

ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่หนึ่ง)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือที่ผู้คนนิยมเรียกชื่อเดิมว่า "สภาพัฒน์" กำลังเป็นเป้าที่นักการเมืองร่วมใจกันถล่ม แต่สภาพัฒน์มิใช่กระสอบทรายชนิดที่จะถล่มกันง่ายๆ อย่างน้อยที่สุดนายกรัฐมนตรีก็กระโดดขึ้นไปเป็นพี่เลี้ยงด้วยตนเอง มีหน้าข้า้ผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ยังมีลีลาการเดินฟุตบอลหวัดหลุกการถลุงได้อย่างงดงามอีกด้วย

ความขัดแย้งระหว่างสภาพัฒน์กับนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่เลือกตั้งเพิ่งก่อเกิดในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 เป็นต้นมา สาเหตุที่ความขัดแย้งนี้มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนักก็เพราะว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา อำนาจการเมืองการปกครองถูกผูกขาดโดยกลุ่มอำมาตยาธิปไตย จวบจนกระทั่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยเติบโตขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จึงมีการยื้อแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยสามารถยึดครองศูนย์อำนาจในรัฐบาลเปรมได้อย่างเหนียวแน่นในระยะต้น แต่แล้วก็ค่อยๆถูกปลดปล่อยอำนาจในรัฐบาลเปรม 4-5 ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการลดน้อยถอยลงตามลำดับ

การที่รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง ดังเช่นรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) และรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (2519) ไม่สามารถริเริ่มนโยบายและโครงการใหม่ๆได้มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาพไร้วุฒิภาวะและขุมปัญญาของพรรคการเมือง แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปะทุขึ้นระลอกแล้วระลอกเล่า อันเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากระบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ครั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถตั้งตัวได้ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบต่างก็ทุ่มทิ้งทรัพยากรของแผ่นดินด้วยการเสนอโครงการใหญ่ๆน้อยต่างๆ บางโครงการก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่หลายโครงการกลับเป็นกลไกในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของนักการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง

รัฐบาลเปรมได้ป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย ด้วยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเสนอโครงการต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยห้ามมิให้เสนอเป็นวาระจร เพราะการเสนอวาระจรมีผลในการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลงมติโดยที่ยังมิได้ศึกษาโครงการอย่างรอบคอบ เทคนิคการขอมติคณะรัฐมนตรีด้วยการเสนอวาระจรมิได้ริเริ่มโดยนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมือง หากแต่มีมาก่อนแล้วในยุค

อำมาตยาธิปไตย การขออนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในอดีตมักจะทำอาศัยเทคนิค วาระจรรีบบททั้งสิ้น ความเข้มงวดในการจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีในยุครัฐบาล เปรมมีผลอย่างสำคัญในการป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของนักการเมือง

มาตรการที่สอง ได้แก่ การเตะลูกออก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของ โครงการ แต่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำโครงการไป พิจารณาและศึกษารายละเอียด หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นนี้ออกมา ย่อมมีนัยสำคัญว่า โครงการ ดังกล่าวต้องถูกแช่แข็ง โดยสภาพัฒน์ทำหน้าที่เป็น 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' แช่แข็ง โครงการ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า จนบัดนี้บรรดาโครงการที่รับหลักการมาแต่ยุครัฐบาลเปรม สภาพัฒน์ได้ศึกษารายละเอียดครบทุกโครงการแล้วหรือยัง

การทำหน้าที่ 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' ของสภาพัฒน์นี้เอง ได้สร้างความ เจ็บแค้นแก่นักการเมืองเป็นอันมาก นักการเมืองที่มีฉายาว่าเป็น 'จอมโปรเจกต์' ดังเช่นนายสมัคร สุนทรเวช และนายมนตรี พงษ์พานิช ล้วนแล้วแต่เคยมีวิวาทะกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาพัฒน์ มาแล้วทั้งสิ้น

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สภาพัฒน์ก็ตกอยู่ในฐานะ เสื่อลำบาก นักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งกำหนดท่าทีการใช้อำนาจบาตรใหญ่กับสภาพัฒน์ แค้นที่รอการชำระถึงกำหนดต้องชำระ ผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์บางคนแสดงความรังเกียจ เดียดฉันท์ที่จะทำงานให้แก่รัฐบาลที่มาจากพรรคเลือกตั้ง โดยที่รัฐบาลชาติชายหันไปพึ่งพิง คำปรึกษาจากทีมงานบ้านพิษณุโลก มากกว่าที่จะพึ่งพิงความเห็นของสภาพัฒน์ดังเช่นที่เป็นอยู่ใน รัฐบาลเปรม

สถานะของสภาพัฒน์กระเตื้องขึ้นมากในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่ง เป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ครั้นมาถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สถานการณ์ทำท่า จะซำรอยเดิม แต่สถานะของสภาพัฒน์ก็ยังมิได้เลวร้ายเท่ายุครัฐบาลชาติชาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ว่า รัฐบาลชวนมีรัฐมนตรีหลายต่อหลายท่านที่มีภูมิหลังเป็นเทคโนโลยีคนแรกมาก่อน โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง นายศุภชัย พานิชภักดิ์ นายสาวิตรี พิธิวิฑู และนายอำนาจ วิวิธรานนท์ อีกส่วนหนึ่ง เป็นเพราะว่า นายชวน หลีกภัย ยังคงเห็นว่า สภาพัฒน์ทำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์

แม้ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จะปกป้องสภาพัฒน์ แต่ผู้นำพรรคการเมืองอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่ไม่พอใจสภาพัฒน์ พรรคพลังธรรมไม่พอใจที่สภาพัฒน์เสนอความเห็นคัดค้านการ ยกเลิกค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง อีกทั้งไม่พอใจที่สภาพัฒน์เป็นผู้ดูแลโครงการ สนามบินหนองงูเห่า พรรคความหวังใหม่ไม่พอใจที่รัฐบาลชวนไม่ยอมผ่านโครงการพัฒนาแหล่ง น้ำขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งใช้งบประมาณ 8.8 หมื่นล้านบาท แต่กลับส่งไปให้ สภาพัฒน์พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งนี้มีต้องกล่าวถึงพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นไม้เบื่อ

ไม่เข้ากับสภาพพัฒนามาตั้งแต่ยุครัฐบาลเปรม 4 เพราะสภาพพัฒน์มีส่วนขัดขวางโครงการของผู้นำพรรคกิจสังคมหลายต่อหลายโครงการ

ด้วยเหตุที่สภาพพัฒน์มีบทบาทในการขัดขวางโครงการจำนวนมากนี้เอง นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพพัฒน์เป็นตัวการขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างข้อสังเกตงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 (ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร) มีความเห็นในทำนองดังกล่าวข้างต้นนี้ เพราะเสนอบันทึกความเห็นที่ สภาพพัฒน์ทำตัวก้าวก่ายในทุกเรื่อง มีจำเพาะแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น การที่สภาพพัฒน์พิจารณาโครงการอย่างล่าช้า สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมาก

นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพพัฒน์ทำตัวเป็นเครื่องมือของพรรคประชาธิปไตย โดยปล่อยผ่านโครงการของพรรคประชาธิปไตย แต่นั่งทับโครงการของพรรคการเมืองอื่น

ประเด็นที่นักการเมืองโจมตีสภาพพัฒน์ บางประเด็นก็มีมูลแห่งความเป็นจริง แต่บางประเด็นก็เป็นปฏิกริยาของทารกที่ไม่ได้ของเล่นดังที่ต้องการ ข้อเท็จจริงพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมือง จำนวนไม่น้อยมิได้เสนอและผลักดันโครงการด้วยอาการอันสุจริต หากแต่ต้องการส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากโครงการที่เสนอ ในเมื่อรัฐบาลและสังคมมีทรัพยากรอันจำกัด ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากลับกรองโครงการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สภาพพัฒน์ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้มาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา หากการนำเสนอโครงการเป็นไปด้วยอาการอันสุจริต และโครงการนั้นมีคุณประโยชน์ ก็ไม่น่าเกรงกลัวการกั้นกรองโครงการ

แต่เหตุใดนักการเมืองจึงเกรงกลัวการกั้นกรองโครงการ ?

นักการเมืองซึ่งขี้ขอมต้องเกรงกลัวการกั้นกรองโครงการเป็นธรรมดา ไม่เพียงแต่เกรงกลัวว่าจะมีการค้นพบจุดอ่อนและปัญหาของโครงการเท่านั้น หากยังเกรงกลัวว่าจะถูกจับได้ไล่ทันในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย แต่นักการเมืองที่ดีก็เกรงกลัวการกั้นกรองโครงการเช่นกัน ประเด็นที่เกรงกลัวก็คือ สภาพพัฒน์มิได้กั้นกรองโครงการจริง หากแต่นั่งทับโครงการไว้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ข้อเกรงกลัวอีกประการหนึ่งก็คือ ความล่าช้าในการกั้นกรองโครงการ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะมีอายุอันสั้น นักการเมืองที่ครองอำนาจมักจะมีอาการร้อนรนในการผลักดันโครงการของตน เพราะหากพ้นจากอำนาจไปแล้ว ย่อมมีโอกาสฝากผลงานไว้กับประชาชนได้ ในขณะที่นักการเมืองมีข้อจำกัดด้านเวลาในการครองอำนาจ แต่สภาพพัฒน์ไม่มีปัญหาด้านเวลา จึงสามารถใช้เวลาในการกั้นกรอง

โครงการอย่างสบายอารมณ์ บางครั้งจำนวนโครงการที่ต้องศึกษาและพิจารณากลับกรงมีมากเกินไปเกินกว่ากำลังคนที่มีอยู่ที่จะศึกษาได้ภายในกำหนดเวลา ความล่าช้าจึงเกิดขึ้น และกลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกโจมตีในที่สุด

สภาพัฒน์ควรจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ศึกษาและกลับกรงโครงการต่อไป เพียงแต่จะต้องปรับบทบาทให้กระฉับกระเฉงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สภาพัฒน์จะต้องไม่เข้าไปเล่นเกมการเมืองกับรัฐบาล ดังเช่นการรู้เห็นเป็นใจกับรัฐบาลเปรมในการนั่งทับโครงการ พุทธิกรรมเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่สภาพัฒน์ในระยะยาว เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้สภาพัฒน์ศึกษาและพิจารณาโครงการใด สภาพัฒน์จักต้องศึกษาและพิจารณาโครงการนั้นอย่างจริงจังๆ และกล้าเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมา สภาพัฒน์จึงจะสามารถธำรงฐานะความน่าเชื่อถือของสภาพัฒน์ไว้ได้ หากมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จักต้องจัดสรรให้

เกณฑ์การประเมินโครงการควรจะเป็นเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน สาธารณชนควรจะได้รับรู้ว่า โครงการประเภทใดที่สภาพัฒน์และรัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูง อีกทั้งควรจะได้รับรู้ว่า สภาพัฒน์มีวิธีการในการประเมินประโยชน์ที่สังคมได้รับ (social benefit) และต้นทุนที่ตกแก่สังคม (social cost) อันเกิดจากโครงการต่างๆอย่างไร ครอบคลุมประโยชน์และต้นทุนประเภทใด และสภาพัฒน์เลือกใช้ social discount rate อัตราใดในการประเมินโครงการ

สภาพัฒน์มีประสบการณ์ในการประเมินโครงการมากกว่า 30 ปี น่าจะถึงเวลาที่จะต้องจัดทำคู่มือการประเมินโครงการ เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยราชการและนักการเมืองที่ต้องการเสนอโครงการ ชุมชนวิชาการจะได้ถกเถียงกันได้ว่า เกณฑ์การประเมินโครงการของสภาพัฒน์มีความสมเหตุสมผลทางวิชาการหรือไม่ อีกทั้งสาธารณชนจะได้พิจารณาว่า สภาพัฒน์ประเมินโครงการด้วยความลำเอียงและด้วยความลึกลับอย่างไร

คุณภาพในการประเมินโครงการเป็นประเด็นอันน่าเป็นห่วง โครงการทำเรื่อนนครสวรรค์มีโชติตัวอย่างเดียวที่สะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดในการประเมินโครงการ ในเมื่อสภาพัฒน์มีอำนาจในการกลับกรงโครงการของหน่วยราชการอื่นๆก็น่าจะใจกว้างพอที่จะให้บุคคลภายนอกเข้าไปศึกษาและประเมินคุณภาพการกลับกรงโครงการของสภาพัฒน์เอง¹

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 ต่อมาตีพิมพ์ใน อนุฉันทนของเศรษฐกิจไทย (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2536)