

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม 2542

สภาพัฒน์กับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกย่อๆว่า สภาพัฒน์ฯ) ประกาศยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา และใช้เป็นฐานในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ผมรู้สึกทั้งประหลาดใจและไม่ประหลาดใจที่สภาพัฒน์ฯ มีคำประกาศเช่นนี้

ในฐานะผู้ร่วมทำสงครามความคิดและวิพากษ์สภาพัฒน์ฯมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ ผมย่อมรู้สึกประหลาดใจที่สภาพัฒน์ฯ เปลี่ยนจุดยืนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเช่นนี้

ในปี 2523 ผมเสนอบทความต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทยปี 2522” ซึ่งจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ผมวิพากษ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลที่สภาพัฒน์ฯเลือกใช้ และชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดของการเปิดประเทศมากเกินไป ฟังฟังประเทศมหาอำนาจมากเกินไป อีกทั้งมีลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้ไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effects) ก็ได้ และมีลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ (External Finance Dependency) เนื่องจากการออมภายในประเทศไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุนที่ดี เหล่านี้ล้วนเป็นอาการที่บ่งบอกวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างทั้งสิ้น

ผมวิพากษ์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชน และชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอคติที่ฝังรากลึก (Embodied Bias) 3 ด้าน ด้านแรกเป็นอคติที่เกี่ยวเนื่องผลประโยชน์ของคนเมือง (Urban Bias) มากกว่าประชาชนในชนบท ด้านที่สองเป็นอคติในการให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) ด้านที่สามเป็นอคติ

ในการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรียมเติบโตมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายได้ (Target Bias)

ตลอดทศวรรษ 2520 และ 2530 สภาพัฒน์เป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงโคจรไปเป็น 'ดาวบริวาร' ของระบบทุนนิยมโลก และเร่งเครื่องระบบเศรษฐกิจไทยในลู่วิ่งแข่งระหว่างประเทศ (Catching-up Process) โดยหวังที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) ผู้นำสภาพัฒน์ รวมทั้งกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ทุ่มเข้าไปดูงานใน Asian NICs มีการถกอภิปรายว่า ประเทศไทยควรจะยึดแบบจำลองเกาหลีใต้หรือแบบจำลองไต้หวัน NIC กลายเป็นคำขวัญที่ผู้นำสภาพัฒน์ ใช้สะกดชนชาวไทย ผู้คนจำนวนมากที่ต้องมนตรา NIC พวกกันป่าวร้องให้เร่งเครื่องเศรษฐกิจไทยในลู่วิ่งแข่งระหว่างประเทศ โดยไม่นำพาว่าราษฎรทั้งในเมืองและชนบทจำนวนมากมีอาจก้าวเข้าสู่ลู่วิ่งและร่วมแข่งขันได้ ผู้นำสภาพัฒน์บางคนถึงกับประกาศว่า ไทยจะเป็น 'เสือทั้งห้า' โดยมีได้ชิมช้ำข้อเท็จจริงที่ว่า นอกจากเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกงแล้ว ไทยยังตามหลังมาเลเซียบ่อยหลายขุมหนัก ในเวลานั้น ฝ่ายที่ต่อต้านการเป็น NIC เป็นเสียงข้างน้อย ทั้งในวิชาการเศรษฐศาสตร์และในหมู่นักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ในการประชุมวิชาการประจำปี 2532 ในหัวข้อ "หากไทยเป็น NIC คนไทยจะได้อะไร" ซึ่งจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมได้รับมอบหมายให้กล่าวสรุปผลการประชุมครั้งนั้น แม้ว่าผู้เสนอผลงานวิชาการส่วนใหญ่เอนเอียงไปในทางที่สนับสนุนให้ไทยเป็น NIC ผมได้ถือโอกาสกล่าวเตือนให้เห็นข้อจำกัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น Fallacy of Composition พร้อมทั้งชี้ให้เห็นผลเสียอย่างมหันต์ที่ตกแก่ประชาชนในภาคเกษตรกรรม เมื่อการส่งออกตกต่ำชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในปี 2539 ผมเสนอคำถามให้สาธารณชนถกอภิปรายอีกครั้งหนึ่งว่า ภาวะตกต่ำของการส่งออกเป็นผลจาก Fallacy of Composition ของยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหรือไม่

เมื่อกำแพงเบอร์ลินพังทลายและอาณาจักรโซเวียตล่มสลาย ดูเหมือนว่า ระบบทุนนิยมจะ 'ชนะ' ระบบสังคมนิยม จนถึงระดับที่ปรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ตีปีกว่ามนุษยพิภพได้มาถึง 'ปลายทางแห่งประวัติศาสตร์' (The End of History) แล้ว ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) กลายเป็นกรอบการดำเนินนโยบายที่แผ่อิทธิพลปกคลุมโลก โดยที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันมีกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization of Washington Consensus) ด้วยประเทศทั้งในโลกที่สองและโลกที่สามจำนวนมากเดินตามแนวทางฉันทมติแห่งวอชิงตัน ทั้งโดยสมัครใจและโดยภาวะจำยอม อันเป็นผลจากการกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และสหรัฐอเมริกา

สภาพัฒน์ฯ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นกลไกของ
 ชั้นทมติแห่งวอชิงตันในการ ‘เปิดบริสุทธ์’ ระบบเศรษฐกิจไทย ด้วยการผลักดันสังคมเศรษฐกิจไทย
 สู่อเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอย่างเต็มรูป ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ
 ยิ่งเมื่อธนาคารโลกเสนอรายงานเรื่อง *The East Asian Miracle : Economic Growth and
 Public Policy* (1993) โดยกล่าวถึงความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออก และ
 ผลักดันให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งในละตินอเมริกาและแอฟริกาเอาอย่างเอเชียตะวันออกด้วยแล้ว
 ก็ยิ่งเพิ่มความมั่นใจแก่ผู้นำสภาพัฒน์ฯและบรรดาขุนนางนักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางชั้นทมติ
 แห่งวอชิงตัน หากคนเหล่านี้สามารถขั้ขานสำเนียงเสนาะ ก็คงขั้ขานำว่าด้วย ‘เราชนะแล้ว
 แม่จ๋า’

ตลอดช่วงเวลาที่เกิด‘ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก’ ตาม
 วาทกรรมของธนาคารโลก ผู้นำสภาพัฒน์ฯไม่เคยรับฟังข้อวิพากษ์ว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา
 ทั้งในประเด็นเรื่องความไม่สมดุลในการพัฒนา ผลเสียที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 และผลกระทบที่มีต่อความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ วิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเกิดขึ้น
 บ่อยครั้งในที่ประชุมทางวิชาการ แต่อหังการแห่งวิชาทำให้ผู้นำสภาพัฒน์ฯเหล่านี้ไม่ใส่ใจวิวาทะ
 เรื่องนี้ เมื่อมีการเรียกร้องเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผู้นำสภาพัฒน์ฯบางคน
 ตอบโต้อย่างครั้นเคร่งว่า หากต้องการความเป็นธรรม คนไทยจะต้องจนอย่างเท่าเทียมกันดุจดั่ง
 สหภาพพม่าและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาปรากฏอย่างชัดเจนในทศวรรษ 2530
 จนผมเสนอบทวิเคราะห์ประเด็นนี้ในรายงานเรื่อง “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550” ในการ
 ประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในขณะที่สภาพัฒน์ฯ
 ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็น NIC โดยยึดกุมยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการ
 ส่งออกและเดินตามแนวทางชั้นทมติแห่งวอชิงตัน ซึ่งผมตั้งชื่อว่า ‘ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนา’
 ประชาชนในชนบทกลับยึดกุมยุทธศาสตร์ ‘ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา’ เน้นการพึ่งตนเอง พัฒนาโดย
 ยึดกุมวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐาน และละทิ้งระบบการผลิตเพื่อการพาณิชย์
 ปัญญาชน นักวิชาการ และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน หันมาสนับสนุนยุทธศาสตร์ ‘ชุมชนท้องถิ่น
 พัฒนา’ และโจมตียุทธศาสตร์ ‘โลกาภิวัตน์พัฒนา’ โดยมีการส่งออกและการท่องเที่ยวเป็นเป้าหมาย
 การโจมตี

เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เริ่มปรากฏโฉมหลังปี 2528 เวลานั้นผมเป็น
 บรรณานิการวารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์ อาจารย์อัมมาร สยามวาลา เสนอบทวิเคราะห์
 เรื่อง “เราควรเป็นห่วงเรื่องการเก็งกำไรในตลาดหุ้นและตลาดที่ดินตรงไหน?” ในปี 2533 โดยที่
 อภิลิทธิ เวชชาชีวะ (ซึ่งเวลานั้นยังเป็นอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ร่วมวงวิวาทะด้วย อันสะท้อนให้เห็นว่า วงวิชาการเริ่มตระหนักถึงผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ แต่ในหมู่นักวิชาการผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่ไม่คิดยับยั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่เท่านั้น หากยังหาประโยชน์จากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่อีกด้วย เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย และระบบเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำสภาพัฒน์ฯ ในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายยากที่จะปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบได้

ด้วยภูมิหลังดังที่ผมพรรณนาข้างต้นนี้ ผมจึงรู้สึกประหลาดใจที่สภาพัฒน์ฯ ประกาศยึด*ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง*ในการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 9 เพราะ*ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง*ไปด้วยกันมิได้กับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ไปด้วยกันมิได้กับแนวทางตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน และไปด้วยกันมิได้กับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก หากต้องการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาตาม*ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง* ก็ต้องปรับยุทธศาสตร์เหล่านี้

แต่ภูมิหลังดังที่ผมเล่าข้างต้นนี้อาจไม่เป็นธรรมกับผู้คนในสภาพัฒน์ฯ ในองค์กรรวม เพราะเป็นเรื่องราวของทิศทางการพัฒนาที่กำหนดโดยผู้นำสภาพัฒน์ฯ ที่มีอำนาจ แท้ที่จริงแล้วผู้คนในสภาพัฒน์ฯ จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ไม่เห็นด้วยกับการละเลยการพัฒนาชนบท ไม่เห็นด้วยกับการละเลยปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ไม่เห็นด้วยกับทิศทางการพัฒนาที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้ตื่นเต้นหรือปรีดาปราโมทย์กับการที่สังคมเศรษฐกิจไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เพียงแต่ผู้คนเหล่านี้มีอาจทัดทานผู้นำสภาพัฒน์ฯ ที่มีอำนาจได้

จุดเปลี่ยนผันของสภาพัฒน์ฯ เกิดขึ้นเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยที่มีนวัตกรรมอย่างน้อย 2 ด้าน *ด้านหนึ่ง* ได้แก่ การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในกระบวนการวางแผนพัฒนา *อีกด้านหนึ่ง* ได้แก่ การกำหนดให้ 'คน' เป็นตัวตั้งในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำสภาพัฒน์ฯ โดยที่ผู้นำใหม่ยอมรับกระแสยุทธศาสตร์ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' ด้วยเหตุดังนี้ นักคิดและผู้นำขบวนการ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' จึงสามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการวางแผนพัฒนาได้

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ *ประการแรก* วิฤติการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้ทรัพยากรภาครัฐถูกผันไปใช้แก้ไขภาวะวิฤติ *ประการที่สอง* หน่วยราชการจำนวนมาก รวมทั้งบางภาคส่วนในสภาพัฒน์ฯ มิได้เห็นด้วยกับปรัชญาพื้นฐานของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

เหตุปัจจัยประการแรกเป็นเรื่องสุดวิสัย ส่วนเหตุปัจจัยประการที่สองนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยยึด ‘คน’ เป็นตัวตั้ง ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการปรับเปลี่ยนที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การที่สภาพพัฒนาฯ ประกาศยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงในกระแสเดียวกับการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาฯ มิใช่เรื่องยาก แต่การแปลงแผนพัฒนาฯ ไปเป็นมาตรการทางนโยบายเป็นเรื่องยากยิ่ง

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ