

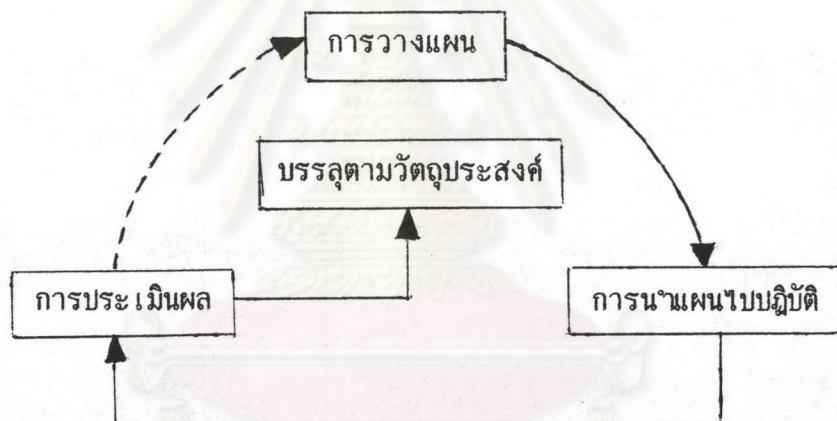


## บทที่ 5

### กระบวนการวางแผน

#### 1. ความทั่วไป

ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 กระบวนการวางแผน (planning process) หรือวงจรการทำงานมี 3 ขั้นตอน คือ การวางแผน (planning) การนำแผนไปปฏิบัติ (implementation) และการประเมินผล (evaluation) บรรลุวัตถุประสงค์ (end of plan หรือ EOP) ตั้งแผนภูมิ



แผนภูมิที่ 1 วงจรการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการเริ่มแรกของการวางแผน จากนั้นจึงนำแผนไปปฏิบัติ แล้วจึงทำการประเมินผล ซึ่งเป็นการทดสอบดูว่า การวางแผนกับการนำแผนไปปฏิบัติตรงกันหรือไม่ ถ้าตรงกันแสดงว่าบรรลุวัตถุประสงค์ (end of plan) แต่ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ แสดงว่าจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนใหม่ (ตามเส้นประในรูปด้านบน) <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> วีระพล สุวรรณนันต์, หลักและเทคนิคการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยพีเรียลพริ้นติ้ง จำกัด, 2534), หน้า 8.

ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาจะต้องประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ  
ดังนี้ 2

- (1) การวางแผนพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชาติและประชาชนส่วนใหญ่
- (2) จะต้องมียุทธวิธีและแนวความคิดใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น (economic and social transformation)
- (3) ต้องคำนึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน
- (4) การพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ
- (5) มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) และให้เกิดประสิทธิผล (effectiveness)
- (6) มีการมอบหมายงานให้หน่วยปฏิบัติอย่างชัดเจนให้ประสานงานกันและให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ
- (7) ให้มีความสมบูรณ์ครบวงจร อันจะเป็นมูลฐานสำหรับการปฏิบัติเพื่อพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามต้องการอย่างแท้จริง
- (8) จะต้องมียุทธวิธีสำหรับการติดตามประเมินผลอยู่ด้วยอย่างเพียงพอ

ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการวางแผนในบทที่ 5 นี้ จะกล่าวเฉพาะการจัดทำแผนหรือการวางแผน (planning) ในขั้นตอนแรก ส่วนกระบวนการวางแผนในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ (implementation) และขั้นตอนการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (monitoring and evaluation) ซึ่งเป็นกลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผน จะกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป

---

2 ชินวุธ สุนทรสีมะ, หน่วยที่ 4 หลักการในการวางแผนพัฒนา, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning), (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 146-148.

## 2. กระบวนการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจบางประเทศ

ประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดีย ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 องค์การการวางแผน

### 2.1 ลักษณะของกระบวนการวางแผน

#### (1) กระบวนการวางแผนมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และมีการกระจายการวางแผน

กระบวนการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ศึกษาพบว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตย (democratic planning) กล่าวคือ การวางแผนมีลักษณะเป็นการยินยอมร่วมกัน (concensus) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และมีความหลากหลายของประชาชนทุกสาขาอาชีพและชุมชนวิชาการที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนทุกขั้นตอน หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจในการตัดสินใจการวางแผนเป็นของประชาชนและดำเนินการโดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

ในประเทศฝรั่งเศส กระบวนการวางแผนได้ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยประมาณร้อยละ 25 ของผู้ร่วมวางแผนทั้งหมด<sup>3</sup> ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบในคณะกรรมการพัฒนาการ หรือคณะกรรมการปรับปรุงรายสาขา (Commission de Modernisation หรือ Modernization Committee) มีคณะกรรมการหลายกลุ่ม เช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ค.ศ. 1966-1970) มีคณะกรรมการถึง 30 คณะ ทุกกลุ่มสาขาอาชีพและชุมชนวิชาการซึ่งครอบคลุมชีวิตเศรษฐกิจและสังคมของ

---

<sup>3</sup> รณจิต บันเปี่ยมรัชต์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงส์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 902.

ประเทศฝรั่งเศสทั้งหมด ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน (vertical and horizontal) <sup>4</sup>  
 ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 ข้อ 2.1.2 นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ของประเทศฝรั่งเศสก็จะแสดง  
 ถึงความเป็นประชาธิปไตย เพราะได้ให้รัฐสภาเห็นชอบในขั้นตอนร่างเค้าโครงของแผนและ  
 อนุมัติในขั้นตอนการประกาศใช้แผน

ในประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าแผนพัฒนาฯ จะไม่ต้องผ่านการ  
 เห็นชอบและอนุมัติของรัฐสภา แต่แผนพัฒนาฯ ของญี่ปุ่นก็เป็นแผนที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือ  
 และร่วมใจกันระหว่างภาครัฐและเอกชนกันอย่างแน่นแฟ้น เพราะแผนพัฒนาฯ ของญี่ปุ่นแสดงให้เห็น  
 ถึงมรณทัศน์ (vision) ที่กล่าวถึงภาพโครงสร้างของเศรษฐกิจญี่ปุ่นในอนาคต ที่ผู้มีส่วน  
 ตัดสินใจทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องปรับเปลี่ยนให้เกิดความสอดคล้องหรือความยินยอม  
 ร่วมกันในส่วนที่เกี่ยวกับกลยุทธ์การพัฒนาไว้ล่วงหน้า <sup>5</sup> กล่าวคือ กลุ่มต่าง ๆ ในภาคเอกชน  
 ได้แก่ หน่วยธุรกิจ แรงงานและชุมชนทางวิชาการ แต่ละกลุ่มมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม  
 ของตนให้อยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความมุ่งหวังของชาติ <sup>6</sup> กลุ่มผู้นำทางบริหาร  
 ของประเทศญี่ปุ่นจึงมีความรับผิดชอบต่อนโยบายการพัฒนาที่เป็นผลประโยชน์ของชาติ ทั้งนี้  
 เพราะภาคเอกชนมีความรู้อย่างเต็มที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านการวางแผนของรัฐบาล <sup>7</sup>

<sup>4</sup> A.N. Agraval and Kundal Lal, Economic Planning (Principles, Techniques and Practice), p.360.

<sup>5</sup> Kanji Haitani, Comparative Economic System, Organizational and Managerial Perspectives, p.270.

<sup>6</sup> Peter F. Drucker, "Behind Japan's Success, "Harvard Business Review, pp.86-87. Quoted in Martin C. Schmitter, Comparative Economic System, p.188.

<sup>7</sup> Ibid.

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แม้การวางแผนในระยะแรกจะมีลักษณะจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐจากบนลงล่าง (top down planning) หรือเป็นลักษณะของการวางแผนของเทคนิคที่มีบทบาทในการวางแผน (technocratic planning) แต่ในระยะหลัง ๆ ภาคเอกชนก็ได้มีส่วนร่วมและมีความยินยอมร่วมกันในกระบวนการวางแผนด้วย

ในประเทศอินเดีย การวางแผนในระยะแรกก็เกิดจากภาคเอกชนในการร่างและเสนอแผนบอมเบย์ (Bombay Plan) ในปี ค.ศ.1944<sup>8</sup> แสดงให้เห็นความมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกระบวนการวางแผน แม้ต่อมาเมื่ออินเดียได้รับเอกราชแล้ว มีคณะกรรมการวางแผนประเทศอินเดีย (Indian Planning Commission) แต่แผนของประเทศอินเดียก็ต้องได้รับความเห็นชอบและอนุมัติของรัฐสภา ทั้งในขั้นตอนการร่างเค้าโครงแผนและการประกาศอนุมัติชี้แจงแผน<sup>9</sup>

## (2) กระบวนการวางแผนมีลักษณะบอกชี้แนวทาง

การวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทั้ง 4 ประเทศ มีลักษณะบอกชี้แนวทาง (indicative planning) โดยให้ภาคเอกชนเข้าร่วมกับภาครัฐโดยสมัครใจ ซึ่งแตกต่างจากการวางแผนจากส่วนกลาง (central planning) ในประเทศสังคมนิยมที่ใช้วิธีการบังคับ (imperative) ทั้งนี้ การวางแผนบอกชี้แนวทางจะบอกแนวทางให้แก่ภาคเอกชนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายที่จะบรรลุตามแผน โดยเข้ามาตรึงการชักชวนและกระตุ้น (incitation) ทางเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับความเคยชินของภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้

<sup>8</sup> Albert Waterston, Development Planning : Lessons of Experience, p.29.

<sup>9</sup> Indian Planning Commission, Third Five Year Plan, (New Delhi : Government of India Press, 1961), pp.12-14.

ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมานาน (liberalisme economique) <sup>10</sup> ดังนั้น แผนจึงมีลักษณะพยากรณ์ทางเศรษฐกิจ (forecasting) ที่ให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจอย่างละเอียดและถูกต้องแม่นยำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ การวางแผนบอกแนวทางนี้เรียกได้ว่าเป็นการวางแผนบอกข้อมูล (planning by enlightenment) <sup>11</sup>

### (3) กระบวนการวางแผนมีความยืดหยุ่น

กระบวนการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมีลักษณะยืดหยุ่น (flexibility) และปรับตัวได้ (souple) กล่าวคือ ตัวแผนเองสามารถปรับและแก้ไขได้แม้กระทั่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือการปฏิบัติตามแผนสามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่ได้คาดหมายมาก่อน <sup>12</sup> ลักษณะดังกล่าวนี้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการเป็นเจ้าของงานปัจจัยการผลิตและความคิดสร้างสรรค์ของภาคเอกชน <sup>13</sup>

### (4) กระบวนการวางแผนที่เน้นความร่วมมือ

เนื่องจากแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นแผนชี้แนวทาง เพื่อให้สามารถดำเนินการและบรรลุเป้าหมายตามแผนได้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือ (corporation) และการประสานงาน (coordination) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยใช้นิติวิธีทางกฎหมายที่มีลักษณะผูกพันกึ่งสัญญา (quasi contrats) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างภาครัฐและ

<sup>10</sup> ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 160.

<sup>11</sup> Firmin Outle's, Economic Planning and Democracy, (Great Britain : Butter & Tanner Ltd., 1961), pp.37-39.

<sup>12</sup> ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 180.

<sup>13</sup> Firmin Outle's, Economic Planning and Democracy, p.37.

ภาคเอกชนในการจัดทำแผนและปฏิบัติตามแผน ดังเช่นการวางแผนในประเทศฝรั่งเศส ภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงภาคเอกชนหรือสถานประกอบการของเอกชน โดยเข้าไปกำหนดวัตถุประสงค์ให้กับสถานประกอบการของเอกชนโดยตรง รัฐเพียงแต่ต้องการให้ภาคเอกชนหรือสถานประกอบการที่มีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจหรือในการวางแผนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ ในทางกลับกัน ภาคเอกชนหรือสถานประกอบการเอกชนก็ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกจากรัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ของภาคเอกชนหรือสถานประกอบการเอง ดังนั้น รูปแบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจึงอยู่กึ่งกลางระหว่างสังคมนิยมที่รัฐใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด (socialisme autoritaire) กับการปล่อยให้ทำโดยเสรี (Laissez - Faire) ที่ไม่นิยมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ทั้งนี้ แนวทางหรือวิธีการใหม่มีผลทำให้เกิดความหมายที่เกิดจากความตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีแนวโน้มที่จะพัฒนาและ เข้าแทนที่กฎหมายที่ถูกกำหนดโดยภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ก็ไม่ได้มีความหมายที่เคร่งครัดเหมือนกับการแสดงเจตนาผูกพันกันทางสัญญาตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่มีความหมายว่า ภาครัฐและภาคเอกชนทำความเข้าใจความตกลงร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต หรือกล่าวได้ว่า เพื่อที่จะปรับระเบียบและจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต 14

## 2.2 ขั้นตอนการจัดทำแผน

ขั้นตอนการจัดทำแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทั้ง 4 ประเทศที่ศึกษาเป็นดังนี้

14 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 76-77.

## 2.2.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982  
ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนชาติไว้ ดังนี้ (รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก จ)

กระบวนการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ 2 ขั้นตอน คือ 15

1) สำหรับแผนฯ แต่ละแผนฯ ให้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ (une commission nationale de planification) ขึ้น ให้มีหน้าที่ให้ความเห็นและดำเนินการขอความเห็นทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนฯ ตลอดจนมีหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามแผนฯ

คณะกรรมการดังกล่าวมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแผนฯ และการจัดการใช้พื้นที่ (du plan et l'amenagement du territoire) เป็นประธาน และมี rapporteur ประกอบด้วยเลขาธิการวางแผนและผู้แทนของหน่วย การจัดการพื้นที่และการดำเนินการของภาค

องค์ประกอบและการดำเนินการของคณะกรรมการให้กำหนดโดยกฤษฎีกา ซึ่งการพิจารณาของสภาแห่งรัฐในคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมีผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้ ผู้แทนแต่ละภาค ผู้แทนสหภาพแรงงานและนายจ้าง ผู้แทนขององค์กรเกษตรกร ทัศนกรรรม พณิชยกรรมและวิชาชีพอิสระ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนธนาคาร ผู้แทนสหกรณ์ ผู้แทนกองทุนรวม ผู้แทนสมาคมทางวัฒนธรรม และสังคมอื่น นอกจากนั้น รัฐบาลยังอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

---

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 181-186. และ รมยิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และ เถลิงศักดิ์ ระเบิดวงศ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 903.



คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำข้อเสนอแนะในการวางแผนราย  
งานดังกล่าว ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ให้ประกาศให้สาธารณชน  
ทราบทั่วไป (มาตรา 6)

ตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1982 ได้กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการ  
วางแผนแห่งชาติ ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 องค์การวางแผนข้อ 2.1.2

2) สำหรับการเตรียมการจัดทำรัฐบัญญัติเกี่ยวกับแผนฯ ฉบับที่ 1 แต่ละภาคต้องแจ้ง  
ลำดับความสำคัญในการพัฒนาทางกิจกรรมที่เกี่ยวกับการผลิตให้รัฐบาลทราบในเวลาอันสมควร  
ในระยะเวลา 18 เดือน ก่อนวันที่แผนฯ มีผลใช้บังคับ ให้รัฐบาลจัดทำเอกสารแนวทางการ  
พัฒนาที่ได้ฟังความเห็นของภาคดังกล่าวแล้ว ที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติพิจารณา  
ให้ความเห็น และให้จัดส่งเอกสารทั้งหลายให้แก่ภาคต่าง ๆ ด้วย

สภาคณฝรั่งเศสในต่างประเทศ (Le Conseil superieur des Francais  
a letranger) จะให้ความเห็นเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าวในวรรค 1 ต่อคณะกรรมการวางแผน  
แห่งชาติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศ  
และความต้องการของคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส (มาตรา 7)

3) คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการวางแผนให้รัฐบาล  
อย่างน้อย 1 ปี ก่อนแผนฯ ใช้บังคับ รัฐบาลจะยกร่างรัฐบัญญัติฉบับแรก โดยอาศัยรายงานฉบับ  
ดังกล่าวเป็นพื้นฐาน และรัฐบาลจะเสนอรายงานดังกล่าวให้สภาเศรษฐกิจและสังคมพิจารณา

ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับแผนฯ ฉบับแรก จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในต้นสมัย  
การประชุมสามัญสมัยที่ 2 ของปี ก่อนปีที่แผนฯ จะใช้บังคับ (มาตรา 8)

4) ภายหลังจากที่รัฐบาลแจ้งให้ภาคทั้งหลายทราบ และภายหลังจากที่คณะกรรมการวางแผน  
แห่งชาติได้ให้ความเห็น ซึ่งต้องให้ก่อนแผนฯ จะมีผลใช้บังคับ 4 เดือนแล้ว รัฐบาลจะยก  
ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับแผนฯ ฉบับที่ 2 เพื่อเสนอให้สภาเศรษฐกิจและสังคมพิจารณา

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับแผนฯ ฉบับที่ 2 จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในต้นสมัย  
ประชุมสามัญสมัยแรกของปีก่อนที่แผนฯ จะมีผลใช้บังคับ (มาตรา 9)

ทั้งนี้ ในมาตรา 2 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อการวางแผนในรัฐสภา  
ไว้ว่า

- (1) ให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการวางแผนประกอบด้วยสมาชิก 15 คน ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- (2) คณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีหน้าที่รายงานให้แต่ละสภาที่ตนสังกัดทราบถึงการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนเพื่อประโยชน์แห่งการทําหน้าที่ดังกล่าว ให้รัฐบาลจัดส่งเอกสารที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้คณะกรรมการ
- (3) ให้สภาแต่ละสภาแต่งตั้งสมาชิกขึ้นเป็นกรรมการดังกล่าว
- 5) ในต้นสมัยประชุมสามัญแรกของแต่ละปี รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบัญญัติงบประมาณ รายงานดังกล่าวจะต้องจัดทำร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแผนฯ และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงบประมาณ
- รายงานตามวรรค 1 จะกำหนดวิธีการจัดหาเงินโดยเฉพาะอย่างยิงงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการตามโครงการที่กำหนดความสำคัญก่อนหลังไว้ในแผนฯ (มาตรา 10)

### 2.2.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนในประเทศไทย

กระบวนการจัดทำแผนของญี่ปุ่นไม่ซับซ้อนมากนัก เริ่มจากการที่นายกรัฐมนตรีขอให้สภาเศรษฐกิจ (Economic Council) ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากร่างแผน ตามหลักการสภาเศรษฐกิจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะแต่งตั้งคณะกรรมการตามความจำเป็น เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจน หน่วยงานที่ประสานงานทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้แก่ สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency : E.P.A.) ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเศรษฐกิจและอนุกรรมการอื่น ๆ เมื่อผลการศึกษากำหนดแนวทางเสร็จแล้ว ก็จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและประกาศใช้เป็นแผนต่อไป 16

16 รอมิต บันเปี่ยมรัชฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงศ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 900-901.

### 2.2.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

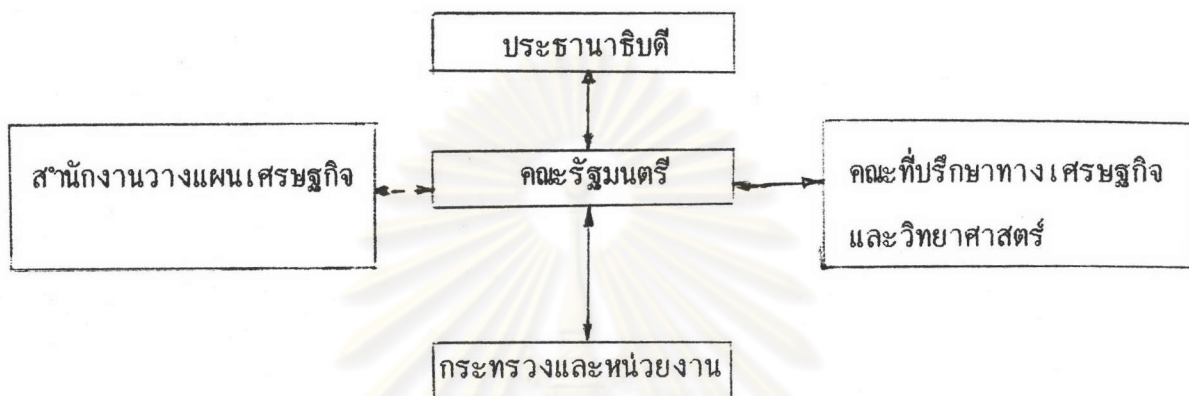
การวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลีมีลักษณะที่ค่อนข้างซับซ้อน อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีหน่วยงานใดที่มีบทบาทสำคัญในเชิงเปรียบเทียบในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ประสานการดำเนินงานวางแผน ได้แก่ สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board : EPB.) ซึ่งหน่วยงานนี้ก็ยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลค่อนข้างมาก

ขั้นตอนการวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลีพอสรุปได้ คือ 17

- (1) สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจกำหนดกรอบขึ้นำในการพัฒนาเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อรับหลักการและจัดส่งกรอบไปยังกระทรวงต่าง ๆ
- (2) กระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำแผนของแต่ละกระทรวง และเสนอแผนกลับมายังสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ
- (3) สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจจะทำการปรับแผนของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกัน และเสนอร่างต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีวางแผนเศรษฐกิจ (Cabinet Planning Committee) ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี
- (4) เมื่อคณะรัฐมนตรีวางแผนเศรษฐกิจพิจารณาแล้ว จะเสนอไปยังคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแห่งชาติตรวจสอบความสมบูรณ์ และเสนอข้อคิดเห็นให้ประธานาธิบดี
- (5) จากนั้นคณะกรรมการรัฐมนตรีวางแผนเศรษฐกิจจะดำเนินการแก้ไข และเสนอประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาในขั้นสุดท้าย

กระบวนการวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลี ปราบกฏตั้งแผนภูมิ

แผนภูมิ 2 โครงสร้างขององค์กรในการวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลี



ในขั้นตอนที่ 1 นั้น สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ โดยผ่านหน่วยงานประเภทต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ (Korea Development Institute : KDI.) ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งในปี ค.ศ. 1970 และทำหน้าที่หลักในการค้นคว้าวิจัยทั้งกรอบนโยบายและประเด็นส่วนลึกในแต่ละสาขา เอกลักษณ์พิเศษในกระบวนการวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ ระบบการตัดสินใจจากศูนย์กลาง คือ ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการวางแผนข้างต้น ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ค่อนข้างเป็นไปด้วยดี อีกทั้งระบบข้อมูลต่าง ๆ ได้มีการปรับปรุงอยู่เสมอ ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 2.2.4 ขั้นตอนการจัดทำแผนในประเทอินเดี

กระบวนการวางแผนในประเทอินเดีก็มี 2 ขั้นตอน ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับแผนของประเทฝรั่งเศส พอสรุปได้ดังนี้ คือ 18

**ขั้นตอนที่หนึ่ง** คณะทำงานซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจัดทำร่างเค้าโครงของแผนเสนอรัฐบาลพิจารณา หลังจากนั้น รัฐบาลก็เสนอร่างเค้าโครงดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

**ขั้นตอนที่สอง** ร่างเค้าโครงแผนที่รัฐสภาได้อนุมัติดังกล่าวจะใช้เป็นหลักการจัดทำแผนของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ สภาพัฒนาการแห่งชาติ (National Development Council) จะเป็นผู้กำหนดกรอบและโครงสร้างของแผน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งให้มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่จะใช้วางแผน และจัดทำร่างแผนที่สภาพัฒนาการแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในขั้นตอนการจัดทำแผนนี้จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่บริหารและนักวิชาการภาครัฐชั้นสูง สมาคม องค์กรวิชาชีพที่เป็นตัวแทนของอุตสาหกรรมและแรงงาน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญอิสระในด้านต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย โดยมีคณะกรรมการวางแผน (Planning Commission) เป็นผู้ประสานงาน หลังจากนั้นรัฐบาลก็เสนอร่างแผนที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

#### 2.3 การอนุมัติและประกาศใช้แผน

จากการศึกษาการอนุมัติและประกาศใช้แผนในประเทเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ทั้ง 4 ประเท มีรูปแบบการอนุมัติและประกาศใช้แผนใน 2 รูปแบบ คือ

### 2.3.1 การอนุมัติและประกาศใช้แผนโดยรัฐสภา

ประเทศที่ใช้งานแนวทางนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดีย  
 ในประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนทั้งในขั้นตอน  
 การพิจารณาอนุมัติเค้าโครงของแผน และในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติประกาศใช้แผน สำหรับ  
 ขั้นตอนหลังนี้ เมื่อรัฐบาลจัดทำแผนเสนอรัฐสภา รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติประกาศใช้แผน  
 โดยการลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย (projet du Loi) ที่จะประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ใน  
 การอธิบายของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการนำแผนไปใช้ (adoption du plan) รัฐสภามี  
 สิทธิตั้งข้อสงสัยก็ได้ ถ้ารัฐสภาลงมติรับร่างกฎหมายแผนพัฒนาฯ นั้นก็ใช้บังคับได้ รัฐบาลจะนำ  
 ข้อสังเกตเหล่านี้มาพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนหรือไม่ก็ได้<sup>19</sup>

อนึ่ง ในการออกรัฐบัญญัติเกี่ยวกับแผนนี้ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 กรกฎาคม  
 1982 ซึ่งปรับปรุงการวางแผนของฝรั่งเศส กำหนดให้มีการออกรัฐบัญญัติ 2 ฉบับ ในการ  
 ประกาศใช้แผน คือ รัฐบัญญัติฉบับแรกจะกำหนดเนื้อหาของแผนในช่วง 5 ปี โดยต้องกำหนด  
 เป้าหมาย (objectif) ยุทธศาสตร์ (strategie) ตลอดจนแนวทางปฏิบัติหลัก ๆ โดยระบุ  
 แนวทางที่รัฐจะต้องเจรจา กับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและต่างประเทศไว้ ส่วนรัฐบัญญัติฉบับที่สอง  
 จะกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ทางการคลัง และทางปกครองไว้โดยละเอียด เพื่อให้การ  
 ดำเนินการตามเนื้อหาของแผนในรัฐบัญญัติฉบับที่ 1 บรรลุผล

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาที่เข้ามาแทรก  
 ขงการจัดทำแผนว่าควรอยู่ในระดับใด กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลได้อนุมัติหรือรับรองแนวทาง  
 นโยบายหลักไปแล้ว ในการอนุมัติร่างประกาศใช้แผนนี้รัฐสภามีสิทธิแค่ไหน ซึ่งมีประเด็นที่พึง  
 พิจารณา ดังนี้

19 ทิวา เงินวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 186.

- รัฐสภามีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่
- รัฐสภาเลือกหรือเพิ่มเติมโครงการที่แตกต่างไปจากร่างแผนของรัฐบาลได้หรือไม่
- รัฐสภาผูกพันที่จะต้องลงมติรับร่างกฎหมายว่าด้วยการประกาศใช้แผนตามที่รัฐบาลเสนอหรือไม่
- บทบาทในการแทรกแซงของรัฐสภาควรอยู่ในระดับการประสานงาน โดยผ่านการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาของรัฐบาลเท่านั้นหรือไม่

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน สลับซับซ้อนที่ต้องการค้นคว้าหาคำตอบต่อไป 20

ในประเทศอินเดียก็เช่นเดียวกัน มีประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส

### 2.3.2 การอนุมัติและประกาศใช้แผนโดยฝ่ายบริหาร

ประเทศที่ใช้ในแนวทางนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติและประกาศใช้แผน  
ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติและประกาศใช้แผน

การอนุมัติและประกาศใช้แผนโดยฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวและสามารถชี้แจงให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ได้ง่าย แต่ค่อนข้างขาดความชอบธรรมในแง่การควบคุมและตรวจสอบ (check and balance) จากฝ่ายนิติบัญญัติ

#### 2.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนในประเทศสังคมนิยม

กระบวนการวางแผนในประเทศสังคมนิยมเป็นการวางแผนจากส่วนกลาง (central planning) หมายความว่า ทุก ๆ หน่วยเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ระดับมหภาคและจุลภาค จำเป็นต้องทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ภายในเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพราะรัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมด รัฐจึงวางแผนอย่างละเอียดเพื่อควบคุมชีวิตเศรษฐกิจทั้งหมด การวางแผนจึงเป็นการสนองนัยกว้างแ่่นมากกว่าอธิปไตยของผู้บริโภค (consumers' sovereignty) และการจัดสรรทรัพยากรก็เป็นไปตามคำสั่ง (command) ทางบริหารในรูปเป้าหมายการผลิต ระเบียบในการจัดสรร และการปันส่วนมากกว่ากลไกตลาดและราคา<sup>21</sup> ลักษณะการวางแผนดังกล่าวนี้พิจารณาได้จากแผนของสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย การวางแผนระยะยาวอยู่ภายใต้การกำกับของ Gosplan (State Planning Committee) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี (National Council of Ministers) แผนต่าง ๆ อาศัยตัวเลขทางสถิติที่ค่อนข้างได้รับการวิเคราะห์มาอย่างละเอียด ทั้งนี้ แนวทางของแผนระยะยาวถูกกำหนดโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งวัตถุประสงค์จะถูกกำหนดย่อยลงมาโดย Gosplan ตามรายสาขา และถูกส่งลงมาให้องค์กรระดับต่ำลงมาถึงในระดับรัฐเป็นภาคท้องถิ่น และโรงงาน เพื่อพิจารณาแผนในรายละเอียดและส่งกลับมาให้ Gosplan เพื่อประมวลและเสนอให้พรรคคอมมิวนิสต์ประกาศใช้เป็นทางการต่อไป

---

<sup>21</sup> Morris Bornstein, Comparative Economic Systems : Models and Cases, p.175.



การจัดทำแผนในสหภาพโซเวียตไม่ว่าจะเป็นแผนระยะยาวหรือแผนประจำปี จะมีกระบวนการพอสรุปได้ คือ 22

(1) ระบุเป้าหมาย ในระยะยาวและปานกลางโดยกำหนดลำดับความสำคัญ ของเป้าหมาย ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรี (Council of Minister) และกรรมการพรรค

(2) การจัดทำแผนรายละเอียดแผนประจำปี หลักการในการจัดทำแผนประจำปี ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรและการสร้างงานที่สมดุล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ วัตถุดิบมีพอเพียงสำหรับการผลิต ลักษณะการทำรายละเอียดแผนประจำปีมีลักษณะจากระดับล่างสุดไปสู่นสูงสุด กล่าวคือ องค์กรโรงงานในระดับท้องถิ่นจะประเมินความต้องการวัตถุดิบในการผลิตสินค้าไปยังระดับท้องถิ่น จากท้องถิ่นไปสู่ภูมิภาคและรัฐบาลกลางต่อไป ในระดับรัฐบาลกลาง GOSPLAN จะเป็นผู้รวบรวมความต้องการทั้งหมดทุกรัฐ ประเมินความเป็นไปได้ของปริมาณวัตถุดิบตามหน่วยงานต่าง ๆ เสนอมา หรือหากจำเป็นต้องขยายกิจการเนื่องจากวัตถุดิบมีเหลือ ส่วนกลางจะส่งแผนงานประจำปีที่เกี่ยวข้องส่งกลับมาให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามต่อไป ทั้งนี้ ก่อนส่งแผนมาก็ได้มีการปรึกษาหารือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

(3) รับหลักการแผน เมื่อแผนได้รับการปรับปรุงแล้ว ก็เสนอให้กรรมการกลางของพรรครับรองและออกเป็นกฎหมายของรัฐ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

(4) ควบคุมการดำเนินงานของแผน การควบคุมการดำเนินงานของแผนกระทำโดยหลายหน่วยงาน อาจเป็นหน่วยงานวางแผนหรือกรรมการพรรคในระดับต่าง ๆ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็ให้ความเอาใจใส่สอดส่องดูแล หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ก็มีส่วนในการสอดส่องดูแล เช่นเดียวกัน

### 3. เนื้อหาของแผนจะต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมนั้น ผู้วางแผนจะต้องยึดถือกรอบที่กฎหมายมหาชนของรัฐ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นวางไว้ จะวางแผนให้ขัดกับกฎหมายเช่นว่านั้นไม่ได้ สำหรับกฎหมายที่กำหนดกรอบการวางแผนที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญ ในที่นี้จะศึกษาการวางแผนให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก่อน (3.1) แล้วจึงศึกษาเรื่องการวางแผนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ (3.2) ต่อไป

#### 3.1 ความสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมกับหลักกฎหมายมหาชนของรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์และ เกี่ยวเนื่องกับหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ และเป็นหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ จะมีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐที่จะไม่ประกอบกิจการอันมีลักษณะ เป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องแสดงว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นเป็นประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน เนื้อหาของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวด้วย ถ้าไม่สอดคล้อง การวางแผนก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unconstitutive) และหากดำเนินการตามแผนรัฐอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบ เพราะปฏิบัติขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ พิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ตามคำประกาศสิทธิ-มนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง (แต่ละคน) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ได้วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐาน ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน คือ 23 การให้ความสำคัญกับปัจเจกชน (individualisme) และสิทธิทั้งหลายของเอกชน ประชญาปัจเจกชน นิยมถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของคนทุกคนแต่ละคนที่เป็นสังคม รัฐหรือสังคม ไม่อาจก้าวท้าวบุคคลและสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา 2 ของคำประกาศซึ่งบัญญัติว่า "วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง" ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่า รูปแบบการปกครองทั้งหลายของมนุษย์ต่างมีจุดประสงค์ คือ การคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติทั้งหลายของมนุษย์แต่ละคน รัฐหรือสังคมเป็นเพียงผู้ประกันสิทธินี้ให้มนุษย์ ซึ่งเป็นอิทธิพลของจอห์น ล็อก ในบรรดาสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคน สรุปรวมได้เป็น 4 ประการหลัก คือ ความเสมอภาค (egalite) เสรีภาพ (liberte) ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิกรรมสิทธิ์ในมาตรา 17 หน้าที่ต่อสังคม และความปลอดภัย (surate)

หลักการเกี่ยวกับปัจเจกชนนิยมนำคำประกาศสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานที่ผูกพันรัฐฝรั่งเศสและแสดงให้เห็นว่า ฝรั่งเศสยึดมั่นในลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะชี้แนะ (indicative) โดยใช้มาตรการสนับสนุน ส่งเสริม และจูงใจภาคเอกชน ไม่ใช่อำนาจบังคับ (imperative) และต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนดังกล่าวด้วย

---

23 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2536), หน้า 70-71. และดูคำประกาศในภาคผนวก

(2) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน 24 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 1947 ๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ซึ่งมีหลักการเกี่ยวกับปัจเจกชนและสิทธิของปัจเจกชน (มาตรา 13) สิทธิของแรงงานที่จะรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการต่อรอง และการรวมตัวกันจะได้รับการประกัน (มาตรา 28) และสิทธิที่จะเป็นเจ้าของและครอบครองทรัพย์สินจะไม่ถูกรบกวน สิทธิในทรัพย์สินก่อตั้งโดยกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับสวัสดิการสาธารณะ ทรัพย์สินของเอกชนอาจถูกโอนมาเพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์ก็ได้โดยให้ค่าชดเชยที่ยุติธรรม (มาตรา 29) จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้กำหนดสิทธิของปัจเจกชนซึ่งเป็นรากฐานระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ปรากฏในเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของญี่ปุ่นที่อาศัยความยินยอม (consensus) และความสมัครใจของภาคเอกชน ประชาชนที่ร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศร่วมกัน ซึ่งได้ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบัน

(3) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี 25 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 17, 23 และ 126

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชนในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการตั้งสมาคม และเสรีภาพในการศึกษาอบรม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

24 The Constitution of Japan, in Albert P. Blaustein & Gisbert H. Flanz, Constitutions of the Countries of the World, (New York : Oceana Publications, Inc., 1990)

25 The Constitution of Republic of Korea, in Albert P. Blaustein & Gisbert H. Flanz, Constitutions of the Countries of the World, (New York : Oceana Publication, Inc., 1987)

จากหลักการของกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว จะเป็นมาตรการที่กำหนดค่าให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเพียงแผนที่ชี้แนะ (indicative plan) ไม่ใช่แผนที่ใช้การบังคับ (imperative plan) ซึ่งจะต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ของประชาชน หลักกฎหมายมหาชนดังกล่าวนี้เป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม หากรัฐฝ่าฝืนวางแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ขัดกับหลักกฎหมายดังกล่าว ถือว่ารัฐดำเนินการมิชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกฟ้องร้องจากประชาชนที่ถูกละเมิดได้ นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เป็นต้น

### 3.2 ความสอดคล้องระหว่างแผนฯ กับแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบาย (Directive Principles of State Policy) กล่าวคือ เป็นหลักการใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในอันที่จะฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติจัดทำได้<sup>26</sup>

แนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เพียงบางประเทศ อาทิเช่น ประเทศอินเดีย และประเทศไทย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>26</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, 2493), หน้า 95-99.

ก. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของอินเดีย<sup>27</sup> อยู่ในหมวด 4 มาตรา 36-45 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ เช่น

- รัฐมีหน้าที่รักษาระเบียบของสังคมไว้เพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคม (มาตรา 38)
- รัฐที่ส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย (มาตรา 39 A)
- รัฐพึงดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านบัญชีโดยเป็นขั้นเป็นตอน (มาตรา 40)
- รัฐพึงให้สิทธิในการมีงานทำ การศึกษา และความช่วยเหลือของรัฐในบางเรื่อง (มาตรา 41)
- รัฐพึงส่งเสริมให้คนงานมีส่วนร่วมในการจัดการอุตสาหกรรม (มาตรา 43 A)

หลักการในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สอดคล้องกับเนื้อหาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอินเดีย เพราะเจตนาที่แรกเริ่มของการวางแผนในประเทศอินเดียเพื่อส่งเสริมการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มการผลิต และเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้ทำงานเพื่อบริการชุมชน

<sup>27</sup> The Constitution of India, in Albert P. Blansetin & Gisbert H. Flanz, Constitutions of the Countries of the World, (New York : Oceana Publications, Inc., 1990)

ข. ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวนโยบายแห่งรัฐได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติไว้ในมาตรา 54-72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ในมาตรา 53-70 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้ในมาตรา 62-94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ในมาตรา 53-73 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ในมาตรา 59-84 รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก จ.

ค. วิเคราะห์แนวนโยบายแห่งรัฐกับเนื้อหาในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายแห่งรัฐจะมีหลักการเกี่ยวกับการริเริ่มทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน โดยรัฐสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ รัฐจะไม่ประกอบกิจการอันมีลักษณะ เป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีบริการ สาธารณูปโภค ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญของความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา 84 บัญญัติว่า "รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ"

(2) จากการเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในข้อ 3.2.3 กับสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ในบทที่ 3 ข้อ 3.1 จะเห็นได้ว่า นโยบายแนวทางและมาตรการซึ่งเป็นเนื้อหาในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

- ด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยยึดมั่นในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีความคิดริเริ่ม และมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เว้นเสียแต่ว่าการประกอบกิจการอันมีลักษณะสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม นอกจากนี้ รัฐจะวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะการผูกขาดตัดตอนจะเป็นไปโดยตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น เนื้อหาของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ รัฐจึงกำหนดนโยบาย แนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ที่รัฐได้จัดสร้างบริการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ต่าง ๆ อาทิเช่น การก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทาน การพลังงาน และการสื่อสาร เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ รวมทั้งได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนอีกด้วย

- ด้านสังคม โดยเฉพาะการศึกษาสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ (social welfare) นโยบาย แนวทางและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

(3) ปัญหาทางกฎหมายที่น่าวิเคราะห์ก็คือ แนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวมีความเป็น "กฎหมาย" แน่ เพราะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ชี้ให้เห็นอุดมการณ์ของรัฐนั้นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ที่น่าสังเกตก็คือ แนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในศาล กล่าวคือ จะไปฟ้องร้องรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือปฏิบัติผิดไปจากแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ก็จริงอยู่ แต่สภาพบังคับโดยกระบวนการทางรัฐสภาที่ดี (การยื่นญัตติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ฯลฯ) ตลอดจนสภาพบังคับของมติมหาชน (การวิพากษ์วิจารณ์ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ) ย่อมมีอยู่ ดังนั้น หากรัฐวางแผนโดยขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐทั้งหมด แม้จะฟ้องร้องรัฐในศาลไม่ได้ แต่รัฐสภาอาจไม่อนุมัติงบประมาณประจำปีให้รัฐบาลโดยอ้างว่าแผนขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยิ่งกว่านั้น ถ้าการวางแผนดังกล่าวเป็นการ "เปลี่ยน" โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมของรัฐเลย ก็ยิ่งไม่มีทางเป็นไปได้ เพราะนอกจากจะขัดกับ "อุดมการณ์" ที่ปรากฏในแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังอาจขัดรัฐธรรมนูญในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีก ซึ่งในกรณีหลังนี้ผู้กระทำอาจถูกฟ้องร้องในศาลได้

ที่น่าสังเกตทางกฎหมายอีกประการหนึ่งก็คือ แผนฯ เองมีลักษณะเป็นการชี้แนะ (acte indicatif) มีลักษณะปรับเปลี่ยนได้ (acte souple) ทั้งยังไม่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ (acte normatif) ที่บังคับให้คนต้องทำตาม (acte impératif) และฟ้องร้องบังคับตามแผนไม่ได้ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับแนวนโยบายแห่งรัฐ (โดยเฉพาะสภาพบังคับ) ข้อแตกต่าง



อยู่เพียงที่แนวนโยบายแห่งรัฐปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแน่นอนและแก้ไขไม่ได้ วันแต่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ เมื่อเรายอมรับว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นกฎหมายแน่ (ทั้ง ๆ ที่ฟ้องร้องรัฐในศาลไม่ได้) การจะด่วนสรุปว่าแผนฯ ไม่ใช่กฎหมาย (acte juridique) เพราะไม่มีสภาพบังคับในศาล จะถูกต้องหรือ? ซึ่งข้อนี้จะได้อภิปรายต่อไปในเรื่องสถานะทางกฎหมายของแผนฯ

(4) ผลทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ในมาตรา 84 ว่า "รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ" มีเพียงใด?

ข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่า

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ระบุถึง "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" เอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแต่เดิมมีการระบุถึงแผนฯ ดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 12 (2) และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 6 (2)) เท่านั้น การนำมาบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญจึงเท่ากับเป็นการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้การยอมรับความสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินมาแล้ว ว่าจะต้องมีต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมาตรานี้ การที่รัฐธรรมนูญรับรองแผนฯ (constitutional recognition of economic and social development plan) เช่นนี้ทำให้การวางแผนฯ มีลักษณะเป็นสถาบันที่ถาวร เพราะเป็นบทบังคับของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ลักษณะการบัญญัติ เช่นนี้ต้องถือว่าเป็นกฎหมายที่รัฐต้องปฏิบัติตาม (legal norm) แม้ว่า การไม่ปฏิบัติตามไม่อาจฟ้องร้องในศาลได้ก็ตาม แต่สภาพบังคับอื่นโดยเฉพาะสภาพบังคับโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่น รัฐสภา ก็อาจมีได้ ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามประมาทก็ตี การยื่นญัตติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ก็มีได้

หน้าที่ตามมาตรานี้ของรัฐก็คือ ประการแรก รัฐต้องจัดทำมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นประการแรก ประการที่สอง คือ รัฐต้องจัดทำแผนดังกล่าวสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 60 - มาตรา 83 ประการที่สาม นอกจากแผนฯ ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว แผนฯ นั้นยังจะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ โดยเฉพาะหมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา 24 ถึงมาตรา 49) และกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย

การที่แผนฯ จะต้องไม่กำหนดให้ขัดกับกฎหมายอื่น ๆ นี้ มีตัวอย่างเช่น กรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 มาตรา 3<sup>28</sup> ซึ่งห้ามการรอนัจจ่ายการผลิตและกิจการมาเป็นของรัฐโดยไม่ใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมก็ดี การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 43<sup>29</sup> ห้ามรัฐรอนกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมาเป็นของรัฐ และห้ามรัฐลงไปประกอบกิจการในลักษณะแข่งขันกับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมก็ดี เหล่านี้จะกำหนดแผนให้ขัดกฎหมายเหล่านี้โดยไม่แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวเสียก่อนหาได้ไม่

(5) ปัญหาเรื่องความ "เหมาะสม" ของบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่น่าพิจารณากล่าวคือ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการร่างและการยอมรับโดยประชาชนในฐานะผู้มีอำนาจจัดทำให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ก็ถือได้ว่าสังคมทั้งสังคมยอมรับว่าจำเป็นต้องมีแผนฯ และแผนฯ นั้นก็ต้องสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานในประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำโดยคณะรัฐประหาร (รสช.) โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมเลย ปัญหาความชอบธรรม (legitimacy) ของแนวนโยบายแห่งรัฐ และของการบังคับให้มีแผนฯ ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าวจึงเกิดขึ้นว่า "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ที่ว่านั้นเป็นแนวนโยบายของคณะผู้ร่างที่มีที่มาจากคณะรัฐประหาร หรือแนวนโยบายที่สะท้อนอุดมการณ์ที่แท้จริงของสังคมไทยทั้งสังคม ?

28 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 69 ตอนที่ 68 (13 พฤศจิกายน 2495)

29 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 94 ตอนที่ 38 (4 พฤษภาคม 2520)

ปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อในกระบวนการวางแผนของไทยซึ่งควรมีลักษณะเป็นการกระทำที่อาศัยความร่วมมือร่วมใจ (acte concerté) ของทุกส่วนในสังคมอย่างที่ปรากฏในหลายประเทศ อาทิในฝรั่งเศส หรืออินเดีย กลับหาได้มีลักษณะดังกล่าวไม่ แต่เป็นเรื่องที่ข้าราชการและนักวิชาการบางส่วนเป็นผู้กำหนดแผนโดยมีคณะรัฐมนตรีที่มาจากคณะรัฐประหาร หรือมาจากข้าราชการประจำเป็นผู้พิจารณาให้ชี้แผนดังกล่าว ทำให้อาจพิจารณาได้ว่าความชอบธรรมและความเหมาะสมของแผนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้เกิดขึ้นจริง

#### 4. กระบวนการวางแผนในประเทศไทย

สำหรับกระบวนการวางแผนในประเทศไทยนั้น จะได้ศึกษาถึงขั้นตอนการจัดทำแผน (4.1) ซึ่งเป็นอยู่ในประเทศไทย แล้วจึงศึกษาการอนุมัติและการประกาศใช้แผน (4.2) แล้วจึงวิเคราะห์ลักษณะของกระบวนการวางแผนในประเทศไทย (4.3)

##### 4.1 ขั้นตอนการจัดทำแผน

##### 4.1.1 ขั้นตอนการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมเสนอองค์การกำหนด

##### นโยบาย

ก่อนจัดทำแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ จำเป็นต้องมีการดำเนินการสำรวจและศึกษาภาวะเศรษฐกิจและข้อเท็จจริงในแง่มุมต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการจัดทำแผน โดยเหตุนี้ งานสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจจึงนับเป็นภารกิจหลักด้านหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา (1) และ (10) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วขอข่างานในส่วนนี้ไม่ได้จำกัดเพียงเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการวางแผนเท่านั้น หากแต่แล้วยังได้ครอบคลุมจุดมุ่งหมายอื่นด้วย นับตั้งแต่เพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนระดับการพัฒนาประเทศ ในลักษณะรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจและบัญชีประชาชาติ ซึ่งได้มีการ

จัดทำต่อเนื่องทุกปี นอกจากนี้แล้วในส่วนองงานศึกษาการพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน เป็นอีกด้านหนึ่งของงานศึกษาที่ได้ดำเนินการจัดทำขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาให้แก่คณะรัฐมนตรี และเพื่อเผยแพร่เรื่องราวการพัฒนาให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนผู้สนใจทั่วไป 30 นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะทำการประเมินผลแผนพัฒนาฯ ระยะครึ่งแผนสรุปประเด็นและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการและแนวทางเบื้องต้นด้วย 31

นอกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้ทำการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมเองแล้ว สำนักงานฯ ยังต้องอาศัยงานศึกษาวิจัยและการสัมมนาทางวิชาการของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นฐานประกอบการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อประกอบการตัดสินใจนโยบายทางเศรษฐกิจ และเป็นแนวทางของร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป

#### 4.1.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.2.3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในการกำหนดนโยบายขั้นสูงสุดของประเทศ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายระดับชาติต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (รสค.) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

30 กัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง, "สศช. กับภารกิจในปัจจุบัน," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 20-24.

31 รณิธ บันเปี่ยมรัชฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 917.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ฯลฯ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายระดับชาติดังกล่าวนี้อาจแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี หรือแต่งตั้งตามกฎหมาย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ อาจถือได้ว่าองค์กรดังกล่าวนี้เป็นองค์กรการวางแผนในทางการเมือง เพราะจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ โดยปกติในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ที่มาของนโยบายมาจากฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทยเรานั้น เนื่องจากที่มาด้านนโยบายมิใช่มาจากแหล่งอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียว โดยระบบราชการเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแตกกระจายของอำนาจจึงเกิดขึ้นในหมู่กรม กระทรวงต่าง ๆ ในระบบราชการ ซึ่งแต่ละส่วนต่างกำหนดพัฒนาโยบายขึ้นเองแล้ว เสนอขึ้นไปให้หัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประทับตราความชอบธรรมและมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ เป็นผู้กลั่นกรอง<sup>32</sup>

#### 4.1.3 ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาระดับชาติ

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายระดับชาติชุดต่าง ๆ ได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะนำนโยบายดังกล่าวมากำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง และมาตรการในการดำเนินการ รวมทั้งการประสานสอดคล้องกับแนว

---

<sup>32</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (The Co - Evolution of State Power and Political Power), หน้า 169.

นโยบายด้านอื่น แล้วนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนการวางแผนระดับชาติ ซึ่งจัดทำโดยกลไกของระบบราชการอันเป็นกระบวนการของข้าราชการประจำที่ไม่เกี่ยวกับมิติทางการเมืองดังกล่าวแล้วในตอนต้น

กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2505) จนถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีกระบวนการวางแผนที่มีวิวัฒนาการเป็น 2 ระยะคือ

ระยะแรก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็นช่วงที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำแผนร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ โดยภาคเอกชน/ประชาชนเกือบไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม (participation) กับการวางแผนเลย

ระยะที่สอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นช่วงที่ภาคเอกชน/ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนกับหน่วยงานภาครัฐด้วย

ทั้งนี้ พอสรุปการวางแผนในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ได้ ดังนี้

#### 4.1.3.1 กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

ในเบื้องต้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และแนวทางการพัฒนา โดยขั้นแรกจะกำหนดนโยบายส่วนรวมก่อนแล้วจึงกำหนดนโยบายส่วนย่อยเป็นรายสาขาเพื่อให้สอดคล้องกัน หลังจากนั้นก็จะแจ้งนโยบายดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจได้ทราบ และขณะเดียวกันก็ได้ติดต่อกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ขอให้พิจารณาโครงการในส่วนที่ตนจะดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนดตามแนวทางที่วางไว้ แล้วรวบรวมส่งให้สำนักงานฯ พิจารณาดำเนินการต่อไป โดยทำการประมวลขึ้นเป็นโครงการเพื่อบรรจุในแผนต่อไป ซึ่งในระยะนี้หากพิจารณาเห็นว่าควรจะมีหรือลดแผนงาน โครงการบางโครงการลง ก็จะติดต่อให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ

ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาปรับปรุง เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ สอดคล้องสัมพันธ์กัน หลังจากพิจารณาในชั้นรายละเอียดต่าง ๆ แล้วเสร็จ ก็จะเขียนเป็นร่างแผนพัฒนาฯ เสนอคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อพิจารณาในชั้นรายละเอียด เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงจะนำเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พิจารณาด้านนโยบายและเป้าหมายหลัก ถ้าหากสภาพัฒนาฯ ไม่เห็นด้วยก็ให้นำมาปรับปรุงแก้ไขใหม่ แต่ถ้าเห็นด้วยก็จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป นอกจากนี้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปีหนึ่งย่อมเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปจากที่คาดหมายไว้ได้มาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ในรายปี ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้แผนพัฒนาฯ ที่ใช้อยู่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น แผนฯ ที่ได้รับการปรับปรุงเป็นรายปีดังกล่าวนี้ เรียกว่าแผนประจำปี (Annual Plan) แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนในการจัดทำแผนประจำปีนี้ก็คล้ายคลึงกับการจัดทำแผนฯ 5 ปี แต่ได้มีการย่ออายุให้รวดเร็วขึ้น<sup>33</sup>

จากประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำแผนร่วมกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ประสบปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวมาก เพราะเจ้าหน้าที่ทางวิชาการมีน้อย อีกทั้งยังไม่มีเคยมีประสบการณ์การวางแผนมาก่อน<sup>34</sup> การวางแผนใช้สามัญสำนึกเป็นสำคัญ เทคนิค และเครื่องมือใหม่ ๆ ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ เพราะเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ในการวางแผนส่วนรวมหรือการวางแผนมหภาค (macro economic planning) นั้น ได้ใช้วิธี empirical study หรือ pramagmatic method ซึ่งเป็นการใช้แนวโน้ม (trend) ของข้อมูลที่พอรวบรวมได้เป็นหลัก สิ่งใดที่ไม่สามารถหาได้ก็ใช้ความสามารถของนักวางแผนที่จะ

<sup>33</sup> ฝ่ายวางแผนส่วนรวม กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารอัครเรณียว, 2518, หน้า 2.

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ความเป็นมา, วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 4-10.

เข้าจายละเอียด และวิธีปฏิบัติของระบบเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก ข้อเสียของการวางแผนส่วนรวมแบบ pramagmatic method ก็คือ ผู้วางแผนอาจไม่สามารถมองเห็นความสัมพันธ์ของนโยบายและโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ทั่วถึงชัดเจนเพียงพอ การพิจารณาโครงการหรือนโยบายในการพัฒนาการเศรษฐกิจอาจมองเห็นเฉพาะวงแคบและระยะสั้น ซึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้วอาจประสบอุปสรรคและ เกิดปัญหาติดตามมาภายหลัง โดยขาดการคาดการณ์ล่วงหน้าไว้ก่อน นอกจากนี้ ยังไม่อาจจะเชื่อมโยงการวางแผนเฉพาะเรื่อง (micro economic planning) ให้เข้ากันได้กับการวางแผนส่วนรวม<sup>35</sup>

สำหรับการวางแผนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นั้น ได้พิจารณาโครงการประเภทลงทุนที่มีอยู่แล้ว และที่กำลังเตรียมการอยู่ในขณะนั้นเป็นหลัก โครงการพัฒนาที่ได้รับการบรรจุเข้ามาอยู่ในแผนฯ ในระยะเริ่มแรกส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ที่ได้รับการสนับสนุนด้านเงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากธนาคารโลกตั้งที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 นอกจากนี้ หลายโครงการก็เป็นโครงการที่รัฐบาลสมัยนั้นเห็นชอบด้วยอยู่ก่อนแล้ว<sup>36</sup> แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงมีลักษณะแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐ (public expenditure plan)

#### 4.1.3.2 กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

กระบวนการวางแผนยังคงเหมือนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 สำนักงาน-สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้จัดทำแผนร่วมกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยภาคเอกชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ส่วนวิธีการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง มีลักษณะผิดแผกไปจากวิธีการวางแผนในแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก กล่าวคือ ในการวางแผนส่วนรวมได้นำวิธี (incremental capital - output ratio) มาใช้ โดยใช้วิธีประมาณความต้องการของ

<sup>35</sup> ฝ่ายวางแผนส่วนรวม กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้า 3.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน



การลงทุนจากเป้าหมายของรายได้ประชาชาติที่กำหนดไว้ ซึ่งวิธีนี้ก็มิได้ เป็นวิธีที่เหมาะสมกับ ประเทศไทยมากนัก เพราะว่าปริมาณผลผลิตส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผลผลิตสาขาการเกษตร ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับทุนที่ลงแต่เพียงอย่างเดียว แต่การนำวิธีดังกล่าวมาใช้นั้นนับว่าเป็นเทคนิค ประการเดียวที่สามารถนำมาใช้ได้ ในสมัยนั้น เพราะมีข้อมูลสนับสนุนพอ และเป็นวิธีที่แพร่หลาย ในสมัยนั้นด้วย

ส่วนด้านการวางแผนเป็นรายโครงการนั้น ได้มีการแบ่งแยกโครงการ พัฒนาออกเป็นสาขาต่าง ๆ มากขึ้น กล่าวคือ ได้มีการวางแผนพัฒนาฯ ในสาขาสังคมเพิ่มขึ้น จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 อันได้แก่ สาขาศึกษา สาธารณสุข พัฒนาสังคม และสาธารณสุข นอกจากนี้ ในขั้นวิเคราะห์โครงการก็สามารถนำวิธีการวิเคราะห์แบบผลได้ผลเสีย (Benefit Cost Analysis) มาใช้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะโครงการลงทุนที่สำคัญ ทั้งนี้ โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อาทิเช่น ธนาคารโลกโดยใกล้ชิด 37

#### 4.1.3.3 กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกับกระบวนการวางแผน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ส่วนวิธีการวางแผนได้ปรับปรุงให้ทันสมัยกว่าสองแผนที่แล้ว มามาก กล่าวคือ การวางแผนส่วนรวมได้ใช้วิธี Econometric Model ซึ่งเป็นเทคนิคในการ วางแผนสมัยใหม่เข้ามาช่วย ซึ่งวิธีนี้นับว่าเป็นวิธีที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในหมู่ประเทศที่พัฒนา แล้วทั่วไป วิธีนี้ทำให้สามารถศึกษาถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้าง ขวาง สามารถค้นหาจุดอ่อนในระบบเศรษฐกิจซึ่งควรแก้ไขได้สะดวกขึ้น และมีแนวทางในการ ตัดสินนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีนี้จำเป็นต้องมีข้อมูล อย่างเพียงพอและต้องนำเครื่องมือใหม่ ๆ เช่น คอมพิวเตอร์เข้ามาช่วย

ส่วนในขั้นการวางแผนเฉพาะเรื่องหรือเป็นรายสาขานั้น ก็สามารถนำมา พิจารณา ร่วมกับการวางแผนส่วนรวมพร้อมในคราวเดียวกันได้ ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวมี ความสมบูรณ์มากขึ้นกว่าที่แล้ว ๆ มา 38

#### 4.1.3.4 กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ถึงฉบับ ที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

กระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ในสามฉบับหลังนี้ มีความแตกต่างจากแผน พัฒนาฯ ฉบับก่อน ๆ ที่ให้ภาคเอกชนและชนชั้นวิชาการเข้ามามีส่วนร่วม (participation) ในการวางแผน อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่มาจาก 3 องค์กรหลัก คือ สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ส่วนประชาชนเกือบไม่มีการวางแผนเลย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 นี้ มีลักษณะเป็นกรอบแห่งนโยบายสำหรับการลงทุนของภาครัฐบาล ซึ่งจะมีถ้อยแถลง เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนากับสิ่งที่คาดหวังว่าจะบรรลุในรอบ 5 ปีข้างหน้า โดยประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ เป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุ และกลยุทธ์ในการพัฒนาของ รัฐบาล โดยทั่วไปแล้วแผนพัฒนา 5 ปีจะประกอบด้วยแผนงานสาขาต่าง ๆ (sector plans) ส่วนรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องมี เว้นแต่เป็นโครงการใหญ่ ๆ แผนพัฒนา ดังกล่าวจะถือเป็นแนวทางนโยบายและกรอบสำหรับการคัดเลือกและวิเคราะห์โครงการที่หน่วย งานต่าง ๆ เสนอมา

ในทางปฏิบัติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี เป็นความรับผิดชอบหลักของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการหารือร่วมกับหน่วยงานฝ่ายอำนวยการกลางอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารกลางแห่งประเทศไทย และสำนักงาน ก.พ. และกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ โดยมีขั้นตอน ดังนี้ 39

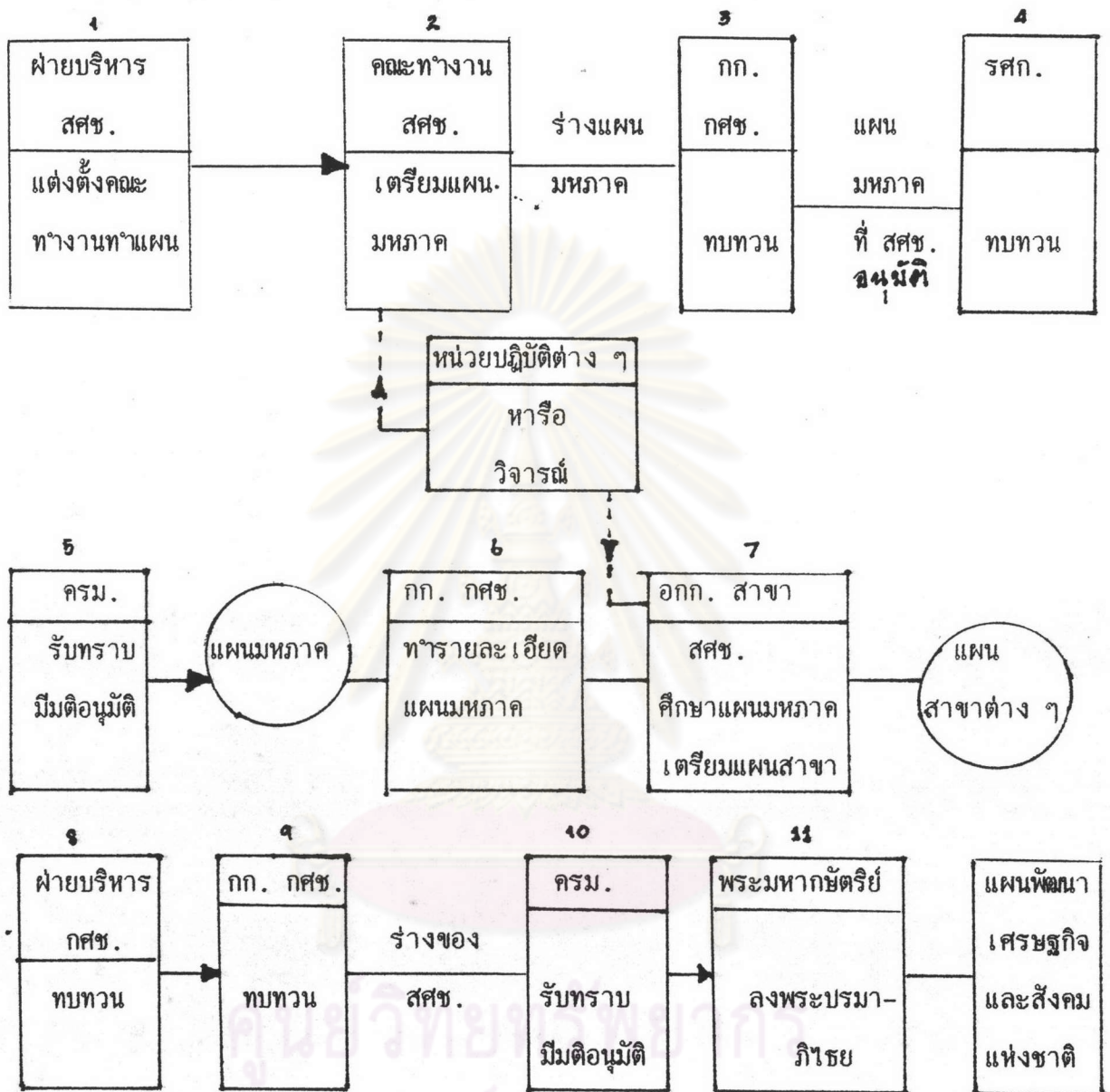
ขั้นแรก จะมีการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมา ส่วนมากจะประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (ดูแผนภูมิที่ 3) เพื่อยกร่างแผนมหภาคส่วนรวมสำหรับใช้เป็นแนวทาง (guidelines) ของแผนอื่น ๆ ที่จะต้องมีรายละเอียดมากขึ้น จากนั้นจะส่งร่างรายงานไปยังหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อขอรับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข ร่างสุดท้ายของแผนจะเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจและคณะรัฐมนตรีเพื่อการทบทวน (review) และการอนุมัติ ในระหว่างทางร่างดังกล่าวอาจถูกส่งกลับไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว แผนมหภาคจะเป็นกรอบสำหรับการเตรียมกลยุทธ์ แผนงาน (programs) และแผนสาขาต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

39 World Bank, Thailand : Growth with Stability, Vol.II, Report No. 6036-TH (1986), pp.179-181.

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการวางแผนพัฒนาในระดับชาติ



ที่มา ; World Bank, op.cit., p.180.

หมายเหตุ สศช. ; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กก.กศช. ; คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รศก. ; คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

อกก. สาขา ; คณะอนุกรรมการสาขา

กรม. ; คณะรัฐมนตรี

ในขั้นถัดมาจะนำแผนมหภาคมาจัดทำเป็นแผนสาขาต่าง ๆ ซึ่งจะมีคณะกรรมการแต่ละสาขายกร่างขึ้นมา โดยขอรับคำวิจารณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ จากกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน ตามปกติจะมีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยปฏิบัติมาร่วมอยู่ในคณะกรรมการสาขาด้วย เมื่อแผนสาขาทั้งหมดเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะดูว่าแผนสาขาเหล่านั้นขัดแย้งกันหรือไม่ แล้วจัดให้เข้ากับแผนมหภาค จากนั้นจะเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเพื่อการอนุมัติ

เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการวางแผนดังกล่าว จะยกตัวอย่างการวางแผนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ดังนี้ 40

ก่อนจะสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ประมาณ 2 ปี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีภาระหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการวางแผนได้มีมติร่วมกันที่จะให้บุคคลกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยให้มีการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทั้งภาคราชการ นักวิชาการ ทหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ธุรกิจเอกชน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และสื่อมวลชน เป็นต้น

ในขั้นแรก คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เยี่ยมคารวะ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2532 เพื่อขออนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นายกรัฐมนตรีได้แสดงความห่วงใยอย่างมากต่อปัญหาการกระจายรายได้

---

40 กัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง, ก่อนจะเป็น...แผนฯ ฉบับที่ 7, วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 29-33.

สู่ชนบท ซึ่งยังไม่ประสบผลสำเร็จ ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำกินน้ำใช้ และข้าราชการลาออกไปสู่ภาค เอกชน เนื่องจากได้รับเงินเดือนสูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการครูและอาจารย์ลาออก กันมากจนเกิดการขาดแคลน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวถึงเหตุการณ์ในประเทศ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน ทว่าอย่างไรประเทศไทย จึงจะได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ นายกรัฐมนตรีได้ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ต่อไป โดยอาจจะถือเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตั้งคณะอนุกรรมการชุด ต่าง ๆ ขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนถึง 13 คณะ โดยคณะอนุกรรมการเกือบทุกชุดจะมีกรรมการจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ ส่วนคณะอนุกรรมการนั้นประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญ ในด้านต่าง ๆ อยู่ด้วย โดยมีรายชื่อคณะอนุกรรมการ ดังนี้

- (1) คณะอนุกรรมการวางแผนส่วนรวม มี นายสุภชัย พานิชภักดิ์ เป็น ประธาน
- (2) คณะอนุกรรมการกำกับการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาด้านโทรคมนาคม มี นายมหิตล จันทรางกูร เป็นประธาน
- (3) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา เป็นประธาน
- (4) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี นายอานวย วีรรณ เป็นประธาน
- (5) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี นาวาอากาศโททินกร พันธุ์กระวี เป็นประธาน
- (6) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี นายสิบบนน์ เกตุทัต เป็นประธาน

- (7) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพลังงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี  
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน
- (8) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี  
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล เป็นประธาน
- (9) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการขนส่งทางบกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7  
มี นายเฉลิม เชี่ยวสกุล เป็นประธาน
- (10) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนา  
ฉบับที่ 7 มี นายเฉลิม เชี่ยวสกุล เป็นประธาน
- (11) คณะอนุกรรมการวางแผนการกระจายรายได้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7  
มี นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม เป็นประธาน
- (12) คณะอนุกรรมการจัดทำแผนด้านการเงิน การคลัง และการพัฒนา  
ตลาดทุนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มี ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธาน
- (13) คณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรในแผนพัฒนาฯ  
ฉบับที่ 7 มี นายยุกติ สาริกะภูติ เป็นประธาน

คณะอนุกรรมการทั้ง 13 ชุดดังกล่าวนี้ มีหน้าที่ทำการวิเคราะห์และพิจารณาประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในสาขานั้น ๆ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ตลอดจนรับฟังและประมวลความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในสาขานั้น ๆ จากกลุ่มบุคคลและสถาบันต่าง ๆ อาทิเช่น รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัย สื่อมวลชน ผู้แทนราษฎร และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ เพื่อนำความคิดเห็นเหล่านี้มาประกอบในการพิจารณาการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนให้แผนมีความสมบูรณ์และครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ ๆ มากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เข้าเยี่ยมคารวะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และผู้บริหารของกระทรวงต่าง ๆ อาทิเช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ เพื่อร่วมปรึกษาหารือถึงแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ควรจะดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ตามที่แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ

เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เปิดกว้างให้บุคคลทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ มากที่สุด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย สโมสรผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ กรมประชาสัมพันธ์ ได้จัดสัมมนา "สื่อมวลชนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7" เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 21 ธันวาคม 2532 ณ โรงแรมเอเชีย โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 200 คน ส่วนเป็นผู้แทนจากสื่อสารมวลชนทุกแขนง ทั้งนักวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และนักข่าว รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รวบรวมข้อเสนอแนะและแนวความคิดที่ได้จากการสัมมนา "สื่อมวลชนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7" และจากการถกแถลงของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมทั้งจากกลุ่มนักวิชาการ นำมาจัดทำเป็นโครงร่างของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แล้วนำโครงร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (รศค.) และคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติภายในวันที่ 30 กันยายน 2530 แล้ว จึงประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในวันที่ 1 ตุลาคม 2530 เป็นต้นไป

#### 4.2 การอนุมัติและประกาศใช้แผน

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้จัดทำขึ้น

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะทูลเกล้าฯ ถวายร่างแผนดังกล่าวให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ แล้วจึงนำประกาศพระบรมราชโองการพร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ปัจจุบันนี้การประกาศใช้แผนฯ ตั้งแต่แผนฯ 7 จะทำเพียงเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแทน



เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ของประเทศไทยไม่ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติการประกาศใช้แผน ดังนั้น การประกาศใช้แผนจึงไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ใดๆ ก็ตาม ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนก็มิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย (legal status) เป็นเพียงประกาศนทางการบริหารของฝ่ายบริหารเท่านั้น

## 5. สรุป

จากการศึกษาวิจัยกระบวนการวางแผนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศเสรี-นิยมทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า

(1) กระบวนการวางแผนของไทยค่อนข้างขาดความเป็นประชาธิปไตย ในระดับบน คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรการวางแผนทางการเมืองสูงสุดที่กำหนดนโยบายและแผน ในขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกลับไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการวางแผนเลย ส่วนในระดับล่าง ภาคเอกชนและประชาชนไม่ค่อยจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

(2) การวางแผนขึ้นารโดยกลไกข้าราชการซึ่งอยู่ในหน่วยงานที่สำคัญ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย นักวิชาการในหน่วยงานดังกล่าวนี้เรียกว่า กลุ่มเทคนิคเรตหรือขุนนางนักวิชาการ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคลากรที่ได้ผ่านการศึกษาจากต่างประเทศ จึงมีมุมมองในการจัดการเศรษฐกิจให้เป็นไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ด้วยเหตุนี้เอง การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมของไทยจึงต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นภาค ๆ จากกัน คือ ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร ภาคเมือง/ภาคชนบท หรือภาคทางการ/ภาคนิการ ทัศนะตามแบบฉบับการเรียนรู้ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการเหล่านี้ก็คือ การยึดถือภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการขึ้นเป็นใหญ่เหนือภาคอื่น ๆ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth) และถูกขึ้นาจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจภายนอก นอกจากนี้ กระบวนการวางแผนของไทยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด ทาให้ต้องพึ่งพิงการนำเข้า (import dependency) พึ่งพิงการส่งออก (export dependency) และพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ (external finance dependency) ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1