

นโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลเปรม 4 : เหล้าเก่าในขวดเก่า

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

และแล้วรัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุลานนท์ชุดที่ 4 ก็แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 โดยที่ได้แจกเอกสารคำแถลงนโยบายล่วงหน้าเพียงหนึ่งวันเศษ ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคชาติไทยเป็นอันมาก จนถึงกับเดินออกจากที่ประชุมรัฐสภาในวันแถลงนโยบายนั่นเอง การที่รัฐบาลไม่ยอมโอนอ่อนในการเลื่อนการประชุมพิจารณานโยบายครั้งนี้ นับเป็นปฏิบัติการที่ไร้มารยาทและจรรยาบรรณอย่างยิ่ง เพราะโดยหลักการแล้ว รัฐบาลควรจะให้เวลาพรรคฝ่ายค้านในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายที่รัฐบาลแถลงมากพอสมควร เพื่อที่จะได้มีการอภิปรายอย่างสุขุมและรอบคอบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวนโยบายของรัฐบาลเปรม 4 โดยละเอียดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีสาระสำคัญแตกต่างจากแนวนโยบายของรัฐบาลเปรม 1-3 ไม่เกิน 10%

เป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจ

เป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 4 ปรากฏอย่างชัดเจนอย่างน้อย 3 เป้าหมาย คือ

- (1) การยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำในสถานะทางเศรษฐกิจของคนในชาติให้เหลือน้อยลง
- (2) การขยายการผลิตและการสร้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น
- (3) การรักษาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในเกณฑ์ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ

การกำหนดเป้าหมายการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 4 ครั้งนี้ นับว่าได้ขยายต่อเติมจากแนวนโยบายของรัฐบาลเปรม 1 ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 เพราะในครั้งนั้นเน้นเฉพาะเป้าหมายที่ว่า “...จะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น อีกทั้งให้มีความแตกต่างกันน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน...” ซึ่งตรงกับเป้าหมายข้อ (1) ของรัฐบาลเปรม 4 นั่นเอง

ปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

รัฐบาลเปรม 4 ยังคงยึดถือปรัชญาเสรีนิยมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เหมือนกับรัฐบาลเปรม 1-3 ดังที่ได้แถลงไว้ว่า

“... จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีและขจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกัน ก็จะทำให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอย่างทั่วถึง ...”

การยึดถือปรัชญาเสรีนิยมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจได้ปรากฏอย่างเด่นชัด ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเปรม 1 นอกจากนี้ รัฐบาลเปรม 1 ยังได้ให้คำมั่นหรือสัญญาประชาคมว่า

“... รัฐบาลจะพยายามหลีกเลี่ยงการแทรกแซงหรือเข้าดำเนินธุรกิจต่างๆ เว้นไว้แต่จะมีเหตุจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงมิได้เท่านั้น ...”

ข้อความดังกล่าวนี้มีได้ปรากฏในคำแถลงของรัฐบาลเปรม 4 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า รัฐบาลเปรม 4 รู้สึกตะขิดตะขวงใจที่มีอากรักษาสัญญาประชาคมนี้ไว้ได้ ดังปรากฏว่า ในยุครัฐบาลเปรม 1-3 รัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่ต้องลงทุนด้วยเงินนับร้อยนับพันล้านบาท ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลเข้าไปลงทุนในบริษัท ผาแดงอินดัสตรี จำกัด บริษัท ฟินิกซ์ฟิล์มแอนด์เปเปอร์ จำกัด และกำลังตามติดมาด้วยบริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด พฤติกรรมดังกล่าวนี้นับว่าตรงกันข้ามกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพราะหลักการพื้นฐานของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ การจัดสรรทรัพยากรจะต้องปล่อยให้ไปตามกลไกราคาเป็นสำคัญ ทั้งรัฐบาลจะต้องจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจไว้เฉพาะแต่การผลิตสินค้าสาธารณะ โดยไม่เข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าเอกชนโดยตรง

ดังนั้น การที่รัฐบาลเปรม 4 มิได้ให้สัญญาประชาคมว่า จะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือดำเนินธุรกิจต่างๆ เองนั้น ย่อมตีความได้ 2 ด้าน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะเหตุว่า รัฐบาลเปรม 4 รู้สึกละอายใจที่ไม่สามารถรักษาสัญญาประชาคมนี้ไว้ได้ในยุครัฐบาลเปรม 1-3 แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ก็อาจตีความได้ว่า รัฐบาลเปรม 4 จะยังคงเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมทางด้านชายฝั่งทะเลตะวันออกต่อไป หากการตีความนี้ถูกต้องนั้นก็หมายความว่า รัฐบาลกำลังนำสยามรัฐนาวาเข้าสู่เส้นทางเดินของระบบทุนนิยมแห่งรัฐ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในยุคระหว่างปี 2490-2500

ปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งของรัฐบาลเปรม 4 ก็คือการยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนับเป็นหลักการที่ถูกต้อง หลักการข้อนี้ยังไม่เคยปรากฏอย่างเด่นชัดมาก่อนในคำแถลงนโยบายของ

รัฐบาลเปรม 1 ในอดีตที่เป็นมา การวางแผนพัฒนาในเมืองไทยมีลักษณะเป็นการร่างแผนแล้ววางไว้เฉยๆ ดังนั้น จึงเป็นการไม่ถูกต้องนักที่จะประเมินว่า แผนพัฒนาประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวมากน้อยเพียงใด ในเมื่อไม่มีการดำเนินการตามแผนที่ร่างไว้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศโดยยึดถือแผนพัฒนานั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงแผนพัฒนาให้สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้ว หากแผนพัฒนาร่างขึ้นอย่างผิดพลาด การพัฒนาประเทศโดยยึดถือแผนพัฒนา ก็จะพลอยผิดพลาดตามไปด้วย

อะไรเก่า อะไรใหม่

ในขณะที่นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 1-3 ได้มีการแยกแยะแนวทางการดำเนินนโยบายระยะสั้นกับระยะยาวไว้โดยเด่นชัด แต่แนวนโยบายที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 กลับมิได้มีการจัดจำแนกลักษณะของปัญหา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลเปรม 1 ได้กำหนดแนวนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการไว้โดยชัดเจน อันได้แก่ การแก้ปัญหาค่าครองชีพสูง ปัญหาน้ำมัน ปัญหาความแห้งแล้ง ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และการปรับปรุงงบประมาณ ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา แต่นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 4 กลับมิได้จัดลำดับความสำคัญของปัญหา

เมื่อวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 1 กับของรัฐบาลเปรม 4 เราจะเห็นลักษณะร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สาระสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทั้งสองนี้มีได้แตกต่างกัน เพียงแต่มีการเน้นรายละเอียดไม่เหมือนกันเท่านั้น อาทิเช่น รัฐบาลเปรม 1 เน้นรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่รัฐบาลเปรม 4 มิได้เน้นนโยบายนี้โดยเด่นชัด

ประการที่สอง แนวนโยบายด้านต่างๆ มักจะเขียนเป็นแนวกว้างๆ โดยมีได้กล่าวเฉพาะเจาะจงถึงมาตรการทางนโยบาย ขอให้ดูตัวอย่างนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐบาลเปรม 1 แถลงว่า

“... จะจัดให้มีแผนงานใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะสินแร่ นานาชนิด ทั้งบนผืนแผ่นดินและในทะเล ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเต็มที่ และด้วยความเร่งรีบ ...”

นโยบายเดียวกันนี้ของรัฐบาลเปรม 4 แถลงไว้ว่า

“...จะเร่งรัดดำเนินการเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะสินแร่ นานาชนิด ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ ด้วยความรอบคอบ เพื่อผลประโยชน์

ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้จะได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาการใช้
ทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาวของประเทศด้วย ...”

เราจะเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลเปรม 4 มิได้
แตกต่างจากของรัฐบาลเปรม 1 มากนัก กล่าวคือ เน้นการจัดทำแผนพัฒนาการใช้
ทรัพยากรธรรมชาติ ข้อที่แตกต่างกันก็คือ รัฐบาลเปรม 1 เน้นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้
อย่างเต็มที่และด้วยความเร่งรีบ ในขณะที่รัฐบาลเปรม 4 เน้นความรอบคอบในการใช้
ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายที่นำเสนอนี้มีลักษณะคลุมเครือ
เนื่องจากไม่มีรูปธรรมของนโยบายอย่างกระจ่างชัด ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏในแนวนโยบาย
หลายต่อหลายเรื่อง

ประการที่สาม นโยบายเศรษฐกิจของทั้งรัฐบาลเปรม 1 และรัฐบาลเปรม 4
ต่างละเลยมิติด้านเวลาของการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ แม้ว่าแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล
ทั้งสองจะพยายามระบุปัญหาเศรษฐกิจอันจำเป็นต้องเยียวยาแก้ไข แต่ในการกำหนดนโยบาย
เศรษฐกิจนั้น รัฐบาลทั้งสองชุดต่างมิได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า การแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆจะใช้
เวลามากน้อยเพียงใด การละเลยเป้าหมายด้านเวลาของการดำเนินนโยบายจึงทำให้ยากแก่การ
ประเมินสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย

ลักษณะเด่นของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 4

สิ่งที่อาจถือเป็นแนวนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาลเปรม 4 เมื่อเปรียบเทียบกับ
รัฐบาลเปรม 1-3 มีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การเน้นการพัฒนาชนบทนับเป็นนโยบายที่เด่นชัดของรัฐบาล
เปรม 4 แม้ว่าในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเปรม 1 จะได้กล่าวถึงนโยบายดังกล่าวนี้อยู่บ้าง
แต่ก็ไม่หนักแน่นเท่ากับนโยบายที่แถลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ซึ่งกล่าวว่า

“... จะเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยใช้แผนพัฒนาชนบทเป็นหลัก และให้ความสำคัญ
เป็นพิเศษแก่พื้นที่ชนบทยากจน โดยจะเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร
เพื่อให้เกิดการประสานงานใกล้ชิดยิ่งขึ้น ในการนี้จะสนับสนุนให้สภาตำบลและ
ราชการส่วนภูมิภาคเข้าร่วมงานอย่างเต็มที่ ...”

อย่างไรก็ตาม นโยบายการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้นนี้อาจถือเป็นนโยบายใหม่ หากแต่เป็น
การสืบต่อนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อ
ประชาชนเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2524

ประการที่สอง การส่งเสริมการลงทุนโดยเน้นทั้งทุนภายในประเทศและทุนจากต่างประเทศนับเป็นนโยบายเด่นชัดของรัฐบาลเปรม 4 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลหลายชุดในอดีตที่เน้นเฉพาะแต่การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่ทุนภายในประเทศเท่าที่ควร ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การลงทุนในระบบเศรษฐกิจไทยกว่าร้อยละ 85 อาศัยเงินทุนภายในประเทศ ในประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐบาลเปรม 4 แถลงว่า

“... จะเร่งรัดการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งทุนภายในประเทศและทุนจากต่างประเทศให้เพิ่มมากขึ้น โดยจะลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและระเบียบของทางราชการให้เหลือน้อยที่สุด ตลอดจนให้ความสำคัญยุทธศาสตร์แก่ผู้ลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ ในการนี้ จะร่วมมือและประสานงานกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยจะสนับสนุนการพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้เป็นสถาบันที่มั่นคงและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม...”

ประการที่สาม รัฐบาลเปรม 4 กล่าวถึงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจนว่า

“... จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน ทรัพยากรภายในประเทศ และผลิตเพื่อการส่งออก ทั้งนี้โดยเน้นการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ...”

นโยบายดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในคำแถลงของรัฐบาลเปรม 1 มาก่อน แต่ก็มีอาจถือเป็นนโยบายใหม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นแนวนโยบายที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ปี 2515 หากแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ประการที่สี่ รัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุลลำนนท์ยอมรับต่อสาธารณชนถึงความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเหตุให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถดูดซับแรงงานจากภาคชนบทได้ทั้งหมด จนเป็นเหตุให้มีการประกาศนโยบายการส่งแรงงานไปต่างประเทศ พร้อมกันนั้นก็ได้บรรจุโครงการสร้างงานในชนบทให้เป็นโครงการประจำ ซึ่งต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน แทนที่จะเป็นโครงการเฉพาะกิจ ดังที่ได้แถลงว่า

“... จะสร้างงานทั้งในเมืองและชนบทให้มากขึ้น และส่งเสริมการใช้แรงงานไทยในต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานที่มีอยู่ และปัญหาการมีงานทำของประชากรที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต ในเขตชนบท รัฐบาลจะมีโครงการสร้างงานในชนบทที่ต่อเนื่องและสอดคล้องกับแผนพัฒนาชนบท และส่งเสริมการพัฒนาอาชีพอื่นๆ นอกเหนือจากการเกษตร เช่น การผลิตสินค้าพื้นเมือง

อันเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม นอกจากนั้น จะใช้มาตรการในด้านภาษีอากร และจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนในชนบทมากยิ่งขึ้น สำหรับการสร้างงานในเมือง จะสร้างงานที่มีลักษณะสอดคล้องกับคุณภาพของแรงงานที่ว่างงานอยู่ และที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ...”

ลาก่อน – นโยบายเก่า

จากการเปรียบเทียบนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 1-3 กับรัฐบาลเปรม 4 เราพบว่า มีนโยบายเศรษฐกิจอยู่ 2 เรื่องที่เคยปรากฏในคำแถลงของรัฐบาลเปรม 1 แต่ไม่ปรากฏในคำแถลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 อันได้แก่ การแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และการรักษาพยาบาลชนิดให้เปล่า

รัฐบาลเปรม 1 ถือว่าปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข โดยแสดงเจตนารมณ์ไว้ว่า

“... รัฐบาลจะเร่งหาทางผ่อนคลายนโยบายหนี้สินนี้ ด้วยวิธีการยืดเวลาชำระหนี้ของเกษตรกรที่ประสบความเสียหายจากความแห้งแล้ง ให้สอดคล้องกับความสามารถและความจำเป็น ในขณะที่เดียวกัน ก็จะระดมเงินทุนจากสถาบันการเงินไปสู่ภาคเกษตรกรรม ตลอดจนใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ เพื่อพิทักษ์เกษตรกรมิให้ต้องเสียกรรมสิทธิ์ในไร่นา ซึ่งเป็นเครื่องมือทำกินที่สำคัญที่สุด ...”

ตลอดยุครัฐบาลเปรม 1-3 รัฐบาลมิได้ใช้ความพยายามมากเป็นพิเศษในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นโยบายที่แถลงไว้ในครั้งรัฐบาลเปรม 1 จึงเป็นเพียงยาหอมที่มีไว้แจกให้แก่เกษตรกรเท่านั้น แต่ในรัฐบาลเปรม 4 นี้ เกษตรกรมิได้รับแม้แต่ยาหอม ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่า ได้มีการเอ่ยถึงปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ทั้งที่ปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะเป็นปัญหาร้ายแรงที่ดำรงอยู่

รัฐบาลเปรม 1 ได้กำหนดนโยบายการรักษาพยาบาลฟรี ทั้งนี้ด้วยการผลักดันของพรรคกิจสังคม ดังที่ได้แถลงนโยบายไว้ว่า

“... จะขยายสวัสดิการให้กับประชาชนทั่วไป โดยจะเน้นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเป็นพิเศษ เพื่อให้ประชาชนที่ยังมีรายได้น้อยสามารถดำรงชีพได้ดีขึ้น...”

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในคำแถลงของรัฐบาลเปรม 4

นโยบายกับข้อเท็จจริง

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราได้พบว่า สิ่งที่รัฐบาลแถลงเป็นนโยบายอาจมิได้มีการดำเนินการ หรืออาจดำเนินนโยบายแบบผักชีโรยหน้า ดังกรณีของการดำเนินนโยบาย

การปฏิรูปที่ดินเป็นอาทิ แต่ขณะเดียวกัน กลับมีการดำเนินโครงการที่มีได้อยู่ในแนวนโยบาย ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ แม้ว่ารัฐบาลจะมีได้มีนโยบายการรักษาพยาบาลฟรี แต่นโยบายดังกล่าวนี้ซึ่งมีมาตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1 อาจจะยังคงมีอยู่ต่อไป นโยบายกับข้อเท็จจริงสวนทางกันเสมอ

แม้ว่าแนวนโยบายเศรษฐกิจที่พลเอกเปรม ดิถสุถานนท์แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 จะร่างไว้อย่างรัดกุมด้วยถ้อยคำอันสละสลวยเพียงใดก็ตาม แต่ประสบการณ์จากการเรียนรู้ของประชาชนได้ให้บทเรียนว่า คำแถลงนโยบายดังกล่าวนี้เป็นเพียงยาหอมซึ่งในบางกรณีเจ็บป่นด้วยยาพิษ

รัฐบาลเปรม 4 กำหนดเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจไว้อย่างมุ่งมั่นว่าจะแก้ปัญหาความยากจน ทั้งความยากจนสัมบูรณ์ (โดยการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น) และความยากจนสัมพัทธ์ (โดยลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชาติให้เหลือน้อยลง) แต่เมื่ออ่านคำแถลงนโยบายจนจบแล้ว เราไม่พบว่ามีมาตรการเฉพาะเจาะจงที่จะใช้ในการลดบันดาลให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ความหวังในการแก้ปัญหาความยากจนเกือบทั้งหมดฝากฝังไว้กับแผนการพัฒนาชนบท ซึ่งมุ่งแก้ปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ มิใช่ความยากจนสัมพัทธ์ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ให้สัญญาประชาคมว่า จะดำเนินนโยบายราคาพืชผลเพื่อให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตในราคาที่เป็นธรรม ควบคู่กับการปฏิรูปที่ดิน แต่สัญญาประชาคมดังกล่าวนี้ก็เพียงยาหอมที่ประชาชนกินจนขึ้นขม การปฏิรูปที่ดินซึ่งมีมาเกือบครบ ทศวรรษ ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมเท่าที่ควร ส่วนนโยบายราคาพืชผลก็ยังคงมีลักษณะเป็นนโยบายกตราคาพืชผลเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองเป็นสำคัญ ในเมื่อรัฐบาลไม่เคยแสดงเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกมาตรการที่มีผลในการกตราคาพืชผลภายในประเทศทั้งปวง

เหนือสิ่งอื่นใด เมื่อเราพิจารณานโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายภาษีอากร เราจะพบว่า รัฐบาลมีได้มีนโยบายที่จะใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะหวังประชาชนภายในประเทศ หากรัฐบาลไม่เลือกใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นพาหนะในการกระจายรายได้ ความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจย่อมยากที่จะสัมฤทธิ์ผล

รัฐบาลเปรม 4 แถลงเจตนารมณ์ที่จะจัดการผูกขาด ซึ่งเป็นนโยบายสืบต่อจาก รัฐบาลเปรม 1-3 แต่เราจะพบว่า ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลเปรม 1-3 มิได้มีการดำเนินการอย่างมีรูปธรรมในการจัดการผูกขาดแม้แต่น้อย มีหน้าชี้้นโยบายการส่งเสริมการลงทุน กลับมีส่วนสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้น เพราะนโยบายที่มาควบคู่กับการส่งเสริมการลงทุน ก็คือ การกีดกันมิให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าไปลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการในกิจการที่รัฐบาลส่งเสริม จึงมีผลอย่างสำคัญในการสร้างอำนาจ
ผูกขาด

ด้วยเหตุนี้เอง เราอาจกล่าวสรุปได้ว่า แม้ว่ารัฐบาลเปรม 4 จะกำหนดเป้าหมาย
การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไว้โดยชัดเจน แต่ความไม่สอดคล้องระหว่างแนวนโยบายกับ
เป้าหมาย และระหว่างแนวนโยบายกับข้อเท็จจริงยังปรากฏร่องรอยให้เห็นอยู่ไม่น้อย