

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤศจิกายน 2544

## TDRi กับยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกประหลาดใจที่หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวด้วยการพาดหัวในทำนองว่า นายอานันท์ ปันยารชุน และนายแพทย์ประเวศ วะสี ‘อัด’ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในฐานะที่มีได้สนใจแก้ปัญหาความยากจน ตลอดช่วงเวลาระหว่างวันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ที่มีการสัมมนาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน” ซึ่งจัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRi) ผมมิได้มีความรู้สึกว่าคุณอานันท์หรือคุณหมอประเวศ ‘อัด’ รัฐบาลอันมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีแต่ประการใด

หากจะวิพากษ์ด้วยความเป็นธรรมแล้ว การที่ปัญหาความยากจนยังมีได้หมดไปมิอาจกล่าวหาว่าเป็นความผิดของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยแต่เพียงรัฐบาลเดียวได้ หากแต่เป็นความผิดของทุกรัฐบาลที่ยึดโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน (Uneven Development) โดยที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนมิได้เป็นข้อยกเว้น

แต่การที่สื่อมวลชนจำนวนไม่น้อยนำเสนอข่าวในทำนองหลอกล่อให้เกิดวิวาทะระหว่างผู้เสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความยากจนกับผู้นำรัฐบาล หากมิใช่เป็นเพราะนักข่าวเป็น ‘สัตว์เศรษฐกิจ’ ผู้ต้องการก่อให้เกิด ‘ผลผลิต’ (ข่าว) อันนำมาซึ่งผลตอบแทนทางธุรกิจแล้ว ก็อาจสะท้อนให้เห็นสภาวะการเสื่อมประชานิยมของรัฐบาล อย่างน้อยที่สุดในภาคสื่อสารมวลชน

ในการสัมมนาครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้นำสังคมไทยในภาคส่วนต่างๆพากันเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจนเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศ แท้ที่จริงแล้ว ข้อเสนอเรียกร้องเช่นนี้หาได้เป็นเรื่องใหม่แต่ประการใดไม่ ชุมชนวิชาการมีข้อเสนอเรียกร้องทำนองนี้มาก่อนแล้วนานนับทศวรรษ แต่หาได้รับการใส่ใจจากรัฐบาลและหน่วยราชการต่างๆไม่

นับตั้งแต่ปี 2504 เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา การจำเรี่ยเงินเติบโตทางเศรษฐกิจถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา โดยละเลยเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อว่า การจำเรี่ยเงินเติบโตทาง

เศรษฐกิจจะส่งผลรวรินจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่าง (Trickle-Down Effect) โดยที่คนยากคนจนจะได้รับการอันสงส์จากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

แม้ว่าวงวิชาการเศรษฐศาสตร์จะเลิกเชื่อแนวความคิดว่าด้วยผลรวรินของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 แล้ว แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลอย่างสูงในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทย (Technocrats) และผู้นำรัฐบาลยุคต่างๆ การแก้ปัญหาความยากจนจึงขาดยุทธศาสตร์ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ในยุคสมัยที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมิได้สนใจแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ ไม่ต่างจากรัฐบาลในระบบบเผด็จการ

คำตอบคำถามนี้ต้องพิเคราะห์จากกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมเศรษฐกิจไทย

ในด้านหนึ่ง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน หากแต่เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นฐานธนกิจของพรรคการเมืองและนักการเมือง พรรคการเมืองเมื่อชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลย่อมต้องกำหนดนโยบายในทางเกื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานธนกิจ

ในอีกด้านหนึ่ง คนยากคนจนไร้พลังในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความยากจนทำให้คนเหล่านี้มีอาจรวมตัว และผนึกกำลังเพื่อมีปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action) อย่างมีประสิทธิภาพได้ มิเพียงแต่ไม่สามารถเป็นฐานธนกิจของนักการเมืองและพรรคการเมืองได้เท่านั้น

ความจริงดังที่กล่าวข้างต้นนี้ทำให้รัฐบาลมิได้สนใจแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้อย่างจริงจัง หากมีการประกาศนโยบายเหล่านี้ การดำเนินนโยบายที่เป็นจริง (Actual Policy) จะแตกต่างจากนโยบายที่ประกาศ (Stated Policy) มาก

แม้ว่าการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนได้บ้าง แต่มีอาจขจัดให้หมดไปได้ ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราสูง สัดส่วนจำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่มีฐานะยากจนจะลดลง แต่เมื่อไรก็ตามที่ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยหรือภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ สัดส่วนจำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่มีฐานะยากจนกลับทะยานขึ้น วิฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ก่อผลกระทบต้อปัญหาความยากจนในทิศทางดังกล่าวนี้

ในการสัมมนาครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอผลการวิจัยซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนว่า การจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจก่อผลรวยรินต่อคนยากคนจนน้อยมาก อาทิเช่น การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวม 100 บาท จะรวยรินถึงครัวเรือนที่ยากจนที่สุด 20% ของครัวเรือนทั้งประเทศเพียง 2.3 บาท การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาล 100 บาทจะรวยรินให้ประโยชน์แก่ครัวเรือนยากจนกลุ่มนี้เพียง 1.6 บาท เป็นต้น (ดูตารางที่ 2) ด้วยเหตุที่ผลรวยรินอันเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าต่ำเช่นนี้ แม้แต่การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนมีรายได้เพียงวันละ 45 บาทในปี 2543 ก็ต้องทำให้อุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นถึง 3,084,378 ล้านบาท อันหมายความว่า อุปสงค์มวลรวมจะต้องเพิ่มขึ้นจากระดับที่เป็นจริงในปี 2543 ถึง 46.7% ความข้อนี้มีความสำคัญว่า การจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจแต่โดยลำพังมีอาจแก้ปัญหาความยากจนได้ ดังนั้น จึงต้องมียุทธศาสตร์การขจัดความยากจนโดยเฉพาะ

ผู้สื่อข่าวบางคนสนทนากับผมว่า ผลการวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการกลับลำทางวิชาการใช่หรือไม่ ผมมิได้ตอบคำถามดังกล่าวนี้ หากเป็นการกลับลำทางวิชาการ ผมคิดว่าเป็นการกลับลำของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากกว่าสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เพราะตลอดช่วงเวลานับยาวนาน สภาพัฒน์ฯ ติดอยู่ในหล่มทางปัญญา และถูกจ้องจำโดย Trickle-Downism

ตารางที่ 1

ส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือน จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ  
ปี 2533 และ 2543

ฐานะของครัวเรือน	ส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือน (%)	
	2533	2543
ครัวเรือนยากจนที่สุด 20%	4.1	3.9
ครัวเรือนร่ำรวยที่สุด 20%	56.5	57.8

ที่มา TDRI

**ตารางที่ 2**  
**ผลกระทบที่มีต่อรายได้ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด 20%**  
**จากการเปลี่ยนแปลงตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค**  
**ข้อมูลปี 2543**

การเปลี่ยนแปลงตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค	ผลกระทบต่อรายได้ ครัวเรือนยากจนที่สุด 20%
อุปสงค์หรือรายจ่ายมวลรวม	2.3%
รายจ่ายของรัฐบาล	1.6%
การบริโภคของประชาชน	2.7%
การลงทุนภาคเอกชน	0.7%
การส่งออกสินค้า	2.7%
การท่องเที่ยว	2.3%

ที่มา      TDRI