

บทความปริทัศน์

หนังสือ Basic Income: And How We Can Make It Happen

กฤษฎา วีระโกศลพงศ์*

Kritsada Theerakosonphong^{1*}

Received: 21 August 2018

Revised: 22 October 2018

Accepted: 4 November 2018

ในครั้งที่ผู้เขียนอ่านหนังสือ และบทความหลายชิ้นของ Guy Standing เพื่อทำความเข้าใจบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จากบทความ “The ILO: An Agency for Globalization” (Standing, 2008) และทราบภายหลังว่ามีข้อเสนอเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมจากบทความ “Globalization: the Eight Crises of Social Protection” (Standing, 2001) กระทั่งมาศึกษาถึงบทความชิ้นอื่นที่เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ อันทำให้แรงงานขาดความมั่นคงในชีวิตและรายได้



ผู้เขียนพยายามนำเสนอให้เห็นถึงคำถาม ข้อเสนอ ข้อโต้แย้ง และการอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรายได้พื้นฐาน (Basic Income) กล่าวคือ Guy Standing นำเสนอรายได้พื้นฐานเป็นสิทธิของพลเมืองที่ควรได้รับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยการนำเสนอไม่ได้ขาดสมมติฐาน เพราะใช้แนวทางการศึกษาที่พัฒนาจากการพิจารณาวิถีแห่งความเสี่ยงของแรงงานที่ทำงานอยู่บนความไม่มั่นคงทางรายได้และอาชีพ หรือเรียกว่าแรงงานเสี่ยง (Precariat) พร้อมกับความเปราะบางในชีวิตที่เกิดขึ้นจากวาทกรรมของโลกาภิวัตน์ โดยถูกสร้างขึ้นมาจากชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ภายใต้ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus)

¹ นักวิจัยอิสระ (Standing, G. (2017). Basic Income: And How We Can Make It Happen. Milton Keynes: Pelican Books.)

¹ Independent researchers (Standing, G. (2017). Basic Income: And How We Can Make It Happen. Milton Keynes: Pelican Books.)

* Corresponding author e-mail: Kritsada@outlook.com

ทั้งนี้เขาได้พัฒนาข้อเสนอนี้ขึ้นมาจากแนวคิดการเปลี่ยนรูปครั้งใหญ่ (Great Transformation) โดย Karl Polanyi ยิ่งกว่านั้นเขามองข้ามไปที่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายหลังทศวรรษ 1980 อันก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม และทำให้อิทธิพลของแต่ละคนเกิดความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น โดยที่พิจารณาสาเหตุเกิดขึ้นจากนโยบายเศรษฐกิจและสังคม เพราะในทางปฏิบัตินโยบายเหล่านี้ไม่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือการจัดเตรียมรายได้พื้นฐานให้แก่พลเมืองเป็นตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) หรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นจะกล่าวได้อย่างไรว่าไม่ถูกรวบงำจากลัทธิทางเศรษฐกิจ

จากหนังสือเล่มนี้ของ Guy Standing สนับสนุนให้รายได้พื้นฐานตั้งอยู่บนการคำนึงถึงสิทธิ (Rights) โดยมิพลเมืองทุกคนเป็นกลุ่มเป้าหมายของสวัสดิการนี้ ครอบคลุมทุกระดับ ตั้งแต่หมู่บ้าน เขต จังหวัด จนมาถึงประเทศ นอกจากนี้ควรส่งมอบด้วยการให้เงินโอน (Cash Transfer) โดยไม่เลือกปฏิบัติทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นอายุ เพศสภาพ สถานภาพ การทำงาน และประสบการณ์การทำงาน ที่สำคัญกว่านี้คือเขาเห็นว่ารายได้พื้นฐานกลายเป็นข้อกำหนดทางการเมือง (Political Imperative) ทั้งนี้เขาพิจารณาโดยคำนึงถึงสามประเด็น ได้แก่ “ความยุติธรรม อิสรภาพ และความมั่นคง” นอกจากนี้รายได้พื้นฐานยังแสดงให้เห็นความเป็นเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้เกิดความท้าทายทางการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย สำหรับนโยบายสังคมนี้จึงทำให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่จำกัดเฉพาะแรงงาน

ขณะที่ Guy Standing ให้คำจำกัดความของ “รายได้พื้นฐาน” (Basic Income) เป็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีอาหารเพียงพอต่อการบริโภค การมีที่อยู่อาศัย การมีโอกาสเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ และการเข้าถึงยารักษาโรค แต่อย่างไรก็ดีปัจจัยเหล่านี้เป็นพื้นฐานให้เกิดสภาพสังคมที่ดี ฉะนั้นจึงเป็นเหตุผลที่เขามองว่ารายได้พื้นฐานควรเป็นเรื่องของสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Rights) โดยที่ทุกคนจะได้รับสิทธินี้ และรัฐจะเพิกเฉยโดยการเลือกปฏิบัติไม่ได้ กล่าวคือพลเมืองทุกคนควรได้รับสิทธินี้ จึงคล้ายคลึงกับการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า นอกจากนี้เขามีข้อโต้แย้งว่ารายได้พื้นฐานแตกต่างจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage) เนื่องจากรายได้พื้นฐานถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุดและกำหนดขึ้นมาโดยมีกลุ่มเป้าหมายคือพลเมืองทุกคนมีสิทธิได้อย่างเท่าเทียมกัน ที่สำคัญยังทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเขาก็กลับไม่เห็นด้วยต่อมาตรการ Negative Income Tax เพราะเน้นกลุ่มเป้าหมายคือคนจน ฉะนั้นการจัดเตรียมรายได้พื้นฐานจึงเป็นแนวทางที่เขาสนับสนุนเพื่อใช้ลดผลกระทบ อันเนื่องมาจากพลเมืองทุกคนตกอยู่ภายใต้สภาวะความไม่มั่นคงในกระแสเสรีนิยมใหม่

ในกรณีเช่นนี้ทำให้รายได้พื้นฐานควรมองที่ปัจเจกบุคคลมากกว่าการเหมารวมเป็นรายได้ครัวเรือน และสำหรับประเทศไทยเห็นได้ชัดว่าการช่วยเหลือทางสังคมของเป็ยชราภาพเป็นสิทธิประโยชน์ที่ช่วยเหลือรายได้ แต่ไม่สอดคล้องกับคนสูงอายุที่อาศัยโดยไม่มีบุตรหลาน เพราะจำนวนเงินหลักร้อยละไม่สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้ตลอดเดือน ส่งผลให้เงินช่วยเหลือนี้ย่อมไม่เพียงพอ ขณะที่คนทำงานในกระแสเสรีนิยมใหม่ มีมาตรการทางกฎหมายรองรับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ทางปฏิบัติเป็นรายได้ที่พอเพียงชีพสำหรับปัจเจกบุคคลมากกว่าแบ่งสรรปันส่วนให้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนหรือครอบคลุมถึงสมาชิกคนอื่นในครอบครัว อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ทางสังคมเช่นนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตกลงระหว่างกันเพื่อแลกเปลี่ยนสภาพการทำงานกับค่าตอบแทน

ต่อมาเมื่อพูดถึงรายได้พื้นฐานย่อมไม่สามารถแยกออกจากบทบาทของรัฐ และบทบาทเช่นนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่การพัฒนามาจากพื้นที่ทางการเมืองที่เป็นนครรัฐ (City-State) กลายมาสู่รัฐชาติ (Nation-State) โดยเห็นว่ารากฐานของรายได้พื้นฐานมีมาตั้งแต่ยุคกรีก แต่เขาเห็นว่ารายได้พื้นฐานมีพัฒนาการคล้ายคลึงกับการช่วยเหลืออาหารผ่านโครงการสาธารณะในรูปแบบของสวัสดิการทำงาน (Workfare) โดยเฉพาะคนจนหรือคนว่างงานจัดว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก แต่เขาก็พิจารณาว่ารายได้พื้นฐานเป็นระบบการจัดสรรทรัพยากรใหม่และสร้างความมั่นคงร่วมกันในสังคม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการลดความยากจนโดยการมีรายได้ ฉะนั้นจึงไม่ใช่สวัสดิการ (Welfare) ที่รัฐจัดเตรียมสิทธิประโยชน์ไว้ให้เท่านั้น แม้ว่าจะบ่อยครั้งพิจารณาว่าไม่เป็นภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐเท่าไรนัก และยังได้รับความนิยมมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา

ทั้งนี้ Guy Standing เคยใช้ประเทศอินเดียเป็นหนึ่งในตัวแบบของการศึกษารายได้พื้นฐานมาแล้วในปี ค.ศ. 2015 แต่หนังสือเล่มที่ปริทัศน์กลับมีความแตกต่าง กล่าวคือเป็นการนำเสนอในลักษณะของการพรรณนาโดยอาศัยการดำเนินเรื่องราวผ่านคำถามโดย “What” เพื่อให้ทราบรายได้พื้นฐานคืออะไรและนำเสนอประเด็นทำให้เห็นระบบการคุ้มครองทางสังคมไม่เพียงแต่เป็นเรื่องของสวัสดิการสังคม แต่ตระหนักถึงความเสี่ยง สิทธิ และความ ต้องการ จนกลายเป็นแนวทางที่ใช้รองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของนโยบายเสรีนิยมใหม่ (Davalá, Jhabvala, Standing & Mehta, 2015)

สำหรับการศึกษารายได้พื้นฐานโดย Guy Standing จัดแบ่งออกเป็นสี่ระยะดังนี้ ระยะแรก เป็นการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมอุตสาหกรรมทุนนิยม และสถานะของคนทำงานก็กลายเป็นแรงงาน หรือเรียกว่าชนชั้นกรรมาชีพ ระยะที่สอง เป็นการสร้างความยุติธรรมทาง

สังคมภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และต่อต้านพลังทางสังคมของคอมมิวนิสต์ที่แผ่ขยายในภาคพื้นยุโรป ระยะที่สาม เป็นปัญหาการว่างงานและตกอยู่ภายใต้ความไม่เท่าเทียม โดยมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของระบบเทคโนโลยีในทศวรรษ 1980 และระยะที่สี่ เป็นการแทนที่แรงงานมนุษย์ด้วยหุ่นยนต์ โดยก่อให้เกิดสภาพความไม่มั่นคงที่กระทบต่อคนจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้รายได้พื้นฐานจึงช่วยบรรเทาความเรื้อรังของปัญหา แม้ว่าการพัฒนาของระบบทุนนิยมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงและไม่ยั่งยืนก็ตาม

แม้ว่ารายได้พื้นฐานถูกพิจารณาว่าเป็นความมั่นคงในสังคมและใช้ทรัพยากรร่วมกัน แต่นำไปสู่การตั้งคำถามถึงความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) โดยอาศัยการจ่ายในรูปแบบของปัจเจกบุคคล ไม่จำกัดเฉพาะหัวหน้าครอบครัวหรือใครคนหนึ่งใด แต่จะช่วยลดการพึ่งพิงและการกระจายทรัพยากรทางการเงินอย่างเป็นทางการ รวมไปถึงการลดความยากจนให้แก่ครอบครัวและชุมชน กระทั่งเป็นการต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในเชิงโครงสร้าง ด้วยเหตุของการทำความเข้าใจต่อการถือครองระบบกรรมสิทธิ์เป็นหนึ่งในข้อโต้แย้งสำคัญเรื่องของสิทธิ นำไปสู่ประเด็นของการผูกขาดทรัพย์สินทางปัญญาและสินทรัพย์ทางการเงิน ทั้งนี้การที่พลเมืองสามารถเข้าถึงกรรมสิทธิ์เหล่านี้ได้ เนื่องจากกฎเกณฑ์ถูกกำหนดและสร้างขึ้นมาโดยรัฐแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เขาพิจารณาถึงระบบภาษีควรออกแบบบนความเป็นธรรม (Fairness) กล่าวคือผู้ที่มียาได้น้อยหรือมากนั้น ควรจะเก็บภาษีใครมากกว่ากัน

สืบเนื่องมาถึงการพัฒนาฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floors) ตามข้อเสนอของ ILO พบว่าสนับสนุนให้ความมั่นคงทางรายได้เป็นฐานขั้นที่หนึ่ง จนกล่าวได้ว่าการออกแบบและส่งเสริมสวัสดิการเช่นนี้อาศัยระบบภาษี โดยแตกต่างจากการประกันสังคม (Social Insurance) ที่อาศัยการสมทบเงินจากหุ้นส่วนทางสังคม แต่เป็นข้อสังเกตที่ Guy Standing พิจารณาว่าอาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้จ่ายเงินภาษีในอัตรามากกว่า แต่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการช่วยเหลือทางสังคม และที่สำคัญความแตกต่างของอัตราภาษีไม่ควรกำหนดให้ลูกจ้างหรือคนทำงานจ่ายมากกว่าผู้ที่สิทธิถือครองทรัพย์สินทางปัญญาหรือนักลงทุน ซึ่งผู้เขียนพิจารณาว่า Standing เห็นโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมกำหนดขึ้นมาโดยตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมและการเข้าถึงทรัพยากรที่เหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจน ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอของ Standing จึงเหมือนคุ้มครองสิทธิคนทำงานมากกว่าสนับสนุนให้แก่เจ้าของทุน นักลงทุน และอภิสิทธิ์ชน

นอกจากคำว่าความยุติธรรมแล้ว Guy Standing พิจารณาถึงความหมายของอิสรภาพ (Freedom) เพราะบ่อยครั้งยังพบว่าถูกครอบงำโดยยุทธศาสตร์การเมืองทั้งฝ่ายชายและขวา โดยอาศัยฐานรากของอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) โดยมีเป้าหมายเพื่อความทุกข์ที่ยิ่งใหญ่ ทั้งนี้รายได้พื้นฐานจัดเป็นสิทธิพื้นฐานทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงเสรีภาพของการพูด ความคิด ศาสนา และการมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ดีรายได้พื้นฐานเป็นการคุ้มครองอิสรภาพให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง แต่ทำไมเขาเสนอว่ารายได้พื้นฐาน 'ต้อง' เป็นสิทธิที่พลเมืองได้รับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ถ้าอ้างถึงปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 หมายความว่าพลเมืองโลกได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่กลับกันในทางปฏิบัติ ใคร 'ควร' ได้รับสิทธิจากรายได้พื้นฐานเหมาะสมและเพียงพอแล้วหรือที่ครอบคลุมเฉพาะพลเมืองประเทศ แต่กรณีพลเมืองที่ย้ายถิ่นจะได้รับประโยชน์นี้ด้วยหรือไม่ ฉะนั้นเขาเห็นว่ารายได้พื้นฐานอาจไม่ครอบคลุมภาพรวมของอิสรภาพก็จริง แต่สิ่งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ

ทั้งนี้ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ขับเคลื่อนภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ทำให้รายได้พื้นฐานเป็นระบบการกระจายรายได้และสิทธิประโยชน์ที่รัฐจัดเตรียมไว้ให้อย่างทั่วถึงและสามารถเข้าถึงได้ทุกคน เพื่อกลายเป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการลดความยากจนและป้องกันความเสี่ยงจากงานที่ไม่มั่นคง แต่แท้จริงแล้วเหมาะสมกับแรงงานไร้ทักษะ แรงงานนอกระบบในตลาดมืด คนทำงานบางเวลา และงานชั่วคราว มากกว่าคนทำงานเต็มเวลา ทั้งนี้ควรกำหนดให้ครอบคลุมมากกว่าการพิจารณาเฉพาะการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เพราะการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ค่าจ้างและเงินเดือน โดยได้รับเป็นเงินพิเศษในรูปแบบของสวัสดิการ กลับก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตและการทำงาน โดยเฉพาะการจ่ายค่าจ้างแบบยืดหยุ่น (Flexible Wages) กระทั่งในทศวรรษ 1990 ปรากฏให้เห็นการคุ้มครองทางสังคมถูกนำเสนอขึ้นผ่านรายได้พื้นฐานและการช่วยเหลือด้วยเงินโอน เพื่อให้ครอบครัวมีเงินใช้จ่ายอาหารโภชนาการ การรักษาพยาบาล และการศึกษาในโรงเรียน นอกจากนี้ยังทำให้สุขภาพกายและจิตใจดีขึ้น แต่การขยายตัวของความไม่เท่าเทียมกลับเกิดขึ้นจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยจะทำไม้ให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและส่งเสริมให้เกิดรายได้พื้นฐาน แต่อันที่จริงกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง

ในทางกลับกันอาจพิจารณาได้ว่าการช่วยเหลือด้วยรายได้พื้นฐาน สะท้อนให้เห็นการทำให้ความไม่เท่าเทียมให้ปรากฏรูปออกมา ขณะเดียวกันทำให้เห็นว่าคุณภาพชีวิตที่ดีเหมือนจะถอยห่างออกไปเรื่อย ๆ จนกล่าวได้ว่าสภาพเช่นนี้กลับสร้างความไม่มั่นคงทาง

เศรษฐกิจ และตลอดศตวรรษที่ผ่านมา ก็เคยมีความพยายามหลากหลายแนวทางเพื่อลดความเสี่ยง โดยเฉพาะการสร้างระบบประกันสังคม แต่อันที่จริงแล้วแนวทางนี้ก็กลับไม่เหมาะสม เพราะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากรายได้พื้นฐาน คือ “คนจน” ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในพลเมืองโลก ฉะนั้นแนวทางเดียวของการคุ้มครองทางสังคมที่เขาเห็นว่าจะช่วยแก้ไขปัญหานี้ คือ การลดผลกระทบ (Mitigation) จากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่มั่นคงในชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ ขณะที่การรับมือ (Coping) ดูเหมือนไม่ใช่แนวทางหลัก เพราะภัยพิบัติและวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นนานที่ปีหน

อย่างไรก็ตามการสนับสนุนรายได้พื้นฐานในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมกลับมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาเน้นการช่วยเหลือด้วยเงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไขใด ๆ เนื่องจากใช้สนับสนุนให้แก่การสร้างงานอาชีพและผู้ประกอบการ โดยเป็นรูปแบบของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) แต่ขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมกลับเน้นให้พลเมืองสร้างอาชีพอิสระ พร้อมจัดเตรียมความมั่นคงทางสังคม (Social Security) จากกรณีนี้ทำให้คนทำงานอาชีพอิสระในประเทศอุตสาหกรรมได้รับสิทธิของการประกันสังคม จึงสอดคล้องกับแนวทางที่ ILO นำเสนอในรายงาน “Transitioning from the Informal to the Formal Economy” ปี ค.ศ. 2014 เพื่อเสนอแนวทางสนับสนุนให้เกิดการทำให้งานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบกลายเป็นเศรษฐกิจภาคในระบบ (ILO, 2014)

แม้จะมีข้อโต้แย้งถึงการสนับสนุนรายได้พื้นฐานในรูปแบบของเงินโอนอาจก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินสุรุ่ยสุร่ายหรือไม่ กล่าวคือ เงินที่ได้รับมาแทนที่ใช้ซื้ออาหารให้เด็กบริโภคในครัวเรือน และได้รับโภชนาการที่ถูกต้องตามพัฒนาการ กลับกลายเป็นว่าหัวหน้าครอบครัวเลือกบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บุหรี่ และยาเสพติด สาเหตุข้างต้นจึงได้รับการเสนอให้จัดสวัสดิการด้วยคู่มืออาหาร เพื่อหลีกเลี่ยงการบริโภคที่ไม่เหมาะสม เพราะเงินเหล่านี้ล้วนมาจากการจัดเก็บภาษีจากรายได้ของพลเมือง แต่อย่างไรก็ดีการช่วยเหลือด้วยเงินโอนกลับเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ในระยะสั้นและยังขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมา เช่น การขาดแคลนอาหารในครัวเรือน การไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาในโรงเรียน เป็นต้น แต่แนวทางที่นำเสนอมากขึ้น คือ การให้เงินโอนแบบมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมในเขตชนบทของประเทศกำลังพัฒนา ยิ่งกว่านี้จัดเป็นแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญยังช่วยลดความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมาจากกลุ่มคนจนและคนเปราะบาง

ด้วยเหตุนี้นโยบายหรือมาตรการใดก็ตาม ย่อมมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในเวลาเดียวกัน กล่าวได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรต้องมีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในทางกลับกัน Standing ชี้ให้เห็นว่าทำไมคนรวยเลือกซื้อและบริโภคได้ แล้วทำไมคนจนจึงไม่มีสิทธิเลือกใช้เงินสิทธิประโยชน์ตามความต้องการ จากข้อเสนอนี้สะท้อนให้เห็นอิสรภาพภายใต้รายได้พื้นฐานไม่มีสิทธิการใช้จ่ายเงินอย่างแท้จริง เพราะสิทธินี้ถูกกำหนดขึ้นโดยระบบภาษีและถือเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐ อันเป็นหนึ่งในภารกิจของการบริหารการคลัง ส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนโยบายต้องพิจารณาถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

ขณะเดียวกันแรงงานและการทำงานก็เผชิญหน้าต่อความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงของระบบเทคโนโลยี และความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน เห็นได้จากรูปแบบการจ้างงานที่นอกเหนือจากงานเต็มเวลา (Full-Time Employment) ได้เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง หรือเรียกว่ารูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Employment) โดยเฉพาะงานในรูปแบบของ Gig Economy ที่จัดเป็นหนึ่งในพื้นที่ดิจิทัล (Digital Platform) ทำให้ระบบแรงงานสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือขาดการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง สืบเนื่องมาที่ขาดกลไกการคุ้มครองสิทธิการทำงาน ทั้งนี้ Standing เห็นว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นวิถีแห่งความเสี่ยงและความไม่เท่าเทียมของรายได้ จนก่อให้เกิดการแบ่งโครงสร้างการผลิตโลกออกเป็นสี่ช่วงชั้นโลกใหม่ (New Global Stratification) ได้แก่ (Standing, 2012; 2014a)

(1) ช่วงชั้นผู้มีอภิสิทธิ์ (Elite) เป็นพลเมืองชั้นนำของโลก โดยมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 แต่กลับสามารถผูกขาดรายได้ในเชิงโครงสร้าง และมีอำนาจควบคุมสั่งการผ่านโครงสร้างชนชั้นโลก

(2) ช่วงชั้นมนุษย์เงินเดือน (Salaried) คล้ายคาสชั้นกลาง แม้จะมีการจ้างงานที่มีความมั่นคง แต่ค่าจ้างถูกจ่ายในรูปแบบของค่าตอบแทน โดยไม่ได้รับรู้ถึงการถูกเอาเปรียบจากการสะสมมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Values) โดยช่วงชั้นอภิสิทธิ์ชน ทั้งยังทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันเองระหว่างคนทำงาน

(3) ช่วงชั้นผู้เชี่ยวชาญ (Proficians) เปรียบกับช่างเทคนิคและผู้ให้คำปรึกษา โดยเป็นกลุ่มคนทำงานขนาดเล็กและเริ่มขยายตัวมากขึ้น แต่รูปแบบการจ้างงานตกอยู่ในวิถีแห่งความเสี่ยงอย่างไม่ทันรู้ตัว เพราะการได้รับค่าตอบแทน แต่ขาดความมั่นคงทางรายได้และงานอาชีพ โดยรวมถึงสวัสดิการแรงงาน กล่าวคือในช่วงที่ไม่มีการทำงานหรือว่างงาน ก็ไม่มีรายได้และยังไม่มีประกันสังคมช่วยเหลือในกรณีการว่างงาน

(4) ช่วงชั้นผู้ใช้แรงงาน (Core Workers) เสมือนชนชั้นแรงงานและถูกจัดเป็นกลุ่มคนทำงานที่มีระดับรายได้ต่ำ แม้ว่าได้รับการจ้างงานเต็มเวลาก็จริง แต่กลับถูกครอบงำอยู่ภายใต้การต่อสู้อยู่ในรูปแบบของการรวมกลุ่ม เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิแรงงาน ทั้งที่ในชีวิตประจำวันแทบไม่มีเวลาส่วนตัวเหลืออยู่เลย

แม้แต่งานรับใช้ในบ้าน โดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานหญิงไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติโดยนายจ้าง สะท้อนให้เห็นถึงขาดระบบการคุ้มครองทางสังคม นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงต่อการถูกใช้ความรุนแรงและล่วงละเมิดทางเพศ แต่อย่างไรก็ดีกิจการสนับสนุนรายได้พื้นฐานมีฐานคิดว่าด้วยการลดกิจกรรมในตลาดมืด (Shadow Economy) เช่น การให้บริการทางเพศ เพราะมีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดปัญหาของการค้ามนุษย์ตามมา แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ด้วยบทบาทของรัฐบาลย่อมเผชิญข้อจำกัด โดยเฉพาะงานในภาคนอกระบบ หรือบ่อยครั้งที่นิยมเรียกว่าตลาดมืด เพราะไม่มีระบบการลงทะเบียน ไม่เสียภาษีรายได้ หรือบางกรณีเป็นไปได้ว่ามีการค้าสินค้าผิดกฎหมายหรือละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น เป็นที่แน่นอนว่าแรงงานกลุ่มนี้ขาดสิทธิสำหรับการเจรจาต่อรองและกฎหมายคุ้มครองกลุ่มงานที่ท่า จึงมีความแตกต่างจากงานเต็มเวลาที่มียาได้ดีกว่าและมีความชัดเจนมากกว่า

ฉะนั้นแนวทางของรายได้พื้นฐานต้องทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างงาน การผลิต และการบริโภค เพราะเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจสังคม ที่สำคัญกว่านี้คือสิทธิการทำงานเป็นหนึ่งในปัจจัยของการแสดงออกถึงความมั่นคงทางรายได้ โดยมีความแตกต่างจากการจัดเตรียมที่อยู่อาศัย การจัดหางาน การพัฒนาทักษะ การสร้างอาชีพ การจ้างงานโครงการสาธารณะ โดยสนับสนุนผ่านสวัสดิการทำงาน (Workfare) เป็นแนวทางช่วยเหลือทางสังคมที่เหมาะสมกับคนว่างงาน แต่ความสลับซับซ้อนของตลาดแรงงานทำให้แรงงานถูกกำหนดด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ โดยตั้งอยู่บนชั่วโมงการทำงาน นอกเหนือจากนี้การทำงานล่วงเวลาและวันหยุดก็ถูกตัดออก เนื่องจากนายจ้างต้องการลดต้นทุนการผลิต หมายความว่าชั่วโมงการทำงานที่ลดลงย่อมมีผลกระทบต่อค่าจ้างเช่นกัน จึงมีแรงงานจำนวนมากอยู่ภายใต้วิถีแห่งความเสี่ยง สะท้อนให้เห็นการช่วยเหลือทางสังคมได้รับความชอบธรรมและกล่าวถึงมากกว่าการประกันสังคม โดยเฉพาะการนำเสนอถึงการจัดการความเสี่ยงทางสังคมโดยธนาคารโลกมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990

รายได้พื้นฐานยังถูกเรียกในคำอื่นที่จำกัดความลักษณะเดียวกัน เช่น เงินพิเศษ โดยรัฐ (State Bonus) ค่าจ้างพลเมือง (Citizen Benefits) สิทธิประโยชน์สากล (Universal Benefits) เป็นต้น (Van Parijs, 2003; Reed & Lansley, 2016) โดยรายได้พื้นฐานเป็นนโยบายสังคมที่ใช้ลดความยากจนและประชากรที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด คือ เด็ก และกลายเป็นแนวทางการช่วยเหลือทางสังคมที่ใช้ประเทศที่มีรายได้ปานกลางและต่ำ สำหรับประโยชน์ของรายได้พื้นฐานทำให้ครอบครัวจัดเตรียมอาหารให้แก่เด็กและได้รับการดูแลสุขภาพที่ดีที่สุด นอกจากนี้ยังทำให้เด็กได้มีโอกาสเข้าศึกษาในโรงเรียน และช่วยให้ครอบครัวชำระหนี้สินได้ ที่สำคัญกว่านี้คือการปรับปรุงระบบการกระจายรายได้เพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เลื่อมซ้อนในเชิงโครงสร้าง และการสนับสนุนระบบการเงินกู้ยืมในชุมชนกลับทำให้เกิดการประกอบการหรือธุรกิจท้องถิ่นขยายตัวมากขึ้น แต่บทบาทของสถาบันการเงินก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรได้รับการส่งเสริมและแสดงบทบาทมากขึ้น ฉะนั้นรายได้พื้นฐานคล้ายกับการประคองให้แรงงานได้รับผลกระทบจากวิถีแห่งความเสี่ยงน้อยลง แต่โดยภาพรวมระบอบที่ถูกออกแบบขึ้นมากลับทำให้พลเมืองโลกพันล้านคนตกอยู่ในสภาวะเช่นนี้ ขณะที่พลเมืองที่เป็นช่วงชั้นอภิสิทธิ์ชนมีไม่ถึงร้อยละ 1 ในช่วงชั้นโลกใหม่ (Barrientos, 2018; Standing, 2012; 2014a)

แต่สำหรับการพิจารณาถึงการศึกษาเรื่องรายได้พื้นฐาน พบข้อเสนอของ Guy Standing สอดคล้องทางเดียวกับ Philippe Van Parijs เช่นการนำเสนอในหนังสือ *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* ปี ค.ศ. 1992 และในบทความ *The Universal Basic Income: Why Utopian Thinking, and How Sociologists Van Contribute to It* กล่าวคือ รายได้พื้นฐานไม่ใช่การประกันรายได้ขั้นต่ำ แม้ว่าจะดูเหมือนเป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนอุดมคติ เพราะถูกตั้งข้อสงสัยถึงความเป็นไปได้ของการจ่ายเงินแบบไม่มีเงื่อนไขให้กับพลเมืองทุกคน แต่การปรากฏขึ้นมาได้หรือไม่ในเชิงการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ พลเมืองต้องมีเจตจำนงทางการเมืองและขับเคลื่อนบนกระบวนการที่มีความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้เขาไม่เห็นด้วยต่อ Negative Income Tax เช่นเดียวกับ Standing ที่สำคัญการวัดรายได้ควรพิจารณาเฉพาะปัจเจกบุคคลมากกว่ารายได้ทั้งหมดของครัวเรือน (คล้ายกับการพิจารณาบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) แต่ความแตกต่างที่ปรากฏให้เห็นในทศวรรษ 1990 คือ การมุ่งเน้นแนวทางนี้จากประเทศพัฒนาแล้วมาสู่กำลังพัฒนา โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2000 (Van Parijs, 1992; 2013)

นอกจากนี้ Standing เขียนบทความในหนังสือเล่มดังกล่าวด้วย และยังมี การนำเสนอเกี่ยวกับรายได้พื้นฐานมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีบทความต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น (1) The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed in Eastern Europe (Standing, 1997) (2) Why Basic Income is Needed for a Right to Work (Standing, 2005) (3) How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income (Standing, 2008b) (4) From Cash Transfers to Basic Income: An Unfolding Indian Agenda (Standing, 2014) และหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่ศึกษาโดยใช้อินเดียเป็นต้นแบบของการศึกษา คือ (5) Basic Income: A Transformative Policy for India ปี ค.ศ. 2015 (Davala, Jhabvala, Standing & Mehta, 2015) แต่ Phillip Harvey มีข้อสังเกตพิจารณาถึงรายได้พื้นฐาน โดยเฉพาะต้นทุนของการจัดเตรียมรายได้พื้นฐาน โดยอีกทางหนึ่งต้องตระหนักถึงสิทธิการทำงานและความมั่นคงทางรายได้ ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 เพราะจะเป็นรากฐานให้สร้างทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการจัดเตรียมรายได้พื้นฐาน เช่น การสร้างอาชีพ การใช้ Negative-Income Tax เป็นต้น (Harvey, 2006)

ในท้ายนี้กล่าวได้ว่าข้อเสนอของเขาตั้งอยู่บนมิติของงาน แรงงาน และการทำงาน ภายใต้ชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้แรงงานดำรงอยู่ในวิถีแห่งความเสี่ยง และที่สำคัญกว่านี้โลกาภิวัตน์ยังทำให้เกิดการเชื่อมโยงเป็นพื้นที่แห่งเดียวกัน ขณะที่การชูครีตกัปรากฏขึ้นมาอย่างไม่ทันรู้ตัว เช่น การจ่ายค่าจ้างแบบยืดหยุ่นและรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อเสนอว่าด้วยรายได้พื้นฐานมีความคล้ายคลึงเครื่องมือนี่ใช้บรรเทาความยากจน เพื่อไม่ให้กลุ่มแรงงานเสี่ยงเหล่านี้ต่อต้านชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ และความยากจนที่ดำรงอยู่ก็ถูกวัดค่าโดยเชิงปริมาณ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ามีคนชายขอบที่ถูกละทิ้งไว้ข้างหลัง หากพิจารณาคนรวยที่เป็นอภิสิทธิ์ชนกลับกลายสัดส่วนอันน้อยนิดที่อยู่บนยอดปริมิมของจำนวนพลเมืองโลก แต่การที่ผู้เขียนอภิปรายเช่นนี้ก็ขัดแย้งกับข้อเสนอ เช่น Howard Reed และ Stewart Lansley ที่เห็นรายได้พื้นฐานเป็นหนึ่งในการคุ้มครองทางสังคมที่ลดผลกระทบจากเทคโนโลยี ได้แก่ ปัญญาประดิษฐ์และหุ่นยนต์ให้แก่พลเมืองในกระบวนการทัศน์ของการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 (Reed & Lansley, 2016)

เอกสารอ้างอิง

- Barrientos, A. (2018). *Universal Basic Income and Poverty Reduction*. Retrieved from <http://blog.gdi.manchester.ac.uk/universal-basic-income-poverty-reduction/>
- Davala, S., Jhabvala, R., Standing, G., & Mehta, S. K. (2015). *Basic Income: A Transformative Policy for India*. Bloomsbury Publishing.
- Harvey, P. L. (2006). The relative cost of a universal basic income and a negative income tax. *Basic Income Studies*, 1(2),1–24.
- ILO. (2014). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf
- Reed, H., & Lansley, S. (2016). *Universal Basic Income: An Idea Whose Time has Come?*. London: Compass.
- Standing, G. (1997). The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed in Eastern Europe. *Social Research*, 64(4),1339–1379.
- Standing, G. (2001). *Globalisation: The Eight Crises of Social Protection*. Retrieved from: https://www.guystanding.com/files/documents/Eight_crises_of_social_protection.pdf
- Standing, G. (2005). *Why Basic Income is Needed for a Right to Work*. Retrieved from <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2004Standing.pdf>
- Standing, G. (2008a). The ILO: An Agency for Globalization?. *Development and Change*, 39(3), 355–384.
- Standing, G. (2008b). How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income. *Basic Income Studies*, 3(1), 1–30.
- Standing, G. (2012). The Precariat: from Denizens to Citizens?. *Polity*, 44(4), 588–608.
- Standing, G. (2014a). The Precariat. *Contexts*, 13(4), 10–12.
- Standing, G. (2014b). From Cash Transfers to Basic Income: An Unfolding Indian Agenda. *Indian Journal of Labour Economics*, 57(1), 111–137.
- Van Parijs, P. (1992). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

- Van Parijs, P. (2003). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the 21st Century. In E. O. Wright (ed.), *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Alternative Cornerstones for a More Egalitarian Capitalism*. Retrieved from <https://www.ssc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/RUP-vol-V.pdf#page=6>
- Van Parijs, P. (2013). The Universal Basic Income: Why Utopian Thinking Matters, and How Sociologists Can Contribute to It. *Politics & Society*, 41(2), 171–182.