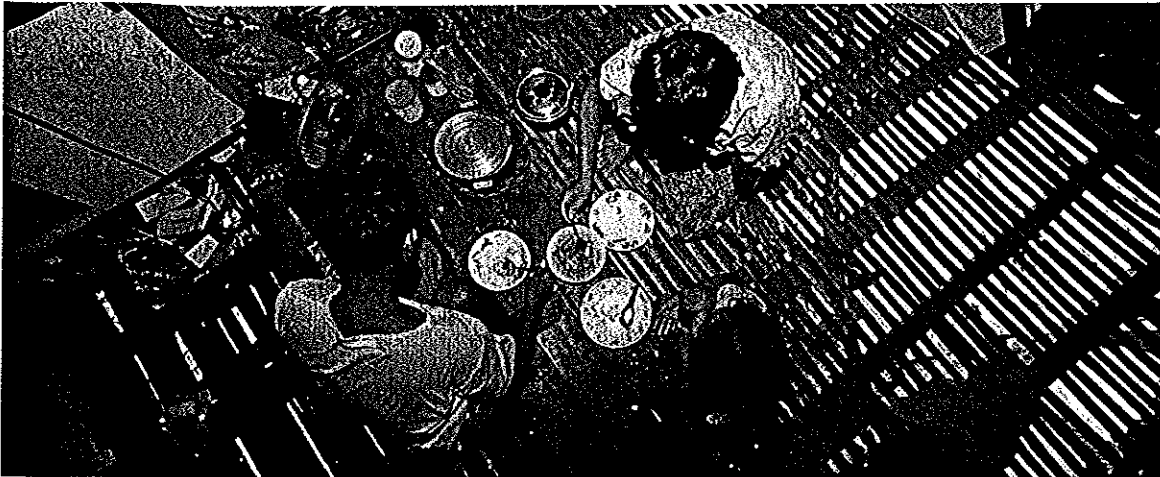


# บทความคัดสรร

ความจริงจังกับปัญหาช่องว่างทางรายได้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แปลและเรียบเรียงจาก “Taking the Income Gap in Southeast Asia Seriously” ของ Aekapol Chongvilaivan, ISEAS Perspective (4 Apr 2013) โดย ภาคิน นิมมานนรวงศ์



แม้เศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในภาพรวมจะเติบโตอย่างเด่นชัด ทว่าระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ ยังคงแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญจนสร้างความท้าทายต่อกระบวนการเติบโตแบบมีส่วนร่วม ครอบคลุม (inclusive) และยั่งยืน ในแง่ที่ว่า ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพและบกพร่องของกระบวนการนโยบายและการบริหารงานทั้งยังกลายเป็นรากฐานของความขัดแย้งทางสังคมการเมืองที่จุดรั้งการเติบโตของประเทศ นอกจากนี้ การกระจุกตัวของความมั่งคั่งและทรัพยากรทางเศรษฐกิจอยู่ที่คนกลุ่มเดียว ยังทำให้อุปสงค์มวลรวมมีระดับต่ำซึ่งกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ และสุดท้าย ความเหลื่อมล้ำยังก่อให้เกิดการจัดสรรการลงทุนที่ไม่เหมาะสม (misallocation of investment) อันส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ การจัดการกับความเหลื่อมล้ำเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่ครอบคลุมและยั่งยืน คำถามที่บทความนี้ต้องการ

ตอบคือ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างไร อะไรคือปัจจัยผลักดัน และต้องทำอะไรจึงสามารถลดระดับความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้

จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ของธนาคารโลก (World Bank) ปรากฏว่า ในบรรดาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมด มาเลเซียเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้มากที่สุด ตามด้วยฟิลิปปินส์ กัมพูชาและไทย หากเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำกับอัตราส่วนความยากจน (poverty headcount ratio) ตลอดช่วง 3 ทศวรรษหลัง จะพบว่าในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ อัตราความยากจนลดลง แต่ส่วนทางกับความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ในมาเลเซียและไทย ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้และอัตราความยากจนต่างลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำกลับเพิ่มสูงขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี 2540 ส่วนมาเลเซียความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตการเงินโลกปี 2551-2552

ตัวเลขเหล่านี้บ่งชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับแรงผลักดันจากการที่รายได้ของคนรวยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับรายได้ของคนจน ซึ่งแตกต่างกับภูมิภาคอื่นๆ อาทิแอฟริกาตอนใต้หรืออเมริกาใต้ ที่รายได้ของประเทศมักกระจุกอยู่ในหมู่น้อยเพียงอย่างเดียว ขณะที่คนจนถูกทิ้งไว้ให้ยากจนอยู่หรือไม่ก็ยากจนกว่าเดิม ทั้งยังชี้ให้เห็นด้วยว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนั้น ได้รับการแบ่งสรรปันส่วนอย่างไม่เป็นธรรม

ขณะเดียวกัน หากนำค่าความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ไปเทียบกับอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จะเห็นได้ชัดว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจขยายวงกว้างขึ้น กว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมจาก อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import - Substitution growth) ไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export - Oriented Industrialization) ตลอดจนการพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมที่เพิ่มสัดส่วนทุนต่อแรงงานในการผลิตให้สูงขึ้น (Capital Deepening) ทำให้ทุนต่างชาติโดยเฉพาะจากสหรัฐและญี่ปุ่น ไหลเวียนเข้าสู่ภูมิภาคอย่างรวดเร็ว ทั้งยังบีบให้อุตสาหกรรมที่ใช้เงินลงทุนสูง (Capital - intensive industries) อย่างอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าหรืออุตสาหกรรมยานยนต์ ต้องปรับโครงสร้างของตัวเอง และทำให้การสะสมทุนกลายเป็นปัจจัยสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด

รากเหง้าของปัญหาความเหลื่อมล้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกประการหนึ่งคือ แนวนโยบายที่ส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า ตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อุปสรรคทางการค้าต่างๆ ลดลงอย่างรวดเร็ว ข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสมาชิก

อาเซียนที่เพิ่มมากขึ้น มักแนบท้ายด้วยเงื่อนไขของการยกระดับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือ (skilled labor) ซึ่งโดยปกติจะมีโอกาสเคลื่อนย้ายได้มากอยู่แล้ว ทำให้การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเอื้อประโยชน์ให้แก่แรงงานฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ ในทำนองเดียวกัน การสร้างเขตอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการแข่งขันของอุตสาหกรรมบางประเภทก็มักเลือกบริเวณที่มีทุนและโครงสร้างพื้นฐานพร้อมสรรพ เมื่อเทียบดัชนีความเหลื่อมล้ำกับดัชนีการเปิดประเทศเพื่อการค้า (Trade Openness) จะพบว่าในบรรดาประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีแรงงานไร้ฝีมืออยู่เหลือเฟือ ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้ากลับตกอยู่กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบดัชนีความเหลื่อมล้ำของรายได้กับพัฒนาการตลาดการเงินในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ตัวชี้วัดจากปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศไหลเข้า (FDI inflows) ในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จะพบว่าภาคการเงินเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำกระจายตัวออกไปมากขึ้น เพราะในขณะที่ผู้มีรายได้สูงซึ่งโดยปกติเป็นฝ่ายครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินต่างๆ ได้ผลตอบแทนที่สูง (upside gains) ผู้มีรายได้ต่ำกลับมีแนวโน้มจะต้องแบกรับความเสี่ยง (downside losses) จากการเก็งกำไรที่ไร้เสถียรภาพของผู้มีรายได้สูงแทน ตัวอย่างสำคัญคือ วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี 2540 ที่แสดงให้เห็นว่าตลาดทุนเสรีที่เติบโตเกินควรและขาดการกำกับดูแล ตามด้วยพฤติกรรมแห่ตามฝูงชน (herd behavior) และการเก็งกำไรอย่างล้นเกินนั้น มีแต่จะนำพาประเทศชาติเข้าสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีหน้าซำคนยากคนจนยังเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติดังกล่าวมากที่สุด

แล้วต้องทำอย่างไรจึงจะลดความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ได้ ทางเลือกเชิงนโยบายประการแรกได้แก่การยกระดับการเข้าถึงการศึกษาให้เท่าเทียมกัน



ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แม้วัดชี้วัดระดับการพัฒนามนุษย์อื่นๆ ของภูมิภาค จะนำพึงพอใจและเทียบเคียงได้กับ ประเทศพัฒนาแล้ว ทว่าหลายประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้กลับมีการพัฒนาการศึกษาในระดับสูง ที่ด้อยประสิทธิภาพด้วยเหตุนี้รายจ่ายสาธารณะ จึงควรมุ่งเน้นเพื่อยกระดับการศึกษาในระดับสูง ทั้ง มัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย รวมไปถึงวิทยาลัยเทคนิค เฉพาะทางต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนผลิตภาพแรงงานในตลาด (Labor Productivity) และกระจายรายได้ไปยังกลุ่ม ผู้มีรายได้น้อยให้มากขึ้น

ทางเลือกเชิงนโยบายประการต่อมา คือควร ผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ครอบคลุม (inclusive) และเสมอภาคกัน เพราะ ยุทธศาสตร์เดิมที่ใช้อยู่ แม้จะช่วยแก้ปัญหาความ ยากจนได้ แต่กลับขยายความไม่เท่าเทียมให้กว้าง ขึ้นไปด้วย อย่างไรก็ตาม การเติบโตอย่างครอบคลุม (Inclusive growth) เป็นเรื่องที่ต้องทำยาก ยิ่งกว่านั้น แม้การพัฒนาในหลายประเทศจะส่ง สัญญาณที่ดีในแง่ของการลงทุนอย่างเข้มข้นเพื่อ พัฒนาทุนมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ทว่าปัญหาที่เด่นชัดร่วมกันคือ ผู้คนไม่อาจเข้าถึง กระบวนการและโอกาสจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ได้อย่างเสมอภาคกันและสิ่งนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากปราศจากแรงผลักดันที่แข็งแกร่งโดยเฉพาะในระดับ การกำหนดนโยบาย

ทางเลือกเชิงนโยบายประการสุดท้าย คือการ ปรับรายจ่ายสาธารณะด้านการคุ้มครองทางสังคมให้ สมดุลยิ่งขึ้น กล่าวคือ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องพึ่งพาการ แทรกแซงของรัฐ ที่ผ่านมา งบประมาณของรัฐจำนวนมากที่ลงไปกับการประกันสังคม พัฒนาทุนมนุษย์ ส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอาชีพ ช่วยสร้างโอกาส ที่เป็นธรรมและเพิ่มรายได้ให้แก่คนยากจนได้จริง กระนั้น ทรัพยากรของรัฐยังไม่ได้รับการจัดสรรให้กับ โครงข่ายคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ (social safety nets) อย่างเพียงพอและไม่มากเท่าที่ควร

ทั้งนี้ รายจ่ายเพื่อดูแลสวัสดิการสังคมหรือ โครงข่ายคุ้มครองทางสังคมที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ (1) การออกนโยบายเกี่ยวกับตลาดแรงงานที่มุ่งสร้าง สวัสดิการและหลักประกันคุ้มครองความเสี่ยง จากการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการเจ็บป่วย พิการ หรือ อุบัติเหตุ (2) สร้างแผนงานประกันสังคมด้านสุขภาพ อาทิ เงินอุดหนุนบริการสุขภาพ เงินสงเคราะห์ ครอบครัวยุติธรรม เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ของครอบครัวที่ยากจน ทั้งยังสร้างแรงงานที่มี ประสิทธิภาพในทำนองเดียวกับการลงทุนด้าน การศึกษาและฝึกอาชีพ (3) ลงทุนกับโครงการเคหะ ชุมชนของรัฐ ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของ คนจนเมืองให้พวกเขามีที่อยู่อาศัยค่าเช่าต่ำ และสามารถแบ่งเงินออมที่เหลือไปใช้จ่ายยังส่วนอื่นๆ ทั้งการบริโภค สุขภาพ และการศึกษาได้อีกด้วย