

MATICHON INFORMATION CENTER	Subject Heading :
Date : 29 พ.ย. 2544 Page : 6	Source : มติชน 44606961
Keyword	

กระตุ้นเศรษฐกิจแบบ‘รากหญ้า’ ขัดแย้งวิชาการ

ในรอบสัปดาห์ที่ผ่านมา มีหลักฐานทางวิชาการที่น่าสนใจบางประการในเรื่องประสิทธิภาพของนโยบายการคลังของรัฐบาล และการแก้ไขปัญหาความยากจนที่รัฐบาลสมควรจะไปพิจารณาใคร่ครวญเป็นอย่างยิ่ง

ในเรื่องประสิทธิภาพของนโยบายการคลัง ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนองานวิจัยของสถาบันในงานสัมมนาของสมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ หัวข้อ “พลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส” โดยมีความว่า การใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลปัจจุบันมีข้อจำกัดอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากว่าเม็ดเงินที่รัฐบาลอัดฉีดเข้าไปในเศรษฐกิจโดยหวังจะกระตุ้นเศรษฐกิจนั้นไม่ได้ผลจริงจังกและแถมก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอีก

ในหลักวิชาการ การที่เงินไหลเข้าไปในระบบเศรษฐกิจไม่ว่าจะโดยภาครัฐบาลอัดฉีดเข้าไป หรือจากการลงทุนภาคเอกชน หรือจากการส่งออกสินค้า หรือจากการท่องเที่ยว ล้วนมีผลในการก่อให้เกิดรายได้ขึ้นในระบบเศรษฐกิจทั้งสิ้น กล่าวคือ ในกรณีของการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลอัดฉีดเงินเข้าไปรายจ่ายของรัฐบาลก็จะกลายเป็นรายได้ของบุคคลแรก และเมื่อบุคคลแรกจ่ายเงินออกไปสู่บุคคลที่สอง รายจ่ายของบุคคลแรกตามพฤติกรรมการบริโภคของเขา ก็จะกลายเป็นรายได้ของบุคคลทั้งสองไป เมื่อบุคคลที่สองจ่ายเงินออกไปก็จะเป็นรายได้ของบุคคลที่สาม และเป็นเช่นนี้เรื่อยๆ ไปเป็นกระบวนการเกิดขึ้นของรายได้

ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนมือ ของเงินจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่ง ก็จะมีการผลิตเป็นสิ่งที่แลกเปลี่ยนกับรายจ่ายที่ออกมานั้น (รายจ่ายที่ออกมาของบุคคลหนึ่งก็เป็นรายได้ของอีกคนหนึ่ง) เมื่อรวมรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้น ในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลพวงจากการอัดฉีดรายจ่ายนี้เข้าไปในตอนแรก ก็จะเป็นยอดรายได้ที่สูงกว่ารายจ่ายที่รัฐบาลอัดฉีดเข้าไปเป็นครั้งแรกหลายเท่าตัว

ยกตัวอย่างเช่น ถ้ารายจ่ายที่อัดเข้าไปครั้งแรกเท่ากับ 100 ล้านบาท ยอดรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการอัดฉีดนี้เข้าไปเท่ากับ 400 ล้าน



วรากรณ์ สามโกเศศ

สุทธิพิทักษ์ศาสตราภิชาน บก.วารสารเศรษฐกิจฉบับพิเศษ
บาท ก็หมายความว่า ตัวทวีคูณ หรือ Multiplier นี้เท่ากับ 4 (100x4) กล่าวคือ รายจ่ายที่อัดฉีดเข้าครั้งแรกนั้นจะถูกคูณด้วย 4

หลักการนี้จึงถูกนำมาใช้ในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยภาครัฐ เช่น หากต้องการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (คือการผลิต ซึ่งก็หมายถึงการจ้างงานด้วย เพราะการผลิตจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีการจ้างงาน) ที่ขยายมากขึ้น ภาครัฐก็ต้องส่งเสริมให้มีเงินไหลเข้าไปไม่ว่าจากการลงทุนโดยภาคเอกชน จากการส่งออก จากการท่องเที่ยว หรือจากรายจ่ายภาครัฐโดยตรง หรือผสมผสานกัน

ดร.ฉลองภพพบว่า ค่าตัวทวีคูณดังกล่าวของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันไม่ได้มีค่าสูงดังที่เคยเข้าใจกัน (ในยามปกติ ค่าตัวทวีคูณนี้มีค่าอยู่ประมาณ 4-5 กล่าวคือ เงินที่ไหลเข้าไป 1 บาท จะก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ในระบบเศรษฐกิจเท่ากับ 4 ถึง 5 บาท) ทว่ามีค่าต่ำมาก กล่าวคือ ตัวทวีคูณอันเป็นผลจากการใช้จ่ายของรัฐมีค่าเท่ากับ 0.91 จากการบริโภค เท่ากับ 0.93 จากการลงทุนของภาคเอกชนเท่ากับ 0.35 จากการส่งออกเท่ากับ 0.90 จากการท่องเที่ยวเท่ากับ 1.08 และค่าตัวทวีคูณโดยรวมของระบบเศรษฐกิจมีค่าเท่ากับ 0.88

พูดอีกอย่างหนึ่งว่า หากรัฐบาลทุ่มเม็ดเงินไหลเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจตั้งที่ค่าอยู่ 100 ล้านบาท จะก่อให้เกิดรายได้ขึ้นในระบบเศรษฐกิจเท่ากับ 91 ล้านบาทเท่านั้นเอง ข้อเท็จจริงจากงานวิจัยนี้ น่าตกใจ เพราะแสดงให้เห็นว่าวิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจแบบที่รัฐบาลกระทำอยู่เรียกว่า ไม่ได้ผลแม้แต่น้อย

ดร.ฉลองภพให้เหตุผลของการที่ตัวทวีคูณมี

ค่าต่ำเช่นนี้ว่า เนื่องจากสาเหตุอย่างน้อยสองประการคือ หนึ่งเศรษฐกิจไทยมีการนำเข้าจากต่างประเทศสูงมาก ถึงร้อยละ 60 ของ GDP (มูลค่าส่วนใหญ่คือเครื่องจักร วัตถุดิบสำหรับการผลิตพลังงาน) จนทำให้เกิดการรั่วของรายได้ในกระบวนการรับไปแต่แท้จริงมิได้เท่าจำนวนที่จ่ายออกมา ดังที่ควรจะเป็นตามทฤษฎี หากทว่าเงินส่วนหนึ่งรั่วไหลออกไปนอกประเทศ ดังนั้นรายได้ที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดจึงไม่เป็นหลายเท่าดังที่ควรจะเป็น

สอง มีแรงเสริมจากภาคเอกชนน้อย อันเนื่องมาจากปัญหาด้านการเงินอันเป็นผลพวงจากการไม่ทำงานตามปกติของระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมากดังคาด ตัวอย่างเช่น เมื่อรายจ่ายออกจากมือหนึ่งไปสู่อีกมือหนึ่งนั้น มือที่รับเงินไปนี้จะต้องผลิตบางสิ่งเป็นการแลกเปลี่ยน แต่เมื่อเอกชนหรือมือนี้ขาดเงินที่จะช่วยให้เกิดการผลิตขึ้น กระบวนการเกิดเป็นรายได้นี้จึงไม่ดำเนินไปอย่างครบวงจรของมัน มีการสะดุดระหว่างจุดต่อถึงกันเพราะขาดเงินหรือน้ำหล่อเลี้ยง

ข้อเท็จจริงนี้ขัดแย้งกับความเชื่อของรัฐบาลชุดนี้โดยสิ้นเชิง ที่เชื่อว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายการคลังสัทธิ์กระตุ้นที่ "รากหญ้า" นั้นจะทำให้มีค่าตัวทวีคูณสูงถึง 10 (บางคนในรัฐบาลบอกว่าสูงถึง 19 ด้วยซ้ำ) กล่าวคือ เชื่อว่าการจัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท รวม 4,000 ล้านบาท บวกพักหนี้เกษตรกรอีก 4,000 กว่าล้านบาท บวกโครงการใช้จ่ายในธนาคารเพื่อประชาชนและอื่นๆ อีกหลายหมื่นล้านบาท และบวกอีก 58,000 ล้านบาท ฯลฯ จะกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียง ถึงแม้ว่าจะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้นอีกมากก็ตามที

ในประเด็นที่สองคือการกำจัดความยากจน นั้น ธนาคารโลกให้ข้อมูลว่า นับแต่เกิดวิกฤตจนถึงปี 2000 มีคนจนเพิ่มขึ้นเป็น 10 ล้านคน และให้ข้อคิดว่า ความยากจนอย่างยิ่งนั้นกระจุกตัวอยู่ในบางจังหวัดและบางหมู่บ้าน การแก้ไขความยากจนโดยการทุ่มเงินหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทไปทั่วนั้นไม่ใช่วิธีแก้ไขที่ถูกต้อง เพราะแต่ละหมู่บ้านมีระดับความยากจนอยู่แล้วไม่เท่ากัน สมควรมุ่งไปที่หมู่บ้านเหล่านั้นโดยตรงอย่างรวดเร็ว จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพกว่า

หลักฐานอีกหลายชิ้นถูกเปิดเผยขึ้นในงานสัมมนาเรื่องกลยุทธ์ในการจัดปัญหาความยากจน ในการประชุมประจำปีของ TDRi ซึ่งจัดร่วมโดยมูลนิธิวิจัยพัฒนา สภาพัฒนา TDRi ฯลฯ จากคำพูดของชาวบ้านที่เป็นผู้รับผลของนโยบายของรัฐบาลเอง และจากงานวิจัยความยากจนของ TDRi ล้วนมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การเอาเงินสดทุ่มไปที่หมู่บ้านโดยจัดตั้งกองทุนกู้ยืมนั้นเป็นการผิดพลาด

TDRi พบว่า คริวเรือนยากจนสุทธ้อยู่ 20 ได้รับส่วนแบ่งจากการใช้จ่ายและการลงทุนของภาครัฐเพียงร้อยละ 1.6 ซึ่งสะท้อนว่าการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคโดยรวม (การกระตุ้นเศรษฐกิจ) เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปได้ยากลำบาก ถึงแม้จะเป็นการส่งออกครัวเรือนยากจนสุทธ้อยู่ 20 เหล่านี้ก็ได้รับประโยชน์จากการส่งออกเพียงร้อยละ 2.7 แต่หากเป็นการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารก็จะได้รับส่วนแบ่งจากรายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้นเป็น ข้าวร้อยละ 13.2 ขยร้อยละ 12 ผลไม้ร้อยละ 10.5 ฯลฯ

สิ่งที่พบนี้ถือได้ว่าสอดคล้องกับข้อเสนอของธนาคารโลกว่า การแก้ไขความยากจนจะต้องเป็นการแก้ไขลงไปเฉพาะจุดในระดับจุลภาค มิใช่มหภาค ที่ใช้การกระตุ้นเศรษฐกิจมาเป็นตัวแก้ไขความยากจนไปด้วยในเวลาเดียวกัน ดร.ฉลองภพระบุว่า "การพัฒนาเศรษฐกิจโดย

เน้นการเติบโตด้วยความหวังว่าผลจากความเจริญจะกระจายถึงมือคนจนนั้น เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าจะไม่ได้ช่วยคนจนมากนัก คนจนจะได้รับส่วนแบ่งที่น้อย เพราะไม่เคยมีนโยบายเศรษฐกิจที่จะเข้าไปดูแลคนจนจริงๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ"

ดร.อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณของ TDRi มีความเห็นว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท มิใช่วิธีแก้ไขปัญหาความยากจน แต่เป็นการโปรยเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น รัฐบาลต้องชัดเจนว่าจะให้บรรลุจุดประสงค์ได้แน่ระหว่างกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ไขความยากจน ส่วนคุณอำนวย ปันยารชุน ผู้ร่วมอภิปรายในงานดังกล่าวมีความเห็นว่า "วัฒนธรรมการใช้นโยบายที่ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เพราะให้ไปทั้งหมดได้ ควรส่งเสริมภูมิปัญญาความรู้ ตลอดจนกลไกต่างๆ ให้ชาวบ้านพึ่งตนเองได้มากกว่า"

ข้อเท็จจริงทางวิชาการที่ค้นพบใหม่นี้ ไม่ว่าในเรื่องประสิทธิภาพการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล สัทธิ์ใช้จ่ายเงินมากมายผ่านการขาดดุลงบประมาณจนเพิ่มพูนหนี้สินของประเทศ หรือในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนให้เกิดผลนั้น ขัดแย้งอย่างจริงจังกับสิ่งที่อาจเรียกว่า TAKSINOMICS (ความเชื่อทางเศรษฐกิจของนายกฯทักษิณ) ที่เชื่อว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ "รากหญ้า" คือเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ พร้อมกับการแก้ไขความยากจนไปด้วยในเวลาเดียวกัน

รัฐบาลสมควรที่จะเอางานวิชาการเหล่านี้มาศึกษาดูว่า สมควรเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ผิดถูกตรงสมมติฐานใด เพื่อแก้ไขเศรษฐกิจให้ถูกต้อง ถ้าหากยังดึงดันใช้เงินทองมากมายทุ่มกระตุ้นเศรษฐกิจแบบที่ทำมา ไทยอาจจะแปลงร่างเป็นผู้รับผลประเทศละตินอเมริกาไปได้ไม่ยากนักในเวลาอันใกล้