

The Mystery of Capital

Why Capitalism Triumphs In The West And Fails Everywhere Else

โดย Hernando De Soto

Hernando De Soto เป็นผู้ก่อตั้งและประธานสถาบัน the Institute of Liberty and Democracy (ILD: www.ild.org.pe) ในประเทศเปรู ซึ่งดำเนินงานเพื่อพัฒนาแนวคิดและกลยุทธ์ในการสร้างระบบตลาดที่มีกฎหมายในการเสริมสร้างศักยภาพและโอกาสของคนยากจนเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ผู้เขียนได้รับการยกย่องจากวารสาร *the Economist* ว่าเป็นนักคิดคนสำคัญคนที่สองของโลก รวมทั้งได้รับการยกย่องจากวารสาร *time* ว่าเป็นหนึ่งในห้าคนละตินอเมริกันที่สร้างสรรค์แนวคิดใหม่ของศตวรรษที่ยี่สิบ

ประเด็นสำคัญของหนังสือกล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้การนำระบบทุนนิยมมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จในกลุ่มประเทศตะวันตก แต่ไม่ประสบความสำเร็จในประเทศโลกที่สามและในกลุ่มประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ ซึ่งคำตอบส่วนใหญ่ของนักคิดตะวันตกได้แก่ การขาดความเป็นนักประกอบการ (entrepreneurship) ที่ดี การไม่มีระบบตลาด รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ทางสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวมีน้ำหนักไม่เพียงพอ ซึ่งโดยความเห็นของผู้เขียนแล้ว **การไม่ประสบความสำเร็จจากการนำระบบทุนนิยมมาใช้ในอดีตประเทศโลกที่สอง และประเทศโลกที่สาม เกิดเนื่องมาจากความไม่สามารถของประเทศในการสร้างทุน (capital)** ส่งผลให้ประเทศมีลักษณะ undercapitalized เปรียบเสมือนกับบริษัทที่มีการออกตราสารทุนหรือหลักทรัพย์น้อยกว่าศักยภาพในการหารายได้และสินทรัพย์ที่มีอยู่จริง ทำให้การระดมทุนของบริษัทเพื่อขยายหรือพัฒนากิจการทำได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ผู้เขียนได้ประมาณการว่า ในประเทศเฮติ สินทรัพย์ของคนยากจนมีมูลค่าสูงกว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1804 รวมกัน ถึง 150 เท่า (ตัวเลขดังกล่าวท่านนายกฯ ทักษิณ นำไปพูดในปาฐกถาต่างๆ) แต่สินทรัพย์ดังกล่าวนั้นถือครองอยู่ในรูปที่ไม่พร้อมแปลงสภาพเป็นทุน ทำให้ไม่สามารถนำมาค้าประกันเงินกู้ และประมาณว่าในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสินทรัพย์ของคนยากจนซึ่งเป็นกลุ่มคนประมาณ

ร้อยละ 80 ของประชากร ไม่สามารถแปลงสภาพเป็นทุน หรือที่ผู้เขียนเรียกว่า dead capital

สาเหตุสำคัญของกรณี dead capital จำนวนมากเนื่องจากความยุ่งยากของระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ส่งผลให้การผลิตและสินทรัพย์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ (informal sector หรือผู้เขียนใช้ว่า extralegal sector) คณะวิจัยของ ILD ได้ทดลองจัดตั้งธุรกิจเสื้อผ้าที่ถูกกฎหมายในเขตที่อยู่อาศัยของคนจนในกรุงลิมา ประเทศเปรู พบว่าต้องใช้ระยะเวลา 289 วันทำการ ในการขออนุญาตจดทะเบียน และมีขั้นตอนต่างๆ ถึง 207 ขั้นตอน ส่วนในประเทศอียิปต์ การขอถือครองที่ดินรกร้างในทะเลทรายต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ของรัฐบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 77 ขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ 31 หน่วยงาน รวมใช้เวลา 5 – 14 ปี ซึ่งเห็นได้ว่าความยุ่งยากเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนยากจนเลือกที่จะอยู่นอกภาคการผลิตที่เป็นทางการ (formal sector) หรือถือครองที่ดินโดยไม่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ก่อนที่จะเสนอแนวคิดในการแปลง dead capital ไปสู่ทุนที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนได้อธิบายความสำคัญของทุนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยใช้กรอบแนวคิด classical economics เช่นของ Adam Smith ที่ว่า การแบ่งงานกันทำ (division of labor) และแลกเปลี่ยนสินค้ากันภายหลังโดยใช้กลไกตลาด เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิต ทำให้เกิดความมั่งคั่งของประเทศ (the wealth of nations) ซึ่งการแบ่งงานกันทำและการแลกเปลี่ยนดังกล่าวจะกระทำได้อาศัยทุน เมื่อมีทุนผู้ประกอบการจะสามารถทำการผลิตที่ตนเองถนัดก่อนและนำไปแลกเปลี่ยนสินค้าที่ตนเองต้องการภายหลังได้ ดังนั้น การสะสมทุนยิ่งมากเท่าไร ผู้ประกอบการก็จะสามารถผลิตสิ่งที่ตนเองถนัดได้มาก ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตของประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามกัน

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศตะวันตก

ในประเทศตะวันตก การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนใช้ระบบการถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือ โดยเริ่มจากการบันทึกและจัดหมวดหมู่สินทรัพย์ ซึ่งจะแสดงประโยชน์/ลักษณะทางเศรษฐกิจและลักษณะทางสังคมต่างๆ ของสินทรัพย์นั้นๆ และมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ถือครอง ทำให้สามารถทราบถึงมูลค่าของสินทรัพย์และนำไปใช้ประโยชน์ใน

ภายหลัง ต่างจากในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ได้โดยง่าย ทำให้ไม่สามารถนำสินทรัพย์ที่ตนมีไปค้ำประกันเงินกู้เพื่อการลงทุน หรือเป็นประโยชน์ในการผลิต

ในความคิดของผู้เขียน ระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในประเทศตะวันตก จะส่งเสริมในการสร้างทุน สรุปลง 6 ประการดังนี้

- เป็นการแสดงศักยภาพ(มูลค่า)ทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ ระบบการถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่สัญญาหรือผู้ที่ทำธุรกรรมด้วย และเป็นการสร้าง accountability โดยการแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถนำไปค้ำประกัน หรือหุ้นของบริษัทสามารถนำไปใช้เป็นการลงทุนในบริษัทอื่น
- เป็นการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เข้าสู่ระบบเดียว ในประเทศตะวันตกมีระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่มีข้อมูลเป็นมาตรฐานและสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรม
- ทำให้เกิดความรับผิดชอบ (accountable) ลดการฉ้อโกงจากการทำธุรกรรมเนื่องจากสินทรัพย์และธุรกิจได้ถูกจดทะเบียนสามารถระบุได้ว่าอยู่ที่ใด
- ทำให้สามารถแสดงสินทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ทำธุรกรรมได้ง่ายขึ้น เช่น การจัดหมวดหมู่สินทรัพย์ทำให้สามารถเปรียบเทียบประโยชน์ใช้สอยของสินทรัพย์ต่างๆ หรือการแบ่งส่วนสินทรัพย์ โดยแบ่งเป็นหุ้น
- ทำให้เกิดเครือข่ายทางธุรกิจ เนื่องจากระบบถือครองกรรมสิทธิ์ทำให้ผู้ถือครองสินทรัพย์อยู่ในเครือข่ายของหน่วยธุรกิจที่สามารถระบุได้และมีความรับผิดชอบ (identifiable and accountable)
- คุ้มครองการทำธุรกรรม เนื่องจากเอกสารแสดงสิทธิ์ต่างๆ อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุ 2 ประการที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ตระหนักถึงการสร้างระบบถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดี ประกอบด้วย

- การขยายตัวของ informal sector ในช่วงสี่สิบปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดผู้ประกอบการใหม่ กลุ่มใหม่ที่มีกลไกและระเบียบปฏิบัติในการทำธุรกิจเป็นแบบเฉพาะภายในกลุ่ม ซึ่งรัฐบาลในประเทศต่างๆ ไม่มีสถิติหรือเครื่องชี้วัดการดำเนินการทางเศรษฐกิจของกลุ่ม informal sector หรือจำนวนสินทรัพย์ที่ถือครองโดยคนจน ดังนั้นเมื่อรัฐบาลได้ตระหนักว่าในปัจจุบันกลุ่มคนจนเป็นกลุ่มคนที่ถือครองทรัพย์สินจำนวนมากของประเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยการผลิตที่สำคัญ รัฐบาลจะพบว่าปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความยากจนที่เผชิญอยู่ เกิดจากการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ
 - ปัญหาความยากจนที่ประสบไม่ใช่ปัญหาใหม่ แต่เป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่ประเทศตะวันตกได้ประสบมาในอดีต ซึ่งในอดีตประเทศเหล่านั้นก็ใช้มาตรการในการแก้ปัญหาต่างๆ อย่างไม่บูรณาการ และได้ตระหนักถึงการสร้างระบบถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดี อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายและระบบถือครองกรรมสิทธิ์เพื่อส่งเสริมการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ประชาชนในประเทศเหล่านั้นจึงสามารถแบ่งงานกันทำในตลาดที่ใหญ่ขึ้น และเพิ่มการสะสมทุน
- กระบวนการแปลง dead capital เป็นทุนที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

สถาบัน ILD ได้จัดทำสรุปกระบวนการแปลงสภาพ dead capital เป็นทุนที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (รายละเอียดในเอกสารแนบ) ซึ่งในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้นำรายละเอียด 2 ประเด็นมาพิจารณา

- ด้านกฎหมาย (ข้อ A.4) ซึ่งเป็นขั้นตอนในการระบุจารีต ประเพณีปฏิบัติ เกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินใน informal sector
- ด้านการเมือง (ข้อ B.1) รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการแปลงสภาพสินทรัพย์ของคนจน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง ต้องแก้ไขปัญหาโดยใช้มุมมองและประสบการณ์จริงของคนจนเป็นที่ตั้ง เพื่อที่จะให้คนจนเป็นฐานสำคัญในการส่งเสริมการปฏิรูปและเป็นผู้สะท้อนปัญหาต่างๆ เพื่อแก้ไขให้โครงการต่างๆ ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และ สอง ให้กลุ่มคนรวยเข้าร่วมในดำเนินงาน โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์การปฏิรูป ตัวอย่างเช่น เมื่อคนยากจนเข้าสู่ระบบถือครองกรรมสิทธิ์ภายใต้กฎหมายใหม่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะ

เริ่มตามมา (ท่านนายกฯ ทักษิณ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน
ว่า เป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน โดยพยายามให้คนจนรวยขึ้น แต่ไม่
ใช้ปิดกั้นไม่ให้คนรวยรวยขึ้น)

โดยสรุปผู้เขียนได้เสนอแนวคิดใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งแต่เดิม
มุ่งเน้นแต่การพัฒนาในระดับมหภาคเช่นการหยุดการหดตัวทางเศรษฐกิจและการปรับ
โครงสร้างของประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมการเจริญเติบโตแบบไม่สมดุล โดยให้คนยาก
จนเป็นกลุ่มคนที่แบกรับภาระของการพัฒนา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดเดิมและใช้
กันมาตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาโดยใช้สินทรัพย์ของคนจนเป็น
ฐานในการพัฒนา ซึ่งจะต้องเริ่มจากการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้เอื้อ
ประโยชน์กับคนจนในการใช้สินทรัพย์ที่ถือครองอยู่เป็นเครื่องมือในค้าประกันเงินกู้ หรือ
การทำธุรกรรมต่างๆ รวมทั้งการเข้ามาในภาค formal sector เพื่อเป็นการลดต้นทุนใน
การผลิต ซึ่งในปัจจุบันมีความเข้าใจผิดๆ ว่าการดำเนินธุรกิจใน informal sector มีต้นทุน
ที่ต่ำกว่า โดยในความเป็นจริงการผลิตในภาค informal sector อาจมีต้นทุนสูงกว่ามาก
เช่น การกู้เงินนอกระบบ การจ่ายค่าคุ้มครองให้ผู้มีอิทธิพล เป็นต้น

นายธนศาล วิถีเจริญ

ส่วนเศรษฐกิจการคลังและนโยบายงบประมาณ 1

สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ

21 ตุลาคม 2545