

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536

ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่สอง)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ผู้คนจำนวนน้อยนักที่รู้ว่า สถาบันแห่งนี้เกิดขึ้นจากการผลักดันของธนาคารโลก เมื่อคณะผู้แทนธนาคารโลกเดินทางเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี 2500 โดยมีนายพอล ที. เอลลส์เวิร์ธ (Paul T. Ellsworth) เป็นหัวหน้าคณะนั้น จุดประสงค์หลักนอกเหนือจากการจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การผลักดันให้รัฐบาลไทยจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ

แม้ว่าในเวลานั้นจะมีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นแต่ปี 2493 แต่ธนาคารโลกไม่ผู้ชอบใจองค์กรที่มีอยู่แล้วนี้ นักเอกสารเรื่อง "A Central Planning Organization for Thailand" (ลงวันที่ 3 มกราคม 2501) ซึ่งนายเอลลส์เวิร์ธเขียนขึ้น นับเป็นจุดก่อเกิดของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเวลาต่อมา ผู้บริหารธนาคารโลกในนครวอชิงตัน ดี.ซี. ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2501 มีมติให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของนายเอลลส์เวิร์ธ แต่ข้อเสนอของนายเอลลส์เวิร์ธกลับถูกต่อต้านจากรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ อันมีนายฉลอง ปิงตระกูลเป็นเลขาธิการ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเวลานั้นหลายต่อหลายท่าน สนับสนุนข้อเสนอของนายเอลลส์เวิร์ธ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ล.เดช สนิทวงศ์ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ และพระบริรักษ์ ยุทธกิจ

เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกได้วิ่งเต้นเข้าพบผู้นำไทยเพื่อผลักดันให้จัดตั้งหน่วยวางแผนเศรษฐกิจ โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนข้อเสนอ เพื่อลดทอนแรงต่อต้านจากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ การผลักดันนี้ใช้เวลาประมาณปีครึ่ง จนในที่สุดมีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเดือนกรกฎาคม 2502

ด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่สภาพัฒน์มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับธนาคารโลกมาตั้งแต่ต้น รายงานของเอลลส์เวิร์ธเรื่อง A Public Development Program for Thailand เป็นพื้นฐานของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความช่วยเหลือ

ในการผ่อนคลายนโยบายการขาดแคลนบุคลากรด้วยการส่งผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาประจำหน่วยงานสำคัญๆภายในสภาพัฒน์ ความบกพร่องด้านภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์ถูกชดเชยด้วยภูมิปัญญาที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่เพียงช่วงเวลาทศวรรษเศษต่อมา ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกันก็ฝังรากลึกในสภาพัฒน์ ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการจัดสรรทุนการศึกษาที่รัฐบาลและหน่วยงานอเมริกันให้แก่ข้าราชการไทย การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยให้เป็นสังคมอเมริกัน (Americanization) ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่สภาพัฒน์เท่านั้น

สภาพัฒน์เติบโตขึ้นมาโดยปราศจากรากเหง้าทางภูมิปัญญาของตนเอง ผู้คนในสถาบันแห่งนี้ไม่เห็นความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้วยอิทธิพลการครอบงำของภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน ผู้คนในองค์กรแห่งนี้ไม่สนใจศึกษาและทำความเข้าใจมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนมิติทางประวัติศาสตร์ของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้จะมีการเปลี่ยนชื่อสภาพัฒน์เป็น "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ในอีกเกือบทศวรรษต่อมา แต่การเติมคำว่า 'สังคม' เข้าไปในชื่อองค์กรก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่กระพือเท่านั้น

แม้ว่าสภาพัฒน์มีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนามากว่าสามทศวรรษ แต่น่าประหลาดนักที่มีเจ้าหน้าที่ที่สนใจศึกษาสังคมชนบทเพียงกระหยิบมือเดียว ความสามารถอันสูงส่งยิ่งของสภาพัฒน์ ก็คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยที่ปราศจากความรู้ความเข้าใจสังคมชนบทไทย พฤติกรรมดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นอคติและความโน้มเอียงบางประการของผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ อคติและความโน้มเอียงที่สำคัญก็คือ ความพร้อมที่จะสละภาคเกษตรกรรมเพื่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม และความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายที่เกื้อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองมากกว่าราษฎรในชนบท (urban bias)

การขาดรากเหง้าทางภูมิปัญญาของตนเองทำให้สภาพัฒน์ต้องพึ่งพิงภูมิปัญญาจากต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันประจำสภาพัฒน์มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดภูมิปัญญาต่างประเทศ อย่างน้อยในช่วงทศวรรษแรกของการใช้แผนพัฒนา แม้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาลดบทบาทในอินโดจีน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 สภาพัฒน์ก็ยังคงต้องพึ่งพิงภูมิปัญญาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญที่สภาพัฒน์ผลักดันล้วนแล้วแต่มีที่มาจากธนาคารโลกเกือบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (outward orientation) แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) โดยลดการแทรกแซงและลดการควบคุมทั้งทางด้านการผลิต การค้า และการเงิน ตลอดจนแนวนโยบายการถ่ายโอน

การผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (privatization) แนวนโยบายเหล่านี้บางเรื่องเป็นประโยชน์ แต่หลายเรื่องสภาพัฒน์อ้าแขนรับโดยมิได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบ

การบังคับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งในปี 2504 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth) ด้วยความมุ่งหน้าประหลาดยิ่งนักที่ไม่มีเอกสารหรือรายงานการประชุมที่บ่งชี้ว่ามีการถกเถียงภายในสภาพัฒน์เกี่ยวกับผลกระทบของการเลือกใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้ ทั้งๆที่ยุทธศาสตร์ที่เลือกใช้นี้ไม่เพียงแต่ทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น หากทว่ายังแปรเปลี่ยนชะตากรรมทางเศรษฐกิจของราษฎรในชนบทอย่างร้ายเหลืออีกด้วย

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก มักจะมีวิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาภายในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวางแผน แต่ภายในสภาพัฒน์ไม่ผู้มีวิวาทะเช่นว่านี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะวัฒนธรรมขององค์กร แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอิทธิพลการครอบงำของภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์ แบบอเมริกัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 เริ่มมีวิวาทะภายในสภาพัฒน์ระหว่างกลุ่ม 'มหภาค' ซึ่งให้ความสำคัญกับการวางแผนและการพัฒนาระดับมหภาค กับกลุ่ม 'จุลภาค' ซึ่งให้ความสำคัญกับการวางแผนและการพัฒนาระดับจุลภาค เมื่อสภาพัฒน์เริ่มมีแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในปี 2524 ไม่ปรากฏว่ามีมีการถกเถียงอย่างจริงจังเกี่ยวกับนโยบายของแผนการพัฒนาดังกล่าวนี้ แต่ก็เป็นที่น่าทึ่งโดยทั่วไปว่าผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญรอยตามกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) บางคนคลั่งไคล้เส้นทางพัฒนาตามแบบอย่างเกาหลีใต้ การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่เส้นทางพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) และการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industrialization) นับว่าได้รับอิทธิพลจากแบบจำลองเกาหลีใต้โดยแท้ ผู้บริหารสภาพัฒน์บางคนถึงกับกล่าวอย่างลึกลับใจว่า ไทยกำลังจะเป็น 'เสือที่ห้า' ตามหลังได้หวัน เกาหลีใต้ ฮองกง และสิงคโปร์ โดยมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching-up process) ระหว่างประเทศต่างๆในเอเชียว่า แม้แต่ 'เสือที่หก' ไทยยังมีอาจเป็นได้ อีกทั้งมิได้พิจารณาว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้จะสร้างทุกข์เข็ญแก่ประชาชนในชนบทอย่างไร

เมื่อเกิดความขัดแย้งทางความคิดภายในสภาพัฒน์ในปี 2528-2529 เกี่ยวกับแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แม้จะมีวิวาทะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ก็มิอาจปฏิเสธได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลภายในสภาพัฒน์นั่นเองมีส่วนผลักดันให้เกิดวิวาทะครั้งนั้น

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา สภาพัฒน์เริ่มให้บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นเพียงผักชีโรยหน้า และหากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็ต้องกล่าวหาว่าปราศจากความจริงใจ เพราะสภาพัฒน์มีแนวความคิดที่กำหนดล่วงหน้าแล้วว่า ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจะเป็นเช่นไร ผู้คนที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการวางแผนถูกจำกัดกรอบในการแสดงความคิดเห็นภายใต้โครงกรอบใหญ่ที่สภาพัฒน์กำหนดล่วงหน้าไว้แล้ว กระบวนการวางแผนพัฒนาดังกล่าวนี้จึงไม่เปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาในขั้นรากฐานได้

กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอด ทั้งที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เลือกนั้นสามารถก่อผลกระทบอย่างมหาศาลต่ออาณาประชาราษฎร์ เมื่อแรกตั้งสภาพัฒน์นั้น ระบุอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ขุนนางจะครอบงำกระบวนการวางแผนพัฒนา แต่ในยุคสมัยที่มีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ใส่ใจในการเรียกร้องให้กระบวนการวางแผนพัฒนาเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม สิ่งที่นักการเมืองสนใจ ก็คือ การผลักดันโครงการที่ตนจะได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม นักการเมืองจึงมุ่งโจมตีบทบาทหน้าที่การกลั่นกรองโครงการของสภาพัฒน์ มากกว่าที่จะเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนา สภาพการณ์จะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ตราบเท่าที่นักการเมืองยังคงมีสัญชาติญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และตราบเท่าที่นักการเมืองและพรรคการเมืองปราศจากรากฐานทางภูมิปัญญา