



บทที่ 6

กลไกในการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามแผนและผลในทางกฎหมาย

1. ความทั่วไป

ในกระบวนการวางแผน การปฏิบัติตามแผน (implementation) นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแผนที่วางไว้แล้วหากมิได้นำไปดำเนินการปฏิบัติย่อมจะไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติตามแผนก็ต้องอาศัยกลไกในการกำกับและควบคุมหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน/ประชาชน ซึ่งต้องใช้ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และจูงใจให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินการตามแผน นอกจากนี้ ยังต้องมีการติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) ทั้งก่อนวางแผน ขณะปฏิบัติตามแผน และภายหลังสิ้นระยะเวลาของแผน ทั้งนี้ ก็เพื่อทราบความก้าวหน้า ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงแผน หรือเป็นแนวทางในการจัดทำแผนในระยะต่อไป

2. กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจบางประเทศ

2.1 กลไกในการกำกับและควบคุม

2.1.1 การปฏิบัติตามแผนภาครัฐ

ในการปฏิบัติตามแผนภาครัฐนั้น แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจะไม่ผูกพันรัฐ กล่าวคือ ไม่ผูกพันทั้งรัฐบาลและ

รัฐสภา¹ ที่จะต้องปฏิบัติตามแผนเหมือนผูกพันกับกฎหมาย² เพราะแผนไม่ก่อให้เกิดสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย หรือองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามแผน³ แต่ในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทุกประเทศ รัฐมีอำนาจบังคับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรตัวแทนเศรษฐกิจของรัฐให้ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนได้ โดยอาศัยอำนาจนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 5 รวมทั้งกฎหมายระเบียบ นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ พิจารณาได้ ดังนี้

2.1.1.1 องค์การฝ่ายบริหารที่ขึ้นต่อรัฐโดยตรง

องค์การฝ่ายบริหารที่ขึ้นต่อรัฐโดยตรงอาจ เรียกว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่แบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งทำให้รัฐสามารถควบคุม กำกับ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง โดยการกำหนดหรือสั่งลงไปตามลำดับชั้น ดังนั้น คำสั่งของรัฐบาลที่สั่งลงไปยังหน่วยงานของรัฐทั้งหมด และการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ จึงเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดการดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องกับทิศทางของนโยบายของแผน⁴ ทั้งนี้ การบริหารงานของรัฐดำเนินไปโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาของรัฐบาล อาทิเช่น

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5)⁵ มาตรา 20 บัญญัติว่า "รัฐบาลกำหนดและอำนวยการนโยบายของชาติ รัฐบาลมีอำนาจใช้หน่วยราชการและกองทัพ รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50"

1 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 125.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

5 สภาวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, แปลโดย เดชชาติ วงศ์รักมลเชษฐ์ (พระนคร ; โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516), หน้า 1-38.

มาตรา 21 บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีผู้อำนวยการปฏิบัติงานของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการป้องกันชาติ นายกรัฐมนตรีควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย เว้นไว้แต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจวางระเบียบ ข้อบังคับและแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจบางประการให้รัฐมนตรีปฏิบัติแทนก็ได้"

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนแห่งชาติและสัญญาแผนฯ ไว้ว่า

1) รัฐอาจทำสัญญาแผนกับหน่วยปกครองท้องถิ่น ภาค รัฐวิสาหกิจ วิสาหกิจเอกชน และกับนิติบุคคลอื่น สัญญาแผนดังกล่าวจะกำหนดภาระผูกพันต่างตอบแทนกันของคู่สัญญา เพื่อการปฏิบัติตามแผนและโครงการ

สัญญาเหล่านี้จะกำหนดกิจกรรมทั้งหลายซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนแห่งชาติ และกำหนดเงื่อนไขที่รัฐจะต้องร่วมกระทำเหล่านี้

สัญญาแผนฯ ที่ทำระหว่างรัฐกับภาคจะกำหนดกิจกรรมที่รัฐและภาคจะต้องกระทำร่วมกันโดยสัญญาตามนโยบายที่กำหนดในแผนฯ ในสัญญาดังกล่าวจะต้องกำหนดเงื่อนไขการทำสัญญากันในภายหลังไว้ด้วย

สัญญาที่ทำกันระหว่างรัฐฝ่ายหนึ่งกับองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือ รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจเอกชน และนิติบุคคลอื่นจะต้องแจ้งให้ภาคทราบด้วย ในการทำสัญญากับ รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจเอกชน รัฐอาจกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ หลักของวิสาหกิจดังกล่าว ตลอดจนการพิสูจน์ให้ประจักษ์ว่า แนวทางยุทธศาสตร์นั้นสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนชาติ ก่อนลงนามในสัญญาต้องส่งร่างสัญญาให้สถาบันที่เป็นตัวแทนทั้งหลายของบุคลากรในวิสาหกิจนั้นทราบ รวมทั้งเงื่อนไขการปฏิบัติตามสัญญาด้วย (มาตรา 11)

สัญญาแผนฯ ระหว่างรัฐกับวิสาหกิจจะต้องมีข้อสัญญาเกี่ยวกับพัฒนาการของการใช้ความพยายามในการศึกษา วิจัย และค้นนวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ ข้อสัญญาเกี่ยวกับโครงการคัดเลือกบุคลากรเพื่อการวิจัย และข้อสัญญาเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยวิธีทำสัญญาช่วงกับอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง (เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 85-1376 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 1985 มาตรา 5)

2) สัญญาแผนฯ จะมีการจัดทำตามกระบวนการที่กำหนดในกฎฎีกา ที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ การเลิกสัญญาโดยรัฐก่อนหมดเวลาสัญญาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะทำได้ตามรูปแบบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยชัดแจ้ง

รัฐอาจให้เงินทุนเป็นเรื้อนหุ้น เงินช่วยเหลือ เงินยืม การประกันเงินกู้ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอื่น ตามเงื่อนไขสัญญาแผนฯ ทั้งหลาย และตามโครงการที่จัดลำดับความสำคัญในลำดับต้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัตินี้ (programmes prioritaires) ทั้งนี้ ตามที่รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีเปิดโอกาสให้กระทำได้ (มาตรา 12)

3) ในแต่ละปี เมื่อถึงการเปิดสมัยประชุมสภาสามัญสมัยที่ 2 รัฐบาลจะต้องส่งรายงานซึ่งเสนอภาพรวมของกิจกรรมทั้งหมดที่รัฐได้กระทำไปในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนการปฏิบัติตามสัญญาแผนทั้งหลายให้รัฐสภาทราบ

รายงานดังกล่าวนี้ต้องให้คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติให้ความเห็นด้วย

ตั้งแต่ปีที่สองของการปฏิบัติตามแผนชาติ รัฐบาลจะต้องแสดงการประเมินผลของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นโดยละเอียด และถ้าจำเป็นรัฐจะต้องเสนอรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการปรับแผนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 (มาตรา 13)

จากรัฐบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ของกลไกในการบังคับและปฏิบัติตามแผน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนชาติ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในกระบวนการวางแผนชาติ

นอกจากนี้ มาตรการอื่น ๆ ในการบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผน เช่น วิธีการงบประมาณซึ่งเป็นการจัดสรรเงินและทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของแผน ทั้งนี้ เมื่อแผนพัฒนาฯ กำหนดกรอบนโยบายการลงทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ไว้แล้ว กฎหมายงบประมาณจึงทวีความสำคัญและมีบทบาทเด่น 6 เพื่อประกันการมีทรัพยากรทางการเงิน เพื่อดำเนินการตามแผนงานลงทุนภาครัฐ งบประมาณประจำจะต้องสอดคล้องกับแผนและการใช้จ่ายงบประมาณทั้งหมดด้วย ดังนั้น การประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักวางแผนและสำนักงบประมาณจะช่วยให้การดำเนินการตามแผนประสบผลสำเร็จสูงสุด 7

2.1.1.2 องค์กรปกครองท้องถิ่น

ในเชิงกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและไม่ผูกพันต่อแผนฯ ระดับชาติ และโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเพียงอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ (tutelle) ของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะนำองค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตามแผนและโครงการดังกล่าว รัฐจะนำเงินจากท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐมาใช้ เพราะเงินดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้ามาตราหรือวิธีการบังคับโดยกำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นยอมรับทิศทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนฯ และโครงการซึ่งในทางปฏิบัติจะปรากฏให้เห็นในรูปของการที่รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินช่วยเหลือ

6 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 191.

7 Government of the Republic of Korea, The Second Five Year Economic Development Plan (1967-1971), (Seoul : 1966), p.172.

และอุดหนุนทางการเงิน และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸

2.1.1.3 วิสาหกิจของรัฐ

ในเชิงกฎหมายแล้ว วิสาหกิจมีสภาพที่แตกต่างหรือแยกออกจากหากจากรัฐ ไม้ใช่องค์กรฝ่ายบริหารที่ขึ้นต่อรัฐโดยตรงเหมือนกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพราะวิสาหกิจนั้นมีความเป็นอิสระและบริหารงานภายใต้วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นมา และมีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกออกจากหากจากรัฐ

การควบคุมให้วิสาหกิจของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนนั้น รัฐจะอาศัยที่วิสาหกิจของรัฐอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ (tutelle) ของรัฐเช่นกัน อาทิ ควบคุมเงินเดือน ควบคุมราคา รวมทั้งการใช้จ่ายเงินที่รัฐแต่งตั้งฝ่ายบริหารของวิสาหกิจและเงินที่รัฐมีความรับผิดชอบทางการเงินของวิสาหกิจ เมื่อวิสาหกิจต้องประสบกับการขาดทุน หรือได้กำไร ฯลฯ เงินดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐสามารถควบคุมกำกับการดำเนินงานวิสาหกิจของรัฐให้ดำเนินงานอย่างสอดคล้องกับแผนฯ ได้⁹

2.1.2 การปฏิบัติตามแผนของภาคเอกชน/ประชาชน

การปฏิบัติตามแผนของภาคเอกชน/ประชาชนในประเทศฝรั่งเศส ปกติแผนไม่มีสภาพบังคับต่อภาคเอกชน ตรงกันข้ามเอกชน ผู้ประกอบการ คนงาน และผู้บริหาร กลับได้รับการรับรองและคำประกันโดยกฎหมายว่าเป็นบุคคลที่มีเสรีภาพในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ

⁸ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 190.

⁹ เรื่องเดียวกัน

ดังนั้น สำหรับรัฐแล้วมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐใช้และมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานหรือการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การดำเนินงานหรือการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนสอดคล้องกับแผนฯ นั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 มาตรการ คือ มาตรการที่มีลักษณะบังคับ และมาตรการที่มีลักษณะ เป็นการกระตุ้นและส่งเสริม¹⁰

2.1.2.1 มาตรการที่มีลักษณะบังคับ

- การบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามแผนฯ โดยสร้างสภาพแวดล้อม หรือกำหนดขอบเขตหรือสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นมา ถ้าเอกชนต้องการเอกสิทธิ์หรือสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เอกชนก็ต้องประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ

- รัฐเองมีฐานะเหนือกว่าเอกชนโดยเฉพาะรัฐได้ควบคุมภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ภาคพลังงาน ภาคขนส่ง การให้สินเชื่อ และการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนต้องอาศัยภาครัฐดังกล่าว ขณะเดียวกันภาครัฐเองก็ซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนจำนวนมาก (10% ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 1972) ซึ่งรัฐสามารถกำหนดนโยบายของการพัสดุโดยการจัดซื้อ จัดจ้าง (Marche Publics) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนได้

- รัฐมีสิทธิที่จะเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจเพื่อปรับปรุงภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่ง เช่น ภาคถลุงเหล็ก อุตสาหกรรม เป็นต้น หรือปรับปรุงภาคทางพื้นที่ เช่น การสร้างเขตอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

นอกจากนั้น รัฐอาจจะใช้มาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการใช้ดุลพินิจต่าง ๆ เช่น การขออนุญาตประกอบกิจการ การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารเอกชนต้องขออนุญาตก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191-192.

2.1.2.2 มาตรการที่มีลักษณะเป็นการกระตุ้นและส่งเสริม

ซึ่งเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับการวางแผนฯ เพราะกลไกสำคัญที่ใช้ในการกระตุ้น คือ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐได้ยินยอมให้กับสถานประกอบการเอกชนที่ตัดสินใจประกอบการหรือดำเนินงานอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน ซึ่งปกติจะเป็นการประกอบการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่เอกชนและเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป พร้อม ๆ กัน

โดยทั่ว ๆ ไปการกระตุ้นและส่งเสริมของภาครัฐต่อเอกชนจะปรากฏให้เห็นเสมอในรูปของการให้เงินช่วยเหลือ อาทิ

- การลดภาระทางการเงินและการคลังโดยฝ่ายบริหารยินยอมลดภาษี
- การช่วยเหลือในลักษณะการให้เงินอุดหนุน
- การให้ยืมในระยะยาว อัตราดอกเบี้ยต่ำ และผ่อนชำระคืนระยะยาว
- การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร

มาตรการที่มีลักษณะเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมนี้เกิดจากข้อสมมติฐานที่ว่า สถานประกอบการมีความแตกต่างกัน และภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็มีความแตกต่างกัน เช่น สถานประกอบการบางแห่งประสบความสำเร็จ บางแห่งประสบปัญหาฯ รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือสถานประกอบการบางแห่งหรือภาคเศรษฐกิจบางภาคซึ่งทำให้เกิดวิธีการที่รัฐเลือกปฏิบัติซึ่งกลายมาเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับหลักการบางอย่างของกฎหมายมหาชนภายใน (Droit Public Intern) คือ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (egalite devant la Loi)

สรุปได้ว่า นโยบายหรือมาตรการที่รัฐบาลฝรั่งเศสใช้ในการกระตุ้นและส่งเสริมให้ภาคเอกชน/ประชาชนปฏิบัติตามแผน ประกอบด้วยนโยบายหรือมาตรการ 2 อย่าง คือ 11

11 Martin C. Schnitzer, Comparative Economic System, pp.166-168.

- นโยบายหรือมาตรการทางการเงิน (monetary policy) ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสรรสินเชื่อ (credit allocation) ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผน โดยผ่านกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Fund for Economic and Social Development) นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังเลือกใช้การควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่ผ่านตลาดหลักทรัพย์อีกด้วย

- นโยบายหรือมาตรการทางการเงิน (fiscal policy) ที่สำคัญ ได้แก่ การให้สิ่งจูงใจด้านภาษี (tax incentives) และการใช้จ่ายของรัฐบาล (public investment)

อย่างไรก็ดี นโยบายทางการเงินและนโยบายทางการคลังดังกล่าว ได้ถูกนำไปใช้เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมภาคเอกชน/ประชาชนปฏิบัติตามแผนในประเทศญี่ปุ่น¹² ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹³ และประเทศอินเดีย¹⁴ เช่นเดียวกัน

2.2 การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผล

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผล ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากต่อการปฏิบัติตามแผน ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ เพราะเหตุ

¹² Ibid., pp.179-187.

¹³ Government of the Republic of Korea, The Second Five year Economic Development Plan (1967-1971), (Seoul : 1966), pp.174-176.

¹⁴ A.N. Agrawal and Kundan Lal, Economic Planning (Principles, Techniques and Practices), p.366.

ว่าในการพัฒนาประเทศนั้น แม้ว่าจะได้มีการกำหนดหรือวางแผนอย่างดีแล้วก็ตาม การวางแผน ก็เป็นเพียงคาดคะเน ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง เวลา การคาดคะเนอาจเป็นการคาดคะเนในระยะเวลา 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปีก็ได้ ซึ่งถ้า ระยะเวลาในการคาดคะเนมากขึ้น ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะสามารถเปลี่ยนแปลง หรือ ยากต่อการควบคุมมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยต่าง ๆ ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย การเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อยก็คงจะไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามแผน เท่าใดนัก แต่ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงาน มาก

ดังนั้น ประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจึงใช้กลไกการติดตามความก้าวหน้าและ การประเมินผลเป็นกลไกในการควบคุมการปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ การติดตามความก้าวหน้าและ การประเมินผลอาจจะกระทำโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางแผน (planning agencies) และหน่วยงานอิสระที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อรัฐบาล 15

2.3 การปฏิบัติตามแผนและผลในทางกฎหมาย

ในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ มีแนวความคิดทางกฎหมายว่า แผนพัฒนาฯ ไม่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ เพราะแผนไม่มีบทบังคับและลงโทษเมื่อองค์กรตัวแทน ทางเศรษฐกิจไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนั้น แผนยังมีลักษณะ เป็นเพียงกรอบทิศทางนโยบายทาง เศรษฐกิจ และการคาดหมายทางเศรษฐกิจในอนาคตมากกว่าที่จะมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิด สิทธิและหน้าที่ขององค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับกฎหมาย 16

15 สมศักดิ์ มีทรัพย์ลาภ, หน่วยที่ 14 การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผล, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning) (นนทบุรี ; สำนักงานมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 884.

16 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 187.

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนแล้ว ในตัวของแผนฯ เองน่าจะมีสิ่งอื่น ๆ มากกว่าที่จะเป็นเพียงกรอบกำหนดทิศทางนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการวางแผนจึงจำเป็นต้องยอมรับว่า แผนฯ นั้นมีสถานะทางกฎหมาย (Juridicite) ระดับหนึ่ง แม้ว่าโดยตัวของแผนฯ เองไม่ได้เป็นที่มาโดยตรงของความชอบด้วยกฎหมาย (legalite) หรือเป็นกฎหมายโดยตรง แต่อย่างน้อยแผนฯ ก็มีสถานะเป็นหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ หรือบรรทัดฐานที่ใช้อ้างอิง (norme de reference) ถึงความชอบด้วยกฎหมาย หรือการออกระเบียบ ข้อบังคับ และการทำคำสั่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แม้แผนในตัวมันเองจะไม่ใช่มติหมาย แต่แผนฯ มีคุณค่าเป็นบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางอ้อม ซึ่งฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นมายังบังคับโดยอ้างอิงถึงแผนฯ ดังนั้น ในแง่นี้แผนฯ จึงมีลักษณะเป็น norme de reference ของฝ่ายบริหาร แต่ถ้าพิจารณาว่า แผนฯ เป็นเพียง "แนวทางปฏิบัติทางเศรษฐกิจ (directive economique) แผนฯ ก็จะมีฐานะเป็นเพียงกรอบกำหนดแนวทางนโยบายทางเศรษฐกิจที่จะทำให้งิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมด ต้องผูกพันและดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนฯ เท่านั้น จากแนวความคิดดังกล่าว แผนฯ จะแสดงบทบาทที่สำคัญได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับบทบาทของอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารว่าต้องการที่จะนำกรอบทิศทางนโยบายตามแผนฯ มาใช้บังคับ หรือแปรเป็นการปฏิบัติในระดับใด โดยฝ่ายการเมืองจะใช้วิธีการทางกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายมหาชนที่จะใช้บังคับและทำให้องค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างสอดคล้องกับแผนฯ ทั้งนี้ สามารถตรวจสอบได้จากกฎหมายต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ในช่วงการใช้แผนฯ แต่ละช่วงว่ามีกฎหมายอะไรออกมาใช้บังคับบ้าง และเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายสอดคล้องกับแผนฯ หรือไม่ 17

2.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับกลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนและผลในทางกฎหมายในประเทศสังคมนิยม

ดังที่กล่าวในบทที่ 2 ข้อ 6.1, บทที่ 4 ข้อ 2.6 และบทที่ 5 ข้อ 2.4 แผนในประเทศสังคมนิยมมีสถานะเป็นกฎหมาย จึงมีสภาพบังคับ (law enforcement) ดังนั้นการปฏิบัติตามแผน (implementation) จึงใช้คำสั่งหรือกลไกของกฎหมายมหาชน 18 กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนกระทำโดยหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานวางแผนของรัฐ (GOSPLAN ในสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย) หรือกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับต่าง ๆ เป็นผู้กำกับ ควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปจนถึงในระดับรัฐ ภูมิภาค ท้องถิ่น และโรงงาน ให้ดำเนินการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่องค์การการเมืองผู้กำหนดนโยบายสูงสุดในการวางแผนเศรษฐกิจของพรรคคอมมิวนิสต์ได้กำหนดไว้

3. กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนในประเทศไทย

3.1 กลไกในการกำกับ ควบคุม และผลทางกฎหมาย

3.1.1 การปฏิบัติตามแผนภาครัฐ

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ใช่กฎหมาย แต่ในภาครัฐ ๆ สามารถบังคับ กำกับ และควบคุมให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยราชการที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผน โดยเข้ามาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 การกำกับและควบคุมให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผน โดยมาตรการ แผนงาน แผนเงิน และแผนคน

การบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผน โดยมาตรการทางด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน เป็นมาตรการที่บังคับใช้และมีผลกระทบต่อส่วนราชการโดยตรง กล่าวคือ

ก. แผนงาน

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผน คือ

1) จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่าง ๆ ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว ตามมาตรา 6 (4) และมาตรา 12 (2), (3), (7) กล่าวคือ มาตรา 6 (4) บัญญัติว่า "คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งงานด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผน"

ตามมาตรา 6 (4) นี้ เป็นอำนาจการประสานงานและดำเนินการซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะดำเนินการเอง หรืออาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา และในด้านการปฏิบัติตามแผนของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ส่วนมาตรา 12 บัญญัติว่า "ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้"

...

(2) พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และของรัฐวิสาหกิจใดร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือกรม และส่วนราชการนั้น กับจัดประสานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น

(3) ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรอื่นที่มีอยู่และที่อาจหามาได้และวางแผนการใช้และการจัดหาทรัพยากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ

(7) พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตามมาตรา 12 (2) เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ โดยสำนักงานฯ เป็นผู้พิจารณา วิเคราะห์แผนงานและโครงการพัฒนาร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อบรรจุไว้ในแผนฯ รวมทั้งทำการประสานแผนงานและโครงการเหล่านั้นเพื่อวางแผนส่วนรวม (macro planning) โดยพิจารณาจากเป้าหมาย ระยะเวลา กำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่ตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง (priority) ในการใช้ทรัพยากรนั้น ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะเป็นผู้ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่และที่หามาได้ แล้ววางแผน การใช้และการจัดการทรัพยากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ (มาตรา 12 (3)) นอกจากนี้ สำนักงานฯ ยังเป็นผู้พิจารณาให้คำแนะนำ และให้กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ

หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่เสนอโครงการและแผนงานให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานฯ พิจารณา สำนักงานฯ ก็ จะคัดค้านในคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะไม่ได้รับงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา 13 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะไม่ได้กำลังคนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 และจะไม่ได้รับเงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพราะถือว่าแผนงานหรือโครงการนี้ไม่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ

หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวปฏิบัติผิดขั้นตอน ผ่าฝืนเสนอโครงการหรือแผนงานนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติให้ดำเนินการได้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีความผิดทางอาญา เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นอาจมีความผิดทางวินัยได้ หากมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ศาลปกครองอาจถือว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (vice de procedure) ไม่ชอบตามกฎหมายปกครอง

๗. แผนเงิน

รัฐสามารถกำกับและควบคุมหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติตามแผนด้วยมาตรการทางด้านแผนเงิน โดยผ่านทางกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ คือ

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตรา 12 (4) บัญญัติว่า (ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) "จัดทำข้อเสนอ โดยหารือกับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวกับรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ สำหรับสินทรัพย์ถาวรหลักที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้ ไม่ว่าจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืม เงินกำไรที่ได้สะสมไว้หรือเงินอื่นใดก็ตาม

ตามมาตรา 12 (4) เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเกี่ยวกับการจัดทางงบประมาณแผ่นดิน สำหรับสินทรัพย์ถาวรหลักซึ่งก็ได้แก่งบประมาณตามโครงการพัฒนาในมาตรา 4 ที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ งบประมาณดังกล่าวอาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืมทั้งในและต่างประเทศ เงินการระดม หรือเงินอื่นใด เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 13 บัญญัติว่า "ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ เสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการศึกษากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ"

ตามมาตรา 13 เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่จะเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงาน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการศึกษากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 14 บัญญัติว่า "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(1) เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการและการเงินกับสถิติและรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่

ตามมาตรา 14 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาตาม (1) หรือให้เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่ได้ตาม (2) หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตาม สำนักงานฯ ก็มีสิทธิเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของหน่วยปฏิบัติดังกล่าว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลผู้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะสั่งการให้เป็นไปตามพระราชระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานฯ มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ได้ โดยใช้มาตรการทางด้านแผนเงิน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นอีก ดังนี้

๗.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

รัฐควบคุมการจัดสรรงบประมาณประจำปีตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยหน่วยงานกลางที่สำคัญ คือ สำนักงานงบประมาณซึ่งทำหน้าที่รวบรวมประมาณการรายจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณและจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หน้าที่ดังกล่าวได้กล่าวแล้วในบทที่ 4 ข้อ 3.3.2.1 ทั้งนี้ ในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณ จะจัดทำร่วมกับอีก 3 หน่วยงานกลางระดับนโยบาย (central agencies) คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในด้านแผนงานตามข้อ ก. จะประสานกับสำนักงานงบประมาณ เพื่อพิจารณาในส่วนของงบพัฒนา โดยอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับวงเงินงบพัฒนาประเทศว่ามีความ

เหมาะสมเพียงใด ควรจะได้มีการจัดสรรให้กับโครงการใหม่มากน้อยเพียงใด¹⁹ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณจึงมีผลกระทบต่อแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะแผนพัฒนาระดับชาติต้องอิงงบประมาณที่เพียงพอที่จะดำเนินการตามแผน ดังนั้น การตัดงบประมาณจึงมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น โครงการใหญ่โครงการหนึ่ง ซึ่งจากผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการคุ้มค่าต่อการลงทุน อาจจะล้มเหลวถ้าสำนักงานงบประมาณไม่จัดสรรงบประมาณสำหรับบุคลากรที่กำหนดไว้ในโครงการ ความสำคัญของสำนักงานงบประมาณที่มีต่อแผนพัฒนาประเทศจึงเป็นสิ่งที่ไม่กล่าวเกินความเป็นจริง²⁰ ในการพิจารณาค่าของงบประมาณของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ (public agencies) สำนักงานงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์ (criteria) ดังนี้²¹

สำหรับแผนงาน/โครงการใหม่

- ก) อยู่ในแผนพัฒนาหรือไม่
- ข) เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่
- ค) ชัดช้อยกับแผนงาน/โครงการอื่นหรือไม่ (ถ้าไม่ผ่านการตรวจสอบ

ข้อ ก. และ ข)

¹⁹ ภาคผนวก (ค) กรณีศึกษาการจัดทำงบประมาณประจำปี, ใน ทินพันธ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), มีนาคม 2530, หน้า 1

²⁰ Likhit Dhiravegin and Kraiyudht Dhiratayakinant, The Bureau of the Budget and National Development, Document Research presented to Thailand Development Research Institute, March 1987, p.3.

²¹ Ibid., p.16.

สำหรับแผนงาน/โครงการเดิม

- ก) อยู่ในการปฏิบัติงานทั่วไปหรือไม่
- ข) ระดับของการปฏิบัติงานในหน่วยปฏิบัติสอดคล้องกับความสามารถของหน่วยงานที่ยื่นคำขอหรือไม่

นอกจากนี้ เมื่องบประมาณประจำปีได้ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว ในการเบิกจ่ายเงินประจำงวดสำนักงานงบประมาณยังคงควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยปฏิบัติให้เป็นไปตามงวด 22 ซึ่งต้องสอดคล้องกับงบประมาณที่จัดสรรให้โดย เฉพาะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงสามารถกำกับและควบคุมให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502

๗.2 กฎหมายและระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

รัฐควบคุมการก่อหนี้ของประเทศโดยระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 * และพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีก 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 และระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน มีขบวนการสรุปได้ ดังนี้

22 Ibid., p.50

* โปรดดูภาคผนวก ค

- 1) มืองค์กรที่แน่ชัดรับผิดชอบ คือ คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ
- 2) มีขั้นตอนการทำงานที่แน่ชัด คือ การจัดทำแผนการก่อหนี้ประจำปี
- 3) แบ่งหน้าที่หน่วยงานรับผิดชอบได้ชัดเจน อันได้แก่ หน่วยงานหลัก 4

หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

4) เป็นเรื่องของการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ควบคุมการก่อหนี้ของประเทศ โดยมีให้ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป มีอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 9 หรือการกำหนดอัตราส่วน Debt Service Coverage Ratio ของหน่วยงานที่ขอู้เงินต่ำกว่า 1.5 เป็นต้น

ดังนั้น รัฐสามารถบังคับให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามระเบียบการก่อหนี้ 9 ข้อ 7, 8, 9 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาวิเคราะห์โครงการที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศตามที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอมาพิจารณาเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๗.3 ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 *

ระเบียบนี้ออกโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานจึงสามารถบังคับให้การลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามแผนได้ โดยระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

* รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ค.

1) ตามระเบียบฯ ข้อ 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ" เป็นคณะกรรมการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนี้ มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถือปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นหลัก แล้วทาคความเห็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการปฏิบัติดังกล่าวนี้ให้ขอเอกสารข้อมูลและให้เชิญเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งเชิญผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีมาร่วมด้วย

2) ตามระเบียบฯ ข้อ 4 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทางลงทุน ซึ่งตามข้อ 3 "งลงทุน" หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น "สินทรัพย์ถาวร" หมายความว่าสินทรัพย์ซึ่งตามปกติโดยสภาพของสินทรัพย์นั้น มีอายุใช้งานเกินกว่าหนึ่งปี หรือตามความหมายในระบบบัญชีของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเห็นชอบด้วย และ "สินทรัพย์ถาวรหลัก" หมายความว่า สินทรัพย์ถาวรที่ใช้ในการดำเนินกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ดิน หมวดสิ่งก่อสร้าง หมวดเครื่องจักรอุปกรณ์ หมวดยานพาหนะ และหมวดอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ถาวรหลัก เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทางลงทุนเต็มตามโครงการและงบลงทุนประจำปี ตามแบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ต่อไป

งบลงทุนเต็มตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการแต่อย่างใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ก็ให้เสนอมาในงบลงทุนประจำปีด้วย

ให้รัฐวิสาหกิจ เสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด ส่วนในกรณีงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติให้เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีนั้น ให้รัฐวิสาหกิจ เสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

3) ตามข้อ 8 เกี่ยวกับการเสนองบลงทุนประจำปี ซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำเสนอตามข้อ 4 นั้น ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างน้อย 60 วัน ก่อนวันเริ่มงวดการบัญชีต่อไป และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับงบลงทุน

4) นอกจากการเสนองบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานฯ ตามระเบียบฯ ข้อ 4 แล้ว ระเบียบฯ นี้ ยังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- การใช้เงินสำรองไว้ในงบลงทุนตามข้อ 9 ให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบ

- ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะต้องจัดหาสินทรัพย์ถาวรหลักมาเปลี่ยนแทนของเดิมทันที เพื่อมิให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงัก และบังเกิดผลเสียหายแก่กิจการนั้น ๆ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการไปก่อนได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบโดยมิชักช้า

- ในกรณีที่งบลงทุนจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติรายงานการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในกรณีฉุกเฉินนี้ให้คณะรัฐมนตรีทราบ (ข้อ 10)

- การเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมงบลงทุน นอกจากที่กล่าวในข้อ 9, 10 และ 11 จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มอบอำนาจไว้ (ข้อ 13)

- งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว หากปรากฏว่ายังมีได้ดำเนินการทำให้เสร็จสิ้นไป และถ้าเห็นว่ารายการลงทุนนั้น ๆ ไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว ก็ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งระงับ (ข้อ 15)

- ห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันงบลงทุนเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินที่กล่าวในข้อ 10 (ข้อ 16)

- ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แจ้งข้อเท็จจริงให้รัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้เป็นไปตามระเบียบ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในรายจ่ายที่เกี่ยวกับงบลงทุนให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ค. แผนคน

รัฐสามารถบังคับหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผน โดยการกำกับและควบคุมด้วยมาตรการด้านแผนคน ซึ่งต้องใช้กฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534²³ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534²⁴ ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

23 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 156 (4 กันยายน 2534) ; 1.41.

24 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 156 (4 กันยายน 2534) ; 42-60.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 วรรค 4 และ 5 บัญญัติว่า

"การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายใน และในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี"

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การตั้งหน่วยงานต่ำกว่าระดับกรมลงมา กล่าวคือ กอง ฝ่าย หรือแผนก ต้องขอความเห็นจากสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณก่อน แล้วจึงจะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการต่ำกว่าระดับกรมดังกล่าวได้ อันเป็นมาตรการทางด้านแผนคนส่วนหนึ่ง

ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีกลไกที่สำคัญ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 ข้อ 3.3.2.4 ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จะเป็นผู้พิจารณามาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานและงบประมาณของรัฐ โดยให้สอดคล้องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนงบประมาณของประเทศตามข้อ ก) และข้อ ข)

3.1.1.2 การปรับใช้แผนโดยมาตรการตามกฎหมายอื่น

การปรับใช้แผนโดยมาตรการตามกฎหมายอื่น เป็นการปรับใช้แผนให้เข้ากับเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง นอกเหนือจากมาตรการทางด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3.1.1.1 เนื่องจากส่วนราชการเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะนำนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ดังนั้น รัฐสามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแผน โดยใช้มาตรการจูงใจ (incentive) และที่ไม่เป็นการจูงใจ (disincentive) ภาคเอกชน/ประชาชน ให้ปฏิบัติตามแผนโดยอาศัยอำนาจกฎหมายของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ มีมาตรการที่สำคัญ คือ

ก. มาตรการทางด้านการคลัง

มาตรการทางด้านการคลังที่สำคัญ คือ การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ลงทุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน ซึ่งรัฐทำได้หลายวิธี เช่น โดยการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรขาเข้าและภาษีการค้าที่เรียกเก็บจากเครื่องจักร ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรที่เรียกเก็บจากสินค้าบางชนิด ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้ที่เรียกเก็บจากรายได้หรือกำไรสุทธิ และอนุญาตให้หักค่าสึกหรอและเสื่อมราคาให้มากขึ้น²⁵

ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐได้ใช้มาตรการทางด้านการคลังเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่นักลงทุน เพื่อส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่มีแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการในการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผน ดังนี้

²⁵ รศล ฉันทิกุล, กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน (Law of Investment), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534), หน้า 43-44.

ก.1 สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนในประเทศ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment : BOI) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2503 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2505, 2515, 2520 และ 2535 เพื่อชักจูงให้การลงทุนเกิดขึ้นได้ทันความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ ในระยะที่ผ่านมา ได้มีผลต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ อาจแบ่งนโยบายและมาตรการของการส่งเสริมการลงทุนในระยะต่าง ๆ ดังนี้ คือ ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2504-2514 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 เป็นระยะของนโยบายการทดแทนการนำเข้า ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2515-2519 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เน้นนโยบายส่งเสริมส่งออก และช่วงที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จนถึงปัจจุบัน เป็นนโยบายเร่งรัดการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก²⁶

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ เป็นพระราชบัญญัติหลักที่กำหนดในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุน ซึ่งมีสิทธิประโยชน์ที่สำคัญ คือ²⁷ สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ นิติบุคคล สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร สิทธิประโยชน์ทางภาษีการค้า และสิทธิประโยชน์พิเศษ

²⁶ ณรงค์ชัย อัครเศรณี และส่วนวิจัยและวางแผนบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย, ม.ป.ป., หน้า 29-30.

²⁷ รกสล ฉันทิกุล, กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน (Law of Investment), หน้า 51-58.

1) สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ในนิติบุคคล พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในนิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้รับจากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมีเวลาตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามปีแต่ไม่เกินแปดปีนับแต่วันที่ได้เริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการนั้น และรายได้ที่นำมาคำนวณกำไรสุทธินี้ให้รวมถึงรายได้จากการจำหน่ายผลพลอยได้ และรายได้จากการจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูปด้วย (มาตรา 31)

2) สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีศุลกากรที่สำคัญ คือ

- การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนบัญญัติให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรหรือได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าให้ครึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นสมควร (มาตรา 28 และ 29)

- การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับวัตถุดิบเพื่อผลิตส่งออก (มาตรา 30 และ 36 (1))

- การยกเว้นภาษีอากรขาออกสำหรับสินค้าสำเร็จรูปเพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก (มาตรา 36 (3))

3) สิทธิประโยชน์พิเศษ เป็นสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรทั้งการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรดังกล่าวข้างต้นที่ให้แก่กิจการที่ตั้งอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค (decentralization of industry) และกิจการที่ผลิตเพื่อส่งออก

ก.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กำหนดให้ผู้ลงทุนที่ตั้งโรงงานหรือประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรไว้หลายประการ คือ 28

- 1) ให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าและของที่ใช้ในการสร้างประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงาน หรืออาคารในเขตอุตสาหกรรมส่งออก (มาตรา 48)
- 2) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า (มาตรา 49)
- 3) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับของที่ผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อส่งออก (มาตรา 50)

คำว่า เขตอุตสาหกรรมส่งออก หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับเป็นที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การจัดตั้งอุตสาหกรรมส่งออกนี้จะต้องตกเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยจะกำหนดขอบเขตไว้อย่างแน่ชัด เช่น เขตอุตสาหกรรมส่งออกลาดกระบัง เป็นต้น

28 รกสล ฉันทิกุล, กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน (Law of Investment), หน้า 58-59.

โดยสรุปสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ และสิ่งของต่าง ๆ ที่ นำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า การยกเว้นนี้รวมถึงการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมาย ส่งเสริมการลงทุนด้วย และการยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้าให้กับสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตใน เขตอุตสาหกรรมส่งออกด้วย สำหรับผู้ประกอบการที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ นอกจากจะตั้ง โรงงานหรือสถานประกอบการในเขตพื้นที่ที่เป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกแล้ว ต้องทำการผลิต สินค้าเพื่อส่งออกด้วย

ก.3 สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามกฎหมายอื่น

สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามกฎหมายอื่น ได้แก่ บทบัญญัติโดยการ ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรที่มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้แก่ผู้ลงทุนในสถานที่หรือ ประเภทการลงทุนเฉพาะตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติ การปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราช อาณาจักร พ.ศ. 2524 พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาที่ออกมา และมีผลในการยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรต่าง ๆ

ข. มาตรการทางการเงิน

นโยบายทางการเงินที่สำคัญที่รัฐใช้เป็นกลไกในการกำกับและควบคุมให้ หน่วยงานภาครัฐดำเนินภารกิจในภาคเอกชน/ประชาชนปฏิบัติตามแผน ได้แก่ นโยบายอัตรา ดอกเบี้ย นโยบายสินเชื่อ และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

นโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย มีจุดประสงค์เพื่อควบคุม ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ หรือเพื่อความมีเสถียรภาพของดุลการชำระเงินและอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนในประเทศให้ผู้ลงทุนเสียค่าใช้จ่ายพอสมควรในการกู้เงิน จากสถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดในการรับฝาก

ของธนาคารพาณิชย์ และการกู้เงินของสถาบันการเงินโดยทั่วไป นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดให้ต่ำกว่าอัตรามาตรฐานสำหรับกิจการบางประเภท เช่น กิจการอุตสาหกรรมที่กู้เงินโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นการช่วยลดต้นทุนส่วนหนึ่ง แต่มาตรการนี้ไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมาตรการที่นับว่าสำคัญ คือ การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินสำหรับกิจการอุตสาหกรรม และกิจการเพื่อการส่งออก ²⁹

นโยบายสินเชื่อที่ให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม มีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้น คือ การปรับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวไว้ข้างต้น ส่วนในระยะยาวมีการตั้งสถาบันการเงินเพื่อให้สินเชื่อ กล่าวคือ ในภาคเกษตรกรรมมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในปี พ.ศ. 2509 ภาคอุตสาหกรรม มีการจัดตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยให้สินเชื่อทางการเกษตรและสินเชื่อทางอุตสาหกรรมแก่กิจการที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่ากิจการโดยทั่วไป อันเป็นการพัฒนาการเกษตรและพัฒนาอุตสาหกรรม ให้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ รวมทั้งสนับสนุนสินเชื่อแก่พ่อค้าที่ส่งสินค้าออก ที่เรียกว่า packing credit ทั้งนี้ ภาคเศรษฐกิจที่ได้รับการสนับสนุนโดยธนาคารเข้าไปรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน ได้แก่ ³⁰

²⁹ สุกฤตา สัจจมาร์ค, การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไทย (Industrial Protection in Thailand), (รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 20.

³⁰ ธนาคารแห่งประเทศไทย, 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร, 2535), หน้า 145.

กิจการส่งออก นับเป็นประเภทแรกที่ได้รับการส่งเสริมช่วยเหลือ ธนาคารรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกมาตั้งแต่ปี 2499 โดยเริ่มจากสินค้าข้าว ก่อน ต่อมาในปี 2501 จึงขยายขอบเขตครอบคลุมสินค้าออกประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น การให้เครดิตเพื่อส่งเสริมการส่งออกนี้ ช่วยให้สินค้าไทยขายในตลาดต่างประเทศที่มีการแข่งขันสูงได้ เพราะว่าผู้ส่งออกสามารถให้เครดิตกับผู้ซื้อในต่างประเทศได้ระยะเวลาหนึ่ง เดิมกำหนดระยะเวลาการชำระเงินไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ธนาคารรับช่วงซื้อลด ก็ขยายให้เป็น 180 วัน ตั้งแต่ปี 2512 ต่อมา มีการเพิ่มวงเงินรับช่วงซื้อลดจากผู้ส่งออกรายใหญ่รายย่อย ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือไม่เท่ากันและมีการเปลี่ยนแปลงทั้งประเภทของสินค้าออกและวงเงินตามสถานการณ์

กิจการอุตสาหกรรม ธนาคารให้ความช่วยเหลือกิจการอุตสาหกรรมผ่านธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมาตั้งแต่ปี 2506 โดยเริ่มรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน อันเนื่องจากการซื้อวัตถุดิบ มาในปี 2507 ได้รวมไปถึงการขายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมด้วย วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการอนุเคราะห์ คือ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมภายในประเทศมีเงินทุนหมุนเวียนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงไปได้บ้าง จนสามารถแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันจากต่างประเทศได้ และยังทำให้ประชาชนได้ซื้อสินค้าบางอย่างในราคาถูกลงด้วย

สำหรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศก็มีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม อัตราแลกเปลี่ยนที่ต่ำลงจะเป็นการสนับสนุนสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการช่วยอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่ต้องแข่งขันกับสินค้าเข้าด้วย เพราะสินค้าเข้าจะมีราคาแพงขึ้น แม้ว่าการลดค่าเงินจะทำให้ต้นทุนของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสูงขึ้น แต่ต้นทุนนี้เป็นเพียงส่วนเดียวของมูลค่าของสินค้า เพราะฉะนั้นถ้าผู้ผลิตสามารถขึ้นราคาสินค้าได้เท่ากับค่าของเงินที่ลดลง ก็จะได้ประโยชน์จากค่าของเงินที่ลดลงสำหรับอุตสาหกรรมที่เสียเปรียบจากการลดค่าเงินก็คือ อุตสาหกรรมที่ผลิตมิได้แข่งขันกับการนำเข้า แต่ต้องใช้วัตถุดิบและเครื่องจักรที่นำเข้าหรือแข่งขันกับสินค้าเข้า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ รัฐได้ใช้ผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

ค. มาตรการอื่น ๆ

กลไกของรัฐในการบังคับให้หน่วยงานของรัฐให้บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผน โดยผ่านทางกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าภูมิภาค พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ฯลฯ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวลดค่าบริการสาธารณูปโภค และ/หรือสาธารณูปการ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ รวมทั้งการจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ด้วย

3.1.2 การปฏิบัติตามแผนภาคเอกชน/ประชาชน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ แผนพัฒนาฯ ไม่มีผลบังคับภาคเอกชน/ประชาชนโดยตรง เพราะไม่ใช่กฎหมายดังกล่าวแล้วใน 2.3 แต่มาตรการที่รัฐบังคับให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผน โดยมาตรการปรับใช้แผนตามกฎหมายอื่นในข้อ 3.1.1.2 ด้วยมาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน และมาตรการอื่น ๆ มีผลกระทบต่อภาคเอกชน/ประชาชนโดยทางอ้อม ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับได้ ำนโยบายและมาตรการดังกล่าวนั้น ทั้งมาตรการที่เป็นการจูงใจ (incentive) และที่ไม่เป็นการจูงใจ (disincentive) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ นโยบายและมาตรการในการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งได้ยึดนโยบายและมาตรการหลัก คือ การสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยที่รัฐบาลจะเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแต่เพียงกว้าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และกำกับเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลต่อผลประโยชน์ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งหน่วยงานของรัฐและนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวในข้อ 3.1.1.2 คือ การส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การกำหนดอัตราภาษีศุลกากรและภาษีการค้าสำหรับสินค้าเข้าของกระทรวงการคลัง มาตรการส่งเสริมการส่งออกซึ่งปฏิบัติอยู่ในหลาย

หน่วยงาน การควบคุมการผลิตของกระทรวงอุตสาหกรรม การควบคุมการนำเข้า ส่งออก และ การควบคุมราคาของกระทรวงพาณิชย์ และมาตรการทางการเงินและสินเชื่อ สถาบันซึ่ง มีบทบาท ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ ธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนสถาบันการเงินต่าง ๆ ³¹

ตัวอย่างกรณีนโยบายและมาตรการทางการเงินและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รัฐใช้กับภาค เอกชน/ประชาชน คือ การผลิตทดแทนนำเข้า (import substitution) และการผลิตเพื่อ ส่งออก (export orientation)

ก) กรณีตัวอย่างการผลิตทดแทนนำเข้า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) รัฐบาลให้การสนับสนุนเอกชนให้ริเริ่มและขยายกิจการอุตสาหกรรมเอง โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและสร้างสรรบรรยากาศในการชักจูงให้เกิดการลงทุน ของภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยการให้สิทธิประโยชน์และให้ความคุ้มครอง แก่กิจการอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริม รวมตลอดถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนและที่ตั้งโรงงาน โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 รัฐบาลเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น มีการส่งเสริมกิจการที่ใช้วัตถุดิบและทรัพยากรภายในประเทศที่คนไทยมีส่วนร่วมทุน นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์แก่การอุตสาหกรรม รวมทั้ง การกำหนดมาตรฐานและทดสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ผลิตและผู้ซื้อ จะเห็นได้ว่า นโยบายการทดแทนการนำเข้าได้ออกมาในรูปแบบของการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการภาษีอากร โดยมีมาตรการอื่น ๆ ประกอบในระยะหลัง การส่งเสริมการลงทุนดำเนินไปตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ซึ่งให้สิทธิพิเศษทั้งในรูปแบบของภาษีและไม่ใช่ภาษีแก่กิจการที่ได้

³¹ สุกฤตา สัจจมาร์ค, การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไทย (Industrial Protection in Thailand), หน้า 8-9.

รับการส่งเสริม เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ โดยแบ่งกิจการที่จะได้รับการยกเว้นเป็นหลายกลุ่ม กลุ่มหนึ่งได้รับการยกเว้นหมด กลุ่มสองได้รับการยกเว้นครึ่งหนึ่ง และกลุ่มสามได้รับการลดหย่อนหนึ่งในสาม ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 การส่งเสริมมีเหลือเฉพาะกิจการในกลุ่มที่สามซึ่งก็ลดจำนวนต่อไปอีกจนถึง พ.ศ. 2515 กิจการที่ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับวัตถุดิบมีเฉพาะกิจการส่งออกและกิจการในเขตส่งเสริม ระเบียบนี้มาเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งเมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ประกาศใช้

ถ้าจะกล่าวถึงการเก็บภาษีขาเข้าซึ่งทราบกันดีแล้วว่า ภาษีขาเข้ามีผลในการคุ้มครองสินค้าที่ผลิตในประเทศ เพราะทำให้ราคาสินค้าเข้ามีราคาสูงขึ้น จะพบว่าโครงสร้างของภาษีขาเข้าให้การคุ้มครองไม่มากนักในตอนต้นของช่วงนี้ คือ อัตราไม่สูงนัก (ยกเว้นสินค้าฟุ่มเฟือยที่เสียภาษีร้อยละ 40) และมีอัตราไม่แตกต่างกันมากนักสำหรับสินค้าระดับและชนิดต่างกัน เป็นเพราะเป้าหมายในการเก็บภาษีเป็นการสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาล ในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่สำคัญสองครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2514 ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองการผลิตในประเทศ ซึ่งก็คือ นโยบายการทดแทนการนำเข้า เป็นการคุ้มครองสินค้าสำเร็จรูปมากกว่าสินค้านำเข้าระหว่างการผลิตชิ้นส่วนและเครื่องจักร นับว่าเป็นการสนับสนุนให้มีการนำเข้าสินค้านำเข้าชิ้นส่วนและเครื่องจักรจากต่างประเทศ 32

ข. กรณีตัวอย่างการผลิตเพื่อส่งออก

การพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงเป็นสิ่งที่มีรัฐบาลให้ความสำคัญ มีการขยายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักบางประเภทและอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในประเทศ แผนนโยบายมุ่งให้ความสำคัญสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านเกษตรและพาณิชยกรรม โดยให้การสนับสนุนการลงทุนในกิจการที่ผลิตเพื่อส่งออก และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศ

เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ มีนโยบายให้จัดตั้งกิจการอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคด้วย นโยบายการส่งเสริมการส่งออกเริ่มอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2515 และถือเป็นนโยบายหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้มีการประกาศใช้มาตรการหลายอย่าง อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2515 ทำให้สิทธิพิเศษต่อการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่าการผลิตเพื่อขายในประเทศอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการคืนภาษีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการช่วยเหลือทางด้านเงินทุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในการส่งออกหลายด้านก็ตาม แต่มาตรการบางอย่างของรัฐบาลก็ยังคงให้การคุ้มครองการผลิตเพื่อขายภายในประเทศ เป็นต้นว่า โครงสร้างของภาษีขาเข้ายังมีอัตราแตกต่างกันตามขั้นตอนมากขึ้น และใช้มาตรการการนำเข้าเพื่อช่วยผู้ผลิตภายในประเทศมากขึ้น และทางอุตสาหกรรมมีบทบาทในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมเฉพาะประเภทมากขึ้น และยังคงมีการควบคุมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมหลายประเภท 33

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ยังคงให้ความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรม มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่สนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น และกระจายอุตสาหกรรมให้ออกไปสู่ภูมิภาค สนับสนุนให้มีการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกและใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ขยายวงเงินสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เพียงพอกับความต้องการ สนับสนุนด้านร่วมมือลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน สนับสนุนให้คงไว้และดำเนินงานต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาด เพื่อการควบคุมคุณภาพและที่เป็นยุทธปัจจัยสำคัญเท่านั้น และสนับสนุนให้มีองค์กรพิเศษรับผิดชอบและดูแลการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งหมด เพื่อช่วยย้ําการบริหารงานของรัฐบาลด้านอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาฯ ที่ห้า

มีการวางแผนภาคอุตสาหกรรมชัดเจนทั้งในด้านเป้าหมาย แนวนโยบายและขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นการวางแผนเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตอย่างแท้จริง โดยมาตรการในการปรับโครงสร้าง ได้แก่ การปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไปสมควร ปรับอัตราภาษีการค้าหรือภาษีสรรพสามิต โดยเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราเท่ากัน เลิกการควบคุมการนำเข้าในกรณีทั่วไป เน้นการส่งออกมากขึ้น ควบคุมราคาสินค้าในกรณีที่เป็นและในระยะสั้นเท่านั้น และมีการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขา โดยมีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาล คือ สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี ภาษีอากร และระเบียบกฎหมาย 34

จากนโยบายการผลิตทดแทนการนำเข้านี้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคการเกษตรและผู้บริโภคอีกด้วย การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั้น แสดงว่ากฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนของไทยให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคการเกษตร และเป็นการทำให้ประโยชน์โดยกระทบผลประโยชน์ของผู้บริโภค การบังคับให้ใช้ชิ้นส่วนการผลิตในประเทศก็ดี การกำหนดให้มีการส่งออกก็ดี เป็นการส่งเสริมการขายอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และสร้างการผูกขาดโดยผู้ผลิตรายเดียวหรือมากกว่ารายเดียว โดยเอาเปรียบผู้บริโภค 35

34 ธวัชชัย ยงกิตติกุล, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ;

ภาพรวม," ใน แผน 5 ; ปฏิรูปเศรษฐกิจ, รวบรวมและจัดพิมพ์โดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (22-23 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 18-19.

35 สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายและการพัฒนาสังคมไทย ; ใครได้อะไร อย่างเป็นไร, รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2536 เรื่อง ปัญหาท้าทายของสังคมไทย ; ใครจะได้อะไร? อย่างเป็นไร? จัดโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (IDRI), หน้า IV.

3.2 การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผล

การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลเป็นกลไกที่สำคัญเท่ากับ บังคับให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนปฏิบัติตามแผน ในประเทศไทยได้ใช้กลไกดังกล่าวใน 3 ระดับ คือ

(1) การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลในหน่วยงานกลางที่สำคัญ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 12 (8) อย่างไรก็ตาม การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลไม่ค่อยนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงเป็นจุดอ่อนของการพัฒนาเป็นอย่างมาก ในหน่วยงานกลางที่มีการติดตามความก้าวหน้าในงานหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของตน ได้แก่ สำนักงานประมาศ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานอื่นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลในหน่วยปฏิบัติ อาจจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลในการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ

(3) การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลในหน่วยงานอิสระ เช่น มหาวิทยาลัยภายในประเทศ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) องค์กรจากต่างประเทศทั้งที่เป็นเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น ซึ่งมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการกำกับ ควบคุม และปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอย่างมาก

3.3 เปรียบเทียบกลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนในประเทศไทยกับประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลไกในการกำกับ ควบคุมการปฏิบัติตามแผนของประเทศไทยกับประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ แผนมีลักษณะบังคับ (imperative) ในภาครัฐโดยตรง รัฐสามารถสั่งหรือดำเนินนโยบาย

และมาตรการที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนได้ตามหลักกฎหมายปกครอง สำหรับภาคเอกชน/ประชาชนแผนไม่มีลักษณะบังคับโดยตรง แต่มีผลบังคับโดยผ่านการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วย

อย่างไรก็ดี ในด้านการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลแผนพัฒนาฯ ในประเทศไทย ทั้งในหน่วยงานกลางและหน่วยปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น มักจะไม่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างเพียงพอ ทำให้องค์กรเหล่านี้ดำเนินงานได้ด้วยความยากลำบาก และมีผลทำให้การชี้แนะตลอดจนการเสนอแนะทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่เกิดผลเท่าที่ควร หรือมีฉะนั้นรัฐบาลก็อาจจะแก้ปัญหาดูด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเป็นครั้งคราว เพื่อการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลในบางเรื่อง ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นระบบที่ต่อเนื่อง ผลที่ได้รับก็คือ การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลขาดความชัดเจนถูกต้องเท่าที่ควร

4. วิเคราะห์ลักษณะทางกฎหมายของแผนฯ

4.1 ลักษณะโดยสรุปของแผนฯ

จากที่ศึกษาในบทที่ 2 แนวความคิดและพัฒนากการของการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมในต่างประเทศ บทที่ 3 แนวความคิดและพัฒนากการของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย บทที่ 4 องค์การการวางแผน บทที่ 5 กระบวนการวางแผน และ บทที่ 6 กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนและผลทางกฎหมาย จะเห็นได้ว่า แผนฯ มีลักษณะทั่วไป ดังนี้

4.1.1 แผนฯ ของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส เป็นแผนฯ ที่มีลักษณะทั่วไป (généralité du plan) ³⁶ กล่าวคือ เกือบทุกมิติทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ลักษณะทั่วไปนี้ทำให้เห็นได้ว่า แผนฯ ไม่ได้แยกความเป็นเอกชน (กับความเป็นมหาชน) ดังเช่นที่มีการแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน จะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมในแผนฯ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำ (ส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ นี้ อาจมีระดับต่างกันในแต่ละประเทศ) นอกจากนั้น ความสำคัญของแผนฯ แม้จะอาศัยการดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และเงินอุดหนุนต่าง ๆ ก็จริง แต่การปฏิบัติตามแผนฯ ให้เกิดผลสำเร็จยังต้องอาศัยภาคเอกชนอีกด้วย ดังเช่นนโยบายการผลิตทดแทนเพื่อการนำเข้า หรือการผลิตเพื่อส่งออก ด้วยเหตุนี้ มาตรการทั้งหลายของแผนฯ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมาย จึงมักใช้กระบวนการให้แรงจูงใจประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการอำนวยความสะดวกในเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนฯ ในที่มีข้อน่าสังเกตว่า ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการทางสัญญา ซึ่งเป็นนิติกรรมสองฝ่ายมาใช้ในการชักจูงให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรท้องถิ่น และภาคเอกชน ดำเนินการดังกล่าวด้วย

4.1.2 เป็น "การกระทำที่ชี้แนะ" (acte indicatif) ³⁷ ซึ่งระบุงการวิเคราะห์ (analyses) การคาดหมาย (previsions) และสิ่งที่ควรปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผล ไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องกระทำตามโดยมีสภาพบังคับอย่างกฎหมาย (imperatif)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ Gérard Farjat, Droit Public Économique, (Paris : PUF, 1971), pp. 131-132.

³⁷ Andre de Laubadere, Pierre Delvolue, Droit public économique, (Paris : Dalloz, 4^e ed, 1983, p.437-438.

4.1.3 เป็น "การกระทำที่เปลี่ยนแปลงได้" (acte souple) ³⁸ กล่าวคือ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง อาจมีการปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้เสมอ ลักษณะจึงแตกต่างจากกฎหมายที่จะมีการปรับตามสถานการณ์ได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้กฎหมายโดยเฉพาะเท่านั้น

4.1.4 เป็น "การกระทำที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย" (acte concertée) ³⁹ กล่าวคือ เมื่อแผนไม่ว่าสิ่งที่ยังบังคับบุคคลต้องปฏิบัติตาม การอาศัยความยอมรับร่วมกันที่จะดำเนินการตามแผนโดยความสมัครใจจึงเป็นหัวใจความสำเร็จของแผน ดังนั้น ประเทศที่มุ่งหวังผลสำเร็จของแผนจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในทุกระดับ ตั้งแต่การร่างแผน การพิจารณาแผน และการใช้แผน

4.2 วิเคราะห์ทางกฎหมายของแผนฯ

ในประเทศฝรั่งเศสเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมานานว่า แผนฯ มีผลทางกฎหมาย เช่นใด งานเรื่องนี้มีความเห็นแตกต่างเป็น 2 แนว คือ

ความเห็นนักนิติศาสตร์ฝ่ายข้างมากเห็นว่า เมื่อวิเคราะห์จากลักษณะ 4 ประการข้างต้นของแผนฯ จะเห็นได้ว่า แผนฯ เป็นเอกสารที่รวบรวมการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและสังคม (analyses) ตลอดจนเป็นการรวบรวมความคาดหมาย (prevision) ที่อาจเป็นไปได้ ทั้งยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ (recommandations) เกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้น แผนฯ จึงมีลักษณะชักจูง (indicatif) และให้ทางเลือกแก่ผู้ปฏิบัติ ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับการจัดทำแผนฯ และการประกาศใช้แผนฯ ของประเทศฝรั่งเศสในรูปแบบ (form) ที่เป็นกฎหมายก็ตาม แต่แผนฯ ก็มีใช้การกระทำที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ (norme) ซึ่งบังคับให้คนต้องทำตาม (impératif) เหมือนกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

38 Ibid., p. 439-441.

39 Ibid., p. 442-443.

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แผนฯ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่บุคคล ดังเช่นที่กฎหมาย (loi) หรือนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) ก่อให้เกิด อันจะถือได้ว่าเป็นนิติการณ (acte juridique) ดังนั้น นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสส่วนใหญ่ จึงเห็นว่า แผนฯ ไม่มีผลผูกพันบุคคลใหม่ ยิ่งกว่านั้น นักกฎหมายมหาชนบางคนยังชี้ให้เห็นว่า แผนฯ ยังไม่มีผลทางกฎหมายที่บังคับให้รัฐต้องทำตาม ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาที่อาจไม่ปฏิบัติตามแผนฯ ได้ โดยบุคคลไม่อาจนำคดีไปสู่ศาลเพื่อฟ้องร้องว่า รัฐละเลยหน้าที่ในกรณีไม่ทำตามแผนฯ ไม่ได้ ซึ่งต่างจากกรณีที่กฎหมายบังคับให้รัฐมีหน้าที่อย่างใด และรัฐไม่ทำตามหน้าที่นั้น บุคคลอาจฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดในผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ตามหลักกฎหมายปกครอง

ยิ่งกว่านั้น การปรับแผนฯ ยังกระทำได้ตลอดเวลา ซึ่งถ้าเป็นนิติการณแล้วการกระทำดังกล่าวอาจทำได้ยากกว่า⁴⁰ ดังนั้น ถ้ามองในนัยนี้ แผนฯ ซึ่งถึงแม้อยู่ในรั้งบัญญัติในกรณีประเทศฝรั่งเศส ก็ยังมีสภาพเป็นกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครองไม่ หากเป็นเพียงนโยบาย (หรือข้อผูกมัดทางมรรยาธ) ที่มุ่งให้คนปฏิบัติตาม

สำหรับนักนิติศาสตร์ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การจะด่วนสรุปว่าแผนฯ ไม่เป็นนิติการณ (acte juridique) เลย เพราะแผนฯ ไม่มีผลบังคับให้คนปฏิบัติตามแต่เพียงประการเดียว เป็นการมองที่แคบ อย่าลืมว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงแผนฯ และได้กำหนดองค์การวางแผน (สภาเศรษฐกิจและสังคม) ไว้ในรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้น กฎหมายยังกำหนดกระบวนการจัดทำแผนฯ อย่างละเอียด อีกทั้งการประกาศใช้แผนฯ ประกาศเป็นรั้งบัญญัติอีกด้วย การวิเคราะห์แต่เพียงถึงผลบังคับเป็นคดีกันศาล ในกรณีที่ไม่วิบัติหรือปฏิบัติผิดไปจากแผนฯ ว่า ฟ้องร้อง

40 Gérard Farjat, Droit Public Économique, (Paris : PUF, 1971), pp. 131-132 และ Jean De Soto, Grands services publics et entreprises nationales, p. 198.; J. Chevallier, "Les formes actuelles de économie concertée", in Public. Fac. dr. Amiens, vol 1, p. 25.

ไม่ได้แล้วสรุปว่าแผนฯ ไม่ใช่นิติการณ (norme) เป็นการสรุปที่ไม่สมบูรณ์เพราะกฎหมายหลายลักษณะฟ้องร้องบังคับกันศาลไม่ได้ เช่น แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แต่ถึงแม้ฟ้องร้องบังคับไม่ได้ในศาล ก็ไม่มีใครปฏิเสธว่ารัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย ความเห็นของนักนิติศาสตร์ฝ่ายหลังนี้เห็นว่า จริงอยู่ การไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดไปจากแผนฯ ไม่ใช่กฎหมาย การไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดไปจากแผนฯ ฟ้องร้องบังคับกันไม่ได้ในศาลปกครองหรือศาลพิเศษ ตัวแผนฯ เองไม่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งต่างจากกฎเกณฑ์อย่างอื่นทางกฎหมาย (legal norme) ทั่วไป ก็ต้องเข้าใจว่า เราจะต้องจัดประเภทนิติการณ (acte juridique) เสียใหม่ กล่าวคือ แผนเป็นนิติการณที่มีผลในระบบกฎหมาย แต่ไม่มีผลบังคับคน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดประเภทนิติการณในแนวใหม่นี้จะต้องไม่มุ่งที่ผล ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่โดยตรง เช่น ศาลปกครองอาจชี้แผนฯ เป็นเครื่องตีความประกอบความชอบด้วยกฎหมายของกรณีทางปกครองได้ 41

สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จะกล่าวถึงแผนฯ ไว้ในมาตรา 84 และมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 รองรับการจัดทำแผนฯ ไว้ และการประกาศใช้แผนฯ ประกาศโดยประมุขของรัฐ ในรูปประกาศบรมราชโองการ พิเคราะห์ในแง่รูปแบบ (form) แผนฯ ของประเทศไทยไม่ได้อยู่ในลักษณะพระราชบัญญัติ

ถ้าพิเคราะห์ในแง่เนื้อหา (substance) แผนฯ เองก็เป็นเพียงนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ใด ๆ ในทางกฎหมายเลย

แม้พิเคราะห์ในแง่ผล (legal effect) แผนฯ ก็ยังมีลักษณะบังคับให้คนต้องทำตามไม่ การไม่ปฏิบัติตามแผนฯ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี เราอาจพิจารณาได้ว่าในกฎหมายไทย แผนฯ ไม่ได้เป็นนิติการณ (acte juridique) ที่มีผลโดยตรงในระบบกฎหมาย

41 Gerard Farjat, Droit Public Economique, pp. 447-449.

จริงอยู่ การที่ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเรื่องบางเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 6, 12, 13 และ 14 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาจทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายปกครองว่า ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (vice de procédure) ก็จริง แต่ผลดังกล่าวก็เป็นไปตามกฎหมาย หากเกิดจากแผนฯ โดยตรงไม่ หนึ่ง การปฏิบัติตามแผนฯ โดยส่วนราชการก็อาศัยกระบวนการในกฎหมายอื่น ๆ และโดยอำนาจบริหารทางคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หากเกิดจากผลบังคับของแผนฯ โดยตรงไม่ ยิ่งเป็นเอกชนด้วยแล้วก็ยิ่งเห็นชัดว่า การให้เอกชนต้องปฏิบัติตามแผนฯ ต้องอาศัยมาตรการกฎหมายอื่นมาช่วยเสริมแผนฯ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2502 ดังนั้น ไม่ว่าพิจารณาในแง่ใด แผนฯ ก็ไม่มีทางเป็นนิติการณ์ ยิ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยตรง ซึ่งลักษณะข้อนี้เองที่ทำให้แผนของประเทศไทยเสรีนิยมแตกต่างจากแผนฯ ของประเทศสังคมนิยม

ถ้าให้แผนฯ มีผลบังคับได้โดยตรงในฐานะที่เป็นเครื่องก่อสิทธิหน้าที่ผูกพันทุกฝ่าย ไม่ว่ารัฐ/เอกชนก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญ และอุดมการณ์พื้นฐานของระบอบเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจะกระทำเช่นนี้ได้ก็ต้องแก้รัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนแปลงระบอบเศรษฐกิจและการเมือง เป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ไปในท้ายที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย