

## 12 ประเด็นสำคัญจากรายงานการค้าและการพัฒนา ประจำปี 2555

1. การเติบโตของเศรษฐกิจโลกลดลงเรื่อยๆจากร้อยละ 4.1 ในปี 2553 เหลือร้อยละ 2.7 ในปี 2554 และคาดว่าจะอยู่ระหว่างร้อยละ 2 ถึง 2.5 ในปี 2555 สำหรับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คาดว่าจะเติบโตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 เป็นผลมาจากการฟื้นตัวเล็กน้อยของเศรษฐกิจสหรัฐฯและญี่ปุ่นซึ่งเติบโตประมาณร้อยละ 2 และการเข้าสู่ภาวะถดถอยอีกครั้งของยุโรป ส่วนประเทศกำลังพัฒนาเติบโตมากกว่าประมาณร้อยละ 4 ถึง 5 จากความแข็งแกร่งของอุปสงค์ภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ทวีโลกไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบจากวิกฤตการเงินในประเทศมหาอำนาจ ซึ่งจะทำให้เงินทุนไหลกลับ มูลค่าการค้าโลกหดตัวลง และราคาสินค้าโภคภัณฑ์ที่ลดต่ำลง

2. สาเหตุหลักที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วเติบโตลดลงคือการขาดอุปสงค์ภายในประเทศ การว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นสร้างแรงกดดันต่อค่าจ้างแรงงานและรายได้ของครัวเรือน ซึ่งในภาวะเช่นนี้ นโยบายการคลังที่รัดเข็มขัดและการสนับสนุนตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น (labor market flexibility) ได้แก่ การลดค่าแรงงานและไม่สร้างความมั่นใจให้กับแรงงาน จะยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง ทั้งในแง่ของอุปสงค์ภายในประเทศที่ลดลง การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว รวมทั้งรายได้ภาครัฐตลอดจนตัวเลขการจ้างงานที่อ่อนแอลง ในประเทศที่พึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศสูง การลดค่าแรงไม่ได้สร้างความสามารถในการแข่งขันให้ประเทศได้มากนัก แต่ในทางกลับกัน อาจทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตลดลงจากอุปสงค์ภายในประเทศที่หดตัวลง ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงควรใช้ส่วนผสมของนโยบายการคลัง นโยบายด้านเงินทุนและรายได้ที่สร้างอุปสงค์ภายในประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัว (สำหรับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว) และเติบโตอย่างยั่งยืน (สำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยังเกินดุล การปรับปรุงการกระจายรายได้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำหรือปานกลางมากขึ้นจะช่วยให้ประเทศบรรลุเป้าหมายนี้ได้ เนื่องจากเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับกลุ่มคนที่มีการบริโภคเป็นสัดส่วนของรายได้ที่สูงที่สุด

3. ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำของรายได้และการเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มเห็นว่าจำเป็นต้องยอมให้เกิดการกระจุกตัวของรายได้เพื่อสร้างการออมและการลงทุนให้ประเทศ และนโยบายลดความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งแย้งว่าความเหลื่อมล้ำส่งผลเสียต่ออุปสงค์มวลรวมของประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบการศึกษาและแหล่งเงินทุนของประชาชน และทำให้ประเทศเสียโอกาสทางเศรษฐกิจทั้งที่มีศักยภาพจะโตได้อีกมาก ซึ่งทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์ในช่วงปัจจุบันก็สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์ในทางลบระหว่างความเหลื่อมล้ำกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ รายงานฉบับนี้ระบุชัดเจนว่าความเหลื่อมล้ำไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นทั้งสาเหตุและผลต่อการเติบโตที่เข้มแข็งและยั่งยืน ในทางกลับกัน การที่ประชาชนในทุกๆระดับได้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรวมนั้น มีความสำคัญต่อความสำเร็จและการเติบโตที่ยั่งยืนเป็นอย่างมาก

4. เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำขึ้นทั่วโลกมากขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา รายได้รวมของทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนที่มาจากค่าจ้างแรงงานลดลง และมีความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาคแม้แต่ละประเทศจะอยู่ในบริบทที่แตกต่างกัน (ได้แก่ การเติบโตอย่างก้าวกระโดดของเอเชีย ความตกต่ำในละตินอเมริกา แอฟริกา และเขตเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านต่างๆ) ในช่วงที่ผ่านมา มีหลายประเทศที่พยายามเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมไปกับลดความเหลื่อมล้ำ แสดงให้เห็นว่าแม้การเติบโตกับความเหลื่อมล้ำมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนแต่ก็จัดการได้ด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ

5. ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศต่างๆก็สูงขึ้นด้วยเช่นกัน ในช่วง 1980s รายได้ต่อหัวของประเทศที่ร่ำรวยที่สุด 15 อันดับแรก สูงกว่าประเทศที่จนที่สุด 15 ประเทศประมาณ 44 เท่า สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มเป็น 62 เท่าในปี 2000 และลดลงเหลือ 56 เท่าในปี 2009 จากการที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วเติบโตมากขึ้น และหากนำประชากรทั่วโลกมาเปรียบเทียบรวมกัน ความเหลื่อมล้ำในทศวรรษที่แล้วมีแนวโน้มดีขึ้นเป็นครั้งแรกในรอบ 150 ปี ประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรจำนวนมากมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจประเทศกำลังพัฒนาและเขตเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านอื่นๆด้วย

6. ความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาี้เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับการขยายตัวทางการค้า โลกาภิวัตน์ในภาคการเงิน และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี ทำให้เกิดมุมมองที่หลากหลายว่าความเหลื่อมล้ำนี้อาจจะเป็นผลพวงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต่อความเหลื่อมล้ำน่าจะขึ้นกับสภาพพื้นฐาน นโยบายทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างด้านสถาบันของประเทศนั้นๆ อังค์ถัดเชื่อว่าการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายด้านแรงงานที่เหมาะสมของภาครัฐอย่างน้อยก็สามารถลดผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นได้

7. ในประเทศพัฒนาแล้ว ความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนพฤติกรรมในภาคธุรกิจซึ่งแสวงหามูลค่าสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้น และการวางโครงสร้างในเชิงสถาบันที่ยอมให้ภาคธุรกิจสามารถกดค่าแรงหรือไปว่าจ้างผลิตในประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่าแทนเพื่อสร้างผลกำไรตอบแทนให้กับผู้ถือหุ้น แทนที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การกดดันค่าแรงจึงเป็นปัจจัยที่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูง ผู้ลงทุน และผู้บริหารระดับสูง กับกลุ่มที่มีรายได้น้อยมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากส่วนแบ่งร้อยละ 10 -20 ของรายได้ประชาชาติ ยังกระจุกตัวอยู่ในประชากรกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 1 ของประเทศ

8. ในประเทศกำลังพัฒนา การกระจายผลประโยชน์จากโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยียังขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของประเทศ แรงงานที่ย้ายจากภาคการเกษตรไปยังภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เช่น ภาคอุตสาหกรรม ในระยะแรกอาจได้รับส่วนแบ่งไม่เท่ากัน เช่นในประเทศจีน ที่แรงงานทั้งหมดได้ประโยชน์มากขึ้น แต่อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ในทางกลับกัน เมื่อโลกาภิวัตน์ที่นำโดยภาคการเงินนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพและวิกฤติเศรษฐกิจ (เช่นในละตินอเมริกา และเขตเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านต่างๆ) แรงงานอาจจะย้ายจากภาคอุตสาหกรรมไปยังภาคที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำกว่า เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้ค่าจ้างลดลงและเกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น นอกจากนี้ วิกฤติการณ์ในภาคการเงินและแนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มากขึ้น ยังเปลี่ยนโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการไปสู่มือเอกชน นำไปสู่การกระจุกตัวของความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นได้เช่นกัน

9. ทางเลือกของนโยบายที่เชื่อกันมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980s มีพื้นฐานว่าจะต้องแลกระหว่างความเท่าเทียมกับประสิทธิภาพ และรัฐบาลมักจะเลือกอย่างหลัง โดยมีเป้าหมายของนโยบายการคลังที่เข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดและขจัดความบิดเบือนที่เกิดจากการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ส่วนเป้าหมายในตลาดแรงงานคือการพยายามให้การกำหนดค่าแรงมีความยืดหยุ่นและรักษาความมั่นคงในตำแหน่งงานให้กับแรงงานน้อยลง การปฏิรูปในรูปแบบนี้เพิ่มความเหลื่อมล้ำโดยไม่เพิ่มสวัสดิการสังคม ไม่ส่งผลดีต่อการลงทุน การสร้างงาน และการเติบโตในระยะยาว

10. มาตรการปฏิรูปตลาดแรงงานที่ใช้การกดดันค่าแรงเป็นเครื่องมือหลักในการเพิ่มการจ้างงาน เป็นการมองข้ามความสำคัญของการกระจายรายได้ต่อการสร้างอุปสงค์ภายในประเทศและการจ้างงาน กล่าวคือหากประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นโดยที่ค่าแรงไม่ได้เพิ่มขึ้นตาม ในที่สุดอุปสงค์ก็จะไม่เพียงพอรองรับศักยภาพการผลิต ทำให้ใช้สมรรถนะการผลิตไม่คุ้มค่า ไม่สร้างกำไรและการลงทุนต่อในอนาคต นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ค่าแรงถูกกำหนดให้แตกต่างกันได้ในระดับกิจการ ทำให้ภาคธุรกิจไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุน สร้างนวัตกรรมหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เช่น ธุรกิจที่มีประสิทธิภาพต่อก็จะพยายามกดดันค่าแรงเพื่อให้ได้กำไรมากขึ้น ก็ไม่มีแรงกดดันที่จะปรับตัวในด้านประสิทธิภาพเพื่อให้อยู่รอด

11. นโยบายที่เหมาะสมและป้องกันไม่ให้นายได้ที่มาจากค่าจ้างแรงงานมีส่วนแบ่งในรายได้ประชาชาติน้อยลง และเกิดความเท่าเทียมในการจ้างงานของคนในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ได้แก่ กลไกการกำหนดค่าแรงด้วยการต่อรองร่วม (collective bargaining) ควบคู่ไปกับการแนะนำและแนวปฏิบัติจากภาครัฐ (ทำให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับการเติบโตของการผลิตและอัตราเงินเฟ้อเป้าหมาย) นอกจากนี้ ยังมีเครื่องมืออื่นๆที่รัฐอาจจะใช้เพื่อช่วยกลุ่มที่อำนาจต่อรองต่ำหรืออยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ การเพิ่มการจ้างงานภาครัฐ และมาตรการอื่นที่เพิ่มรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

12. เครื่องมือที่สำคัญต่อการเติบโตอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ได้แก่ การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าและการใช้จ่ายภาครัฐที่เป็นสวัสดิการให้กับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างอุปสงค์ภายในประเทศซึ่งจะช่วยเพิ่มการลงทุนไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ภาษีในอัตราก้าวหน้ายังสามารถจัดเก็บได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น อาจเก็บภาษีรายได้ที่เกิดจากกำไรของกิจการในอัตราที่ต่ำกว่ารายได้ที่เกิดจากธุรกรรมทางการเงินหรือกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (capital gain) ซึ่งไม่ได้สร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม ในขณะเดียวกัน รัฐยังอาจเก็บเพิ่มในกลุ่มที่มีรายได้สูงที่มีที่มาจากค่าเช่า มากกว่ากิจกรรมที่เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรมาก รัฐควรทำการจัดสรรอย่างยุติธรรมในทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนร่วม ไม่เพียงแต่กลุ่มคนในประเทศหรือชาวต่างชาติกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และในการผ่อนคลายนโยบายการคลัง รัฐก็ควรที่จะดำเนินนโยบายแบบตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ เพิ่มการกระจายรายได้ และเงินลงทุน เพื่อสร้างความเติบโตอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนในอนาคต