นธรรม มากน้อยเพียงใด

หากเทียบกับกรณีต่างประเทศแล้ว ระบบการศึกษา/การฝึกวิชาชีพเยอรมนีอยู่ในระดับ “ไม่น่าพึงพอใจ” โดยเฉพาะในด้านผลลัพธ์การศึกษาและความยุติธรรมในมิติต่างๆ เยอรมนีทำได้แย่กว่าหลายประเทศมาก

เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกี่ยวกับผลลัพธ์ด้านการศึกษาในสามประเทศ

	เยอรมนี	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
คะแนน PISA ด้านทักษะ การอ่าน ค.ศ. 2009	497	536	500
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของ คะแนน PISA ด้านทักษะ การอ่าน ค.ศ. 2009	95	86	97
คะแนน PISA ด้านทักษะ ทางคณิตศาสตร์ ค.ศ. 2009	513	541	487
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของ คะแนน PISA ด้านทักษะ ทางคณิตศาสตร์ ค.ศ. 2009	98	82	91

ที่มา: OECD (2007b)

ผลลัพธ์ด้านการศึกษา

ในเรื่องผลลัพธ์ด้านการศึกษา เยอรมนีถูกจัดให้อยู่ในระดับเดียวกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD (500 คะแนน) เด็กนักเรียนในประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างฟินแลนด์ทำคะแนนในส่วนนี้ได้ดีกว่ามาก โดยเฉพาะด้านการอ่านและคณิตศาสตร์ อันที่จริงแล้ว ข้อค้นพบที่น่าสนใจกลับเป็นค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ค่าดังกล่าวคือความแตกต่างด้านผลลัพธ์การศึกษาในหมู่ประชากรที่สำรวจ ค่านี้ถือเป็นดัชนีชี้วัดตัวแรกที่ระบุได้ว่า ระบบการศึกษาก่อให้เกิดหรือส่งเสริม

ผลลัพธ์ด้านการศึกษา:
ค่าเฉลี่ย OECD

ความแตกต่างด้านการศึกษามากน้อยเพียงใด ในด้านนี้ เยอรมนี (95 คะแนน สำหรับการอ่าน และ 98 คะแนนสำหรับคณิตศาสตร์) มีคะแนนสูงกว่าฟินแลนด์ อย่างเห็นได้ชัด (86 หรือ 82 คะแนน)

น่าสนใจว่าค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานในเรื่องผลลัพธ์การศึกษา หรือตัวระบุ การกระจายตัวของข้อมูลที่ต่างกัน ของเยอรมนีสูงกว่าของสหรัฐ แม้ว่าฝ่าย หลังจะมีระบบการศึกษาที่กระจายอำนาจสูงอันเป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อม ล้ากันมากในด้านคุณภาพและเครื่องมือการเรียนการสอนในแต่ละโรงเรียน ประจำพื้นที่ อีกทั้งเราคาดเดาได้ไม่ยากว่าฝ่ายหลังจะมีความหลากหลายใน ด้านผลลัพธ์การศึกษาอย่างแน่นอน

โอกาสที่เท่าเทียมในระบบการศึกษา

OECD ได้พัฒนาตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่แม่นยำกว่ามาตร วัดตัวแปรแบบง่าย ๆ ตัวชี้วัดนี้จะวัดระดับความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ ระหว่างผลลัพธ์ด้านการศึกษานักเรียนและภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเขา เพราะฉะนั้น มันจึงทำให้เราเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ระบบการศึกษามีส่วนสร้างความเสียเปรียบด้านการศึกษาให้แก่ปัจเจกบุคคล มากน้อยเพียงใด ยิ่งตัวเลขสูง มันก็ยิ่งสะท้อนความสัมพันธ์ข้างต้นที่แนบ แน่นซึ่งหมายถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่สูง ตัวชี้วัดดังกล่าวจะสะท้อน ให้เห็นว่าระบบการศึกษาให้โอกาสที่เท่าเทียมมากน้อยเพียงใด ในเยอรมนี ตัวเลขคือ 44 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับกับสหรัฐ (42 คะแนน) และ ย่ำแย่กว่าฟินแลนด์มาก (31 คะแนน)

เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสามประเทศ

	เยอรมนี	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
ตัวชี้วัดของ OECD ด้าน ความเหลื่อมล้ำด้านการ ศึกษา ใน ค.ศ. 2009	44	31	42

ที่มา: OECD (2011d: 96)

ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ของผลลัพธ์สูง

ความเหลื่อมล้ำด้าน
การศึกษาเป็นที่
ประจักษ์ชัด

การแบ่งแยกเด็กตาม
ความสามารถตั้งแต่
อายุน้อย

สาเหตุ: ระบบโรงเรียนที่แบ่งลำดับชั้นหลากหลาย

คำอธิบายหลักสำหรับผลลัพธ์ด้านความเหลื่อมล้ำของเยอรมนีนั้นอยู่ที่โครงสร้างทางสถาบันของระบบการศึกษา งานวิจัยระบุซ้ำๆ ว่า การแบ่งแยกเด็กตั้งแต่อายุน้อยให้มีเส้นทางการศึกษาที่แตกต่างกัน (“track”) ดังเช่น Hauptschule, Realschule และ Gymnasium ในเยอรมนี (ดูเนื้อหาส่วนแรก) มีส่วนเพิ่มความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (Solga 2008) ในอดีต เด็กที่จบการศึกษาจาก Hauptschule (โรงเรียนประถมระดับต่ำ) ยังพอมีโอกาสในการรับการฝึกทักษะด้านหัตถกรรมและอุตสาหกรรม บัดนี้โรงเรียนมัธยมระดับล่างเป็นเพียงแค่ทางตันทางการศึกษา (นี่เป็นข้อความจากรายงานการศึกษา *Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008*) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจะทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมยิ่งยั่งรากลึกและทวีความรุนแรงมากขึ้น

การเรียนครึ่งวันทำให้
โอกาสสูญเปล่า

สาเหตุ: ขาดการศึกษาเต็มวัน

ปัญหายังถูกทำให้เลวร้ายมากขึ้นสืบเนื่องมาจากการเรียนครึ่งวัน กล่าวคือ เด็กนักเรียนใช้เวลาที่โรงเรียนไม่เพียงพอ และภูมิหลังทางครอบครัวเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดว่าเด็กจะใช้เวลาออกโรงเรียนอย่างไร

“ครอบครัวต้องรับภาระในการช่วยทำการบ้านหรือติวหนังสือให้ทำงานทำได้ เวลาจะถูกใช้อย่างไรยามบ่ายหลังโรงเรียนเลิกขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางบ้านที่ไม่เหมือนกัน เด็กๆ ไม่สามารถเลือกผู้ปกครองได้ และผู้ปกครองของพวกเขาที่ไม่มีเวลา กำลังทรัพย์ หรือศักยภาพที่จำเป็นเพื่อหาช่องทางที่ดีที่สุดในการช่วยสนับสนุนลูกๆ ของพวกเขา” (Solga 2008: 3)

สถานการศึกษาภาครัฐ
ได้รับเงินสนับสนุน
ไม่เพียงพอ

สาเหตุ: ขาดสถานการศึกษาภาครัฐ

ท้ายที่สุด สถานการณ์ถูกทำให้แย่มากขึ้นอันเป็นผลมาจากการขาดสถานศึกษาภาครัฐในหลายภาคส่วน เช่น ในการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่ม/ทารก โรงเรียนชั้นต้น/ประถม หรือสถานรับเลี้ยงเด็กช่วงกลางวันไม่มี

เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการศึกษาในสามประเทศ

	เยอรมนี	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
สัดส่วนสมรรถภาพของสถานดูแลเด็กช่วงกลางวันในวัยแรกเริ่ม (0-3 ปี) คิดเป็นร้อยละของกลุ่มอายุ ใน ค.ศ. 2008	17.8*	28.6**	31.4
สัดส่วนนักเรียน, นักเรียนใหม่ ใน ค.ศ. 2009	40	69	70

ที่มา: OECD (2011e: 3), OECD (2011d: 316)

หมายเหตุ:

* ในรัฐเฉพาะถิ่นแบบเก่า ตัวเลขคือร้อยละ 2.8 แบบใหม่คือร้อยละ 37

** ตัวเลขนี้เชื่อมโยงกับเด็กช่วงอายุ 2-3 ปี สำหรับเด็ก 1-2 ปี ตัวเลขคือร้อยละ 27.5

เพียงพอ ในขณะที่เดียวกัน ศักยภาพของโรงเรียนอาชีวะเต็มวันไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะในฐานะส่วนหนึ่งของ “ระบบเปลี่ยนผ่าน (transition system)” (Baethge et al. 2007) ที่กำลังขยายตัว นับวันโรงเรียนอาชีวะก็ยิ่งทำหน้าที่เป็นเพียงแค่ “ร้านรับซ่อม” ส่วนที่ชำรุดของระบบการศึกษา ในขณะที่เดียวกัน สถาบันอุดมศึกษาต่างประสบปัญหาผู้เรียนล้นและขาดทรัพยากร

ผลกระทบจากปัญหาข้างต้นคือ ผู้ปกครองที่มีฐานะต่างกันไปหาทางเลือกเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กเอกชน โรงเรียนเอกชน หรือส่งลูกไปเรียนต่างประเทศซึ่งเสียค่าใช้จ่ายสูง

“ในภาคการศึกษา ค.ศ. 2007/2008 มีโรงเรียนในระบบการศึกษาสายสามัญและโรงเรียนอาชีวะที่เป็นเอกชน 4,946 แห่งในเยอรมนี ซึ่งมากกว่าใน ค.ศ. 1992/1993 คิดเป็นร้อยละ 53 ในขณะที่ในเขตพื้นที่ที่เคยอยู่ในสหพันธรัฐ จำนวนโรงเรียนเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.7 ตัวเลขโรงเรียนเอกชนในรัฐใหม่เพิ่มขึ้นถึงห้าเท่า” (Statistisches Bundesamt 2009: 12)

การแปรรูปเป็นเอกชน
ทำให้ปัญหาเลวร้าย
ยิ่งขึ้น

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่ความรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีคนจำนวน
เพียงหยิบมือเท่านั้นที่สามารถจ่ายค่าเล่าเรียนของทางเลือกเอกชนได้ การ
แปรรูปให้การศึกษาเป็นเอกชนแม้จะเพียงส่วนหนึ่งก็ตามนั้นหมายความว่า
ในระยะยาวแล้ว ความเต็มใจของคนในการสนับสนุนระบบการศึกษาภาครัฐ
ผ่านรายรับทางภาษีจะลดลงมากขึ้นเรื่อยๆ

แม้จะประสบความสำเร็จด้านการศึกษา
เท่าๆ กัน แต่กลับ
มีโอกาสน้อยกว่า

ความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน

หลักความยุติธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานไม่ได้บรรลุในระบบ
การศึกษาเยอรมนี กล่าวคือ แม้ว่าจะแสดงความสามารถด้านการศึกษาเท่าๆ
กัน เด็กจากช่วงชั้นรายได้ต่ำจะมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้า Gymnasium
ผลการวิจัยด้านการศึกษาพบว่าเด็กที่มีภูมิหลังครอบครัวที่เสียเปรียบทางสังคม
เศรษฐกิจมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากครูให้ศึกษาต่อใน Gymnasium แม้ว่า
พวกเขาจะมีผลการเรียนในระดับที่เท่ากับเด็กที่มีภูมิหลังดีกว่า บ่อยครั้งพวกเขา
จะลงเอยด้วยการเข้าเรียน Hauptschule หรือแม้กระทั่งโรงเรียนพิเศษ

“เด็กที่มาจากช่วงชั้นที่สูงกว่ามีโอกาสได้รับการสนับสนุนให้เรียนต่อที่ Gymnasium
สูงกว่าเด็กที่มีครอบครัวเสียเปรียบทางสังคมถึงห้าเท่า แม้จะมีผลการเรียนเหมือนกัน”
(Solga 2008: 1)

เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกี่ยวกับระดับการศึกษาในสามประเทศ

	เยอรมนี	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
สัดส่วนของประชากรอายุ ระหว่าง 25-64 ปีที่มีวุฒิการ ศึกษาอย่างน้อยในระดับ มัธยม (secondary school) ขึ้นไป ใน ค.ศ. 2009	85	82	89

ที่มา: OECD (2011d: 39)

งานเขียนเพิ่มเติม
Heike Solga (2008),
Wie das deutsche
Schulsystem Bildungs-
ungleichheiten
verursacht, WZBrief
Bildung 01, Berlin.

ความยุติธรรมบนฐานความต้องการ

การศึกษาสายสามัญของเยอรมนีอยู่ในระดับที่ดี หากวัดที่สัดส่วนของประชากรที่มีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยในระดับมัธยม (ผู้จบมัธยมศึกษาหรือวุฒิมัธยมศึกษา) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและฟินแลนด์ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 หากเทียบกับประเทศยุโรปทางใต้หรือแม้กระทั่งประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศเพิ่งเกิดใหม่ ดูเหมือนว่าสินค้าที่เรียกว่า “การศึกษา” ในประเทศทั้งสามที่เราสำรวจนี้จะเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ทั้งสามประเทศมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น ในฟินแลนด์ การสนับสนุนคนรุ่นใหม่เป็นรายบุคคลนำไปสู่การสร้างโอกาสทางการศึกษาแม้กระทั่งในหมู่เด็กที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าเกณฑ์ ในทางตรงกันข้าม ระบบการศึกษาของเยอรมนีกลับมีจุดอ่อนเรื่องนี้ ตัวอย่างที่สะท้อนอย่างชัดเจนคือปัญหาการบูรณาการคนที่มีภูมิหลังครอบครัวเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าสู่ระบบ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 11)

เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุน การศึกษาในสามประเทศ

	เยอรมนี	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการ ศึกษาภาครัฐต่อ GDP ใน ค.ศ. 2008 (ร้อยละ)	4.1	5.7	5.1
สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการ ศึกษาภาคเอกชนต่อ GDP ใน ค.ศ. 2008 (ร้อยละ)	0.7	0.1	2.1
สัดส่วนค่าใช้จ่ายในระดับ อุดมศึกษาต่อ GDP ใน ค.ศ. 2008 (ร้อยละ)	1.0	1.6	1.0

ที่มา: OECD (2008f: 240)

การศึกษาสายสามัญ
ระดับอุดมศึกษา

จุดอ่อนเรื่องการ
ช่วยเหลือนักเรียน
ที่มีสถานะเสี่ยงและ
เปราะบาง

ค่าใช้จ่ายด้านการ
ศึกษาภาครัฐ: เยอรมนี
ร้อยละ 4.1 ของ GDP
สหรัฐร้อยละ 5.1
ฟินแลนด์ร้อยละ 5.7

เพิ่มการประสานงาน
เพื่อเพิ่มความเป็นธรรม

การศึกษา:
เงื่อนไขที่ขาดไม่ได้
ของประชาธิปไตย

ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่ำ

ลักษณะที่โดดเด่นอีกประการของเยอรมนีคือการลงทุนให้กับการศึกษาในระดับต่ำในเชิงเปรียบเทียบ สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาภาครัฐต่อ GDP ของเยอรมนีคิดเป็นร้อยละ 4.1 เท่านั้น ในขณะที่ของสหรัฐคือร้อยละ 5.1 และของฟินแลนด์นั้นมากถึงร้อยละ 5.7 ส่วนต่างร้อยละ 1.6 ที่ฟินแลนด์มากกว่าเยอรมนีนี้มีมูลค่ามากกว่าวงบค่าใช้จ่ายของเยอรมนีในระดับอุดมศึกษาทั้งหมด ค่าใช้จ่ายที่ต่ำนี้อาจชดเชยได้ด้วยสัดส่วนค่าใช้จ่ายจากภาคเอกชนที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมาจากบริษัทต่างๆ ภายใต้กรอบการฝึกวิชาชีพควบคู่ไปด้วย (ร้อยละ 0.7 ของ GDP) กระนั้น ถือว่าสหรัฐทำได้ดีกว่ามากในด้านนี้ เพราะค่าใช้จ่ายจากภาคเอกชนสูงถึงร้อยละ 2.1 ของ GDP ค่าใช้จ่ายที่ต่ำของเยอรมนีประจักษ์ชัดแจ้งหากดูระดับอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ เยอรมนี (ร้อยละ 1.0 ของ GDP) ยังตามหลังสหรัฐ (ร้อยละ 1.0) และตามหลังฟินแลนด์ (ร้อยละ 1.6) อย่างมีนัยสำคัญ

แม้ว่าการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้มากขึ้นจะไม่สามารถแก้ปัญหาทุกอย่างได้ แต่ถ้าไม่มีการเพิ่มการลงทุนในการศึกษา สิ่งต่อไปนี้ก็แทบจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อาทิ การขยายตัวของสถาบันทางการศึกษาสำหรับเด็กอายุแรกเริ่ม การฝึกอาชีพะเต็มวัน และการเรียนระดับอุดมศึกษา

ความเป็นไปได้ในอนาคต

ภาพรวมที่น่ามาแสดงในที่นี้สะท้อนปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ด้านที่ดีที่สุดของระบบการศึกษาเยอรมนีคือผลลัพธ์ด้านการศึกษาซึ่งอยู่ในระดับกลางหากเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่ในด้านโอกาสที่เท่าเทียมความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงาน และบนฐานความต้องการกลับประสบความสำเร็จที่ต่ำเป็นห่วง ไม่ใช่เพียงแคในระบบการศึกษา แต่มันเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยโดยรวม

การศึกษามอบโอกาสให้ผู้คนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ใครก็ตามที่ถูกระบบการเมืองปิดกั้นไม่ให้เข้าถึงการศึกษาก็จะหันหลังให้กับมันอย่างถาวร มีเพียงแค่นักที่ระบบการศึกษาพาเขาไปยืน

บนจุดที่มีศักยภาพเท่านั้นที่จะสามารถตีตลาดกับประชาธิปไตยและมีบทบาทในการสร้างประชาธิปไตยได้ ระบบการศึกษาที่เป็นธรรมไม่ได้เป็นเพียงแต่เป้าหมายในตัวของมันเอง แต่เป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยและเศรษฐกิจที่มีพลวัต

“การศึกษากำหนดอนาคตของเรา มันคือประเด็นทางสังคมที่สำคัญในยุคสมัยของเรา ผู้คนจะสามารถตั้งเป้าหมายชีวิตและทำฝันของพวกเขาให้เป็นจริงได้เพราะการศึกษาเท่านั้น มันเปิดประตูให้พวกเขาก้าวเข้าสู่โลกที่เปลี่ยนแปลง ทำให้พวกเขาพร้อมสำหรับประชาธิปไตยและความรับผิดชอบต่อสังคม มอบโอกาสในการทำงาน เป็นทรัพยากรที่จำเป็นให้ผู้คนมีส่วนร่วมในสังคมและเปิดความเป็นไปได้ใหม่ๆ ในการพัฒนาตัวเอง และยังเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ” (Hamburg Programme 2007: 60)

ในเยอรมนี การปฏิรูปการศึกษาไม่ได้กระทำผ่านการยกเครื่องเปลี่ยนแปลงระบบทั้งหมดแม้ว่านั่นจะเป็นสิ่งที่จำเป็น ความเป็นสหพันธรัฐที่โดดเด่นเฉพาะตัวของระบบการศึกษาปิดกั้นโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการรวมศูนย์ แม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะมีอำนาจระดับหนึ่งในการกำหนดทิศทาง การฝึกอาชีพและระดับอุดมศึกษา แนวทางที่เน้นการประสานงานกันเพื่อขยายสถานศึกษาเต็มวันและการเริ่มยืดช่วงเวลาของการศึกษาแบบคละรวม รวมไปถึงมาตรการส่งเสริมงบรัฐเฉพาะถิ่นด้านการศึกษา สิ่งเหล่านี้สะท้อนก้าวที่สำคัญที่จะพาเรามุ่งสู่นโยบายการศึกษาที่เป็นธรรมมากขึ้น

สำหรับสังคมประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาที่กล่าวมาทั้งหมดมีความหมายว่าอย่างไร

- พัฒนาการศึกษสำหรับเด็กช่วงอายุแรกเริ่ม
- ขยายเวลาการศึกษาแบบคละรวมและให้ความช่วยเหลือรายบุคคล
- การให้การศึกษาคืนวันทั้งในสถานดูแลเด็กอายุแรกเริ่มและโรงเรียน
- ทำให้ช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบฝึกวิชาชีพและออกจากระบบราบรื่นมากขึ้น
- พัฒนาความคล่องตัวในการเปลี่ยนระดับการศึกษา
- ส่งเสริมการฝึกพัฒนาทักษะระดับสูง
- โดยรวมแล้วต้องมีระบบเงินสนับสนุนด้านการศึกษาที่ดีกว่านี้

งานเขียนเพิ่มเติม

Serge Embacher

(2009), *Demokratie!*

Nein danke?

Demokratieverdruss in Deutschland,

Friedrich-Ebert-Stiftung

(ed.), Bonn.

บทที่ 8 อาหารสมอง

“สิ่งที่เราต้องการคือผลสังเคราะห์ของการคิดในเชิงปฏิบัติและอุดมคตินิยม”
(Willy Brandt 1960: 378)

ชุดคู่มือสังคมประชาธิปไตยมุ่งทำหน้าที่เป็นเข็มทิศชี้ให้เราทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาพื้นฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตยและค้นหาทิศทางที่หลากหลายในแนวนโยบายที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม คู่มือเหล่านี้ไม่สามารถและไม่ประสงค์จะกล่าวฟันธงในทุกเรื่อง เส้นทางของสังคมประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นทั้งเป้าหมายในอุดมคติและการกระทำทางการเมือง ต้องได้รับการทดสอบท้าทาย ปรับปรุง พิจารณาใหม่อย่างสม่ำเสมอ หากเราจะดำเนินตามแนวทางของมันเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ

บทนี้จะนำเสนอบทสรุปของคู่มือและคำเชื้อเชิญ นั่นคือ นำเสนอความคิดคร่าว ๆ ว่าเราสามารถและต้องออกแบบนโยบายทางสังคมตามแนวทางสังคมประชาธิปไตยแบบฉบับที่ทันสมัยมากที่สุดอย่างไร คู่มือเล่มนี้แสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่ารัฐสวัสดิการของเยอรมนีกำลังเผชิญกับข้อท้าทายที่สำคัญ กระนั้นเราก็สามารถฝ่าฟันปัญหาเหล่านี้ไปได้อย่างแน่นอน

ข้อท้าทายใหญ่ที่สุดน่าจะเป็นเรื่องการปกป้องรัฐสวัสดิการให้พ้นภัยจากศัตรูหรือมิตรจอมปลอมของมัน อันได้แก่ ใครก็ตามที่มุ่งหวังจะรื้อทำลายหรือบั่นทอนรัฐสวัสดิการ และใครก็ตามที่ทำให้มันอ่อนแอด้วยการยื่นกรรณอ้างว่า “ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลง (business as usual)”

โครงสร้างพื้นฐานของรัฐสวัสดิการเยอรมนีมีอายุถึง 120 ปี ทว่าเราต้องปรับสภาพปัตยกรรมของมันให้เข้ากับสิ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในยุคสมัยนี้ นี่ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่คู่มือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียถือเป็นเป้าหมายที่คุ้มค่าแก่การมุ่งหน้าไปหา

หนึ่งในความสำเร็จในยุคแรกเริ่มของขบวนการคนงานคือการเชื่อมโยง

ปัญหาสังคมและปัญหาการเมืองเข้าด้วยกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเด็นสังคม และประชาธิปไตย ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐสวัสดิการและประชาธิปไตยคือแก่นกลางสำคัญของอัตลักษณ์สังคมประชาธิปไตย

ขอเพียงแค่คุณค่าหลักและสิทธิพื้นฐานกลายเป็นสิ่งที่มืออยู่ดาษดิน ไม่ใช่แค่ในทฤษฎี หากแต่ในเชิงปฏิบัติด้วย เมื่อนั้นประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นความจริง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมและอิสรภาพที่เท่าเทียมจะต้อง เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องมี หาใช่สำหรับคนกลุ่มน้อยเพียงเท่านั้นไม่ การเมืองในโลกแห่งความเป็นจริงจะต้องพยายามเติมเต็มข้อเรียกร้องนี้อยู่เสมอ และต้อง หมั่นประเมินเครื่องมือทางการเมืองและผลลัพธ์ของมันด้วยเข็มทิศการเมือง ที่แน่นอน

ບຸຮານຸກຮຸ

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), Bildung in Deutschland 2008: ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld.
- Martin Baethge, Heike Solga, Markus Wieck (2007), Berufsbildung im Umbruch: Signale eines überfälligen Aufbruchs, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Berlin.
19. BAföG-Bericht (2012), Neunzehnter Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2, BTDrucksache 17/8498, Berlin.
- Ulrich Beck and Elisabeth Beck-Gernsheim (eds) (1994), Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main.
- Irene Becker and Richard Hauser (2004), Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung, Berlin.
- Peter Bofinger (2009), Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive, Friedrich Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Björn Böhning and Kai Burmeister (eds) (2004), Generation und Gerechtigkeit, Hamburg. Friedhelm Boll and Anja Kruke (eds) 2008, Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn. Sean Boyle (2011), Health Systems in Transition. United Kingdom. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/135148/e94836.pdf.
- Willy Brandt (1960), Mein Weg nach Berlin, chronicled by Leo Lania, Munich. Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Finance Ministry) (2011), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (Health Ministry) (2012), Gesetzliche Krankenversicherung, Kennzahlen und Faustformeln, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2002), Die Zukunft ist Grün, Basic Programme of BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, concluded at the delegate conference in Berlin, 15–17 March 2002.
- Marius R. Busemeyer (2006), Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze, Wiesbaden.
- Marius R. Busemeyer (2007), Bildungspolitik in den USA: eine historisch-institutionalistische Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen, in: Zeitschrift für Sozialreform 53 (1), pp. 57–78.

- Marius R. Busemeyer (2009), From Myth to Reality: Globalization and Public Spending in OECD Countries Revisited, in: *European Journal of Political Research* 48 (4), pp. 455–482.
- Marius R. Busemeyer, Christian Kellermann, Alexander Petring and Andrej Stuchlik (2006), Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Reinhard Busse and Anette Riesberg (2005), Gesundheitssysteme im Wandel: Deutschland, WHO Regional Office for Europe commissioned by the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen.
- Christoph Butterwegge (2005), Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden.
- David Carey and Josette Rabesona (2002), Tax Ratios on Labour and Capital Income and on Consumption, in: *OECD Economic Studies* 35 (2), pp. 129–174.
- CDU (2007), Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland, Basic Programme of the CDU, agreed at the 21st Party Conference in Hannover, 3–4 December 2007.
- Duanjie Chen and Jack Mintz (2008), Still a Wallflower: The 2008 Report on Canada's International Tax Competitiveness, C. D. Howe Institute, http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_63.pdf (accessed 5 November 2012).
- Deutsche Rentenversicherung (German Pension Insurance Fund) (2009), Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung Bund, No. 107, 1/2009, Berlin.
- DIE LINKE (2011), Basic Programme of the political party Die Linke («The Left»), agreed at the Party Conference in Erfurt, 21.–23 October 2011.
- DIW (Markus M. Grabka) (2004), Einkommen, Sparen und intrafamiliale Transfers von älteren Menschen, DIW Wochenbericht No. 6/2004, Berlin.
- Diether Döring (1998), Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: Siegfried Blasche and Diether Döring (ed.), *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main/New York, pp. 214–257.
- Dieter Dowe and Kurt Klotzbach (ed.) (2004), *Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie. Mit den aktuellen Programmentwürfen im Anhang*, 4., revised and updated, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.
- Ronald Dworkin (1981), What is Equality? Part 2: Equality of Resources, in: *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, no. 4 (Autumn), pp. 283–345.
- Serge Embacher (2009), Demokratie! Nein danke? Demokratieverdross in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.

- Erhard Eppler (2009), *Der Politik aufs Maul geschaut*, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.
- Gøsta Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Gøsta Esping-Andersen (1998), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford.
- Gøsta Esping-Andersen (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.
- Eurostat, Statistical Database of the European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Eurydice (2011), National system overview on education systems in Europe, Finland November 2011, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/national_summary_sheets/047_FI_EN.pdf (accessed 5 November 2012).
- Christine Färber, Ulrike Spangenberg and Barbara Stiegler (2008), *Umsteuern: gute Gründe für ein Ende des Ehegattensplittings*, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn 2009.
- FDP (2012), *Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. (Karlsruhe Theses) adopted at the FDP party conference in Karlsruhe, 22 April 2012.*
- Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) (2006), *Generationengerechtigkeit*, thematic module of the OnlineAkademie of the FES, www.fes-online-akademie.de.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) (2009a), *Themenportal Frauen-Männer-Gender*, www.fes.de/gender.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) (2009b), *Alter, Arbeit, Armut? Altersarmut von Frauen verhindern!*, Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) (2009c), *Zukunft des Gesundheitssystems. Solidarisch finanzierte Versorgungssysteme für eine alternde Gesellschaft*, Bonn.
- Sigmar Gabriel (2008), *Links neu denken. Politik für die Mehrheit*, Munich.
- Steffen Ganghof (2004), *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main.
- Philipp Genschel (2003), *Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage*, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf and Michael Zürn (eds), *Die neuen internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, pp. 429–464.
- Stefan Gosepath (2004), *Gleiche Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main.
- Stefan Greß (2009), *Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem: zur Notwendigkeit einer einheitlichen Wettbewerbsordnung*

- auf dem deutschen Krankenversicherungsmarkt, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Stefan Greß and Jürgen Wasem (2008), Auswirkungen des Gesundheitsfonds und Optionen zur Weiterentwicklung, Policy Paper für die Hans-Böckler-Stiftung, Fulda/ Essen.
- Stefan Greß, Maral Manouguian and Jürgen Wasem (2006), Krankenversicherungsreform in den Niederlanden: Vorbild für einen Kompromiss zwischen Bürgerversicherung und Pauschalprämie in Deutschland?, study commissioned by the Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Gerd Grözinger (2007), Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen, in: *Intervention* 4 (1), pp. 28–39.
- Kornelia Hagen und Axel Kleinlein (2011), Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, Berlin.
- Hamburg Programme (2007), Basic programme of the Social Democratic Party of Germany (SPD), adopted at the Hamburg party conference of the SPD, 28 October 2009.
- Health Consumer Powerhouse (2012), Euro Health Consumer Index, 2012 Report, <http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf> (accessed 5 November 2012).
- Christoph Heine, Heiko Quast and Heike Spangenberg (2008), Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien, HIS: Forum Hochschule 15/2008, Hannover.
- Martin Höpner, Alexander Petring, Daniel Seikel, Benjamin Werner (2011), Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63 (1), pp. 1–32.
- Stephen Holmes and Cass R. Sunstein (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York.
- Stefan Homburg (2000), *Allgemeine Steuerlehre*, Munich.
- Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson and Isabelle Schulze (ed.) (2007), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford.
- Joachim Jaudas, Hans Gerhard Mendius, Petra Schütt, Manfred Deiß and Judit Miklos (2004), *Handwerknicht mehr Ausbilder der Nation? Übergangsprobleme von der handwerklichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem*, Munich.
- Franz-Xaver Kaufmann (2003), *Sozialpolitisches Denken*, Frankfurt am Main.
- Wolfgang Kersting (2000), *Politische Philosophie des Sozialstaats*, Weilerswist.

- Wolfgang Kersting (2001), Suffizienz, Ermöglichung, Kompensation. Ziele der Verteilungsgerechtigkeit, in: Peter Koller (ed.), *Gerechtigkeit im politischen Diskurs*, Vienna, pp. 89–122.
- Martina Klein and Klaus Schubert (2006), *Das Politiklexikon*, 4., updated, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.
- KMK (2011), *Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2005 bis 2009*, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesrepublik, Berlin.
- Sascha Kneip (2003), Die sozialphilosophischen Grundlagen des demokratischen Wohlfahrtsstaats, in: *Weltrends* 39, pp. 11–29.
- Klaus Koch, Antje Miksch, Christoph Schürmann, Stefanie Joos, Peter T. Sawicki (2011), *The German Health Care System in international comparison: the primary care physicians' perspective*, in: *Deutsches Ärzteblatt International* 108 (15), S. 255–61.
- Hagen Kühn and Sebastian Klinke (2006), *Perspektive einer solidarischen Krankenversicherung*, in: Jürgen Kocka (ed.), *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays*, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin, pp. 179–202.
- Reader 1: Foundations of Social Democracy, Tobias Gombert et al. (eds) (2008), *Social Democracy Readers*, Vol. 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Reader 2: Economics and Social Democracy, Simon Vaut et al. (eds) (2009), *Social Democracy Readers*, Vol. 2, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Stephan Lessenich (ed.) (2003), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*, Frankfurt am Main/New York.
- Stephan Lessenich (2009), *Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte*, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Burkart Lutz (1989), *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriekapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main/New York.
- Gerhard Mackenroth (1952), *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik NF*, Vol. 4, Berlin, pp. 39–48.
- Thomas Meyer [Siegen] (1992), *Modernisierung der Privatheit: Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse des Familienzusammenlebens*, Opladen.
- Thomas Meyer [Siegen] (2006), *Private Lebensformen im Wandel*, in: Rainer Geißler (ed.), *Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung*, Wiesbaden, pp. 331–357.
- Thomas Meyer [Dortmund] (2005), *Theorie der Sozialen Demokratie*, 1st edition, Wiesbaden.

- Thomas Meyer [Dortmund] (2006), *Praxis der Sozialen Demokratie*, 1st edition, Wiesbaden.
- Thomas Meyer [Dortmund] (2009), *Soziale Demokratie: eine Einführung*, Wiesbaden.
- Thomas Meyer [Dortmund] und Nicole Breyer (coauthor) (2005), *Die Zukunft der Sozialen Demokratie*, Bonn.
- David Miller (2008), *Soziale Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main/New York.
- Liam Murphy and Thomas Nagel (2002), *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford.
- National Health Service (2009): About the NHS, <http://www.nhs.uk/nhsengland/aboutnhs/pages/About.aspx> (accessed 5 November 2012).
- Herbert Obinger and Peter Starke (2007), Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980–2001: Konvergenz, Divergenz und Persistenz, in: *Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 38)*, pp. 470–495.
- OECD (2010a), Average effective age of retirement versus the official age, 2004–2009, www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371902.xls (accessed 5 November 2012).
- OECD (2010b), PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do, Volume I, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.
- OECD (2011a), *Revenue Statistics 1965–2010*, Paris.
- OECD (2011b), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- OECD (2011c), *Pension at a Glance. Public Policies across OECD Countries*, Paris.
- OECD (2011d), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, Paris.
- OECD (2011e), Family Database, PF 3.2: Enrolment in childcare and pre-schools, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf>, (accessed 5 November 2012).
- OECD (2011–12), *Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris.
- OECD (2012), *OECD-Gesundheitsdaten 2012, Deutschland im Vergleich*, <http://www.oecd.org/germany/BriefingNoteDEUTSCHLAND2012inGerman.pdf> (accessed 5 November 2012).
- Robert Paquet and Wolfgang Schroeder (2009), Im Haifischbecken. Die Zukunft des »experimentellen Regierens«: das Beispiel der Gesundheitsreform 2007, in: *Berliner Republik* 2/2009, pp. 56–63.
- Alexander Petring and Christian Henkes (2007), Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaats, in: Jürgen Kocka (ed.), *Die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, WZB-Jahrbuch 2006*, Berlin, pp. 47–70.
- Matthias Platzek (2007), Das Leitbild des Vorsorgenden Sozialstaats, in: Kurt Beck

- and Hubertus Heil (ed.), *Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert*, Lesebuch zur Programmdebatte der SPD, Berlin, pp. 228–232.
- Ulrich K. Preuß (1990), *Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates*, in: Christoph Sachße and H. Tristram Engelhardt (eds), *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main, pp. 106–132.
- Gerhard Ritter (1991), *Der Sozialstaat*, Munich.
- Thomas Rixen (2008), *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke.
- Thomas Rixen and Susanne Uhl (2011), *Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist*, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Robert Koch-Institut (ed.) (2005), *Gesundheit im Alter*, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 10, Berlin.
- Dani Rodrik (1998), *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*, in: *Journal of Political Economy* 106, pp. 997–1032.
- Thomas M. Scanlon (2005), *Political Equality/Politische Gleichheit*, Essen.
- Willemijn Schäfer u. a. (2010), *Health systems in Transition. The Netherlands*. <http://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/HIT-rapport-Netherland.pdf> (accessed 5 November 2012).
- Fritz W. Scharpf (1999), *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main.
- Fritz W. Scharpf (2000), *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, in: *Journal of European Public Policy* 7, pp. 190–228.
- Günther Schmid (2008), *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance von individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik*, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Markus Schneider, Uwe Hofmann, Aynur Köse, Peter Biene and Thomas Krauss (2007), *Indikatoren der OMK im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege*. Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit, Kempten.
- Erika Schulz and Anke Hannemann (2007), *Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2050: Nur leichter Rückgang der Einwohnerzahl?*, DIW Wochenbericht No. 47/2007, Berlin.
- Joel Slemrod and Jon Bakija (2004), *Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, Cambridge.
- Adam Smith (1776), *The Wealth of Nations*, Edinburgh.

- Heike Solga (2008), Wie das deutsche Schulsystem Bildungsungleichheiten verursacht, WZBrief Bildung 01, http://www.wzb.eu/publikation/pdf/WZbriefBildung200801_solga.pdf (accessed 5 November 2012).
- Rudolf Speth (2004), Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, study commissioned by the Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (2009), Private Schulen Schuljahr 2007/2008, Fachserie 11, Reihe 1.1, 2007/2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010a), Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010b), Pressemitteilung Nr. 102 vom 15.03.2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2011a), Pressemitteilung Nr. 378 vom 12.10.2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2011b), Pressemitteilung Nr. 433 vom 23.11.2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012a), Erwerbstätige im Inland nach Sektoren, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irwr013.html> (accessed 5 November 2012).
- Statistisches Bundesamt (2012b), Genesis-Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>
- Statistisches Bundesamt (2012c), Eheschließungen und Ehescheidungen in Deutschland, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bevoelkerung/Irbev06.html> (accessed 5 November 2012).
- Statistisches Bundesamt (2012d), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, Lange Reihen, Wiesbaden.
- Franz-Josef Stegmann and Peter Langhorst (2005), Geschichte der sozialen Ideen im deutschen Katholizismus, in: Helga Grebing (ed.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre–Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, 2nd edition, Wiesbaden, pp. 599–862.
- Joseph Stiglitz (2006), Die Chancen der Globalisierung, München.
- Harald Stöger (2011), Rentensysteme und Altersarmut im internationalen Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Duane Swank (2002), Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.
- Wolfgang Thierse (2005), Zur Begrüßung: Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, in:

- Thomas M. Scanlon (ed.), Politische Gleichheit, Essen, pp. 11–16.
- U.S. Department of Education (Ed.) (2005), Education in the United States. A Brief Overview, <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/edus/overview.doc> (accessed 5 November 2012).
- Björn Wagner (2009), Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Leitbilder, Motive und Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Uwe Wagschal (2001), Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung, in: Manfred G. Schmidt (ed.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen. pp. 124-160.
- Anke Walendzik (2009), Finanzierungsalternativen im Gesundheitswesen. Kurzgutachten, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Michael Walzer (2006), Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit (German translation of Spheres of Justice), Frankfurt am Main/New York.
- Oliver Wendell Holmes Jr (1927), *Compañia General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal Revenue*, 275 U.S. 87, 100 (1927), (Holmes, J., dissenting), opinion published 21 November 1927.
- WHO (2006), Gesundheit im Schlaglicht, Deutschland 2004, Copenhagen.

หนังสือแนะนำ

ผู้ที่สนใจประเด็นรัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตยสามารถศึกษางานเขียนแนะนำต่อไปนี้ที่นอกเหนือไปจากหนังสือเล่มนี้

หนังสือว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย

โทเบียส กอมแบร์ท และคณะ

หนังสือชุดสังคมประชาธิปไตย เล่มที่ 1 ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย. 2012. แผนกความร่วมมือระหว่างประเทศ (ISBN: 978-3-86498-080-0)

อะไรสามารถบ่งบอกและต้องเป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองแบบสังคมประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21 อะไรคือคุณค่าสำคัญของสังคมประชาธิปไตย อะไรคือเป้าหมายของสังคมประชาธิปไตย และจะสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างไร *ความคิดพื้นฐานว่าด้วยสังคมประชาธิปไตย* กล่าวถึงคำถามเหล่านี้ในเชิงทฤษฎี เชิงปฏิบัติ และเปรียบเทียบประเทศและต้นแบบทางสังคมต่างๆ หนังสือเล่มนี้ไม่ได้ให้คำตอบที่เรียบง่ายและเป็นข้อสรุป ทว่าเป็นเข็มทิศและกำหนดทิศทางที่ทำให้ผู้คนพบคำตอบของตนเองและถามคำถามใหม่ๆ

Vaut, Simon et al.:

Reader 2: Economics and Social Democracy. 2011. แผนกความร่วมมือระหว่างประเทศ (ISBN: 978-3-86498-080-0)

นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่อยู่บนพื้นฐานของคุณค่าจะประสบความสำเร็จได้อย่างไร นโยบายเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานอยู่บนอิสรภาพ ความยุติธรรม และความเป็นหนึ่งเดียวกันเรียกร่องทฤษฎีใดบ้าง อะไรคือหลักการสำคัญของมัน และที่เห็นอื่นใดคือจะนำทฤษฎีเหล่านี้ไปใช้ในเชิงปฏิบัติอย่างไร หนังสือ*เศรษฐกิจกับสังคมประชาธิปไตย* พิจารณาคำถามเหล่านี้ บทบาทสำคัญคือทฤษฎีของจอห์น เมนาร์ด เคนส์ นักเศรษฐศาสตร์

ชาวอังกฤษ ในยุคสมัยที่เศรษฐกิจปั่นป่วนที่หลายคนยังคงปรับตัวไปตามสถานการณ์ การแก้ไขในแนวทางนโยบาย (ทางเศรษฐกิจ) ของตนเองยังเป็นเรื่องสำคัญ

ความคิดพื้นฐาน

Meyer, Thomas:

Theory of Social Democracy. 2007 [original German edition: 2005]. Polity Press.

สองอำนาจกำลังขับเคี่ยวแย่งชิงกันเพื่อมีอิทธิพลชั้นนำโลกซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในปัจจุบัน นั่นคือ ประชาธิปไตยเสรีและสังคมนิยมประชาธิปไตย โรมัส ไมเยอร์อธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับพื้นฐานทางทฤษฎีของสังคมนิยมประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจเทียบเท่าสิทธิพื้นฐานทางการเมืองของพลเมือง

Meyer, Thomas:

Praxis der Sozialen Demokratie. 2005. VS Verlag für Sozialwissenschaften. (ISBN: 978-3-531-15179-3)

ภายใต้กรอบทฤษฎีสังคมนิยมประชาธิปไตยของโรมัส ไมเยอร์ หนังสือเล่มนี้ นำเสนองานวิจัยเชิงคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญแนวหน้าได้เลือกประเทศต่างๆ เป็นกรณีศึกษา อันได้แก่ สวีเดน ญี่ปุ่น เยอรมนี อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา งานเขียนชิ้นนี้ยังมีดร.ชนันวีระระดับสังคมนิยมประชาธิปไตยใหม่อีกด้วย

Meyer, Thomas (with Nicole Breyer):

Die Zukunft der Sozialen Demokratie. 2005.

Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung. (ISBN: 3-89892-315-0)

หนังสือเล่มนี้สรุปรวบยอดงาน The Theory of Social Democracy และ Praxis der Sozialen Demokratie

Albers, Detlev / Nahles, Andrea:

Linke Programmbausteine. Denkanstöße zum Hamburger Programm der SPD. 2007. vorwärts Verlag. (ISBN: 978-3866020207)

หนังสือเล่มนี้ประกอบไปด้วยบทความที่เขียนโดยสมาชิกของคณะกรรมการแผนการแห่งพรรค SPD และสมาชิกพรรคในมลรัฐต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญทางนโยบายที่แตกต่างหลากหลายด้าน เช่น ตลาดแรงงาน ประเด็นทางสังคม พลังงาน กิจการยุโรป และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นี่คือนงานเขียนที่นำเสนอบทวิเคราะห์ที่น่าสนใจหลายประเด็น และถือได้ว่ามีคุณูปการต่อการถกเถียงว่าด้วยแนวทางพรรคซึ่งประกาศใช้อย่างเป็นทางการในนามแผนการฮัมบูร์ก

Platzeck, Matthias, Peer Steinbrück and Frank-Walter Steinmeier (eds):
Auf der Höhe der Zeit. Soziale Demokratie und Fortschritt im 21. Jahrhundert. 2007. vorwärts Verlag. (ISBN: 978-3-86602-629-2)

วิลลี บรันดท์ (Willy Brandt) คือผู้ที่ย้ำเตือนว่าพรรคต้องปรับตัวให้ ‘ทันยุคสมัย’ อยู่เสมอจึงจะสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคม บรรณาธิการของหนังสือเล่มนี้มุ่งทบทวนข้อถกเถียงว่าด้วยวิธีการที่พรรค SPD แปรคุณค่าหลักเรื่องอิสรภาพ ความยุติธรรม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เป็นความก้าวหน้าทางการเมืองและการพัฒนาทางสังคม เปิดช่องทางโอกาสเพิ่มขึ้น และสร้างรัฐสวัสดิการที่สามารถป้องกันภัยความเสี่ยงต่างๆ ได้ งานเขียนชุดนี้เกิดขึ้นในระหว่างการถกเถียงอภิปรายเรื่องแผนการใหม่ของพรรค

Beck, Kurt, and Hubertus Heil (eds):

Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. Lesebuch zur Programmdebatte der SPD. 2007. Vorwärts Verlag. (ISBN: 978-3-86602-525-7)

ภายใต้กรอบการถกเถียงเรื่องแผนการของพรรค บรรณาธิการและผู้เขียน

ได้ร่วมกันคลี่ให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญที่พรรคต้องเผชิญในอนาคตว่า เราจะร่วมกันควบคุมและกำหนดทิศทางโลกาภิวัตน์กับใครและอย่างไร ยุโรป กำลังมุ่งหน้าไปในทิศทางใด เราจะทำให้ประชาธิปไตยกลับมามีความสำคัญ ได้อย่างไร เศรษฐกิจของเราจะเติบโตไปพร้อมๆ กับการแก้ไขปัญหาทาง สังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร เราจะสร้างงานใหม่ๆ ได้อย่างไร และรัฐ สวัสดิการที่ป้องกันภัยความเสี่ยงจะประสบความสำเร็จในเรื่องใดบ้าง อะไร คือแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านพลังงาน อะไรคือความเป็นไปได้ ของพันธมิตรทางการเมืองเพื่อสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน

Gabriel, Sigmar:

Links neu denken. Politik für die Mehrheit. 2008. Piper Verlag. (ISBN: 978-3-492-05212-2)

ซิกมาร์ เกเบรียลนำเสนอพิมพ์เขียวทางการเมืองที่คิดใหม่อีกครั้งว่าการ เป็นฝ่ายซ้ายหมายความว่าอย่างไรและปลดปล่อยมันจากกับดักอันเป็น หายนะ นั่นคือ การถูกเจือจางจนเกือบจำไม่ได้หรือไม่ก็ตกไปอยู่ในต้นแบบ ฝ่ายซ้ายเก่าอันล้าสมัย เกเบรียลมองว่าการได้เสียงของคนส่วนมากนั้นอยู่ บนพื้นฐานของการเมืองแบบตัวแทน ไม่ใช่บนพื้นฐานของคณิตศาสตร์เรื่อง อำนาจและการถกเถียงแบบร่วมมือกันอันไม่มีที่สิ้นสุด เขาเรียกร้องให้กลับไปสู่การเมืองที่เป็นอะไรบางอย่างมากกว่าเกมอำนาจอันไร้ที่สิ้นสุดและการ ถกเถียงตามแนวทางส่วนบุคคล

Eppler, Erhard:

Der Politik aufs Maul geschaut. Kleines Wörterbuch zum öffentlichen Sprachgebrauch. 2009. Verlag J. H. W. Dietz Nachf. (ISBN 978-3-8012-0397-9)

ในการถกเถียงทางการเมือง ภาวะต่างๆ ตกอยู่ที่ภาษาที่ถูกทำให้บิดเบี้ยว และมักถูกใช้ในทางที่ผิด เออร์ฮาร์ด เอปเปลอร์เขียนอย่างแม่นยำและด้วยความเข้าใจลึกซึ้งอันเฉียบแหลมเกี่ยวกับแนวคิดต่างๆ ที่ถูกใช้ในสังเวียน

ทางการเมืองและสาธารณะเพื่อยืนยันความเห็น ทำให้ข้อเท็จจริงต่างๆ ยุ่งเหยิง และประนีประนอมปรับแก้ฝ่ายต่างๆ ผู้คนควรระวังตัวทันทีที่ได้ยินคำเหล่านี้ “แผ่นรองแก้วเบียร์” (หมายถึงคำกล่าวหาเสียงของฟรีดริช เมร์ซ (Friedrich Merz) พรรค CDU ว่าแบบแสดงรายการภาษีควรเรียงจ่ายพอที่จะอยู่บนแผ่นรองแก้วเบียร์ได้) “ชนชั้นนำ” “ผู้เชี่ยวชาญ” “ความยุติธรรม” “ผู้มุ่งมั่นที่ประสบความสำเร็จ” “มาตรการ” “ริษยา” “ความรู้ผิดชอบชั่วดี” และ “อุดมการณ์” ล้วนแล้วแต่เป็นคำที่พบได้เป็นประจำในการแสดงสุนทรพจน์ในที่ชุมชน บทสัมภาษณ์ สุนทรพจน์ในรัฐสภา หรือบทความระดับแนวหน้า แต่ถ้อยคำเหล่านี้ปกปิดเจตนาหรือมุมมองอะไรไว้บ้าง เออร์ฮาร์ด เอปปิเลออร์ ผู้เป็นอดีตรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาพรรค SPD ชาวเยอรมัน และครู มีประสบการณ์นานหลายปีด้านการใช้ภาษาในทางการเมือง เขาเผยให้เห็นบริบทดั้งเดิมของภาษาและพิจารณาการใช้ภาษาในทางที่ผิด

รัฐสวัสดิการ

Merkel, Wolfgang, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim and Alexander Petring:

Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. 2005. VS Verlag für Sozialwissenschaften. (ISBN: 978-3-531-14750-5)

ปลายทศวรรษ 1990 บรรดาพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยส่วนใหญ่ในยุโรปต่างมีบทบาทสำคัญในรัฐบาล พรรคเหล่านี้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูป พวกเขาดำเนินแนวทาง ‘ทางเลือกที่สาม’ อย่างเป็นเอกภาพหรือไม่ หนังสือเล่มนี้วิเคราะห์และประเมินนโยบายของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในเยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และเดนมาร์คอย่างละเอียดถี่ถ้วน

Boll, Friedhelm/Kruke, Anja (ed.):

Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich. 2008. Verlag J. H. W. Dietz Nachf. (ISBN 978-3-8012-4185-8)

หนังสือเล่มนี้นำเสนอความเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐสวัสดิการในเยอรมนีโดยตัดกับฉากหลังคือปัญหาในปัจจุบัน หนังสือเล่มนี้พิจารณาพื้นที่โดยรวมของรัฐสวัสดิการในการจัดการ โดยเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆในยุโรป และวิเคราะห์รูปแบบต่างๆในบริเวณเฉพาะ เช่น การดูแลสุขภาพ การศึกษา และการประกันเงินบำนาญ รวมถึงศึกษาคำถามอันครอบคลุม เช่น อรรถศาสตร์ของภาวะวิกฤต

Kocka, Jürgen (ed.):

Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch. 2006. Edition Sigma. (ISBN 978-3-89404-086-4)

หนังสือประจำ ค.ศ. 2006 ของ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung มุ่งเน้นอุปสรรคเชิงโครงสร้าง โอกาสในการปฏิรูป และเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ของอนาคต บทความต่างๆในเล่มนี้ว่าด้วยประชากรศาสตร์ ระบบความมั่นคงทางสังคม ความไม่เท่าเทียม งาน การอพยพ นโยบายต่างประเทศ พัฒนาการของประชาธิปไตย อุตสาหกรรมและนวัตกรรม ฯลฯ รวมถึงตัวเลือกทางการเงินต่างๆ ถึงแม้เยอรมนีจะเป็นจุดศูนย์กลางความสนใจ บทความต่างๆยังพิจารณาสังคมสมัยใหม่อื่นๆด้วย ตัวเปรียบเทียบเหล่านี้ยังทำให้ได้คำตอบสำหรับคำถามว่าความยากลำบากในปัจจุบัน และที่คาดการณ์ได้นั้นเป็นอดีตที่ไม่อาจเปลี่ยนได้มากแค่ไหน และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เฉพาะใดมีผลต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

Butterwegge, Christoph:

Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3., erweiterte Aufl. 2006. VS Verlag für Sozialwissenschaften. (ISBN: 978-3-531-44848-0)

คนมักพูดถึงวิกฤตของรัฐสวัสดิการ แต่มีสิ่งที่เรียกว่าวิกฤตอยู่จริงหรือว่า

รัฐสวัสดิการเป็นเพียงเหยื่อหลักของพัฒนาการที่มีสาเหตุอยู่ที่อื่น หนังสือเล่มนี้อธิบายประเด็นเชิงข้อเท็จจริงและข้อขัดแย้งที่มีการถกเถียงและเป็นแหล่งที่มาหลักของข้อมูลและข้อโต้แย้งสำหรับใครก็ตามที่มองหาเหตุผลทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีค้านกับการรื้อรัฐสวัสดิการ

เกี่ยวกับผู้เขียน

Dr.Marius R. Busemeyer (*1978) ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ (เน้นด้านการวิเคราะห์การเมืองและทฤษฎีการเมือง) ที่มหาวิทยาลัยคอนสตันซ์ บิวส์-เมเยอร์ศึกษารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมายมหาชน และการจัดการและการปกครองสาธารณะที่มหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ดและไฮเดลแบร์ก ระหว่าง ค.ศ. 2006-2010 เขาเป็นนักวิจัยที่สถาบันมักซ์ พลังก์เพื่อการศึกษาสังคมที่เมืองโคโลญ ประเทศเยอรมนี

Jochen Dahm (*1981) เป็นเจ้าหน้าที่โตะที่สถาบันการเมืองของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เขาศึกษารัฐศาสตร์ การสื่อสาร และกฎหมายมหาชนที่มุนสเตอร์และมาลากา

Eva Flecken (*1983) เป็นเจ้าหน้าที่โตะด้านการเข้าถึงดิจิทัลที่สำนักงานการจัดการร่วมของเจ้าหน้าที่สื่อในกรุงเบอร์ลิน ในระหว่างที่เรียนปริญญาเอก เธอทำงานให้ Siegmund Ehrmann สมาชิกพรรค SPD วิทยานิพนธ์ของเธอว่าด้วยการพิพากษาทฤษฎีสตรีนิยมบนฐานของทฤษฎีการสื่อสาร

Tobias Gombert (*1975) เป็นเจ้าหน้าที่โตะด้านการศึกษามือเมืองที่องค์กรภูมิภาค/เมืองฮันโนเวอร์ของไลเวอร์แซคซอนีของพรรค SPD และเป็นผู้ฝึกสอนที่ปรึกษา และสื่อกลาง เขาศึกษาวิทยาการทางการศึกษา ภาษาและวรรณกรรมและปรัชญาเยอรมัน เขาเป็นผู้ฝึกสอนเพิ่มเติมในการให้คำปรึกษาและการเป็นสื่อกลางอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ ค.ศ. 2003-2007 เขาเป็นสมาชิกฝ่ายบริหารระดับชาติขององค์กรเยาวชนสังคมนิยม (Young Socialist) ของพรรค SPD (Juso) ในช่วงเวลาดังกล่าว เขามีส่วนร่วมในการจัดตั้งโรงเรียนเยาวชนสังคมนิยม (Young Socialist' Academy)

Dr.Christian Krell (*1977) สมาชิกของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทและเป็นผู้รับผิดชอบหลักของวิทยาลัยเฉพาะทางด้านสังคมประชาธิปไตย เขาศึกษาด้าน

รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และสังคมวิทยาที่มหาวิทยาลัยยอร์ก เขาจบการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขารัฐศาสตร์ในปี 2007 โดยศึกษาวิจัยนโยบายยุโรปเกี่ยวกับพรรค SPD พรรคแรงงาน และ Parti Socialiste

Dipl.-Plo. Knut Lambertin (*1970) เลขานุการด้านการเมืองที่สมาพันธ์สหภาพแรงงานเยอรมนี เขาศึกษารัฐศาสตร์ ศาสนาเปรียบเทียบ วิชาการด้านการศึกษา และกฎหมายมหาชนที่มหาวิทยาลัยบอนน์และมหาวิทยาลัยฟรีกรุงเบอร์ลิน

Diana Ognyanova (*1981) ผู้ช่วยวิจัยที่การจัดการการดูแลสุขภาพที่มหาวิทยาลัยเทคนิคเบอร์ลิน เธอศึกษานโยบายสาธารณะที่สถาบันการปกครองเออร์ดีที่กรุงเบอร์ลิน และภาษา เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมศึกษาที่มหาวิทยาลัยพาสซอร์

Alexander Petring (*1976) นักวิจัยที่ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) เขาศึกษารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง และปรัชญาที่ไฮเดลแบร์ก ใน ค.ศ. 2009 เขาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยฮัมโบลต์ กรุงเบอร์ลิน โดยทำวิทยานิพนธ์หัวข้อ “ความสามารถในการปฏิรูปของรัฐสวัสดิการ” เขาจัดการสัมมนาว่าด้วยรัฐสวัสดิการโดยเป็นผู้ฝึกสอนที่สถาบันสังคมประชาธิปไตย

Dr. Thomas Rixen (*1974) ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยออกโตโต ฟรีดริช เมืองบัมแบร์ก และเคยเป็นนักวิจัยอาวุโสที่ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) เขาศึกษารัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ที่เมืองบอนน์ ฮัมบูร์ก ปารีส และแอนน์อาร์เบอร์ และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ศูนย์วิจัยร่วม (Sfb) ในหัวข้อ “การเปลี่ยนรูปของรัฐ” จากมหาวิทยาลัยยาคอบส์ เมืองเบอร์เมน ระหว่าง ค.ศ. 2006-2007 เขาเป็นที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ของสมาชิกรัฐสภา งานวิจัยของเขามุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศและเปรียบเทียบ

