

บทที่ 13

การวางแผนพัฒนา

หากเราสามารถรู้แต่แรกว่า เรายู่ที่ใด และกำลังจะไปยังที่ใด เราก็จะสามารถตัดสินใจได้ดีว่าจะทำอะไร และจะทำอย่างไร

อับราฮัม ลินคอล์น

ลักษณะของการวางแผนพัฒนา

แนวคิดพื้นฐาน

การวางแผนเศรษฐกิจ ได้แก่ ความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะประสานการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ในระยะยาว และในบางกรณีก็พยายามควบคุมระดับและการเติบโตของตัวแปรทางเศรษฐกิจหลักๆ (เช่น รายได้ การบริโภค การจ้างงาน การลงทุน การออม การส่งออก การนำเข้า ฯลฯ) เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแห่งการพัฒนาที่ได้ตั้งไว้ ส่วนแผนเศรษฐกิจ คือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณที่ได้ตั้งไว้ในระยะเวลาที่กำหนด แผนเศรษฐกิจอาจเป็นแผนที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง (Comprehensive) หรือ แผนบางส่วน (partial) ก็ได้ แผนเศรษฐกิจที่ครอบคลุมกว้างขวางจะตั้งเป้าหมายครอบคลุมทั่วทุกด้านของระบบเศรษฐกิจ แต่แผนบางส่วนมุ่งเฉพาะส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ-เช่น สาขาอุตสาหกรรม สาขาเกษตรกรรม ภาครัฐบาล ภาคต่างประเทศ เป็นต้น กระบวนการวางแผน (planning process) เป็นกระบวนการที่รัฐบาลเลือกเป้าหมายทางสังคม แล้วตั้งเป้าหมายต่างๆ ไว้ และจัดการตั้งกรอบเป็นแนวทางเพื่อดำเนินการตามแผน (implementing) ประสานงาน (coordinating) และตรวจสอบการดำเนินการตามแผน (monitoring)

เมื่อปี 1951 UN Department of Economic Affairs ได้จำแนกการวางแผนไว้เป็น 4 ประเภท ดังนี้:

หนึ่ง ... (การวางแผน) หมายถึง การจัดทำแผนงานเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาล ในระยะ 1 ถึง 10 ปี สอง หมายถึง การตั้งเป้าหมายการผลิต แรงงาน ทูน หรือทรัพย์สินอื่นๆ หรือในรูปของผลผลิต สาม หมายถึง การตั้งเป้าหมายสำหรับระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เพื่อมุ่งจัดสรรทรัพยากรให้แก่สาขาต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ และ สี่ บางครั้งคำนี้หมายถึง วิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อกำหนดให้ภาคเอกชนกระทำ

ตามที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ ^{1/}

ผู้ที่สนับสนุนให้มีการวางแผนเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา อ้างว่า ระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการลงทุน มักจะประสบกับภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ ราคาของสินค้าผันผวนและมีการจ้างงานต่ำ นอกจากนั้นพวกเขายังให้เหตุผลด้วยว่า ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) ไม่สามารถช่วยให้เกิดการระดมทรัพยากรอันมีจำกัดของประเทศยากจนไปในทิศทางที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างซึ่งจำเป็นต่อความเจริญเติบโตที่สมคูลได้ ดังนั้นจึงมีการยอมรับว่าการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการบ่งบอกทิศทางและเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สาม

เหตุผลของการวางแผนในประเทศกำลังพัฒนา

การยอมรับว่าจำเป็นต้องการวางแผนเศรษฐกิจนั้น มีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจและสถาบันอยู่อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

ข้ออ้างว่าระบบตลาดล้มเหลว

ตลาดในประเทศกำลังพัฒนาขาดความสมบูรณ์ในด้านโครงสร้างและการทำงาน ตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยมีการทำงานที่ไม่ดี มี "ราคาที่ถูกบิดเบือน" (distorted prices) ซึ่งหมายถึงว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคจะตอบสนองต่อสัญญาณและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ไม่สะท้อนถึงต้นทุน "ที่แท้จริง" ของสินค้า บริการและทรัพยากร ดังนั้นรัฐบาลจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องรวมตลาดและปรับปรุงระดับราคา นอกจากนั้นความล้มเหลวของระบบตลาดยังส่งผลให้การประเมินโครงการลงทุนในทางสังคมและในแง่ของเอกชนแตกต่างกัน หากรัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงตลาดก็จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ผิดพลาด หรืออย่างน้อยก็ทำให้สังคมไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ข้ออ้างนี้มักถูกยกขึ้นมาอ้างบ่อยที่สุดเพื่อเป็นเหตุผลให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในระบบตลาด

ข้ออ้างว่า เป็นการจัดสรรและระดมทรัพยากร

ระบบเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สาม ไม่สามารถสูญเสียทรัพยากรอันมีจำกัด (ทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรบุคคล) ไปในการลงทุนที่ไม่เกิดผลผลิต แต่จำเป็นจะต้องเลือกลงทุนในโครงการที่คำนึงถึงเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาวซึ่งนำความประหยัดจากภายนอก (external economies) และผลกระทบโดยอ้อมมาคิดคำนวณด้วย (แต่เอกชนคิดคำนวณเฉพาะผลตอบแทนและต้นทุนในส่วนตัวของตน) การวางแผนเศรษฐกิจจะช่วยให้มีการระดมทรัพยากรไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์

ต่อสังคมสูงสุด ตลาดที่มีการแข่งขันจะโน้มน้าวซึ่งกันและกันไปสู่การลงทุนน้อยลงและลงทุนในส่วนที่ให้ประโยชน์แก่สังคมต่ำ (เช่น ผลผลิตสินค้าบริโภคสำหรับคนรวย) โดยไม่คำนึงถึงโครงการที่ให้ผลประโยชน์แก่สังคมในระยะยาว

ข้ออ้างในเชิงจิตวิทยา

มักจะอ้างกันว่าการประกาศเป้าหมายอย่างชัดเจนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะส่งผลกระทบในเชิงจิตวิทยาและทำที่ต่อประชากรในสังคมซึ่งประกอบด้วยหมู่ชนหลายเชื้อชาติ ภาษาชนชั้น วรรณะ เพราะว่าเท่ากับรัฐบาลจะนำประชาชนไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้น โดยจะกำจัดความยากจน ความโง่เขลาและโรคภัยไข้เจ็บให้หมดไป

ข้ออ้างเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

การวางแผนพัฒนาโดยตั้งเป้าหมายเฉพาะสำหรับแต่ละสาขาว่าจะเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น และการดำเนินโครงการลงทุนอย่างรอบคอบ มักจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

กระบวนการวางแผน : ตัวแบบหลัก

ลักษณะของกระบวนการวางแผน

1. เริ่มด้วยทัศนะทางการเมืองและจุดมุ่งหมายของรัฐบาล การวางแผนจะต้องพยายามกำหนดเป้าหมายด้านนโยบาย (policy objectives) โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจในอนาคต
2. แผนพัฒนาต้องกำหนด กลยุทธ์ (strategy) ที่จะนำไปบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น (ตามปกติจะต้องแปรให้เป็นเป้าหมายเฉพาะด้วย)
3. แผนพัฒนาจะต้องพยายามเสนอ หลักการและนโยบาย (principles and policies) ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องต้องกัน และจะนำกลยุทธ์และวิธีการมาใช้ที่เหมาะสมอย่างไร จึงจะบรรลุเป้าหมาย
4. แผนพัฒนา ครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั่วด้าน (จึงเรียกว่า comprehensive plan)
5. แผนพัฒนาจะต้องมีตัวแบบมหเศรษฐกิจศาสตร์ (formalized macroeconomic model ซึ่งมักจะไม่ได้รับการตีพิมพ์) ที่ใช้ในการพยากรณ์การทำงานของระบบเศรษฐกิจในอนาคต)
6. แผนพัฒนาตามปกติจะครอบคลุมช่วงเวลา 5 ปี ซึ่งถือว่าเป็นแผนระยะกลาง (medium-term plan) แต่อาจมีแผนระยะยาวก็ได้ และมีแผนประจำปีเพิ่มเติมในภายหลัง^{2/}

ขั้นตอนในการวางแผน : ตัวแบบหลัก 3 ตัวแบบ

แผนพัฒนาส่วนใหญ่ต้องมีตัวแบบมหเศรษฐศาสตร์ 2 ตัวแบบ ได้แก่

- 1) Aggregate growth models เป็นการประมาณการตัวแปรต่างๆ ทางเศรษฐกิจว่าเปลี่ยนแปลงอย่างไร
- 2) Multisector input-output models แสดงความสัมพันธ์ของการผลิตทรัพยากร การจ้างงาน และเงินตราต่างประเทศ

อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญในแผนพัฒนา ได้แก่ โครงการลงทุนต่างๆ ในแต่ละสาขาการผลิต การวิเคราะห์ในส่วนนี้ต้องอาศัยเทคนิคที่เรียกว่า Project appraisal and social cost-benefit analysis

“ขั้นตอน” ของการวางแผนทั้ง 3 ขั้นตอน (aggregate, sectoral, and project) นับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการวางแผน

Aggregate Growth Models : การพยากรณ์ตัวแปรมหเศรษฐศาสตร์

ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในตัวแปรมหเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นตัวกำหนดระดับและอัตราการเติบโตของผลผลิตของประเทศ เช่น อัตราการออม การลงทุน สต็อกทุน สินค้าออก สินค้าเข้า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น ตัวแบบนี้เป็นวิธีการที่สะดวกในการพยากรณ์อัตราการเติบโตของผลผลิต (และการจ้างงาน) ในช่วงเวลา 3-5 ปี และมักนิยมใช้ตัวแบบของ Harrod-Domar ดังที่ปรากฏในบทที่ 3

ในตัวแบบ Harrod-Domar นั้น ถือว่า การออมที่มีอยู่จำกัด เป็นตัวกำหนดการเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เมื่อกำหนดเป้าหมายว่าจะเพิ่มอัตราการเติบโตของ GNP และมีอัตราส่วนทุน-ผลผลิตของประเทศ ผู้วางแผนสามารถใช้ตัวแบบ Harrod-Domar คำนวณค่าของการออมที่จำเป็นต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจได้ หากประเทศไม่สามารถทำการออมได้ตามที่คำนวณไว้ ก็จะต้องมีนโยบายว่าจะหาทางเพิ่มการออมภายในประเทศ และ/หรือ หาทางกู้เงินจากต่างประเทศต่อไป

ตัวแบบปัจจัย-ผลผลิต และการพยากรณ์แบบมหภาค

(Input-Output Models & Sectoral Projections)

การวางแผนพัฒนาด้วยวิธีการนี้ เป็นวิธีที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนกว่าวิธีอื่นๆ Interindustry หรือ input-output model แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสาขา (หรือ

ภาค) การผลิตต่างๆของระบบเศรษฐกิจซึ่งใช้ชุดของสมการ Simultaneous แสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยถือว่าทุก industry เป็นทั้งผู้ผลิต (producers) และเป็นผู้ใช้ (users) ปัจจัยการผลิตของ Industries อื่นๆ ตัวอย่างเช่น สาขาเกษตร เป็นทั้งผู้ผลิต output (เช่น ข้าว) และเป็นผู้ใช้ inputs จากสาขาอุตสาหกรรม (เช่น เครื่องจักร บู่) ดังนั้นผู้วางแผนจะสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในปริมาณต่อสินค้าของ industry ใด industry หนึ่งที่มีต่อผลผลิต การจ้างงาน และการนำเข้าผลผลิตสู่ industries อื่นๆ ทั้งทั้งระบบเศรษฐกิจ เมื่อกำหนดเป้าหมายการผลิตของแต่ละสาขาการผลิตแล้ว ผู้วางแผนก็สามารถใช้ interindustry model กำหนดความต้องการวัสดุ, การนำเข้าแรงงาน และทุน ในสาขาการผลิตต่างๆ ได้อย่างสอดคล้องต้องกัน

Interindustry models อาจจะเป็นตัวแบบ input-output อย่างง่ายๆ ซึ่งประกอบด้วยสาขาการผลิตเพียง 10-30 สาขา หรือมีสาขาการผลิตตั้งแต่ 30 จนถึง 400 สาขา อย่างไรก็ตามในประเทศพัฒนาแล้วก็ได้ หรืออาจจะเป็นตัวแบบ "linear-programming" หรือ "activity-analysis" ที่มีความสลับซับซ้อนมาก อย่างไรก็ตาม วิธีการวางแผนแบบนี้เป็นความพยายามที่จะกำหนดแผนพัฒนาให้มีความสอดคล้องภายในแผนสำหรับระบบเศรษฐกิจทั้งทั้งระบบนั่นเอง

การประเมินโครงการและการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน

(Project Appraisal & Social Cost-Benefit Analysis)

ในขณะที่ Macro growth models กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาอย่างกว้างๆ input-output analysis เป็นการตรวจสอบความสอดคล้องต้องกันของเป้าหมายการผลิตตามรายภาค (หรือสาขา) project appraisal เป็นการพิจารณาเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการแต่ละโครงการในสาขาการผลิตหนึ่งๆ มีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้ง 3 ขั้นตอนของการวางแผนนี้ มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่าการวางแผนพัฒนาจะบรรลุผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน

การประเมินโครงการ อาศัยหลักการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทนทางสังคม การพิจารณาคูณค่าของโครงการ เกี่ยวข้องกับรายจ่ายของรัฐบาล (public expenditure) หรือนโยบายของรัฐบาล (public policy) นั่นเอง การวิเคราะห์แบบนี้จำเป็นต้องซึ่งน้ำหนักผลดี (ผลตอบแทน) และผลเสีย (ต้นทุน) ที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์แบบนี้เนื่องจาก หลักเกณฑ์การลงทุนของเอกชนอาจไม่เหมาะสมสำหรับการตัดสินใจลงทุนของรัฐบาล นักลงทุนเอกชนสนใจในการแสวงกำไรสูงสุด เพราะฉะนั้นจึงคิดคำนวณเฉพาะตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อกำไรของตน (รายรับ-รายจ่าย) เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียที่

อาจจะเกิดต่อสังคม (ทำให้สวัสดิการสังคม-social; welfare ลดลง)

ผลกำไรของสังคม (social profit) ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หมายถึงผลต่างระหว่างผลตอบแทนสังคม และต้นทุนสังคม ซึ่งคิดคำนวณทั้งโดยตรง (ต้นทุนที่แท้จริงของปัจจัยผลิต และมูลค่าแท้จริงของผลผลิต) และโดยอ้อม (เช่น ผลกระทบต่อการจ้างงาน ผลกระทบในด้านกระจายรายได้ เป็นต้น)

การคำนวณ Social profitability ของการลงทุน มี 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นแรก ต้องระบุ objective function ที่เราต้องการจะ maximize หรือ "net" social benefit ด้วยมาตรการบางอย่างว่าจะได้ผลประโยชน์ต่างๆ อย่างไรบ้าง (เช่น การบริโภคของคน การกระจายรายได้เป็นอย่างไร) และจะเลือก trade off ระหว่างสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร
2. ขั้นที่สอง คำนวณมูลค่าต่อหน่วยของปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ใช้และที่จะได้จากการดำเนินโครงการ มูลค่าเหล่านี้เป็นมูลค่าในทางสังคม (social measures) ซึ่งมักเรียกว่า "accounting" หรือ "shadow" prices ของปัจจัยการผลิตและผลผลิตเพื่อให้แตกต่างจาก actual market prices ความแตกต่างระหว่าง shadow prices และ market prices นี้ ยิ่งมากเท่าไร ก็ยิ่งจำเป็นต้องใช้การวิเคราะห์แบบ social cost-benefit ในการตัดสินใจว่าจะลงทุนดีหรือไม่
3. ต้องมีหลักเกณฑ์บางอย่างในการตัดสินใจเพื่อประเมินมูลค่าของต้นทุนและผลตอบแทนทางสังคมเป็นดัชนี (index) ซึ่งจะเป็นค่าที่นำมาใช้ในการเลือก หรือทิ้งโครงการนั้นเสีย หรือใช้ในการเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆ

การกำหนดเป้าหมาย

ผู้วางแผนโครงการจะต้องคำนึงถึงคุณค่าทางสังคมของโครงการว่าสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติหรือไม่ การกำหนดเป้าหมายของโครงการ เป็นขั้นตอนแรกและสำคัญอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาแม้ว่า แผนทุกแผนส่วนแต่กำหนดว่าต้องการ maximize สวัสดิการสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ตาม ทว่าจำเป็นจะต้องระบุและบอกในเชิงปริมาณให้ได้ว่าสวัสดิการสังคมที่จะได้รับนั้นมีอะไรบ้าง เราทราบว่า เป็นการยากยิ่งที่จะคิดคำนวณเป้าหมายของชาติบางอย่างออกมาเป็นตัวเลข (เช่น ความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติ การพึ่งพาตนเอง เสถียรภาพทางการเมือง ความทันสมัย "คุณภาพชีวิต" เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม นักวางแผนเศรษฐกิจพยายามวัดคุณค่าทางสังคมของโครงการหนึ่งๆ ในแง่ของคุณประโยชน์ของมันต่อประเทศชาติ สังคมจะมีสินค้าและบริการในอนาคตมากน้อยแค่ไหน จะมีผลกระทบต่อระดับการบริโภคอย่างไร)

หลักเกณฑ์สำคัญประการที่สอง (คือ ผลกระทบของโครงการต่อการกระจายรายได้) กำลังได้รับความสนใจจากนักวางแผนเศรษฐกิจมากขึ้น แทนที่จะเน้นเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของการบริโภค อันเกิดจากการลงทุนตั้ง เช่นแต่ก่อน นักวางแผนเศรษฐกิจได้ให้ความสนใจต่อผลกระทบที่โครงการจะมีต่อกลุ่มคนที่มีรายได้ต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (โปรดสังเกตว่า การเพิ่มน้ำหนักแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยใน social welfare objective function คล้ายคลึงกับการสร้าง a poverty-weighted index ในบทที่ 5)

การคำนวณ Shadow Prices และ Social Discount Rates

ในการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทนสังคม สิ่งสำคัญได้แก่ การคำนวณ และ/หรือ การประมาณราคาที่จะนำมาใช้ในการกำหนดมูลค่าที่แท้จริงของผลตอบแทนและต้นทุนที่แท้จริงในประเทศกำลังพัฒนานั้น ราคาตลาดของผลผลิตและปัจจัยการผลิตไม่ได้สะท้อนถึงผลตอบแทนและต้นทุนที่แท้จริงของสังคม มีเหตุผล 5 ประการที่ทำให้ต้องเชื่อเช่นนั้น

ประการแรก เงินเมื่อและการที่ค่าของเงินสูงเกินความเป็นจริง ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบกับภาวะเงินเฟ้อ ส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้นโยบายการควบคุมราคาสินค้า ดังนั้นราคาสินค้าที่เป็นอยู่จึงไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสที่แท้จริง (real opportunity cost) ของการผลิตสินค้าและบริการเหล่านั้น ยิ่งกว่านั้นในบางประเทศ รัฐบาลควบคุมราคาเงินตราต่างประเทศด้วย ยิ่งผลให้เงินตราในประเทศมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ดังนั้น (1) ราคาสินค้าเข้าจึงต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศ (2) ราคาสินค้าออกต่ำกว่าผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ประเทศจะได้รับจากการขายสินค้าไปต่างประเทศ การลงทุนของรัฐบาลซึ่งใช้ราคาที่ปรากฏจึงโน้มเอียงที่จะเป็นโทษแก่สาขาการส่งออก และเป็นคุณต่อการทดแทนการนำเข้า

ประการที่สอง อัตราค่าจ้าง ต้นทุนของทุนและการว่างงาน ประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิตจึงส่งผลให้ อัตราค่าจ้างสูงกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสทางสังคม (หรือ shadow price) ของแรงงาน และอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสทางสังคมของทุน การดำเนินนโยบายดังกล่าวนำไปสู่การว่างงานและการทำงานต่ำระดับ นอกจากนี้ยังทำให้มีการใช้ทุนมากในเทคโนโลยีการผลิตของภาคอุตสาหกรรม (capital intensive) หากรัฐบาลใช้ราคาตลาดของแรงงานและทุน (ซึ่งยังไม่ได้ปรับ) ในการคำนวณต้นทุนของโครงการลงทุนต่างๆ ก็จะเป็นการ underestimate ต้นทุนที่แท้จริงของโครงการที่มีลักษณะใช้ทุนมากและโน้มเอียงที่จะสนับสนุนโครงการเหล่านี้โดยเฉลี่ยโครงการที่มีลักษณะใช้แรงงานมาก

ประการที่สาม กำแพงภาษี โควต้าและการทดแทนการนำเข้า การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการตั้งกำแพงภาษี โควต้าและการทดแทนการนำเข้า การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการตั้งกำแพงภาษี การกำหนดโควต่านำเข้าตลอดจนค่าเงินที่สูงเกินกว่าความเป็น

จริง เท่ากับเป็นการลงโทษสาขาการเกษตรที่ส่งออกพืชเกษตร และเป็นคุณต่อสาขาหัตถอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ยิ่งกว่านั้น ราคาของผลผลิตที่ถูกบิดเบือนยังโน้มเอียงที่จะเป็นคุณต่อกลุ่มคนที่มีรายได้สูง (นักอุตสาหกรรมในเมือง และคนงานในสาขาทันสมัย) ในขณะที่เดียวกันก็เป็นที่โทษต่อกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ (ชาวไร่ชาวนาในชนบท และกลุ่มคนที่มีอาชีพอิสระทั้งในเมืองและชนบท)

ประการที่สี่ การขาดแคลนเงินออม อัตราการออมในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต่ำเกินไป รัฐบาลควรกระตุ้นให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการออมเพื่อที่ว่าในอนาคตพวกเขาจะมีรายได้และการบริโภคที่สูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน รัฐบาลควรใช้อัตราคิดลด (discount rate) ต่ำกว่า อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด เพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้ผลประโยชน์ในระยะยาว โดยสรุปแล้ว รัฐบาลควรสนับสนุนโครงการที่ก่อให้เกิดการออมมากกว่าโครงการที่ก่อให้เกิดการบริโภค

ประการที่ห้า อัตราคิดลดทางสังคม (Social Rate of Discount) เกี่ยวกับราคาเงาของเงินออม เราได้กล่าวไว้ว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเลือกอัตราคิดลดที่เหมาะสมในการคำนวณค่าของผลตอบแทนและต้นทุนของโครงการที่เกิดขึ้นตลอดเวลา อัตราคิดลดทางสังคม (บางครั้งเรียก social time preference) คือ อัตราที่นักวางแผนเศรษฐกิจใช้ในการคำนวณ ค่าปัจจุบันสุทธิของผลตอบแทนและต้นทุนของโครงการหนึ่งๆ (NPV)

$$NPV = \sum \frac{B_t - C_t}{(1 + r)^t}$$

B_t = ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

C_t = ต้นทุนของโครงการ

r = อัตราคิดลดทางสังคม

อัตราคิดลดทางสังคม อาจแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยท้องตลาด (ซึ่งนักลงทุนเอกชนใช้คำนวณในโครงการของตน) ขึ้นอยู่กับว่านักวางแผนเศรษฐกิจคาดคะเนว่าผลตอบแทนสุทธิในอนาคตจากโครงการมากน้อยแค่ไหน : หากผลตอบแทนและต้นทุนในอนาคตของโครงการถูกประเมินค่าไว้สูง อัตราคิดลดทางสังคมก็จะต่ำ

สรุป: ตัวแบบในการวางแผนและความสอดคล้องของแผน

กระบวนการในการวางแผนพัฒนา เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนเกินกว่าที่ได้อธิบายตามแนวทางทั้ง 3 แนวทางดังกล่าว เนื่องจากมันเกี่ยวข้องกับผู้นำประเทศ ผู้ซึ่งกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (priorities) ของสิ่งต่างๆ และนักวางแผน นักสถิติ นักวิจัย ตลอดจนเจ้าหน้าที่กรมกองและ

กระทรวง ในแผนอาจจะมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันในตัวเอง (มีนักต้องพูดถึงแรงกดดันทางการเมือง จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ) อย่างไรก็ตาม การแสดงขั้นตอนในการวางแผนดังกล่าวอย่างน้อย นักศึกษาก็ได้ทราบถึงกลไกในการวางแผนและความสอดคล้องภายในของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ข้อพิจารณาในการเลือกตัวแบบ

ประเทศที่ทำการวางแผนพัฒนาจะต้องตัดสินใจว่า วิธีการ (หรือ หลายๆ วิธีการ) ใดจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ ความจำเป็นและเป้าหมายของประเทศ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายไม่เพียงเป็นเรื่องของการดึงเอาแผนใดแผนหนึ่งออกมาใช้อย่างรีบร้อน แต่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ข้อพิจารณาเหล่านี้ได้แก่

ขั้นตอนของการพัฒนา

การเลือกแผนหรือกลยุทธ์เฉพาะขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศ หากระบบเศรษฐกิจยังคงมีลักษณะของการเกษตรขนาดเล็กแบบยังชีพ มีภาคการเงินไม่ใหญ่มาก มีความสัมพันธ์ระหว่างสาขาการผลิตต่างๆ น้อย การวางแผนในเชิงปริมาณที่ต้องใช้รายละเอียดมากก็คงไม่จำเป็น การพิจารณาโครงการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน (social overhead) ซึ่งเป็นการเตรียมสิ่งจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจน่าจะให้ประโยชน์มากกว่า นอกจากนี้ก็พิจารณาอัตราการเติบโตของ GNP ที่เป็นไปได้ อัตราการเพิ่มของประชากร ความเป็นไปได้ในการทดแทนการนำเข้า การส่งเสริมการส่งออก

โครงสร้างของสถาบัน

ข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างสถาบันของประเทศ และบทบาทของเอกชนและรัฐบาลในกระบวนการพัฒนา หากภาคเอกชนไม่ค่อยกระตือรือร้นในการลงทุน รัฐบาลอาจต้องเข้าไปช่วยกระตุ้นให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น นอกจากนั้นพึงมุ่งความสนใจไปที่โครงการลงทุนของภาครัฐ และแหล่งรายได้รวมทั้งแหล่งเงินกู้ที่จะได้มาลงทุน แต่ถ้าภาคเอกชนมีบทบาทมาก แผนพัฒนาก็ควรเน้นที่การสร้างเงื่อนไขต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของภาคเอกชน ปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ ทักษะและความเต็มใจของภาคเอกชนในอันที่จะร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาประเทศ หากทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน งานวางแผนพัฒนาก็ยากที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย

ข้อมูลสถิติ

ข้อมูลสถิติที่ถูกต้องและมีคุณภาพเป็นสิ่งจำเป็นในการวางแผนและการเลือกใช้วิธีการ หากมีข้อมูลสถิติที่ไม่ดีและไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ ประโยชน์ที่จะได้จากการนำมาใช้วางแผนย่อมลดลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม นักวางแผนเศรษฐกิจอาจหันไปใช้วิธีการคาดเดาอย่างมีเหตุผลหรือไม่ก็อาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ของระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แทนที่จะละทิ้งการวางแผนไปเพียงเพราะไม่มีข้อมูลสถิติ

ความจำกัดของทฤษฎีการ

โดยทั่วไปแล้ว เงินออมในประเทศที่มีอยู่น้อยและการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ หากประเทศขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ แผนพัฒนาย่อมต้องเน้นการส่งเสริมการส่งออก การจำกัดการนำเข้า และบางครั้งต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ข้อจำกัดอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ การขาดแคลนแรงงานฝีมือและความเชี่ยวชาญในการบริหาร การขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง

ลำดับความสำคัญก่อนหลังและเป้าหมาย

ประเทศกำลังพัฒนามักจะระบุเป้าหมายเศรษฐกิจไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. เพิ่มรายได้ต่อหัวของประชากร
2. เพิ่มระดับการจ้างงาน
3. ระดับราคามีเสถียรภาพ
4. ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้
5. มีสถานะดุลการชำระเงินเป็นที่น่าพอใจ
6. กระจายการผลิต และสร้างระบบเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองได้

เป้าหมายแต่ละอย่างข้างบน อาจจะน่าพึงพอใจ แต่ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้หากดำเนินการตามเป้าหมายเหล่านี้พร้อมๆกัน ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป้าหมายเฉพาะ (หรือกลุ่มของเป้าหมาย) ที่มีลำดับความสำคัญเป็นพิเศษไว้ในแผนพัฒนา (เนื่องจากมีข้อจำกัดทางสถาบันและทฤษฎีการ) ส่วนเป้าหมายนอกจากนี้ถือเป็นเป้าหมายรองลงไป

เชิงอรรถที่ 13

- 1/ UN Department of Economic Affairs, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries* (New York : UNDEA, 1951), p. 63.
- 2/ T . Killick, "The possibilities of development planning," *Oxford Economic Papers*, (July 1976) reprinted as Reading 31 in M.P. Todaro (ed. I, *The Struggle for Economic Development: Readings in Problems and Policies* (New York: Longman 1983).

คำถามท้ายบท

1. เหตุใดประเทศกำลังพัฒนาจึงถูกชักชวนว่าจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาประเทศ เหตุผลต่างๆล้วนเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือไม่ ?
2. จงอธิบายและวิจารณ์ถึงข้ออ้าง (หรือเหตุผล) ทั้งในทางเศรษฐกิจและอื่นๆ ในการวางแผนในประเทศโลกที่สาม
3. กล่าวกันว่า การวางแผนมิใช่เป็นเพียงการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณ เท่านั้น แต่ทว่าเป็น "กระบวนการ" กระบวนการวางแผน หมายถึงอะไร? มีลักษณะสำคัญอะไรบ้าง?