

บทที่ 2

ภาวะเศรษฐกิจของสหภาพมาก่อนการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ (ค.ศ.1962-1988)และนโยบายเปิดประเทศ(ค.ศ.1988-1995)

สภาพเศรษฐกิจของพม่าและการดำเนินนโยบายปิดประเทศหลังการปฏิวัติ ค.ศ.1962

ประเทศพม่า* ประกาศเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ.1948 หลังจากนั้นไม่นานก็ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลของนายอูอูจิ่งมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เนื่องจากมีเงื่อนไขในการลงทุนมากเกินไปจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้รัฐบาลได้สนับสนุนด้านอุตสาหกรรมและการจัดตั้งโรงงานต่างๆ แต่ก็ต้องล้มเหลว เนื่องจากรัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อสร้างความสงบและมั่นคงภายในประเทศ ประกอบกับโครงสร้างในฝ่ายบริหารที่รับช่วงมาจากจักรวรรดินิยมอังกฤษนั้นใช้ไม่ได้กับพม่าภายหลังรับเอกราชทำให้เศรษฐกิจของพม่าประสบกับปัญหาและทรุดโทรมอย่างหนัก

ในขณะเดียวกันนั้นได้เกิดปัญหาทางการเมืองที่สำคัญเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ได้แก่ รัฐฉาน (Shan) มีความต้องการและมีแนวโน้มจะแยกตัวออกจากสหภาพพม่า อีกทั้งรัฐบาลพม่าได้ประกาศให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งเท่ากับเป็นการผลักดันให้ชนกลุ่มน้อย กะเหรี่ยง และคะฉิ่น ที่นับถือศาสนาคริสต์มีปฏิกริยาต่อต้าน ทางด้านสภาวะการเมืองนั้นได้เกิดความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองมีผลให้ทหารไม่พอใจและไม่ไว้วางใจนักการเมืองพม่ามากขึ้น เนื่องจากเห็นว่า การประสานผลประโยชน์และการประนีประนอมที่นักการเมืองพม่าดำเนินการอยู่นั้นเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์กันเอง (นรนิติ เศรษฐบุตฺร, 2528:19-21)

* ผู้ศึกษาได้ใช้ชื่อประเทศว่าพม่าในการศึกษาก่อนที่จะสภาพฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐจีนสู่อำนาจเนื่องจากในขณะนั้นชื่อที่เป็นทางการของประเทศคือสหภาพพม่า

จากสภาวะเศรษฐกิจ ความไม่มั่นคง และปัญหาทางการเมืองดังกล่าวมีผลให้ฝ่ายทหาร นำมาใช้อำนาจยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือนของอูนู และได้ประกาศตั้งรัฐบาลใหม่เรียกตัวเองว่า "รัฐบาลปฏิวัติของสหภาพพม่า" และให้มีสภาคณะปฏิวัติอันประกอบด้วย คณะนายทหาร 17 คน เริ่มนำระบอบการปกครองที่มีการควบคุมแบบรวมศูนย์มาใช้ โดยถือคำประกาศของ คณะปฏิวัติเป็นตัวบทกฎหมายในการบริหารประเทศและหลังจากนั้นคณะปฏิวัติได้ประกาศ "วิถีทางของพม่าสู่ระบบสังคมนิยม" (The Burmese Way to Socialism) เป็นแนวนโยบายหลักใน การการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ โดยมี นายพล เนวิน เป็นผู้นำสูงสุดของประเทศ โดย เหตุผลของการปฏิวัติ คือ การเข้าแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และการสร้างความมั่นคง รวมถึงการ เป็นปีกแผ่นของสหภาพพม่า

ภาวะเศรษฐกิจหลังการปฏิวัติ (ค.ศ.1962-1972)

รูปแบบเศรษฐกิจของพม่าหลังการปฏิวัติได้เข้าสู่รูปแบบสังคมนิยม โดยหลักการแล้ว เพื่อที่รัฐจะดำเนินการตามแผนของสังคมนิยมมีผลให้ วิธีของการผลิตต่างๆ อันสำคัญ เช่น การผลิตทางการเกษตร และอุตสาหกรรม การขนส่ง การสื่อสาร การค้าขายกับต่างประเทศ จึง จำเป็นต้องยึดปัจจัยทางการผลิตเข้าเป็นของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดวิถีทางแห่งการผลิตของชาติ ทั้งหมด โดยให้สมาคมสหกรณ์เป็นเจ้าของหรือไม่ก็ต้องให้สหภาพร่วมกันเป็นเจ้าของดำเนินการ ทั้งสิ้น (Steinberg, 1981:28) เมื่อคณะปฏิวัตินำหลักการนี้มาปฏิบัติจึงนำไปสู่การยึดครองธุรกิจทุก ภาคเข้าเป็นของรัฐ รวมทั้งเพิ่มความกดดันในด้านต่างๆ ด้วย ได้แก่

1. ตามรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลคณะปฏิวัติกำหนดขึ้นให้บรรดาทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งหมด รวมทั้งที่ดินตกเป็นสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด มีการยึดเครื่องมือในการผลิตบางประเภท เข้าเป็นของรัฐ การประกอบธุรกิจของเอกชนจะทำได้ภายในขอบเขตที่จำกัด และให้มีการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา ตำแหน่งหน้าที่ และทรัพย์สินสมบัติที่มีอยู่ นอกจากนี้ประชาชนจะได้รับการสงเคราะห์ในยามชราและยามเจ็บป่วยด้วย
2. การโอนกิจการเอกชนเกือบทั้งหมดไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลส่วนมาก ในด้านการธนาคาร การอุตสาหกรรม โรงงานใหญ่ๆ รวมทั้งกิจการค้าน้ำมัน และเหมืองแร่ ธุรกิจด้านการค้าประเภทสินค้าเข้าและสินค้าออก กิจการโรงสีและการค้าข้าวทั้งหมด ตลอดจน กระทั่งควบคุมงานทางด้านกรจำหน่ายและแจกจ่ายผลผลิตอื่นๆ ทั่วไป
3. ห้ามการลงทุนอุตสาหกรรมของเอกชนทุกประเภท รวมทั้งโอนกิจการทาง

ด้านสาธารณสุขโรคต่างๆ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

4. จัดการให้ข้าราชการประจำเข้ารับหน้าที่บริหารรัฐกิจต่างๆ ที่โอนมาจากเอกชน แทน
5. สถาปนาวิวัฒนาการออกคำสั่งยกเลิกการใช้ธนบัตรใบละ 100 และ 50 จ๊าด ในปี ค.ศ. 1964 เพื่อหวังที่จะกำจัดความมั่นคงของกลุ่มนายทุนต่างค่าในประเทศ และกระจายรายได้ของประชากรให้มีถ่วงเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกัน อันจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจออกไปได้บ้าง การที่สถาปนาวิวัฒนาการเช่นนี้เพื่อขจัดอิทธิพลในวงการธุรกิจของชาวต่างชาติที่ครอบงำเศรษฐกิจของพม่าอยู่มากกว่าอื่นใด (อรอนงค์ ทองอร่าม, คนัย ทองใหญ่, และวุฒิสักดิ์ ลากเจริญ, n.d:66-67)
6. ยกเลิกที่จะให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ห้ามคนต่างชาติเดินทางเข้าท่องเที่ยวในพม่า รวมถึงผู้สื่อข่าวจากต่างประเทศ สื่อมวลชนถูกควบคุมโดยรัฐ และที่สำคัญ หน่วยงานในการให้การช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่อยู่ในประเทศถูกพม่าสั่งปิด และให้อพยพออกจากประเทศ

สภาพทางเศรษฐกิจช่วง 10 ปีแรกหลังการปฏิวัติ

หลังการปฏิวัติ คณะทหารพม่าได้สร้างพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (The Burmese Socialist Programme Party) หรือพรรคแลนซิน (Lanzin Party) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ กล่าวคือ ใช้การสร้างวาทกรรมของการปกครอง และต้องการให้เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีฐานการเมืองกว้างขวางต่อไปในอนาคต และในทางกฎหมายพรรคแลนซินเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมายของพม่า พรรคแลนซินนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่า โดยมีการออกนโยบายต่างๆ ดังนี้

1. การควบคุมการผลิตและการค้า นับแต่ปี ค.ศ.1962 รัฐบาลได้เข้าควบคุมการผลิต การกระจายสินค้า การสั่งเข้าและการส่งออกสินค้าทั้งหมด รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการตลาดเกษตรแห่งพม่าขึ้นเพื่อรับซื้อข้าวจากชาวนา และเป็นผู้ขายข้าวให้ต่างประเทศ ทั้งยังเข้าควบคุมโรงสีข้าวทั้งหมดด้วย ต่อมาในปีเดียวกัน รัฐบาลได้เริ่มยึดกิจการอุตสาหกรรมเคมี ชื่อ อิมพีเรียล เคมีคอลอินดัสทรี (Imperial Chemical Industries) เป็นของรัฐต่อมาในปี ค.ศ. 1963 รัฐบาลได้ยึด กิจการบริษัทน้ำมันพม่า (Burma oil Company) และออกกฎหมายวิสาหกิจ (Enterprise

Nationalism Law) บังคับให้อุตสาหกรรมใหญ่ๆ ทั้งหมด เป็นของรัฐ รวมถึงธนาคาร ห้างสรรพสินค้า คลังสินค้า และร้านขายส่ง นอกจากนี้มีการตั้งองค์การร้านค้าประชาชนขึ้นแทน เพื่อทำหน้าที่สั่งสินค้าเข้าและจำหน่ายสินค้าจากต่างประเทศ และภายในประเทศทั้งหมด (วิชัย โถสุวรรณจินดา, 2537:33-34) สำหรับด้านการค้า นอกจากโอนกิจการมาเป็นของรัฐแล้ว สำหรับการค้ารายเล็ก รัฐบาลได้ตั้งสหกรณ์ขึ้นมา 3 ประเภทคือ สหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์การผลิต และ สหกรณ์การออมทรัพย์และสินเชื่อ เพื่อมาตรการควบคุมพ่อค้าเงินที่มีกิจการเล็กๆอยู่ (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2533:59)

2. การพัฒนาอุตสาหกรรม หลังจากมีการยึดกิจการต่างๆ เข้าเป็นของรัฐแล้ว รัฐบาลคณะปฏิวัติได้เน้นพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างอุตสาหกรรมหนักเป็นนโยบายหลัก และอุตสาหกรรมดังกล่าวต้องเป็นอุตสาหกรรมของชนชั้นกรรมาชีพตามแนวทางสังคมนิยมด้วย ตลอดช่วง 10 ปี หลังจากการปฏิวัติรัฐบาลได้ใช้เงินประมาณ 1 พันล้านจาดในการขยายอุตสาหกรรมของพม่าร้อยละ 90 เป็นเงินที่ได้มาจากภายในประเทศ เพราะความช่วยเหลือจากต่างชาติมีน้อย ในปี ค.ศ.1971 ประมาณร้อยละ 37 ของงบประมาณของรัฐถูกใช้ไปเพื่อการนี้ (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2533:58)

3. ด้านเศรษฐกิจการเกษตร เศรษฐกิจทางการเกษตรนั้นได้เน้นในรูปของการยึดที่ดิน และให้ความคุ้มครองทางคานเศรษฐกิจแก่ชาวไร่ชาวนาและผู้ไร่แรงงาน ชาวนาที่เคยเช่าที่นาเพื่อทำกิน จะได้รับการส่งเสริมให้มีสภาพที่ดีกว่าเก่า และชาวนายังไม่ต้องจ่ายค่าเช่าที่นาหรือถูกยึดที่ทำกินไปเพราะหนี้สิน ดังนั้น ชาวนาที่ทำตามหน้าที่ของตนจะได้เป็นเจ้าของที่ดินไปด้วย แต่ละคนมีสิทธิในที่ดินผืนหนึ่งๆ ไม่เกิน 14 ไร่ และรัฐบาลได้พยายามเร่งเร้าให้ประชาชนหันมาร่วมมือกันแบบสหกรณ์มากขึ้น เพื่อที่จะได้ร่วมกันผลิตให้มากขึ้น นอกจากนี้รัฐยังได้พยายามให้มีการขยายพื้นที่ทำกิน เพิ่มเครื่องจักร และแลกเปลี่ยนข้าว (ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2524:56)

ผลจากการใช้นโยบายทางการเกษตรและอุตสาหกรรม

1. ผลจากนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม จากนโยบายทางการอุตสาหกรรมนั้น ภายในระยะเวลา 10 ปี หลังจากที่มีการปฏิวัติโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก แต่มูลค่าของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.6 ส่วนแบ่งของภาคอุตสาหกรรมในรายได้มวลรวมประชาชาติ (GDP) มีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 10 ต่อปี (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2533:58)

การลงทุนของรัฐบาลได้ขยายตัวขึ้นมากแต่อัตราการเติบโต และผลผลิตไม่สามารถทันกับอัตราการเพิ่มของประชากร

2. ผลจากคานเศรษฐกิจทางการเกษตร สำหรับผลทางเกษตรนั้นผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในแต่ละปีจากปี ค.ศ.1961-1973 ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเพียงจาก 6,726 ล้านตัน เป็น 7,261 ล้านตัน ในขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 2.2 ทำให้ระยะหลัง ปริมาณการส่งออกข้าวลดลงอย่างมาก จากที่เคยส่งออก 1,676,000 ตัน ในปี ค.ศ. 1961-1962 ลดลงเหลือเพียง 347,000 ล้านตัน ในปี ค.ศ. 1967-1968 และ 775,000 ตัน ในปี ค.ศ.1970-1971 (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2533:39) โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1967 ถึงกับมีการจราจล เนื่องจากขาดแคลนข้าว ประชาชนต้องซื้อข้าวซึ่งแพงกว่าราคาที่รัฐกำหนดมาก นอกจากข้าวแล้ว ผลผลิตอื่นๆ ได้แก่ อ้อย ยาสูบ ถั่วลิสง และฝ้าย ก็ตกต่ำลงอย่างมากเช่นกัน

3. ผลจากการควบคุมการผลิตและการค้า ผลสืบเนื่องจากนโยบายนั้น ก่อให้เกิดการขาดแคลนแม่กระทั่งสินค้าพื้นฐานอันจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเสื้อผ้า สบู่ ยารักษาโรค หรือน้ำมันปรุงอาหาร สิ่งเหล่านี้กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการค้าขายในตลาดมืดมากยิ่งขึ้น และสินค้าในตลาดมืดนั้นเป็นสินค้าที่มาจาก การลักลอบหนีภาษี ผลสืบเนื่องมาด้วยการแลกเปลี่ยนสินค้านี้ระหว่างพ่อค้าชายแดน เพื่อให้มีสินค้าลักลอบเข้ามาขายในตลาดมืด วิธีการเช่นนี้ทำให้เกิดการลักลอบนำทรัพยากรในประเทศออกสู่ต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าเข้ามา และการค้าขายในตลาดมืดนี้ ได้เป็นช่องทางทำเงินให้แก่ข้าราชการที่เงินเดือนน้อยและนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการพม่า (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2536:75)

ประชาชนพม่าหลายฝ่ายเริ่มรู้สึกถึงผลกระทบทางด้านลบของการจัดการโดยฝ่ายทหาร กลุ่มหลักๆ ได้แก่ ชาวไร่ ชาวนา และคนงาน ซึ่งเป็นพวกที่มีรายได้ตายตัว โดยรัฐบาลทหารเป็นผู้กำหนดค่าและราคาของสินค้า และระดับรายได้ของแต่ละบุคคล การขาดกระบวนการทางการตลาดมีผลให้ฝ่ายทหารต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนแก่สินค้าและบริการต่างๆ จึงยากที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมทางด้านราคาสินค้า การเข้าถึงตลาดและสินค้าทั้งจากในและต่างประเทศเป็นไปอย่างลำบากสำหรับคนทั่วไป แต่ผู้ที่มีหน้าที่จัดการ และควบคุมแหล่งของสินค้าและบริการจะได้รับสิทธิพิเศษที่สำคัญ และมีความเป็นอยู่ที่ดี การค้าข้าว และข้าวเปลือกในตลาดมืดมีผลให้ชาวนาได้กำไร โดยชาวนาเหล่านี้ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายทหาร เพื่อเป็นการหาเสียงสนับสนุนทางการ

เมื่อ จากสภาพดังกล่าวความเท่าเทียมกันในสังคมจึงไม่ได้เกิดขึ้นตามอุดมการณ์ (Silverstein, 1974:21)

สาเหตุของปัญหาทางเศรษฐกิจ

1. การผิดพลาดทางด้านนโยบาย

การที่เศรษฐกิจตกต่ำเนื่องมาจากการวางรูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยอาศัยการนำเข้าวัตถุดิบมาทดแทนวัตถุดิบในประเทศเป็นหลัก นอกจากนี้ผลผลิตที่ตกต่ำยังเกิดจากการขาดแรงจูงใจ ในส่วนของผู้ใช้แรงงานด้วย ผลที่ปรากฏคือ อุตสาหกรรมหนักที่ลงทุนไปเกือบทุกโรงงานทำงานเพียงหนึ่งในสามของสมรรถภาพของเครื่องจักรเท่านั้น นับเป็นการวางแผนอย่างหละหลวม อีกทั้งมิได้มีการวางแผนเตรียมการเกี่ยวกับอะไหล่สำรอง และมีได้มีการคำนวณค่าเสื่อมราคาไว้ล่วงหน้าด้วย (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2536:73) สำหรับทางด้านการจัดการ มีการควบคุมกำหนด โดยไม่สามารถที่จะพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ได้ ราคาสินค้าถูกควบคุมอย่างขาดระบบ และขาดประสิทธิภาพในการควบคุมความตกต่ำทางการผลิต แต่ความผิดพลาดของพม่าที่สำคัญที่สุดคือการกำหนดความสำคัญเร่งด่วนอย่างผิดแนวทาง กล่าวคือ พม่าเป็นประเทศสิทธิกรรมที่มีความล่าช้าอยู่มากในการพัฒนา ความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องให้ความสำคัญ และเน้นที่เศรษฐกิจด้านสิทธิกรรมก่อนประเด็นอื่น นับได้ว่าการก้าวเดินผิดพลาดของพม่าครั้งนี้ก่อให้เกิดปัญหาในสภาวะเศรษฐกิจของพม่าตั้งแต่เริ่มการพัฒนา

2. ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างการบริหารและการตัดสินใจ

ข้อผิดพลาดที่นำไปสู่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจของพม่าอีก ประการหนึ่งเกิดจากความไม่เหมาะสมของโครงสร้างการบริหาร หลังจากการปฏิวัติโดยฝ่ายทหารตำแหน่งในการบริหารสูงสุดในการจัดการด้านต่างๆขององค์การบริหารและคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้นเป็นนายทหารแทบทั้งสิ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการ กล่าวคือ มีการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการของฝ่ายทหาร ซึ่งอยู่ในรูปของสภาพักวัติและสภารัฐมนตรี อันเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ ทหารและนักการเมืองพลเรือนของพรรคแลนชินอยู่ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกคำสั่งโดยตรง ด้านการบริหาร เจ้าหน้าที่รัฐบาลผู้มีใจนักธุรกิจมืออาชีพ และพวกพ้องที่ได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกในพรรคแลนชินจะเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารหน่วยงานรัฐบาล และร้านค้าต่างๆ

ในการบริหารงาน ผู้จัดการฝ่ายทหารมิได้มีความสำคัญมากนักในการทำให้เศรษฐกิจ สังคมนิยมดำเนินต่อไปได้ ในพรรคเลนินมีนักการเมืองที่มีโช้ทหาร ซึ่งเป็นผู้ที่ก้าวขึ้นมาเป็น สมาชิกที่มีความสำคัญในพรรค คนเหล่านี้จึงเป็นผู้ที่มีความสามารถที่แท้จริงในการบริหารงาน แต่ อย่่างไรก็ตามยังคงมีจำนวนที่น้อย (Silverstein, 1974:15)

ลักษณะโครงสร้างดังกล่าว ไม่ได้ช่วยให้การตัดสินใจในระดับสูงเป็นการกำหนด ทิศทางของการพัฒนาแต่อย่างใด เพราะผู้นำทางทหารมิได้มีความรู้ ความชำนาญในการบริหาร และคณะรัฐมนตรีไม่กล้าดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่ตนเห็นชอบว่าควรกระทำหากความเห็น และการกระทำนั้นมิได้รับการยินยอมเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาาระดับสูงและนายพลเนวิน นอกจาก ขอความเห็นชอบจากผู้บังคับทางทหารแล้ว ยังต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกคนสำคัญฝ่าย พลเรือนที่มีใ้คอยู่รวมในสภารัฐมนตรีด้วย

การดำเนินนโยบายไปตามคำบังคับบัญชาจากศูนย์อำนาจเหนือกว่า และมีการควบคุม เข้มงวดส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า และเกิดการชะงักงัน และในบางครั้งเลื่อนลอยเพราะต้องขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ที่คุมอำนาจการเมือง รวมทั้งต้องมี ผลจากความจงรักภักดีเป็นการส่วนตัวของคณะผู้ครองอำนาจ (เกียรติชัย พงษ์พามาธิ, 2536:77)

3. การขาดแคลนกำลังคน

การขาดแคลนกำลังคนซึ่งมีความสามารถในการดำเนินงานโครงการด้านต่างๆ ของ รัฐบาล ก็เป็นสาเหตุของปัญหาอีกประการหนึ่ง ในการดำเนินงานในโครงการนั้นต้องการผู้ที่มี ความรู้ด้านวิชาชีพ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับให้ทหารเป็นผู้ดำเนินการ ข้อเสียจึงอยู่ที่ว่าทหาร เหล่านั้นไม่ได้รับการฝึกฝนสายอาชีพและการบริหารมาด้วย และในการวางโครงการพัฒนาด้าน ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ ต้องมีความซับซ้อนโดยมีการใช้หลักการ ทักษะ และมีการผสมผสานช่วยเหลือ กันระหว่างหน่วยงานต่างๆ แต่ในประเทศพม่าไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบ แผนงานที่ชัดเจน ล่วงหน้า เพราะฉะนั้น แผนงานระดับชาติจึงมีลักษณะสั้นๆ ง่ายๆ ที่มีแต่รายละเอียดของโครงการ เพื่อเป็นการสนองตอบความเร่งด่วนของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ยังขาดการวิเคราะห์ แผนงานอย่างเพียงพอในส่วนที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นหรือ ด้านการประสานงานให้สอดคล้องกับ ความต้องการร่วมกัน

4. การตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่างประเทศ

นอกจากการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นจะเป็นความตั้งใจของพม่าเอง แล้วรูปแบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่รัฐบาลพม่าเลือกใช้ยังเป็นผลต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยตรงจากตัวระบบอีกด้วย กล่าวคือ เนื่องจากการที่รัฐบาลพม่าปฏิเสธรูปแบบเศรษฐกิจการค้าเสรีและทุนนิยมประกอบกับการควบคุม และจำกัดปริมาณสถาบันทางเศรษฐกิจ มีผลให้พม่าไม่สามารถติดต่อกับระบบเศรษฐกิจอื่นซึ่งมีเสรีในการเคลื่อนไหวด้าน สินค้า การบริการและทุนได้ จากการทำให้นโยบายต่างชาติเป็นของรัฐรวมถึงการขาดการพัฒนาทางการเงิน และตลาดทุนภายในพม่า มีผลให้ทหารต้องอาศัยข้อตกลงทางการค้าสองฝ่ายและการยอมรับความช่วยเหลือฝ่ายเดียวจากต่างประเทศ เงินทุนสาธารณะที่ใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ได้รับเป็นหลักนั้นได้จาก เงินกู้ และเงินช่วยเหลือระบบให้เปล่าในระยะยาวหลายๆ รูปแบบจากต่างประเทศ โดยเรียงลำดับความสำคัญ คือ จีน เยอรมัน ญี่ปุ่น และอินเดีย ส่วนข้อตกลงทางการค้าสองฝ่ายที่มีได้แก่ ข้อตกลงกับประเทศยุโรปตะวันออก ได้หยุดชะงักลง เพราะค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของพม่า ทำให้พม่าประสบกับปัญหามากขึ้น

สภาพเศรษฐกิจหลังปี ค.ศ.1972

เมื่อพม่าต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และปัญหาการเรียกร้อง และประท้วงต่างๆ ทำให้รัฐบาลต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างและนโยบายบางประการ โดยมีการทำรายงานประกอบการศึกษาการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจ (Steinberg, 1981 : 47-48) โดยในรายงานได้กล่าวถึง การแก้ไข ข้อบกพร่องของแต่ละภาคเศรษฐกิจ รวมถึงด้านการเงิน การวางแผนอุตสาหกรรมแห่งชาติ และนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตรหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การค้า การก่อสร้าง และการคมนาคมขนส่ง

รายงานนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายทางเศรษฐกิจของพม่าต้องมีการแก้ไข ยุทธศาสตร์การทำให้ประเทศให้เป็นอุตสาหกรรมโดยมีรูปแบบตามสังคมนิยมจะต้องถูกยกเลิก ส่วนภาคการผลิตด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องจัดให้อยู่ในลำดับของความสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลต้องยอมรับว่าพม่าเป็นประเทศเกษตรกรรม ดังนั้น การเกษตร ป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์ และการประมง จะได้รับความสำคัญอยู่ในลำดับต้นๆ ของแผนพัฒนา และในลำดับที่สองจะให้ความสำคัญกับผู้บริโภคของพม่าที่ได้รับความเดือดร้อนในระยะยาว รายงานได้เน้นให้เห็นถึงสภาพความยากจนที่เกิดจากการบีบบังคับในด้านการผลิตสินค้าบริโภค

จากรายงานนี้ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความอ่อนแอของตนเอง และเรียกร้องถึงการปฏิรูป โดยยอมรับว่ามีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นกับโครงสร้างและการบริหาร โดยขาดความรับผิดชอบ และที่ท่าของฝ่ายบริหารที่มีลักษณะเข้มงวดเกินไป

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเห็นแก่ประโยชน์ของคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่สามารถกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของพม่าได้ และต้องจัดทำให้มีแรงจูงใจทางด้านวัตถุ เพราะการทำให้อุตสาหกรรมของรัฐอยู่ในรูปองค์การการค้า การให้แรงจูงใจในการจ้างงานแก่องค์การและปัจเจกบุคคล จะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ และทำการปรับปรุงโดยเร่งด่วน นอกจากนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับธุรกิจภาคเอกชนน้อยเกินไป ซึ่งภาคเอกชนนั้นมีความสำคัญอย่างมากในประเทศแบบทุนนิยม รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าการละเลยแนวทางของภาคเอกชนเป็นผลให้ การจ้างงานหยุดชะงัก เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความสามารถในการจัดการการจ้างงานได้เพียงพอรวมถึงสินค้าที่ผลิตออกมาก็ไม่เพียงพอเช่นกัน จากรายงานได้กล่าวอีกว่า กิจกรรมในตลาดมืดและจำนวนคนว่างงานที่เพิ่มมากขึ้นเป็นปัจจัยส่งผลให้เกิดปัญหาที่รัฐบาลพม่าต้องเผชิญ สำหรับประเด็นสุดท้าย รายงานได้ชี้ให้เห็นผลเสียของการโดดเดี่ยวของพม่าในทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าพม่าจะดำเนินนโยบายเป็นกลางอย่างเคร่งครัดในทางความสัมพันธ์ด้านการเมืองระหว่างประเทศ แต่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็เสื่อมลงด้วย ถ้าพม่าต้องการพัฒนาจึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรของตนเอง และยังต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย (Steinberg, 1981:47-48)

ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่สำคัญต่างๆ เพื่อปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจของพม่า โดยปฏิรูปเศรษฐกิจเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 และกระบวนการวางแผนต่างๆ ทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 ก็มีต้นกำเนิดจากรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม การประกาศนโยบายก็ยังมีได้ตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงอย่างทันทีทันใดในการจัดสรรทรัพยากรก็ไม่สามารถหยุดยั้งการค้าในตลาดมืดได้ และยังไม่สามารถพัฒนาการบริหารได้อย่างเต็มที่ แต่การเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่

1. การจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจในรูปแบบระยะยาว และระยะสั้นของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (The Twenty-Year Plan-TYP. "Long-Term and Short-Term Economic Policies of Burma Socialist Programme Party : 1973-1993) ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้
แผนเศรษฐกิจ 20 ปีนี้มีการจัดลำดับความสำคัญทางเศรษฐกิจไว้ 3 ประการ คือ

1. เพิ่มผลผลิตทางเกษตร การประมง การกลั่นกรอง และการป่าไม้และส่งเสริมการส่งออกสินค้าเหล่านี้
2. ตั้งโรงงานผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยขยายภาคเกษตรกรรม การประมง การกลั่นกรอง และการป่าไม้
3. เพิ่มผลผลิตประเภทเหมืองแร่ให้มากที่สุด เพื่อให้เป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมหนัก

นอกจากนี้ยังรวมถึงแผนปฏิบัติการ และเป้าหมายทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติให้สำเร็จ ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า ข้อปฏิบัติทางเศรษฐกิจของพม่าสู่สังคมนิยม เป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นมีความหวังสูงและเต็มไปด้วยการผสมผสานระหว่างถ้อยคำที่สละสลวย กับสภาพความเป็นจริง โดยตั้งจุดหมายของแผนเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1993/1994 ว่าพม่าจะประสบความสำเร็จเป็นประเทศที่มีสถานะเป็นรัฐอุตสาหกรรมสังคมนิยม ภาคธุรกิจของรัฐจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36 ในเวลาเริ่มต้นของแผนจนถึงร้อยละ 48 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ภาคธุรกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ และเอกชนจะเพิ่มการมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ โดยเพิ่มจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 26 ในขณะที่ภาคเอกชนจะต้องลดลงจากร้อยละ 61 เป็นร้อยละ 26 อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ได้ตั้งไว้ที่ร้อยละ 5.9 ต่อปี ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สูงมากในขณะนั้น โดยจะเพิ่มขึ้นในภาคเกษตรกรรมร้อยละ 4.8 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 9.4 (Steinberg, 1981:49)

ระบบเศรษฐกิจ 20 ปีนี้ยังคงเน้นถึงความต้องการความช่วยเหลือจากภายนอกที่มากขึ้น ในขณะที่พม่านั้นไม่มีทั้งการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และทรัพยากรท้องถิ่นที่จะทำให้เป้าหมายต่างๆ นั้นสำเร็จผลได้ในความเป็นจริง ถ้าปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการปรับปรุงภาคเศรษฐกิจพื้นฐานของพม่าจะมีผลให้การส่งออกไม่เจริญเติบโต และไม่สามารถจัดหาเงินตราต่างประเทศได้

2. การจัดทำแนวทางพัฒนาวิสาหกิจอุตสาหกรรม

ทางด้านการพัฒนาวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีรัฐเป็นผู้นำได้ใช้ยุทธวิธี ใช้แรงจูงใจเพื่อการให้มีการพัฒนาความสามารถของวิสาหกิจแห่งชาติ โดยรัฐบาลได้มีแนวทางที่เป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า "อะเคไกด์ไลน์" (the Guidelines) (Hill and Sisira Jayasuriya, 1986 : 14-19) โดยให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 รัฐวิสาหกิจ

2.1.1 บทบาทของรัฐวิสาหกิจ

ในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติการของภาคอุตสาหกรรมของรัฐ นั้นได้ให้ความสำคัญสำคัญกับบทบาททางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจของรัฐ (State Economic Enterprises-SEEs) โดยวิสาหกิจของรัฐส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่เหมือนเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล แต่โดยหลักๆ แล้วจะดำเนินการในลักษณะทางธุรกิจ และมีการลดการควบคุมด้านปฏิบัติงานจากรัฐมนตรีระดับสูงในวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการจูงใจ มีการเพิ่มประสิทธิภาพเกี่ยวกับการจัดการและประสิทธิภาพของแรงงาน และมีการตั้งสถาบันระบบการเงินแบบใหม่ในการแนะนำและรับผิดชอบทางการเงิน ในส่วนของรัฐวิสาหกิจของรัฐ ก่อน ค.ศ.1975 การจัดหาทุนและการเงินต่างๆ สำหรับวิสาหกิจจัดหาโดยงบประมาณกลางจากรัฐบาลให้วิสาหกิจในแต่ละปี แต่เมื่อมีการปรับปรุงแผนนโยบายแล้ว การจัดงบประมาณจะเป็นไปด้วยการเงินจากวิสาหกิจเอง ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีเงินส่วนเกินจากรายได้ก็จะมีการฝากสะสมไว้ในธนาคารเศรษฐกิจเมียนมาร์ (Myanmar Economic Bank:MEB)

2.1.2 แรงจูงใจในการทำงาน

การจัดหาสิ่งจูงใจแก่ผู้จัดการและคนงานนั้นได้ใช้รูปแบบการจ่ายเงินให้เปล่าในรูปแบบของโบนัส รางวัลที่เป็นโบนัสนี่ เป็นการได้จากการประเมินความสามารถของรัฐวิสาหกิจซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเป้าหมายในการผลิต และอัตราการปฏิบัติงาน เป้าหมายของการผลิตนั้น คือ เงินรายได้แต่ละปีของวิสาหกิจของรัฐ เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณและราคาสินค้าซึ่งจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงตลอดปี ส่วนอัตราการปฏิบัติงานคือ อัตราค่าการปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากรายได้ที่ทำตามปกติ การที่สมควรจะได้รับโบนัสนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำให้บรรลุเป้าหมายในการผลิต และอัตราการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ของแต่ละวิสาหกิจของรัฐ

2.1.3 อำนาจการตัดสินใจ

ด้านอำนาจการจัดการของวิสาหกิจ การตัดสินใจหลัก เช่น ขนาดของกำลังแรงงาน ระดับของการลงทุนการกำหนดเงินตราต่างประเทศ และกำหนดราคาสินค้าจะตัดสินใจโดยรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับความเคารพ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ วิสาหกิจมีอิสระในการเปลี่ยนแปลงการผลิตของตน เช่น ในการแนะนำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ และการจัดหาสินค้าและบริการจากภาคเอกชน

และภาคที่มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เมื่อภาครัฐไม่สามารถจัดหาให้ได้ ผลจากการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ถึงแม้จะแก้ปัญหาได้บ้าง แต่ไม่สามารถสร้างเงินส่วนเกินจากวิสาหกิจที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายการลงทุนของตน การจัดหาทุนของวิสาหกิจจึงต้องขอยืมจากเอ็ม.อี.บี ในการที่จะก่อให้เกิดส่วนเกินทางการเงินของวิสาหกิจนั้น ขึ้นอยู่กับระบบราคาผลิตภัณฑ์ โดยราคาของสินค้าที่ผลิตโดยวิสาหกิจของรัฐนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานราคาเฉลี่ยของการผลิตและการจำหน่ายแจก โดยบวกกับจำนวนที่เผื่อไว้ เพื่อกำไร โดยเงินที่เผื่อไว้เพื่อกำไรของสินค้าฟุ่มเฟือยจะมีจำนวนสูงกว่าของสินค้าจำเป็นการเพิ่มราคาสินค้านั้น ดัดสันใจโดย คณะกรรมการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (The United Nation, Industrial Development Organization, 1987: 17-20)

2.1.4 การจัดการบริหาร

ทางด้านจัดการบริหาร รัฐบาลได้ยกเลิกความเข้มงวดของระบบบริการสาธารณะในแบบสมัยอาณานิคม และจัดให้มีการจัดการแบบวิทยาการประยุกต์สมัยใหม่ในการควบคุมกิจการของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามรัฐยังรักษาเศรษฐกิจแบบการควบคุมจากศูนย์กลางไว้ ซึ่งการทำเช่นนี้ ไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่กว้างขวางของแนวความคิดการจัดการสมัยใหม่ แนวทางที่รัฐดำเนินการเพื่อพัฒนาบรรยากาศการบริหารงาน คือ การจัดตำแหน่งผู้อำนวยการให้อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง และเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ทางทหารรุ่นใหม่ ๆ ที่มีอายุยังน้อย ในการพยายามให้มีการบริหารแบบใหม่นี้ ได้มีการจัดการฝึกอบรม การสัมมนา และการฝึกปฏิบัติงาน ซึ่งผู้นำประเทศเชื่อว่าจะทำให้ประสิทธิภาพของภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น และในการสร้างการเติบโตนี้ รัฐจะต้องมีประสิทธิภาพในการจัดการด้านสถาบันขององค์การการเงิน การจัดการ และการแสวงหาเทคนิคใหม่ ๆ แก่ผู้ผลิต และจัดหาบริการในการให้ความร่วมมือกับภาคอื่นๆ ที่ต้องการขยายการเติบโตเช่นกัน เช่น ภาคเอกชนและภาคความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

ในช่วงเวลานี้ พม่าได้มีความพยายามทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม โดยเน้นทางการผลิตสิ่งทอ อาหาร เซรามิค การผลิตทางเคมี และเครื่องจักรกลต่างๆ ซึ่งการผลิตเหล่านี้จะต้องขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือทางเทคนิค และทางการเงินจากต่างประเทศ ดังนั้นกล่าวได้ว่า การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในกระบวนการผลิตนั้น สิ่งหนึ่งถูกกำหนดจากธรรมชาติ และการขยายความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรวมถึงขึ้นอยู่กับความสามารถของวิสาหกิจ ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่วิสาหกิจของรัฐนั้นต้องประสบกับปัญหาต่างๆมากมายเช่น ทางด้านอุตสาหกรรมก่อสร้าง ต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุน วัสดุคิข เครื่องมืออันทันสมัย และ

กระบวนการคิดที่ทันสมัย รวมทั้งการที่รัฐผูกขาดการทำงานก่อสร้างสาธารณะจึงก่อให้เกิดการขาดคนงานที่มีทักษะ การควบคุมคนงานที่ไม่มีคุณภาพ และการควบคุมโดยระบบราชการที่ล่าช้า ส่วนทางด้านการคมนาคมนั้นก็ยังมีเทคโนโลยีที่ล้าสมัย การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและขาดเงินตราจากต่างประเทศ เป็นต้น (Tin Maung Maung Than, 1984:94-99)

2.2 ภาคเอกชน

นอกจากบทบาทของวิสาหกิจของแล้วในเดอะโกลด์ไลน์ ได้ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น โดยภาคเอกชนส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร การผลิต การขนส่ง และการค้า โดยมีการออกกฎหมาย กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 3 ประเภท คือ การเปิดให้มีธุรกิจทุกประเภท การเปิดให้มีธุรกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และธุรกิจที่อยู่นอกเหนือการจัดการของรัฐ ในภาคการเกษตร การค้าและการขนส่ง เป็นธุรกิจที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างสิ้นเชิง ทำให้มีภาคเอกชนจำนวนมาก สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวได้ ส่วนในภาคการผลิตนั้น ภาคเอกชนจะต้องถูกควบคุมอย่างเข้มงวด เพราะมีการทำผิดกฎหมายมาก เนื่องจากการที่ต้องมีการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องทำให้ธุรกิจต่าง ๆ ทำการนำเข้าวัตถุดิบอย่างผิดกฎหมาย รัฐได้ดำเนินการแก้ไขโดยให้มีการขึ้นทะเบียนของภาคเอกชนไว้ แต่จำนวนเอกชนที่ยินยอมขึ้นทะเบียนก็มีน้อย (Hill and Sisira Jayasuriya, 1986:19)

ผลของการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามยึดหยุ่นนโยบายแบบสังคมนิยมให้มากขึ้น แต่ผลที่ปรากฏยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้หมดสิ้น พม่ายังคงเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรง โดยจะได้แสดงให้เห็นใน 2 ช่วงเวลา คือ ปี ค.ศ.1975 และ ค.ศ.1986-1988 สาเหตุที่เลือกช่วงระยะดังกล่าว เนื่องจาก ปี ค.ศ.1975 เป็นช่วงที่ห่างจากการเริ่มปฏิรูปไม่เร็วและไม่นานเกินไป ส่วนในช่วง ค.ศ. 1986-1988 นั้น ถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่นำสู่วิกฤติสูงสุดในปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองพม่าได้แก่

1. การขาดแคลนสินค้า

ในปี ค.ศ. 1975 ภาวะเศรษฐกิจของพม่าโดยรวมต้องประสบกับปัญหา เช่นเดิมที่เคยประสบมา ได้แก่ การขาดแคลนสินค้า การว่างงานเพิ่มมากขึ้น ราคาสินค้าต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้นมีการหยุดชะงัก การส่งออก และมีปัญหาทางด้านสถานการณ์การเงิน โดยจะได้ขยายให้เห็นอย่างชัดเจน

เป็นบางกรณี เช่น ผลผลิตที่ไม่ดีทางด้านเกษตรกรรม ซึ่งผลผลิตตกต่ำเนื่องจากปัญหาทาง ภัยธรรมชาติ ผลที่ตามมาคือ การขาดแคลนอาหาร และรัฐบาลยังได้ขึ้นราคาข้าวอีกร้อยละ 20 โดย ประมาณ ราคาข้าวในตลาดมืดที่เคยคงที่ก็เพิ่มสูงขึ้น จากการขาดแคลนอาหาร ผลที่ตามมาอีก ประการหนึ่งคือ ราคาของสินค้าต่างๆ เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าด้านอาหารเพิ่มสูงขึ้น เกือบทั้งหมด ในขณะที่การส่งออกข้าว และสถานการณ์ทางการเงินก็ต้องประสบกับปัญหา เช่น กัน คือ การส่งออกข้าวในปีนี้มีเพียง 300,000 ตันเท่านั้น (Kiryu, 1976:8)

2. การหยุดชะงักทางภาคอุตสาหกรรม

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การหยุดชะงักทางภาคอุตสาหกรรม เกิดการประท้วงของ คนงานในปี ค.ศ.1974 เมื่อโรงงานที่รัฐเป็นเจ้าของทำการขยายผลผลิตได้เพียงเล็กน้อย ถึงแม้ว่าจะ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแล้วก็ตาม ทำให้ผลผลิตทางภาคอุตสาหกรรมมีระดับต่ำ พวกคน งานเริ่มไม่พอใจรัฐบาลในการบริหารโรงงาน อีกทั้งสถานการณ์ทางการเงินของรัฐบาลที่ย่ำแย่ได้ นำไปสู่การขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิต ทำให้ระดับการเติบโตภาคอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 1 ในปี ค.ศ. 1975 ดังนั้นการชะงักการผลิตภายในประเทศเป็นปัญหาใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับการ ขาดแคลนสินค้าในตลาดและภาวะเงินเฟ้อ

3. ภาวะการเงินขัดสน

ภาวะการเงินขัดสน เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่พม่าต้องประสบ สถานการณ์หยุด ชะงักอย่างรุนแรงของกิจกรรมภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดอุปสรรคในการสร้างความมั่นคงของ แหล่งเงินทุนที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาล แต่จากงบประมาณในปี ค.ศ. 1975 ได้แสดงให้เห็นว่า รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ซึ่งความจริงแล้วเกิดจากการขยายตัวอย่างกว้างขวาง ของความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจของพม่านั้นได้รับการ สนับสนุนเพียงทางเดียวคือการเพิ่มความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Kiryu, 1976 : 9) นอกจากนั้น การขาดเงินทุนเพื่อการปฏิบัติการและการขาดความมั่นคงในการหาวัตถุดิบนี้ ชี้ให้เห็นถึงเหตุผล เบื้องต้นของผลการปฏิบัติการที่ต่ำลงของโรงงานที่รัฐเป็นเจ้าของ

หลังจากมีการก่อความวุ่นวายของประชาชน และคนงานในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1975 รัฐบาลได้เพิ่มอำนาจบังคับการบริหารในการควบคุมราคาสินค้า รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมราคา สินค้า ต่อสินค้า 14 รายการ อีกทั้งรัฐบาลพยายามที่จะเพิ่มอำนาจการบังคับบัญชาที่เรียกว่า

"การรณรงค์เพื่อความสะอาด" (Clean Campaign) โดยสินค้าที่ขายตามตลาดมืดจะถูกย้ายไปขายยังตลาดสาธารณะ (Kiryu, 1976:10)

การปฏิรูปเศรษฐกิจของพม่าในปี ค.ศ.1987

การปฏิรูปเศรษฐกิจนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนอีกครั้งในปี ค.ศ. 1987 โดยแบ่งให้เห็นได้ 3 ประการ (ชริน ญาพนนท์, 2530:50-55)

1. การยกเลิกการควบคุมเกี่ยวกับการซื้อ-ขายสินค้าจำพวกธัญพืช รัฐบาลอนุญาตให้ประชาชนพม่ามีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจดังกล่าว และมีการผ่อนผันมาตรการซึ่งเกี่ยวข้องกับราคาสินค้าบริโภค ก่อนหน้านีรัฐบาลพม่าเคยออกกฎหมายห้ามเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจำหน่ายสินค้าจำเป็นจำนวน 426 ชนิด ในปี ค.ศ. 1966 และกฎหมายนี้ได้มีผลบังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่งรัฐบาลพม่าได้ประกาศผ่อนคลายนโยบายข้อบังคับดังกล่าวลงบางส่วน โดยสินค้าที่อยู่ในข่ายยกเลิกการควบคุม ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด และเมล็ดถั่วอีก 7 ชนิด ซึ่งประชาชนพม่าทั่วไป สามารถซื้อ ขาย ขนส่ง และเก็บคืนสินค้าทั้ง 9 รายการได้อย่างเสรีภายในประเทศพม่า แต่ดำเนินการส่งออกธัญพืชไปจำหน่ายยังตลาดประเทศนั้น รัฐบาลพม่ายังเป็นผู้ดำเนินการอย่างผูกขาด แต่เพียงผู้เดียว

สาเหตุที่รัฐบาลพม่าให้เอกชนดำเนินการค้าขายสินค้าดังกล่าวได้ เพราะมุ่งหวังว่าจะเป็นแรงกระตุ้นให้ชาวไร่ ชาวนา เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของตนมากขึ้น เนื่องจากช่วงเวลาที่ผ่านมาพม่าประสบกับภาวะขาดแคลนข้าว ซึ่งเป็นสินค้าหลักในการบริโภคและการส่งออก เมื่อรัฐบาลประกาศควบคุมการค้าข้าวอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลเป็นผู้รับซื้อข้าวทั้งหมดจากชาวนาและเป็นผู้จัดจำหน่ายแจกจ่ายเพื่อการบริโภคภายในประเทศทั้งหมดด้วย ในการนี้เอกชนห้ามดำเนินการค้าข้าวโดยเด็ดขาด แม้ว่าทางการพม่าได้วางกฎหมายจำกัดเอกสิทธิ์ในการค้าขายข้าวและธัญพืชอื่นๆ ดังที่กล่าวมา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลยังคงยินยอมให้เกษตรกรขายผลผลิตทางการเกษตรของตนได้ เฉพาะส่วนที่เหลือจากการจำหน่ายให้แก่รัฐตามข้อกำหนด โดยผลผลิตจำนวน 1 ใน 3 ของทั้งหมดที่ชาวไร่ ชาวนา เพาะปลูกได้ต้องขายให้รัฐบาล แต่โดยทั่วไปชาวไร่ชาวนา มักจะนำผลผลิตส่วนที่เหลือไปขายในตลาดมืด เนื่องจากได้ราคาสูงกว่าราคาที่รัฐรับซื้อถึง 3 เท่า สำหรับสินค้าเกษตรที่รัฐรับซื้อไปนั้นเพื่อใช้เป็นสินค้าส่งออก และแจกจ่ายไปตามพื้นที่ต่างๆ ภายในประเทศซึ่งขาดแคลนข้าว

2. รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกธนบัตรบางประเภท หลังจากที่รัฐบาลมาประกาศผ่อนผัน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าขายธัญพืชได้ไม่นาน ต่อมารัฐบาลได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายในการค้าภายในประเทศ และตามแนวชายแดน รวมทั้งชาวต่างประเทศผู้ถือเงินตราพม่า เมื่อรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการใช้ธนบัตร 3 ประเภทได้แก่ ใบละ 25, 35 และ 75 จ๊าด ในปี ค.ศ.1987 โดยมีได้แถลงรายละเอียดเพิ่มเติมว่าบรรดาผู้ที่มีธนบัตรเหล่านั้นไว้ในครอบครองจะสามารถนำไปแลกเปลี่ยนเป็นธนบัตรประเภทอื่นที่ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือไม่ (การยกเลิกเงินตราครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ 3 นับตั้งแต่ นายพลเนวิน เข้าบริหารประเทศ ครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1964 และครั้งที่ 2 ยกเลิกธนบัตรใบละ 20, 50 และ 100 ในปี ค.ศ.1985)

เหตุผลในการยกเลิกธนบัตรครั้งนี้ รัฐบาลพม่าอ้างว่าเพื่อเป็นการปราบปรามขบวนการค้าขายสินค้าในตลาดมืด รวมทั้งทำลายฐานเศรษฐกิจของชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนพม่าซึ่งได้สู้รบกับรัฐบาลพม่าเสมอมา ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนพม่าโดยทั่วไป เนื่องจากประเภทของเงินตราที่ยกเลิกนั้น คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 80 ของปริมาณเงินตราทั้งหมดที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจของพม่า เป็นที่น่าสังเกตว่า การประกาศเปลี่ยนแปลงระบบเงินตราในครั้งก่อนๆ นั้นทางการพม่าได้แจ้งให้ผู้ถือธนบัตรประเภทที่ถูกยกเลิก สามารถนำไปขึ้นเป็นเงินจ๊าดที่รัฐบาลออกใหม่ได้ภายในระยะเวลา และจำนวนที่ทางการกำหนดไว้ ส่วนสาเหตุอีกประการหนึ่งที่อยู่เป็นไปได้ในการที่รัฐบาลพม่าทำเช่นนี้เนื่องจาก ผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าข้าว (ชรริน ญาณนนท์, 2530 : 55) แม้ว่ารัฐบาลจะได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินธุรกิจซื้อขายข้าวได้อย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลหวังเกรงว่าจะไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนในการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรได้ ดังนั้นการริรอนอำนาจซื้อของเอกชน โดยการยกเลิกเงินตรา 3 ประเภท จึงมีส่วนช่วยให้รัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบภาคเอกชนจนเกินไป

3. รัฐบาลพม่าได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจการพาณิชย์ และการลงทุน นับได้ว่าเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง โดยรัฐบาลพม่าได้อนุญาตให้ประชาชนพม่าสามารถประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ และการลงทุนได้ถูกต้องตามกฎหมาย เหตุผลของการปรับปรุงทางด้านนี้ เนื่องจากรัฐเริ่มตระหนักถึงความผิดพลาดของการดำเนินการนโยบายเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา และต้องการสะสางปัญหาเศรษฐกิจที่ทับถมมานาน ภาคการผลิตของรัฐในอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ของพม่านั้นต้องประสบกับปัญหาอยู่ตลอดเวลา ปัจจัยที่กระทบต่อประสิทธิภาพของการผลิตนั้นได้แก่ การขาดแคลนปัจจัยการผลิตปัญหาทางด้านเทคนิค และความอ่อนแอด้้นองค์การและการบริหาร

พม่าได้พยายามปรับปรุงแก้ไขในการจัดหาปัจจัยการผลิต โดยเมื่อแก้ไขได้จะก่อให้เกิดการผลิตทางภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น อีกทั้งจะสามารถจัดหาสินค้าขั้นพื้นฐาน และอะไหล่สำรองที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ในจำนวนมาก และมีความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและระดับของการผลิต รวมถึงผลผลิต ผ่านการจัดการบริหารและรูปแบบองค์กรธุรกิจที่ดีขึ้น แต่ผลก็ไม่ได้เท่าที่ควร การขาดแคลนการประสานงานในโครงสร้างของอุตสาหกรรมก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งทำให้ประสิทธิภาพและความสามารถของภาคการผลิตนั้นได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ อีกทั้งความสามารถที่ต่ำลงของภาคการผลิตขนาดเล็ก ในด้านการผลิตสินค้านั้นก่อให้เกิดสินค้าที่ผลิตในประเทศมีจำนวนน้อยและจำนวนจำกัด อุตสาหกรรมของรัฐล้มเหลวในการที่จะใช้ประโยชน์จากความสามารถที่มีได้อย่างเต็มที่ในการจัดหาอะไหล่สำรอง และปัจจัยการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ (The United Nations, Industrial Development Organization, 1987:16) จากข้อค้อยของวิสาหกิจของรัฐ ทำให้รัฐตระหนักถึงบทบาทของเอกชนที่ควรที่จะเพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยเหลือผ่อนคลายภาระของวิสาหกิจของรัฐ นอกจากนี้ในสภาพความจริง ภาคการผลิตที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อการจ้างงานนั้น อยู่ในภาครัฐกิจของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามภาคเอกชนและภาคที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน ยังคงมีความสำคัญในการรองรับแรงงานเนื่องจากกิจกรรมการผลิตที่ทำโดยภาคเอกชนนั้น โดยปกติแล้วจะเป็นประเภทเร่งรัดแรงงาน และนี่เป็นสาเหตุหนึ่ง ที่รัฐต้องกำหนดให้มีบทบาทของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

ปัญหาทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1986-1988 : ปัจจัยนำสู่ความรุนแรง

ปัญหาทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนอีกครั้งในปี ค.ศ.1986-1988 หลังจากที่ภาวะเศรษฐกิจของพม่าเผชิญต่อปัญหาโดยตลอด เมื่อถึงปี ค.ศ.1986 รัฐบาลพม่าต้องประสบกับปัญหาที่รุนแรงกว่าเดิม กล่าวคือ

1. การขาดแคลนข้าว

จากที่พม่าเคยเป็นประเทศที่ผลิตข้าวได้เพียงพอ แต่การบริโภคนภายในประเทศและส่งออกข้าวเป็นสินค้าออก กลับต้องประสบกับปัญหาภาวะขาดแคลนข้าว สาเหตุนั้นเนื่องมาจากการที่รัฐบาลพม่าขาดประสบการณ์และความคล่องตัวในการจัดสรรข้าวในปริมาณมากๆ (โดยการที่รัฐบาลซื้อข้าวทั้งหมดจากชาวนาแต่เพียงผู้เดียวและเป็นผู้จ่ายแจกข้าวในประเทศทั้งหมด) ข้าวเปลือกทั้งหมดที่รัฐบาลซื้อมาได้ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวในปี ค.ศ.1986-1987 นั้นจริงๆ แล้วมีจำนวนสูงกว่าในปีก่อนๆ ถึง 37 เท่าตัว แต่ข้าวเหล่านั้นกลับไปตกค้างอยู่ตามโรงนาหรือยุ้งฉาง

บางแห่ง เนื่องจากไม่มีพาหนะและเชื้อเพลิงในการขนส่ง ในขณะที่ยวกันคลังสินค้าบางแห่งของรัฐบาลแทบจะไม่มีข้าวเหลืออยู่ในสต็อก รัฐบาลตระหนักดีถึงความยุ่งยากที่เกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนในบางท้องที่เริ่มประสบปัญหาขาดแคลนข้าว รัฐบาลจึงได้ทำการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการออกข่าวว่า จะยกเลิกการปันส่วนข้าวโดยให้ประชาชนสามารถหาซื้อข้าวสารได้ตามต้องการ ต่อมารัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์โดยการประกาศตามหน้าหนังสือพิมพ์ให้ข่าวว่า ปริมาณข้าวสารในประเทศมีเหลือเพื่อ เพื่อป้องกันการกักตุน และสะสมข้าวสารเกินความจำเป็นในท้องที่ที่ขาดแคลนข้าว แต่สถานการณ์ได้เลวร้ายลงอีก ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1987 เมื่อรัฐบาลพม่าต้องเปิดโกดังสินค้าข้าวซึ่งกันไว้สำหรับส่งออก และนำไปแจกจ่ายตามท้องที่ต่างๆ ที่ขาดแคลนข้าวอย่างรุนแรงเป็นการทดแทน ทั้งนี้เหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกข้าวของพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วิกฤตการณ์ข้าวในปี ค.ศ. 1987/1988 ทำให้รัฐบาลหาทางบรรเทาภาวะการขาดแคลนด้วยการประกาศยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ห้ามเอกชนค้าข้าว โดยหวังให้การใช้ราคาเป็นปัจจัยกระตุ้นการผลิต แต่ก็มีได้ผลดีเท่าที่ควร

2. ปฏิกริยาต่อต้านของนักศึกษา

ปัญหาของพม่าอีกประการหนึ่ง คือ การเกิดปฏิกริยาต่อต้านของนักศึกษามหาวิทยาลัยอย่างกว้าง จากผลของการเปลี่ยนแปลงระบบเงินตราครั้งที่ 3 ของพม่า เนื่องจากเงินตราที่นักศึกษาถืออยู่ไม่สามารถนำไปซื้ออาหารและสินค้าจำเป็นอื่นๆ ได้เลย ทำให้มีการจับกลุ่มชุมนุมกัน เพื่อประท้วงมาตรการยกเลิกค่าของเงินของรัฐบาล รัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้ด้วยการสั่งปิดมหาวิทยาลัยและสถานศึกษาทุกแห่งเป็นการชั่วคราว สถานการณ์จึงได้สงบลง แต่การประกาศยกเลิกการใช้ธนบัตรครั้งนี้ ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการค้าขายสินค้าทั้งภายในประเทศพม่าเอง และตามรอยต่อตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการค้าระหว่างทั้งสองประเทศในเขตอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก และเขตอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงรายของไทย มีผลให้การค้าหยุดชะงักลงทันที ผู้ประกอบการค้าของไทยซึ่งถือเงินจั๊ตไว้จำนวนมากต่างได้รับความเสียหาย

ทางด้านการขายสินค้าในเขตชายฝั่งของพม่านั้นก็ชะงักงันอย่างมาก เนื่องจากประชาชนไม่มีเงินตราใช้ ราคาสินค้าบริโภค เช่น พืชผัก ผลไม้สด และเนื้อสัตว์ ลดต่ำลงราวร้อยละ 25 ส่วนการค้าในตลาดมืดก็ซบเซาเช่นกัน ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดมืดลดต่ำลงจากแกลลอนละ 50 จ๊าด เหลือเพียง 25 จ๊าด ร้านขายของต่างๆ ปิดทำการค้าทันทีที่ทราบข่าวการยกเลิกค่าธนบัตรดังกล่าว แต่ไม่นานก็เปิดดำเนินการตามเดิม ยกเว้นร้านค้าที่จำหน่ายสินค้า

พิมพ์เพื่อขาย ราคาแพง เช่น เครื่องประดับเพชร-พลอย เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องไฟฟ้าต่างๆ ต่างปิด
ดำเนินการในระยะยาว (ชรินทร์ ญาณนนท์, 2530:52-55)

3. สินค้าผิดกฎหมาย และหนีสินต่างประเทศ

ในภาคอุตสาหกรรม มีการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อขยายการผลิต ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความ
จำเป็นและความต้องการที่ต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ รวมถึงวัสดุที่จำเป็นและอะไหล่
สำรอง ซึ่งเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ถูกกฎหมาย แต่ปัญหา คือ เมื่อ
นำเข้าวัตถุดิบแล้วทำให้เงินทุนที่จะนำเข้าสินค้าบริโภคจึงมีอยู่จำนวนจำกัด ผลคือ ก่อให้เกิดความ
ต้องการสินค้าบริโภคที่นำเข้าโดยผิดกฎหมาย เช่น อะไหล่สำรองของพาหนะ อุปกรณ์ต่างๆ สินค้า
บริโภคที่พม่าไม่สามารถผลิตเองได้ หรือผลิตได้ในจำนวนน้อย และมีราคาแพง นอกจากนี้เงินตรา
ต่างประเทศของพม่ายังคงมีจำนวนน้อย และตกต่ำลงในขณะที่มูลค่านำเข้ายังคงสูงขึ้น มีผลทำให้
หนีสินต่างประเทศของพม่าเพิ่มสูงขึ้น มีจำนวนถึง 6.3 พันล้านจ๊าด ในปีงบประมาณ
ค.ศ.1982-1983 (ประมาณ 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามมูลค่าการแลกเปลี่ยนที่ถูกกฎหมาย) แม้
ปริมาณหนี้ได้ลดลงในปี ค.ศ. 1987-1988 แต่ยังเป็นจำนวนที่สูงถึง 3.9 พันล้านจ๊าด (Steinberg,
1990:591)

หนี้ที่สูงนี้ทำให้ต้องมีการจำกัดการนำเข้าทางวัตถุดิบ และสินค้าพื้นฐาน ซึ่งในความ
เป็นจริงรัฐบาลพม่าต้องนำเข้าเพื่อรักษาการอยู่รอดของภาคอุตสาหกรรม การจำกัดการนำเข้าเช่นนี้
มีผลให้การผลิตของพม่าลดลง และหนีสินต่างประเทศยังคงเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากโรงงาน
ต่างๆ มีการขอยืมเงินจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และจากการที่การผลิตในประเทศสะดุดลงในขณะที่
ประชากรพม่าเพิ่มสูงขึ้นมีผลให้ต้องมีการนำเข้าสินค้าประเภทสินค้าบริโภคเพิ่มขึ้นจากต่าง
ประเทศ

4. การค้าผิดกฎหมาย

ในเวลาเดียวกันนี้ การค้าภายในที่ผิดกฎหมายก็เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ทหารและ
พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า สามารถซื้อของถูกกฎหมายที่ร้านของเจ้าหน้าที่ที่ขายสินค้าบริโภค
ที่สินค้านั้นมีตั้งแต่ประเภทน้ำตาลไปจนถึงเครื่องไฟฟ้า แต่การค้าผิดกฎหมายก็จะทำกันในตลาด
มืด ซึ่งวิธีนี้มีมาช้านานแล้ว ระบบตลาดมืดนี้เป็นตัวหลักในการจัดหาสินค้าบริโภคที่เป็นที่ต้องการ
ทางรัฐนั้น มีนโยบาย 2 ประการ ในการแก้ไขปัญหาตลาดมืด ในทางหนึ่งรัฐบาลมุ่งปราบปราม
สินค้าผิดกฎหมายที่คุกคามต่อความพยายามของรัฐในการเป็นสังคมแบบสังคมนิยม และเป็น

สาเหตุของความคลาดเคลื่อนทางแผนการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยตั้งแต่กันยายน ค.ศ.1981 ได้มีการให้รางวัลผู้ที่จับกุมหรือให้ข่าวสารในการจับกุมยาอันตราย สินค้าในการควบคุมของรัฐ เช่น อัญมณี หยก เหล็ก ของป่า และผลผลิตทางการเกษตร และของต้องห้ามในประเทศ วัตถุประสงค์ในการทำเช่นนี้เพื่อดึงดูดความสนใจของประชาชน ต่อปัญหาของผิดกฎหมาย และเรียกร้องความร่วมมือจากประชาชนในการทำลายธุรกิจตลาดมืด ในอีกทางหนึ่งสินค้าผิดกฎหมายก็อนุญาตให้ขายในตลาดมืดที่เปิดในกรุงย่างกุ้ง โดยมีศูนย์การค้าที่มีชื่อเสียง คือ เซ็นต์จอห์น (St. John's Shopping Center) ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทุกคนสามารถซื้อสินค้าเกือบทุกประเภทตั้งแต่เครื่องคอมพิวเตอร์ โคลาโคล่า ไปจนถึงโทรทัศน์รุ่นใหม่ และเครื่องเล่นเทป

คนขายของผิดกฎหมาย และผู้ขายของต้องห้ามนั้นนำเข้าหิน เหล็ก ยาง ไม้สัก และวัตถุดิบในการผลิตต่างๆ จากภายนอกประเทศโดยทางทะเล และนำเข้าเครื่องนุ่งห่ม เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ อาหารที่ผลิตในต่างประเทศ และของอื่น ๆ อีกมากมาย โดยการใช้อุบายผ่านด่านศุลกากรเข้าประเทศ บางกลุ่มของคนขายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิง จะนำของต้องห้ามเข้าย่างกุ้ง โดยรถไฟจากเมืองชายฝั่ง และหมู่บ้านต่างๆ รวมทั้งเขตชายแดน ส่วนอีกกลุ่มจะจ่ายแจกสินค้าผ่านทางระบายนสินค้าในเมืองย่างกุ้งและมันทะเลย์ (Aung Kin, 1983:91)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าที่ประสบความสำเร็จนั้นประสบความสำเร็จเพราะความผันผวนตลอดมา เนื่องจากแผนต่างๆ เหล่านี้ แม้จะได้กำหนดแรงจูงใจเพื่อให้เพิ่มผลผลิตและปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แต่หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศมาแก้ไขธุรกิจระดับพื้นฐานของพม่าแล้ว ได้มีผลให้การส่งออกขาดความเจริญเติบโต และมีผลให้ขาดเงินตราต่างประเทศเข้ามาพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมสภาพเช่นนี้เป็นการยากที่พม่าจะกลายเป็นรัฐอุตสาหกรรมแบบสังคมนิยม

นอกจากนั้นในสภาพความเป็นจริง รัฐบาลยังวางกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวดและจัดการควบคุมอย่างเด็ดขาดไปทุกส่วน ธุรกิจภาคเอกชนต้องดำเนินการอยู่ภายใต้ความหวาดกลัว และความไม่แน่นอนในการดำเนินนโยบายและการดำเนินเศรษฐกิจของฝ่ายรัฐบาล แม้ว่าแผนที่วางไว้จะกำหนดเป้าหมายไว้สูง แต่การดำเนินการตามแผนก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า และมีเงื่อนไขที่กลายเป็นอุปสรรคต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แผนต่างๆ จึงมิได้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจของพม่า และจากการประกาศยกเลิกเงินตราของพม่าหลายครั้งมีผลให้รัฐบาลของพม่าไม่ได้รับความเชื่อถืออย่างมาก (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2536:90)

ในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.1987 สหประชาชาติได้ประกาศให้พม่ามีสถานะเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุด (Least Developed Country) เพื่ออำนวยความสะดวกให้พม่า มีสิทธิที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากพม่านั้นได้มีความเคลื่อนไหวในการยื่นข้อเสนอต่อองค์การสหประชาชาติ เพื่อต้องการความช่วยเหลือนานาประการจากประเทศพัฒนาแล้ว ตามกฎเกณฑ์ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของหนี้สินต่างประเทศ สถานะของพม่าเช่นนี้ทำให้ประเทศผู้ให้บริจาคได้เตรียมเงินให้เปล่าแก่พม่า มากกว่าจะเป็นรูปของเงินกู้ และในรูปเงินกู้นั้นจะมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ เช่น เยอรมันได้เปลี่ยนรูปแบบเงินกู้ของตนมาเป็นเงินให้เปล่าแก่พม่า มีการยกเลิกหนี้สินเก่า ในขณะที่ญี่ปุ่นได้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากร้อยละ 2.5 เป็นร้อยละ 1.25 และหลังจากที่พม่าชำระหนี้แล้ว จากหนี้สินทั้งหมดที่มี ญี่ปุ่นจะคืนเงินที่พม่าใช้คืนมานั้นให้แก่พม่าร้อยละ 70 ในรูปของการให้เปล่าทั้งรูปของเงินตราและสินค้า ทั้งหมดนี้จะทำให้การชำระหนี้ของพม่าเบาบางลงและมีเวลาให้รัฐบาลพม่าได้แก้ไขปัญหาค่าอื่น ๆ ต่อไป (Steinberg, 1989:44)

การขึ้นสู่อำนาจของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและระเบียบแห่งรัฐ

ถึงแม้จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจหลายต่อหลายครั้ง และมีการซื้อเวลาด้วยการขอเป็นประเทศด้อยพัฒนาที่สุด แต่การบริหารของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ดีขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือ ความไม่พอใจทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองของพม่าในปี ค.ศ.1988 โดยมีการเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตย และการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ จากความยุ่งยากทางการเมือง การถดถอยทางเศรษฐกิจ และราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลได้ประกาศหาทางประนีประนอมต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ของประชาชน มีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านความเห็นสาธารณะ และการชุมนุมตัวอย่างแห่งชาติ ในการให้มีการเลือกตั้งแบบมีหลายพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่สามารถหยุดยั้งการเดินขบวนของนักศึกษาและประชาชนได้ และยังมีประท้วงก่อความวุ่นวายต่อไป โดยพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าโดยการนำของนายพล เสง ลวิน (Sein Lwin) (หลังจากการประกาศถอนตัวของนายพลเนวิน แล้ว นายพล เสง ลวิน ได้ขึ้นมีอำนาจแทน) ไม่สามารถควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ได้ ดังนั้นในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1988 นายพล ซอ หม่อง ผู้บังคับบัญชากองทัพพม่าได้เข้ายุติเหตุการณ์โดยการใช้ความรุนแรง หลังจากทำการปฏิวัติเข้าปราบปรามโดยการเข้าโจมตีกลุ่มชนที่เดินขบวนอยู่บนถนนในย่างกุ้ง และมีฆาตกรรม ในเหตุการณ์นั้นมีการประมาณว่ามีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1,000 คน บางคนที่รอดชีวิตก็หนีมายังชายแดนทั้งทางด้านประเทศ

จีนและไทย ในฐานะผู้อพยพ บางคนก็เข้าร่วมกับชนกลุ่มน้อย โดยร่วมฝึกทหารและการใช้อาวุธ เพื่อใช้ต่อสู้กับรัฐบาลอย่างกึ่ง (Steinberg, n.d.:6, 22)

พลเอก ซอ หม่อง ได้จัดตั้งสภาพันฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council-SLORC) ขึ้นควบคุมความสงบในประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมาย 4 ประการ คือ 1. การรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ 2. จัดหาความปลอดภัยและการคมนาคมที่สะดวก 3. พยายามมากขึ้นในการจัดหาคุณภาพของอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแก่ประชาชน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ภาคเอกชน และภาคที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน และหลังจากผ่านประเด็นนี้แล้ว จึงมีประการที่ 4 จัดตั้งการเลือกตั้งทั่วไปแบบประชาธิปไตยหลายพรรคการเมือง (Guyot, 1991:205) นอกจากนี้ยังได้ยกเลิกพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า และตั้งพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Party-NUP) มีการเพิกถอนเงินงบประมาณของรัฐที่ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองต่างๆ และทำการปกครองประเทศโดยอำนาจทหาร และนโยบายทางเศรษฐกิจของสล็อก ได้ดำเนินนโยบายเปิดประเทศ (open door policy) และเปิดให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ จึงนับได้ว่า ปี ค.ศ.1988 เป็นปีแห่งการสิ้นสุดสภาวะสังคมนิยมแบบพม่า และเข้าสู่ยุคของการปกครองแบบอำนาจทหาร

จากการที่รัฐบาลพม่าแต่ดั้งเดิมเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน ผลที่ปรากฏกลับกลายเป็นความยากจนขาดแคลน อันนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง ในปี ค.ศ. 1988 เมื่อรัฐบาลทหารที่เรียกตนเองว่าสภาพันฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ หรือสล็อก (The State Law and Order Restoration Council-SLORC) เข้าควบคุมสถานการณ์ในประเทศ รวมทั้งเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ ในเวลาต่อมาสล็อกได้หาทางแก้ไขความยากจนภายในประเทศ โดยประกาศแนวทางใหม่ในค่านโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการผ่อนคลายการควบคุมจากศูนย์กลาง และมีการใช้กลไกตลาดเข้ามา กำหนดกระบวนการทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย และได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็นสหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar)*

* รัฐบาลสล็อกได้ประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นสหภาพเมียนมาร์เนื่องจากคำว่าสหภาพพม่ามีความหมายโดยนัยว่าเป็นประเทศของชาวพม่าซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศเท่านั้น การที่เปลี่ยนชื่อประเทศก็เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกถึงการแบ่งเชื้อชาติภายในประเทศที่มีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม

ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้ประกาศใช้กฎหมายวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของโดยรัฐ (The State-Owned Economic Enterprise Law) ในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1989 ซึ่งถือว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีผลยกเลิกการผูกขาดการดำเนินการด้านเศรษฐกิจของรัฐ และปลดปล่อยให้เอกชนเมียนมาร์ มีอิสระในการทำธุรกิจการค้าและการลงทุนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงผูกขาดการดำเนินธุรกิจในการที่สำคัญคือ การตัดและขายไม้สัก การปลูกป่าและรักษาป่า ยกเว้นไม้ที่ชาวบ้านปลูกเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงและใช้ส่วนตัว การสำรวจขุดเจาะและขายปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ การสำรวจขุดค้นและการส่งออกไข่มุก หยก และพลอย การประมงและโทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศและรถไฟ การธนาคาร และการประกันภัย กิจการวิทยุและโทรทัศน์ การสำรวจขุดค้นและการส่งออกแร่โลหะ การบริการด้านไฟฟ้า การบริการไฟฟ้าของเอกชนและสหกรณ์ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค และอาวุธ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้และการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ เอกชนสามารถทำได้เต็มที่ แต่ในกรณีจำเป็น รัฐบาลอาจเข้าไปดำเนินการด้านเศรษฐกิจที่นอกเหนือจากที่กำหนดได้ (ธนาคารกสิกรไทย, ฝ่ายวิชาการ, 2532 : 24)

จากปี ค.ศ. 1989-1994 รัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจกับภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยมี การคาดการณ์ว่าให้เอกชนมีส่วนแบ่งในผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ถึงร้อยละ 76.2 โดยวางเป้าหมายแรกให้เอกชนเข้ารับการลงทุนโอนกิจการของรัฐไปลงทุน ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลมี รัฐวิสาหกิจและโรงงานที่สามารถแปรรูปได้ทั้งหมด 1,700 โครงการและได้แปรรูปแล้ว 62 โครงการซึ่งมีทั้งอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมเบา ธุรกิจการค้า ธุรกิจร้านอาหารและเครื่องดื่ม และหน่วยงานคมนาคมบางประเภทในปีนั้นมีบริษัทเอกชนเมียนมาร์จดทะเบียนประมาณ 3,115 ราย และบริษัทร่วมทุนอีก 928 ราย (พรนิมิต ศรีโชติ, 2538 : 170) อย่างไรก็ตาม คนที่มีโอกาสในการทำธุรกิจทั้งในฐานะเป็นนายหน้า และผู้ร่วมทุนกับชาวต่างชาติ ส่วนใหญ่จะเป็นญาติพี่น้อง และคนใกล้ชิดของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในสล็อต (ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, 2536 : 181)

อีกประการหนึ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญคือ การเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลต้องการเงินทุนและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเร่ง การเติบโตตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้ว สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเชื่อว่า การไหลเข้าของการลงทุนจากต่างประเทศจะก่อให้เกิดแผนการพัฒนาแก่ประเทศเจ้าบ้าน 2 ทางคือ ช่วยลดการขาดเงินออมภายในประเทศ และเพิ่มเงินตราแลกเปลี่ยนต่างประเทศ ประเทศผู้

รับจะมีการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริง (real income) อย่างรวดเร็ว และบรรเทาการขาดเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนจากต่างประเทศจะตกสู่แรงงานภายในประเทศในรูปของค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น และก่อให้เกิดการจ้างงาน โดยเฉพาะมีผลต่อผู้ที่ว่างงานในภาคชนบท ประกอบกับ ผู้บริโภคในประเทศผู้รับจะบริโภคสินค้าในราคาที่ต่ำ รัฐบาลจะได้รับรายได้จากการที่เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น และได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมผ่านการได้กำไรจากเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

นอกจากการไหลเข้าของเงินทุนจากการลงทุนแล้ว การลงทุนจากต่างประเทศยังก่อให้เกิดการถ่ายโอนสิ่งที่มีใช้ตัวเงิน เช่น ความรู้ทางเทคโนโลยี ข่าวสารทางการตลาด วิทยาการจัดการ บุคลากรที่มีความรู้สูง ประสบการณ์ทางด้านการจัดการจ้องค์กร และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในด้านผลิตภัณฑ์และเทคนิคการผลิต นอกจากนี้ การลงทุนจากต่างประเทศยังก่อให้เกิดความช่วยเหลือทางเทคนิคของภาคเอกชน เทคนิคใหม่จะเข้ามาพร้อมกับเงินทุน มีการฝึกฝนแรงงานในด้านทักษะใหม่ ๆ และความรู้ต่าง ๆ นั้น สามารถถ่ายโอนไปยังแรงงานทางด้านอื่น ๆ ต่าง ๆ ไป หรือแรงงานที่ได้รับการฝึกฝนแล้วจะถูกจ้างโดยธุรกิจท้องถิ่นต่อไป และจะมีการถ่ายทอดการพัฒนาต่อไปเรื่อย ๆ (Meier, 1968 : 138-142)

ในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 รัฐบาลได้ประกาศกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างประเทศในสหภาพเมียนมาร์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ดังนี้ คือ กิจการที่สนับสนุนและขยายการส่งออก กิจการการลงทุนขนาดใหญ่ในการทำป่าไม้และเหมืองแร่ กิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง กิจการที่สนับสนุนและช่วยการผลิตและการบริการด้วยทุนขนาดใหญ่ กิจการที่จ้างงานจำนวนมาก กิจการที่พัฒนางานซึ่งประหยัคพลังงาน กิจการที่พัฒนาภาค โดยต่างชาติจะลงทุนทั้งหมดหรือร่วมทุนกับชาวพม่าก็ได้ ในกรณีร่วมทุนชาวต่างชาติจะต้องลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของทุนทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐบาลจะไม่โอนกิจการของต่างชาติหรือกิจการร่วมทุนมาเป็นของรัฐในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา (ธนาคารกสิกรไทย, ฝ่ายวิชาการ, 2532 : 25)

ปี ค.ศ. 1989 เพียง 1 ปีหลังจากที่เมียนมาร์ได้เปิดประเทศต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศ ได้มีการเซ็นสัญญากับบริษัทต่างชาติ ถึง 270 สัญญา ซึ่งได้เริ่มโครงการภายในปีนั้น 178 โครงการ โดยรัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจที่จะสนับสนุนโครงการเหล่านี้ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ส่งออก 825 ราย ผู้นำเข้า 246 ราย มีบริษัทการค้าระหว่างประเทศเอกชน

มาจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ 1,071 ราย บริษัทต่างชาติ 42 ราย และบริษัทร่วมทุนกับเมียนมาร์ อีก 391 บริษัท (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2534 : 188)

อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการลงทุนจากต่างประเทศประการหนึ่งนั้น เนื่องจากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เมื่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์ขึ้นมีอำนาจถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และถูกตัดขาดความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เนื่องจากการยึดอำนาจทางการเมืองของสลิ๊อคเป็นเหตุการณ์รุนแรง เพราะคณะทหารได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามและสังหารนักศึกษา ประชาชน และพระสงฆ์ที่เข้าร่วมในการประท้วงและเรียกร้องให้มีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ต่อเนื่องด้วยการจับกุมและกักขัง นางองซาน ซูจี ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหาร และพรรคสันติภาพประชาธิปไตย (National League for Democracy-NLD) ไว้ในบริเวณบ้านพัก ในปี ค.ศ. 1989 และการประกาศไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในปี ค.ศ. 1990 ที่พรรคฝ่ายค้านได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมากกว่าร้อยละ 80

การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจนี้ เป็นแรงกดดันให้ สลิ๊อค จำเป็นต้องแสวงหาหนทางเพื่อการยอมรับจากนานาชาติ โดยได้มีความพยายามที่จะสร้างภาพพจน์ใหม่ของรัฐบาลทหารในสายตาของต่างประเทศ ด้วยการปลดพลเอก ซอ หม่อง ออกจากตำแหน่งประธานของ สลิ๊อค และแต่งตั้ง พลเอก ตัน ฉ่วย อดีตผู้บัญชาการทหารบกขึ้นแทนที่พร้อมทั้งได้ประกาศนิรโทษกรรมให้แก่นักโทษทางการเมืองที่ถูกจับในเหตุการณ์ ในปี ค.ศ. 1988 จำนวนกว่า 3,000 คน ทั้งยังได้มีการประกาศจัดตั้งสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ (National Convention) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 800 คน ที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล สลิ๊อค ในปี ค.ศ. 1992 (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2536 : 5)

ถึงแม้ว่าจะไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าสมัชชา จะทำการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อใด แต่ผลจากการประชุม ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 ที่ประชุมได้มีการกำหนดหลักการสำคัญที่จะนำมาเป็นระบบการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐบาล สลิ๊อค ก็เห็นด้วยกับหลักการนี้ คือ จะเป็นการนำระบบบริหารโดยประธานาธิบดี (Executive Presidency) ของฝรั่งเศสมาใช้ โดยมีประธานาธิบดีที่มาจาก การแต่งตั้งของสมาชิกสภาแห่งชาติเป็นประมุข มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง การปกครอง และมีอำนาจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ผู้ที่สามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร และไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนการ

แบ่งการปกครอง สล๊อค จะยังคงให้สิทธิในการปกครองตนเองแก่รัฐ 7 รัฐต่อไป แต่จะไม่มีสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระจาก สหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar : ชื่อใหม่ของประเทศ) ในขณะเดียวกันในส่วนของการบริหารนโยบายด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศนั้นรัฐชนกลุ่มน้อยทั้ง 7 รัฐ จะต้องขึ้นตรงต่อแนวนโยบายของรัฐบาลกลาง (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2536 : 5)

ความต้องการทางการเมืองของ สล๊อค ต้องการที่จะแบ่งการเมืองภายในประเทศออกเป็น 2 ระดับ โดยแบ่งเป็นการเมืองระดับชาติ (national politic) กับการเมืองระดับพรรคการเมือง (party politic) ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การเมืองระดับชาติที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมเหนือการเมืองระดับพรรค และในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง อันจะเป็นการกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ให้ถือเป็นสิทธิอำนาจชอบธรรมของทหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการที่จะประกาศยึดอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติไว้

ในขณะเดียวกันนั้น สล๊อค ได้จัดตั้งสหภาพความเป็นเอกภาพและสมาคมเพื่อการพัฒนา (Union Solidarity and Development Association) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการวางรากฐาน และขยายการจัดตั้งฐานสนับสนุนทางการเมืองลงไปในระดับท้องถิ่น โดยการให้มีสาขาของสมาคม กระจายไปทั่วทุกหมู่บ้านในประเทศอันเป็นการวางรากฐานทางการเมืองของ สล๊อค ในระยะยาว ทั้งนี้สมาคมจะถูกแปรสภาพเป็นพรรคการเมืองเมื่อเป็นที่แน่ใจแล้วว่า สล๊อค สามารถควบคุมฐานคะแนนเสียงสนับสนุนทางการเมืองเหล่านี้ได้ (ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, 2536 : 190)

ในความพยายามที่จะค้าขายกับต่างประเทศ รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายระเบียบเกี่ยวกับการค้า โดยรัฐอนุญาตให้ผู้ส่งออกสามารถนำเข้าสินค้าได้ร้อยละ 100 ของมูลค่าสินค้าส่งออก นอกจากนี้ ยังยกเลิกการควบคุมสินค้าเข้าหลายประเภท ถ้าผู้นำเข้าสินค้าเหล่านั้นเป็นบุคคล ห้างร้านหรือบริษัทที่จดทะเบียนกับทางการแล้ว มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคและวัตถุดิบ เพื่อป้อนอุตสาหกรรมเบาบางประเภท (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2534 : 188) โดยสถิติการค้ากับประเทศต่าง ๆ นั้น เป็นดังนี้ มูลค่าการส่งออกของเมียนมาร์ไปยังประเทศสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1989/1990 258.9 ล้านดอลลาร์ มาเลเซีย 13.1 ล้านดอลลาร์ ไทย 423.4 ล้านดอลลาร์ จีน 800.9 ล้านดอลลาร์ เป็นต้น ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าของเมียนมาร์จากประเทศต่าง ๆ เป็นดังนี้ จากสิงคโปร์ 316.7 ล้านดอลลาร์ มาเลเซีย 80.1 ล้านดอลลาร์ ไทย 560.1 ล้านดอลลาร์ และจีน 517.9 ล้านดอลลาร์

(อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 6.0 จ๊าด) เป็นต้น (กระทรวงพาณิชย์, กรมการค้าต่างประเทศ, 2537 : 37-88)

สำหรับด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมียนมาร์ต้องการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาค และต้องการกลับไปอยู่ในองค์กรระหว่างประเทศอีกครั้งหลังจากที่ปิดตัวเองมาเป็นเวลานาน อธิปไตยการเมือง กระทรวงต่างประเทศของเมียนมาร์ นาย อาย (Aye) ได้เปิดเผยว่า เมียนมาร์เห็นด้วยกับหลักการของการพึ่งพากันในระดับนานาชาติ และพร้อมที่จะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมระหว่างชาติ เมียนมาร์เห็นว่า เมียนมาร์คงต้องเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อขยายความร่วมมือทางด้านการพัฒนาและเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ (พรพิมล ศรีโชติ, 2536 : 173)

รัฐบาลเมียนมาร์ได้จัดลำดับความสัมพันธ์กับต่างประเทศทั้งประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศในภูมิภาคและประเทศนอกภูมิภาคไว้ต่างกัน สำหรับประเทศที่มีความผูกพันกันมาก และพิสูจน์ตนเองว่าเป็นมิตรประเทศเมียนมาร์ก็ค่อนข้างไว้วางใจ และให้สิทธิเสรีในการเข้าไปทำการค้า และร่วมลงทุนด้วย เช่น จีน และญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นทั้งมิตรและศัตรู เช่น ไทยนั้น ความสัมพันธ์มีทั้งบวกและลบ ขึ้น ๆ ลง ๆ ตามกระแสการเมืองระหว่างประเทศ และรัฐบาลเมียนมาร์ได้ใช้กระแสทางการเมือง เช่น กรณีความขัดแย้งด้านพรมแดน กรณีชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนไทย และกรณีนักศึกษาเมียนมาร์ในไทยเป็นตัวกำหนดการเปิด-ปิดโอกาสทางเศรษฐกิจของนักลงทุนไทยอยู่บ้าง

ทางด้านประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอาเซียน รัฐบาลเมียนมาร์ตอบสนองนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) ของกลุ่มอาเซียน ด้วยการให้นักธุรกิจของประเทศเหล่านี้เข้าไปทำการค้า และลงทุนในเมียนมาร์อย่าง ค่อนข้างเสรี ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองจากนักธุรกิจสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และบรูไน อย่างกระตือรือร้น โดยเฉพาะนักธุรกิจจากสิงคโปร์นั้น เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลเมียนมาร์มาก เพราะเป็นประเทศที่รัฐบาลเมียนมาร์ให้ความไว้วางใจ โดย พลโท ขิ่น ยุ้น (Khin Yunt) ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการของ สล๊อค ได้เคยเดินทางไปเยือนสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ ส่วนความสัมพันธ์กับโลกตะวันตก ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รวมถึงออสเตรเลียกลับไม่ค่อยราบรื่นนัก เนื่องจากปัญหาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเมียนมาร์ (พรพิมล ศรีโชติ, 2537 ก. : 172)

จากสถานะเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมแบบพม่า นั้น ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจมากมาย และเป็นการปิดกั้นการลงทุนจากต่างประเทศในประเทศพม่า เศรษฐกิจของพม่าไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นได้ด้วยตัวเอง ไม่ว่ารัฐบาลจะหาวิธีการแบบใดๆ มาแก้ไขก็ตาม ปัจจัยที่จะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ได้ คือ การอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในขณะนั้น คือ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพียงประการเดียว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้พม่าจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากหลายประเทศ ประกอบกับการได้เป็นประเทศที่ค่อยพัฒนาที่สุดพร้อมทั้งสิทธิพิเศษต่างๆ แล้ว แต่สิ่งเหล่านั้นยังไม่เพียงพอ ดังนั้นการที่จะช่วยพัฒนาสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศได้ คือ การอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศ

รัฐบาลสโลคได้ดำเนินนโยบายเปิดประเทศเพื่อต้อนรับการลงทุน การทำเช่นนี้ได้ชักจูงให้นักธุรกิจจากต่างประเทศจำนวนมากจากนานาชาติทั่วโลกให้ความสนใจลงทุนในเมียนมาร์ นักธุรกิจที่โดดเด่นกลุ่มหนึ่งได้แก่ นักธุรกิจจากกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์และไทย ในกรณีของประเทศไทย ธุรกิจที่นักลงทุนให้ความสนใจประการหนึ่งคือ ธุรกิจโรงแรม ซึ่งเป็นการสนองตอบต่อนโยบายของเมียนมาร์

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย