

การพัฒนาเศรษฐกิจในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

Economic development during the government of General Prem Tinsulanonda

กัญญาภัทร ชันอาษา

ยุภาพร ยุภาศ

นักศึกษาปริญญาเอก ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Kanyaphat Khunarsa

Yupaporn Yupas

D.P.A. Student (Public Administration), Rajabhat Mahasarakham University

Lecturer of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

Corresponding E-mail: ppya27@hotmail.com

วันที่รับบทความ: 2 สิงหาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 16 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่ตอบรับบทความ: 17 กุมภาพันธ์ 2568

Received: 2 August 2024; Revised: February 16, 2025; Accepted: February 17, 2025

บทคัดย่อ

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 จนถึงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ตลอดระยะเวลาที่บริหารประเทศ เศรษฐกิจไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ ซึ่งเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล รัฐบาลได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจขึ้นมาเพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยกำหนดมาตรการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาตลาดทุนเพื่อสนับสนุนการลงทุน การส่งเสริมการส่งออกสินค้าอื่นๆ เพื่อลดการพึ่งพาสินค้าเกษตร การคำนวณตารางปัจจัยเพื่อคืนภาษีส่งออก การขยายสินเชื่อระยะยาวสำหรับภาคการเกษตร และการเจรจาโครงการเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างภาษีน้ำมันเพื่อรองรับระบบราคาน้ำมันลอยตัว ซึ่งช่วยลดความผันผวนของราคาพลังงานภายในประเทศ นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าแล้ว รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ จากเดิมที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลักไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น แนวทางการพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลให้สัดส่วนรายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ช่วยสร้างรากฐานให้เศรษฐกิจไทยเติบโตสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะยาว ทำให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกได้อย่างมั่นคงและแข่งขันได้ในเวทีสากล

คำสำคัญ: การพัฒนา; เศรษฐกิจ; รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

Abstract

General Prem Tinsulanonda was the Prime Minister of Thailand from March 3, 1980 to August 4, 1988. Throughout his administration, the Thai economy faced many significant changes, which were caused by both internal and external factors. The government at that

time set guidelines and measures to solve the problems and develop the economic structure to be competitive at the international level. The government established the Economic Cabinet to find solutions. The important measures were: developing the capital market to support investment, promoting the export of other products to reduce dependence on agricultural products, calculating the factor table to refund export taxes, expanding long-term loans for the agricultural sector, and negotiating loan projects to improve the economic structure. In addition, the government implemented a policy to adjust the oil tax structure to support the floating oil price system, which helped reduce the volatility of domestic energy prices. In addition to solving immediate economic problems, the government also focused on changing the country's economic structure from relying primarily on the agricultural sector to an economy driven more by the industrial sector. The development guidelines during that time resulted in an increase in the proportion of income from exports of industrial products, focusing on promoting industrial exports and foreign investment. This was an important turning point that helped build the foundation for the Thai economy to grow towards significant economic changes in the long term, enabling Thailand to enter the world economic system with stability and compete on the international stage.

Keywords: Development; Economy; Government of General Prem Tinsulanonda

ชีวประวัติของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นบุคคลสำคัญของประเทศไทยที่มีบทบาทโดดเด่นทั้งในแวดวงการทหารการเมือง และราชการแผ่นดิน ท่านเกิดเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2463 ที่ตำบลบ่อยาย อำเภอมะนัง จังหวัดสงขลา เป็นบุตรของรองอำมาตย์โทหลวงวินิจทัศนกรรม (บั้ง ติณสูลานนท์) และนางวินิจทัศนกรรม (ออก ติณสูลานนท์) เป็นบุตรคนที่ 6 จากพี่น้องทั้งหมด 8 คน ในด้านการศึกษา พลเอก เปรมเริ่มต้นเรียนระดับประถมศึกษาที่โรงเรียนมหาวชิราวุธ จังหวัดสงขลา และศึกษาต่อระดับมัธยมที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย ต่อมาท่านสอบคัดเลือกเข้าโรงเรียนเทพนิคทหารบก ซึ่งปัจจุบันคือโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โดยเป็นนักเรียนนายร้อยรุ่นที่ 5 แต่เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยและฝรั่งเศส ท่านจึงต้องสำเร็จการศึกษาที่กำหนดในปี พ.ศ. 2484

เส้นทางชีวิตราชการของพลเอก เปรมเริ่มต้นที่กรมรถรบ ซึ่งท่านได้รับแต่งตั้งเป็นที่ร้อยตรีและเข้าร่วมรบในสมรภูมิตบปอเขต ประเทศกัมพูชา ต่อมาในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพา ท่านถูกส่งไปประจำการในภาคเหนือ และมีบทบาทสำคัญในหน่วยทหารม้าของกองทัพบกไทย พลเอก เปรมได้รับทุนจากกองทัพให้ไปศึกษาต่อที่ The United States Army Armor School ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อกลับมาจึงได้รับตำแหน่งเป็นอาจารย์และผู้บังคับบัญชาในหน่วยทหารม้าหลายแห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2516 พลเอก เปรมได้รับตำแหน่งรองแม่ทัพภาคที่ 2 และต่อมาได้เลื่อนขึ้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ท่านมีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ. 2520 ท่านได้รับพระราชทานยศเป็น “พลเอก” และได้รับตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก

ในปี พ.ศ. 2521 และเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ. 2523 หลังจากเกษียณอายุราชการ พลเอก เปรมเข้าสู่เส้นทางการเมือง โดยได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 16 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงสามสมัย รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 8 ปี 5 เดือน ก่อนจะขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2531 ต่อมา พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลเอก เปรมเป็นองคมนตรี และในปีเดียวกันทรงยกย่องให้เป็นรัฐบุรุษ ภายหลังจากการดำรงตำแหน่งองคมนตรี พลเอก เปรมได้รับความไว้วางใจให้เป็นประธานองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 9 และดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปในสมัยรัชกาลที่ 10 อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านรัชสมัย

พลเอกเปรม ตินสุลนันทน์ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในประวัติศาสตร์ไทย ท่านยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างแน่วแน่ จนเป็นที่เคารพรักของประชาชนชาวไทย ท่านถึงแก่อนิจกรรมเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ที่โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า ด้วยอายุ 99 ปี ทิ้งไว้เพียงคุณูปการอันยิ่งใหญ่ที่เป็นรากฐานสำคัญของประเทศไทย

สภาพเศรษฐกิจในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลนันทน์

1. ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในยุครัฐบาลเปรม (2523-2531)

ตลอดระยะเวลา 8 ปีที่ พลเอกเปรม ตินสุลนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นับตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ถึง 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 เศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญหลายประการ ทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลก รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆ ในการกำหนดความเป็นไปทางเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงข้างต้นเกิดจากทั้งนโยบายของรัฐบาลเปรมเอง และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจโลก (สิริลักษณ์, 2531, 84-85, 90) ความเปลี่ยนแปลงประการแรก คือ การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจที่อิงอยู่กับภาคเกษตรกรรมเข้าสู่เศรษฐกิจที่วางอยู่บนฐานการผลิตแบบอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้นขึ้น ในปี พ.ศ. 2523 มูลค่าผลผลิตของภาคเกษตรกรรม (agricultural) และภาคอุตสาหกรรม (manufacturing) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.2 และร้อยละ 21.3 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product – GDP) ตามลำดับ (Dixon, 1999, 10) กล่าวคือทั้งสองภาคเศรษฐกิจมีสัดส่วนเกือบเท่ากัน แต่ในปี พ.ศ. 2528 สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมอย่างชัดเจน โดยภาคอุตสาหกรรมครอบครองสัดส่วนถึงร้อยละ 22.1 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 16.8 การเปลี่ยนเศรษฐกิจดังกล่าวยังเห็นได้จากสัดส่วนรายได้จากการส่งออก (composition of export earnings) ของไทย ในปี พ.ศ. 2523 รายได้หลักจากการส่งออกมาจากสินค้าปฐมภูมิ (primary products) ที่ครอบครองสัดส่วนถึงร้อยละ 70.4 ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด ขณะที่รายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 26.8 แต่ในปี พ.ศ. 2528 รายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 49.5 ในขณะที่สัดส่วนรายได้จากการส่งออกสินค้าปฐมภูมิเหลือร้อยละ 48.9 (Dixon, 1999, 5)

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัวกลับทำให้การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้น ดัชนีจีนี (Gini index) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้ มีค่าอยู่ในระดับที่สูง (มากกว่า 0.5) (Hewison 2014, 851) สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ภาคอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างรายได้มหาศาลกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพและ

ปริณทล รวมทั้งเมืองอุตสาหกรรมใหม่ในภาคตะวันออก อย่างชลบุรีและระยองเท่านั้น (Dixon 1999) นอกจากความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้น การปรับตัวเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมยังไปเกี่ยวข้องกับตำแหน่งแห่งที่ของ เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก สถิติข้างต้นเผยให้เห็นว่า ในวาระสมัยของรัฐบาลเปรม ไทยเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตสินค้าปฐมภูมิ (ดังที่คนรุ่นหนึ่งเคยท่องกันว่าสินค้าส่งออกหลักมีข้าว ไม้สัก ดีบุก และยางพารา) ไปเป็นผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะสิ่งทอ

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งแห่งที่ของเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจโลกเป็นผลมาจากการปรับตัวทาง นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลได้ละทิ้งแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า (import substitution industrialization - ISI) แล้วหันไปสมานทานการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบมุ่งเน้นการส่งออก (export oriented industrialization - EOI) แม้ว่ารัฐบาลไทยก่อนหน้ารัฐบาลเปรมได้ริเริ่มมาตรการส่งเสริม การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมบ้างแล้ว แต่รัฐบาลเปรมได้ออกมาตรการส่งเสริมการส่งออกหลายมาตรการ อาทิ การลดภาษีส่งออก การเสนอแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทำการส่งออก หรือการยกเลิก ข้อบังคับเรื่องใบอนุญาตในการส่งออกสินค้าบางประเภท อย่างจริงจังและสม่ำเสมอ รัฐบาลเปรมยังได้รับานิ สงค์จากธนาคารโลกและกลุ่มชนชั้นนำบางก๊วนในสังคมไทยที่ต่างเห็นพ้องว่า ถึงเวลามุ่งไปสู่การเดินตามแนว EOI และยุทธศาสตร์ ISI เสียที (Hewison 1987, 71-73) ความเห็นพ้องประการนี้เอื้อให้รัฐบาลเปรม สามารถผลักดันนโยบายบางประการ เช่น การลดค่าเงินค่าเงินบาท (devaluation) ในปี พ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984) ได้สำเร็จ ถึงแม้นโยบายนั้นนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็ตาม (Hong 1985, 326-327) ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลเปรมยังได้ผลักดันโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ที่ประกอบไปด้วยนิคมอุตสาหกรรม และท่าเรือน้ำลึก ในท้ายที่สุด โครงการนี้ได้เปลี่ยนภาคตะวันออกให้กลายเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นตลาดภายนอกประเทศ

นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของรัฐบาลเปรมยังได้รับแรงหนุนเสริมจากความ เปลี่ยนแปลงระเบียบทางเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ในปี พ.ศ. 2528 ที่รัฐบาล ของชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี และ ญี่ปุ่น บรรลุข้อตกลงเรื่องการแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อให้เงินดอลลาร์อ่อนค่าลง ข้อตกลง พลาซ่าทำให้บริษัทญี่ปุ่นสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน เนื่องด้วยเงินเยนแข็งค่าขึ้น จนทำให้สินค้าญี่ปุ่น มีราคาสูงขึ้นในสายตาของลูกค้าต่างประเทศ บริษัทญี่ปุ่นหลายแห่งจึงย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมมายัง ประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อใช้ประโยชน์จากค่าเงินที่อ่อนและสิทธิพิเศษทางการส่งออกไปยัง ตลาดในประเทศพัฒนาแล้ว (ผาสุก และเบเคอร์, 2546) กล่าวโดยสรุป นโยบายของรัฐบาลเปรมไม่ได้เพียงแค่ ยุกระดับการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม แต่ยังดึงระบบเศรษฐกิจไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริษัทข้าม ชาติ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของการผลิตอุตสาหกรรมในระดับภูมิภาคของเศรษฐกิจไทย ความสำเร็จของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมยังทำให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างตัวแสดง ภายในประเทศเปลี่ยนไป โดยเฉพาะข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจเอกชน ในภาพรวม ยุคสมัยของรัฐบาลเปรม เป็นช่วงเวลาที่งานวิชาการบางชิ้นอย่าง Doner and Ramsey (2000) ระบุว่าเปรมเป็นรัฐบาลที่สามารถมอบความ เป็นอิสระในการทำงานให้ผู้ความเชี่ยวชาญ (technocrats) สามารถดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic policy) ที่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและไร้ซึ่งความกดดันจากฝ่ายการเมือง และภาคธุรกิจที่ต้องการให้กระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเปรมก็เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชน สามารถเข้ามามีส่วนในกำหนดนโยบายเศรษฐกิจผ่านทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไข

ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ที่เปรียบเสมือนเวทีให้ภาคเอกชนสามารถลอบบี้ให้รัฐบาลผลักดันนโยบายที่ต้องการได้ (Anek 1988) ยิ่งกว่านั้น กลุ่มพลังธุรกิจยังสามารถใช้การเลือกตั้งอันเป็นช่องทางที่ระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ของรัฐบาลเปรมที่อนุญาตให้กลุ่มนายทุนสามารถกำหนดนโยบายในรัฐสภา ผ่านการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเล่นบทผู้สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง (Anek 1988) จนการเลือกตั้งเปิดทางให้นายทุนถูกรับเข้ามามีส่วนก่อรูปนโยบายเช่นกัน (Pasuk and Baker 2000)

การเข้ามามีบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนแสดงให้เห็นอิทธิพลของกลุ่มนายทุนไทยที่เริ่มกลายเป็นพลังหลักทางเศรษฐกิจในสังคมไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 งานของ Kraisaak (1984, 135-137) เผยให้เห็นว่า บริษัทที่มีเจ้าของเป็นคนไทยถือครองสินทรัพย์ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 100 แห่งในประเทศไทยเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 86 และธนาคารที่มีเจ้าของเป็นคนไทยยังถือครองสินทรัพย์ของธนาคารที่ใหญ่ที่สุด 20 แห่งในระบบการเงินไทยเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 97 กล่าวโดยสังเขป ยุครัฐบาลเปรมเป็นช่วงอรุณรุ่งของการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของของกลุ่มนายทุนไทย อันเป็นผลจากรัฐบาลเปรมรับรู้ถึงอิทธิพลที่กำลังขยายตัวในปริณทณทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังนี้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ความสำเร็จของสมาคมธุรกิจอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในการผลิตเข้มข้น โดยเฉพาะผู้ผลิตสิ่งทอ และธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ปล่อยเงินกู้ให้แก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ในการสนับสนุนและกดดันให้รัฐบาลต้องส่งเสริมการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมแบบมุ่งเน้นการส่งออก เฉกเช่นเดียวกันทุกรัฐบาลในประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐบาลเปรมสร้างทั้งคุณภาพการและต้นทุนแก่สังคมไทย อาทิเช่น การพัฒนาแบบมุ่งเน้นการส่งออกที่มาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำที่ขยายตัวสูงขึ้น ทั้งในมิติรายได้ของปัจเจก หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในพื้นที่อุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเปรมได้พาสังคมเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ 3 ประการ ประการแรก รัฐบาลเปรมทำให้ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นเครื่องจักรหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยและผลกระทบเศรษฐกิจไทยเข้าเป็นหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น ประการที่สอง รัฐบาลเปรมพาเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออก การเปลี่ยนแปลงประการนี้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยสามารถเข้าเป็นหนึ่งในสมาชิกโรงงานของโลก (workshops of the world) ดังเห็นได้จากอุตสาหกรรมยานยนต์ที่ไทยได้รับสมญานามว่า “ดีทรอยต์แห่งเอเชีย (Detroit of Asia)” และประการสุดท้าย รัฐบาลเปรมได้เปิดช่องให้ภาคธุรกิจเอกชนไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบาย ผ่านการการตั้ง กรอ. และการจัดการเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจมีบทบาทในการก่อรูปนโยบายสาธารณะคือหลักหมายสำคัญในการขยายอิทธิพลของกลุ่มทุนในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ในช่วงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรง โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2528 เศรษฐกิจไทยซบเซาอย่างหนักจากหลายปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ปัญหาสินค้าการเกษตรล้นตลาดโลก ขาดช่องทางการจำหน่าย และถูกกดราคาจากประเทศคู่ค้า ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมของไทยต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศ เช่น การกำหนดโควตาการนำเข้าและการขึ้นภาษีศุลกากรในประเทศที่เป็นตลาดหลักของสินค้าไทย นอกจากนี้ ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐที่ลดค่าลงยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อพ่อค้าภาคเอกชนที่ต้องพึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก ทำให้เกิดภาวะตึงตัวในระบบเศรษฐกิจของประเทศ (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครศรีธรรมราช, 2562) นายเสนาะ อุณาภูล เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอยู่ในภาวะทรงตัวแต่มีแนวโน้มถดถอยอย่างชัดเจน ส่งผลให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการแก้ไข

โดยด่วน คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงและเตรียมมาตรการรองรับสถานการณ์ที่อาจเลวร้ายลงในอนาคต

2. มาตรการสำคัญที่รัฐบาลดำเนินการ

เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2528 คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติให้ดำเนินมาตรการเร่งด่วน 5 ประการ ได้แก่

2.1 การพัฒนาตลาดทุนภายในประเทศ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างตลาดทุน เพื่อลดการพึ่งพาสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ และส่งเสริมให้ภาคธุรกิจสามารถระดมทุนผ่านตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 ส่งเสริมการส่งออกสินค้า ปรับปรุงสิ่งจูงใจและสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับกติกาการค้าระหว่างประเทศ เช่น การลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบบางประเภท เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก

2.3 ปรับปรุงระบบค่านาฬิกาให้ผู้ส่งออก จัดทำระบบค่านาฬิกาขึ้นที่โปร่งใสและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีได้สะดวกขึ้น และช่วยลดต้นทุนทางธุรกิจ

2.4 ขยายการให้สินเชื่อสำหรับสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม เพิ่มการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตภายในประเทศเพื่อสนับสนุนการส่งออกสินค้า โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตร เช่น ข้าว น้ำตาล และผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศ

2.5 การขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ให้คณะทำงานเจรจากับธนาคารโลกเพื่อจัดหาเงินทุนสนับสนุนมาตรการส่งออก และเร่งดำเนินโครงการลงทุนที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย

หลังการดำเนินมาตรการ “ผ่าทางตัน” เป็นเวลาสองปี เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวอย่างมีนัยสำคัญ โดยการส่งออกเริ่มขยายตัว อุตสาหกรรมการผลิตมีความคึกคักขึ้น และการจ้างงานเพิ่มขึ้น ปัญหาส่งออกและภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเริ่มคลี่คลาย ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาอย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของโครงสร้างเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะราคาน้ำมันซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย สหรัฐอเมริกาได้ผูกค่าเงินดอลลาร์กับราคาทองคำ ทำให้อาณาจักรน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ผลิตปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพและราคาสินค้าทั่วโลก ประเทศไทยในฐานะที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมัน จึงได้รับผลกระทบอย่างหนักในด้านต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพของประชาชน

2.4 การปรับโครงสร้างภาคน้ำมันและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

รัฐบาลไทยตัดสินใจปรับโครงสร้างภาคน้ำมัน โดยเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการกำหนดราคาขายปลีกตายตัว มาเป็นการปล่อยให้ ราคาน้ำมันลอยตัว ตามกลไกตลาด วิธีการนี้ช่วยลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม และกลายเป็นแนวทางหลักของนโยบายพลังงานของไทย มาจนถึงปัจจุบัน การลอยตัวของราคาน้ำมันหมายความว่าราคาน้ำมันขายปลีกจะถูกกำหนดโดยกลไกตลาด แทนที่รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมโดยตรง ในอดีต รัฐบาลใช้กองทุนน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันไม่ให้ขึ้นลงตามตลาดโลกมากเกินไป แต่การลอยตัวของราคาน้ำมันช่วยให้ราคาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงมากขึ้น และลดภาระของรัฐบาลในการอุดหนุนราคาน้ำมัน

วิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อประเทศไทยในยุครัฐบาลเปรม (2523-2531)

รัฐบาลของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531 ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของเศรษฐกิจไทยที่ต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ก่อนจะสามารถพลิกฟื้นและเข้าสู่ช่วงของการเติบโตอย่างมั่นคง โดยนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดนี้มีความโดดเด่นในด้านการรักษาวินัยทางการคลัง การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม โดยสามารถสรุปและวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. นโยบายการเงินและการคลังแบบรัดเข็มขัด (Austerity Policy)

ในช่วงต้นของรัฐบาลเปรม ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจากภาระหนี้ต่างประเทศและการขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลจึงใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีมาตรการสำคัญ ได้แก่

- ควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐ ลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะรายจ่ายประจำที่ไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว
- เพิ่มรายได้ของรัฐ ปรับปรุงระบบภาษีเพื่อเพิ่มรายได้และลดการขาดดุลงบประมาณ
- บริหารหนี้สาธารณะ ลดการกู้ยืมจากต่างประเทศและส่งเสริมการพึ่งพาทรัพยากรในประเทศมากขึ้น

วิเคราะห์ผลกระทบ ทำให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพมากขึ้น ลดภาระหนี้และอัตราเงินเฟ้อ ส่งผลให้การลงทุนภาครัฐลดลงในบางโครงการที่อาจช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้

2. การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ

รัฐบาลเปรมให้ความสำคัญกับการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของไทย โดยมีมาตรการสำคัญ ได้แก่

- ปรับปรุงกฎหมายและนโยบายการลงทุน ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุน เช่น การลดภาษีและการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ
- ส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ และยานยนต์
- ปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อช่วยให้ภาคการส่งออกเติบโต

วิเคราะห์ผลกระทบ ทำให้ไทยกลายเป็นหนึ่งในฐานการผลิตสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมและการจ้างงาน การเปิดเสรีมากขึ้นอาจส่งผลให้ธุรกิจขนาดเล็กและเกษตรกรต้องเผชิญการแข่งขันที่สูงขึ้น

3. การส่งเสริมภาคเกษตรกรรมและชนบท

แม้ว่ารัฐบาลเปรมจะให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก แต่ก็ยังคงเน้นการพัฒนาภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นภาคส่วนสำคัญของเศรษฐกิจไทย โดยมีมาตรการสำคัญ เช่น

- การควบคุมราคาสินค้าเกษตร เพื่อลดความผันผวนของราคาผลผลิต
- การพัฒนาระบบชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานในชนบท เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดความเสี่ยงจากภัยแล้ง
- การส่งเสริมสินเชื่อเกษตรและสหกรณ์ เพื่อช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน

วิเคราะห์ผลกระทบ ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น ลดปัญหาความยากจนในชนบท การพึ่งพาการอุดหนุนจากรัฐอาจส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้สินเกษตรกรในระยะยาว

4. โครงการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)

โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นโครงการสำคัญที่ช่วยกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯ ไปยังภาคตะวันออก เช่น ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา โดยมีมาตรการสำคัญ ได้แก่

- สร้างนิคมอุตสาหกรรม เช่น นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่าเรือ และระบบพลังงาน
- สนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติ โดยเน้นอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและเหล็ก

วิเคราะห์ผลกระทบ ทำให้ภาคตะวันออกกลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของประเทศ กระตุ้นเศรษฐกิจไทยและสร้างงานจำนวนมาก นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค

5. การส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

รัฐบาลเปรมเน้นการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศมหาอำนาจ โดยมีมาตรการสำคัญ เช่น

- การสร้างสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมไทยจำนวนมาก
- การพัฒนาโครงการความร่วมมือในอาเซียน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของภูมิภาค
- การเจรจาการค้าเสรีกับประเทศมหาอำนาจ เพื่อเปิดตลาดให้สินค้าไทย

วิเคราะห์ผลกระทบ ช่วยให้เศรษฐกิจไทยเติบโตและเป็นศูนย์กลางของอาเซียน อาจทำให้เศรษฐกิจไทยพึ่งพาต่างประเทศมากเกินไป

สรุป

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรมช่วยให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากวิกฤตและก้าวสู่การขยายตัวทางอุตสาหกรรม การดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ และการกระจายความเจริญ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อท้าทายด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

ข้อดีของนโยบายในยุครัฐบาลเปรม

- ทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ลดภาวะขาดดุลงบประมาณ
- ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งเสริมการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม
- กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคผ่านโครงการ Eastern Seaboard

ข้อเสียของนโยบายในยุครัฐบาลเปรม

- ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท
- มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม
- การเปิดเสรีมากเกินไปอาจทำให้ธุรกิจไทยบางส่วนแข่งขันได้ยาก

นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรมมีบทบาทสำคัญในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจไทยจากภาวะวิกฤตสู่การเติบโตอย่างมั่นคง โดยการรักษาวินัยทางการคลัง การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมีผลดีต่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม นโยบายบางอย่าง เช่น การพึ่งพาต่างชาติ การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และการกู้ยืมจากต่างประเทศ ยังคงมีข้อเสียที่ต้องบริหารจัดการอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันความเสี่ยงในระยะยาว



เอกสารอ้างอิง

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, & คริส เบเกอร์. (2546). **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. กรุงเทพฯ: Silkworm Books.
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครราชสีมา. (2562). **พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คนดีในความทรงจำของชาวจังหวัดนครราชสีมา**. นครราชสีมา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครราชสีมา.
- สิริลักษณ์ คอมันตร์. (2531). นโยบายส่งเสริมการส่งออกแปดปีที่ผ่านมาของรัฐบาลเปรมดีหรือไม่. ใน วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (บรรณาธิการ), **การประเมินนโยบายเศรษฐกิจ 8 ปี เปรม** (หน้า 80–99). กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ.
- Anek Laothammatas. (1988). Business and politics in Thailand: New patterns of influence. **Asian Survey**, 28(4), 451–470.
- Dixon, C. (1999). **The Thai economy: Uneven development and internationalization**. London: Routledge.
- Doner, R. F., & Ramsay, A. (2000). Rent-seeking and economic development in Thailand. In M. H. Khan & Jomo K. S. (Eds.), **Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia** (pp. 145–181). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hewison, K. (1987). National interests and economic downturn: Thailand. In R. Robison, K. Hewison, & R. Higgott (Eds.), **Southeast Asia in the 1980s: The politics of economic crisis** (pp. 52–79). Sydney: Allen and Unwin.
- Hewison, K. (2014). Considerations on inequality and politics in Thailand. **Democratization**, 21(5), 846–866. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.882910>.
- Hong, L. (1985). Thailand in 1984: Towards a political modus vivendi. In L. Joo-Jock (Ed.), **Southeast Asian affairs 1985** (pp. 319–333). Singapore: ISEAS.
- Pasuk Phongpaichit, & Chris Baker. (2000). Chao sua, chao pho, and chao thi: Lords of Thailand's transition. In R. McVey (Ed.), **Money and power in provincial Thailand** (pp. 30–52). Copenhagen: NIAS Publishing.