

บทที่ 2

แนวความคิดของการวางแผนและการวางแผนพัฒนาในต่างประเทศ

1. ความทั่วไป

ในปัจจุบันการวางแผน (planning) เป็นกระบวนการและเทคนิคที่มีความจำเป็น และมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงาน นักบริหารในหน่วยงานและองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนได้นำเทคนิคการวางแผนไปใช้ในทางบริหารอย่างแพร่หลาย เพราะแผน (plan) ซึ่งเป็นผลผลิตจากการวางแผนจะเป็นเครื่องมือที่กำหนดกรอบนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มุ่งหวัง การวางแผนมีหลายระดับและหลายประเภท ในภาครัฐมีแผนระดับชาติ (national plan) อันได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ แผนภาค (regional plan) แผนจังหวัด แผนท้องถิ่น และมีหลายประเภท เช่น แผนมหภาค (macro plan) หรือ master plan ซึ่งเป็นแผนระดับสูง ตามปกติจะหมายถึงแผนระดับชาติ และแผนรายสาขา (sectoral plan) อันได้แก่ แผนสาขา เกษตร แผนสาขาอุตสาหกรรม แผนพาณิชย์ แผนคมนาคม แผนสาธารณสุข แผนการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ แพลดังกล่าวยังจำแนกได้ตามระยะเวลา ซึ่งได้แก่ แผนระยะสั้นที่มีระยะเวลาการปฏิบัติการประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่า แผนประเภทนี้ที่สำคัญ เช่น แผนตามปีงบประมาณ (fiscal year) เป็นต้น แผนระยะปานกลางที่มีระยะเวลาปฏิบัติการมากกว่า 1 ปี ตามปกติจะอยู่ในช่วง 3-5 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ จะจัดอยู่ในแผนประเภทนี้ และแผนระยะยาวที่มีระยะเวลาปฏิบัติการ 5-10 ปี ในส่วนภาคเอกชนก็เช่นกันมีการวางแผนหลายระดับและหลายประเภททั้งทางธุรกิจและมิใช่ทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเฉพาะการวางแผนพัฒนาระดับชาติ (national development planning) เท่านั้น

2. ความหมายของการวางแผน

เนื่องจากการวางแผนพัฒนาในระดับชาติของประเทศต่าง ๆ มีรากฐานเดิมจากการวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) จึงควรจะพิจารณาความหมายของแผนในความหมายทั่วไปและการวางแผนเศรษฐกิจตามลำดับ ดังนี้

2.1 ความหมายของการวางแผนในความหมายทั่วไป

เนื่องจากการวางแผนเกี่ยวข้องกับนักการเมือง นักบริหาร และนักวิชาการ อาทิเช่น รัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหารธุรกิจ ดังนั้น จึงมีผู้ให้นิยามความหมายของการวางแผนไว้มากมาย ดังนี้

Jan Tinbergen ให้ความเห็นไว้ว่า "การวางแผนควรจะเป็นเรื่องการแสดงแนวโน้มของการรวบรวมกิจกรรมของมนุษย์ที่เจริญเติบโตขึ้นตลอดเวลา ในกระบวนการวางแผนนี้จะมีการแสวงหาประสิทธิภาพ (efficiency) สูงสุดอย่างต่อเนื่อง" ¹

W. Arthur Lewis กล่าวว่า "แผนเป็นการรวบรวมความคิดที่สอดคล้องต่อกัน แผนช่วยให้ความกระจ่างในสิ่งที่เราคาดหมายไว้ แผนแสดงถึงความสอดคล้องต่อกันภายในแผน และแผนยังพิสูจน์ถึงกระบวนการตัดสินใจด้วย" ²

¹ Jan Tinbergen, "Economic Planning, Western Europe," in David L. Sills (ed.), International Encyclopedia of the Social Sciences Vol.12, (New York ; Crowell Collier & Macmillan, 1968), pp.102-109., quoted in Douglas Greenwald, Encyclopedia of Economics (New York : McGraw-Hill Book Company, 1982), p.308.

² W. Arthur Lewis, Economic Planning, Development Planning, in Sills, *ibid.*, pp.102-109, quoted in Douglas Greenwald, *ibid*

Wassily Leontief กล่าวว่า "แผนไม่ว่าการพยากรณ์ แนวความคิดทั้งหมดของการวางแผนจะเป็นเรื่องการสมมติทางเลือกที่เป็นไปได้ระหว่างเป้าหมายที่ควรจะเป็นในทางเลือกต่าง ๆ" ³

เยาหวราล เนห์รู อดีตนายกรัฐมนตรีของอินเดีย กล่าวว่า "การวางแผนเป็นการฝึกู้จักคิด โดยเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอยู่และหาวิธีการที่จะแก้ปัญหา" ⁴

Albert Waterston กล่าวว่า "การวางแผนเป็นความพยายามอย่างฉลาด และเป็นระบบของการคัดเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย" ⁵

George R. Terry ให้คำนิยามของการวางแผน หมายถึง ⁶

"การเลือกสรรและการสร้างความสัมพันธ์ของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนการตั้งข้อสมมติฐานและการใช้สมมติฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอนาคต เพื่อที่จะสรรหาและจัดรูปของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะหาบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้"

³ Wassily Leontief and H. Stein, The Economic System in an Age of Discontinuity, quoted in Douglas Greenwald, *ibid.*

⁴ Jawaharlal Nehru, Strategy of the Third Plan, pp.33-34, quoted in Albert Waterston, Development Planning : Lessons of Experience (Baltimore Maryland, The John Hopkins Press, 1965), p.8.

⁵ Albert Waterston, *Ibid.*, p.8.

⁶ George R. Terry อังวน วีระพล สวรรณะนันต์, หลักและเทคนิคการวางแผน (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทไทยพีเรียลพริ้นติง จำกัด, 2534), หน้า 1-2.

"เทคนิคของการมองสว่างอย่างมีระเบียบ เป็นการพยากรณ์การปฏิบัติงานในอนาคตว่าจะต้องทำอะไรบ้าง? ทำเมื่อไร? และที่ไหน? เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเพื่อบรรเทาความตึงเครียดในการใช้สมองให้น้อยลงในขณะที่ปฏิบัติงาน แผนงานที่ดีย่อมเน้นถึงการป้องกันมิให้มีค่ามากกว่าการแก้ไขภายหลัง เป็นการคาดการณ์สว่างถึงความยุ่งยากหรืออุปสรรคที่จะพึงมี พร้อมทั้งกำหนดวิธีการแก้ไขพร้อม ในการวางแผนจะต้องวางแผนแนวทางและวิธีปฏิบัติไว้ให้พร้อม ตลอดจนการกำหนดว่างานชิ้นใดบ้างที่จะบังเกิดผลตามต้องการ และงานชิ้นต่าง ๆ นี้ควรปฏิบัติก่อนหลัง ส่วนมากการวางแผนที่สำเร็จจะมีลักษณะก้าวหน้า ซึ่งหมายความว่าในแผนนั้นจะต้องสามารถตัดแปลงแก้ไขได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นนิจ"

William H. Newman กล่าวว่า "การวางแผน คือ การตัดสินใจสว่างว่าจะต้องทำอะไรในอนาคต กล่าวคือ แผนก็คือการกำหนดการกระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ไว้สว่างหน้า" ⁷

Herbert A. Simon กล่าวว่า "การวางแผนเป็นกิจกรรม (activity) อย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิ่งที่จะต้องกระทำในอนาคต การประเมินผลของสิ่งที่กำหนดว่าจะต้องกระทำ ตลอดถึงการกำหนดวิธีการที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติ" ⁸

Yehezkel Dror กล่าวว่า "การวางแผน คือ กระบวนการเกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจสำหรับการกระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ในอนาคต เพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด" ⁹

⁷ William H. Newman, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸ Herbert A. Simon, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

⁹ Yehezkel Dror, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

ศาสตราจารย์มาลัย หุวะนันท์ กล่าวว่า "การวางแผน หมายถึง กระบวนการ
 ขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่อง
 ที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณ วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วยัง
 กำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์
 และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะมีขึ้นในอนาคต
 แผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะทำให้มีขึ้น การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดง
 ออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ทำความเข้าใจการจะปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์
 แก่การดำรงชีวิต" 10

Koontz และ O'Donnel กล่าวว่า "การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะ
 ทำอะไร? ทำอย่างไร? ทำเมื่อไร? และใครเป็นผู้ทำ? การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่าง
 จากปัจจุบันสู่ออนาคตตามที่ต้องการ และทำสิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์
 ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม" 11

เลอ เบรอตอง และ เฮนนิ่ง กล่าวว่า 12 "การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทาง
 ของการกระทำไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีลักษณะ 3 ประการ

- (1) เป็นเรื่องอนาคต
- (2) จะต้องเกี่ยวกับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (3) มีใครคนหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในองค์กรเป็นผู้ริเริ่มให้มี
 การกระทำ หมายความว่า องค์กรจะต้องมอบหมายให้ใครคนหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่แผนงานกำหนด
 กิจกรรมในอนาคต

10 มาลัย หุวะนันท์, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

11 Koontz และ O'Donnel, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

12 เลอ เบรอตอง และ เฮนนิ่ง, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

รองศาสตราจารย์ ดร.วีระพล สุวรรณันต์ กล่าวว่า 13 "การวางแผนควรจะประกอบด้วย

- (1) เรื่องอนาคต แต่ผู้วางแผนได้สมมติว่าทุกสิ่งทุกอย่างได้เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้ว
- (2) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ซึ่งจะต้องมีก่อนการวางแผน เพื่อให้ทราบทิศทางหรือจุดมุ่งหมายของการทำงาน
- (3) มีข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง หรือหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณาในการพยากรณ์ล่วงหน้า
- (4) การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีประโยชน์มากที่สุด
 - ประสิทธิภาพสูงสุด
 - ประหยัดมากที่สุด
 - ใช้เวลาน้อยที่สุด
 - ใช้ต้นทุนต่ำสุด

Haimann และ Scott กล่าวว่า 14 "การวางแผน คือ ความพยายามที่จะคาดการณ์อนาคตหรือกำหนดเหตุการณ์ล่วงหน้า และกำหนดการกระทำเพื่อปฏิบัติไปสู่ความต้องการในอนาคต"

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

13 วีระพล สุวรรณันต์, เรื่องเดียวกัน.

14 Theo Haimann and Scott, G. William, Management in the Modern Organization, (2nd edition, Boston : Houghton Mifflin, 1970) อ้างในวิภาวี พิจิตบันดาล, หน่วยที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 7.

Hellriegel และ Slocum กล่าวว่า¹⁵ "การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจ (decision making) โดยวิเคราะห์จากปัญหาเรื่องความต้องการในอนาคต และเป็นการกำหนดกิจกรรมและการปฏิบัติที่จะกระทำให้สำเร็จตรงตามความต้องการในอนาคต และการวางแผนยังมีความหมายรวมถึงกระบวนการในการเลือกสรรและกำหนดนโยบาย (policy) วัตถุประสงค์ (objective) แผนงาน (programs) และวิธีการปฏิบัติ (procedure) เพื่อนำการปฏิบัติให้ไปสู่สิ่งที่ต้องการในอนาคต"

จากความหมายของคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า การวางแผนหมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ว่าจะทำให้เกิดสิ่งใดขึ้นในอนาคต พร้อมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยตัดสินใจเลือกใช้ทางเลือกที่ทำให้ประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness)

การวางแผน (planning) กับแผน (plan) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ นโยบาย (policy) ก่อให้เกิดการวางแผนและมีแผนในขั้นสุดท้าย แผนเปรียบเสมือนรูปภาพซึ่งไม่มีการเคลื่อนไหว ส่วนการวางแผนมีลักษณะเคลื่อนไหวต่อเนื่องกันโดยตลอด มีศักยภาพและเป็นกระบวนการ (process)

ในกระบวนการวางแผนเกี่ยวข้องกับอนาคต ปัจจุบัน และอดีต กล่าวคือ การจัดทำแผน (plan formulation) เป็นการคาดหมายสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การปฏิบัติตามแผน (implementation) เป็นเรื่องการดำเนินการในปัจจุบันเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน และการติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) เป็นการตรวจสอบดูว่าแผนที่วางไว้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องอดีต กระบวนการวางแผนดังกล่าวนี้จะได้ศึกษาวิจัยต่อไปในบทที่ 5 กระบวนการวางแผน

¹⁵ Hellriegel, Don and Slocum, John W. JR., Management : A Contingency Approach (Massachusetts : Addison - Wesley, 1974), อ้างในเรื่องเดียวกัน.

2.2 การวางแผนเศรษฐกิจ

คำว่า การวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายเช่นเดียวกับคำว่า การวางแผน ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวความคิด ทักษะ และจุดเน้นของผู้ให้คำนิยามที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแบบใด 3 ระบบ คือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (capitalist economy) ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (socialist economy) หรือระบบเศรษฐกิจผสม (mixed economy)

Encyclopedia of Economics กล่าวว่า การวางแผนเศรษฐกิจ คือ กระบวนการรวบรวมข้อมูลทางเศรษฐกิจและการใช้เทคนิคอย่างชาญฉลาดและเป็นระบบ โดยสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดภายในเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ วิธีการที่จะปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ในประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเทคนิคการวางแผนที่นำไปใช้ ทุกประเทศในโลกอาจใช้ระบบการวางแผนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ขอบเขตของวิธีการวางแผน องค์การการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และผลกระทบในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม เทคโนโลยี และสถาบันของประเทศนั้น ๆ ¹⁶

พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ได้ให้นิยามของคำว่า การวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) ไว้ว่า

"การวางแผนเศรษฐกิจ คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติ และการจัดหาทรัพยากรหรือเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ การวางแผนเศรษฐกิจแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ (1) การวางแผนระดับชาติ เป็นการวางแผนเศรษฐกิจรวมของประเทศ โดยอาจแบ่งเป็นแผนระยะหลายปีและแผนประจำปี มีการกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ เช่น อัตราเพิ่มของ GNP เป็นต้น (2) การวางแผนระดับภาคเศรษฐกิจ

¹⁶ Douglas Greenwald, Encyclopedia of Economic, p.308.

เช่น แผนพัฒนาอุตสาหกรรม และแผนพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น และ (3) การวางแผนระดับโครงการ คือ การวางแผนเป็นรายโครงการมีรายละเอียดมากกว่าแผนระดับชาติและแผนระดับภาคเศรษฐกิจ" 17

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 ได้ให้ความนิยามของการวางแผนหรือแผนเศรษฐกิจไว้ว่า "แผน หมายความว่า รายการเกี่ยวกับการประสานโครงการพัฒนาและแผนงานต่าง ๆ ที่คัดเลือกมาแล้วของประเทศหรือของภาค หรือของกิจการบางสาขาบางประเภทในท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ และให้สอดคล้องกับความสามารถทางการเงินและกำลังทรัพยากรอื่น ๆ" 18

H.D. Dickinson นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้ให้ความนิยามของคำว่า การวางแผนไว้ในหนังสือชื่อ Economics of Socialism (1938) ว่า

"...การวางแผน คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจส่วนรวมว่าจะทำการผลิตอะไร ผลิตเท่าใด และจะจัดสรรให้ใคร โดยเป็นการตัดสินใจอย่างมีสำนึกของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดบนพื้นฐานของการสำรวจระบบเศรษฐกิจทั้งหมดอย่างรอบด้าน..." 19

G. Sirkin ชาวอเมริกันซึ่งเขียนหนังสือเรื่อง The Visible Hand : The Fundamental of Economic Planning (1968) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า

"...การวางแผน คือ ความพยายามในการรวมศูนย์การจัดการอย่างมากพอในการจัดสรรทรัพยากร โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของสังคมซึ่งมิใช่การกระทำของผู้ที่ตัดสินใจที่กระจัดกระจาย..." 20

17 วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (บรรณาธิการ), พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์

(กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 104.

18 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 สิงหาคม 2521) ; 483-491.

19 H.D. Dickinson, อ้างใน วิชาวิ พิจิตบันดาล, หน่วยที่ 1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน, หน้า 55.

20 G. Sirkin, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

V.S. Nemchinove นักเศรษฐศาสตร์ชาวรัสเซียในยุคที่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ ได้นิยามการวางแผนเศรษฐกิจไว้ว่า

"...การวางแผนที่มีผลในทางปฏิบัติจะต้องประกอบอยู่ในความสัมพันธ์ที่เป็นเอกภาพกับหลักการการทำงานโดยอาศัยกลไกตลาดในการควบคุม จัดการ กระบวนการทางเศรษฐกิจ ผลสรุปนี้จะเป็นความเป็นไปได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการวางแผน มีการกระจายอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และกระจายการตัดสินใจที่เกี่ยวกับหลักการในการวางแผนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง และโอนปัญหาจำนวนมากเกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจไปยังหัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งจะนำมาตัดสินใจโดยใช้หลักประชาธิปไตยรวมศูนย์..." 21

Roger A. Bowles และ David K. Whynes ได้ให้ความหมายของการวางแผนเศรษฐกิจไว้ว่า

"...การวางแผนเป็นความตั้งใจที่จะเข้าไปจัดการตัวพารามิเตอร์ของระบบเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการทำงานของระบบเศรษฐกิจ..." 22

Michael P. Todaro กล่าวว่า

"...การวางแผนเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะประสานการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะบรรลุบรรดาเป้าหมายที่ตั้งไว้..." 23

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

21 V.S. Nemchinove, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

22 Roger A. Bowles และ Davis K. Whynes, Macroeconomic Planning (George Allen & Unwin, 1979), อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

23 Michael P. Todaro, Development Planning, Model and Methods, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

Sapo นักเศรษฐศาสตร์ชาวฮังการี กล่าวว่า

"...การวางแผนก็คือการใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และศาสตร์อื่น ๆ ประสพการณ์ และความรู้ในทางปฏิบัติมาวิเคราะห์ ควบคุม และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สถาบัน และองค์กรทางสังคมในระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ปรารถนาในวิถีทางที่เป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด..." 24

Firmin Oules กล่าวว่า การวางแผนเศรษฐกิจมีลักษณะ 3 ประการ คือ มีการประสาน (coordination) เป้าหมายที่ได้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (priorities) ไว้แล้ว รดยาให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ มีการพยากรณ์ (forecasting) ที่ถูกต้อง และมีการรวมศูนย์ (centralization) ในการประสานเป้าหมายให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ 25

จากความหมายของการวางแผนในข้อ 2.1 และความหมายของการวางแผนเศรษฐกิจในข้อ 2.2 จึงอาจสรุปได้ว่า การวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) มีลักษณะดังนี้

1) แผนเศรษฐกิจเป็นกรอบกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (national economic policy) ในปัจจุบันและอนาคต ประเทศต่าง ๆ ทั้งในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมและระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเกือบทุกประเทศได้ใช้แผนเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

24 Sapo, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

25 Firmin Oules, Economic Planning and Economy, Translated from the French by R.H. Barry (Great Britain, Penguin Books Ltd., 1966), pp.28-29.

2) การวางแผนเศรษฐกิจมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่จะให้บรรลุในอนาคต และเป็นความมุ่งหวังของชาติ เช่น การเพิ่มรายได้ประชาชาติ การเพิ่มรายได้ต่อหัวประชากร การกระจายรายได้ การจัดปัญหาความยากจน การปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การมีสุขภาพอนามัยของประชากรในประเทศดีขึ้น การมีการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ จะมีตัวชี้ทางเศรษฐกิจ (economic indicator) และตัวชี้ทางสังคม (social indicator) เป็นเครื่องวัดความสำเร็จเติบโตและพัฒนาการ (growth and development) ที่เกิดจากการวางแผนเศรษฐกิจ

3) แผนเศรษฐกิจจะกำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติ รวมทั้งการจัดหาทรัพยากรและเงินทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางสภาพทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม เทคโนโลยี และสถาบันต่าง ๆ ในประเทศนั้น ๆ

4) การวางแผนเศรษฐกิจมีลักษณะการประสานงาน (coordination) มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (priorities) ของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงานและโครงการ โดยให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ มีการพยากรณ์ (forecasting) และการประมาณค่า (projection) ตัวชี้ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกต้องแม่นยำ และการวางแผนเศรษฐกิจมีลักษณะรวมศูนย์ (centralization) ประสานวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน โดยให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่

5) การวางแผนเศรษฐกิจ มีกระบวนการวางแผน (planning process) และองค์กรการวางแผน (planning agency) ทั้งที่เป็นหน่วยงานวางแผนกลาง (central planning agency) และหน่วยปฏิบัติ (implementing unit) ที่จะดำเนินการตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ในแผน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่คาดหวังและพึงประสงค์

6) การวางแผนเศรษฐกิจแสดงให้เห็นบทบาทของรัฐซึ่งทำหน้าที่วางแผนและได้เข้าไปแทรกแซง (intervention) การทำงานของระบบเศรษฐกิจในระดับ (degree) ต่าง ๆ กัน กล่าวคือ ในระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (socialist economy) การแทรกแซงของรัฐมีลักษณะเป็นการเข้าไปจัดการเองและใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานของระบบเศรษฐกิจโดยตรง ดังคำนิยามของ Dickinson, Sirkin, Bowles และ Whyne ส่วนในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (capitalist economy) หรือระบบประกอบการเสรี (free enterprise system) รัฐเข้าไปประสานการตัดสินใจของกลุ่มต่าง ๆ และแทรกแซงโดยผ่านการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยถือว่าการวางแผนเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่ง

ของกลไกตลาด (market mechanism) กล่าวคือ การวางแผนเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการทำงานของกลไกตลาดที่ซาร์ดูบกร่องและไม่มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังคำนิยามของ Tadaro และ Sapo อย่างไรก็ตาม รายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิด วัตถุประสงค์ และลักษณะของการวางแผนทั้งในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม จะได้กล่าวต่อไปในข้อ 3 และ 4

3. แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

3.1 วิวัฒนาการของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ในทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเป็นระบบที่มีการวิวัฒนาการมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณ²⁶ แต่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมยุคใหม่มีรากฐานมาจากลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (liberalisme economique) ในศตวรรษที่ 17²⁷ หลังแนวคิดพาณิชย์นิยม (mercantisme) นักปรัชญาเศรษฐกิจคนสำคัญในสำนักนี้ อาทิเช่น อัดัม สมิท (Adam Smith) ริคาร์โด (Ricardo) จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) มัลทัส (Malthus) โดยเฉพาะอาดัม สมิท ถือว่ามนุษย์แต่ละคนเป็นหลักในการผลิต ไม่ใช่ที่ดินหรือทองคำ แต่เป็นการลงมือลงแรงของมนุษย์ และการแบ่งงานกันทำเป็นหัวใจของการเติบโตและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทุนจะทำการงานดีขึ้น หนึ่ง ถ้าไม่มีการออม ทุนก็ไม่เกิด

²⁶ กาญจน์ พลจันทร์, หน่วยที่ 2 ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสมัยต้น, ในเอกสารการ-สอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (Thai Economic and Comparative Economic Systems) (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 43-44.

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน ; วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2536), หน้า 55-57.

ทั้งนี้ สิ่งที่ทำาให้มนุษย์ทำงานและออม คือ ประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งต่างคนต่างก็แสวงหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด โดยการแข่งขันกันอย่างเสรี และเกณฑ์ของตลาด ซึ่งเป็นที่จำหน่ายสินค้าและบริการ จะเป็นผู้สร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการและการผลิต เสมือนเป็นมือสองหน (invisible hand) ำให้มนุษย์ต้องปรับราคาให้ขึ้นลงตามกลไกความต้องการของการผลิตนั้น ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเชื่อว่า รัฐหรือรัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งกับเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นเรื่องของกฎธรรมชาติ และปัจเจกชนที่จะดำเนินการตามหลักวิชาทำอะไรก็ได้ (laissez faire) อย่างไรก็ตาม รัฐควรมีหน้าที่ดำเนินการแต่เฉพาะในกิจการ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ 28

- 1) การทำหน้าที่ให้ความยุติธรรม โดยทำหน้าที่แก่ประชาชน คือ การจัดตั้งและดำเนินการศาล และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- 2) ทำหน้าที่ป้องกันประเทศโดยสร้างสมกำลังทหารไว้ และ
- 3) ทำหน้าที่ก่อสร้างงานโยธา และดูแลรักษาการสาธารณสุขโรค ซึ่งเอกชนหรือคนส่วนน้อยไม่มีประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ได้รับผลกำไร เพียงพอที่จะจูงใจให้ดำเนินงานชนิดนั้นไว้เป็นผลได้

ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดผลด้านบวกและลบ กล่าวคือ ด้านบวก ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว การค้าเสรีเต็มที่ การลงทุนเพิ่มขึ้น แต่ทางด้านลบ ผลมาแสดงออกทางสังคม ความเป็นมนุษย์ถูกละเลยโดยสิ้นเชิง เพราะลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมีจุดอ่อนที่ให้ความสำคัญกับ "ราคา", "ตลาด", "ทุน" และ "เครื่องจักร" มากกว่า "คน" โดยถือว่า "คน" เป็นเพียงแรงงานอันเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งเท่านั้น สภาพชีวิตของคนงานในโรงงานถูกเอา راحتเอาเปรียบมากมาย มีการใช้แรงงานหญิงและเด็ก มีการกดค่าจ้าง มีการทำงานเกินกว่าเวลาที่พอดี ฯลฯ

28 ถนัด คอมันตร์, ประวัติลัทธิเศรษฐกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์ทวีริชต์, 2511), หน้า 56-57.

เนื่องจากจุดบกพร่องของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ หรือสำนักคลาสสิกดังกล่าว ประกอบกับเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง (economic depression) ในปี ค.ศ. 1930 จึงได้เกิดกระแสปฏิรูปลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ หรือกระแสเสรีนิยมยุคใหม่ (neo-liberalism) ได้พยายามแก้ไขสิ่งที่ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจไม่ได้แก้ โดยเชื่อว่า เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอยู่ได้ จะต้องมีการจำกัดเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ แต่ยังคงเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอยู่ โดยรัฐจะต้องรักษากติกาในระบบเศรษฐกิจภายในให้ดี ไม่ให้มีการผูกขาดตัดตอน ไม่แทรกแซงเข้าไปทำให้กลไกของตลาดเสรีเสียไป รักษากรรมสิทธิ์และสิทธิประการเสรี ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงในสำนักนี้ คือ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ซึ่งได้เขียนหนังสือที่ยิ่งใหญ่ เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการจ้างแรงงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา (The General Theory of Employment, Interest and Money) เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำที่เกิดขึ้น ตามทฤษฎีการจ้างแรงงานของเคนส์ถือว่า²⁹ การใช้จ่ายรวมของประเทศ (Aggregate Demand) เป็นตัวตัดสินระดับการว่างงานและรายได้ในขณะหนึ่ง ๆ ถ้าหากการใช้จ่ายรวมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรายได้และระดับการว่างงานด้วย เช่น หากในขณะหนึ่งปรากฏว่า การใช้จ่ายอุปโภคบริโภค หรือการใช้จ่ายลงทุนของประเทศลดต่ำลง รายได้ (income) และระดับการจ้างงาน (employment) ย่อมจะลดต่ำลงด้วย คนที่ว่างงานก็จะเพิ่มจำนวนสูงขึ้น เป็นต้น การใช้จ่ายรวมของประเทศประกอบขึ้นด้วย การใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของประชาชน (C) การใช้จ่ายลงทุนของเอกชน (I) การใช้จ่ายของรัฐบาล (G) และการใช้จ่ายของชาวต่างประเทศ (F) ซึ่งอาจเขียนเป็นสมการได้ว่า

$$Y (\text{รายได้ประชาชาติ}) = C+I+G+F$$

²⁹ นุกูล ประจวบเหมาะ, ทฤษฎีการว่างงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา (กรุงเทพมหานคร ; แสงทองการพิมพ์, 2516), หน้า 12 และโปรดดู Alvin H. Hansen, A Guide to Keynes (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1953)

ในทฤษฎีดังกล่าวของเคนส์ เขาได้บัญญัติศัพท์ใหม่เกี่ยวข้องกับสาเหตุที่ทำให้เกิดการว่างงานขึ้นมา มีคำว่า "แนวโน้มที่จะบริโภค" (tendency to consume) "แรงจูงใจให้ลงทุน" (incentive to invest) "ประสิทธิผลของทุนหน่วยสุดท้าย" (marginal effectiveness of capital) ปัจจัยดังกล่าวร่วมกับปริมาณเงินหมุนเวียน (money supply) จะเป็นตัวกำหนดปริมาณผลผลิต การว่าจ้างทำงาน รวมทั้งมีอิทธิพลต่อระดับราคาโดยทั่ว ๆ ไปด้วย

เคนส์ได้ย้ำแนวความคิดของเขาว่า หากไม่นำเงินออกมาใช้จ่าย ปริมาณการจับจ่ายทั้งหมดจะลดลง การว่างงานก็จะเกิดขึ้น เศรษฐกิจก็จะหยุดชะงัก นอกจากนี้ เขาได้เพิ่มข้อคิดอย่างใหม่เข้ามาอีกด้วย คือ ภาวะดุลยภาพในภาวะที่การว่าจ้างทำงานยังไม่เต็มที่ การใช้จ่ายทั้งหมดที่ลดลงอันเนื่องมาจากการลงทุนลดลง จะทำให้รายได้ลดลงด้วย รายได้ที่ลดลงจะทำให้การออมลดตามลงมา จนกระทั่งความปรารถนาที่จะออมอยู่ในระดับเดียวกับความปรารถนาจะลงทุน จากนั้นปริมาณเงินที่ใช้ไปในการลงทุนจะเท่ากับจำนวนที่ออมเอาไว้ การใช้จ่ายทั้งหมดก็จะเริ่มหยุดลง ภาวะดุลยภาพเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้แม้ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบที่สำคัญบางประการ อาจทำให้ภาวะชะงักงันปรากฏอยู่นานอย่างไม่มีกำหนดก็ได้ การลดลงอาจคำนวณได้โดยการดูจาก "ตัวทวี" (multiplier) ซึ่งจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่ใช้ไปเพื่อบริโภคหรือในการลงทุน กับปริมาณการใช้จ่ายทั้งหมด³⁰

ในทฤษฎีของเคนส์ การใช้จ่ายของรัฐบาล (G) ซึ่งเป็นการดำเนินด้านนโยบายการคลัง (fiscal policy) จะเป็นตัวช่วยปรับแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการว่างงานลดลง ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีของพวกคลาสสิกเดิมที่กำหนดให้รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุดดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น จากแนวความคิดของเคนส์ ในระยะต่อมารัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ได้เข้าไปแทรกแซงกลไกในระบบเศรษฐกิจ เช่น โครงการ New Deal ของรัฐบาล

³⁰ Daniel R. Fusfeld, The Age of the Economist, (วิวัฒนาการของแนวความคิดทางเศรษฐกิจ) แปลและเรียบเรียงโดย สุนิตย์ แป้นนาบอน (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2528), หน้า 60.

รัฐเวลท์ ซึ่งเชื่อว่าสังคมโดยรวมซึ่งควบคุมโดยรัฐบาลนั้น จะต้องดำเนินการป้องกันตนเอง และสมาชิกทุกคนในสังคมนั้น ๆ ให้ออกห่างจากการกระทบกระทั่งของกลไกทางเศรษฐกิจระบบ ตลาดและอุตสาหกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลรัฐเวลท์ได้เข้าไปดำเนินการทาง เศรษฐกิจโดยตรงใน 3 ลักษณะ คือ 31 ลักษณะที่ 1 รัฐบาลเข้ารับผิดชอบจัดให้ทุกคนได้ ทำงาน อันเป็นรากฐานสำคัญต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลกลางเพิ่มค่าใช้จ่ายจัด ให้มีโครงการที่ช่วยให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้ผลมากที่สุด ลักษณะที่สอง รัฐบาลรัฐเวลท์ได้พยายามทำให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเร่งเร้าให้นักธุรกิจและกรรมกร ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกัน และลักษณะที่ 3 รัฐบาลได้เข้าจัดการเกี่ยวกับ เศรษฐกิจ โดยการวางแผนพัฒนาการใช้จ่ายที่ดินและแหล่งน้ำ หลักการในด้านนี้เกี่ยวกับนโยบาย หลาย ๆ ด้าน ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ก่อนสมัยรัฐเวลท์ ได้แก่ การปรับปรุงแหล่งที่ดินเสื่อมโทรม การ พัฒนาเส้นทางคมนาคมทางน้ำ การสงวนรักษาป่า การพัฒนาเมือง และการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า

สรุปได้ว่า ทฤษฎีของ เคนส์ได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักการและแนวนโยบาย เศรษฐกิจสำหรับประเทศในประเศยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ในระยะครึ่งหลังคริสต์- ศตวรรษที่ 20 นโยบายเหล่านี้ได้อาศัยผลที่ได้รับจากระบบตลาดที่ปรับตัวเองได้ตามแนวของ นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่ โดยเชื่อในหลักการที่ว่า ระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันโดยเสรี ย่อมจะนำไปสู่การใช้จ่ายทรัพยากรต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้เกิดผลเช่นนี้ตลอดไป จึงต้องรักษา ภาวะการแข่งขันให้คงอยู่ตลอดไป และต้องคอยช่วยขจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการแข่งขัน ไม่ให้เกิดขึ้น ปริมาณกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากปริมาณการใช้จ่าย การออม และ การลงทุนทั้งหมดจะต้องได้รับการดูแลจากรัฐบาล เพื่อให้บังเกิดผลดีเด่นแก่ประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ระเบียบเศรษฐกิจควรที่จะได้รับการปลดปล่อยให้เป็นไปอย่างเสรี เปลี่ยนแปลงไปตาม ลักษณะการตัดสินใจของฝ่ายผู้บริโภคและผู้ผลิต ประเด็นสำคัญสำหรับลัทธิ เศรษฐกิจแบบของ เคนส์ ก็คือว่า สามารถช่วยให้อัจเจกชนมีเสรีภาพไปพร้อม ๆ กับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม อันจะทำให้สังคมก้าวหน้าไปสู่ความรุ่งเรืองได้อย่างราบรื่น 32

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

3.2 แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการวางแผน

ระบบเสรีนิยม เศรษฐกิจหรือระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เป็นระบบทรัพย์สินส่วนบุคคล บั้จเจกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและมีเสรีภาพในการเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคตามความพึงพอใจ โดยรัฐบาลเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะทำงานโดยอาศัยกลไกตลาดที่มีราคาเป็นสัญญาณทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร เพื่อใคร ราคาในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดตามหลักเกณฑ์ของพาเรโต ³³

จากวิวัฒนาการของแนวความคิดของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ในข้อ 3.1 จะเห็นความเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนว่า ในระยะแรกของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจก่อนศตวรรษที่ 19 ซึ่งยึดถือในแนวความคิดของอดัม สมิท เป็นระบบเศรษฐกิจตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfectly competitive market) บั้จเจกชนเป็นผู้ตัดสินใจในพฤติกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่มีบทบาทของรัฐบาลเกี่ยวข้อง แต่ต่อมาในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้วิวัฒนาการออกเป็นรูปแบบเศรษฐกิจที่มีการควบคุม และระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของทุนนิยมสมัยใหม่ สาเหตุที่เป็นดังนี้ เพราะระบบเศรษฐกิจทุนนิยมตลาดไม่สามารถอธิบายสาเหตุของปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น เช่น ปัญหาในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการไม่ประหยัดของขนาดในการผลิต ปัญหาความยากจน

33 บั้ฉัต นิจถาวร และยุทธพล สิงหอาไพ, หน่วยที่ 2 การทำงานของระบบ

เศรษฐกิจกับการวางแผนเศรษฐกิจ, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ

(Economic Planning) (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532),

หน้า 60.

ปัญหาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า ปัญหาการทำลายสภาวะแวดล้อม เป็นต้น สาเหตุดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดพื้นฐานในการใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีการควบคุม โดยเน้นบทบาทของรัฐบาลในการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาในสินค้าบางประเภท รวมทั้งได้เข้ามาจัดสวัสดิการในระบบเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้ ได้ยึดแนวความคิดหลักของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือ *The General Theory of Employment, Interest and Money* เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ. 1930 ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3.1 ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีการควบคุมนี้เป็นระบบเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ซึ่งได้วิวัฒนาการต่อมาจนเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมก้าวหน้าในสมัยปัจจุบัน ³⁴

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในอีกส่วนหนึ่งได้กลายมาเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมวางแผน โดยเน้นความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลในการเข้ามากำหนดแผนงานของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว เพื่อช่วยย้่าการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเกิดปัญหาเศรษฐกิจ แผนดังกล่าวนี้จะใช้ในลักษณะชี้แนะ (indicative planning) และกระทำได้โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนั้น การวางแผนจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากเอกชนและรัฐบาลในการตัดสินใจร่วมกัน เกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในอนาคตให้สอดคล้องกับแผน ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมวางแผน รัฐบาลมักเข้ามาชี้แนะมากกว่าบังคับปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ก็จะขึ้นอยู่กับความเต็มใจของเอกชนที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ตลอดจนความสามารถของรัฐบาลในการกระตุ้นให้เอกชนมีพฤติกรรมที่เหมาะสมในขอบเขตที่กำหนดไว้ตามแผน

34 กาญจน์ พลจันทร์, หน่วยที่ 3 ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสมัยใหม่, ในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (Thai Economy and Comparative Economic Systems), หน้า 70-81.

การชี้แนะดังกล่าวรัฐบาลสามารถจะทำได้ในหลายระดับ กล่าวคือ ในระดับมหภาครัฐบาลอาจ ำนโยบายการเงินและการคลังเข้ามาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจให้เหมาะกับแผน นโยบายเกี่ยวกับรายได้ก็มีส่วนที่จะช่วยลดภาวะเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาต่าง ๆ ในระดับจุลภาคนั้น รัฐบาลอาจเจาะจงเฉพาะด้าน เช่น การให้สินเชื่อ ำให้ความช่วยเหลือ จัดหาปัจจัยการผลิต ต่าง ๆ ฯลฯ แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางสาขา และการควบคุมกิจการบางอย่างโดยรอบเป็น ของรัฐบาลนั้น เป็นสิ่งที่พบเห็นได้น้อยมากในระบบเศรษฐกิจนี้ แต่จะมีก็เฉพาะการผลิตที่จำเป็น ต่อสังคมซึ่งต้องลงทุนมาก เช่น สาธารณูปโภคต่าง ๆ

จึงกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมวางแผนมีลักษณะที่เปลี่ยนไปจากระบบเศรษฐกิจ ทุนนิยมอื่น ๆ ในเรื่องบทบาทของรัฐบาล โดยเฉพาะในการวางแผนเพื่อกำหนดวิถีทางในอนาคต ของระบบเศรษฐกิจ การกระทำนี้มีผลต่อลักษณะของการตัดสินใจซึ่งจะรวมอยู่ที่รัฐบาลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจในระบบเศรษฐกิจก็ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม สำหรับภาค- เอกชนนั้นยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีเสรีภาพพื้นฐานหลายประการ กลไกราคายังคงใช้ ในการจัดสรรทรัพยากรและสินค้า จึงนับได้ว่าระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปใน องค์ประกอบบางประการ โดยที่ยังคงรักษาลักษณะพื้นฐานของระบบไว้ได้ ทำให้การประเมิน ลักษณะของระบบเศรษฐกิจยังยอมรับว่าเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ³⁵

การวางแผนเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้แพร่หลายเป็นอย่างมากหลังจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed countries) เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เนเธอร์แลนด์ และในประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย เป็นต้น

35 เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-89.

4. แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการวางแผนในประเทศสังคมนิยม

4.1 วิวัฒนาการของแนวความคิดลัทธิสังคมนิยม

ลัทธิสังคมนิยมเกิดจากแนวความคิดของนักปรัชญาที่ต้องการเสนอทางแก้ปัญหาของสังคมที่เกิดจากความบกพร่องล้มเหลวของปัจเจกชนนิยม/เสรีนิยมดังกล่าวแล้วในตอนต้นก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจพื้นฐานก่อนว่า คำว่า "สังคมนิยม" ในที่นี้ หมายถึง แนวความคิดที่จะทำให้กรรมสิทธิ์ทั้งหมดหรืออย่างน้อยบางส่วนเป็นของสังคม แทนที่จะเป็นของบุคคล ด้วยเหตุนี้คำว่า "สังคมนิยม" ในที่นี้จึงมีความหมายปานกลาง คือ ไม่แคบถึงขนาดหมายถึงเฉพาะมาร์กซิสเท่านั้น และไม่กว้างถึงขนาดที่จะถือว่าการเพิ่มบทบาทของรัฐที่เข้าไปแก้ความไม่เป็นธรรมในสังคมโดยไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของสังคมอันเป็นรัฐแทรกแซง (Etat interventioniste) ตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีการควบคุมและระบบเศรษฐกิจทุนนิยมวางแผนตามที่กล่าวแล้วในข้อ 3.2 กลายเป็นสังคมนิยมไปด้วย ซึ่งแยกเป็น 2 แนวทางหลัก คือ สังคมนิยมในรัฐกับสังคมนิยมปฎิเสธรัฐ³⁶

4.1.1 สังคมนิยมในรัฐหรือสังคมนิยมปฎิรูป กระแสนี้ยังให้ความสำคัญกับรัฐ คือ ยอมรับว่ามีอยู่และมีต่อไป แต่รัฐต้องมีบทบาทยกเลิกระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่กลายเป็นทุนนิยม นักปรัชญาแนวทางนี้ที่สำคัญ อาทิเช่น โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ชาวอังกฤษ โอเวนเสนอให้มีการปฎิรูปสังคมอังกฤษเพื่อคุ้มครองกรรมกร โดยออกกฎหมายแรงงานมาคุ้มครองไม่ให้นายจ้างเอาเปรียบ ให้พัฒนากรรมกรโดยให้การศึกษา/ฝึกอาชีพ ให้ตั้งหมู่บ้านชุมชนนั้นโดยกรรมกรเป็นทั้งผู้จ้างแรงงานและเกษตรกร ให้ระบบสหกรณ์มาใช้แทนระบบกรรมสิทธิ์เอกชน

³⁶ บวรศักดิ์ อวรรณธณ, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 92.

4.1.2 สังคมนิยมปฏิเสธรัฐ กระแสนี้มีแนวความคิดหลายแนวทางหลากหลายมาก ตั้งแต่อนาธิปไตย (anarchisme) คือ ไม่ยอมรับรัฐหรืออำนาจใด ๆ เลย ไปจนถึงลัทธิระหว่างประเทศ (internationalisme) ที่เห็นว่าไม่ควรมีพรมแดน ไม่ควรมีชาติ เพราะกรรมกรทั่วโลกเป็นหนึ่งเดียว ไปจนถึงมาร์กซิสม์ (Marxisme) ของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่มีอิทธิพลในประเทศสังคมนิยมต่าง ๆ ในปัจจุบัน

เลนินซึ่งได้นำเอาลัทธิสังคมนิยมมาแนวมาร์กซิสม์ไปใช้กับลัทธิระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในรัสเซียให้เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1917 และได้ตั้งประเทศสหภาพโซเวียตเป็นประเทศสังคมนิยมประเทศแรกในโลก

เมื่อ ค.ศ. 1922 โดยการแนะนำของเลนิน งานเตรียมการวางแผนเศรษฐกิจระยะยาวได้เริ่มขึ้น มีการศึกษาปัญหาต่าง ๆ นานา ใน ค.ศ. 1926 นักวิทยาศาสตร์จากทุกสาธารณรัฐได้มาร่วมกันพิจารณาวางแผน และคณะกรรมการวางแผนแห่งรัฐได้ตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นเพื่อร่างแผนห้าปีฉบับแรกของประเทศ³⁷ สหภาพโซเวียตได้ใช้แผนห้าฉบับแรก (ค.ศ. 1928-1932) และแผนห้าปีฉบับต่อ ๆ มาจนกระทั่งล่มสลายในปี ค.ศ. 1991

อย่างไรก็ตาม การวางแผนแบบสหภาพโซเวียตได้ถูกนำไปใช้ในประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศเกาหลีเหนือ ประเทศเวียดนาม ประเทศคิวบา ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนประเทศในยุโรปตะวันออกซึ่งเคยเป็นประเทศสังคมนิยมและเป็นบริวารของสหภาพโซเวียต ได้ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมมาเป็นระบบเศรษฐกิจตลาด (market economy) ดังนั้น การวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง (centrally planning) จึงลดบทบาทลง

³⁷ ทวี หมั่นนิกร, หน่วยที่ 5 ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแนวลัทธิมาร์กซ์-เลนิน, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (Thai Economy and Comparative Economic System), หน้า 209.

4.2 แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการวางแผน

ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเป็นระบบของทรัพย์สินส่วนรวม รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ และเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการผลิต โดยใช้การวางแผนและการควบคุมจากส่วนกลางเป็นเครื่องมือสำคัญ ภายใต้งบประมาณหลายประการ เช่น ความเป็นผู้รอบรู้ของผู้วางแผน ความไม่สามารถอันไม่จำกัดในการตัดสินใจ เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวนี้ทำให้การวางแผนและการควบคุมจากส่วนกลางไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อเท็จจริงของประเทศสังคมนิยมที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลางเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร บางประเทศในบางสมัย เช่น สหภาพโซเวียตในระยะแรกที่ใช้การวางแผนแบบเบ็ดเสร็จ รัฐเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้และแจกจ่ายทั้งสินค้าทุนและสินค้าอุปโภคและบริโภค ในบางประเทศ เช่น ในประเทศยูโกสลาเวีย รัฐปล่อยให้กลไกตลาดทำงานในตลาดสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อเป็นการชี้แนะการวางแผนการผลิต

อาจกล่าวโดยสรุปว่า ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง (centrally planned economy) จะมีรูปแบบการจัดองค์กรที่มีลักษณะเหมือนกันคล้ายพีรามิด ซึ่งมีกลุ่มผู้วางแผนอยู่บนยอดออกคำสั่งที่เกี่ยวกับผลผลิตและเทคนิคการผลิต และมีหน่วยผลิตมากมายคอยรับคำสั่งดังกล่าวอยู่ที่ฐานของพีรามิด ในการจัดทำแผนที่จะใช้เป็นเครื่องชี้หน่วยผลิตให้ผลิตสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ผู้วางแผนจะต้องมีข้อมูลสำคัญ คือ ความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานและวัตถุดิบ สมการการผลิตของสินค้าประเภทต่าง ๆ สมการแสดงความพอใจของผู้บริโภคที่จะชี้ถึงความเป็นไปได้ของการทดแทนสินค้าประเภทหนึ่งกับสินค้าอีกประเภทหนึ่ง ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ผู้วางแผนสามารถจัดทำแผนที่เหมาะสมและให้สวัสดิการสูงสุด กรรมวิธีที่ผู้วางแผนจะสามารถออกคำสั่งที่มีรายละเอียดอย่างชัดเจนสมบูรณ์แก่หน่วยผลิตทั้งหมด เรียกว่า "มือที่มองเห็นอย่างสมบูรณ์" (perfectly visible hand) ³⁸ ซึ่งตรงกันข้ามกับ "มือที่มองไม่เห็น" (invisible hand) ในระบบ

³⁸ บัณฑิต นิจถาวร และยุทธพล สิงห์อาไพ, หน่วยที่ 2 การทำงานของระบบเศรษฐกิจกับการวางแผนเศรษฐกิจ, หน้า 73-74.

เศรษฐกิจทุนนิยม ทั้งนี้ ในระบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางนี้มีข้อสมมติว่าการวางแผนโดยส่วนกลางจะทำให้สวัสดิการของสังคมอยู่ในระดับสูงกว่าในระบบเศรษฐกิจแบบอื่น ข้อสมมตินี้ไม่ยอมรับรู้ถึงข้อได้เปรียบของธุรกิจเอกชน แต่กลับมองว่าธุรกิจเอกชนเป็นต้นตอสำคัญที่สร้างความยุ่งเหยิงของเศรษฐกิจ ดังนั้น ในระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลางแทนที่เอกชนจะเป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลกลับรับบทบาทนี้เสียเอง ในการวางแผน รัฐบาลจะกำหนดเป้าหมายสำคัญ ๆ ตลอดจนกำหนดราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ และดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น 39

5. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากประสบการณ์ของแต่ละประเทศและจากปัญหาที่แต่ละประเทศได้ประสบมา ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิเช่น ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตช้า ปัญหาการมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ปัญหาการมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ล่าช้า ปัญหาการเพิ่มรายได้ ปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขยายเมือง ปัญหาการเพิ่มของประชากร ปัญหาแรงงาน ปัญหาการใช้จ่ายเงินไม่เต็มที่ ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาภาวะแวดล้อมที่ถูกทำลายและเป็นพิษ และปัญหาอื่น ๆ ล้วนเป็นปัญหาที่ท้าทายให้แต่ละประเทศในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมและระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมี การวางแผน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวพอจะสรุปเหตุผลและความจำเป็นที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) การวางแผนเพื่อการจัดสรรทรัพยากร

เนื่องจากทุกระบบเศรษฐกิจต้องประสบปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น เดียวกัน คือ ปัญหาว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และจะกระจายการผลิตอย่างไร ดังนั้น การวางแผน จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ที่หายากและมีจำนวนจำกัด

ประเทศก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ในการใช้มากที่สุด ประเทศที่กำลังพัฒนาก่อนที่จะมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐจะมีลักษณะกระจัดกระจาย (the project-by-project approach) ขาดความสอดคล้องสัมพันธ์กัน (consistency)

(2) การวางแผนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การวางแผนในลักษณะนี้ จะถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ซึ่งภาคเอกชนเป็นสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศและตลาดมีการพัฒนามาก วัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าว คือ การบรรลุถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระดับของอุปสงค์รวมซึ่งมีการใช้ทรัพยากรทุน กำลังแรงงาน และทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเต็มที่ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อให้แผนบรรลุเป้าหมายนั้น จะดำเนินการผ่านตลาดและอาศัยนโยบายการคลังและการเงินในการควบคุมอุปสงค์ (demand) แผนดังกล่าวยังมุ่งยกระดับรายได้ แต่ยังไม่ปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้กำหนดทิศทางของความเจริญเติบโต และจะไม่มีพยายามลงทุนในภาครัฐเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัว ในประเทศเหล่านี้ซึ่งมีโครงการลงทุนมากมาย ปัญหาจึงมีข้ออยู่ที่กระตุ้นให้มีการเจริญเติบโต หากแต่อยู่ที่ว่าหาอย่างไรจึงจะไม่ให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากเกินไป จนอาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาดุลการชำระเงิน เป็นต้น

ประเทศสวีเดนได้เริ่มใช้แผนรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเมื่อ ค.ศ. 1933 และประเทศที่ถือเป็นตัวอย่งที่ดีที่สุดของการวางแผนแบบนี้ คือ เนเธอร์แลนด์ ชาวคัทท์ยอมรับว่าฐานะของประเทศตนขึ้นอยู่กับการค้าของโลกซึ่งมีความผันผวนโดยอาศัยหลักการทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศจะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่โดยกระตุ้นวิสาหกิจเอกชน และขณะเดียวกันก็จำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของวิสาหกิจเหล่านี้ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ⁴⁰

40 วิภาวี พิจิตบันดาล, หน่วยที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน, หน้า

(3) การวางแผนเพื่อพัฒนาอาณานิคม

ประเทศในยุโรปที่มีอาณานิคมทั่วโลก ได้เล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนาอาณานิคม โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเบลเยียม สำหรับอังกฤษได้ประกาศการณ์จากการวางแผนในระยะสงครามและการวางแผนในกลุ่มประเทศแคบริเบียน จึงได้ออกกฎหมายพัฒนาอาณานิคมและสวัสดิการขึ้นใน ค.ศ. 1945 เพื่อเตรียมการพัฒนาอาณานิคมต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีการจัดทำเป็นแผน 10 ปี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอังกฤษมีปัญหาทางการเงิน จึงทำให้อังกฤษต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้อาณานิคมแต่ละแห่งจัดทำแผนพัฒนาตนเอง และหารายได้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอาณานิคมนั้น ๆ สำหรับฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากได้มีการใช้การวางแผนอย่างขนานใหญ่เพื่อฟื้นฟูประเทศจากภัยสงคราม ฝรั่งเศสซึ่งเชื่อถือในเรื่องการวางแผนมาก จึงได้มีการประกาศใช้แผนเพลอวอง (Plan Pleven) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาอาณานิคม 10 ปี (ค.ศ. 1946-1956) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของฝรั่งเศส ต่อมาเมื่อมีการใช้แผนมาร์แชล (Marshall Plan) ในยุโรปจึงได้เปลี่ยนเป็นแผน 4 ปี ซึ่งครอบคลุมอาณานิคมบางแห่ง การวางแผนพัฒนาอาณานิคมของฝรั่งเศส จึงเป็นการวางแผนจากกรุงปารีสแทนที่จะเป็นการวางแผนของประเทศเจ้าของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจจะมีการให้ความสำคัญแก่ทางเลือกต่าง ๆ แตกต่างกัน 41

(4) การวางแผนอันเนื่องมาจากแรงผลักดันจากภายในเพื่อการปรับปรุงประเทศ

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่เพิ่งได้รับเอกราชหลังสงคราม ต่างก็มีอุดมการณ์อย่างแข็งขันที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมประเทศอุตสาหกรรม โดยตัวอย่างจาก

41 พิสิฐ ลี้อาธรรม, หน่วยที่ 3 บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning) (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 104.

สหภาพโซเวียตและญี่ปุ่น ที่สามารถปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ จนมีความก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิม เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ ๆ เช่น ประเทศอินเดีย ปากีสถาน สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า และฟิลิปปินส์ เป็นต้น จึงได้มีการจัดทำแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ ซึ่งบางประเทศถึงกับมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย หลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สาธารณรัฐสังคมนิยม-เวียดนาม ได้หันไปยึดหลักการปกครองประเทศที่อาศัยการวางแผนโดยตรง การวางแผนพัฒนาจึงมาจากแรงผลักดันภายในประเทศที่เกิดจากความต้องการของผู้นำทางการเมืองในประเทศเกิดใหม่ต่าง ๆ หลังสงคราม เพื่อปรับปรุงประเทศให้พ้นจากความล้าหลัง หลายประเทศมีระบบการเมืองการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง และประชาชนมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น จึงมีแรงผลักดันจากทางระบบรัฐสภาฯ 42

(5) การวางแผนอันเนื่องมาจากแรงผลักดันจากสถาบันภายนอก

สถาบันการเงินระหว่างประเทศบางแห่ง และประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา มักจะมีข้อกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อดูแลให้การใช้จ่ายเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะธนาคารโลกซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งหลังสงครามเพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ได้มีส่วนสำคัญในการชี้แนะให้บางประเทศ เช่น อิหร่าน จัดทำแผนพัฒนา 7 ปีฉบับแรกใน ค.ศ. 1948 ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน และอัฟกานิสถานนั้น มีการจัดทำแผนเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สถาบันระหว่างประเทศหลายแห่งได้มีการฝึกอบรมเทคนิคและวิชาการวางแผนพัฒนา เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจของผู้วางแผนพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา องค์การสหประชาชาติก็ได้มีการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีการตั้งหน่วยงานที่

เรียกว่าฝ่ายวางแผนพัฒนา (development planning division) ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นต่าง ๆ ของโลก เพื่อสนับสนุนงานวางแผนพัฒนาของประเทศสมาชิกต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการพยายามส่งเสริมให้ประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจน

สำหรับกรณีของประเทศไทยก็ได้รับแรงสนับสนุนจากภายนอกในด้านการวางแผนพัฒนาเช่นกัน โดยเริ่มจากรากฐานการศึกษาของธนาคารโลกใน ค.ศ. 1958 ที่แนะนำให้รัฐบาลไทยมีการวางแผนพัฒนาและจัดตั้งองค์การวางแผนพัฒนา ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน⁴³

(6) การวางแผนและความก้าวหน้าทางวิชาการ

วิวัฒนาการของวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนา โดยเฉพาะวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ที่มองปัญหาแบบมหภาค (macro economic) การคิดค้นทางด้านเทคนิคการวางแผน และการจัดทำสถิติข้อมูลรายได้ประชาชาติ ซึ่งได้ก้าวหน้าขึ้นมากในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้มีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้น เช่น มีการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐบาล ในการเพิ่มอัตราการออมและความเจริญทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาทฤษฎีและกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ เช่น ควรจะให้มีการเติบโตอย่างสมดุล (balanced growth) หรือให้มีการทุ่มเทลงทุนบางด้านเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจตื่นตัว (big-push theory) มีการเสนอเทคนิคการวางแผนต่าง ๆ เช่น ตารางต้นทุนและผลิตผลของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (input-output table) และแนวการวิเคราะห์โครงการ (project analysis) โดยคำนึงถึงราคาสินค้าที่ควรจะเป็น แทนที่จะ

43 เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

ใช้ราคาตลาดที่มีการชดเชยหรืออุดหนุนจากรัฐบาล องค์การสหประชาชาติได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการศึกษาวิธีการเก็บข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติ และให้การสนับสนุนประเทศต่าง ๆ จัดทำตัวเลขดังกล่าวเป็นประจำเป็นรายปี และรวบรวมเผยแพร่อย่างเป็นทางการเป็นหลักฐาน ความก้าวหน้าต่าง ๆ เหล่านี้ยังผลให้มีการสอนวิชาวางแผนพัฒนา (development planning) ในระดับปริญญาโทมหาวิทยาลัยสำคัญ ๆ ของโลก และทินเบอร์เกน (Tinbergen) ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์วิชาวางแผนพัฒนาที่ได้รับรางวัลโนเบลคนแรกของโลกคู่กับฟริสช์ (Frisch) ในสาขาเศรษฐศาสตร์ 44

(7) การวางแผนเพื่อแก้ไขความบกพร่องของกลไกตลาด

เหตุผลดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุที่ประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงกลไกราคาในระบบเศรษฐกิจตลาด (market economy) ซึ่งทำหน้าที่ไม่ได้สมบูรณ์เต็มที่ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ตลาดมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ราคาที่เป็นอยู่ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขาดแคลน หรือความมีมากจนเหลือเฟือของสินค้าและบริการ เนื่องจากมีการผูกขาดในหลายสาขาในระบบเศรษฐกิจ และมีการบิดเบือนของราคาในตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิต ทำให้ราคาต่ำข้างสูงกว่าค่าเสียโอกาส 45 นอกจากนี้ ความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่อาศัยกลไกราคาได้ไม่ดีเท่าที่ควร อาทิเช่น สินค้าสาธารณะ (public goods) และสินค้าเกี่ยวกับคุณธรรม (merit goods) สินค้าสาธารณะ ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การศาล และการป้องกันอุทกภัย เป็นต้น สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าเพื่อส่วนรวมที่ถือว่าจะต้องมีการบริโภคในจำนวนที่เท่า ๆ กันในทุก ๆ คน เมื่อผู้บริโภคนหนึ่งได้บริโภคแล้วจะไม่มีผลทำให้สินค้าลดจำนวนลง คนอื่น ๆ จะยังคงสามารถบริโภคได้ในจำนวนเท่ากัน กลไกราคาจึงทำงาน

44 เรื่องเดียวกัน

45 วิภาวี พิจิตบันดาล, หน่วยที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน, หน้า 40.

ไม่ได้ดำเนินการนี้ เพราะผู้บริโภคมักไม่ยอมเปิดเผยถึงความต้องการสินค้าเหล่านี้ ทั้งนี้ เนื่องจากคุณสมบัติพิเศษของสินค้าประเภทนี้ คือ เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันหมด เมื่อเป็นเช่นนั้นคนที่ต้องการสินค้าและบริการเหล่านี้จะไม่แสดงความพอใจที่แท้จริงของตนให้ปรากฏชัดเจนออกมา เพราะรู้ว่าเมื่อผลิตขึ้นมาแล้วตนย่อมจะได้รับผลประโยชน์โดยไม่ต้องจ่ายเงินเลยก็ได้ ส่วนสินค้าที่เกี่ยวกับคุณธรรมก็มีทั้งในทางบวก อันได้แก่ การศึกษาและสาธารณสุข และในทางลบ อันได้แก่ สินค้าประเภทสุรา ยาสูบ ฯลฯ ซึ่งหากปล่อยให้ดำเนินไปตามกลไกราคา คนที่มีเงินที่ชอบบริโภคสินค้าเหล่านี้ก็อาจซื้อหามาบริโภคได้ตามใจชอบ และใครไม่มีเงินก็บริโภคไม่ได้ หากเป็นเช่นนั้น ก็อาจมีผลกระทบต่อศีลธรรมและประเพณีอันดีงามของสังคมได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อควบคุมพฤติกรรมการบริโภคของบุคคล เช่น การเก็บภาษี สุรา การห้ามจำหน่ายยาอันตราย การให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษา เป็นต้น 46

(8) เหตุผลและความจำเป็นอื่น ๆ ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีอีกหลายประเทศที่เล็งเห็นความจำเป็นในการวางแผนพัฒนา เพราะต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม เช่น แรงกดดันของการเพิ่มของประชากร ความจำกัดของเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น จึงได้มีการริเริ่มวางแผนพัฒนา เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีจำกัดและแก้ไขปัญหาลักษณะเหล่านี้ จนอาจกล่าวได้ว่า เกือบทุกประเทศในโลกที่อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีการวางแผนพัฒนา และใช้แผนพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการปกครองประเทศ 47

46 ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ, การวิเคราะห์และประเมินโครงการ (Project Analysis and Appraisal) (กรุงเทพมหานคร, O.S. Printing House Co., Ltd., 2527), หน้า 4-5.

47 พิสิฐ ล้อธรรม, หน่วยที่ 3 บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, หน้า 105-106.

6. ลักษณะและความแตกต่างของการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจกับประเทศสังคมนิยม

ในการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและความแตกต่างของการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจกับประเทศสังคมนิยม มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(1) สถานะทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีสถานะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจสูงสุด (loi économique supreme) 48 ที่มีอำนาจบังคับเหนือประชาชนทุกคน และหน่วยงานทุกหน่วยภายในรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามแผนโดยเคร่งครัด แผนจึงมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจเหนือรัฐและรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแผนผูกพันทั้งรัฐบาลและรัฐสภา 49, *

48 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 81.

49 เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

* Imre Szabo, The Socialist Conception of Law, in International Encyclopedia of Comparative Law (IECL), Volume II, Chapter 1, pp.54-55.

กฎหมายในทฤษฎีมาร์กซิสต์มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ

(1) กฎหมายเป็นเงื่อนไขและรูปแบบทางสังคม ซึ่งมีเศรษฐกิจเป็นหลักสำคัญที่สุด

(2) กฎหมายในลักษณะที่เป็นรูปแบบทางสังคม สร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นระหว่างกฎเกณฑ์ความประพฤติของบุคคล และเป็นวิธีการดำเนินกิจกรรมของรัฐ (ต่อ)....

ในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีฐานะเป็นกฎหมายโดยตรง แม้จะมีกฎหมายรับรองประกาศใช้แผน แต่กฎหมายดังกล่าว เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ก็ไม่ได้ให้อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามแผน (force exécutoire) แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น การบังคับให้เป็นไปตามแผนโดยตัวของแผนเองไม่สามารถบังคับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ปฏิบัติตามแผนได้ 50

(ต่อ)

(3) กระบวนการสร้าง การใช้อำนาจหมาย ตลอดจนผลต่อสังคมกระทำไปโดยสิ่งที่เรียกว่า "ความรู้สึกสำนึกและประสงค์ในผล (social consciousness)" ความรู้สึกสำนึกและประสงค์ในผลนี้แสดงเจตนาออกโดยเจตนาของชนชั้นผู้มีอำนาจ ซึ่งกระทำการในนามของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของชนชั้นผู้มีอำนาจในรัฐซึ่งแสดงออกเป็นเจตนารมณ์ของรัฐ มีกฎหมายเป็นเครื่องมือ

(4) หลักกฎหมายทั้งหลายที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อให้เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจประสบความสำเร็จตามที่รัฐและผู้มีอำนาจรัฐต้องการ

อนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐสังคมนิยมที่ชนชั้นกรรมาชีพสามารถปฏิบัติสำเร็จ และสถาปนารัฐสังคมนิยม ซึ่งชนชั้นกรรมาชีพเป็นผู้ปกครองได้แล้ว ก็ถือว่าหลักการสังคมนิยม หรือที่เรียกว่าความชอบด้วยกฎหมายสังคมนิยม (socialist legality) เป็นหัวใจสำคัญที่สุด หลักการสังคมนิยมที่ว่ามีหลายหลักการ อาทิเช่น หลักที่ว่ากรรมสิทธิ์ต้องเป็นของสังคมไม่ใช่ของส่วนบุคคล หรือหลักที่ว่าชนชั้นกรรมาชีพต้องเป็นผู้ปกครอง หลักการเหล่านี้จะเป็นเครื่องกำหนดกฎหมายทุกชนิดในรัฐสังคมนิยม ตั้งแต่รัฐธรรมนูญเรื่อยลงมาจนถึงกฎหมายธรรมดา เมื่อหลักการเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป เพราะความจำเป็นของชนชั้นกรรมาชีพ กฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงตามหลักการเหล่านี้ด้วย ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงเพียงใดก็ตาม เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนกลางเป็นการแสดงออกซึ่งเงื่อนไขทางสังคมที่เป็นไปเพื่อชนชั้นกรรมาชีพ ผลดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นกฎหมายและผลบังคับไม่ต่างจากกฎหมาย

(2) การบังคับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในประเทศสังคมนิยม เมื่อแผนมีลักษณะเป็นกฎหมายจึงมีลักษณะบังคับ (imperative) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนโดยอาศัยคำสั่ง (command) เป็นหลัก

ส่วนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ แผนไม่มีลักษณะบังคับ เป็นเพียงแผนแม่บทที่กำหนดกรอบทิศทางและนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติ อาจมีลักษณะชี้แนวทาง (indicative) เช่น แผนของประเทศฝรั่งเศส หรืออาจมีลักษณะเป็นโครงการ (programation) เช่น แผนของประเทศเบลเยียม อย่างไรก็ตาม ในภาครัฐแม้ว่าแผนไม่สามารถจำกัดอำนาจการตัดสินใจของรัฐได้ดังกฎหมาย เพราะหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (souverainete de l'Etat)⁵¹ แต่ในการดำเนินการบังคับใช้ตามแผน หน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการของรัฐ หรือวิสาหกิจของรัฐย่อมต้องผูกพันอยู่ภายใต้กรอบและทิศทางนโยบายของแผนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵² เพราะฝ่ายบริหารสามารถบังคับใช้แผนได้โดยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ โดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับแผนงาน แผนเงิน และแผนคน รวมทั้งการปรับใช้แผนโดยมาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเป็นการปรับใช้แผนให้เข้ากับเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับส่วนราชการตามอำนาจกฎหมายของส่วนราชการนั้น

สำหรับภาคเอกชน แผนก็ไม่อาจบังคับเอกชนได้เช่นกัน เพราะหลักประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ หรือหลักเสรีภาพทางการค้า และอุตสาหกรรมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจให้กับเอกชน ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แผนมีลักษณะเป็นความตกลงร่วมหรือเป็นการประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชนมีลักษณะกึ่งสัญญา (quasi contrat

51 เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

52 เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

ซึ่งโดยสภาพเป็นสัญญาที่รัฐจะให้หลักประกันเกี่ยวกับความมั่นคงหรือเสถียรภาพ (stabilite) ต่อคู่สัญญาของรัฐ (contractans de l'Etat) ⁵³ ทั้งนี้ ภาคเอกชนจะเข้าร่วมในการดำเนินการตามแผนโดยสมัครใจ โดยรัฐเสรีนิยมส่วนใหญ่หรือสงครามโลกครั้งที่ 2 จะใช้มาตรการการแทรกแซงของรัฐที่จะประกันให้มีการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผน ซึ่งการแทรกแซงแบ่งออกเป็นมาตรการในเชิงบังคับ และมาตรการในเชิงกระตุ้น กล่าวคือ ⁵⁴

มาตรการในเชิงบังคับ (sanction)

รัฐจะใช้มาตรการทางด้านกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐออกมาบังคับใช้ เอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผน

มาตรการในเชิงกระตุ้นและส่งเสริม (incitation)

รัฐใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิเช่น มาตรการทางการเงิน การคลัง และเงินช่วยเหลือ (การให้กู้ยืม การอุดหนุน การประกันการกู้ยืมฯ) แก่ภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของแผน เช่น รัฐจะช่วยเหลือภาคเอกชน ถ้าเอกชนเข้าร่วมในโครงการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมหรือเข้าร่วมในโครงการกระจายพัฒนาไปสู่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ

53 เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-83.

54 เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

(3) ลักษณะการวางแผนแบบรวมศูนย์และลักษณะการวางแผนแบบตลาด

ในประเทศสังคมนิยม ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลาง (centrally planned economic) ซึ่งการวางแผนจากส่วนกลางทำให้อำนาจการตัดสินใจไปรวมศูนย์อยู่ที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว⁵⁵ ในกรณีของสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย การวางแผนขึ้นอยู่กับคณะกรรมการวางแผนแห่งรัฐ หรือ GOSPLAN (The State Planning Committee of The Council of Ministers of the U.S.S.R) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตและการใช้ปัจจัยการผลิตของหน่วยผลิตต่าง ๆ และนำมาจัดทำเป็นการผลิตและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันและเป็นไปตามเป้าหมายของพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาล และแผนเหล่านี้จะถูกส่งกลับไปเป็นเป้าหมายให้หน่วยผลิตต่าง ๆ ปฏิบัติ ในทางกลับกันหน่วยผลิตก็จะให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความสามารถหรือเป้าหมายของหน่วยผลิตเอง ตลอดจนการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กลับมาให้แก่ GOSPLAN⁵⁶

ส่วนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบทุนนิยมที่รัฐเข้าไปแทรกแซง หรือระบบทุนนิยมที่ปฏิรูปเสร็จแล้ว (reformed capitalist system) ซึ่งรัฐยังคงรักษาสถาบันพื้นฐานของระบบทุนนิยมเศรษฐกิจไว้ คือ สถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁵ ทิวา เงินวง, เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (Political Economy) (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทคอตอร์เปาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2529), หน้า 81-89.

⁵⁶ บัณฑิต นิจถาวร และยุทธพล สิงห์อาไพ, หน่วยที่ 2 การทำงานของระบบเศรษฐกิจกับการวางแผนเศรษฐกิจ, หน้า 75.

สถาบันเสรีภาพในการดำเนินงานหรือมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ได้ทำการวางแผนที่เรียกว่า การวางแผนตลาด (market planning) คือ การวางแผนโดยใช้กลไกของตลาดบนข้อสมมติฐานที่ว่า "กลไกของตลาดในระบบทุนนิยมยังสามารถทำหน้าที่ได้ แต่ทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ ยังมีข้อบกพร่องต้องเข้าไปแก้ไขหรือปรับรูป" ซึ่งบางครั้งอาจเรียกว่า เป็นการวางแผนแต่บางส่วน (partial planning) เป็นการวางแผนแต่เพียงบางส่วนเพื่อเสริมกลไกตลาดให้สมบูรณ์ ซึ่งอาจจะมีเป้าหมายเฉพาะส่วน เป็นต้น เมื่อมีคนว่างงานมากก็มีการวางแผนให้มีการจ้างงานเต็มที่ในทรัพยากร ถ้าเสถียรภาพของราคาไม่มั่นคงก็วางแผนไม่ให้เกิดเงินเฟ้อที่รุนแรง การวางแผนให้มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เหมาะสม รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้เป็นเป้าหมายของการวางแผนตลาดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด⁵⁷ ดังนั้น การวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจึงมีลักษณะกระจายการวางแผน (decentralized planning)

(4) ลักษณะความหลากหลายในกระบวนการวางแผน

ในประเทศสังคมนิยม กระบวนการวางแผนถูกกำหนดโดยองค์การวางแผนของรัฐ เช่น ในประเทศสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย การวางแผนถูกกำหนดโดย Gosplan ซึ่งควบคุมและชี้นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาล ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยในระดับต่าง ๆ จะต้องเชื่อฟังคำสั่ง (command) โดยเคร่งครัด แม้แผนจะมีลักษณะกระจายจากเบื้องบนลงล่าง ไปสู่หน่วยผลิตต่าง ๆ ก็ตาม แผนดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นการกระจายการวางแผนและให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน

⁵⁷ ทิวา เงินยวง, เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (Political Economy, หน้า 64.

ส่วนานประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การวางแผนอยู่บนพื้นฐานของความ
ร่วมมือ (cooperation) ความมีส่วนร่วม (participation) และการประสานงาน
(coordination) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ตามหลักนิติวิธีของกฎหมายเศรษฐกิจที่มีลักษณะ
กึ่งสัญญาหรือ quasi contrats กล่าวคือ ภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง
ภาคเอกชนหรือสถานประกอบการของเอกชน โดยเข้าไปกำหนดวัตถุประสงค์ให้กับสถานประกอบการ
ของเอกชนโดยตรง รัฐเพียงแต่ต้องการให้เอกชนหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการ
ทำความเข้าใจหรือในการวางแผนประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุ
เป้าหมายและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ 58 ดังนั้น การวางแผน
ในในประเทศเสรีนิยมจึงมีความหลากหลายในกระบวนการวางแผน เช่น ในประเทศฝรั่งเศส
การจัดทำแผนจะใช้วิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยดำเนินการในรูปการ
ตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์
หรือองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ (ภาคเอกชน) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ขึ้นมา

การเข้าร่วมของภาคเอกชนนี้ มีทั้งการเข้าร่วมในแนวดิ่งและแนวนอน กล่าวคือ
ในแนวดิ่ง (verticales) ผู้แทนที่เข้าร่วมจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาของภาคเศรษฐกิจที่กำหนด
ไว้โดยตรง เช่น การจัดทำแผนของภาคอุตสาหกรรม ผู้ที่เข้าร่วมจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาภาค
อุตสาหกรรมโดยตรง เช่น เป็นผู้ประกอบการ คนงาน ฯลฯ สำหรับในแนวนอน (horizon-
tales) ผู้แทนที่เข้าร่วมจะต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันทั้งหมด และเป็นปัญหาที่มี
ผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจทุกภาค เช่น ปัญหาการจ้างงาน ปัญหาแหล่งเงินทุน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทุก
ภาคเศรษฐกิจเข้าร่วมได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการจัดทำแผนชุดต่าง ๆ จะประกอบด้วยข้าราชการ
ผู้ชำนาญการ ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนสหภาพแรงงาน นักวิชาการ ผู้แทนผู้บริโภค ฯลฯ ซึ่ง
แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี 59 ในรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 5 กระบวนการวางแผน

58 เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

59 เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

(5) ขอบเขตและการครอบคลุมของแผน

แผนในประเทศสังคมนิยมและประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจะมีลักษณะเหมือนกันทางเศรษฐศาสตร์ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนมหภาค (Macro-Plan) หรือแผนใหญ่ (Master Plan) ซึ่งแผนมหภาคยังแบ่งย่อยออกเป็นแผนรายสาขา (Sectoral Plan) ได้แก่ แผนสาขาเกษตร แผนสาขาอุตสาหกรรม แผนพาณิชย์ แผนคมนาคม และขนส่ง แผนสาธารณสุข แผนการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวจะมีระยะเวลาปานกลาง 3-5 ปี เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย มีระยะเวลาการดำเนินการ 5 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยก็มีระยะเวลาเช่นกัน โดยขอบเขตพื้นที่ในการวางแผนและดำเนินการตามแผนอาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศหรือบางภาค หรือบางท้องถิ่น ตามที่จะกำหนดไว้ในแผน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสังคมนิยมมีสถานะเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะบังคับโดยบังคับทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (economic & social activities) ของภาครัฐและภาคเอกชนภายในเขตแดนพื้นที่ที่แผนได้กำหนดไว้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่สั่งการ (unilateral) และอาศัยสภาพบังคับให้คนกลัว ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเสรีนิยมไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของรัฐที่แสวงความร่วมมือ (cooperation) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน/ประชาชน โดยเป็นการให้การส่งเสริม (promotion) และจูงใจ (incentive) ภาคเอกชน/ประชาชน ให้ปฏิบัติตามแผนโดยสมัครใจ อันเป็นการสอดคล้องกับกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับความเป็นประชาธิปไตย (economic & social development planning & democracy) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญของการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมก็คือ การสร้างหลักประกันในด้านการมีชีวิตที่ดีแก่ประชาชนทุกคนในโลกเสรี ในขณะที่เกี่ยวกับการวางแผนก็ไม่ควรทำลายความคิดสร้างสรรค์ของเอกชน เสรีภาพภายในชุมชน และการใช้ระบอบประชาธิปไตย 60

60 F. Oules, Economic Planning and Democracy, p. 47

(6) ลักษณะความยืดหยุ่นและปรับตัวของแผน

ในประเทศสังคมนิยม แผนจะมีลักษณะคงที่ (fixed) ปรับตัวได้ยาก เพราะแผนมีสถานะเป็นกฎหมาย การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแผนมีความยุ่งยากและซับซ้อนในกระบวนการวางแผน อีกทั้งจะต้องผ่านการเห็นชอบของรัฐบาลและพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เชื่อมั่นในลัทธิสังคมนิยมอย่างเคร่งครัด

ส่วนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ แผนจะมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับตัวได้ (souple) กล่าวคือ ตัวแผนสามารถปรับและแก้ไขได้ แม้กระทั่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือการปฏิบัติตามแผนสามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน ⁶¹

7. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต่าง ๆ

การวางแผนพัฒนา (development planning) หมายถึง การวางแผนเพื่อยกระดับรายได้ประชาชาติ การแก้ปัญหาความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาค ⁶² เดิมในระยะแรกของการพัฒนาราว ๆ ทศวรรษที่ 1960 ที่ผ่านมานักเศรษฐศาสตร์ให้คำนิยามของคำว่า "พัฒนา" หมายถึง การเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของประเทศ โดยใช้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) เป็นดัชนีที่ชี้ให้เห็นขีดความสามารถในการผลิตและเชื่อว่าความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นดังกล่าวจะกระจายลงไปที่กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้สวัสดิการของคนส่วนใหญ่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ต่อมาการพัฒนาที่เดิมใช้ในความหมายเดียวกันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) โดยเน้นการเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นแต่เพียงอย่างเดียวนั้น พบว่าไม่เพียงพอเพราะผลจากการพัฒนา

61 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 180.

62 วิภาวี พิจิตบันดาล, หน่วยที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน, หน้า 12.

ประเทศโดยใช้กลยุทธ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และปัญหาการว่างงาน เป็นต้น จึงมีนักวิชาการหลายท่านหันมาสนใจกับความหมายของการพัฒนาว่าหมายถึงอะไรกันแน่ แต่พอสรุปได้ว่า คำว่าการพัฒนาหมายถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ทัศนคติ และสถาบันไปพร้อม ๆ กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การลดความไม่เท่าเทียมกัน และการจัดปัญหาความยากจนและการว่างงาน⁶³ ดังนั้น การวางแผนพัฒนา (development planning) จึงมีความหมายดังที่ยกมา กล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและประเทศสังคมนิยม มีความแตกต่างในด้านแนวคิดและวัตถุประสงค์ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3 และข้อ 4 ในด้านการวางแผนพัฒนาก็เช่นกัน กลุ่มประเทศทั้ง 2 ระบบมีความแตกต่างกัน ดังนี้

7.1 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ อาจแบ่งประเทศเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed countries) หรือกลุ่มประเทศที่ร่ำรวย และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) หรือกลุ่ม 77 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยากจน

7.1.1 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว

หลังจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ. 1930 โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจทุนนิยม 2 รูปแบบ คือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มี

⁶³ Michael P. Todaro, Economics for a Developing World (London : Longman Group Limited, 1979), p.96. อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

การควบคุม ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือควบคุม คือ กลไกราคาหรือกลไกตลาด และการจัดสวัสดิการให้แก่สังคม (social welfare) และระบบเศรษฐกิจทุนนิยมวางแผน ซึ่งการจัดสรรทรัพยากรและสินค้าในระบบเศรษฐกิจนอกจากจะอาศัยกลไกราคาแล้ว รัฐยังเข้ามากำหนดแผนงานของระบบเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย เพื่อช่วยให้การกระทำของหน่วยเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้กลายเป็นหลักการและวิธีปฏิบัติ ที่ได้กระทำโดยรัฐบาลในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

การวางแผนพัฒนาตามแนวความคิดของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเน้นการเพิ่มหรือการขยายอัตราความเจริญเติบโต การรักษาระดับการจ้างงานเต็มที่เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การวางแผนพัฒนา (development planning) จึงคล้ายกับการวางแผนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (anticyclical planning) ซึ่งการวางแผนอย่างหลังนี้อาศัยกลไกตลาดและนโยบายการเงินและการคลังในควบคุมอุปสงค์ (demand) ในขณะที่การวางแผนพัฒนาเน้นการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม⁶⁴ ทั้งนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและระบบตลาดมีการพัฒนาอย่างมาก การวางแผนจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากเอกชนและรัฐบาลในการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดแผนในอนาคตให้สอดคล้องกับแผน

อย่างไรก็ดี การวางแผนในประเทศที่พัฒนาแล้วมีความเป็นมา ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

64 Albert Waterston, Development Planning : Lessons of Experience, p. 27.

(1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) ต่างจากประเทศอื่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ใช้ระบบเศรษฐกิจวางแผนอย่างเคร่งครัดมาก รวมตลอดยุคพรรค Nation Socialist ของ Hitler ประสบการณ์ในช่วงนั้นไม่ค่อยแจ่มใส ประจวบต้องการที่จะเลิกการจัดสรรและการควบคุมเศรษฐกิจโดยรัฐภายหลังสงครามตอนต้น ไม่ต้องการให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) ไปใช้รูปแบบเดียวกับประเทศสังคมนิยมเยอรมนีตะวันออกที่รัฐครอบงำเศรษฐกิจทั้งหมด ททำให้แนวคิดในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) หวนไปสู่แนวคิดนีโอ-คลาสสิก คือ รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงเว้นแต่ที่จำเป็น แต่จะยึดถือนีโอคลาสสิก เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐอาจจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยผ่านมาตรการทางด้านหรือบางช่วงเวลาได้ ดังนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) จึงปฏิเสธการวางแผนมหภาค (macro planning) แม้แผนภาครัฐที่เป็นแผนรวมก็ไม่มี แต่มีแผนเฉพาะภาค ตัวอย่างเช่น แผนเขียว (Plan Verts) ซึ่งเป็นการวางแผนภาคเกษตรกรรม หรือการวางแผนในภาคอื่น ๆ

ตัวอย่างแรก คือ แผนเขียวที่วุ้นปรากฏในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเกษตรฉบับลงวันที่ 5 กันยายน 1955 ซึ่งบัญญัติให้รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การเกษตรของประเทศ เสนอมาตรการทางนโยบายที่ใช้ไปแล้วและที่จะใช้ต่อสภา Bundestag และ Bundesrat ในแต่ละปี ดังนั้น "แผนเขียว" หรือรายงานเกษตรจะปรากฏอยู่ในส่วนต้นของร่างรัฐธรรมนูญประจำปี ในหมวดที่เกี่ยวกับการเกษตร เพื่อเป็นเครื่องประกอบการอภิปรายและพิจารณางบประมาณที่รัฐสภาจะอนุมัติให้รัฐบาลที่จะใช้ในการเกษตรแต่ละปี

ตัวอย่างที่ 2 คือ การใช้มาตรการบังคับเฉพาะเวลาและเฉพาะเรื่องตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการส่งเสริมการลงทุน ฉบับลงวันที่ 7 มกราคม 1952 กฎหมายฉบับนี้บังคับให้ภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรมให้สินเชื่อ 1,000 ล้านดอลลาร์แก่การผลิตถ่านหิน การถลุงเหล็ก และภาคพลังงาน

ตัวอย่างที่ 3 กรณี "แผนสีฟ้า" (Plan Bleu) เพื่อส่งเสริมการพาณิชย์นาวี หรือกรณีตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการขยายทางหลวงสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1957 เกี่ยวกับนโยบายการสร้างถนนหนทางเพิ่มเติมในเยอรมนี

ด้วยเหตุนี้ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) จึงไม่มีองค์กรวางแผนเฉพาะ แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องกระบวนการที่เกี่ยวข้องงานการเสนอแผนและปฏิบัติตามแผน และในปี 1950-1960 สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประสานไม่เป็นทางการระหว่างกระทรวงต่าง ๆ แต่บทบาทของสำนักนายกรัฐมนตรีก็ลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี 1962 เป็นต้นมา

(2) ประเทศเบลเยียม

ประเทศเบลเยียมทำแผนขึ้นในลักษณะเป็นการจัด "programmation" นำไปใช้โดยพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 ตุลาคม 1959 ซึ่งก่อตั้งสำนักงานจัดทำ program เศรษฐกิจ (Bureau de programmation economique) ให้มีหน้าที่จัดทำ program เศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายทั่วไปโดยเฉพาะในเรื่องการลงทุน การจ้างงาน ราคา และค่าจ้าง เงินเดือน การปฏิบัติตาม program เป็นไปด้วยการที่ภาครัฐมีอำนาจที่จะเคารพ program นั้นเอง และอาศัยความร่วมมือภาคเอกชนโดยไม่มีกำบังคับขัด ๆ เลย

program ที่ 1 (ค.ศ.1961-1965) มีวัตถุประสงค์หลักเร่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม 4 เรื่อง คือ โครงสร้างการผลิต การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในภูมิภาค การจ้างงานและประสิทธิภาพการผลิต และความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

Program ที่ 2 (ค.ศ.1966-1970) มีการจัดทำ program ที่ละเอียดมากขึ้น โดยมีการจัดทำในสิ่งที่เรียกว่า "program" แผนทั่วไป (programme general de cadre) ตลอดจนรายงานการศึกษาพิเศษในภาคการผลิตแต่ละภาค และในท้ายที่สุด คือ แนวโน้มนโยบายแต่ละภาค (Orientations politiques)

ลักษณะแผนเช่นนี้ต้องการแสดงให้เห็นว่าเป็นการตัดสินใจของภาครัฐ แต่แผนนี้มีปัญหาทางการเมือง เพราะไม่ผ่านการอนุมัติ แต่ผ่านเฉพาะการชี้แนะเป็นหลัก ๆ

(3) การวางแผนในประเทศฝรั่งเศส

แผนของประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้โดยกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 มกราคม 1946 เงียบ ๆ ซึ่งกำหนดแผนฉบับแรกว่าด้วยการทำหัตถ์สมัยและเครื่องมือเครื่องใช้ภาครัฐ มีรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 16 มกราคม 1947 เห็นชอบ แผนนี้มุ่งจะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในเศรษฐกิจทุกฝ่ายปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้ใช้มาตรการบังคับ

แผนนี้มีวัตถุประสงค์ทางกายภาพชัดเจน เพราะเป็นแผนเครื่องมือเครื่องใช้ และมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ 6 ภาคหลัก คือ ถ่านหิน ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เหล็ก ซีเมนต์ เครื่องจักรกลการเกษตร และการขนส่ง

ในการทำงานแผนมีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการทั่วไปว่าด้วยการวางแผน ซึ่งก่อตั้งโดย M. Jean Monnet

(4) การวางแผนในประเทศสเปน

การวางแผนในประเทศสเปนใช้ Model การวางแผนของประเทศฝรั่งเศส โดยเริ่มต้นจากรัฐบัญญัติ 194 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 1963 ที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะ 4 ปี (1964-1967) เป็นแผนชี้แนะ (indicative) และเป็นแผนที่ผูกพันภาครัฐในการใช้จ่ายงบประมาณ ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทั่วไป

23 พฤศจิกายน 1962 มีกฤษฎีกาตั้งตำแหน่งกรมการพัฒนากิจการเศรษฐกิจขึ้น ให้มีหน้าที่เป็นผู้จัดทำแผน ปฏิบัติและติดตามแผนตามที่คณะกรรมการว่าด้วยเศรษฐกิจที่กระทรวงเศรษฐกิจทั้งหลายเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามา ในการวางแผนมีการร่วมมือระหว่างผู้ชำนาญการภาครัฐและภาคเอกชนเหมือนการวางแผนในประเทศฝรั่งเศส

ต่อมา รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 มิถุนายน 1973 ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงวางแผนและพัฒนา

(5) การวางแผนในประเทศอิตาลี

การวางแผนในประเทศอิตาลีมีลักษณะ เช่นเดียวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เริ่มจากการวางแผนภาคเศรษฐกิจซึ่งมีมาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อาทิเช่น แผนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเคมี แผนอุตสาหกรรมถลุงเหล็ก เป็นแผนที่น่าสนใจเพราะเสนอโดยสมาคมอาชีพเหล่านั้น แผนดังกล่าวเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นแผนที่ตั้งแหล่งผลิตเศรษฐกิจเหล่านั้น เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบสมาคมวิชาชีพที่พรรคฟาสซิสต์สนับสนุนถูกยกเลิก ดังนั้น แผนจึงล้มเหลว

เมษายน ค.ศ. 1945 การวางแผนภาคเศรษฐกิจเริ่มต้น แต่จำกัดเฉพาะกิจกรรมภาครัฐ แต่ไม่รวมภาคเอกชนเหมือนก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และเป็นแผนมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม เช่น การฟื้นฟูทางรถไฟ การสร้างทางด่วนพิเศษ แต่การวางแผนทั่วไปถูกมองว่าไม่จำเป็น เพราะสามารถใช้การประสานนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านกระทรวงงบประมาณได้ และคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อการฟื้นฟูประเทศถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ 432 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1945

ค.ศ. 1954 มีการเผยแพร่สิ่งที่เรียกว่า Plan Vanoni ที่วิเคราะห์การตัดสินใจในทางเศรษฐกิจทั้งหลาย ต่อมารัฐธรรมนูญ 634 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1957 เริ่มวางแผนกิจกรรมธนาคารพาณิชย์เพื่อการพัฒนาภาคอิตาลี (Cassa per il Mezzogiorno)

ค.ศ. 1964 มีการเสนอแผนพัฒนาฉบับแรกที่เรียกว่า Plan Gis-litti ซึ่งถูกแก้ไขในปี 1965 และได้รับการเห็นชอบให้เป็นแผนชาติระยะเวลา ค.ศ. 1966-1970 โดยรัฐธรรมนูญ 685 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1967 ลักษณะของแผนประกอบด้วย 3 หัวข้อคือ วิเคราะห์เศรษฐกิจ การคาดการณ์เศรษฐกิจ และมาตรการตามนโยบายเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็น 23 บท ครอบคลุมทั้งหมด เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลไก และวิธีการของการดำเนินงานวางแผน เงื่อนไขในการบังคับใช้ การจัดสรรเรื่องที่มีส่วนกระทบทางสังคมและรายได้ (ที่อยู่อาศัย การประกันสังคม การศึกษา การฝึกอาชีพ วิจัย เทคโนโลยี การขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม การรักษาสุขภาพแวดล้อม และการกีฬา) การพัฒนาภาคอิตาลี การกำหนดมาตรการแทรกแซงในภาคการผลิต (เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางการคลังของแผน

กระทรวงงบประมาณและการวางแผนเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ 48 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 1967 โดยมีสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ (l'Institut pour la Planification Economique หรือ I.S.P.E.) สำหรับองค์การกำหนดแนวทางและตัดสินใจวางแผน คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อการวางแผนทางเศรษฐกิจที่ตั้งขึ้นตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 เมษายน 1965 และรัฐกำหนด 626 ปี 1968 คณะกรรมการรัฐมนตรีมีรัฐมนตรีงบประมาณและการวางแผนเศรษฐกิจเป็นประธานตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 22 กันยายน 1964 ได้ตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับภาคขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 ได้ยุบการวางแผนระดับภาค และตั้งที่ปรึกษาการวางแผนโดยมีผู้แทนของภาคต่าง ๆ ขึ้นแทน เพื่อให้คำปรึกษาแก่กระทรวงงบประมาณและการวางแผนเศรษฐกิจ

(6) การวางแผนในสหราชอาณาจักร

การวางแผนได้เริ่มขึ้นในสงครามโลกครั้งที่ 1 ตั้งแต่ ค.ศ. 1914 - ค.ศ. 1918 และสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่ 1939-1945 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการวางแผนทางกายภาพและปกครอง กล่าวคือ มีการตั้งเป้าหมายเชิงปริมาณของการผลิตในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท เพื่อให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถผลิตสิ่งของที่จำเป็นสำหรับสงคราม และจำเป็นสำหรับภาคเศรษฐกิจอื่น ระบบที่ใช้ในการวางแผนดังกล่าวกระทำโดยผ่านการจำหน่ายจ่ายแจกวัตถุดิบและการออกใบอนุญาต ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน ปี ค.ศ. 1939 (The Emergency Powers (Defense Act)) ซึ่งตามมาตรา 55 ให้อำนาจรัฐบาลจะเรียกเกณฑ์สิ่งของ ตลอดจนแรงงานได้ อุตสาหกรรมต่อไปนี้เป็นอุตสาหกรรมที่ถูกควบคุมตามแผนอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล อุตสาหกรรมยานยนต์ การขนส่งทางทะเลและทางรถไฟ องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการผลิตก็คือ กระทรวงที่ควบคุมเรื่องนั้น ๆ เช่น กระทรวงสรรพอาหาร กระทรวงขนส่งทางทะเล กระทรวงการบิน เป็นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเหล่านี้จะประกอบกันเป็นคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ

7.1.2 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา จนถึง ค.ศ. 1970 อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคทองของการวางแผนในประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) เพราะเป็นยุคที่การวางแผนพัฒนาได้รับการยอมรับและความสนใจมากกว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะพัฒนาประเทศให้พ้นจากความล้าหลัง ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในทวีปเอเชียได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปีอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น ประเทศอินเดียในสมัยที่รัฐบาลอังกฤษปกครองอินเดีย ได้จัดตั้งกระทรวงวางแผนและพัฒนาใน ค.ศ. 1944 แต่ได้เริ่มใช้แผน 5 ปี ครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 หลังจากที่ได้รับเอกราชแล้ว ฟิลิปปินส์เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2494 โดยมีแรงจูงใจจากตัวอย่างการพัฒนา โดย Tennessee Valley Authority ตามโครงการ New Deal ของประเทศสหรัฐอเมริกา ปากีสถาน และได้หันเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 พม่า ศรีลังกา และมาเลเซีย เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2494 ส่วนประเทศไทยเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของชาติ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 ถ้าเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศที่ยังต้องพัฒนาด้วยกันดังกล่าวแล้วในตอนต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเริ่มทำการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างจริงจังค่อนข้างล่ากว่าประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ เป็นส่วนมาก⁶⁵ สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา ได้กล่าวแล้วในข้อ 5

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

65 เสนาะ อุณาภูล, การวางแผนพัฒนาระดับชาติ, หน้า 1.

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในประเทศไทยกำลังพัฒนาส่วนมากยังด้อยพัฒนาและ
ล่าช้าเป็นอย่างมาก วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวางแผนพัฒนา (development
planning) ในประเทศไทยกำลังพัฒนา จึงมุ่งเน้นการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อยก
ระดับรายได้ประชาชาติ เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาค
รวมทั้งการพัฒนาสังคมด้านการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการทางสังคม และคุณภาพของชีวิต
จะเห็นได้ว่า การวางแผนในลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างจากการวางแผนพัฒนาในประเทศที่
พัฒนาแล้ว ตามข้อ 7.1.1 ซึ่งมุ่งเน้นการเจริญเติบโตและควมมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาในประเทศไทยกำลังพัฒนาต่าง ๆ มีการ
เปลี่ยนแปลงกลยุทธ์และจุดเน้น ดังนี้ 66

ค.ศ. 1948-1955 มุ่งส่งเสริมการสร้างโครงการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการ
นำเข้า

ค.ศ. 1960-1965 เปลี่ยนจากการส่งเสริมการทดแทนการนำเข้าเป็นการเน้น
การพัฒนาเพื่อส่งออก

ค.ศ. 1966-1967 เน้นการพัฒนาด้านเกษตรกรรมแทนการเน้นการพัฒนา
อุตสาหกรรม

ค.ศ. 1966-1968 ปัญหาการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรได้รับความ
สำคัญสูงสุด

ค.ศ. 1971-1975 เปลี่ยนจุดเน้นจากการเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจไปสู่
การกระจายรายได้ และการจ้างงานมากขึ้น

ค.ศ. 1978-1981 มุ่งพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน (basic need approach) และ
การแก้ไขปัญหาความยากจนของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม

ค.ศ. 1982-1985 ปัญหาหนี้ต่างประเทศเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยกำลังพัฒนา
และมีการพูดถึงการขาย ไร่ หรือการจำกัดกิจการของรัฐ

7.2 การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสังคมนิยม

การวางแผนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่กระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนทั้งประเทศ เป็นความคิดที่ริเริ่มจากนักสังคมนิยม ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการวางแผนได้มีการนำมาใช้อย่างชัดเจนเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรกที่สหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 1928 ภายหลังจากปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ อาจถือได้ว่าการวางแผนเป็นสิ่งที่คู่กับการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ดังที่สารานุกรมของสหภาพโซเวียตให้คำจำกัดความว่า การวางแผนเป็นหน้าที่ประการหนึ่งทางการบริหารเศรษฐกิจของประเทศสังคมนิยม แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องแสดงถึงนโยบายเศรษฐกิจของพรรคคอมมิวนิสต์และประเทศสังคมนิยม ⁶⁷

สหภาพโซเวียตได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการครั้งแรกในสมัยของสตาลิน โดยจัดทำมีแผน 5 ปี ครั้งแรกใน ค.ศ. 1928 (ค.ศ. 1928-1938) กำหนดเป้าหมายระยะเวลาและการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน หลังจากนั้นได้มีแผน 5 ปี เรื่อยมาจนถึงแผน 5 ปี ฉบับที่ 11 (ค.ศ. 1981-1985) เนื่องจากสหภาพโซเวียตเป็นประเทศสังคมนิยม การตัดสินใจดำเนินการทางเศรษฐกิจที่สำคัญอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางหรือรัฐบาล กล่าวคือ ให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหารแทนที่จะเป็นไปตามกลไกของตลาด ดังนั้น การผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรม การค้าภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เช่น การคลัง การประกันสังคม การศึกษา ฯลฯ จะถูกจัดอยู่ในแผนเศรษฐกิจอันเดียวกันหมด

67 พิสิฐ ลี้อาธรรม, บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, หน้า 112.

การวางแผนเศรษฐกิจทั้งหมดอยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการวางแผนของรัฐที่เรียกว่า Gosplan มีคณะกรรมการวางแผนของรัฐได้รับมอบหมายจากองค์การการเมืองที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์ ให้เป็นผู้วางแผนทางเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมาย (control figures) เช่น จำนวนวัตถุดิบ จำนวนผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ กำหนดไว้แน่นอน และกระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในการวางแผน เรียกว่า promfinplans ซึ่งจะต้องให้สอดคล้องกับ control figures ที่คณะกรรมการวางแผนของรัฐได้เตรียมการเอาไว้ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการของรัฐ (State Committee) ในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการวางแผนของรัฐ และกระทรวงอื่น ๆ ในการดำเนินงาน เช่น จัดการในเรื่องกรรมการควบคุมการดำเนินงาน ฯลฯ เป็นต้น

เนื่องจากประเทศสหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) จึงยังไม่อาจศึกษาวิเคราะห์กระบวนการวางแผนในประเทศสหพันธ์รัฐรัสเซียในปัจจุบันได้

รูปแบบของการวางแผนแบบสังคมนิยมได้ถูกนำไปใช้ในประเทศยุโรปตะวันออก แต่ก็ได้เลิกสิ้นการวางแผนในลักษณะดังกล่าวในเวลาต่อมา และหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจตลาด (market economy) แทน

ปัจจุบันการวางแผนแบบสังคมนิยมยังคงอยู่ในประเทศเกาหลีเหนือคิวบา เวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่มิได้ใช้แผนอย่างเคร่งครัดเหมือนเดิม มีการผ่อนปรนและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการนำเอากลไกตลาด (market mechanism) ไปใช้ประกอบกับการวางแผนค่อนข้างมาก

8. สรุป

แนวความคิดของการวางแผนและการวางแผนพัฒนาในต่างประเทศแบ่งเป็น 2 แนว คือ แนวของประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแผนเป็นการชี้แนะที่ไม่เป็นการบังคับ แต่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายตั้งแต่การร่างแผน การพิจารณาแผน และการใช้จ่ายแผน อีกแนวหนึ่งเป็น แนวการวางแผนของประเทศสังคมนิยม ซึ่งแผนมีลักษณะเป็นกฎหมาย และมีสภาพบังคับให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนปฏิบัติตามแผน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย