



ร่างกฎหมาย S - 233 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนากรอบการดำเนินการระดับชาติ
เพื่อประกันรายได้พื้นฐานในการดำรงชีวิต (An Act to Develop a National Framework
for a Guaranteed Livable Basic Income) ของแคนาดา *

กรทศน์ สุขเฉลิม **

บทนำ

ร่างกฎหมาย S - 233 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนากรอบการดำเนินการระดับชาติ
เพื่อประกันรายได้พื้นฐานในการดำรงชีวิต (An Act to Develop a National Framework for a Guaranteed
Livable Basic Income) ของแคนาดา ได้ถูกเสนอขึ้นในรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๑
โดยท่านผู้ทรงเกียรติ คิม เพท สมาชิกรัฐสภา และได้มีการพิจารณาวาระที่หนึ่งในวันเดียวกัน ต่อมาในวันที่
๑๘ เมษายน ค.ศ. ๒๐๒๓ การพิจารณาในวาระที่สองได้สิ้นสุดลง ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกอ้างอิง
โดยคณะกรรมการวุฒิสภาด้านการเงิน (the Standing Senate committee on Finance) ร่างกฎหมายฉบับนี้
กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินการพัฒนาระบบของชาติเพื่อกำหนดการประกันรายได้
พื้นฐานในการดำรงชีวิตซึ่งให้รวมถึงบุคคลในแคนาดาที่มีอายุมากกว่า ๑๗ ปี รวมถึงผู้ทำงานรับจ้าง
(temporary worker) ผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent resident) ผู้ยื่นขอเรียกร้องเพื่อการคุ้มครองในฐานะ
ผู้ลี้ภัย (refuge claimants) ซึ่งร่างกฎหมาย S - 233 ได้มีการทำซ้ำในเนื้อหาของร่างกฎหมาย C - 223:
พระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนากรอบการดำเนินการระดับชาติเพื่อประกันรายได้พื้นฐานในการดำรงชีวิต
(An Act to Develop a National Framework for a Guaranteed Livable Basic Income)^๒ ที่ถูกเสนอ
ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ โดยลีอาห์ การ์ซาน สมาชิกรัฐสภา และได้มี
การพิจารณาในวาระที่หนึ่งในวันเดียวกัน

การพิจารณาหลักการประกันรายได้พื้นฐานในการดำรงชีวิต และการนำไปใช้ดำเนินการ

โดยทั่วไปการประกันรายได้พื้นฐาน (basic income) คือการโอนเงินจากรัฐบาลให้แก่บุคคล
หรือครอบครัวซึ่งถือเป็นการจัดการรายได้พื้นฐานเพื่อให้บุคคลได้มีระดับรายได้ขั้นต่ำ (income floor)
ไม่ต่ำกว่าที่กำหนด ซึ่งแนวคิดการโอนเงินจากรัฐบาลไปสู่บุคคลหรือครอบครัวที่เป็นการจัดการรายได้พื้นฐาน

* บทความประจำเดือนธันวาคม ๒๕๖๖ สรุปความจาก

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications#gsc.tab=0 สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ ร่างกฎหมาย C - 223: พระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนากรอบการดำเนินการระดับชาติเพื่อประกันรายได้พื้นฐาน
ในการดำรงชีวิต (An Act to Develop a National Framework for a Guaranteed Livable Basic Income) ข้อมูลจาก
<https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-223> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๖



ในแต่ละปี ถือว่ามีใช้เรื่องใหม่ แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปปรับใช้ในแคนาดาครั้งแรกหลังจาก ลินดอน บี. จอห์นสัน อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศสงครามกับความยากจนตามที่ได้แถลงนโยบายประจำปีต่อรัฐสภา ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ หลังจากนั้น แนวทางเลือกต่าง ๆ ได้ปรากฏขึ้นจากการอภิปรายเชิงนโยบายในหลายครั้ง ซึ่งประกอบด้วยผู้สนับสนุน และผู้ไม่สนับสนุนตามแนวคิดทางอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน

กลุ่มผู้สนับสนุน กล่าวว่า การประกันรายได้พื้นฐานเพื่อยุติความยากจน ควรเป็นการกำจัดผลกระทบเชิงลบด้านความยากจน เช่น การมีปัญหาสุขภาพแย่ลง อัตราความสำเร็จของโรงเรียน (อัตราการเลื่อนระดับชั้นการศึกษา หรือการสำเร็จการศึกษาของนักเรียน) ที่ลดน้อยลง และอัตราอาชญากรรมที่สูงขึ้น

กลุ่มผู้ไม่สนับสนุนโครงการรายได้พื้นฐาน กล่าวว่า ตามโครงการพิสูจน์ได้ว่ามีความยุ่งยากในการดำเนินการ ในประเด็นเรื่องเขตอำนาจของรัฐบาล ภาระค่าใช้จ่ายที่สูง และถือเป็นการกีดกันประชาชนในการดำเนินการร่วมกัน

ในโครงการทดลองเรื่องรายได้พื้นฐานได้ถูกกำกับดูแลตามเขตอำนาจรัฐต่าง ๆ ในแคนาดา หนึ่งในโครงการทดลองที่มีชื่อเสียงของแคนาดาคือโครงการทดลองรายได้พื้นฐานประจำปีของมณฑลแมนิโทบา (Manitoba Basic Annual Income Experiment) หรือเรียกโดยย่อว่า “Mincome”^๓ ซึ่งได้มีขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างมณฑลแมนิโทบา และรัฐบาลกลางของแคนาดา และโครงการดังกล่าวได้มีขึ้นในชุมชนของมณฑลแมนิโทบา รวมถึงเมืองวินนิเพกและดอฟินในมณฑลแมนิโทบา ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ มณฑลออนแทรีโอได้ริเริ่มดำเนินการโครงการรายได้พื้นฐาน ซึ่งมีการลงทะเบียนโดยประชาชนราวสี่พันคน อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกเร็วขึ้น หลังจากมีการเลือกตั้งรัฐบาลของมณฑล การปรึกษาหารือในเรื่องรายได้พื้นฐานยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งในแคนาดาได้มีการศึกษาวิจัยที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา

^๓ For four years in the late 1970s, Canada's Manitoba province ran a program called the Manitoba Basic Annual Income Experiment, or MINCOME. It was a guaranteed annual income program, which typically channels funds to people based on their income. In many cities throughout Manitoba, only a certain number of people could participate in the program. MINCOME was different, however, in the small rural town of Dauphin, Manitoba. There, every single resident could participate. Families with no income from other sources received payments that put them at 60% of the annual income, considered the cut-off for being low-income. That cut-off varied by family size. ข้อมูลจาก <https://www.businessinsider.com/universal-basic-income-program-canada-improved-lives-inflation-2023-10> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๖



การดำเนินการตามโครงการประกันรายได้พื้นฐาน

ในการศึกษาหรือเรื่องรายได้พื้นฐานในแคนาดาได้มุ่งเน้นการดำเนินการที่มีความเป็นไปได้ใน ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑. นโยบายการคืนเงินภาษีแก่คนจน (Negative Income Tax)^๔ ประกอบด้วยการใช้ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อทำการจ่ายเงินแก่บุคคลและ/หรือ ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้

๒. นโยบายสวัสดิการรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Income)^๕ เป็นการกำหนดการให้เงินในแต่ละปีแก่บุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ส่วนบุคคล

๓. โมเดลรูปแบบผสม (hybrid model) ที่มีส่วนประกอบจากสองนโยบายข้างต้นเพื่อสร้างระดับรายได้ขั้นต่ำ (income floor)

ประเด็นสำคัญหลักที่มีการศึกษาหรือในการดำเนินการปรับใช้เรื่องรายได้พื้นฐานของชาติ ได้มีการพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจของรัฐบาล เช่น ข้อกำหนดการประสานความร่วมมือในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันของแต่ละรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองกับรัฐบาล การออกแบบโครงการขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของรายได้พื้นฐาน เงื่อนไขต่าง ๆ เนื้อหาของโครงการ และค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันตามการออกแบบโครงการ

^๔ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มักเป็นปัญหาที่แต่ละประเทศต้องประสบเมื่อเศรษฐกิจโตขึ้น นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาหนึ่งนั้นก็คือ Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ซึ่งได้นำความคิดของนักการเมืองอังกฤษชื่อ Juliet Rhys-Williams มาพัฒนา โดยเรียกมาตรการนี้ว่า Negative Income Tax หรือ NIT จากชื่อทุกคนคงทราบได้ว่า NIT มีความหมายตรงข้ามกับ Positive Income Tax หรือระบบภาษีที่เราใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแทนที่รัฐบาลจะเก็บภาษีจากประชาชน NIT ก็คือการให้เงินกับประชาชนนั่นเอง เพราะฉะนั้น NIT จึงเป็นการช่วยเหลือคนจนของรัฐบาลในรูปแบบของการโอนเงินหรือจ่ายเช็คให้แก่บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ โดยใช้ Means Test หรือการวัดระดับรายได้เป็นเครื่องมือในการระบุผู้ที่ควรจะได้รับสิทธิ ข้อมูลจาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/826> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

^๕ อะไรคือนโยบาย Universal Basic Income? ที่จริงแล้วนโยบายจำพวกที่ต้องการการันตีรายได้พื้นฐานกับประชาชนทุกคนไม่ใช่อะไรใหม่ ถ้าจะไปให้สุดก็จะสามารถสืบไปถึงต้นตอของมันได้ในสมัยโรมันด้วยซ้ำ แต่ทุกวันนี้เรายกให้โทมัส เพน นักปฏิวัติเสรีประชาธิปไตยชาวอังกฤษ เป็นผู้ริเริ่มความคิดนี้แก่นหลักของนโยบาย UBI คือ มันไม่ใช่นโยบายกำหนดค่าแรงขั้นต่ำและไม่ได้การันตีงานให้ แต่มันให้สิทธิที่ประชาชนทุกคนจะได้รับรายได้จำนวนหนึ่งต่อเดือนหรือต่อสองอาทิตย์ที่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตแบบพื้นฐาน (พอสำหรับค่าที่อยู่อาศัย อาหารการกิน การรักษาพยาบาล และการศึกษา) โดยที่ไม่มีข้อแม้อะไรเลย (unconditional) และใครๆ ก็ได้รับเงินในจำนวนเท่ากันไม่ว่าจะรวยหรือจน (universal) ถือเป็นนโยบายที่แหวกแนวคิดในการบริหารระบบสวัสดิการในหลายประเทศพอสมควร เนื่องจากแนวคิดแบบ UBI นี้ไม่มีข้อบังคับใดๆ เลยว่าผู้ที่ได้รับรายได้นี้จะต้องทำอะไรเพื่อแลกเปลี่ยนกับมันบ้าง และไม่สนใจว่าผู้ได้รับเงินจะต้องมีความลำบากแค่ไหน ทุกคนล้วนมีสิทธิได้รับเงินทั้งสิ้น ข้อมูลจาก <https://thaipublica.org/2017/05/settakid-33/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๖