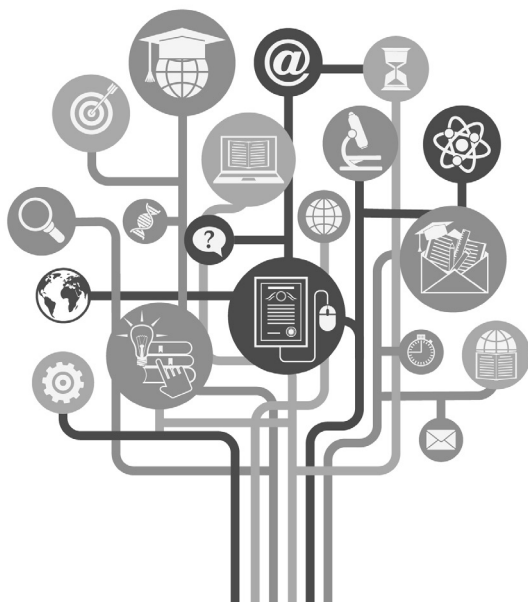


รัฐสวัสดิการแบบเคนส์

The Keynesian Welfare State

พงษ์เทพ สันติกุล

Pongthep Suntigul



รัฐสวัสดิการแบบเคนส์

The Keynesian Welfare State

พงษ์เทพ สันติกุล

Pongthep Suntigul

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปทุมธานี 12121 ประเทศไทย

Faculty of Social Administration, Thammasat University, Pathumthani 12121 Thailand

email: advisor.sw@gmail.com

Received : January 3, 2023 Revised : April 20, 2023 Accepted : May 3, 2023

บทคัดย่อ

ในปี ค.ศ. 1936 จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ นำเสนอแนวคิดนโยบายเศรษฐกิจสำหรับแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการว่างงานในหนังสือ “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา” แนวคิดของเคนส์เป็นแนวคิดที่ให้อำนาจรัฐมีบทบาทหลักในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลาที่ประเทศประสบกับวิกฤต แนวคิดของเคนส์ได้รับการยอมรับและนำมาใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง แม้ว่าแนวคิดนี้จะถูกนำเสนอมาเป็นระยะเวลานาน แต่เมื่อใดเกิดวิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดนี้จะถูกนำกลับมาใช้โดยรัฐบาลประเทศต่างๆ อยู่เสมอ

คำสำคัญ : เคนส์; สวัสดิการสังคม; วิกฤต; ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา

Abstract

In 1936, John Maynard Keynes presented economic policy ideas for troubleshoot the recession and unemployment in his book The General Theory of Employment, Interest and Money. His idea authorizes the power of the state to intervene in the economy and society during times of crisis. Keynes' ideas were accepted and used as a fundamental for economic and social welfare policy after World War II. Although this concept has been proposed for a long time, when there is a crisis that affects the economy and society. This concept is constantly being used by governments.

Keywords : Keynes; Social Welfare; Crisis; The General Theory of Employment, Interest and Money

บทนำ

ทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เริ่มเป็นที่รู้จักในช่วงการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ภายหลังจากเศรษฐกิจโลกเติบโตอย่างต่อเนื่อง และประสบกับปัญหาวิกฤตในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1930 วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังและการผลิตสินค้าเนื่องจากการลดลงของอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Demand)¹ หรือกำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชน ทำให้เกิดภาวะการว่างงานครั้งใหญ่อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (Brunsko, 1996 : 899)

แนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมที่รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมใช้กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจอยู่ในช่วงเวลานั้น เป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นในการค้าเสรีและกลไกตลาด และเชื่อว่าแรงงานเป็นเสมือนสินค้าประเภทหนึ่งที่สามารถใช้กลไกตลาดเป็นกลไกจัดสรรอุปสงค์และอุปทานแรงงานที่มีประสิทธิภาพ แต่เมื่อประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ แนวทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นมาก ประชาชนขาดรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ส่งผลให้ขาดอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Demand) ที่จะสร้างความมั่นใจให้การลงทุนและการผลิตของภาคธุรกิจ ซึ่งจะกลับมาซ้ำเติมให้ภาคธุรกิจลดกำลังผลิตและปลดคนงานเพิ่มขึ้น

ในขณะที่รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การนำมาตรการลดค่าจ้างแรงงานมาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและอัตราการว่างงานสูง โดยหวังว่าค่าจ้างแรงงานที่ต่ำจะช่วยให้หน่วยธุรกิจจ้างงานได้เพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น แรงงานจะมีรายได้ที่จะนำไปอุปโภคบริโภคเพิ่มมากขึ้น อุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และเมื่อหน่วยธุรกิจมีความมั่นใจจากอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จะเพิ่มกำลังการผลิตและการลงทุนเพิ่มขึ้น (Bateman, 1996 : 148) แต่มาตรการดังกล่าวไม่เพียงแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กลับส่งผลให้เกิดการประท้วงของสหภาพแรงงานอย่างรุนแรงและต่อเนื่องเพราะไม่พอใจที่ถูกลดค่าจ้าง กลายเป็นปัญหาใหม่ซ้ำเติมให้สถานการณ์ย่ำแย่ลง

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes: 1883-1946) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ เป็นผู้ออกมานำเสนอทฤษฎีแก้ปัญหาที่แตกต่างไปจากแนวทางของ

¹Effective Demand หมายถึง ความต้องการสินค้าที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งต้องประกอบด้วย
1) ความเต็มใจที่จะซื้อ (Willingness to buy) 2) ความสามารถที่จะซื้อ (Ability to pay)

เศรษฐศาสตร์เสรีนิยมที่เชื่อกันในขณะนั้น เพราะไม่เชื่อว่ากลไกตลาดสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เป็นต้นเหตุของการว่างงานในขณะนั้นได้

เคนส์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการค้าเสรี และไม่เชื่อมั่นว่ากลไกตลาดจะสามารถจัดสรรทรัพยากรในสังคมได้อย่างราบรื่น ดังนั้นเคนส์จึงเสนอให้รัฐแสดงบทบาทหลักในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เมื่ออุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) ลดลงโดยเฉพาะในช่วงเวลาเกิดวิกฤตขึ้นในสังคม

เศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดของเคนส์ปฏิเสธการมอบหน้าที่ทางเศรษฐกิจแก่ระบบตลาด เพราะเคนส์เชื่อว่าระบบตลาดมีจุดอ่อนของตนเองที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failures)² ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคม โดยเสนอให้รัฐเข้ามามีบทบาทหลักแทรกแซงระบบตลาดเพื่อสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมแก่พลเมืองทุกคน (Townsend, 2002 : 6)

ในทัศนะของเคนส์ปัญหาการว่างงานเป็นสาเหตุของการไร้ประสิทธิภาพของวงจรการผลิตและการบริโภค เริ่มจากการขาดกำลังซื้อ ขาดกำลังการบริโภค และการลดกำลังการผลิต นำไปสู่การเลิกจ้างและการว่างงานเป็นวงจรต่อเนื่องไม่สิ้นสุด การแก้ปัญหาที่เคนส์เห็นว่าได้ผลรวดเร็วและเหมาะสมสำหรับสถานการณ์เศรษฐกิจที่อยู่ในช่วงวิกฤตคือ รัฐต้องทำหน้าที่เป็นผู้จ้างงานแทนภาคเอกชนเพื่อลดอัตราการว่างงานของประเทศ เพื่อเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภค ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตเพิ่มกำลังการผลิต นำไปสู่การจ้างแรงงานเพิ่มในท้ายที่สุด ดังนั้นการจ้างงานของภาครัฐคือเครื่องมือตัดวงจรปัญหาการว่างงานของประเทศนั่นเอง

เคนส์เชื่อว่าถ้าสามารถแก้ปัญหาการว่างงานได้ ก็จะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ เขาเสนอทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ด้านอุปสงค์ (Demand-side Economics) ในหนังสือ “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา” (The General Theory of

² “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failures) หมายถึง สถานการณ์ที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไกเพื่อนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้ หรือสถานการณ์การที่ตลาดไม่สามารถนำมาซึ่งการผลิตสินค้าในปริมาณและราคาที่เหมาะสมได้ โดยมีสาเหตุที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) ผู้ซื้อผู้ขายมีข้อมูลไม่สมมาตร/ ไม่เท่ากัน (Asymmetric information) 2) การกระจุกตัวของอำนาจการต่อรองในตลาด (Concentrated market power) 3) ความเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods) และ 4) การทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากรจากผลกระทบต่อภายนอก (Externalities)

Employment, Interest and Money) ในปี ค.ศ. 1936 หลักการสำคัญที่เคนส์เสนอ คือ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ประชาชนไม่มีกำลังซื้อ นำมาซึ่งปัญหาการขาดทุนของผู้ประกอบการ และนำไปสู่ปัญหาการเลิกจ้างและการว่างงาน รัฐควรทำหน้าที่สร้างอุปสงค์ผ่านการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เพราะในสถานการณ์ดังกล่าว รัฐจะนิ่งเฉยและปล่อยให้เงินที่ของจะกลไกตลาดในการแก้ปัญหาเช่นในสถานการณ์ปกติไม่ได้

ทฤษฎีการแก้ปัญหาของเคนส์ถูกเรียกว่า “เศรษฐศาสตร์ด้านอุปสงค์” หมายถึง การเพิ่มของอุปสงค์การบริโภคจะไปเพิ่มอุปสงค์ของสินค้า และการเพิ่มของอุปสงค์ของสินค้าจะไปเพิ่มอุปสงค์ของการลงทุน การผลิต และการจ้างแรงงาน รัฐในทฤษฎีของเคนส์จึงเป็นตัวหลักสำคัญในการแก้ปัญหาการว่างงานที่เกิดจากการขาดกำลังซื้อหรืออุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ

แนวนโยบายแบบเคนส์มุ่งหวังให้รัฐแทรกแซงระบบตลาดโดยการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากในช่วงวิกฤตเพื่อสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่านโยบายแบบเคนส์กำเนิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงและเสี่ยงภัยจากระบบตลาด เราสามารถสรุปแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ได้สั้นๆ ว่าเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้รัฐแทรกแซงระบบตลาดในทุกๆ นโยบายสาธารณะ

แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมแตกต่างจากแนวคิดเศรษฐกิจอื่นๆ คือ นอกจากจะเป็นความรู้วิชาการแล้ว ยังเป็นความรู้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริง แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์จึงได้รับการยอมรับจากทั้งนักวิชาการ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ เป็นเวลายาวนาน (Townsend, 2004 : 39)

ในช่วงเวลาเกือบ 30 ปี ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด ประเทศต่างๆ นำแนวคิดเศรษฐกิจแบบเคนส์ที่เสนอให้รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เพื่อลดอัตราการว่างงานไปใช้แทนมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) ตามแนวคิดของระบบตลาด สวัสดิการสังคมของทุกประเทศทั่วโลกพัฒนาขึ้นมา สวัสดิการสังคมของประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มความเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่เดียวกันสวัสดิการสังคมของประเทศกำลังพัฒนาได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (Alvaro, 2001 : 15)

แนวคิดของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ส่งผลต่อรูปแบบและการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมของประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก แม้ว่าต่อมามีข้อวิพากษ์

แนวคิดของเคนส์ว่าไม่เหมาะสมสำหรับประเทศโลกที่ 3 และประเทศยากจน เพราะการใช้งบประมาณจำนวนมากของรัฐไม่สามารถสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Demand) ได้ รวมทั้งก่อให้เกิดหนี้ภาครัฐที่สร้างปัญหาแก่ระบบการเงินและการคลังของประเทศที่นำนโยบายเหล่านี้ไปใช้ แต่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าตลอดช่วงปี ค.ศ. 1939-1945 แนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ช่วยให้ประเทศในยุโรปฟื้นตัวภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนร่วมก่อตั้งระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Wood System) ซึ่งเป็นระบบจัดการการเงินโลกเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินของโลกรองรับการเติบโตของระบบเศรษฐกิจโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง รวมถึงบริหารจัดการปัญหาอัตราเงินเฟ้อและราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคไม่ให้สูงเกินไปจนเป็นปัญหาสำหรับประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่มีฐานะยากจนของประเทศต่างๆ ในโลก องค์กรระหว่างประเทศที่เคนส์นำเสนอเป็นสถาบันวิชาการที่มีอิสระในการบริหาร และปราศจากอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประเทศต่างๆ ทั้งในเวลาปกติและวิกฤต

ต่อมาในปี ค.ศ. 1944 มีการจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมา 2 แห่ง ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) แม้ว่าการก่อตั้งจะมีวัตถุประสงค์ตามที่เคนส์เสนอไว้แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอื่นๆ แอบแฝงอยู่ด้วยก็ตาม แต่สถาบันทั้งสองแห่งนี้ก็ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ ทั้งด้านวิชาการและงบประมาณ สำหรับการพัฒนาประเทศและระบบการเงินของประเทศให้เข้มแข็งผ่านสถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาได้ด้วยดี โดยจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เป็นบุคคลสำคัญในการเรียกร้องและมีส่วนร่วมกำหนดอัตราดอกเบี้ยระดับต่ำสำหรับเงินกู้ที่สถาบันการเงินทั้งสองให้กู้แก่ประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายจากสงครามและประเทศยากจน (Townsend, 2002 : 5)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ถูกใช้เป็นเครื่องมือช่วยแก้ปัญหาและฟื้นฟูประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1939-1945

และไม่เฉพาะในยุโรปเท่านั้นที่นำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไปใช้ กล่าวได้ว่าในคริสต์ทศวรรษ 1970 ทฤษฎีของเคนส์ได้กลายเป็นทฤษฎีมีอิทธิพลสูงสุดต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาสังคม (Social Development) สำหรับประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทดแทนทฤษฎีการเงินนิยม (Monetarism) และกลไกตลาด (Ibid, 2002 : 37)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ได้รับการยอมรับเป็นแนวทางการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ต่อมาอีก 2-3 ทศวรรษ ก่อนจะพบกับปัญหาอื่นที่เป็นผลมาจากการใช้งบประมาณจำนวนมากของรัฐตามแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เสนอไว้

อิทธิพลของแนวคิดเคนส์เขียนต่อรัฐสวัสดิการและนโยบายสังคม

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) เป็นรูปแบบการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การคลัง และนโยบายสังคม เพื่อสร้างการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมสำหรับคนทั่วไป ไม่ได้จำกัดเพียงแค่การสร้างความมั่นคงทางสังคมและการเมืองในระดับพื้นฐาน หรือการความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่านั้น กล่าวได้ว่ารัฐสวัสดิการเป็นการแทรกแซงตลาด (Market) ของรัฐเพื่อประโยชน์สำหรับคนทั่วไปในสังคม (Brunsko, 1996 : 898) โดยรัฐจะดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมในทุกมิติ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สุขภาพ การประกันสังคม การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ฯลฯ ให้เป็นไปตามบริบทพื้นฐานและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐนั้นๆ

รัฐสวัสดิการมีจุดกำเนิดในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในคริสต์ทศวรรษ 1930 ส่งผลให้รัฐสวัสดิการซึ่งเป็นกิจกรรมของรัฐที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มีคำพูดว่า “การศึกษาประวัติศาสตร์ของรัฐสวัสดิการจะไม่สมบูรณ์หากไม่กล่าวถึงเซอร์ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์” (Townsend, 2002 : 1) แนวคิดนโยบายเศรษฐกิจของเคนส์ที่นำเสนอผ่านหนังสือ “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา” เป็นแนวคิดสำหรับแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้กลายมาเป็นนโยบายหลักที่ขึ้นากำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ทั่วโลกภายใต้หลักการสำคัญว่า รัฐเป็นกลไกหลักที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงวิกฤต

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นทฤษฎีนโยบายสังคมสำหรับการพัฒนาสังคม ซึ่งมีขอบเขตกว้างมากกว่าทฤษฎีด้านสวัสดิการสังคม เนื่องจากทฤษฎีของเคนส์นำเสนอแนวทางการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของภาครัฐเพื่อให้เกิดการจ้างงาน การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ เป็นการดำเนินนโยบายที่มุ่งการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในระยะหลังสงครามโลกซึ่งมีขอบเขตกว้างและครอบคลุมทั้งนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม

ทฤษฎีทั่วไป (General Theory) ของเคนส์ให้ความสำคัญกับการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐเพื่อสร้างการจ้างงานในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกิดวิกฤต การดำเนินนโยบายแบบเคนส์จึงจะเกิดประสิทธิภาพสามารถเพิ่มการจ้างงานและรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าและอัตราดอกเบี้ยได้

ทฤษฎีของเคนส์ได้รับการยอมรับว่ามีคุณูปการต่อการสร้างบูรณาการทางสังคมภายในชาติจากการมีส่วนร่วมช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยระบบการกระจายซ้ำหารัพยากร (Redistribution)³ ในการจัดสวัสดิการสังคม รวมทั้งการสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำให้กับทุกๆ คน

เป้าหมายสำคัญของการนำเสนอแนวนโยบายการสร้างการจ้างงานโดยภาครัฐของเคนส์คือ การสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) สร้างบรรยากาศที่ดีในการลงทุนของภาคเอกชน นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้ายที่สุด โดยมีองค์กรระหว่างประเทศทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง เสถียรภาพราคา และอัตราดอกเบี้ยในระดับประเทศและระดับโลก

นอกจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์จะส่งผลต่อสวัสดิการสังคมภายในประเทศต่างๆ แล้ว ยังส่งผลต่อระบบสวัสดิการระดับชาติอีกด้วย ภายใต้โครงการส่งเสริมการพัฒนาประเทศที่ได้รับผลจากสงครามและประเทศโลกที่สามของประเทศที่มีศักยภาพ โดยการสนับสนุนประเทศที่กำลังประสบปัญหาให้สามารถแก้ปัญหาในประเทศตนเองให้ลุล่วงได้

³การกระจายซ้ำหารัพยากร (Redistribution) หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรทางสังคมใหม่เพื่อลดความไม่เป็นธรรมทางสังคม ที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจสร้างความเหลื่อมล้ำทางสถานะ และการกระจายรายได้ในสังคม รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณที่จัดเก็บจากประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีในอัตราก้าวหน้า (รายได้มากจ่ายมาก รายได้น้อยจ่ายน้อย หรือไม่จ่ายเลยหากมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด) มาจัดทำสวัสดิการสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม

นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมในยุคต่อมา มาได้นำแนวคิดของเคนส์มาเป็นพื้นฐานการต่อยอดทฤษฎีของตน เช่น เอสปีง แอนเดอเซน (Gosta Esping-Andersen) นำแนวคิดเคนส์เขียนมาเป็นเกณฑ์การจัดกลุ่มระบบสวัสดิการสังคมในหนังสือ “สวัสดิการสังคมในโลกทุนนิยมสามแบบ” (The Three World of Welfare Capitalism) (Andersen, 1990) ซึ่งจำแนกสวัสดิการสังคมของประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่มประกอบด้วย 1) สวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยม (Liberal welfare regime) 2) สวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยม (Conservative welfare regime) และ 3) สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social democratic welfare regime)

เอสปีง แอนเดอเซน ใช้เกณฑ์ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด 2) การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ และ 3) การทำสวัสดิการสังคมให้เป็นสินค้า (Commodification) เป็นเกณฑ์การจำแนก โดย 1) สวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมรัฐจะยกให้ระบบตลาดเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากรหรือจัดสวัสดิการสังคม รัฐมีระดับการแทรกแซงระบบตลาดน้อยที่สุด และสวัสดิการสังคมจะถูกทำให้กลายเป็นสินค้า 2) สวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยมรัฐทำหน้าที่และมีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการสังคม รัฐมีระดับการแทรกแซงระบบตลาดมากที่สุด และสวัสดิการเป็นสิทธิของพลเมืองที่ไม่ต้องซื้อหาจากระบบตลาด 3) สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย รัฐและตลาดจะทำหน้าที่ควบคู่กันไป รัฐมีระดับการแทรกแซงระบบตลาดเพียงพอที่ไม่ให้ตลาดส่งผลกระทบด้านลบต่อสังคม สวัสดิการสังคมจะเป็นทั้งสิทธิของพลเมืองที่ไม่ต้องซื้อหาจากระบบตลาด และเป็นสินค้าในระบบตลาดสำหรับพลเมืองที่มีความต้องการและมีกำลังซื้อ

ในประเทศอังกฤษก่อนหน้าเคนส์เสนอแนะนโยบายการแก้ปัญหาโดยให้รัฐเป็นกลไกหลักในการลงทุนเพื่อการสร้างอัตราการจ้างงานในรูปแบบรัฐขนาดใหญ่ (Big State) เพื่อสร้างสวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนนั้น ประเทศอังกฤษมีการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมอยู่แล้ว ตั้งแต่การเริ่มนำแนวทางเสรีนิยมมาใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1906 – 1914 แต่การจัดสวัสดิการไม่ได้ครอบคลุมความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ มุ่งเพียงการแก้ปัญหาให้กับผู้เดือดร้อนหรือคนยากจนเท่านั้น สำหรับประชาชนทั่วไปจะใช้กลไกตลาดเป็นกลไกการจัดสวัสดิการสังคม ตามหลักการพื้นฐานของเสรีนิยมที่สนับสนุนเสรีภาพในการเลือกและรัฐที่มีการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชนเพียงเล็กน้อย

ในปี ค.ศ. 1942 เซอร์เบเวอร์ริดจ์ (Beveridge, 1942) นำเสนอรายงานเบเวอร์ริดจ์ เป็นแผนการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย 3 แนวทาง คือ 1) การจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance) 2) การสาธารณสุขครอบคลุมครบวงจร (Comprehensive Healthcare) และ 3) การจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) รวมทั้งการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงาน เช่น ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน เกษียณอายุ ฯลฯ โดยแรงงานมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ

เคนส์สนับสนุนแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมของเซอร์เบเวอร์ริดจ์ โดยเฉพาะนโยบายการจ้างงานเต็มที่ ในขณะที่ลอร์ดเบเวอร์ริดจ์เองก็สนับสนุนแนวคิดของเคนส์ เช่นกัน ต่อมาแนวคิดทั้งสองได้นำไปเป็นแนวทางการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมของประเทศไทย โดยเคนส์จัดทำแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ การออกพันธบัตรของรัฐบาลอังกฤษเพื่อระดมทุนสำหรับการจัดสวัสดิการสังคม แม้ว่าเคนส์สนับสนุนให้รัฐเป็นกลไกหลักในการจัดสวัสดิการสังคม แต่เคนส์ก็ไม่ละเลยการทำงานของระบบตลาด เช่น เสนอให้รัฐบาลที่นำแนวคิดของตนไปใช้ให้ป้องกันระบบประกันภัยของภาคธุรกิจเอกชนล้มเนื่องจากเกิดขึ้นของประกันของภาครัฐ รวมทั้งไม่ละเลยกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนทั้งที่มีงานทำและตกงาน (Townsend, 2004 : 40)

โครงการ New Deal ตัวอย่างการนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ไปสู่การปฏิบัติ

ในทัศนะของเคนส์นโยบายการเงิน (Financial Policy) ควรเป็นเครื่องมือสนับสนุนแทนการเป็นเครื่องมือควบคุมระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมของรัฐ ดังนั้นรัฐควรมีนโยบายกำกับระบบการเงินโดยมีเป้าหมายเพื่อลดความไม่แน่นอนทางสังคม ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิดเสรีนิยม (Russell, 2008 : 1) แนวคิดทางการเงินของเคนส์ได้รับการยอมรับและต่อมากลายเป็นนโยบายการเงินของข้อตกลงเบรตตัน วู้ด (Bretton Woods) และถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลาย

ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D Roosevelt 1882 - 1945) เข้ารับตำแหน่งในปี ค.ศ. 1933 เป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาตกอยู่ในสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มต้นในปี 1929 เป็นวิกฤตครั้งใหญ่ที่สุดที่สหรัฐอเมริกาเคยประสบมาก่อน ประเมินการณ์ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ลดลงมากกว่าร้อยละ 50 ส่งผลให้การจ้างงานในประเทศลดลงมากกว่าร้อยละ 50 มี

ผู้ตกงานประมาณ 15 ล้านคน สถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ถูกเรียกว่า “มหาวิกฤตเศรษฐกิจ” (Great Depression) (Edward, 2018 : 3) ผลกระทบจากวิกฤตครั้งนั้นส่งผลด้านลบต่อคุณภาพชีวิตของคนอเมริกันเป็นอย่างมาก

ภายหลังจากเคนส์ไปเยือนสหรัฐอเมริกาในต้นคริสต์ทศวรรษ 1930 ได้นำเสนอแนวคิดการแทรกแซงของภาครัฐขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจเพื่อเพื่อสร้างการจ้างงานรวมทั้งส่งหนังสือเปิดผนึกถึงประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D Roosevelt) ในปี ค.ศ. 1933 เพื่อนำเสนอแนวคิดการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเขาเชื่อว่าหากสหรัฐอเมริกาไม่สามารถหาทางออกจากปัญหาได้แล้ว ประเทศอื่นๆ ในโลกที่มีความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาก็จะประสบปัญหาไปด้วย เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่และมีการนำเข้าและส่งออกสินค้ากับต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ใจความสำคัญของจดหมายเปิดผนึกคือ คำแนะนำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมด้วยการสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพทดแทนอุปสงค์ของประชาชนที่ลดลงเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ แทนการปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ดังเช่นที่ผ่านมา เพราะในสถานการณ์ที่สหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอยู่นั้น กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพ เคนส์แนะนำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาดึงเงินกู้เพื่อระดมเงินจากตลาดการเงินภายในประเทศเป็นเครื่องมือสำหรับการแทรกแซงตลาด การลงทุนเพื่อสร้างงาน และการเพิ่มกำลังซื้อผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐ (Government Expenditure) เคนส์เชื่อว่าการใช้จ่ายภาครัฐจำนวนมากเท่านั้นที่จะช่วยฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้

ต่อมาสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดี รูสเวลท์ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายนิวดีล (New Deal) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลให้มีผู้ว่างงานจำนวนมาก อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังได้การนำของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ใช้นโยบายทางการเงิน (Monetary Policy)⁴ ของประเทศเป็นเครื่องมือแก้ปัญหา แทนการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)⁵ ดังเช่นที่ผ่านมา

วัตถุประสงค์ของนโยบายการเงินภายใต้โครงการนิวดีลนอกจากความต้องการสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินและการธนาคารแล้ว ยังมีเป้าหมายแก้ปัญหาอัตราการว่างงานที่สหรัฐอเมริการประสบอยู่ในขณะนั้นที่ทำให้จำนวนคนว่างงานจำนวนมาก

รุนแรงถึงขั้นกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางสังคม เกิดการประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาการว่างงานและกลายเป็นการประท้วงที่ยืดเยื้อในปี ค.ศ. 1931 จนรัฐบาลต้องใช้กำลังทหารเข้าควบคุม

โครงการนิวติลภายใต้การนำของประธานาธิบดีรูสเวลต์ออกแบบขึ้นภายใต้แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ที่เชื่อว่าเศรษฐกิจตกต่ำเพราะการบริโภคน้อยเกินไป การแก้ปัญหาจึงเริ่มต้นจากการใช้นโยบายการเงินเพิ่มกำลังซื้อของประชาชนเพื่อสร้างความต้องการที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การเพิ่มอุปสงค์/ การบริโภคที่จะส่งผลต่อการจ้างงานและลดอัตราการว่างงานในท้ายที่สุด

โครงการนิวติลคือตัวอย่างการนำแนวคิดของเคนส์มาปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยการเพิ่มระดับการลงทุนและบริโภคของรัฐบาลเพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงาน ภายใต้แนวคิดของเคนส์ที่เชื่อมั่นว่ารัฐเป็นกลไกหลักที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นของระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤต ด้วยการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลและการเพิ่มอัตราภาษีของภาคธุรกิจสำหรับนำมาอัดฉีดเข้าสู่ระบบ พร้อมทั้งลดอัตราภาษีที่จัดเก็บจากผู้มีรายได้น้อยเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภค

หลังจากประกาศใช้นโยบายนิวติลแล้ว ในปี ค.ศ. 1935 สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายประกันสังคม (Social Security Act) เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทำงานในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น เจ็บป่วย ตกงาน ฯลฯ ในลักษณะการนำทรัพยากรของสมาชิกรวมเป็นกองทุนสำหรับรองรับความเสี่ยงจากเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้น เมื่อประเทศในยุโรปนำสวัสดิการสังคมรูปแบบการประกันสังคมไปใช้ได้เพิ่มเติมในส่วนของผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์คนพิการ และเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาเด็ก ส่งผลให้สวัสดิการสังคมขยายขอบเขตความครอบคลุมออกไปสู่กลุ่มคนต่างๆ ในสังคมมากยิ่งขึ้น (Townsend, 2004 : 40)

ไม่น้อยกว่า 30 ปี ประเทศสหรัฐอเมริกานำแนวคิดของเคนส์มากำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดีทีโอดอร์รูสเวลต์ (Theodore Roosevelt:

⁴ นโยบายการเงิน (Monetary Policy) หมายถึง นโยบายของธนาคารกลางในการควบคุมปริมาณเงินในระบบเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยเครื่องมือทางการเงิน เช่น อัตราดอกเบี้ย ปริมาณเงิน อัตราแลกเปลี่ยน ฯลฯ

⁵ นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) หมายถึง นโยบายการหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

1858-1919) ประธานาธิบดีคนที่ 25 เรื่อยมาจนถึงสมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ และมาเปลี่ยนแปลงใช้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสมัย ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan: 1911-2004) ในส่วนของการศึกษา แนวคิดเศรษฐกิจแบบเคนส์กลายเป็นแนวคิดหลักของการศึกษาเศรษฐศาสตร์ จวบจน มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman: 1912-2006) นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมนำเสนอ แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) มาใช้แก้ปัญหาเศรษฐกิจรอบใหม่ที่เป็นผลจากการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากของรัฐ (Alvaro, 2001 : 4)

แนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์กับสวัสดิการสังคมด้านแรงงาน

แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ส่งผลกระทบโดยตรงต่อแรงงานในระบบการจ้างงาน เนื่องจากการว่างงานเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจขาดอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ และขาดความมั่นใจในการผลิตสินค้าและบริหารของธุรกิจเอกชน เคนส์ไม่เห็นด้วยกับการตัดลดค่าจ้างแรงงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และเป็นการโต้ตอบการประท้วงของ สหภาพแรงงานในปี ค.ศ. 1925 ซึ่งเคนส์เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหา ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้ แต่กลับจะทำให้ความไม่เป็นธรรมทางสังคมเพิ่มมากขึ้น

เคนส์ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐโต้ตอบการประท้วงของสหภาพแรงงานด้วยการตัดลดค่าจ้างแรงงานเพื่อลดต้นทุนการผลิต และเสนอแนะว่า การลดต้นทุนการผลิตควร ทำโดยการมีส่วนร่วมของแรงงานในการเพิ่มผลผลิต และการลดอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบการ รวมทั้งลดการสร้างกำแพงกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอธิบาย ด้วยแนวคิดของเคนส์ได้ว่า การเพิ่มค่าจ้างแรงงานจะช่วยเพิ่มกำลังซื้ออันจะนำไปสู่การ เพิ่มความต้องการที่มีประสิทธิภาพในการบริโภค และส่งผลต่อการเพิ่มกำลังผลิต เพิ่ม กำไรของผู้ประกอบการ และเพิ่มการจ้างงานตามลำดับ

ในยุคก่อนหน้าเคนส์นำเสนอแนวคิดเรื่องค่าจ้าง มีความเชื่อว่าค่าจ้างแรงงานกับ กำไรของผู้ประกอบการมีทิศทางตรงข้ามกันกล่าวคือ หากค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นจะส่ง ผลให้กำไรของผู้ประกอบการลดลง แต่เคนส์เสนอว่า การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานและ กำไรของผู้ประกอบการสามารถเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ ภายใต้นโยบายการกำกับ ตลาดของรัฐไม่ให้สร้างผลกระทบด้านลบต่อสังคม รวมทั้งการสร้างบทบาทของรัฐ ในการกระตุ้นความเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจด้วยการเพิ่ม การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

เคนส์เสนอให้รัฐดำเนินนโยบาย 2 ประการ คือ การจ่ายเงินทดแทนกรณีว่างงาน และการสร้างงาน เพื่อแก้ปัญหาว่างงาน (Townsend, 2002 : 2) โดยเชื่อว่ารัฐไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการสร้างความต้องการของตลาด โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประเทศประสบกับวิกฤต รัฐมีหน้าที่ในการแทรกแซงและกำหนดกติกาการดำเนินงานของตลาด

ในทัศนะของเคนส์แล้ว อัตราการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้นไม่ได้เป็นผลมาจากการผลิตหรืออุปทาน (Supply-side) ลดลง แต่เป็นผลมาจากการบริโภคหรืออุปสงค์ (Demand-side) ที่ลดลง และเป็นที่มาของปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การแก้ปัญหาจึงสามารถทำได้โดยเพิ่มการจ้างงานเพื่อลดอัตราการว่างงาน ซึ่งจะทำให้แรงงานมีงานทำและมีรายได้เพื่อนำไปบริโภคสินค้าและบริการ เมื่อหน่วยผลิตขายสินค้าได้ ก็เพิ่มกำลังผลิตและนำไปสู่การจ้างแรงงานเพิ่ม ปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคมอื่นๆ ก็จะลดลง

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศตะวันตกที่ได้รับผลกระทบจากสงครามคือระบบเศรษฐกิจถูกทำลาย อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นสูง พร้อมๆ กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมลดน้อยลง สถาบันอื่นๆ ในสังคมที่เคยทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมก็ตกอยู่ในสภาพยากลำบาก รัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมเดียวที่ยังมีความสามารถ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมโดยรัฐเพื่อช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

สืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มาจากการจัดเก็บภาษี นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงถูกกำหนดให้ทำหน้าที่หลายๆ อย่างพร้อมกัน กล่าวคือ นอกจากทำหน้าที่ยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมแล้ว ยังถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงทางสังคมแก่กลุ่มคนทำงาน และสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมไปพร้อมกันด้วย นโยบายสวัสดิการสังคมในยุคนั้นจึงมุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างความคุ้มครองแก่กลุ่มคนทำงานในช่วงเวลาที่ทำงานได้ เช่น การคุ้มครองค่าจ้าง สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล การให้ความคุ้มครองเมื่อตกงานขาดรายได้ ฯลฯ และกลุ่มผู้เกษียณอายุจากการทำงาน เช่น เงินบำนาญ ฯลฯ (Kourachanis, 2020 : 32-33)

สวัสดิการสังคมของประเทศในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีลักษณะของส่วนผสมระหว่างแนวนโยบายแบบเคนส์ (Keynesian economics) และแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) โดยแนวนโยบายแบบเคนส์ยึดแนวทางการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรัฐเป็นกลไกหลักส่งเสริมการจ้างงานให้ประชาชนมีรายได้ เพื่อสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพจากการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ โดยใช้ระบบการกระจายซ้ำทรัพยากรให้รายได้ไปตกแก่คนที่มียาได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความโน้มเอียงในการบริโภค (Propensity to Consume)⁶ สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ส่วนแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยึดแนวทางการพัฒนาสุขภาพและการศึกษาแก่ประชาชน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นแรงงานที่มีทักษะความสามารถสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Gintis and Bowles, 1982) โดยแนวนโยบายแบบเคนส์มีความเชื่อว่า งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมจะเป็นปัจจัยกระตุ้นอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพให้เพิ่มขึ้นได้ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจตกอยู่ในสภาวะวิกฤต (Janowitz, 1976 cited in Quadagno, 1987 : 110)

ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1920 และ 1930 ประเทศอุตสาหกรรมในโลกประสบกับปัญหาความยากจนและอัตราการว่างงานพุ่งขึ้นสูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน พร้อมๆ กับการเติบโตของลัทธินาซีและการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 การแก้ปัญหาด้วยการดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยมซึ่งแนะนำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ลดค่าจ้างแรงงานและตัดลดงบประมาณการใช้จ่ายของภาครัฐไม่สามารถใช้แก้ปัญหาได้

เคนส์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ปัญหาโดยแนวทางเสรีนิยมและเศรษฐศาสตร์แบบการเงินนิยม (Monetarism) เขาเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่แตกต่างออกไป โดยแทนที่จะลดค่าจ้างและงบประมาณการใช้จ่าย ภาครัฐต้องเพิ่มงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อสร้างงานและสร้างกำลังซื้อจึงจะช่วยแก้ปัญหาได้

แนวคิดของเคนส์ช่วยให้ประเทศในยุโรปรอดพ้นจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วง ค.ศ. 1939 – 1942 กลับมามีอัตราการว่างงานต่ำเช่นเดียวกับก่อนเกิดวิกฤต เศรษฐกิจฟื้นตัว รวมทั้งสถานการณ์ทางสังคมดีขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางทางสังคมลดลงจากนโยบายการกระจายซ้ำทรัพยากร และแนวทางนโยบาย

⁶ ความโน้มเอียงในการบริโภค (Propensity to Consume) หมายถึง ความเป็นไปได้ที่ผู้บริโภคจะบริโภคเพิ่มขึ้นเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วย

สวัสดิการสังคม การจ้างงาน และประโยชน์ทดแทนการว่างงานแบบทั่วถึงที่ช่วยให้คนยากจนและคนประสบปัญหาการว่างงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

แผนสัปดาห์พัฒนาการศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์ให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างถูกต้อง โดยจำแนกการศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค (Macro) และจุลภาค (Micro) โดยเศรษฐกิจศาสตร์มหภาคจะเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อัตราการจ้างงานและการว่างงาน การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการกับแรงงาน ในรูปกำไรกับค่าจ้าง ฯลฯ และเศรษฐกิจศาสตร์จุลภาคจะเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธุรกิจ องค์กร และปัจเจกบุคคล การกำหนดปริมาณ ราคาสินค้า และกำไรของหน่วยผลิต (Townsend, 2002 : 2) การจำแนกระดับการศึกษาดังกล่าวทำให้แผนสัปดาห์สามารถวิเคราะห์ปัญหาการว่างงานในภาวะวิกฤตได้ว่าเป็นปัญหาระดับมหภาค ซึ่งภาครัฐเป็นพันธกิจของภาครัฐที่ต้องแก้ปัญหาโดยการเพิ่มงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงาน ลดอัตราการว่างงาน และไม่โยนความรับผิดชอบนี้ไปให้กลไกตลาด ภาคธุรกิจ และประชาชน ในระดับจุลภาคเป็นผู้แบกรับภาระแต่เพียงลำพัง

การดำเนินนโยบายของรัฐตามแนวทางของแผนสัปดาห์ทำให้รัฐมีขนาดการแทรกแซงตลาดใหญ่กว่ารัฐตามแนวคิดของเสรีนิยม กล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายตามแนวคิดแผนสัปดาห์ส่งผลให้เศรษฐกิจและสถานการณ์ทางสังคมดีขึ้นพร้อมๆ กัน ในขณะที่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ผ่านมาแม้ว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจจะดีขึ้น แต่สถานการณ์ทางสังคมกลับแย่ลง

แนวคิดการให้รัฐใช้จ่ายจำนวนมากและมีขนาดการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจสูงของแผนสัปดาห์ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานที่เป็นจุดกำเนิดของรัฐสวัสดิการ ซึ่งรัฐเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากสำหรับการสร้างสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน โดยมีแหล่งงบประมาณจากภาษีอากรที่จัดเก็บในอัตราสูงเพื่อนำมาสร้างระบบสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนทุกคนครอบคลุมช่วงชีวิตตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนถึงเชิ้งตะกอน

นอกจากเป็นจุดเริ่มต้นของสวัสดิการสังคมระดับประเทศแล้ว แนวคิดของแผนสัปดาห์ยังเป็นการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ด้วยการเสนอให้สหรัฐอเมริกาจัดทำแผนนิวติลสำหรับให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ที่ประสบความเดือดร้อนจากผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 2 รวมทั้งขอเสนอการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาสถียรภาพและกติกา

ทางการเงินของโลก และให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกเมื่อต้องตกอยู่ในสถานการณ์ยากลำบากทางเศรษฐกิจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1944 นานาประเทศเข้าร่วมจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงินของโลก และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารโลก (World Bank) เพื่อสนับสนุนเงินกู้แก่ประเทศสมาชิกเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2

ผลจากการดำเนินนโยบายตามแนวคิดเคนส์ทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ในยุโรปตกกฎหมายประกันการว่างงานสำหรับผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจ (Involuntary unemployment)⁷ ในรูปแบบกองทุนที่แรงงานต้องจ่ายสมทบ เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้แก่แรงงานแม้จะเผชิญปัญหาว่างงานก็จะมั่นใจได้ว่าตนเองสามารถดำรงชีพอยู่จนหางานใหม่ทำได้

แนวคิดของเคนส์เป็นแนวคิดการฟื้นฟูประเทศ ลดอัตราการว่างงาน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาสังคม การสร้างความสมานฉันท์ของประชาชนด้วยหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขผ่านการกระจายซ้ำทรัพยากรและการจัดตั้งกองทุนเพื่อเพื่อสร้างสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม แนวคิดเคนส์เป็นแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่สร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Townsend, 2002 : 5)

ถึงแม้ว่าจะมีนักวิชาการบางคน (Stewart, 1972 cited in Townsend, 2002 : 6) ออกมาโต้แย้งว่า แนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ใช้ได้ผลเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมที่มีกำลังผลิตเหลือแต่ขาดเพียงอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อสร้างอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพด้วยการจ้างงานและการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจแล้ว ปัญหาที่มีอยู่จะถูกแก้ไขไป แต่สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังขาดระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ไปใช้จะไม่ได้ผลเหมือนประเทศอุตสาหกรรม แนวทางที่ควรปฏิบัติคือ การพัฒนาระบบการผลิต สร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมการศึกษาของประชาชน ฯลฯ

⁷ การว่างงานโดยไม่สมัครใจ (Involuntary unemployment) หมายถึง การที่บุคคลมีความสามารถที่จะทำงานและต้องการทำงาน ณ ระดับค่าจ้างที่ปรากฏ แต่ไม่มีงานให้ทำ

การวิจารณ์แนวคิดของเคนส์ดังกล่าวอาจมองได้ว่าขาดความเข้าใจในหลักการสำคัญของแนวคิดเคนส์ เนื่องจากความต้องการที่แท้จริงแล้ว เคนส์เสนอแนวคิดใหม่เพื่อต้องการให้อัตราการว่างงานที่มีอยู่สูงในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลดลง รวมทั้งการสร้างหลักประกันการว่างงาน โดยแนวคิดเสรีนิยมที่เคยยึดถืออยู่ใช้ไม่ได้ผล ซึ่งมีเพียงรัฐและเป็นพันธกิจของรัฐที่สามารถทำได้ในภาวะวิกฤต เพื่อช่วยให้ผู้ประสบความเดือดร้อน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่คนยากจนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับหนึ่ง เมื่อประเทศใดนำแนวคิดแบบเคนส์ไปใช้ดำเนินนโยบายจะเกิดผลลัพธ์ที่สำคัญตามมา 2 ประการคือ 1) การลดบทบาทของอิทธิพลแนวคิดเสรีนิยมและกลไกตลาดที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางสังคม 2) เพิ่มบทบาทของรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดและการสร้างสวัสดิการสังคมแบบทั่วถึง (Universal Welfare) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะคนยากจนที่มักจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจมากกว่าคนชั้นอื่นๆ

บทสรุป

ทฤษฎีที่ว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงิน ของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อทดแทนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเงินนิยม (Monetarism) และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมที่ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ประเทศต่างๆ ประสบปัญหาอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาระหว่างและหลังสงครามโลกยุติลง โดยเคนส์เสนอให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อสร้างการจ้างงานเต็มที่อันจะนำไปสู่การรักษาและยกระดับอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การเพิ่มอัตราการจ้างงานของภาคการผลิตเป็นวงจรต่อเนื่องไม่รู้จบ ซึ่งเคนส์เชื่อว่าด้วยแนวทางนี้เท่านั้นที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจก้าวออกจากภาวะวิกฤตได้แนวนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ถึงแม้ว่าจะพัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน แต่แนวนโยบายแบบเคนส์ก็มีคุณูปการที่สำคัญต่อนโยบายสังคมและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม 2 ประการ คือ 1) นโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์มุ่งหวังให้รัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดเพราะเชื่อว่ากลไกตลาดขาดประสิทธิภาพในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2) นโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์สร้างแรงจูงใจแก่ประเทศต่างๆ ในยุโรปที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ (Townsend, 2004 : 43)

หลักการพื้นฐานของแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์คือ การมีงานทำเป็นสิทธิ (Right) ของประชาชนทุกคน การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ การใช้จ่ายภาครัฐจำนวนมากเพื่อสร้างการจ้างงานเต็มที่ กลายเป็นแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นสิทธิของประชาชนทุกคน

แนวคิดแบบเคนส์ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำไปใช้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 2 คริสต์ทศวรรษภายหลังเคนส์นำเสนอแนวคิดดังกล่าว จนกระทั่งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับโลก เรียกได้ว่าโลกสามารถผ่านพ้นวิกฤตหลังสงครามโลกมาได้ แนวคิดของเคนส์จึงถูกแทนที่ด้วยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่ต้องการลดขนาดการแทรกแซงกลไกตลาด และการสร้างสวัสดิการสังคมของรัฐลง ให้เหลือเพียงการแทรกแซงในระดับต่ำเพื่อรักษากติกาการแข่งขันของระบบตลาดเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากของภาครัฐนำไปสู่การขาดดุลที่ไม่เป็นผลดีกับระบบเศรษฐกิจ แต่ไม่ใช่ว่าแนวคิดของเคนส์จะถูกกลืนหายไปหรือถูกแทนที่อย่างเด็ดขาดด้วยแนวคิดเสรีนิยมใหม่อย่างสิ้นเชิง แต่แนวคิดของเคนส์ถูกนำมาใช้ทุกครั้งเมื่อประเทศหรือโลกตกอยู่ในภาวะวิกฤต เช่น วิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด - 19 ที่เริ่มต้นในคริสต์ทศวรรษ 2020 เป็นสาเหตุของความตกต่ำของเศรษฐกิจโลกอีกครั้งหนึ่ง นโยบายการเข้าไปแทรกแซงความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อรักษาระดับการบริโภคและคุณภาพชีวิตของประชาชนไม่ให้ตกต่ำลง โดยรัฐบาลของทุกๆ ประเทศ โดยไม่เลือกกว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าหรือประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม

เอกสารอ้างอิง

- Alvaro J. de Regil. (2001). *Keynesian Economics and The Welfare State. TJSGA/TLWNSI Essay/ Neo-Capitalist Assault*, 4(3), 1-19.
- Andersen, Gosta Esping. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Bateman, B. (1996). *Keynes's Uncertain Revolution*. University of Michigan Press.
- Beveridge, William. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. H.M. Stationary Office.

- Brunsko, Zagorka. (1996). Keynes Welfare State and Its Contemporary Transformation. *Ekon. Misao Praksa Dbk. God*, 4(2), 897-910.
- Edward, Sebastian. (2018). Keynes on the Sequencing of Economic Policy: Recovery and Reform in 1933. NBER Working Paper Series.
- Gintis, Herbert and Bowles, Samuel. (1982). The Welfare State and Long-Term Economic Growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian Approaches. *AEA Papers and Proceedings*, 72(2), 341- 345.
- Kourachanis, Nikos. (2020). *Citizenship and Social Policy*. Palgrave Macmillan.
- Marcuzzo, Maria Cristina. (2019). *Essays in Keynesian Persuasion*. Cambridge Scholars Publishing, 2019
- Quadagno, Jill. (1987). Theories of The Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 109-128.
- Russrl, Ellen D. (2008). *New Deal banking reforms and Keynesian welfare state capitalism*. Routledge.
- Townsend, Peter. (2002). *The Restoration of Universalism the Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies*. United Nations Research Institute For Social Development.
- Townsend, Peter. (2004). *From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development in Mkandawire*. Cambridge University Press.