

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536

ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่หนึ่ง)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือที่ผู้คนนิยมเรียกชื่อเดิมว่า "สภาพัฒน์" กำลังเป็นเป้าที่นักการเมืองร่วมใจกันถล่ม แต่สภาพัฒน์มิใช่กระสอบทรายชนิดที่จะถล่มกันง่ายๆ อย่างน้อยที่สุดนายกรัฐมนตรีกี้อะโดดขึ้นไปเป็นพี่เลี้ยงด้วยตนเอง มีหน้าข้า้ผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ยังมีลีลาการเดินฟุตเวิร์กหลบหลีกการถล่มได้อย่างงดงามอีกด้วย

ความขัดแย้งระหว่างสภาพัฒน์กับนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเพิ่งก่อเกิดในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 เป็นต้นมา สาเหตุที่ความขัดแย้งนี้มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนักก็เพราะว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา อำนาจการเมืองการปกครองถูกผูกขาดโดยกลุ่มอำมาตยาธิปไตย จวบจนกระทั่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จึงมีการแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยสามารถยึดครองศูนย์อำนาจในรัฐบาลเปรมได้อย่างเหนียวแน่นในระยะต้น แต่แล้วก็ค่อยๆถูกปลดปล่อยอำนาจในรัฐบาลเปรม 4-5 ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการลดน้อยถอยลงตามลำดับ

การที่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังเช่นรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) และรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (2519) ไม่สามารถริเริ่มนโยบายและโครงการใหม่ๆได้มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาพไร้วุฒิภาวะและหุมปัญญาของพรรคการเมือง แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปะทุขึ้นระลอกแล้วระลอกเล่า อันเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ครั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถตั้งตัวได้ในยุคประชาธิปไตยครั้งใบต่างก็รุ่มทั้งทรัพยากรของแผ่นดินด้วยการเสนอโครงการใหญ่น้อยต่างๆ บางโครงการก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่หลายโครงการกลับเป็นกลไกในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของนักการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง

รัฐบาลเปรมได้ป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย ด้วยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเสนอโครงการต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยห้ามมิให้เสนอเป็นวาระจร เพราะการเสนอวาระจรมีผลในการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลงมติโดยที่ยังมิได้ศึกษาโครงการอย่างรอบคอบ เทคนิคการขอมติคณะรัฐมนตรีด้วยการเสนอวาระจรมิได้ริเริ่มโดยนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง หากแต่มีมาก่อนแล้วในยุคอำมาตยาธิปไตย การขออนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในอดีตมักจะอาศัยเทคนิควาระจรเกือบทั้งสิ้น ความเข้มงวดในการจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีในยุครัฐบาลเปรมมีผลอย่างสำคัญในการป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของนักการเมือง

มาตรการที่สอง ได้แก่ การเตะลูกออก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของโครงการ แต่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำโครงการไปพิจารณาและศึกษารายละเอียด หากคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนี้ออกมา ย่อมมีนัยสำคัญว่าโครงการดังกล่าวต้องถูกแช่แข็ง โดยสภาพัฒน์ทำหน้าที่เป็น 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' แช่แข็งโครงการ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า จนบัดนี้บรรดาโครงการที่รับหลักการมาแต่ยุครัฐบาลเปรมสภาพัฒน์ได้ศึกษารายละเอียดครบทุกโครงการแล้วหรือยัง

การทำหน้าที่ 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' ของสภาพัฒน์นี้เอง ได้สร้างความเจ็บแค้นแก่นักการเมืองเป็นอันมาก นักการเมืองที่มีฉายาว่าเป็น 'จอมโปรเจกต์' ดังเช่นนายสมัคร สุนทรเวช และนายมนตรี พงษ์พานิช ล้วนแล้วแต่เคยมีวิวาทะกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาพัฒน์มาแล้วทั้งสิ้น

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สภาพัฒน์ก็ตกอยู่ในฐานะเสือล่าบาท นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งกำหนดท่าทีการใช้อำนาจบาตรใหญ่กับสภาพัฒน์ แค้นที่รอการชำระถึงกำหนดต้องชำระ ผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์บางคนแสดงความรังเกียจเดียดฉันท์ที่จะทำงานให้แก่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยที่รัฐบาลชาติชายหันไปพึ่งพิงคำปรึกษาจากทีมงานบ้านพิษณุโลก มากกว่าที่จะพึ่งพิงความเห็นของสภาพัฒน์ดังเช่นที่เป็นอยู่ในรัฐบาลเปรม

สถานะของสภาพัฒน์กระเตื้องขึ้นมากในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ครั้นมาถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สถานการณ์ทำท่าจะซำรอยเดิม แต่สถานะของสภาพัฒน์ก็ยังมีได้เลวร้ายเท่ายุครัฐบาลชาติชาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า รัฐบาลชวนมีรัฐมนตรีหลายต่อหลายท่านที่มีภูมิหลังเป็นเทคโนโลยีคนมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายศุภชัย พานิชภักดิ์ นายสาวิตรี โพธิวิหค และนายอำนาจ วีรพรหม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า นายชวน หลีกภัย ยังคงเห็นว่า สภาพัฒน์ทำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์

แม้ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จะปกป้องสภาพัฒน์ แต่ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ล้วนแล้วแต่ไม่พอใจสภาพัฒน์ พรรคพลังธรรมไม่พอใจที่สภาพัฒน์เสนอความเห็นคัดค้านการ ยกเลิกค่าธรรมเนียมนายกรัฐมนตรีบนทางหลวง อีกทั้งไม่พอใจที่สภาพัฒน์เป็นผู้ดูแลโครงการ สนามบินหนองงูเห่า พรรคความหวังใหม่ไม่พอใจที่รัฐบาลชวนไม่ยอมผ่านโครงการพัฒนาแหล่ง น้ำขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งใช้งบประมาณ 8.8 หมื่นล้านบาท แต่กลับส่งไปให้ สภาพัฒน์พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งนี้ต้องกล่าวถึงพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นไม้เบื่อ ไม้เมากับสภาพัฒน์มาตั้งแต่ยุครัฐบาลเปรม 4 เพราะสภาพัฒน์มีส่วนขัดขวางโครงการของผู้นำ พรรคกิจสังคมหลายต่อหลายโครงการ

ด้วยเหตุที่สภาพัฒน์มีบทบาทในการขัดขวางโครงการจำนวนมากนี้เอง นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพัฒน์เป็นตัวการขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างข้อสังเกตงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 (ซึ่ง แต่งตั้งโดยคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร) มีความเห็นในทำนอง ดังกล่าวข้างต้นนี้ เพราะเสนอบันทึกความเห็นว่า สภาพัฒน์ทำตัวก้าวท้าวในทุกเรื่อง มีจำเพาะ แต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น การที่สภาพัฒน์พิจารณาโครงการอย่างล่าช้า สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมาก

นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพัฒน์ทำตัวเป็นเครื่องมือของ พรรคประชาธิปัตย์ โดยปล่อยผ่านโครงการของพรรคประชาธิปัตย์ แต่นั่งทับโครงการของพรรค การเมืองอื่น

ประเด็นที่นักการเมืองโจมตีสภาพัฒน์ บางประเด็นก็มีมูลแห่งความเป็นจริง แต่บางประเด็นก็เป็นปฏิกิริยาของทารกที่ไม่ได้ของเล่นดังที่ต้องการ ข้อเท็จจริงพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมืองจำนวนไม่น้อยมิได้เสนอและผลักดันโครงการด้วยอาการอันสุจริต หากแต่ต้องการ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากโครงการที่เสนอ ในเมื่อรัฐบาลและสังคมมีทรัพยากรอันจำกัด ย่อม มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากลับกรองโครงการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพสูงสุด สภาพัฒน์ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้มาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา หากการนำเสนองานโครงการเป็นไปด้วยอาการอันสุจริต และโครงการนั้นมีคุณประโยชน์ ก็ไม่น่าเกรง กัลวลการกลับกรองโครงการ

แต่เหตุใดนักการเมืองจึงเกรงกลัวการกลับกรองโครงการ ?

นักการเมืองซึ่งขี้ขอมต้องเกรงกลัวการกลับกรองโครงการเป็นธรรมดา ไม่เพียง แต่เกรงกลัวว่าจะมีการค้นพบจุดอ่อนและปัญหาของโครงการเท่านั้น หากยังเกรงกลัวว่าจะถูกจับ ได้ไล่ทันในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย แต่นักการเมืองที่ดีก็เกรงกลัวการ

กลั่นกรองโครงการเช่นกัน ประเด็นที่เกรงกลัวก็คือ สภาพัฒน์มิได้กลั่นกรองโครงการจริง หากแต่นั่งทับโครงการไว้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ข้อเกรงกลัวอีกประการหนึ่งก็คือ ความล่าช้าในการกลั่นกรองโครงการ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะมีอายุอันสั้น นักการเมืองที่ครองอำนาจมักจะมีอาการร้อนรนในการผลักดันโครงการของตน เพราะหากพ้นจากอำนาจไปแล้ว ย่อมมีโอกาสฝากผลงานไว้กับประชาชนได้ ในขณะที่นักการเมืองมีข้อจำกัดด้านเวลาในการครองอำนาจ แต่สภาพัฒน์ไม่มีปัญหาด้านเวลา จึงสามารถใช้เวลาในการกลั่นกรองโครงการอย่างสบายอารมณ์ บางครั้งจำนวนโครงการที่ต้องศึกษาและพิจารณากลั่นกรองมีมากเกินไปกำลังคนที่มีอยู่ที่จะศึกษาได้ภายในกำหนดเวลา ความล่าช้าจึงเกิดขึ้นและกลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกละเลยที่สุดในที่สุด

สภาพัฒน์ควรจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ศึกษาและกลั่นกรองโครงการต่อไป เพียงแต่จะต้องปรับบทบาทให้กระฉับกระเฉงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สภาพัฒน์จะต้องไม่เข้าไปเล่นเกมการเมืองกับรัฐบาล ดังเช่นการรู้เห็นเป็นใจกับรัฐบาลเปรมในการนั่งทับโครงการพฤติกรรมเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่สภาพัฒน์ในระยะยาว เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้สภาพัฒน์ศึกษาและพิจารณาโครงการใด สภาพัฒน์จักต้องศึกษาและพิจารณาโครงการนั้นอย่างจริงจังๆ และกล้าเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมา สภาพัฒน์จึงจะสามารถธำรงฐานะความน่าเชื่อถือของสภาพัฒน์ไว้ได้ หากมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จักต้องจัดสรรให้

เกณฑ์การประเมินโครงการควรจะเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน สาธารณชนควรจะรับรู้ได้ว่า โครงการประเภทใดที่สภาพัฒน์และรัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูง อีกทั้งควรจะรับรู้ได้ว่า สภาพัฒน์มีวิธีการในการประเมินประโยชน์ที่สังคมได้รับ (social benefit) และต้นทุนที่ตกแก่สังคม (social cost) อันเกิดจากโครงการต่างๆอย่างไร ครอบคลุมประโยชน์และต้นทุนประเภทใด และสภาพัฒน์เลือกใช้ social discount rate อัตราใดในการประเมินโครงการ

สภาพัฒน์มีประสบการณ์ในการประเมินโครงการมากกว่า 30 ปี น่าจะถึงเวลาที่จะต้องจัดทำคู่มือการประเมินโครงการ เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยราชการและนักการเมืองที่ต้องการเสนอโครงการ ชุมชนวิชาการจะได้ถกเถียงกันได้ว่า เกณฑ์การประเมินโครงการของสภาพัฒน์มีความสมเหตุสมผลทางวิชาการหรือไม่ อีกทั้งสาธารณชนจะได้พิจารณาว่า สภาพัฒน์ประเมินโครงการด้วยความลำเอียงและด้วยความลึกลับอย่างไร

คุณภาพในการประเมินโครงการเป็นประเด็นอันน่าเป็นห่วง โครงการท่าเรือนครสวรรค์มีใช้ตัวอย่างเดียวที่สะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดในการประเมินโครงการ ในเมื่อสภาพัฒน์มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการของหน่วยราชการอื่นๆก็น่าจะใจกว้างพอที่จะให้บุคคลภายนอกเข้าไปศึกษาและประเมินคุณภาพการกลั่นกรองโครงการของสภาพัฒน์เอง