

การศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE STUDY OF THE DE-COMMODIFICATION OF LABOR

Miss Nuchaprapar Moksart



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

นุชประภา โหมกษ์ศาสตร์ : การศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (THE STUDY OF THE DE-COMMODIFICATION OF LABOR) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. กุลลีนี มุทธากลิน, 234 หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองผ่านการศึกษาปัจจัยเชิงประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจ พรรคการเมือง ระบบไตรภาคี เป็นต้น โดยนำทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคและเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของคาร์ล โปลานยี มาผนวกกับทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของยอร์ชตา อีสปริง-แอนเดอร์เซน เพื่อนำมาเป็นกรอบทฤษฎีหลักในการวิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการ จากนั้นจึงจะนำมาเชื่อมโยงเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ผลการศึกษาพบว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐสวัสดิการของสวีเดนอยู่ในบริบทที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามนโยบายแบบเคนส์ โดยรัฐ ทุนและแรงงานร่วมมือกันในลักษณะไตรภาคีอันเป็นผลมาจากการประนีประนอมทางชนชั้น ความสำเร็จของรัฐสวัสดิการเกิดจาก รัฐบาลภายใต้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมุ่งส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่พร้อมกับการพัฒนาสังคม ดังนั้นการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากชนชั้นแรงงาน ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานและชนชั้นชาวนา การเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบภาษี รวมถึงบทเรียนจากผลกระทบในเชิงสังคมและเศรษฐกิจผ่านก่อตัวของสงครามและการเติบโตของลัทธิฟาสซิสต์ทำให้ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่มีความตื่นใหลต่อการพัฒนารัฐสวัสดิการในสวีเดน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยสามารถผลักดันนโยบายปกป้องสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างรอบด้าน ผลของรัฐสวัสดิการคือช่วยลดความไม่พอใจทางสังคมและก่อให้เกิดยุคสันติภาพของแรงงานเป็นเวลากว่า 3 ทศวรรษ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยพบว่าการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2545 เกิดจากพลังปกป้องสังคมที่มาจากชนชั้นกลางที่เติบโตมาจากบริบทการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลา นั่นคือขมรมแพทย์ชนบท โดยความสำเร็จของการผลักดันมาจากปัจจัยทางการเมือง รัฐธรรมนูญปี 2540 พรรคการเมืองและช่วงเวลาที่สังคมเป็นประชาธิปไตย ทำให้ไทยสามารถผลักดันระบบประกันสุขภาพที่แยกส่วนจากกันให้เป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ช่วยให้ประชาชนกว่า 48 ล้านคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ระบบหลักประกันสุขภาพจึงถือเป็นก้าวแรกของการสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในประเทศไทยที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยยังไม่เพียงพอในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเนื่องจากเป็นระบบที่คุ้มครองแรงงานด้านสุขภาพเพียงด้านเดียว ดังนั้นในอนาคตประเทศไทยควรมีบริบทที่สังคมเป็นประชาธิปไตยเพื่อสร้างพลังปกป้องสังคมที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะพลังที่มาจากชนชั้นล่างเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายอื่นๆที่ครอบคลุมและรอบด้านเหมือนระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งนี้ระบบรัฐสวัสดิการและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมตามข้อเสนอของโปลานยีที่ช่วยให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินไปพร้อมกับการกระจายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างได้สัดส่วนกันซึ่งสามารถช่วยชดเชยผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5885258829 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS: SOCIAL EMBEDDEDNESS / WELFARE STATE / UNIVERSAL HEALTH COVERAGE / DE-COMMODIFICATION OF LABOR

NUCHAPRAPAR MOKSART: THE STUDY OF THE DE-COMMODIFICATION OF LABOR. ADVISOR: ASST. PROF. GULLINEE MUTAKALIN, Ph.D., 234 pp.

The purpose of this research is to study the de-commodification of labor on the Swedish welfare state after WWII through historical development, political and economic system, political party, the concept of tripartism etc. In this study Karl Polanyi's theory of double movement and social embeddedness is applied in connection with Gøsta Esping-Andersen's de-commodification of labor concept as a main conceptual framework. This analysis will also compare the de-commodification of labor between the Swedish welfare state and the Universal Health Coverage in Thailand. The result of this study is after WWII the Swedish welfare state was dominated by the context of state interventionism. According to Keynesian economics policy, the state, capital and labor cooperate in the characteristic of tripartism under the result of class compromise. The Swedish government under the Social Democrat party supported the full employment together with social development. The successful of the welfare state therefore, come from the government who is the representative of the working class, the strong labor union and farmers, the economic growth, the tax system, the socio-economic lesson and by-product of the world war as well as the rise of Fascism. These situations pave the way to the fluent context on the Swedish welfare state golden age after WWII. The Social Democrat party can launch policies in all area to protect and de-commodify the labor. As a result, the welfare state can reduce social frustration and established the labor peace for 3 decades. In consideration with Thailand's Universal Health Coverage in 2002 we found that it was come from social protectionism of the middle class which is the countryside doctors whose take an important role on the 14 October, 1973 democratic movement. Thus, the successful of this policy was related to many components such as political conditions, the 1997 constitution, the political party and the period of social democratization. According to these conditions Thailand can put together a variety of health care system and integrated 48 million people who is not the civil servant, state public officers and private officers into the health care system equally. The Universal Health Coverage is the first step to establish economic democracy in Thailand because it can reduce inequality between many social groups. However, the Universal Health Coverage is not enough to de-commodify labor because this system can only protect labor in the area of health care thus Thailand should have the condition of social democratization again in order to build a strong social protectionism from the working class that can create the possibility for Thailand to expand social protection to make it cover all area as same as the Universal Health Coverage. Considering Polanyi, The welfare state and the Universal Health Coverage are part of the social embeddedness concept because it indicates the balance of the capital accumulation and the economics redistribution which are able to de-commodify labor.

Field of Study: Political Economy

Academic Year: 2017

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้หากไม่ได้รับการปรึกษาและคำแนะนำจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติณี มุทธาภิน อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่เสียสละเวลาในการให้คำปรึกษาและยังช่วยให้แนวทางในการเขียน ให้ข้อมูล ตรวจสอบวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยด้วยความอดทน เอาใจใส่และรับฟังความเห็นจากผู้วิจัยมาโดยตลอด ผู้วิจัยค้นพบว่าการเขียนวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้เปรียบเสมือนการได้เรียนรู้ไปพร้อมกับอาจารย์ที่ปรึกษาเนื่องจากการทำวิทยานิพนธ์ทำให้ผู้เขียนได้ลองคิดและทบทวนความรู้ทางทฤษฎีอย่างถี่ถ้วนจนกลายเป็นความเข้าใจที่นำมาสู่การสร้างกรอบการวิเคราะห์เพื่ออธิบายเนื้อหาในบทต่างๆ

การทำวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้อาศัยความพยายามในการค้นคว้าและการวิเคราะห์จากหนังสือและบทความต่างๆ ที่ให้ทั้งประสบการณ์และความเข้าใจต่อผู้วิจัย ผู้วิจัยขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำต่างๆ ในการทำวิจัย ขอขอบคุณ ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ให้ความรู้ ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่างๆ ตลอดการทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนุพล อริยสังจากร ที่กรุณาเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์และช่วยแนะนำการแก้ไขตัวเล่มวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณคุณอรุณี เจษฎาวิสสุทธิ์ ผู้คอยให้กำลังใจผู้วิจัยมาตลอดการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเพื่อนๆ เศรษฐศาสตร์การเมืองรุ่น 18 ที่คอยให้คำแนะนำและข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนในการทำวิทยานิพนธ์ การสอบโครงร่างและการขอคำปรึกษาจากอาจารย์แต่ละท่าน

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณพ่อและแม่ที่ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนของผู้วิจัยและคอยให้กำลังใจผู้วิจัยจนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จ ขอขอบคุณหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ช่วยให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองและสนใจแนวคิดการพัฒนาสังคม ทั้งนี้ผู้วิจัยมีความปรารถนาอยากเห็นความเท่าเทียมกันระหว่างเพื่อนมนุษย์และปรารถนาที่จะให้สังคมหันกลับมาสู่คุณค่าที่เราเคยมีร่วมกันนั่นคือ เสรีภาพและสิทธิในการดำรงชีวิตที่เกิดจากการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปยังสังคมโดยรวม อันจะช่วยทำให้สังคมมีทางเลือกใหม่เพิ่มเข้ามาและเพื่อให้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นศาสตร์ที่ช่วยส่งเสริมแนวคิดในต่อสู้ทางสังคมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่กระจายส่วนเกินออกไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในอนาคต สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
สารบัญกราฟ.....	ท
สารบัญแผนภูมิ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	7
1.5 นิยามคำศัพท์.....	7
1.6 วิธีการศึกษา.....	9
1.7 กรอบการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี.....	10
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
2.1 ทฤษฎีการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) และสภาวะความแปลกแยก (alienation) ของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx).....	13
2.2 แนวคิดการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมและการก่อตัวของสินค้าจำแลง 3 ชนิด คือ ที่ดิน แรงงานและเงิน (disembeddedness and commodity fiction of land, labour and money) ของคาร์ลโปลานยี (Karl Polanyi).....	16
2.3 แนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี.....	22

2.4	ข้อถกเถียงทางทฤษฎีของคาร์ล มาร์กซ์กับคาร์ล โปลานยีที่นำมาสู่การเสนอทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมที่แตกต่างกัน	26
2.4.1	การวิเคราะห์ข้อแตกต่างระหว่างแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปลานยี.....	27
2.4.1.1	แนวคิดวิภาษวิธีทางประวัติศาสตร์ (historical materialism) และแนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism).....	27
2.4.1.2	แนวคิดการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) กับการทำให้กลายเป็นสินค้า (commodification).....	30
2.4.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับการมอง "ชนชั้น" ที่แตกต่างกัน.....	30
2.4.2	ข้อเสนอของโปลานยีในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม	34
2.5	บทวิจารณ์แนวคิดของโปลานยี.....	38
2.5.1	การมองข้ามทฤษฎีการขูดรีดกำลังแรงงานของมาร์กซ์ของโปลานยี.....	38
2.5.2	การให้ความหมายเกี่ยวกับ "สังคม" ของโปลานยีมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน.....	40
2.5.3	โปลานยีไม่ได้คำนึงถึงการเคลื่อนไหวต่อต้านสังคมของระบบตลาดที่อยู่อีกด้านหนึ่ง ..	40
2.6	แนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) ของยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน (Gøsta Esping-Andersen).....	42
2.6.1	ระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบสวัสดิการ (3 Regime type of Welfare State)	49
2.6.2	บทวิจารณ์เกี่ยวกับการแบ่งกลุ่มรัฐสวัสดิการออกเป็น 3 กลุ่ม	52
2.6.3	บทวิจารณ์แนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า	53
2.7	แนวคิดสิทธิทางสังคม (Social Rights) ของ ที.เอช. มาร์แชลล์ (T.H. Marshall).....	55
2.8	การวิเคราะห์ผลกระทบจากการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองหรือการแยกตลาดออกจากสังคม (dis-embedded economic in society)	57

2.9 การต่อ ยอดทฤษฎีการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคมและการให้สังคมเข้ามากำกับดูแลระบบเศรษฐกิจของโปลานยีเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม.....	64
บทที่ 3 ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดน.....	70
3.1 ที่มาและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสวีเดน.....	71
3.1.1 สังคมยุคเกษตรกรรมศตวรรษที่ 17-19 ของสวีเดน.....	72
3.1.2 ยุคพัฒนาอุตสาหกรรม ค.ศ. 1870-1920 ของสวีเดน	75
3.2 การคุ้มครองตัวเองของสังคมเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในสวีเดน	77
3.2.1 พลังปกป้องสังคมนับตั้งแต่ทศวรรษ 1930-1980 ภายใต้แนวคิด “Swedish embedded liberalism”	82
3.2.2 การขึ้นสู่อำนาจของพรรคสังคมนิยมและการผลักดันนโยบายทางการเมือง นับตั้งแต่ ค.ศ. 1932-1976	83
3.2.3 แนวคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองของพรรคสังคมนิยมเพื่อสร้างสถาบันปกป้องสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ.....	87
3.3 การขับเคลื่อนระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง.....	91
3.3.1 รัฐสวัสดิการสวีเดนในฐานะสถาบันปกป้องสังคมที่นำไปสู่การผูกเรือนของระบบตลาด	93
3.3.2 รัฐสวัสดิการสวีเดนในฐานะสถาบันปกป้องสังคมและการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า.....	96
3.3.2.1 ระบบหลักประกันสุขภาพ (Universal Health Insurance).....	99
3.3.2.2 ระบบบำนาญ (Pension system).....	102
3.3.2.3 เงินอุดหนุนสำหรับเด็กและครอบครัว (Children and Family Allowance).....	104
3.3.2.4 หลักประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance).....	104

3.3.2.5 หลักประกันอุบัติเหตุ (Industrial Accident Insurance).....	104
3.3.3 รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันรัฐสวัสดิการและการแทรกแซงของรัฐเพื่อกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Strengthening Swedish embedded liberalism).....	105
3.3.3.1 การดึงชนชั้นแรงงานเข้ามามีบทบาทในตลาด.....	106
3.3.3.2 การดึงชนชั้นกลางใหม่ให้เข้ามามีบทบาทในตลาด.....	108
3.4 ยุคถดถอยและการปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน (The Neoliberalisation of the Swedish welfare state model and revival of Capitalist welfare state)	110
3.4.1 การฟื้นฟูระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน	112
3.4.2 ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนหลังการปฏิรูป.....	113
3.5 บทวิเคราะห์และข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการของสวีเดน	114
3.5.1 บทวิเคราะห์รัฐสวัสดิการของสวีเดน	114
3.5.2 วิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนผ่านมุมมองเชิงทฤษฎี.....	116
3.6 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ	122
3.6.2 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชน (privatization) จะทำให้การจัดสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น.....	125
3.6.3 ข้อถกเถียงในเรื่องรัฐสวัสดิการทำให้เกิดการพึ่งพาสวัสดิการ	130
3.6.4 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อจำกัดของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการ.....	131
3.7 บทวิจารณ์ระบบรัฐสวัสดิการ	133
3.8 บทสรุป	134
บทที่ 4 ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย	138
4.1 บริบทของประเทศไทยก่อนมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	139
4.2 การก่อตัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.....	146

4.3 การเปลี่ยนแปลงหลังจากมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.....	154
4.4 การจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	157
4.5 ผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.....	161
4.5.1 ความครอบคลุมสิทธิในระบบประกันสุขภาพ	162
4.5.2 ผลของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าผ่านการดำเนินงานของ สปสช. ทำให้ ราคายาและบริการสุขภาพมีราคาถูกลง	163
4.5.3 ภาระรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนและการลดความยากจน	165
4.6 ปัญหาของระบบหลักประกันสุขภาพของไทย.....	167
4.6.1 ปัญหาด้านงบประมาณ.....	167
4.6.2 ปัญหาการกระจุกตัวของแพทย์และพยาบาล	169
4.6.3 ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำ.....	169
4.6.4 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรและการต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพ	176
4.7 บทวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.....	178
4.7.1 บทวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในฐานนโยบายปกป้องสังคมที่ ช่วยลดการทำลายสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด.....	178
4.7.2 ระบบหลักประกันสุขภาพและการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของ แรงงานไทย.....	185
4.8 บทสรุป.....	196
บทที่ 5 บทสรุป.....	200
5.1 ผลการศึกษา	200
5.2 การอภิปรายผลการศึกษา	207
5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา.....	225
5.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาในอนาคต.....	226
รายการอ้างอิง	229

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 234



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 ตารางวิเคราะห์ข้อแตกต่างระหว่างแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปลาน ยี ระหว่างการปฏิวัติไปสู่ระบบสังคมนิยมกับการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ	27
ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงอัตราเหมาจ่ายรายหัวงบการบริการทางการแพทย์ จำแนกตาม ประเภทบริการ ปีงบประมาณ 2558.....	161
ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคมและประกัน สุขภาพถ้วนหน้า.....	170
ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงสัดส่วนค่าใช้จ่ายของระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ	172
ตารางที่ 4.4 ตารางแสดงงบประมาณของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2548-2554.....	173
ตารางที่ 5.1 ตารางแสดงการเติบโตทางเศรษฐกิจของสวีเดน จีดีพีต่อประชากร, ร้อยละ ของค่าเฉลี่ยประเทศในกลุ่ม OECD	211

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1 แผนภาพแสดงตัวแบบการวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีของโปลานยีและการ สร้างสถาบันปกป้องสังคมในระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน.....	67
แผนภาพที่ 3.1 แผนภาพระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกของสวีเดน (The Classic Swedish model).....	94
แผนภาพที่ 3.2 แผนภาพระบบรัฐสวัสดิการหลังการปฏิรูปของสวีเดน (The Transformed Swedish model).....	113
แผนภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงกระบวนการก่อรูปของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทฯ	155
แผนภาพที่ 4.2 แผนภาพแสดงกระบวนการจัดซื้อยาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ	164
แผนภาพที่ 5.1 แผนภาพแสดงกลไกการทำงานของระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคม ประชาธิปไตย	202

สารบัญกราฟ

กราฟที่ 3.1 กราฟแสดงอัตราการจ้างงานของสวีเดนก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1929	87
กราฟที่ 3.2 กราฟแสดงอัตราการจ้างงานของสวีเดนหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1990.....	111
กราฟที่ 4.1 กราฟแสดงจำนวนงบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ได้รับ ปีงบประมาณ 2546-2558.....	159
กราฟที่ 4.2 กราฟแสดงงบประมาณหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2545- 2555	159
กราฟที่ 4.3 กราฟแสดงร้อยละความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชน ไทย ปีงบประมาณ 2545-2555	163
กราฟที่ 4.4 กราฟแสดงการลดลงของอัตราความยากจนในครัวเรือนของไทยระหว่าง พ.ศ. 2539-2552.....	167
กราฟที่ 4.5 กราฟแสดงค่าใช้จ่ายของระบบประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ ตั้งแต่ พ.ศ. 2549- 2554	172
กราฟที่ 5.1 กราฟแสดงอัตราจีดีพีของประชากรในสวีเดนที่สัมพันธ์กับอัตราจีดีพีของ ประชากรโลก, ระหว่าง ค.ศ. 1870-2000	210

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 4.1 แผนภูมิแสดงจำนวนและสัดส่วนงบประมาณสำนักงานหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติเทียบกับงบประมาณของประเทศ ปีงบประมาณ 2546-2555 158



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจถูกพัฒนาให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้น การก่อตัวของระบบทุนนิยมทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ภายใต้ระบบทุนนิยมที่เน้นการทำงานและประสิทธิภาพของกลไกตลาดได้นำมาสู่การผูกขาดของนายทุนกลุ่มต่างๆ ระบบทุนนิยมจึงก่อให้เกิดภาวะการแข่งขัน และความพยายามที่จะทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินไปอย่างไร้อุปสรรคขัดขวางโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางสังคมที่ตามมา เช่น ผลกระทบจากปัญหาความยากจน ผลกระทบจากการว่างงานและผลกระทบจากอัตราการบริโภคน้ำตาลที่ลดลง เป็นต้น

แม้ว่าระบบทุนนิยมจะทำให้พลังการผลิตของสังคมเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน และช่วยปลดปล่อยมนุษย์ออกจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ในอดีตด้วยการให้เสรีภาพในการค้าและแลกเปลี่ยนแก่ชนชั้นพ่อค้าและนายทุน อย่างไรก็ตามระบบทุนนิยมได้ส่งผลกระทบในด้านลบที่นำไปสู่การลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์และทำลายเสรีภาพของมนุษย์ด้วยการบังคับให้มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งต้องขายแรงงานเพื่อดำรงชีพเช่นเดียวกัน ดังนั้นระบบทุนนิยมจึงทำให้มนุษย์ในกลุ่มที่เรียกว่า "ชนชั้นแรงงาน" กลายเป็นสินค้า (commodity) โดยบังคับให้ชนชั้นแรงงานทำงานอย่างหนักเพื่อสร้างผลผลิตส่วนเกิน (surplus) ในกระบวนการสะสมทุน

คาร์ล โปลานยี (Karl Polanyi ค.ศ. 1886-1964) ได้เขียนถึงการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า (commodification of labor) ไว้ใน "The Great Transformation" ว่า "การเปลี่ยนสิ่งที่เคยเป็นองค์ประกอบทางธรรมชาติทำให้เกิดการก่อตัวของภาวะความตึงเครียดขึ้นในสังคม การทำให้แรงงานกลายเป็นเพียงสินค้าชนิดหนึ่ง คือการมองว่าแรงงานสามารถแยกตัวออกจากมนุษย์ได้แต่ในความเป็นจริงสิ่งนี้เป็นไปไม่ได้ เมื่อระบบทุนนิยมเปลี่ยนแรงงานให้กลายเป็นสินค้าจึงนำมาสู่ความตึงเครียดในสังคม ก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพ การประท้วงและการจลาจล" (นิซากร ศรีเพชรดี, 2559) ย้อนกลับไปในศตวรรษที่ 18 ในช่วงที่ระบบทุนนิยมเริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศอังกฤษ ระบบทุนนิยมได้สร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาของชนชั้นแรงงานที่ได้รับผลกระทบในเชิงกายภาพ (physical

effect) กล่าวคือแรงงานส่วนใหญ่เผชิญกับการทำงานที่ยากลำบาก และมีสุขภาพไม่แข็งแรง จากสภาพการทำงานในโรงงาน ขณะที่ในด้านของจิตใจ (mental effect) แรงงานถูกลดทอนคุณค่าโดยระบบทุนนิยมได้สร้างความรู้สึกแปลกแยก (alienation) ให้กับแรงงาน ดังนั้นแรงงานในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมระยะแรกจึงมีอายุสั้น เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงและความโหดร้ายของระบบโรงงานได้ ด้วยปัญหาและผลกระทบดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าระบบทุนนิยมทำให้แรงงานกลายเป็นเพียงสินค้า การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในอีกด้านหนึ่งคือการทำให้งานไม่สามารถเป็นอิสระจากตลาด แรงงานจึงต้องทำงานแลกกับค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ระบบทุนนิยมจึงทำลายเสรีภาพของแรงงานและสร้างกลไกการสะสมทุนเพื่อให้ชนชั้นนายทุนสามารถขูดรีด (exploitation) และดูดซับส่วนเกินไปจากชนชั้นแรงงาน

อย่างไรก็ตามลักษณะของการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าไม่เพียงแต่เกิดขึ้นเฉพาะในยุคต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมเท่านั้น หากแต่แรงงานในยุคเสรีนิยมใหม่กำลังเผชิญกับปัญหาในแบบเดียวกัน กล่าวคือปัญหาการขยายตัวของงานชั่วคราว (precarious work) และปัญหาแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในชีวิตจากรูปแบบการทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ารอบใหม่ (re-commodification of labor) จึงเป็นปรากฏการณ์สำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ (Papadopoulos, 2005) เมื่อนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนเซียนที่เสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบตลาดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มได้รับการปฏิเสธและในช่วงเวลาเดียวกันระบบทุนนิยมพยายามนำตลาดกลับมาอยู่เหนือสังคมเพื่อช่วงชิงพื้นที่ในการสร้างกระบวนการสะสมทุนและลดพื้นที่ของนโยบายคุ้มครองแรงงานนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองผ่านนโยบายเสรีนิยมใหม่

ลักษณะสำคัญของนโยบายเสรีนิยมใหม่ คือการเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน (liberalization) การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization) การลดความยืดหยุ่นและความซับซ้อนในการดำเนินนโยบายและลดกฎเกณฑ์ต่างๆ (deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน (privatization) ผลกระทบของนโยบายเสรีนิยมใหม่ทำให้วิกฤตทางการเมืองและเศรษฐกิจขยายตัวไปทั่วโลก และได้นำมาสู่ความเข้มข้นของการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า (intensification of labor's commodification) ที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน โดยการกลับมาของตลาดในครั้งนี้ส่งผลให้เกิดกระแสตอบโต้ของสังคม (double movement) ที่สะท้อนออกมาเป็นระยะๆ ผ่านการประท้วงหยุดงาน การเดินขบวนต่อต้านนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นบทบาทของตลาดและลดบทบาทของรัฐ การปรับลดสิทธิ

พลเมือง และสิทธิภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของชนชั้นแรงงานและกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายเสรีนิยมใหม่ในประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น ขบวนการชาปาติस्ताหรือขบวนการชานาในเม็กซิโก การประท้วงของประชาชนเพื่อต่อต้านองค์การการค้าโลก (WTO) ที่เมืองซีแอตเทิลใน ค.ศ. 1999 รวมถึงเหตุการณ์ Occupy wall street ในรัฐนิวยอร์ก ค.ศ. 2008 ฯลฯ

กาย สแตนดิง (Guy Standing) กล่าวว่าแรงงานกลุ่ม “Precarious worker” หรือแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงคือชนชั้นใหม่ที่กำลังเพิ่มขึ้นในยุคเสรีนิยมใหม่ ผลกระทบของแรงงานในยุคเสรีนิยมใหม่จึงคล้ายกับผลกระทบของแรงงานในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมที่แรงงานไม่มีเสรีภาพถูกขูดรีดและเกิดความแปลกแยกเนื่องจากระบบทุนนิยมทำให้แรงงานขายกำลังแรงงานแลกกับค่าจ้าง ดังนั้นแรงงานจึงมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาสวัสดิการเพื่อดำรงชีวิต แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของปัญหาแรงงานไร้หลักประกันในยุคเสรีนิยมใหม่จึงจำเป็นต้องกลับไปทบทวนถึงทางเลือกต่างๆ ในอดีตเพื่อหามาตรการที่ช่วยบรรเทาผลกระทบต่อแรงงานโดยเฉพาะทางเลือกเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่เคยเฟื่องฟูหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ หรือการที่ระบบเศรษฐกิจถูกฝังกลับลงไป ในสถาบันสังคม สถาบันการเมืองและวัฒนธรรม (social re-embeddedness) ของโปลานยีกลับมาเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้

หากมองย้อนกลับไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดความพยายามที่จะสร้างระเบียบโลกที่ทำให้พฤติกรรมทางเศรษฐกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีการให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายด้านการมีงานทำเต็มทีและความมั่นคงทางสังคมเหนือสิ่งอื่นใด ตลอดจนความพยายามในการลดช่องว่างระหว่างสังคม ลัทธิเคนส์และฟอร์ดดิสเป็นแนวทางดำเนินการดำเนินนโยบายเพื่อให้การเมืองสามารถปรับระบบตลาดซึ่งมีความเหลื่อมล้ำให้ลงมาอยู่ในระดับที่ได้ดุลยภาพ (ค็อกซ์, 2016) นโยบายสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) รวมถึงลดความขัดแย้งและความไม่พอใจของสังคมที่เป็นทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย โดยแนวคิดของเคนส์ที่เสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจคล้ายกับแนวคิดการขยายระบอบประชาธิปไตยลงไปยังระบบเศรษฐกิจ (extend democracy over the economy) หรือการสร้าง "ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ" ของโปลานยี เนื่องจากบริบทช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเกิด

การผลักดันนโยบายที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจหรือ บริบทที่เรียกว่า "embedded liberalism" อันสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจที่นำประชาธิปไตยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาทางสังคมเพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมและความเสมอภาคในสังคม

ภายใต้บริบทดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการเติบโตของระบบรัฐสวัสดิการ (The Golden Age of Welfare State) ระบบรัฐสวัสดิการส่งผลให้เกิดนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านแนวคิดสิทธิทางสังคม (social rights) ของ ที. เอช. มาร์แชลล์ อันหมายถึงสิทธิที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่างๆได้อย่างเสรี ยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน (Gøsta Esping-Andersen) มองว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าสามารถเกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อลดทอนอำนาจของตลาดและสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นภายในสังคม การจัดสรรบริการทางสังคมของรัฐอยู่ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจแบบฟอร์ด (Fordism) ที่ได้รับอิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian Economics) ที่ส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่และการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเพื่อแลกกับการช่วยเหลือและคุ้มครองทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่พลเมืองตลอดวัฏจักรชีวิต ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศส่วนใหญ่จึงหันมาคำนึงถึงแรงงานในฐานะพลเมืองของสังคมมากขึ้น ดังนั้นการศึกษาบริบทรัฐสวัสดิการในต่างประเทศจึงมีความสำคัญเนื่องจากช่วยให้เข้าใจว่าในอดีตมีการนำรูปแบบเศรษฐกิจแบบไหนมาปรับใช้ รวมถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในขณะนั้นอยู่ ภายใต้บริบทอะไรที่ทำให้การผลักดันนโยบายที่ช่วยคุ้มครองสังคมดำเนินมาได้อย่างราบรื่น ติดต่อกันเป็นเวลากว่า 30 ปี

สำหรับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยจะศึกษาระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดน ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมที่น่าสนใจ รวมถึงมีสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกออกแบบเพื่อทำให้ผลประโยชน์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจกระจายออกไปสู่สังคมอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า (universal welfare system) และเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่ยังคงรักษาระบบรัฐสวัสดิการนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าบริบททางเศรษฐกิจและสังคมจะเปลี่ยนเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ที่ทำให้หลายประเทศตัดสินใจล้มเลิกระบบรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ฯลฯ การที่ประเทศ

สวีเดนยังคงปกป้องและรักษาระบบรัฐสวัสดิการโดยไม่ได้ยกเลิกเหมือนประเทศอื่นๆ จึงอาจเกี่ยวข้องกับแนวคิดทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง รวมถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์ที่เป็นแกนหลักที่ทำให้รัฐคงสภาพของความเป็นประเทศที่ต้องการมีรัฐสวัสดิการเอาไว้มากกว่าการมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกตลาดเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ดังนั้นการศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศสวีเดนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงอาจช่วยให้เข้าใจถึงกระบวนการสร้างรัฐสวัสดิการและกลไกในการลดความขัดแย้งในสังคมได้มากขึ้น นอกจากนี้บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน เช่น การที่รัฐให้ความสำคัญในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (interventionism) ซึ่งมีส่วนในการนำไปสู่การกำหนดนโยบายทางสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบทุนนิยม ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายการจ้างงานเต็มที่ ความสำเร็จในการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า รวมถึงความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น โดยระบบรัฐสวัสดิการได้มอบหลักประกันความคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านหลักประกันการว่างงาน ด้านหลักประกันสุขภาพ หลักประกันสำหรับครอบครัว และหลักประกันในยามชราภาพ ฯลฯ รัฐสวัสดิการจึงช่วยให้แรงงานในประเทศสวีเดนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีสิทธิที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification rights) อันหมายถึงสิทธิที่แรงงานสามารถดำรงชีวิตภายนอกตลาดแรงงาน (people's rights to survive outside the market) ปรากฏขึ้น (Espring-Andersen, 1990)

การศึกษาระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนสามารถนำมาเชื่อมโยงกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยได้ เนื่องจากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นนโยบายสวัสดิการของไทยชุดแรกที่มีความใกล้เคียงกับระบบบริการทางสังคมของสวีเดน เนื่องจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถให้บริการทางสุขภาพกับประชาชนแบบถ้วนหน้าโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในด้านเศรษฐกิจมาเป็นอุปสรรค อีกทั้งภายใต้บริบทในยุคเสรีนิยมใหม่เป็นบริบทที่ทำให้สุขภาพของแรงงานผูกติดกับความเสียงทางสังคมแบบใหม่ ผ่านการนำบริการทางสุขภาพเข้าสู่ระบบตลาด (marketization) ทำให้ค่ารักษาพยาบาลสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยสามารถผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคได้สำเร็จใน พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบสาธารณสุขไทยอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและช่วยให้ประชาชนกว่า 48 ล้านคนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นโยบายหลักประกันสุขภาพช่วยทำให้แรงงาน

ไทยจำนวนมากมีหลักประกันทางด้านสุขภาพในขั้นเบื้องต้นจึงช่วยบรรเทาผลกระทบต่อแรงงานและช่วยทำให้แรงงานมีทางเลือกในการได้รับการรักษาด้านสุขภาพมากขึ้น มาร์กาเรตชาน (Margaret Chan) ผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลกกล่าวว่า "สุขภาพที่ย่ำแย่ทำให้ประชากรโลกกว่า 100 ล้านคนกลายเป็นคนจน มีหลักฐานมากมายที่ชี้ว่าหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยลดความยากจน ตัวอย่างเช่นในประเทศไทยระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถป้องกันประชาชนกว่าหนึ่งแสนหลังคาเรือนไม่ให้ตกไปอยู่ในความยากจนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา" (รายการสัมภาษณ์คนไทย, 2559)

แม้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะเป็นนโยบายเพื่อหาเสียงในการเลือกและเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองแต่นโยบายนี้มีคุณูปการที่สำคัญต่อประเทศไทยอย่างสูง ผู้วิจัยเชื่อว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นระบบที่สามารถนำมาศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานเนื่องจากระบบนี้สามารถปกป้องแรงงานจากตลาดในเชิงปฏิบัติในหลายระดับที่แตกต่างกัน อีกทั้งผู้วิจัยเห็นว่าระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่สามารถช่วยให้แรงงานบางกลุ่มดำรงชีวิตอยู่ภายนอกตลาดได้มากขึ้น คล้ายกับชุดนโยบายในระบบรัฐสวัสดิการ เช่น นโยบายรายได้ขั้นพื้นฐาน นโยบายคุ้มครองแรงงาน นโยบายทางสังคมและอื่นๆ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงมีความน่าสนใจและเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเข้าใจถึงผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานที่อาจเป็นประโยชน์ในการเสนอทางเลือกเพื่อนำไปสู่การขยายหลักประกันทางสังคมของไทยในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง
2. เพื่อศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

1.3 คำถามงานวิจัย

1. ระบบทุนนิยมทำให้มนุษย์ (แรงงาน) กลายเป็นสินค้าได้อย่างไร
2. การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าทำได้อย่างไรและมีรูปแบบอะไรบ้าง
3. ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้อย่างไร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาแนวทางการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผ่านการศึกษาปัจจัยเชิงประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจ พรรคการเมือง ระบบไตรภาคี (รัฐ ทุนและแรงงาน) เพื่อขยายความเข้าใจต่อแนวทางในการคลี่คลายปัญหาที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า โดยนำมาเชื่อมโยงเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

1.5 นิยามคำศัพท์

รัฐสวัสดิการ หมายถึง ความรับผิดชอบของรัฐในการจัดหลักประกันในด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองตลอดวัฏจักรชีวิต ภายใต้หลักสิทธิทางสังคม (social rights) ของมาร์แชลล์ ทำให้รัฐสวัสดิการมีองค์ประกอบที่สำคัญครอบคลุมไปถึงสิทธิที่แรงงานพึงได้รับเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (rights and de-commodification) และเพื่อชดเชยผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นกับแรงงาน ภายใต้รัฐสวัสดิการแรงงานจึงมีสิทธิพลเมือง (citizenship rights) ที่ช่วยคุ้มครองแรงงานจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด นอกจากนี้ฮีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่ารัฐสวัสดิการเกี่ยวข้องกับการเลื่อนชนชั้นทางสังคม (class stratification) การลดสภาพความเป็นกรรมกร (de-proletariatization) การลดปัญหาความยากจนรวมถึงการสร้างความเท่าเทียมในสังคม (equality) (Esping-Andersen, 1990)

การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า (commodification of labor) หมายถึง การที่แรงงานไม่สามารถมีอิสระจากตลาดหรือการที่ความกินดีอยู่ดี (well-being) ของแรงงานขึ้นอยู่กับจำนวนชั่วโมงการทำงาน หรือการขายกำลังแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้างในการ

ดำรงชีวิต ดังนั้นแรงงานจึงไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน หรือกรณีชราภาพ กล่าวคือแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองหรือสิทธิด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐทำให้แรงงานขึ้นกับการทำงานเพื่อดูแลชีวิตของตนเอง ทั้งในยามเจ็บป่วยว่างงานและชราภาพ

การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) หมายถึง การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบทางสังคมของแรงงานด้วยการจัดสวัสดิการช่วยเหลือแรงงานจากความเสี่ยงทางสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานในฐานะ “พลเมือง” ของรัฐ ที่แรงงานมีสิทธิและความชอบธรรมในการได้รับการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานจากรัฐเมื่อเจ็บป่วย ว่างงานและชราภาพ อีสปริง แอนเดอร์เซนอธิบายว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการไม่ได้หมายถึงการกำจัด "สินค้า" ในตัวของแรงงานให้หมดไปอย่างสมบูรณ์ แต่หมายถึง "การที่ปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวสามารถที่จะค้าสู่สังคมด้วยการยอมรับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เป็นอิสระจากการมีส่วนร่วมในระบบตลาด" (Esping-Andersen, 1990) ในหนังสือ "The Three Worlds of Welfare Capitalism" อีสปริง แอนเดอร์เซนอธิบายว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเกิดจากนโยบายคุ้มครองทางสังคม (social protection) ในด้านต่างๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับพลเมืองเพื่อชดเชยผลกระทบจากการที่ระบบทุนนิยมทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า โดยนโยบายทางสังคมไม่ว่าจะเป็น ระบบการศึกษา ระบบประกันสุขภาพ ระบบประกันการว่างงาน ระบบบำนาญ ไปจนถึงเงินช่วยเหลือในด้านต่างๆ สามารถช่วยทำให้แรงงานเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของตลาดชั่วคราว (temporary emancipation) ตัวอย่างเช่นในกรณีที่เจ็บป่วยแรงงานสามารถหยุดงานเพื่อไปโรงพยาบาลโดยที่ยังได้รับเงินจากนายจ้างตามปกติ รวมถึงได้รับเงินชดเชยที่เรียกว่า “หลักประกันยามเจ็บป่วย” (sickness insurance) สวัสดิการในด้านนี้ช่วยให้แรงงานเป็นอิสระจากการทำงานในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้ระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายทางสังคมที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่อนุญาตให้แรงงานเป็นอิสระจากตลาดไม่ถูกจัดอยู่ในนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า เช่น กฎหมายความยากจน (Elizabeth Poor Law) และนโยบายสปินแฮมแลนด์ (The Spleenhamland Act) ในอังกฤษหรือนโยบายคุ้มครองทางสังคมของประเทศเยอรมันในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้น การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงพบในประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

1.6 วิธีการศึกษา

การศึกษา "การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า" เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ใช้รูปแบบเชิงพรรณนาและเชิงวิเคราะห์เพื่อสร้างข้อถกเถียงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การศึกษาค้นคว้านี้ได้ดังนี้

ในส่วนบทนำผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญของการที่ระบบทุนนิยมทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้านับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมมาจนถึงปัจจุบัน และกล่าวถึงมาตรการทางสังคมที่สามารถลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า โดยจะศึกษาตัวแบบระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและตัวแบบระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าตัวแบบทั้งสองมีความสำคัญอย่างไรต่อการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ในบทที่ 2 ผู้วิจัยจะศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและทบทวนวรรณกรรมรวมถึงสร้างข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีระหว่างคาร์ล มาร์กซ์กับคาร์ล โปแลนยีผ่านหนังสือบทความและงานวิจัยต่างๆ เพื่อนำมาสู่การเสนอแนวทางในการคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองอันเป็นบริบทที่มีความสอดคล้องกับทฤษฎีของคาร์ล โปแลนยี จากนั้นจึงจะต่อยอดข้อเสนอของโปแลนยีเพื่อตั้งลงสู่การศึกษาระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดน

ในบทที่ 3 ผู้วิจัยจะศึกษาประสบการณ์และแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของประเทศสวีเดนผ่านระบบรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อศึกษาปัจจัยเชิงประวัติศาสตร์ พัฒนาการและแนวคิดทางการเมือง รวมถึงบริบทของเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาทางเลือกที่เคยนำมาปรับใช้เพื่อคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยมและเพื่อเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

ในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะศึกษาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ตั้งแต่พัฒนาการของระบบหลักประกันสุขภาพไปจนถึงที่มาของการก่อตัวและศึกษาถึงปัจจัยเชิงสังคม เศรษฐกิจและการเมืองโดยนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงศึกษาผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากระบบรัฐสวัสดิการอย่างไร

ในบทที่ 5 ผู้วิจัยจะสรุปและอภิปรายผลการศึกษารวมถึงสร้างข้อเสนอแนะทั้งหมดจากการศึกษา

1.7 กรอบการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี

ผู้วิจัยนำแนวคิดของมาร์กซ์มาอธิบายถึงกระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงานที่เกิดจากกระบวนการผลิตและกระบวนการสะสมทุนในระบบทุนนิยม และกล่าวถึงข้อเสนอของมาร์กซ์ในการปลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระจากระบบทุนนิยมด้วยการปฏิบัติโค่นล้มระบบทุนนิยม อย่างไรก็ตามแนวทางการปฏิบัติของมาร์กซ์ไม่สามารถเป็นจริงได้อีกทั้งยังมีข้อจำกัดภายใต้บริบทปัจจุบัน อนึ่งแนวคิดของมาร์กซ์สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ถึงกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าและพบว่าสถานภาพของ "สินค้า" ในตัวแรงงานไม่ได้หายไปหากแต่ยังคงดำรงอยู่จวบจนปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้สร้างกรอบการวิเคราะห์ในลำดับต่อมาโดยนำแนวคิดของคาร์ล โปลานยีเกี่ยวกับการให้สังคมมีบทบาทในการกำกับดูแลเศรษฐกิจ (social embeddedness) เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาของการที่แรงงานถูกทำให้เป็นสินค้าในระบบทุนนิยมและแนวคิดของยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน เกี่ยวกับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า ผ่านการสร้างมาตรการคุ้มครองเพื่อปกป้องแรงงานด้วยการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงและมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิทางสังคมของ ที. เอช. มาร์แชลล์

ในส่วนของรูปธรรมของทฤษฎีผู้วิจัยจะศึกษาแนวทางและประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในประเทศสวีเดนระหว่าง ค.ศ. 1950-1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศสวีเดนมีบริบทสอดคล้องกับทฤษฎีของโปลานยีและอีสปริง แอนเดอร์เซนเพื่อใช้วิเคราะห์และเพื่อศึกษาแนวทางที่เคยเป็นทางเลือกในอดีตในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ผู้วิจัยเห็นว่าระบบรัฐสวัสดิการถูกมองว่าเป็นระบบที่ช่วยรักษาประสิทธิภาพและความเสมอภาคโดยไม่ต้องพัฒนาไปสู่ระบบสังคมนิยมตามทัศนะของมาร์กซ์และเป็นรูปแบบที่ช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคมผ่านศักยภาพในการช่วยให้แรงงานเป็นอิสระจากตลาดได้ชั่วคราว อนึ่งการนำข้อเสนอของโปลานยีมาทบทวนแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆย่อมมีข้อจำกัด เนื่องจากภายใต้การดำรงอยู่ของระบบทุนนิยม แรงงานยังคงมีสถานภาพของ "สินค้า" การทำให้ระบบเศรษฐกิจกลับไปอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมไม่สามารถทำให้

สถานภาพของสินค้าของแรงงานหมดไป หากแต่สถานภาพของสินค้าดังกล่าวสามารถได้รับการลดทอนผ่านการคุ้มครองทางสังคมที่รัฐจัดสรรผ่านระบบสวัสดิการ ระบบประกันสังคมและหลักสิทธิในระบอบประชาธิปไตย

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทย เป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนในปัจจุบัน อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของระบบทุนนิยมที่ทำให้เกิดกระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงานที่มีความเชื่อมโยงกับชีวิตของผู้คนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงผลกระทบของระบบทุนนิยมเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างมาตรการทางสังคมเพื่อชดเชยผลกระทบในด้านต่างๆของสังคมมากขึ้น อันจะทำให้สังคมเกิดความเข้าใจและสามารถเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาในอนาคตต่อไป ผู้วิจัยเชื่อว่าการทำความเข้าใจสังคมผ่านแนวคิดเกี่ยวกับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยจะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม และทำให้เกิดมุมมองที่มีต่อการจัดสวัสดิการในมิติที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นคือการมองในมิติของสิทธิพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและนิติการแก้ปัญหาของสังคมที่ต้นเหตุมากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ที่นำมาใช้ศึกษากระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงาน จากนั้นจะเสนอแนวทางเพื่อเป็นทางเลือกในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยม โดยนำแนวคิดที่เป็นข้อเสนอของคาร์ล โปลานยี (Karl Polanyi) เกี่ยวกับการให้สังคมเป็นฝ่ายกลับมากำกับดูแลเศรษฐกิจและแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน (Gøsta Esping-Andersen) อันเกิดจากการจัดสรรสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ รวมถึงแนวคิดสิทธิพลเมืองของที.เอช. มาแชลล์ (T.H. Marshall) มาสร้างกรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์แนวคิดของทั้งสามท่านซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีเชื่อมโยงกันที่มีความแตกต่างออกไปจากแนวทางของมาร์กซ์ในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยม

ผู้วิจัยนำทฤษฎีของมาร์กซ์ที่กล่าวถึงการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) และการสร้างสถานะความแปลกแยกให้กับแรงงาน (alienation) รวมถึงกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า (commodification) เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางสังคมและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชนชั้นแรงงาน จากนั้นจะใช้ทฤษฎีของโปลานยีเกี่ยวกับการคุ้มครองตัวเองของสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (social protectionism) และทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคม (social re-embeddedness) เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาและเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมขณะเดียวกันจะนำเสนอถึงข้อวิพากษ์ทางทฤษฎีเพื่อแสดงถึงข้อจำกัดของทฤษฎีแต่ละสำนัก

จากนั้นผู้วิจัยจะนำกรอบทฤษฎีของโปลานยีและอีสปริง แอนเดอร์เซนมาวิเคราะห์ถึงรูปธรรมของแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยนำบริบทที่โปลานยีเสนอให้สังคมเป็นฝ่ายกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจมาวิเคราะห์บริบทสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศสวีเดน (Swedish embedded liberalism) ในบทที่สาม เพื่อศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ ในการถือกำเนิดของระบบรัฐสวัสดิการ เช่น แนวคิดทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และระบบการเมือง เป็นต้น จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

ในบทที่สี่เพื่อเปรียบเทียบการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและพลังปกป้องสังคมในระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันอย่างไร

อนึ่งทฤษฎีของโปลานยีที่นำมาใช้ศึกษาอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากการตีความเกี่ยวกับ "สังคม" ในที่นี้เกี่ยวกับสังคมในยุคปัจจุบันที่ถูกปกคลุมไปด้วยระบบทุนนิยม ดังนั้นการนำระบบเศรษฐกิจกลับมาอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมในการศึกษาคั้งนี้จึงหมายถึง การให้รัฐเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบทุนนิยม

2.1 ทฤษฎีการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) และสภาวะความแปลกแยก (alienation) ของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx)

มาร์กซ์อธิบายว่าการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากระบบแบบฟิวดัลมาสู่ระบบทุนนิยมเป็นการเปลี่ยนวิธีการผลิต (mode of production) มาร์กซ์อธิบายว่าวิธีการผลิตเป็นปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ทางสังคม (social relation) การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ทำให้สังคมศักดินาค่อยๆถูกแทนที่ด้วยสังคมทุนนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก่อตัวขึ้นมาพร้อมกับการขยายตัวของการค้าและการเร่งการผลิตในกระบวนการอุตสาหกรรมต่างๆ มาร์กซ์วิเคราะห์ว่าระบบทุนนิยมก่อให้เกิดกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive accumulation) ที่นำมาสู่การแตกออกเป็นสองชนชั้นคือ ชนชั้นที่มีปัจจัยการผลิต (นายทุน) และชนชั้นที่ไม่มีปัจจัยการผลิต (แรงงาน)

การก่อตัวของระบบทุนนิยมส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในการพัฒนากระบวนการผลิตสินค้าเพื่อขายในระบบตลาด การผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีการใช้เครื่องจักรและแรงงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่มาจากทาสติดที่ดินในยุคศักดินา และชาวนาที่ถูกปล่อยให้เป็นอิสระ เมื่อเข้าสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมบรรดาทาสติดที่ดินที่ยังมีชีวิตได้ผันตัวเองมาเป็นแรงงานเร่ร่อนในเมือง แรงงานเหล่านี้ไม่มีปัจจัยการผลิตดังนั้นจึงมีเพียง "กำลังแรงงาน" ที่สามารถนำมาขายเพื่อเลี้ยงชีพ หากแต่ชนชั้นนายทุนกลับดูดซับส่วนเกินไปจากชนชั้นแรงงานและขูดรีดชนชั้นแรงงานจากการแสวงหาประโยชน์ด้วยการกดค่าแรงและเพิ่มชั่วโมงการทำงานให้มากขึ้นเพื่อให้แรงงานสร้างมูลค่าส่วนเกิน (surplus value) ที่อยู่ในรูปของกำไรให้กับนายทุน

มาร์กซ์เชื่อว่าเนื้อแท้ตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ คือ เสรีภาพ ความสร้างสรรค์ การคิดและการปฏิบัติ (Praxis) อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะที่เสื่อมโทรมใน

โรงงาน และลักษณะของกระบวนการผลิตซ้ำทางสังคมทำให้แรงงานเกิดความรู้สึกแปลกแยก จากการทำงานที่นำมาสู่กระบวนการลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) มาร์กซ์จึง มองว่าระบบทุนนิยมได้ทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า (commoditization) มาร์กซ์แยกลักษณะ ของการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ออกเป็น 4 อย่างด้วยกัน คือ

1. การลดคุณค่าที่เกิดจากผลผลิตของแรงงาน นั่นคือ ผลิตแล้วผลผลิตเป็นของคนอื่น (เจ้าของทุนหรือเจ้าของโรงงาน) แรงงานไม่ได้ใช้ผลผลิตที่ตนเองเป็นผู้ผลิต (alienation from the product of labor)
2. การลดคุณค่าที่เกิดจากกระบวนการของการผลิต คือ ในสภาพที่การผลิตมีขึ้นเพื่อขาย ทำให้แรงงานต้องคอยรับฟังคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งจากนายทุนเพียงอย่างเดียว (alienation from the production itself)
3. การลดคุณค่าที่เกิดจากสภาพการเป็นมนุษย์เนื่องจากระบบทุนนิยมทำลาย จิตสำนึก เสรีภาพและความสามารถในการผลิตของแรงงาน (alienation from human generic being)
4. การลดคุณค่าที่เกิดจากการตัดขาดจากเพื่อนมนุษย์คนอื่นเพราะว่าแรงจูงใจในการผลิต ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของเพื่อนมนุษย์คนอื่นแต่มีขึ้นเพื่อตอบสนอง ต่อการสะสมกำไรของนายทุน (alienation from the other man) (กนกศักดิ์ แก้ว เทพ, 2536)

มาร์กซ์กล่าวว่ามนุษย์มีศักยภาพที่จะทำงานและพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ของ ตนเองเพื่อพัฒนาสังคมซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมถึงนวัตกรรมและเทคโนโลยี ต่างๆ(กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2536) อย่างไรก็ตามการที่ระบบทุนนิยมทำให้มนุษย์กลายเป็นสินค้า จึงทำให้ศักยภาพในการสร้างสรรค์ของมนุษย์ถูกจำกัดและถูกทำให้ลดบทบาทลง แรงงานใน สังคมอุตสาหกรรมจึงอยู่ในสภาพที่ต้องทำงานอย่างหนักเพื่อแลกกับค่าจ้างพอเพียงชีพ (subsistence wage) ในการดำรงชีวิต

จากจุดนี้มาร์กซ์กำลังแสดงให้เห็นว่าความแปลกแยกมีต้นเหตุมาจากความไม่ เสมอภาคที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ทางการผลิต (Relations of production) มาร์กซ์เริ่มต้น อธิบายปัญหาความไม่เสมอภาคของระบบทุนนิยมและชี้ว่าความเสมอภาคคือบรรทัดฐานและ เป็นเป้าหมายของการผลักดันให้เกิดระบบสังคมนิยมเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการ จัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมในระบบทุนนิยม

มาร์กซ์อธิบายถึงแกนกลางของความขัดแย้งว่าเกิดจากการที่ระบบทุนนิยมไม่สามารถพัฒนาพลังการผลิตอีกต่อไปได้ทำให้การเปลี่ยนแปลงจากระบบทุนนิยมไปสู่ระบบสังคมนิยมจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การโค่นล้มรัฐ ระบบกรรมสิทธิ์และระบบทุนนิยมโดยพลังของชนชั้นที่ถูกขูดรีดหรือชนชั้นแรงงานคือแนวทางที่จะช่วยปลดปล่อยมนุษย์จากสภาพที่ถูกบังคับให้ขายกำลังแรงงาน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือการปลดปล่อยแรงงานให้หลุดออกจากสภาพของ "ทาส" ตันหนึ่งในระบบทุนนิยมอันเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการต่อสู้ของมาร์กซ์

มาร์กซ์เชื่อว่าการปฏิวัติ (revolution) โค่นล้มระบบทุนโดยพลังของชนชั้นแรงงานเพื่อเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่ระบบสังคมนิยมคือการปลดปล่อยมนุษย์และทำให้มนุษย์ตระหนักถึงศักยภาพของตัวเองเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมไปสู่วิธีการผลิตใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงไปสู่คุณภาพใหม่ตามหลักทวิภาววิธี (dialectic) คือระบบสังคมนิยม (socialism) อันจะช่วยให้ทุกคนมีฐานะเป็นเสรีชนที่เป็นอิสระจากการครอบงำของระบบทุนนิยม (ชวลตา นาคใหญ่, 2557)

อย่างไรก็ตามข้อเสนอของมาร์กซ์มีข้อจำกัดอย่างมากอีกทั้งมาร์กซ์ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการนำแนวคิดการปฏิวัติมาอธิบายถึงเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1917 จะเห็นได้ว่าหลังเกิดการปฏิวัติไปสู่ระบบสังคมนิยมของสหภาพโซเวียตรูปธรรมที่มาจากข้อเสนอของมาร์กซ์กลับแตกต่างออกไปจากทฤษฎีสังคมนิยมของมาร์กซ์เนื่องจากการปฏิวัติไม่ได้นำไปสู่การทำลายกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและสร้างระบบสังคมนิยมจากชนชั้นกรรมาชีพ ทว่าการปฏิวัติได้นำไปสู่การทำลายเสรีภาพของประชาชนและตั้งสังคมนิยมให้ดำรงระบบอำนาจนิยม เช่นเดียวกับการปฏิวัติไปสู่ระบบสังคมนิยมของจีนใน ค.ศ. 1949 ที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน หลังจากเหตุการณ์ปฏิวัติทั้งสองเหตุการณ์เกิดการตั้งคำถามอย่างหนักถึงแนวทางในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมของมาร์กซ์รวมถึงการลดบทบาทของแนวคิดสังคมนิยมที่เคยเป็นภัยคุกคามที่สำคัญของระบบทุนนิยมในอดีต

อย่างไรก็ตามทฤษฎีของมาร์กซ์เกี่ยวกับการขูดรีดแรงงาน สภาวะความแปลกแยก และการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ายังคงมีการนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่แนวทางในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมมีความแตกต่างออกไปจากข้อเสนอของมาร์กซ์ โดยในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยลองนำข้อเสนอของนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจคนสำคัญในศตวรรษที่ 20 อีกท่านหนึ่งคือคาร์ล โป

ลานยี ที่กล่าวถึงผลกระทบของระบบตลาดเสรี (laissez- faire) ซึ่งเป็นสถานะที่ตลาดต้องการแยกตัวเองออกจากสังคมเพื่อสถาปนาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่กำกับดูแลตัวเอง (self-regulating market) จนนำมาสู่ปัญหาต่างๆ เช่น ทำให้เกิดกระบวนการกลายเป็นสินค้าของปัจจัยสามชนิด คือที่ดิน แรงงานและเงิน (commodification of land, labor and money) รวมถึงการเคลื่อนไหวต่อต้านจากสังคมเพื่อปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดสำคัญของโปลานยีเพื่อนำมาเชื่อมโยงกับแนวทางในการเสนอทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมที่แตกต่างจากมาร์กซ์รวมถึงวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างแนวคิดของทั้งสองท่านในส่วนถัดไปตามลำดับ

2.2 แนวคิดการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมและการก่อตัวขึ้นของสินค้าจำแลง 3 ชนิดคือ ที่ดิน แรงงานและเงิน (disembeddedness and commodity fiction of land, labour and money) ของคาร์ลโปลานยี (Karl Polanyi)

คาร์ล โปลานยี เป็นนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชาวฮังการี มีงานเขียนชิ้นสำคัญชื่อว่า “The Great Transformation” ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1944 โปลานยีอธิบายบริบทสังคมของอังกฤษช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 โดยพิจารณาว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของสังคมมนุษย์ (Great Transformation) เนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมนำมาสู่แยกระบบเศรษฐกิจออกจากระบบสังคมเป็นครั้งแรก(dis-embeddedness) ซึ่งก่อให้เกิดการสถาปนาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเอง (self-regulating market) โปลานยีกล่าวว่าสังคมมนุษย์ในอดีตปรากฏภาพของการฝังระบบเศรษฐกิจลงไปยังระบบสังคม (economic embedded in society) เสมอ ไม่เคยมีช่วงเวลาใดในประวัติศาสตร์ที่ระบบเศรษฐกิจจะสามารถแยกตัวออกจากระบบสังคม กล่าวคือระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันสังคม สถาบันการเมืองและสถาบันศาสนา หรือวัฒนธรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเสมอ ลักษณะการควบคุมและกำกับดูแลเช่นนี้ปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมกรีกโบราณและสังคมยุโรปยุคกลาง เช่น สังคมในยุคกลางผูกติดอยู่กับความเชื่อทางศาสนา มีระบบสังคมที่ลดหลั่นอำนาจลงมาจากกษัตริย์มาที่ขุนนาง ชนชั้นสูง และทาส เป็นต้น ทำให้ในอดีตสังคมมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรผ่านระบบศักดินา เช่น กษัตริย์เป็นผู้คอยดูแลขุนนาง ขณะที่ขุนนางจะดูแลทาสที่ดิน สังคมจึงไม่เคยถูกควบคุมด้วยพลังของตลาด (market forces) แต่ถูกควบคุมด้วยระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และพึ่งพาอาศัยกัน เศรษฐกิจจึงถูกพิจารณาในฐานะที่เป็น

องค์ประกอบหนึ่งของวัฒนธรรมและสังคม ขณะที่ตลาดเป็นเพียงสถาบันทางเศรษฐกิจอันหนึ่ง เหมือนกับสถาบันอื่นๆ เช่น สถาบันทางศาสนา รัฐ และความสัมพันธ์ของคนในชุมชน โดยที่สถาบันแต่ละสถาบันต่างมีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556) โปแลนด์กล่าวว่าก่อนหน้าที่สังคมตลาดจะก่อตัวขึ้น ระบบเศรษฐกิจในยุคก่อนประกอบไปด้วยความสัมพันธ์สามรูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบการกระจายถ่ายโอน (redistributive)
2. รูปแบบต่างตอบแทน (reciprocity)
3. รูปแบบครัวเรือน (house holding)

รูปแบบความสัมพันธ์แบบการกระจายถ่ายโอนเป็นการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจไปที่ผู้นำหรือหัวหน้าชนเผ่า ขุนนางและกษัตริย์ ซึ่งผู้นำจะเป็นผู้กำหนดการใช้ทรัพยากรและกำหนดการผลิต รวมถึงกำหนดการกระจายทรัพยากรและผลผลิตดังกล่าวในหมู่ประชากร ขณะที่ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของครอบครัว เครือญาติ หรือเพื่อนฝูง อันเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันในสังคม ความสัมพันธ์แบบนี้เป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำสังคม หัวหน้าชนเผ่า กษัตริย์ มีลักษณะของการจ่ายภาษีให้กับหน่วยการปกครองกลางหรือจ่ายค่าบำรุงให้กับศาสนสถาน จึงมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง คือ การแลกเปลี่ยนผลผลิตระหว่างสังคม หมู่บ้าน หรือชุมชน สุดท้ายความสัมพันธ์แบบครัวเรือนเป็นการผลิตเพื่อยังชีพของสมาชิกในครอบครัวเป็นหลัก ดังนั้นวิถีการผลิตของสังคมในอดีตนับตั้งแต่สังคมบุพกาลมาจนถึงสังคมพิวทัลจึงไม่ได้มุ่งไปที่การผลิตเพื่อขายในตลาดแต่เป็นการผลิตเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าภายในครอบครัวหรือชุมชน (จักรี ไชยพินิจ, 2553)

โปแลนด์กล่าวว่าท่ามกลางบรรดาความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งสามรูปแบบนี้ ไม่มีความสัมพันธ์แบบใดที่ดำเนินอยู่บนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ในทางตรงข้าม กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายถูกสอดแทรกเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความสัมพันธ์ทางการเมืองและศาสนา ในขณะที่ตลาดได้ถูกจำกัดบทบาทให้อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคมและไม่ได้ก้าวล่วงเข้าไปครอบคลุมความสัมพันธ์ทางสังคมด้านอื่นๆ อันจะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจในสังคมบุพกาลได้ทำหน้าที่จัดสรรที่ดินและแรงงานให้แก่สมาชิกในแต่ละสังคม พร้อมทั้งรับประกันการเข้าถึงทรัพยากรในลักษณะสิทธิทางสังคมมากกว่าลักษณะของสินค้าที่สามารถซื้อขายกันได้เหมือนระบบเศรษฐกิจแบบตลาด จะเห็นได้ว่าหลักปฏิบัติในสังคมดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคมในหลากหลายรูปแบบ (Polanyi, 1971: xii, อ้างในจักรี

ไชยพินิจ, 2553) ดังนั้นการดำรงชีวิตของมนุษย์จึงจำเป็นต้องอาศัยสถาบันต่างๆร่วมกัน โปปลานียีชี้ว่าสถาบันต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมและวัฒนธรรมช่วยหล่อหลอมมนุษย์และชุมชนไม่ให้แตกสลาย อย่างไรก็ตามการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ระบบเศรษฐกิจที่เคยมีหลายรูปแบบถูกทำให้เหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบตลาดเสรี (free market) โปปลานียีกล่าวว่ารระบบตลาดเสรีเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์ที่ปราศจากมิติของความสัมพันธ์ทางสังคมใดๆ (จักรี ไชยพินิจ, 2553) เนื่องจากหลักการของตลาดเสรีคือการพยายามจะกำกับดูแลตัวเองโดยไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง

โปปลานียีวิจารณ์หลักการของระบบทุนนิยมเสรี (laissez faire capitalism) โดยอธิบายว่าระบบทุนนิยมเสรีเกิดขึ้นจากสมมติฐานหลักสองประการ คือ ประการแรกตลาดเป็นรูปแบบองค์กรทางเศรษฐกิจของสังคมที่มีความเป็นสากลและมีอิสระจากสังคม ประการที่สอง พฤติกรรมโดยธรรมชาติของมนุษย์คือการมุ่งกอบโกยให้ได้ประโยชน์และกำไรสูงสุด (maximize profit and satisfaction) แนวคิดทั้งสองเป็นไปตามแนวคิดของอดัมสมิธที่เขียนในหนังสือ "The Wealth of Nation" โดยสมิธเสนอว่าเศรษฐกิจของมนุษย์เกิดจากการแบ่งงานกันทำ การแบ่งงานดังกล่าวเกิดขึ้นได้เมื่อตลาดปรากฏตัวขึ้น ทำให้มนุษย์มีฐานะเป็นเพียงมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) ที่เกิดมาเพื่อสร้างความมั่งคั่ง ดังนั้นระบบตลาดทำให้มนุษย์หลุดออกจากสถาบันและความสัมพันธ์ทางสังคมแบบอดีต เช่น ความสัมพันธ์แบบเจ้าที่ดิน (lord) กับไพร่ตติที่ดิน (serf) มาสู่มนุษย์เศรษฐกิจที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด ตลาดจึงกลายเป็นพื้นที่ในการแสวงหาความมั่งคั่งและกำไรของมนุษย์ อย่างไรก็ตามโปปลานียีไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของสมิธและโต้แย้งแนวคิดของสมิธว่าในสังคมที่ไม่ใช่สังคมตลาด (pre-capitalist) เศรษฐกิจได้ฝังตัวอยู่ในสถาบันสังคมและไม่ได้เป็นอิสระจากสังคม เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจถูกกำกับโดยสถาบันทางการเมือง ศาสนาและวัฒนธรรม โปปลานียีอธิบายว่าโครงสร้างของสถาบันต่างๆในสังคมมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุความต้องการของสังคมหรือชุมชนมากกว่าตอบสนองความต้องการและประโยชน์ส่วนบุคคล กระบวนการของการแลกเปลี่ยนฝังอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบต่างๆที่ดำรงอยู่ค่อนข้างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเนื่องจากมนุษย์ไม่ได้อยู่ในฐานะของปัจเจกชนที่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระตามที่ตนปรารถนา หากแต่การตัดสินใจต่างๆด้านเศรษฐกิจจะผูกพันกันและจะค้ำยันถึงสถาบันทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อบรรลุประโยชน์และพิทักษ์รักษาทรัพย์สินสมบัติของสังคม โปปลานียีกล่าวว่ามนุษย์จะให้ความสำคัญกับทรัพย์สินสมบัติต่างๆก็ต่อเมื่อทรัพย์สินสมบัติเหล่านั้นรับใช้สังคม หากมนุษย์มีความต้องการทางวัตถุนั้นก็เป็นไปเพื่อรองรับเป้าหมายทางสังคมและเติมเต็ม

ความสัมพันธ์ทางสังคมเท่านั้น ดังนั้นระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมจึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ
อัตราประโยชน์สูงสุดหรือการแลกเปลี่ยนแบบตลาด (market exchange) เหมือนระบบ
เศรษฐกิจสมัยใหม่ (Pearson 1977, อ้างในกนกวรรณ มะโนรัมย์, 2556)

ทว่าโดยธรรมชาติของระบบทุนนิยมจะปรับเปลี่ยนความหลากหลายของ
กิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมให้เหลือแบบเดียวคือการแยกกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจาก
ชีวิตทางสังคม ระบบทุนนิยมจึงทำให้มนุษย์และธรรมชาติกลายเป็นสินค้า โปแลนด์มองว่า
ปัญหาของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดคือการที่มนุษย์ยังคงต้องการสิทธิทางสังคม สิทธิพลทาง
สังคม หรือพื้นที่ทางสังคมมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ดังนั้น
ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจึงไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสัมพันธ์ทาง
สังคมที่มีอยู่เดิม การมีอยู่ของตลาดเสรีจึงมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกมนุษย์ออกจาก
ความสัมพันธ์ทางสังคม หากเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ทางสังคมบุพกาลทั้งสามรูปแบบ คือ
รูปแบบกระจายถ่ายโอน รูปแบบต่างตอบแทนและรูปแบบครัวเรือน รูปแบบความสัมพันธ์
เหล่านี้สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้ดีกว่าความสัมพันธ์แบบ
ตลาด (Polanyi, 2001, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) ดังนั้นโปแลนด์จึงชี้ว่าการทำให้เศรษฐกิจ
กลับไปอยู่ภายใต้การกำกับของสังคม (social re-embeddedness) เป็นสิ่งที่จะสร้างเงื่อนไข
ของความอยู่รอดของสังคม (โปแลนด์, 2559)

โปแลนด์เห็นว่าพลวัตที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสังคมจากสังคมเกษตรกรรม
เข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมอย่างเต็มรูปแบบส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางสังคมที่ดำเนินมา
อย่างยาวนานในยุคบุพกาล เนื่องจากสังคมแบบตลาดในศตวรรษที่ 19 ไม่ได้สร้างแรงจูงใจ
ใดๆให้กับประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับสังคมในอดีตที่
ประชาชนมีแรงจูงใจอย่างมากในกระบวนการผลิต ในขณะที่เศรษฐกิจแบบตลาดมุ่งผลักดันให้
ผู้คนแสวงหาวัตถุดิบต่างๆเพื่อตัวเองเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วธรรมชาติของมนุษย์
ไม่ได้มีแนวโน้มที่จะมุ่งทำธุรกิจ ต่อรองและแลกเปลี่ยนสินค้าในเชิงตลาดดังเช่นที่แนวคิด
เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกได้เสนอไว้ (Polanyi, 1971:xiii-xv, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ,
2553)

โปแลนด์ได้อธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมว่าสวนทางกับข้อเสนอของ
เศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มองพฤติกรรมของมนุษย์ว่าเป็นผลมาจากการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจ
เพียงอย่างเดียว สำหรับโปแลนด์แล้วความคิดของมนุษย์แยกออกจากความสัมพันธ์ทางสังคม
ไม่ได้ แม้แต่ความสัมพันธ์แบบตลาดมนุษย์ยังต้องปฏิสัมพันธ์กันในฐานะปัจเจกบุคคล

(Watson, 2005 อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) ดังนั้นโปลานยีโต้แย้งแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่ความมนุษย์ไม่ได้เป็นมนุษย์เศรษฐกิจมาตั้งแต่อดีตเนื่องจากมนุษย์ไม่ได้มีจิตสำนึกที่ต้องการจะแสวงหา สะสมหรือครอบครองสิ่งต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตามที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักพยายามจะอธิบาย

โปลานยีกล่าวว่าการอุบัติขึ้นของสังคมตลาดนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของมนุษย์และสังคม กล่าวคือตลาดเสรีได้เข้ามาเปลี่ยนจิตสำนึกของมนุษย์จากมนุษย์ที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนกำไรให้กลายเป็นมนุษย์ที่มีจิตสำนึกแบบตลาด อีกทั้งยังทำให้สถาบันสังคมที่เคยกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจในอดีตกลายเป็นสถาบันสังคมที่ถูกกำกับและควบคุมโดยหลักการของตลาด โปลานยีชี้ว่าลักษณะเช่นนี้จะส่งผลที่เลวร้ายต่อสังคมเนื่องจากตลาดจะกลับมาครอบงำและอยู่เหนือสังคม (โปลานยี, 2559)

สำหรับผลกระทบต่อมนุษย์และธรรมชาติที่เห็นได้ชัดจากการสถาปนาของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดคือการทำให้ปัจจัยสามปัจจัย ได้แก่ ที่ดิน แรงงานและเงิน กลายเป็นสินค้าที่ถูกอุปโลกน์ขึ้นมา (commodity fiction of land, labor and money) (โปลานยี, 2559) โปลานยีได้ยกตัวอย่างที่สำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของอังกฤษมาอธิบายถึง "กระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงาน" นั่นคือการยกเลิกกฎหมายสปีนแฮมแลนด์ (The Spenhamland Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ชนชั้นเจ้าผู้ครองที่ดินใช้รักษาสถานภาพอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นของพวกเขาต่อการรุกคืบเข้ามาของเศรษฐกิจแบบตลาด กล่าวคือ การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้จำนวนคนยากจนเพิ่มสูงขึ้นดังนั้นกฎหมายสปีนแฮมแลนด์จึงถูกเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือคนยากจน โปลานยีเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า "แนวปฏิบัติแห่งสิทธิเพื่อความอยู่รอด" กลไกของกฎหมายฉบับนี้ในการช่วยเหลือคนยากจนคือการกำหนดค่าจ้างที่รัฐบาลท้องถิ่นจ่ายเป็นค่าส่วนต่างให้กับแรงงาน โดยเปรียบเทียบกับราคาขนมปังที่ปรากฏตามจริง ณ ช่วงเวลานั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่ชนบทในเขตสปีนแฮมแลนด์และยังช่วยชะลออัตราการขยายตัวของสัดส่วนคนยากจนอีกด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อฝ่ายชนชั้นกลางอุตสาหกรรมใหม่ได้รับชัยชนะทางการเมือง กฎหมายสปีนแฮมแลนด์ก็ถูกประกาศยกเลิกและแทนที่ด้วย "กฎหมายปฏิรูปความยากจนใหม่" (The New Poor Law Reform) ในปี 1834 กฎหมายฉบับใหม่ได้ยกเลิกมาตรการช่วยเหลือคนยากจนในข้างต้นอย่างตั้งใจ ทำให้บรรดาแรงงานในท้องถิ่นต้องถูกบังคับให้ไปทำงานในสถานฝึกอาชีพคนจนหรือในโรงงานอุตสาหกรรมโดยไม่มีทางเลือก โปลานยีเสนอว่าปรากฏการณ์นี้เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าอย่างเต็มรูปแบบครั้งแรก ในขณะเดียวกันแนวปฏิบัติ

แห่งสิทธิเพื่อความอยู่รอดได้ถูกทำลายลง ทำให้วิถีชีวิตของแรงงานเปลี่ยนไปสู่การพึ่งพาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต (Polanyi, 1957a; 77-102; Block and Somers, 1984 อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553)

กระบวนการที่แรงงานหรือมนุษย์ถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (commodification of labor) จึงเกิดจากการเปลี่ยนมาตรฐานการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคมและวัฒนธรรมในอดีตมาที่การทำให้มนุษย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตลาด โปแลนด์อธิบายว่าในสังคมก่อนทุนนิยม แรงงานเพียงส่วนน้อยที่มีสภาพเป็นสินค้าในมิติที่ความอยู่รอดของแรงงานขึ้นอยู่กับการขายกำลังแรงงาน (labor power) (Espring-Andersen, 1990) ในอดีตกำลังแรงงานถูกใช้ไปเพื่อการดำรงชีวิตที่ขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมและธรรมชาติเป็นหลัก เนื่องจากในเวลานั้นระบบเศรษฐกิจมีพลังการผลิตต่ำมนุษย์จึงต้องช่วยกันทำงานเพื่อผลิตอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและสิ่งของที่จำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมแบบพึ่งพาอาศัยและมีระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละสังคม ชุมชน อย่างไรก็ตามหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมตลาดกลายเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือสังคมและพยายามสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อครอบงำสังคมโดยมีรัฐและลัทธิเสรีนิยมรวมถึงชนชั้นผู้มีทรัพย์สินคอยผลักดันให้เกิดระบบตลาดเสรีที่พยายามจะแยกตัวออกจากสังคม ส่งผลให้สวัสดิการของแรงงาน (Individual welfare) ตั้งอยู่บนหลักการของการซื้อขายกำลังแรงงาน มนุษย์จึงอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดและไม่มีเสรีภาพเนื่องจากต้องขายกำลังแรงงานเพื่อดำรงชีวิต ดังนั้นการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ชีวิตทางเศรษฐกิจของมนุษย์ถูกแยกออกจากชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรม กระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงานจึงเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม โปแลนด์อีกกล่าวว่าการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าที่ถูกสมมติขึ้น (fictitious commodity) เป็นสิ่งที่นำมาสู่ความตึงเครียดในสังคม เพราะแรงงานไม่ใช่สิ่งที่สามารถแยกออกมาจากตัวของมนุษย์ได้ กระทั่งไม่สามารถแยกออกจากส่วนที่เหลือของชีวิต เมื่อระบบทุนนิยมทำให้แรงงาน ที่ดิน และเงินกลายเป็นสินค้าสังคมจึงสร้างกระแสนโยบายเพื่อปกป้องธรรมชาติ ระบบการผลิตและมนุษย์จากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยโปแลนด์เรียกการเคลื่อนไหวนี้ว่าการคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) หรือกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) (โปแลนด์, 2559)

2.3 แนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี

กฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญที่ถูกกล่าวถึงใน "The Great Transformation" การเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเกิดจากการสร้างกระแสต้านของสังคมเพื่อสกัดยั้งอำนาจชั้นนำของตลาด โดยเฉพาะในสังคมที่ลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมมีบทบาทสำคัญ การก่อตัวขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ปัจจัยต่างๆ ถูกกำหนดราคาเพื่อนำมาซื้อขายกันในตลาด เนื่องจากลัทธิเสรีนิยมเชื่อว่ากลไกตลาดจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและดุลยภาพทางเศรษฐกิจ อีกทั้งมนุษย์ยังเป็นมนุษย์เศรษฐกิจที่มุ่งแสวงหากำไรให้แก่ตนเอง ลัทธิเสรีนิยมจึงมองว่าการมีอยู่ของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตามโปลานยีกลับมองว่าการสถาปนาระบบตลาดเสรีเป็นสิ่งที่เปี่ยมอุดมคติสุดขีดและเป็นไปไม่ได้ (utopia) เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ย่อมมีความสัมพันธ์ทางสังคมปรากฏอยู่เสมอ อีกทั้งสภาพที่ระบบตลาดไม่ได้ถูกฝังอยู่ในระบบสังคม (economic disembedded in society) คือการปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตามอำเภอใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม ธรรมชาติและตัวมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากระบบตลาดที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเองทำให้ที่ดิน แรงงาน และเงิน กลายเป็นสินค้า การเปลี่ยนที่ดิน แรงงาน และเงิน ที่โดยธรรมชาติไม่ใช่สินค้าให้กลายเป็นสินค้าที่นำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนนั้นจะนำมาสู่การต่อต้านจากสังคม นำโดยชนชั้นและผู้ที่มีความเสียหายในสังคม (โปลานยี, 2559)

โปลานยีชี้ว่าการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองนอกจากจะทำให้ที่ดิน แรงงาน และเงินกลายเป็นสินค้าแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปด้วย ดังนั้นปรากฏการณ์เช่นนี้จึงไปกระตุ้นให้สังคมลุกขึ้นมาต่อต้านการกระทำของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เพื่อแสวงหาทางอยู่รอดโดยการหันมาปกป้องตนเองในรูปแบบต่างๆ โปลานยีกล่าวว่าการก่อตัวของพลังปกป้องสังคมเกิดจากปฏิกิริยาที่ไม่พอใจจากการที่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเข้ามาทำลายสถาบันทางสังคม รวมถึงวัฒนธรรมของมนุษย์ เนื่องจากตลาดได้สร้างกฎระเบียบต่างๆ ขึ้นมาเพื่อสร้างกระบวนการสะสมทุนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางสังคมและผลกระทบทางธรรมชาติที่ตามมา ทำให้กระแสต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเกิดขึ้นมาโดยอัตโนมัติ

เพื่ออธิบายแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคที่ประกอบไปด้วยสองส่วน โปลานยีจึงเสนอว่าสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่การเคลื่อนไหวสองส่วนใน

ลักษณะชั่วคราวข้ามกัน การเคลื่อนไหวส่วนแรกคือการเคลื่อนไหวของตลาดที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเอง (self-regulating market) และเป็นอิสระจากสังคม โดยการเคลื่อนไหวของตลาดได้ไปทำลายความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อขยายการทำงานของระบบเศรษฐกิจให้อยู่เหนือความสัมพันธ์ทางสังคม การเคลื่อนไหวส่วนที่สองคือการเคลื่อนไหวของสังคมเพื่อต่อต้านการทำงานของระบบตลาด (social protectionism) ที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเอง โปแลนด์กล่าวว่าการเคลื่อนไหวอันแรกมักถูกขนาบข้างหรือตีคู่มากับการเคลื่อนไหวอันที่สองเพื่อตรวจสอบ แทรกแซง และลดทอนอำนาจของระบบตลาดโดยรัฐและกลุ่มชนชั้นต่างๆ ในสังคม (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556) รวมถึงเพื่อนำความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจให้กลับเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคม (Polanyi, 1957a, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) โปแลนด์อธิบายว่าการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคหรือการคุ้มครองตัวเองของสังคมเป็นหน้าที่หลักของแนวคิดที่เรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซง (interventionism) การคุ้มครองทางสังคมมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องมนุษย์กับธรรมชาติ รวมทั้งระบบการผลิตเพื่อไม่ให้ถูกทำลายจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (โปแลนด์, 2559)

ดังนั้นมุมมองดังกล่าวจึงทำให้โปแลนด์เชื่อว่าเมื่อใดก็ตามที่ตลาดพยายามสลัดตัวเองออกจากองคาพยพอื่นๆ ของสังคม สังคมจะเกิดการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้าน (counter movement) และปกป้องสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โปแลนด์กล่าวว่าพลังปกป้องสังคมเกิดจากสัญชาตญาณของมนุษย์ที่ลุกขึ้นมารวมตัวกันเพื่อต่อต้านเมื่อสังคมเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากระบบตลาดเสรี โดยที่ปฏิกริยาเช่นนี้ไม่ได้ถูกชี้นำโดยความเห็นทั่วไปแต่เป็นแรงจูงใจอันเกิดจากความรู้สึกที่มีร่วมกันอย่างแรงกล้าของผู้คนในสังคมที่ไม่พอใจการทำงานของตลาด ความรู้สึกร่วมนี้เกิดจากคนในชุมชนที่มาจากหลากหลายกลุ่มตั้งแต่ชนชั้นแรงงานไปจนถึงชนชั้นเจ้าที่ดิน เมื่อพลังทางสังคมต่างๆ มารวมตัวกันกลไกสำคัญที่ใช้ปกป้องสังคมในรูปแบบต่างๆ จึงปรากฏขึ้นมา เช่น การผลักดันกฎหมายคุ้มครองตนเอง การผนึกกำลังกันของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในรัฐสภาและอื่นๆ (Polanyi, 1957a, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553)

อย่างไรก็ตามโปแลนด์เห็นว่าการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคสามารถส่งผลในเชิงบวกและผลในเชิงลบ โปแลนด์ยกตัวอย่างการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบตลาดในเชิงลบ นั่นคือการเคลื่อนไหวต่อต้านในสมัยราชวงศ์ทิวเดอร์ที่มีการออกกฎหมายและนโยบาย "สปินแฮมแลนด์" โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาชุมชนไม่ให้แตกสลายและลดผลกระทบทางสังคม แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายสังคมชุดนี้จะทำให้แรงงานจากชนบทไม่อพยพเข้ามาในเมืองแต่

ผลของนโยบายสปีนแฮมแลนด์ที่กดขี่คนชนบทเอาไว้ในพื้นที่ ประกอบกับการบิดเบือนค่าแรง ด้วยระบบสังคมสงเคราะห์ทำให้คนในชนบทกลายเป็นคนจนที่ไร้ศักดิ์ศรี ไร้ค่าความเป็นมนุษย์ และได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากคนในสังคม รวมถึงไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556) นโยบายสปีนแฮมแลนด์จึงส่งผลกระทบต่อสังคมมากกว่าเป็นนโยบายที่สังคมสร้างขึ้นมากำหนดตนเองนอกจากนี้โปลานียกกล่าวถึงเหตุการณ์การลุกฮือของขบวนการ Luddite ที่แรงงานเข้ารี้อทำลายเครื่องจักรในโรงงานเนื่องจากเห็นว่าการใช้เครื่องจักรเป็นการแย่งงานไปจากแรงงาน และขบวนการ Chartist¹ ที่ชนชั้นแรงงานเรียกร้องให้เกิดการเลือกตั้งแบบถ้วนหน้า

ทั้งสามเหตุการณ์ คือนโยบายสปีนแฮมแลนด์ ขบวนการ Luddite และขบวนการ Chartist ซึ่ให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นในอังกฤษ อันจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองตัวเองของสังคมเพื่อต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสามารถนำไปสู่ความรุนแรงและผลลัพธ์ในเชิงลบได้เช่นเดียวกัน มากไปกว่านั้นผลกระทบในเชิงลบยังได้ขยายขอบเขตออกไปภายนอกประเทศ โปลานียกกล่าวถึงสาเหตุที่นำมาสู่สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สงครามโลกครั้งที่สอง และระบบฟาสซิสต์ในเยอรมัน ในศตวรรษที่ 20 ว่าเกิดจากกระแสต้านของสังคมในเชิงลบ โดยสงครามโลกทั้งสองครั้งส่งผลให้หลายประเทศสูญเสียพลเมืองในสงครามเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังนำไปสู่การพังทลายของระบบเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ขณะที่การถือกำเนิดขึ้นของระบบฟาสซิสต์ได้นำสังคมดำดิ่งสู่ความล้าหลังจากการหันไปหาระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงอย่างมากจนทำลายเสรีภาพทั้งในทางการเมืองและสังคมของมนุษย์ (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556)

อย่างไรก็ตามโปลานียกตัวอย่างกระแสต่อต้านในเชิงสร้างสรรค์เพื่อลดผลกระทบของระบบเศรษฐกิจตลาดไว้ในตอนหนึ่งของ The Great Transformation ถึงการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในนิวลันาร์ค (New Lanark) ของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen ค.ศ. 1771-1858) นักสังคมนิยมและนักอุตสาหกรรมชาวเวลส์ โดยโปลานียกกล่าวชื่นชมนิคมอุตสาหกรรมนิวลันาร์ค ของโอเวนว่า เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ให้คนยากจนและแรงงาน

¹ ขบวนการ Chartist เป็นขบวนการที่ชนชั้นแรงงานออกมาเรียกร้องสิทธิในการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการส่งตัวแทนของขบวนการแรงงานเข้าไปมีอำนาจในระบบการเมืองและระบบรัฐสภาเนื่องจากในขณะนั้นอังกฤษมีข้อจำกัดให้เฉพาะขุนนางและชนชั้นสูงเท่านั้นมีสิทธิในการเลือกตั้งส่งผลให้การจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองไม่สามารถกระจายลงไปยังชนชั้นแรงงานได้อย่างเหมาะสม

สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีจากการให้สวัสดิการแก่คนงาน (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556) แม้โอเวนจะถูกวิจารณ์จากนักสังคมนิยมมาร์กซิสม์ว่าเป็นพวกสังคมนิยมเพื่อฝัน (utopia socialism) ทว่าแนวคิดของโอเวนรวมถึงรูปธรรมของนิคมอุตสาหกรรมที่นิวลาร์คกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการผลักดันมาตรการทางสังคมในอังกฤษในเวลาต่อมา

จากการอธิบายแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคโปลานยีแสดงให้เห็นถึงพลังสองกลุ่มที่ขัดแย้งกันนั่นคือ พลังของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเองกับพลังปกป้องสังคมที่ต่อต้านการทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยกลุ่มที่สนับสนุนพลังของตลาดได้เน้นถึงความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและการทำงานของมือที่มองไม่เห็น พลังในกลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและลัทธิเสรีนิยมในการขับเคลื่อนผ่านโครงสร้างทางสังคม และกฎระเบียบต่างๆ เพื่อรองรับการเติบโตของระบบทุนนิยม อีกด้านหนึ่งพลังปกป้องสังคมได้รวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านผลกระทบที่เกิดจากระบบตลาดซึ่งส่งผลให้ระบบตลาดหุ้ร่อนลงและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สงครามโลกครั้งที่สอง ระบบฟาสซิสต์ รวมถึงมาตรการ New Deal (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556)

โดยสรุปโปลานยีวิพากษ์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่สนับสนุนการปล่อยให้ระบบตลาดกำกับดูแลตัวเองว่าจะนำมาสู่การทำลายสังคมและวัฒนธรรมรวมถึงตัวของมนุษย์ และกล่าวถึงสังคมตลาดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นครั้งแรกที่รัฐกลายเป็นผู้สถาปนาระบบตลาดเสรีที่เป็นอิสระจากสังคมและก่อตัวขึ้นในพื้นที่เศรษฐกิจ จากการที่สถาบันต่างๆในสังคมไม่สามารถกำกับดูแลให้ตลาดอยู่ในขอบเขตของพื้นที่ทางสังคมได้ ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจึงสถาปนาตนเองให้อยู่เหนือสังคม โปลานยีชี้ว่าระบบเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 เป็นระบบที่ปล่อยให้ตลาดหลุดออกจากการกำกับของสังคมและวัฒนธรรม ตลาดไม่ได้ฝังอยู่ในชีวิตทางสังคมของมนุษย์อย่างที่เคยเป็น หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมชีวิตเศรษฐกิจได้แยกตัวออกจากชีวิตสังคมในด้านอื่นของมนุษย์ (กนกวรรณ มะโนรมย์, 2556) โปลานยีจึงเสนอให้นำตลาดกลับมาอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมและวัฒนธรรม เพื่อให้ตลาดเป็นเพียงส่วนประกอบของชีวิตทางเศรษฐกิจและไม่ถูกแยกออกจากสังคม โดยการแทรกแซงของรัฐและสังคมจะทำให้แรงงานได้รับการคุ้มครองเนื่องจากมีสถาบันต่างๆคอยห่อหุ้มแรงงานเพื่อสกัดยับยั้งกลไกของตลาดที่พยายามกำกับดูแลตัวเอง ดังนั้นโปลานยีเสนอว่าการคุ้มครองตัวเองของสังคมควรจะเป็นไปเพื่อปกป้องสังคม ระบบการผลิต มนุษย์และ

ธรรมชาติไม่ให้อุณหภูมิทำลายจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยให้เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมและวัฒนธรรมมากขึ้น

2.4 ข้อถกเถียงทางทฤษฎีของคาร์ล มาร์กซ์กับคาร์ล โปแลนด์ที่นำมาสู่การเสนอทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปแลนด์พบว่า มาร์กซ์และโปแลนด์วิพากษ์เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกในแนวทางที่คล้ายกัน คือ ทั้งสองท่านเห็นว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานไม่สามารถทำให้ทรัพยากรกระจายไปสู่สังคมได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้การถือกำเนิดของระบบตลาดเสรียังส่งผลกระทบต่อทางสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากภายใต้การทำงานของกลไกตลาดนำมาสู่การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า เพราะมนุษย์ต้องขายกำลังแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้างในการดำรงชีวิต ระบบทุนนิยมจึงลดทอนคุณค่าของแรงงานและสร้างความรู้สึกแปลกแยกให้กับแรงงาน

การวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากระบบทุนนิยมของมาร์กซ์และโปแลนด์จึงมุ่งเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างไรก็ตามในการเสนอทางออกจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมของมาร์กซ์กับโปแลนด์มีความแตกต่างกันโดยผู้วิจัยจะอธิบายผ่านตารางที่ 2.1 เพื่อศึกษาว่าทำไมทั้งสองท่านจึงมีข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงสังคมที่ไม่เหมือนกัน จากนั้นจึงจะเสนอแนวทางของโปแลนด์ในการหาทางออกวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมในส่วนต่อไป

ตารางที่ 2.1 ตารางวิเคราะห์ข้อแตกต่างระหว่างแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปลานยี ระหว่างการปฏิบัติไปสู่ระบบสังคมนิยมกับการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ

	คาร์ล มาร์กซ์	คาร์ล โปลานยี
วิธีการผลิต	- วิชาวิธีทางประวัติศาสตร์	- เศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงสถาบัน
หลักการที่สิ่งต่างๆในสังคมเชื่อมถึงกัน	- วิธีการผลิต	- การวิเคราะห์รูปแบบในอุดมคติของระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน
วิธีวิเคราะห์	- การขูดรีดกำลังแรงงาน	- การแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมโดยสถาบันทางเศรษฐกิจที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเอง
ทางออก	- ระบบสังคมนิยม	- การให้สังคมกลับมาเป็นฝ่ายกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ
กลไกในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม	- ความขัดแย้งระหว่างชนชั้น	- การคุ้มครองตัวเองของสังคมหรือพลังต่อต้านจากสังคม

(Selwyn & Miyamura, 2014)

2.4.1 การวิเคราะห์ข้อแตกต่างระหว่างแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปลานยี

2.4.1.1 แนวคิดวิชาวิธีทางประวัติศาสตร์ (historical materialism)

และแนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism)

ความแตกต่างระหว่างแนวคิดของมาร์กซ์กับแนวคิดของโปลานยีคือมาร์กซ์อธิบายการเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านกรอบคิดที่เรียกว่าวิชาวิธีทางประวัติศาสตร์ (historical materialism)² ขณะที่โปลานยีอธิบายการเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านกรอบคิดสถาบันนิยม (institutionalism) โปลานยีนำแนวคิดสถาบันนิยมมาเป็นวิธีวิทยาในการต่อต้านนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคลาสสิกและนีโอคลาสสิกในยุคสมัยที่เขียน The Great Transformation ช่วงทศวรรษ 1930-1940 ซึ่งเป็นยุคที่โปลานยีเห็นการเติบโตขึ้นและการล่มสลายของระบบตลาดเสรี (ค.ศ. 1929) โปลานยีวิจารณ์แนวคิดของบรรดานักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคลาสสิกในยุคคอตัมสมิธเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เชื่อในการกำกับดูแลตัวเอง

² มาร์กซ์มุ่งไปที่การอธิบายถึงสิ่งที่กลายเป็นแนวทางใหม่ในการทำความเข้าใจโลกที่เรียกว่า วิชาวิธีทางประวัติศาสตร์ (historical materialism) โดยสร้างทฤษฎีสังคมนิยมขึ้นมาจนได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาของระบบสังคมนิยมสมัยใหม่ (Selwyn & Miyamura, 2014)

และปล่อยให้การแข่งขันเกิดขึ้นอย่างเสรีว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากธรรมชาติที่อยู่ในวิวัฒนาการของการค้าและการแลกเปลี่ยน (Selwyn & Miyamura, 2014)

วิธีการของโปลานยีในการเข้าใจเศรษฐกิจคือการมุ่งไปที่การอธิบายว่าสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้นถูกแลกเปลี่ยนหรือกระจายออกไปในสังคมอย่างไรมากกว่าการเสนอแนวทางที่เป็นระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม แม้ว่าโปลานยีจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในชีวิตหมดไปกับการศึกษางานของมาร์กซ์ แต่โปลานยีกลับได้รับอิทธิพลทางความคิดที่สำคัญมาจากสำนักประวัติศาสตร์ของเยอรมัน (German Historical School) โดยเฉพาะแนวคิดของเฟอร์ดินานทอนนีส์ (Ferdinand Tonnies), แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) รวมถึงระบบสังคมนิยมแบบคริสต์ของอังกฤษ (English Christian Socialism) จากแนวคิดของสำนักประวัติศาสตร์เยอรมันและแนวคิดของเวเบอร์ทำให้แนวคิดสถาบันนิยมของโปลานยีใช้รูปแบบอุดมคติ (ideal type) หรือเรียกว่า "รูปแบบของการร่วมมือ" (form of integration)³ ดังนั้นแนวคิดสถาบันนิยมของโปลานยีที่มุ่งอธิบายกระบวนการแลกเปลี่ยนสินค้าในพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อวิเคราะห์รูปแบบของระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันจึงทำให้โปลานยีไม่ได้พิจารณาถึงการวิเคราะห์วิถีการผลิต (mode of production) ของมาร์กซ์ (Selwyn & Miyamura, 2014)

มาร์กซ์พัฒนาแนวคิดวิถีการผลิตเพื่อชี้ถึงการครอบครองทรัพย์สินของชนชั้นต่างๆ เพื่อรับรองเงื่อนไขของการดูดซับส่วนเกินจากผู้ผลิต (immediate producer) ดังนั้นรูปแบบของการขูดรีดที่มาร์กซ์กล่าวถึงเกี่ยวกับการจัดสรรค่าจ้างที่ควรเป็นของแรงงานแต่กลับตกไปอยู่ในมือของผู้อื่น (นายทุน) คือแกนกลางของปัญหาในระบบทุนนิยมตามความเข้าใจของมาร์กซ์ที่ทำให้เกิดการผลิตซ้ำของสังคมเศรษฐกิจ (socioeconomic reproduction) และการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ (historical transformation) ด้วยเหตุนี้มาร์กซ์อธิบายว่าการแข่งขันเพื่อสะสมทุนส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์รวมถึงการพัฒนาวัฒนธรรมและเทคโนโลยีตลอดจนความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น (Marx

³ โปลานยีกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสังคมที่เขาพยายามนำเสนอก่อนการเสียชีวิตใน ค.ศ. 1964 เขาไว้ว่า "หัวใจของรัฐศักดินาคือการถือสิทธิ์ หัวใจของรัฐระบุมิตรภัยคือกรรมสิทธิ์ หัวใจของรัฐสังคมนิยมคือประชาชน ที่ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมคือความพลัดพลัดของวัฒนธรรมชุมชน ข้าพเจ้ากลับไม่เคยมีชีวิตอยู่ในสังคมแบบนั้น" "The heart of the feudal nation was privilege; the heart of the bourgeois nation was property; the heart of the socialist nation is the people, where collective existence is the enjoyment of a community culture. I myself have never lived in such a society." (Polanyi-Levitt 2006, อ้างใน Selwyn & Miyamura, 2014)

and Engels 1967, อ้างใน Selwyn & Miyamura, 2014) มาร์กซ์ชี้ว่าแทนที่ระบบทุนนิยมที่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และความมั่งคั่งให้เพิ่มขึ้นในสังคมจะนำไปสู่การพัฒนา มนุษย์ ทว่าความสัมพันธ์ทางสังคม (social relation) ภายใต้ระบบทุนนิยม กลับเป็น ความสัมพันธ์ที่ขัดขวางการกระจายส่วนเกินออกไปสู่สังคม เนื่องจากระบบทุนนิยมเป็นระบบที่ ไม่สามารถบังคับใช้ระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้สิทธิในการครอบครองปัจจัยการผลิตกระจายไป ยังส่วนอื่นๆได้ (non-democratic ownership of wealth) ในทางกลับกันระบบทุนนิยมสร้าง ความมั่งคั่งให้กับชนชั้นนายทุนที่มีอยู่ไม่กี่ราย มาร์กซ์ชี้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็น ถึงการตั้งสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาผลิตซ้ำความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมเช่นนี้ซ้ำ แล้วครั้งเล่า ภายใต้ระบบทุนนิยมทำให้ประชาธิปไตยและเสรีภาพในการเลือกสรรถูกจำกัด เอาไว้ให้กับคนเพียงหยิบมือเดียว ดังนั้นความสัมพันธ์ทางสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ชนชั้น นายทุนขูดรีดชนชั้นแรงงาน (exploitation relationship) (Selwyn & Miyamura, 2014)

ขณะที่โปลานียอธิบายว่าการต่อสู้ระหว่างชนชั้นนายทุนและชนชั้นแรงงานให้ ผลลัพธ์เชิงสถาบันและการพัฒนาที่แตกต่างกัน 3 แบบ คือ การต่อสู้ที่เกิดขึ้นในระยะสั้น การ ต่อสู้ระยะกลาง และการต่อสู้ระยะยาว (short, medium and long term institutional and development outcome) ผลลัพธ์ที่เกิดจากการต่อสู้ในระยะสั้นสะท้อนออกมาผ่านการผ่อนปรนระหว่างทุนกับแรงงาน เช่น การปรับค่าแรงให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง ในขณะที่ผลลัพธ์ในการ ต่อสู้ระยะกลางและระยะยาวกลายเป็นการตั้งสถาบันในรูปแบบที่ขยายตัวแทนของชนชั้น แรงงาน เช่น การเรียกร้องของสหภาพแรงงานและการก่อตัวของรัฐ (state formation) โดย ชนชั้นแรงงานอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างของรัฐ เช่น โครงสร้างรัฐของประเทศชิลี และบราซิลที่มีความสัมพันธ์กับแรงงานก่อนและหลังรัฐประหารใน ค.ศ. 1964 และ ค.ศ. 1973 กระบวนการเหล่านี้สะท้อนความสมดุลระหว่างอำนาจทางชนชั้น โดยอธิบาย สถานการณ์ที่ตัวแทนของแต่ละชนชั้นตั้งวัตถุประสงค์ของตัวเองขึ้นมาและบังคับให้ชนชั้นอื่นๆ ยอมรับชัยชนะของพวกเขา โปลานียเห็นว่าการเปลี่ยนสมดุลทางอำนาจมาสู่ชนชั้นแรงงาน สามารถเกิดผลลัพธ์เชิงสถาบันและการพัฒนาต่อชนชั้นแรงงานในด้านบวก (Selwyn & Miyamura, 2014) ที่สามารถนำไปสู่การจัดสวัสดิการและลดผลกระทบทางสังคมให้กับชนชั้น แรงงานได้มากขึ้น

2.4.1.2 แนวคิดการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) กับการทำให้กลายเป็นสินค้า (commodification)

จะเห็นได้ว่าทั้งสองท่านกล่าวถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายและความไร้ระเบียบทางสังคมของระบบทุนนิยมเอาไว้แตกต่างกัน กล่าวคือมาร์กซ์อธิบายสาเหตุของความวุ่นวายทางสังคมผ่านทฤษฎีการขูดรีดกำลังแรงงาน ขณะที่โปลานียอธิบายสาเหตุของความวุ่นวายทางสังคมผ่านกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า โปลานียมุ่งไปที่การวิเคราะห์กระบวนการกลายเป็นสินค้าของที่ดิน แรงงาน และเงินใน "กระบวนการแลกเปลี่ยน" มากกว่ามุ่งวิเคราะห์การขูดรีดกำลังแรงงานตามทฤษฎีของมาร์กซ์ การมีจุดตั้งต้นในการวิเคราะห์ปัญหาของระบบทุนนิยมที่ไม่เหมือนกันจึงนำมาสู่แนวทางเพื่อหาทางออกจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมที่แตกต่างกัน

กล่าวคือมาร์กซ์วิเคราะห์สังคมจากวิสัยทัศน์ของความสัมพันธ์ทางชนชั้นโดยมุ่งไปที่การแสดงให้เห็นถึงวิธีการในการขูดรีดที่เกิดขึ้นตลอดพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคม เพื่อชี้ให้เห็นว่าการขูดรีดแรงงานสามารถนำไปสู่การโค่นล้มนายทุนอันเป้าหมายสูงสุดได้ ขณะที่จุดประสงค์ในการศึกษาระบบเศรษฐกิจของโปลานียอยู่ที่การแสดงให้เห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจในประวัติศาสตร์ของมนุษย์มีรูปแบบที่หลากหลาย ที่ไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียวคือรูปแบบตลาดเสรีเหมือนกับที่ปรากฏหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Selwyn & Miyamura, 2014) โปลานียมองลงไปที่การแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมที่ทำให้เกิดกระบวนการกลายเป็นสินค้าของที่ดิน แรงงานและเงินว่าจะนำมาสู่การทำลายสังคม โปลานียจึงเห็นว่ารูปแบบของระบบเศรษฐกิจในอนาคตควรเป็นระบบเศรษฐกิจที่ถูกกำกับดูแลโดยสังคมเพื่อให้ความอุดมสมบูรณ์มีขึ้นอย่างเพียงพอและเพื่อให้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจถูกจัดสรรและกระจายออกไปสู่สังคมอย่างเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (Espring-Andersen, 1990) ทำให้แนวคิดของโปลานียมีความสอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (democratic socialism) ที่แตกต่างจากการเสนอแนวทางแบบสังคมนิยมของมาร์กซ์

2.4.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมอง "ชนชั้น" ที่แตกต่างกัน

โปลานียมีแนวคิดที่คล้ายกับเวเบอร์ที่มองว่า "ชนชั้น" คือรูปแบบในเชิงสังคมวิทยาที่นำไปสู่ลักษณะของการแข่งขันเพื่อ "ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ" ในสังคม โปลานียชี้ว่ากระบวนการต่างๆในสังคมไม่สามารถลดทอนผลประโยชน์ของชนชั้นได้ กล่าวคือโปลานียมอง

ว่า "ชนชั้น" สามารถร่วมมือกันได้ (collaboration) ตรงกันข้ามกับแนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นของ มาร์กซ์ที่มอง "ชนชั้น" ในฐานะความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การขูดรีดแรงงาน (relation of exploitation) (Selwyn & Miyamura, 2014)

มาร์กซ์เห็นว่าการขูดรีดกำลังแรงงานในกระบวนการผลิตทำให้เกิดความขัดแย้งทางชนชั้น (class struggle) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในมิติเชิงเศรษฐศาสตร์ มาร์กซ์เชื่อว่าการปฏิวัติโค่นล้มระบบทุนนิยม คือแนวทางที่จะนำไปสู่การปลดปล่อยแรงงานจากสภาพที่ถูกบังคับให้ขายแรงงานหรือสภาพของ "สินค้า" อย่างไรก็ตาม โปแลนด์ก็กล่าวถึงปัญหาบางอย่างในการวิเคราะห์ชนชั้นของมาร์กซ์ โปแลนด์ชี้ว่าการวิเคราะห์ "ความขัดแย้งทางชนชั้น" มุ่งวิเคราะห์เฉพาะความสัมพันธ์ของความเข้มแข็งระหว่างฝ่ายแรงงานและฝ่ายนายจ้างในกระบวนการผลิตมากกว่าวิเคราะห์พื้นที่ทางการเมืองทั้งระบบซึ่งพื้นที่ทางการเมืองเป็นพื้นที่ที่ใหญ่กว่าพื้นที่ของความขัดแย้งที่แสดงออกมา (Block, 2008) กล่าวคือพื้นที่ทางการเมืองยังประกอบไปด้วยชนชั้นและกลุ่มอาชีพอื่นๆมากมาย เช่น ชนชั้นชานา ชนชั้นกลาง ชนชั้นขุนนาง หรือเจ้าที่ดิน ดังนั้นพลังของชนชั้นอื่นๆที่คอยต่อต้านการทำลายสังคมจะช่วยลดทอนอำนาจของระบบทุนนิยม โดยเฉพาะช่วยกำจัดการขูดรีดกำลังแรงงานให้หมดไปจากสังคม (Selwyn & Miyamura, 2014)

โปแลนด์เห็นว่าสังคมประกอบขึ้นโดยชนชั้นหลากหลายกลุ่ม เช่น ชนชั้นแรงงาน ชนชั้นกลาง ชนชั้นขุนนางเจ้าที่ดินและชนชั้นนายทุน โปแลนด์แสดงให้เห็นถึงการตอบโต้ตลาดเสรีผ่านสังคม ชนชั้นต่างๆทางสังคม (supra-class) และการปกป้องผลประโยชน์ โดยวิธีการตอบโต้ดังกล่าวโปแลนด์นำมาจากแนวคิดเกี่ยวกับองค์อินทรีย์ทางสังคมของเพอร์ดินาน ทอนนี (To nnie's organic conception of society) ในขณะที่ชนชั้นต่างๆพยายามแสวงหาแนวทางในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อนำผลประโยชน์ทางชนชั้นมารวมกันก็จะนำมาสู่ผลประโยชน์ของสังคมทั้งสังคม โปแลนด์ยกตัวอย่างการจัดตั้งสหภาพแรงงานของชนชั้นแรงงานและการรณรงค์เพื่อให้รัฐออกกฎหมายควบคุมดูแลการซื้อขายกำลังแรงงาน (เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ) รวมถึงการสร้างรัฐสวัสดิการเพื่อจัดสรรบริการต่างๆ เพื่อป้องกันการทำให้สวัสดิการและบริการเหล่านั้นกลายเป็นสินค้า (non-commodified services) ยกตัวอย่างเช่น บริการทางสุขภาพหรือบริการด้านการจัดสรรที่อยู่อาศัยเกิดจากความพยายามในการปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงาน ทำให้บริการเหล่านี้ถูกจัดสรรไปให้กับแรงงานในสังคม ขณะที่เจ้าที่ดินแสวงหาการคุ้มครองตัวเองผ่านการต่อสู้เพื่อออกกฎหมายคุ้มครอง

ทางการค้า ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการจำกัดการแข่งขันการส่งออกอาหารและธัญพืช เพื่อให้ราคาธัญพืชไม่ถูกลดมูลค่าลง ในส่วนของธนาคารกลางก็แสวงหาผลประโยชน์ผ่านการควบคุมอุปทานทางการเงิน หรือการที่นายทุนแสวงหากฎหมายเพื่อต่อต้านการผูกขาดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น โพลานียตีความการเคลื่อนไหวเหล่านี้ว่าเป็นการแสดงถึงการตอบโต้ของสังคมจากการโจมตีของตลาดเพื่อสร้างการคุ้มครองตัวเองโดยชนชั้นต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากระบบตลาดจะลุกขึ้นมาเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองรวมถึงผลประโยชน์ของสังคม (Selwyn & Miyamura, 2014)

โพลานียเชื่อว่าการร่วมมือของชนชั้นสามารถนำมาสู่ผลประโยชน์ของสังคม เนื่องจากผลประโยชน์ทางชนชั้นเป็นผลประโยชน์ในมิติที่แคบ (narrow class interest) กล่าวคือ โพลานียชี้ว่าผลประโยชน์ที่แยกส่วนระหว่างชนชั้นแรงงาน เจ้าที่ดินและนายทุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่ยอมสร้างพลังคุ้มครองขึ้นมาปกป้องสังคมร่วมกันไม่สามารถนำมาสู่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่ตัวเอง (ชนชั้นแรงงาน เจ้าที่ดินและนายทุน) ต้องการได้ โพลานียเชื่อว่ในที่สุดการเคลื่อนไหวของชนชั้นทุกชนชั้นจะนำมาสู่การร่วมมือกันของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้นมากปกป้องตัวเอง จากวิสัยทัศน์ของโพลานียที่มองว่าการต่อต้านผลกระทบที่เกิดจากระบบตลาดแบบข้ามชนชั้นเป็นปัจจัยหลักในการขึ้นขมแนวคิดสังคมนิยมของโรเบิร์ต โอเวน (Selwyn & Miyamura, 2014) ถึงแม้โอเวนจะเป็นนายทุน และเป็นเจ้าของโรงงานทอผ้าขนาดใหญ่ในอังกฤษ แต่โอเวนกลับสามารถให้สวัสดิการขั้นดีแก่คนงานในโรงงานได้ ทำให้โรงงานของโอเวนแตกต่างจากโรงงานส่วนใหญ่ที่นายทุนมักจะชูดรีดค่าแรงและชั่วโมงการทำงานเพื่อสะสมกำไรจากส่วนเกินที่แรงงานผลิตขึ้นมา

ดังนั้นโพลานียมองว่า "ชนชั้น" คือปัจจัยที่สำคัญในการสร้างพลังปกป้องสังคม (social protectionism) โดยเห็นว่าชนชั้นที่ต่างกันสามารถมารวมตัวกันเป็นพลังสังคมหรือ "ขบวนการของผู้เห็นประโยชน์ร่วมกัน" (collectivist movement) ได้ โพลานียมองว่าการอธิบายชนชั้นของมาร์กซ์นั้นยังไม่ละเอียดและเพียงพอในการอธิบายการคุ้มครองตัวเองของสังคม ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดสำหรับการศึกษาการเคลื่อนไหวทางสังคมในระยะยาว (Polanyi, 1957a, อ้างในจักรี ไชยพิณีจ, 2553) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือในขณะที่มาร์กซ์อธิบายชนชั้นบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนบุคคล โพลานียกลับสร้างคำอธิบายเรื่องชนชั้นผ่านมิติของสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมของคนกลุ่มต่างๆ และพัฒนาการของสังคมในภาพรวม

และใช้คำว่า "ชนชั้น" เป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองตัวเองของสังคมเนื่องจากโปลานยีเห็นว่าทุกชนชั้นได้รับผลกระทบในเชิงลบจากระบบตลาดเสรี

โปลานยีเห็นว่าการที่มาร์กซ์มองชนชั้นในพื้นที่เศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอในการที่จะเข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นได้ ทำให้จำเป็นต้องนำบริบททางสังคมมาอธิบายร่วมด้วย ในที่นี้จึงแสดงให้เห็นว่าในทัศนะของโปลานยีเชื่อว่าพลังปกป้องสังคมเกิดจากการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบเศรษฐกิจตลาดของชนชั้นทุกชนชั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน ดังนั้นในการวิเคราะห์ของโปลานยีจึงมีการพูดถึงชนชั้นขุนนางเจ้าที่ดิน ชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานไว้อย่างชัดเจน และเห็นว่าเมื่อใดที่ตลาดรุกคืบเข้ามาและส่งผลกระทบต่อในด้านลบ ชนชั้นแต่ละชนชั้นที่รวมตัวเป็นสังคมจะเริ่มลุกขึ้นมาปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าที่จะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนเอง (Polanyi, 1957a, อ้างในจักรี ไชยพิณีจ, 2553) โปลานยีมองว่าพลังปกป้องสังคมจะเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของตลาดเพื่อปกป้องประชาชน สวัสดิการ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนและสังคมไม่ให้แตกสลายจากการผลกระทบในด้านลบของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด นอกจากนี้พลังปกป้องสังคมจะส่งผลให้ตลาดเกิดการผูกกร่อนลงชั่วคราวและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสังคม (Watson, 2005, อ้างในจักรี ไชยพิณีจ, 2553)

ดังนั้นจึงเป็นไปตามที่แซนดรา ฮาลเพอริน (Sandra Halperin) พิจารณาถึงความแตกต่างของมาร์กซ์กับโปลานยีว่า ในการทำความเข้าใจการทำงานของสังคมโปลานยีมองสังคมจากข้างบนลงมาข้างล่าง (top-down) ขณะที่วิธีของมาร์กซ์คือการอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงสังคมเกิดจากการมองสังคมจากข้างล่างขึ้นมาข้างบน (bottom-up) ตัวอย่างเช่น โปลานยีเริ่มการวิเคราะห์ใน The Great Transformation ถึงธรรมชาติการครอบงำของระบบระหว่างประเทศและแสดงให้เห็นว่าระบบระหว่างประเทศนำมาสู่การปรากฏตัวและการพัฒนาสถาบันทางสังคมในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การมองระบบระหว่างประเทศลงมาที่การพัฒนาสถาบันสังคมในระดับท้องถิ่นของโปลานยีจึงเป็นการมองจากข้างบนลงมาข้างล่าง (Halperin, 2004, อ้างในSelwyn & Miyamura, 2014) ในทางกลับกันมาร์กซ์เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ไปที่การผลิตซ้ำทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social reproduction and transformation) เพื่อเสนอรูปแบบของการชู้ตริตที่หลากหลายและเน้นไปยังการเปลี่ยนแปลงผ่านวิสัยทัศน์ของผู้ผลิต (producer; labor) และการต่อสู้เพื่อเอาชนะความสัมพันธ์ที่ผู้ผลิต (แรงงาน) อยู่ภายใต้อำนาจ การควบคุม การกดขี่และการชู้ตริตของนายทุน วิธีการมองของ

มาร์กซ์จึงมองในมิติของผู้ผลิตที่อยู่ด้านล่างเพื่อต่อสู้กับอำนาจของนายทุนที่อยู่ด้านบนเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบสังคมนิยม (Selwyn & Miyamura, 2014)

ด้วยเหตุนี้มาร์กซ์จึงเสนอระบบสังคมนิยมจากส่วนล่าง (socialism from below) เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม อย่างไรก็ตาม แกเรธ ดาล (Gareth Dale) ผู้ซึ่งได้รับอิทธิพลทางแนวคิดมาจากฮาล เดรปเปอร์ (Hal Draper) (1966)⁴ เห็นว่าโปลานียกกลับเห็นด้วยกับการประสานวิถีของสังคมนิยมทั้งจากส่วนบนและส่วนล่าง (a mix of socialist traditions from above and from below) คือการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นแรงงาน การมุ่งอธิบายถึงการบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการทำให้ปัจจัยสามปัจจัย คือ ที่ดิน แรงงาน และเงินกลายเป็นสินค้ามาจากการอธิบายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์แบบพ่อปกครองลูก (paternalist concern) อันนำมาสู่แนวคิดในการคำนึงถึงชนชั้นแรงงาน เพื่อที่ชนชั้นแรงงานจะมีบทบาทและศักยภาพในการขยายผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคม (Selwyn & Miyamura, 2014) ดังนั้นความแตกต่างในวิธีการมองและแนวคิดของมาร์กซ์กับโปลานียจึงทำให้ทั้งสองท่านเสนอแนวทางที่ไม่เหมือนกันในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยม

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยจะนำข้อเสนอเกี่ยวกับการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจและแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานียมาต่อยอดเพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางที่โปลานียเห็นว่าสามารถช่วยคุ้มครองแรงงานและลดผลกระทบที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด อันจะช่วยให้สังคมมีทางเลือกที่หลากหลายในการเสนอทางออกจากปัญหาของระบบทุนนิยมได้มากขึ้น

2.4.2 ข้อเสนอของโปลานียในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม

จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากระบบทุนนิยมของมาร์กซ์กับโปลานียต่างมุ่งเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยโปลานียมีจุดเริ่มต้นในการวิพากษ์ระบบทุนนิยมและตลาดเสรีในแนวทางเดียวกันกับมาร์กซ์ กล่าวคือเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่อาศัยกลไกตลาดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ความมั่งคั่งถูกกระจายออกไปยังส่วนอื่นๆของสังคมได้ แต่กลับจะทำให้ช่องว่างทางชนชั้นระหว่างคนรวยกับคนจนเลวร้ายลงเนื่องจาก

⁴ The Two Souls of Socialism

ธรรมชาติของระบบทุนนิยมไม่มีองค์ประกอบของประชาธิปไตย (Block, 2008) กล่าวคือระบบทุนนิยมเป็นระบบที่มุ่งแสวงหาการสะสมกำไรผ่านการดูดซับส่วนเกินในกระบวนการผลิตไปจากแรงงานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ระบบทุนนิยมจึงทำให้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนายทุนทำให้ทรัพยากรไม่สามารถกระจายไปสู่สังคมได้อย่างเหมาะสมอย่างที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้มาร์กซ์กับโปลานียังมองว่ารัฐมีส่วนในการก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยม มาร์กซ์เห็นว่ารัฐเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ระบบทุนนิยมถือกำเนิดขึ้น รวมถึงมีบทบาทในการส่งเสริมการทำงานของระบบทุนนิยมเนื่องจากมาร์กซ์มองว่ารัฐเป็นกลไกในการปกป้องกระบวนการสะสมทุน ระบบกรรมสิทธิ์ และชนชั้นนายทุน ดังนั้นมาร์กซ์จึงต้องการให้ชนชั้นแรงงานปฏิวัติเพื่อโค่นล้มระบบทุนนิยมขณะที่การวิเคราะห์ของโปลานียังตั้งอยู่บนแนวคิดที่เชื่อว่าระบบตลาดไม่สามารถแยกขาดหรือดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ แม้แต่ระบบตลาดเสรีรัฐยังมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการระบบเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งเหมือนกับที่โปลานียกกล่าวว่าระบบตลาดเสรีถูกกำหนดและวางแผนเอาไว้แล้ว (*laissez faire was planned*) (Block, 2008) โปลานียังวิเคราะห์ว่าการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ (market utopia) เนื่องจากรัฐถูกเรียกร้องให้เข้ามาเป็นผู้สนับสนุน ผลิตและรักษาระเบียบต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมเอาไว้ด้วยกัน โดยโปลานียังเชื่อมโยงประเด็นดังกล่าวมาที่ "สินค้าที่ถูกสมมติขึ้น" (fictitious commodities) ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และเงิน โปลานียกกล่าวว่าระบบตลาดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสถาปนาสินค้าอุปโภคบริโภคเหล่านี้เองได้ และไม่สามารถทำให้สินค้าดังกล่าวถูกซื้อขายหรืออนุรักษ์ปริมาณเอาไว้ในสังคมโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ รัฐจึงมีบทบาทในการจัดการอุปสงค์และอุปทานของสินค้าจำแลงดังกล่าวด้วยการใส่สินค้าเหล่านี้เข้าไปในกระบวนการผลิต (Block, 2008) ดังนั้นรัฐจึงมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถกำกับดูแลตัวเอง กล่าวคือรัฐเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล รวมถึงเป็นกลไกในการก่อให้เกิดสินค้าจำแลงทั้งสามชนิด (โปลานียี, 2559)

แม้ว่าโปลานียีจะเห็นว่ารัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการถือกำเนิดของระบบตลาดเสรี อย่างไรก็ตามโปลานียีเห็นว่าในทางตรงข้ามรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองได้ โปลานียีมองว่าระบบตลาดยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทว่าระบบตลาดจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและสังคม โปลานียี

เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐไม่ควรมีเป้าหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งแต่ควรเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคมเพื่อจัดสรรทรัพยากรออกไปสู่สังคมมากขึ้น

แนวทางในการเสนอทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมของโปลานียังมีหน้าตาที่ไม่เหมือนแนวทางของมาร์กซ์ เนื่องจากภายใต้แนวคิดของการให้สังคมเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่าระบบทุนนิยม ระบบกรรมสิทธิ์ รัฐ และชนชั้นในสังคมยังมีความจำเป็น เพียงแต่ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจควรให้รัฐและสังคมเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ใน The Great Transformation โปลานียืนยันว่าเมื่อตลาดรุกคืบเข้ามาชนชั้นต่างๆในสังคมจะรวมตัวกันเพื่อต่อต้านผลกระทบจากระบบตลาดโดยอัตโนมัติ การร่วมมือกันของชนชั้นต่างๆเป็นแนวทางในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมผ่านการปฏิรูป(reformation) สังคมและระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นแนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism) และแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy) ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยระบอบประชาธิปไตยและกลไกทางการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจด้วยการส่งตัวแทนเข้าไปมีอำนาจในรัฐสภาเพื่อกำหนดนโยบายทางสังคมที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคม การรวมตัวของชนชั้นแรงงานเพื่อสร้างอำนาจต่อรองต่อนายจ้างในการขึ้นค่าแรง ไปจนถึงการเรียกร้องกฎหมายคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการในด้านต่างๆ เหมือนกับกรณีนิคมอุตสาหกรรมของโรเบิร์ต โอเวน โปลานียืนยันว่าภายใต้อารยธรรมของอุตสาหกรรม (industry civilization) การหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมรวมถึงการลดช่องว่างระหว่างผู้มีอำนาจและผู้ไม่มีอำนาจควรเกิดขึ้นจาก "การขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจ" (extend democracy over the economy) หรือทำให้ระบบเศรษฐกิจที่กำกับดูแลตัวเองกลายเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้ประชาธิปไตยและสังคมเป็นตัวกำกับดูแล (democratic society) จึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมได้มากขึ้น

โปลานียืนยันว่าโดยธรรมชาติรัฐมักจะใช้อำนาจเพื่อปกป้องอำนาจและความมั่งคั่งของชนชั้นผู้ครอบครองทรัพย์สิน การขยายประชาธิปไตยไปที่เศรษฐกิจจะช่วยให้อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานได้มากขึ้น ดังนั้นการส่งเสริมนโยบายทางสังคม เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายหลักประกันสังคม นโยบายบำนาญ หรือการปฏิรูปกฎหมายแรงงานนั้นคือ "การทำให้อำนาจในการครอบครองกรรมสิทธิ์ของนายจ้างอ่อนแอลง" (weakened the property rights of employers) โปลานียืนยันว่าการสร้างสังคมนิยมต้องการการ

เคลื่อนไหวที่เป็นระบบ (organized socialist movement) เพื่อสร้างสถาบันทางประชาธิปไตยที่ช่วยให้ประชาชนเข้าใจสังคมมากขึ้น และเพื่อนำไปสู่การเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (empowered citizens) อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของโปลานีย็คือเขาไม่ได้คิดถึงการต่อต้านระบอบประชาธิปไตยจากชนชั้นสูงหรือเจ้าของทรัพย์สินเหมือนในอดีตที่ผ่านมาที่คนเหล่านี้เคยออกมาต่อต้านการเลือกตั้งถ่วงหน้า (anti-universal suffrage) รวมถึงสิทธิทางประชาธิปไตยอื่นๆ เนื่องจากการเลือกตั้งถ่วงหน้าจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการสะสมทุนและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน (Block, 2016)

ในขณะที่เป้าหมายของการให้สังคมเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจมีสองด้าน ด้านแรกเพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจทั้งระบบที่ไม่ได้ดำรงอยู่โดยลำพัง ทว่ายังมีปัจจัยทางการเมือง ศาสนา วัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมแอบแฝงอยู่ด้วย และด้านที่สองเพื่อชี้ลงไปถึงความจำเป็นในการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากระบบทุนนิยม (Beckert, 2006, p. 37, อ้างใน Maucourant & Plociniczak, 2013) รูปแบบการต่อต้านของสังคมก่อเกิดเป็นสถาบันที่เป็นรูปธรรม โปลานีย็ใช้คำอุปมาของการให้สังคมกำกับดูแลเศรษฐกิจเพื่อศึกษารูปแบบของสถาบัน และชี้ว่าสถาบันมีความจำเป็นต่อการรักษาการดำเนินชีวิตทางสังคมและความอยู่รอดของระบบทุนนิยมด้วยเหตุนี้การสร้างสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจที่จัดสรรทรัพยากรออกไปอย่างเหมาะสมคือทางเลือกหนึ่งที่ถูกเสนอขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบทุนนิยม ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีสังคมนิยมของมาร์กซ์ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านการปฏิวัติของชนชั้นแรงงานอย่างฉับไวเพียงชั่วข้ามคืน (snapshot) ทำให้จิตสำนึกของประชาชนไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง อันจะเห็นได้จากผลลัพธ์ที่ตามมาหลังเกิดการปฏิวัติในสหภาพโซเวียตและจีน เมื่อ ค.ศ. 1917 และ ค.ศ. 1949 โดยการปฏิวัติในสหภาพโซเวียตและจีนเป็นการยืนยันว่าการดำเนินตามแนวทางสังคมนิยมที่มุ่งทำลายกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private ownership) และปัจจัยการผลิต (means of production) แบบมาร์กซ์ไม่สามารถทำลายความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีอำนาจกับผู้ที่ไม่อำนาจและไม่สามารถยับยั้งการถือกำเนิดของชนชั้นใหม่ๆ หลังการปฏิวัติได้ ด้วยเหตุนี้ระบบสังคมนิยมจึงสร้างระบบชนชั้นที่ปล่อยให้คนกลุ่มหนึ่งมีอำนาจและมีสิทธิพิเศษเหนือผู้อื่น การปฏิวัติไปสู่ระบบสังคมนิยมที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์จึงนำสังคมดำดิ่งลงสู่แนวทางอำนาจนิยมและไม่ได้นำไปสู่การปลดปล่อยและเสรีภาพตามที่มาร์กซ์เสนอไว้

2.5 บทวิจารณ์แนวคิดของโปลานยี

แม้ว่าแนวทางในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมจะได้รับการตอบรับจากนักเศรษฐศาสตร์แนวสถาบันนิยมเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากระบบตลาดเสรี และมีการนำมาปรับใช้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตามทฤษฎีของโปลานยียังมีจุดอ่อนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่สามประการ คือ ประการแรกโปลานยีละเลยที่จะพูดถึงการขุดรื้อกำลังแรงงานของมาร์กซ์ทำให้การเสนอทางแก้ปัญหาของโปลานยีมีข้อจำกัดในการอธิบายปัญหาความยากจนในสังคม ประการที่สองโปลานยีไม่ได้อธิบายเอาไว้ว่าระบบเศรษฐกิจควรจะถูกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคมแบบไหน เพียงแต่ยกตัวอย่างชุมชนสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน ขึ้นมาและชื่นชมแนวทางที่โอเวนช่วยเหลือแรงงานในโรงงานด้วยการให้สวัสดิการที่ดีกับแรงงาน ประการสุดท้ายหลังจากที่โปลานยีเสนอให้สังคมและรัฐเข้ามากำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้สำเร็จแล้วโปลานยีกลับไม่ได้คำนึงถึงกระแสต่อต้านของพลังตลาดที่พยายามจะฟื้นคืนชีพเพื่อให้ตัวเองขึ้นมาควบคุมสังคมอีกครั้ง ซึ่งบริบทนี้ปรากฏผ่านระบบทุนนิยมในยุคเสรีนิยมใหม่ที่เปรียบเสมือนการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่รอบที่สอง (2nd Great Transformation) ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายรายละเอียดของบทวิจารณ์ในแต่ละด้านอย่างละเอียดดังนี้

2.5.1 การมองข้ามทฤษฎีการขุดรื้อกำลังแรงงานของมาร์กซ์ของโปลานยี

โปลานยีใช้ "กระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า" มาอธิบายถึงปัญหาของระบบทุนนิยมเนื่องจาก "กระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า" ทำให้ระบบทุนนิยมขยายอาณาบริเวณออกไปในทุกหนทุกแห่ง Selwyn และ Miyamura กล่าวว่าโปลานยีมุ่งอธิบายถึง "กระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า" แทนการ "ขุดรื้อกำลังแรงงาน" ด้วยเหตุนี้จุดอ่อนของโปลานยีไม่เพียงเกิดจากการไม่ได้วิเคราะห์ถึงกิจกรรมของทุนผ่านการขุดรื้อกำลังแรงงานเท่านั้นแต่ยังบ่อนทำลายการอธิบายกระบวนการกลายเป็นสินค้าในงานชิ้นสำคัญ The Great Transformation อย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกด้วย จนกลายเป็นผลเสียต่อการทำความเข้าใจถึงความยากจนในระบบทุนนิยมของโปลานยี รวมถึงมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและมุมมองของระบบสังคมนิยมที่แตกต่างและตรงกันข้ามกับมาร์กซ์อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นการปรากฏข้อจำกัดในการวิพากษ์ระบบทุนนิยมในงานของโปลานยี คือการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับแกนกลางของการขุดรื้อกำลังแรงงานที่เป็นหัวใจของระบบทุนนิยม และการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในเชิงเทคนิคมากเกินไปจนละเลยการวิเคราะห์ในมิติของสังคมทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ลงไปถึงแก่น หรือรากฐานเกี่ยวกับการขยายตัวของทุนและกระบวนการผลิตซ้ำในระบบทุนนิยมได้ ส่งผลให้ความ

เข้าใจเกี่ยวกับระบบทุนนิยมของโปลานยีค่อนข้างคลุมเครือ ไม่ชัดเจนและขัดแย้งกับแนวคิดในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมของมาร์กซ์ (Selwyn & Miyamura, 2014)

ขณะที่มาร์กซ์มีทัศนะเกี่ยวกับระบบทุนนิยมค่อนข้างชัดเจนว่าระบบทุนนิยมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการขูดรีดกำลังแรงงานในกระบวนการผลิต ระบบทุนนิยมทำให้การขูดรีดดำเนินไปได้อย่างสะดวกผ่านการผลิตซ้ำ "การทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้า" เพื่อนำมาขายในตลาด การผลิตซ้ำกำลังแรงงาน (หรือสินค้า) ในระบบทุนนิมนั้นมีความเชื่อมโยงในการอธิบายความยากจนของชนชั้นแรงงานที่เป็นผลมาจากการขูดรีดกำลังแรงงานตามทฤษฎีของมาร์กซ์ (Selwyn & Miyamura, 2014) อย่างไรก็ตามการมุ่งไปที่การวิเคราะห์กระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้าโดยไม่ได้พิจารณาถึงการขูดรีดกำลังแรงงานทำให้โปลานยีถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถเข้าใจปัญหาความยากจนในสังคมได้เหมือนที่ Selwyn และ Miyamura ได้เสนอเอาไว้

กรณีนี้จะเห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวเกิดจากวิภาษวิธีทางประวัติศาสตร์ หรือแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนวิธีการผลิตจากระบบทุนนิยมเข้าสู่ระบบสังคมนิยม และการมองในมิติของสังคมนิยมจากส่วนล่างที่มาจากพลังของชนชั้นแรงงานของมาร์กซ์ เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับการมองในมิติของสถาบันนิยมของโปลานยี โปลานยีเน้นไปที่การวิเคราะห์รูปแบบอุดมคติทางด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในระบบการแลกเปลี่ยน (exchange system) ที่อยู่ภายใต้ระบบตลาดเสรีและมองสังคมในฐานะองค์อินทรีย์อย่างหนึ่ง (organic conception of society) ชนชั้นต่างๆจึงเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โปลานยีจึงไม่ได้มองการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง ดังนั้นทัศนะในการมองชนชั้นและทัศนะในการมองปัญหาที่เกิดจากระบบการแลกเปลี่ยนจึงนำมาสู่แนวทางในการหาทางออกที่แตกต่างออกไปจากมาร์กซ์ (Selwyn & Miyamura, 2014)

โดยสรุปแล้วปัญหาของโปลานยี คือ ประการที่หนึ่งโปลานยีเข้าใจการขูดรีดทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมว่ามีสาเหตุมาจากการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียม (unequal exchange) ประการที่สองโปลานยีมองการขูดรีดกำลังแรงงานว่าเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการที่ "สังคม" ไม่สามารถจัดการผลกระทบของตลาดที่ทำให้ที่ดิน แรงงานและเงินกลายเป็นสินค้าได้ ดังนั้นโปลานยีจึงตั้งสมมติฐานว่าการขูดรีดกำลังแรงงานสามารถถูกกำจัดและบรรเทาลงได้ โดยการให้สถาบันที่ไม่ใช่ตลาดเข้ามาเป็นฝ่ายกำกับดูแลตลาด (re-embedding the market by non-market institutions) การที่โปลานยีไม่ได้วิเคราะห์ถึงการขูดรีดกำลังแรงงานของมาร์กซ์สะท้อนการแบ่งขั้วทางความคิดโดยแยกสังคมกับเศรษฐกิจออกจากกัน จากปัญหานี้

Selwyn และ Miyamura เห็นว่าอาจเป็นสาเหตุที่ขัดขวางความสามารถในการเข้าใจจุดกำเนิดและธรรมชาติของทุนรวมถึงสังคมตลาดของโปลานยี (Selwyn & Miyamura, 2014)

2.5.2 การให้ความหมายเกี่ยวกับ "สังคม" ของโปลานยีมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ไมเคิล บูราวอย (Michael Burawoy) (2003) วิเคราะห์ว่าจุดอ่อนของโปลานยีคือโปลานยีไม่สามารถอธิบายหรือเข้าใจความหมายของ "สังคม" ได้อย่างถ่องแท้ (Selwyn & Miyamura, 2014) ขณะที่เฟรด บล็อก (Fred Block) กล่าวว่าแนวคิดการให้สังคมกำกับดูแลเศรษฐกิจของโปลานยีนำมาสู่การตีความหลากหลายรูปแบบและสร้างความสับสนอย่างใหญ่หลวง (enormous confusions) (Block, 2008) นอกจากนี้การกล่าวว่าเมื่อตลาดแยกตัวออกจากสังคม สังคมจะทำการปกป้องตัวเองเพื่อลดผลกระทบจากการทำให้ที่ดินแรงงานและเงินกลายเป็นสินค้าของโปลานยียังไม่ชัดเจนเมื่อนำมาปฏิบัติเนื่องจากโปลานยีไม่สามารถอธิบายว่า "สังคม" ควรจะลุกขึ้นมาปกป้องตนเองเมื่อไหร่และอย่างไร (Block and Somers, 1984, อ้างใน Block, 2008) เพียงแต่ยกตัวอย่างชุมชนสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน เพื่อย้อนกลับไปสู่แนวคิดสังคมนิยมยูโทเปียหรือสังคมในอดีต ดังนั้นข้อเสนอของโปลานยีจึงมีข้อจำกัดในการนำมาปรับใช้ในสังคมและเป็นการสร้างข้อเสนอกึ่งคลุมเครือและไม่ชัดเจนซึ่งก่อให้เกิดข้อถกเถียงต่างๆตามมา

2.5.3 โปลานยีไม่ได้คำนึงถึงการเคลื่อนไหวต่อต้านสังคมของระบบตลาดที่อยู่อีกด้านหนึ่ง

ในงาน "Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century" ค.ศ. 2002 Mark Blyth วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการคุ้มครองตัวเองของสังคมในทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี ไว้ว่าในเชิงทฤษฎีโปลานยีชี้ว่าการแยกตลาดออกจากสังคมจะทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่สังคมพยายามที่จะลุกขึ้นมาปกป้องตัวเองจากการทำลายของระบบตลาด ด้วยการนำมาตรการทางสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรการทางภาษี และระบบสวัสดิการ มาต่อต้านเพื่อลดผลกระทบจากการที่ระบบตลาดทำให้ที่ดินแรงงานและเงิน กลายเป็นสินค้า อย่างไรก็ตามโปลานยีไม่ได้มองถึงกระบวนการต่อต้านของตลาดที่มีต่อสังคมที่อยู่อีกด้านหนึ่ง Blyth ชี้ว่าเมื่อสังคมประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลตลาด ในทางกลับกันตลาดก็ได้สร้างการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านและปกป้องตลาดรวมถึงชนชั้นผู้ค้าขายจากการกำกับและควบคุมของสังคมเช่นกัน อันจะเห็นได้ว่ากระบวนการตอบโต้ใน

ลักษณะดังกล่าวของตลาดสะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมในยุคเสรีนิยมใหม่ โดยการสถาปนาตัวเองของตลาดรอบใหม่เป็นคลื่นการพลิกผันครั้งใหญ่ นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (2nd Great Transformation) Blyth ชี้ว่าปรากฏการณ์ของกระแสต้านของตลาดและชนชั้นนายทุน เป็นสิ่งที่โปลานยีไม่ได้คำนึงถึง ดังนั้นการไม่คำนึงถึงการต่อต้านของตลาดจึงกลายเป็นข้ออ่อนในข้อเสนอของโปลานยี ส่งผลให้ทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของโปลานยีกลายเป็นเพียงมาตรการที่รัฐพยายามปกป้องสังคมจากการทำลายของตลาดที่เกิดขึ้นในระยะเวลาสั้นๆ (ค.ศ. 1950-1980) (Blyth, 2002)

สำหรับข้อเสนอของโปลานยีด้วยการให้สังคมเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจเพื่อคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยมนั้นพบว่าตรงกับบริบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ประเทศต่างๆหันมาใช้ระบบรัฐสวัสดิการซึ่งเป็นบริบทที่รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (interventionism) ดังนั้นในการต่อยอดทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเพื่อสร้างพลังปกป้องสังคมที่เข้มแข็งผู้วิจัยได้นำแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) ของยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน และทฤษฎีสติธิทางสังคม (social rights) ของ ที.เอช. มาร์แชลล์ มาผนวกเข้ากับทฤษฎีของโปลานยีเพื่อสร้างตัวแบบการวิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการขึ้นมา เพื่อเสริมประเด็นทางทฤษฎีของโปลานยีที่มีข้อจำกัดและคลุมเครือผ่านการอธิบายพัฒนาการของระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดน ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันจะสามารถอธิบายถึงแนวทางที่สวีเดนเคยใช้ในการต่อต้านพลังของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดผ่านสถาบันรัฐสวัสดิการที่ช่วยทำให้แรงงานในประเทศสวีเดนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอันจะกลายเป็นปัจจัยที่ช่วยให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมได้มากขึ้น โดยผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดสถาบันนิยมของโปลานยีมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดสังคมประชาธิปไตยที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยกลไกประชาธิปไตยและการต่อสู้เชิงนโยบายผ่านกระบวนการทางการเมืองมากกว่าการเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านแนวทางปฏิวัติด้วยการใช้ความรุนแรงที่จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาโมเดลทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองความต้องการของชนชั้นต่างๆในสังคมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันมากขึ้น

2.6 แนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) ของยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน (Gøsta Esping-Andersen)

ยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซน เป็นนักสังคมวิทยาชาวเดนมาร์กมีงานเขียนชิ้นสำคัญชื่อ "The Three Worlds of Welfare Capitalism" ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1990 งานชิ้นนี้กล่าวถึงระบบรัฐสวัสดิการรูปแบบต่างๆที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศซึ่งส่งผลต่อการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่มีระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันตามการแบ่งกลุ่มรัฐสวัสดิการ

อีสปริง แอนเดอร์เซน ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากคาร์ล มาร์กซ์และคาร์ล โปแลนยีในการวิพากษ์เศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิกในยุคอดัมสมิธ ที่เชื่อในการทำงานของกลไกตลาดและมือที่มองไม่เห็นว่าจะนำมาสู่ดุลยภาพระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน และเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการกำจัดชนชั้น ความเหลื่อมล้ำและระบบอภิสิทธิ์ให้หมดไปจากสังคม ใน 3WWC อีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวถึงแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่เชื่อว่าการให้รัฐแทรกแซงกลไกตลาดจะทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดการผูกขาด ดังนั้นนโยบายเสรีนิยมในยุคคลาสสิกจึงปฏิเสธรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมที่อยู่นอกเหนือกลไกของตลาดทุกประเภท ขณะที่การพัฒนาไปสู่ความเท่าเทียมและความมั่งคั่งเกิดจากการให้ความสำคัญกับตลาดเสรีและให้รัฐแทรกแซงน้อยที่สุด เนื่องจากนักเสรีนิยมกล่าวว่าการให้รัฐเข้าแทรกแซงจะนำไปสู่การนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งในทัศนะของนักเสรีนิยมเห็นว่าการระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ทำลายกลไกตลาด เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนหลักของการกระจายซ้ำทรัพยากร (redistribution) ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องการให้ทรัพย์สินต่างๆ กระจายออกไปอยู่ในมือของคนส่วนใหญ่ในสังคม ขณะที่ระบบตลาดอยู่ภายใต้หลักแห่งการปกป้องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและเห็นว่าควรให้คนส่วนน้อยเป็นฝ่ายครอบครองทรัพยากรไม่ใช่คนส่วนมาก (Esping-Andersen, 1990) สมมติฐานของลัทธิเสรีนิยมคือเชื่อว่าตลาดจะนำไปสู่การปลดปล่อยมนุษยธรรมให้มีเสรีภาพ (emancipatory) โดยอัตโนมัติจากการมีผลิตภาพ (productivity) เพิ่มขึ้น ดังนั้นวิธีการที่ดีที่สุดคือการปล่อยให้ตลาดดำเนินไปอย่างเสรี ขณะที่มนุษย์ต้องพึ่งพาตัวเองและนำตัวเองเข้าสู่การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจจึงจะอยู่รอด ลัทธิเสรีนิยมมองว่าระบบตลาดเสรีจะทำให้เกิดการจ้างงานแก่คนที่ต้องการทำงานซึ่งจะทำให้แต่ละคนมี

สวัสดิการที่ดีเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ยังเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในตลาด อย่างไรก็ตามอิสปริง แอนเดอร์เซนชี้ว่าในความเป็นจริงแล้วยังมีคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถแข่งขันในระบบตลาดได้ เช่น คนชรา เด็ก ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ คนตาบอด และอื่นๆ ดังนั้นในอดีตลัทธิเสรีนิยมจึงถูกบังคับให้ต้องพึ่งพาสถาบันทางสังคมเพื่อให้ความช่วยเหลือทางสังคม (social aid) ขั้นต้น เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนาและชุมชน ดังนั้นความช่วยเหลือต่างๆที่เกิดขึ้นจึงมาจากความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility) อันเป็นหลักที่ทำให้การช่วยเหลือทางสังคมไม่ได้อยู่ภายใต้หลักการของระบบตลาด (Esping-Andersen, 1990)

อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมศักดินาเคลื่อนย้ายเข้าสู่สังคมตลาดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เป้าหมายหลักของสังคมเปลี่ยนมาสู่การสร้างการแข่งขันให้กับแรงงานภายใต้สถานะที่เรียกว่า "สินค้า" การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้แรงงานในสังคมทุนนิยมต้องดำรงชีวิตด้วยการขายแรงงาน โดยรัฐและลัทธิเสรีนิยมเป็นผู้อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์นี้และเป็นผู้ผลักดันให้กระบวนการนี้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมมาจนถึงปัจจุบัน การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในระบบทุนนิยมจึงนำมาสู่ข้อเท็จจริงที่กล่าวว่า "มนุษย์ไม่สามารถดูแลตัวเองและมีชีวิตอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมโดยไม่ทำงาน เนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดจากการที่ต้องหารายได้เพื่อดำรงชีวิต" ดังนั้นข้อจำกัดนี้จึงบังคับให้มนุษย์ต้องกลับไปขายแรงงานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด (Esping-Andersen, 1990)

เมื่อลัทธิเสรีนิยมทำให้กำลังแรงงานถูกแยกออกจากแรงงานหรือตัวมนุษย์ มนุษย์หรือผู้ซึ่งครอบครองสินค้าคือกำลังแรงงานที่วันนี้จึงถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพราะตัวแรงงานต้องขายสินค้าคือ "กำลังแรงงาน" ที่ตนเองนั้นครอบครองให้กับมนุษย์อีกคนหนึ่ง (นายทุน) เพื่อแลกกับค่าจ้าง โดยกำลังแรงงานที่ขายนี้ไม่ได้อยู่ในรูปของชั่วโมงการทำงานและความสามารถในการทำงานเท่านั้นที่ถูกซื้อไปแต่ยังรวมถึงสติปัญญาและความสามารถในการคิดได้ถูกแบ่งออกมาขายเช่นเดียวกัน แต่ข้อเท็จจริงคือมนุษย์แตกต่างจากวัตถุหรือสินค้าทั่วไป กล่าวคือวัตถุทั่วไปไม่สามารถสร้างสรรค์ผลงานโดยตัวมันเองได้ แต่มนุษย์มีความสามารถในการสร้างสรรค์ผลงาน ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ที่แสดงออกมาในการทำงานจึงเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสินค้าชนิดอื่น

ในการอธิบายว่ากำลังแรงงานของมนุษย์ไม่ใช่สินค้านั้นอิสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวถึงงาน The Great Transformation ของโพลานยีที่ชี้ว่า กำลังแรงงานของมนุษย์ไม่ได้ถูกผลิตขึ้นมาเพื่อขายเนื่องจากแรงงานไม่สามารถรอให้ราคาของสินค้าที่เรียกว่า "กำลังแรงงาน"

ขึ้นแล้วจึงขายสินค้าชนิดนี้ได้เหมือนสินค้าทั่วไปที่สามารถทำได้ เพราะ "กำลังแรงงาน" ของมนุษย์ไม่ได้ถูกผลิตขึ้นมาเพื่อนำมาเก็งกำไร แรงงานไม่สามารถนำ "กำลังแรงงาน" ไปเก็บรักษาหรือรวบรวมกำลังแรงงานเพื่อนำมาขายให้ได้กำไร (labor power cannot store or accumulate for sale) เนื่องจากกำลังแรงงานไม่สามารถแยกออกจากผู้ขายหรือเจ้าของของมันได้ นอกจากนี้อีสปริง แอนเดอร์เซนยังกล่าวว่าโดยปกติแล้วนิยามทั่วไปของ "สินค้า" หมายถึงวัตถุที่นำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ด้วยเหตุนี้ในสังคมที่มีการแข่งขันกันมากจะทำให้ราคาหรือมูลค่าของ "สินค้า" นั้นถูกลดลงมา เช่นเดียวกับ "กำลังแรงงาน" เมื่อตลาดมีความต้องการแรงงานมากราคาจะสูงอย่างไรก็ตามเมื่อเกิดปัญหาในช่วงที่สินค้าล้นตลาดก็จะส่งผลให้ราคาหรือมูลค่าของสินค้านั้นลดลงมา (Espring-Andersen, 1990) จะเห็นได้ว่าหากไม่มีมาตรการจากภาครัฐและการเรียกร้องของสหภาพแรงงานเพื่อปรับค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานแล้วก็จะทำให้แรงงานตกอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงเนื่องจาก "ค่าจ้าง" และ "สวัสดิการ" จะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต่างๆที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกลไกตลาด

นอกจากนี้ลักษณะของสินค้าที่เรียกว่า "กำลังแรงงาน" ยังมีความแตกต่างจากสินค้าทั่วไปในอีกแง่มุมหนึ่ง นั่นคือกำลังแรงงานจำเป็นที่จะต้องได้รับการฟื้นฟูศักยภาพของร่างกายเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (capacity for creation) ดังนั้นมนุษย์จึงต้องการน้ำ อาหาร เวลาในการพักผ่อน และเวลาว่างในกระบวนการฟื้นฟูตัวเอง (reproduction process) ในทางตรงกันข้ามสินค้าทั่วไปไม่จำเป็นต้องฟื้นฟูตัวเองเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ แต่สินค้าประเภทต่างๆสามารถเก็บมาใช้ได้ทันที กล่าวคือสินค้าทั่วไปไม่ต้องการน้ำ อาหาร หรือเวลาในการพักผ่อนเหมือนสินค้าที่เรียกว่ากำลังแรงงาน ในกรณีจึงแสดงให้เห็นว่าระบบทุนนิยมพยายามทำให้กำลังแรงงานของมนุษย์ถูกฟื้นฟูขึ้นมาเพื่อนำมาขายและสร้างกำไรในระบบตลาด (Papadopoulos, 2005) นอกจากนี้อีสปริง แอนเดอร์เซนยังชี้ว่าแรงงานในฐานะผู้ครอบครองสินค้าที่เรียกว่า "กำลังแรงงาน" เป็นสิ่งที่สามารถเจ็บป่วยและเสียชีวิตได้ (ultimate perishable good) ดังนั้นสินค้าที่อยู่ในรูปของ "กำลังแรงงาน" จึงสามารถถูกทำลายด้วยโรคภัยไข้เจ็บ วิกฤตเศรษฐกิจ ภาวะการว่างงานและอื่นๆ ซึ่งทำให้กำลังแรงงานต่างจากสินค้าทั่วไป โปลานยีจึงกล่าวว่าการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าเป็นสิ่งที่ถูกอุปโลกน์ขึ้นมา (Espring-Andersen, 1990)

กรณีนี้จะเห็นได้ว่าสังคมตลาดหรือระบบทุนนิยมบังคับให้แรงงานต้องขายสินค้าที่อยู่ในรูป "กำลังแรงงาน" เพื่อความอยู่รอด ตลาดแรงงานจึงเปรียบเสมือนสถานที่กักขังแรงงานไม่ให้มีเสรีภาพ แรงงานต้องปฏิบัติตัวให้เหมือน "สินค้า" ที่พร้อมจะนำออกมาขาย ทำ

ใช้เวลาในช่วงชีวิตส่วนใหญ่ของแรงงานหมดไปกับการทำงาน ปรากฏการณ์นี้จึงนำมาสู่ประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและมาตรการคุ้มครองแรงงานนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเพื่อลดผลกระทบจากการที่ระบบทุนนิยมทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้า เช่น การประท้วงของสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน (strike) การก่อการจลาจลเพื่อเรียกร้องค่าแรงและอื่นๆ

อีสปริง แอนเดอร์เซนเห็นว่ามาร์กซ์และโปลานียามีทัศนะที่ตรงกันในการวิจารณ์ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มองว่าตลาดจะสร้างความเท่าเทียมขึ้นในสังคม แต่โปลานียกลับมองว่าเสรีภาพของระบบตลาดถูกอุปโลกน์ขึ้นมา เพราะแรงงานไม่ใช่สินค้าเนื่องจากมนุษย์ต้องดำรงชีวิตด้วยการนอนใช้ร่างกายและต้องฟื้นฟูตัวเองรวมถึงสังคมที่มนุษย์อาศัยอยู่ อย่างไรก็ตามรัฐเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า อันจะเห็นได้ว่าระบบตลาดไม่สามารถทำให้ปัจจัยสามปัจจัย คือ ที่ดิน แรงงานและเงิน ถูกนำมาซื้อขายในตลาดเพียงลำพังได้ เมื่อรัฐร่วมมือกับลัทธิเสรีนิยมในการสถาปนาสินค้าทั้งสามชนิดจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆทางสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าจึงนำมาสู่การเสนอแนวทางเพื่อช่วยลดผลกระทบดังกล่าว โดยอีสปริง แอนเดอร์เซนเรียกแนวทางนี้ว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) (Espring-Andersen, 1990)

ใน 3WWC อีสปริง แอนเดอร์เซนอธิบายถึงกระบวนการสะสมทุนที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดนับตั้งแต่ยุคคลาสสิกเป็นต้นมาจนกระทั่งเกิดการพังทลายของระบบเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1929 ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ที่เคยเชื่อมั่นในกลไกตลาดต่างตกอยู่บนความไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของระบบตลาดและเห็นว่าหากปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปโดยไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงอาจไม่สามารถทำให้ระบบทุนนิยมเดินไปถึงจุดหมายได้ ดังนั้นระบบตลาดจึงจำเป็นต้องปรับตัวด้วยการลดบทบาทหลงมา บริบทดังกล่าวจึงส่งผลให้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเกิดการเติบโตของระบบรัฐสวัสดิการที่นำนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้ามาปรับใช้ในประเทศต่างๆ เพื่อลดทอนความไม่พอใจของสังคมและแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่จะช่วยรักษาระบบทุนนิยมให้ดำเนินต่อไปได้ (Espring-Andersen, 1990)

อีสปริง แอนเดอร์เซนให้ความหมายการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าว่าเป็นการปลดปล่อย (แรงงาน) ให้เป็นอิสระจากตลาดชั่วคราว (temporary emancipation) จากการขยายแนวคิดสิทธิพลเมือง (citizenship rights) และการกระจายซ้ำ

ทรัพยากรในระบบทุนนิยมหรือในอีกด้านหนึ่งหมายถึง “การที่ปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวสามารถที่จะค้าขายสังคมที่สามารถยอมรับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เป็นอิสระจากการมีส่วนร่วมในตลาด”⁵ (Espring-Andersen, 1990) กล่าวคือ ภายใต้การขยายตัวของสิทธิพลเมืองแรงงานในฐานะพลเมืองคนหนึ่งย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงบริการทางสังคมและสวัสดิการของรัฐในยามเดือดร้อนโดยไม่มีเงื่อนไขทางชนชั้น เศรษฐกิจ หรือฐานะทางสังคมเป็นอุปสรรค โดยสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี การเสนอนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงเป็นการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรและกระจายทรัพยากรออกไปสู่สังคมอย่างเหมาะสม อีสปริง แอนเดอร์เซนเห็นว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเพียงอย่างเดียวจะก่อให้เกิดการเพิ่มศักยภาพในการทำให้กลายเป็นสินค้ามากขึ้น (intensification of commodification) ดังนั้นการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงาน (working class power mobilization) เพื่อต่อต้านอำนาจของตลาด การจัดบริการทางสังคมและการสร้างหลักประกันความมั่นคงคือการเพิ่มศักยภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเนื่องจากการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงาน ก่อให้เกิดการเรียกร้องการคุ้มครองแรงงานผ่านการจัดบริการทางสังคมและหลักประกันความมั่นคง เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบการศึกษา ระบบเงินช่วยเหลือยามว่างงาน และเงินช่วยเหลือยามชราภาพ เป็นต้น

การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในความหมายนี้จึงหมายถึงการที่มนุษย์ไม่จำเป็นต้องขายแรงงานของตนเพื่อที่จะสร้างความกินอยู่ดีกินดี เนื่องจากความกินอยู่ดีของมนุษย์ควรถูกพิจารณาว่าเป็นสิทธิทางสังคมมากกว่าการอยู่ภายใต้กฎของตลาด (market principle) อีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าววาระบบการคุ้มครองทางสังคมสามารถช่วยเหลือแรงงานจากภาวะไม่พึงประสงค์โดยช่วยให้แรงงานไม่ต้องพึ่งพาตลาดเพื่อดำรงชีวิตเพียงอย่างเดียว และชี้ว่ามาตรการทางสังคมสามารถช่วยลดทอนสถานภาพของสินค้าของแรงงานได้มากขึ้น ตัวอย่างเช่น มาตรการคุ้มครองแรงงานที่ว่างงานด้วยการจ่ายเงินชดเชยตามรายได้ของแต่ละเดือนถูกเรียกว่า "ระบบหลักประกันการว่างงาน" (unemployment insurance) สามารถช่วยทำให้แรงงานมีชีวิตหลังออกจากงานไม่แตกต่างจากชีวิตในช่วงที่ยัง

⁵ ‘de-commodification ... refers to the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation’. (Espring-Andersen, 1990)

ทำงานมากนัก เพื่อไม่ให้เกิดความลำบากต่อแรงงานที่ว่างงาน อันเป็นการช่วยให้แรงงานเป็นอิสระจากตลาดชั่วคราว ที่สามารถลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามอีสปริง แอนเดอร์เซนชี้ว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าทำได้เพียงบางส่วน (partial de-commodification) เกิดขึ้นชั่วคราวและมีข้อจำกัดเนื่องจากการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าไม่สามารถทำลายสภาพของ "สินค้า" ในตัวแรงงานให้หายไปทั้งหมด (Espring-Andersen, 1990) ว่าเป็นเพียงมาตรการที่มีขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับแรงงานและชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในระบบทุนนิยมเท่านั้น

ทั้งนี้แนวคิดของอีสปริง แอนเดอร์เซนพัฒนาต่อยอดมาจากแนวคิดของมาร์กซ์และโปลานยี โปลานยีชี้ว่าในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเป็นสิ่งที่ช่วยรักษาระบบตลาดให้อยู่รอดหากปราศจากกระบวนการดังกล่าวระบบตลาดจะส่งผลกระทบต่อชนชั้นต่างๆในสังคม โดยเฉพาะชนชั้นแรงงาน ขณะที่อีสปริง แอนเดอร์เซนชี้ว่าการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าส่งผลให้แรงงานไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ อีกทั้งยังไม่มีพลังอำนาจในการต่อรองกับชนชั้นนายทุนเนื่องจากกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าได้ลดทอนความสามารถในการเรียกร้องสวัสดิการและค่าแรงของแรงงาน กรณีนี้จึงชี้ให้เห็นว่าการไม่มีมาตรการชดเชยผลกระทบดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้สหภาพแรงงานอ่อนแอได้ (Espring-Andersen, 1990)

ดังนั้นการต่อสู้ของสหภาพแรงงานเพื่อให้ได้มาซึ่ง "สิทธิในการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า" (de-commodification rights) อันหมายถึงสิทธิของแรงงานที่จะมีชีวิตอยู่ภายนอกตลาดแรงงานจึงเป็นการคุ้มครองตัวเองของสังคมนูปแบบหนึ่ง ตามทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี อย่างไรก็ตามอีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่า "สิทธิในการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้านี้มีการพัฒนาที่แตกต่างกันในรัฐสวัสดิการประเภทต่างๆ ด้วยเหตุนี้โครงการทางสังคมบางโครงการอาจไม่สามารถปลดปล่อยแรงงานจากอำนาจของตลาดได้ เช่น นโยบายทางสังคมแบบกลุ่มเป้าหมายหรือระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมที่จัดสรรสิทธิประโยชน์ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตเพราะเป็นการใช้ระบบสังคมสงเคราะห์และมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาดเหมือนมาตรการคุ้มครองทางสังคมในอังกฤษในศตวรรษที่ 19 รวมถึงกฎหมายความยากจนในประเทศต่างๆที่ไม่ได้มีจุดประสงค์หลักในการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม ดังนั้นหลักประกัน

ทางสังคมเหล่านี้จึงถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อกระตุ้นตลาดแรงงานให้เติบโตมากกว่าการมอบให้รัฐเข้ามากำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ จึงยังไม่เพียงพอที่จะลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (Espring-Andersen, 1990)

อย่างไรก็ตามในศตวรรษที่ 20 การขยายตัวของแนวคิดสิทธิพลเมืองทำให้ระบบสวัสดิการถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า ซึ่งช่วยคลี่คลายสถานการณ์ของสินค้าในตัวแรงงานได้ระดับหนึ่ง (loosening the pure commodity status of labor) ฉะนั้นการกล่าวถึงการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงหมายถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศในยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศในแถบสแกนดิเนเวียได้หันมาใช้ระบบรัฐสวัสดิการอันมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ โดยในบริบทหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือบริบทที่รัฐสวัสดิการเติบโตขึ้นจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและนโยบายของเคนส์ในการให้รัฐเข้าแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อแก้ปัญหาการว่างงานทำให้หลายประเทศสามารถออกแบบนโยบายที่ช่วยคุ้มครองแรงงานได้อย่างรอบด้านในเวลานั้น

อีสปริง แอนเดอร์เซนชี้ว่าในประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการประชาชนมักจะได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐมากกว่าได้รับจากระบบประกันสังคม ในทางตรงข้ามรัฐที่แรงงานมีระดับของความเป็นสินค้าที่สูงส่วนมากจะตั้งอยู่บนหลักการของตลาด คุณภาพชีวิตของแรงงานจึงตั้งอยู่บนจำนวนชั่วโมงการทำงานและจำนวนผลิตภาพเป็นหลัก แรงงานจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามหลักสิทธิในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามรัฐสวัสดิการสามารถลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้เนื่องจากบริการและมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เกิดจากการขายกำลังแรงงานเปลี่ยนมาสู่มาตรฐานการดำรงชีวิตภายใต้แนวคิด "สิทธิพลเมือง" (citizenship rights) ที่ช่วยให้การพึ่งพาตลาดของแรงงานเพื่อความอยู่รอดได้รับการบรรเทาให้ลดลง (Espring-Andersen, 1990) อย่างไรก็ตามภายใต้ระบบทุนนิยมจะเห็นว่ากระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงานเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ทว่ากระบวนการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าไม่ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในทุกสังคม (O'Connor, 1993, p.61, อ้างใน Bamba, 2005) ที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องจากเราไม่สามารถที่จะทำให้สถานะความเป็น "สินค้า" ของแรงงานหายไปได้อย่างร้อยเปอร์เซ็นต์ภายใต้ระบบทุนนิยม แต่สังคมสามารถลดระดับความเป็นสินคาลงมาได้ด้วยการชดเชยความเสียหายผ่านมาตรการคุ้มครองแรงงานในด้านต่างๆ

เช่น ด้านการศึกษา ด้านการประกันสังคม ด้านที่อยู่อาศัย ด้านบริการสุขภาพ ด้านครอบครัว และด้านชราภาพ เป็นต้น

แม้ว่ากระบวนการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการจะมีข้อจำกัดแตกต่างกันออกไปตามแต่ละสังคมทว่าเป็นทางเลือกที่ถูกนำไปใช้ในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อีสปริง แอนเดอร์เซนเห็นว่ายโยบายสวัสดิการเป็นเงื่อนไขลำดับแรกๆที่สามารถนำไปสู่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้ (Myrdal, 1936, อ้างใน Espring-Andersen, 1990) เนื่องจากนโยบายเหล่านี้ช่วยส่งเสริมการเคลื่อนตัวไปข้างหน้าของพลังการผลิตในระบบทุนนิยม มากไปกว่านั้นอีสปริง แอนเดอร์เซนเห็นว่ายโยบายทางสังคมในระบบสังคมประชาธิปไตยจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งอำนาจ (power mobilization) ของชนชั้นล่าง โดยมีส่วนช่วยกำจัดความยากจน ยับยั้งภาวะการว่างงานและให้อิสระในการกำหนดค่าจ้างแก่นายจ้างมากขึ้น (Espring-Andersen, 1990) กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาระบบรัฐสวัสดิการเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าสามารถช่วยแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมได้ อีกทั้งยังช่วยรักษาประสิทธิภาพของตลาดซึ่งช่วยให้ระบบตลาดสามารถเดินหน้าได้อย่างเต็มที่

2.6.1 ระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบสวัสดิการ (3 Regime type of Welfare State)

อีสปริง แอนเดอร์เซนได้จำแนกระบบรัฐสวัสดิการเอาไว้ 3 ระบบ ประกอบไปด้วย ระบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) ระบบอนุรักษนิยม (Conservative corporatist Welfare State) และระบบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare State) ระบบรัฐสวัสดิการทั้งสามรูปแบบขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างประชากร สภาพภูมิศาสตร์ รวมถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน (Espring-Andersen, 1990) อย่างไรก็ตามการแบ่งรูปแบบของระบบสวัสดิการสามารถแสดงถึงระดับของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือประเทศที่มีระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฯลฯ มีรูปแบบของการให้สวัสดิการแบบสงเคราะห์ที่เป็นรายบุคคลส่งผลให้รัฐสวัสดิการในประเทศเหล่านี้มีระดับความเป็นสินค้าของแรงงานที่สูงกว่าประเทศที่ใช้ระบบสังคมประชาธิปไตย เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ที่มีรูปแบบที่ให้สวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า (universal coverage)

อีสปริง แอนเดอร์เซนจำแนกระดับของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐสวัสดิการใน 18 ประเทศในกลุ่ม OECD โดยสามารถวัดออกมาเป็นค่าคะแนนเพื่อจำแนกรัฐสวัสดิการได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) รูปแบบแรกคือรัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon countries) ที่เรียกว่ารูปแบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) ลักษณะของรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมคือมีการให้เสรีภาพแก่ปัจเจกชนในการเป็นอิสระจากรัฐ อย่างไรก็ตามหากประชาชนตกอยู่ในภาวะไม่พึงประสงค์รัฐก็มีเสรีภาพในการที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือเช่นกัน ดังนั้นภายใต้รูปแบบเสรีนิยมทำให้ประชาชนต้องดูแลตัวเองเป็นหลัก ลักษณะของรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมมีแนวโน้มจะไปเพิ่มความเข้มแข็งให้ตลาด (strengthen the market) แทนการทำให้แรงงานมีศักยภาพที่จะปลดปล่อยตัวเองออกจากตลาด (emancipation) นายจ้างส่วนใหญ่จึงสนใจรูปแบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงและไม่ต้องรับผิดชอบดูแลคนงาน ระบบนี้รัฐบาลมีอำนาจและบทบาทจำกัดในตลาดแรงงานทำให้ตลาดมีอำนาจมากกว่ารัฐ การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงอยู่ในระดับที่ต่ำ (low de-commodification)

(2) รูปแบบที่สองคือ รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมหรือวิสาหกิจนิยม (Conservative-corporatist Welfare State) รูปแบบนี้เป็นระบบสวัสดิการที่ครอบครัวยุโรปบพบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการและดูแลสมาชิกในสังคม บทบาทของตลาดตลอดจนบทบาทของรัฐอยู่ในระดับต่ำ นโยบายสังคมในระบบอนุรักษนิยมตั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการให้คุณค่าภายในครอบครัวและค่านิยมเชิงศาสนา นอกจากนี้ยังตั้งอยู่บนโครงสร้างทางชนชั้นแบบสังคมก่อนยุคพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นคุณภาพชีวิตของแรงงานแต่ละคนขึ้นอยู่กับชนชั้นที่ตนถือกำเนิดขึ้นมา ระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบนี้จึงอยู่ในระดับปานกลาง (middle de-commodification) หากแต่ระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในจะสูงขึ้นในกลุ่มแรงงานที่มาจากชนชั้นนำในสังคม (elite) ดังนั้นทำให้ชนชั้นสูงมีศักยภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้ามากกว่าชนชั้นแรงงาน โดยสรุปรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมไม่ได้เกิดจากสิทธิทางสังคมเพียงอย่างเดียวแต่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและผลประโยชน์ที่ได้รับจากสถานะทางสังคมร่วมด้วย ดังนั้นการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในจึงขึ้นอยู่กับฐานะทางสังคมหรือประเภทของงานและการจ้างงาน ทำให้แรงงานภายใต้ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษ

นิยมไม่ได้รับการคุ้มครองผ่านแนวคิดสิทธิทางสังคมมากนัก หากแต่สวัสดิการขึ้นกับเงื่อนไขดั้งเดิมของสังคม (traditional welfare) กล่าวคือผู้ที่อยู่ในชนชั้นที่สูงกว่าจะได้สวัสดิการดีกว่าผู้ที่มาจากชนชั้นที่ต่ำกว่า เช่น ชนชั้นแรงงาน ตัวอย่างของรัฐสวัสดิการในระบอบนี้ได้แก่ ออสเตรีย ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี

(3) รูปแบบที่สามถูกเรียกว่าระบบเบเวอร์ริดจ์ (Beveridge welfare system) หรือรูปแบบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare State) ที่ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์และเซอร์ วิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (John Maynard Keynes and Sir William Beveridge) รูปแบบสังคมประชาธิปไตยมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน และจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้าดังนั้นจึงมีศักยภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในมากที่สุด (high de-commodification) รูปแบบนี้จัดสรรผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานให้พลเมืองทุกคน ภายใต้หลักสิทธิทางสังคมทำให้มีการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานเพราะมีระดับความเข้มข้นในการแทรกแซงจากรัฐสูง โดยช่วยลดอำนาจของตลาดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและประชาสังคม นอกจากนี้ระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยยังเกี่ยวข้องกับความสามารถในการเลื่อนชนชั้นของแรงงาน (stratification) และยังช่วยลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของตลาดทำให้แรงงานมีเสรีภาพในการทำงานและสามารถพัฒนาศักยภาพให้กับตัวเองมากกว่ารัฐสวัสดิการในระบบอื่นๆ ประเทศที่อิสปริง แอนเดอร์เซนจัดให้เป็นรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย ได้แก่ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน และประเทศนอกกลุ่ม ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าอิสปริง แอนเดอร์เซนได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของมาร์กซ์ที่อธิบายว่าภายใต้ระบบทุนนิยมกำลังแรงงานของมนุษย์ถูกทำให้กลายเป็น "สินค้า" ที่จะต้องนำออกมาขายในตลาดเพื่อแลกกับปัจจัยสนับสนุนการดำรงชีพของแรงงาน ตลอดจนสอดคล้องกับแนวคิดของโปลานยีที่อธิบายถึงการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าจากการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสถาบันทางสังคมอย่างชัดเจน อิสปริง แอนเดอร์เซนได้นำแนวคิดของมาร์กซ์และโปลานยีมาอธิบายการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า โดยนำมาศึกษาเพื่อจำแนกรัฐสวัสดิการออกเป็นสามรูปแบบตามที่ได้นำเสนอไป โดยแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าสอดคล้องกับโปลานยีที่เชื่อว่ามนุษย์ไม่ได้ถูกผลิตขึ้นมาเพื่อขาย แต่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง (โปลานยี, 2559)

กล่าวคือมนุษย์ควรถูกพิจารณาว่าเป็นตนเองสามารถมีเสรีภาพในการดำรงชีวิตมากกว่าการถูกทำให้เป็นเพียงสินค้าชิ้นหนึ่งในระบบทุนนิยม

โดยสรุปอีสปริง แอนเดอร์เซนเสนอข้อถกเถียงไว้ 3 ข้อ คือ (1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของแต่ละประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมที่แตกต่างกันเป็นปัจจัยที่นำมาสู่ระบบรัฐสวัสดิการ 3 แบบ เช่น ในประเทศที่ฝ่ายซ้ายอ่อนแอมักจะนำมาสู่การพัฒนารัฐสวัสดิการในระบบเสรีนิยมหรือประเทศในกลุ่มแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxons) ขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยมและพรรคคริสเตียนเดโมแครตเป็นปัจจัยของการก่อตัวของรัฐสวัสดิการรูปแบบอนุรักษ์นิยมในประเทศยุโรปตอนกลาง (Continental Europe) และความเข้มแข็งของพรรคฝ่ายซ้ายนำมาสู่การก่อตัวของรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (the Nordics countries) (2) รัฐสวัสดิการทั้ง 3 รูปแบบสะท้อนถึงอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเลื่อนชนชั้นทางสังคม รวมถึงระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่แตกต่างกัน อีสปริง แอนเดอร์เซนชี้ว่าระบบที่แตกต่างกันนี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนมิติใดมิติหนึ่ง หากแต่มีความเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศที่เป็นตัวกำหนดระบบรัฐสวัสดิการของประเทศนั้นๆ ร่วมด้วย (3) รูปแบบรัฐสวัสดิการเกิดจากความแตกต่างกันของระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม หนังสือ "3WWC" ของอีสปริง แอนเดอร์เซนได้ให้ภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่มีส่วนสำคัญในการก่อตัวของสถาบันทางสังคมต่างๆ ที่พัฒนาและถูกจัดระเบียบขึ้น เช่น การก่อตัวของชีวิตการทำงาน การจ้างงานและตลาดแรงงาน เป็นต้น (Emmenegger, Kvist, Marx, & Petersen, 2015)

2.6.2 บทวิจารณ์เกี่ยวกับการแบ่งกลุ่มรัฐสวัสดิการออกเป็น 3 กลุ่ม

อีสปริง แอนเดอร์เซนนำการช่วยเหลือด้านการเงิน (cash benefits) ที่ประกอบไปด้วย ระบบบำนาญ หลักประกันยามเจ็บป่วย และหลักประกันยามว่างงาน (pension, sickness and unemployment) มาจัดระดับของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าใน 18 ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD ซึ่งนำมาสู่ข้อวิจารณ์ที่หลายคนมองว่าอีสปริง แอนเดอร์เซนละเลยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งของรัฐสวัสดิการ คือ บริการทางสังคม (social services) ที่ประกอบไปด้วย การศึกษา ระบบหลักประกันสุขภาพ และการช่วยเหลือทางสังคม (education, health care and social care) Clare Bambra อาจารย์จากมหาวิทยาลัยเดอร์แฮมอธิบายว่าการเป็นอิสระจาก

ตลาดแรงงานเป็นการจัดสวัสดิการในส่วนที่เรียกว่า "เงินช่วยเหลือ" (cash benefits) การขยายจากเงินช่วยเหลือมาสู่ระบบหลักประกันสุขภาพทำให้การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าขยายมาสู่การเข้าถึงบริการทางสุขภาพอันเป็นการดึงบริการทางสุขภาพออกจากระบบตลาดที่ช่วยให้เกิดความครอบคลุมสวัสดิการในด้านต่างๆได้มากขึ้น (Bambra, 2005) อย่างไรก็ตามการพิจารณาเพียงการมอบบริการด้านการเงินของ 18 ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD ทำให้การแบ่งประเภทรัฐสวัสดิการของฮีสปริง แอนเดอร์เซนมีข้อจำกัดเพราะไม่ครอบคลุมสวัสดิการในด้านอื่นๆ คือบริการทางสังคมที่มีส่วนในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเช่นเดียวกัน (Bambra, 2005)

Bambra จึงชี้ว่าจริงๆแล้วรัฐสวัสดิการมีบริการที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น ประเทศฟินแลนด์ นอร์เวย์และสวีเดนมีการจัดสรรบริการทางสังคมและเงินช่วยเหลือในระดับสูง ขณะที่ประเทศเยอรมัน สวิสเซอร์แลนด์และเนเธอร์แลนด์ มีระดับการจัดสรรเงินช่วยเหลือที่สูงกว่าระบบประกันสุขภาพ อย่างไรก็ตามประเทศนิวซีแลนด์ ไอร์แลนด์ และอังกฤษ กลับมีระบบหลักประกันสุขภาพที่มีคุณภาพทัดเทียมกับประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย แต่การจัดสรรเงินช่วยเหลือมีค่อนข้างน้อยโดยมีความใกล้เคียงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและญี่ปุ่น เป็นต้น กรณีนี้จะเห็นได้ว่าหากรวมการจัดบริการทางสังคมเข้ามาพิจารณาร่วมกับการมอบเงินช่วยเหลืออาจนำไปสู่การแบ่งกลุ่มรัฐสวัสดิการที่มากกว่า 3 กลุ่ม คือ ระบบเสรีนิยม ระบบอนุรักษนิยมและระบบสังคมประชาธิปไตยตามการแบ่งกลุ่มที่กล่าวถึงในงาน "3WVC" ของฮีสปริง แอนเดอร์เซน (Bambra, 2005)

2.6.3 บทวิจารณ์แนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของฮีสปริง แอนเดอร์เซนได้ปรากฏอยู่ในงานของ Vida Panitch ชื่อว่า "Basic income, de-commodification and the welfare state" โดย Vida Panitch สร้างข้อถกเถียงต่อ Philippe Van Parijs ที่เปรียบเทียบระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้านี้ระหว่างรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมและรายได้ขั้นพื้นฐานแบบไร้เงื่อนไข (unconditional basic income) โดยมองว่ารายได้ขั้นพื้นฐานของเขาสามารถทำให้มนุษย์มีเสรีภาพในการเลือกสรรการบริโภคและใช้เวลาในการดำเนินชีวิตตามความปรารถนาได้มากกว่าการได้รับสวัสดิการในระบบเสรีนิยม ข้อโต้แย้งของ Vida Panitch คือ ถึงแม้ UBI จะ

สามารถยกระดับที่มากขึ้นไปเพื่อช่วยให้แรงงานไม่ต้องขาย "กำลังแรงงาน" ในตลาดได้ แต่ในที่สุดแล้วระบบนี้ย่อมบังคับให้แรงงานต้องกลับไปทำงานในตลาดเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ Vida Panitch โต้แย้งว่าระบบสวัสดิการมีคุณสมบัติและมีความสำคัญในมิติที่สามารถช่วยการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้ ซึ่งทำให้ระบบรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมมีคุณสมบัติและประสิทธิภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้มากกว่า UBI⁶ (Panitch, 2011)

Vida Panitch ยกตัวอย่างระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมที่ประสบความสำเร็จในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดดังกล่าวและอธิบายข้อถกเถียงของมาร์กซ์ว่าคุณธรรมในตัวมนุษย์ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่ามนุษย์ได้สร้างตัวเองและสังคมผ่านกำลังแรงงานเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่ๆ ของมนุษย์และศักยภาพในการเอาชนะข้อจำกัดของธรรมชาติ อย่างไรก็ตามการที่มนุษย์ไม่สามารถควบคุมแรงงานของตนเองซึ่งเป็นผู้ครอบครองได้ภายใต้ระบบทุนนิยม หรือต้องถูกบังคับให้ขายแรงงานโดยไม่เต็มใจนั้นคือการทำให้มนุษย์รู้สึกแปลกแยกจากความเป็นมนุษย์และทำให้มนุษย์ถูกลดค่าลงมาให้อยู่ต่ำกว่าความเป็นมนุษย์หรือที่มาร์กซ์เปรียบเทียบว่ามนุษย์เป็นผึ้งไม่ได้เป็นสถาปนิก (Panitch, 2011)

Vida Panitch อธิบายว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเลือกขายหรือไม่ขายกำลังแรงงาน แต่ควรทำให้ปัจจัยการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อความอยู่รอดของแรงงานไม่กลายเป็นสินค้า (de-commodify of basic needs) (Panitch, 2011) โดยสรุปข้อโต้แย้งของ Vida Panitch มี 2 ประการ ประการแรกคือนโยบายรายได้ขั้นพื้นฐาน (UBI) ไม่สามารถนำไปสู่การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้และประการที่สองคือนโยบายรายได้ขั้นพื้นฐาน (UBI) ที่อยู่ในลักษณะของ "เงิน" จะนำไปสู่การทำให้ปัจจัยการดำรงชีพขั้นพื้นฐานกลายเป็นสินค้ามากขึ้น (commodify basic needs) ขณะที่ริชาร์ด นอร์แมน (Richard Norman) ได้โต้แย้งและพยายามอธิบายว่ารายได้ขั้นพื้นฐานจะสามารถปกป้องแรงงานได้ต่อเมื่อมีลักษณะที่ไร้ข้อจำกัด (unconditional) และเพียงพอต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ขณะที่บิลล์ จอร์แดน (Bill Jordan) มีความเห็นสอดคล้องกับริชาร์ด นอร์แมน ในเรื่องการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานด้วย

⁶ ย่อมาจาก unconditional basic income

นโยบาย UBI หากแต่ข้อถกเถียงของทั้งคู่อยู่บนเงื่อนไขของการจัดบริการทางสังคม (social services) ที่มีขึ้นอย่างเพียงพอแล้ว (Panitch, 2011)

นอกจากนี้ข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดในหนังสือของอีสปริง แอนเดอร์เซนมีทั้งผู้ ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กลุ่มที่วิจารณ์งานของอีสปริง แอนเดอร์เซนเกี่ยวกับประเด็นในเชิง ประวัติศาสตร์มองว่าพัฒนาการรัฐสวัสดิการของประเทศต่างๆที่ปรากฏขึ้นเป็นการดำเนินการ ผ่านกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมที่ดำเนินเรื่อยมา ดังนั้นรัฐสวัสดิการจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศเพียงอย่าง เดียว แต่เป็นไปตามบริบทและสถานการณ์ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ข้อวิจารณ์นี้ขยายไปสู่การ อธิบายพัฒนาการของรัฐสวัสดิการที่นำมิติทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการอธิบายความ เปลี่ยนแปลงดังกล่าว มิติการเคลื่อนไหวของขบวนการสตรีนิยมและมิติของความเปลี่ยนแปลงที่ เป็นผลมาจากสงคราม

2.7 แนวคิดสิทธิทางสังคม (Social Rights) ของ ที.เฮช. มาร์แชลล์ (T.H. Marshall)

ที. เฮช. มาร์แชลล์ เป็นนักคิดชาวอังกฤษที่มีผลงานและแนวคิดที่ได้รับการ ยอมรับอย่างกว้างขวางคือ แนวคิดพัฒนาการของสิทธิพลเมือง (citizenship rights) มาร์แชลล์ นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองเพื่อต่อสู้กับลัทธิทุนนิยมและความไม่เท่าเทียมทางชนชั้น พัฒนาการของสิทธิพลเมืองในหนังสือ “สิทธิพลเมืองและชนชั้นทางสังคม” (Citizenship and Social Class) มาร์แชลล์ได้แบ่งสิทธิพลเมืองออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. สิทธิประชา (civil rights) หรือองค์ประกอบของสิทธิที่จำเป็นสำหรับเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วย อิสรภาพ คือ เสรีภาพในการพูด การคิด และความศรัทธาหรือ ความเชื่อทางศาสนา สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบ อาชีพ และสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรม การเสื่อมอำนาจลงของระบบศักดินาทำให้ เสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้นนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 การเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ถือ เป็นจุดเปลี่ยนของพัฒนาการทางสังคมทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แต่เดิมนั้นคำ ว่า “สิทธิพลเมือง” กับ “เสรีภาพ” เป็นสิ่งที่ทดแทนกันได้ สิทธิประชาใช้เวลาพัฒนา จนกระทั่งศตวรรษที่ 18 จึงกลายเป็นสิทธิที่พลเมืองในอังกฤษได้รับโดยถ้วนหน้า
2. สิทธิทางการเมือง (political rights) สำหรับมาร์แชลล์แล้วสิทธิทางการเมือง หมายถึง สิทธิในการมีส่วนร่วมเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็น สมาชิกของสังคม สถาบันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองในด้านนี้คือ รัฐสภาและสภา

ปกครองท้องถิ่น สิทธิทางการเมืองได้เริ่มพัฒนาเมื่อปี ค.ศ. 1832 ซึ่งเป็นช่วงที่สิทธิ ประชา (civil rights) ได้วางรากฐานลงอย่างมั่นคงแล้ว พัฒนาการของสิทธิทางการเมืองในระยะแรกถือเป็นเพียงผลผลิตของสิทธิประชาชนเท่านั้น กระทั่ง ค.ศ. 1918 ได้มีการทำให้เกิดความเท่าเทียมในสิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้หญิงทำให้ผู้หญิงสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับผู้ชาย

3. สิทธิทางสังคม (social rights) เป็นสิทธิที่พัฒนาขึ้นเป็นส่วนสุดท้ายและมีความสมบูรณ์ในศตวรรษที่ 20 สิทธิทางสังคม หมายถึง สิทธิทั้งหมดที่จะเข้าถึงสวัสดิการและความมั่นคงทางเศรษฐกิจตลอดจนสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในมรดกทางสังคมและการใช้ชีวิตตามมาตรฐานที่เจริญแล้ว สถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านนี้ ได้แก่ ระบบการศึกษาและบริการสังคม กำเนิดของกฎหมายความยากจนได้เริ่มเปลี่ยนให้การช่วยเหลือกันของสมาคมและกลุ่มต่างๆ กลายเป็นการรับรองสิทธิทางสังคมในระยะเริ่มแรก ต่อมาจึงค่อยๆพัฒนาขึ้นเป็นสิทธิพลเมืองที่สมบูรณ์ สตีเนเบอร์เกน (Steenbergen) แสดงทัศนะเพิ่มเติมไว้ว่าการเกิดขึ้นของสิทธิทางสังคมถือเป็นที่สุดของพัฒนาการด้านสิทธิพลเมืองแล้วหรือกล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์ของสิทธิพลเมืองได้จบบริบูรณ์แล้ว

มาร์แชลล์ถือว่าการเกิดขึ้นของสิทธิทั้ง 3 ประเภท ส่งผลให้เกิดสังคมที่หลอมรวมเอาลักษณะสามประการเข้าด้วยกัน คือ ประชาธิปไตย, สวัสดิการ และทุนนิยม (สุรพล ปธานวนิช, 2547) ในที่นี้ประชาธิปไตย หมายถึงสิทธิทางการเมือง สวัสดิการเป็นตัวแทนของสิทธิทางสังคมและสิทธิพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและการทำงานอันเป็นลักษณะของระบบทุนนิยม

แนวคิดของมาร์แชลล์ที่ได้รับการกล่าวถึงอีกด้านหนึ่ง คือ พัฒนาการของรัฐ สวัสดิการอันเนื่องมาจากกระบวนการความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมือง กล่าวคือ การทำความเข้าใจการต่อสู้เพื่อสิทธิพลเมืองต้องกระทำโดยการวิเคราะห์ว่าเป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นทางสังคม โดยชนชั้นที่มีสถานะต่ำกว่าพยายามเพิ่มพูนอิทธิพลในสังคมทุนนิยม รัฐเป็นตัวแทนของชนชั้นปกครอง ดังนั้นสิทธิพลเมืองทั้งสามด้านที่ใช้เวลาพัฒนาประมาณ 300 ปี หรือ 3 ศตวรรษจึงเป็นเสมือน “ค่าไถ่” ที่ชนชั้นปกครองจ่ายให้เป็นการแลกเปลี่ยนกับเสถียรภาพทางสังคม มาร์แชลล์กล่าวถึงความพยายามป้องกันลัทธิสังคมนิยมของพวกอนุรักษนิยมในอังกฤษว่ากระทำโดยการตรากฎหมายทางสังคมประเภทต่างๆ เพราะเชื่อว่ากฎหมายทางสังคมเหล่านี้เป็นยาต้านลัทธิสังคมนิยมที่มีประสิทธิภาพที่สุด (สุรพล ปธานวนิช, 2547)

นอกจากนี้แนวคิดรัฐสวัสดิการได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดพลเมืองของสังคม (social citizenship) ที่วางอยู่บนสิทธิทางสังคม (social rights) กล่าวคือเมื่อสิทธิทางสังคมอนุญาตให้ปัจเจกชนสามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ต่างๆได้ โดยการครอบครองนี้วางอยู่บนหลักการของสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองจะนำมาซึ่งกระบวนการที่ช่วยลดผลกระทบจากการกลายเป็นสินค้าของปัจเจกชนในตลาด การก่อตัวของสิทธิทางสังคมสมัยใหม่สามารถช่วยคลายสถานะของการเป็นสินค้า การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเกิดขึ้นเมื่อบริการทางสังคมถูกเสนอบนหลักสิทธิที่ช่วยให้ปัจเจกชนสามารถรักษาวิถีชีวิตโดยปราศจากการพึ่งพาดตลาด

ในส่วนต่อไปผู้วิจัยนำแนวคิดการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยีมาอธิบายบริบทของระบบทุนนิยม เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของระบบทุนนิยมผ่านการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้นในยุคเสรีนิยมใหม่

2.8 การวิเคราะห์ผลกระทบจากการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองหรือการแยกตลาดออกจากสังคม (dis-embedded economic in society)

โปลานยีกล่าวว่าการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมเพื่อให้ระบบตลาดมีอิสระในการกำกับดูแลตัวเองจะนำมาสู่ปัญหาต่างๆ โปลานยีเห็นว่าระบบตลาดควรจะอยู่ในการกำกับของสังคม ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงรูปธรรมของการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมของโปลานยีซึ่งปรากฏขึ้นภายใต้บริบทของสังคมเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งเป็นพัฒนาการของระบบทุนนิยมในทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่ต้นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ได้แผ่ขยายอิทธิพลปกคลุมไปทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมที่ขยายออกไปเป็นวงกว้าง เช่น ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1973 ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในทวีปเอเชียเมื่อปี 1997 ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดอทคอมในปี 2001 และผลกระทบจากวิกฤตการณ์ซับไพร์มในปี 2008 เป็นต้น ลักษณะของการกำกับดูแลตัวเองของตลาดในยุคเสรีนิยมใหม่ได้สร้างกระบวนการที่ตลาดพยายามจะแยกตัวเองออกจากสังคมและส่งผลกระทบต่อสังคม อันจะเห็นได้ถึงปัญหาของแรงงานในยุคเสรีนิยมใหม่ที่เพิ่มขึ้น ไปจนถึงปัญหาการประท้วงหยุดงาน ปัญหาการจลาจล ปัญหาที่เกิดจากวิกฤตทางการเมืองและวิกฤตเศรษฐกิจที่ขยายตัวไปทั่วโลก

โรเบิร์ต ดับเบิลยู ค็อกซ์ (Robert W. Cox) ได้เขียนบทความชื่อ "เศรษฐศาสตร์การเมืองและระบบโลก : ปัญหาของอำนาจและความรู้ ณ จุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ" อธิบายถึงต้นตอของขบวนการโลกาภิวัตน์เอาไว้ก่อนหน้านี้ว่าในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 ระบบเศรษฐกิจเติบโตขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศด้วยนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เคยรุ่งเรืองถูกวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ทำลายลงในปี ค.ศ. 1929 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่รัฐจึงกลายเป็นผู้ฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและเข้ามาสร้างงานให้กับประชาชน (ค็อกซ์, 2016)

ค็อกซ์กล่าวว่าช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงทศวรรษ 1970 รัฐบาลในประเทศต่างๆพยายามลดช่องว่างระหว่างสังคมผ่านนโยบายที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (embedded liberalism) หรือระบบรัฐสวัสดิการ โดยประสานเศรษฐศาสตร์ลัทธิเคนส์และฟอร์ดดิสเพื่อให้การเมืองสามารถปรับระบบตลาดซึ่งมีความเหลื่อมล้ำให้อยู่ในระดับที่ได้คุณภาพ อย่างไรก็ตามโครงสร้างของเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปอย่างมีนัยยะสำคัญกลางทศวรรษ 1970 จากการที่หลายประเทศเปลี่ยนผ่านจากลัทธิเคนส์และลัทธิฟอร์ดดิสเคลื่อนย้ายระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal globalization)

หลังจากผ่านช่วงที่เรียกว่ายุคทองแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานที่ต่ำระหว่าง ค.ศ. 1950-1973 อัตราการว่างงานได้เพิ่มสูงขึ้น ปรากฏการณ์นี้ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพของเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคมของระบบทุนนิยมในยุโรป ระหว่างค.ศ. 1960-1964 อัตราการว่างงานมาตรฐานของประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.5 ขณะที่ในปี ค.ศ. 2002 มีเพียง 4 ประเทศที่สามารถรักษาอัตราการว่างงานให้อยู่ไม่เกินร้อยละ 5 (Vlandas, 2013) อัตราการว่างงานที่สูงขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น กระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรมและกระบวนการโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตามสาเหตุของอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงนั้นยังมีส่วนเกี่ยวกับการเลือกใช้นโยบายที่หลากหลายของรัฐบาลต่างๆ เช่น การเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากเคนเซียน (Keynesianism) มาสู่การปรับให้อัตราเงินเฟ้อมีระดับต่ำภายใต้แนวคิดของลัทธิการเงินนิยม (monetarism) ในสมัยของมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) และโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ทำให้นโยบายและมาตรการเศรษฐกิจแบบเคนส์ถึงภาวะวิกฤตช่วงกลางทศวรรษ 1970 จากจุดนั้นนโยบายทางสังคมที่เคยดำเนินมานับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองถูกปฏิเสธ รัฐบาลอังกฤษและสหรัฐอเมริกายอมให้มีการเปิดเสรีทางการค้าและทำให้ระบบตลาดกลับขึ้นมามีบทบาทอีกครั้ง (Vlandas, 2013)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 แนวคิดเรื่องตลาดเสรีได้พัฒนากลายเป็นรูปแบบของตลาดเสรีนิยมใหม่ อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ได้สนับสนุนแนวคิดที่รองรับการทำงานของตลาด ประกอบไปด้วยการลดกฎเกณฑ์ควบคุมทางธุรกิจ (deregulation) การแปรรูปกิจการรัฐหรือรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (privatization) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (liberalization) รวมถึงการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization) เดวิด ฮาร์วีย์ (David Harvey) ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นวาทกรรมของการสถาปนาอำนาจนำซึ่งรัฐเกือบทุกรัฐตั้งแต่ประเทศเกิดใหม่จากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตไปจนถึงรัฐสวัสดิการและประเทศประชาธิปไตยสังคมนิยมแบบเก่าอย่างเช่น สวีเดนต่างรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่ไปปรับใช้เป็นนโยบายภายในประเทศ (Harvey, 2007, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) กลไกของตลาดในยุคเสรีนิยมใหม่ได้พัฒนาระบบตลาดให้ตอบสนองต่อกระบวนการสะสมทุนที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่มีเพียงที่ดิน แรงงานและเงินที่กลายเป็นสินค้ากลายมาเป็นการทำให้สภาพแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ วัฒนธรรม ความรู้และจินตนาการกลายเป็นสินค้าไปด้วย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมใหม่มองว่าสิ่งของต่างๆ ทั้งหมดสามารถเปลี่ยนแปลงให้เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อรองรับระบบตลาดในยุคเสรีนิยมใหม่ได้ทั้งสิ้น ดังนั้นในยุคนี้ตลาดจึงถูกมองว่าเป็นตัวกลางที่เหมาะสมที่สุดในกระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ (Harvey, 2007, p.160-165; Munck, 2006, p. 178, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) การแทรกแซงของรัฐจึงถูกลดบทบาทลง

ระบบเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมที่พัฒนามาสู่ระบบเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมใหม่ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมในอดีต อันได้แก่ ความสัมพันธ์ต่างตอบแทน ความสัมพันธ์แบบกระจายถ่ายโอน ความสัมพันธ์แบบครัวเรือนถูกแทนที่ด้วยความสัมพันธ์แบบตลาดหรือกฎของการแลกเปลี่ยน (Polanyi, 1971; Munck, 2007, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) ความสัมพันธ์แบบตลาดได้ทำลายสวัสดิการสังคมของรัฐและส่งผลให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อการสาธารณะลดลง ดังนั้นบทบาทของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่จึงสนับสนุนให้ภาครัฐตัดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณะและสวัสดิการของประชาชนเพื่อเปิดทางให้ภาคเอกชนหรือกลไกตลาดทำหน้าที่จัดสรรความสมดุลระหว่างความต้องการใช้สวัสดิการและปริมาณสวัสดิการที่มีอยู่อย่างเหมาะสม (จักรี ไชยพิณิจ, 2553) โดยบริบทของยุคเสรีนิยมใหม่นั้นจะมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. เกิดการสิ้นสุดของยุคความเห็นพ้องในรัฐสวัสดิการ กล่าวคือความเห็นพ้องในระบบเศรษฐกิจด้านอุปสงค์ที่เน้นบทบาทรัฐในการสร้างรายได้ให้กับประชาชนตามแนวคิดของเคนส์ เริ่มได้รับการปฏิเสธ ทำให้นโยบายรัฐสวัสดิการเริ่มอ่อนตัวลง

2. ระบบเศรษฐกิจระบบตลาดเริ่มกลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง ทั้งนี้ นอกเหนือจากความเชื่อดั้งเดิมเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับกลไกตลาดแล้วในยุคนี้ยังให้ความสำคัญกับการสร้างประสิทธิภาพให้กับผู้ผลิตสินค้าและบริการหรือเศรษฐศาสตร์ภาคอุปทานซึ่งก็คือองค์กรเอกชนโดยที่มาตรการการเสริมสร้างประสิทธิภาพของภาคอุปทานคือการลดการแทรกแซงของรัฐ

3. การกลายเป็นสินค้าของสวัสดิการ (commodification of welfare) การริเริ่มนโยบายเสรีนิยมใหม่ของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์ ในระหว่าง ค.ศ. 1979-1987 ทำให้สวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ เปลี่ยนสภาพเป็นสินค้าหรือกึ่งสินค้า อาทิ ค่าเล่าเรียน การศึกษารวมถึงค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น (สุรพล ปธานวนิช, 2547)

ผลจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษและประเทศในยุโรปในเผชิญกับสภาวะที่เรียกว่า "การทำให้กลายเป็นสินค้ารอบใหม่" (re-commodification) การเคลื่อนไหวในภาคที่สอง (second episode) เพื่อต่อต้านอำนาจของตลาดโดยภาคประชาชนและภาคประชาสังคมจึงแตกต่างจากการเคลื่อนไหวในอดีต เนื่องจากคลื่นความพลิกผันครั้งใหญ่รอบนี้สร้างการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบตลาดโดยภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่ขยายตัวไปทั่วโลก

งานวิจัยของ Timothee Vlandas ในปี 2013 แสดงถึงรูปธรรมของปัญหาจากการพบว่านับตั้งแต่ยุคเสรีนิยมใหม่เป็นต้นมาตำแหน่งงานแบบสัญญาจ้างมีแนวโน้มเปลี่ยนไปจากอดีตกล่าวคือ งานพาร์ทไทม์หรืองานไม่ประจำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกประเทศของทวีปยุโรป (Vlandas, 2013) นอกจากนี้แรงงานในกลุ่มการจ้างงานชั่วคราว (precarious workers) มีแนวโน้มที่จะได้รับความเสี่ยงทางสังคมรูปแบบใหม่ (new social risks) จากการไม่มีหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันทางสังคม (Vlandas, 2013) นอกจากนี้ Bamba กล่าวว่ายุคหลังฟอर्डเป็นลักษณะของระบบเสรีนิยมใหม่ที่เน้นบทบาทของการทำงาน (Neo-liberal post-Fordist workfare state) มากกว่าการให้สวัสดิการแก่แรงงาน ทำให้กระบวนการกลายเป็นสินค้าของกำลังแรงงานรอบใหม่ (re-commodification of labor power) ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยการโอนกิจการของรัฐและบริการด้านสวัสดิการให้เป็นของเอกชน ตลอดจนการลดกฎเกณฑ์ให้ภาคธุรกิจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพภายในตลาดแรงงาน เช่น สถาบันของรัฐวิสาหกิจถูกทำลาย สหภาพแรงงานถูกลดบทบาทและ

ความสำคัญลง บริการด้านสวัสดิการถูกเปลี่ยนให้เป็นวิธีการที่รัฐให้เงินอุดหนุนในการทำงานซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ เป็นต้น (Jessop 1991, อ้างใน Bamba, 2005)

Guy Standing กล่าวว่าชนชั้นแรงงาน รูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไปนับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 และกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้าควรจะนำมาตีความใหม่ หนังสือของ Standing ชื่อ "Work after Globalization" ในปี 2009 และ "The New Dangerous Class" ในปี 2011 ได้อธิบายถึงการวิเคราะห์และสรุปงานต่างๆในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ผ่านการก่อตัวของระบบโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ Standing กล่าวถึงงานชิ้นสำคัญ "The Great Transformation" ของโพลานยีและมีความเห็นที่สอดคล้องกับโพลานยีในเรื่องความจำเป็นที่ระบบเศรษฐกิจควรจะถูกฝังกลับลงไปในสังคมเพื่อฟื้นฟูสิทธิการทำงานของพลเมือง (occupational citizenship) อย่างไรก็ตาม Standing ยอมรับว่ายุคที่แรงงานมีบทบาทได้สิ้นสุดลงในทศวรรษ 1970 ฉะนั้นความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานจึงถูกแทนที่ด้วยการเติบโตขึ้นของชนชั้นใหม่ที่เรียกว่า "The Precariat"⁷ ซึ่งหมายถึงชนชั้นแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในชีวิตหรือแรงงานเสี่ยง ดังนั้นแรงงานกลุ่มนี้จึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มแรงงานที่ปราศจากสิทธิการคุ้มครองจากการทำงาน (occupational rights) (Fleming & Søborg, 2014) ซึ่งแตกต่างจากแรงงานในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นสินค้าในยุคเสรีนิยมใหม่ทำให้กระแสต้านระบบทุนนิยมทวีความรุนแรงมากขึ้นและกลายเป็นความรุนแรง การประท้วงทางการเมือง และการจลาจลที่ระเบิดออกมานับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน เช่น การประท้วงต่อต้านนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ของชาวอังกฤษสืบเนื่องจากรัฐปรับลดสวัสดิการจนนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน การประท้วงเพื่อต่อต้านสงครามเวียดนามในสหรัฐอเมริกา การประท้วงต่อต้านการทำลายสิ่งแวดล้อมของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การประท้วงการกดขี่ทางเพศขององค์กรผู้หญิง การประท้วงองค์กรการค้าโลกในเมืองซีแอตเทิล ค.ศ. 1999 (Battle of Seattle) การชุมนุมหน้าตลาดหุ้นวอลล์สตรีทในปี 2008 (Occupy Wall Street) การก่อจลาจลขึ้นในจุดต่างๆ ไปจนถึงพลังที่รวมตัวกันเป็นมวลชนหรือมัลติจูด (multitude) ฯลฯ กระแสต้านเหล่านี้เกิดจากความไม่พอใจที่สะสมมาอย่างสม่ำเสมอจนนำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านที่มีอิทธิพลและทรงพลัง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่เป็นการประกาศชัยชนะของระบบตลาดหลังจากที่ผ่อนปรนให้กับรัฐ

⁷ คำว่า "The Precariat" เป็นการนำคำสองคำมารวมกันคือ "precarious" และ "proletariate"

สวัสดิการนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ด้วยเหตุนี้การเติบโตขึ้นของตลาดครั้งนี้จึงส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากสังคมด้วยรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากอดีต ทว่าการต่อต้านของสังคมยังคงเกี่ยวโยงและสัมพันธ์กับทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) ของโปลานยีอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นบริบทที่ตลาดพยายามแยกตัวออกจากสังคมจนนำไปสู่การคุ้มครองตัวเองของสังคมผ่านพลังปกป้องสังคมกลุ่มต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไป โดยจะเห็นได้ว่ามีนักคิดหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดของโปลานยีเพื่อนำมาวิเคราะห์บริบทสังคม เศรษฐกิจการเมืองในยุคเสรีนิยมใหม่ เช่น

ไมเคิล บูราวอย (Michael Burawoy) เสนอบทวิพากษ์ของมาร์กซ์และโปลานยีในบทความ "Global labor Journal, Form Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labour Studies" เอาไว้ว่าการขูดรีดกำลังแรงงาน (exploitation) ของมาร์กซ์ไม่ได้เป็นแกนกลางสำคัญของการอธิบายกระบวนการสะสมทุนยุคใหม่หากแต่ "กระบวนการทำให้เป็นสินค้า" (commodification) กลายเป็นพลังผลักดันและเป็นภัยคุกคามสำคัญต่ออารยธรรมโลกยุคใหม่แทนทฤษฎีการขูดรีดกำลังแรงงานของมาร์กซ์ในงานชิ้นนี้ บูราวอยได้เสนอมุมมองเชิงทฤษฎีผ่านกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า โดยเสนอว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาคือคลื่นของการทำให้เป็นสินค้าและตลาด (commodification and marketization) ที่สำคัญอยู่ 3 คลื่น (Burawoy, 2010) โดยคลื่นแต่ละลูกจะปรากฏให้เห็นการเชื่อมโยงของสินค้าอุปโลกน์ (fictitious commodities) ได้แก่ที่ดิน แรงงานและทุน ที่มีความสำคัญแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา เช่น ในคลื่นการเปลี่ยนแปลงลูกแรก (ระหว่าง ค.ศ. 1795-1914) กระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้านี้จะมีบทบาทมากที่สุด เนื่องจากเป็นช่วงที่เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่มีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากเพื่อผลิตสินค้าให้เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ขณะที่ในคลื่นลูกที่สอง (ระหว่าง ค.ศ. 1914-1974) แรงงานถูกลดความสำคัญลงและทุนขึ้นมาใช้อำนาจแทนแรงงาน ดังนั้นการทำให้ทุนกลายเป็นสินค้า (commodification of capital) จึงปรากฏขึ้นในคลื่นลูกที่สอง อันจะเห็นได้จากการสร้างระบบมาตรฐานทองคำ (gold standard) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบฟอร์ดและการเติบโตของภาคการลงทุนในตลาดหุ้น จนนำมาสู่การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1929 ในสหรัฐอเมริกา คลื่นลูกที่สาม (ค.ศ. 1974-ปัจจุบัน) ให้น้ำหนักไปที่ธรรมชาติที่ถูกทำให้กลายเป็นสินค้า เช่น ที่ดิน น้ำและอากาศ (commodification of land, water and air) ธรรมชาติจึงกลายเป็นปัจจัยที่ขึ้นมาแทนที่แรงงานและเงิน อันจะเห็นได้จากการจัดการประชุมเจรจาว่าด้วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศมหาอำนาจ (carbon credit) เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น ที่ต้องการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้มากที่สุด หรือการขูดเจาะน้ำมันและแหล่งพลังงานสำคัญอื่นๆ ของบริษัทน้ำมันที่เกิดการแข่งขันที่ทางบกและทางทะเลเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของของบริษัทต่างๆ การจดสิทธิบัตรพืชสมุนไพร สายพันธุ์ข้าว สิทธิบัตรยา และอื่นๆ ตลอดจนการแปลงปัจจัยทางธรรมชาติให้กลายเป็นสินค้า เช่น การนำที่ดินมาซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดเพื่อสร้างธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น การต่อสู้กับคลื่นการเปลี่ยนแปลงทั้งสามลูกข้างต้นเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและหายนะที่เกิดขึ้นกับธรรมชาติ แสดงให้เห็นว่าการขึ้นราคาของตลาดเริ่มปรากฏขึ้นตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก (Burawoy, 2010) การคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) โดยขบวนการทางสังคม ไปจนถึงขบวนการที่ก่อตัวขึ้นเป็นมัลติจูด (multitude) ของภาคประชาสังคมจากหลากหลายกลุ่มและขบวนการแรงงานได้ต่อสู้กับการทำลายธรรมชาติและทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นสินค้า นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ดังนั้นบรูาวอยจึงเห็นว่าแนวทางของโปลานีมีส่วนสำคัญต่อการอธิบายปรากฏการณ์ในยุคปัจจุบัน

ริชาร์ด แซนด์บรูค (Richard Sandbrook) กล่าวว่าแม้ว่าโปลานีจะศึกษาระบบเศรษฐกิจของยุโรปในช่วง ค.ศ. 1830-1940 ทว่าแนวคิดของโปลานีได้สร้างแรงบันดาลใจให้กับการศึกษาปัญหาาร่วมสมัยในยุคเสรีนิยมใหม่ (ค.ศ. 1980 - ปัจจุบัน) เป็นอย่างมาก ทำให้แนวคิดของโปลานีมีความสำคัญต่อการศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน แซนด์บรูคเห็นว่าแนวคิดสังคมนิยมของโปลานีเกิดขึ้นเพื่อเยียวยาการทำลายสังคมและธรรมชาติจากระบบตลาด มโนทัศน์ของโปลานีเกี่ยวกับการทำให้ระบบเศรษฐกิจถดถอยไปอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมยังคงเป็นสิ่งที่ถูกหยิบขึ้นมาใช้เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของระบบทุนนิยมในปัจจุบัน เนื่องจากโปลานีชี้ว่าการทำให้เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมสามารถช่วยให้มนุษย์มีเสรีภาพและความมั่นคงมากขึ้นภายใต้การดำรงอยู่ของตลาดเสรี (Sandbrook, 2011) ซึ่งสอดรับการบริบทสังคมยุคปัจจุบันมากกว่าแนวทางสังคมนิยมของมาร์กซ์ เช่นเดียวกับเฮนเนส เลเชอร์ (Hennes Lacher) ที่ได้ยืนยันถึงแนวคิดของโปลานีที่เสนอให้ระบบทุนนิยมในศตวรรษที่ 21 อยู่ภายใต้การกำกับของระบบสังคมนิยมที่เป็นประชาธิปไตย (democratic socialism) เพื่อทำให้ความอุดมสมบูรณ์และทรัพยากรต่างๆถูกกระจายออกไปอย่างเหมาะสม เขาเห็นว่าข้อเสนอของโปลานีสามารถเอาชนะวัฒนธรรมของความขัดแย้งระหว่างตลาดและสังคมได้ (Lacher, 1999) นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจที่ถูกกำกับและควบคุมโดยสังคมจะช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะของการแบ่งปันและรับผิดชอบต่อผลกระทบต่างๆ ที่เกิดจากระบบตลาดมากขึ้น รวมถึงสามารถนำหลักปฏิบัติของระบอบ

ประชาธิปไตยและการกระจายถ่ายโอนมาปรับใช้ร่วมกันได้ (Selwyn & Miyamura, 2014) โดยแนวทางนี้พัฒนามาจากแนวคิดที่มองว่า "ตลาดเปรียบเสมือนเครื่องมือไม่ใช่เจ้านาย" (market as a means rather than master) ดังนั้นการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในตลาดควรเกิดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนามนุษย์ (human development) ขณะที่ไปลานียะบุถึงการให้สังคมที่เป็นประชาธิปไตยเข้ามากำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ (embedded economic in democratic society) โดยเชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวทางที่สามารถช่วยลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าได้มากขึ้น

อีริก โอลิน ไรท์ (Erik Olin Wright) กล่าวว่าทางเลือกในการพัฒนาสังคมขึ้นอยู่กับที่ศักยภาพของสังคมที่เห็นถึงความสำคัญของเสรีภาพผ่านการทำให้ระบบเศรษฐกิจฝังกลับลงไปยังบรรทัดฐานทางสังคมที่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือสังคมที่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้กับชนชั้นต่างๆในสังคมอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ไรท์ชี้ว่าโปลานยีได้พูดเป็นนัยถึงบรรทัดฐานนี้อย่างอ้อมๆ ไว้ในบริบทช่วงสงครามและช่วงหลังสงครามความว่ามีความเป็นไปได้ที่ทางเลือกภายใต้สังคมดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จริงหากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและมาตรการทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับแนวทางและข้อเสนอที่สอดคล้องกันในที่สุดแล้วก็จะสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สังคมต้องการได้ (Sandbrook, 2011)

ดังนั้นจากความเห็นของนักคิดแต่ละท่านที่นำเสนอไปข้างต้นทำให้ทฤษฎีของโปลานยีมีประโยชน์ต่อการอธิบายปัญหาของระบบทุนนิยมในปัจจุบัน โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนการศึกษาปัญหาของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในยุคเสรีนิยมใหม่ โปลานยีชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการให้สังคมเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจไม่สร้างผลกระทบต่อมนุษย์ สังคมและธรรมชาติมากเกินไป แนวคิดของโปลานยีจึงมีส่วนในการสร้างความเข้าใจและมีคุณูปการในการเสนอทางเลือกเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคมที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมได้

2.9 การต่อ ยอดทฤษฎีการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคมและการให้สังคมเข้ามากำกับดูแลระบบเศรษฐกิจของโปลานยีเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม

โดยรวมแล้วข้อเสนอในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมของโปลานยีด้วยการทำให้สังคมกลับมาเป็นฝ่ายกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยการร่วมมือกันของชนชั้นต่างๆเพื่อปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบ

ตลาดเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ โดยสามารถนำมาวิเคราะห์บริบทของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ อย่างไรก็ตามในหนังสือ The Great Transformation โปแลนด์ยังไม่ได้อธิบายเอาไว้อย่างชัดเจนว่าพลังปกป้องสังคมรูปแบบใดที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม อีกทั้งยังเกิดคำถามตามมาว่าเมื่อพลังปกป้องสังคมก่อตัวขึ้นจนทำให้ตลาดเกิดการผูกกร่อนลงแล้วหลังจากนั้นพลังปกป้องสังคมจะพัฒนาไปในทิศทางใด และพลังปกป้องสังคมจะสามารถคุ้มครองสังคมได้ตลอดรอดฝั่งหรือไม่ ข้อโต้แย้งนี้แสดงให้เห็นว่าทฤษฎีกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคและทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของโปแลนด์มีความคลุมเครือและก่อให้เกิดข้อถกเถียงต่างๆตามมาเป็นจำนวนมาก

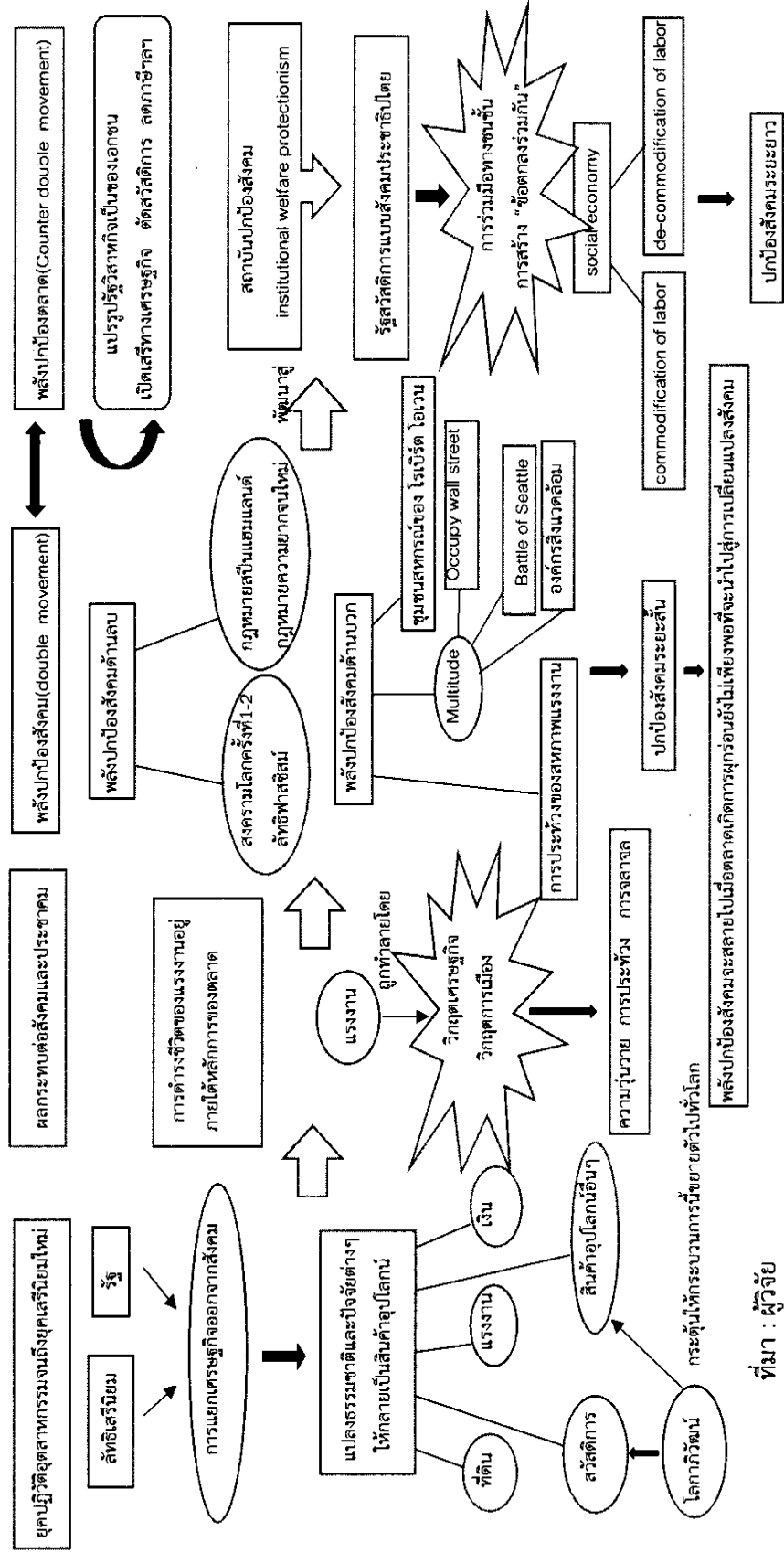
ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองพบว่าเมื่อเวลาผ่านไปพลังปกป้องสังคมที่ลุกขึ้นมาต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดส่วนใหญ่จะสลายตัวไป ทำให้พลังปกป้องสังคมเกิดขึ้นในระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งไม่เพียงพอในการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม เพราะหลังจากที่การคุ้มครองตัวเองของสังคมลดบทบาทลงตลาดก็จะเป็นฝ่ายสลับขึ้นมาควบคุมสังคมเหมือนเดิม อันที่จริงแล้วนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมมาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สองพลังปกป้องสังคมไม่สามารถที่จะมีบทบาทในการกำกับดูแลระบบตลาดได้ กรณีชี้ให้เห็นว่าพลังปกป้องสังคมในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอยู่ภายใต้การกำกับของสังคม

อย่างไรก็ตามบริบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่นโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ได้รับการตอบรับจากประเทศต่างๆ เพื่อให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบรัฐสวัสดิการเฟื่องฟูขึ้นในหลายประเทศ ขณะที่ประเทศสวีเดนมีสถาบันรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งซึ่งช่วยปกป้องสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและชนชั้นแรงงานได้เป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงมองว่าเมื่อธรรมชาติของตลาดพยายามจะอยู่เหนือสังคมและควบคุมสังคม สังคมจึงควรสร้างพลังปกป้องสังคมที่จัดตั้งขึ้นเป็น "สถาบันปกป้องสังคม" เช่น สถาบันรัฐสวัสดิการ (institutional welfare protectionism) เหมือนตัวอย่างรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดน เพื่อสร้างกลไกการปกป้องสังคมอย่างเป็นระบบเพื่อต่อสู้กับอำนาจของระบบตลาดและเพื่อให้สังคมเป็นฝ่ายมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น โดยจากการศึกษาทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปแลนด์ไปจนถึงข้อเสนอในการลดทอนผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดผู้วิจัยได้สร้างแผนภาพขึ้นมาเพื่ออธิบายถึงแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่ระบบทุนนิยมทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าที่สามารถลดทอนอำนาจครอบงำของตลาดรวมถึงช่วยปกป้องสังคมในระยะยาวอันจะก่อให้เกิดความเท่า

เตรียมในการจัดสรรทรัพยากร อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและทำให้
กระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้ตามแผนภาพที่ 2.1



แผนภาพที่ 2.1 แผนภาพแสดงตัวแบบการวิเคราะหที่ผ่านกรอบทฤษฎีของไปลาแยและการสร้างสถาบันปกป้องสังคมในระบอบรัฐสวัสดิการของสวีเดน



ที่มา : ผู้วิจัย

ในกรณีนี้ผู้วิจัยคิดว่าการนำแนวคิดพลังปกป้องสังคมของโปลานยีมาต่อยอด เพื่อเสนอให้เกิดการสร้าง "สถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจ" (socioeconomic institution) เพื่อปกป้องสังคม จะสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดยอมประนีประนอมกับพลังปกป้องสังคมได้มากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดสมดุลระหว่างตลาดกับสังคมเพื่อจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปสู่สังคมอย่างเหมาะสม โดยสถาบันปกป้องสังคมจะช่วยให้การรวมตัวกันของพลังสังคมเป็นปีกแผ่นและนำไปสู่การตั้งมั่นของกลไกทางสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เพื่อไม่ให้พลังปกป้องสังคมก่อตัวขึ้นเพียงชั่วคราวและสลายตัวไปเมื่อตลาดเกิดการผูกกร่อน ซึ่งการกลับมามีบทบาทของตลาดอาจทำให้พลังปกป้องสังคมอ่อนแอและสูญเสียอำนาจต่อรองได้ ดังนั้นรัฐและชนชั้นต่างๆ จะต้องร่วมมือกันเพื่อก่อตั้งสถาบันที่คอยพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคมเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับระบบตลาด จนนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขในเชิงสังคม เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำหนดค่าแรงที่เป็นธรรม การผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานและอื่นๆ

การสร้างสถาบันปกป้องสังคมคือการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาระบบการจัดการที่ช่วยชดเชยผลกระทบที่เกิดจากการทำงานของกลไกตลาดและเพื่อป้องกันความไม่พอใจของสังคม ภายใต้ข้อเสนอนี้ตลาดยังสามารถทำงานต่อไปได้ ทว่าตลาดจะต้องถูกควบคุมโดยสถาบันสังคมเพื่อไม่ให้ก้าวล่วงเข้ามาทำลายสังคมในภายหลัง ข้อเสนอจะช่วยให้เกิดสมดุลในการสะสมทุนและการกระจายทุนในรูปแบบต่างๆ ผ่านสถาบันปกป้องสังคมดังกล่าว

ในการต่อยอดทฤษฎีกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเพื่อสร้างพลังปกป้องสังคมของโปลานยีผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาตัวแบบของรัฐสวัสดิการในต่างประเทศและนำแนวคิดอื่นๆ มาอธิบายเพิ่มเติมเพื่อเชื่อมโยงทฤษฎีสู่บริบทจริง จากนั้นจึงจะตั้งการวิเคราะห์หลังสู่บริบทของระบบหลักประกันสุขภาพของไทยในลำดับต่อไปได้ เนื่องจากกรณีศึกษาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยยังไม่เพียงพอในการนำไปสู่ นโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างรอบด้าน ซึ่งข้อจำกัดในส่วนนี้จะทำให้การวิเคราะห์นโยบายของประเทศไทยไม่มีน้ำหนักในการอธิบายบริบทที่เอื้อต่อการถือกำเนิดของนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและอาจทำให้การวิเคราะห์ของไทยไม่เพียงพอที่จะอธิบายถึงวิธีการในการสร้างพลังปกป้องสังคมที่ทรงพลังเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้าน

กับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดรวมถึงไม่สามารถวิเคราะห์ลงไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมในเชิงลึกอย่างถึงรากถึงโคนได้

ดังนั้นผู้วิจัยได้นำข้อเสนอของโปลานยีเกี่ยวกับการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจไปผนวกกับทฤษฎีการผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของ อีสปริง แอนเดอร์เซนและทฤษฎีสติทางสังคมของ ที.เอช. มาร์แชลล์ เพื่อสร้างตัวแบบการวิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนเพื่ออาศัยบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายใต้รัฐสวัสดิการของสวีเดนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาอธิบายผ่านกรอบทฤษฎีหลักคือทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยีที่ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เพื่อทำให้น้ำหนักของการอธิบายบริบทที่สังคมหรือรัฐเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นผ่านการวิเคราะห์ตัวแบบรัฐสวัสดิการ โดยการศึกษาแนวทางที่ประเทศสวีเดนเคยนำมาใช้ในการต่อต้านพลังของตลาดผ่านสถาบันรัฐสวัสดิการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นบริบทที่พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีความใกล้เคียงกับทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของโปลานยีที่เอื้อต่อการถือกำเนิดของนโยบายสังคมในด้านต่างๆ ที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างรอบด้านซึ่งสามารถช่วยให้แรงงานในประเทศสวีเดนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอันจะกลายเป็นปัจจัยที่ช่วยให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมได้มากขึ้น ซึ่งการวิเคราะห์นี้จะเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีและทางหลักฐานเชิงปฏิบัติที่สำคัญสำหรับการสร้างตัวแบบเพื่อวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยในบทที่ต่อไป โดยหลังจากที่ทำการศึกษาระบบรัฐสวัสดิการในบทที่สามจะทำให้เข้าใจว่าสวัสดิการในด้านต่างๆนั้นส่งผลต่อความเป็นสินค้าของแรงงานอย่างไร จากนั้นจึงจะสามารถวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยได้ว่ามีความสอดคล้อง ชัดแจ้ง หรือแตกต่างจากระบบรัฐสวัสดิการอย่างไร ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยสามารถลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าได้หรือไม่ หากช่วยได้จะช่วยได้มากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐในการรักษากระบวนการสะสมทุนด้วยการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากระบบตลาด (จักรี ไชยพินิจ, 2553) และนโยบายที่ช่วยปกป้องแรงงานในกรณีของประเทศไทย ซึ่งการศึกษาระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนในบทที่สามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สร้างตัวแบบการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพของไทยในบทที่สี่ที่จะช่วยให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุมและมีน้ำหนักในการศึกษาบริบทของไทยมากขึ้น

บทที่ 3

ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดน

ในบทที่สองผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าและนำเสนอถึงกระบวนการทัศน์หลักระหว่างคาร์ล มาร์กซ์กับคาร์ล โปปลานยี รวมถึงการนำแนวคิดการคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) ของคาร์ล โปปลานยีมาประสานเข้ากับแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของ อีสปริง แอนเดอร์เซน และสิทธิทางสังคมของมาร์แชลล์ เพื่อนำมาเป็นกรอบวิเคราะห์หลักของวิทยานิพนธ์ในการศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ รวมถึงปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศสวีเดนเพื่อมุ่งศึกษาแนวทางในการคลี่คลายปัญหาที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านการศึกษาปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนระหว่าง ค.ศ. 1950-1980 หลังจากที่ได้ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมผ่านรูปแบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนแล้วจากนั้นจึงจะสามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยในลำดับต่อไป

ในบทนี้ผู้วิจัยแบ่งการวิเคราะห์บริบทสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสวีเดนออกเป็น 4 ยุค ได้แก่

1. ยุคเศรษฐกิจในกำกับของสังคมภายใต้สังคมเกษตรกรรม (ก่อนปลายศตวรรษที่ 19)
2. ยุคที่เศรษฐกิจหลุดจากการกำกับของสังคมภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (ค.ศ. 1870-1930; อยู่ในช่วงยุคทองทางเศรษฐกิจ)
3. ยุคเศรษฐกิจในกำกับของสังคมภายใต้รัฐสวัสดิการ (ค.ศ. 1950-1980; อยู่ในช่วงยุคทองทางเศรษฐกิจ)
4. ยุครัฐสวัสดิการภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (ค.ศ. 1990-ปัจจุบัน)

ผู้วิจัยจะใช้ทฤษฎีของคาร์ล โปปลานยีในการวิเคราะห์บริบททางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศสวีเดนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการทางสังคมที่เปลี่ยนผ่านจากยุคเกษตรกรรมเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม และการเติบโตของเศรษฐกิจระหว่าง ค.ศ. 1870-1970 เพื่อตั้งลงสู่การวิเคราะห์

สถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและองค์กรภายใต้รัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในช่วงเวลานี้ผู้วิจัยจะใช้ทฤษฎีของคาร์ล โปลานยีและอีสปริง แอนเดอร์เซน ในการวิเคราะห์บริบทของประเทศสวีเดนร่วมกัน ด้วยการศึกษถึงการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเข้าสู่ยุคของรัฐสวัสดิการ เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าภายใต้รัฐสวัสดิการ อันจะเป็นแนวทางเพื่อวิเคราะห์ถึงทางเลือกเพื่อหาทางออกจากปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

เนื้อหาในบทนี้ประกอบไปด้วยสามส่วน คือ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (Historical Development) ระบบสวัสดิการสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Swedish embedded liberalism) และบทวิเคราะห์เชิงทฤษฎีรวมถึงข้อถกเถียงต่างๆเกี่ยวกับระบบรัฐสวัสดิการ (Critical and Analysis)

3.1 ที่มาและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสวีเดน

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ อันเนื่องมาจากการมีชาติพันธุ์และวัฒนธรรมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับสูง (ethnic and cultural homogeneity) การมีพื้นที่ตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของทวีปยุโรปและไม่มีอาณานิคมเป็นของตนเองนั้นทำให้ประวัติศาสตร์ของการอพยพและจำนวนคนกลุ่มน้อยไม่ได้มีบทบาทเด่นชัด นอกจากนี้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าชาติสวีเดนมีความสัมพันธ์กับชาติเยอรมันมาหลายร้อยปี ทำให้รากฐานทางสังคมของสวีเดนเป็นรากฐานของสังคมที่มีความเท่าเทียม (egalitarianism) เช่น การมีสถานะที่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นสูง (blue collar workers) ชนชั้นแรงงาน (white collar workers) และข้าราชการของรัฐ (civil servants) ซึ่งรากฐานนี้ถือกำเนิดมาจากวัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบเยอรมันดั้งเดิม (Old Germanic ways of life) ที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของชาวสวีเดนและประชาชนในแถบสแกนดิเนเวีย สังคมสวีเดนจึงเป็นสังคมที่ต้องการความเท่าเทียมมากกว่าสังคมอื่นๆ นอกจากนี้ความรักสันติและการค้าเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การต่อสู้ทางชนชั้นไม่รุนแรงเหมือนประเทศภายนอก วัฒนธรรมแห่งการเคารพกันและกันและเป้าหมายในการสร้างสังคมแบบไม่มีชนชั้นเกิดจากคุณลักษณะแบบมีเหตุผลและพอประมาณอันเป็นอุปนิสัยธรรมชาติของชาวนอร์ดิก (Nordic mediocrity) ดังนั้นความมีเหตุผลจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากระบบรัฐสวัสดิการ หากแต่เป็นความกระตือรือร้นของผู้คนที่ต้องการให้สังคมมีความเท่าเทียมกัน (passion for equality) จนกลายเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นลักษณะเฉพาะทางสังคมที่ดำรงอยู่ก่อนที่รัฐสวัสดิการ

จะถือกำเนิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าระบบรัฐสวัสดิการไม่ได้เป็นปัจจัยในการสร้างความมุ่งมั่นของประชาชนในการส่งเสริมความเท่าเทียม แต่รัฐสวัสดิการเป็นกระบวนการเชิงสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและองค์กรที่แสดงถึงความพยายามที่จะผลักดันความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ (Espring-Andersen, 1984, อ้างใน Kaufmann, 2013)

3.1.1 สังคมยุคเกษตรกรรมศตวรรษที่ 17-19 ของสวีเดน

การพัฒนาเกษตรกรรมในประเทศสวีเดนมีบทบาทในศตวรรษที่ 17 การแบ่งงานกันทำและการผลิตในภาคเกษตรกรรมที่ยังมีพลังการผลิตต่ำส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่นเพื่อประคับประคองวิถีการผลิตแบบยังชีพและระบบเศรษฐกิจในภาคเกษตรให้อยู่รอด อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้นการเติบโตขึ้นของชนชั้นชาวนามีส่วนอย่างยิ่งต่อการอธิบายการลดบทบาทของระบบศักดินาในภูมิภาคแถบสแกนดิเนเวีย ด้วยเหตุนี้ระบบที่อำนาจถูกกลดหล่นลงมาตามโครงสร้างสังคมแบบดั้งเดิมจึงไม่ปรากฏในสวีเดน (absence of a feudal era) นับตั้งแต่ ค.ศ. 1668 เนื่องจากในเวลานั้นภาคเกษตรกรรมถูกควบคุมโดยชนชั้นชาวนาอิสระ (free peasantry) ที่เติบโตขึ้นหลังจากมีการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมและความเข้มแข็งของชาวนาอิสระจึงเป็นลักษณะสำคัญของภูมิภาคในแถบสแกนดิเนเวียที่ทำให้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างจากภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศยุโรปภายนอก ชนชั้นชาวนาถูกมองว่าเป็นฐานันดรที่ถูกแยกออกจากชนชั้นสูงในสังคม เนื่องจากชาวนาเป็นชนชั้นที่มีความเข้มแข็งและสามารถส่งตัวแทนเข้าไปมีอำนาจในรัฐสภาทำให้ชาวนามีอำนาจและสิทธิในการบริหารจัดการภาษีของประเทศ (Kaufmann, 2013) ด้วยเหตุนี้ชนชั้นชาวนาจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างระบบรัฐสวัสดิการในภูมิภาคแถบสแกนดิเนเวียรวมถึงเป็นปัจจัยในการสร้างอำนาจเจรจากับรัฐและนายทุนในศตวรรษที่ 20

ก่อนศตวรรษที่ 19 ระบบเศรษฐกิจของสวีเดนยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคม (social embeddedness) สืบเนื่องจากในอดีตเศรษฐกิจในสังคมเกษตรกรรมได้ทำหน้าที่จัดสรรที่ดินและแรงงานให้แก่สมาชิกในสังคม พร้อมทั้งรับประกันการเข้าถึงทรัพยากรในลักษณะสิทธิทางสังคม ซึ่งในช่วงนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของสวีเดนคือรูปแบบครัวเรือน (householding) ก่อนที่สังคมสวีเดนจะเข้าสู่ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมครัวเรือน

เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในเวลานั้นครัวเรือนมีปัจจัยการผลิต (capital production) ที่สำคัญคือที่ดิน ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดจากการนำแรงงานเข้าไปทำงานในภาคเกษตรกรรมเพื่อสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจและนำผลผลิตมาแบ่งปันให้กับสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือนอย่างทั่วถึง ภายใต้สังคมเกษตรกรรมครัวเรือนแต่ละครัวเรือนจะคอยดูแลเด็กและคนชราเพื่อให้ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานทำกิจกรรมการผลิตในภาคเกษตรและกิจการอื่นๆได้อย่างเต็มที่เพื่อใช้บริโภคภายในครัวเรือน โดยทักษะด้านการผลิตในระบบเกษตรกรรมจะถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง การผลิตในครัวเรือนจึงกลายเป็นลักษณะสำคัญที่บ่งบอกถึงวิถีชีวิตผ่านการช่วยเหลือของครอบครัว รวมถึงอิทธิพลจากเจ้าที่ดินที่คอยดูแลสมาชิกภายใต้การกำกับของตนเอง ความสัมพันธ์เช่นนี้จึงเป็นภาพสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจในกำกับของสังคมผ่านความสัมพันธ์แบบครัวเรือน และรูปแบบการกระจายถ่ายโอนทรัพยากรจากส่วนกลาง(redistribution) อันเกิดจากการที่รัฐเก็บภาษีจากชนชั้นชาวนาและชนชั้นพ่อค้าเพื่อนำมาจัดสรรบริการต่างๆ ภายในสังคม

แม้ว่าในช่วงเวลานั้นสวีเดนจะเป็นประเทศที่ยากจนอันดับต้นๆของทวีปยุโรป อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินและการก่อตัวของชนชั้นชาวนาอิสระเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การพลิกฟื้นที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในเชิงพาณิชย์ การผลิตสินค้าในภาคเกษตรกรรมจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาเศรษฐกิจรวมถึงการทำการค้ากับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะการค้ากับชาวเยอรมันที่นำมาสู่จุดพลิกผันในการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19

ภายใต้โครงสร้างทางสังคมแบบเกษตรกรรมของสวีเดนทำให้อำนาจถูกกระจายไปสู่ชาวนา นอกจากนี้การผลิตในภาคเกษตรกรรมสามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ สำหรับการดำรงชีวิตของแรงงานได้ค่อนข้างดี จะเห็นได้ว่าแรงงานตามเขตชนบทจำนวนมากได้รับการดูแลจากเจ้าที่ดิน ทำให้สวัสดิการในยุคก่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมในสวีเดนไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อชนชั้นชาวนา ชนชั้นแรงงานและชนชั้นกลางในเมืองเหมือนกับความต้องการในด้านสวัสดิการของชนชั้นแรงงานในอังกฤษมากนักเนื่องจากในขณะนั้น (ศตวรรษที่ 18; ค.ศ. 1750-1780) ประเทศอังกฤษเริ่มเข้าสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีการเปลี่ยนระบบการผลิตจากการผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตเพื่อแลกเปลี่ยน ประเทศอังกฤษจึงเป็นประเทศแรกที่เปลี่ยนจากประเทศที่เคยมีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลายซึ่งในกรณีนี้อาจกล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมในยุคก่อนทุนนิยมของโปลานยีที่มี 3 รูปแบบได้แก่ รูปแบบครัวเรือน รูปแบบ

กระจายถ่ายโอนและรูปแบบต่างตอบแทน ให้เหลือเพียงระบบเศรษฐกิจรูปแบบเดียว คือ รูปแบบตลาดเสรี (free market) ด้วยเหตุนี้การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษจึงทำให้ ตลาดแรงงานขยายตัวจากปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ทว่าแรงงานกลับมีชีวิตที่ลำบากอันเนื่องมาจากการถูกกดขี่จากนายทุนอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเมื่อมองมาที่สวีเดนจะพบว่าในเวลาเดียวกันนี้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดยังไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นในสังคมสวีเดนเนื่องจากประเทศสวีเดนพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าประเทศอังกฤษเป็นเวลาเกือบหนึ่งร้อยปี(ค.ศ.1870) ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งสามรูปแบบจึงยังคงดำรงอยู่ในประเทศสวีเดนในช่วงที่อังกฤษเริ่มเข้าสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งสามรูปแบบมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของอังกฤษอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตามในเวลานั้นเยอรมันเป็นรัฐอุตสาหกรรมที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จจึงมีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้น การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วในเยอรมันเป็นแรงจูงใจให้ชนชั้นสูงในสวีเดนต้องการประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมีความพยายามที่จะทำการค้ากับ นายทุนของเยอรมัน โดยรัฐได้ลงทุนจ้างวิศวกรและคนงานก่อสร้างจากเยอรมันเข้ามาทำงานใน โครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ มากขึ้น ต่อมาการหลั่งไหลเข้ามาของกลไกเสรีนิยม เริ่มมีบทบาทอย่างชัดเจนในยุคต้นของศตวรรษที่ 19 โดยจะเห็นได้จากการสร้างโรงสีและ โรงเลื่อยไม้ที่ถือกำเนิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ "Swedish Mill Town" ถูกสร้างขึ้นตามเมืองเล็กๆในชนบท การเติบโตของอุตสาหกรรมไม้ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการพัฒนาระบบขนส่ง ทางรถไฟ และระบบสาธารณูปโภคอื่นๆ ทำให้ภาพของโรงสีและโรงเลื่อยไม้ปรากฏตามจุดต่างๆ มากขึ้น การเติบโตขึ้นของ "Swedish mill town" ที่มีพวกเจ้าของโรงเลื่อย (mill owners) คอยควบคุมชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ส่งผลให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีจากการทำงานให้กับเจ้าที่ดินที่ผันตัวเองมาเป็นเจ้าของโรงเลื่อยไม้ที่กำลังเติบโต รวมถึงกลุ่มชาวนาอิสระที่ผันตัวเองมาเป็นนายทุนผู้ส่งออกผลผลิตทางการเกษตร การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้คนเหล่านี้เป็นผู้ดูแลและจัดสรรสวัสดิการให้กับแรงงานของตนซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันในอดีต

ต่อมาเมื่อโครงสร้างสังคมแบบดั้งเดิมเริ่มพังทลายลงจากกระบวนการทำให้กลายเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ในปลายศตวรรษที่ 19 (ค.ศ. 1870) สวีเดนผลักดันตัวเองขึ้นมาจากสังคมเกษตรกึ่งศักดินามาสู่สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ตามแบบการพัฒนา

อุตสาหกรรมในเยอรมัน ในกรณีนี้อุตสาหกรรมที่ขยายตัวมากขึ้นได้เริ่มเข้ามาแทนพื้นที่เกษตรกรรมทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนประชากร อย่างไรก็ตามแม้สังคมเกษตรกรรมจะเริ่มพังทลายลงแต่แรงงานของสวีเดนจำนวนมากยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าที่ดินจนถึงช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 ทว่าการแพร่กระจายของความยากจนที่มากขึ้นและความต้องการแรงงานที่ลดลงนั้นส่งผลให้อัตราการเกิดอาชญากรรมและการประท้วงทางการเมืองเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันในเวลานั้นรัฐบาลยังไม่มีเครื่องมือในการทำให้เกิดเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจที่ถูกขับเคลื่อนด้วยการลงทุนและการผลิตที่มีความหลากหลายและซับซ้อนได้ ทำให้จาคอบ ลุนด์เดล (Jakob Lundell) นักเศรษฐศาสตร์ในยุคนั้นตีพิมพ์บทความชิ้นหนึ่งเพื่อเสนอบทบาทใหม่ให้กับรัฐบาล ใน ค.ศ. 1843 ลุนด์เดลเสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะราบรื่นและจะสามารถคาดการณ์ทิศทางได้ดีขึ้นหากรัฐบาลจัดสรรบริการทางการศึกษาและการจ้างงานเพื่อนำแรงงานเข้าไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโต ลุนด์เดลเชื่อว่าวิธีนี้สามารถทำให้เกิดความเท่าเทียมในการกระจายความมั่งคั่งและลดความตึงเครียดในสังคมลงได้ แนวคิดของลุนด์เดลจึงเป็นข้อเสนอเพื่อที่จะสร้างสถาบันเศรษฐกิจผ่านระบบสวัสดิการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับการพัฒนาสังคม อย่างไรก็ตามในช่วงนั้นนักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากเชื่อในหลักการของตลาดเสรี (laissez faire) ที่ต้องการจำกัดบทบาทของรัฐ ทำให้แนวคิดของลุนด์เดลไม่ได้รับความสนใจและนำไปปรับใช้ในทางการเมืองอย่างที่เราจะเห็น

3.1.2 ยุคพัฒนาอุตสาหกรรม ค.ศ. 1870-1920 ของสวีเดน

การหลั่งไหลเข้ามาของกลไกเสรีนิยมทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมในสวีเดนดำเนินไปอย่างรวดเร็วโดยนับตั้งแต่ ค.ศ. 1870 เป็นต้นมา มีการสร้างทางรถไฟ ระบบคมนาคมทั้งทางบก ทางเรือ และท่าเรือจำนวนมากเพื่อส่งออกไม้ ถ่านหินและวัตถุดิบอื่นๆที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่การค้าระหว่างประเทศของสวีเดนพัฒนาอย่างเต็มที่ใน ค.ศ. 1890 กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างเข้มข้นทำให้สวีเดนกลายเป็นประเทศที่มีฐานการผลิตขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในแถบสแกนดิเนเวียอันเป็นผลมาจากการเติบโตของตลาดแรงงาน การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ รวมถึงระบบการผลิตแบบฟอร์ด (Fordism) ที่ส่งผลให้สวีเดนกลายเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมของยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยก่อให้เกิดยุคทองทางเศรษฐกิจระหว่าง ค.ศ. 1870-1970 (Kaufmann, 2013) ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลาเกือบหนึ่งร้อยปีจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาสังคมในศตวรรษที่ 20

อย่างไรก็ตามการเร่งความเร็วในการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้นำมาสู่ปรากฏการณ์สำคัญของทุกประเทศ รวมถึงสวีเดนนั่นคือ ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ในช่วงนี้แม้การเติบโตและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมตามภูมิภาคต่างๆ จะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการที่แรงงานในภาคเกษตรกรรมถูกทำให้กลายเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมตามโรงงานได้นำมาสู่สถานะความแปลกแยกของแรงงาน เนื่องจากแรงงานถูกบังคับให้ขายกำลังแรงงานเพื่อดำรงชีวิต ไม่ต่างจากแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ นอกจากนี้การเติบโตของอุตสาหกรรมหลากหลายประเภทส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของสวีเดนเริ่มแยกออกจากสถาบันทางสังคมและวัฒนธรรม (economic disembedded in society) การปฏิวัติอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1870 ในสวีเดนจึงนำมาสู่การก่อตัวของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งเป็นรูปแบบที่คล้ายกับระบบเศรษฐกิจในอังกฤษ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสวีเดนในเวลานั้นนำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อปฏิรูปกฎหมายแรงงานเพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป โดยมีการผลักดันจากพรรคการเมืองและองค์กรแรงงาน การผลักดันกฎหมายเพื่อปกป้องแรงงานกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) ที่ก่อตัวขึ้นในสวีเดนเพื่อชดเชยผลกระทบทางสังคม

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการเข้าสู่ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมในสวีเดนกับการเข้าสู่ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมในอังกฤษมีความแตกต่างกัน กล่าวคือการเข้าสู่ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมในสวีเดนมีการบรรเทาผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานและพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นล่าง ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของสังคมสวีเดนที่พัฒนามาจากสังคมเกษตรกรรมแบบชวานา โดยชวานาในสวีเดนมีการจัดตั้งเป็นองค์กรทางชนชั้นที่เข้มแข็งที่ทำให้รากฐานของความเท่าเทียมทางสังคมของสวีเดนดำรงอยู่นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยจะเห็นได้ว่าความเข้มแข็งขององค์กรแรงงานและพรรคการเมืองชวานาที่ร่วมกันเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคมปรากฏและดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง รูปแบบนี้จึงเป็นหนึ่งในรูปแบบของการคุ้มครองตัวเองของสังคมโดยชนชั้นต่างๆ ที่ร่วมมือกันในการต่อต้านอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อลดผลกระทบจากการทำให้ที่ดิน แรงงานและเงินกลายเป็นสินค้า ซึ่งเนื้อหาในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงพลังปกป้องสังคมที่สำคัญของสวีเดนเพื่อนำมาเชื่อมโยงกับทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลาน

ยี่ โดยจะวิเคราะห์บริบทสังคมของสวีเดนในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 และช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีนี้อย่างไร

3.2 การคุ้มครองตัวเองของสังคมเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในสวีเดน

ตามที่ปรากฏในงานของโปลานยีหลังสังคมที่มีบทบาทหลักในการรวมตัวเป็นพลังปกป้องสังคม ได้แก่ กลุ่มชาวนาและเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด พลังอีกส่วนหนึ่งเกิดจากชนชั้นเจ้าของที่ดินซึ่งกำลังจะสูญเสียอิทธิพลทางการเมืองจากการขึ้นมาใช้อำนาจของกลุ่มชนชั้นกลางใหม่ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากพลังตลาด ดังนั้นพลังทางสังคมที่ได้รับผลกระทบจากตลาดได้มารวมตัวกันเพื่อสร้างกลไกในการป้องกันตนเองผ่านการผลักดันร่างกฎหมายในด้านต่างๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ การเรียกร้องสวัสดิการ ตลอดจนการสร้างมาตรการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น (Polanyi, 1957a, อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553)

แนวคิดของโปลานยีดังกล่าวสามารถนำมาวิเคราะห์พลังปกป้องสังคมในสวีเดนในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งองค์กรแรงงานและพรรคการเมืองเพื่อปรับปรุงกฎหมายแรงงานและการปฏิรูปสังคมเพื่อลดผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยใน ค.ศ. 1889 เกิดการก่อตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มชาวนาซึ่งต่อมาในระยะหลังพรรคชาวนาเปลี่ยนชื่อมาเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat party)⁸

⁸ ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศสวีเดนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพรรคที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองและทรงอำนาจมากที่สุด โดยในทศวรรษ 1930 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเปลี่ยนจากพรรคที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานกลายเป็นพรรคของชาวนสวีเดนทุกคนไม่ว่าจะเป็นชนชั้นกลาง หรือแม้แต่ชนชั้นนำตลอดจนนายทุนในภาคธุรกิจเอกชน โดยก่อนที่จะได้รับชัยชนะและจัดตั้งรัฐบาลใน ค.ศ. 1932 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเคยมีอำนาจในรัฐสภาหลายครั้ง เช่น ระหว่าง ค.ศ. 1917-1920 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคเสรีนิยมโดยขณะนั้นมี Hjalmar Branting ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีบทบาทระหว่าง ค.ศ. 1921-1923 และ ค.ศ. 1924-1926 อีกด้วย หัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและขบวนการแรงงาน (National Labor Federation) เป็นพันธมิตรที่มีความใกล้ชิดกัน โดยตกลงเห็นชอบกับแนวคิดมาร์กซิสม์เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งระหว่างชนชั้นภายใต้ระบบทุนนิยม แม้ว่าพรรคสังคมนิยมจะก่อตั้งใน ค.ศ. 1921 ทว่าพรรคสังคมนิยมไม่ได้รับความนิยมจากชนชั้นแรงงานเหมือนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยที่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับขบวนการแรงงานมากกว่า (Kaufmann, 2013)

ต่อมาใน ค.ศ. 1898 แรงงานกลุ่มต่างๆได้รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งขบวนการแรงงานแห่งชาติ (A Union Umbrella Organization; LO) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนายทุน มีการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่เรียกว่า "collective bargaining agreement" หรือข้อตกลงว่าด้วยการเจรจาต่อรองร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ข้อตกลงร่วมกันของทั้งสองฝ่ายเซ็นลงนามใน ค.ศ. 1905 ซึ่งข้อตกลงนี้มีความสำคัญต่อการร่างกฎหมายแรงงานสมัยใหม่มาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Kaufmann, 2013) ข้อตกลงร่วมกันส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานในด้านค่าแรง (wage) ชั่วโมงการทำงาน (working time) และเงื่อนไขในการทำงานอื่นๆ (working conditions) ที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น หลักการสร้างข้อตกลงร่วมกันคือการที่ฝ่ายแรงงานสามารถเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างในตลาดแรงงานโดยที่ไม่ต้องผ่านระบบการเมือง (Kokko & Tingvall, 2007) อย่างไรก็ตามเมื่อแรงงานก่อตั้งองค์กรของตนเองเพื่อต่อสู้กับอำนาจของกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมได้สำเร็จ ฝ่ายนายจ้างได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์นายจ้างขึ้นใน ค.ศ. 1902 (Central Federation; SAF) เพื่อคานอำนาจกับสหภาพแรงงานเช่นเดียวกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อสังคมสร้างพลังปกป้องสังคมขึ้นเพื่อต่อต้านอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ระบบตลาดที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มนายทุนก็สร้างพลังเคลื่อนไหวต่อต้าน (counter double movement) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเช่นกัน ดังนั้นจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้างในช่วงแรกๆเกิดความขัดแย้งอยู่บ่อยครั้ง

การจัดตั้งขบวนการแรงงานทำให้การเรียกร้องสวัสดิการของชนชั้นแรงงานปรากฏขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1900 เป็นต้นมาและมีการเรียกร้องอย่างจริงจังในทศวรรษ 1930 โดยในระยะแรกมีการร่างกฎหมายแรงงานหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับระบบบำนาญแบบถ้วน

หน้าใน ค.ศ.1913⁹ กฎหมายเกี่ยวกับการประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน ค.ศ. 1916 และกฎหมายการประกันสุขภาพทั่วไป เป็นต้น การผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้ในเวลา นั้นสัดส่วนการเข้าถึงสวัสดิการของชาวสวีเดนและสัดส่วนของการขยายตัวของอุตสาหกรรมในปลายศตวรรษที่ 19 มีสูงกว่าประเทศอื่นๆในทวีปยุโรป โดยการผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ ค.ศ. 1870 ถึงทศวรรษ 1920 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ดำเนินไปตามระบบสวัสดิการสังคมของประเทศเยอรมันที่อยู่ภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและระบบการผลิตแบบฟอร์ด (Valocchi, 1992)

อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองตัวเองของสังคมในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 คือการที่แรงงานไม่มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายด้วยตัวเองเนื่องจากสิทธิในการเลือกตั้งยังถูกจำกัดไว้สำหรับชนชั้นปกครอง โดยในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 มีประชาชนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการเลือกตั้งในระดับชาติโดยผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นสูง ขณะที่ผู้หญิงยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งใดๆ การไม่ได้รับสิทธิให้เลือกตั้งส่งผลให้สภาพแรงงานไม่สามารถส่งตัวแทนเข้าไปรักษาผลประโยชน์ในพื้นที่ทางการเมืองได้ จึงทำให้การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสวัสดิการแรงงานในช่วงต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถเอาชนะพลังของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้เท่าที่ควร กระทั่งการเรียกร้องให้เกิดการเลือกตั้งถ้วนหน้าบรรลุผลสำเร็จจึงทำให้ให้ชนชั้นแรงงานเข้าไปมีอำนาจในรัฐสภาได้เท่าเทียมกับชนชั้นปกครอง โดยผู้ชายมีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ค.ศ. 1909 ในขณะที่ผู้หญิงมีสิทธิในการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1919 การมีสิทธิในการเลือกตั้งสามารถเปลี่ยนรูปแบบการต่อสู้

⁹ ระบบบำนาญแบบถ้วนหน้า (universal pension system) เป็นกฎหมายต้นแบบที่จัดสรรเงินบำนาญให้กับคนชราในประเทศสวีเดนทุกคนเป็นครั้งแรก กฎหมายฉบับนี้เกิดจากการเรียกร้องของชนชั้นกลางในชนบทหรือชาวนาในช่วงต้นของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ใช้อำนาจทางการเมืองผ่านระบบกฎหมายของรัฐสภา (Swedish legislative system; Riksdag) เพื่อต่อต้านและยับยั้งกฎหมายทุกฉบับที่เก็บภาษีจากชาวนา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลขยายระบบบำนาญให้ครอบคลุมชนชั้นชาวนา เนื่องจากในเวลานั้นระบบประกันสังคมเป็นระบบที่ให้ประโยชน์เฉพาะชนชั้นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมผ่านความช่วยเหลือของนายจ้าง อย่างไรก็ตามชนชั้นชาวนาที่มีส่วนในการเสียภาษีกลับไม่ได้รับสวัสดิการในระบบบำนาญ หลังผ่านการเจรจาและการต่อสู้เป็นเวลาหลายปีในที่สุดกฎหมายบำนาญได้ผ่านมติของรัฐสภาใน ค.ศ. 1913 ทำให้สิทธิประโยชน์ต่างๆถูกขยายไปยังพลเมืองทุกคนรวมถึงชาวนา กฎหมายนี้ช่วยให้ทุกคนที่อยู่ในวัยชรามีโอกาสในการได้รับสวัสดิการในรูปแบบเงินบำนาญอย่างไม่มีเงื่อนไข ด้วยเหตุนี้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นก้าวสำคัญของสวีเดนในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แม้ว่าในช่วงแรกเงินบำนาญที่ประชาชนได้รับจะมีจำนวนน้อยแต่ความสำคัญในเชิงหลักการที่ให้คนชราทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการบำนาญกลายเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนารัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Valocchi, 1992)

ของแรงงานในอดีตจากการเรียกร้องสวัสดิการผ่านองค์กรแรงงานมาสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางการเมืองและการจัดสรรทรัพยากรที่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานและชนชั้นชานาได้มากขึ้น

การจัดตั้งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและองค์กรแรงงาน รวมถึงการเรียกร้องสิทธิการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 จึงเป็นการสร้างอำนาจเคลื่อนไหวต่อต้านการระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในช่วงนั้น ถึงแม้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจะไม่ได้รับการเลือกตั้งในระยะต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ลัทธิเสรีนิยมยังมีบทบาทนำ ทว่าพลังเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคมของชนชั้นชานา สหภาพแรงงาน รวมถึงพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ทำให้กระบวนการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการพัฒนาระบบสวัสดิการในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 แม้ว่าการเรียกร้องสวัสดิการของชนชั้นแรงงานอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะปกป้องสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างรอบด้าน ทว่าการเรียกร้องสิทธิทางสังคมและการผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานในแต่ละด้านถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคมตามข้อเสนอที่โปลานยีได้อธิบายเอาไว้ในงานชิ้นสำคัญของเขา

นอกจากนี้ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแนวคิดของชนชั้นนายทุนจนนำมาสู่วิธีการในการสะสมทุนแบบผ่อนปรนกับชนชั้นแรงงานหรือต้นแบบของการสร้างความสมานฉันท์ทางเศรษฐกิจ (solidarity economy) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 คือการเติบโตของลัทธิสังคมนิยมของมาร์กซ์ ย้อนกลับไปในศตวรรษที่ 19 คาร์ล มาร์กซ์และเฟรดริค เอ็งเงิลส์ (Karl Marx and Friedrich Engels) ได้เขียนหนังสือ “The Communist Manifesto” อันโด่งดังโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชนชั้นแรงงานรวมตัวกันเพื่อปฏิวัติโค่นล้มระบบทุนนิยมจนทำให้แนวคิดสังคมนิยมเติบโตขึ้นในทวีปยุโรป ขณะที่เหตุการณ์ปฏิวัติเข้าสู่ระบบสังคมนิยมของสหภาพโซเวียต ค.ศ. 1917 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้นายทุนในสวีเดนหันกลับต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมในเวลานั้น โดยเกรงว่าแนวคิดสังคมนิยมที่เป็นภัยคุกคามต่อระบบทุนนิยมจะนำมาสู่ปัญหาและสร้างความยุ่งยากให้กับบรรดานายทุน

ดังนั้นความหวั่นกลัวต่อลัทธิสังคมนิยมจึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายสังคมนิยมประชาธิปไตยในสวีเดนซึ่งส่งผลให้การเคลื่อนย้ายระบบเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างราบรื่นและไม่ค่อยพบความขัดแย้งหรือแรงต่อต้านจากชนชั้นแรงงานมากนัก เนื่องจากชนชั้นนายทุน

ยอมผ่อนปรนต่อข้อเรียกร้องต่างๆของขบวนการแรงงาน ภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตั้งระบบสวัสดิการสังคมและกฎหมายแรงงานฉบับใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรเทาความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับแรงงาน (Kaufmann, 2013) และเพื่อลดบทบาทของลัทธิสังคมนิยม ในกรณีนี้อธิบายได้ว่าภัยคุกคามจากแนวคิดสังคมนิยมกับปัญหาขาดแคลนแรงงานในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 เป็นตัวบังคับให้นายทุนหันมาสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานด้วยการดูแลสวัสดิการด้านที่พักอาศัยและสวัสดิการในด้านต่างๆ ภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมของมาร์กซ์จึงเป็นพลังเคลื่อนไหวต่อต้านระบบทุนนิยมในเวลานั้นที่ช่วยเร่งความร่วมมือ (class collaboration) ระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้างในทศวรรษ 1930 อย่างเป็นระบบโดยกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างพลังปกป้องสังคมร่วมกันระหว่าง รัฐ ทุน และแรงงาน หรือแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบไตรภาคี (tripartism welfare state) เพื่อช่วยคลี่คลายความขัดแย้งทางชนชั้นในระบบทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในเวลานั้นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายสังคมที่ช่วยปกป้องแรงงานจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดของนโยบายดังกล่าวในส่วนต่อไป

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางสังคมในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 ให้นำหนักไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการปฏิรูปสังคมเนื่องจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 นายทุนใช้ระบบการผลิตแบบฟอร์ดเพื่อสร้างฐานอุตสาหกรรมที่เข้มแข็งและพัฒนาการลงทุนอย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรแรงงาน พรรคการเมืองของกลุ่มชาวนา การปฏิรูปกฎหมายและนโยบายทางสังคมในสวีเดนมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมในระยะต้นถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อใช้สร้างแรงจูงใจให้แรงงานไม่หันไปฝึกฝนกับลัทธิสังคมนิยมและเพื่อป้องกันการอพยพของแรงงานไปประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ระบบสวัสดิการระยะต้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคมได้ อย่างไรก็ตามบริบทในช่วงนี้กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนพลังปกป้องสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองอันเป็นบริบทที่เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมตามข้อเสนอของโปลานยี ทำให้รัฐสวัสดิการเป็นผลผลิต (by product) ของความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงาน การเติบโตของแนวคิดสังคมนิยม การเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมเทคโนโลยีและการค้า รวมถึงการเรียกร้องมาตรการคุ้มครองแรงงาน การไม่เข้าร่วมสงครามโลก

ครั้งที่หนึ่งและสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁰ เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 1931 และการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากชนชั้นชาวนาหรือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองจึงมีความเชื่อมโยงกันโดยช่วยให้แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรัฐสวัสดิการเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบผ่านความเห็นชอบจากชนชั้นต่างๆในสังคม เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยไม่มีอุปสรรคจากภายในมาเป็นตัวขัดขวางกระบวนการสะสมทุน

3.2.1 พลังปกป้องสังคมนับตั้งแต่ทศวรรษ 1930-1980 ภายใต้แนวคิด “Swedish embedded liberalism”

ในทศวรรษ 1920 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (Great Depression) ที่นำไปสู่ปัญหาการว่างงานทั่วยุโรปและอเมริกา วิกฤตการณ์ครั้งนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรแรงงาน ความไม่พอใจขององค์กรแรงงานที่มีต่อความไม่ยืดหยุ่นของระบบค่าจ้างรวมถึงปัญหาการว่างงานส่งผลให้กระบวนการผลิตไม่สามารถไปถึงจุดดุลยภาพได้ ดังนั้นหลายฝ่ายเห็นว่าในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหากสังคมปราศจากกลไกกลางในการจัดการที่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมหยุดชะงักจากกระแสต่อต้านขององค์กรแรงงาน ความต้องการแรงงานหรืออุปสงค์ต่อแรงงานที่ลดลง ไปจนถึงการประท้วงทางการเมืองอันเป็นผลจากความไม่พอใจของสังคม เป็นต้น (Block and Somers, 1984, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) โดยเหตุการณ์ที่เป็นรูปธรรมของความไม่พอใจในสวีเดนคือเหตุการณ์ความรุนแรงที่กองทัพเป็นฝ่ายยิงแรงงานที่กำลังเดินขบวนประท้วงในหมู่บ้าน Adalen ใน ค.ศ. 1931 จนทำให้มีแรงงานเสียชีวิตจำนวน 5 คน เหตุการณ์นี้เป็นตัวจุดชนวนในการสร้างความเข้มแข็งให้กับการเคลื่อนไหวของแรงงานไปทั่วประเทศและเป็นปัจจัยที่ทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยชนะการ

¹⁰ การวางตัวเป็นกลางในช่วงสงครามของสวีเดนสามารถป้องกันความตึงเครียดจากสภาวะสงครามและการตกต่ำของเศรษฐกิจได้เป็นอย่างมาก ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งของการเมืองระหว่างประเทศ การวางตัวเป็นกลางขณะเกิดสงครามเป็นรูปแบบในการรักษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ทำให้สวีเดนได้รับประโยชน์อย่างใหญ่หลวงจากการทำสงครามของประเทศมหาอำนาจ แม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆจะเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจระงับการส่งออกความสัมพันธ์ทางการค้ากับทุกประเทศ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่เพิ่งถือกำเนิดขึ้นมาเพียง 40 ปีก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 70 ปีก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 การไม่เข้าร่วมสงครามจึงทำให้สวีเดนได้เปรียบประเทศอื่นๆในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างระบบรัฐสวัสดิการในเวลาต่อมา

เลือกตั้งใน ค.ศ. 1932 โดยเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจขนานใหญ่เพื่อบรรเทาผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและเพื่อลดความไม่พอใจขององค์กรแรงงาน วิกฤตการณ์ทางการเมืองของสวีเดนในครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลจากพรรคเสรีนิยมใช้ความรุนแรงจนทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตของประชาชน การเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงานเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงานและปัญหาทางการเมืองจึงไม่เพียงแสดงให้เห็นถึงการต่อต้านพรรคเสรีนิยมของประชาชนเท่านั้นแต่ยังแสดงเป็นนัยถึงการต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอีกด้วย การพังทลายลงของระบบตลาดใน ค.ศ. 1929 กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางการเมืองที่ปูทางไปสู่การคิดค้นทางเลือกใหม่ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในเวลานั้น

โดยหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 มีการหารือกันระหว่างพรรคการเมืองจากฝ่ายเสรีนิยม ฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายสังคมนิยมประชาธิปไตย ร่วมกับองค์กรชาวนา สหภาพแรงงาน และสมาพันธ์นายจ้าง เพื่อหาแนวทางในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่กำลังได้รับความเสียหายจากวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์เมือง ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันคือแนวคิดเกี่ยวกับการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ (Swedish embedded liberalism) ในกรณีนี้เราจะเห็นได้ว่าบริบทที่ให้รัฐกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจหรือบริบทของรัฐสวัสดิการนับตั้งแต่ทศวรรษ 1950-1980 เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาล ชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนที่มีความสอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคม (social re-embeddedness) ของโปลานยี ซึ่งบริบทหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่รัฐสวัสดิการเติบโตขึ้นทำให้แนวทางเกี่ยวกับการขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจปรากฏเป็นรูปธรรม รวมถึงข้อเสนอของโปลานยีที่เสนอว่าควรให้สังคมกลับมาเป็นฝ่ายกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจก่อนหน้านี้ที่ยังมีความคลุมเครือกลับมามีความชัดเจนมากขึ้นผ่านการวิเคราะห์บริบทรัฐสวัสดิการของสวีเดน หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

3.2.2 การขึ้นสู่อำนาจของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและการผลักดันนโยบายทางการเมืองนับตั้งแต่ ค.ศ. 1932-1976

เมื่อพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งผ่านเสียงข้างมากของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1932 ได้ดำเนินนโยบายภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยมเพื่อช่วยรักษาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในการเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1930 การสร้าง

งาน และโครงการทางการเมือง ตลอดจนเงินอุดหนุนของรัฐที่มอบให้กับขบวนการกระจายผ่านเครือข่ายความร่วมมือของภาคเกษตรที่ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลา นั้น พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยกลายเป็นพรรคสายปฏิรูปในช่วงทศวรรษ 1920 โดยพัฒนาการเมืองเชิงสถาบัน (institutionalization) ด้วยการขยายบริการทางสังคมและสวัสดิการต่างๆ ออกไปเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆ กระทั่งสามารถผลักดันระบบสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สำเร็จผ่านการดำเนินนโยบายทางภาษี และนโยบายการจ้างงานเต็มที่ (Valocchi, 1992)

พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพรรคที่สร้างพื้นที่ในการต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (positive sum trade-off) ของกลุ่มต่างๆ ในสวีเดน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม มากกว่าการให้ความสำคัญกับการเสนอทางออกจากราคาของเสียงข้างมากในรัฐสภา วัตถุประสงค์ของการเสนอแนวทางดังกล่าวคือ "นโยบายบ้านมวลชน" (People's home; folkhemmet) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างชุมชนทางการเมืองที่ดึงทุกฝ่ายมาร่วมมือกัน และลดบทบาทของแนวคิดทางการเมืองแบบชนชั้น (class politics) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม

ทั้งนี้แนวคิดทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสังคมที่ไม่มีชนชั้นถูกนำเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1928 ในสวีเดน โดยนายแพร์ อัลบิน แฮนสัน (Per Albin Hansson) ผู้นำพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้พูดต่อหน้าสาธารณะเกี่ยวกับแนวคิด "บ้านมวลชน" ¹¹ โดยเป็นแนวคิดที่มีเป้าหมายเพื่อช่วยขจัดความยากจนให้หมดไปจากประเทศและเพื่อสร้างสังคมที่รัฐประกันความมั่นคงในเชิงเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเพศ ชนชั้น หรือภูมิหลังทางสังคม นายอัลบินกล่าวว่าแนวคิด "บ้านมวลชน" คือการให้ความหมายว่าระบบสังคมนิยมสามารถเกิดขึ้นผ่านการปฏิรูประบบสวัสดิการ (Meidner, 1993) ดังนั้นระบบ

¹¹ ย้อนกลับไปถึงจุดเริ่มต้นของแนวคิดบ้านมวลชนอยู่ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ผู้นำการเคลื่อนไหวท่านหนึ่งชื่อว่า รูดอล์ฟ เจลเลน (Rudolf Kjellén) เป็นคนแรกที่เรียกองค์ประกอบนี้ว่า "บ้านมวลชน" ต่อมาหลังจากที่เยอรมันผู้ริเริ่มนโยบายทางสังคมเป็นฝ่ายแพ้สงคราม ทำให้แนวคิดบ้านมวลชนค่อยๆ ลดบทบาทลงมาจนกระทั่งหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 และใน ค.ศ. 1928 นายอัลบินจึงได้ริเริ่มแนวคิด "บ้านมวลชน" ขึ้นมาอีกครั้ง แม้ว่าในการพูดสุนทรพจน์ของนายอัลบินจะไม่มีใครเอ่ยชื่อของรูดอล์ฟ เจลเลน แต่มีนักการเมืองของสวีเดนหลายคนมองว่าแนวคิดบ้านมวลชนของรูดอล์ฟ เจลเลนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนไม่แพ้กับแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Ljunggren, 1994, p.18-19, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016)

สังคมนิยมในความหมายนี้จึงไม่ได้ทำลายทางเลือกเดิมคือระบบทุนนิยมทว่าเป็นการสร้างทางเลือกใหม่ขึ้นจากทางเลือกเดิมที่มีอยู่

นายอัลบินให้ความหมายของนโยบายบ้านมวลชนว่า "บ้านคือชุมชนที่สมาชิกมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน บ้านที่ดีคือบ้านที่ไม่ต้องกังวลว่าใครจะมีอภิสิทธิ์เหนือใครหรือใครมีอำนาจน้อยกว่าใคร ดังนั้นภายในบ้านไม่ควรเป็นสมรภูมิแห่งการต่อสู้เผด็จศึกกันระหว่างสมาชิกในสังคมแต่ควรจะเป็นปิตุภูมิสำหรับการร่วมมือกันเพื่อพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและเป็นเอกภาพมากขึ้น"¹² ด้วยเหตุนี้ชนชั้นแรงงานจะต้องถูกรวมเข้าสู่กระบวนการพัฒนาประเทศและเป็นส่วนหนึ่งของชาติ (Blyth, 2002)

จากอิทธิพลของแนวคิดบ้านมวลชนทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหันมาวางแผนระบบเศรษฐกิจจากส่วนกลาง (planned economy) มากขึ้น เช่น การให้รัฐเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต รวมถึงให้รัฐมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ แนวคิดบ้านมวลชนคือจุดเริ่มต้นสำคัญของระบบสวัสดิการของสวีเดน (The Swedish Model) หลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยมีรากฐานสำคัญมาจากระบบสวัสดิการของเยอรมันในศตวรรษที่ 19¹³ (Carlson & Hatti, 2016) ช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 เป้าหมายในการรวมชนชั้นแรงงานให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของชาติกลายเป็นการเคลื่อนไหวที่จุดประกายให้กับแนวคิด

¹²...togetherness and common feeling. The good home does not recognize anyone as privileged or misfavoured... in the good home, equality, consideration, cooperation and helpfulness prevail. Applied to the great people's and citizens's home this would mean the breaking down of all social and economic barriers which now divide citizens into rich and poor, the glutted and the destitute, the plunders and the plundered. (Per Albin Hansson, quoted in Tilton, The role of ideology, p.411-412, อ้างใน Blyth, 2002)

¹³ เยอรมันเป็นประเทศแรกที่วางรากฐานของระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสวัสดิการของบิสมาร์ค (Otto von Bismarck; 1815 – 1898) การแก้ปัญหาทางสังคมส่งต่อจากเยอรมันมายังสวีเดนใน ค.ศ. 1870 และมีอิทธิพลต่อสวีเดนจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยที่แนวคิดสังคมนิยมของประเทศเยอรมันถูกนำเข้ามาโดยนักการเมืองเสรีนิยมชาวเยอรมันชื่อว่า ออดอล์ฟ ฮีดิน (Adolf Hedin) ในช่วงเวลาเดียวกันเป็นช่วงที่นักเศรษฐศาสตร์ของสวีเดนได้เข้าไปศึกษาในเยอรมัน ทำให้นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้รับแรงบันดาลใจในการเปลี่ยนแปลงสังคม เช่น Adolph Wagner และ Gustav von Schmoller นอกจากนี้นักคิดชาวสวีเดนหลายท่านที่เดินทางไปศึกษาในอังกฤษยังได้รับอิทธิพลทางแนวคิดในลักษณะเดียวกันจากผู้ที่ก่อตั้งสมาคมสังคมนิยมสายปฏิรูปหรือสมาคมเฟเบียน (Fabian society) โดยมีซิดนีย์และอาบิทรินซ์ เวบบ์ เป็นแกนนำในการก่อตั้งสมาคมดังกล่าว ด้วยเหตุนี้แนวคิดสำคัญภายใต้ลัทธิสังคมนิยมจึงค่อยๆ เติบโตขึ้นในประเทศต่างๆ รวมทั้งสวีเดนในช่วงเวลานั้น

สังคมนิยมในสวีเดน โดยแนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในช่วงทศวรรษ 1930 นโยบายบ้านมวลชนยังไม่ได้เป็นที่รู้จักมากนัก ในทางกลับกันแนวคิดเกี่ยวกับ "ทางสายกลาง" ของสวีเดนกลับมีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักมากกว่า โดยแนวคิดนี้เป็นที่รู้จักของนานาชาติจากหนังสือ "Swedish, The middle way" ที่ถูกเขียนโดยนักหนังสือพิมพ์ชาวอเมริกันชื่อ Marquis Childs ใน ค.ศ. 1936 สารของหนังสือเล่มนี้พยายามอธิบายว่าถึงแม้การปฏิรูปสังคมและสร้างรัฐสวัสดิการจะใช้งบประมาณภาครัฐจำนวนมากอย่างไรก็ตามภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการกลับทำให้ประเทศสวีเดนสามารถรักษาการขยายตัวของเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นทางสายกลางในขณะนั้นจึงมีความหมายว่าประเทศสวีเดนได้ดำเนินนโยบายที่เป็นกลางระหว่างนโยบายที่ส่งเสริมตลาดเสรีและนโยบายที่ส่งเสริมความเท่าเทียมของมนุษย์อย่างได้สัดส่วนกัน (Lundberg, 1985, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016) แม้ทั้งสองระบบจะมีความขัดแย้งกันในเชิงอุดมการณ์แต่ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนกลับสามารถประสานทั้งสองระบบเข้าด้วยกันอย่างได้ดุลยภาพ

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองสวีเดนมีความพร้อมและมีความได้เปรียบในการปฏิรูปสังคมเนื่องมาจากการวางตัวเป็นกลางทางสงคราม แนวคิดบ้านมวลชนปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม คนรุ่นใหม่ นำแนวคิดในทศวรรษ 1930 มาปฏิบัติด้วยการปฏิรูปสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไปจนสามารถเติบโตเป็นระบบรัฐสวัสดิการ (Czech, 2015) นโยบายบ้านมวลชนก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างของการจัดสวัสดิการสังคมที่นำมาสู่ นโยบายสวัสดิการด้านอื่นๆ เช่น นโยบายที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพสำหรับประชาชนและนโยบายที่ส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐานต่างๆ ขณะที่การครองอำนาจทางการเมืองของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยนับตั้งแต่ ค.ศ. 1932-1976 กลายเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของรัฐสวัสดิการอีกด้วย

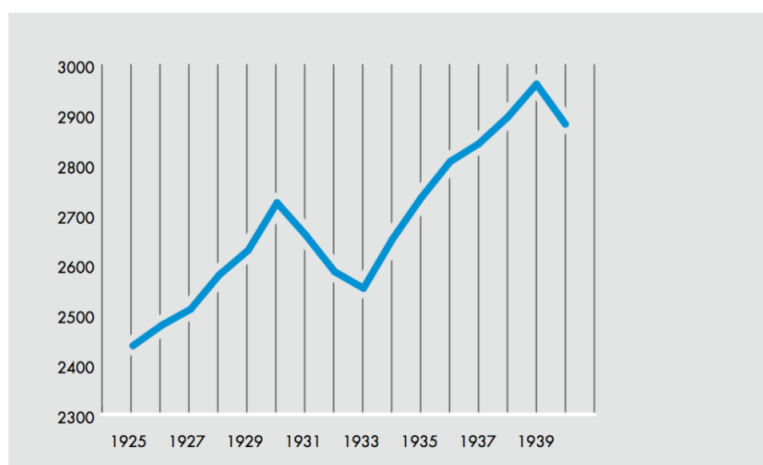
โดยสรุปผลการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสวีเดนพบว่า สังคมเกษตรกรรมแบบชาวนากลายเป็นรากฐานสำคัญในการถือกำเนิดของโครงการบ้านมวลชนและยังเป็นรากฐานในการให้รัฐเข้ามาเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรทางสังคมอย่างเหมาะสม นโยบาย "บ้านมวลชน" เปรียบเสมือนสะพานที่เชื่อมเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางสังคมเข้าด้วยกัน และกลายเป็นอุดมการณ์ที่แข็งแกร่งในการสร้างชุมชนทางการเมือง (political community) เพื่อสร้างสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ในอุดมคติ (modern industrial utopia) ในสวีเดน ดังนั้นระบบรัฐสวัสดิการในฐานะระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดบ้านมวลชน

ที่ว่านี้จึงไม่ได้เกิดจากผลผลิตในช่วงข้ามคืนของความล้มเหลวทางการเมืองแต่เกิดจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนานหลายศตวรรษของสวีเดนที่ไม่มีประเทศใดสามารถเลียนแบบได้¹⁴ (Enzensberger, 1982 อ้างใน Rojas, 2005)

3.2.3 แนวคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเพื่อสร้างสถาบันปกป้องสังคมในรูปแบบรัฐสวัสดิการ

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1931 รัฐบาลจากพรรคเสรีนิยมพยายามที่จะรักษาระบบตลาดเสรีและการค้าระหว่างประเทศเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของสวีเดนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการว่างงาน แนวคิดการให้รัฐเข้าแทรกแซงกลายเป็นทางเลือกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาราคาผลผลิตภาคเกษตรตกต่ำอันเป็นผลมาจากปัญหาการว่างงานที่กำลังขยายตัว

กราฟที่ 3.1 กราฟแสดงอัตราการจ้างงานของสวีเดนก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1929



ที่มา : (Sanandaji, 2011)

ต่อมาใน ค.ศ. 1932 รัฐบาลภายใต้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย มีบทบาทที่โดดเด่นในสองด้าน ด้านแรกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้รับแรงจูงใจจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์ของจอห์น เมนาร์ด เคนส์และเน้นนโยบายทางการคลังเพื่อรักษาอุปสงค์มวลรวมและลดอัตราการว่างงาน โครงการการเพิ่มการจ้างงานของรัฐถูกจัดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบสาธารณสุขและ

¹⁴ "the so-called Swedish model, as Arne Ruth put it, was not the fruit of the sudden flash of political genius but the result of a centuries-long historical evolution with no European counterpart " (Enzensberger, 1982 อ้างใน Rojas, 2005)

การสร้างที่อยู่อาศัยตามเมืองต่างๆที่กำลังเติบโต ด้านที่สองคือเกิดการปฏิรูปกฎหมาย แรงงาน การปรับปรุงระบบประกันสุขภาพ การศึกษา และบริการอื่นๆ ทางสังคม เช่น การเพิ่มเงินบำนาญ การพัฒนาหลักประกันการว่างงานภาคสมัครใจ การเพิ่มวันลาพัก รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพการดูแลสุขภาพของผู้หญิงตั้งครรภ์ เป็นต้น¹⁵

หลังจากขึ้นสู่อำนาจได้สำเร็จในเดือนพฤษภาคม 1933 รัฐบาลได้ทำข้อตกลงที่เรียกว่า "Cow Trade" กับพรรคชาวนา (Farmer's party) ส่งผลให้โครงการและนโยบายการปกป้องภาคเกษตรกรรมของสวีเดนได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล เช่น มีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับความเข้มงวดของการนำเข้าสินค้าเกษตร หรือการเพิ่มมาตรการกีดกันทางภาษี เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ นโยบาย "Cow Trade" คือนโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการให้รัฐเข้ามากำกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (embedded liberal idea) นโยบาย "Cow Trade" สะท้อนถึงความสำเร็จของการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและกลุ่มเกษตรกรชาวนา โดยเป็นนโยบายที่รัฐบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาวนาดังนั้นจึงสร้างความพอใจให้กับพรรคชาวนาอย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นนโยบายที่ช่วยปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอีกด้วย

อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ถูกนักเสรีนิยมวิจารณ์ว่ามีเป้าหมายเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในสภาให้กับรัฐบาลโดย Bo Rothstein กล่าวว่า "การร่วมมือระหว่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและสหพันธ์ชาวนามีเป้าหมายที่มากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร กล่าวคือการถือกำเนิดของนโยบาย Cow Trade ที่ช่วยปกป้องผลประโยชน์ของชาวนานั้นมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูและแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของสวีเดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลในขณะนั้น โดยแนวคิดนี้มีส่วนในการทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

¹⁵ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในมุ่งไปที่การผลักดันแนวคิดทางการเมืองและแนวคิดทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ (new economic idea) ในเวลานั้นถึงแม้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจะมีเสียงข้างมากในรัฐสภาอย่างไรก็ตามในเชิงปฏิบัติการผลักดันนโยบายของรัฐจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสภามากขึ้น ปัญหาในขณะนั้นคือพรรคเสรีนิยมไม่ต้องการสนับสนุนแนวทางของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหันไปร่วมมือกับพรรคชาวนา (farmer's party) เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเกษตรกรชาวนาในสวีเดนแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลหันไปร่วมมือกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมทางตอนเหนือเพื่อกีดกันภาคเกษตรกรรมทางตอนใต้ การดึงพรรคชาวนามาเป็นพันธมิตรช่วยให้รัฐบาลสามารถมีเสียงในสภาที่เพียงพอต่อการแทรกแซงราคาผลผลิตในภาคเกษตรมากขึ้น สิ่งที่น่าสนใจคือพรรคเสรีนิยมก็มีแนวคิดในการให้รัฐเข้าแทรกแซงราคาผลผลิตในภาคเกษตรเช่นเดียวกันเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย (Blyth, 2002)

และสหภาพแรงงานมีบทบาทร่วมกันในการจัดสรรผลประโยชน์ต่อทุกชนชั้น" (Blyth, 2002) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับชาวนาไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อดึงชนชั้นชาวนาให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงอย่างเดียวแต่ยังเป็นการดึงชนชั้นกรรมกรและนายทุนผู้ประกอบการให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจของสวีเดนร่วมด้วย

นอกจากนี้ Rothstein ชี้ว่า "การเล็งเห็นถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของรัฐเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจของกลุ่มชาวนามีมากกว่าอำนาจของกลุ่มแรงงานอันกลายเป็นจุดพลิกผันจนนำไปสู่ความสำเร็จของระบบรัฐสวัสดิการ" (Rothstein, 1992, อ้างใน Blyth, 2002) ด้วยเหตุนี้ชนชั้นชาวนาจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยสามารถสร้างรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นชนชั้นชาวนาจึงเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จดังกล่าว

อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการดึงชนชั้นชาวนามาเป็นพันธมิตรแล้วก้าวต่อไปที่สำคัญคือการลดความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงานด้วยการทำให้ทั้งสองกลุ่มหันมาร่วมมือกัน (Blyth, 2002) การดึงทุนภาคเอกชนมาเป็นพันธมิตร (bringing business back in) ในสวีเดนจึงเป็นประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์การเมืองที่ค่อนข้างแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แนวคิดนี้ก่อให้เกิดรูปแบบที่นำไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง รัฐ ทุนและแรงงานภายใต้ระบบไตรภาคี การร่วมมือดังกล่าวทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต้องออกแบบระบบภาษีของสวีเดนเพื่อกระตุ้นการลงทุนด้วยการเก็บภาษีธุรกิจที่ไม่สามารถทำกำไรได้ (taxing unproductive wealth) โดยเป็นการกระตุ้นการลงทุนซ้ำเพื่อช่วยการบริโภคด้วยนโยบายทางการคลัง (fiscal policy) นโยบายที่เก็บภาษีจากกลุ่มธุรกิจที่ไม่สามารถทำกำไรได้นำมาสู่ความร่วมมือกันของภาคธุรกิจเนื่องจากหากบริษัทต่างๆ มีความร่วมมือกันมากเท่าไรอัตราภาษียิ่งลดลงเท่านั้น ในมุมมองของกลุ่มธุรกิจแนวคิดนี้ทำให้การหันมาร่วมมือกันก่อให้เกิดผลประโยชน์มากกว่า ทำให้การดึงทุนและแรงงานเข้ามาเป็นพันธมิตรของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในครั้งนั้นถูกเรียกว่า "การประนีประนอมครั้งประวัติศาสตร์" (historic compromise) (Blyth, 2002) ที่นำไปสู่การครองอำนาจทางการเมืองและชัยชนะในการสร้างรัฐสวัสดิการของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

Sven Steinmo กล่าวว่า "แนวทางในการประสานผลประโยชน์คือการสร้างการเติบโตผ่านระบบภาษีที่กระจายทรัพยากรและกระตุ้นให้เกิดการสร้างผลิตภาพและการ

ลงทุนที่มากขึ้น การปฏิรูปภาษีเปรียบเสมือนกาวที่ทำให้การประนีประนอมครั้งประวัติศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความร่วมมือระดับชาติเป็นปึกแผ่น" (Steinmo, Social democracy vs. Socialism, p. 419, อ้างใน Blyth, 2002) โดยที่ความหมายของระบบภาษีดังกล่าวคือ ผู้ผลิตที่ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันจะหลุดออกจากระบบธุรกิจและทรัพยากรแรงงานจะถูกถ่ายโอนไปยังผู้ผลิตรายใหญ่ที่ทำกำไรได้มากกว่า ทำให้นายทุนรายใหญ่ของสวีเดนพึงพอใจกับนโยบายนี้ (Blyth, 2002) อย่างไรก็ตามในทางกลับกันการส่งเสริมนโยบายทางภาษีของรัฐเพื่อกระตุ้นการลงทุนในภาคธุรกิจจำเป็นต้องสร้างมาตรการคุ้มครองแรงงานที่สำคัญทั้งหมด 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือการเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการกระจายซ้ำของรายได้ที่สัมพันธ์กับผลิตภาพที่ผลิตได้ ประการที่สองเป้าหมายหลักในเชิงนโยบายที่สำคัญคือการผลักดันการจ้างงานเต็มที่ ด้วยเหตุนี้การศึกษาและการกระตุ้นตลาดแรงงานจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนี้ ประการที่สามรัฐจะต้องเดินหน้าเพื่อประกันและให้เสรีภาพแก่สภาพแรงงานในการปกครองตนเองโดยเฉพาะการเจรจาต่อรองค่าจ้างกับสหพันธ์นายจ้าง และประการสุดท้ายภาคธุรกิจต้องไม่ใช่วิธีปิดโรงงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองผลประโยชน์ ทั้งนี้พรรคสังคมนิยมสวีเดนเชื่อว่า "เสถียรภาพ" สามารถเกิดขึ้นจากการที่ทุกฝ่ายร่วมมือกันมากกว่าการเอาเปรียบและแข่งขันกัน ด้วยเหตุนี้การสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน (positive sum solution) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของทุกฝ่ายกลายเป็นทางเลือกของสวีเดนในเวลานั้น (Blyth, 2002)

อย่างไรก็ตามบริบทสังคมของสวีเดนในทศวรรษ 1930 ยังคงเผชิญกับปัญหาการว่างงานและวิกฤตเศรษฐกิจจนกลายเป็นปัจจัยสำคัญของความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงระหว่างพรรคการเมืองกลุ่มต่างๆ รวมถึงกลุ่มแรงงานและกลุ่มนายทุน ความวุ่นวายทางการเมืองในทศวรรษ 1930 จากปัญหาการว่างงานและความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการหันมาพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนจากความขัดแย้งมาสู่ความร่วมมือมากขึ้น พรรคสังคมนิยมสวีเดนแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างสหพันธ์นายจ้างและสหภาพการแรงงานด้วย "กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงร่วมกัน" (Saltsjöbaden accord) ใน ค.ศ.1938 (Blyth, 2002)

ข้อตกลงดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการเจรจาร่วมกันที่นำไปสู่ยุคแห่งสันติภาพของแรงงาน (labor peace) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันทำให้คดีหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสามารถถูกพิจารณาผ่านการเจรจาต่อรองที่ยืดหยุ่นและมี

ความหลากหลายโดยไม่ต้องผ่านกฎหมายและระบบการเมือง กล่าวคือรัฐปล่อยให้สหภาพแรงงานเจรจาต่อรองกับนายจ้างแบบไม่เป็นทางการได้เป็นส่วนใหญ่ ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในนอร์เวย์และเดนมาร์กเช่นเดียวกัน (Kaufmann, 2013)

เราจะเห็นได้ว่าจุดเปลี่ยนของการปฏิรูปสังคมในสวีเดนเริ่มขึ้นในทศวรรษ 1930 จากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงาน ทำให้แนวคิดที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงตลาดในภาคเกษตรกรรมขยายไปสู่การแทรกแซงตลาดแรงงาน นอกจากนี้การสร้างข้อตกลงร่วมกัน ค.ศ. 1938 ระหว่างทุนและแรงงานกลายเป็นแนวทางของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในการปฏิรูปสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Meidner, 1993)

ก่อนที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่สองใน ค.ศ. 1939 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคเสรีนิยมชูประเด็นเกี่ยวกับข้อถกเถียงเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง อนึ่ง พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องแม้ว่าปัญหาการว่างงานจะลดบทบาทลงไปแล้ว ขณะที่พรรคเสรีนิยมไม่ต้องการให้รัฐใช้การวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางเนื่องจากจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของสวีเดนคล้ายกับระบบเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต หรือเหมือนกับระบบเศรษฐกิจของนาซีเยอรมัน อิตาลีและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจถูกยกเลิกไป เนื่องจากสวีเดนต้องเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นทุกฝ่ายจึงเห็นว่าระบบเศรษฐกิจที่วางแผนจากส่วนกลางเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดในเวลานั้น

3.3 การขับเคลื่อนระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะอธิบายถึงวิวัฒนาการการก่อตัวของระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดน (Swedish welfare state model) โดยจะศึกษากลไกการทำงานของรัฐสวัสดิการเพื่อนำมาเชื่อมโยงกับทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคและทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของคาร์ล โปลานยีรวมถึงทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของอิสปริง แอนเดอร์เซน เพื่อวิเคราะห์บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศสวีเดนภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการในลำดับต่อไป จากนั้นจึงจะสรุปประเด็นและนำเสนอข้อถกเถียงต่างๆ ในตอนท้ายของบท

หลังสงครามโลกครั้งที่สองมีปัจจัยหลายด้านที่ทำให้รัฐสวัสดิการของสวีเดนเป็นที่ยอมรับของหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัย

การขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และการค้ากับประเทศต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น ช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงถูกเรียกว่ายุคทองของรัฐสวัสดิการ (The Golden Age of The Swedish welfare state) ซึ่งหมายถึงยุคที่รัฐบาลสวีเดนทำให้การจ้างงานเต็มที่ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขับเคลื่อนรัฐสวัสดิการดำเนินไปอย่างราบรื่นติดต่อกันเป็น เวลานานกว่า 30 ปี (ค.ศ. 1950-1980) (Czech, 2015)

ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองหรือ "The Swedish Model" ¹⁶ พัฒนามาจากแนวคิดบ้านมวลงของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในทศวรรษ 1930 นโยบายสวัสดิการของประเทศสวีเดนถูกออกแบบโดยนักคิดสำคัญสองท่าน คือ Gunnar Myrdal¹⁷ และ Gustav Moller¹⁸ ลักษณะสำคัญของระบบรัฐสวัสดิการประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์อย่างมีพลวัตสองด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ และด้านนโยบายสวัสดิการ (economic and welfare policies) ความสัมพันธ์ทั้งสองด้านสามารถนำมาอธิบายถึง วิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงและการสร้างระบบรัฐสวัสดิการในสวีเดนที่แตกต่างจากรูปแบบ

¹⁶ คำคำนี้มาจากนักเศรษฐศาสตร์ขององค์กรแรงงานที่ได้เขียนหนังสือชื่อ "The Swedish Model" ขึ้นประมาณช่วงกลาง ทศวรรษ 1960 โดย "Swedish model" ย่อมาจากคำว่า "Swedish welfare state model" หมายถึงระบบรัฐสวัสดิการที่ จัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้าภายใต้ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย

¹⁷ Gunnar Myrdal เป็นวิศวกรทางสังคมและสถาปนิกคนสำคัญที่อยู่เบื้องหลังนโยบายบ้านมวลง ใน ค.ศ. 1934 ในช่วง นั้น Gunnar Myrdal และภรรยา Alva Myrdal เขียนหนังสือชื่อ "Population Crisis" โดยทั้งคู่ได้รับอิทธิพลทางแนวคิดมาก จากนักอนุรักษ์นิยมที่มองว่า การปฏิรูปสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดรายได้ของครอบครัวลงจะทำให้เกิดปัญหาการลดลงของ จำนวนประชากรเนื่องจากนโยบายลดรายได้ส่งผลให้อัตราการเกิดลดลงมาจากเดิม Myrdal จึงได้นำข้อถกเถียงเกี่ยวกับ ประชากรขึ้นมาเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐที่เสนอให้ลดรายได้ ผลงานที่เป็นรูปธรรมของ Myrdal คือนโยบายที่อยู่อาศัย สำหรับครอบครัวของชนชั้นแรงงาน และเงินช่วยเหลือแก่เด็กกำพร้าแบบกลุ่มเป้าหมาย (Carlson & Hatti, 2016)

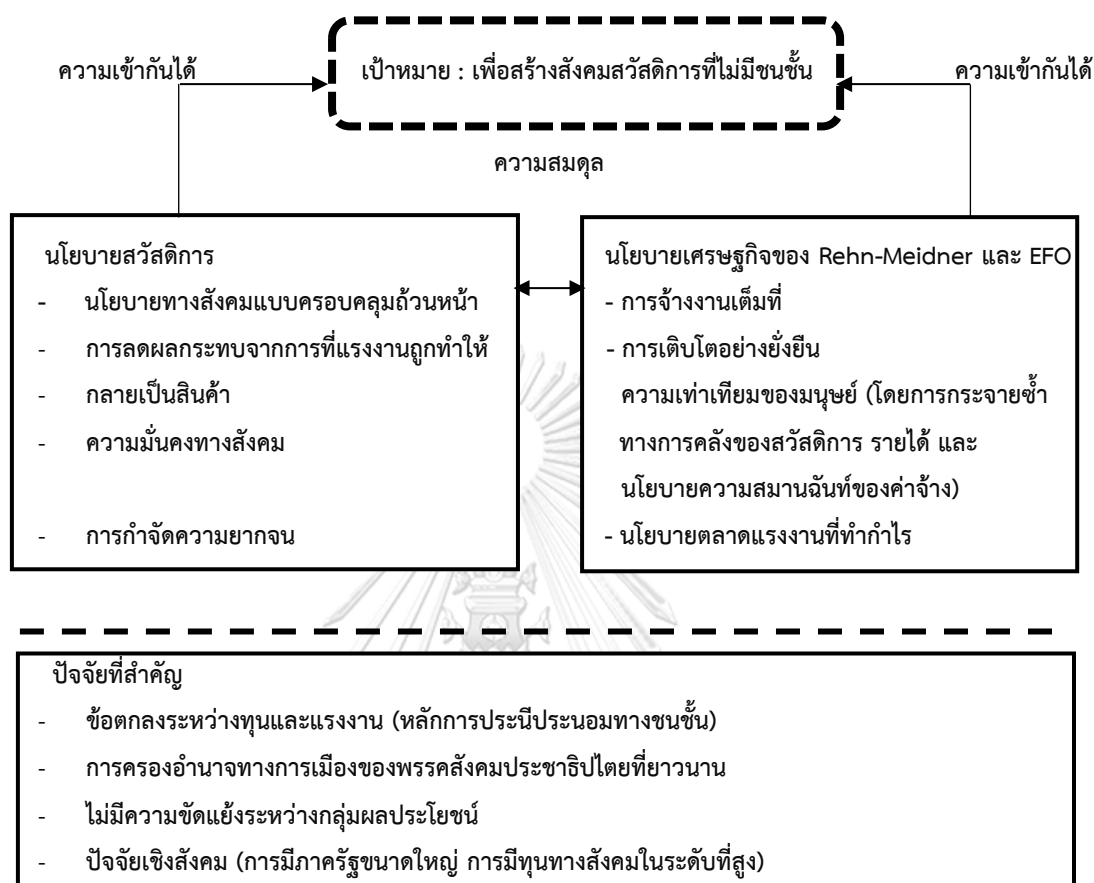
¹⁸ Gustav Moller เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคมของสวีเดนในระหว่าง ค.ศ. 1932-1951 มีแนวคิดค่อนข้าง แตกต่างจาก Myrdal โดย Moller มองไปที่ปัญหาของชนชั้นล่างมากกว่า และต้องการส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบ สวัสดิการเพื่อขยายสิทธิประโยชน์ต่างๆให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกคนมากขึ้น (Rothstein, 1985, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016) ในขณะนั้นแนวคิดของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ในหนังสือ General Theory ค.ศ. 1936 เกี่ยวกับการให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจกลายเป็นคู่มือสำคัญในการแก้ปัญหาการว่างงานและวิกฤตเศรษฐกิจไปทั่วโลก ประจวบกับนัก เศรษฐศาสตร์สำนักสต็อกโฮล์ม (Stockholm school of Economics) เช่น Erik Kindahl, Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin ได้เสนอข้อสรุปในเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับแนวคิดเคนส์ในทฤษฎีทั่วไป (Jonung, 1991a, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016) อีกทั้งอิทธิพลทางความคิดของวิลเลียม เบเวอร์리지 ใน ค.ศ. 1942 ที่นำเสนอเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการให้ครอบคลุม พลเมืองทุกคนใน "The Beveridge report" กลายเป็นคู่มือสำคัญของ Moller ที่ทำให้เขาสามารถผลักดันให้เกิดระบบ บ้านมวลงแบบถ้วนหน้าที่มาจากการเก็บภาษีใน ค.ศ. 1946 ได้สำเร็จหลังมีการต่อสู้กันอย่างยาวนานหลายสิบปี (Edebak, 2013b, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016)

อื่นๆ เนื่องจากรัฐสวัสดิการในสวีเดนมีเป้าหมายเพื่อสร้างสังคมสวัสดิการที่ไม่มีชนชั้น (established classless society of welfare) ผ่านกลไกการทำงานของสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ (Czech, 2015) ทั้งนี้ นอกจากระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนจะพัฒนามาจากนโยบายบ้านมวลชน ใน ค.ศ. 1933 แล้ว ยังพัฒนามาจากรูปแบบตลาดแรงงานที่ก่อตั้งผ่านการเซ็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้าง ค.ศ. 1938 อีกด้วย วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการร่วมมือกันในเวลานั้นคือเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายโดยไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง (Lundh 2010, Swenson 2002, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016) โดยความร่วมมือดังกล่าวนี้ถูกพัฒนาอย่างเต็มที่ภายใต้รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมตเนอร์ในทศวรรษ 1950 (Meidner, 1993) ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงรูปแบบเศรษฐกิจชุดนี้ในลำดับต่อไป

3.3.1 รัฐสวัสดิการสวีเดนในฐานะสถาบันปกป้องสังคมที่นำไปสู่การผูกเรือนของระบบตลาด

รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคมที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานและจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า รัฐสวัสดิการของสวีเดนจัดสรรผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานให้พลเมืองทุกคน โดยดำเนินการตามแนวคิดสิทธิทางสังคมที่นำมาสู่การส่งเสริมนโยบายสวัสดิการในด้านต่างๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานและลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า รัฐสวัสดิการในสวีเดนจึงมีเป้าหมายที่สำคัญสองด้าน คือเป้าหมายทางสังคม (social goal) และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (economic goal) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมและสร้างสังคมสวัสดิการที่ไม่มีชนชั้น ดังแผนภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 แผนภาพระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกของสวีเดน (The Classic Swedish model)



(Czech, 2015)

จากแผนภาพระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกของสวีเดนจะเห็นถึงการสร้างสมดุลระหว่างนโยบายสวัสดิการและนโยบายเศรษฐกิจ ลักษณะของรัฐสวัสดิการคือการมุ่งไปยังเป้าหมายสองด้าน ได้แก่ เป้าหมายทางเศรษฐกิจคือการจ้างงานเต็มที่ และเป้าหมายทางสังคมคือการปฏิรูประบบสวัสดิการ หรือที่เรียกว่า นโยบายคู่ขนาน (dual policy) ขณะที่แนวคิดทางเศรษฐกิจชุดใหม่ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยถูกทำให้ตั้งมั่นขึ้นเป็นสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ จากแผนภาพจะเห็นว่า การปฏิรูประบบสวัสดิการของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีเป้าหมายสำคัญ 4 ด้าน ประกอบไปด้วย

1. การสร้างนโยบายสังคมแบบครอบคลุมถ้วนหน้า (universal model of social policy) เป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมและมอบให้รัฐเป็นผู้ควบคุมระบบสวัสดิการอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อกำจัดระบบอภิสิทธิ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและกำจัดการเลือกปฏิบัติในการ

เข้าถึงบริการทางสังคม รวมถึงทำให้บริการทางสังคมเป็นบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น การผูกขาดโดยรัฐทำให้ผลประโยชน์กระจายออกไปอย่างทั่วถึงและยับยั้งการสร้างระบบอภิสิทธิ์ในสังคม ระบบนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ภาครัฐจัดสรรบริการต่างๆที่เป็นที่พอใจแก่ชนชั้นแรงงานเท่านั้น แต่ถูกออกแบบมาเพื่อให้ชนชั้นกลางยอมรับและพอใจกับมาตรฐานดังกล่าวที่สร้างขึ้นอีกด้วย ดังนั้นนโยบายต่างๆจึงเป็นที่นิยมและได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางในสวีเดน

2. การสร้างกระบวนการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าแบบค่อยเป็นค่อยไป (gradual de-commodification of labor) อันจะนำไปสู่การปลดปล่อยแรงงานจากกลไกตลาดที่ไม่มั่นคงและอนุญาตให้แรงงานที่ไม่มีศักยภาพจำนวนหนึ่งได้รับค่าจ้างที่เพียงพอในการดำรงชีวิต การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้านี้แนวคิดมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ความล้มเหลวในการสร้างกำไรหรือการแข่งขันของบริษัทต่างๆนั้นไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดของแรงงาน แต่เป็นความผิดพลาดของนายจ้างดังนั้นบริษัทจึงไม่ควรลดค่าแรงของลูกจ้างเมื่อไม่สามารถแข่งขันเพื่อสร้างกำไรได้
3. การพัฒนาภาวะเปียบใหม่ของตลาดแรงงานและนโยบายทางสังคมสามารถพัฒนาขึ้นพร้อมกันจากการใช้รูปแบบเศรษฐกิจแบบเริน-แมตเนอร์ (Rehn-Meidner model) โดยมีแนวคิดที่ผู้ประกอบการที่ไม่มีศักยภาพจะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทอื่นๆ ได้ ดังนั้นบริษัทเหล่านี้จึงมีโอกาสที่จะปิดตัวลงและจะส่งผลให้เกิดการว่างงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามนโยบายตลาดแรงงานและโครงการต่างๆทางสังคมสามารถลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียรายได้ในขณะที่แรงงานยังคงว่างงาน ดังนั้นความมั่นคงที่วันนี้จึงมาจากโครงการทางสังคมไม่ได้มาจากการจ้างงาน นอกจากนี้เป้าหมายของระบบเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สองยังประกอบไปด้วยเป้าหมาย 4 ด้านของรัฐ คือ การสร้างความมั่นคงด้านราคา (price stability) การจ้างงานเต็มที่ (full employment) การเติบโตที่ยั่งยืน (sustainable growth) และนโยบายค่าจ้างที่มีความเท่าเทียม (egalitarian wage policy) นโยบายส่งเสริมตลาดแรงงานและนโยบายทางสังคมของรูปแบบเศรษฐกิจแบบเริน-แมตเนอร์คล้ายกับทฤษฎีของเคนส์ที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ ซึ่งนโยบายของเคนส์ไม่เพียง

ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังสามารถสร้างความเชื่อมั่นทางรายได้ที่มั่นคงและลดค่าใช้จ่ายทางสังคมที่ไม่จำเป็นได้มากขึ้น

4. การจำกัดความยากจนให้หมดไปจากสวีเดนเพื่อยกเลิกระบบสังคมสงเคราะห์ (Czech, 2015)

นอกจากนี้แผนภาพยังแสดงถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายการจ้างงานเต็มที่เพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการจ่ายภาษี (Capability to pay) ให้รัฐ เพื่อนำมาจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆ ผู้วิจัยจะอธิบายรายละเอียดของรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกในฐานะสถาบันปกป้องสังคมตามทฤษฎีของโพลานยีและการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าของฮีสปริง แอนเดอร์เซนโดยมีทั้งเป้าหมายทางสังคมและเป้าหมายทางเศรษฐกิจในลำดับต่อไป

3.3.2 รัฐสวัสดิการสวีเดนในฐานะสถาบันปกป้องสังคมและการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ลักษณะของระบบสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยในสวีเดนเป็นระบบสวัสดิการแบบสถาบัน (institutional welfare state) ที่ประกอบไปด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกเรียกว่าบริการทางสังคม (social services) เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบการศึกษา เป็นต้น ส่วนที่สองเรียกว่า ความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบหลักประกันแห่งรัฐ (the state insurance system) ที่อยู่ในรูปของการจัดสรรเงินช่วยเหลือ (cash benefit) เช่น การจัดสรรเงินผ่านระบบบำนาญ การจัดสรรเงินช่วยเหลือในช่วงว่างงาน การจัดสรรเงินช่วยเหลือเมื่ออยู่ในภาวะเจ็บป่วย การจัดสรรเงินช่วยเหลือสำหรับบุตร และครอบครัว ฯลฯ (Ankarloo, 2009) ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของทั้งสองระบบได้ดังนี้

1. ระบบบริการทางสังคม (social services) ถูกจัดเอาไว้ในรูปแบบสวัสดิการพื้นฐาน (basic security for all) บริการทางสังคมในสวีเดนเกือบทั้งหมดดำเนินการผ่านการเก็บภาษี (fully tax-funded) โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดทั้งในส่วนการผลิต (production) และการจัดสรรเงิน (financing) บริการทางสังคมของสวีเดนอยู่ภายใต้หลักสิทธิทางสังคมแม้ว่ารัฐจะกระจายบริการต่างๆ ไปที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรัฐยังคงเป็นผู้ควบคุมดูแล กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ อย่างใกล้ชิด กล่าวคือรัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างส่วนกลาง และเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลในการสร้างความเชื่อมั่นต่อการบรรลุเป้าหมายทางสังคมหลักสองด้าน ด้านแรกเพื่อลดหรือกำจัดความแตกต่าง

ของภูมิภาค (eliminate regional differences) โดยการสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการต่างๆ ที่ครอบคลุมทั้งประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและด้านที่สองเพื่อรับประกันว่าการกระจายบริการทางสังคมตั้งอยู่บนความต้องการขั้นพื้นฐานมากกว่าตั้งอยู่บนหลักการของตลาด (Ankarloo, 2009a)

การเพิ่มความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ดำเนินการด้วยการปรับปรุงบริการตามโรงพยาบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีมาตรฐานบริการเดียวกันทั่วประเทศ รวมถึงหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการว่างงาน หน่วยงานประกันสังคม หรือตัวแทนของบริการทางสังคมอื่น เช่น สถานีรถไฟ โรงเรียน โรงพยาบาล โดยทำให้คุณภาพและมาตรฐานการบริการเหมือนทุกด้านเพื่อสร้างชุมชนทางการเมืองที่จัดสรรบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง หรือแนวคิดของคนส่วนใหญ่ช่วยกันจ่ายภาษีเพื่อดูแลคนทุกคน (the many tax prayer pay for all) (Ankarloo, 2009a) แม้ว่าสวีเดนจะเป็นประเทศที่เก็บภาษีในอัตราสูงแต่บริการทางสังคมยังคงได้รับการสนับสนุนและความนิยมจากชนชั้นกลางอย่างต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลง

2. ความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบหลักประกันแห่งรัฐเป็นระบบที่รัฐจัดสรรในรูปของเงินช่วยเหลือต่างๆ เช่น เงินบำนาญซึ่งเป็นรายได้หลักของผู้สูงอายุในวัยเกษียณ เงินประกันการว่างงานหรือรายได้ที่รัฐจัดสรรให้กับผู้ว่างงานตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เงินประกันในยามเจ็บป่วย เงินช่วยเหลือเด็ก และเงินที่จ่ายให้กับพ่อและแม่เมื่อจำเป็นต้องหยุดงาน เป็นต้น เงินส่วนนี้ไม่ได้มาจากภาษีทั้งหมดแต่มาจากฐานค่าจ้างของแรงงาน (wage labor based) ภายใต้หลักการที่เรียกว่า "คนส่วนใหญ่จ่ายภาษีให้คนส่วนน้อย" (The many pay for the few) ระบบความมั่นคงทางสังคมแตกต่างจากบริการทางสังคมเนื่องจากไม่ได้ครอบคลุมประชาชนทุกคน (not universal) กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นระบบที่ขึ้นกับการทำงานและรายได้จากการทำงาน (workfare) มากกว่าระบบสวัสดิการ (welfare) ทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมของสวีเดนไม่ได้มาจากภาษี แต่จัดหาเงินทุนผ่านการสมทบเงินภาคบังคับจากจำนวนรายได้ (compulsory payment)

ให้กับระบบความมั่นคงทางสังคมแห่งชาติ (National security system)¹⁹ สวีเดนใช้ระบบความมั่นคงทางสังคมแบบบิสมาร์ค (Bismarkian) โดยประชาชนต้องสมทบเงินภาคบังคับตามกฎหมายจากรายได้ กล่าวคือให้ผู้มีรายได้มากกว่าถูกหักเงินมากกว่าผู้มีรายได้น้อยกว่าแต่ผู้จ่ายมากกว่าย่อมได้รับสิทธิประโยชน์จากความมั่นคงทางสังคมมากกว่าเช่นกัน (Ankarloo, 2009a) ระบบความมั่นคงทางสังคมและการบริหารจัดการในระดับชาติสร้างความรู้สึกแห่งความเป็นชุมชน ด้วยเหตุนี้ทำให้แรงงานส่วนใหญ่เข้าร่วมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบ²⁰

รัฐสวัสดิการในสวีเดนมุ่งไปที่การเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนตลอดชีวิตโดยการจัดสรรบริการทางการศึกษา บริการด้านสุขภาพ รวมถึงการจัดสรรสวัสดิการทางการเงินเพื่อป้องกันภาวะที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ภาวะการว่างงาน ภาวะการเจ็บป่วย ภาวะที่สูญเสียรายได้จากการเจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือชรภาพ ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบสวัสดิการในสวีเดนสามารถช่วยให้แรงงานมีทางเลือกในการดำรงชีวิตมากกว่าบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน เนื่องจากนี้ระบบสวัสดิการช่วยลดความยากจนและเพิ่มโอกาสในการเลื่อนขั้นทางสังคม จากชวานามาสู่ชนชั้นกลางระดับล่าง หรือแรงงานที่สามารถผันตัวเองมาเป็นผู้ประกอบการเป็นต้น และยังช่วยลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของตลาดชั่วคราวทำให้แรงงานมีเสรีภาพในการทำงานและสามารถพัฒนาศักยภาพให้กับตัวเองมากกว่ารัฐสวัสดิการใน

¹⁹ การจัดการในด้านกิจการสังคมของสวีเดนมีความแตกต่างเชิงสถาบันในด้านหลักประกันทางรายได้และด้านบริการทางสังคม การบริหารจัดการด้านสิทธิประโยชน์ทางการเงิน (administration of cash benefits) เช่น เงินประกันการว่างงานจะถูกบริหารโดยสหภาพแรงงานและการช่วยเหลือทางสังคมจะถูกบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local municipalities) ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า Reich Insurance Office ที่มีกองทุนในภูมิภาคทั้งหมด 66 กองทุน ส่วนนี้จัดอยู่ในแนวคิดทางด้านการบริหารจัดการหลักประกันตามมาตรฐานขั้นพื้นฐาน (basic standard insurance) ระบบนี้ออกแบบขึ้นจากระบบเบเวริดจ์ (Beveridge system) ของอังกฤษ บริการต่างๆถูกวางแผนและบริหารทั้งในระดับจังหวัดและระดับชุมชนเพื่อให้การจัดสรรบริการต่างๆเข้าใกล้พลเมืองมากที่สุด รูปแบบการประกันสังคมแบบถ้วนหน้า (universal social insurance) ที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของเรื่องการเงินและบริการทางสังคมอนุญาตให้ผู้ที่พักอาศัยที่เป็นพลเมืองสวีเดนทุกคนมีโอกาสได้รับบริการทางสังคมทุกระดับโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในบริการดังกล่าว (Ankarloo, 2009a)

²⁰ นอกจากนี้สวีเดนยังมีระบบสวัสดิการที่เรียกว่าระบบทดสอบความจำเป็น (marginal welfare) ระบบนี้บริหารจัดการในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (economic support) ทำให้มีการทดสอบถึงความต้องการเป็นรายบุคคล เช่น ผู้ที่มีรายได้จากระบบความมั่นคงทางสังคมที่ต่ำกว่ามาตรฐานจะได้รับเงินช่วยเหลือจากระบบทดสอบความจำเป็น ระบบนี้จึงคอยให้ความช่วยเหลือแบบเจาะจงไปที่กลุ่มคนที่เดือดร้อนเป็นหลัก ด้วยหลักการที่ "คนส่วนใหญ่จ่ายภาษีให้กับคนส่วนน้อย" (The many pay for the few) ระบบการทดสอบความจำเป็นไม่ค่อยได้รับความนิยมจากประชาชนและก่อให้เกิดปัญหาของการรับประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง (free-riding) โดยเฉพาะปัญหาจากผู้อพยพที่เข้ามาอาศัยอยู่ในสวีเดน (Ankarloo, 2009a)

ระบบอื่นๆ ยอร์ชตา อีสปริง แอนเดอร์เซนยกให้ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าสูง (highly de-commodification of labor) ในระบบรัฐสวัสดิการรัฐมีศักยภาพในการดึงบริการทางสังคมและปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตออกจากตลาด และเป็นผู้ให้บริการทางสังคมแทนเอกชนเพื่อจัดสรรทรัพยากรไปสู่สังคมอย่างเหมาะสม ตัวอย่างของนโยบายสวัสดิการที่ลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้ามีดังนี้

3.3.2.1 ระบบหลักประกันสุขภาพ (Universal Health Insurance)

ระบบหลักประกันสุขภาพของสวีเดนมีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ดูแลโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs) การปกครองของสวีเดนเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 21 มณฑล (county) และ 290 เทศบาล (municipalities) โดยในด้านการบริการสาธารณสุข แต่ละระดับแบ่งหน้าที่กันดังนี้

1. ระบบหลักประกันสุขภาพระดับประเทศดำเนินงานโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม กระทรวงจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินการควบคุมผ่านหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวง
2. ระบบหลักประกันสุขภาพระดับภูมิภาคดำเนินงานโดยมณฑลเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการประชาชน
3. ระบบหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นดำเนินงานโดยเทศบาลเมือง โดยเน้นดูแลผู้สูงอายุและสังคมสงเคราะห์

สวีเดนมีจำนวนประชากร 9.6 ล้านคน (2013) โดยประชากรร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในเขตเมือง ประชาชนชาวสวีเดนและผู้พำนักอาศัยโดยถูกกฎหมายจะสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน ระบบประกันสุขภาพทั้งระบบผูกขาดโดยรัฐ ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นร้อยละ 11 ของจีดีพี (GDP) โดยร้อยละ 84 เป็นรายจ่ายของภาครัฐ ระบบบริการสุขภาพครอบคลุมประชากรดังนี้ 1) ประชาชนชาวสวีเดนทั้งหมด 2) ผู้พำนักอาศัยโดยถูกกฎหมาย (มี residence permit) 3) ประชาชนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศคู่สัญญาบางประเทศ และ 4) ผู้ลี้ภัย โดยกลุ่มประชาชนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศคู่สัญญาบางประเทศ และผู้ลี้ภัย จะไม่ได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลเท่ากับประชาชนใน 2 กลุ่มแรก บริการสุขภาพสำหรับประชาชนและผู้พำนักอาศัยในสวีเดน มี

อยู่หลายระดับ ตั้งแต่การให้บริการขั้นปฐมภูมิ (primary care), การบริการในภาวะฉุกเฉิน (emergency care), การบริการผู้ป่วยใน-ผู้ป่วยนอก (inpatient-outpatient care), การบริการด้านสุขภาพจิต (mental health care), ไปจนถึงการให้บริการตามบ้าน (home care) (รัฐ ปญญวัฒน์, 2559)

คุณภาพของระบบประกันสุขภาพคือสิ่งสำคัญโดยถูกกล่าวถึงในพระราชบัญญัติบริการทางสุขภาพและการแพทย์ (Health and Medical Services Act) ค.ศ. 1982 ที่รับรองการเข้าถึงบริการทางสุขภาพภายใต้ความจำเป็นของประชาชน โดยหลักการของระบบประกันสุขภาพ คือ หลักของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (principle of dignity) ที่ทุกคนควรมีสสิทธิในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพอย่างเท่าเทียมกัน หลักการแห่งความจำเป็นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (a principle of need and solidarity) หมายถึงผู้ที่เจ็บป่วยจำเป็นต้องได้รับการดูแลและรักษาสุขภาพตามอาการป่วยของแต่ละคนที่แตกต่างกัน และหลักของราคาและประสิทธิภาพ (principle of cost and effectiveness) คือเมื่อจำเป็นต้องเลือกระหว่างทางเลือกของการรักษาสุขภาพที่แตกต่างออกไป ความสัมพันธ์ระหว่างราคากับผลลัพธ์ควรจะวัดจากการมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ถูกปรับปรุงในทางที่ดีขึ้น (Anell, Glenngård, & Merkur, 2012)

สวีเดนยกให้ระบบประกันสุขภาพเป็นเสาหลักในลำดับที่สองในระบบสวัสดิการรองจากระบบการศึกษา หลักการสำคัญในระบบประกันสุขภาพของสวีเดนคือการประกันสุขภาพควรจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันตามความต้องการและอาการเจ็บป่วยของประชาชนแต่ละคนที่แตกต่างกันตามเสาหลักต่างๆ ที่ได้กล่าวมา การดำเนินการด้านงบประมาณทางสุขภาพอยู่บนหลักของความร่วมมือและไม่ได้ถูกมองว่าควรจะเป็นหน้าที่ของระบบประกันสังคม แต่การประกันสุขภาพถูกมองว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (public good) ประเด็นถกเถียงในระบบประกันสุขภาพของสวีเดนไม่ใช่การมองว่า "ใครควรจ่ายค่ารักษา" ทว่าอยู่ที่รัฐควรจะประกันบริการทางสุขภาพในขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองแต่ละคนได้ในระดับไหน และรัฐควรจัดสรรบริการทางการแพทย์และสุขภาพลงไปให้ประชาชนอย่างไร ประเด็นที่มีการถกเถียงคือประเด็นแนวโน้มของค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยจะเห็นว่าในทศวรรษ 1950 ประชากรประมาณร้อยละ 10 มีอายุ 65 ปี ขณะที่ในปัจจุบันประชากรที่มีอายุ 65 ปีเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17 และรัฐบาลคาดว่าใน ค.ศ. 2030 หนึ่งในสี่ของประชากรของ

ทั้งประเทศจะอายุมากกว่า 65 ปี (Kokko & Tingvall, 2007) ทำให้รัฐจำเป็นต้องวางแผนอย่างรัดกุมมากขึ้นเพื่อรับมือกับจำนวนผู้สูงอายุในอนาคต

นโยบายหลักประกันสุขภาพดำเนินการโดยเงินสมทบของบุคคล (individual contributions) ค่าธรรมเนียมนายจ้าง (employer fees) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและหน่วยงานท้องถิ่น (subsidies from central government and local authorities) ค่าใช้จ่ายจัดทำภายใต้โครงการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Program) คุ้มครองและให้บริการผู้ป่วยนอกในโรงพยาบาลและหน่วยบริการทางการแพทย์ในแต่ละอำเภอ ค่าธรรมเนียมในการมาใช้บริการเท่ากับ 15 โครน (3.06 ดอลลาร์) ค่าใช้จ่ายต่างๆในการเข้าโรงพยาบาล รวมถึงการคลอดบุตร การจ่ายชดเชยครั้งหนึ่งในส่วนของบริการทันตกรรมและค่าใบสั่งยาจากแพทย์เฉลี่ยอยู่ที่ 20 โครน (4.05 ดอลลาร์) นอกจากนี้ระบบประกันสุขภาพยังให้เงินชดเชยในแต่ละวันสูงถึงร้อยละ 90 ของรายได้ที่สูญเสียไปในช่วงเจ็บป่วยและจ่ายชดเชยสูงสุดเป็นเวลา 7 เดือน รวมถึงเงินชดเชยรายได้ของพ่อแม่ในการลางานเพื่อมาดูแลบุตรในช่วงแรกเกิด²¹ (Hancock, 1977) จากหลักประกันสุขภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสวีเดนสามารถลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเนื่องจากในภาวะที่แรงงานเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ แรงงานยังได้รับ "สิทธิ" ในการหยุดงานและพักรักษาอาการเจ็บป่วยโดยมีระบบประกันสุขภาพที่ช่วยเหลือเรื่องค่ารักษาพยาบาล ทำให้แรงงานไม่ต้องกังวลในส่วน of ค่าใช้จ่ายในแต่ละครั้งเมื่อต้องนอนโรงพยาบาลหรือรับการรักษาจากแพทย์ นอกจากนี้แรงงานมีสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยจากรัฐและนายจ้างเพื่อให้สามารถพักผ่อนสภาพร่างกายและกลับมาทำงานใหม่ได้หรือที่เรียกว่า "กระบวนการฟื้นฟูการทำงานของร่างกาย" (reproduction process) ที่ช่วยให้แรงงานไม่ต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการหยุดงาน

แฮโรลด์ วิลเลนสกี (Harold Wilensky) กล่าวถึงระบบรัฐสวัสดิการว่า "ระบบสวัสดิการไม่เพียงกระจายบริการทางสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรมแก่พลเมืองทุกคนเท่านั้น แต่รัฐยอมจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อลงทุนในโครงการสุขภาพในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านโภชนาการ ด้านการประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและด้านการเลี้ยงดูบุตร นอกจากนี้ยังยกระดับเพดานรายได้สำหรับทุกคนให้สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้

²¹ ข้อมูลใน ค.ศ. 1976

สวีเดนสามารถสร้างความมั่นคงด้านสิทธิประโยชน์สำหรับประชาชนที่สูงกว่ามาตรฐานของการดำรงชีวิตได้อย่างน่าพอใจ" (Hancock, 1977)

3.3.2.2 ระบบบำนาญ (Pension system)

ระบบบำนาญจัดอยู่ในสวัสดิการที่จัดสรรภายใต้รูปแบบของเงินบำนาญให้กับผู้ที่มีอายุครบ 65 ทุกคน สถานการณ์และบริบททางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบังคับใช้ระบบประกันสำหรับยามชราภาพ (universal principle of old age insurance) ในสวีเดน โดยในค.ศ. 1913 เกิดระบบบำนาญชราภาพและหลักประกันสำหรับผู้พิการแบบถ้วนหน้าที่ครอบคลุมผู้ที่พำนักอยู่ในสวีเดนทุกคนได้สำเร็จเป็นครั้งแรกของโลกภายใต้การผลักดันของรัฐบาลพรรคเสรีนิยม โดยมีพรรคอนุรักษนิยมและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยสนับสนุนกฎหมายร่วมกัน (Schuler, 1970, อ้างใน Hancock, 1977)

ต่อมาในค.ศ. 1935 รัฐบาลสวีเดนก่อตั้งระบบ Pay As You Go (PAYG) ที่เป็นระบบบำนาญที่รัฐจัดสรรให้กับพลเมืองที่เกษียณอายุ หรือเรียกว่าระบบหลักประกันบำนาญหลังออกจากงานโดยถูกเรียกว่า บำนาญเพื่อประชาชน (flokpension) ระบบนี้ถูกก่อตั้งตามความตั้งใจของพรรคสังคมนิยมที่พยายามก่อตั้งสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งในสวีเดน จากการให้เงินช่วยเหลือสำหรับวัยชราภาพ (contribution pension) (เปรียบเทียบกับประเทศไทยคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) มาสู่เงินบำนาญขั้นพื้นฐาน (basic pension) ที่ปรับปรุงจากระบบเดิม กล่าวคือหากจำนวนรายได้ในช่วงชราภาพไม่ถึงระดับมาตรฐานที่กำหนด รัฐบาลจะเพิ่มรายได้ในส่วนของเงินบำนาญเข้าไปให้กับผู้มีรายได้ที่ไม่เพียงพอ (income based supplementary pension)

นโยบายบำนาญของรัฐขั้นพื้นฐาน (National Basic Pension) ถูกพัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นความมั่นคงขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุทุกคน (a need-independent basic security for all elderly) ในส่วนของข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการเพิ่มเงินเพื่อไม่ให้ต่ำกว่าระดับของอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น และเกี่ยวกับการเพิ่มเงินตามความจำเป็นของแต่ละคนเนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเมืองสำคัญต่างๆไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพจากการได้รับเงินบำนาญเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามการเพิ่มเงินบำนาญจำเป็นต้องทำการเพิ่มภาษีรายได้ (income proportional taxes) ควบคู่กันไปด้วย

ในทศวรรษ 1930 มีการถกเถียงเกี่ยวกับการบังคับใช้ supplementary pension เพื่อให้หลักประกันในยามชราภาพแก่ลูกจ้างประจำทุกคน จุดประสงค์ของการ

เรียกร้องในครั้งนี่คือการเสนอให้พนักงานประจำทุกคนมีเงินบำนาญทดเทียมตามหลักสิทธิประโยชน์ของข้าราชการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยรายได้ยามชราภาพสามารถคำนวณจากรายได้ที่ได้จากการทำงานตามสัดส่วนที่แตกต่างกัน ข้อเสนอเริ่มมีการเจรจาโดยองค์การความร่วมมือระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตามการเจรจาในครั้งนั้นไม่มีบทสรุปที่เป็นที่น่าพอใจ ต่อมา ค.ศ.1944 ข้อเสนอเกี่ยวกับ "ระบบบำนาญของลูกนายจ้าง" (employers pension) ก่อให้เกิดการถกเถียงจนนำมาสู่ความแตกแยกในที่ประชุมสภาและนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนในที่สุดมีการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกด้วยการเสนอให้มีการลงประชามติ (consultative plebiscite) ใน ค.ศ.1960 รวมถึงการเลือกตั้งใหม่และกระบวนการลงคะแนนให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเพื่อต่อกรกับพรรคอนุรักษนิยม

อีกสามปีต่อมา ในค.ศ.1963 เกิดระบบบำนาญแห่งชาติ "National Supplementary Pension" (ATP) ระบบนี้รัฐจะให้ความมั่นคงทางรายได้ในยามชราภาพเป็นจำนวนร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ยในช่วงที่มีรายได้สูงสุด 15 ปีและจัดสรรเงินดังกล่าวให้กับผู้ที่ทำงานอย่างน้อย 30 ปีขึ้นไป ข้อตกลงข้างต้นถูกยกให้เป็นการจัดสรรที่ในระดับที่สูง ผลของระบบนี้ทำให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐค่อยๆเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยใน ค.ศ. 1970 ระบบ ATP ใช้งบประมาณร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายสาธารณสุขทั้งหมด อย่างไรก็ตามใน ค.ศ. 1990 งบประมาณในส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 (Ringqvist, 1996, อ้างใน Carlson & Hatti, 2016) โดยเงินบำนาญขั้นต่ำ (Minimum Old-Age Pension) สำหรับผู้ที่มีอายุ 65 ปีจะได้รับเงินคนละ 9880 โครน (2,010 ดอลลาร์) ต่อปี อย่างไรก็ตามคนที่แต่งงานจะได้รับเงิน 16,120 โครน²² (Hancock, 1977)

ต่อมาการปฏิรูประบบความมั่นคงในยามชราภาพในสวีเดนในทศวรรษ 1990 เป็นการปฏิรูปที่เกิดการถกเถียงถึงข้อจำกัดในด้านสิทธิประโยชน์ของรัฐสวัสดิการ ระบบความมั่นคงในยามชราภาพเป็นระบบที่เกิดการถกเถียงมากที่สุดและเป็นระบบที่ทำให้สวีเดนได้เรียนรู้ถึงข้อจำกัดต่างๆในด้านระบบความมั่นคงทางรายได้มากขึ้นแม้ว่าการบังคับใช้ระบบดังกล่าวยังปรากฏข้อจำกัดต่างๆ แต่สวีเดนได้พยายามปฏิรูปเพื่อรักษาหลักของความครอบคลุมถ้วนหน้าและการสร้างสมดุลทางสังคมเอาไว้อย่างสุดความสามารถ (Kaufmann, 2013)

²² ข้อมูลใน ค.ศ. 1976

3.3.2.3 เงินอุดหนุนสำหรับเด็กและครอบครัว (Children and Family Allowance)

สำหรับสวัสดิการในด้านเด็กและครอบครัวรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรเงินช่วยเหลือเด็กจำนวน 1,200 โครนต่อครอบครัวที่มีบุตรหนึ่งคน โดยเด็กทุกคนที่เกิดมาจะได้รับเงินในจำนวนที่เท่ากันไม่ว่าจะมีฐานะร่ำรวยหรือยากจน เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเช่าบ้าน (payments for home-help services) ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู (nurseries) และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ เช่น การพักผ่อนสำหรับเด็กและค่าอาหารกลางวัน ใน ค.ศ. 1972 มีเด็กมากกว่า 1,796,000 คนที่อายุต่ำกว่า 16 ปี ที่ได้รับประโยชน์จากสวัสดิการในด้านนี้ (Hancock, 1977)

3.3.2.4 หลักประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)

การรับเงินในภาวะว่างงานสำหรับผู้ที่ตกงานหรือยังไม่สามารถหางานได้ สหภาพแรงงานจะให้เงินช่วยเหลือสูงสุด 130 โครนต่อวัน (26 ดอลลาร์) และให้สูงสุดจำนวน 300 วัน ผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากสิทธิประโยชน์นี้สามารถสมัครจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสำหรับเงินช่วยเหลือจากรัฐ (state financed allowances) จำนวน 45 โครน (9 ดอลลาร์) ต่อวันระบบประกันการว่างงานเป็นระบบภาคสมัครใจแม้ในเวลาต่อมาจะกลายเป็นการจัดสรรเงินสวัสดิการแบบถ้วนหน้า อย่างไรก็ตามแรงงานในสวีเดนส่วนใหญ่จะได้รับเงินส่วนนี้จากการเป็นสมาชิกของหน่วยงาน (unemployment benefit societies) โดยมอบสิทธิประโยชน์เพื่อช่วยเหลือแรงงานว่างงาน (Hancock, 1977)

3.3.2.5 หลักประกันอุบัติเหตุ (Industrial Accident Insurance)

ในส่วนของหลักประกันอุบัติเหตุโดยมากเงินช่วยเหลือในด้านหลักประกันอุบัติเหตุจะถูกจัดสรรโดยนายจ้าง เช่น เงินช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล เงินประกันชีวิต (life annuities) เงินช่วยเหลือเมื่อเสียชีวิตจากอุบัติเหตุในที่ทำงาน (death benefits) และโรคที่เกิดจากการทำงาน (occupational diseases) เป็นต้น (Hancock, 1977)

ระบบสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมในด้านต่างๆ สามารถช่วยเหลือแรงงานจากภาวะไม่พึงประสงค์โดยช่วยให้แรงงานไม่ต้องพึ่งพาดตลาดเพื่อดำรงชีวิตเพียงอย่างเดียว อีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่า การปล่อยให้ตลาดทำงานคือการเพิ่มศักยภาพในการทำให้กลายเป็นสินค้า ขณะที่การเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงานเพื่อต่อต้านอำนาจของตลาด การจัดบริการทางสังคมและการประกันความมั่นคงสามารถช่วยเพิ่มศักยภาพในการลดผลกระทบ

จากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้มากขึ้น เนื่องจากการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงาน ก่อให้เกิดการเรียกร้องการคุ้มครองแรงงานผ่านการจัดบริการทางสังคมและหลักประกันความมั่นคง เช่น นโยบายสุขภาพ นโยบายการศึกษา นโยบายช่วยเหลือยามว่างงาน นโยบายช่วยเหลือยามชราภาพ เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ ซึ่งทำให้แรงงานมีทางเลือกในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีในสังคม ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับเป้าหมายทางสังคม โดยจะอธิบายบริบทเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสวีเดน หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อจนกลายเป็นปัจจัยที่นำมาสู่การคิดค้นรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

3.3.3 รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันรัฐสวัสดิการและการแทรกแซงของรัฐเพื่อกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Strengthening Swedish embedded liberalism)

ช่วงหลังสงครามสวีเดนได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุโรปจากความต้องการสินค้าและวัตถุดิบจำนวนมาก อัตราการว่างงานลดลงมาจากเดิม ทว่าปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นตามมาก็คือปัญหาขาดแคลนแรงงานและปัญหาเงินเฟ้อ ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตจากนโยบายการค้าระหว่างประเทศและการจ้างงานเต็มที่ นำมาสู่ข้อเสนอของโครงการต่างๆ จำนวนมาก (Czech, 2015) อย่างไรก็ตามนโยบายการจ้างงานเต็มที่ (full employment) กับนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคา (price stability) หรือการควบคุมอัตราเงินเฟ้อกลับเป็นสิ่งที่สวนทางกัน การแก้ปัญหาอย่างหนึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอีกอย่างหนึ่ง (dilemma) ด้วยเหตุนี้สหภาพแรงงานได้เสนอรูปแบบของการสร้างเสถียรภาพ (stabilization model) เพื่อรักษาการจ้างงานเต็มที่และปรับอัตราเงินเฟ้อลงมาให้อยู่ในระดับต่ำแทนการเลือกแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง (trade-off) รูปแบบดังกล่าวมีส่วนอย่างมากในการกำหนดระบบรัฐสวัสดิการในสวีเดนตั้งแต่ระบบตั้งแต่ ค.ศ. 1960-1990 โดยข้อเสนอของสหภาพแรงงานมีลักษณะเดียวกับข้อเสนอของเคนส์ ข้อเสนอเรียกว่า การจ้างงานเต็มที่ที่ไม่ทำให้เกิดเงินเฟ้อ (noninflationary full employment proposal) (Meidner, 1993) ปัญหาเงินเฟ้อเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตัวของแนวคิดสุดขั้วขึ้นมาในสวีเดนอีกครั้งเพื่อเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจมากขึ้นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงนำรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์ (Rehn-

Meidner model of economic development)²³ มาใช้ในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อที่กำลังขยายตัวเพื่อให้รัฐเป็นฝ่ายกำกับ แทรกแซงระบบเศรษฐกิจในสวีเดนอย่างเต็มที่ (Blyth, 2002) และเพื่อทำให้แนวคิดที่ให้รัฐกำกับดูแลเศรษฐกิจขยายขอบเขตออกไป (extending Swedish embedded liberalism) แนวคิดใหม่ที่น่ามาสู่การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมจนเติบโตกลายเป็นระบบรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาจากแนวคิดทางเศรษฐกิจของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงานในทศวรรษ 1930 ทั้งนี้สวีเดนใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมานับตั้งแต่ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1870 มาจนถึงทศวรรษ 1930 ต่อมาเมื่อพบว่าระบบเศรษฐกิจที่เน้นการทำงานของกลไกตลาดก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานจึงนำมาสู่แนวคิดทางเศรษฐกิจแบบใหม่ (new economic idea) รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์เป็นรูปแบบเศรษฐกิจที่ให้รัฐและสังคมเข้ามามีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อเสนอเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งผลของรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์คือทำให้การกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของรัฐขยายขอบเขตออกไปจากเดิมโดยเป้าหมายของรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์คือการดึงชนชั้นแรงงานและชนชั้นกลางใหม่ที่กำลังเติบโตเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อรักษาระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนผ่านการสร้างระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้มีแข่งขันทางธุรกิจที่เข้มข้นมากขึ้น (Blyth, 2002) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.3.1 การดึงชนชั้นแรงงานเข้ามามีบทบาทในตลาด

รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์ (Rehn-Meidner model) มีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างผ่าน "นโยบายเอกภาพของค่าจ้าง" (solidarity wage policy) นโยบาย "เอกภาพของค่าจ้าง" เกิดจากความพยายามในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อของรัฐบาลด้วยการให้รัฐเข้ามาควบคุมนโยบายทางการคลัง Rehn หนึ่งในผู้ร่วมเสนอรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์อธิบายว่าปัญหาของเงินเฟ้อมีสาเหตุมาจากการมีกำไรที่สูงเกินไป (high profit) อันเป็นผลของนโยบายการจ้างงานเต็มที่ กล่าวคือ การส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่ก่อให้เกิดอัตรากำไรที่สูงจนนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงของแรงงานเพื่อให้ค่าจ้างสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้นนำไปสู่การเพิ่มอำนาจซื้อของแรงงานเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผล

²³ รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์เกิดขึ้นจากนักเศรษฐศาสตร์สองท่านคือ Gosta Rehn และ Rudolf Meidner ของสถาบันวิจัยทางการเงินภายใต้องค์กรแรงงาน ที่ได้เสนอกรอบนโยบายที่มีจุดประสงค์ในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมใน ค.ศ. 1951 และได้รับการสนับสนุนจากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1955 (Blyth, 2002)

ให้ราคาของสินค้าสูงขึ้นตามไปด้วยและในที่สุดกำไรก็จะเพิ่มขึ้นอย่างอัตโนมัติ ดังนั้นปัญหาเงินเฟ้อจึงมีสาเหตุมาจากนโยบายส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่ อย่างไรก็ตาม Rehn กล่าวว่าการใช้นโยบายเพื่อลดกำไรจะส่งผลให้นายจ้างต่อต้านอยากหนัก ขณะที่การเพิ่มอัตราการผลิตเงินในประเทศยิ่งทำให้กำไรเพื่อมากขึ้นและยิ่งทำให้ค่าจ้างลอยตัวสูงขึ้นอีกด้วย ดังนั้น Rehn เห็นว่าปัญหาเงินเฟ้ออาจขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ผลสุดท้ายอาจนำมาสู่การปรับลดนโยบายสวัสดิการต่างๆลงมาอันจะส่งผลต่อการกระจายทรัพยากรของรัฐและส่งผลกระทบต่อรัฐสวัสดิการของสวีเดนได้

ด้วยเหตุนี้ Rehn และ Meidner จึงเสนอแนวทางแก้ปัญหาด้วยนโยบาย "เอกภาพของค่าจ้าง" หรือนโยบายค่าจ้างแบบรวมศูนย์ (centralized wage determination policy) แทนการลดอัตรากำไร กล่าวคือยังคงปล่อยให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ทว่ายังเน้นไปที่การเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้างร่วมกัน นโยบายนี้ตั้งอยู่ภายใต้แนวคิดเอกภาพในการส่งเสริมโครงสร้างค่าจ้างที่สะท้อนรูปแบบและทักษะของงานมากกว่าค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากกำไรของบริษัท (Meidner, 1993) แนวคิดของทั้งสองเห็นว่าอุตสาหกรรมในสวีเดนทุกภาคส่วนไม่ว่าจะสามารถสร้างกำไรมากหรือน้อยก็ตามควรจ่ายค่าจ้างในอัตราที่เท่าเทียมกันสำหรับการทำงานในรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือเป็นแนวคิดที่เรียกว่า "งานเท่ากันได้ค่าจ้างเท่ากัน" (equal paid for equal work) โดยในช่วงที่เกิดปัญหาเงินเฟ้อที่เป็นผลจากนโยบายการจ้างงานเต็มที่ทำให้องค์กรแรงงานเสนอให้นำนโยบายนี้ไปปรับใช้ในทุกโรงงานทั่วประเทศ

ผลจากการบังคับใช้นโยบาย "เอกภาพของค่าจ้าง" ในทศวรรษ 1950 ทำให้บริษัทต่างๆ จำเป็นต้องเร่งสร้างผลผลิตภาพเพื่อพัฒนาการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ผลของรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมตเนอร์ทำให้บริษัทที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันและไม่สามารถสร้างกำไรได้หลุดออกจากระบบตลาด กล่าวคือนโยบายดังกล่าวนำไปสู่การล้มละลายของบริษัทขนาดเล็ก ขณะที่บริษัทที่มีศักยภาพและแข่งขันได้ดีจะสามารถสร้างกำไรได้และเติบโต กรณีนี้อธิบายได้ว่ารัฐปล่อยให้บริษัทที่ไม่สามารถทำกำไรได้ล้มละลายเพื่อนำแรงงานจากบริษัทดังกล่าวถ่ายเทไปยังบริษัทอื่นๆที่สามารถทำกำไรได้ (Carlson & Hatti, 2016) นอกจากนี้ นโยบายเอกภาพของค่าจ้างส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของอุตสาหกรรมต่างๆ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเนื่องจากบังคับให้ธุรกิจต่างเร่งพัฒนาการผลิต

เพื่อสร้างการเติบโตและที่สำคัญไปกว่านั้นยังช่วยลดอัตราเงินเฟ้อมาจากมาตรการกำจัดผู้ผลิตที่ใช้ต้นทุนสูงเกินไปแทนการลดค่าจ้างลงมา (Blyth, 2002)

นอกจากนี้ Rehn และ Meidner ได้พัฒนานโยบายเพื่อกระตุ้นตลาดแรงงานที่เน้นการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและกระจายอำนาจมากขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการเคลื่อนไหวและความยืดหยุ่นในตลาดแรงงานด้วยการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้หญิงและคนพิการเพื่อให้คนกลุ่มนี้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน (Kaufmann, 2013) นโยบายตลาดแรงงานภายใต้รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมตเนอร์จึงทำให้อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ (Blyth, 2002)

ทั้งนี้การเจรจาระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้างเกิดจากความพยายามที่จะหาทางออกจากความขัดแย้งระหว่างปัญหาเงินเฟ้อกับการจ้างงานเต็มที่จนนำมาสู่ นโยบายกระตุ้นตลาดแรงงาน (active labor market policy) ที่เสนอโดยรัฐบาล และนโยบายเอกภาพของค่าจ้างที่เสนอโดยสหภาพแรงงาน การเจรจาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากหลักการเจรจาต่อรองเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันใน ค.ศ. 1938 (Saltsjöbaden accord) และแนวคิดทางเศรษฐกิจของพรรคสังคมนิยมสวีเดนเกี่ยวกับการสร้างระบบไตรภาคี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมตเนอร์ทำให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นเพื่อลดปัญหาเงินเฟ้อและรักษาการจ้างงานเต็มที่ การกระตุ้นตลาดแรงงานโดยดึงกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วม นโยบายกระตุ้นตลาดแรงงานและนโยบายเอกภาพของค่าจ้างทำให้กระบวนการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลสามารถดำเนินต่อไปได้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1950-1980 (Meidner, 1993) และส่งผลให้สวีเดนสามารถรักษาการจ้างงานเต็มที่และควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

3.3.3.2 การดึงชนชั้นกลางใหม่ให้เข้ามามีบทบาทในตลาด

การดึงชนชั้นกลางเข้ามาเป็นพันธมิตรเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมตเนอร์ การเติบโตของกลุ่มพนักงานนึ่งโต๊ะที่ได้รับเงินเดือนที่สามารถไต่เต้าขึ้นมาจากชนชั้นแรงงานกลายเป็นชนชั้นกลางใหม่ที่อยู่นอกโครงสร้างขององค์กรแรงงานปรากฏขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา รวมถึงภาพการเติบโตของสหภาพอิสระกลุ่มต่างๆ เช่น สมาพันธ์ลูกจ้างอาชีพ (the Swedish Confederation of Professional Employees) กลุ่ม the Confederation of Professional Associations เป็นต้น ทำให้กลุ่มเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจการเมืองของสวีเดนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม

ก็ตามรัฐเห็นว่ากลุ่มชนชั้นกลางใหม่ที่กำลังเติบโตนั้นเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเอกภาพของค่าจ้างของขบวนการแรงงาน จึงทำให้รัฐบาลพยายามดึงกลุ่มชนชั้นกลางใหม่เข้ามาเป็นพันธมิตรสำคัญเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของสวีเดนที่กำลังเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อและเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล

กลุ่มชนชั้นกลางใหม่เป็นพลังสำคัญในการผลักดันนโยบายสวัสดิการและนำมาสู่การเพิ่มศักยภาพในการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมากขึ้น อีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่า "เพื่อให้การครองอำนาจทางการเมืองของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและราบรื่น รัฐบาลจึงหันไปร่วมมือกับชนชั้นใหม่ๆ กล่าวคือพรรคสังคมนิยมต้องขยายสถาบันที่คอยกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มใหม่ๆ ในประเทศมากขึ้น" (Espring-Andersen, 1985, อ้างใน Blyth, 2002)

จะเห็นได้ว่าการผลักดันแนวคิด "Swedish embedded liberalism" ของสวีเดนมีลักษณะเฉพาะอันเกิดขึ้นจากการดึงชนชั้นต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ที่หลากหลายให้หันมาร่วมมือกันเพื่อให้รัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจ และลดความรู้สึกแตกต่างของแต่ละกลุ่มด้วยการกระจายความมั่นคงผ่านสถาบันทางสังคม โดยเฉพาะการดึงคนที่เป็ชนชั้นกลางใหม่ (new white-collar unions) ให้มาอยู่ภายใต้โครงสร้างของสถาบันเดียวกันกับกลุ่มอื่นๆ (Blyth, 2002) เพื่อสร้างโอกาสที่ทำให้การปฏิรูปนโยบายทางสังคมดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เป็นต้นมากลุ่มชนชั้นกลางใหม่เป็นกลุ่มที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้พรรคสังคมนิยมและช่วยทำให้แนวคิดเศรษฐกิจภายใต้การกำกับของรัฐสามารถขยายขอบเขตออกไปมากขึ้น อันจะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจของสวีเดนยังคงเติบโตแม้จะอยู่ในช่วงที่เศรษฐกิจในประเทศต่างๆ เริ่มถดถอยระหว่าง ค.ศ. 1976-1982 รวมถึงเป็นช่วงที่พรรคสังคมนิยมสูญเสียอำนาจทางการเมืองให้กับรัฐบาลจากพรรคกรีนพี

นอกจากนี้รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์ (Rehn-Meidner model) กลายเป็นสถาบันที่เป็นแกนกลางของการกำกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในสวีเดนที่ประสบความสำเร็จในช่วงเวลาหนึ่งและกลายเป็นรูปธรรมของการขยายตัวของสถาบันต่างๆ ที่เริ่มก่อตัวในทศวรรษ 1930 มากขึ้น รูปแบบเศรษฐกิจแบบเรห์น-เมดเนอร์ยังคงรักษาแนวคิดทางเศรษฐกิจของเคนส์เกี่ยวกับอุปสงค์มวลรวมเพื่อรักษาการจ้างงานเต็มที่และช่วยให้สถาบันที่รัฐเข้ามา

กำกับดูแลเศรษฐกิจสามารถขยายขอบเขตออกไปมากขึ้น ทำให้แนวคิดของ G. Rehn และ R. Meidner เป็นสิ่งสำคัญต่อการก่อตัวของนโยบายต่างๆในสวีเดนและจะเห็นได้ว่านโยบายประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม การลงความเห็นร่วมกันของแรงงาน นโยบายเอกภาพของค่าจ้าง และนโยบายตลาดแรงงาน นโยบายเหล่านี้ต่างถูกปกป้องโดยรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์ทั้งสิ้น (Blyth, 2002)

แนวคิดทางเศรษฐกิจจึงมีส่วนสำคัญในการครองอำนาจอย่างยาวนานของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและยังมีส่วนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการแรงงานและภาคธุรกิจเอกชนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเข้ามามีส่วนร่วมแบบไตรภาคีของ รัฐ ทูน และแรงงานเพื่อพัฒนาประเทศเกิดขึ้นจากแนวคิดทางเศรษฐกิจที่ทุกฝ่ายมีขึ้นร่วมกัน อนึ่งรูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์คือรูปธรรมของแนวคิดทางเศรษฐกิจเหล่านี้ แม้ว่ารูปแบบเศรษฐกิจแบบเรน-แมดเนอร์จะมีอิทธิพลต่อสถาบันในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของสวีเดนเป็นเวลาเพียง 20 ปี (ค.ศ. 1960-1980) (Blyth, 2002) อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ช่วยให้ระบบรัฐสวัสดิการในสวีเดนลงหลักปักฐานอย่างจริงจัง อีกทั้งยังทำให้ "Swedish embedded liberalism" กลายเป็นแนวทางในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมที่ไม่เคยมีประเทศไหนมีบริบทการส่งเสริมเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทัดเทียมเหมือนอย่างสวีเดนเคยทำมาก่อน

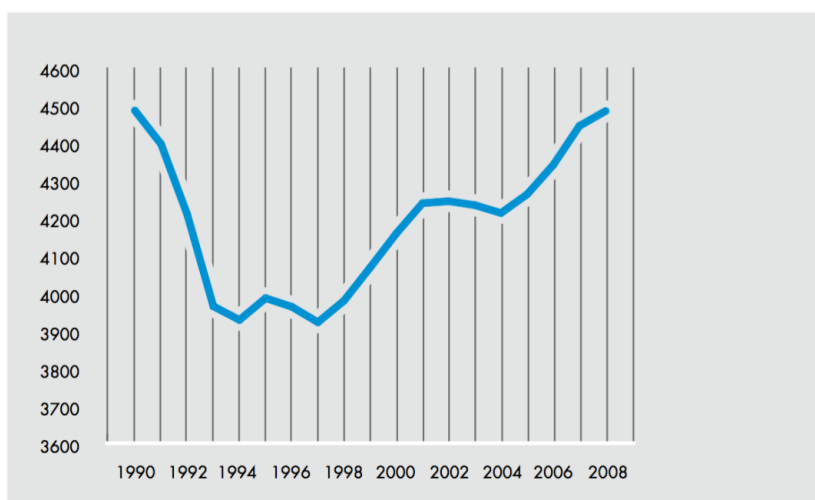
3.4 ยุคถดถอยและการปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน (The Neoliberalisation of the Swedish welfare state model and revival of Capitalist welfare state)

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงรัฐบาลพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนได้ดำเนินนโยบายการจ้างงานเต็มที่ตามข้อเสนอของเคนส์ ไม่ว่าจะพิจารณาจากอัตราการว่างงานที่ต่ำมากคือ ประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น หรือจากการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานก็อยู่ในระดับร้อยละ 70 มาโดยตลอด มีนักวิเคราะห์จำนวนหนึ่งเชื่อว่าความยั่งยืนของระบบมาจากสมมติฐานเกี่ยวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานที่สูง อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปแสดงให้เห็นชัดเจนมากขึ้นว่าสมมติฐานดังกล่าวเริ่มไม่เป็นไปตามที่คิดไว้ เนื่องจากสวีเดนเริ่มประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ นโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าและนโยบายภาษีในอัตราก้าวหน้านับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มประสบวิกฤตและกำลังเสื่อมถอย เศรษฐกิจของสวีเดนที่ผูกติดกับการใช้จ่ายภาครัฐขนาดใหญ่ภายใต้สถาบันทางการเมืองที่เน้นความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ (Swedish embedded liberal institutions) ที่เริ่มต้นใน ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1980 ถูกทำ

ทายจากประสิทธิภาพที่ลดลงในการแข่งขันในระดับนานาชาติ จนนำมาสู่การรวมกลุ่มของบรรดานักธุรกิจที่มีเป้าหมายเพื่อลดความชอบธรรมของระบบรัฐสวัสดิการและทำลายการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของรัฐตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Blyth, 2002)

จุดอ่อนของนโยบายเศรษฐกิจเริ่มปรากฏขึ้นในทศวรรษ 1970 ที่นำมาสู่การพังทลายของรัฐสวัสดิการในทศวรรษ 1990 ระบบรัฐสวัสดิการที่เคยรุ่งเรืองของสวีเดนกลับไปสู่ระบบสวัสดิการที่ใกล้เคียงกับนโยบายของบิสมาร์คในประเทศเยอรมันในปลายศตวรรษที่ 19 (ประมาณ 100 ปีก่อนหน้านี้) สาเหตุหลักเกิดจากความล้มเหลวของนโยบายค่าจ้างที่ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าได้ด้วยเหตุนี้มาตรการต่างๆของรัฐจึงประสบความล้มเหลวในการควบคุมอัตราเงินเฟ้อ ปัญหาเงินเฟ้อจึงเป็นสาเหตุของการล่มสลายของรัฐสวัสดิการในสวีเดนและระบบสังคมประชาธิปไตย (Meidner, 1993) โดยฟื้นคืนชีพให้กับตลาดภายใต้แนวคิด "เสรีนิยมใหม่" ที่มาพร้อมกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ในทศวรรษ 1970

กราฟที่ 3.2 กราฟแสดงอัตราการจ้างงานของสวีเดนหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1990



ที่มา : (Sanandaji, 2011)

วิกฤตการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้นในสวีเดนและฟินแลนด์ในปี 1990 เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระดับการลดความเป็นสินค้าที่สูงในประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระดับการจ้างงานที่สูงของทุกประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ารูปแบบดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นรูปแบบตายตัวอันเป็นรูปแบบที่มีมิติของความสัมพันธ์เพียงด้านเดียวคือด้านของการลดความเป็นสินค้ากับการจ้างงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเสื่อมถอยลง

ของรัฐสวัสดิการมีปัจจัยสำคัญสองด้าน คือ ปัจจัยภายในที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในระหว่างนโยบายที่ต้องการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าและนโยบายการจ้างงานเต็มที่ (de-commodification and full employment conflict) ที่นำมาสู่ปัญหาเศรษฐกิจในทศวรรษ 1990

ระหว่าง ค.ศ. 1938 - 1980 แรงงานสามารถใช้หลักข้อตกลงร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้เป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามในทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่การต่อสู้ของแรงงานรุนแรงขึ้นอีกครั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 1909 การต่อสู้ข้างต้นเกิดจากสถานการณ์การว่างงานที่พุ่งสูงและเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ตลอดจนการสิ้นสุดบทบาทของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและการเติบโตขึ้นของพรรคกรรมกร (Kaufmann, 2013) บริบทเหล่านี้เป็นปัจจัยที่นำไปสู่การล่มสลายของรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (the end of social democratic hegemony and socialist welfare state) กล่าวคือ หลังทศวรรษ 1980 ระบบทุนนิยมสวัสดิการเริ่มเสื่อมถอยลง ความไม่เท่าเทียมทางสังคมเพิ่มขึ้น ตลอดจนการตกลงในเรื่องค่าจ้างแบบรวมศูนย์หายไป (ฟูลเชอร์, 2554) ในด้านปัจจัยภายนอกที่เป็นสาเหตุของการล่มสลายของระบบรัฐสวัสดิการคือการอุบัติขึ้นของลัทธิเสรีนิยมใหม่ดังที่ได้กล่าวไป และวิกฤตเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากภาวะเงินเฟ้อและวิกฤตน้ำมัน

3.4.1 การฟื้นฟูระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน

ในขณะที่ประเทศอื่นๆกำลังประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการว่างงาน อันเกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ทำให้หลายประเทศพยายามลดบทบาทของภาครัฐ และแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน อย่างไรก็ตามสวีเดนกลับนำการปรับลดอัตราภาษีมาใช้เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยทำให้อัตราภาษีอยู่ในระดับที่เหมาะสม

ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เกิดการปฏิรูปโครงสร้างภาษีครั้งใหญ่เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายของรัฐ ในช่วงนี้รัฐพยายามสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วยการลดภาษีรายได้และการตัดงบประมาณด้านสิทธิประโยชน์ในส่วนของเงินบำนาญ โครงการประกันสุขภาพ และเงินอุดหนุนการว่างงานลง อีสปริง แอนเดอร์เซนเรียกปรากฏการณ์ข้างต้นว่า "เพื่อบรรเทาผลกระทบจากนโยบายที่รัฐใช้ลดความเป็นสินค้าของแรงงาน" (to reduce the decommodification effect) (Esping-Andersen, 1990) อย่างไรก็ตามการถกเถียงกันในช่วงที่สวีเดนปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงบประมาณต่างๆไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อลด

ความชอบธรรมของระบบรัฐสวัสดิการว่าเป็นการปรับโครงสร้างงบประมาณเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะเห็นได้ว่าคนจำนวนมากเห็นว่ารัฐสวัสดิการเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของสวีเดนโดยเป็นเงื่อนไขลำดับแรกที่จะนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ รวมถึงนำไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย

การปฏิรูปครั้งนี้มีเป้าหมายสำคัญคือเพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อและเพื่อรักษาระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน รูปแบบของรัฐสวัสดิการหลังจากปฏิรูปในทศวรรษ 1990 จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิก ตามแผนภาพที่ 3.2

แผนภาพที่ 3.2 แผนภาพระบบรัฐสวัสดิการหลังการปฏิรูปของสวีเดน (The Transformed Swedish model)



(ดู Czech, 2015, p. 119)

3.4.2 ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนหลังการปฏิรูป

จะเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจของสวีเดนในทศวรรษ 1990 (The Transformed Swedish model) มีปัจจัยที่แตกต่างจากนโยบายเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (The

Classic Swedish model) เช่น ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างทุนและแรงงานและการปรับลดค่าใช้จ่ายภาครัฐด้วยการลดระดับความครอบคลุมในการจัดสวัสดิการ รวมถึงการแก้ปัญหาเงินเฟ้อและปรับลดระดับการแทรกแซงของรัฐ นอกจากนี้รัฐปล่อยให้อัตราการจ้างงานขึ้นกับกลไกตลาดมากขึ้น การปรับกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายมีเป้าหมายสำคัญเพื่อรักษาระบบรัฐสวัสดิการ ด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจที่กำลังถดถอยอย่างเหมาะสม ดังนั้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมารัฐบาลของสวีเดนจึงหันไปให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจมากกว่านโยบายสวัสดิการ (Czech, 2015)

โดยสรุประบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนประสบความสำเร็จเพียงช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อสวีเดนยังมีต้นทุนทางสังคมที่สูงและยังสามารถผลักดันการจ้างงานเต็มที่ กล่าวคือหลังสงครามโลกครั้งที่สองนับว่ายังเป็นช่วงที่สวีเดนสามารถรักษาสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการพัฒนารัฐสวัสดิการเอาไว้ได้อย่างได้สัดส่วน อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไปสวีเดนประสบปัญหาเงินเฟ้อและภาวะการว่างงานที่สูง รวมถึงผลกระทบจากการอุบัติขึ้นของลัทธิเสรีนิยมใหม่และกระบวนการโลกาภิวัตน์อันเป็นปัจจัยที่มาจากภายนอก แต่กลับส่งผลต่อความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการจัดสรรสวัสดิการที่เคยได้สัดส่วนจนทำให้มาตรการทั้งสองไม่สามารถดำเนินไปอย่างพร้อมเพรียงกันได้ จากกรณีนี้แสดงถึงข้อจำกัดของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เราสามารถนำมาวิเคราะห์บริบทการต่อสู้ของพลังปกป้องสังคมเพื่อผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในกรณีของไทยได้ ซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดดังกล่าวในบทที่สี่และบทสรุป ส่วนต่อไปจะเป็นบทวิเคราะห์และข้อถกเถียงของระบบรัฐสวัสดิการ

3.5 บทวิเคราะห์และข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการของสวีเดน

3.5.1 บทวิเคราะห์รัฐสวัสดิการของสวีเดน

จากการศึกษาเราจะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานในสวีเดนสามารถอธิบายผ่านหนังสือที่มีชื่อว่า "from Marx to market" หรือจากระบบสังคมนิยมมาสู่ระบบตลาด ประสบการณ์ของระบบรัฐสวัสดิการในสวีเดนแสดงให้เห็นว่านโยบายทางสังคมเป็นนโยบายที่มาพร้อมกับนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการสร้างการจ้างงานเต็มที่จึงเป็นปัจจัยที่นำมาสู่การสร้างความเท่าเทียมในสังคมซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของรัฐสวัสดิการ อย่างไรก็ตามเป้าหมายนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อนโยบายเศรษฐกิจหรือการจ้างงานเต็มที่ประสบผลสำเร็จในขั้นที่เพียงพอที่จะทำให้ทรัพยากรต่างๆสามารถกระจายออกไปให้กับทุกคน

ได้อย่างเท่าเทียมกัน การจ้างงานเต็มทีจึงเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างเป้าหมายทางสังคมหรือรัฐสวัสดิการ (Meidner, 1993) ในขณะที่ระบบสังคมประชาธิปไตยของสวีเดนคือแนวคิดการปฏิรูป (reformation) ระบบทุนนิยมเพื่อสร้างระบบสังคมนิยมจากภายในระบบทุนนิยม การปฏิรูปสังคมก่อให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไปอันเป็นผลมาจากประชาธิปไตยทางการเมือง

จากการศึกษาระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกพบว่านโยบายทางสังคมในด้านต่างๆส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมทางสังคมในสวีเดนเป็นอย่างมาก โดยรัฐสวัสดิการมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ มีการใช้รูปแบบครอบคลุมถ้วนหน้า มีการสร้างภาครัฐขนาดใหญ่และมีการสร้างกลไกความร่วมมือแบบไตรภาคี ระหว่างรัฐ ทุนและแรงงาน ผ่านนโยบายเอกภาพของค่าจ้าง เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่วางไว้ ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของระบบรัฐสวัสดิการคือการดึงเอาบริการสำคัญออกจากตลาดเพื่อให้รัฐเป็นฝ่ายจัดสรรให้กับประชาชน รวมถึงการแยกความจำเป็นต่างๆเกี่ยวกับปัจจัยในการดำรงชีวิตออกจากอำนาจซื้อของประชาชน ทว่ารัฐไม่ได้บริหารจัดการเศรษฐกิจโดยลำพัง แต่เลือกที่จะหันมาพัฒนาความร่วมมือจากสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้าง (ฟูลเซอร์, 2554) ทำให้ รัฐ ทุนและแรงงานเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจร่วมกันอย่างได้สัดส่วน โดยที่รัฐได้จัดสรรความต้องการขั้นพื้นฐานผ่านระบบการศึกษา ระบบหลักประกันทางสุขภาพ การให้ความช่วยเหลือทางสังคม และความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ ดังนั้นรูปแบบเศรษฐกิจของรัฐสวัสดิการคือรูปแบบเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความสำเร็จของรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกเกิดจาก "ข้อตกลงร่วมกัน" ระหว่างทุนกับแรงงานภายใต้หลักการประนีประนอมทางชนชั้น การครองอำนาจทางการเมืองของพรรคสังคมนิยมตั้งแต่ ค.ศ. 1932-1976 การมีทุนทางสังคมที่สูง การเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการทำการค้าและการวางตัวเป็นกลางช่วงสงคราม ปัจจัยทางด้านประชากร ภูมิศาสตร์ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรภายในประเทศ

รัฐสวัสดิการในฐานะสถาบันปกป้องสังคมจึงเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิ และคุณภาพชีวิตของแรงงานจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยจะเห็นว่าการเข้าแทรกแซงของรัฐกลายเป็นกลไกที่ช่วยให้เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมด้วยรูปแบบการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าเพื่อนำมากระจายผ่านนโยบายสาธารณะต่างๆ รัฐสวัสดิการจึงเป็นการ

ทำทนายหลักการกระบวนการสะสมทุนของระบบทุนนิยมเสรี กล่าวคือรัฐสวัสดิการทำให้สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินหรือกระบวนการสะสมทุนของนายทุนอ่อนแอลง (Block, 2016) อย่างไรก็ตามรัฐสวัสดิการก็เป็นกลไกที่ช่วยลดความไม่พอใจและความขัดแย้งในสังคมเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจึงมีส่วนทำให้กระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้เช่นเดียวกัน

โดยสรุปความสำเร็จของรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนสามารถนำมาพิจารณาได้ในสองด้าน ประการแรกคือพิจารณาจากการเติบโตของเศรษฐกิจระหว่าง ค.ศ. 1870-1970 (The rise of Swedish economy) และประการที่สองคือพิจารณาจากความสามารถในการปฏิรูปสังคมระหว่าง ค.ศ. 1950-1980 ที่อยู่ในบริบทการเติบโตของระบบรัฐสวัสดิการ (The Golden age of welfare system) แม้นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมจะมองว่าการสร้างการเติบโตและความเท่าเทียมเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน ทว่าการมุ่งให้เกิดผลในด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปจนมองข้ามอีกด้านก็ก่อให้เกิดผลเสียหายนได้เช่นเดียวกัน อันจะเห็นได้จากการพังทลายของระบบเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1929 ที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อบริบทเปลี่ยนไปการปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาดเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นการประสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย ทั้งผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและผลประโยชน์ในเชิงสังคมของฝ่ายทุนและฝ่ายแรงงานสามารถเกิดขึ้นได้พร้อมกันซึ่งเป็นทางเลือกที่ส่งผลกระทบต่อสังคมน้อยที่สุด แม้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ (efficiency) กับการสร้างความเท่าเทียมทางสังคม (equality) ในสวีเดนจะเกิดขึ้นเพียง 30 ปี แต่การนำกระบวนการทั้งสองแบบมาประสานสนิทกันสามารถทำให้คุณภาพชีวิตของชาวสวีเดนยกระดับขึ้นมาจากเดิมได้อย่างน่าพอใจ นอกจากนี้ยังช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจในสวีเดนได้อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

3.5.2 วิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนผ่านมุมมองเชิงทฤษฎี

ผู้วิจัยนำระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงรูปธรรมในการปรับใช้ทฤษฎีสิทธิทางสังคม ทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า และทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคม เพื่อนำมาเป็นรูปแบบและทางเลือกในการหาทางออกจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและเพื่อสร้างตัวแบบการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

จากการศึกษาพบว่าพัฒนาการทางสังคมของประเทศสวีเดน มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจของคาร์ล โปปลานียมานับเนื่องแต่อดีต วิวัฒนาการของสังคมที่ดำเนินมาก่อนระบบรัฐสวัสดิการ คือการผ่อนปรนระหว่างชนชั้นต่างๆในสังคมผ่าน "วัฒนธรรมความเห็นพ้องต้องกัน" (cultural of consensus) หรือข้อตกลงระหว่างนายทุนกับแรงงาน รัฐสวัสดิการจึงเป็นรูปธรรมของการให้สังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจผ่านการแทรกแซงของรัฐ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรต่างๆไปสู่สังคมอย่างเหมาะสม อีกทั้งรัฐสวัสดิการยังเกี่ยวกับทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของอิสปริง แอนเดอร์เซนและสิทธิทางสังคมของที.เอช. มาร์แชลล์เนื่องจากช่วยให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการได้รับสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ในงานชิ้นสำคัญ The Great Transformation คาร์ล โปปลานียวิจารย์บริษัทสังคมของประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 18 และวิจารณ์การก่อตัวของตลาดเสรีในอังกฤษว่าเป็นการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคม ซึ่งทำให้ปัจจัยสามปัจจัย ได้แก่ ที่ดิน แรงงานและเงินกลายเป็นสินค้า โปปลานียชี้ว่าตลาดสามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบการกระจายถ่ายโอน รูปแบบต่างตอบแทน รูปแบบครัวเรือน เป็นต้น ทว่าอังกฤษและสหรัฐอเมริกากลับเป็นผู้ที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจที่เคยมีความสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบถูกเสนอให้เหลือเพียงความสัมพันธ์รูปแบบเดียวคือรูปแบบตลาดเสรีหรือรูปแบบที่ปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเอง (self-regulating market) ดังนั้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมตลาดจึงถูกแยกออกจากสังคมและสถาปนาตัวเองให้อยู่เหนือสังคมโปปลานียจึงเรียกบริบทหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมของอังกฤษว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่(1st Great Transformation)

อย่างไรก็ตามหลังสงครามโลกครั้งที่สองตลาดได้ถูกฝังกลับลงไปในสังคมผ่านบริบทการให้รัฐเข้าแทรกแซงตามนโยบายแบบเคนเซียน ทำให้บทบาทของตลาดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งจอห์น รัคกี้ (John Ruggie) เรียกบริบทนี้ว่า "embedded liberalism" (Wikipedia, 2017) แต่หลังจากนั้นเพียง 30 ปีตลาดก็ได้เคลื่อนไหวต่อต้านและแยกตัวเองออกจากสังคมรอบใหม่ (2nd Great Transformation) โดยเปลี่ยนผ่านระบบรัฐสวัสดิการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ โปปลานียชี้ว่าผลกระทบจากการที่ตลาดแยกตัวเองออกจากสังคมคือการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นสินค้าซึ่งนำไปสู่ความตึงเครียดถึงขั้นรากฐาน แม้ว่าโปปลานียจะไม่ได้คำนึงถึงการสถาปนาตัวเองขึ้นมาอยู่เหนือสังคมของระบบ

เศรษฐกิจแบบตลาดในยุคเสรีนิยมใหม่ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ของโปลานยีที่มองว่าผลกระทบจากการปล่อยให้ตลาดกำกับดูแลตัวเองจะนำไปสู่การทำลายสถาบันทางสังคมยังคงเป็นสิ่งที่สอดคล้องและสามารถนำมาอธิบายบริบทในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมมาจนถึงปัจจุบันจึงเป็นการต่อสู้ระหว่าง "ตลาด" กับ "สังคม" หรือการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) โปลานยีจึงเสนอแนวทางที่ช่วยปกป้องเสรีภาพของมนุษย์ (new paradigm of freedom) และการสร้างสถาบันแบบใหม่เพื่อขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรคุ้มครองสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การให้สังคมกำกับดูแลเศรษฐกิจ (social embeddedness) จึงเป็นแนวคิดที่ก่อตัวขึ้นมาเพื่อปกป้องและคุ้มครองสังคมไม่ให้ถูกทำลายจากระบบตลาดเสรี

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสวีเดนในสองส่วนแรกได้แสดงให้เห็นว่าสังคมพยายามปกป้องตัวเองจากการทำลายของตลาดเสรีอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างเช่น การก่อตั้งของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ค.ศ. 1889 การจัดตั้งสหภาพแรงงานใน ค.ศ. 1898 (ที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสวีเดนเพียง 30 ปี) การจัดตั้งข้อตกลงร่วมกันใน ค.ศ.1905 การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน การจัดตั้งนโยบาย Cow Trade ใน ค.ศ. 1933 การสร้างข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานกับสมาพันธ์นายจ้าง (Saltsjöbaden accord) ใน ค.ศ. 1938 ตลอดจนการสร้างระบบรัฐสวัสดิการแบบไตรภาคีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

บริบทรัฐสวัสดิการของสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นวิวัฒนาการทางสังคมการเมืองที่เกี่ยวกับการ "ปฏิรูป"(reformation) สังคม เพื่อทำให้ระบบทุนนิยมตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งให้รัฐและสังคมเข้ามาแทรกแซงและกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ บริบทของรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงเป็นลักษณะของการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านอำนาจของตลาดและเพื่อปกป้องสังคมรูปแบบหนึ่งตามข้อเสนอของโปลานยี ซึ่งเป้าหมายหลักของรัฐสวัสดิการคือการสร้างสังคมสวัสดิการที่ไม่เกิดการแบ่งแยกชนชั้น แต่ให้ชนชั้นแต่ละชนชั้นมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ รูปแบบดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดทางชนชั้นของโปลานยีที่เห็นว่า "ชนชั้น" คือปัจจัยที่สำคัญของการคุ้มครองตัวเองของสังคม ดังนั้นการสร้างสถาบันเพื่อปกป้องและคุ้มครองสังคมในระบบรัฐสวัสดิการจึงมีกลไกที่สำคัญ คือ "กลไกในการสร้างข้อตกลงร่วมกัน" หมายถึงชนชั้นที่แตกต่างกันสามารถมารวมตัวกันเป็นพลังสังคมหรือ "ขบวนการของผู้เห็นประโยชน์ร่วมกัน" (collectivist

movement) ได้ (จักรี ไชยพิณีจ, 2553) เพื่อลดผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เช่น การตกลงเกี่ยวกับค่าแรง ชั่วโมงการทำงาน หรือสวัสดิการจากการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแรงงาน การสร้างข้อตกลงร่วมกันในส่วนของการแบ่งกำไรจากนายจ้าง รวมถึงข้อตกลงในการสร้างรัฐสวัสดิการ เป็นต้น

โพลานยีให้ความสำคัญกับ "ชนชั้น" ทุกชนชั้นและเห็นว่าชนชั้นต่างๆ สามารถเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างพลังปกป้องสังคมได้เนื่องจากทุกชนชั้นได้รับผลกระทบในเชิงลบจากระบบตลาดเสรีทั้งสิ้น ไม่ใช่ชนชั้นแรงงานเพียงชนชั้นเดียวที่ได้รับผลกระทบในเชิงลบ ดังนั้นในการวิเคราะห์ของโพลานยีใน The Great Transformation จึงมีการพูดถึงชนชั้นต่างๆ ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม เช่น ชนชั้นปกครอง ชนชั้นเจ้าที่ดิน ชนชั้นพ่อค้าและชนชั้นแรงงานไว้อย่างชัดเจน และเห็นว่าเมื่อใดที่ตลาดรุกคืบเข้ามาและส่งผลกระทบในด้านลบ ชนชั้นแต่ละชนชั้นที่รวมตัวเป็นสังคมจะเริ่มลุกขึ้นมาปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าที่จะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนเอง (Polanyi, 1957a อ้างในจักรี ไชยพิณีจ, 2553)

ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจะเห็นได้ว่ารัฐบาลสวีเดนได้พยายามดึงชนชั้นกลางใหม่ ชนชั้นแรงงาน ชนชั้นนายทุน และชนชั้นชาวนา เข้ามามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดรัฐสวัสดิการแบบไตรภาคี ด้วยเหตุนี้มิติของการดึงชนชั้นทุกชนชั้นของพรรคสังคมนิยมจึงสอดคล้องกับทฤษฎีการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคมของโพลานยีโดยชนชั้นต่างๆดังที่ได้กล่าวไปอย่างแยกไม่ออก เพื่อสร้างพลังในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและผลประโยชน์ส่วนรวม การร่วมมือกันทางชนชั้นภายใต้รัฐสวัสดิการจึงเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถอธิบายผ่านมุมมองทางชนชั้นของโพลานยี แม้ว่าโพลานยีจะอธิบายรูปแบบความร่วมมือเหล่านี้ในศตวรรษที่ 18 แต่แนวคิดทางชนชั้นของโพลานียังสามารถนำมาวิเคราะห์บริบทการร่วมมือทางชนชั้นในสวีเดนในศตวรรษที่ 20 ได้เป็นอย่างดี

นอกจากแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคม และกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโพลานยีแล้ว รัฐสวัสดิการยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของฮีสปริง แอนเดอร์เซนและแนวคิดสิทธิทางสังคมของ ที.เอช มาร์แชลล์อีกด้วย โดยฮีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่าการขยายตัวของสิทธิทางสังคมมีศักยภาพในการช่วยลดทอนสถานภาพของ "สินค้า" ในตัวแรงงานลงโดยอนุญาตให้แรงงานสามารถดำรงชีวิตภายนอกตลาดได้ชั่วคราว ในที่นี้คือการลดสภาพที่แรงงานถูกบังคับให้ขายกำลังแรงงานเพื่อดำรงชีวิตผ่านการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ อย่างเหมาะสม ในงาน

" The Three Worlds of Welfare Capitalism" อีสปริง แอนเดอร์เซนจัดประเทศสวีเดนอยู่ในรัฐสวัสดิการประเภทสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic welfare state) ที่มีระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าสูงที่สุดเนื่องจากมีรูปแบบที่ให้สวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบการศึกษา ระบบการให้เงินช่วยเหลือบุตรและครอบครัว หลักประกันการว่างงาน หลักประกันเพื่อการชราภาพ เป็นต้น รัฐสวัสดิการของสวีเดนมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มความเข้มแข็งให้แรงงาน และจัดสวัสดิการให้กับประชาชนตลอดวัฏจักรชีวิต รัฐสวัสดิการจึงเป็นแนวทางที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของแรงงานในระบบทุนนิยม ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นต่างๆ และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากขึ้น

เราจะเห็นได้ว่าภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิก รัฐทำหน้าที่หลักในการสร้างสมดุลระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคม โมเดลรัฐสวัสดิการของสวีเดนที่ได้นำเสนอไปข้างต้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้รัฐสวัสดิการเดินหน้าต่อไปได้ อย่างไรก็ตามรัฐสวัสดิการก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้การพัฒนาเศรษฐกิจหรือกระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้เช่นเดียวกัน จึงอธิบายได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจอันเป็นเป้าหมายหลักของทุนกับการพัฒนาสังคมอันเป็นเป้าหมายหลักของแรงงานเป็นการสร้างความสามัคคีทางเศรษฐกิจ (solidarity economy) หรือภราดรภาพเหมือนกับที่ อีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่ นโยบายทางสังคมไม่เพียงช่วยลดปล่อยมนุษย์ (ชนชั้นแรงงาน) ให้เป็นอิสระจากอิทธิพลของระบบตลาดเท่านั้นหากแต่ยังเป็นเงื่อนไขลำดับแรกๆที่สามารถนำไปสู่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจร่วมด้วย (Myrdal, 1936, อ้างใน Espring-Andersen, 1990) นโยบายสวัสดิการเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมการเคลื่อนตัวไปข้างหน้าของพลังการผลิตในระบบทุนนิยม มากไปกว่านั้นนโยบายทางสังคมในระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยยังทำให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งอำนาจ (power mobilization) โดยมีส่วนช่วยกำจัดความยากจน ยับยั้งภาวะการว่างงานและให้อิสระในการกำหนดค่าจ้างแก่นายจ้างมากขึ้น (Espring-Andersen, 1990)

ดังนั้นรัฐสวัสดิการในฐานะสถาบันปกป้องสังคมสถาบันหนึ่งจึงมีเป้าหมายในการบรรลุการส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายสังคมหรือนโยบายคู่ขนานในสถาบันเดียว ด้วยเหตุนี้รัฐสวัสดิการของสวีเดนจึงประกอบไปด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกคือการผลิตซ้ำกระบวนการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่การผลิต และส่วนที่สองคือการลด

ผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อชดเชยความเสียหายต่างๆของแรงงานที่เกิดจากกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้าในส่วนแรก

จากลักษณะของรัฐสวัสดิการที่มีการชดเชยและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับชนชั้นต่างๆที่ได้รับผลกระทบในมิติที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปนั้นเชื่อมโยงกับแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคมที่แสดงออกมาในลักษณะของการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างทุนกับแรงงาน การแทรกแซงของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม และการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า ซึ่งลักษณะต่างๆเหล่านี้ถูกนำมารวมอยู่ภายใต้สถาบันเดียวกันเพื่อสร้างสมดุลโดยการให้รัฐและสังคมคอยกำกับดูแลเศรษฐกิจเพื่อลดผลกระทบทางสังคม ดังนั้นภายใต้ลักษณะดังกล่าวแรงต่อต้านจากสังคมภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการทำให้การแยกพื้นที่เศรษฐกิจออกจากพื้นที่สังคมประสบปัญหาเนื่องจากการให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถแยกตัวเป็นอิสระจากสังคมได้อย่างสมบูรณ์ รัฐสวัสดิการจึงเป็นสถาบันที่ช่วยปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบตลาดและเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ในทางตรงข้ามหากรัฐไม่เข้ามาแทรกแซงอาจทำให้เกิดความตึงเครียดจากการปะทะกันระหว่างพลังต่อต้านจากสังคมกับพลังของระบบตลาด จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีส่วนในการทำให้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมหยุดชะงัก นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาการว่างงาน อย่างไรก็ตามระบบรัฐสวัสดิการมีกลไกที่ทำให้ระบบตลาดปรับตัวเพื่อลดแรงต่อต้านจากสังคม เพื่อรักษาดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและการลงทุนด้วยการเพิ่มความคุ้มครองแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการช่วยผลักดันให้กระบวนการสะสมทุนเคลื่อนตัวไปข้างหน้า รัฐสวัสดิการจึงเป็นการคุ้มครองตัวเองของสังคมที่ตรงข้ามกับระบบตลาดเสรีซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การต่อต้านของสังคมอีกรูปแบบหนึ่งคือ รูปแบบของการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน การประท้วง และการจลาจล

รัฐสวัสดิการเป็นสถาบันที่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมในการปกป้องตนเองจากระบบตลาดเหมือนกับการที่โปลานียิมองว่าพลังปกป้องสังคมจะเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของตลาดเพื่อปกป้องประชาชน สวัสดิการ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนและสังคมไม่ให้เกิดสลายจากผลกระทบในด้านลบของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด นอกจากนี้พลังปกป้องสังคมจะส่งผลให้ตลาดเกิดการผูกกร่อนลงชั่วคราวและนำไปสู่การ

เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสังคม (Watson, 2005 อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553) ในความหมายนี้ รัฐสวัสดิการจึงอาจเป็นแนวทางในการคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยม โดยเป็นการคุ้มครองของสังคมที่ช่วยลดความขัดแย้งและความไม่พอใจของสังคม

โดยสรุปรัฐสวัสดิการเป็นทั้งพลังปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบตลาด และเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง รัฐสวัสดิการไม่ได้มุ่งทำลายกระบวนการสะสมทุน ทว่าเป็นแนวทางในการสร้างกระบวนการสะสมทุนรูปแบบใหม่ที่แบบยลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและกระบวนการสะสมทุนจะดำเนินต่อไปได้เมื่อได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการจัดการความขัดแย้งในสังคม เพื่อปกป้องระบบตลาดจากพลังปกป้องสังคม (จักรี ไชยพินิจ, 2553) รัฐสวัสดิการทำให้นายทุนได้ประโยชน์จากการสะสมทุนและการแสวงหากำไรผ่านนโยบายการจ้างงานเต็มที่หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือนายทุนได้ประโยชน์จากการผลิตซ้ำการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า ขณะเดียวกันแรงงานก็ได้ประโยชน์จากการจัดสวัสดิการและการเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุปคือนายทุนและแรงงานต่างได้ประโยชน์จากการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองร่วมกัน ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการสะสมทุนเคลื่อนตัวไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพรัฐจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการชดเชยความเสียหายต่างๆ และกระตุ้นให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพราะปัญหาของระบบทุนนิยมในปัจจุบันเกิดจากการสะสมทุนที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบทางสังคม อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความตึงเครียดภายในระบบทุนนิยมจนนำมาสู่วิกฤตการณ์ต่างๆอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นแนวทางในการสะสมทุนในอนาคตควรจะทำให้ผลกระทบที่มีต่อสังคม มนุษย์และสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นน้อยลงเพื่อเยียวยาการทำลายสังคมจากระบบตลาดอันจะทำให้ระบบตลาดเคลื่อนตัวไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.6 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ

3.6.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการมีภาครัฐขนาดเล็กสามารถก่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากกว่าการมีภาครัฐขนาดใหญ่

นับตั้งแต่การถือกำเนิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ในทศวรรษ 1970 รัฐสวัสดิการเป็นประเด็นถกเถียงของลัทธิเสรีนิยมใหม่มาอย่างต่อเนื่อง ลัทธิเสรีนิยมใหม่ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ และระบบรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ชี้ว่ารัฐสวัสดิการทำให้อัตราภาษีเพิ่มขึ้นไปทั่วทวีปยุโรปจากร้อยละ 20 ใน ทศวรรษ 1950 เป็นร้อยละ

40-50 ในทศวรรษ 1980 การเก็บภาษีสูงเพื่อนำเงินไปสร้างรัฐสวัสดิการเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังชี้ว่าการควบคุมตลาดแรงงานทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและการให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดบริการต่างๆ จะทำให้บริการมีราคาสูงขึ้นและมีคุณภาพต่ำ ดังนั้นลัทธิเสรีนิยมใหม่จึงเสนอให้นำกลไกตลาดเข้ามาจัดสรรสวัสดิการแทนการแทรกแซงของรัฐ (Ankarloo, 2009a)

ลัทธิเสรีนิยมใหม่ชี้ว่าการสร้างภาครัฐขนาดใหญ่คือความผิดพลาดเพราะภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ทำให้เสรีภาพของประชาชนลดลง ดังนั้นลัทธิเสรีนิยมใหม่ต้องการที่จะปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อให้ตอบรับกับยุคโลกาภิวัตน์ โดยเห็นว่ารัฐควรลดภาษีและสร้างตลาดแรงงานเสรีมากขึ้น เพราะการลดภาษีจะช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้น นอกจากนี้ปัญหาโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปจากการที่ประเทศต่างๆ มีประชากรวัยแรงงานลดลงขณะที่มีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ลัทธิเสรีนิยมใหม่เห็นว่าแต่ละประเทศควรจะทำให้บริการทางสังคมถูกแปรรูปไปเป็นของเอกชน (privatization) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายที่จะต้องนำมาดูแลประชากรที่เริ่มเข้าสู่วัยชราและเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย

ลัทธิเสรีนิยมวิจารณ์รัฐสวัสดิการของสวีเดนว่า สวีเดนเคยเป็นประเทศที่ร่ำรวยเป็นอันดับ 4 ของโลกในทศวรรษ 1970 แต่ในทศวรรษ 1990 สวีเดนตกมาอยู่ในอันดับที่ 11 ของประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสวัสดิการเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามวอลเตอร์ คอร์ปี (Walter Korpi) นักสังคมวิทยาจากมหาวิทยาลัยสต็อกโฮล์มไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ชี้ว่ารัฐสวัสดิการเป็นสาเหตุของความถดถอยทางเศรษฐกิจในสวีเดน ข้อโต้แย้งนี้สอดคล้องกับแดเนียล แองกาโล (Daniel Ankarloo) ที่เห็นเหมือนกับคอร์ปี โดยชี้ว่าลัทธิเสรีนิยมใหม่มองว่าประเทศที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจสูงย่อมมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตามแองกาโล โต้แย้งแนวคิดข้างต้นโดยยกตัวอย่างประเทศที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น ประเทศที่เก็บภาษีสูง มีกฎระเบียบในตลาดแรงงานที่เคร่งครัดและมีภาครัฐขนาดใหญ่ แองกาโลกล่าวว่าตามแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ประเทศที่มีลักษณะดังกล่าวควรจะยากจนกว่าประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีภาครัฐขนาดเล็ก อย่างไรก็ตามแองกาโลยกตัวอย่างของประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย เช่น ประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ทว่ากลับร่ำรวยกว่า ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีเสรีภาพทาง

เศรษฐกิจมากกว่าแต่กลับมีรายได้และจีดีพีต่อประชากรต่ำกว่าประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย (Ankarloo, 2009a)

ขณะที่ตามหลักของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งว่าการมีภาครัฐขนาดใหญ่ การบริโภคของรัฐและการให้ภาครัฐเข้ามาบริหารจัดการดูแลด้านบริการสาธารณะ จะไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ทว่าจากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศที่เน้นเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยในปี 2009 Heritage foundation ได้เปรียบเทียบขนาดของภาครัฐกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจพบว่าประเทศสวีเดนที่มีตัวชี้วัดถึงการเก็บภาษีในอัตราสูง มีภาครัฐขนาดใหญ่และรัฐเป็นผู้ผูกขาดบริการสาธารณะ ข้อมูลของ Heritage foundation กลับพบว่าเสรีภาพทางเศรษฐกิจของสวีเดนกับขนาดของภาครัฐจัดอยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดในโลก แต่สวีเดนกลับมีความมั่งคั่งที่สูงหากวัดจากจำนวนจีดีพีโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบเสรีภาพทางเศรษฐกิจผ่านขนาดของภาครัฐกับจีดีพีต่อประชากร อาจไม่ชัดเจนมากนัก แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศสวีเดนกับประเทศเดนมาร์ก เป็นสองประเทศที่มีขนาดของภาครัฐที่ใหญ่แต่มีจีดีพีต่อหัวประชากรสูงเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศในกลุ่ม OECD (Heritage foundation, 2009, อ้างใน Ankarloo, 2009a) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจต่ำ มีภาครัฐขนาดใหญ่แต่กลับมีความมั่งคั่งที่สูง เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น พม่า ลิเบีย กัมพูชา บังคลาเทศ สิงคโปร์ ฮองกง พบว่าประเทศเหล่านี้มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจสูง ทว่ากลับเผชิญปัญหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเพราะมีหลัก "นิติรัฐ" (rule of law) ที่ต่ำ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพทางเศรษฐกิจกับขนาดของภาครัฐจึงไม่สามารถวัดการพัฒนาเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ภาครัฐขนาดเล็กและมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจอาจมีความเชื่อมโยงกับความด้อยพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น ความด้อยพัฒนาที่เกิดจากปัญหาคอร์รัปชัน หรือความด้อยพัฒนาที่เกิดจากปัญหาการปกครองแบบเผด็จการ ขณะที่การมีภาครัฐขนาดใหญ่กับการมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจที่ถูกจำกัด เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียชี้ให้เห็นว่าประเทศเหล่านี้กลับมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจสูงและมีอัตราการคอร์รัปชันต่ำเพราะรัฐบาลใช้หลักนิติรัฐและหลักธรรมาภิบาลในการปกครอง

จากตัวชี้วัดนี้สวีเดนมีอัตราการคอร์รัปชันน้อยที่สุดเช่นเดียวกับเดนมาร์กและนิวซีแลนด์ ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับ "ภาครัฐขนาดใหญ่" หรือ "การเก็บภาษีในอัตราสูง" ในประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการไม่ได้เป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันเสมอไป แต่ประเทศที่มีภาครัฐ

ขนาดเล็กกลับมีแนวโน้มของการเกิดปัญหาคอร์รัปชันมากกว่า ดังนั้นในกรณีของสวีเดนจึงแสดงให้เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่าง เสรีภาพทางเศรษฐกิจกับขนาดของภาครัฐไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามข้อวิจารณ์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ เนื่องจากเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD พบว่ายิ่งสวีเดนมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากเท่าไรยิ่งทำให้จีดีพีต่อหัวประชากรลดลงมากเท่านั้น ดังนั้นข้อสรุปของแองกาโลคือนโยบายรัฐสวัสดิการและการมีภาครัฐขนาดใหญ่ไม่ได้ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับรายงานขององค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ชี้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของสวีเดนกับการพัฒนารัฐสวัสดิการไม่ได้ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของสวีเดนลดลง (Ankarloo, 2009a)

3.6.2 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชน (privatization) จะทำให้การจัดสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ชี้ว่าการแข่งขันในตลาดของบริการทางสังคมและความมั่นคงทางสังคมในภาคการผลิตและภาคการบริโภคจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสวัสดิการมากกว่าการให้รัฐเป็นผู้จัดสรรและผูกขาดบริการต่างๆ นอกจากนี้ยังมองว่าการเก็บภาษีในอัตราสูง การจัดสรรบริการทางสังคมและความมั่นคงทางสังคมแบบมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการพึ่งพาสวัสดิการ (welfare dependency)

อย่างไรก็ตามแองกาโลไม่เห็นด้วยกับแนวคิดกับการแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชนเนื่องจากการแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชนคือการนำระบบสวัสดิการเข้าสู่ระบบตลาด ซึ่งส่งผลให้ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตกลายเป็นสินค้า เช่น ระบบการศึกษา ระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น ดังนั้นการแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชนจึงไม่ได้ทำให้การจัดสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้นแองกาโลอธิบายความแตกต่างระหว่าง "ความมั่งคั่ง" หรือ "ความกินดีอยู่ดี" กับ "สวัสดิการ" หรือ "ความมั่นคงทางสังคม" ว่าความมั่งคั่งเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่ความมั่นคงทางสังคมเกิดจากสวัสดิการ เช่น การให้สวัสดิการแก่ผู้เจ็บป่วย พิการ ที่ไม่สามารถไปทำงานได้ ช่วยทำให้ชีวิตของคนเหล่านี้มีความมั่นคง (Ankarloo, 2009a)

แองกาโลกล่าวว่าสวัสดิการไม่ได้หมายถึงการผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคหรือสินค้าและบริการต่างๆ เช่น รถยนต์ เสื้อผ้า หรือบ้านเรือนเพื่อนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดตามลักษณะของระบบทุนนิยมเสรี แต่สวัสดิการเป็นการจัดสรรบริการทางสังคมและการกระจายความมั่งคั่งออกไปสู่สังคม (Ankarloo, 2009a) เช่น การจัดสรรบริการทางการแพทย์

การจัดสรรบริการทางการศึกษา หรือบริการทางด้านความช่วยเหลือทางการเงิน การจัดหางาน หรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น กล่าวคือ การให้รัฐเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการช่วยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากระบบทุนนิยมมีโอกาสที่จะดำรงชีวิตภายนอกตลาดแรงงาน และมีความมั่นคงมากกว่าการปล่อยให้ตลาดเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการ เนื่องจากระบบทุนนิยมทำให้คนกลุ่มหนึ่งมีชีวิตอยู่โดยการพึ่งพาตลาดที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือความไม่มั่นคงในชีวิต อย่างไรก็ตามนโยบายสวัสดิการในสังคมทุนนิยมเป็นการลดความเสี่ยงต่างๆ ในทางปฏิบัติ นโยบายสวัสดิการโดยเฉพาะนโยบายในด้านความมั่นคงทางสังคม เช่น ระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ ระบบประกันการว่างงาน เงินอุดหนุนสำหรับการศึกษา และเงินอุดหนุนสำหรับการเลี้ยงดูบุตร จะช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า เนื่องจากนโยบายเหล่านี้มอบความมั่นคงและลดการสูญเสียรายได้เมื่อปัจเจกชนไม่สามารถพึ่งพาตลาดอันเกิดจากภาวะไม่พึงประสงค์ต่างๆ ขณะที่บริการทางสังคม เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบการศึกษา ช่วยลดผลกระทบจากการทำให้ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตกลายเป็นสินค้า (decommodify of basic needs) เช่น รัฐเป็นผู้จัดสรรบริการทางสุขภาพโดยร่วมมือกับสมาพันธ์นายจ้างและสหภาพแรงงาน เพื่อให้ความสามารถในการจัดสรรบริการทางสุขภาพดำเนินการผ่านภาครัฐมากกว่าดำเนินผ่านระบบตลาดหรือภาคเอกชน กล่าวคือ บริการทางสุขภาพถูกดึงออกจากระบบตลาดเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการทำให้ปัจจัยในการดำรงชีวิต (บริการทางสุขภาพ) กลายเป็นสินค้า โดยรัฐเข้ามาเป็นผู้จัดสรรบริการเหล่านี้แทนกลไกตลาด

แองกาโลเห็นว่าการจ่ายภาษีในระบบสวัสดิการคือการถ่ายโอนความเสี่ยงไปให้กับรัฐเพื่อดูแลรับผิดชอบแทนประชาชน ดังนั้นรูปแบบสวัสดิการสังคมคือรากฐานของระบบประกันทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นหลักประกันของภาคเอกชนและภาครัฐ การจัดสวัสดิการทุกรูปแบบเป็นรูปแบบการจัดการความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วม (collective spreading of risks) เช่น ระบบประกันของภาคเอกชนที่สมทบเงินเป็นกองทุนเพื่อสร้างกองทุนหลักประกันแบบส่วนรวมขึ้นมาเพื่อป้องกันความเสี่ยงในด้านอุบัติเหตุ โดยสมมติว่ามีอุบัติเหตุเกิดขึ้นกับปัจเจกชน ปัจเจกชนที่ได้รับอุบัติเหตุไม่จำเป็นต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองทั้งหมด แต่สมาชิกของกองทุนประกันอุบัติเหตุทุกคนมีส่วนรับผิดชอบในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับปัจเจกชนที่ประสบอุบัติเหตุร่วมกัน ดังนั้นหลักการบริหารจัดการของรัฐสวัสดิการจึงคล้ายกับหลักบริหารจัดการในระบบกองทุนอุบัติเหตุข้างต้น เพียงแต่รัฐนำรายได้มาจากการเก็บภาษีเพื่อนำมากระจายไปยังสมาชิกที่ได้รับความเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือเพื่อลดความเสี่ยงทาง

สังคม เช่น ความเสี่ยงในกรณีว่างงาน หรือความเสี่ยงที่เกิดจากกรณีเจ็บป่วย เป็นต้น โดยรัฐ จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผ่านระบบสวัสดิการในด้านต่างๆตามความจำเป็นของแต่ละ บุคคล โดยทุกคนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีเพื่อให้รัฐเป็นผู้มอบหลักประกันทาง สังคมเพื่อลดความเสี่ยงจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอันเป็นผลมาจากการทำให้สิ่งต่างๆที่ จำเป็นต่อการดำรงชีวิตแปรสภาพเป็นสินค้า

แองกาโลกล่าวว่โดยทั่วไปลักษณะของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจะให้คนกลุ่ม เล็กบางกลุ่มสามารถมีความมั่งคั่งที่เกิดจากการสะสมทุนเพื่อซื้อความมั่นคงในชีวิต ขณะที่คน ส่วนใหญ่ถูกทอดทิ้งให้ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงจากระบบตลาด ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ ประชาชนมีบ้านหลังใหญ่กับประเทศที่ประชาชนมีบ้านขนาดเท่ากัน จะมีความมั่นคง แตกต่างกัน เนื่องจากความมั่นคงไม่ได้เกิดจากการมีบ้านหลังใหญ่ แต่เกิดจากการทำให้ทุก คนมีบ้านเหมือนกัน ขนาดของบ้านจึงไม่ใช่หลักประกันความมั่นคง แต่การที่ทุกคนมีบ้านอัน เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตจะทำให้สังคมมีความมั่นคงเนื่องจากคนที่ไม่มีบ้านไม่ต้องระแวง ว่าคนที่ไม่มีบ้านจะมาขโมยทรัพย์สิน หรือก่ออาชญากรรม เมื่อทุกคนต่างมีบ้านเป็นของ ตนเอง มีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง การก่ออาชญากรรมก็จะลดลงอย่างอัตโนมัติ เช่นเดียวกับการ สร้างกำไรจำนวนมากอาจทำให้คนจำนวนหนึ่งร่ำรวยขึ้นแต่ไม่สามารถทำให้สังคมมีความ มั่นคงเพิ่มขึ้น เนื่องจากคนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากกำไรที่พวกเขามีส่วนในการ สร้าง ดังนั้นการเก็บภาษีเพื่อนำกำไรบางส่วนมาจัดสรรความมั่นคงให้กับคนอื่นๆ คือสิ่งที่ สามารถนำมาทดแทนความขาดแคลนในด้านต่างๆ และจึงจะทำให้สังคมมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น อย่างแท้จริง กรณีนี้จะเห็นว่าการมีสุขภาพแข็งแรงอาจขึ้นอยู่กับฐานะและความมั่งคั่งของแต่ละ คน แต่การเข้าถึงสิทธิในระบบประกันสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยขึ้นอยู่กับสวัสดิการที่รัฐเป็นผู้ จัดสรร เช่นเดียวกับการมีบ้านหลังใหญ่ที่แตกต่างจากการมีหลักประกันด้านที่อยู่อาศัย เนื่องจากบ้านหลังใหญ่เป็นผลผลิตที่เกิดจากการปล่อยให้การจัดสรรการมีบ้านดำเนินไปตาม กลไกตลาด ตามแนวทางของลัทธิเสรีนิยม โดยเห็นว่าการจัดสวัสดิการจะเกิดประสิทธิภาพก็ ต่อเมื่อให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทนการปล่อยให้รัฐแทรกแซงเพื่อจัดสวัสดิการ ดังนั้น คำถามที่น่าสนใจก็คือการมีบ้านหลังใหญ่และความมั่งคั่งที่กระจุกอยู่ที่คนส่วนน้อยกับการมีบ้าน และความมั่งคั่งที่เท่าเทียมกันเพื่อทำให้สังคมมีความมั่นคงที่เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริงนั้นเราควร จะเลือกอะไรมากกว่ากัน ความมั่นคงไม่ได้เกิดจากการทำให้คนส่วนน้อยมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น แต่ เกิดจากการทำให้ความมั่งคั่งถูกจัดสรรปันส่วนออกไปอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ทุกคนในสังคมมี

ความมั่นคง เช่น ในประเทศสวีเดน ความมั่งคั่งของนายทุนสามารถถูกจัดสรรผ่านบริการทางสังคมของรัฐ จากการเก็บภาษีในสัดส่วนที่มากขึ้นเพื่อทำให้ความมั่งคั่งที่กระจุกตัวถูกกระจายออกไปผ่านระบบสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ อันเป็นการกระจายทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

ดังนั้นในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าหลักประกันที่อยู่อาศัยแตกต่างจากการมีบ้านหลังใหญ่ การมีรายได้หรือกำไรที่เพิ่มขึ้นแตกต่างจากการมีเงินบำนาญเพื่อดำรงชีวิตในยามชรา ขณะที่การมีสุขภาพดีกับการมีระบบหลักประกันสุขภาพนั้นเป็นคนละส่วนกัน (Ankarloo, 2009a) อย่างไรก็ตามแองกาโล ไม่ได้หมายความว่าสวัสดิการมีความสำคัญมากกว่าความมั่งคั่ง ทว่าสวัสดิการคือความมั่นคงของสังคมที่สามารถดูแลแรงงานและสมาชิกของสังคมในภาวะที่เกิดความเสี่ยง กล่าวคือระบบสวัสดิการเปรียบเสมือนตาข่ายที่ช่วยรองรับผู้ที่พลัดพลัดจากการแข่งขันในระบบทุนนิยมเพื่อให้สามารถยืนหยัดอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยถือว่าสวัสดิการนั้นเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่รัฐจัดสรรให้กับผู้ที่เดือดร้อน (บุญส่งชเลธร, 2553) ขณะที่ข้อดีของการทำให้สมาชิกในสังคมมีความมั่นคงคือการเปลี่ยนการตีความเกี่ยวกับความมั่นคงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ มาสู่ความมั่นคงจากการพัฒนามนุษย์เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ

อย่างไรก็ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมให้ความสำคัญกับ "ความสมบูรณ์" เช่น การมีความรู้ที่สมบูรณ์ (perfection of knowledge) การแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) การหลั่งไหลของข้อมูลที่สมบูรณ์ (perfect flow of information) เป็นต้น ทว่าเราไม่ได้ถามว่าในระบบตลาดปัจเจกชนรับข้อมูลมาได้อย่างไร ข้อเท็จจริงก็คือตลาดคือสัญลักษณ์ของการแข่งขัน และการสะสมทุน ผลที่เกิดจากการปล่อยให้ตลาดทำงานคือ ความเสี่ยงและความไม่มั่นคงในชีวิตที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือการเข้าถึงข้อมูล โอกาส หรือการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ถูกจำกัดเอาไว้ให้กับผู้ที่มีความมั่งคั่งที่สามารถซื้อบริการทางสังคม มีสิทธิในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ และมีโอกาสทางการศึกษามากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ หลักการทำงานของกลไกตลาดจึงให้โอกาสคนบางกลุ่มมีอภิสิทธิ์เหนือคนส่วนใหญ่ในสังคม เนื่องจากคนเหล่านี้สามารถมีเวลาว่าง มีความสามารถ มีความมั่งคั่ง มีความรู้ และมีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูงกว่าคนทั่วไป

ดังนั้นคำถามที่สำคัญก็คือปัจเจกชนควรจะได้รับความรู้จากข้อมูลที่ผูกติดกับราคาอย่างไร (how individuals can gain knowledge from price information) จะเห็น

ได้ว่าข้อมูลต่างๆมีต้นทุน ที่เรียกว่าต้นทุนทางธุรกรรม สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institution economics) มีแนวคิดว่ายิ่งตลาดมีต้นทุนทางธุรกรรมมากเท่าไร ยิ่งทำให้ตลาดทำงานได้ยากขึ้นเท่านั้น โรนอลด์ โคส และโอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Ronald Coase and Oliver Williamson) สร้างข้อถกเถียงระหว่างตลาดกับอำนาจที่ลดหลั่นลงมาว่าถ้าต้นทุนธุรกรรมในตลาดสูงเกินไปตลาดก็อาจถูกแทนที่ด้วยการลดหลั่นลงมาของอำนาจ (Ankarloo, 2009a) กล่าวคือ ผู้มีอำนาจมากสามารถเข้าถึงสิทธิ และมีอภิสิทธิ์มากกว่าผู้มีอำนาจน้อย นอกจากนี้การปล่อยให้ตลาดจัดสรรสวัสดิการคือลักษณะของทางเลือกที่ปัจเจกชนมีเสรีภาพที่จะเลือกเพียงครั้งเดียว แต่โอกาสในการเลือกซ้ำอีกครั้งนั้นถูกจำกัดเอาไว้หรืออาจหมดโอกาสลง โดยเฉพาะปัจเจกชนที่เป็นคนจนเนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านทรัพย์สินและสิทธิในการเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรของแต่ละคนที่มีไม่เท่ากัน

แองกาโลชี้ว่าแนวคิดเสรีนิยมกับแนวคิดสวัสดิการนิยมคือการต่อสู้ระหว่าง "เสรีภาพในการเลือกสรร" หรือ "อธิปไตยของผู้บริโภค" กับ "การกระจายความมั่นคง" อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการเลือกสรรของปัจเจกชนอาจมีข้อจำกัด เนื่องจากปัจเจกชนจำนวนมากอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถมีเสรีภาพในการเลือกสรรได้ เช่น ปัจเจกบุคคลที่หูหนวก พิการทางสายตา ปัจเจกบุคคลที่ชรา ปัจเจกบุคคลที่ว่างงาน เป็นต้น ดังนั้นการปล่อยให้ตลาดทำงานคือการปล่อยให้โรงพยาบาลหาเงินจากความเจ็บป่วยของผู้คนและปล่อยให้คนรวยแสวงหาความมั่งคั่งจากความวิเวกของคนอื่น

มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) กล่าวว่าเสรีภาพในการเลือกสรรหมายถึง เสรีภาพในการวิเวกอดอยาก เสรีภาพในการสร้างความผิดพลาดอย่างรุนแรง รวมถึงเสรีภาพในการสร้างความเสี่ยงใหม่ๆให้กับชีวิต (Ankarloo, 2009a) ดังนั้นเสรีภาพในการเลือกสรรในระบบตลาดอาจหมายถึงเสรีภาพที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตเนื่องจากตลาดบังคับให้ชนชั้นแรงงานพึ่งพาสถาปัตยกรรมเพื่อความอยู่รอด การให้รัฐเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการช่วยลดความเสี่ยงและเพิ่มความมั่นคงให้มากขึ้น เช่น ระบบประกันสุขภาพสามารถให้ความมั่นคงกับประชาชนเมื่อเจ็บป่วย ช่วยลดการสูญเสียรายได้จากการหยุดงาน การไม่มีหลักประกันสุขภาพย่อมหมายถึงการไม่มีความมั่นคงในการรักษาสุขภาพ การปล่อยให้ตลาดทำงานคือการทำให้บริการทางสุขภาพกลายเป็นสินค้า ดังนั้นแนวทางเสรีนิยมใหม่ที่เสนอให้ตลาดทำงานจะนำไปสู่การลดสวัสดิการที่เพิ่มความเสี่ยงในสังคมมากขึ้นโดยไม่ได้ทำให้การจัดสรรสวัสดิการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นตามข้อถกเถียงของลัทธิเสรีนิยมใหม่

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ลัทธิเสรีนิยมใหม่กลายเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่หลายประเทศนำมาปฏิบัติเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจนเกิดการแปรรูประบบสวัสดิการให้เป็นของเอกชนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ในสวีเดนกลับไม่ได้แปรรูปสวัสดิการเป็นของเอกชนอย่างเต็มที่แต่รัฐบาลปฏิรูปโครงสร้างภาษีและปรับลดสวัสดิการบางประเภทลง ดังนั้นเสรีภาพในการเลือกสรรยังคงเป็นเสรีภาพที่เกิดขึ้นผ่านการจัดสรรสวัสดิการของรัฐบาลมากกว่าการปล่อยให้ตลาดทำงาน โดยสรุปจากข้อถกเถียงจะพบว่า การแปรรูปสวัสดิการให้เป็นของเอกชนไม่ได้ทำให้การจัดสรรสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่ทำให้เกิดการปรับลดสวัสดิการที่ทำให้การจัดสรรสวัสดิการมีประสิทธิภาพลดลง

3.6.3 ข้อถกเถียงในเรื่องรัฐสวัสดิการทำให้เกิดการพึ่งพาสวัสดิการ

หนึ่งในข้อวิจารณ์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อรัฐสวัสดิการคือ ประเด็นเกี่ยวกับ "การพึ่งพาสวัสดิการ" (welfare dependency) ลัทธิเสรีนิยมใหม่กล่าวว่าเมื่อรัฐจัดสรรสวัสดิการที่สูงกว่ามาตรฐานของการดำรงชีวิตจะทำให้ปัจเจกชนในสวีเดนเป็นอิสระจากรัฐและขาดแรงจูงใจในการทำงาน อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการพึ่งพาสวัสดิการอยู่ที่การเปรียบเทียบระหว่างความมั่นคงทางสังคมกับระบบสวัสดิการแบบทดสอบความจำเป็น (marginal welfare) เนื่องจากระบบความมั่นคงทางสังคมตั้งอยู่บนฐานค่าจ้าง (wage labor based social security system) ไม่ใช่ฐานของสวัสดิการ ดังนั้นความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นการประกันที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการจ่าย เหมือนการจ่ายเงินประกันอุบัติเหตุให้กับบริษัทประกัน เช่นเดียวกับการกล่าวถึงหลักประกันในยามเกษียณและหลักประกันในยามเจ็บป่วยที่ประชาชนต้องจ่ายภาษีในอัตราสูงเพื่อแลกกับการได้รับบริการต่างๆ การจ่ายเงินประกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของภาคบังคับหรือการจ่ายผ่านระบบภาษีจึงไม่ได้ลดแรงจูงใจในการทำงาน เพราะระบบความมั่นคงในสวีเดนไม่ได้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนระบบบริการสังคมแต่เกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับภายหลังผ่านการจ่ายเงินโดยหักจากรายได้เหมือนระบบประกันสังคมทั่วไป

อีกทั้งสวัสดิการที่ก่อให้เกิดการลดแรงจูงใจในการทำงานมีข้อจำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะข้อจำกัดเรื่องอายุ ตัวอย่างเช่น ระบบเงินบำนาญ เป็นระบบความมั่นคงทางสังคมที่ไม่เข้าข่ายตามข้อถกเถียงที่เห็นว่าสวัสดิการนำมาสู่การลดแรงจูงใจในการทำงาน เนื่องจากระบบเงินบำนาญจ่ายให้กับผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปที่เกษียณและไม่ได้อยู่ในตลาดแรงงาน การไม่ได้ทำงานในตลาดแรงงานจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดการลดแรงจูงใจในการทำงาน ทว่าระบบประกันการว่างงานหรือเงินช่วยเหลือเมื่อเจ็บป่วยอาจเข้าข่ายข้อถกเถียงที่สวัสดิการอาจ

ก่อให้เกิดการลดแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากอาจทำให้ผู้รับสวัสดิการไม่ยอมไปทำงานได้ เพราะมีเงินช่วยเหลือจากรัฐคอยเลี้ยงดู อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่นำมาจัดสรรให้กับผู้ที่ว่างงานและผู้เจ็บป่วยอยู่ในระดับต่ำมาก (minimal expenses) และมีเงื่อนไขคือรัฐให้ความช่วยเหลือเพียงระยะเวลาสั้นๆ จึงไม่ได้นำไปสู่การพึ่งพาสวัสดิการมากจนเกินขอบเขตที่รัฐจะรับมือได้

ดังนั้นข้อโต้แย้งจึงอยู่ที่การพึ่งพาสวัสดิการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐจัดสรรเงินช่วยเหลือที่สูงกว่ารายได้มาตรฐานจากการทำงานของประชาชน เนื่องจากหากสวัสดิการที่ได้รับมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่เกิดจากการทำงานอาจทำให้ปัญหา "การลดแรงจูงใจในการทำงาน" (disincentive to work) ปรากฏขึ้นได้ จากข้อมูลพบว่าการจัดสรรสวัสดิการในประเทศสวีเดนไม่ได้สูงกว่ารายได้ที่เกิดจากการทำงาน ทำให้ไม่ค่อยเกิดปัญหาการพึ่งพาสวัสดิการเพราะปัจเจกชนเลือกที่จะสร้างชีวิตที่ดีและเลือกที่จะมีศักดิ์ศรีจากการมีงานทำมากกว่าการดำรงชีวิตจากการรอรับสวัสดิการ นอกจากนี้งานวิจัยจำนวนมากยังชี้ว่าผู้ที่มีสิทธิในการรับสวัสดิการโดยมีสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดส่วนมากมักจะไม่นิยมมารับสวัสดิการ (Ankarloo, 2009a) เนื่องจากสวัสดิการที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ เนื่องจากเป็นเงินช่วยเหลือที่มอบให้ชั่วคราวทำให้คนส่วนใหญ่เลือกที่จะออกไปทำงานมากกว่ารอรับสวัสดิการจากรัฐเพียงอย่างเดียว

3.6.4 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อจำกัดของการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบรัฐสวัสดิการ

แดเนียล แองกาโลกล่าวถึงแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของฮีสปริง แอนเดอร์เซน โดยชี้ว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในประเทศสวีเดนเป็นการอธิบายระบบรัฐสวัสดิการในพื้นที่ทางเศรษฐกิจหรือตลาดเพียงอย่างเดียวแต่ไม่ได้อธิบายในส่วนของการผลิต ถึงแม้ว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจะช่วยบรรเทาผลกระทบของแรงงานในพื้นที่ทางเศรษฐกิจ เช่น การจัดสรรสวัสดิการและนโยบายคุ้มครองแรงงานผ่านระบบประกันสุขภาพ และระบบการศึกษา บ่งบอกถึงการผ่อนปรนของระบบทุนนิยมต่อข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตามระบบทุนนิยมยังคงต้องการสะสมกำไรให้มากขึ้น ดังนั้นระบบทุนนิยมจึงผลิตซ้ำการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่การผลิต การผลิตซ้ำการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในกระบวนการผลิตจึงถูกทำให้มีความเข้มข้นมากขึ้น และดำเนิน

ไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อย่างไรก็ตามการที่รัฐจัดสวัสดิการในพื้นที่เศรษฐกิจช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า โดยทำให้แรงงานเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐที่ช่วยให้แรงงานไม่ต้องพึ่งพาทลาดเพื่อดำรงชีวิตตลอดเวลา

ดังนั้นแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในพื้นที่เศรษฐกิจคือการชดเชยกระบวนการกลายเป็นสินค้าในพื้นที่การผลิต กล่าวคือรัฐสวัสดิการของสวีเดนประกอบไปด้วยสองด้าน ด้านแรกคือลัทธิสังคมนิยมในเชิงเศรษฐกิจ หรือการลดผลกระทบจากการทำให้กลายเป็นสินค้า ด้านที่สองคือลัทธิทุนนิยมในกระบวนการผลิต หรือการผลิตซ้ำกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า ดังนั้นข้อถกเถียงนี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดทางแนวคิด (limit of the conception) เพื่ออธิบายว่า "สวัสดิการ" คือการบรรเทาผลกระทบของการกลายเป็นสินค้า (Ankarloo, 2009b) ไม่ใช่การทำลายกระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงาน อีสปริง แอนเดอร์เซนยอมรับว่าเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยใน 3WWC เกิดจาก "เงื่อนไขของการจ้างงานเต็มที่" เพื่อให้นายทุนมีกำไรจากกระบวนการผลิตมากขึ้น หลังจากนั้นกำไรจะถูกจัดสรรมายังแรงงานในรูปแบบของสวัสดิการต่างๆ ทำให้แรงงานได้รับค่าแรงมากขึ้นจากการเจรจาต่อรองกับนายทุนและจากการจัดสวัสดิการของรัฐ

ในส่วนนี้สวัสดิการภายใต้รูปแบบบริการทางสังคม (social services) เช่นระบบประกันสุขภาพ ระบบการศึกษา ได้ถูกดึงออกมาจากตลาดระบบสวัสดิการในส่วนนี้จึงช่วยลดความเป็นสินค้าของบริการทางสุขภาพและบริการทางการศึกษา ขณะที่สวัสดิการในระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) แตกต่างจากสวัสดิการในส่วนแรกเนื่องจากระบบความมั่นคงทางสังคมคือการดึงตลาดแรงงานเข้ามาในพื้นที่ของการผลิตเพื่อสร้างเงื่อนไขให้แรงงานทำงานเพื่อแลกกับสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการในภายหลัง เช่น สิทธิในการรับเงินผ่านระบบบำนาญในวัยชรา สิทธิในการรับเงินจากระบบประกันการว่างงานเมื่อว่างงาน หรือสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือของครอบครัวเมื่อมีบุตร เป็นต้น รัฐสวัสดิการจึงประกอบไปด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกเรียกว่าการลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า และส่วนที่สองเรียกว่าการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าเพื่อแลกกับสิทธิที่ถูกจัดสรรให้ในภายหลังผ่านระบบความมั่นคงทางสังคม ดังนั้นรัฐสวัสดิการจึงเป็นมาตรการที่เข้ามาชดเชยผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพื่อลดความไม่พอใจของสังคมสินค้าในตัวแรงงานจึงไม่ได้สลายไป

3.7 บทวิจารณ์ระบบรัฐสวัสดิการ

บทวิจารณ์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของ James O'Connor อธิบายการก่อตัวของรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองในยุคฟอร์ด (Fordist) และการปฏิรูปรัฐสวัสดิการในยุคหลังฟอร์ด (Post-Fordist) ว่าเกิดจากการปกป้องกระบวนการสะสมทุน การสร้างความชอบธรรมของรัฐและการรักษากระบวนการผลิตซ้ำของระบบทุนนิยม (O'Connor 1973, Offe 1984, อ้างใน Bamba, 2009) O'Connor กล่าวว่าภารกิจของทุนอยู่บนสมมติฐานพื้นฐานว่า รัฐสวัสดิการเป็นระบบที่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของแรงงานและบรรเทาปัญหาต่างๆที่เกิดจากระบบทุนนิยม ขณะเดียวกันการก่อตัวของรัฐสวัสดิการเกิดจากความพยายามของทุนในการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบฟอร์ด (O'Connor, อ้างใน Bamba, 2009) ระบบทุนนิยมต้องการที่จะขยายอุปสงค์และตลาดในประเทศ ทำให้รัฐเป็นกลไกที่เข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อทำให้กระบวนการผลิตซ้ำการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าเพื่อสะสมทุนของระบบทุนนิยมสามารถดำเนินต่อไปได้

O'Connor มองว่ารัฐสวัสดิการเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้กระบวนการสะสมทุนและการผลิตซ้ำในระบบทุนนิยมทำงานได้ดีขึ้น อีกทั้งสามารถทำให้เกิดความชอบธรรมทางการเมือง หนึ่งรัฐมีหน้าที่รักษาเงื่อนโซ่ที่ก่อให้เกิด "กำไร" ภายใต้กระบวนการสะสมทุนและเพื่อทำให้สังคมเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้นรัฐสวัสดิการเป็นเครื่องมือในการสร้างเอกภาพในสังคม การอธิบายของ O'Connor สอดคล้องกับการอธิบายของ Claus Offe ที่กล่าวว่า “การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจผ่านระบบรัฐสวัสดิการและการจัดการด้านอุปสงค์ มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันวิกฤตเศรษฐกิจจากกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ารอบใหม่และป้องกันวิกฤตด้านความชอบธรรมของรัฐ” Offe ชี้ว่ารัฐสวัสดิการเป็นกลไกของรัฐในการรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการสะสมทุนและเป็นกลไกในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองไปพร้อมๆกัน (Offe, อ้างใน Bamba, 2009)

ขณะที่ Ian Gough อธิบายข้อถกเถียงเรื่องการผลิตซ้ำของระบบทุนนิยมว่ารัฐสวัสดิการสามารถลดต้นทุนให้กับนายทุนผ่านการผลิตและการผลิตซ้ำกำลังแรงงาน (reproduction labour power) ผ่านการจัดสรรสวัสดิการ ทำให้แรงงานกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทุน (Gough, 1979, อ้างใน Bamba, 2009) การผลิตและการผลิตซ้ำแรงงานเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เพราะแรงงานต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย ต้องการมีสุขภาพที่ดี และต้องการได้รับการศึกษา ดังนั้นต้นทุนในการผลิตและการผลิตซ้ำแรงงานเป็น

ต้นทุนที่สูงเนื่องจากต้นทุนนี้ไม่ได้เกี่ยวกับการผลิตซ้ำกำลังแรงงานในแต่ละวัน (daily reproduction) ท่านั้นหากแต่เกี่ยวกับการผลิตซ้ำกำลังแรงงานจากรุ่นหนึ่งไปยังรุ่นหนึ่ง (generational reproduction) (Gough, 1979, อ้างใน Bamba, 2009) อย่างไรก็ตาม Gough มองว่ารัฐสวัสดิการทำให้ต้นทุนการผลิตและการผลิตซ้ำของกำลังแรงงานของมนุษย์ลดลงและช่วยเพิ่มอัตรากำไรให้สูงขึ้น มากไปกว่านั้น Gough เห็นด้วยกับโอคอนเนอร์ว่ารัฐสวัสดิการเป็นระบบทุนนิยมที่ให้ประโยชน์ต่อชนชั้นนายทุนมากกว่าให้ประโยชน์แก่คนจน (Bamba, 2009)

Bob Jessop และ Jacob Torfing ได้แย้งว่ารัฐสวัสดิการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบฟอรัลในการประสานผลประโยชน์ระหว่างทุนกับแรงงานช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยเป็นช่วงที่เกิดการเติบโตของการบริโภคและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐสวัสดิการจึงช่วยรักษาเงื่อนไขด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระบบฟอรัลในขณะเดียวกันระบบฟอรัลก็ช่วยรักษาเงื่อนไขการขยายตัวของระบบรัฐสวัสดิการเช่นกัน (Jessop 1994b, อ้างใน Bamba, 2009)

3.8 บทสรุป

แม้ว่ารัฐสวัสดิการจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตามรัฐสวัสดิการเป็นสถาบันที่ช่วยชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากระบบตลาดได้อย่างรอบด้านมากที่สุดสถาบันหนึ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะกระบวนการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า ภายใต้รัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกจะพบว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างชนชั้นต่างๆในสังคมโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง หรือเพื่อลดทอนการปะทะกันระหว่างพลังปกป้องสังคมกับพลังปกป้องตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นต่างๆภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือหรือพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าความสัมพันธ์แบบขูดรีด สอดคล้องกับแนวคิดของโปลานยีที่อธิบายว่าความสัมพันธ์ทางสังคมสามารถเป็นความสัมพันธ์ที่ชนชั้นต่างๆร่วมมือกันได้ โดยไม่จำเป็นที่ชนชั้นภายใต้ระบบทุนนิยมจะต้องมีความสัมพันธ์ทางสังคมแบบขูดรีดเพียงอย่างเดียว โดยพลังประชาธิปไตยและการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสังคมจะเป็นแรงกระตุ้นให้ชนชั้นต่างๆหันมาร่วมมือกัน

นอกจากนี้ภายใต้ระบบสถาบันนิยมที่เกิดจากนวัตกรรมของโปลานยีทำให้เราได้นำมาศึกษาการเปลี่ยนแปลงสังคมบนหลักการของการสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ เพื่อ

สร้างกระบวนการทัศน์แห่งเสรีภาพขึ้นจากภายในระบบทุนนิยม จากมุมมองเชิงทฤษฎีสามารถนำมาวิเคราะห์รัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกของประเทศสวีเดนได้ว่ากระบวนการทัศน์ของโปลานยีเป็นแนวทางที่เป็นไปได้ อันจะเห็นได้จากบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศสวีเดนนับตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาเพื่ออธิบายแนวคิดทฤษฎีในเชิงรูปธรรมของโปลานยีผ่านโครงสร้างและกลไกการทำงานของรัฐบาล อีกทั้งยังเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกของชนชั้นนายทุนผ่านรูปธรรมในการ "สร้างข้อตกลงร่วมกัน" อันสะท้อนให้เห็นว่าชนชั้นนายทุนมีความคิดที่แตกต่างจากชนชั้นนายทุนในอดีต เพราะการสร้างข้อตกลงร่วมกันหมายความว่า ชนชั้นนายทุนยอมที่จะผ่อนปรนและประนีประนอมต่อการเรียกร้องของชนชั้นแรงงานอย่างเต็มที่ และไม่ได้มองความสัมพันธ์ทางสังคมในระบบทุนนิยมในฐานะความสัมพันธ์แบบขูดรีด (exploitation relation) ทว่ามองว่าเป็นความสัมพันธ์แบบความร่วมมือ (corporation relation) เพื่อให้กระบวนการสะสมทุนสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เหมือนกับที่โปลานยีแสดงให้เห็นว่าทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวคือรูปแบบที่ให้ตลาดกำกับดูแลตัวเอง แต่รัฐและสังคมสามารถสร้างทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจที่หลากหลายได้ เพื่อทำลายกระบวนการจัดสรรทรัพยากรในกลไกการแลกเปลี่ยนที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นต้นเหตุของปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มนุษย์กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน รัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคิดเกี่ยวกับองค์อินทรีย์ทางสังคมอันคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมที่เป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ถึงทางออกจากปัญหาจากการพัฒนาสถาบันที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของตลาดเพื่อปกป้องสังคม และยังช่วยบรรเทาผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้อีกด้วย ด้วยการทำให้แรงงานสามารถได้รับความคุ้มครอง โดยรัฐเป็นผู้ประกันสวัสดิการให้กับพลเมืองอย่างทั่วถึงและรอบด้านมากขึ้น

ขณะที่ในส่วนของการสร้างพลังปกป้องสังคมในประเทศสวีเดนพบว่าเกิดจากความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานและชนชั้นชาวนาที่มีบทบาทในการลดทอนอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนับตั้งแต่ยุคต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ค.ศ. 1870) ด้วยการก่อตั้งพรรคการเมืองของชาวนา รวมถึงกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อชาวนา เกษตรกรและแรงงาน เช่น นโยบายค่าจ้างที่อนุญาตให้สหภาพแรงงานต่อรองอย่างไม่เป็นทางการกับสมาพันธ์นายจ้างโดยไม่ต้องผ่านระบบการเมือง หรือการผลักดันให้เกิดนโยบายด้าน

หลักประกันทางสุขภาพ นโยบายการศึกษา นโยบายช่วยเหลือเด็ก ครอบครัวและคนชรา นโยบายที่อยู่อาศัย ฯลฯ บทบาทของสหภาพแรงงานและชนชั้นขบวนการ รวมถึงพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ทำให้พลังปกป้องสังคมในสวีเดนมีความเข้มแข็งที่สามารถนำไปสู่การก่อตั้งสถาบันปกป้องสังคมภายใต้รัฐสวัสดิการได้อย่างมั่นคงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บริบทการต่อสู้เพื่อผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในประเทศสวีเดนจึงเกิดจากชนชั้นกลาง ที่ร่วมมือกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยค่อยๆขยายมาสู่ชนชั้นกลางและชนชั้นอื่นๆ เพื่อให้ทุกคนตระหนักและมองเห็นถึงประโยชน์ร่วมกันของการสร้างรัฐสวัสดิการ เพราะฉะนั้นการคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) ในสวีเดนจึงเกิดจากความเข้มแข็งของชนชั้นกลางที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงวิถีคิดทางการเมืองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม และการสร้างกลไกการผลิตซ้ำกำลังแรงงานจากรุ่นหนึ่งไปสู่รุ่นหนึ่ง (generational reproduction) ภายใต้สถาบันรัฐสวัสดิการ ทำให้การคุ้มครองตัวเองของสังคมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ยาวนานและช่วยผลิตกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ที่จำเป็นต่อการสร้างผลิตภาพและการเติบโตของเศรษฐกิจให้กับประเทศในระยะยาว บทบาทของสหภาพแรงงาน และพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นแรงงานช่วยให้สวีเดนสามารถผลักดันนโยบายทางสังคมได้อย่างรอบด้าน ครอบคลุมและทั่วถึงประชาชนทุกคน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมด้วยการที่ชนชั้นแรงงาน ชนชั้นกลาง และชนชั้นขบวนการสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ และได้รับความคุ้มครองจากรัฐในภาวะที่ไม่สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจได้ เช่น ภาวะว่างงาน ภาวะเจ็บป่วย พิการ ตลอดจนภาวะชราภาพ เป็นต้น อีกทั้งความเข้มแข็งของชนชั้นแรงงานนับเนื่องตั้งแต่อดีตยังช่วยรักษาระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนมาจนถึงปัจจุบันแม้ว่าสวีเดนจะเผชิญกับบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปด้วยการหันกลับมาให้ความสำคัญการทำงานของกลไกตลาดภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ นโยบายสวัสดิการในด้านต่างๆจึงมีส่วนในการปกป้องแรงงานจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองชนชั้นแรงงานของสวีเดนจึงไม่ต้องพึ่งพาตลาดเพื่อดำรงชีวิตตลอดเวลาเหมือนแรงงานในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และแรงงานในประเทศอื่นๆ

โดยสรุปรัฐสวัสดิการเป็นทั้งพลังปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบตลาด และเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อรักษากระบวนการสะสมทุนให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้ รวมถึงลดทอนแรงปะทะกันระหว่างพลังของตลาดกับพลังของสังคมไม่ให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเกินไป รัฐ

สวัสดิการจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการคลี่คลายปัญหาการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในระบบทุนนิยม ที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้มากขึ้น บทต่อไปจะกล่าวถึงการนำตัวแบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนมาวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ปัญหาการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและวิเคราะห์ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถลดผลกระทบดังกล่าวได้อย่างไร



บทที่ 4 ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

ในบทที่สามผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นถึงระบบสวัสดิการของประเทศสวีเดนเพื่อให้เห็นถึงภาพกว้างและเพื่อเป็นตัวแบบในการนำมาวิเคราะห์ระบบสวัสดิการสังคมของไทย ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยมาพิจารณาเปรียบเทียบกับความเหมือนและความต่างกับระบบสวัสดิการของประเทศสวีเดน เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือก "ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า" เพราะเป็นระบบสวัสดิการสังคมระบบเดียวในไทยที่ให้บริการทางด้านสุขภาพแก่ประชาชนแบบถ้วนหน้า โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเพศ อายุ ชนชั้นและสถานะทางการเงินในการเข้ารับบริการ ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการสังคมของไทยจะไม่สามารถทัดเทียมกับระบบสวัสดิการสังคมในประเทศสวีเดน ทว่าจากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศสวีเดนสามารถพิจารณาได้ว่า ระบบสวัสดิการในแต่ละด้าน ไม่ว่าจะเป็น ระบบบำนาญ ระบบประกันการว่างงาน ระบบประกันสุขภาพ ระบบการศึกษา หรือระบบความมั่นคงสำหรับเด็กและครอบครัว ระบบต่างๆ เหล่านี้ใช้เวลาานหลายสิบปีในการปฏิรูปและผลักดันเพื่อให้เกิดความครอบคลุมประชาชนทุกคน ดังนั้นประเด็นสำคัญในการศึกษาจากประสบการณ์ในต่างประเทศจึงไม่ใช่การศึกษาที่มุ่งเปรียบเทียบในด้านความเท่าเทียมและประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวแต่มุ่งไปที่การอธิบายถึงการขยายระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อให้เกิดความครอบคลุมประชาชนมากขึ้นในอนาคต

การศึกษาประสบการณ์ของประเทศสวีเดนสะท้อนให้เห็นว่าก่อนที่ประเทศสวีเดนจะสามารถสร้างข้อตกลงร่วมกันทางการเมือง (political consensual) เพื่อผลักดันระบบรัฐสวัสดิการใน ค.ศ. 1945 ได้นั้นมีสาเหตุมาจากเงื่อนไขสำคัญที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้คือ ความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้าง รวมถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจ (new economic idea) ของพรรคสังคมนิยมที่นำมาสู่การสร้างพันธมิตรกับชนชั้นชาวนา และดึงนายจ้างและแรงงานให้มาร่วมมือกันฟื้นฟูเศรษฐกิจอันเป็นที่มาของนโยบาย "embedded liberalism" หรือการให้รัฐและสังคมเข้าแทรกแซง กำกับและควบคุมระบบเศรษฐกิจจนกระทั่งนำมาสู่การปฏิรูประบบความมั่นคงทางสังคมและการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างสถาบัน (institutional change) จนสามารถเคลื่อนย้ายระบบเศรษฐกิจและการเมืองเข้าสู่รัฐสวัสดิการในค.ศ. 1945 อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะมีบริบทที่แตกต่างจากประเทศสวีเดน ทว่าประเทศไทยสามารถนำประสบการณ์และแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสวีเดนมาประยุกต์ใช้ได้ โดยการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงระบบหลักประกันสุขภาพของไทยกับหลักประกันทางสังคมของประเทศสวีเดนเพื่อพิจารณาถึงการขยายระบบประกันทางสังคมของไทยในด้านอื่นๆ เช่น การยกระดับเบี้ยยังชีพคนชราให้เป็นกฎหมาย บำนาญชราภาพแห่งชาติเพื่อสร้างระบบบำนาญให้ผู้สูงอายุทุกคนในประเทศไทย หรือการสร้างนโยบายรายได้ขั้นพื้นฐานเพื่อให้แรงงานมีรายได้ที่เพียงพอในการส่งเงินเข้าระบบประกันสังคม และการขยายระบบประกันสังคมเพื่อนำแรงงานนอกระบบเข้ามาในระบบ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบสวัสดิการในขั้นพื้นฐานสามารถขยายให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนเหมือนกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยเพื่อนำมาใช้เป็นนโยบายต้นแบบเพื่อแสดงให้เห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยลดความไม่พอใจของสังคมอย่างไร เนื้อหาในส่วนแรกจะกล่าวถึงบริบทสังคมรวมถึงพัฒนาการของระบบหลักประกันสุขภาพของไทยและผลกระทบที่มีต่อสังคมก่อนการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เนื้อหาในส่วนที่สองจะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานไทย

4.1 บริบทของประเทศไทยก่อนมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ในอดีตนั้นสุขภาพเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทย อันจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมมาช้านาน แต่เดิมการรับการรักษาสุขภาพเกิดจากคนในหมู่บ้านคอยช่วยเหลือและดูแลอาการเจ็บไข้ได้ป่วยของสมาชิกในหมู่บ้าน ในอดีตแพทย์แผนโบราณจึงมีบทบาทสำคัญในการดูแลสุขภาพของชาวบ้านและคนในชุมชน ต่อมาระบบสาธารณสุขไทยได้รับการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง โดยจุดเปลี่ยนสำคัญคือการเปลี่ยนแนวทางจากแพทย์แผนโบราณมาสู่แพทย์สมัยใหม่ ซึ่งเริ่มปรากฏขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2461 การเปลี่ยนแปลงสู่การแพทย์สมัยใหม่นั้นนอกจากจะเปลี่ยนวิธีการรักษาที่แตกต่างจากเดิมแล้วยังมีการสร้างสถาบันด้านสาธารณสุขที่สอดคล้องกับบริบทแพทย์สมัยใหม่ร่วมด้วย เช่น มีการจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุขสังกัดกระทรวงธรรมการ (กระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบัน) และมีการ

กระจายสถานีนอนามัยไปตามพื้นที่ห่างไกลต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการแพทย์ได้มากขึ้น (นวนน้อย ตรีรัตน์ & กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2545, อ่างในนวนน้อย ตรีรัตน์ & แบงค์งามอรุณโชติ, 2555) ทำให้โรงพยาบาลกลายเป็นสถานบริการทางสุขภาพที่เข้ามาแทนที่บริการสุขภาพในชุมชน โดยต่อมามีการตั้งโรงเรียนแพทย์เพื่อผลิตบุคลากรทางการแพทย์เพื่อให้บริการแก่ประชาชนและรองรับการสาธารณสุขไทยเพื่อตอบรับการสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป

ต่อมามีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง ภายหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2504 ในเวลานั้นประเทศไทยได้รับอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมทำให้รัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย มีการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยต้องการแรงงานจำนวนมาก

นับตั้งแต่รัฐบาลส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ได้มีการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบสาธารณสุขไทยเพื่อรองรับผลกระทบต่างๆ ที่มาจากการพัฒนาเนื่องจากบริบทการเปลี่ยนแปลงประเทศจากสังคมเกษตรกรรมมาสู่สังคมอุตสาหกรรม เริ่มนำมาสู่ปัญหาต่างๆ เช่น การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดเสื่อมโทรมทางสุขภาพของแรงงาน ตลอดจนความเสี่ยงที่เกิดจากการได้รับบาดเจ็บในที่ทำงาน เป็นต้น รัฐจึงมีนโยบายที่ต้องการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขมากขึ้น โดยในการพัฒนาบริการสาธารณสุขรัฐเลือกใช้แนวทางที่เน้นการจัดบริการเอง มีการสร้างสถานพยาบาลขึ้นมา เช่น โรงพยาบาลและสถานีนอนามัย รวมถึงมีการผลิตบุคลากรทางการแพทย์เพื่อจัดสรรบริการสาธารณสุขต่างๆ ให้แก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังส่งเสริมการกระจายนักศึกษาแพทย์ไปยังชนบทเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนสถานพยาบาล บุคลากร และเครื่องมือทางการแพทย์ในพื้นที่ห่างไกล (เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์, 2548) เนื่องจากในช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาพบว่านักศึกษาแพทย์ที่จบใหม่ส่วนมากมักจะทำงานในเมืองเป็นหลัก ทำให้แพทย์จำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในเมืองในขณะที่แพทย์ที่ออกไปทำงานในเขตชนบทยังมีน้อย แนวคิดเรื่องการบริการชุมชนในพื้นที่ชนบทจึงยังไม่แพร่หลายมากนัก ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2515 แพทย์ที่ได้รับทุนรุ่นแรกของกระทรวงสาธารณสุขได้ออกไปประจำการในสถานีนอนามัยในฐานะหัวหน้าสถานีนอนามัย โดยในเวลานั้นรัฐบาลเปิดโอกาสให้แพทย์สามารถเลือกออกไปใช้ทุนและปฏิบัติหน้าที่ตามพื้นที่ชนบทด้วยความสมัครใจ ทำให้นักศึกษาแพทย์จำนวนหนึ่งได้มีโอกาสเห็นถึง

สภาพปัญหาของระบบสาธารณสุขไทยที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างการให้บริการในเมืองกับชนบท จึงเกิดการรวมตัวกันเป็นชมรมแพทย์ชนบทในภายหลัง (จักรี ไชยพิณิจ, 2553)

ในช่วงที่รัฐเริ่มวางรากฐานในการสร้างระบบประกันสุขภาพด้วยการผลิตแพทย์พยาบาล การสร้างสถานอนามัยและโรงพยาบาล เป็นเวลาที่ระบอบประชาธิปไตยของไทย รุดหน้าสลับถดถอย ในเวลานั้นรัฐบาลทหารปล่อยให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการปฏิรูปโดยข้าราชการผู้เชี่ยวชาญซึ่งกลุ่มพลังการปฏิรูประบบสาธารณสุขในยุคเรียกว่ายุค “เทคโนโลยีสาธารณสุข” โดยมีพ.เสมอ พริ้งพวงแก้ว และ นพ.อุดม โปษะกฤษณะ เป็นบุคคลสำคัญในขณะนั้น ขณะที่นพ.ประเวศ วะสี ก็เป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มพลังปฏิรูปนี้ด้วย (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบงค์ งามอรุณโชติ, 2555)

นพ.ประเวศ ได้เล่าถึงประเด็นที่ตนเองสรุปได้จากการรับฟังเรียนรู้ถึงปัญหา ระบบสาธารณสุขในช่วง พ.ศ. 2515 ว่าควรจะปฏิรูประบบสาธารณสุขให้บรรลุเป้าหมายหลักๆ คือ กระจายระบบออกไปจากเมือง เพิ่มการผลิตแพทย์ ปรับปรุงระบบบริการของโรงพยาบาล สร้างระบบเต็มเวลาและบางเวลาในโรงพยาบาลแพทย์ ขยายบทบาทของบุคลากรอื่นนอกจากแพทย์ และขยายบทบาทภาคประชาชนในเรื่องสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น (ประเวศ วะสี , 2554, อ้างในนวนน้อย ตรีรัตน์ & แบงค์ งามอรุณโชติ, 2555) โดยมีความพยายามที่จะผลักดัน ข้อเสนอต่างๆ เหล่านี้มานับตั้งแต่ยุคนั้น ทว่าในการผลักดันกลับถูกขัดขวางโดยปัจจัยทาง เศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง ทำให้การปฏิรูประบบสาธารณสุขใช้เวลาหลายปีอันจะเห็นได้จากพัฒนาการของระบบหลักประกันสุขภาพที่ค่อยๆ ขยายจากกลุ่มข้าราชการในกระทรวง มาสู่กลุ่มแรงงานภาคเอกชน จนในที่สุดจึงสามารถขยายไปสู่ประชาชนทั่วไปในเวลาต่อมา

สำหรับจุดเริ่มต้นของแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบสาธารณสุขไทยก็มีที่มา จากยุคสมัยที่ขบวนการนิสิตนักศึกษาเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยใน เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในเวลานั้นกระแสการปฏิรูปภายใต้ลัทธิสังคมนิยมกำลังเข้ามา มีอิทธิพลต่อสังคมไทย นักศึกษาแพทย์ที่ออกไปทำงานตามต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้ เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในสังคม ตลอดจนความทุกข์ของคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทาง สุขภาพได้อย่างที่ควรจะเป็น

ปรากฏการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงเป็นปัจจัยที่ผลักดันอุดมการณ์ของนักศึกษา แพทย์ ซึ่งมีอุดมการณ์ร่วมกันในการช่วยเหลือชาวบ้านในเขตชนบทจนก่อให้เกิดเป็นสหพันธ์แพทย์ ชนบทขึ้นในปี พ.ศ. 2519 และเปลี่ยนเป็นชมรมแพทย์ชนบทขึ้นในปี พ.ศ. 2520 (นวนน้อย

ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555) นายแพทย์สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ นิยามคำว่าชมรมแพทย์ชนบทไว้ว่า “เครือข่ายประชาสังคมที่ประกอบด้วยแพทย์หรือกลุ่มของแพทย์ที่เคยหรือกำลังปฏิบัติงานในพื้นที่ชนบท ที่มีจิตสำนึกร่วมกันที่อาจเรียกว่าจิตสำนึกแพทย์ชนบท คือ มุ่งเน้นการพัฒนาและการกระจายสาธารณสุขสู่ชนบท มุ่งเน้นการทำงานเพื่อสังคม” (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, 2550, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) ซึ่งชมรมแพทย์ชนบทเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดขบวนการต่างๆ ด้านสาธารณสุขตามมามากมาย ทั้งนี้บรรยากาศเพื่อสังคมของ พ.ศ. 2516 ดังกล่าวไม่ได้ส่งผลเพียงกลุ่มแพทย์เท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดการตื่นตัวในกลุ่มนักศึกษาเภสัชกรด้วย การมุ่งสู่ชนบทของนักศึกษาในสายสาธารณสุขเหล่านี้ได้หล่อหลอมให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งได้ส่งผลต่อการกำหนดแนวคิดปฏิรูประบบสาธารณสุขของกลุ่มแพทย์เหล่านี้ในเวลาต่อมา ยกตัวอย่างเช่น การออกแบบระบบสาธารณสุขให้เน้นการกระจายทรัพยากรและแพทย์สู่ชนบทและเน้นการป้องกันควบคุมไปกับการรักษามากขึ้น นอกจากนี้กลุ่มแพทย์ชนบทยังมีบทบาทในการผลักดันนโยบายระบบสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง เช่น การแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้เอื้อแก่การทำงานในชนบท การมีส่วนร่วมจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุขต่างๆ เช่นการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณสุขมูลฐาน (คอสป.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2526 และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2539 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มแพทย์ชนบทมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณสุขแก่คนไข้ในกลุ่มแรงงาน ชาวนา และประชาชนที่เป็นคนจนจำนวนมาก แม้ว่ารัฐบาลในแต่ละยุคจะไม่เห็นด้วยกับบทบาทของคนกลุ่มนี้ แต่เมื่อแพทย์ชนบทเริ่มเข้าไปรับตำแหน่งในกระทรวงสาธารณสุข กลุ่มแพทย์ชนบทจึงมีบทบาทมากขึ้นในการกระจายบริการทางการแพทย์ไปยังพื้นที่ชนบท (Cameron, 2006, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) กลุ่มแพทย์ชนบทจึงเปรียบเสมือนพลังปกป้องสังคมที่มีความสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบสาธารณสุขไทยเพื่อให้บริการทางสุขภาพกระจายไปสู่พื้นที่ห่างไกลในประเทศไทย รวมถึงการเข้าไปมีบทบาทสำคัญในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น องค์กรเภสัชกรรม และองค์การอาหารและยา ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญทำให้การผลักดันนโยบายเพื่อประชาชนมีความเป็นไปได้สูงขึ้น นอกจากนี้หลังจากมีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอันนำไปสู่การตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) บุคลากรของกลุ่มแพทย์ชนบทก็ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบ

สาธารณสุขที่รอบด้านอีกด้วย (จักรี ไชยพินิจ, 2553) เราจะเห็นได้ว่าภายใต้บริบททางการเมืองในเหตุการณ์ 14 ตุลา นอกจากจะทำให้มีการเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชนแล้วยังเกิดการคำนึงถึงความไม่เท่าเทียมทางสังคมของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งอีกด้วย ความไม่พอใจต่อการบริหารประเทศและการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของรัฐบาล รวมถึงความไม่เท่าเทียมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจจนเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและช่องว่างระหว่างชนชั้น กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งหนึ่งในนโยบายที่กลุ่มแพทย์ชนบทและภาคประชาชนร่วมกันต่อสู้เพื่อผลักดันมาโดยตลอดคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อย่างไรก็ตามในอดีตมีเพียงข้าราชการของรัฐและลูกจ้างบริษัทเอกชนที่สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพ ทว่าประชาชนเป็นจำนวนมากยังไม่มีหลักประกันที่ดูแลในด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง การไม่มีหลักประกันทางด้านสุขภาพทำให้ประชาชนที่เป็นคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงยาและการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพได้ ด้วยเหตุนี้ในระยะแรกรัฐจึงแก้ปัญหาด้วยการใช้นโยบายสงเคราะห์ คือให้ยกเว้นการเก็บค่าบริการสำหรับประชากรกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ เป็นต้น (เสาวคนธ์ รัตตวิจิตรศิลป์, 2548) เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนมีทางเลือกในการได้รับยาและบริการทางการแพทย์มากขึ้น ผู้วิจัยจะพูดถึงพัฒนาการของระบบหลักประกันสุขภาพในอดีตคร่าวๆ ดังนี้

สำหรับพัฒนาการของระบบหลักประกันสุขภาพในอดีตนั้นข้าราชการคือประชากรกลุ่มแรกๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลอย่างเป็นทางการ โดยได้รับผ่านระเบียบช่วยเหลือข้าราชการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล พ.ศ.2506 ต่อมากลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเริ่มได้รับสวัสดิการรักษายาพยาบาลอย่างเป็นทางการเป็นระบบจากรัฐบาลหลังการออกพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ.2523 โดยสวัสดิการในช่วงแรกครอบคลุมข้าราชการ คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และบิดามารดา ภายใต้การบริหารของกรมบัญชีกลาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลจัดให้มีระบบประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนที่อยู่ในภาคการจ้างงานเอกชน โดยให้ความคุ้มครองเฉพาะความเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานและนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด จากนั้นเมื่อพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี การประกันสุขภาพของกลุ่มลูกจ้างเอกชนนี้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นระบบประกันสุขภาพภาคบังคับในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ภายใต้การบริหารของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ผ่านการสนับสนุนงบประมาณจากสามฝ่าย นั่นคือ รัฐบาล นายจ้าง และ

ลูกจ้าง (สุนทร ตันมันทอง, 2553) ดังนั้นจึงทำให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลรองรับในภาวะเจ็บป่วย

การให้ความช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาลแก่กลุ่มประชากรที่เป็นคนยากจนเริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2518 โดยรัฐบาลเริ่มให้ความช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาลแก่กลุ่มประชากรที่เป็นคนยากจนภายใต้ “โครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล” (สปน.) และได้ขยายขอบเขตการให้บริการรักษาพยาบาลไปสู่ประชาชนที่เป็นแรงงาน โดยในช่วงนี้การเคลื่อนไหวทางการเมืองนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลา พ.ศ. 2516 ยังคงมีอิทธิพลต่อรัฐในการออกมาตรการช่วยเหลือแรงงาน รวมถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นช่วงที่นิสิตนักศึกษามีบทบาทในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ดังนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2516-2519 จึงมีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม

โดยที่การขยายความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลมีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ.2526 รัฐบาลนำเสนอแนวทางการจัดประกันสุขภาพและสวัสดิการรักษาพยาบาลรูปแบบใหม่ นั่นคือ รูปแบบการจ่ายเงินร่วมระหว่างรัฐบาลและประชาชนล่วงหน้าผ่านกลไกการคลังชุมชนและงานสาธารณสุขมูลฐาน ก่อนจะเปลี่ยนเป็นระบบประกันสุขภาพโดยสมัครใจ (Voluntary Health Insurance) ในโครงการบัตรสุขภาพ (Health Card Scheme) ซึ่งผู้สนใจจะต้องซื้อบัตรสุขภาพในราคา 500 บาทต่อปี โครงการนี้เริ่มได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา ต่อมา “โครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล” ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล” (สปร.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (สุนทร ตันมันทอง, 2553) โดยมีการขยายความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าไปยังประชากรกลุ่มอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล ได้แก่ ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการ ครอบครัวทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร ผู้นำชุมชน และอาสาสมัครชุมชน ทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมแรงงานในกลุ่มอื่นๆ มากขึ้นนอกเหนือจากแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ที่ผ่านมาประเทศไทยให้การรักษาพยาบาลและบริการทางการแพทย์ในฐานะส่วนหนึ่งของสวัสดิการสังคมแก่ผู้คนกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ที่เน้นการให้สวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างของภาคเอกชน ระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของ

ข้าราชการและครอบครัว โครงการสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยและโครงการบัตรสุขภาพ แม้ว่าผลการประเมินจะบ่งชี้ว่าการบริการสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม และสวัสดิการของข้าราชการดำเนินงานไปได้ด้วยดี แต่โครงการให้บริการด้านสุขภาพสำหรับผู้อยู่นอกระบบยังคงประสบปัญหา เช่น การเลือกปฏิบัติและให้บริการอย่างไม่เท่าเทียม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ใช้บริการบัตรสุขภาพ และสมาชิกโครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าระบบการประกันสุขภาพของประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปภายใต้แนวคิดการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อให้เกิดความครอบคลุมประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเท่าเทียมกันมากขึ้น (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, ธาทรทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, & พรชัย ฟิลหาเวสส, 2556) และเพื่อเปลี่ยนวิธีการให้บริการจากการสงเคราะห์ผู้ยากไร้มาสู่สิทธิขั้นพื้นฐานอันจะช่วยทำให้คนไทยได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการทางสุขภาพอย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้ประชาชนที่ไม่มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพกว่า 18 ล้านคนหรือคิดเป็น 1 ใน 3 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้มากขึ้น (สุรจิต สุนทรธรรม et al., 2555) จึงจำเป็นที่รัฐต้องขยายระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มอื่นๆที่เหลือ

นับตั้งแต่การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของขบวนการนิสิตนักศึกษาในปี 2516-2519 จนเกิดการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมเป็นเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมาสังคมไทยเผชิญกับเหตุการณ์ต่อสู้ทางการเมืองครั้งที่สอง คือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 โดยเป็นการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร เพื่อเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมือง การศึกษา ระบบราชการ และนโยบายทางสังคมโดยภาคประชาชน การเคลื่อนไหวทางการเมืองในครั้งนี้มีส่วนในการนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือที่รู้จักกันในชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงเป็นกลายเป็นจุดพลิกผันที่สำคัญของประเทศไทย ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาสังคม เอ็นจีโอ ตลอดจนองค์กรต่างๆ จำนวนมาก

นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นที่มาของการเติบโตของการเมืองภาคประชาชนคือปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.

2540 ทำให้เศรษฐกิจไทยที่เคยเติบโตอย่างก้าวกระโดดพังทลายลงในเวลาอันรวดเร็ว หากย้อนกลับไปก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2545 นั้น ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมาโดยตลอด โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ที่ร้อยละ 7.2 ติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล, 2560) ในเวลานั้นนโยบายทางเศรษฐกิจจึงมุ่งไปที่การปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจกำกับดูแลตัวเอง โดยรัฐสนับสนุนทุนขนาดใหญ่ให้สามารถเติบโตด้วยการผ่อนปรนมาตรการทางภาษี โดยไม่ให้ความสนใจต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ปี 2540 ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจไทยพังทลายลงและส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ได้นำมาสู่ปัญหาต่างๆ จำนวนมาก รวมถึงความไม่พอใจจากสังคมสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ความไม่พอใจต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในเวลานั้นบวกกับความตื่นตัวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในการออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน ประจวบเหมาะกับความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ ร่วมกับภาคการเมือง ทำให้การเสนอนโยบายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมเติบโตขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยหนึ่งในนั้นคือนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

4.2 การก่อตัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

บริบทเกี่ยวกับการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่ดำเนินมาตั้งแต่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬจนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้นทำให้การเคลื่อนไหวทางการเมืองมีความเข้มแข็งและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายในด้านต่างๆ สำหรับการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพนั้นนายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสมาชิกชมรมแพทย์ชนบท นับว่าเป็นกลุ่มที่มีพลังและมีบทบาทสำคัญในการเสนอนโยบายและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

หลังจากเกิดความตื่นตัวทางการเมืองหลังการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือเป็นโอกาสที่ดีต่อการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กลุ่มข้าราชการหัวก้าวหน้าในกระทรวงสาธารณสุขนำโดยนายแพทย์สงวนและกลุ่มแพทย์ชนบทเป็นแกนนำที่

เรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบสาธารณสุขไทยมาอย่างยาวนาน โดยเชื่อว่าหากมีการปฏิรูประบบการเงินการคลังในกระทรวงสาธารณสุขใหม่จะช่วยให้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ นายแพทย์สงวนมีพื้นฐานความคิดที่สำคัญมาจากการเป็นบุคคลสำคัญในโครงการปฏิรูประบบการบริการสาธารณสุขเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยโครงการนี้เป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุขไทยกับประชาคมยุโรปเพื่อมุ่งหวังให้มีการปฏิรูประบบสาธารณสุขที่มีปัญหาต่างๆ เช่น การกระจายการบริการ การกระจายบุคคลากร ปัญหาคุณภาพในการบริการ ปัญหาการเงินการคลัง เป็นต้น (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546, อ่างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) สำหรับการผลักดันนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นได้มีความพยายามมาตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยกลุ่มนักปฏิรูปในกระทรวงสาธารณสุขและสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ได้ให้การสนับสนุนและทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการสร้างองค์ความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในระบบสุขภาพรวมถึงเสนอให้มีการปฏิรูปการเงินการคลังระบบสุขภาพ ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนไทยและผู้ยากไร้มีสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555) มีการใช้ทฤษฎี “3 เหลี่ยม เขี่ยอนภูเขา” ของ นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งหมายถึงการทำงานประสานกันระหว่างฝ่ายวิชาการ (นำโดยชมรมแพทย์ชนบท) ภาคประชาสังคม (องค์กรพัฒนาเอกชน) และนักการเมือง (นวนลน้อย ตรีรัตน์ & แบล็ก งามอรุณโชติ, 2555) ผลของการประสานพลังปฏิรูปทั้งภายในกระทรวง (ชมรมแพทย์ชนบท- กลุ่มสามพราน) และภายนอกกระทรวง (องค์กรพัฒนาเอกชน) ทำให้ก่อให้เกิดกลไกการปฏิรูประบบสุขภาพที่ทรงพลังคือ 4 ส. ได้แก่ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ตั้งขึ้นตามพรบ.ปี 2535, สำนักงานปฏิรูประบบ สุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ตั้งขึ้นตามพรบ.ปี 2543 และต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ตั้งขึ้นตาม พรบ.ปี 2544 และสุดท้ายก็คือสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ผู้ดูแลระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ใบตองแห้ง, 2555, อ่างในนวนลน้อย ตรีรัตน์ & แบล็ก งามอรุณโชติ, 2555)

กลไกการปฏิรูประบบสาธารณสุขทั้ง 4 กลไกทำให้แนวคิดสามเหลี่ยมเขี่ยอนภูเขาของ นพ.ประเวศ วะสี เกิดเป็นสถาบันที่มีความมั่นคงมากขึ้น (institutionalization) เพื่อทำหน้าที่ปฏิรูประบบสาธารณสุข โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นฝ่ายวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมปฏิรูประบบสาธารณสุข

จากภาคประชาสังคม, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเป็นหน่วยงานที่จัดสรรทรัพยากรไปหล่อเลี้ยง และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคมจำนวนมากที่จะเป็นพลังให้การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและช่วยสร้างกระบวนการป้องกันโรคให้กับประชาชน (preventive health care system) โดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้ามาช่วยปฏิรูประบบสาธารณสุขผ่านมาตรการทางการคลัง (นวลน้อย ตรีรัตน์ & แเบ็งค์ งามอรุณโชติ, 2555)

ต่อมาหลังจากที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ตอบรับนโยบายนี้และเลือกใช้นโยบายการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อให้สวัสดิการและหลักประกันสุขภาพที่มีอยู่ครอบคลุมประชากรทั้งหมดของประเทศ ภายใต้ชื่อ “โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค” ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั่วประเทศในปี พ.ศ.2545 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนไทยทุกคนได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (สุนทร ต้นมันทอง, 2553) นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ทำให้การผลักดันโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นไปได้ง่ายขึ้นเนื่องจากการได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนจำนวนมาก

หลังจากที่มีการประกาศใช้นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติก็ถือกำเนิดขึ้นมาในเดือนพฤศจิกายนในปีเดียวกัน การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนมากกว่า 40 ล้านคนสามารถขึ้นทะเบียนเพื่อรับสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี หลักการนี้จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการสร้างหลักประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานในประเทศไทย (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2548, อ่างในจักษิ์ ไชยพินิจ, 2553) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติคือเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารการเงินการคลังสำหรับการปฏิรูประบบสาธารณสุขและเพื่อให้เกิดความทั่วถึงแก่ประชาชนทุกกลุ่มในสังคม กฎหมายฉบับนี้เป็นการรับประกันว่าถ้าประชาชนเจ็บป่วยหรือจำเป็นต้องเข้ารับบริการสาธารณสุขจะต้องได้รับการบริการอย่างแน่นอน (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546, อ่างในจักษิ์ ไชยพินิจ, 2553) แนวคิดของกฎหมายนี้มีพื้นฐานที่สำคัญมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 52 และมาตรา 82 สำหรับมาตรา 52 เนื้อหาสองวรรคแรกได้ระบุว่า

"...บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ ..." (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540)

ในทำนองเดียวกันมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า "...รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ..." (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, อ่างในจักรี ไชยพินิจ, 2553)

แนวคิดเรื่องหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราได้กลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าก่อนหน้าที่จะเกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ารัฐธรรมนูญไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ระบุให้ประชาชนไทยทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพและผู้ยากไร้มีสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ก็กำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้ประชาชนไทยทุกคนมีหลักประกันทางสุขภาพเช่นเดียวกัน

หลังจากที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 เป็นต้นมาทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจากโครงสร้างการบริการเดิมซึ่งมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานเข้าสู่การบริหารตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งหมดโดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารระบบในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นองค์กรของรัฐ ตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในฐานะประธานคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดย สปสช. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขซึ่งมีภารกิจหลักในการบริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และด้วย

การบริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2560) โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นผู้ดูแลในด้านการจัดสรรงบประมาณในการนำมาดำเนินโครงการและการเป็นผู้ซื้อบริการทางสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขให้กับประชาชน 48 ล้านคน ใน พ.ศ. 2545 มาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าบริบทการก่อตัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าอยู่ในช่วงที่รัฐบาลกำลังฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงจาก 1 ดอลลาร์สหรัฐเท่ากับ 25 บาท มาเป็น 43 – 48 บาท ในช่วงครึ่งปีหลังต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. 2545 ภาวะการณ์ลดลงของค่าเงินบาทได้ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ต่างประเทศเป็นอันมากเพราะดอกเบี้ยที่ต้องชำระคืนเพิ่มสูง ในปี 2533 ประเทศไทยเป็นหนี้ต่างประเทศ 29,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มเป็น 82,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2539 และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 ไทยเป็นหนี้ต่างประเทศสูงถึง 109,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จำแนกเป็นหนี้ภาครัฐ 24,700 ล้านดอลลาร์ หนี้ภาคเอกชน 85,200 ล้านดอลลาร์ หรือคิดเป็นภาครัฐเท่ากับร้อยละ 22.5 และหนี้ภาคเอกชนเท่ากับ 77.5 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด (มหาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556)



ดังนั้นผลกระทบจากวิกฤตในครั้งนี้ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจชะลอตัว โดยในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2542) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบคือ เท่ากับ -2.6 โดยที่ภาคเกษตรกรรมขยายตัวเท่ากับ ร้อยละ 0.8 และภาคอุตสาหกรรมเท่ากับร้อยละ 0.4 ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งมีผลให้รายได้ของคนไทยลดลงในปี พ.ศ. 2540 รายได้ประชาชาติต่อหัวต่อปีของคนไทยเท่ากับ 75,991 บาท และลดลงเท่ากับ 73,771 บาท ในปี 2542 นอกจากนี้อัตราเงินเฟ้อได้เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงได้สร้างแรงกดดันให้ต้นทุนวัตถุดิบที่เป็นสินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น รวมทั้งค่าขนส่งและค่าบริการสาธารณูปโภคสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน (มหาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556)

ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพของชีวิตของคนไทยมากยิ่งขึ้น ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจมีผลต่อการซ้ำเติมปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ กล่าวคือ ภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตกลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศหรือคิด

เป็นจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2539 และเพิ่มเป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2542 (มหาลัษุโฆทัยธรรมาธิราช, 2556)

ความไม่พอใจจากวิกฤตเศรษฐกิจประกอบกับการเคลื่อนไหวที่เข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชน และองค์กรต่างๆ ทำให้บริบทสังคมในเวลานั้นเต็มไปด้วยการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบด้าน แนวทางในการลดความไม่พอใจที่เกิดขึ้นในสังคมและการแก้ปัญหาต่างๆ จึงเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังภายใต้การบริหารประเทศของพรรคไทยรักไทย โดยหลังการจัดตั้งรัฐบาล พ.ศ. 2544 ได้มีการเสนอนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการสังคมในหลายๆ ด้าน เช่น การปฏิรูปการศึกษา โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน โครงการกองทุนหมู่บ้าน รวมถึงโครงการหลักประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค ที่เป็นหนึ่งในโครงการหลักของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย บริบทสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในช่วงเวลานี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) ของโปลานยี โดยปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การเคลื่อนไหวภาคประชาชน ชมรมแพทย์ชนบท การถือกำเนิดของโครงการหลักประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค (ที่กลายเป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปัจจุบัน) และนโยบายสวัสดิการในด้านอื่นๆ ตลอดจนพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและการจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทั้งหมดนี้เป็นสถาบันที่มีส่วนช่วยในการปกป้องสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดลักษณะสำคัญของนโยบายทางสังคมที่รัฐจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆนี้เป็นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายผลประโยชน์ออกไปสู่สังคม ซึ่งในด้านหนึ่งสามารถอธิบายได้ว่าเป็นความตั้งใจของรัฐบาลในการสร้างฐานคะแนนสนับสนุนทางการเมืองเพื่อชนะการเลือกตั้งและใช้เป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง อีกด้านหนึ่งคือเพื่อลดความไม่พอใจของสังคมรวมถึงฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540

ดังนั้นการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพนอกจากจะเกิดจากการต่อสู้ของภาคประชาชนแล้วยังเกิดจากความพยายามของกลุ่มแพทย์และข้าราชการบางส่วนในกระทรวงสาธารณสุข นำโดยนายแพทย์สงวนที่ เป็นผู้เสนอให้เกิดการปฏิรูประบบสาธารณสุขด้วยการทำให้โครงการทางสุขภาพที่เคยแยกส่วนจากกันกลายเป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Coverage) ที่ช่วยให้คนไทยกว่า 48 ล้านคนสามารถเข้ารับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ระบบหลักประกันสุขภาพจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยเฉพาะประโยชน์

ต่อคนยากจนและประชาชนที่เป็นชนชั้นแรงงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย คุณูปการของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ช่วยลดความเป็นสินค้าของบริการทางสุขภาพ นอกจากจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจแล้วนโยบายดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลชุดต่างๆนับตั้งแต่ริเริ่มโครงการมาอย่างต่อเนื่องอีกด้วย จะเห็นได้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นระบบสวัสดิการเพียงระบบเดียวที่ยังสามารถดำเนินการมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน โดยที่ยังไม่เคยมีการยกเลิกระบบนี้แม้แต่ครั้งเดียวเนื่องจากเป็นโครงการที่มีคุณูปการต่อสังคมไทย อีกทั้งความสำเร็จของนโยบายในการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการทางสุขภาพพิสูจน์ให้เห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพช่วยปกป้องแรงงานและคนยากจนที่ไม่สามารถแข่งขันในระบบทุนนิยมให้สามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้มากขึ้น โดยไม่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมาเป็นอุปสรรคในการเข้ารับบริการ กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพช่วยปกป้องไม่ให้เกิดภาวะการเจ็บป่วยทางสุขภาพของแรงงานต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมของตลาดสาธารณสุขที่มักจะผูกขาดบริการทางสุขภาพ ยาและเวชภัณฑ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากความเจ็บป่วยด้วยการทำให้ราคาของบริการสุขภาพ ยาและเวชภัณฑ์สูงขึ้นเกินความเป็นจริง ผนวกกับในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่รัฐบาล (ภายใต้พรรคไทยรักไทย) พัฒนาประเทศตามแผนนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาด ดังนั้นหากรัฐไม่มีนโยบายที่เข้ามาปกป้องแรงงานและคนในสังคม ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ก็จะส่งผลกระทบต่อแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลลัพธ์ของการส่งเสริมกลไกตลาดอาจมีส่วนทำให้รัฐหันไปให้การสนับสนุนตลาดสาธารณสุขเพื่อให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เหมือนกับผลที่เคยเกิดขึ้นคือการผูกขาดราคาขายของบรรษัทข้ามชาติที่นำไปสู่ค่ายาและค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นความเป็นสินค้าของยาและบริการทางสุขภาพในตลาดสาธารณสุขก็ย่อมจะทวีความเข้มข้นมากขึ้นไปด้วย ปัญหาที่ตามมาคือผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนจะไม่สามารถเข้าถึงยาและบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพได้เลยหากรัฐไม่เข้ามาแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบจากการทำให้ยาและบริการทางสุขภาพกลายเป็นสินค้า

ดังนั้นหลังจากรัฐบาลสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้สำเร็จทำให้บรรษัทยาและโรงพยาบาลเอกชนแสดงความไม่พอใจอย่างชัดเจน เนื่องจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้บรรษัทยาและโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลอื่นๆเสียประโยชน์อย่าง

มหาศาลจากการทำลายตลาดซื้อขายยาและตลาดซื้อขายบริการทางสุขภาพ อันจะเห็นได้จากปฏิกิริยาของกลุ่มแพทย์โรงพยาบาลเอกชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ได้ออกมาคัดค้านนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการจัดการประชุมเสวนาเกี่ยวกับผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพโดยกลุ่มแพทย์จากโรงพยาบาลเอกชนและตัวแทนของบรรษัทยาหลายเวที สะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกลุ่มที่เสียผลประโยชน์แม้ว่าโครงการนี้จะช่วยให้คนไทยจำนวนมากไม่ตกไปสู่ภาวะความยากจนหรือล้มละลายจากการแบกรับค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลก็ตาม

จะเห็นได้ว่าระบบประกันสุขภาพหลักในประเทศไทยมีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 – 2553) ซึ่งแบ่งตามช่วงการพัฒนาได้เป็น 3 ระยะหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. ระยะก่อตั้งระบบประกันสุขภาพหลักในช่วง 2 ทศวรรษแรกของการพัฒนา ได้แก่ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3-6 (พ.ศ. 2515 – 2534) มีการก่อตั้งระบบประกันสุขภาพแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ แยกกัน เช่น ผู้อยู่ในระบบราชการและครอบครัว ลูกจ้างในภาคเอกชน ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ และประชาชนทั่วไป
2. ระยะการขยายตัวของระบบประกันสุขภาพหลักในช่วงทศวรรษที่สามของการพัฒนา ได้แก่ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-8 (พ.ศ. 2535 – 2544) เป็นช่วงที่มีการขยายความครอบคลุมประชากรของระบบประกันสุขภาพอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน กลุ่มประชาชนทั่วไป รวมถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงต้องช่วยเหลือเกื้อกูล (เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการ ทหารผ่านศึก ภิกษุสงฆ์) ขณะเดียวกัน ในระยะนี้ก็มีการปฏิรูปกลไกการจัดการบริหารการเงินการคลังระบบประกันสุขภาพหลักร่วมด้วย
3. ระยะการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้แก่ ช่วงทศวรรษปัจจุบันเริ่มตั้งแต่หลังรัฐบาลมีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2544 และมีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้มีการขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มที่เหลือทั้งหมดให้มาเป็น

ส่วนหนึ่งในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยรวมระบบสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) และโครงการบัตรประกันสุขภาพกระทรวงสาธารณสุขเข้ามาด้วย และขยายความครอบคลุมไปยังประชาชนไทยกลุ่มที่เหลือซึ่งยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ ที่รัฐจัดให้ (สุรจิต สุนทรธรรม et al., 2555)

4.3 การเปลี่ยนแปลงหลังจากมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

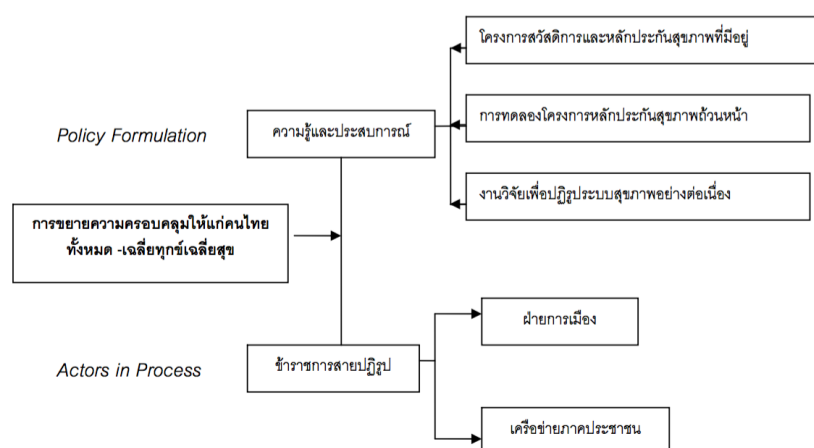
การที่ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้แก่ประชาชนไทยได้นั้นนับว่าเป็นเรื่องที่ได้รับความสำเร็จอย่างมากในระดับนานาชาติ ทำให้หลายประเทศสนใจเข้ามาศึกษาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ประเทศไทยจัดเป็นประเทศผู้นำในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน หลังจากใช้เวลากว่า 40 ปีในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบบริการสาธารณสุขและ 30 ปีในการพัฒนาระบบประกันสุขภาพจนสามารถบรรลุการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนในปี พ.ศ. 2545 ความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องของหลายประการ เช่น ปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสุขภาพ แต่ปัจจัยสำคัญที่สุดคือนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบาลในยุคนั้นภายใต้ชื่อ “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555)

แม้ว่าส่วนหนึ่งของความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพจะเป็นผลจากการพัฒนาระบบสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลชุดต่างๆ ในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา ทั้งในส่วน of โครงสร้างพื้นฐานของระบบบริการสาธารณสุขและระบบประกันสุขภาพ เช่น การมีโครงสร้างระบบบริการสาธารณสุขที่ครอบคลุมไปถึงระดับอำเภอและตำบล มีหน่วยงานวิจัยนโยบายและระบบสาธารณสุขที่มีศักยภาพ มีระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ที่พร้อมใช้งาน แต่ปัจจัยทางการเมืองยังเป็นเหตุผลหนึ่งที่สำคัญในการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดังที่ได้กล่าวไป

ระบบสุขภาพของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่หลังจากที่รัฐบาลได้เริ่มใช้นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการ โดยเฉพาะการจัดการทางด้านวิธีการจ่ายค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์, 2548) ขณะที่ลักษณะสำคัญของโครงการ 30 บาท ๆ ก็คือ เป็นนโยบายที่มาจาก การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความรู้ที่สะสมมาและ

หลักฐานเชิงประจักษ์ (Knowledge-based/Evidence-based Reform) ความรู้ที่สะสมมาดังกล่าวอาจมาจากการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปสุขภาพทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ช่วงต้น ทศวรรษ 2520 รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ขึ้นมาในปี พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2535 เพื่อทำหน้าที่ด้านการค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขเป็นหลัก ในกระบวนการก่อรูปของโครงการ 30 บาท ฯ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้ตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นมาจัดทำ “ข้อเสนอระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (2544)” ที่กลายเป็นแม่แบบของการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพในเวลาต่อมา

แผนภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงกระบวนการก่อรูปของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทฯ



ที่มา : (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555)

การเปลี่ยนผ่านจากระบบหลักประกันสุขภาพที่แยกส่วนในอดีตมาสู่การสร้างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการเคลื่อนย้ายโครงสร้างทางสาธารณสุขจากการสงเคราะห์ผู้ยากไร้เข้าสู่วิถีคิดแบบสิทธิขั้นพื้นฐาน (basic rights) ที่รัฐเป็นผู้มอบสวัสดิการให้กับประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิในการขอรับบริการทางสุขภาพเมื่ออยู่ในภาวะเจ็บป่วย ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิทางสังคม (social rights) ของที.เอช. มาร์แชลล์ ทั้งนี้สิทธิทางสังคมหมายถึง สิทธิทั้งหมดที่จะเข้าถึงสวัสดิการและความมั่นคงทางเศรษฐกิจตลอดจนสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในมรดกทางสังคม สถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านนี้ ได้แก่ ระบบการศึกษาและบริการสังคม ในที่นี้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงเป็นหนึ่งในรูปแบบบริการสังคมที่อยู่ภายใต้

สิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางสังคมในระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับเป้าหมายของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นคือ การสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ตามความจำเป็น โดยถือเป็น “สิทธิ” ขั้นพื้นฐานของประชาชน มิใช่เป็นการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือจากภาครัฐเป้าหมายนี้จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความครอบคลุมถ้วนหน้าสำหรับประชาชนทุกคนไม่ได้เจาะจงเฉพาะคนยากจนและคนด้อยโอกาสเท่านั้น (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555)

ในขณะที่ลักษณะสำคัญของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าอาศัยแหล่งการคลังจากภาษีและไม่เสียค่าใช้จ่ายเมื่อเข้ารับบริการ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยทำให้คนไทยจำนวนมากที่เป็นแรงงานนอกระบบและคนยากจนสามารถได้รับความคุ้มครองทางสุขภาพมากขึ้น

การถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพนอกจากจะมีการปฏิรูปโครงสร้างของระบบสาธารณสุขครั้งใหญ่แล้วยังมีการเปลี่ยนมุมมองจากการรักษาโรคมาที่การป้องกันโรคมากขึ้นด้วย (Preventive health care) โดยการจัดตั้งองค์กรสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานเพื่อรณรงค์การป้องกันสุขภาพ ย้อนกลับไปในอดีตการศึกษาสุขภาพของประชาชนมักถูกแยกขาดจากบริการสาธารณสุข โดยมองว่าสุขภาพเป็นหน้าที่ของประชาชนแต่ละคนจะต้องสร้างขึ้นเอง (Dowie, 1975, อ้างในนวนน้อย ตรีรัตน์ & แบ็งค์ งามอรุณโชติ, 2555) เพื่อป้องกันภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาล ต่อมาเมื่อสุขภาพเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานเพื่อสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจจึงเกิดบริการสาธารณสุขขึ้น โดยแพทย์และโรงพยาบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตบริการทางสุขภาพ (Producer) มีกระบวนการ “การรักษา-ฟื้นฟูสุขภาพ” ให้แก่ผู้ป่วยโรคหรือผู้ป่วย ดังนั้นเมื่อสุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องสร้างโรงพยาบาลและผลิตบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาลเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรบริการทางสุขภาพให้กับประชาชนในสังคม อย่างไรก็ตามหลักการทำงานของกลไกตลาดรัฐต้องส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทำให้โรงพยาบาลจำนวนมากเข้ามาผูกขาดการซื้อขายบริการสาธารณสุข ซึ่งปรากฏการณ์นี้คือการทำให้บริการทางสุขภาพ ยา และเวชภัณฑ์กลายเป็นสินค้า การทำเช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการแยกบริการสาธารณสุขออกจากชีวิตของประชาชน (separated health care from people) กล่าวคือคุณสมบัติสำคัญของบริการสาธารณสุขเป็นสิ่งที่สามารถนำมาซื้อขายได้ แตกต่างจากการรักษาสุขภาพในอดีตที่เคยผูกติดอยู่กับชีวิตของประชาชน

ดังนั้นเมื่อบริการทางสุขภาพสามารถซื้อขายได้จึงก่อให้เกิดตลาดสาธารณสุขขึ้นมา (นวลน้อย ตรีรัตน์ & แบงค์ งามอรุณโชติ, 2555)

เมื่อเกิดตลาดสาธารณสุขทำให้การรักษาฟื้นฟูสุขภาพกลายเป็นสินค้าปัญหาที่พบคือผู้มีอำนาจซื้อหรือคนรวยสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้ แต่คนจนกลับไม่สามารถซื้อการรักษาสุขภาพได้เท่าที่ควร ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรักษาพยาบาล ดังนั้นการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐเป็นฝ่ายซื้อบริการทางสุขภาพให้กับประชาชนจึงเป็นก้าวสำคัญในการทำให้บริการสาธารณสุขเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน คุณสมบัติของระบบหลักประกันสุขภาพจึงเป็นการดึงบริการสุขภาพออกจากตลาด อีกทั้งยังทำให้บริการทางสุขภาพที่เคยเป็นสิ่งที่นำมาซื้อขายกันได้ไม่กลายเป็นสินค้าหรือลดความเป็นสินค้า (de-commodify of health care service) ลงมา นอกจากนี้การสร้างองค์กรเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลสุขภาพเพื่อป้องกันการเจ็บป่วยยังเป็นการช่วยปกป้องสุขภาพของประชาชนเพื่อไม่ได้รับผลกระทบจากตลาดสาธารณสุขที่ต้องการจะแสวงหาประโยชน์จากการเจ็บป่วยของประชาชน อีกทั้งยังช่วยป้องกันการระคายค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาลอีกด้วย นอกจากนี้การที่ประชาชนมีสุขภาพดี ไม่เจ็บป่วยยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับรัฐและช่วยให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ไปสู่ประชาชนที่มีความต้องการบริการทางการแพทย์และยาอย่างเพียงพอมากขึ้น การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนผ่านกระบวนการป้องกันโรคจึงเป็นการลงทุนที่ง่ายและมีประสิทธิภาพมากกว่าเนื่องจากช่วยลดต้นทุนในการรักษาฟื้นฟูสุขภาพให้กับรัฐบาลได้อย่างมหาศาล

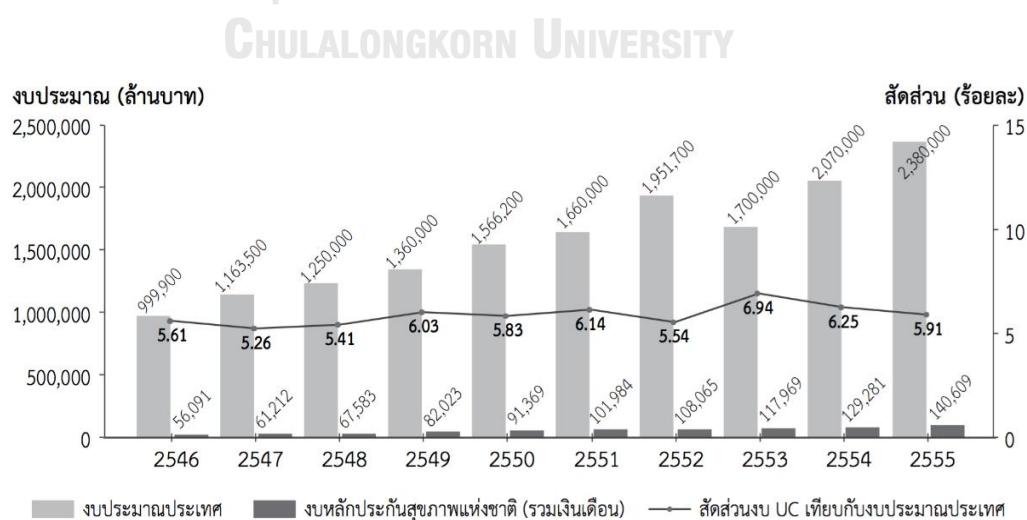
4.4 การจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตั้งต้นจากการสร้างระบบการเงินการคลังเพื่อบริการสุขภาพซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการให้สิทธิประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งในด้านความครอบคลุมประชาชน ความครอบคลุมบริการ และความครอบคลุมค่าใช้จ่ายของบริการ นอกจากนี้การจัดการการเงินในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังเป็นปัจจัยด้านทรัพยากรที่สำคัญสำหรับผู้ให้บริการสุขภาพในการจัดบริการสุขภาพให้กับประชาชน ภายใต้สิทธิประโยชน์และเงื่อนไขการจ่ายเงินที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการและคุณภาพของระบบหลักประกันสุขภาพ

ด้วยเหตุนี้การคลังสุขภาพจึงมีความเกี่ยวข้องกับการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจากในการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ต้องการปกป้องภาระรายจ่ายของประชาชนนั้น ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามารับผิดชอบรายจ่ายสุขภาพแทนประชาชน หากการจัดระบบบริการสุขภาพภายใต้หลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้นไม่รัดกุมเพียงพอ รายจ่ายสุขภาพก็จะเพิ่มสูงขึ้นจนกลายเป็นภาระรายจ่ายของภาครัฐตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในการลงทุนของรัฐเพื่อแบกรับภาระรายจ่ายสุขภาพที่เพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการขยายความครอบคลุมประชาชน การขยายประเภทบริการ และความครอบคลุมค่าใช้จ่ายของบริการต่างๆ ควรมีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม

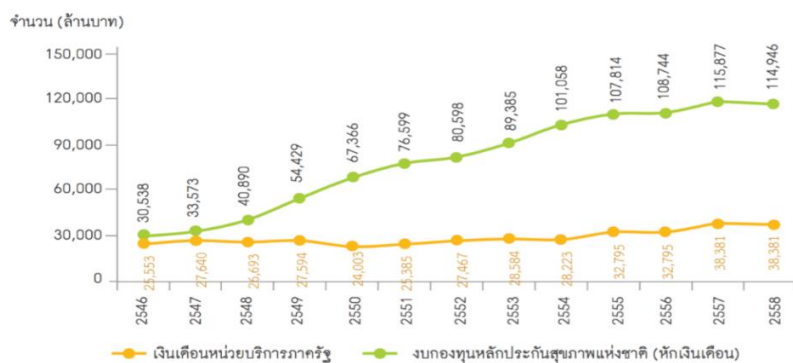
ในรายงานประจำปีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติพบว่าที่ผ่านมางบประมาณที่นำมาจัดสรรในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยที่สัดส่วนของงบประมาณหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อเทียบกับงบประมาณโดยรวมของประเทศอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5.25–6.94 ระหว่างปี 2546–2555 ซึ่งอยู่ในระดับที่ค่อนข้างคงที่หรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งหมายความว่าวงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของงบประมาณโดยรวมของประเทศ ยกเว้นในปี 2553 ที่งบประมาณของประเทศลดลงจากปี 2552 ทำให้สัดส่วนของงบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มเป็นร้อยละ 6.94 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2556) ตามแผนภูมิและกราฟที่ 4.1

แผนภูมิที่ 4.1 แผนภูมิแสดงจำนวนและสัดส่วนงบประมาณสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเทียบกับงบประมาณของประเทศ ปีงบประมาณ 2546-2555



ที่มา : (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2556)

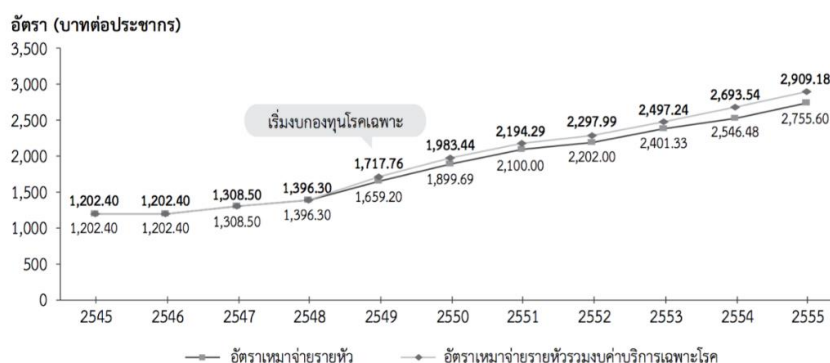
กราฟที่ 4.1 กราฟแสดงจำนวนงบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ได้รับปีงบประมาณ 2546-2558



ที่มา : (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

งบประมาณหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ คือ เงินเดือนของหน่วยบริการภาครัฐ และงบกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยเงินเดือนของหน่วยบริการภาครัฐ อยู่ในระดับที่ค่อนข้างคงที่ประมาณ 2.6-3.8 หมื่นล้านบาทต่อปี และเพิ่มขึ้นในปี 2557 ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการประมาณ การเงินเดือนบุคลากรภาครัฐ ที่ให้บริการประชากรสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของหน่วยบริการภาครัฐ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยในช่วงแรกของการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ปี 2546-2547) สัดส่วนที่เป็นเงินเดือน มีสัดส่วนใกล้เคียงกับงบกองทุน แต่หลังจากปี 2548 งบกองทุนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องประมาณ 3.01 เท่าของงบเงินเดือนในปีงบประมาณ 2558 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

กราฟที่ 4.2 กราฟแสดงงบประมาณหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2545-2555



ที่มา : (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2556)

ในช่วงเวลา 13 ปีที่ผ่านมา งบประมาณเหมาจ่ายรายหัวที่รัฐจัดสรรให้กับ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพิ่มขึ้นจาก 1,202.40 บาทต่อประชากรผู้มีสิทธิ ใน ปี 2545 เป็น 2,755 ในปี 2555 และ 2,895.09 บาท ในปี 2557 และ ปี 2558 หรือเพิ่มมากกว่า 1 เท่าตัว ทำให้โรงพยาบาลสามารถให้สิทธิประโยชน์และสนับสนุนการจัดบริการสุขภาพให้กับ ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะค่าบริการสำหรับผู้ป่วยใน และงบประมาณสำหรับบริการที่มี ค่าใช้จ่ายสูง การบริหารจัดการเฉพาะโรค โดยในปี 2549 มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์เรื่องบริการผู้ ติดเชื้อเอชไอวีและผู้ป่วยเอดส์ ในปี 2552 มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์บริการผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง ใน ปี 2553 มีการเพิ่มบริการควบคุมป้องกันและรักษาผู้ป่วยโรคเรื้อรัง (เบาหวาน ความดันโลหิต สูง) ในปี 2554 เพิ่มงบบริการจิตเวช และในปี 2557 เพิ่มงบค่าใช้จ่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หน่วยบริการ (หน่วยบริการที่จำเป็นต้องให้บริการในพื้นที่ก้นดงและพื้นที่เสี่ยงภัย) และงบ ค่าตอบแทนกำลังคนด้านการสาธารณสุข (หน่วยบริการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข) (สำนักงาน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

ในปี 2558 ได้รับการจัดสรรงบกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำหรับประชากรผู้มีสิทธิ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 48.606 ล้านคน เป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน 153,151.661 ล้าน บาท แบ่งเป็น 7 หมวด รายการได้แก่

1. บริการทางการแพทย์เหมาจ่ายรายหัว (ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการทางการแพทย์, เงินเดือน ของหน่วยบริการภาครัฐ)
2. บริการผู้ติดเชื้อเอชไอวีและผู้ป่วยเอดส์
3. บริการผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง
4. บริการควบคุมและป้องกันโรค
5. บริการจิตเวช
6. ค่าใช้จ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยบริการ (หน่วยบริการที่จำเป็นต้องให้บริการใน พื้นที่ก้นดงและพื้นที่เสี่ยงภัย)
7. ค่าตอบแทนกำลังคนด้านการสาธารณสุข (หน่วยบริการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข)

ขณะที่งบการบริการทางการแพทย์ได้รับ การจัดสรรเป็นแบบเหมาจ่ายรายหัว ในอัตรา 2,895.09 บาทต่อประชากรผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ได้รับแบบเหมาจ่าย รายหัวในอัตราเท่ากับปี 2557) ประกอบด้วย 9 ประเภทบริการตามที่แสดงในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงอัตราเหมาจ่ายรายหัวงบการบริการทางการแพทย์ จำแนกตามประเภทบริการ ปีงบประมาณ 2558

ประเภทบริการ	จำนวนบาท/ผู้มีสิทธิ
1. บริการผู้ป่วยนอกทั่วไป	1,056.96
2. บริการผู้ป่วยในทั่วไป	1,027.94
3. บริการกรณีเฉพาะ	271.33
4. บริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค	383.61
5. บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์	14.95
6. บริการการแพทย์แผนไทย	8.19
7. ค่าเสื่อม	128.69
8. เงินช่วยเหลือเบื้องต้นกรณีผู้รับบริการ (มาตรา 41)	3.32
9. เงินช่วยเหลือเบื้องต้นกรณีผู้ให้บริการ	0.10
รวม	2,895.09

ที่มา: (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

4.5 ผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

หลังจากได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 แล้ว เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค” อย่างรวดเร็ว มีการประกาศนโยบายปฏิรูประบบการเงินการคลังเพื่อทำให้นโยบาย 30 บาทฯ เป็นจริงภายในระยะเวลา 1 ปี และในเดือนเมษายน 2544 รัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในพื้นที่นำร่อง 6 จังหวัด ต่อมาในเดือนมิถุนายนปีเดียวกันได้ขยายพื้นที่เป็น 15 จังหวัด และในเดือนเมษายน 2545 ได้ขยายพื้นที่ครอบคลุมทั้งประเทศ (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546, วิโรจน์ ณ ระนอง & อัญชญา ณ ระนอง, 2545, อ่างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) และเมื่อ พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ จึงมีการจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ขึ้นมา ในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและทำหน้าที่ในการซื้อบริการด้านสุขภาพแทนประชาชน (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

โดยประชาชนที่จะใช้สิทธิจะต้องไปลงทะเบียนกับโรงพยาบาลในอำเภอภูมิลำเนาและรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเป็นอัตราเหมาจ่ายรายหัวลงไปยังโรงพยาบาล ซึ่งในช่วงเริ่มต้นนโยบายในปี 2545 นั้นอัตราเหมาจ่ายรายหัวต่อคนต่อปีอยู่ที่ 1,201.4 บาท และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี โดยในปี 2554 เพิ่มเป็น 2,693.5 บาทต่อคนต่อปี โดยใช้รูปแบบการเหมาจ่ายรายหัวสำหรับผู้ป่วยนอกและใช้งบประมาณแบบปลายปิดสำหรับผู้ป่วยในเพื่อเป็นการ

ควบคุมค่าใช้จ่าย ส่วนแหล่งเงินที่นำมาใช้จะมาจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดย สปสช. ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการรายใหญ่แทนประชาชนที่มีสิทธิจำนวน 48 ล้านคน ทำให้สามารถต่อรองราคายา เวชภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งแต่เดิมมีราคาสูงให้ลดลงได้ เช่น ยารักษามะเร็ง ยาต้านไวรัสเอดส์ เลนส์ตา ขดลวดสำหรับผู้ป่วยโรคหัวใจ ฯลฯ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

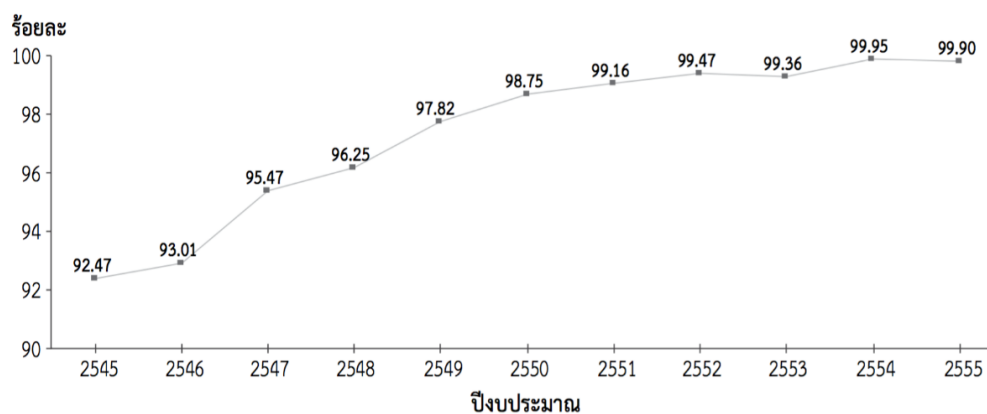
ส่วนสิทธิประโยชน์ในการให้บริการด้านสุขภาพก็ครอบคลุมรอบด้าน เช่น การบริการผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน อุบัติเหตุ และฉุกเฉิน บริการที่มีค่าใช้จ่ายสูง ทันตกรรม แพทย์แผนไทย การรักษาบำบัดทดแทนไต ยาต้านไวรัสเอดส์ โรคเรื้อรัง จิตเวช การฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค โดยผู้ใช้บริการจะต้องร่วมจ่ายเมื่อเข้ารับบริการ ครั้งละ 30 บาท แต่ในช่วงปลายปี 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการยกเลิกการเก็บ 30 บาท เนื่องจากเห็นว่าเป็นภาระแก่ประชาชนและจำนวนเงินที่จัดเก็บประมาณปีละ 2,000 ล้านบาทอาจจะไม่คุ้มกับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเรียกเก็บเงินดังกล่าว (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

4.5.1 ความครอบคลุมสิทธิในระบบประกันสุขภาพ

ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้คนไทยที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการรักษาพยาบาลจากรัฐยกตัวอย่างเช่น เด็กแรกเกิดที่ไม่มีสิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการจากพ่อแม่, บุตรข้าราชการที่บรรลุนิติภาวะ (อายุ 20 ปีขึ้นไปหรือสมรส), บุตรข้าราชการคนที่ 4 ขึ้นไป (สิทธิข้าราชการคุ้มครองบุตรเพียง 3 คน) , ผู้ประกันตนที่ขาดการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม, ข้าราชการที่เกษียณอายุหรือออกจากราชการโดยไม่ได้รับบำนาญ, ผู้ประกอบอาชีพอิสระและไม่ได้เป็นผู้ประกันตนสามารถมีสิทธิในการได้รับบริการทางสุขภาพตามกฎหมาย และสามารถลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการประจำโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (สุรจิต สุนทรธรรม et al., 2555) กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้คนไทยกว่า 48 ล้านคนมีสิทธิในการเข้ารับบริการทางสุขภาพอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2558 ประชากรไทยทั้งประเทศพบว่าผู้มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพมีจำนวน 65.58 ล้านคน (ประชาชนที่ลงทะเบียนสิทธิในระบบประกันสุขภาพจำนวน 65.53 ล้านคน) สำหรับประชากรผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 48.386 ล้านคน ลงทะเบียนสิทธิแล้วจำนวน 48.336 ล้านคน คิดเป็นความครอบคลุมของประชากรที่มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Coverage Scheme: UCS) ร้อยละ 99.90 โดยมีประชากรที่ยังไม่

ลงทะเบียนสุทธิประมาณ 0.050 ล้านคน (ร้อยละ 0.08) และมีบุคคลที่ไม่อยู่ในทะเบียนบ้าน (รอยืนยันสิทธิ) ประมาณ 0.141 ล้านคน จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้มากขึ้น (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559) ดังสถิติและตัวเลขที่แสดงให้เห็นข้างต้น

กราฟที่ 4.3 กราฟแสดงร้อยละความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนไทย ปีงบประมาณ 2545-2555



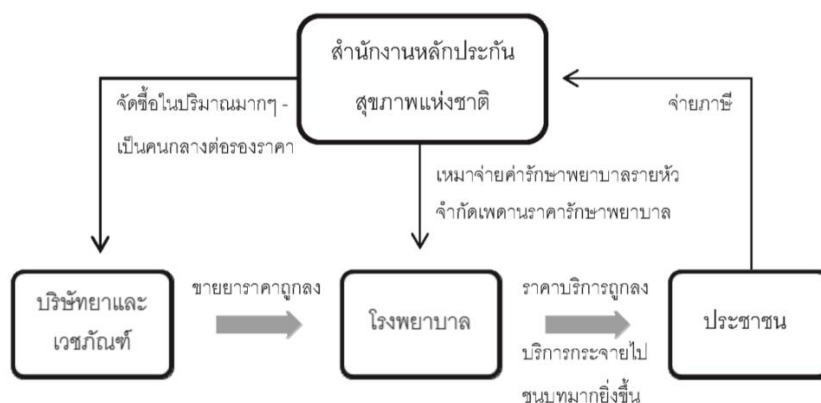
ที่มา : (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2556)

สำหรับโครงสร้างอายุประชากรสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเทียบกับสิทธิอื่น พบว่าสัดส่วนประชากรสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นเด็กในช่วงอายุ 0-19 ปี และผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสิทธิอื่นสัดส่วนประชากรส่วนใหญ่เป็นช่วงวัยแรงงาน อายุ 20-54 ปี (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

4.5.2 ผลของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าผ่านการดำเนินงานของ สปสช. ทำให้ราคายาและบริการสุขภาพมีราคาถูกลง

นอกจากนี้งานวิจัยของนวนน้อย ตรีรัตน์และเบ็ญจ์ งามอรุณโชติ ชื่อ “การเมืองและดุลอำนาจในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของ สปสช. ที่มีส่วนช่วยทำให้ราคายาและบริการมีราคาถูกลง ตามแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.2 แผนภาพแสดงกระบวนการจัดซื้อยาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ



ที่มา : (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

จากแผนภาพจะพบว่าคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อและต่อราคาบริการสาธารณสุขแทนประชาชน โดยมีกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่ดูแลการผลิต (สองส่วนนี้โดยหลักการจึงต้องมีอิสระจากกัน) การแทรกแซงเพื่อต่อราคานั้นสามารถที่จะตีความได้ว่าเป็นการต่อราคาเพื่อลดกำไรของผู้ผลิตลง ซึ่งทำได้สองส่วนคือส่วนที่เป็นตลาดปัจจัยการผลิตและส่วนที่เป็นตลาดซื้อขายบริการสาธารณสุข (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

ในด้านตลาดปัจจัยการผลิตคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ทำหน้าที่แทรกแซงเพื่อต่อราคาให้ประชาชนเข้าถึงยาราคาถูกให้ได้มากที่สุด อันเป็นการช่วยลดต้นทุนให้กับทั้งโรงพยาบาลและตัวผู้เข้ารับการรักษาเอง การต่อราคาเพื่อลดต้นทุนค่ายาและเวชภัณฑ์เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น 1. การต่อราคายากระตุ้นสร้างเม็ดเลือดแดงในผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง (Erythropoietin) จากราคาตลาดอยู่ที่ 670 บาทต่อขวด เหลือเพียง 270 บาท ต่อขวด และ 228.50 บาทต่อขวด ในปีพ.ศ. 2553 และ 2554 ตามลำดับ หรือการต่อราคาเพื่อลดราคาสายสวนหัวใจสำหรับผู้ป่วยหัวใจขาดเลือดจาก 70,000-80,000 บาทต่อชุด ลดเหลือเพียง 30,000 บาทหากผลิตจากอเมริกา และ 10,000 บาทหากผลิตจากจีน นอกจากนี้ยังมีการต่อราคาเลนส์ตาเทียมแบบอ่อน จากราคา 40,000-50,000 บาทมาอยู่ที่ 2,800 บาท และเลนส์ตาเทียมแบบแข็งจากราคา 4,000-6,000 บาทเหลือเพียง 700 บาท เป็นต้น (ใบทองแห่ง, 2012 อ้างในนวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

ในส่วนตลาดสินค้าและบริการสาธารณสุขผู้ให้บริการคือโรงพยาบาลถูกแทรกแซงจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยการกั้นงบประมาณจากงบเหมาจ่ายรายหัวเอาไว้บางส่วนเพื่อทำโครงการรักษาโรคเฉพาะซึ่ง สปสช. เรียกว่า vertical program ตัวอย่างของโครงการในลักษณะนี้ก็คือ “โครงการผ่าตัดเปลี่ยนเลนส์เทียมให้ผู้ป่วยต้อกระจก” ซึ่งคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะจัดสรรงบประมาณลงไปให้แก่โรงพยาบาลที่สามารถทำการผ่าตัดดวงตาได้ในราคา 7,000 บาทจากราคาที่ผ่าตัดกันอยู่ในท้องตลาดราว 30,000 บาทต่อข้าง ซึ่งในท้ายสุดแม้โรงพยาบาลจำนวนมากจะปฏิเสธว่าไม่สามารถทำได้เพราะขาดทุน ทว่าก็มีโรงพยาบาลบางแห่งสามารถทำได้ เช่น โรงพยาบาลศุภนิมิตที่จังหวัดอยุธยาและสุพรรณบุรีที่ทำได้ถึง 43,000 ดวงตาจาก เป้าหมาย 88,000 ดวงตาดังนั้นส่วนต่างราคาดังกล่าวจึงทำให้โรงพยาบาลเอกชนสูญเสียรายได้ไปกว่า 989,000,000 บาทในปี พ.ศ. 2552 และ 2554 หรือคิดเป็น 494.5 ล้านบาทต่อปี (ใบตองแห้ง, 2554, อ้างใน นवलน้อย ตรีรัตน์ & แแบงค์ งามอรุณโชติ, 2555)

จากการศึกษาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลดลงจากเดิม เนื่องจากรัฐบาลตั้งหน่วยงาน สปสช. เพื่อให้เข้ามาดำเนินการ โดยการควบคุมราคา ยา เวชภัณฑ์ ต่างๆ ไม่ให้สูงเกินไป อีกทั้งยังทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลตามโรงพยาบาลของรัฐถูกลดจากเดิมอีกด้วย ทำให้รัฐสามารถควบคุมงบประมาณในการนำมาจัดสรรบริการในด้านนี้ได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น (นवलน้อย ตรีรัตน์ & แแบงค์ งามอรุณโชติ, 2555)

4.5.3 ภาระรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนและการลดความยากจน

นพ. สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) เครือสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกล่าวว่า ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ ลดภาระรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของครัวเรือนและปกป้องครัวเรือนจากภาวะล้มละลายและความยากจนอันเนื่องมาจากค่ารักษาพยาบาล หลักฐานจากการประเมินบ่งชี้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จทั้ง 3 ประการข้างต้นและมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โดยจำนวนครัวเรือนที่อาจล้มละลายจากค่ารักษาพยาบาลมีแนวโน้มลดลงโดยในกลุ่มคนยากจนลดลงจากร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ.2539 เหลือร้อยละ 2.8 ในปี พ.ศ. 2551 และ

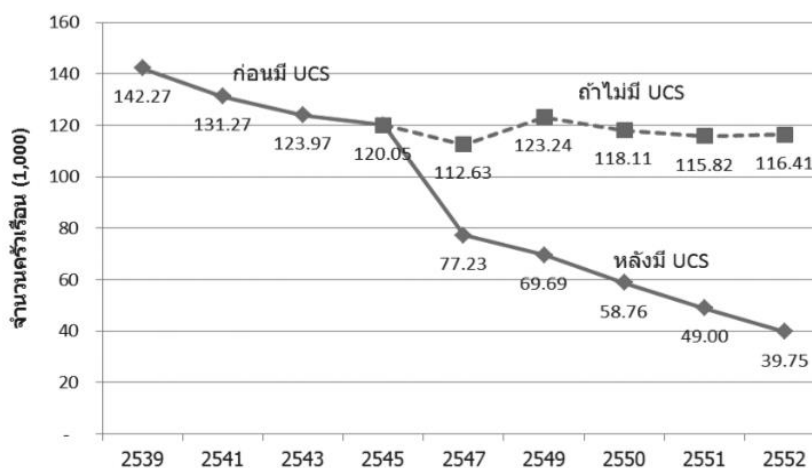
ในกลุ่มคนรายลดจากร้อยละ 6.1 เหลือร้อยละ 3.7 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะครัวเรือนในภาคอีสานซึ่งเป็นภูมิภาคที่ยากจนที่สุดจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด จากการประเมินพบว่าในปี 2539 มีครัวเรือนในภาคอีสานที่ยากจนจากการจ่ายค่ารักษาพยาบาลร้อยละ 3.4 แต่เมื่อมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว ในปี 2545 ครัวเรือนที่ยากจนในภาคอีสานลดลงเหลือร้อยละ 2.3-2.4 และในปี 2552 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.8-1.3 (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

นอกจากนี้จำนวนครัวเรือนที่ไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเมื่อไปใช้บริการในช่วงปี พ.ศ. 2547-2552 มีครัวเรือนสะสมจำนวนถึง 219,790 ครัวเรือนที่ได้รับการป้องกันจากความยากจนอันเนื่องมาจากนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ช่วยดูแลและรักษาสุขภาพของประชาชนได้มากถึง 48 ล้านคน ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพได้เพิ่มขึ้น (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

การลดภาระรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของครัวเรือนสะท้อนความสำเร็จในการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยคำนวณจากสัดส่วนรายจ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนที่มีรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลเทียบกับรายจ่ายโดยรวมของครัวเรือนระหว่างกลุ่มประชาชนที่มีฐานะแตกต่างกัน ประชาชนทุกกลุ่มมีภาระรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีแนวโน้มที่ลดลงจากร้อยละ 2.8 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือร้อยละ 0.9 ในปี พ.ศ. 2558 ในขณะที่กลุ่มรวยที่สุดลดลงจากร้อยละ 2.9 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือร้อยละ 1.5 ในปี พ.ศ. 2558 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

โดยสรุปการมีชุดสิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมอย่างรอบด้านและไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเมื่อไปใช้บริการส่งผลให้มีครัวเรือนจำนวนถึง 219,790 ครัวเรือนที่ได้รับการป้องกันจากความยากจนจากค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในช่วงปี พ.ศ. 2547-2552 กราฟที่ 4.4 แสดงถึงแนวโน้มการลดลงของอัตราความยากจนในครัวเรือนของไทยระหว่าง พ.ศ. 2539-2552

กราฟที่ 4.4 กราฟแสดงการลดลงของอัตราความยากจนในครัวเรือนของไทยระหว่าง พ.ศ. 2539-2552



ที่มา : (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555)

4.6 ปัญหาของระบบหลักประกันสุขภาพของไทย

สำหรับการดำเนินการในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าย่อมมีปัญหามากและอุปสรรคต่างๆ โดยปัญหาแบ่งเป็นสองส่วนคือ ปัญหาภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการกระจุกตัวของแพทย์และพยาบาล และปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบหลักประกันสุขภาพ กับปัญหาการต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ เช่น บริษัทยา โรงพยาบาลเอกชน รวมถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่เป็นผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ เป็นต้น

4.6.1 ปัญหาด้านงบประมาณ

จากข้อมูลในด้านงบประมาณที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นว่างบประมาณที่นำมาดำเนินการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีเนื่องจากจำนวนคนไข้ที่มาใช้บริการรักษามากขึ้น อาการของโรคโดยเฉพาะโรคเรื้อรังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ทำให้ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ดังนั้นงบประมาณในการนำมาบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพจึงอาจประสบปัญหาได้ ปัญหาการเงินการคลังจึงกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าในสภาวะที่เศรษฐกิจถดถอยระบบหลักประกันสุขภาพอาจประสบปัญหาความล้มเหลวทางการคลังได้ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2548, อ่างในจกรี ไชยพิณิจ, 2553)

จากความกังวลข้างต้นนี้ทำให้มีกลุ่มแพทย์และข้าราชการบางคนในกระทรวงสาธารณสุขเสนอให้มีการร่วมจ่ายจากประชาชน เพื่อให้รัฐมีงบประมาณที่เพียงพอมาจัดสรรบริการ ทว่าการให้ประชาชนร่วมจ่ายเป็นสิ่งขัดต่อหลักการของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เนื่องจากการร่วมจ่ายจะทำให้ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย เข้าไม่ถึงสิทธิดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในการรักษาโรคเรื้อรังบางโรค เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคไต และอื่นๆ ที่มีค่าใช้จ่ายสูงนั้นหากมีการบังคับให้มีการร่วมจ่ายอาจทำให้ประชาชนบางคนไม่สามารถเข้ารับการรักษาได้เนื่องจากไม่มีเงินเพียงพอ การร่วมจ่ายจึงเป็นสิ่งที่ทำลายหลักการของระบบหลักประกันสุขภาพในแง่สิทธิในการเข้ารับบริการสุขภาพแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้หากงบประมาณที่ได้รับไม่เพิ่มขึ้นหรืออาจจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนบริการและความต้องการที่เพิ่มขึ้น อาจทำให้ต้องมีการจัดการประสิทธิภาพอย่างเข้มงวดและพัฒนาวิธีการจ่ายที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาว โดยที่ประชาชนยังคงได้รับการสุขภาพที่จำเป็น เข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมและไม่กระทบต่อคุณภาพของบริการ ในแง่นี้อาจส่งผลให้เกิดความกดดันระหว่างหน่วยบริหารงบประมาณ (สปสช.) กับหน่วยให้บริการ (กระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลของรัฐ) ได้ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกของการให้บริการโรงพยาบาลจำนวนมากประสบปัญหาในเรื่องการบริหารงบประมาณของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะที่ปริมาณผู้มาเข้ารับบริการมีเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณตามโครงการหลักประกันสุขภาพยังมีไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิรูประบบการเงินการคลังในลักษณะการจ่ายเงินต่อหัวประชากรเป็นการที่รัฐบาลให้บริการทางสาธารณสุขแก่ประชาชนในฐานะพันธสัญญามากกว่าพฤติกรรมการแบบผู้ให้ ผู้รับบริการแบบเดิม ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจของกลุ่มแพทย์และพยาบาลบางกลุ่ม (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546, อ่างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) จึงมีผู้ใช้ประเด็นด้านงบประมาณเพื่อต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งจากนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลีว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยใน พ.ศ. 2559 อยู่ที่ประมาณ 1.4 แสนล้านบาท โดยคิดเป็น 1% ของจีดีพีซึ่งอยู่ที่ 14 ล้านล้านบาท ดังนั้นเมื่อนำมาเทียบกับประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่นใช้งบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพร้อยละ 9 ของจีดีพี ขณะที่ประเทศ

สวีเดนที่ใช้งบประมาณทางสุขภาพร้อยละ 9.9 ของจีดีพีใน ค.ศ. 2009 (Anell et al., 2012) ทำให้งบประมาณของไทยยังจัดอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและสวีเดน

ดังนั้นประเทศไทยสามารถเพิ่มงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้เพื่อรองรับกับปริมาณความต้องการบริการทางสุขภาพที่เพิ่มขึ้นรวมถึงลงทุนเพื่อส่งเสริมการวิจัย ส่งเสริมการป้องกันโรคและการรักษาสุขภาพของประชาชนเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องนำมาดูแลประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพ (สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี, 2560)

4.6.2 ปัญหาการกระจุกตัวของแพทย์และพยาบาล

การที่บุคลากรทางการแพทย์กระจุกอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้การกระจายกำลังคนด้านสุขภาพมีความเหลื่อมล้ำอย่างมากระหว่างเขตเมือง-เขตชนบท และระหว่างภูมิภาคต่างๆ ความหนาแน่นของบุคลากรสูงในเขตเมืองและในภาคกลางโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครจึงมีมากกว่าในเขตชนบท โดยส่วนหนึ่งมาจากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนเติบโตในพื้นที่ที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ในขณะที่บางจังหวัดมีปัญหาขาดแคลนแพทย์เฉพาะทางบางสาขาทำให้เป็นอุปสรรคในการสนับสนุนการส่งต่อและการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ในอนาคตรัฐบาลจึงควรมีการทำให้บุคลากรทางการแพทย์กระจายออกไปตามพื้นที่ชนบทและตามต่างจังหวัดมากขึ้น

4.6.3 ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำ

ปัจจุบันคนไทยได้รับการคุ้มครองสิทธิการรักษาพยาบาลจากรัฐบาล โดยสิทธิการรักษาพยาบาล มี 3 ระบบใหญ่ คือ 1) สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ 2) สิทธิประกันสังคม และ 3) สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งรัฐบาลให้การดูแลค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน ดังนี้

1. สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ คุ้มครองบริการรักษาพยาบาลให้กับข้าราชการและบุคคลในครอบครัว (บิดา มารดา คู่สมรสและบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย) เมื่อเจ็บป่วยสามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ที่โรงพยาบาลของรัฐ โดยมีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังทำหน้าที่ดูแลระบบและเป็นผู้ออกกฎระเบียบ

2. สิทธิประกันสังคมคุ้มครองบริการรักษาพยาบาลให้กับผู้ประกันตนตามสิทธิให้สามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ที่โรงพยาบาลที่เลือกลงทะเบียน โดยสำนักงาน

ประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทำหน้าที่ดูแลระบบการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

3. สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคุ้มครองบุคคลที่เป็นคนไทยมีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ที่ไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการข้าราชการ หรือสิทธิประกันสังคม หรือสิทธิสวัสดิการรัฐวิสาหกิจ หรือสิทธิอื่นๆ จากรัฐให้ได้รับบริการสาธารณสุข ทั้งการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัย การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทำหน้าที่บริหารจัดการระบบเพื่อการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กำหนด ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพจำนวนกว่า 48 ล้านคน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2556) การแบ่งระบบหลักประกันสุขภาพออกเป็น 3 ระบบย่อย ทำให้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับบริการของระบบต่างๆ ดังที่แสดงให้เห็นในตาราง 4.2

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคมและประกันสุขภาพถ้วนหน้า

	สวัสดิการข้าราชการ	ประกันสังคม (กองทุนประกันสังคม)	ประกันสุขภาพถ้วนหน้า
การคลัง			
แหล่งเงิน	งบประมาณแผ่นดิน	ลูกจ้าง/นายจ้าง/รัฐ	งบประมาณแผ่นดิน
วิธีจ่ายค่าบริการ	ตามปริมาณบริการ	เหมาจ่าย	เหมาจ่าย
ค่ารักษาพยาบาลต่อจำนวนผู้มีสิทธิ (บาทต่อคน)	ประมาณ 14,123.01 ¹	เหมาจ่ายรวมทั้งหมด 2,050	เหมาจ่าย 2,546.48
หน่วยงานกำกับดูแล	กรมบัญชีกลาง	สำนักงานประกันสังคม	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
กระทรวงต้นสังกัด	กระทรวงการคลัง	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงสาธารณสุข

ที่มา : (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556)

ความเหลื่อมล้ำระหว่าง 3 กองทุน โดยเฉพาะความแตกต่างในด้านงบประมาณรายจ่ายต่อหัวของ 3 ระบบหลักประกันสุขภาพของไทย ในปี 2556 พบว่าสวัสดิการ

รักษาพยาบาลข้าราชการมีค่าใช้จ่ายต่อหัวจำนวน 14,123 บาท ระบบประกันสังคม 2,050 บาท และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 2,546 บาท โดยสวัสดิการรักษายาพยาบาลของข้าราชการจะรวมถึงบิดา มารดา คู่สมรส และบุตรไม่เกิน 2 คน และมีอายุไม่เกิน 20 ปี ส่วนประกันสังคมจะมีสิทธิเฉพาะผู้ประกันตน (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555) จากหลักฐานทางการวิจัยแสดงให้เห็นว่ามีความเหลื่อมล้ำอย่างมากในการให้บริการระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ตัวอย่างเช่น ในด้านชุดสิทธิประโยชน์ ระบบสวัสดิการข้าราชการจะครอบคลุมมากกว่า ระบบประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่น ครอบคลุมบริการผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน ทันตกรรม ค่ายา เวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร ฯลฯ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555) ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการมีการส่งใช้ยาที่มีราคาแพง เช่น ยาต้นแบบ ยานอกรายการบัญชียาหลักแห่งชาติ มีอัตราการฆ่าท้องทำคลอดสูงกว่าและมีจำนวนวันนอนของผู้ป่วยสูงกว่า เป็นต้น (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555)

การเบิกจ่ายตามการเรียกเก็บของระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการเป็นระบบปลายเปิดที่ไม่มีการกำหนดเพดานวงเงินสูงสุดที่ผู้ป่วยหรือสถานพยาบาลสามารถเบิกจ่ายจากรัฐได้ จึงเป็นระบบที่มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาในการควบคุมค่าใช้จ่าย หน่วยงานที่ดูแลบริหารจัดการ คือ กรมบัญชีกลาง รับผิดชอบดูแลระบบภายใต้พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาพยาบาล พ.ศ. 2523 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการมีรายจ่ายเกี่ยวกับค่ารักษายาพยาบาลสูงถึง 61,844.17 ล้านบาท แต่ครอบคลุมผู้มีสิทธิและผู้อาศัยสิทธิเพียง 5 ล้านคนเท่านั้น (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556)

ในขณะที่ระบบประกันสังคมเป็นความมั่นคงด้านสังคมของลูกจ้างซึ่งครอบคลุมทั้งการชดเชยกรณีการเจ็บป่วย พิการ เสียชีวิต และเกษียณ โดยนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลต้องสมทบ เบี้ยประกันฝ่ายละเท่าๆกัน มีการจ่ายค่าบริการให้กับโรงพยาบาลคู่สัญญาหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่เหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในทั่วไป การจ่ายเพิ่มให้ตามอัตราการใช้บริการ ภาระโรคเรื้อรัง บริการที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่กำหนด รวมถึงการจ่ายชดเชยให้กับผู้ประกันตนกรณีคลอดบุตร บริการทันตกรรม บริการอุบัติเหตุฉุกเฉิน หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลคือ สำนักงานประกันสังคม (สปส.) ภายใต้ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในปี พ.ศ. 2554 กองทุนประกันสังคมมีค่าบริการสุขภาพของผู้ประกันตน 24,476.28 ล้านบาทมีจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด 9.91 ล้านคน

สุดท้ายระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนทั่วไปที่นอกเหนือจากผู้มีสิทธิในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและระบบประกันสังคม หน่วยงานที่กำกับดูแลระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ภายใต้ พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 สปสช.ได้รับการอนุมัติงบประมาณสำหรับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นวงเงินประมาณ 101,057.9 ล้านบาท ครอบคลุมประชากรที่เหลือทั้งหมดกว่า 48 ล้านคน ดังนั้นหากเปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่มีรายจ่ายเกี่ยวกับค่ารักษายาบาล 61,844.17 ล้านบาทในปีเดียวกันแต่กลับครอบคลุมผู้มีสิทธิและผู้อาศัยสิทธิเพียง 5 ล้านคน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556) จึงแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของระบบประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบอย่างชัดเจน ดังที่แสดงให้เห็นในกราฟที่ 4.5 และตารางที่ 4.3 และ 4.4

กราฟที่ 4.5 กราฟแสดงค่าใช้จ่ายของระบบประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ ตั้งแต่ พ.ศ. 2549-2554



ที่มา : (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556)

ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงสัดส่วนค่าใช้จ่ายของระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ

	สัดส่วนค่าใช้จ่าย			
	งบประมาณ จากภาครัฐ	สมทบจาก		
		ลูกจ้าง/ ผู้ประกันตน	นายจ้าง	รัฐ
สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	100	0	0	0
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	100	0	0	0
ระบบประกันสังคม				
• กองทุนประกันสังคม	0	33.33	33.33	33.33
• กองทุนเงินทดแทน	0	0	100	0

ที่มา : (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556)

ตารางที่ 4.4 ตารางแสดงงบประมาณของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2548-2554

งบที่ได้รับ (ล้านบาท)	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
งบกองทุน (รวมเงินเดือน)	67,582.60	82,023.00	91,369.05	101,984.10	108,065.09	117,969.00	129,280.89
- งบกองทุน สปสช.	40,889.95	54,428.63	67,366.39	76,598.80	80,597.69	89,384.77	101,057.91
- เงินเดือนบุคลากร สปช.	26,692.65	27,594.37	24,002.66	25,385.30	27,467.40	28,584.23	28,222.98
งบบริหาร	625.00	647.00	810.96	807.65	936.75	858.46	961.31
ร้อยละ	0.93	0.79	0.89	0.79	0.87	0.73	0.74

หมายเหตุ : ตารางนี้พิจารณาเพียงค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย

ที่มา : (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556)

โดยสรุปลักษณะสำคัญของระบบประกันสุขภาพ 3 ระบบ ซึ่งครอบคลุมประชาชนไทยทุกคนตั้งแต่ พ.ศ. 2545 พบว่าอัตราเหมาจ่ายรายหัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบประกันสังคมค่อนข้างใกล้เคียงกัน ทั้งๆที่อัตราเหมาจ่ายรายหัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าควรสูงกว่าเนื่องจากครอบคลุมสมาชิกทุกกลุ่มอายุโดยรวมกลุ่มอายุที่ต่ำกว่า 5 ปีและมากกว่า 60 ปี ในขณะที่ระบบประกันสังคมครอบคลุมเฉพาะวัยผู้ใหญ่อายุระหว่าง 15-60 ปี ส่วนค่าใช้จ่ายของระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการมีมูลค่าสูงกว่า 5 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 กองทุน ทั้งนี้เนื่องจากวิธีการจ่ายตามรายการและอัตราที่สถานพยาบาลเรียกเก็บ ซึ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการสั่งให้มีการตรวจวินิจฉัยโรคและจ่ายยาเกินความจำเป็น (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555) จึงแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสุขภาพทั้ง 3 กองทุนอย่างชัดเจน

ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากหลายสาเหตุสำคัญคือปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้บริการด้านสุขภาพ โครงสร้างของประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โรคเรื้อรังที่มีความรุนแรง ทำให้อัตราการเจ็บป่วยเพิ่มขึ้น อัตราการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาระด้านการคลังระบบสุขภาพเพิ่มขึ้นตามไปด้วย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ et al., 2556) ที่ผ่านมามีความเห็นเกี่ยวกับระบบหลักประกันสุขภาพของตัวแทนจากแต่ละกองทุนมีการเสนอความคิดเห็นระหว่างกลุ่มต่างๆ ดังนี้

วิไลวรรณ แซ่เตีย ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กล่าวว่า ผู้ใช้แรงงานมีความเกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมโดยตรงและมองเห็นความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนมาโดยตลอดเพราะในขณะที่คนงานต้องจ่ายเงินประกันสังคม แต่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและข้าราชการไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้เมื่อผู้ใช้แรงงานเจ็บป่วยต้องลางานไปรักษาที่สถานพยาบาลที่ตนเองมีสิทธิ์ทำให้ใช้เวลานาน เนื่องจากต้องไปรอคิวตั้งแต่เช้าและใช้เวลาเกือบทั้งวันในการตรวจวินิจฉัยจึงจำเป็นต้องลางาน และหากเจ็บป่วยบ่อยๆ ก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานปรับค่าจ้างประจำปี ดังนั้นหากมีโรงพยาบาลที่ใกล้แหล่งงานก็จะเป็นการดีเพื่อช่วยทำให้คนงานไม่ต้องเสียเวลาในการรอรับการรักษา ส่วนเรื่องแนวคิดในการรวมกองทุนสุขภาพเข้าด้วยกันนั้น วิไลวรรณ กล่าวว่า ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะไปรวมกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพราะเห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังมีข้อจำกัดเรื่องระบบส่งต่อและยังมีแพทย์ไม่พอเพียง หากไปรวมกันแล้วและต้องใช้เวลาในการรักษาหรือรอคิวนานก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานได้ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

ขณะที่จาดูร อภิชาติบุตร ผู้แทนกลุ่มสวัสดิการข้าราชการกล่าวยอมรับว่าสิทธิประโยชน์ของกองทุนต่างๆ มีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการสามารถคลอดบุตรโดยเลือกใช้วิธีผ่าท้องได้ ขณะที่กองทุนประกันสังคมทำไม่ได้ จาดูรกล่าวว่าระบบราชการใช้ยุทธศาสตร์ในการดึงคนเข้ารับราชการด้วยการให้พ่อแม่หรือครอบครัวมีสิทธิในการรักษาพยาบาล ดังนั้นจึงเป็นความแตกต่างเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการทำงาน

ขณะที่บุญยืน ศิริธรรม ผู้แทนกลุ่มภาคประชาสังคมเสนอความเห็นวก่อนที่จะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเวลาไปหาหมอก็จะต้องนั่งก้มหน้าอยู่หน้าห้องสังคมสงเคราะห์เพราะเกิดความอายที่ต้องมาขอรับบริการรักษาฟรี แต่เมื่อมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้วก็ไม่เกิดความรู้สึกเช่นนั้นอีก ในประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนนั้น บุญยืนกล่าวว่า ตนอยากเห็นว่าเมื่อประชาชนเจ็บป่วยมาโรงพยาบาลแล้วจะไม่ถูกถามสิทธิ์ แต่ควรถามว่าเจ็บป่วยเป็นอะไรและรักษาตามอาการ ไม่ใช่รักษาตามฐานะของสังคมและอยากให้ทุกคนได้รับการดูแลเท่าเทียมกันในฐานะคนไทยเหมือนกัน (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

ในการประชุมของคณะกรรมการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง 3 กองทุนประกันสุขภาพของภาครัฐในเดือนมีนาคม 2555 โดยมี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงแรงงาน สปสช. ฯลฯ มีข้อสรุปของที่ประชุมเพื่อหาวิธีในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนต่างๆ ดังนี้

1. ในการดูแลผู้ป่วยฉุกเฉินภายใต้มาตรฐานเดียวกันของ 3 กองทุน โดยไม่ต้องถามสิทธิ ไม่ต้องสำรองจ่ายล่วงหน้าและสามารถเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลทั่วประเทศได้ทันที
2. การสร้างมาตรการควบคุมราคายาและการบริโภคยาระยะยาว โดยการจัดทำมาตรการควบคุมราคายาและส่งเสริมการสั่งยาโดยใช้ชื่อสามัญ
3. การใช้มาตรการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อป้องกันโรค โดยบูรณาการการทำงานร่วมกันของทั้ง 3 กองทุนเพื่อลดพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพที่สำคัญและลดอัตราการเจ็บป่วย (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

อย่างไรก็ตามการทำตามข้อเสนอของที่ประชุมอาจไม่เพียงพอในการลดความเหลื่อมล้ำของระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบได้หากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อบูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้ารับบริการและประสิทธิภาพในการรักษาโรค การบูรณาการหลักประกันสุขภาพทั้งสามกลุ่มเข้าด้วยกันมีแนวคิดว่าจะประชาชนทุกคนควรเข้าถึงบริการทางสุขภาพภายใต้มาตรฐานและคุณภาพบริการเดียวกัน (Universal Health Coverage for all) หรือให้ประชาชน "หนึ่งคนมีหนึ่งสิทธิเท่ากัน" ควรยกเลิกระบบประกันสุขภาพที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับบริการทางสุขภาพของคนไทย เนื่องจากการแบ่งกลุ่มระบบประกันสุขภาพออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพสำหรับข้าราชการที่ครอบคลุมข้าราชการจำนวน 5 ล้านคน ระบบประกันสุขภาพในระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมพนักงานเอกชนจำนวน 11 ล้านคน และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนที่เหลือจำนวน 48 ล้านคน แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพระหว่างคนสามกลุ่ม การบูรณาการระบบประกันสุขภาพเพื่อสร้างมาตรฐานการประกันสุขภาพที่เท่าเทียมกันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาพยาบาลและช่วยลดต้นทุนทางสังคมได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามการผสานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสุขภาพภาครัฐ 3 กองทุนยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ความเหลื่อมล้ำของการได้รับบริการระหว่าง 3 กองทุนนำไปสู่ประเด็นคำถามว่า ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หมายถึง การให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสุขภาพที่เป็นมาตรฐานเดียวกันมากขึ้น (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร et al., 2555) ดังนั้นในอนาคตแนวคิด

เกี่ยวกับการผสมผสานกองทุนต่างๆ ทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกันเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสุขภาพแต่ละกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้เท่าเทียมกันเป็นแนวคิดที่ต้องร่วมกันพิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่จะได้รับ เนื่องจากการบูรณาการระบบต่างๆ เข้าด้วยกันจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ คุณภาพการบริการ ปัญหาความซ้ำซ้อนของระบบซึ่งจะช่วยให้ระบบหลักประกันสุขภาพเป็นนโยบายสวัสดิการที่วางอยู่บนหลักสิทธิทางสังคมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

4.6.4 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรและการต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพ

ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยงานงบประมาณ (Purchaser) และหน่วยให้บริการ (Providers) และระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ โดยตัวอย่างของปัญหาความขัดแย้งในองค์กรสามารถพิจารณาได้จากงานวิจัยของ นวลน้อย ตรีรัตน์ และแบ็งค์ งามอรุณโชติ ชื่อการเมืองและดุลอำนาจในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ความขัดแย้งระหว่าง สปสช. และฝ่ายการเมืองพบว่าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมักจะมีควาขัดแย้งกับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในสัดส่วนของผู้แทนภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิอยู่เสมอ เช่น ในสมัยพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายวิทยา แก้วภราดัย หรือในสมัยของนายวิทยา บุรณศิริ ก็มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยสาเหตุของความขัดแย้งพบว่ามีอยู่สองส่วนด้วยกันคือ การขาดอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นอำนาจสำคัญของรัฐมนตรีประจำกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2555 งบประมาณในส่วนที่บริหารจัดการโดย สปสช. สูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขมีมูลค่าน้อยลงโดยลดลงจากมากกว่าร้อยละ 90 ในปี พ.ศ. 2544 ลงมาเหลือร้อยละ 42, 40.2 และ 30.4 ในปี พ.ศ. 2552 - 2554 ตามลำดับ ปัญหาต่อมาคือการผูกขาดการนำโดยกลุ่มของชมรมแพทย์ชนบทและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข เนื่องจากคณะกรรมการบริหารซึ่งส่วนมากมาจากชมรมแพทย์ชนบทและข้าราชการหัวก้าวหน้าของกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่อยู่ในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นจึงมีอิสระสูงในการบริหารจัดการและตัดสินใจกำหนดงบประมาณ ตัวอย่างเช่น จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจงบประมาณของ สปสช. พบว่ารัฐมนตรีบางคนพยายามจะผันงบประมาณของ สปสช. ไปใช้ในทางการเมือง เช่น เคยมีการขอให้นางงบประมาณ สปสช. บางส่วนไปใช้ในยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความรุนแรงสาม

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทว่าข้อเสนอนี้ถูกขัดขวางโดยกลุ่มตัวแทนเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสาธารณสุขในกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอย่างแข็งขันด้วยเหตุผลว่าเป็นการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทำให้โครงการดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติโดยที่ประชุม ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ไม่ได้เกิดเพียงครั้งเดียวหากเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายการเมือง กล่าวคือการทำหน้าที่ของ สปสช. ส่งผลต่ออำนาจการบริหารของกระทรวงสาธารณสุขทำให้เกิดความขัดแย้ง กันบ่อยครั้ง (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

นอกจากเรื่องการสูญเสียอำนาจนำของฝ่ายการเมืองในกระทรวงสาธารณสุขแล้วยังมีข้อสังเกตพึงพิจารณาอีกบางประการ อาทิ มิติความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ เนื่องจากหลายฝ่ายมีมุมมองต่อกลุ่มเครือข่าย นพ.ประเวศ วะสี ชมรมแพทย์ชนบท และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุขว่าเป็นกลุ่มการเมืองที่แสดงบทบาทอย่างสำคัญในการต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ยิ่งทำให้ฝ่ายการเมืองโดยพรรคเพื่อไทยและพันธมิตรทางการเมืองรู้สึกต่อต้านตัวบุคคลและแนวทางการบริหารของกลุ่มพลังปฏิรูประบบสาธารณสุขชุดดั้งเดิมใน สปสช. มากขึ้นไปอีก ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าสาเหตุหลักของความขัดแย้งมาจากการสูญเสียอำนาจทางงบประมาณ, การสูญเสียอำนาจนำใน สปสช. และความขัดแย้งระหว่าง สปสช. กับฝ่ายการเมืองที่อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555)

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างองค์กรไม่ได้เกิดขึ้นระหว่าง สปสช. กับข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการทำงานของสปสช. ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นๆเช่นกัน จะเห็นได้ว่าการต่อรองเพื่อลดต้นทุน ค่าเวชภัณฑ์แม้จะได้ผลดีคือทำให้ค่ายาและเวชภัณฑ์ลดลงมาจากเดิมมากขึ้นแต่ก็กระทบต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขและยังเป็นการเข้าไปแสดงบทบาทที่ทับซ้อนทางฝั่งผู้ให้บริการ (supply side) อีกด้วย ทำให้ สปสช. ไม่ได้เกิดความขัดแย้งเพียงเฉพาะกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากมาตรการลดกำไรทางเศรษฐกิจของโรงพยาบาลเอกชนและบริษัทยาเท่านั้น แต่ สปสช. ยังต้องขัดแย้งจากโรงพยาบาลของรัฐรวมถึงแพทย์ในโรงพยาบาลเหล่านั้นอีกด้วย เนื่องจากการทำหน้าที่สอง สปสช. ทำให้ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขจำนวนมากสูญเสียอำนาจในการบริหารหน่วยบริการ และบทบาทในมิติอื่นๆ ของตนเองไปพร้อมกัน (นวนน้อย ตรีรัตน์ & แบังค์ งามอรุณโชติ, 2555) ดังนั้นในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สปสช. กระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลที่เกี่ยวข้อง จึงต้องให้ความสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วม การทำความเข้าใจ การ

ประสานความร่วมมือ การหารือและเปิดเวทีเจรจาอย่างเป็นระบบและเปิดเผยภายใต้การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น โดยการขยายกลไกการตรวจสอบที่มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการปรับปรุงระบบงานภายในของ สปสช.ให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้น จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจและลดความขัดแย้งระหว่างองค์กรลงมาได้ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

โดยสรุประบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังคงมีปัญหาดังกล่าวที่ต้องปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการด้านการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้นจากการที่ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการที่มากขึ้นทำให้งบประมาณที่มีไม่เพียงพอ ปัญหาบุคลากรด้านสาธารณสุขอยู่ในภาวะที่ขาดแคลนและการกระจายกำลังคนที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกับกองทุนประกันสังคมและสวัสดิการของราชการรวมถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง สปสช. กับกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ยังมีความท้าทายในประเด็นของหลักประกันสุขภาพที่ยังไม่ครอบคลุมประชากรบางกลุ่ม เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยและประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนสุขภาพประเภทต่างๆ ซึ่งควรต้องได้รับการบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต แม้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังคงมีปัญหาดังกล่าวที่ต้องแก้ไขมากมายอย่างไรก็ตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นระบบสวัสดิการที่มีคุณูปการต่อประเทศไทยอย่างมากโดยส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในฐานะนโยบายปกป้องสังคมที่ช่วยลดการทำลายสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ปัญหาอุปสรรคของระบบหลักประกันสุขภาพและการวิเคราะห์ผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานไทย

4.7 บทวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

4.7.1 บทวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในฐานะนโยบายปกป้องสังคมที่ช่วยลดการทำลายสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

ก่อนมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยนั้นพบว่าโรงพยาบาลเอกชนมักจะเป็นสถานที่ที่แสวงหากำไรจากภาวะสุขภาพของประชาชน ในช่วงที่ผ่านมามีการนำโรงพยาบาลเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ (พรเทพ โชติชัยสุวรรณ, 2555) เพื่อตอบรับนโยบายเสรีนิยมใหม่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพและค่ายามีราคาเพิ่มขึ้น

การถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพรวมถึงพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพใน พ.ศ. 2545 จึงถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบสาธารณสุข

ไทย รวมถึงการถือกำเนิดของพลังปกป้องสังคม (social protectionism) ที่มีบทบาทในการต่อสู้กับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ เนื่องจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคือหลักการที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการรักษาพยาบาลให้แก่ประชาชนแทนการให้กลไกตลาดจัดสรร จึงช่วยลดค่าใช้จ่ายในการรักษาสุขภาพให้กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก

ขณะที่การผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้นำมาสู่การก่อตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในปี 2545 โดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในด้านสาธารณสุข ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการประสานกับองค์การเภสัชกรรมดำเนินการแทรกแซงในการจัดหายา เวชภัณฑ์ และวัสดุการแพทย์ให้มีราคาถูกลงเพื่อต่อรองทำซีแอลยา (Compulsory licensing :CL) หรือการประกาศใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา เพื่อให้ยารักษาโรคเอดส์ ยาต้านเกล็ดเลือดรักษาโรคหัวใจ และยารักษามะเร็งมีราคาถูกลง (พรเทพ โชติชัยสุวรรณ, 2555)

ดังนั้นตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2545-2560) จะเห็นได้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการทำหน้าที่ของ สปสช. สามารถช่วยลดความยากจนในประเทศไทยได้อย่างมาก และเพิ่มการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของประชาชนได้ถึงร้อยละ 99.9 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559) โดยหลังจากรัฐบาลสามารถผลักดันนโยบายนี้ทำให้เกิดความครอบคลุมประชาชนที่ก่อนหน้านี้ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ จำนวนกว่า 20 ล้านคนให้สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพช่วยปกป้องผลกระทบทางเศรษฐกิจให้กับประชาชน เนื่องจากรัฐให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงบริการทางสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงมีคุณูปการอย่างใหญ่หลวงกับประเทศไทยเนื่องจากทำหน้าที่ดูแลสุขภาพของคนไทยและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นพลังปกป้องสังคมรูปแบบหนึ่งที่มีความใกล้เคียงกับระบบประกันสุขภาพในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน ที่ช่วยปกป้องสิทธิของแรงงาน และลดความเป็นสินค้าของบริการทางสุขภาพจากการดึงบริการทางสุขภาพและยาออกจากระบบตลาด ผลของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงทำให้โรงพยาบาลเอกชนไม่สามารถแสวงหากำไรจากความเจ็บป่วยของประชาชนผ่านการขายบริการทางสุขภาพและยาในตลาดสาธารณสุขได้อย่างที่เคยทำในอดีต กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าช่วยทำให้กระบวนการซื้อขายยา

และบริการทางสุขภาพในตลาดสาธารณสุขลดลง จึงช่วยบรรเทาความเดือดร้อนด้านการรักษาพยาบาลให้กับประชาชนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามผลจากการที่ สปสช. ทำให้ราคายาถูกลงทำให้ฝ่ายแพทย์พานิช และบริษัทยาข้ามชาติบางแห่งเสียผลประโยชน์ จึงกลายเป็นที่มาของการออกมาต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพ (พรเทพ โชติชัยสุวัฒน์, 2555) ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงการเคลื่อนไหวของพลังตลาดเพื่อต่อต้านการคุ้มครองตัวเองของสังคม (market protectionism) เพื่อลดผลกระทบจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคในส่วนต่อไป

สำหรับบริบทการก่อตัวของระบบหลักประกันสุขภาพอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนซึ่งเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้กลุ่มแพทย์ชนบทที่มีจุดเริ่มต้นมาจากเหตุการณ์ 14 ตุลา เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดโครงการ 30 บาทฯ โดยนายแพทย์สงวนเป็นแกนนำในการเสนอนโยบายนี้ให้กับพรรคไทยรักไทยใน พ.ศ. 2544 ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้ตอบรับกับนโยบายนี้และสามารถผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้สำเร็จใน พ.ศ. 2545 ทำให้ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมประชาชนทุกคนได้สำเร็จเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ในการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ชมรมแพทย์ชนบท องค์กรผู้หญิง ภาคประชาสังคม ตลอดจนสหภาพแรงงานในช่วงนั้นล้วนเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทย ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงเป็นสถาบันปกป้องสังคมสถาบันแรกของไทยที่สามารถต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดตามแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพรรคไทยรักไทยจะมีส่วนในการผลักดันให้เกิดโครงการ 30 บาทฯ ที่เป็นนโยบายที่ช่วยปกป้องสังคมแต่ในความเป็นจริงนั้นพรรคไทยรักไทยกลับให้การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ โดยรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนคือการเสนอให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน (privatization) ตัวอย่างเช่น การแปรรูปบริษัท ปตท. จากที่เคยเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐให้กลายเป็นบริษัทของเอกชน (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล, 2560) ทำให้ราคาน้ำมันแพงขึ้นภายในระยะเวลาไม่กี่ปี นอกจากนี้กรณีการเซ็นสัญญาการค้าเสรีกับสหรัฐฯ เพื่อส่งเสริมการลงทุนก็เป็นหลักฐานพิสูจน์ให้เห็นว่าพรรคไทยรักไทยไม่ได้ผลักดันนโยบายสวัสดิการเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงาน แต่เป็นไปเพื่อรักษาฐานอำนาจทางการเมืองและเพื่อลดความไม่พอใจของสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการต่างๆ (จักรี ไชยพิณิจ,

2553)เมื่อเป็นเช่นนั้นพลังปกป้องสังคมเพื่อลดทอนการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่แท้จริงจึงกลายเป็นกลุ่มชมรมแพทย์ชนบท องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และบทบาทของสหภาพแรงงานที่เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นพลังเหล่านี้จึงมีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของสังคมที่แสดงความไม่พอใจต่อระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ด้วยการผลักดันนโยบายที่ช่วยคุ้มครองสังคมจากการเพิ่มบทบาทให้รัฐเข้ามาแทรกแซง และให้รัฐเป็นฝ่ายจัดสรรบริการทางสุขภาพแทนการปล่อยให้กลไกตลาดมีบทบาทในการทำงาน

ในกรณีนี้สามารถอธิบายบริบทที่กลุ่มชมรมแพทย์ชนบท องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ที่เรียกร้องให้รัฐเข้ามาจัดสรรบริการทางสุขภาพเพื่อเชื่อมโยงกับแนวคิดของคาร์ล โปลานยีได้ว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจแบบตลาดพยายามจะแยกตัวออกจากสังคมเพื่อสถาปนาตัวเองให้อยู่เหนือสังคม สังคมจะสร้างการปกป้องตัวเองขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคม โปลานยีเรียกสิ่งนี้ว่ากฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) ดังนั้นในกรณีที่มีการต่อสู้เพื่อผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงเป็นพลังปกป้องสังคมที่ต่อสู้กับการรุกคืบเข้ามาของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด พลังต่างๆเหล่านี้มีส่วนเป็นอย่างมากในการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพรวมถึงพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพใน พ.ศ. 2545 ที่ช่วยลดผลกระทบจากการทำให้บริการทางสุขภาพและยากกลายเป็นสินค้า (de-commodification of health care and medicine) ซึ่งทำให้ตลาดสาธารณสุขถูกร้อนลงชั่วคราว การสร้างการป้องกันสังคมในลักษณะนี้คือการป้องกันไม่ให้ระบบตลาดแยกตัวออกจากสังคมอย่างสมบูรณ์ซึ่งช่วยลดความตึงเครียดในสังคม ลดความไม่พอใจและช่วยป้องกันความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดจากผลกระทบของระบบตลาด (จกรี ไชยพินิจ, 2553) อย่างไรก็ตามเราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีทั้งผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านแม้ว่านโยบายนี้จะทำให้ประชาชนกว่า 48 ล้านคนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน ทว่าระบบหลักประกันสุขภาพได้ถูกวิจารณ์จากกลุ่มแพทย์ที่เสียประโยชน์จากโครงการนี้ รวมถึงบรรษัทข้ามชาติหรือกลุ่มธุรกิจในด้านสาธารณสุขที่ได้รับผลกระทบทางธุรกิจ

ผู้วิจัยจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยที่สำคัญเพื่อจะนำมาเป็นตัวอย่างในการอธิบายถึงพลังเคลื่อนไหวต่อต้าน (counter double movement) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ภายใต้กฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคระหว่างตลาดกับสังคมของโปลานยี โดยพลัง

ที่ออกมาขัดขวางการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพคือกลุ่มแพทย์พาณิชย์ ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข และบรรษัทที่เสียประโยชน์ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้นนำไปสู่ความไม่พอใจจากกลุ่มแพทย์ที่ประกอบกิจการธุรกิจภาคเอกชน อันจะเห็นได้จากแพทย์บางกลุ่มซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับบรรษัทข้ามชาติออกมาขัดขวางระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เหมือนกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือพรรคเดโมแครตมีการผลักดันนโยบายหลักประกันสุขภาพทั้งในช่วงของประธานาธิบดีบิล คลินตันและประธานาธิบดีบารัค โอบามา ทั้งนี้ประเด็นเรื่องการปฏิรูประบบสาธารณสุขเพื่อช่วยเหลือชาวอเมริกันเป็นนโยบายที่บิล คลินตันใช้หาเสียงใน ค.ศ. 1992 ซึ่งได้รับการตอบสนองจากประชาชนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามเมื่อบิล คลินตันได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ความพยายามในการปฏิรูประบบสาธารณสุขกลับถูกขัดขวาง โดยส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งภายในพรรคเดโมแครตขณะที่อีกส่วนหนึ่งมาจากพรรครีพับลิกันซึ่งขัดขวางทุกนโยบายของประธานาธิบดีคลินตัน (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2548, อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553) รวมถึงการถูกขัดขวางจากบริษัทข้ามชาติ กลุ่มประกันภัย และกลุ่มวิชาชีพของรัฐบาลซึ่งมองว่าการปฏิรูประบบสาธารณสุขจะมากกระทบกับฐานผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจตนเอง พลังของกลุ่มนี้มีจำนวนมากกว่าพลังสนับสนุนการปฏิรูป ทำให้พวกเขาประสบความสำเร็จในการลอบบีสภาองเกรสให้คว่ำร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพของคลินตัน (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2548, อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553) ในปัจจุบันระบบหลักประกันสุขภาพในสหรัฐฯ จึงยังคงไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้เนื่องจากถูกพลังต่อต้านที่มีความเข้มแข็งมากกว่าคอยขัดขวาง

ในกรณีของไทยก็เช่นเดียวกัน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคได้ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของกลุ่มแพทย์บางกลุ่มจนนำไปสู่ความไม่พอใจในตัวนโยบาย ตัวอย่างที่นายแพทย์สงวนได้ถ่ายทอดประสบการณ์ที่น่าสนใจว่าเมื่อครั้งที่โครงการ 30 บาทเกิดขึ้นได้ไม่นาน กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์ก็ได้รวมตัวกันจัดประชุมในหัวข้อ "ผลกระทบของโครงการ 30 บาทต่อการทำธุรกิจของแพทย์" วัตถุประสงค์หลักของการจัดประชุมในครั้งนั้นคือ การวิเคราะห์ถึงความเสียหายของสถานพยาบาลเอกชนจากโครงการ 30 บาทฯ โดยละเอียดการพูดถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (จักรี ไชยพินิจ, 2553)

นอกจากนี้ภายในกระทรวงสาธารณสุขจะมีกลุ่มแพทย์สภาที่ต่อต้านการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันการปฏิรูประบบสาธารณสุขของกลุ่มแพทย์หัวก้าวหน้า และเป็นกลุ่มที่

เคลื่อนไหวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ ทำให้กลุ่มแพทยสภาเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่พยายามจะรักษาฐานผลประโยชน์เดิมเอาไว้ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มโรงพยาบาลและคลินิกเอกชน ทั้งนี้กลุ่มแพทยสภาเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่ครอบงำระบบราชการในกระทรวงสาธารณสุขมาเป็นเวลานาน แพทยสภาเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในการควบคุมทรัพยากรในกระทรวง 3 ประเภทได้แก่ บุคลากร งบประมาณและเวชภัณฑ์ เมื่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้งขึ้นทำให้งบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเคยอยู่ในมือของกลุ่มแพทยสภาถูกโยกย้ายไปที่หน่วยงานใหม่คือกลุ่มข้าราชการหัวก้าวหน้าจึงนำมาสู่ความไม่พอใจของกลุ่มแพทยสภาอย่างรุนแรง (จักรี ไชยพินิจ, 2553)

ภายใต้การดำเนินการของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้จะทำให้ประชาชนจำนวนมากสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพและยาได้มากขึ้น แต่การดำรงอยู่ของฝ่ายอำนาจเก่าคือกลุ่มแพทยสภาที่มีความพยายามที่จะตีกรอบให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีขอบเขตจำกัดนั้นคือการรองรับเฉพาะชนชั้นล่างเท่านั้น (จอห์น อิงภากรณ์, 2552, อ้างในจักรี ไชยพินิจ, 2553) เนื่องจากกลุ่มแพทยสภาเกรงกลัวว่าหากระบบหลักประกันสุขภาพขยายตัวออกไปจนมีคุณภาพและมาตรฐานที่ใกล้เคียงกับระบบหลักประกันสุขภาพของกลุ่มข้าราชการจะทำให้ชนชั้นกลางหันไปรับบริการจากระบบหลักประกันสุขภาพแทนการใช้บริการของโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งจะนำไปสู่การสูญเสียประโยชน์ของแพทย์พาณิชย์จำนวนมาก ความพยายามในการตีกรอบให้ระบบหลักประกันสุขภาพรองรับเฉพาะชนชั้นล่างจึงทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ดังนั้นบทบาทของแพทยสภา และกลุ่มวิชาชีพแพทย์แสดงให้เห็นว่าพลังต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพดำเนินมาตั้งแต่การถือกำเนิดของระบบใน พ.ศ. 2545 มาจนถึงปัจจุบัน

ในกรณีนี้การปะทะกันระหว่างการคุ้มครองตัวเองของสังคม (social protectionism) ได้แก่ กลุ่มแพทย์ชนบทที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จนนำมาสู่การต่อต้านสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กับพลังตลาดที่ต่อต้านการคุ้มครองตัวเองของสังคม (counter social protectionism) ได้แก่ บริษัทผลิตยา กลุ่มแพทย์ในโรงพยาบาลเอกชน กลุ่มแพทยสภา ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขที่เสียประโยชน์และกลุ่มอำนาจเก่าในคณะกรรมการบริหารหรือบอร์ด สปสช. เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนตลาดกับกลุ่มที่พยายามจะลดอำนาจของระบบตลาดเพื่อผลักดันนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์

ของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ปราบปรามการดักล่าสัตว์กับแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี ดังนั้นการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงเป็นกลไกตามธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่พยายามสร้างกลไกการป้องกันตัวเองขึ้นมาเพื่อทำลายการคุ้มครองตัวเองของสังคม เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจกลับขึ้นมาเป็นฝ่ายควบคุมสังคม เนื่องจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมีเป้าหมายหลักคือการสะสมทุน ทั้งนี้การแสวงหากำไรจากผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการสะสมทุนของระบบทุนนิยมในยุคเสรีนิยมใหม่ผ่านการสร้างตลาดสาธารณสุขขึ้นมาเพื่อให้ผู้ผลิตยา และผู้ให้บริการทางสุขภาพมีโอกาสในการให้การรักษาสุขภาพแก่ประชาชนที่มีอำนาจซื้อ ภายใต้การแข่งขันของผู้ให้บริการในตลาดสาธารณสุขทำให้บริการทางสุขภาพเป็นสิ่งที่นำมาซื้อขายกันในตลาดได้ ดังนั้นการรักษาสุขภาพจึงถูกทำให้กลายเป็นสินค้า การปล่อยให้ตลาดเป็นฝ่ายจัดสรรบริการสาธารณะเป็นการทำให้ระบบเศรษฐกิจแยกตัวออกจากสังคมเพื่อลดบทบาทในการเข้าแทรกแซงของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายประเทศนับตั้งแต่การก่อตัวของนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ในทศวรรษ 1970 ลักษณะเช่นนี้ทำให้ตลาดสาธารณสุขสามารถแสวงหาประโยชน์จากความเจ็บป่วยของประชาชนได้อย่างมหาศาล หากไม่มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในฐานะนโยบายปกป้องสังคมจะส่งผลให้ตลาดขึ้นมาควบคุมสังคมและบังคับให้การค้าขายยาและบริการทางสุขภาพมีขึ้นอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการทำลายสังคมและทำให้คนส่วนใหญ่ที่เป็นคนยากจนไม่มีทางเลือกในการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพได้

โดยสรุปตัวอย่างของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อสกัดยั้งการทำลายสังคมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ที่ทำให้ระบบตลาดผูกกร่อนลงชั่วเวลาหนึ่ง โดยจะเห็นได้ว่าการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้โรงพยาบาลเอกชนจำนวนมากไม่สามารถเข้ามาแสวงหากำไรจากบริการทางสุขภาพได้อย่างที่เคยทำในอดีต อย่างไรก็ตามจากการที่มีกลุ่มแพทย์ที่เสียประโยชน์ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านระบบหลักประกันสุขภาพโดยอ้างเหตุผลทางงบประมาณ คุณภาพการให้บริการ และอื่นๆ แสดงให้เห็นถึงพลังของตลาดที่พยายามปรับตัวตลอดเวลาเพื่อรับมือกับแรงต่อต้านจากสังคม (จักรี ไชยพินิจ, 2553)เหมือนกับที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่พยายามที่จะทำลายกลไกการทำงานของพลังปกป้องสังคมเพื่อยับยั้งการต่อต้านจากสังคมและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของระบบตลาดมากขึ้น ลักษณะนี้จึงเป็นไปตามทฤษฎีกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี ที่เห็นว่าในโลกแห่งความเป็นจริงพลังปกป้องสังคมไม่

สามารถต้านทานพลังตลาดจนทำให้ระบบตลาดสลายไปได้อย่างสมบูรณ์ ในทางตรงกันข้าม บทบาทของรัฐเสรีนิยมใหม่ยังคงทำหน้าที่ผลิตซ้ำระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและรักษากระบวนการสะสมทุนให้เดินหน้าต่อไป (จักรี ไชยพินิจ, 2553) ดังนั้นปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวแบบทวิภาคที่โปลานยีเคยให้อธิบายไว้จึงเป็นการเคลื่อนไหวของ "ตลาด" กับ "สังคม" นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพและผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานไทย

4.7.2 ระบบหลักประกันสุขภาพและการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานไทย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการเปรียบเทียบระบบสวัสดิการในประเทศสวีเดนกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อวิเคราะห์ถึงความแตกต่างในด้านการจัดสรรบริการทางสังคมรวมถึงความแตกต่างของผลกระทบที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงาน โดยจากการศึกษา ระบบรัฐสวัสดิการแบบคลาสสิกในประเทศสวีเดนในบทที่ 3 พบว่าระบบรัฐสวัสดิการมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ มีการใช้รูปแบบครอบคลุมถ้วนหน้า (universal welfare system) มีการสร้างภาครัฐขนาดใหญ่ (big government) และมีการสร้างกลไกความร่วมมือแบบไตรภาคี ระหว่างรัฐ ทุนและแรงงาน ผ่านนโยบายเอกภาพของค่าจ้างในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของระบบรัฐสวัสดิการคือการดึงเอาบริการทางสังคมออกจากตลาดเพื่อให้รัฐเป็นฝ่ายจัดสรรให้กับประชาชน รวมถึงการแยกความจำเป็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยในการดำรงชีวิตออกจากอำนาจซื้อของประชาชนทำให้บริการทางสุขภาพและบริการทางการศึกษาไม่กลายเป็นสินค้า (Ankarloo, 2009a) นอกจากนี้รัฐยังจัดสรรเงินช่วยเหลือที่เรียกว่า หลักประกันในยามว่างงาน หลักประกันอุบัติเหตุ หลักประกันในยามชราภาพ และอื่นๆ ร่วมด้วย โดยรัฐ ทุนและแรงงานเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจร่วมกันอย่างได้สัดส่วน ทั้งนี้ความต้องการขั้นพื้นฐานถูกนำมากระจายผ่านระบบการศึกษาที่รัฐบาลให้สิทธิประชาชนในการเรียนฟรีตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถม มัธยมและมหาวิทยาลัย รวมถึงระบบหลักประกันทางสุขภาพ ที่ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการได้รับบริการทางสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือในกรณีที่อาจจะต้องเสียค่าบริการรัฐจะเข้ามาควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อไม่ให้มีราคาสูงเกินไป (รัฐ ปัญญาวัฒน์, 2559) ตลอดจนความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เช่น เมื่อประชาชนถูกปลดออกจากงานรัฐจะดูแลด้วยการให้เงินอุดหนุนเป็นระยะเวลาหนึ่ง ความช่วยเหลือผ่านสิทธิในการลางานเพื่อเลี้ยงดูบุตร ความช่วยเหลือที่จัดสรรผ่านเงินสวัสดิการ

สำหรับครอบครัว ตลอดจนสิทธิในการลาพักร้อน เป็นต้น ดังนั้นสวัสดิการในประเทศสวีเดนจึงมีขึ้นเพื่อชดเชยผลกระทบทางสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างรอบด้าน ระบบสวัสดิการของประเทศสวีเดนจึงคุ้มครองประชาชนในฐานะพลเมืองตลอดวัฏจักรชีวิต ในการทำหน้าที่จัดสรรบริการและสวัสดิการต่างๆนั้นรัฐคือผู้ที่เข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปสู่สังคมมากขึ้น รูปแบบเศรษฐกิจของรัฐสวัสดิการจึงมีความสอดคล้องกับรูปแบบเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสังคมและรัฐซึ่งเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยีเพื่อปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

นอกจากนี้รัฐสวัสดิการยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) ของอีสปริง แอนเดอร์เซน และแนวคิดสิทธิทางสังคม (social rights) ของ ที.เอช มาร์แชลล์อีกด้วย โดยอีสปริง แอนเดอร์เซนกล่าวว่าการขยายตัวของสิทธิทางสังคมมีศักยภาพในการช่วยลดทอนสภาพของ "สินค้า" ในตัวแรงงานลงโดยอนุญาตให้แรงงานสามารถดำรงชีวิตภายนอกตลาดได้ชั่วคราว ในที่นี้คือการลดสภาพที่แรงงานถูกบังคับให้ขายกำลังแรงงานเพื่อดำรงชีวิตผ่านการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ อย่างเหมาะสม ในงาน "The Three Worlds of Welfare Capitalism" อีสปริง แอนเดอร์เซนจัดประเทศสวีเดนอยู่ในรัฐสวัสดิการประเภทสังคมประชาธิปไตยที่มีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน และจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า ดังนั้นรูปแบบการจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้าจึงมีศักยภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระดับที่สูง (Esping-Andersen, 1990)

ลักษณะของรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนคือการปกป้องประชาชนในภาวะไม่พึงประสงค์ต่างๆ เพื่อลดทอนผลกระทบจากระบบตลาด กล่าวคือระบบรัฐสวัสดิการช่วยปกป้องแรงงานเพื่อไม่ให้ถูกทำลายจากระบบตลาดเมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ โรคภัยไข้เจ็บ หรือการว่างงานเนื่องจากรัฐสวัสดิการทำให้ศักยภาพของระบบตลาดที่บังคับให้ประชาชนขายกำลังแรงงานเพื่อความอยู่รอดลดลง โดยสวัสดิการถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับในยามเดือดร้อน นอกจากนี้รัฐสวัสดิการยังสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นต่างๆ และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากขึ้น รวมถึงเป็นระบบหนึ่งที่สามารถกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจออกไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

เมื่อมองมาที่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยรัฐบาลได้มอบหมายให้ สปสช. ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการรักษาสุขภาพให้ประชาชนทุกคน ทำให้ประชาชนที่เป็นคนไทย และผู้ยากไร้มีสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ระบบหลักประกันสุขภาพจึงสามารถลดค่าใช้จ่ายในการรักษาสุขภาพให้กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นระบบสวัสดิการที่มีคุณภาพการอย่างใหญ่หลวงกับประเทศไทยและเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบสาธารณสุขของไทยอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะในแง่ที่สามารถทำให้เกิดความครอบคลุมประชาชนที่ก่อนหน้านี้ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ จำนวนกว่า 20 ล้านคน ให้สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพอย่างเท่าเทียมกัน ระบบหลักประกันสุขภาพจึงทำหน้าที่ดูแลสุขภาพของคนไทยและบรรเทาความเดือดร้อนด้วยการตั้งบริการทางสุขภาพออกจากระบบตลาด แตกต่างจากระบบบริการทางสุขภาพของภาคเอกชนที่นำบริการทางสุขภาพเข้าสู่ระบบตลาดตามแนวทางการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่โดยส่งผลให้ค่ายาและค่ารักษาพยาบาลแพงขึ้น นอกจากนี้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังเปลี่ยนวิธีคิดหรือทัศนคติของการให้บริการทางสุขภาพจากอดีตที่อยู่ภายใต้การสงเคราะห์คนยากจนมาสู่สิทธิขั้นพื้นฐาน จึงกลายเป็นนโยบายที่มีความแตกต่างจากนโยบายสวัสดิการในอดีตที่เคยผูกติดอยู่กับวิธีคิดแบบสังคมสงเคราะห์ เช่น โครงการบัตรสุขภาพ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ ผู้หญิง เด็ก และคนชรา เป็นต้น

เมื่อนำระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนมาเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยพบว่า ระบบหลักประกันสุขภาพของไทยมีความใกล้เคียงกับระบบประกันสุขภาพของประเทศสวีเดน เนื่องจากจัดอยู่ในบริการทางสังคม (social services) นอกจากนี้ยังดำเนินการผ่านการเก็บภาษีและให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดทั้งในส่วนของการผลิตและการจัดสรรเงินเช่นกัน ดังนั้นระบบประกันสุขภาพของไทยและสวีเดนจึงจัดอยู่ภายใต้หลักสิทธิทางสังคมโดยรัฐคอยกำกับดูแลด้านค่าใช้จ่ายและมีหน้าที่ในการเพิ่มความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ

ในภาพรวมกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการขยาย (expansion) หลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรกลุ่มเป้าหมายต่างๆ และเมื่อถึงจุดๆ หนึ่งจึงใช้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จากนั้นในระยะที่สองกระบวนการปฏิรูปจะเป็นการปรับระบบการบริหารเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลหลังจากการขยายสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลเป็นหลัก (contraction)

(เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์, 2544, อ้างในสุนทร ตันมันทอง, 2553) ในกรณีของไทย โครงการ 30 บาท ฯ เป็นการปรับเปลี่ยนและขยายความครอบคลุมให้แก่ประชาชนที่ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปการเงินการคลังเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้จริง ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่รวมทั้งเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการในอนาคต

นอกจากนี้รูปแบบของการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยค่อนข้างคล้ายคลึงกับรูปแบบทั่วไปของประเทศอื่นๆ กล่าวคือ จะเริ่มต้นจากกลุ่มเป้าหมายแรกคือผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมแล้วจึงเปิดความครอบคลุมไปสู่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและค่อยๆ ขยายไปยังกลุ่มอื่นๆ หากนับเอาระบบหลักประกันสุขภาพของผู้จ้างงานในภาคเอกชนเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดหลักประกันสุขภาพอย่างเป็นทางการและเป็นระบบของไทยจะพบว่าไทยใช้เวลาไม่ถึง 30 ปีในการสร้างหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศซึ่งถือว่าใช้ระยะเวลาไม่มากนักเมื่อเทียบกับเยอรมันที่ใช้ความพยายามยาวนานกว่าร้อยปีกว่าจะมีหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรทั้งหมด หรือออสเตรเลียซึ่งใช้เวลากว่า 70 ปีที่ผ่านช่วงล้มเหลวมาหลายครั้งจึงได้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดังเช่นในปัจจุบัน (สุนทร ตันมันทอง, 2553)

ขณะที่ระบบสวัสดิการในประเทศสวีเดนก็มีลักษณะการถือกำเนิดที่คล้ายกัน คือ เริ่มจากการที่รัฐให้สวัสดิการแก่ข้าราชการในสังกัดก่อน จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่กลุ่มแรงงานในภาคการผลิตและอุตสาหกรรม จนกระทั่งขยายสวัสดิการไปสู่กลุ่มชาวนา ชนชั้นกลาง และประชาชนทุกคนในประเทศ (Bergh, 2011) โดยการปฏิรูประบบสวัสดิการเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆ นั้นใช้เวลาในการผลักดันหลายสิบปี ลักษณะของการขยายระบบสวัสดิการจึงเป็นส่วนหนึ่งของการพยายามปฏิรูปสังคมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการต่อสู้ของสหภาพแรงงาน การเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและผลจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 กระทั่งการเผชิญกับวิกฤตการณ์การว่างงานในทศวรรษ 1930 ครั้งรุนแรงจนกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐหันมาคำนึงถึงผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างจริงจังและสร้างการป้องกันโดยเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจออกไปอย่างเหมาะสม หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้กับแรงงาน และลดความไม่พอใจทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ต่อการลงทุน และเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลมากขึ้น ทั้งนี้ปัจจัยในด้านเศรษฐกิจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการถือกำเนิดของรัฐสวัสดิการจากการที่รัฐสามารถผลักดันให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ ทำให้ประชาชนมีรายได้

ในระดับที่เพียงพอในการจ่ายภาษี เงื่อนไขทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จของการพัฒนารัฐสวัสดิการ

อย่างไรก็ตามข้อแตกต่างของระบบประกันสุขภาพของไทยกับสวีเดนคือ ประเทศสวีเดนมีระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า มีการจัดสวัสดิการที่ครอบคลุมประชากรกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้มีอีสปริง แอนเดอร์เซนจัดประเทศสวีเดนอยู่ในระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย จึงมีคุณสมบัติที่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานให้พลเมืองทุกคน ทำให้รัฐสวัสดิการในสวีเดนมีศักยภาพในการลดทอนอำนาจของตลาดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รวมถึงลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้มากกว่าระบบสวัสดิการของไทยเนื่องจากภายใต้รัฐสวัสดิการประชาชนจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างรอบด้าน ในขณะที่ประเทศไทยมีเพียงระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพียงระบบเดียวที่จัดสรรให้ครอบคลุมประชาชนทุกคน จึงยังคงมีระบบสวัสดิการอีกเป็นจำนวนมากที่รัฐยังไม่สามารถจัดสรรให้เกิดความครอบคลุมประชาชนกลุ่มอื่นๆที่เหลือเหมือนระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานเอกชน เป็นกลุ่มที่มีสิทธิด้านสวัสดิการมากกว่าประชาชนที่เป็นกลุ่มแรงงาน

ในงานชิ้นสำคัญของอีสปริง แอนเดอร์เซน ชื่อ " The Three Worlds of Welfare Capitalism" ได้จำแนกระบบรัฐสวัสดิการเอาไว้ 3 ระบบ ประกอบไปด้วย ระบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) ระบบอนุรักษนิยม (Conservative corporatist Welfare State) และระบบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare State) ระบบรัฐสวัสดิการทั้งสามรูปแบบขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างประชากร สภาพภูมิศาสตร์ รวมถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน (Esping-Andersen, 1990) การแบ่งรูปแบบของระบบสวัสดิการนี้สามารถแสดงถึงระดับของการลดความเป็นสินค้าที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศที่มีระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฯลฯ มีรูปแบบของการให้สวัสดิการแบบสงเคราะห์เป็นรายบุคคล (Targeting scheme) และเน้นบทบาทของกลไกตลาด ดังนั้นจึงมีระดับความเป็นสินค้าของแรงงานที่สูงกว่าประเทศที่ใช้ระบบสังคมประชาธิปไตย เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อลดอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

สำหรับการใช้แนวคิดการแบ่งกลุ่มระบบสวัสดิการแบบต่างๆ เพื่อวิเคราะห์รูปแบบสวัสดิการในประเทศไทยอาจไม่สามารถจำแนกออกเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเหมือนประเทศอื่นๆได้ เนื่องจากพบว่าระบบสวัสดิการของไทยมีความทับซ้อนกันระหว่างรูปแบบต่างๆ แตกต่างกันไปตามแต่ละระบบสวัสดิการ รวมถึงกลุ่มผู้มีสิทธิในสวัสดิการแต่ละระบบ อย่างไรก็ตามการศึกษาทฤษฎีการแบ่งประเภทของรัฐสวัสดิการทำให้เข้าใจว่า แต่ละประเทศมีข้อจำกัดในการสร้างระบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านประชากร ข้อจำกัดด้านระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและวัฒนธรรม และอื่นๆ ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนพบว่าประเทศสวีเดนมีโครงสร้างประชากร ระบบภาษี อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบการเมือง พรรคการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างจากประเทศไทย ในที่นี้พบว่าประเทศสวีเดนมีประชากร 9.6 ล้านคน (Wikipedia, 2017) ซึ่งน้อยกว่าประเทศไทยเกือบ 7 เท่า เนื่องจากประเทศไทยมีประชากร 70 ล้านคน การมีประชากรน้อยทำให้การบริหารจัดการรัฐสวัสดิการมีความครอบคลุมในแง่การจัดสรรเงินช่วยเหลือรวมถึงบริการสาธารณะต่างๆและยังมีประสิทธิภาพมากกว่า ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้ง่ายขึ้น เช่น ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลเคยเก็บภาษีรายได้ของประชาชนประมาณร้อยละ 40-60 ตามอัตรารายได้ของแต่ละคน ขณะที่ประเทศไทยเก็บภาษีรายได้ร้อยละ 16-17 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตรากาสิโน้อย อีกทั้งยังเป็นภาษีที่เก็บจากแรงงานในระบบ (formal sector) ซึ่งมีจำนวนไม่มาก ทำให้ภาษีที่เก็บไม่เพียงพอในการนำมาจัดสรรเพื่อดูแลประชาชนทั้งประเทศได้ ดังนั้นเงื่อนไขของงบประมาณที่จำกัด โครงสร้างประชากรที่แตกต่างกัน รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมทางการเมือง ทำให้มีผลต่อการวิเคราะห์ลักษณะของระบบสวัสดิการในประเทศไทย ซึ่งพบว่าระบบสวัสดิการของประเทศไทยมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่สามารถถูกจัดให้เป็นประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) เหมือนประเทศสวีเดนได้ อย่างไรก็ตามเราสามารถนำวิธีการแบ่งกลุ่มของรัฐสวัสดิการมาวิเคราะห์ระบบสวัสดิการของไทยตามเงื่อนไขหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏออกมาได้ด้วยการย้อนกลับไปถึงวิธีการแบ่งกลุ่มระบบสวัสดิการของฮีสปริง แอนเดอร์เซน ทั้งนี้ในการแบ่งกลุ่มพบว่าฮีสปริง แอนเดอร์เซน กล่าวถึงรายละเอียดและการจำแนกประเภทของรัฐสวัสดิการเอาไว้ดังนี้

ฮีสปริง แอนเดอร์เซน กล่าวถึงรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) ในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon countries) ว่ามีลักษณะของการให้

สวัสดิการแบบกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือเน้นการให้ประชาชนดูแลตัวเองมากกว่าให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อจัดสรรทรัพยากร โดยลักษณะของระบบเสรีนิยมคือการเพิ่มความเข้มแข็งให้ตลาด แทนการทำให้แรงงานมีศักยภาพที่จะปลดปล่อยตนเองออกจากตลาด นายจ้างส่วนใหญ่จึงสนใจรูปแบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงและไม่ต้องรับผิดชอบดูแลคนงาน อีกทั้งรัฐบาลมีอำนาจและบทบาทจำกัดในตลาดแรงงานทำให้ตลาดมีอำนาจเหนือรัฐ การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจัดอยู่ในระดับที่ต่ำ (low de-commodification of labor)

ต่อมาอีสปริง แอนเดอร์เซน กล่าวถึงระบบรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม (Conservative-corporatist Welfare State) ว่าเป็นรูปแบบที่ครอบครัวมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการดูแลสมาชิกของสังคม บทบาทของตลาดตลอดจนบทบาทของรัฐมีไม่สูงมากนัก นโยบายสังคมในระบบอนุรักษนิยมตั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการให้คุณค่าภายในครอบครัวและค่านิยมเชิงศาสนา และตั้งอยู่บนโครงสร้างทางชนชั้น ดังนั้นคุณภาพชีวิตของแรงงานแต่ละคนขึ้นอยู่กับชนชั้นที่ตนถือกำเนิดขึ้นมา ระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบนี้อยู่ในระดับปานกลาง (middle de-commodification) อย่างไรก็ตามระดับการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจะสูงขึ้นในกลุ่มแรงงานที่มาจากชนชั้นนำในสังคม (elite) กล่าวคือในรูปแบบอนุรักษนิยมชนชั้นสูงจะมีศักยภาพในการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ามากกว่าชนชั้นแรงงาน สวัสดิการในรูปแบบนี้จึงไม่ได้ขึ้นกับสิทธิทางสังคมเพียงอย่างเดียวแต่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและผลประโยชน์ที่ได้รับจากสถานะทางสังคม กล่าวคือสวัสดิการขึ้นกับเงื่อนไขดั้งเดิมของสังคม (traditional welfare) โดยผู้ที่อยู่ในชนชั้นที่สูงกว่าจะได้สวัสดิการดีกว่าผู้ที่มาจากชนชั้นที่ต่ำกว่า เช่น ชนชั้นแรงงาน เป็นต้น

สุดท้ายอีสปริง แอนเดอร์เซน กล่าวถึงรูปแบบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare State) ว่าเป็นรูปแบบที่มีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน และจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมถ้วนหน้า (universal coverage) ดังนั้นจึงมีศักยภาพในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระดับที่สูง (high de-commodification of labor) รูปแบบนี้จัดสรรผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานให้พลเมืองทุกคน ภายใต้หลักสิทธิทางสังคม นอกจากนี้ยังมีระดับความเข้มข้นในการแทรกแซงจากรัฐสูง (strong state intervention) สามารถลดทอน

อำนาจของตลาดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยยังเกี่ยวข้องกับความสามารถในการเลื่อนชนชั้นของแรงงาน และยังช่วยปลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของตลาดทำให้แรงงานมีเสรีภาพในการทำงานและสามารถพัฒนาศักยภาพให้กับตัวเองมากกว่ารัฐสวัสดิการในระบบอื่นๆ (Espring-Andersen, 1990)

เมื่อนำระบบสวัสดิการในรูปแบบต่างๆมาวิเคราะห์ระบบสวัสดิการของไทยจะพบว่าในประเทศไทยมีการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าที่มีระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งส่งผลให้ผลกระทบที่แรงงานแต่ละกลุ่มได้รับแตกต่างกันตามไปด้วย โดยการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ แรงงานที่อยู่ในระบบ (formal sector) เช่น ราชการ ระบบรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนกับแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในระบบ (informal sector) เช่น แรงงานรับจ้าง ฟรีแลนซ์ แรงงานที่ทำธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น แรงงานที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกจะมีความมั่นคงมากกว่าแรงงานกลุ่มที่สอง เนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงยังได้รับสวัสดิการต่างๆจากรัฐและบริษัทเอกชน เช่น เงินช่วยเหลือยามว่างงาน เงินช่วยเหลือยามเจ็บป่วย อุบัติเหตุ เงินบำนาญ และอื่นๆ

แม้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 รัฐบาลจะประกาศใช้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อลดผลกระทบในด้านค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพให้กับแรงงาน ทำให้แรงงานมีหลักประกันมาชดเชยในยามเจ็บป่วย อย่างไรก็ตามในการผลิตซ้ำกำลังแรงงาน (reproduction labor power) จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ เพื่อฟื้นฟูศักยภาพในการทำงานของร่างกาย (capacity for creation) (Papadopoulos, 2005)ภายใต้ระบบทุนนิยมปัจจัยที่จำเป็นต่อการผลิตซ้ำกำลังแรงงาน ไม่ว่าจะเป็น น้ำ อาหาร ของใช้ที่จำเป็น เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย บริการทางการศึกษา บริการด้านการขนส่ง ฯลฯ ถูกทำให้กลายเป็นสิ่งที่นำมาซื้อขายในระบบตลาดเกือบทั้งหมด ทำให้แรงงานที่ไม่มีหลักประกันที่ครอบคลุมการดำรงชีวิตเผชิญกับความไม่มั่นคงและความลำบาก เนื่องจากระบบทุนนิยมจะบังคับให้แรงงานเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความเป็นสินค้าของแรงงานที่ไม่มีหลักประกันสังคมจึงทวีความเข้มข้นมากขึ้น แตกต่างจากแรงงานในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนที่มีหลักประกันทางสังคมคอยดูแลและชดเชยผลกระทบในด้านต่างๆ โดยเฉพาะสวัสดิการบำนาญที่ทำให้การทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้านี้จุดสิ้นสุดเมื่อแรงงานเข้าสู่วัยเกษียณ

ดังนั้นระบบสวัสดิการในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นระบบสวัสดิการที่คุ้มครองแรงงานบางกลุ่ม โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระบบ แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถสร้างระบบ

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นมาได้สำเร็จ แต่ก็ยังมีแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา หรือสิทธิในการประกันสังคมเหมือนแรงงานในกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แรงงานนอกระบบต้องดำรงชีวิตอยู่บนความไม่มั่นคง และมีโอกาสที่จะประสบกับความเสี่ยงต่างๆ ในชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าของแรงงานนอกระบบมีระดับความเข้มข้นมากกว่าการทำให้แรงงานในกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนกลายเป็นสินค้า ผลที่ตามมาคือการดำรงชีวิตของแรงงานที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการขายกำลังแรงงาน ซึ่งมักจะเผชิญกับปัญหาเมื่อเกิดกรณีไม่พึงประสงค์ต่างๆ เช่น กรณีเจ็บป่วย ว่างานและชราภาพ นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการไม่มีมาตรการเข้ามาช่วยชดเชยผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในที่สุดเมื่อแรงงานเข้าสู่วัยชราภาพก็จะประสบกับปัญหา เนื่องจากหากยังต้องขายแรงงานและทำงานหนักเช่นนี้ไปเรื่อยๆ โดยไม่มีรายได้ที่เพียงพอก็จะสร้างผลกระทบต่อแรงงานเนื่องจากประสิทธิภาพในการผลิตซ้ำกำลังแรงงานเพื่อนำมาออกมาขายย่อมลดลงจากอายุที่มากขึ้น เช่น แรงงานจะทำงานได้ช้าลง มีความสามารถในการมองเห็นลดลง การเคลื่อนไหวร่างกายไม่คล่องตัว ตลอดจนข้อจำกัดในการใช้แรงงานที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

จากตัวอย่างที่อธิบายข้างต้นจะเห็นว่าแม้ระบบหลักประกันสุขภาพจะชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสุขภาพของแรงงานได้แล้ว แต่ในความเป็นจริงผลกระทบจากระบบตลาดมีขอบเขตมากกว่าการป้องกันด้านสุขภาพ (health protection) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อคุ้มครองแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในภาวะต่างๆ ที่แรงงานไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ เช่น ภาวะว่างงาน ภาวะเจ็บป่วย และภาวะชราภาพ การไม่มีมาตรการทางสังคมออกมาปกป้องคุ้มครองแรงงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่ทำให้สิ่งต่างๆ กลายเป็นสินค้าจนหมดนั้นเป็นสภาวะที่บังคับให้แรงงานต้องขายกำลังแรงงานเพื่อดำรงชีวิตอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ระดับความเข้มข้นของความเป็นสินค้าของกำลังแรงงานที่ต้องนำออกมาขายมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นในการดำรงชีวิตของแรงงานมีความจำเป็นที่ต้องทำให้สวัสดิการด้านอื่นๆ มีขึ้นอย่างเพียงพอเพื่อให้แรงงานมีความมั่นคงในชีวิตและไม่ตกอยู่บนความเสี่ยงจากสภาวะที่เผชิญกับโรคภัยไข้เจ็บ สภาวะการทำงานที่ช้าลงจากอายุที่มากขึ้น รวมถึงสภาวะที่ว่างงานหรือโดยรวมเรียกว่าสภาวะที่แรงงานไม่สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจได้

จากการศึกษาปัญหาการแบ่งแยกการจัดสวัสดิการให้แรงงานแต่ละกลุ่มที่ไม่เหมือนกันนำมาสู่ประเด็นการแบ่งกลุ่มระบบสวัสดิการของไทยได้ดังนี้ การจัดกลุ่มระบบสวัสดิการของอิสปริง แอนเดอร์เซน พบว่าประเทศไทยมีระบบสวัสดิการในด้านต่างๆหลายระบบ เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคม ระบบบำนาญ ระบบประกันการว่างงาน รวมถึงเงินช่วยเหลือต่างๆ อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการของไทยจำนวนมากยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนทุกคนได้ กระทั่งในพ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มอื่นๆที่เหลือจำนวน 48 ล้านคน ทำให้บริการทางสุขภาพเป็นบริการเดียวที่รัฐสามารถจัดสรรให้ประชาชนทุกคน แม้ว่าจะมีการแยกออกเป็นระบบย่อย 3 ระบบ คือ ระบบประกันสุขภาพของข้าราชการ ระบบประกันสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ตาม

จากการศึกษาวิธีการแบ่งประเภทระบบสวัสดิการแบบต่างๆของอิสปริง แอนเดอร์เซนพบว่าประเทศไทยมีระบบสวัสดิการที่ทับซ้อนกันอยู่ระหว่างระบบเสรีนิยม และระบบอนุรักษนิยม เนื่องจากรัฐยังมีมุมมองในการจัดสวัสดิการแบบการสงเคราะห์ (amelioration) และเน้นไปยังการจัดสวัสดิการแบบกลุ่มเป้าหมาย (targeting scheme) คือผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนเป็นหลัก ขณะที่ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมคือการเพิ่มความเข้มแข็งให้ตลาด (strengthen the market) แทนการทำให้แรงงานมีศักยภาพที่จะปลดปล่อยตนเองออกจากตลาด ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่รัฐเน้นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับนายทุนและนักธุรกิจ ตามนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ นอกจากนี้บทบาทในการแทรกแซงของรัฐยังไม่สูงมากนักเนื่องจากเห็นว่าการแทรกแซงเป็นการขัดขวางประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยจะเห็นว่าในปัจจุบันมีความพยายามจะฟื้นคืนชีพให้ระบบตลาดด้วยการปรับลดสวัสดิการต่างๆลง (Espring-Andersen, 1990) รวมถึงกรณีการแก้ไขกฎหมายในระบบหลักประกันสุขภาพถึงประเด็นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล ซึ่งเป็นการทำลายหัวใจของระบบหลักประกันสุขภาพที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้ารับบริการ ระบบสวัสดิการของไทยจึงคล้ายกับระบบสวัสดิการในระบบเสรีนิยม

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยแบ่งการจัดสวัสดิการตามกลุ่มอาชีพและฐานะทางสังคม เช่น การแบ่งการจัดสวัสดิการที่ไม่เหมือนกันระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานที่อยู่นอกระบบ ทำให้ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการที่ทับซ้อนอีกระบบหนึ่งคือระบบอนุรักษนิยม ซึ่งอิสปริง แอนเดอร์เซนอธิบายสวัสดิการรูปแบบนี้เอาไว้ว่า เป็นการทำให้คุณภาพชีวิต

ของแรงงานแต่ละคนตั้งอยู่บนโครงสร้างทางชนชั้น กล่าวคือผู้ที่อยู่ในชนชั้นที่สูงกว่า เช่น กลุ่มชนชั้นนำและชนชั้นข้าราชการ จะได้สวัสดิการดีกว่าผู้มาจากชนชั้นที่ต่ำกว่า เช่น ชนชั้นแรงงาน ทำให้ระดับการลดผลกระทบจากการกลายเป็นสินค้าของแรงงานที่มาจากชนชั้นสูงมีมากกว่าชนชั้นแรงงาน รูปธรรมของการแบ่งสวัสดิการตามฐานะทางสังคมสามารถพิสูจน์ได้จากระบบหลักประกันสุขภาพที่แยกเป็น 3 ระบบ โดยแต่ละระบบมีสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน จากการวิเคราะห์ระบบหลักประกันสุขภาพของข้าราชการจะให้สิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมการรักษาโรคมามากกว่าและมีคุณภาพการให้บริการที่ดีกว่าระบบหลักประกันสุขภาพแบบอื่น ๆ รวมถึงมาตรการชดเชยผลกระทบทางสังคม ที่รัฐจัดสรรให้ข้าราชการมีสวัสดิการที่ครอบคลุมกว่าแรงงานก็เป็นหลักฐานที่ชี้ว่าประเทศไทยมีภาพของการจัดสวัสดิการตามรูปแบบที่เรียกว่าระบบอนุรักษนิยมร่วมด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนได้แล้วแต่ประเทศไทยยังไม่สามารถสร้างระบบสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยได้เนื่องจากระบบสังคมประชาธิปไตยที่มีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม ดังนั้นกรณีรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนจึงมีคุณสมบัติที่ถูกจัดอยู่ภายใต้ระบบสังคมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยแม้จะมีระบบหลักประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆแต่พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพยังมีความเหลื่อมล้ำกันระหว่าง 3 ระบบย่อยตามที่ได้กล่าวไป ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบสังคมประชาธิปไตยนั่นคือการส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม การลดความเป็นสินค้าของบริการขั้นพื้นฐานและการลดผลกระทบจากการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้า

ภายใต้ระบบสวัสดิการของไทยจะพบว่ากลุ่มคนที่จัดอยู่ในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนจะมีสวัสดิการในด้านอื่นๆคอยรองรับ นอกเหนือจากสวัสดิการด้านความเจ็บป่วย ซึ่งเป็นการปกป้องอย่างรอบด้าน หลักประกันทางสังคมที่คนกลุ่มนี้ได้รับจึงเพียงพอและสามารถลดผลกระทบจากการที่กำลังแรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้ามากกว่ากลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแรงงานไทยส่วนใหญ่ที่ไม่ได้อยู่ในระบบมีเฉพาะหลักประกันทางสุขภาพเท่านั้นที่คุ้มครองในภาวะเจ็บป่วย แต่ไม่มีหลักประกันในด้านอื่นๆ แรงงานจึงไม่มีโอกาสที่จะเป็นอิสระจากตลาดหรือเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของตัวเองได้ แรงงานในกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับการปกป้องจากการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าเหมือนแรงงานในกลุ่มแรก การซื้อหลักประกันทางสุขภาพโดยสำนักงาน

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงทำให้บริการทางการแพทย์และยารักษาโรคไม่กลายเป็นสินค้า แต่กำลังแรงงานและปัจจัยอื่นๆที่จำเป็นต่อการผลิตซ้ำกำลังแรงงานเพื่อฟื้นฟูศักยภาพการทำงานของร่างกายยังคงส่งผลกระทบต่อแรงงานเช่นเดิม ดังนั้นจึงสามารถนำมาสู่ข้อสรุปได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ครอบคลุมคนไทยทุกคนแต่ผลกระทบของระบบทุนนิยมที่มีต่อแรงงานในมิติที่ทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้ายังคงเหมือนเดิมและไม่ได้หายไป ทำให้รัฐต้องขยับขยายมาตรการในด้านอื่นๆเพื่อเพิ่มความคุ้มครองแรงงานให้รอบด้านมากขึ้นเหมือนกับที่ข้าราชการของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชน ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์จากรัฐและนายจ้าง

4.8 บทสรุป

การศึกษาพัฒนาการการต่อสู้เพื่อผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยจากการร่วมมือกันของนักศึกษาแพทย์ในบริบทของยุค 14 ตุลาที่สามารถเข้าไปมีอำนาจในกระทรวงสาธารณสุข และดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองจนนำมาสู่การเสนอให้มีการผลักดันระบบประกันสุขภาพที่แยกส่วนจากกันให้กลายเป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2545 นั้นสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่เติบโตขึ้นมานับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2540 ตลอดจนการต่อสู้และความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายของแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุข เช่น ฝ่ายข้าราชการประจำ กลุ่มสาธารณสุขจังหวัด กลุ่มข้าราชการที่ผันแปรตามชั่วคราวทางการเมือง ข้าราชการชั้นผู้น้อยในพื้นที่ชนบทและกลุ่มแพทย์ในชมรมแพทย์ชนบท (จักรี ไชยพินิจ, 2553) ที่มีบทบาทสำคัญในการร่วมกันผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่การก่อตั้งชมรมแพทย์ชนบทใน พ.ศ. 2520 ได้มีการต่อสู้และเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างระบบสาธารณสุขของไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้กลุ่มแพทย์ชนบทเป็นกลุ่มที่มีความเป็นอิสระและรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เนื่องจากกลุ่มแพทย์ชนบทเป็นพลังสังคมที่เคลื่อนไหวมาอย่างยาวนานในการผลักดันให้ประชาชนเข้าถึงยาและการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสาธารณสุข (Cameron, 2006, อังโนจักรี ไชยพินิจ, 2553) ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มแพทย์ชนบทได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องและมีความเข้มแข็งจนนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมและเป็นพลังต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ชนชั้นข้าราชการ

และชนชั้นปกครองบางกลุ่ม ดังที่จะเห็นได้จากการนำการเปลี่ยนแปลงโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475 และการบันทึกแผนพัฒนาประเทศไว้ในสมุดปกเหลืองของคณะราษฎร ความพยายามของอาจารย์ป่วย อิงภากรณ์ที่อยากเห็นคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วยการมีสวัสดิการในด้านต่างๆที่จำเป็น โดยเริ่มเขียนหนังสือชื่อ "จากกรรมมารดาถึงเชิงตะกอน" เมื่อเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา รวมถึงการต่อสู้ของกลุ่มแพทย์ที่ได้รับทุนและไปประจำอยู่ตามพื้นที่ห่างไกลในยุค 14 ตุลา 2516 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยรวมกันผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้เกิดขึ้นได้สำเร็จในประเทศไทย

การนำการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยโดยชนชั้นกลางและชนชั้นนำสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของชนชั้นแรงงานในประเทศไทย บริบทในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมาที่มีการสลับไปมาระหว่างการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและการมีรัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจซึ่งเป็นการต่อสู้กันของชนชั้นนำและชนชั้นนายทุนไทยมาโดยตลอด แต่ประเทศไทยยังไม่เคยมีรัฐบาลที่มาจากชนชั้นแรงงานแม้แต่ครั้งเดียวนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ขณะที่บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มเดียวที่พอจะมีอำนาจต่อรองกับรัฐนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถผลักดันให้เกิดการขึ้นค่าแรงและการเรียกร้องสวัสดิการให้กับพนักงานในด้านต่างๆได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามบทบาทของสหภาพแรงงานกลับแน่นิ่งและไม่พบการเคลื่อนไหวที่เป็นขบวนการแรงงานมายาวนานนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลา นภาพร อติวานิชยพงศ์ชี้ว่าภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีการเคลื่อนไหวขององค์กรแรงงานเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมทั้งในระดับโรงงานและการเข้าร่วมกับนักศึกษาและชาวนาเพื่อต่อสู้ให้เกิดสังคมที่เป็นธรรมทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2515-2516 มีการเคลื่อนไหวของคนงานจำนวนมากที่นัดหยุดงานประท้วงนายจ้างเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีขึ้น (นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2014)

งานวิจัยของนภาพรชี้ว่าในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 ขบวนการสหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งเนื่องจากยุคนั้นการเคลื่อนไหวของขบวนการสหภาพแรงงานเป็นการเคลื่อนไหวแนวสังคม (social movement unionism) คือมีการรวมกลุ่มกับขบวนการอื่นๆ โดยในยุคนี้สหภาพแรงงานมีบทบาทหลักสามประการคือ ปกป้องผลประโยชน์ร่วมของชนชั้นแรงงาน มีการเคลื่อนไหวทางชนชั้นและมีการเข้าร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวซึ่งมีจุดมุ่งหมายทางสังคม อย่างไรก็ตามในช่วงหลังปี 2519 เป็นต้นมาสหภาพแรงงานแปรเปลี่ยนไปสู่ความเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เน้นหนักที่การปกป้องผลประโยชน์ของคนงาน แต่

ห่างเหินจากการเข้าร่วมขบวนการทางสังคมอื่นๆ และมีลักษณะใหม่ที่แตกต่างกันจากสหภาพแรงงานในยุค 14 ตุลา เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานหลังปี 2533 จนถึงปี 2545 จะเห็นว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) บทบาทในการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานลดลงไปจากยุค 14 ตุลาอย่างชัดเจน สหภาพแรงงานรวมตัวกันเพียงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้น และไม่มีการสร้างปฏิสัมพันธ์และการเคลื่อนไหวร่วมกับขบวนการทางสังคมอื่นๆ เหมือนในอดีต (Napaporn, 2001)

สาเหตุที่ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานยุคหลังไม่มีความเข้มแข็งมากพอเนื่องจากไม่มีองค์กรที่เข้ามาช่วยส่งเสริมการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเหมือนบริบทในยุค 14 ตุลา 2516 ทำให้บทบาทของสหภาพแรงงานอ่อนแอ และไม่สามารถผลักดันนโยบายเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นได้ (Napaporn, 2001) ความอ่อนแอของสหภาพแรงงานทำให้การคุ้มครองตัวเองของสังคมในประเทศไทยมาจากส่วนบน นำโดยชนชั้นกลางและชนชั้นปกครองบางกลุ่ม ทำให้การผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าถูกเลือกขึ้นมาจากบางกลุ่มอาชีพที่เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงต่างๆ อันจะเห็นได้จากการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกลุ่มแพทย์ชนบท และภาคประชาสังคมในช่วงหลังรัฐธรรมนูญ 2540

พลังปกป้องสังคมของไทยจึงแตกต่างจากพลังปกป้องสังคมของสวีเดน เนื่องจากพลังปกป้องสังคมของสวีเดนเริ่มต้นมาจากชนชั้นชาวนาที่มีความเข้มแข็งมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ส่งผลให้ชาวนาเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในด้านต่างๆ รวมถึงมีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองที่สูง โดยจะเห็นได้ว่าชาวนาสามารถเข้าไปมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองของชาวนาขึ้นมาในปลายศตวรรษที่ 19 โดยต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดในปัจจุบัน การจัดตั้งพรรคการเมืองทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชาวนาสะดวกมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น หลังจากพรรคสังคมประชาธิปไตยขึ้นมามีอำนาจใน ค.ศ. 1932 ก็ได้ผลักดันนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาวนา โดยเฉพาะนโยบาย Cow Trade เพื่อส่งเสริมราคาผลผลิตภาคเกษตร รวมถึงผลักดันนโยบายสวัสดิการในด้านต่างๆ อย่างครอบคลุมและทั่วถึงประชาชนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากนี้สหภาพแรงงานในสวีเดนยังมีบทบาทในการต่อรองทาง

การเมืองในช่วงศตวรรษที่ 20 ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานทำให้สมาพันธ์นายจ้างยอมเจรจาต่อรองเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้นชนชั้นขบวนการและชนชั้นแรงงานจึงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางการเมือง และกลายเป็นพลังเคลื่อนไหวต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหรือระบบทุนนิยมในสวีเดนนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในกรณีของไทยการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเกิดจากการต่อสู้ของกลุ่มแพทย์ที่ได้รับทุนและไปประจำอยู่ตามพื้นที่ห่างไกลในยุค 14 ตุลา 2516 หรือกลุ่มแพทย์ชนบท และกลุ่มแพทย์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น นพ.ประเวศ วะสี นพ.สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ นพ.มงคล ณ สงขลา ฯลฯ พลังปกป้องสังคมของไทยจึงไม่ได้มาจากชนชั้นล่างหรือสหภาพแรงงานเหมือนพลังปกป้องสังคมสวีเดน แต่ส่วนมากเป็นชนชั้นกลางที่เติบโตมาจากการต่อสู้ของนิสิตนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลา ดังนั้นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงถูกเลือกขึ้นมาจากกลุ่มแพทย์ที่เข้าไปเป็นข้าราชการชั้นสูงในกระทรวงสาธารณสุขและแพทย์ที่มีตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าถูกผลักดันจากกลุ่มวิชาชีพแพทย์ที่เป็นชนชั้นกลางที่สามารถผลักดันนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นล่างนับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 มาจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 5

บทสรุป

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งวิเคราะห์กระบวนการกลายเป็นสินค้าของแรงงานและกระบวนการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพื่อศึกษาวิธีและแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนของแรงงานภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกการทำงานของตัวแบบแต่ละด้าน วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ใช้ทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมนิยมและกฎหมายเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของคาร์ล โปลานยี และทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของอีสปริง แอนเดอร์เซน โดยแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายระบบรัฐสวัสดิการของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ ที่สามารถสร้างส่วนเกินในกระบวนการอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอจนสามารถนำมาจัดสรรสวัสดิการให้กับพลเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน

ประเทศสวีเดนเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีแนวคิดหลักในการดูแลประชาชนในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานและสวัสดิการสังคมตลอดชีวิต ดังนั้นจึงมีความสำคัญในการศึกษาที่มาของแนวคิดดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์ว่าระบบสวัสดิการมีกลไกการทำงานอะไรบ้างที่สามารถช่วยให้แรงงานไม่ต้องพึ่งพาดาลาดในการดำรงชีวิตเพียงอย่างเดียว รวมถึงตัวอย่างในการสร้างสถาบันทางสังคม และเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานอันจะช่วยให้เข้าใจถึงแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในปัจจุบันได้มากขึ้น สำหรับประเทศไทยการสร้างนโยบายสวัสดิการยังต้องอาศัยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากเพื่อนำมาบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในด้านต่างๆ ในอนาคต การศึกษาระบบสวัสดิการในประเทศสวีเดนจะช่วยให้ประเทศไทยเข้าใจแนวคิดและเป้าหมายที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปและพัฒนา ระบบสวัสดิการมากขึ้น

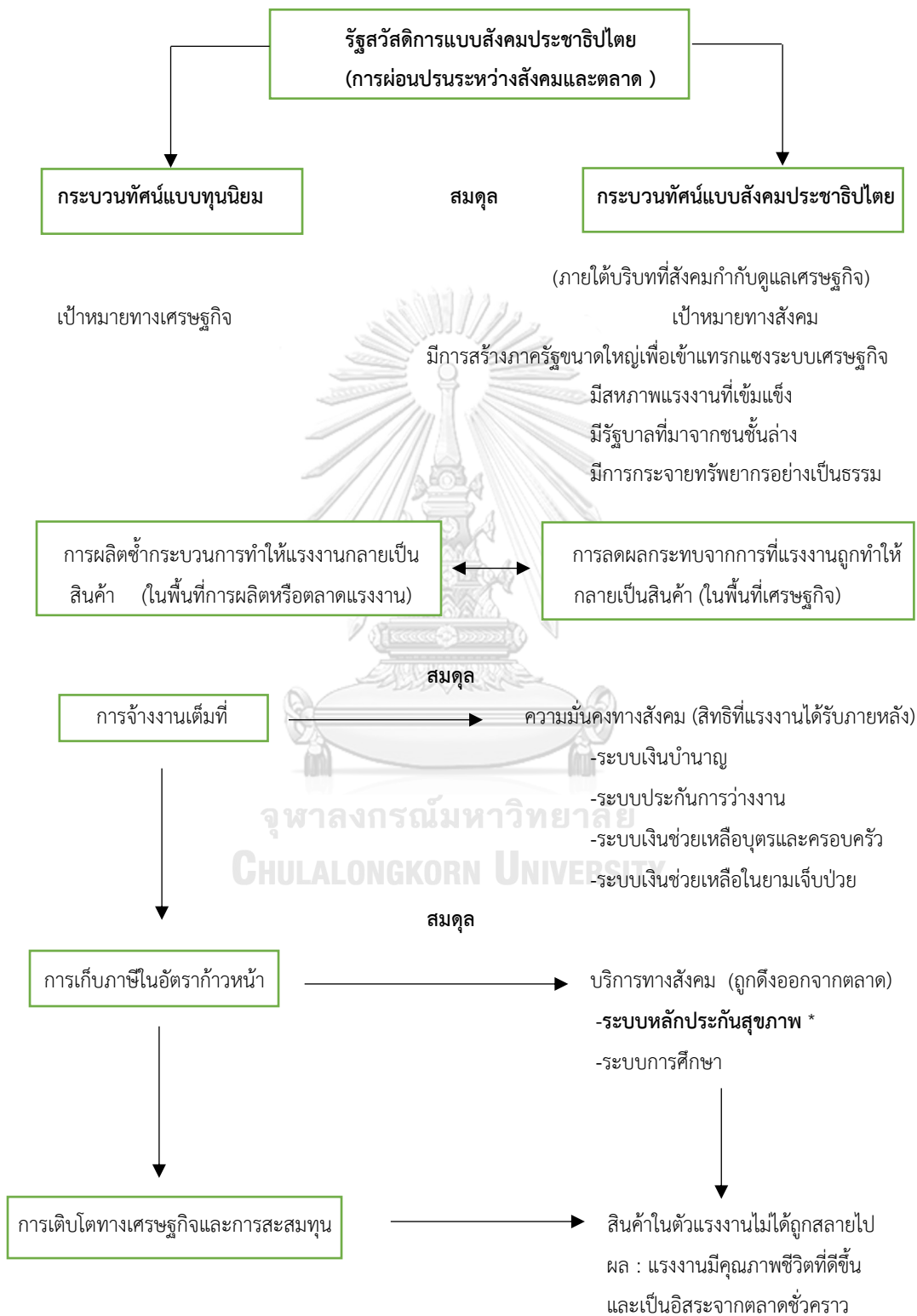
5.1 ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าความพยายามให้เกิดการแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคมในระบบทุนนิยมของรัฐและลัทธิเสรีนิยมทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า กระบวนการ

กลายเป็นสินค้าของแรงงานเกิดจากการเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้างในการดำรงชีวิตซึ่งกระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมและดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การก่อตัวของระบบทุนนิยมจึงบังคับให้แรงงานต้องนำกำลังแรงงานออกมาขายเพื่อดำรงชีวิตหรือเพื่อสร้างความสามารถในการผลิตซ้ำกำลังแรงงาน กระบวนการนี้ทำให้แรงงานไม่มีเสรีภาพ ถูกลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์และสร้างความแปลกแยกให้กับแรงงาน โดยจะเห็นว่ารัฐและลัทธิเสรีนิยมเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดกระบวนการดังกล่าว อย่างไรก็ตามในการชดเชยผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผู้วิจัยได้นำระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยมาเป็นตัวแบบในการศึกษา

ผลการศึกษาค้นคว้าผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของประเทศสวีเดนในช่วง ค.ศ. 1950-1980 พบว่าประเทศสวีเดนใช้ระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยโดยมีลักษณะที่สำคัญคือรัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการจัดสรรสวัสดิการและดูแลพลเมืองในด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านครอบครัว ด้านหลักประกันทางสังคม ด้านบำนาญในยามชราภาพและอื่นๆ โดยเป็นการจัดสรรบริการขั้นพื้นฐานตลอดวัฏจักรชีวิต ดังนั้นช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงถูกเรียกว่ายุคทองของรัฐสวัสดิการ (The Golden Age of The Swedish welfare state) ซึ่งหมายถึงยุคที่รัฐบาลสวีเดนทำให้การจ้างงานเต็มที่ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขับเคลื่อนรัฐสวัสดิการดำเนินไปอย่างราบรื่นติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 30 ปี (ค.ศ. 1950-1980) (Czech, 2015) ก่อนหน้านั้นนโยบายเศรษฐกิจสังคมของประเทศสวีเดนได้รับอิทธิพลมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์สืบเนื่องมาจากบริบทสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้นมีการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและเพื่อแก้ปัญหาการว่างงานทั้งนี้ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนพัฒนามาจากนโยบายบ้านมวลชน (People's home) ใน ค.ศ. 1933 และรูปแบบตลาดแรงงานที่ก่อตั้งผ่านการเซ็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้าง (Saltsjöbaden accord) ค.ศ. 1938 ด้วยระบบไตรภาคีที่รัฐทุนและแรงงานหันมาร่วมมือกันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ของรัฐสวัสดิการคือ การสร้างนโยบายสังคมแบบครอบคลุมถ้วนหน้า การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า การสร้างตลาดแรงงานที่สามารถขับเคลื่อนไปพร้อมกับนโยบายทางสังคมและการจำกัดความยากจนให้หมดไปจากสวีเดน

แผนภาพที่ 5.1 แผนภาพแสดงกลไกการทำงานของระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย



จากการศึกษากลไกการทำงานของระบบรัฐสวัสดิการพบว่า รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยประกอบไปด้วยสองด้าน ด้านแรกคือด้านของการทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่การผลิต (re-commodification of labor power in production sphere) ด้านที่สองคือด้านของการลดผลกระทบจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่เศรษฐกิจ (de-commodification of labor power in economic sphere) โดยจะพบว่านโยบายการจ้างงานเต็มที่ที่รัฐพยายามส่งเสริมในระบบรัฐสวัสดิการทำให้การผลิตซ้ำกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าเกิดขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เนื่องจากเป้าหมายของระบบทุนนิยมคือการสะสมทุน การจ้างงานเต็มที่ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ระบบทุนนิยมเดินหน้าต่อไปได้ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเพื่อสะสมทุนภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมเดิมนั้นมีเงื่อนไขว่ารัฐจะต้องชดเชยผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่เศรษฐกิจเช่นเดียวกัน โดยการชดเชยผลกระทบภายใต้ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศสวีเดนแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลักคือ ระบบบริการทางสังคม (social services) และระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) ส่วนแรกที่เรียกว่าระบบบริการทางสังคมได้แก่ บริการสุขภาพ บริการทางการศึกษา รวมถึงบริการด้านการขนส่งมวลชนและอื่นๆ บริการทางสังคมเหล่านี้ดำเนินการผ่านการเก็บภาษี (fully tax-funded) โดยมีรัฐเป็นผู้ผูกขาดทั้งในด้านการผลิต (production) และการจัดสรรเงิน (financing) บริการทางสังคมของสวีเดนอยู่ภายใต้หลักสิทธิทางสังคม (social rights) เนื่องจากเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ส่วนที่สองเรียกว่าระบบความมั่นคงทางสังคม เช่น เงินบำนาญ เงินประกันการว่างงาน เงินประกันในยามเจ็บป่วย เงินช่วยเหลือเด็กและครอบครัว เงินที่จ่ายให้กับพ่อและแม่เมื่อจำเป็นต้องหยุดงาน เป็นต้น โดยระบบนี้รัฐจัดสรรสวัสดิการให้ประชาชนในรูปแบบตัวเงิน (cash benefit) เงินส่วนนี้ไม่ได้มาจากภาษีทั้งหมดแต่มาจากฐานค่าจ้างของแรงงาน (wage labor based) กล่าวคือระบบหลักประกันความมั่นคงบังคับให้มีการจ่ายเงินสมทบคล้ายกับกองทุนประกันสังคมของไทยทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมไม่ได้ครอบคลุมประชาชนทุกคน (not universal)

จากการศึกษาเราจะเห็นได้ว่าการที่ระบบทุนนิยมทำให้กำลังแรงงานกลายเป็นสินค้าในพื้นที่การผลิตส่งผลให้ระบบรัฐสวัสดิการไม่สามารถทำให้ "สินค้า" ในตัวแรงงานสลายไปเนื่องจากภายใต้ระบบทุนนิยมแรงงานยังต้องกลับไปในตลาดแรงงานและยังต้องดำรงชีวิต

ภายใต้หลักการของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดด้วยการนำกำลังแรงงานออกมาขาย รัฐสวัสดิการ เป็นเพียงทางเลือกทางหนึ่งที่จะบรรเทาปัญหาการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า ทว่าไม่ได้เป็น ตัวทำลายกระบวนการดังกล่าวเนื่องจากรัฐสวัสดิการดำเนินอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม ในกรณีนี้ รัฐเพียงแค่สร้างมาตรการขึ้นมาชดเชยความเสียหายที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อ ลดทอนความไม่พอใจของสังคม รัฐสวัสดิการจึงเป็นการทำให้เป้าหมายทางเศรษฐกิจและ เป้าหมายทางสังคมสามารถดำเนินไปพร้อมกัน เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างชนชั้น (class collaboration) และเพื่อรักษาความอยู่รอดของระบบทุนนิยมโดยการลดความไม่พอใจทาง สังคมและสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้กับนายทุนกับแรงงาน

สำหรับบริบทของรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วง ค.ศ. 1950-1980 มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของโป ลานยี เนื่องจากมีการให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (interventionism) เพื่อลดผลกระทบ ทางสังคมจากการศึกษาประสบการณ์ของระบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนพบว่า นโยบาย ทางสังคมต่างๆ เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถลดความยากจนของ ประชาชน และเพิ่มความมั่นคงในด้านหลักประกันทางสุขภาพที่มีส่วนช่วยให้แรงงานไม่ต้อง สูญเสียรายได้ในยามเจ็บป่วย ขณะเดียวกันแรงงานก็ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐและนายจ้าง กรณีนี้จะเห็นว่ากระบวนการที่การรักษาสุขภาพถูกดึงออกจากตลาดสามารถช่วยให้แรงงาน จำนวนมากเข้าถึงสิทธิด้านการรักษาพยาบาล และช่วยให้แรงงานบางส่วนสามารถดำรงชีวิต ภายนอกตลาดได้มากขึ้นแม้จะเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวก็ตาม การเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อ จำกัดอำนาจของตลาดสามารถทำให้เกิดมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ช่วยให้แรงงานมีความ มั่นคงในชีวิตมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า อีกด้วย

ในกรณีของไทยการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2545 จนนำมาสู่การก่อตั้งสำนักงาน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบสาธารณสุข ไทย เนื่องจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถทำให้ประชาชนกว่า 48 ล้านคน สามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ระบบหลักประกันสุขภาพจึงมีคุณูปการ ต่อประเทศไทยโดยเฉพาะคนจนและผู้มีรายได้น้อยที่สามารถได้รับโอกาสในการรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วย นอกจากนี้ระบบนี้ยังเป็นนโยบายที่เปลี่ยนวิธีคิดในการจัดสรรบริการสุขภาพจาก

การสงเคราะห์มาสู่สิทธิขั้นพื้นฐานได้สำเร็จเป็นครั้งแรก สำหรับกลไกการทำงานของระบบหลักประกันสุขภาพคือรัฐบาลมอบหมายให้ สปสช. เป็นผู้ซื้อบริการสุขภาพให้กับประชาชน จึงทำให้บริการทางสุขภาพถูกดึงออกจากระบบตลาดและกลายเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึง ซึ่งคล้ายกับแนวคิดรัฐสวัสดิการที่รัฐดึงบริการสาธารณสุขออกมาจากอำนาจซื้อของประชาชนและเข้าแทรกแซงเพื่อเข้ามาเป็นผู้จัดสรรบริการเหล่านั้นแทนกลไกตลาด ซึ่งทำให้ประชาชนที่ไม่สามารถแข่งขันในระบบทุนนิยมสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายนอกระบบตลาดได้ชั่วคราวจากการมีสวัสดิการในด้านต่างๆคอยคุ้มครอง

ในกรณีนี้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงช่วยลดความเป็นสินค้าของบริการทางสุขภาพ (de-commodify of health care service) หรือการทำให้บริการทางสุขภาพไม่กลายเป็นสินค้าซึ่งมีส่วนในการลดผลกระทบแก่แรงงาน กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพช่วยให้ปัจจัยเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพที่เป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำกำลังแรงงานเป็นสิ่งที่สามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคในการรับบริการจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนมากที่มีรายได้น้อยเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้เหมือนกับข้าราชการของรัฐ ชนชั้นกลาง รวมถึงพนักงานเอกชนมากขึ้น

แม้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะช่วยปกป้องไม่ให้ความเจ็บป่วยของแรงงานเป็นสิ่งที่นำมาซื้อขายกันในระบบตลาด ตลอดจนมีลักษณะของการดำเนินการของนโยบายที่ถูกกำกับควบคุมโดยรัฐทั้งทางด้านการให้บริการและด้านงบประมาณผ่านการเก็บภาษีคล้ายระบบรัฐสวัสดิการ และมีการกระจายบริการต่างๆ ไปที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเป็นนโยบายแรกๆ ที่ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากทำให้ทรัพยากรทางสาธารณสุขกระจายออกไปสู่ประชาชน อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้สร้างความเสียหายมากกว่าการป้องกันทางสุขภาพ ในการผลิตซ้ำกำลังแรงงานพบว่าแรงงานยังคงพึ่งพาการทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้างตามเดิม ดังนั้นระบบหลักประกันสุขภาพจึงยังไม่เพียงพอที่จะลดผลกระทบในด้านอื่นๆของระบบทุนนิยมได้ ในขณะที่ประเทศสวีเดนกลับมีรูปแบบบริการทางสังคมและโครงสร้างของรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งในการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้านและทั่วถึง โดยรัฐเข้ามาจัดสรรบริการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆให้กับประชาชนตลอดวัฏจักรชีวิต ตั้งแต่การมอบเงินช่วยเหลือในการเลี้ยงดูบุตร เงินช่วยเหลือยามเจ็บป่วย เงินช่วยเหลือด้านการศึกษา เงินช่วยเหลือยามว่างงาน และเงินบำนาญ ตลอดจนบริการสาธารณสุขที่จำเป็นโดยเฉพาะด้านการศึกษาและการประกัน

สุขภาพ การมีสวัสดิการที่รอบด้านและครอบคลุมทั่วถึงเหล่านี้ทำให้การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของสวีเดนเกิดขึ้นได้มากกว่าการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในระบบหลักประกันสุขภาพของไทย

ด้วยเหตุนี้การศึกษาการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนจึงให้ภาพกว้างในการวิเคราะห์การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในประเทศไทย ที่นำมาสู่ข้อสรุปได้ว่า ระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยยังไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้ เนื่องจากผลกระทบของตลาดได้สร้างความเสียหายมากกว่าเรื่องของสุขภาพ เช่น ความเสียหายด้านความขาดแคลนปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ความเสียหายจากการไม่ได้รับการศึกษา ความเสียหายจากการไม่มีหลักประกันทางสังคม ความเสียหายที่เกิดจากการว่างงานและอื่นๆ กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพยังไม่เพียงพอที่จะทำให้แรงงานสามารถผลิตซ้ำกำลังแรงงานอย่างมีคุณภาพและครอบคลุมวัฏจักรชีวิตได้เหมือนระบบรัฐสวัสดิการ การจัดสวัสดิการในประเทศไทยจึงเป็นเพียงสวัสดิการที่ช่วยให้แรงงานผลิตซ้ำกำลังแรงงานในแต่ละวัน (daily reproduction) แต่ยังไม่สามารถผลิตซ้ำกำลังแรงงานจากรุ่นหนึ่งไปอีกรุ่นหนึ่งได้ (generational reproduction) ดังนั้นระบบหลักประกันสุขภาพจึงมีข้อจำกัดในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐสวัสดิการของสวีเดน

จากผลการศึกษาวิจัยรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยสามารถนำมาสู่บทสรุปสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) รัฐมีบทบาทหลักคือการปกป้องกระบวนการสะสมทุนให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้ด้วยการลดทอนความไม่พอใจจากสังคมผ่านการบังคับใช้นโยบายทางสังคมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมถึงเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองให้กับตนเองมากขึ้น
- 2) ระบบรัฐสวัสดิการไม่สามารถทำให้สินค้าในตัวแรงงานสลายไปได้เนื่องจากภายใต้ระบบทุนนิยมรัฐมีหน้าที่ในการผลิตซ้ำกระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ถึงแม้จะมีมาตรการชดเชยความเสียหายผ่านการจัดบริการทางสังคมและสวัสดิการในพื้นที่เศรษฐกิจก็ตาม
- 3) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยยังไม่เพียงพอในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเนื่องจากตลาดได้ส่งผลกระทบในพื้นที่

อื่นๆนอกเหนือจากพื้นที่ทางสุขภาพ เช่น พื้นที่ทางการศึกษา พื้นที่ทางสังคม พื้นที่ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

5.2 การอภิปรายผลการศึกษา

ในการอภิปรายผลการศึกษาผู้วิจัยจะอธิบายและวิเคราะห์ถึงภาพรวมเกี่ยวกับการนำทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมนิยมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี และทฤษฎีการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของอิสปริง แอนเดอร์เซนมาวิเคราะห์ระบบรัฐสวัสดิการและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบบรัฐสวัสดิการและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นรูปแบบเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งที่สามารถจัดสรรทรัพยากรออกไปสู่สังคมอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ผ่านการต่อสู้ของสังคมเพื่อสร้างพลังต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (double movement) เพื่อที่จะเสนอแนวทางในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติที่เป็นไปได้ในการต่อสู้กับผลกระทบที่เกิดจากระบบทุนนิยมอันจะเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน การศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสวีเดนจะช่วยให้เข้าใจถึงความสิ้นเปลืองของบริบทและนำมาสู่การทำความเข้าใจบริบทสังคมของไทยว่าสังคมไทยอยู่ภายใต้บริบทแบบไหนและบริบทใดที่จะช่วยทำให้สังคมไทยสามารถออกแบบนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าได้มากขึ้นและเพราะอะไร

ประเทศสวีเดนเป็นรัฐที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยมที่มีลักษณะพิเศษและเฉพาะ (specific form of socialism) ที่ตั้งอยู่บนหลักธรรมชาติของความร่วมมือทางชนชั้น (ontology of class collaboration) ทำให้รัฐมีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรตามแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตย ประเทศสวีเดนเคยมีแนวทางในการกำกับและควบคุมระบบทุนนิยมเพื่อให้เกิดระบบสังคมนิยมแบบ consummation of socialist ideals ซึ่งเป็นระบบสังคมนิยมที่แตกต่างจากมาร์กซ์ กล่าวคือมาร์กซ์มีเป้าหมายหลักคือการโค่นล้มรูปแบบการผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางสังคมแบบกดขี่ขูดรีดในระบบทุนนิยมเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบสังคมนิยม อย่างไรก็ตามโปลานยีกลับเห็นว่าวิวัฒนาการของสังคมที่พัฒนาเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ ระบบการผลิต และธรรมชาติ เนื่องจากการปล่อยให้ตลาดดำเนินไปโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐจะทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นปัญหาเหล่านี้จะนำพาให้ชนชั้นต่างๆในสังคมลุกขึ้นต่อต้านการทำลายสังคมนิยมจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดตามกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาค (double movement) สิ่งที่โปลานยีพัฒนาต่อ

ยอดมาจากแนวคิดของมาร์กซ์คือ มุ่งมาที่การวิเคราะห์พลังปกป้องสังคม (social protectionism) ที่เป็นพลังที่ลุกขึ้นมาเคลื่อนไหวต่อต้านระบบตลาดเสรี (free market) เพื่อเปลี่ยนการศึกษาจากความขัดแย้งทางชนชั้นมาสู่ความร่วมมือทางชนชั้นภายใต้ระบบทุนนิยม อันเป็นแนวทางในการสร้างเงื่อนไขที่จำเป็น (precondition) เพื่อนำไปสู่ระบบสังคมนิยมแนวใหม่ที่เป็นการนำจุดร่วมระหว่างตลาดกับสังคมนิยมมาผสมผสานเข้าด้วยกัน สังคมนิยมของโปลานียังจึงเป็นสังคมนิยมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ฉีกออกมาจากวิถีวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของมาร์กซ์ โดยเปลี่ยนจากการโค่นล้มระบบทุนนิยมมาสู่การสร้างระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่กระจายทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า หรือกล่าวในอีกด้านหนึ่งคือเพื่อให้รัฐและสังคมกลับขึ้นมาเป็นฝ่ายกำกับดูแลเศรษฐกิจมากขึ้น

รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนมีวิวัฒนาการและลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรแบบการกระจายถ่ายโอน (redistributive) ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน รูปแบบ “เศรษฐกิจในกำกับของสังคม” ในยุคก่อนทุนนิยมที่โปลานียเสนอเอาไว้ ภายใต้หลักสิทธิพลเมืองและการจัดสวัสดิการสามารถลดทอนความเป็น “สินค้าอุปโภคบริโภค” ของกำลังแรงงาน รัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนจึงเปรียบเสมือนตัวอย่างของการสร้างรูปแบบเศรษฐกิจที่มีต้นกำเนิดตามแนวคิดของโปลานียที่ถูกแสดงออกมาในลักษณะของสถาบันปกป้องสังคม (institutional welfare protectionism) ที่รัฐมีบทบาทในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจออกไปสู่สังคมในรูปแบบต่างๆ ในส่วนนี้จะเห็นว่ารัฐสวัสดิการมีกลไกที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถแยกออกจากสังคมได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการที่รัฐเข้าแทรกแซงคือการสร้างเงื่อนไขเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคม (social embeddedness) ของโปลานียค่อนข้างชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในการอธิบายถึงระบบเศรษฐกิจในอุดมคติของโปลานียที่ตรงข้ามและแตกต่างจากระบบตลาดเสรีเนื่องจากการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงทำให้ตลาดไม่สามารถสลัดตัวเองออกจากสังคมได้อย่างสมบูรณ์

ในกรณีรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนจะเห็นได้ถึงเป้าหมายในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็เกิด “ข้อตกลง” หรือเงื่อนไขว่ารัฐจะต้องมีมาตรการในการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากระบบตลาดให้กับแรงงานหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสม ลักษณะของระบบรัฐสวัสดิการจึงเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกในสังคม

อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการสร้างพลังปกป้องสังคมเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านอำนาจของตลาด เนื่องจากภายใต้รัฐสวัสดิการรัฐจะทำหน้าที่เป็นสถาบันเพื่อสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยในด้านหนึ่งสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ทางสังคมขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ช่วยให้กระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้ผ่านการสร้างเสถียรภาพทางเมืองและเศรษฐกิจ

สำหรับบริบทการถือกำเนิดของรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง สืบเนื่องจากประสบการณ์ที่ประเทศในยุโรปมองเห็นถึงผลกระทบในเชิงสังคมและเศรษฐกิจผ่านก่อตัวของสงครามโลกครั้งที่สอง และการเติบโตของลัทธิฟาสซิสต์ อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับความล้มเหลวในการบริหารจัดการเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1930 จนทำให้สังคมเยอรมันให้คำติงลงสู่ระบบอำนาจนิยมสุดขั้ว โดยผลกระทบจากลัทธิฟาสซิสต์และสงครามโลกครั้งที่สองเป็นปัจจัยที่ทำให้การจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกมีความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาในหลายประเทศ โดยแต่ละประเทศเห็นพ้องต้องกันว่าเงื่อนไขสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศคือการเป็นประชาธิปไตย โดยแนวทางสำคัญที่จะสามารถลดความไม่พอใจของสังคมที่เสี่ยงต่อการถือกำเนิดของลัทธิต่างๆในอนาคตคือการที่รัฐต้องขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ดังนั้นบริบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงมีความพร้อมและเอื้อต่อการสร้างสถาบันที่เข้มแข็งในการปกป้องคุ้มครองแรงงานผ่านสถาบันรัฐสวัสดิการ

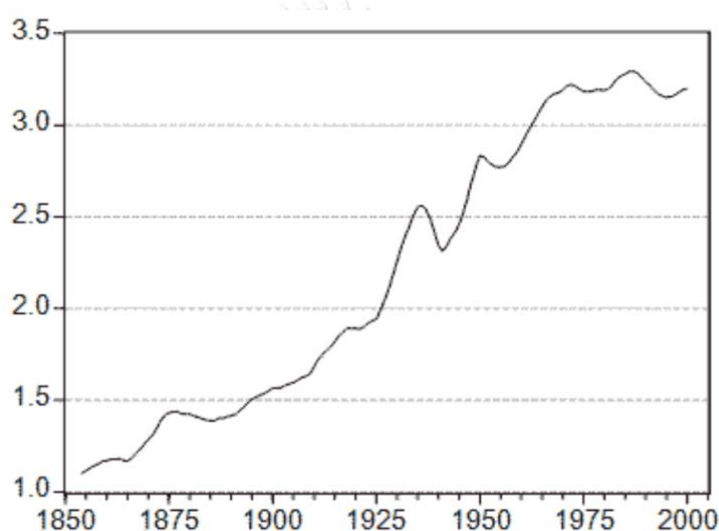
บริบทของประเทศสวีเดนหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีเงื่อนไขสำคัญหลายประการที่นำไปสู่การถือกำเนิดของระบบรัฐสวัสดิการ เช่น

ประการแรกการถือกำเนิดของรัฐสวัสดิการเกิดจากข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดการประนีประนอมระหว่างทุนกับแรงงาน (class compromise) ที่มีส่วนสำคัญต่อการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (positive sum trade off) ของแต่ละฝ่าย

ประการที่สองบริบทหลังสงครามประเทศสวีเดนมีต้นทุนทางสังคมค่อนข้างสูง (high social capital) อันเนื่องมาจากการวางตัวเป็นกลางในช่วงสงครามทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโต (economic growth) โดยในระหว่าง ค.ศ. 1870-1970 นั้นเป็นยุคทองทางเศรษฐกิจ (the golden age of Swedish economy) จิตีพีของประเทศสวีเดนเติบโตเร็ว

กว่าประเทศอื่นๆ อัตราการเติบโต จีดีพีต่อประชากรอยู่ที่ร้อยละ 2.1 ต่อปี ซึ่งมากกว่าประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีอัตราการเติบโตของจีดีพีอยู่ที่ร้อยละ 1.7 เท่านั้น ในขณะที่ระหว่างทศวรรษ 1950-1970 ซึ่งเป็นยุคทองของรัฐสวัสดิการ (the golden age of the welfare state) เศรษฐกิจของประเทศสวีเดนยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.5 (Maddison, 1982 อ้างใน Schön, 2008)

กราฟที่ 5.1 กราฟแสดงอัตราจีดีพีของประชากรในสวีเดนที่สัมพันธ์กับอัตราจีดีพีของประชากรโลก, ระหว่าง ค.ศ. 1870-2000



ที่มา : (Maddison, 2006, อ้างใน Schön, 2008)

พัฒนาการของการเติบโตในช่วง 100 ปีที่ผ่านมาส่งผลให้ในปี 1970 ประเทศสวีเดน มีจีดีพีเฉลี่ยต่อประชากรสูงเป็นอันดับ 4 ของโลก รองจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และลักเซมเบิร์ก ทั้งนี้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีปัจจัยสำคัญจากการเปิดประเทศเพื่อทำการค้าและส่งออกวัตถุดิบและทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะไม้และแร่เหล็ก รวมถึงการส่งเสริมการให้เสรีภาพในการทำธุรกิจ และการส่งเสริมการพัฒนาระบบสาธารณสุขภาคภายในประเทศ (Lindbeck, 1975, Myhrman, 1994 อ้างใน Schön, 2008)

ตารางที่ 5.1 ตารางแสดงการเติบโตทางเศรษฐกิจของสวีเดน จีดีพีต่อประชากร, ร้อยละของ
ค่าเฉลี่ยประเทศในกลุ่ม OECD

Position 1970	Index	Position 1980	Index
1. Switzerland	154	1. US	140
2. US	147	2. Switzerland	137
3. Luxembourg	119	3. Canada	118
4. Sweden	113 (105 ^a)	4. Luxembourg	115
5. Canada	111	5. Iceland	110
6. Denmark	109	6. France	109
7. France	106	7. Norway	107
8. Australia	103	7. Sweden	107 (98 ^a)
9. Netherlands	102	9. Denmark	105
10. New Zealand	100	10. Belgium	104
11. UK	96	11. Australia	101
12. Belgium	95	11. Austria	101
13. Germany	93	11. Netherlands	101
14. Austria	89	14. Germany	97
14. Italy	89	14. Italy	97
16. Norway	88	16. Japan	95
17. Japan	86	17. UK	93
18. Finland	85	18. Finland	92
19. Iceland	83	19. New Zealand	89
20. Spain	66	20. Spain	68
21. Ireland	55	21. Greece	61
22. Greece	53	21. Ireland	61
23. Portugal	46	23. Portugal	53
24. Mexico	40	24. Mexico	45
25. Turkey	28	25. Turkey	27

ที่มา : (OECD, National Accounts Volume1, 1999; and OECD, Main Economic Indicators, 2000, อ้างใน Schön, 2008)

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองสวีเดนใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสายพานการผลิตในระบบฟอर्ड รัฐมุ่งส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่และสร้างตลาดแรงงานที่ทำกำไร การเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้สวีเดนมีส่วนเกิน (surplus) จากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เพียงพอในการนำมาสร้างรัฐสวัสดิการ โดยการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้จำนวนผลิตภาพเพิ่มขึ้น (productivity increased) กลุ่มทุนและธุรกิจจึงสามารถนำกำไรที่มากขึ้นมากระจายให้ชนชั้นแรงงาน ส่วนแบ่งกำไรเหล่านี้มีส่วนต่อการลดความไม่พอใจทางสังคม และก่อให้เกิดยุคสันติภาพของแรงงาน (labor peace) ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความสิ้นเปลืองและต่อเนื่องเพราะไม่มีการประท้วงปิดโรงงานหรือการก่อจลาจลเพื่อเรียกร้องค่าแรงของสหภาพแรงงาน การนำกำไรหรือส่วนเกินจากอุตสาหกรรมมาชดเชยผลกระทบที่เกิดจากการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าอันเป็นผลมาจากนโยบายการจ้างงานเต็มที่จึงเป็นข้อตกลง (political consensual) ระหว่างรัฐ ทุนและแรงงาน เพื่อสร้างนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคมที่เอื้อต่อการสะสมทุนภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ โดยก่อให้เกิดความพึงพอใจและผลประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ประการที่สามบริบททางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่รัฐเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดของเคนส์ การแทรกแซงของรัฐเพื่อกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ (embedded liberalism) จึงมีความเข้มแข็งแตกต่างจากบริบทในยุคเสรีนิยมใหม่ที่รัฐมีข้อจำกัดในการผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ประการที่สี่ การสร้างระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (progressive tax system) ซึ่งทำให้ผู้มีทรัพย์สินหรือรายได้ที่สูงจ่ายภาษีมากขึ้นจากปกติเพื่อนำภาษีมากระจายกลับไปให้ผู้เสียภาษีคนอื่น ๆ ในรูปสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่น บริการด้านการศึกษา บริการด้านการรักษาสุขภาพ การให้เงินช่วยเหลือ เป็นต้น โดยการจ่ายภาษีในอัตราก้าวหน้าได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางทำให้ระบบภาษีของสวีเดนมีกลไกในการลดทอนแรงจูงใจในการสะสมทุนของนายทุนเพื่อไม่ให้เกิดขึ้นมากเกินไปจนทรัพยากรไปกระจุกตัวอยู่ที่ใครคนใดคนหนึ่งหรือนายทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ระบบภาษีที่จัดเก็บและนำมาจัดสวัสดิการสามารถลดแรงต่อต้านและความไม่พอใจของสังคม โดยในด้านหนึ่งรัฐใช้นโยบายสวัสดิการเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองขณะเดียวกันก็เพื่อให้กระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้ รัฐสวัสดิการจึงช่วยผ่อนปรนการปะทะกันระหว่างพลังปกป้องตลาด (market protectionism) กับพลังปกป้องสังคม (social protectionism) กลไกการทำงานเช่นนี้จึงเปลี่ยนทัศนคติของคนส่วนใหญ่ เช่น ทัศนคติของกลุ่มบริษัทเอกชนหรือกลุ่มธุรกิจที่คิดว่าตนเองเสียประโยชน์จากการที่ต้องจ่ายภาษีในอัตราสูงเพื่อนำไปจัดสวัสดิการให้แรงงาน กลายเป็นทัศนคติที่คิดว่าตนเองได้ประโยชน์จากระบบรัฐสวัสดิการเนื่องจากเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินไปได้โดยไม่ถูกขัดขวางจากพลังปกป้องสังคม ทั้งนี้การมีระบบภาษีและเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ทำให้ระบบสวัสดิการของสวีเดนคาบเกี่ยวระหว่างผลประโยชน์ทางสังคมและผลประโยชน์ของตลาด (mixture of public and private economy) เพื่อสร้างความสมานฉันท์ทางเศรษฐกิจ (solidarity economy) ระหว่างชนชั้นต่างๆในสังคม

โดยรวมแล้วบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศสวีเดนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นบริบทที่เอื้อต่อการเติบโตของระบบรัฐสวัสดิการ เนื่องจากหลายฝ่ายเรียนรู้ถึงผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1930 ซึ่งเป็นที่มาของบริบทที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามแนวคิดของเคนส์เพื่อผลักดันนโยบายการจ้างงานเต็มที่ รวมถึงบทเรียนที่เกิดจากบริบทของสงครามและการเติบโตของลัทธิฟาสซิสต์ ทำให้

วัฒนธรรมทางการเมืองของสวีเดนมีลักษณะที่เป็นการผ่อนปรนและประนีประนอมภายในสังคม ซึ่งถือเป็นคุณค่าหลักของระบบสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ปัจจัยในด้านโครงสร้างประชากรก็มีส่วนสำคัญเช่นเดียวกัน ตลอดจนการเก็บภาษีที่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน และการมีรัฐบาลที่มาจากการพรรคของชนชั้นแรงงานที่มีอำนาจทางการเมืองติดต่อกันได้นาน 44 ปี (ค.ศ. 1932-1976) ฯลฯ บริบทหลังสงครามโลกครั้งที่สองของประเทศสวีเดนจึงนับว่ามีความสิ้นเปลืองในการเสนอนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนบริบททางเศรษฐกิจเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ในทศวรรษ 1970 ทำให้ปัจจัยที่เคยสิ้นเปลืองต่อการสร้างรัฐสวัสดิการ เช่น ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน การจ้างงานเต็มที่ การร่วมมือระหว่างรัฐ ทุน แรงงาน ข้อตกลงร่วมกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจและการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ฯลฯ ลดบทบาทลง

การเปลี่ยนเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ได้นำมาสู่ความท้าทายในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการสลับขึ้นมามีอำนาจของพรรคเสรีนิยมที่ตอบสนองต่อนโยบายที่ลดการแทรกแซงของรัฐ การดึงกลไกตลาดกลับมาทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ และปัญหาเงินเฟ้อเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดนล่มสลายลงประมาณทศวรรษ 1990 เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนไปจนทำให้เกิดปัญหาใหม่ๆ ระบบเศรษฐกิจแบบเดิมที่เคยแก้ปัญหาในบริบทยุคหนึ่งได้กลับไม่สามารถทำได้ภายใต้บริบทใหม่ ด้วยเหตุนี้ทางเลือกใหม่จึงถูกเสนอขึ้นมาแทนที่ทางเลือกเดิม นั่นคือทางเลือกที่กลับไปใช้ระบบเศรษฐกิจในอดีตที่เน้นกลไกตลาดและปฏิเสธการให้รัฐเข้าแทรกแซง ฉะนั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจเคลื่อนย้ายเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ทำให้ความสิ้นเปลืองในการกำหนดนโยบายที่ลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและการสร้างโมเดลทางเศรษฐกิจที่กระจายทรัพยากรออกไปสู่สังคมที่เคยมีเงื้อมมือจางลง

บริบทเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมใหม่ได้สร้างความท้าทายต่อรัฐสวัสดิการ เนื่องจากเป็นบริบทที่รัฐถูกลดบทบาทลงทำให้ไม่สามารถแทรกแซงระบบเศรษฐกิจได้เหมือนในอดีต อีกทั้งยังมีการปรับลดสวัสดิการเพื่อให้กระบวนการสะสมทุนทำงานได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าสถาบันรัฐสวัสดิการจะเป็นสถาบันที่เอื้อต่อการสะสมทุนอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเห็นว่ารัฐสวัสดิการเป็นสิ่งที่ขัดขวางกระบวนการสะสมทุน และทำลายประสิทธิภาพของตลาด ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่จึงแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐในการลดบทบาทของตลาด ซึ่งทำให้แนวคิดที่รัฐแทรกแซงเศรษฐกิจเพื่อให้

เศรษฐกิจอยู่ในกำกับของสังคมนวมถึงการสร้างนโยบายเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเป็นไปได้อย่างขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นการฟื้นคืนชีพของตลาดใน ค.ศ. 1970 กลับทำให้ระบบทุนนิยมขยายตัวให้ครอบคลุมไปทั่วทุกพื้นที่ของโลก โดยตัดข้ามเขตแดนทางภูมิศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ (กุลลินี มุทธากลิน, 2559) กระบวนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าจึงทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น (intensification of labor commodification) โดยก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงของแรงงาน และก่อให้เกิดความไม่พอใจจากสังคมจนนำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านระบบทุนนิยมไปทั่วโลก

ในงาน The Great Transformation โปแลนด์ได้นำเสนอถึงบทเรียนของการที่ตลาดพยายามจะแยกตัวออกจากสังคมในยุคเสรีนิยมว่าจะนำมาสู่ปัญหาต่างๆ เช่น สงครามโลกครั้งที่ 1 สงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบฟาสซิสต์ ตลอดจนวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1929 (Polanyi, 2001, อ้างในจักรี ไชยพิณิจ, 2553) แม้ว่าโปแลนด์จะไม่ได้กล่าวถึงวิกฤตเศรษฐกิจในระยะหลังๆ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจในทศวรรษ 1970 วิกฤตเศรษฐกิจของทวีปเอเชีย ค.ศ. 1997 วิกฤตการณ์ดอทคอม ค.ศ. 2001 และวิกฤตการณ์ซับไพร์ม ค.ศ. 2008 แต่การแยกตลาดออกจากสังคมในยุคเสรีนิยมใหม่ก็ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรงไม่แพ้กัน โดยจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบทุนนิยมในยุคเสรีนิยมใหม่ที่มีขอบเขตที่กว้างมากกว่าเดิม กล่าวคือเปลี่ยนจากการประท้วงของสหภาพแรงงานในโรงงานมาสู่การประท้วงเพื่อต่อต้านระบบทุนนิยมในระดับโลก เช่น ขบวนการชาปาติस्ताในเม็กซิโก, เหตุการณ์ Battle of Seattle ที่ประชาชนเคลื่อนไหวต่อต้านองค์การการค้าโลก ณ เมืองซีแอตเทิล ในปี 1999, ขบวนการ Occupy wall street ในนครนิวยอร์กของสหรัฐอเมริกาในปี 2008, ขบวนการของมวลชนที่รวมตัวกันเป็นมัลติจูด (multitude) เป็นต้น การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคมจากการทำลายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่จึงปรากฏออกมาอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970

การดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ได้ทำลายหลักการกระจายซ้ำทรัพยากรทางเศรษฐกิจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทำให้นโยบายที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานถูกลดบทบาทลง การลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในปัจจุบันจึงไม่ได้รับการตอบสนองอย่างที่เคยเกิดขึ้นเหมือนยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การฟื้นคืนชีพให้กับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในยุคเสรีนิยมใหม่เปรียบเสมือนคลื่นการพลิกผันหรือ

หรือการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่รอบที่สอง (2nd Great Transformation) นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยเกิดจากความพยายามแยกระบบเศรษฐกิจออกจากสังคม (dis-embeddedness) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีบทบาทอยู่เหนือสังคม

กรณีการขึ้นมาอีทธิพลของแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่นี้จึงแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคที่โปลานยีไม่ได้คำนึงถึงการต่อต้านของพลังตลาดที่อยู่อีกฝั่งหนึ่ง กล่าวคือโปลานยีกล่าวถึงการปฏิวัติอุตสาหกรรมว่าจะนำมาสู่บริบทที่รัฐและลัทธิเสรีนิยมสถาปนาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่พยายามจะกำกับดูแลตัวเอง (self-regulating market) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ และส่งผลกระทบต่อสังคม ทำให้ระบบเศรษฐกิจพยายามสลัดตัวเองออกจากสังคมและไม่ได้ถูกฝังอยู่ในสถาบันสังคมเหมือนระบบเศรษฐกิจในอดีต อย่างไรก็ตามช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่างๆ พยายามนำระบอบประชาธิปไตยกลับมาเป็นเครื่องมือในการลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและอนุญาตให้นโยบายแบบเคนส์และฟอร์ดคิสทำงานอย่างเต็มที่ จึงทำให้บริบทในช่วงหลังสงครามโลกมีความสิ้นไหวต่อการถือกำเนิดของรัฐสวัสดิการ อันเป็นบริบทที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและไม่ได้แยกออกจากสังคมอย่างสมบูรณ์เหมือนระบบเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมคลาสสิกและนีโอคลาสสิก โดยเรียกบริบทนี้ว่า "embedded liberalism" อย่างไรก็ตามการถือกำเนิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่เป็นบริบทที่ตลาดพยายามเคลื่อนไหวต่อต้านและสลัดตัวเองออกจากสังคม บริบทดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคมของโปลานยีที่ไม่สามารถทำให้รัฐและสังคมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจได้ตลอดรอดฝั่ง แนวคิดทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคและเศรษฐกิจในกำกับของสังคมที่เคยประสบความสำเร็จในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองไม่สามารถปรับใช้ได้เมื่อบริบทเปลี่ยนไป

การเปลี่ยนผ่านบริบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ชี้ให้เห็นว่าเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปบริบท แนวคิดหรือนโยบายย่อมเปลี่ยนไปเช่นเดียวกัน รัฐสวัสดิการในอดีตเคยปรับใช้ได้เนื่องจากสภาพแรงงานมีความเข้มแข็ง รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และเป็นยุคที่เกิดการจ้างงานเต็มที่ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่บริบทของยุคเสรีนิยมใหม่จึงทำให้เข้าใจถึงข้อจำกัดในเชิงทฤษฎีและบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า รวมถึงแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดทางแนวคิดของโปลานยีได้ว่า ในช่วงที่บริบททางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยสังคมมักจะมีความร่วมมือในการกำหนดนโยบายที่ลด

ผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและการขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจ โดยบริบทนี้จะช่วยให้ชนชั้นแรงงานมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง และสามารถเรียกร้องค่าแรง สวัสดิการ และสิทธิพลเมืองของตนเองได้มากขึ้น ทว่าเมื่อใดที่บริบทในยุคที่ให้ความสำคัญต่อการขยายประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจสิ้นสุดลงก็จะนำสังคมเข้าสู่ยุคที่ให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาด ทำให้ระบบเศรษฐกิจกลับขึ้นมามีบทบาทแทนระบอบประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจจึงกลับไปสู่ยุคที่รัฐส่งเสริมบทบาทของระบบตลาดเสรีและปฏิเสธการกระจายส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการหวนคิ่ไปสู่บริบทที่รัฐต้องการให้กระบวนการสะสมทุนมีประสิทธิภาพและเดินหน้าได้ต่อไปได้อย่างเต็มที่ แนวคิดที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อลดอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจึงลดบทบาทลง

สำหรับการวิเคราะห์การถือกำเนิดของรัฐสวัสดิการกับการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพของไทยนั้นพบว่าอยู่ในบริบทและยุคสมัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือประเทศสวีเดนพัฒนารัฐสวัสดิการขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1950 หรือประมาณ 70 ปีที่แล้ว) ซึ่งเป็นบริบทของการให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามนโยบายแบบเคนเซียน นอกจากนี้บริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในประเทศสวีเดนยังมีความสั่นไหวต่อการพัฒนารัฐสวัสดิการ โดยจะเห็นได้จากความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน การมีรัฐบาลที่มาจากชนชั้นล่าง การร่วมมือระหว่างรัฐ ทุน แรงงาน ไปจนถึงระบบการเมือง วัฒนธรรมการสร้างข้อตกลงร่วมกัน และอื่นๆ ขณะที่ประเทศไทยพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2545 หรือประมาณ 15 ปีที่แล้ว ซึ่งอยู่ในบริบทของยุคเสรีนิยมใหม่ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการผลักดันนโยบายที่ลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเนื่องจากบริบทสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทยแตกต่างจากบริบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

สำหรับบริบทสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยในช่วงการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นบริบทที่รัฐบาลพยายามเพิ่มบทบาทให้กับนโยบายเสรีนิยมใหม่ ซึ่งผลของนโยบายเสรีนิยมใหม่ทำให้บริการทางการศึกษาและบริการด้านการรักษาสุขภาพถูกนำเข้าสู่ระบบตลาดเหมือนกับรูปแบบที่เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แธตเชอร์และประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน

ผลกระทบจากการนำสวัสดิการทางการศึกษา บริการทางสุขภาพ เข้าสู่ระบบตลาดทำให้บริการทางสังคมที่เคยเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (public good) กลายเป็นสินค้าโดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยสามารถผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพได้สำเร็จนั้นช่วยให้แรงงานไทยกว่า 48 ล้านคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งมีส่วนในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (de-commodification of labor) ได้ในระดับหนึ่ง จากการที่แรงงานไม่ต้องทำงานหนักขึ้นเพื่อนำรายได้มาชดเชยที่ค่าใช้จ่ายที่สูงสูญเสียไปจากการรักษาพยาบาล ระบบหลักประกันสุขภาพจึงถือเป็นก้าวแรกที่สามารถนำไปสู่การขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจ (extend democracy over the economy) เพื่อสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในประเทศไทย เนื่องจากภายใต้กลไกการทำงานของหลักประกันสุขภาพคือการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อจัดสรรบริการสาธารณสุขให้กับประชาชน ทำให้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจบางส่วนถูกดึงออกมาจากระบบตลาดและกระจายไปสู่สังคมมากขึ้น (redistribution) ทรัพยากรที่ถูกดึงออกมานี้จึงส่งผลต่อการลดลงของกำไรหรือรายได้ของผู้ผลิตที่เคยได้รับจากการทำให้บริการทางสุขภาพของประชาชนกลายเป็นสินค้า เช่น บริษัทยา โรงพยาบาลเอกชน กลุ่มแพทย์พาณิชย์ ซึ่งระบบหลักประกันสุขภาพช่วยปกป้องแรงงานด้วยการลดความเป็นสินค้าของบริการทางสุขภาพลง โดยหลังจากการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติใน พ.ศ. 2545 ได้ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางสุขภาพร้อยละ 99.9 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2559) นอกจากนี้ยังช่วยลดความยากจน และที่สำคัญคือเป็นนโยบายสวัสดิการชุดแรกแรกที่สามารถเปลี่ยนวิธีคิดในการจัดสรรสวัสดิการจากการสงเคราะห์มาสู่สิทธิขั้นพื้นฐานได้สำเร็จ ทำให้สอดคล้องกับการจัดสวัสดิการของประเทศสวีเดนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายซ้ำทรัพยากรหรือการขยายระบอบประชาธิปไตยไปที่ระบบเศรษฐกิจเป็นทางเลือกที่มีคุณูปการต่อสังคม

สำหรับการอธิบายระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยที่มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยีนั้นพบว่าสอดคล้องกับวิทยานิพนธ์ของจักรี ไชยพินิจเรื่อง "เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยาในประเทศไทย" พ.ศ. 2553 ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

2545 อันนำไปสู่การถือกำเนิดของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่เกิดจากบทบาทของพลังปกป้องสังคมที่พยายามจะต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยกลุ่มแพทย์ชนบทและภาคประชาสังคมรวมถึงรัฐบาลจากพรรคไทยรักไทยเป็นพลังที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในเวลาสั้น

จักรีชี้ว่าผลจากการประกาศใช้กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากเข้าถึงบริการทางสุขภาพและยาที่จำเป็นในการรักษาโรคโดยเฉพาะคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย จักรีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นการร่วมมือกันของพลังปกป้องสังคมกลุ่มต่างๆ ที่รวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเพื่อลดทอนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด อย่างไรก็ตามวิถยานิพนธ์ชิ้นนี้ค้นพบว่ารัฐบาลทักษิณในฐานะที่มีส่วนผลักดันนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างสวัสดิการสาธารณสุขอย่างแท้จริง หากแต่มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อสร้างฐานทางการเมืองของตนเองให้เข้มแข็งและเพื่อลดทอนความไม่พอใจของสังคม โดยจักรีกล่าวว่ายุทธศาสตร์นี้เป็นการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่แบบสุดโต่ง อันจะเห็นได้ว่าหลังจากการออกพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรัฐบาลทักษิณได้เปิดเวทีในการเจรจาค่าเสรีกับสหรัฐฯอย่างจริงจัง (จักรี ไชยพิณีจ, 2553) จึงสะท้อนว่าการเจรจาค่าเสรีกับสหรัฐฯ เป็นการทำให้ตลาดกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง ดังนั้นจึงอธิบายได้ว่าการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพของรัฐบาลไทยรักไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเจรจาค่าเสรีและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มีบทบาทอย่างเต็มที่ในประเทศไทย

การผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มแพทย์ชนบทในฐานะพลังปกป้องสังคมที่ต่อสู้เพื่อขยายหลักประกันสุขภาพที่แยกส่วนกันให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนซึ่งคล้ายกับการต่อสู้ของสหภาพแรงงานของประเทศในทวีปยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กรณีแสดงให้เห็นว่าการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยไม่ได้เกิดจากการต่อสู้ของชนชั้นขบวนการหรือสหภาพแรงงานเหมือนกรณีของประเทศสวีเดน แต่พลังปกป้องสังคมในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากชนชั้นกลางบางกลุ่มวิชาชีพที่เติบโตมาจากบริบทการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลา นั่นคือชมรมแพทย์ชนบท โดยมีนายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นแกนนำในการผลักดัน รวมถึง นพ. ประเวศ วะสี และ นพ.มงคล ฦ สงขลา ฯลฯ โดยลักษณะของการต่อสู้เพื่อผลักดันนโยบายดังกล่าวคือการเข้าไปมีบทบาทสำคัญในหน่วยงานของภาครัฐ เช่น การเป็นข้าราชการชั้นสูงใน

กระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนการมีบทบาททางการเมือง ทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพเป็นนโยบายที่ถูกเลือก (selective policy) โดยกลุ่มวิชาชีพแพทย์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของไทยเกิดจากกลุ่มวิชาชีพบางกลุ่มที่ร่วมกันต่อสู้และมีบทบาททางการเมือง โดยในกรณีของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเกิดจากกลุ่มชนชั้นกลางหรือเทคโนโลยีสาธารณสุข เป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดัน ทำให้การต่อสู้เพื่อผลักดันนโยบายที่ลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของไทยมีข้อจำกัดและไม่สามารถยับยั้งหรือขยายให้ครอบคลุมระบบสวัสดิการอย่างรอบด้านเหมือนระบบรัฐสวัสดิการของสวีเดน เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศไทยไม่ได้อยู่ในบริบทที่รัฐทุนและแรงงานร่วมมือกัน อีกทั้งประเทศไทยไม่มีพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นแรงงาน รวมถึงการเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (economic crisis) พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานซึ่งส่งผลให้สภาพแรงงานไทยอ่อนแอลง และข้อจำกัดที่สำคัญคือประเทศไทยอยู่ในบริบทเศรษฐกิจยุคเสรีนิยมใหม่ซึ่งไม่ใช่บริบทที่รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรทรัพยากรออกไปสู่สังคมเหมือนบริบทหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากภายใต้บริบทของยุคเสรีนิยมใหม่ทำให้รัฐปรับลดสวัสดิการเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลไกตลาด นอกจากนี้ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และความถดถอยของระบอบประชาธิปไตยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมามีส่วนต่อการอธิบายการลดบทบาทของการต่อสู้ของพลังปกป้องสังคม อันทำให้การออกมาเรียกร้องเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะ เหมือนกับนโยบาย 30 บาท เหมือนในอดีตเป็นไปได้ยากขึ้น ดังนั้นการศึกษาบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของสวีเดนจึงช่วยให้เข้าใจถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมและเอื้อต่อการก่อตัวของพลังปกป้องสังคมในไทยเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในอนาคต

การศึกษานโยบายการถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย และระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนทำให้พบข้อจำกัดทางทฤษฎีการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคในส่วนของพลังปกป้องสังคมของโปลานยีเมื่อนำมาปฏิบัติได้ว่า การก่อตัวของพลังปกป้องสังคมจะมีความเข้มแข็งมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสถาบันและบริบทสังคมที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละสังคม ช่วงเวลาและยุคสมัย ในเชิงทฤษฎีโปลานยีชี้ว่าพลังปกป้องสังคมจะลุกขึ้นเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเมื่อตลาดพยายามจะครอบงำและอยู่เหนือสังคม อย่างไรก็ตามในเชิงปฏิบัติพลังปกป้องสังคมไม่ได้เกิดจากการที่ตลาดพยายามจะรุกคืบเข้ามาเพียงอย่างเดียว แต่พลังปกป้องสังคมขึ้นอยู่กับบริบททาง

เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม อันเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน อีกทั้งพลังปกป้องสังคมในบางประเทศอาจมาจากการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงาน ขณะที่บางประเทศเกิดจากการต่อสู้ของชนชั้นกลางและชนชั้นปกครอง ดังนั้นเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองจึงมีส่วนอย่างมากในการถือกำเนิดของพลังปกป้องสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้การผลักดันสถาบันสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าแตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคม

ในกรณีของประเทศสวีเดนพลังปกป้องสังคมเกิดจากชนชั้นแรงงานและชนชั้นชานาที่มีพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชนชั้นล่าง การผลักดันระบบรัฐสวัสดิการในฐานะสถาบันปกป้องสังคมที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงเกิดขึ้นอย่างครอบคลุมและรอบด้าน ขณะที่ในประเทศไทยมีข้อจำกัดสูงเนื่องจากอยู่ในบริบทของยุคเสรีนิยมใหม่ รวมถึงรัฐบาลที่ผลักดันนโยบาย 30 บาทย เป็นรัฐบาลที่มาจากชนชั้นนายทุน การผลักดันนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจไม่เอื้อให้เกิดการถือกำเนิดของพลังปกป้องสังคมที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะทำให้เกิดนโยบายทางสังคมอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะการขาดปัจจัยทางสังคมที่สำคัญคือสภาพแรงงานไทยไม่เคยมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้น หรือมีอำนาจทางการเมืองเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ นโยบายบางนโยบายจึงถูกเลือกขึ้นมาจากกลุ่มอาชีพบางกลุ่ม เช่น ในกรณีของไทยพลังปกป้องสังคมที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมมีจุดเริ่มต้นจากกลุ่มแพทย์ชนบท ที่สามารถร่วมกันต่อสู้และผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้สำเร็จ ซึ่งความสำเร็จส่วนหนึ่งยังเกิดจากปัจจัยทางการเมือง พรรคการเมืองและช่วงเวลาที่สังคมเป็นประชาธิปไตยร่วมด้วย

การถือกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพจึงเป็นการสร้างสถาบันทางสังคมที่ช่วยปกป้องสังคมได้ยาวนาน โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือกำเนิดขึ้นมานานกว่า 15 ปีแล้วและยังคงเป็นนโยบายหลักที่ไม่มีการล้มเลิกจากรัฐบาลชุดต่างๆที่ขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมือง ประสบการณ์ในประเทศสวีเดนทำให้เข้าใจว่าการสร้างพลังปกป้องสังคมในประเทศไทยเพื่อต่อสู้กับระบบเศรษฐกิจแบบตลาด รวมถึงกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายเสรีนิยมใหม่ในอนาคตจะมีความเข้มแข็งได้ในบริบทที่สังคมเป็นประชาธิปไตย และมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเพื่อให้การต่อรองผลประโยชน์เกิดขึ้นจากกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลายในสังคม บริบทที่สังคมเป็นประชาธิปไตยจะทำให้อำนาจการผูกขาดของ

กลุ่มธุรกิจนายทุนและกลุ่มการเมืองบางกลุ่มลดบทบาทลง และทำให้อำนาจต่อรองของชนชั้นล่างมีมากขึ้นเพื่อนำมาสู่นโยบายที่ตอบสนองผลประโยชน์ของชนชั้น

นอกจากนี้การศึกษาบริบทการก่อตัวของรัฐสวัสดิการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม อุตุการณ์ทางการเมือง พรรคการเมืองและแนวคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสวีเดนทำให้เข้าใจว่า ในการออกแบบนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า ต้องอาศัยองค์ประกอบต่างๆร่วมกัน ในบางสังคมอาจมีเงื่อนไขบางอย่างที่ไม่สามารถผลักดันให้เกิดรัฐสวัสดิการได้ เช่น ความไม่สิ้นไหลของบริบท ความขัดแย้งระหว่างรัฐ สหภาพแรงงานและสมาพันธ์นายจ้าง การมีปัญหาคอร์รัปชันสูง การไม่มีรัฐบาลที่มาจากชนชั้นแรงงาน การมีสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ความอ่อนแอของสหภาพแรงงาน ตลอดจนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างประชากร ฯลฯ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างระบบสวัสดิการ

จากตัวอย่างของรัฐสวัสดิการในสวีเดนทำให้เข้าใจว่าหากสังคมไทยต้องการทางเลือกที่มุ่งไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (efficiency) ควบคู่กับความเสมอภาคทางสังคม (equality) ในอนาคต สังคมไทยควรจะต้องมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่สิ้นไหลในการกำหนดนโยบายทางสังคม เช่น การเป็นประชาธิปไตย ที่สามารถทำให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆเพื่อนำเสนอนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง การมีพลังปกป้องสังคมที่คอยกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้ระบบเศรษฐกิจอยู่เหนือสถาบันทางสังคมไปจนถึงการสร้างพลเมืองที่เข้มแข็ง (empowered citizen) เป็นต้น

แม้ว่าการออกแบบนโยบายสาธารณะในประเทศไทยอาจเกิดขึ้นได้ยากในบริบทปัจจุบัน ทว่าจากการศึกษาการก่อตัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้เห็นได้ว่าการมีกลุ่มวิชาชีพที่เห็นความสำคัญของการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นชมรมแพทย์ชนบทเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ถึงการต่อสู้และบทบาทของพลังปกป้องสังคมเพื่อสร้างนโยบายสาธารณะในด้านอื่นๆในอนาคตต่อไปได้ หากกลุ่มวิชาชีพอื่นๆเล็งเห็นถึงความสำคัญของการต่อสู้เพื่อผลักดันนโยบายที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคม เพื่อให้การพัฒนาาระบบสวัสดิการในประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรอบด้านเหมือนระบบสวัสดิการในประเทศสวีเดน โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องมีจุดตั้งต้นที่การเป็นรัฐสวัสดิการแต่สามารถค่อยๆขยายนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า

ที่ละนโยบายได้ เช่น การขยายขยายนโยบายการศึกษา ไปสู่นโยบายด้านการประกันสังคม และพัฒนาไปสู่นโยบายที่ช่วยดูแลประชาชนในด้านสำคัญต่างๆ อย่างระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ ระบบประกันการว่างงาน ระบบเงินช่วยเหลือเด็กและครอบครัว เงินช่วยเหลือทางการศึกษา เป็นต้น เพื่อให้ระบบเหล่านี้มีความครอบคลุมทั่วถึง และถ่วงหน้าเหมือนกรณีของระบบหลักประกันสุขภาพ

โดยการศึกษาบริบทการถือกำเนิดและการต่อสู้เพื่อผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ่วงหน้าพบว่า การผลักดันนโยบายใดนโยบายหนึ่งเพื่อให้ครอบคลุมถ่วงหน้านั้นต้องอาศัยเวลาในการผลักดันและจังหวะที่บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจมีความพร้อมรับต่อความเปลี่ยนแปลง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในกรณีของประเทศไทยจะเกิดจากชนชั้นกลางและชนชั้นปกครองเป็นส่วนใหญ่ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดในการสร้างนโยบายที่บรรเทาผลกระทบให้กับชนชั้นแรงงาน แต่ผู้วิจัยคิดว่าการต่อสู้ของชนชั้นกลางก็เป็นความแตกต่างที่สามารถนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจที่ช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมได้เช่นเดียวกัน เหมือนกับแนวคิดของโปลานยีที่เห็นว่าชนชั้นทุกชนชั้นสามารถร่วมมือกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไม่ให้ถูกทำลายโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

ดังนั้นการศึกษาตัวแบบรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ่วงหน้าของประเทศไทยจึงทำให้เห็นถึงบริบทที่รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรทรัพยากรต่างๆออกไปสู่สังคมอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีเศรษฐกิจในกำกับของสังคม (social embeddedness) ของโปลานยีที่เห็นว่าระบบเศรษฐกิจไม่ควรหลุดออกจากการกำกับดูแลของสังคม อย่างไรก็ตามการศึกษาตัวแบบในทั้งสองประเทศทำให้เข้าใจว่าการฝังเศรษฐกิจกลับไปในสังคมในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องเหมือนกับการฝังระบบเศรษฐกิจลงไปในสังคมแบบยุคศักดินา (pre-capitalist) ที่สังคมถูกกำกับดูแลโดยสถาบันทางวัฒนธรรม สถาบันศาสนาหรือสถาบันแบบกษัตริย์ แต่ในยุคสมัยใหม่ระบบเศรษฐกิจสามารถถูกฝังกลับลงไปในสังคมทุนนิยมที่เป็นประชาธิปไตยเพื่อให้สังคมเข้ามาเป็นฝ่ายกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ เช่น ภายใต้ระบบทุนนิยม รัฐ และชนชั้นทุกชนชั้นสามารถร่วมมือกันในการคอยดูแลและปกป้องสังคมเพื่อลดทอนอำนาจของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อไม่ให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดขึ้นมาครอบงำสังคมมากเกินไปเหมือนกับระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ่วงหน้าของประเทศไทยได้ เป็นต้น

ผลการศึกษาทำให้เห็นว่าข้อเสนอของโปลานียุ่งไปที่การนำพลังปกป้องสังคมมาต่อสู้กับพลังของตลาดเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้วย "ระบอบประชาธิปไตย" เพื่อสร้าง "สถาบันทางสังคม" ที่สามารถลดทอนผลกระทบจากระบบตลาด โดยรัฐและชนชั้นต่างๆ ในสังคมสามารถผลักดันสถาบันดังกล่าวให้ตั้งมั่นขึ้นเพื่อปกป้องสังคมและเพื่อให้สังคมมี "ทางเลือก" ทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย แนวคิดของโปลานียังสามารถนำมาปรับใช้กับยุคสมัยใหม่ได้มากกว่าการผูกติดอยู่กับทางเลือกแบบคอมมิวนิสต์ในอดีตที่ต้องการยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์และโค่นล้มระบบทุนนิยม

ทั้งนี้ทางเลือกที่ให้สังคมเข้ามากำกับดูแลเศรษฐกิจเป็นการพัฒนาต่อยอดมาจากทางเลือกเดิมซึ่งก็คือระบบทุนนิยมเพื่อสร้างรูปแบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น เหมือนระบบรัฐสวัสดิการที่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (embedded liberalism) และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่รัฐมีส่วนในการเป็นผู้จัดสรรบริการด้านการรักษาพยาบาลแทนกลไกตลาด ข้อเสนอที่ให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การกำกับของสังคมของโปลานียังเป็นการ "ปฏิรูป" (reformation) ระบบทุนนิยมเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในส่วนของ การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจด้วยการใช้ระบบการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม แนวทางนี้จึงทำให้ข้อเสนอเพื่อหาทางออกจากวิกฤตการณ์ในระบบทุนนิยมของโปลานียีแตกต่างจากข้อเสนอของมาร์กซ์ ซึ่งรัฐสวัสดิการและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นตัวอย่างที่พิสูจน์ให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการลดทอนความขัดแย้งในสังคม การทำให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคง ถึงแม้รัฐสวัสดิการและระบบหลักประกันสุขภาพจะช่วยให้กระบวนการสะสมทุนเดินหน้าต่อไปได้แต่ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของทั้งสองระบบนี้พบว่าทำให้ตลาดได้รับผลกระทบจากการตั้งทรัพยากรบางอย่างออกมาซึ่งทำให้อำนาจในการควบคุมสังคมของตลาดอ่อนแอลงได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้คุณูปการอีกอย่างหนึ่งของโปลานียีคือการชี้ให้เห็นว่าในบริบทของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมก่อนการถือกำเนิดขึ้นของระบบทุนนิยมสังคมมีทางเลือกที่หลากหลายตามบริบทเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และรูปแบบของระบบเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องดำเนินการเหมือนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมเพียงรูปแบบเดียว องค์กรรัฐชุดนี้แสดงให้เห็นให้เราเข้าใจว่ารูปแบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่

21 สามารถผสมผสานรูปแบบเศรษฐกิจในอดีตที่หลากหลายเข้าด้วยกันเพื่อให้ตอบรับกับบริบทสังคม วัฒนธรรม ระบบการเมืองในปัจจุบันที่มีความหลากหลายได้ ดังนั้นการศึกษารูปแบบเศรษฐกิจภายใต้รัฐสวัสดิการในศตวรรษที่ 20 ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเป็นทางเลือกหนึ่งในทางเลือกหลายๆทางที่สังคมนำขึ้นมาใช้ เพราะรัฐสวัสดิการในยุโรปในอดีตถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาและวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองที่เฉพาะของทวีปยุโรปในช่วงเวลานั้น รัฐสวัสดิการจึงเป็นเพียงหนึ่งในทางเลือกภายใต้ความหลากหลายของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นรัฐสวัสดิการจึงอาจตอบรับกับบริบทของยุคสมัยหนึ่งรวมถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในบางประเทศที่มีปัจจัยสนับสนุนต่อการเป็นรัฐสวัสดิการ โดยรัฐบาลเลือกที่จะหันมาพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสังคมเพื่อลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้า อย่างไรก็ตามเมื่อบริบทเปลี่ยนไปรัฐสวัสดิการก็อาจกลายเป็นข้อจำกัดในการนำมาปรับใช้ในบริบทอีกยุคหนึ่ง ซึ่งเมื่อมองมาที่สังคมไทยจะพบว่าสังคมไทยมีบริบทเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างจากยุโรปเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีเงื่อนไขเฉพาะที่กลายเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาไปสู่รัฐสวัสดิการ ดังนั้นในการแสวงหาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาเราจึงควรพิจารณาผ่านทางเลือกหลายๆทางเลือกควบคู่กันเพื่อพิจารณาถึงการปรับใช้ทางเลือกที่เหมาะสมกับสังคมไทย กล่าวคือการศึกษาแนวทางในการหาทางออกจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยอาจไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกับสวีเดนในทุกด้านเนื่องจากแต่ละประเทศควรเป็นผู้ออกแบบทางเลือกเหล่านั้นด้วยตัวเองเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกัน การศึกษารัฐสวัสดิการในสวีเดนมีคุณูปการสำคัญตรงที่ช่วยให้เราเห็นข้อจำกัดต่างๆของการพัฒนารัฐสวัสดิการในอดีต ตลอดจนช่วยให้เห็นถึงปัญหาที่สวีเดนเผชิญตลอดการเลือกเดินบนเส้นทางรัฐสวัสดิการ รวมถึงเห็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเป็นรัฐสวัสดิการที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนในการพัฒนาระบบสวัสดิการของไทยในอนาคตได้ ทั้งนี้เพื่อให้เราคำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆและเพื่อออกแบบระบบสวัสดิการของไทยให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจรวมถึงระบบการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของไทยอย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับทฤษฎีของโปลานยีที่อาจมีข้อจำกัดเมื่อนำมาศึกษาบริบทของสังคมไทย ในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการศึกษาแนวทางในการหาทางออกจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงแต่ละสังคมย่อมมีความแตกต่างกัน พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและแนวคิดจึงมีความสำคัญต่อการถือกำเนิดของ

ทางเลือกต่างๆ ตลอดจนพัฒนาการของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้เมื่อบริบทเปลี่ยนไปตัว
ทฤษฎีก็อาจจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามบริบทด้วยเช่นกัน

สุดท้ายนี้งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี
และนำบริบทมาอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นว่าแรงงานไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นเพียง “สินค้า” ขึ้น
หนึ่งในระบบทุนนิยมและเพื่อให้ข้อถกเถียงนี้มีประโยชน์ในการนำมาปรับใช้ในเชิงปฏิบัติผู้วิจัย
จึงศึกษาแนวทางในการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าผ่านระบบรัฐ
สวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยเพื่อเป็น
แนวทางและทางเลือกในการคุ้มครองแรงงานจากสภาพดังกล่าว ที่ช่วยให้ความอยู่รอดของ
แรงงานไม่ต้องขึ้นกับตลาดเพียงอย่างเดียว แต่ให้รัฐหันมาตระหนักถึงการสร้างทางเลือกหลายๆ
ทางเลือกเพื่อให้แรงงานมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีเสรีภาพและมีคุณค่ามากขึ้น ซึ่งทางเลือก
ดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นจากการที่สังคมหันร่วมมือกันเพื่อปกป้องสังคม อันจะเป็นทางเลือกที่
ตรงข้ามกับการปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปด้วยตัวเองที่สามารถช่วยให้สังคมมีทางเลือกใน
การพัฒนาเศรษฐกิจและทางเลือกในการพัฒนาสังคมอย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกัน

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา

ผู้วิจัยศึกษาบริบทของระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนช่วงหลัง
สงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ. 1950-1980 ไม่ได้ศึกษาครอบคลุมบริบทรัฐสวัสดิการในยุคเสรีนิยม
ใหม่ซึ่งเป็นบริบทที่รัฐสวัสดิการถูกลดบทบาทลงและถูกทำลายในบางประเทศ ขณะที่ใน
การศึกษาระบบสวัสดิการของไทยผู้วิจัยศึกษาเฉพาะระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อ
ศึกษาถึงผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพที่มีต่อความเป็นสินค้าของแรงงานไทยโดย
ไม่ได้ศึกษาครอบคลุมระบบสวัสดิการของไทยทั้งระบบเนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าระบบหลักประกัน
สุขภาพถ้วนหน้าเป็นเพียงนโยบายเดียวที่มีความใกล้เคียงกับนโยบายทางสังคมในระบบรัฐ
สวัสดิการที่มีคุณภาพต่อการแรงงานในการดูแลบริการทางการแพทย์สุขภาพให้กับแรงงานในภาวะ
เจ็บป่วย อย่างไรก็ตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยเป็นซัพเซตของระบบรัฐ
สวัสดิการ กล่าวคือระบบหลักประกันสุขภาพเป็นนโยบายหนึ่งที่อยู่ภายใต้ระบบบริการทาง
สังคมของรัฐสวัสดิการทำให้มีนโยบายด้านอื่นๆอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ศึกษา เช่น นโยบาย
ด้านหลักประกันการว่างงาน นโยบายการศึกษา นโยบายที่อยู่อาศัย นโยบายด้านครอบครัว
นโยบายประกันอุบัติเหตุจากการทำงานและอื่นๆ การศึกษาเฉพาะระบบหลักประกันสุขภาพจึง
ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดเนื่องจากการอธิบายถึงการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูก

ทำให้กลายเป็นสินค้าจำเป็นต้องศึกษาระบบสวัสดิการทั้งระบบอย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม บริบทของประเทศไทยไม่ได้เป็นรัฐสวัสดิการเหมือนประเทศสวีเดน ทำให้จำเป็นต้องนำเฉพาะ บางนโยบายที่มีองค์ประกอบของสวัสดิการขึ้นมาศึกษาเพื่อดูพัฒนาการของการก่อตัวและ คุณูปการหลังมีการประกาศใช้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยผู้วิจัยเห็นว่าระบบ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นนโยบายสวัสดิการที่มีองค์ประกอบของการลดความเป็นสินค้า ของบริการทางสุขภาพ โดยมีบริบทของการต่อสู้ของกลุ่มแพทย์ชนบท องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมที่สามารถนำไปสู่การขยายพื้นที่การศึกษาของนโยบายอื่นๆ เพื่อศึกษา ถึงปัจจัยของความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพ เช่น ศึกษาว่าเกิดจากปัจจัยอะไรและ การถือกำเนิดอยู่ในบริบทแบบไหนอันจะก่อให้เกิดความเข้าใจต่อการนำไปใช้ต่อยอดเพื่อพัฒนา ระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานด้านอื่นๆ ในอนาคตต่อไป

5.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาในอนาคต

ประการแรกวิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษากระบวนการลดผลกระทบจากการที่ แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในบริบทรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นช่วงที่ สหภาพแรงงานเข้มแข็งสืบเนื่องจากรัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายทรัพยากร ออกไปสู่สังคมอย่างเหมาะสมทำให้กำไรบางส่วนของนายทุนลดลงจากการที่กำไรเหล่านั้นถูก จัดสรรไปให้กับแรงงาน อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่การก่อตัวของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ใน ทศวรรษ 1970 ทำให้ภาครัฐต้องปรับลดสวัสดิการในด้านต่างๆลง เช่น สวัสดิการทางการศึกษา สวัสดิการด้านสาธารณสุข สวัสดิการด้านเงินช่วยเหลือ สวัสดิการด้านการขนส่งมวลชนและอื่นๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ส่งเสริมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของ เอกชน (privatization) ซึ่งเป็นการนำบริการทางสังคมเข้าสู่ระบบตลาด (marketization) และ มีการลดบทบาทของรัฐ ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าหลายประเทศได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีนิยมใหม่ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา รวมถึงสวีเดน โดยระบบเศรษฐกิจแบบ เสรีนิยมใหม่ทำให้แรงงานจำนวนมากดำรงชีวิตอยู่บนความไม่มั่นคง จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการ ลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในยุคปัจจุบัน เนื่องจากในยุคเสรีนิยม ใหม่การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ากลับทวีความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น ซึ่งกระบวนการ โลกาภิวัตน์ส่งผลให้การกลายเป็นสินค้าขยายขอบเขตออกไปสู่พื้นที่อื่นๆ กล่าวคือในปัจจุบัน ไม่ใช่เพียง ที่ดิน แรงงานและเงินเท่านั้นที่กลายเป็นสินค้า แต่ปัจจัยต่างๆ เช่น การศึกษา ความรู้

ทรัพยากร ความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าไปจนหมดรวมด้วย (กุลลิณี มุทธาภลิน, 2559)

ดังนั้นในการทำวิจัยครั้งต่อไปสามารถต่อยอดการศึกษาโดยพิจารณาถึงแนวทางในการคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยมในยุคเสรีนิยมใหม่ เพื่อหาวิธีการในการบรรเทาผลกระทบเหล่านั้นเพื่อเสนอทางเลือกที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวในยุคปัจจุบันได้มากขึ้น โดยสามารถนำแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคของโปลานยี มาวิเคราะห์สถานการณ์ในยุคปัจจุบันได้เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ชุดใหม่ในการแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างรอบด้านอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากระบบทุนนิยมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตต่อไป โดยสามารถนำประสบการณ์ในอดีตมาศึกษาเพื่อเป็นตัวแบบในการสร้างโมเดลทางเศรษฐกิจที่สามารถจัดสรรทรัพยากรออกไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในอนาคตได้เหมือนกับที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้เสนอแนวทางผ่านการสร้างสถาบันปกป้องสังคมเพื่อลดอำนาจครอบงำสังคมของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดผ่านระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย

ประการที่สอง การศึกษาถึงแนวทางในการยับยั้งนโยบายสาธารณะของไทยให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อลดผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นมีความสำคัญในการพัฒนาสังคมไทยในอนาคต ความจำเป็นในการแก้ปัญหาค่าเสื่อมค่าในสังคม การช่วยเหลือคนยากจนและผู้มีรายได้น้อยเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้การกำหนดนโยบายทางสังคมสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเพื่อสร้างแรงงานให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ (human capital) ในอนาคตรวมถึงการสร้างทางเลือกในการพัฒนาที่ไม่ได้มุ่งไปยังมิติของการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวจนละเลยต่อผลกระทบทางสังคมแต่ควรจะมีการศึกษาวิจัยถึงการพัฒนาสังคมควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยสามารถนำระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาต่อยอดเพื่อศึกษาถึงการขยายหลักประกันทางสังคมในด้านอื่นๆต่อไป

อนึ่งประเทศไทยสามารถนำแนวคิดเศรษฐกิจในกำกับของสังคมและกฎการเคลื่อนไหวแบบทวิภาคเพื่อปกป้องสังคมของโปลานยี และแนวคิดการลดผลกระทบจากการที่แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าของฮีสปริง แอนเดอร์เซนมาต่อยอดได้โดยการยับยั้งระบบประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน เพื่อทำให้เกิดนโยบายที่ช่วยลดผลกระทบจากการที่

แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าในพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากพื้นที่ของสุขภาพ เช่น พื้นที่การศึกษา พื้นที่ทางสังคม พื้นที่ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน



รายการอ้างอิง

- กนกวรรณ มะโนรมย์. (2556). เศรษฐกิจในกำกับของสังคม : สถาบันสังคมกับเศรษฐกิจลุ่มน้ำอีสาน และโขง. อุบลราชธานี: ศูนย์วิจัยสังคมอนุภาคลุ่มน้ำโขง, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2536). ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี แบบจำลอง และตัวอย่างจริง (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. .
- กฤษฎา ศุภวรรณกุล. (2560). แผ่นดินจึงดาล : การเปลี่ยนผ่านในสภาพบังคับ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพมหานคร: ประชาไท มูลนิธิสื่อเพื่อการศึกษาของชุมชน.
- กุลลินี มุทธากลิน. (2559). อ่านไปลันยี่ในศตวรรษที่ 21. Retrieved from <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/637598>
- ค็อกซ์, ร. (2016). เศรษฐศาสตร์การเมืองและระบบโลก: ปัญหาของอำนาจและความรู้ ณ จุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ, แปลและเรียบเรียงโดยผาสุก พงษ์ไพจิตร.
- จักรี ไชยพินิจ. (2553). เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยาในประเทศไทย. (ปริญญาดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. .
- ชลลดา นาคใหญ่. (2557). แนวคิดความเสมอภาคในปรัชญาของคาร์ล มาร์กซ์. (ปริญญามหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ณิชากร ศรีเพชรดี. (2559). ตลาดเสรีบนทางแพร่ง กับกระแสโลกทัศน์ขว. Retrieved from <http://waymagazine.org/great-transformation-polanyi/>
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2014). 14 ตุลา กับ ขบวนการแรงงานไทย. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2014/10/55959>
- นวนน้อย ตรีรัตน์, & แบ็งค์ งามอรุณโชติ. (2555). การเมืองและดุลอำนาจ ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ (สวสส.)
- บุญส่ง ชเลธร. (2553). รัฐสวัสดิการในสวีเดน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิชิตการพิมพ์ บจก.
- โปลานยี่, ค. (2559). เมื่อโลกพลิกผัน : การปฏิวัติอุตสาหกรรม จุดกำเนิดการเมืองและเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- พรเทพ โชติชัยสุวรรณ. (2555). "ประกันสุขภาพถ้วนหน้า" ก้างขวางคอใคร ? Retrieved from <https://www.isranews.org/isranews-article/4971-ประกันสุขภาพถ้วนหน้า-ก้างขวางคอใคร.html>
- ฟูลเชอร์, จ. (2554). ทุนนิยมความรู้ฉบับพกพา: สำนักพิมพ์ open worlds.

- มหาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2556). วิกฤตเศรษฐกิจไทยในปี 2540, เรียบเรียงจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวิทยาการ เชียงกูล. Retrieved from <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/03-02.html>
- รัฐ ปัญญวัฒน์. (2559). ระบบบริการสุขภาพของสวีเดน (Swedish Health Care System) – A Short Introduction. Retrieved from <https://rath.asia/2016/12/swedish-health-care-system/>
- รายการสามัญชนคนไทย (Producer). (2559). สุขภาพถ้วนหน้าของสามัญชน Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=KcGqKvYfhs&t=639s>
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, วลัยพร พัชรนฤมล , อังสุมาลี ผลภาค, & พัทธี ธรรมวันนา. (2555). รายงานการประเมินระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในช่วงทศวรรษแรก (2544-2553): สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข(สวรส.).
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, & พรชัย พิลหาเวสส. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ. Retrieved from สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) เครือสถาบัน วิจัยระบบสาธารณสุข(สวรส.):
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2555). ทศวรรษที่ 2 สู่อัน “หลักประกันสุขภาพที่เป็นธรรมและยั่งยืน”. *HSRI Forum*.
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2560). สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.). Retrieved from <http://old.hsri.or.th/network/93>
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2556). รายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2555: จัดพิมพ์โดยบริษัทสมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด.
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2559). รายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2558: จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สุนทร ตันมันทอง. (2553). โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคน พ.ศ. 2545 – 2552. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรจิต สุนทรธรรม, พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ, สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, จเด็จ ธรรมธัชอารี, สิรินาฏ นิภาพร, & จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์. (2555). ระบบหลักประกันสุขภาพไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี. (2560). เปิดแนวคิดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแนวใหม่จากต้นแบบโครงการ “30 บาทรักษาทุกโรค”. Retrieved from

https://www.matichonweekly.com/publicize/article_55172

สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์. (2548). เจาะลึกระบบประกันสุขภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Anell, A., Glenngård, A. H., & Merkur, S. (2012). *Sweden Health system review 2012* (Vol. 14): European Observatory on Health Systems and Policies.

Ankarloo, D. (2009a). *The Swedish Welfare Model Counter-arguments to neoliberal myths and assertions*. Paper presented at the Paper prepared for Association of Heterodox Economics Conference, London.

Ankarloo, D. (2009b). *The Swedish welfare model: A road ahead? A road to socialism? Or a dead end?* Paper presented at the Paper for presentation at Rethinking Marxism Conference ‘New Marxian Times’, University of Mass., Amherst, USA.

Bambra, C. (2005). Cash Versus Services: ‘Worlds of Welfare’ and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services. *Journal of Social Policy*.

Bambra, C. (2009). Welfare state regimes and the political economy of health, *Humanity and society*. 33, 99-117.

Bergh, A. (2011). The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden? *Research Institute of Industrial Economics Stockholm, Sweden, FN Working Paper No. 873*.

Block, F. (2008). Polanyi’s Double Movement and the Reconstruction of Critical Theory.

- Block, F. (2016). Karl Polanyi and twenty-first century socialism. Retrieved from <https://www.opendemocracy.net/fred-block/karl-polanyi-and-twenty-first-century-socialism>
- Blyth, M. (2002). *Building Swedish Embedded Liberalism*, in *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burawoy, M. (2010). From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies. *Global Labour Journal*, 1. doi:<https://doi.org/10.15173/glj.v1i2.1079>.
- Carlson, B., & Hatti, N. (2016). The Swedish Welfare State Model: A Brief Overview. *Social Science Spectrum*, 2, 216-229.
- Czech, S. (2015). Understanding evolution of the Swedish model: change or continuity?, *Journal of Economics and Management*, 20.
- Emmenegger, P., Kvist, J., Marx, P., & Petersen, K. (2015). Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic. *Journal of European Social Policy*, 25(1). doi:10.1177/0958928714556966
- Espring-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1 ed.). New Jersey: Princeton University Press.
- Fleming, D., & Søbørg, H. (2014). The Debate on Globalization and International Revitalization of Labor. A Critical Review. *Nordic journal of working life studies*, 4. doi:<http://dx.doi.org/10.19154/njwls.v4i1.3550>
- Hancock, M. D. (1977). The Swedish Welfare State: Prospects and Contradictions. 1(5), 111-126.
- Kaufmann, F.-X. (2013). Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism. *German Social Policy*, 5. doi:10.1007/978-3-642-22549-9_2
- Kokko, A., & Tingvall, P. G. (2007). The Welfare State: Vietnamese Development and Swedish Experiences *Stockholm School of Economics*.
- Lacher, H. (1999). The politics of the market: Re-reading Karl Polanyi, *Global Society*, 13(3), 313-326.

- Maucourant, J., & Plociniczak, S. (2013). The institution, the Economy and the Market: Karl Polanyi's Institution Thought for Economists. *Review of Political Economy*, 25, 512– 531. doi: 10.1080/09538259.2013.807675
- Meidner, R. (1993). Why did the Swedish Model Fail? *The socialist register*.
- Napaporn, A. (2001). *Trade unions and the workers' collective action in Thailand : an articulation of social movement unionism and economic unionism, 1972-2002*. (PhD thesis), Chulalongkorn University.
- Panitch, V. (2011). Basic income, decommodification and the welfare state. *Philosophy and Social Criticism*. doi:10.1177/0191453711413715
- Papadopoulos, T. (2005). The Re-commodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations. *Working Paper*. Bath, UK: European Research Institute, University of Bath.
- Sanandaji, N. (2011). *The Swedish Model Reassessed affluence despite the welfare state*. Helsinki Finland: Libera Institute Ltd.
- Sandbrook, R. (2011). Polanyi and Post-neoliberalism in the Global South: Dilemmas of Re-embedding the Economy. *New Political Economy*.
- Schön, L. (2008). Sweden – Economic Growth and Structural Change, 1800-2000. Retrieved from <https://eh.net/encyclopedia/sweden-economic-growth-and-structural-change-1800-2000/>
- Selwyn, B., & Miyamura, S. (2014). Class Struggle or Embedded Markets? Marx, Polanyi and the Meanings and Possibilities of Social Transformation. *New Political Economy*, 19(5), 639-661. doi:10.1080/13563467.2013.844117
- Valocchi, S. (1992). The Origins of the Swedish Welfare State: A Class Analysis of the State and Welfare Politics, Social Problems. 39(2), 189–200. doi:<https://doi.org/10.2307/3097037>
- Vlandas, T. (2013). *Essays on labour market dualisation in Western Europe: active labour market policies, temporary work regulation and inequality*. (PhD thesis), The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Wikipedia. (2017). Sweden. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Sweden>

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนุชประภา โมกข์ศาสตร์ เกิดเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2534 จบการศึกษา
ระดับปริญญาตรีจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี 2556 เข้าศึกษาในระดับ
ปริญญาโทหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี
2558

