

ทำไมประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ไม่สามารถพัฒนาประเทศได้

จรินทร์ ชลไพศาล
สำนักพัฒนาและส่งเสริม

ตามความเห็นโดยทั่วๆ ไป เราคงคิดว่าประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์จะมีความสามารถในการพัฒนาประเทศสูงกว่าประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อยหรือไม่มีเลย เนื่องจากประเทศเหล่านี้จะมีความได้เปรียบทางการค้าทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ประเทศมั่งคั่ง ร่ำรวย ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีกว่าประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ แต่ความสัมพันธ์ข้างต้นไม่เป็นจริงเสมอไป

งานวิจัยหลายชิ้นพบว่าประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏการณ์ดังกล่าวถูกเรียกว่า ปฏิทรรศน์ความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ (Paradox of plenty) หรือ คำสาบแห่งการมีทรัพยากร (Resource curse) ซึ่งมักถูกนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศผู้ส่งออกน้ำมันหลายประเทศรวมทั้งประเทศแถบ ลาตินอเมริกา เช่น อาเจนติน่า บราซิล เม็กซิโก เป็นต้น

อัตราการเจริญเติบโตของ Real GDP per capita ของประเทศกำลังพัฒนา

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

กลุ่มประเทศ	2503-2523	2523-2541	2503-2541
ประเทศกำลังพัฒนา	3.0	0.2	1.7
- ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน	5.2	-2.1	1.1
- ประเทศอื่นๆ	2.7	0.5	1.8

ที่มา: Hausmann and Rigobon (2002)

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2503-2541 ประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ (ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน) มีอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงต่อหัวของประชากร (Real GDP per capita) ต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาประเทศอื่นที่ไม่ได้มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์

นอกจากปัญหาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมแล้ว ในบางประเทศ Paradox of plenty นำไปสู่ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติตกอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่มในประเทศ ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด กล่าวคือ หากพิจารณาภาวะเศรษฐกิจจากการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) อาจพบว่าประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี แต่เมื่อพิจารณารายได้ของคนส่วนใหญ่ใน

ประเทศพบว่าอยู่ในระดับต่ำ ตัวอย่างเช่น ประชากรประมาณ 2 ใน 3 ในประเทศเวเนซุเอล่า ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันของโลก (OPEC) มีปัญหาด้านความยากจน (Stiglitz, 2005)

สาเหตุที่ทำให้เกิด Paradox of plenty นั้นมีหลายสาเหตุดังต่อไปนี้ (Wikipedia, 2007)

1. ความขัดแย้ง (Conflict)

ประเทศที่มีทรัพยากรมากมักก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมในการแย่งส่วนแบ่งของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว มีรายงานการศึกษาพบว่าประเทศที่มีมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม (Primary commodities)¹ ประมาณร้อยละ 25 ของ GDP จะมีความน่าจะเป็นประมาณร้อยละ 33 ที่จะเกิดความขัดแย้ง ในขณะที่ประเทศที่มีมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมประมาณร้อยละ 5 ของ GDP จะมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดความขัดแย้งเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น (Wikipedia, 2007)

2. ภาษี (Taxation)

ในกรณีของประเทศที่ไม่ได้มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์มากนัก รัฐบาลจะทำหน้าที่เก็บภาษีจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชนผู้เสียภาษี กล่าวคือ ประชาชนจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้คุ้มค่างบเงินภาษีที่เสียไป

แต่ในประเทศที่มีทรัพยากรอย่างอุดมสมบูรณ์นั้นรัฐบาลไม่จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนมากนัก เนื่องจากรัฐบาลมีแหล่งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการตรวจสอบรัฐบาลโดยประชาชนในประเทศเหล่านี้จึงไม่เข้มข้นเท่าที่ควร ในขณะที่รัฐบาลเองก็ไม่มีภาระผูกพันกับประชาชน จึงหันไปสนใจผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาด้านการจัดการและการคอร์รัปชันตามมา

3. โรคดัตช์ (Dutch disease)

คำว่า “Dutch disease” ถูกบัญญัติขึ้นโดยผู้เขียนนิตยสาร Economists ในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในช่วงทศวรรษที่ 1960 แต่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะเวลาต่อมา เนื่องจากรายรับที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติจะทำให้เกิดการแข็งค่าของอัตราแลกเปลี่ยน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอื่นๆ ในประเทศที่ผลิตเพื่อการส่งออก เนื่องจากจะทำให้ราคาของสินค้าอุตสาหกรรมนั้นๆ แพงขึ้นในสายตาของชาวต่างชาติ

ในแง่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ คือ ประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์จะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจะลดการผลิตสินค้า

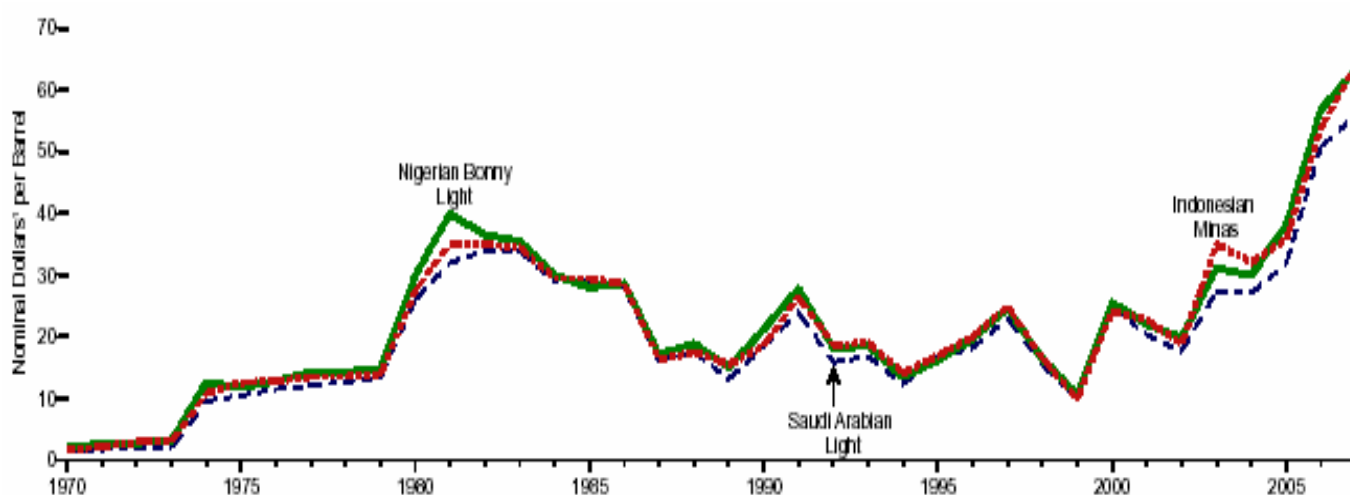
¹ รายงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ส่วนใหญ่จะส่งออกสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะนำเข้าผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมแต่จะส่งออกสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย

อุตสาหกรรมอื่นๆ ลง และละเลยการพัฒนาเทคโนโลยี แต่เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเริ่มหมดลง หรือราคาตกต่ำลง ประเทศเหล่านี้จะประสบปัญหาเนื่องจากขาดความสามารถในการแข่งขันในสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติ

4. ความผันผวนของรายได้ (Revenue volatility)

ราคาทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มผันผวนค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มขึ้นจากประมาณ 2-3 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี พ.ศ. 2513 มาอยู่ที่ระดับ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2524 และลดลงมาอยู่ที่ระดับ 10 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2542 (รูปที่ 1) ในขณะที่ปัจจุบันเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็นประวัติการณ์ที่ประมาณ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ดังนั้นเมื่อรายได้หลักได้มาจากการขายทรัพยากรธรรมชาติ ความผันผวนของราคาทรัพยากรธรรมชาติย่อมส่งผลกระทบต่อความผันผวนของรายได้ของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

รูปที่ 1 การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก



ที่มา: Energy Information Administration, Annual Energy Review 2006

การพึ่งพารายได้จากทรัพยากรธรรมชาติเพียงภาคอุตสาหกรรมเดียวทำให้ประเทศขาดการกระจายความเสี่ยง (Diversification) ซึ่งส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ในเวลาต่อมา ตัวอย่างของประเทศที่มีระดับการพึ่งพารายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในระดับสูงมากคือ ประเทศแองโกลา ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกสินค้าน้ำมันและเพชรประมาณ 99.7% ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศในปี 2548 (Wikipedia, 2007)

5. การกู้ยืมเกินตัว (Excessive borrowing)

การกู้ยืมเกินตัวมักจะเกิดขึ้นกับประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากรัฐบาลคาดการณ์ว่าจะมีรายได้ในอนาคตจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์กลายเป็นหลักค้ำประกันหนึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถใช้

ก่อนหน้าจำนวนมหาศาลได้ ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้สาธารณะในอัตราที่ค่อนข้างสูง แต่หากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลง หรือเกิดปัญหาด้านอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้หนี้มีมูลค่ามากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาตามมา ตัวอย่างเช่น ในช่วงทศวรรษ 1970 ราคาน้ำมันอยู่ในระดับสูง พบว่าอัตราการขยายตัวของหนี้ในประเทศเวเนซุเอลา และไนจีเรีย เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อ ทศวรรษที่ 1980 ราคาน้ำมันลดลง สถาบันการเงินต่างประเทศชะลอการปล่อยสินเชื่อให้แก่ประเทศเหล่านี้ ทำให้ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาเงินค้างชำระในระดับสูง (Stiglitz, 2005)

6. ทรัพยากรมนุษย์ (Human capital)

ในหลายประเทศแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะได้ผลตอบแทนสูงกว่าการทำงานในภาคเศรษฐกิจอื่น ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้แรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้าไปทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหา “สมองไหล” จากภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

นอกจากนี้ การที่ประเทศหันไปพึ่งพารายได้จากการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปจนละเลยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความจำเป็นอันเร่งด่วน ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย เช่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยลงทุนในด้านการศึกษารวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจในที่สุด

มีผู้รู้ท่านหนึ่งเปรียบเทียบให้ผมฟังว่า การมีทรัพยากรธรรมชาติมากก็เหมือนกับการได้รับมรดก หากได้มรดกแล้วประมาทคิดว่าใช้ยังไถ่คงไม่หมด ก็อาจเกิดปัญหา Paradox of plenty ตามมาเมื่อมรดกหมดลง ในทางตรงกันข้ามหากผู้ได้รับมรดกมีความระมัดระวังไม่หลงระเหิรไปกับมรดกนั้น เร่งศึกษาหาความรู้ไปสู่การประกอบอาชีพที่มั่นคง ปัญหา Paradox of plenty คงจะไม่เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทย ถือว่าเป็นชาติที่เคยมีทรัพยากรแร่ดีบุกอุดมสมบูรณ์เช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2522 มีผลผลิตแร่ดีบุกสูงถึง 46,364 เมตริกตัน และมีมูลค่าการส่งออกดีบุกประมาณ 10,000 ล้านบาท ทำให้ไทยเป็นประเทศผู้ผลิตดีบุกรายใหญ่อันดับต้นของโลก และดีบุกยังเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกสูงสุดเป็นลำดับที่ 2 ของประเทศรองจากสินค้าข้าว แต่ในปี 2548 พบว่าประเทศไทยมีผลผลิตแร่ดีบุกเหลือเพียง 188 เมตริกตัน ซึ่งไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ทำให้ต้องนำเข้าแร่ดีบุกถึง 20,018 เมตริกตัน

ดังนั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงเหลืออยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา Paradox of plenty ตามมา จึงเป็นประเด็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นหลังๆ ชี้ให้เห็นว่าไม่จำเป็นเสมอไปที่ประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์จะต้องเกิด Paradox of plenty เช่น ประเทศอินโดนีเซียกับไนจีเรียต่างก็พึ่งพา

รายได้จากการส่งออกน้ำมันแต่พบว่ารายได้ต่อหัวของประชากรใน 2 ประเทศนี้แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด (Stiglitz, 2005) ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ คือ ทำอย่างไรประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์จึงไม่เกิด Paradox of plenty หากท่านผู้อ่านสนใจประเด็นดังกล่าวสามารถติดตามได้ในตอนต่อไปครับ

แหล่งอ้างอิง

วรกรณั สามโกเศศ (2547), คำสาปแช่งจากการมีทรัพยากร (Resource curse). หนังสือพิมพ์มติชน 15 กรกฎาคม 2547.

Joseph E. Stiglitz (2005) Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse from *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Svetlana Tsalik and Anya Schiffrin, eds., The Open Society Institute: New York, 2005

Ricardo Hausmann and Roberto Rigobon (2002), An Alternative Interpretation of the 'Resource curse': Theory and Policy Implications. National Bureau of Economic Research.

W.F. Maloney (2002), Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper no. 2935.

Wikipedia (2007), Resource curse, http://en.wikipedia.org/wiki/Resource_curse.