

บทที่ 5

สาเหตุการเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยม

ระบบทุนนิยมดำเนินมาด้วยดี มีการนำทรัพยากรมาใช้อย่างกว้างขวาง การสะสมทุนและลงทุนเพิ่มมากขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตก็สูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป ตั้งแต่ปี 1900 เป็นต้นมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแบบ Intensive growth โดยอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกิจกรรมการผลิต การคมนาคมขนส่ง พัฒนาอย่างกว้างขวาง ตลาดก็ขยายตัวเร็วมาก อันเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ระบบทุนนิยมดำเนินมาด้วยดีจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1930 ซึ่งวัฏจักรธุรกิจแกว่งไกวมาถึงระดับที่ต่ำสุด รุนแรง และยาวนานอย่างไม่เคยมีมาก่อนหรือที่เราเรียกว่า เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่แห่งทศวรรษที่ 30 (The Great depression of the nineteenth thirty) ผลผลิตในยุโรปไม่รวมรัสเซียลดลงประมาณ 30% จากช่วงปี 1929-1932 ในอเมริการายได้ประชาชาติลดลง 50% จากปี 1929-1933 การว่างงานเพิ่มมากขึ้นในอัตราที่โลกไม่เคยประสบมาก่อน เช่นเยอรมันมีถึง 43% ของกำลังแรงงาน การค้าของโลกลดลงกว่า 20% ในช่วงปี 1920-1929 ถึง 1931-1935

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 อันเป็นปีที่เศรษฐกิจตกต่ำขยายตัวทั่วไปเป็นต้นมา แนวความคิดทางเศรษฐกิจแห่งสำนักคลาสสิก (Classic school) ที่ครอบงำโลกเสรีมาจนถึงปี ค.ศ. 1929 ที่เชื่อว่า “ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนั้น สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้โดยตัวของมันเอง โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซง” ต้องได้รับการทบทวนว่า เป็นความคิดที่ถูกต้องและยังใช้ได้อยู่หรือไม่ เพราะทุกฝ่ายไม่ว่าเอกชนหรือรัฐต้องพยายามช่วยกันแก้ไข และป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1930-1938 ขึ้นอีก

แม้ว่าระบบทุนนิยมจะผ่านพ้นช่วงวิกฤตดังกล่าวมาได้ อีกระยะหนึ่งต่อมาก็ต้องเผชิญกับภัยของสงครามโลกซึ่งทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ เงินเฟ้อ อีกจึงทำให้ระบบทุนนิยมต้องปรับตัวและแก้ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกิจกรรมเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยการควบคุมอย่างเคร่งครัด หรือโดยผ่านการวางแผน เป็นต้น ดังนั้นระบบทุนนิยมที่ปรากฏในระยะหลังจึงมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมในทางทฤษฎี ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบทุนนิยมต้องเปลี่ยนแปลงไปพอจะประมวลได้ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่แห่งทศวรรษที่ 30 (The great depression of the nineteenth thirty) เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่นี้แม้จะไม่ใช่ของใหม่แต่ในครั้งนี้นี้แตกต่างไปจากครั้งก่อน ๆ เพราะมันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรงมากและมีผลกระทบต่อหลัก Laissez-faire คือปล่อยให้กระทำโดยเสรี หรือปล่อยให้ทุกคนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างเต็มที่ตามหลักเสรีภาพทางเศรษฐกิจแล้ว การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจะนำไปสู่ผลประโยชน์ของส่วนรวมในที่สุด โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงในอาณาจักรเศรษฐกิจ เพราะกลไกของระบบทุนนิยมจะสามารถแก้ปัญหาได้ในตัวของมันเอง หลัก Laissez-faire นี้ครอบงำโลกมานาน เมื่อระบบทุนนิยมต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ จึงได้รับการทบทวนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบทุนนิยมที่ไม่สามารถรักษา และสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ดีเพียงพอ อีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กลไกของระบบทุนนิยมไม่อาจจะแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ด้วยตัวของมันเองอันเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐ ในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์โดยทั่วไปของประชาชนทั้งชาติเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่จะอยู่ในฐานะที่เป็นเพียงคนกลางคอยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนหรือเป็นเพียงผู้ดูแลรักษาค่านิยมในทางสังคมเท่านั้น

บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำในครั้งนี้ โดยการเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ซึ่งการแก้ปัญหาในในแต่ละประเทศก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยอาศัยกลไกและเครื่องมือของระบบทุนนิยมที่ดำรงอยู่ เช่น ปัญหาสินเชื่อบานแตก ธนาคารจำกัดเงินทุน รัฐได้เข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดให้ธนาคารขยายสินเชื่อ ขณะเดียวกันรัฐก็จัดตั้งหน่วยงานให้กู้ยืมเงินเฉพาะอย่างขึ้น เพื่อช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาหนัก นอกจากนั้นยังดำเนินการลดค่าเงินตราลงเพื่อกระตุ้นการส่งออก และจำกัดโควตาสินค้าเข้าโดยการตั้งกำแพงภาษีเข้า

นอกจากการแทรกแซงภาคเอกชนดังกล่าวแล้วรัฐยังเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรงทั้งที่เป็น ผู้ประกอบการเอง ดำเนินการเอง และทั้งที่เข้ามาควบคุมเศรษฐกิจบางสาขาที่มีผลกระทบต่อการค้าของประชาชน เช่น ในอิตาลีสถาบันบูรณะกิจการอุตสาหกรรม (Institute for reconstruction of industry) ได้รับการตั้งขึ้นในปี 1933 เพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรม ซึ่งปรากฏว่าในปี 1937 รัฐบาลมีผลประโยชน์อยู่ถึง 40% ของบริษัทต่าง ๆ ในอิตาลีทั้งหมดเช่นกันในอเมริกา รัฐบาลก็เข้ามาซื้อหุ้นของกิจการที่ขาดแคลนทุน หรือให้กู้เงินจนรัฐบาลมีสิทธิควบคุมจัดการได้โดยตรงซึ่งการให้กู้

มักจะผ่านบริษัทเงินทุนเพื่อการบูรณะกิจการ (Reconstruction finance corporate) ตั้งขึ้นในปี 1934 มีทุน 4 พันล้านเหรียญ ในฝรั่งเศสและอังกฤษรัฐบาลก็ให้เงินกู้แก่กิจการต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

บทบาทของรัฐบาลยังก้าวหน้าออกไปอีก นอกจากการให้กู้เงินดังกล่าว เช่นในอังกฤษรัฐบาลได้เข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของตลาดโดยออกพระราชบัญญัติข้าวสาลี (Wheat Act) ในปี 1932 เพื่อประกันราคาข้าวสาลี ขณะเดียวกันก็ตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรให้สูงและจำกัดโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งนโยบายเช่นเดียวกันนี้ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ก็นำมาใช้เช่นเดียวกัน ส่วนในเยอรมันต้องการขยายผลผลิตการเกษตรจึงออกกฎหมาย (Inherited Freehold Act) ในปี 1933 เพื่อห้ามเจ้าของที่ดินนำที่ดินไปจำนอง จำนำ แบ่งขายบางส่วน แบ่งเป็นแปลงย่อย ๆ ให้ผู้รับมรดก หรือพยายามจำกัดการผลิต

อเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำมากที่สุดนั้นเมื่อ Franklin D. Roosevelt ได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดี ก็สั่งปิดธนาคารทั้งหมดชั่วคราวในเดือนมีนาคม 1933 และอนุญาตให้เปิดดำเนินการใหม่ได้ถ้าหากธนาคารนั้น ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สินเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในระบบธนาคาร ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจกับธนาคารกลาง (Federal Reserve System) ในการกำหนดปริมาณสินเชื่อ เพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมกิจกรรมเศรษฐกิจในทางอ้อมได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้นโครงการ New Deal ของประธานาธิบดี Roosevelt ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อมุ่งหมายที่จะแทรกแซงการทำงานของตลาดและการแก้ปัญหาการว่างงาน โดยพยายามทำให้ปริมาณผลผลิตกับปริมาณความต้องการในผลผลิตได้ดุลย์กัน เช่นสินค้าเกษตรที่มีปริมาณมากและราคาต่ำรัฐก็ออกกฎหมายที่จะจัดเงิน ให้แก่เกษตรกรที่เปลี่ยนการใช้ที่ดินปลูกพืชที่มีล้นตลาดมาปลูกพืชที่อนุรักษ์ดิน และตั้งคณะกรรมการบริหารความก้าวหน้าในการทำงาน (Works Progress Administration) ในปี 1935 เพื่อจ้างงานในโครงการขนาดใหญ่ หรือสร้างงานสาธารณะให้ประชาชนทำ เช่น เขื่อนชลประทาน ถนน ขุดลอกคูคลองฯ

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลในแต่ละประเทศใช้แก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลจะปล่อยให้กลไกของระบบทุนนิยมดำเนินไปอย่างเสรีไม่ได้ รัฐต้องดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่ตกต่ำ ดังนั้นรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบบทุนนิยมในไม่ช้าก็ต้องยอมรับว่า “การเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจเอกชนของรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งจำเป็น” เพื่อรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชาชน และต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะให้เศรษฐกิจกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

2. ความคิดทางเศรษฐกิจที่พยายามหาทางแก้ไขปัญหาการว่างงานในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (1930-1938) ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 30 ประการหนึ่งคือ ก่อให้เกิดการว่างงานจำนวนมากซึ่งโลกไม่เคยประสบมาก่อนคือ ในอเมริกา 1 ใน 4 ของกำลังแรงงาน หรือประมาณ 12 ล้านคน ในยุโรปตะวันตกทั้งหมด ประมาณ 15 ล้านคน ในปี 1932

การว่างงานจำนวนมากเช่นนี้ทำให้แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ สำนักคลาสสิก (Classic school) ที่เชื่อว่า “ระบบทุนนิยมในตัวของมันเองจะมีพลังโดยธรรมชาติที่เกิดขึ้นมา หรือที่ Adam Smith เรียกว่า Invisible hand ที่จะทำให้เศรษฐกิจได้ดุลยภาพเสมอ ดุลยภาพในที่นี้คือการจ้างงานเต็มที่ ถ้ามองด้านแรงงานก็คือ เชื่อว่าพลังของระบบตลาดจะทำให้กำลังแรงงานที่ว่างอยู่และพร้อมที่จะทำงานสามารถหางานทำได้โดยตัวของมันเอง

นอกจากนั้นหลัก Laissez-faire ที่ครอบงำโลกมานานก็ได้รับการทบทวนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดย John Maynard Keynes ซึ่งเขามองเห็นปัญหาและวิกฤตการณ์ทุนนิยมที่เกิดขึ้น จึงเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาการว่างงาน และได้รับการยอมรับในต่อมาเราเรียกว่า “การปฏิวัติทางความคิดเศรษฐกิจของเคนส์” (Keynesian Revolution)

Keynes เสนอว่า รัฐจะปล่อยให้ Laissez-faire ต่อไปไม่ได้แล้วเพราะรัฐจะหวังให้เศรษฐกิจดำเนินไปและแก้ปัญหาของมันเองไม่ได้ รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเพราะในระบบทุนนิยมในทางปฏิบัติ ความต้องการสินค้า (Demand) และปริมาณสินค้าที่จะตอบสนอง (Supply) ซึ่งผลิตได้ในปีหนึ่ง ๆ จะไม่ได้ดุลย์กัน หมายความว่า สินค้าที่เตรียมไว้จำหน่ายกับสินค้าที่คนต้องการซื้อไม่แน่ว่าจะเท่ากันเสมอถ้าปรากฏว่าความแตกต่างมีมาก เช่น ความต้องการในสินค้ามีน้อยกว่าปริมาณสินค้าที่นำมาจำหน่าย สินค้าจะเหลือ และมีผลทำให้ผู้ผลิตขาดทุน โรงงานต้องปิดกิจการหรือลดคนงาน ซึ่งจะเกิดการว่างงานตามมา ดังนั้น Keynes จึงเสนอว่า ถ้ารัฐเห็นว่าความต้องการของสังคมทั้งหมดแตกต่างกับปริมาณสินค้าที่จะตอบสนองมากแล้ว รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงให้ผลต่างนี้หมดไป วิธีการเช่นนี้เราอาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อรัฐเห็นว่าตลาดทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์หรือมีข้อบกพร่องแล้วรัฐต้องเข้าไปแทรกแซง

นอกจากข้อเสนอเรื่องบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังได้เสนอว่า ในกรณีที่มีการออกมากไป การใช้จ่ายจะลดน้อยลง ผลของมันคือทำให้ความต้องการในสินค้าน้อยลงด้วย และถ้าสินค้าที่ออกมาขายในตลาดมีตามปกติ แต่อำนาจการซื้อหรือการใช้จ่ายของคนน้อยลง ผลคือทำให้ความแตกต่างระหว่างความต้องการกับปริมาณสินค้าที่นำออกมาขายสูงขึ้น ผลก็จะเป็นเช่นที่กล่าวมาคือ ผู้ผลิตต้องประสบกับภาวะการขาดทุน หรือต้อง

ล้มละลายไปในที่สุด เช่นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ $\frac{1}{3}$ ของธุรกิจในอเมริกาต้องประสบภาวะเช่นนี้คือ เลิกกิจการหรือล้มละลาย อันนำมาซึ่งการว่างงานที่จะเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Keynes เสนอต่อไปว่า เมื่อเกิดการว่างงานขึ้น ผลที่ตามมาจะมีลักษณะเป็นผลในทางตัวคูณ (Multiplier effect) หมายความว่า รายจ่ายของคน ๆ หนึ่งจะเป็นรายรับของคนอีกคนหนึ่งเป็นทอด ๆ ไป ถ้าเป็นกรณีที่คนกลุ่มหนึ่งจ่ายน้อยลงไป (มีการออมไว้มาก) รายรับของคนที่มีรายได้จากการใช้จ่ายของคนกลุ่มนี้ก็ลดลงไป เมื่อกลุ่มที่สองรับมาก็จะทำการออมไว้ส่วนหนึ่งและจ่ายไปส่วนหนึ่งอันเป็นรายได้ของคนกลุ่มถัดไปเป็นทอด ๆ เช่นนี้ ถ้าสมมติว่ารายจ่ายของกลุ่มแรกลดลง 1 ล้านบาท ในขั้นต้น ถ้าตัวคูณเท่ากับ 5 (คือ 5 ทอด) ในขั้นสุดท้าย การจ่ายของคน 5 กลุ่มจะลดลงไปเท่ากับ $1 \times 5 = 5$ ล้านบาท ผลของมันจะทำให้เศรษฐกิจซบเซาและสุดท้ายนำมาซึ่งปัญหาการว่างงาน

ตรงกันข้ามถ้าคนกลุ่มหนึ่งจ่ายมากขึ้น (การออมมีน้อย) รายรับของคนกลุ่มถัดไปจะเพิ่มขึ้นในไม่ช้าเงินที่ใช้จ่ายในแต่ละทอดจะเป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจโดยทั่วไปดีขึ้น

ข้อสังเกตในกรณีที่สองนี้เราจะเห็นได้ว่าแนวความคิดของ Keynes เป็นแนวนโยบายที่ส่งเสริมการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัว ซึ่งมีผู้กล่าวว่าโครงการ New Deal ของ Roosevelt ก็ใช้นโยบายเช่นนี้ แต่ในปัจจุบันแนวนโยบายนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการขาดความรับผิดชอบทางการคลัง คือส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ถ้ามองภาครัฐบาล รัฐบาลจะมีโอกาสในการขาดดุลย์ในงบประมาณ ถ้ามองภาคเอกชนเมื่อการออมมีน้อยการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอกชนก็มีน้อย ดังนั้นแนวนโยบายนี้ระยะยาวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

3. สงครามโลกครั้งที่สอง (World War II) สงครามโลกครั้งที่สองเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อเยอรมันบุกโปแลนด์ในวันที่ 1 กันยายน 1939 และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนทำให้สงครามขยายวงเขตจากสงครามระหว่างเชื้อชาติเป็นสงครามระหว่างกลุ่มประเทศสองกลุ่มคือ ฝ่ายพันธมิตร และฝ่ายอักษะ และในปี 1941 อเมริกาก็ได้เข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรอย่างเป็นทางการ ความรุนแรงของสงครามที่ทวีสูงขึ้นนั้นมิได้เป็นสงครามที่ต่อสู้กันทางการทหารเท่านั้น แต่เป็นการสู้รบกันด้วยสมรรถนะทางเศรษฐกิจด้วย เพราะฝ่ายพันธมิตรโดยอาศัยการสนับสนุนจากอเมริกา มีทรัพยากรที่จะใช้ในการทำสงครามมากกว่าฝ่ายอักษะ จึงใช้มาตรการที่พยายามถ่วงเวลาให้สงครามยืดเยื้อขณะที่ฝ่ายอักษะพยายามชนะสงครามด้วยวิธีการที่รวดเร็ว

สงครามโลกครั้งที่สองมีผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวของระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐบาลเพิ่มทวีมากกว่าในช่วงที่มีเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่มากโดยเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจโดยตรง และมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด

การควบคุมเศรษฐกิจโดยตรงของรัฐบาลจะเห็นได้จากรัฐบาลใช้มาตรการ “การปันส่วน” เป็นการปันส่วนสินค้าไปสู่มือผู้บริโภค โดยเฉพาะสินค้าที่จำเป็นเช่นอาหาร เพราะในยุโรปเองนั้น ปกติก็ต้องสั่งอาหารเข้ามาจากเขตอื่นอยู่แล้ว การขาดแคลนจึงทวีความรุนแรงมาก จึงจำเป็นต้องควบคุมการบริโภคของประชาชนอย่างเคร่งครัดโดยใช้การปันส่วน นอกจากนี้รัฐบาลก็เข้าควบคุมกิจกรรมการผลิต เพื่อให้ผลิตสินค้าที่รัฐต้องการเพื่อชัยชนะในสงครามเป็นเป้าหมายสำคัญ ดังนั้นรัฐจะจัดสรรปันส่วนวัตถุดิบกำลังคนให้กับผู้ประกอบการเพื่อผลิตสินค้าตามความต้องการของรัฐ ในบางกิจกรรมรัฐก็เข้าไปลงทุนทำการผลิตเองโดยตรง

การวางแผนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด การวางแผนนี้ในรัสเซีย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เริ่มใช้วิธีการวางแผนมาก่อน ส่วนในประเทศเสรีนิยมนั้นแม้จะไม่มี การวางแผนเต็มรูป แต่ก็ได้ปูแนวทางแห่งการก้าวไปสู่การวางแผนมาตั้งแต่ปี 1939 เช่นในฝรั่งเศสได้จัดตั้ง “คณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจขึ้น” ซึ่งประกอบด้วยเจ้าของทุน แรงงาน ผู้บริโภค และรัฐบาล เพื่อศึกษาปัญหาเศรษฐกิจของชาติและให้คำแนะนำแก่รัฐบาล พอถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศในยุโรปและอเมริกามีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด หรือเรียกได้ว่าเป็น “การวางแผนจากส่วนกลาง” ซึ่งรัฐบาลได้ยกเลิกระบบตลาดชั่วคราวแล้วใช้วิธีการปันส่วนสินค้าแทน การวางแผนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจนี้ เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงก็ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศว่าการวางแผนเศรษฐกิจนั้นมีความสำคัญ และมีประโยชน์มาก

การวางแผนจากส่วนกลางของอังกฤษและอเมริกาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ประสบการณ์ของอังกฤษเป็นตัวอย่งที่ดี เพราะอังกฤษเป็นประเทศเกาะต้องพึ่งพาอาศัยสินค้าเข้าจากต่างประเทศหลายอย่าง ในขณะที่สงครามสินค้าที่ส่งมายังอังกฤษมีจำกัด อังกฤษเองจึงต้องคำนวณว่า ผลผลิตภายในประเทศที่ผลิตได้ในแต่ละปีมีจำนวนเท่าใดและเมื่อรวมกับปริมาณสินค้าที่สั่งเข้ามาอย่างปลอดภัย (รอดพ้นจากการโจมตีของข้าศึก) มีจำนวนเท่าใด นี่เป็นอุปทาน (Supply) และต้องคำนวณว่าความต้องการของพลเรือนในระดับที่ทุกคนจะพอดำรงชีวิตอยู่ได้มีจำนวนเท่าใด และความต้องการที่จะต้องใช้ในการดำเนินสงครามมีเท่าไร เมื่อรวมกันแล้วจะเป็นอุปสงค์ (Demand) ของทั้งประเทศด้วยวิธีการดังกล่าว อังกฤษจึงมอง

เห็นว่าการวางแผนเศรษฐกิจนั้นมีความจำเป็นเพราะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีกว่า
ไม่มีการวางแผน

การวางแผนจากส่วนกลางของอังกฤษและอเมริกาในยามสงครามนั้นเป้าหมายสำคัญ
ของการวางแผนจึงเน้นหนักที่เป้าหมายทางการทหาร เพื่อชนะสงคราม ส่วนเป้าหมายรอง
ลงมาจะเป็นเป้าหมายทางด้านพลเรือนคือ ทำให้ประชาชนในแนวหลังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้
อย่างสงบ

เป้าหมายหลักที่สำคัญคือ ต้องผลิตสินค้าดังต่อไปนี้ด้วยความรวดเร็วและมีปริมาณ
เพียงพอต่อความต้องการ

ก. สินค้าที่รัฐบาลต้องการใช้คือยุทธปัจจัยไม่ใช่สินค้าที่ใช้ในการบริโภค เช่น อาวุธ
ต่าง ๆ เครื่องบิน เรือ ปืนฯ อันเป็นความจำเป็นสูงสุดและต้องผลิตให้ได้ปริมาณมากและ
รวดเร็ว จะเห็นได้ว่าในอเมริกาการผลิตเรือสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากที่ผลิตได้ระหว่าง
342,000 ตัน ในปี 1929 เป็น 19,238,000 ตัน ในปี 1943 เครื่องบินเพิ่มจาก 12,804 เครื่อง
ในปี 1940 เป็น 49,761 เครื่อง ในปี 1945 เป็นต้น

ข. การวางแผนด้านกำลังคน นอกจากจะมีการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับ
ความต้องการทางการทหาร เช่น ผลิตนักบิน ทหารเรือ ทหารบก ที่จะทำหน้าที่ขับเครื่องบิน
ประจำเรือ และทำการรบเพื่อชัยชนะในสงครามแล้วก็มี การวางแผนใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิด
ประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะเพื่อการผลิตสินค้าดังกล่าวในข้อ ก.ข้างต้น รัฐได้เพิ่มการ
จ้างงานพลเรือนมากขึ้น เช่น เด็ก สตรี คนที่เกษียณแล้วในการผลิตสินค้าที่รัฐต้องการและ
เข้าควบคุมการผลิตให้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐต้องการเพื่อใช้ในสงคราม

ค. วางแผนการผลิตปัจจัยที่ใช้สนับสนุนการดำเนินสงคราม เช่น เสื้อผ้า อาหาร
ยารักษาโรค อาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ

เป้าหมายรองลงมาจากเป้าหมายทางการทหารคือ เป้าหมายด้านพลเรือนซึ่งมีดังต่อไปนี้

ก. การวางแผนการใช้ทรัพยากรของฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นหลักประกันว่า พลเมือง
ที่อยู่ในแนวหลังจะต้องมีปัจจัยในการดำรงชีวิตพอสมควร เพราะถ้าแนวหลังมั่นคงสงบ ก็เป็น
การหนุนช่วยเป้าหมายทางการทหารโดยอ้อม

ข. เป้าหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคมยามสงคราม คือประชาชนทุกคนใน
ยามสงครามต้องเสียสละเท่า ๆ กันไม่ว่าจะยากดีมีจนแค่ไหน โดยใช้วิธีการปันส่วนสินค้า
เพื่อให้ทุกคนมีสิทธิได้รับสินค้ามาบริโภคได้ตามความจำเป็นและเสมอภาคกัน เพราะในยาม
สงครามถ้าปล่อยให้มีการค้าเสรี หรือให้ตลาดทำหน้าที่ในการปันส่วนสินค้าแล้ว คนรวย

ซึ่งมีอำนาจซื้อสูงจะได้บริโภคสินค้ามากตามความต้องการในขณะที่คนจนไม่มีโอกาสได้บริโภค อันจะนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น ในอังกฤษ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ใช้วิธีการปันส่วนสินค้าอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันในการบริโภค

ค. เป้าหมายในการควบคุมเงินเพื่อ เพราะเมื่อเกิดเงินเฟ้อย่อมกระทบกระเทือนต่อสินค้าต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน ถ้าสินค้าใดราคาสูง คนก็จะย้ายไปผลิตสินค้านั้นมากขึ้น และถ้ามีการโยกย้ายทั้งทรัพยากร และกำลังคนไปผลิตสินค้าเหล่านี้มากก็เท่ากับไปแย่งทรัพยากร และกำลังคนที่ใช้ในการผลิตสินค้าที่รัฐต้องการใช้ในสงคราม ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมเงินเพื่อด้วยการควบคุมค่าแรงในกิจกรรมการผลิตสินค้าที่มีราคาสูงขึ้นนั้น โดยอาศัยการวางแผนจากส่วนกลาง แต่ถ้าเป็นกิจกรรมการผลิตสินค้าที่รัฐต้องการใช้แล้ว รัฐจะปล่อยให้ค่าแรงขึ้นได้อย่างเสรีเพื่อเป็นกำลังใจให้กับกิจกรรมการผลิตนั้น ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการวางแผนจากส่วนกลางโดยไม่ทอดทิ้งการส่งเสริมให้มีกำลังใจในการผลิต

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักและเป้าหมายรองดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษ และอเมริกาใช้กลไกการวางแผนจากส่วนกลางสามอย่างที่สำคัญ คือ

ก. การวางแผนในการผลิตสินค้าที่รัฐบาลต้องการใช้ เช่น เครื่องบิน รถถังฯ จะผลิตจำนวนเท่าไร อย่างไร เมื่อไร รัฐบาลจะกำหนดแผนใหญ่ส่งลงมา ซึ่งเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นก่อนหลังทางสงคราม เช่น ช่วงใดเครื่องบินถูกทำลายมากก็จะสั่งให้ผลิตทดแทน เป็นต้น

ข. การวางแผนจัดสรรการปันส่วนวัตถุดิบและแรงงานที่ใช้ในการดำเนินการผลิตเอกชนจะซื้อวัตถุดิบและจ้างแรงงานโดยเสรีไม่ได้ ต้องคอยรับจากการปันส่วน เช่นจะซื้อเหล็ก เหล็กกล้า ปูนซีเมนต์ หรือจ้างสถาปนิก วิศวกรโดยเสรีไม่ได้ ต้องขออนุญาตรัฐก่อน เรียกว่าระบบ LICENSING คือต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะซื้อหรือจ้างได้ปกติ กิจกรรมเศรษฐกิจใดเป็นกิจกรรมการผลิตที่รัฐต้องการแล้วจะได้รับการปันส่วนและได้รับอนุญาตก่อน แต่ถ้าเป็นกิจกรรมการผลิตในสินค้าอื่น ๆ เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย รัฐจะไม่อนุญาต และถ้ามีการฝ่าฝืน เช่น ซื้อวัตถุดิบจากตลาดมืด หรือจ้างแรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ก็จะถูกถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม มีความผิดร้ายแรงมาก

ในขณะที่การจัดสรรการปันส่วนวัตถุดิบและแรงงานโดยใช้ระบบ LICENSING ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรปัจจัยในการดำรงชีพของประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลก็ใช้วิธีการปันส่วน โดยใช้บัตรปันส่วน หรือแสตมป์ปันส่วน เป็นเครื่องมือในการปันส่วนสินค้าให้กับประชาชน ประชาชนทุก ๆ คนจะได้บัตร หรือแสตมป์จำนวนเท่า ๆ กันแล้วนำไปซื้อสินค้า'

อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมในยามสงคราม ยกเว้นผู้ที่มีความจำเป็น เช่น เด็ก คนป่วย อาจจะได้สิทธิพิเศษมากกว่าปกติ

ค. เครื่องมือด้านการเงินและการคลัง เป็นเครื่องมือที่มีอยู่แล้วในระบบทุนนิยม รัฐบาลใช้เครื่องมือเหล่านี้เพราะเหตุที่ว่า ในยามสงคราม รัฐบาลเกรงว่าถ้าให้ทุกคนมีรายได้ตามปกติจะนำรายได้ส่วนนี้ไปซื้อสินค้าในตลาดมืด รัฐจึงต้องใช้มาตรการด้านการเงินและการคลัง เพื่อตรึงรายได้บางส่วนของคนไว้ก่อนเพื่อลดอำนาจซื้อของคนโดยรัฐจะกำหนดไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อให้กับเอกชนในการประกอบกิจกรรมการผลิตที่รัฐไม่ต้องการ เพราะจะไปแย่งทรัพยากรที่ใช้ในสงคราม หรือโดยรัฐกำหนดให้ประชาชนนำรายได้ส่วนหนึ่งไปซื้อพันธบัตรสงครามเก็บเป็นเงินออมไว้ หรือเก็บภาษีให้สูงเพื่อลดอำนาจซื้อของบุคคลให้อยู่ในระดับพอดีพอเพียงต่อการซื้อสินค้าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่ง Keynes เคยเสนอไว้ว่า ในยามสงครามการแก้ปัญหาเงินเพื่อควรจะต้องเก็บเงินเดือนบางส่วนไว้ แล้วจ่ายให้ภายหลังสงคราม หมายถึงในยามสงคราม ให้จ่ายเงินเดือนในจำนวนที่พอเพียงต่อการซื้อสินค้าเพื่อการดำรงชีพเท่านั้น

ยามสงครามในอังกฤษและอเมริกา รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมชีวิตทางเศรษฐกิจของชาติอย่างเคร่งครัดโดยใช้การปันส่วนและมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าในอังกฤษและอเมริกา ยามสงคราม ระบบตลาดและหลักพื้นฐานของระบบเสรีนิยมที่ว่า “อำนาจซื้อสูงสุดของผู้บริโภค” ถูกยกเลิกชั่วคราวแล้วใช้วิธีการปันส่วนและการวางแผนจากส่วนกลางแทนที่ ซึ่งในยามปกติ การกำหนดว่าจะผลิตอะไร จะผลิตอย่างไร จะผลิตจำนวนเท่าไร เป็นอำนาจของธุรกิจเองว่าจะตัดสินใจอย่างไร แต่ในยามสงครามอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาล

จากประสบการณ์การใช้การวางแผนจากส่วนกลางในยามสงคราม เพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด และบรรลุเป้าหมายได้ดี ทำให้หลายประเทศเห็นความสำคัญของการวางแผนเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง หลายประเทศในยุโรป ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีผลทำให้ระบบทุนนิยมไม่อาจจะกลับไปสู่ระบบทุนนิยมตามทฤษฎีได้ดังเดิม