

บทที่ 9

การวางแผนการพัฒนา

การวางแผนเพื่อการพัฒนา (development planning) เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซีย ภายหลังจากการปฏิวัติบอลเชวิค ในปี ค.ศ. 1917 ส่วนการวางแผนการพัฒนาในประเทศอื่น ๆ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อประเทศตะวันตกประสบปัญหาในการฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม¹ จากนั้นก็มีการใช้วิธีการวางแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแพร่หลายทั่วไป ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การวางแผน (planning) เป็นกลไกที่ดีที่สุด ที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาได้อย่างดีและรวดเร็ว

1. ความหมาย ข้อสนับสนุนและคัดค้านการวางแผน และประเภทของการวางแผน

1.1 ความหมายของการวางแผน

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “การวางแผนพัฒนา” ไว้หลายแบบ ตัวอย่างเช่น Waterston กล่าวว่า การวางแผนหมายถึง การใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้² Torado กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาก็คือ ความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างอิทธิพลชี้้นำ หรือควบคุมตัวแปรหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจ (เช่น การบริโภค การลงทุน การออม การส่งออก การนำเข้า ฯลฯ) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดไว้³ Herrick & Kindleberger กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องของการกำหนดจุดมุ่งหมาย (setting goals) แล้ว ผสมผสานกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น⁴ Nafziger กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาก็คือ การที่รัฐบาลกำหนดแนวทางการใช้นโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ (เช่น ลดความยากจน เพิ่มอัตราการเจริญเติบโต ฯลฯ) อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว⁵

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น เราอาจสรุปได้ว่า การวางแผนพัฒนา ก็คือ การที่รัฐบาลกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาและกำหนดแนว

ทางการใช้นโยบาย หรือผสมผสานกลยุทธ์ในการพัฒนาอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างอิทธิพล ชี้นำหรือควบคุมตัวแปรหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจ ให้เป็นไปในแนวทางที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

1.2 เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการวางแผนเพื่อการพัฒนา^{6/}

การวางแผนการพัฒนาได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถบรรลุผลตามที่ต้องการในด้านการพัฒนาได้อย่างดีและรวดเร็ว เนื่องจากเหตุผลสนับสนุนหลายประการดังต่อไปนี้

1.2.1 ความล้มเหลวของกลไกตลาด

โดยปกติประเทศต่าง ๆ (ยกเว้นสังคมที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง) อาศัยกลไกตลาดในการจัดสรรปัจจัยการผลิต สินค้าและบริการ ทั้งนี้เพราะการใช้กลไกตลาด (แทนที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมโดยตรงในเรื่องของการผลิตและจำหน่ายในระบบเศรษฐกิจ) นอกจากจะกระตุ้นให้มีการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน สร้างเสริมให้เกิดเสรีภาพและประชาธิปไตย ตลาดยังสามารถจัดสรรสินค้าบริการ (เป็นหมื่นเป็นพันชนิด) ตามลักษณะความพอใจในการบริโภค และจัดสรรปัจจัยการผลิตตามลักษณะความต้องการ (ซึ่งเป็นงานที่ยุ่งยากมากหรืออาจเป็นไปได้ถ้าปล่อยให้รัฐบาลทำ) และมีความยืดหยุ่นมากกว่าหรือมีความสามารถมากกว่ารัฐบาลในการที่จะปรับตัวตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม

แม้ว่าการใช้กลไกตลาดจะมีความได้เปรียบดังกล่าว แต่ก็ยังมีบางสถานการณ์ที่ตลาดไม่สามารถที่จะทำงานได้ดี ความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failures) หรือการที่ตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจเกิดขึ้นเพราะกรณีต่าง ๆ ดังนี้

ก. เกิดความไม่สมบูรณ์ในด้านโครงสร้างและการดำเนินงานในตลาด

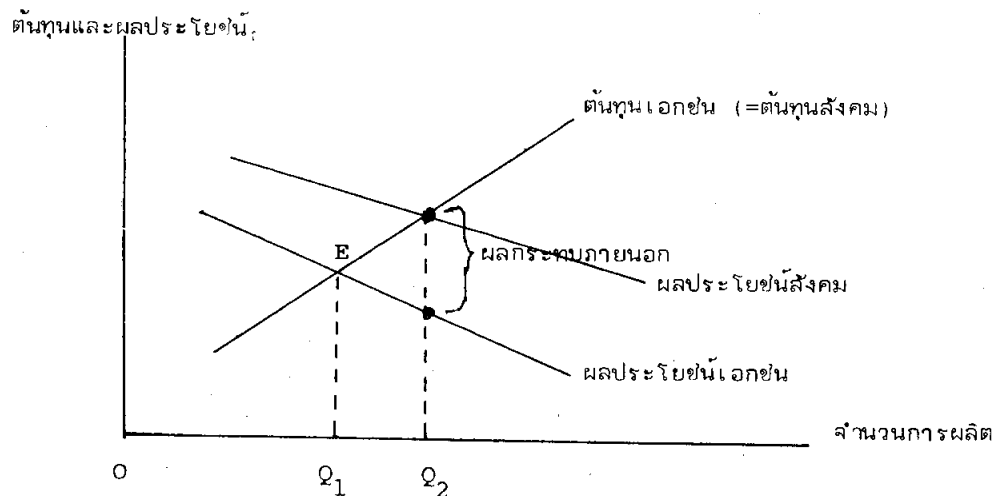
ตลาดสินค้า ตลาดปัจจัย และตลาดทุน ในประเทศกำลังพัฒนามักมีการจัดองค์การที่ไม่ดีพอ ซึ่งส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรหรือการกระจายรายได้

เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีที่มีการผูกขาด (monopoly) หรือการมีผู้ขายน้อยราย (oligopoly) ผู้ขายสินค้ามีอิทธิพลในการที่จะกำหนดราคาให้สูงโดยการจำกัดขนาดการผลิตเพื่อเพิ่มกำไร ซึ่งก็หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรในการผลิตมิได้มีประสิทธิภาพสูงสุด หรือในกรณีที่ประเทศกำลังพัฒนาขาดสถาบันเงินทุนหรือการพัฒนาในตลาดทุนไม่ดีพอ ทำให้ความสามารถในการจัดสรรเงินออมเพื่อการลงทุนเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ เราจึงกล่าวได้ว่า การขาดประสิทธิภาพหรือการขาดการจัดองค์การที่ดีในตลาดสินค้า ตลาดปัจจัย ตลาดทุน จะทำให้ระบบเศรษฐกิจทำงานโดยไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซง มิฉะนั้นจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด หรือมิได้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

ข. ในกรณีที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (externalities) กลไกตลาดจะไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้ดีพอถ้าไม่มีการแทรกแซงโดยรัฐบาล

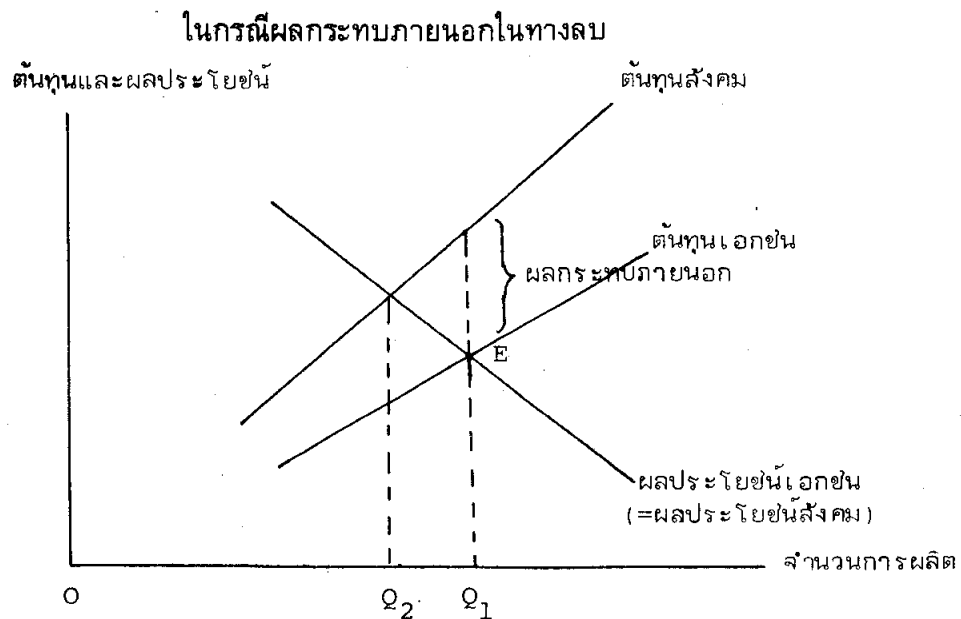
ผลกระทบภายนอก หมายถึง ผลบางอย่างที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยผู้ทำกิจกรรมมิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น แต่เกิดตามธรรมชาติของการทำกิจกรรมนั้น ๆ และส่งผลกระทบต่อคนอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การที่เอกชนตัดถนนส่วนบุคคลเข้าสู่โรงงานของตนเอง ทำให้ประชาชนในละแวกนั้นได้รับประโยชน์จากการใช้ถนนสายนั้น เรากล่าวว่าเกิดผลกระทบภายนอกในทางบวก (external economies) หรือการที่ขบวนการผลิตของโรงงานเกิดเสียงดัง เกิดน้ำเสียขึ้น และทำให้ประชาชนในละแวกใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนจากเสียงรบกวน หรือน้ำในแม่น้ำลำคลองขุ่นดำ เน่าเหม็น กรณีเช่นนี้ถือเป็นผลกระทบภายนอกในทางลบ (external diseconomies) การปล่อยให้ตลาดดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและปล่อยให้เอกชนตัดสินใจผลิตตามกลไกตลาดในกรณีเช่นนี้ ย่อมจะไม่มีประสิทธิภาพ เราอาจจะพิจารณาความด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้จากรูปดังนี้

กรณีของผลกระทบภายนอกในทางบวก



จะเห็นว่า ผู้ผลิตเอกชนที่แสวงหากำไรสูงสุด จะผลิตที่จุดต้นทุนส่วนเพิ่มของเอกชนเท่ากับผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของเอกชน (จุด E) โดยผลิตสินค้าในปริมาณ = OQ_1 ถ้าการผลิตของเอกชนนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางบวกแก่สังคม เราจะเห็นว่า ณ ทุก ๆ ระดับของการผลิต ผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของสังคมควรจะเท่ากับผลประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เอกชน (ผู้ผลิต) ได้รับ บวกกับผลกระทบภายนอกที่ตกถึงคนอื่น ๆ ในสังคม

ดังนั้น ถ้าเราเอาผลกระทบภายนอก (ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิต แต่ผู้ผลิตมิได้นำไปพิจารณาในการกำหนดขนาดการผลิต) มาพิจารณาด้วย ขนาดของการผลิตที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคม คือ การผลิตในขนาด OQ_2 แทนที่จะเป็น OQ_1 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กลไกตลาดทำงานไม่ได้ดีในกรณีนี้ คือ จะทำให้มีการผลิตน้อยเกินไป (underproduction) นั่นคือ สังคมมิได้รับสวัสดิการสูงสุดจากการจัดสรรทรัพยากรตามกลไกตลาด



ถ้าการผลิตของเอกชนส่งผลกระทบภายนอกในทางลบ แต่ผู้ผลิตมิได้นำมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต (เช่น ในการผลิตก่อให้เกิดน้ำเสีย แต่เนื่องจากไม่มีการควบคุมหรือบังคับโดยกฎหมายให้ขจัดน้ำเสียก่อนปล่อยน้ำลงแม่น้ำลำคลอง ผู้ผลิตที่ไม่มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม จะไม่ลงทุนในการสร้างเครื่องขจัดน้ำเสีย) ดังนั้น ขนาดการผลิต ณ จุดที่เขาจะได้รับกำไรสูงสุด (จุดที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม = ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม) จะเท่ากับ OQ_1

แต่ที่จริง ณ ทุก ๆ ระดับการผลิต สังคมเสียต้นทุนสูงกว่านี้ (น้ำเสียเป็นต้นทุนของสังคม) กล่าวคือ ต้นทุนสังคมจะเท่ากับต้นทุนของเอกชน (ผู้ผลิต) บวกด้วยผลกระทบภายนอกในทางลบ ดังนั้น จุดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจากการคำนึงถึงต้นทุนสังคมจะเท่ากับ OQ_2 จะเห็นได้ว่า ถ้าปล่อยให้เอกชนพิจารณา กำหนดขนาดการผลิต จะทำให้เกิดกรณีของการผลิตมากเกินไป (over-production) สังคมไม่ได้สวัสดิการสูงสุดจากการจัดสรรทรัพยากร

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่การผลิตมีผลกระทบภายนอกเกิดขึ้น รัฐบาลควรจะต้องเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อเพิ่มสวัสดิการของสังคม เช่น การควบคุมหรือให้เอกชนจัดระบบจัดน้ำเสีย หรือการที่รัฐบาลพยายามวางแผนเพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมหลาย ๆ ประเภทพร้อม ๆ กัน เพื่อให้มีผลกระทบภายนอกในทางบวกเกิดขึ้น ในระหว่างอุตสาหกรรม (เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว) ก็เป็นตัวอย่างของการใช้การวางแผนเข้าแทรกแซงตลาด

ค. กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ในการกำหนดการผลิตหรือจัดสรรสินค้าสาธารณะหรือสินค้ามวลชน (public goods) หรือสินค้าศีลธรรม (merit goods) ได้ดี

โดยที่สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษคือ การบริโภคของคนหนึ่งคนใดไม่ทำให้ปริมาณสินค้าน้อยลงสำหรับการบริโภคของคนอื่น ผู้บริโภคจึงไม่เป็นปรปักษ์กันในการบริโภค ดังนั้น ผู้บริโภคจึงมักไม่เปิดเผยความพอใจที่จะบริโภค เช่น บริการป้องกันประเทศเป็นสินค้าสาธารณะ เมื่อมีบริการนี้ ประชาชนทุกคนก็ได้รับการคุ้มครองเหมือนกัน ดังนั้นจะไม่มีใครเปิดเผยความพอใจที่จะบริโภค ถ้าต้องจ่ายเงิน เมื่อไม่มีราคาในตลาดที่จะเป็นเครื่องกำหนดการบริโภค เอกชนจึงทำหน้าที่ผลิตหรือขายบริการไม่ได้ หรือทำไม่ได้ดี ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่เสนอบริการสาธารณะหรือสินค้ามวลชนต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจเอง สำหรับสินค้าศีลธรรม ซึ่งเป็นสินค้าที่รัฐบาลเห็นว่าควรจะต้องมีในสังคมด้วยเหตุผลเชิงศีลธรรม แม้ประชาชนจะไม่เรียกร้อง เช่น การให้บริการสาธารณสุขในชุมชนแออัด การจัดการศึกษามวลชน ฯลฯ ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการผลิต อาจทำให้ราคาสูงเกินไปจนผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับบริการ หรือไม่สามารถซื้อบริการได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดบริการดังกล่าวให้ (ในราคาถูกหรือให้เปล่า) หรือในกรณีของสินค้าที่การบริโภคจะเป็นโทษกับประชาชนและสังคม เช่น สุรา ยาสูบ ฯลฯ การปล่อยเอกชนผลิตอย่างเสรีอาจเป็นผลเสีย รัฐบาลอาจต้องเข้ามากำหนดขอบเขตหรือตั้งเงื่อนไขหรือห้ามการผลิต เป็นต้น

ง. ในกรณีราคาตลาดที่เกิดขึ้น ไม่ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนา^{7/}

ตัวอย่างที่มักจะถูกยกมาพูดกันเสมอ คือกรณีของอุตสาหกรรมทารก (infant industry) ในกรณีนี้ ถ้าปล่อยให้อุตสาหกรรมเกิดขึ้นและดำเนินการแข่งขันในตลาดสินค้า โดยรัฐบาลมิได้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนคุ้มครองอุตสาหกรรมทารกนั้น ๆ จะไม่สามารถพัฒนาเติบโตขึ้น เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมทารกจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะโดยหลักการแล้ว การให้การอุดหนุนเบื้องต้น เช่น การกำหนดภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ผลิต และมาตรการปกป้องคุ้มครองอื่น ๆ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้อุตสาหกรรมทารกเกิดได้ แต่มาตรการดังกล่าวควรจะค่อย ๆ ลดลงและยกเลิกไปในที่สุด เมื่ออุตสาหกรรมเหล่านี้มีการพัฒนาผลิตภาพมากขึ้น การใช้นโยบายอุดหนุนคุ้มครองอุตสาหกรรมทารก ยังช่วยให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางบวก เนื่องจากแรงงานที่ได้รับการฝึกฝน และมีประสบการณ์อาจจะหมุนเวียนไปทำงานในอุตสาหกรรมอื่น เทคโนโลยีใหม่ ๆ ของอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองจะแพร่ขยายไปสู่อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ ล้วนแต่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

จ. ตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการได้ดีในกรณีที่มีปัญหาความด้อยพัฒนาของสถาบันผู้บริโภค^{8/} กล่าวคือ เกิดลักษณะที่กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่ม เช่น คนยากจน คนไม่รู้หนังสือ หรือกลุ่มคนที่มีสถานะทางสังคมด้อยกว่า มีส่วนน้อยมากในการกำหนดการผลิตสินค้าของสังคม ทั้งนี้เพราะในสังคมที่ใช้เงินตราเป็นสื่อในการแลกเปลี่ยน ผู้บริโภคมีส่วนในการกำหนดการผลิตหรือกำหนดประเภทสินค้าที่ผลิตโดยการเสนอซื้อด้วยเงิน (money vote) แต่ในประเทศกำลังพัฒนา คนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจกลับไม่ได้เป็นผู้กำหนด (vote) ประเภทสินค้าที่ควรผลิต เพราะไม่มี money vote หรือเพราะไม่ได้อยู่ในระบบเศรษฐกิจการเงิน หรือไม่ได้รับข่าวสารข้อมูล ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรในสังคมเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมอย่างแท้จริง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวยมากกว่า

โดยที่กลไกตลาดจะมีบทบาทเฉพาะระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economies) เพราะราคาในตลาดจะเป็นสัญญาณหรือทำหน้าที่กำหนดปริมาณและประเภทการผลิต และการบริโภคของสังคม แต่ในระบบสังคมนิยม และระบบคอมมิวนิสต์เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจาก

ส่วนกลาง (centrally planned economy) รัฐบาลจะกำหนดและควบคุมปริมาณ (และประเภท) การผลิต และการบริโภคของสังคมส่วนรวม ราคาจึงไม่มีบทบาทในการตัดสินใจลงทุนหรือการผลิตของสังคมโดยรวม (แม้ว่าราคาและปริมาณที่แต่ละคนบริโภค ยังคงมีบทบาทในการกำหนดการบริโภคของแต่ละครัวเรือน เพราะไม่มีรัฐบาลใดเลยที่จะสามารถเข้าไปสั่งการทุกครัวเรือนว่าควรจะมีอะไรบริโภคเท่าใด) ดังนั้น ข้อเสนอสนับสนุนการวางแผน ข้อนี้อาจเป็นข้อเสนอสนับสนุนการวางแผนในระบบเศรษฐกิจที่ใช้ระบบตลาดเท่านั้น

1.2.2 เพื่อเคลื่อนย้ายและจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ประเทศกำลังพัฒนามีทรัพยากรจำกัด และ/หรือไม่อาจปล่อยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพหรือสูญเปล่า ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกโครงการลงทุนอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา การวางแผนอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันในระดับต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้ โดยที่เส้นทางการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาก่อนข้างยาวนาน เราจึงต้องการหาหนทางที่สั้นที่สุดในการพัฒนาไปสู่จุดมุ่งหมาย หรือเสียเวลาน้อยที่สุด ซึ่งก็เชื่อกันว่า การวางแผนจะช่วยในเรื่องนี้ได้อย่างดี เพราะจะมีการกำหนดแนวทางการปฏิรูปโครงสร้าง และสถาบันทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม สอดคล้องกันในการทำให้ระบบเศรษฐกิจไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว

1.2.3 เพื่อกระตุ้นการออมและเพื่อดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ

ระบบเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยเงินออมในระบบเศรษฐกิจเพื่อการลงทุน ในกรณีที่อัตราการออมในระบบเศรษฐกิจต่ำเกินไป รัฐบาลสามารถเข้ามามีบทบาทเพิ่มการออมภายในประเทศด้วยวิธีต่าง ๆ นอกจากนี้ยังสามารถส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายเงินออมจากภายนอกประเทศ การวางแผนของรัฐบาลในเรื่องนี้จะสามารถช่วยดึงดูดเงินออมจากภายนอกประเทศในรูปต่าง ๆ เช่น การส่งออกสินค้า การลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง การกู้ยืมจากต่างประเทศ หรือการยอมรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์ยังเชื่อว่า การมีแผนการพัฒนาช่วย

ให้สามารถจะดึงดูดเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศได้มาก เพราะแผนการพัฒนาจะรับประกันในระดับหนึ่งว่า เงินช่วยเหลือที่นำมาจะถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในแนวทางที่เหมาะสม^{9/}

1.2.4 เหตุผลในด้านทัศนคติและเหตุผลในเชิงจิตวิทยา

การวางแผนอย่างละเอียดสมบูรณ์ โดยระบุชัดเจนถึงจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งแผนในรายละเอียดที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายดังกล่าว จะมีผลกระทบในเชิงจิตวิทยา กล่าวคือ เกิดสำนึก รับรู้ในหมู่ประชาชน ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมและพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือ เพื่อไปสู่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น การรณรงค์ในเรื่องการรักษาสภาพแวดล้อมอันเป็นวัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ทำให้เกิดการตื่นตัว และความรู้สึกที่อยากจะให้ความร่วมมือในหมู่คนไทย เป็นต้น

1.3 เหตุผลคัดค้านการวางแผน^{10/}

แม้ว่าจะมีการยอมรับกันทั่วไปว่าการวางแผนเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็มีพวกละเอียดบางคนที่มีความเห็นแตกต่างไป เหตุผลคัดค้านการวางแผนสำคัญๆ มีอย่างน้อย 4 ประการคือ

ก. มีการคัดค้านว่า ถ้าการวางแผนจำเป็นเพราะจะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด สิ่งที่ดีควรจะทำ น่าจะเป็นการทำให้ตลาดสมบูรณ์ขึ้นมากกว่าที่จะวางแผนแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์

ข. เมื่อเกิดผลกระทบภายนอก อันทำให้ผลประโยชน์สังคมไม่เท่ากับผลประโยชน์เอกชน หรือต้นทุนสังคมไม่เท่ากับต้นทุนเอกชน วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดก็คือ ให้เงินอุดหนุนหรือเก็บภาษีเท่ากับขนาดของผลกระทบภายนอกนั้น เพื่อให้ความแตกต่างดังกล่าวหมดไป ทั้งนี้เพราะความไม่สมบูรณ์ของการดำเนินการในตลาดของประเทศกำลังพัฒนา อาจเกิดจากความไม่รู้ เพราะไม่เข้าใจหรือคุ้นเคยกับกลไกตลาด หรือไม่รู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าที่จะเป็นการมีพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจต่างจากสมมุติฐานที่ว่ามนุษย์มีเหตุผล และจะพยายามแสวงหาผลตอบแทนสูงสุดจากความพยายามของตนอย่างที่สุด

ค. มีการคัดค้านว่า ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากขาดแรงงานที่มีความชำนาญที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหา การเตรียมจัดทำแผน และวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งเมื่อมีการแทรกแซงอย่างกว้างขวางโดยรัฐบาลในกระบวนการตัดสินใจในการผลิต และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในสังคม ความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวของสังคมยิ่งทำให้เกิดการสูญเปล่าทางทรัพยากรได้มากขึ้น

นอกจากนี้ การวางแผนยังต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ในทุกสาขาของระบบเศรษฐกิจ แต่เป็นที่น่าสงสัยว่าประเทศกำลังพัฒนาจะมีข้อมูลข่าวสารที่เชื่อถือได้เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น การวางแผนทำให้มีศูนย์รวมของอำนาจ การทำให้เกิดอำนาจในมือของข้าราชการส่วนน้อย อาจจะไม่เป็นผลดีในระยะยาวต่อคนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าคนส่วนน้อยเหล่านี้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มของสังคม

ง. ต้นทุนการวางแผนในประเทศกำลังพัฒนาค่อนข้างสูง ต้นทุนดังกล่าวได้แก่ ต้นทุนในการดำเนินการบริหารการวางแผน ต้นทุนการแทรกแซงหรือการวางแผนของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น ในการทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมต้องใช้มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรม การจำกัดโควตาดำนำเข้า ฯลฯ มาตรการเหล่านี้เป็นภาระของสังคมหรือผู้บริโภคโดยส่วนรวม (ต้องบริโภคสินค้าราคาแพง ด้อยคุณภาพ) และนี่จะไปเป็นเพิ่มต้นทุนของการพัฒนาตามแผนในอีกทางหนึ่ง

1.4 ประเภทของการวางแผน

เราอาจแบ่งประเภทของการวางแผนตามลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะคือ แบ่งตามลักษณะระบบเศรษฐกิจ แบ่งตามขอบเขตความครอบคลุมของแผน และแบ่งตามระยะเวลาของแผน

1.4.1 การแบ่งประเภทของการวางแผนตามลักษณะระบบเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจตลาด (market economies) ระบบเศรษฐกิจสั่งการ (command economies) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economies) จะมีการวางแผนต่างประเภทกัน กล่าวคือในระบบเศรษฐกิจตลาด (market economies) การวางแผนจะเป็นแบบชี้แนะ (Indicative planning) โดยรัฐบาลจะใช้

วิธีจูงใจ (inducement) ให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่ต้องการ เพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนา การวางแผนแบบชี้แนะมักจะเป็นเรื่องของการ ควบคุมการทางเศรษฐกิจ ใช้เครื่องมือทางนโยบายด้านการเงิน การคลัง การค้าระหว่าง ประเทศ ฯลฯ เพื่อสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ให้เอกชนตัดสินใจในแนวทางที่ต้องการ แต่เอกชนจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยตนเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นการวางแผนทางอ้อม (indirect planning)

ในระบบเศรษฐกิจสั่งการ (command economies) ที่รัฐเป็น เจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมดของสังคม การวางแผนจะเป็นแบบรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ (totalitarian) กล่าวคือ อำนาจสั่งการเป็นของรัฐ ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นการควบคุมโดยตรง (direct control) ทั้งนี้เริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมายเฉพาะเจาะจงของ ระบบเศรษฐกิจ และวางแผนแบบสมบูรณ์ครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั้งระบบเพื่อการ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทรัพยากร (ทางวัตถุและทางการเงิน) จะจัดสรรไปตาม ลักษณะความต้องการที่กำหนดโดยแผนของทางการ

ในระบบเศรษฐกิจผสม (mixed economies) จะมีส่วนของ ทรัพยากรที่เป็นของเอกชน และบางส่วนควบคุมโดยรัฐบาล (ทั้งนี้จะมีสัดส่วนต่างกัน ไปแล้วแต่ประเทศ) แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลจะมีส่วนในการเป็นเจ้าของและดำเนินการ ทางเศรษฐกิจมากกว่าในระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปจะมี ลักษณะเป็นเศรษฐกิจระบบผสม ซึ่งโดยทั่วไปภาคเอกชนจะดำเนินการทางเศรษฐกิจใน 4 ลักษณะคือ

- ก. เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ดำเนินการในลักษณะดั้งเดิม แต่ เลี้ยงตัวเองได้ (subsistence) และขายผลผลิตบางส่วน ในตลาดท้องถิ่น
- ข. เป็นธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก หรืออยู่ในลักษณะของธุรกิจ ครอบครัวยุติทำการค้าหรือบริการขนาดเล็ก
- ค. เป็นธุรกิจขนาดกลางในทางการเกษตร อุตสาหกรรม การ ค้าและการขนส่ง ที่ผู้ประกอบการท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือ ดำเนินการ
- ง. เป็นการทำธุรกิจขนาดใหญ่ แต่มักอยู่ในมือของนักธุรกิจ ต่างชาติ หรืออยู่ในลักษณะของการร่วมทุนระหว่างนายทุน ชาติกับนักธุรกิจต่างชาติ ซึ่งจะทำธุรกิจอุตสาหกรรม

หัตถอุตสาหกรรม เหมืองแร่ หรือการผลิตทางการเกษตร ขนาดใหญ่เพื่อการส่งออก

โดยลักษณะดังกล่าวของภาคเอกชน และการที่ภาครัฐบาลมีส่วนเป็นเจ้าของและดำเนินการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก การวางแผนจึงมีลักษณะผสมของสองแบบแรก กล่าวคือ จะมีองค์ประกอบ 2 อย่างคือ^{11/}

ก. รัฐบาลจะจัดสรรเงินออมภายในและภายนอกประเทศ ในโครงการลงทุนของรัฐบาล และจัดสรรทรัพยากรหรือเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปในช่องทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเกื้อหนุนต่อการพัฒนาในระยะยาวของภาคเอกชน เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม (economic infrastructure และ social infrastructure) เช่น การสร้างทางรถไฟ เขื่อนเอนกประสงค์ ไฟฟ้า ประปา โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ ตามที่ได้มีการวางแผนอย่างดี ซึ่งส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ทางการหรือรัฐบาลเข้าไปมีบทบาทโดยตรง

ข. เป็นส่วนที่ทางการเข้าไปมีบทบาททางอ้อม ในด้านนี้การวางแผนจะเป็นเรื่องของการใช้นโยบายต่าง ๆ (การเงิน การคลัง นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม ฯลฯ) เพื่อกระตุ้น ชี้นำ หรือ (ในบางกรณี) ควบคุมให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการผสมผสานกันด้วยดีในระหว่างความต้องการของภาคเอกชนกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งการดำเนินการโดยตรงและโดยอ้อมนี้จะเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในการนำระบบเศรษฐกิจไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการได้อย่างดีและรวดเร็ว

1.4.2 การแบ่งประเภทของการวางแผนตามขอบเขตการ ครอบคลุมของแผน

การวางแผนอาจทำในลักษณะที่มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางถึงทุก ๆ ส่วนของระบบเศรษฐกิจ (comprehensive planning) ในลักษณะของแผนแห่งชาติ เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย การวางแผนอาจทำในลักษณะที่ครอบคลุมเฉพาะส่วน หรือครอบคลุมเฉพาะบางส่วนของระบบเศรษฐกิจ (partial planning) เช่น แผนสาขาเศรษฐกิจ (sectoral plan) ซึ่งเป็นการวางแผนที่ครอบคลุมเฉพาะสาขาเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาภาคเกษตรกรรม หรือการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น แผนเฉพาะส่วนอาจจะเป็นแผนที่เน้นตามภาคภูมิ

ศาสตร์ เช่น แผนพัฒนาภาคเหนือ แผนพัฒนาภาคใต้ หรือการวางแผนอาจทำเป็นแผนเฉพาะส่วนซึ่งหมายถึง แผนย่อย ๆ เช่น แผนโครงการ^{12/} (project plan). ก็ได้

1.4.3 การแบ่งประเภทของการวางแผนตามระยะเวลาของแผนหรืออายุของแผน

ตามปกติเราเรียกการวางแผนเพื่อใช้ในระยะสั้น (1-2 ปี) ว่าเป็นการวางแผนระยะสั้น (short-term planning) ส่วนการวางแผนระยะปานกลาง (medium-term planning) จะเป็นการวางแผนเพื่อใช้ในช่วง 3-5 ปี และการวางแผนระยะยาว (long-term planning) จะเป็นการวางแผนเพื่อใช้ในเวลามากกว่า 5 ปี ซึ่งอาจจะยาวนานถึง 10 ปี หรือกว่านั้น (บางครั้งจึงเรียกว่า perspective planning) นอกจากนี้ยังอาจมีการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เรียกว่า การวางแผนฉุกเฉิน (emergency planning) หรือบางครั้งอาจมีการวางแผนในลักษณะของวงจร (cyclical planning) ซึ่งดำเนินการเพื่อตอบโต้กับปัญหาที่เกิดขึ้นตามวงจรของการเคลื่อนไหวขึ้นลงของธุรกิจ ราคา หรือการจ้างงาน โดยมีเป้าหมายที่การรักษาเสถียรภาพของตัวแปรหลักดังกล่าว ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลจะต้องมีการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจให้ทันท่วงทีและเพียงพอตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

2. กระบวนการของการวางแผนการพัฒนา (development planning process) และความสอดคล้องสัมพันธ์ของการวางแผน

2.1 กระบวนการของการวางแผนการพัฒนา (the process of development planning)^{13/}

การวางแผนการพัฒนาเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ดังนั้น ผู้วางแผนจะต้องดำเนินการวางแผนอย่างถูกต้องสมบูรณ์ เพื่อให้ได้แผนที่ดีมีประสิทธิภาพ คือ เป็นแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลตามวัตถุประสงค์ของแผนนั้น ๆ จริง โดยทั่วไป การวางแผนที่ดีควรกระทำใน

ลักษณะของการวางแผนแบบผสมผสาน คือ ผสมผสานการวางแผนกับการบริหารงานตามแผน และการกำกับ-ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนเข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้แผนที่มีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การวางแผนแบบผสมผสานดังกล่าวจะเป็นไปได้จริงในกรณีของแผนขนาดเล็ก ซึ่งผู้วางแผนสามารถพิจารณารายละเอียดในองค์ประกอบ และปัจจัยต่าง ๆ ของตัวแผนและการกำกับติดตามผลได้พร้อม ๆ กัน ในขณะที่การวางแผนในกรณีของแผนขนาดใหญ่ การพิจารณาของผู้วางแผนในเรื่องของการปฏิบัติงานตามแผน การกำกับติดตามผลการดำเนินงานตามแผนในรายละเอียดจะทำให้ได้ยาก โดยทั่วไปจึงเป็นเพียงการทำความเข้าใจโครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและหน้าที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามปกติของหน่วยงานทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปศึกษาหรือละเอียดในการปฏิบัติงาน หรือเข้าไปกำหนดวิธีการติดตามผลการปฏิบัติงานในรายละเอียดให้กับหน่วยงาน จุดที่นักวางแผนเน้นก็คือ ต้องวางแผนที่ดีภายใต้ขอบเขตของข้อเท็จจริงในด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรลองในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น

เราอาจแบ่งกระบวนการของการวางแผนเป็นขั้น ๆ ได้ดังนี้

ขั้นที่ ๑ กำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง

การกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง เป็นเรื่องสำคัญที่สุดอันดับแรกในการวางแผน เพราะจะเป็นกรอบในการวางแผนของผู้วางแผน โดยทั่วไปจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ต้องการได้แก่ การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความยากจนและความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ ความสามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ การขยายการจ้างงาน การรักษาคูณภาพในระบบเศรษฐกิจ การสร้างความเสมอภาคของการเจริญเติบโตในระหว่างภูมิภาค ฯลฯ โดยที่จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์บางอย่างอาจจะมีลักษณะเสริมกันและกันหรือไปด้วยกัน (complementary) เช่น การลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ เป็นวัตถุประสงค์ที่ไปด้วยกันกับวัตถุประสงค์ในด้านการสนองตอบต่อความต้องการสิ่งจำเป็นพื้นฐานของสังคม แต่จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์บางอย่างอาจมีลักษณะขัดแย้งกัน (มี conflict) เช่น ความพยายามแก้ปัญหาความยากจน และความไม่เสมอภาคในระบบเศรษฐกิจอาจจำเป็นต้องเสียสละการบรรลุ

วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายการเจริญเติบโตในอัตราสูง เป็นต้น นักวางแผน (โดยความเห็นชอบของรัฐบาล) จะเป็นผู้ตัดสินใจหรือจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ แต่ละอย่างที่ระบบเศรษฐกิจต้องการบรรลุถึง ซึ่งควรจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม หรือเป็นอันดับความสำคัญตามความต้องการของสังคม (public's priorities)

การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ ควรจะเป็นผลมาจากการวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจร่วมกับโครงสร้างปัญหาในระบบเศรษฐกิจ และศักยภาพที่มีอยู่ และที่คาดว่าจะจัดหามาเพิ่มเติมได้ เพราะจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกันอย่างดีดังกล่าว จะเป็นจุดมุ่งหมายที่สมจริงหรือมีความเป็นไปได้สูงในการที่จะประสบความสำเร็จ นอกจากนี้เพื่อให้มีเป้าหมายกับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หรือเพื่อที่จะได้สามารถจัดทำแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ควรจะมีการกำหนดออกมาในรูปของตัวแปรด้านเป้าหมาย (target variables) ที่ชัดเจน กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานชัดเจนเป็นตัวเลข เช่น ในด้านของการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็ควรจะมีการกำหนดเป็นเป้าหมาย เช่น การเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปีละ 8 % ตลอดช่วงเวลาของแผน มีอัตราการขยายตัวของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม 10 % เกษตรกรรม 5 % เป็นต้น หรือในส่วนของวัตถุประสงค์ด้านการแก้ปัญหาค่าเงินบาท อาจกำหนดเป้าหมายในรูปของการลดจำนวนคนยากจน เช่น การลดจำนวนคนยากจนลง 20% ในช่วงเวลาของแผน หรือ ในส่วนของการรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ อาจจะต้องตั้งเป้าหมายว่าจะให้มีการขาดดุลการชำระเงินในช่วงของแผน ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท หรือกำหนดเป้าหมายการเพิ่มการจ้างงาน เช่น การเพิ่มการจ้างงานปีละไม่ต่ำกว่า 80,000 คน เป็นต้น

ขั้นที่ 2 ศึกษาวิเคราะห์ขีดจำกัด (constraints) ของระบบเศรษฐกิจตลอดช่วงเวลาของแผน

ขีดจำกัดในระบบเศรษฐกิจอาจเกิดจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ เช่น ขนาดของเงินออม ทุนจากต่างประเทศ รายได้ของรัฐบาล รายได้จากการส่งออก จำนวนแรงงานที่มีมือที่มีอยู่ เป็นต้น และขีดจำกัดอื่นเนื่องจากขอบเขตความสามารถของหน่วยงานและองค์กรในภาครัฐบาล การบริหารงาน การพัฒนา และข้อจำกัดด้านโครงสร้าง สถาบันต่าง ๆ ข้อจำกัดด้านการบริหารและ

องค์การ เพราะข้อจำกัดด้านทรัพยากรดังกล่าวจะเป็นตัวจำกัดความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ

ขั้นที่ 2 นี้มองในอีกแง่หนึ่งก็คือ การศึกษาลักษณะหรือสภาพของปัญหาในระบบเศรษฐกิจ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ นั้นเอง เช่น การศึกษาสภาพหรือลักษณะและขนาดการออมในระบบเศรษฐกิจ ลักษณะโครงสร้าง และขนาดของการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ ความสามารถในการส่งออก และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเหล่านี้ จะทำให้ทราบถึงขอบเขตความสามารถโดยปกติในด้านเงินทุนในระบบเศรษฐกิจว่าจะสามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจเพียงไร นอกจากนี้ การศึกษาในเรื่องการบริหารงานพัฒนา ประสิทธิภาพขององค์กรต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจก็จะช่วยให้เข้าใจความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้นด้วย

ขั้นที่ 3 ศึกษาและแจกแจงแนวทาง (มาตรการเครื่องมือ และกิจกรรม) ที่เป็นไปได้ ซึ่งอาจจะใช้เพื่อการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

ขั้นนี้เป็นขั้นที่ผู้วางแผนจะต้องใช้ความพยายามในการกำหนดว่าจะสามารถใช้ตัวแปรทางด้านเครื่องมือ (instrument variables) อะไรบ้างเพื่อการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ขั้นนี้จะรวมถึงการกำหนดโครงการลงทุน (เช่น การขยายถนน การขยายระบบชลประทาน สถานอนามัย ฯลฯ) ที่ควรจะทำหรือรวมอยู่ในแผน นอกจากนั้นยังรวมถึงการใช้นโยบายต่าง ๆ รวมทั้งแรงจูงใจด้านราคา เช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา หรืออัตราดอกเบี้ย การปฏิรูประบบภาษี หรือระบบการให้ความช่วยเหลืออุดหนุน อันจะชักนำให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทิศทางที่จะเกื้อหนุนต่อการบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจ และยังรวมถึงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถาบัน เช่นการก่อตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนา การจัดองค์กรใหม่ ๆ ทางด้านการตลาด การเกษตร หรือองค์กรด้านเกษตรกรรม ที่จะช่วยจัดอุปสรรคหรือเกื้อหนุนต่อการพัฒนา

จะเห็นว่า เมื่อมาถึงขั้นนี้ นักวางแผนจะพยายามหาแนวทางที่ใด ๆ จะทำให้ใช้มาตรการหรือกลยุทธ์อะไรได้บ้าง ที่จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ศึกษาแล้วในขั้นที่สอง

ดังนั้น งานในขั้นที่ 3 นี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการจัดทำกรอบหรือเค้าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม (โดยอาศัยงานในขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2) กรอบหรือเค้าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม มักจะสร้างขึ้นโดยหน่วยงานกลาง แผนส่วนกลาง (โดยความเห็นชอบของรัฐบาล) โดยอาศัยความรู้อย่างสูงทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคและทุนจำลองเศรษฐกิจมหภาค เพื่อกำหนดเค้าโครงหรือแนวทางหลักของการพัฒนา สำหรับใช้เป็นหลักหรือเป็นฐานในการกำหนดกลยุทธ์ หรือแนวทางการพัฒนาในแต่ละด้าน อันเป็นงานหรือกิจกรรมในขั้นที่ 3 ของกระบวนการพัฒนาดังกล่าว

ขั้นที่ 4 เลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดจากทางเลือกทั้งหมดที่มีและจัดทำแผนการพัฒนา (Development plan) ด้านกลยุทธ์และมาตรการขึ้นมา

การเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ก็คือกระบวนการของการเลือก (โดยอาศัยความรู้ทางเศรษฐศาสตร์สาขาต่าง ๆ) เลือกกลุ่มของหลักปฏิบัติและนโยบาย (รวมทั้งมาตรการและเครื่องมือทางนโยบาย) ที่มีความลงรอยกัน (consistent) และสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างดี (co-ordinate) ซึ่งจะบังเกิดผลหรือเครื่องมือที่ดีที่สุด (optimal means) ที่สามารถนำไปปฏิบัติ (implement) ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจและบรรลุผลตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายที่ต้องการได้อย่างดี แนวปฏิบัติที่เลือกแล้วนี้จะจัดทำในรูปของแผนการพัฒนา (development plan) ซึ่งจะใช้เป็นหลักสำหรับการตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ และดำเนินงานต่อไป

ขั้นที่ 5 ปฏิบัติหรือดำเนินการตามแผน หรือการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)

ในขั้นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และกอง จะนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยที่แผนหลักหรือแผนแห่งชาตินี้ จะประกอบด้วยแผนในระดับที่เล็กลงมา เช่น แผนภาค หรือแผนรายสาขา แผนงาน

(program) และแผนโครงการ (project) หน่วยงานปฏิบัติในระดับต่างๆ จะต้องนำแผนต่าง ๆ มาสู่การปฏิบัติ ซึ่งในการนี้หน่วยงานเหล่านี้จะได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนได้อย่างดี

ขั้นที่ 6 การกำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน (monitoring) และการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน (evaluation)

การกำกับติดตามผล (monitoring) คือการติดตามผลการดำเนินงานในระหว่างที่โครงการ หรือโครงการกำลังดำเนินอยู่ (on-going evaluation) โดยผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผนนั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ติดตามความคืบหน้าของโครงการหรือโครงการ ประเมินผลในระหว่างการทำโครงการ หรือโครงการว่าจะเป็นไปตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง และควรจะมีการแก้ไขหรือหาวิธีสนับสนุนเช่นไรบ้าง เพื่อให้โครงการหรือโครงการนั้น ๆ สามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดี และเพื่อจะได้สามารถบรรลุเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการได้ตามที่กำหนด

ส่วนการประเมินผล (evaluation) หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนโครงการหรือโครงการ เมื่อโครงการหรือโครงการนั้นเสร็จสิ้น การประเมินผลจะเป็นการศึกษาว่าผลที่ได้รับ เป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่เพียงไร อะไรคือสาเหตุหรืออุปสรรคของการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการสรุปบทเรียนสำหรับการดำเนินโครงการหรือโครงการลักษณะเดียวกันในอนาคต การประเมินผลการปฏิบัติงานนี้นอกจากจะต้องดำเนินการโดยผู้ปฏิบัติ ผู้จัดทำแผนก็ควรจะต้องมีส่วนในการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นบทเรียนในการจัดทำแผนในครั้งต่อ ๆ ไปด้วย

2.2 ความสอดคล้องสัมพันธ์ของการวางแผน

ในหัวข้อ 2.1 เราได้ศึกษากระบวนการของการวางแผนการพัฒนา เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการวางแผนการพัฒนา โดยเน้นถึงงานหลัก ๆ ในแต่ละขั้นตอนของการวางแผน ในหัวข้อนี้ เราจะศึกษาเรื่องความสอดคล้องของการวางแผน เพื่อให้ได้แผนการพัฒนาที่ผสมผสานเกื้อหนุนกันอย่างดีในการบรรลุจุดมุ่งหมายของ

การพัฒนา เราจะพิจารณาความสอดคล้องสัมพันธ์ของการวางแผนจากลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 ความสอดคล้องของการวางแผนตามทิศทางของการวางแผน: การวางแผนจากบนลงล่าง (top-down planning) และการวางแผนจากล่างขึ้นบน (bottom-up planning)^{14/}

การวางแผนจากบนลงล่าง หมายถึง การวางแผนในระดับชาติ ที่กระทำโดยรัฐบาล และหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้หน่วยล่างฝ่ายปฏิบัติ กรรมวิธีการวางแผนจากบนลงล่าง เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมในช่วงทศวรรษ 1950 และต้นทศวรรษ 1960 เพราะในระบุนั้นจุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ที่การสร้างความสำเร็จเติบโตโดยส่วนรวม วัตถุประสงค์หลัก ๆ ของการพัฒนาอยู่ที่ การใช้กลยุทธ์เพื่อเพิ่มอัตราการออมในระบบเศรษฐกิจ การทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การเน้นการพัฒนาในแนวคิดกล่าว ทำให้เกิดแนวความคิดว่า การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นไปด้วยดีและมีผลให้เกิดการประสานงานกันในการบรรลุวัตถุประสงค์ ถ้าหากปฏิบัติตามแนวทางที่เสนอไปจากส่วนกลาง ดังนั้นจึงเกิดความพยายามที่จะวางแผนการพัฒนา โดยการจัดตั้งหน่วยงานการวางแผนในระดับชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบกำหนดกรอบหรือเค้าโครงการพัฒนาภายใต้การเห็นชอบของรัฐบาล ส่งให้หน่วยเหนือในหน่วยราชการส่วนกลาง (เช่น กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการเจ้าสังกัด) เพื่อกำหนดแผนการปฏิบัติงานตามกรอบหรือเค้าโครงการพัฒนาที่กำหนดให้ และให้หน่วยงานระดับล่างรับไปปฏิบัติ ในบางกรณีหน่วยงานกลางในการวางแผน (ซึ่งในกรณีของประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) อาจมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการบางแห่ง (โดยการเสนอแนะโครงการที่ควรจะทำ เป็นต้น) ที่จะส่งให้หน่วยงานระดับล่างรับไปปฏิบัติก็ได้

ตามปกติ กรรมวิธีการของการวางแผนจากบนลงล่าง จะประกอบด้วยงานในขั้นที่ 1 และ 2 ในกระบวนการของการวางแผน (ที่ศึกษาในหัวข้อ 2.1) กล่าวคือ หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการวางแผนการพัฒนา จะทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในรายละเอียดตามจุดมุ่งหมายการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ และนโยบายด้านการพัฒนาที่ประกาศโดยรัฐบาล ทั้งนี้โดยการศึกษาจุดมุ่ง

หมายของระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างปัญหาในระบบเศรษฐกิจหรือขีดจำกัด (constraints) ในระบบเศรษฐกิจ และศักยภาพของระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ เพื่อ กำหนดเค้าโครงหรือกรอบของการพัฒนาส่วนรวมขึ้น จากนั้นจึงส่งให้หน่วยราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยเหนือในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดนโยบายและ แนวปฏิบัติหรือแผนปฏิบัติการของส่วนราชการนั้น และจะถูกส่งกลับมายังหน่วยงาน การวางแผนส่วนกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่ศึกษาความเหมาะสมสัมพันธของโครงการ หรือ แผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ โดยพิจารณาความเป็นไปได้ทางด้านเงิน ทุน ความสอดคล้องต้องกันในการบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของการพัฒนา รวมทั้ง พิจารณาความเป็นไปได้ที่จะประสานโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันเข้าด้วยกัน เพื่อมิให้เกิดการทำงาน

ซ้ำซ้อน ลักลั่น หรือขัดแย้งกัน และเมื่อผ่านการเห็นชอบโดยรัฐบาล ก็จะนำไปให้ หน่วยล่างปฏิบัติ การวางแผนในลักษณะนี้จึงมีลักษณะของการวางแผนจากบนลงล่าง (top-down planning) มีลักษณะรวมอำนาจ (centralized) และปราศจากการมีส่วนร่วม (participation) ของท้องถิ่นในการวางแผน

การวางแผนในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลไม่พึง ประสงค์หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าการวางแผนจากบน ลงล่างมักมีลักษณะไม่เหมาะสมกับลักษณะศักยภาพและปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งมักจะ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร และในบางครั้งกลับส่งผลในทางลบต่อท้องถิ่น หรือไม่เกิดประโยชน์ หรือไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่าง แท้จริง นอกจากนี้ยังมีข้อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการวางแผนออกไป ทั้งนี้ เพราะโดยความเป็นจริงหน่วยงานท้องถิ่น นอกจากจะมีภาระความรับผิดชอบในการ ทำโครงการหรือปฏิบัติตามแผนงาน หน่วยงานเหล่านั้นยังรู้ปัญหา เข้าใจในความ ต้องการของท้องถิ่น และมีความรู้ (ในคำณลึก) ที่จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนที่ เหมาะสมและเป็นที่ต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น แนว คิดในการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเน้นโครงการพัฒนาชนบท การแก้ปัญหา ความยากจน หรือการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ฯลฯ ทำให้ความสำคัญของ หน่วยงานในท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ความสำเร็จของโครงการหรือแผนปฏิบัติงาน ต่าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ขึ้นอยู่อย่างมากกับการบริหารงานที่มี ประสิทธิภาพในท้องถิ่น การขยายการให้บริการและการจัดการด้านการตลาด ซึ่งจะ เกี่ยวข้องไม่เพียงแต่หน่วยงานในส่วนกลาง แต่ยังคงเกี่ยวข้องอย่างมากกับราชการส่วน ท้องถิ่น ดังนั้น การประสานความร่วมมือจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก การมีหน่วยงานการ

วางแผนในระดับล่างจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะช่วยให้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นสามารถถูกส่งต่อมาเพื่อการวางแผนในระดับชาติได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น การยอมรับว่า การมีส่วนร่วม (participation) เป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาที่สำคัญ ทำให้เกิดความคิดในการพัฒนาแบบเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิทธิพลมากขึ้นในการกำหนดทิศทางของการวางแผน เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นก็จะมึบทบาท มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดลักษณะของการวางแผนจากล่างขึ้นบน (bottom-up planning) กล่าวคือ หน่วยงานในระดับล่างสุดจะทำแผน (แผนโครงการหรือโครงการงาน) เสนอขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้น ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมโครงการหรือโครงการงานต่าง ๆ จัดทำแผนงานที่ประสานสัมพันธ์กันอย่างดี เพื่อเสนอขึ้นไปยังหน่วยเหนือที่จะนำไปเสนอให้หน่วยงานการวางแผนส่วนกลางพิจารณารวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในแผนแห่งชาติ ทั้งนี้ การวางแผนจากล่างขึ้นบนจะต้องสอดคล้องสัมพันธ์อย่างดีกับกรอบ หรือเค้าโครงของแผนแห่งชาติที่เสนอโดยหน่วยงานวางแผนกลาง

ในทางปฏิบัติหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการวางแผนแห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการวางแผนจากล่างขึ้นบน กล่าวคือ หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการวางแผนแห่งชาติ จะทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของประเทศตามความเห็นชอบของรัฐบาล (ขั้นที่ 1 ในกระบวนการวางแผน) จากนั้นจึงสร้างกรอบเค้าโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ภายได้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและลักษณะโครงสร้างของสังคม (ขั้นที่ 2 ในกระบวนการวางแผน) เมื่อได้กรอบเค้าโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะต้องมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านงบประมาณ กำหนดข้อจำกัดด้านงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานการวางแผนในระดับท้องถิ่นใช้เป็นฐานในการพิจารณาทำโครงการ (โดยปกติก็มักจะเป็นการพิจารณาจากงบประมาณในอดีตที่เคยได้รับ หรือนโยบายของรัฐบาลในการจัดสรรเงินทุนเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ) เพื่อหน่วยงานเหล่านี้จะได้จัดลำดับความสำคัญของโครงการตามงบประมาณที่อาจจะได้รับ แทนที่จะเป็นการวางแผนอย่างไร้ขอบเขต และในประการสุดท้าย หน่วยงานเพื่อการวางแผนจะต้องให้หลักการในเรื่องของการออกแบบและเลือกโครงการ เพื่อว่าหน่วยงานการวางแผนส่วนท้องถิ่นจะได้มีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานในการพิจารณาเลือกโครงการ ในเรื่องนี้หน่วยงานวางแผนกลางจะต้องทำคู่มือหรือข้อเสนอแนะเพื่อช่วยในด้านการศึกษาวิเคราะห์โครงการของหน่วยวางแผนใน