การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

นายวันวลิต ธารไทรทอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-1947-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A COMPARATIVE STUDIES OF CHUAN 2 AND THAKSIN 1 FINANCIAL MANAGEMENT UNDER THE ERA OF GLOBALIZATION

Mr. Vanvliet Thansaitong

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Degree of Master of Arts Program in Political Economy
Faculty of Economics
Chulalongkorn University
Academic Year 2006

ISBN 974-14-1947-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
โดย	นายวันวลิต ธารไทรทอง
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. โสตถิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ฉรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สามารถ เจียสกุล)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันวลิต ธารไทรทอง : การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (A COMPARATIVE STUDIES OF CHUAN 2 AND THAKSIN 1 FINANCIAL MANAGEMENT UNDER THE ERA OF GLOBALIZATION)
อ.ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สมภพ มานะรังสรรค์ , 264 หน้า. ISBN 974-14-1947-3.

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการดำเนินนโยบายแก้วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน 2) ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน 3) เปรียบเทียบการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 กับความเหมาะสมในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน โดยเริ่มศึกษาจากพัฒนาการของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน จนนำมาสู่วิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 และนำไปสู่การแก้ไขของรัฐบาลชวน 2 ต่อเนื่องถึงรัฐบาลทักษิณ 1 โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาค และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ได้เชื่อมโยงระบบการเงินโลกเข้าด้วยกัน เส้นแบ่งทางพรหมแดนถูกทำให้หมดบทบาทลง ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแปรสำคัญที่ผลักดันการเคลื่อนย้ายเงินทุน คือ ตัวแปรของการเก็งกำไร (Speculation) ที่ไร้ศีลธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540

ภายหลังจากวิกฤต สังคมเศรษฐกิจไทยได้เรียนรู้ความผิดพลาดจากอดีต ทำให้มีความเข้มแข็งและเชื่อมั่นมากขึ้น โดยเสนอสามแนวทางสำคัญที่เป็นเงื่อนไขในการดำรงอยู่กับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงินอย่างเป็นสุข คือ แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แนวทางเศรษฐกิจชาตินิยม และแนวทางเศรษฐกิจธรรมภิบาล

การเข้ามาแก้ปัญหาวิกฤตของรัฐบาลชวน 2 ถึงแม้จะสามารถทำให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพและฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว แต่รัฐบาลชวน 2 ไม่สามารถบริหารจัดการตามสามแนวทางเศรษฐกิจที่จำเป็น ในยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

ระบอบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการภาคเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ได้ละเลยความสำคัญของสถาบัน องค์กร ศีลธรรม จริยธรรม ธรรมภิบาล ถึงขนาดหลบเลี่ยงหรือละเมิดเสียเอง ดังที่เป็นมาตลอดตั้งแต่ต้นรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การแทรกแซงเข้ายึดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเศรษฐกิจมหภาคของฝ่ายการเมือง การทำลายผู้เห็นต่าง โดยไม่ตระหนักว่าเป็นการกระทำที่สร้างวัฒนธรรมปิดกลั้นความคิด ซึ่งแทรกซึมทำลายความคิดสร้างสรรค์มากเพียงใด นโยบายประชานิยมที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้อย่างมาก เป็นการทำลายพลังการพึ่งตนเองของประชาชน บ่มเพาะความแตกแยกทางชนชั้น

ทั้งหมดนี้เพียงเพื่อผลการเมืองระยะสั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิ แบบสายตาสั้น ซึ่งก่อความเสียหายอย่างมหาศาลแก่โครงสร้างภายในเศรษฐกิจไทยในระยะยาว กล่าวโดยสรุป สามแนวทางเศรษฐกิจที่จำเป็นสำหรับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ถูกระบอบและวัฒนธรรมการบริหารของรัฐบาลทักษิณ 1 บ่อนเซาะทำลายจนหมดพลัง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง ลายมือชื่อนิสิต วันวลิต
ปีการศึกษา 2549 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

458 85173 29: MAJOR POLITICAL ECONOMY
KEY WORD: CHUAN AND THAKSIN / FINANCIAL GLOBALIZATION

VANVLIET THANSAITONG: A COMPARATIVE STUDIES OF CHUAN 2 AND THAKSIN 1 FINANCIAL MANAGEMENT UNDER THE ERA OF GLOBALIZATION. THESIS ADVISOR: PROF. SOMPOP MANARANGSAN, Ph.D., 264 pp. ISBN 974-14-1947-3.

The Thesis has purposes and aims in three objectives. First, is to carry out the government's manifesto in order to find the solutions to Asian Economic crisis in 1997 and financial management of the 2nd term of Chuan Leekpai's Government during the financial globalization period. Second, is to study the economic policy implementation and financial management of Thaksin's Government in the period of financial globalization. And last, is to compare the effectiveness of the economic and financial policy between these two governments in term of their suitability to the period of financial globalization. This thesis was done by examining from the time of the development of financial globalization to the beginning of financial turmoil in South East Asia, in 1997 and analyzing the reaction of the two governments towards solving the crisis by using macroeconomic and new economic institution approach.

The result of studying the thesis show that financial globalization has established a connection of the world financial system especially decreasing role of international border. Furthermore, the key variable that responsible for the movement of financial capital is the speculation of money without transparency and legitimacy, which had appalling effects on the Thai economic turmoil in 1997.

Aftermath of the Asian financial crisis, the Thai socio-economy has acknowledged the possible answers to deal with this turmoil, creating more strength and confidence for our economy. Three simple philosophies are considered as effective way out of this crisis and the system in which the country should adopt in order to live harmoniously through the difficult financial globalization period. The first way is 'the Sufficiency Economy', the second way is Economic Nationalism and the third way is good governance economy system.

Although Chuan's economic policy is capable for reestablishing the strength in Thai economy in a short time but his policy in his second term is inefficient to deal with the financial and economic in the time of financial globalization.

On the other hand, the policy and regime of Thaksin's Government are focus on the country's economy in his first four years but has not taken into account the importance of financial institution, legitimacy, ethic and good governance. In addition, these governments even ignore or violate its crucial elements as clearly identified in his first term of the Thaksin's Government. These negative factors caused by Thaksin's Government not only have a positive multiplier effects on his own party but also manipulation in the financial, macroeconomic and political institution. These illegitimate actions as mentioned above carried out by Thaksin's Government are classified as an unfair advantage. However, they do not aware of the fact that their activities will limit public opinion which may later on ruin the image of the society, the populist policy implemented by Thaksin's Government during their first term were widely used across the country making people in the rural area to be less self reliance and might further cause class division in Thai Society.

All of the points summarized above will affect the political situation and economic growth in short term only. These short term effects do damage Thai economic structure in the long-run. The only hope of Thai economy is the three economic philosophies above; unfortunately, these three principles have been ignored by the regime and management of Thaksin's government in his first term in the office.

Field of study Political Economy Student's signature

Academic year 2006 Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาครั้งนี้ข้าพเจ้าได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลและสถาบันต่อไปนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ช่วยชี้ข้อบกพร่องของแนวการศึกษาของข้าพเจ้ามาตั้งแต่ต้น ทำให้ข้าพเจ้าสามารถเปลี่ยนแนวการวิเคราะห์ไปสู่เนื้อหาที่ช่วยตอบปัญหาที่ต้องการทราบได้ดีขึ้นอย่างมาก และได้ให้ความสนใจต่องานศึกษาชิ้นนี้มาอย่างสม่ำเสมอ อันเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนอย่างมาก

รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ และรองศาสตราจารย์ ดร. สามารถ เจียสกุล ได้ช่วยวิจารณ์ข้อเสนอเบื้องต้นในการศึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในลำดับต่อมา

หอสมุดกลาง ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดและห้องคอมพิวเตอร์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้บริการการค้นคว้า

อาจารย์ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวนหนึ่ง ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนการศึกษาเรื่องนี้เท่าที่พวกเขาจะทำได้

ครอบครัวของข้าพเจ้า ที่สนับสนุนและเป็นกำลังใจอย่างมาก

บุคคลและสถาบันเหล่านี้ขอได้รับความขอบคุณอย่างจริงใจจากข้าพเจ้า อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบย่อมเป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฌ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 สภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 สมมติฐานในการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 วิธีการศึกษา	4
1.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
1.8 กรอบแนวคิดทฤษฎี	11
บทที่ 2 โลกาภิวัตน์ทางการเงินผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย	20
2.1 พัฒนาการของสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน	21
2.2 โลกาภิวัตน์ทางการเงินที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย	34
2.3 สรุปท้ายบท	45
บทที่ 3 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการแก้ไข	46
3.1 บทบาทกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และหนังสือเจตจำนง 8 ฉบับ	46
3.2 สรุปนโยบายแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 ภายใต้กรอบหนังสือเจตจำนง	57
3.3 ข้อวิจารณ์การดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวดในช่วงต้นของวิกฤต	63
3.4 วิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2	65
บทที่ 4 การแก้วิกฤตสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 กับธรรมภิบาลภาคการเงินไทย	88
4.1 ธรรมภิบาล	88
4.2 การป้องกันปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมภิบาล	91

หน้า

4.3 การแก้ปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมภิบาล..... 105
4.4 สรุปการแก้วิกฤตสถาบันการเงินกับธรรมภิบาลภาคการเงินไทย..... 134
บทที่ 5 การแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์ และสรุปการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2..... 135
5.1 มาตรการ 14 สิงหาคม 2541..... 135
5.2 สรุปผลมาตรการ 14 สิงหาคม 2541..... 157
5.3 สรุปและประเมินผลการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2..... 159
บทที่ 6 การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมภิบาล..... 163
6.1 การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน 164
6.2 ยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิโณมิกส์..... 169
6.3 นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1..... 184
6.4 การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมภิบาล..... 197
บทที่ 7 สรุปผลการบริหารเศรษฐกิจรัฐบาลทักษิณ 1..... 202
7.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ..... 202
7.2 การกระจายรายได้..... 207
7.3 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ..... 211
7.4 ความเหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน..... 218
7.5 สรุปและประเมินผลการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 219
บทที่ 8 เปรียบเทียบการบริหารเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1..... 222
8.1 เปรียบเทียบผลงานสองรัฐบาลกับความเหมาะสมในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน.. 222
รายการอ้างอิง..... 228
ภาคผนวก..... 240
ภาคผนวก ก. มาตรการผ่อนคลายด้านการเงิน พ.ศ. 2532-2540
และรายชื่อสถาบันการเงิน 58 แห่งที่ถูกระงับ..... 241
ภาคผนวก ข. ลำดับเหตุการณ์แก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน..... 253
ภาคผนวก ค. รายชื่อคณะบริหารของรัฐบาล ช่วงปี 2535-2548
และข้อมูลคำนวณการเจริญเติบโตปี 2540-2547..... 257
ภาคผนวก ง. วัตถุประสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลทักษิณ 1..... 260
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 264

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1 การซื้อขายเงินตราระหว่างประเทศต่อวัน..... 32
2.2 การไหลเข้าของเงินทุนภาคเอกชนของไทย..... 39
2.3 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนไทย..... 39
3.1 แสดงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่แย่งกันจัดตั้งรัฐบาล..... 51
3.2 รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลปีงบประมาณ 2533- 2539..... 68
3.3 เปรียบเทียบการคาดการณ์เศรษฐกิจในหนังสือเจตจำนงฯกับข้อมูลจริง..... 70
3.4 พฤติกรรมที่ส่อทุจริตในโครงการมิยาซาวา..... 85
4.1 องค์ประกอบสินทรัพย์ของ ปรส. ตามมูลค่า ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540..... 119
4.2 สรุปผลการจำหน่ายสินทรัพย์หลัก..... 121
4.3 (ก) ผลการประมูลสินเชื่อเช่าซื้อจำแนกตามผู้ซื้อ..... 122
(ข) สัดส่วนการประมูลสินเชื่อธุรกิจจำแนกตามผู้ซื้อ..... 122
(ค) ผลการประมูลสินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจำแนกตามผู้ซื้อ..... 123
(ง) การประมูลสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น ๆ..... 123
4.4 สรุปผลการจำหน่ายสินเชื่อธุรกิจ..... 125
4.5 สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม 56 แห่ง..... 127
4.6 สรุปผลการประมูลจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. จำแนกตามผู้ชนะการประมูล..... 127
5.1 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย..... 137
5.2 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนบริษัทเงินทุนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
ในวันที่ 18 พ.ค.2541..... 138
5.3 การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน 14 สิงหาคม 2541.... 138
5.4 มาตรการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการปรับโครงสร้างหนี้สถาบันการเงิน..... 140
5.5 สรุปการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนแก่สถาบันการเงิน..... 143
5.6 ประมาณการความเสียหายของผู้ถือหุ้นเดิมในสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง..... 145
5.7 มาตรการเข้มงวดเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน..... 146
5.8 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารนครธน..... 150
5.9 ลำดับเหตุการณ์การแทรกแซงธนาคารการควบรวมกับรัตนสินและหาผู้ลงทุนใหม่..... 151
5.10 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารไทยธนาคาร..... 152
5.11 การช่วยเพิ่มทุนในธนาคารของรัฐโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ช่วงปี 2541- 2545..... 153
5.12 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทย..... 154

หน้า

5.13 ลำดับเหตุการณ์ธนาคารกรุงไทย..... 156
5.14 สรุปภาพรวมสถาบันการเงินที่ถูทางการแทรกแซงตั้งแต่ปี 2541 -2545..... 157
6.1 งบประมาณของรัฐบาลทักษิณ 1..... 172
6.2 หนี้สาธารณะภาครัฐ..... 177
6.3 สัดส่วนงบประมาณมาตรการกึ่งการคลังต่อ GDP และงบประมาณประจำปี..... 178
6.4 มาตรการกึ่งการคลัง..... 179
6.5 อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร 14 วัน..... 185
6.6 อัตราเงินเฟ้อ..... 186
6.7 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546 – ธันวาคม 2547..... 186
6.8 ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑล ปี 2544-2547..... 188
6.9 การเปลี่ยนแปลงตลาดหุ้นไทยโดยรวมในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา..... 188
6.10 อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ..... 191
6.11 ฐานเงิน..... 193
6.12 ทุนสำรองระหว่างประเทศ..... 193
6.13 สภาพคล่องส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจ..... 194
6.14 อัตราเงินเฟ้อโลก..... 195
7.1 อัตราการเจริญเติบโตของตัวแปรรายได้ประชาชาติ..... 203
7.2 มูลค่าการส่งออก- การนำเข้า และดุลการค้าของไทย..... 204
7.3 การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลก..... 205
7.4 แหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ..... 206
7.5 การกระจายรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2518-2547..... 208
7.6 เปรียบเทียบการกระจายรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2535-2547..... 209
7.7 หนี้ครัวเรือนของไทย..... 211
7.8 ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยช่วงปี 2543-2547..... 212

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ **หน้า**

2.1 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้ส่งออกน้ำมัน (2516-2528)..... 23
2.2 การไหลออกของเงินทุนจากลาตินอเมริกา (2520-2530)..... 27
2.3 รูปแบบการเชื่อมโยงภาคการเงินเข้ากับตลาดการเงินโลกที่สามารถทำให้เศรษฐกิจเติบโต..... 31
2.4 หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนไทย..... 39
3.1 อัตราเงินเฟ้อ..... 61
3.2 อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ..... 61
3.3 อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร..... 62
3.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของฐานเงิน..... 63
3.5 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับเหรียญสหรัฐและอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน..... 76

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศใด ๆ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า มีเป้าหมายสำคัญตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคอยู่สามประการ คือ การเจริญเติบโต (GDP Growth) ความมีเสถียรภาพ (Stability) และมีการกระจายรายได้ที่ดี (Income Distribution) แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การจะบรรลุเป้าหมายทั้งสามประการดังกล่าวได้ มีเงื่อนไขว่า การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคจะต้องสอดรับกับสภาวะแวดล้อมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจเปิด (Open Economy) ที่มีการพึ่งพาภายนอกประเทศอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า เทคโนโลยี หรือเงินทุน ฯลฯ

สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า โลกเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้น มีลักษณะแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) เข้มข้น ทำให้ต้องมีความระแวดระวัง ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เพราะโอกาสที่สภาวะผันผวนแกว่งไกวทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากแรงคุกคามของปัจจัยภายนอก ทั้งที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (Non Economic Factor) ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งยากที่จะควบคุม

สิ่งที่พึงพิจารณาต่อมา ก็คือ ลักษณะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ในปัจจุบัน ที่เต็มไปด้วยนักลงทุนแบบกองทุนขนาดใหญ่ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ (Pension Funds)กองทุนประกันความเสี่ยง (Hedge Funds)โดยมุ่งหากำไรไปทุกประเทศทั่วโลก ผ่านช่องทางของกลไกและกติกาการเงิน ที่นักลงทุนสามารถส่งเงินทุนเข้าและถอนตัวออกจากประเทศได้คล่องตัว เป็นบรรยากาศการลงทุนที่ถึงแม้จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลระยะยาว แต่ก็มีการมองผลกำไรระยะสั้นเป็นหลัก การลงทุนในประเทศหนึ่งๆ อาจจะน่าสนใจอยู่ระยะหนึ่ง แต่หากมีประเทศอื่นที่ให้ผลตอบแทนมีกำไรที่ดีกว่า ก็จะมีการโยกย้ายการลงทุน ประเทศใดที่มีแนวโน้มไม่ดี ก็อาจสูญเสียการลงทุนได้ กระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินจึงเต็มไปด้วยอารมณ์ของนักลงทุนที่อ่อนไหว

มากไปกว่านั้น การที่ประเทศพัฒนาแล้ว ได้มีการขยายตัวของเศรษฐกิจมามากๆ จนเกิดปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่[1] (Bubble Economy) คุกคามเศรษฐกิจอยู่เป็นระยะ ทำให้เกิดความสุ่มเสี่ยงในภาคการเงินมากขึ้น และช่องทางในการเก็งกำไร (Speculations) ลดน้อยลง ส่งผลให้ผู้จัดการกองทุน (Fund Managers) ต้องเคลื่อนย้ายเงินทุนไปยังที่ต่างๆ เช่น เคลื่อนย้ายระหว่างตลาดเงินและตลาดทุน เคลื่อนย้ายระหว่างภูมิภาค เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะไปยังประเทศศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ที่ยังเหลือพื้นที่ในการต้องเติบโตและพัฒนาภาคการเงินอีกมาก เพื่อหาช่องทางการเก็งกำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย ส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยน และเพื่อบริหารความเสี่ยง (Risk Management) โดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจากระบบอินเตอร์เน็ต (Internet)

จากผลการศึกษาได้ยืนยันว่า กรณีวิกฤตการเงินของประเทศไทย 2540 โดยเนื้อแท้แล้วเป็นผลพวงจากปฏิสัมพันธ์กับโลกาภิวัตน์ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้มีงานวิจัยออกมายืนยันว่า ความต่อเนื่องของวิกฤติกาเงินช่วง ทศวรรษที่ 90ในแมกซิโก ไทย อินโดนีเซีย เกาหลี รัสเซีย และบราซิล เป็นผลของโลกาภิวัตน์ จากการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างรวดเร็ว (By IMF Staff,2000:2)

แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาและวิจัยจำนวนมาก อาทิเช่น (Prasad, and others, 2546; Stiglitz, 2002 ; Mckinnon, 1991; Eichengreen,1999;รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์,2545; สมบูรณ์ ศิริประชัย ,2543) ได้ข้อเสนอแนะไปในทำนองเดียวกันว่า การจะเชื่อมโยงประเทศเข้าสู่ภาคการเงินโลกนั้น จะต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง ภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม และมีลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ข้อสรุปสำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือ จะต้องมีสถาบัน (Institution) ที่ดี และมีกรอบในการดูแลเศรษฐกิจมหภาคที่ดี

กรณีวิกฤตการเงินของประเทศไทย 2540 สมภพ มานะรังสรรค์ (2544) อธิบายว่า เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความขาดแคลนของกรอบในการดูแลเศรษฐกิจมหภาค และปัจจัยทางสถาบัน (Institution Factors) ตัวอย่างเช่น มีการปล่อยให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีผ่านกิจการวิเทศธนกิจ แต่ภายในประเทศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในไทยที่ อยู่ในระดับสูงกว่าอัตราเฉลี่ยดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดโลก ทำให้ผู้ที่กู้เงินจากต่างประเทศขาดวินัย และการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นเพื่อเก็งกำไรในตลาดหุ้น ในอสังหาริมทรัพย์ และส่วนต่างของ

---

[1] เศรษฐกิจฟองสบู่จะหมายถึงปรากฏการณ์ที่มีการคาดคะเนเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเกินเลยความเป็นไปได้ในระยะยาว โดยมีการมองอนาคตที่แจ่มใสเกินไป ตั้งอยู่บนการคาดคะเนผลตอบแทนที่ไม่สามารถเป็นไปได้ โดยทั่วไป คำว่าฟองสบู่จะนำมาใช้กับปรากฏการณ์ในตลาดสินทรัพย์ เช่น หุ้น และที่ดิน และขยายความหมายไปสู่เศรษฐกิจโดยรวม

อัตราดอกเบี้ย เพราะไม่ต้องกังวลถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ประกอบกับการขาดปัจจัยทางด้านสถาบันในการกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้เกิดปัญหาการปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีการบริหารความเสี่ยงที่ถูกต้อง มีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมพวกพ้อง(Crony Capitalism) บ่มเพาะความเสื่อมโทรมของศีลธรรมจรรยา (Moral Hazard) ทั้งในตลาดเงินและตลาดทุน และการขาดสมรรถภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุให้เกิดการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) จนนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้ก็คือ จากข้อเท็จจริงข้างต้น รัฐบาลที่ได้เข้ามาแก้ไขวิกฤตการเงิน 2540 คือรัฐบาลภายของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย (ชวน 2) ต่อเนื่องมาจนถึง รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร (ทักษิณ 1) ได้มีการแก้ไขปัญหา และมีการปฏิรูปแนวทางนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างไร เช่น กรอบการดูแลระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาด และมีการปฏิรูปปัจจัยทางสถาบันมากน้อยเพียงไร เช่นโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายการเงิน การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ควบคุมดูแลให้เกิด ธรรมภิบาล (Good Governance) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิด (Accountability) เพื่อเป็นภูมิป้องกันคุ้มภัยเศรษฐกิจไทย จากแรงคุกคามทางด้านลบของโลกาภิวัตน์

1.2 <u>วัตถุประสงค์</u>

1. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายแก้วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 กับความเหมาะสมในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

1.3 <u>สมมติฐานในการศึกษา</u>

ในอดีตจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินเป็นสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจไทย 2540

รัฐบาลชวน2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงิน ที่เหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพัฒนาการของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

2. ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน2 ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (9 พ.ย. 2540 – 9 ก.พ. 2544)

3. ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (9 ก.พ. 2544 – ธันวาคม 2547) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการวิเคราะห์บางส่วนที่ไม่อาจตัดตอนได้ ทำให้ต้องนำข้อมูลในปี 2548 และ 2549 มาใช้บ้าง ซึ่งเป็นช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลทักษิณสมัยที่ 2

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เห็นถึงพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่การเปิดเสรีทางการเงิน และเชื่อมโยงกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน โดยที่โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศไม่ได้ปรับปรุงให้พร้อม จนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

2. ทราบถึงผลการดำเนินนโยบาย เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในการเชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

3. ทราบถึงผลการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ว่าเหมาะสมเพียงใดกับการดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

4. เปรียบเทียบการบริหารเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ภายใต้การดำรงอยู่กับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

1.6 วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Method) โดยการวิเคราะห์จะอาศัยแหล่งข้อมูลจากเอกสาร ทั้งเอกสารที่เป็นข้อมูลแบบปฐมภูมิ เช่น เอกสารหรือหนังสือของทางราชการต่างๆ ขององค์กรการเงินทั้งในและต่างประเทศ การสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในเรื่องที่ศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม และเอกสารที่เป็นข้อมูลแบบทุติยภูมิ เช่น การแถลงข่าวของทางราชการ รายงานข่าว บทความ บทวิจารณ์จากวารสาน หนังสือพิมพ์ เอกสารทางวิชาการ หนังสือวิชาการ

1.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยปกติแล้วในการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล จะได้รับความสนใจจากประชาชนทุกสาขาอาชีพอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุที่ทุกคนจะตระหนักดีว่า ในท้ายที่สุดผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะมากระทบสู่ตน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสนใจและให้ความสำคัญ เพื่อนำใช้ในการวางแผน (Planning) อาทิเช่น วางแผนการลงทุน วางแผนการออม วางแผนการใช้จ่าย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกรณีการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จะได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ เนื่องจากความห่วงใยในชะตากรรมบ้านเมือง เพราะประเทศไทย กำลังตกอยู่สถานการณ์ที่คับขันของวิกฤติเศรษฐกิจ และเป็นความคับขันที่ดำรงอยู่ท่ามกลางความสับสนในการแสวงหาหนทางแก้ไขวิกฤต

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลชวน 2 และต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาล ทักษิณ1 โดยเริ่มต้นจากประมาณกลางปี พ.ศ. 2540 ถึง ปลายปี พ.ศ. 2547 ได้ข้อสังเกตว่า ไม่ปรากฏว่ามีงานที่ศึกษาการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล ชวน 2 ควบคู่ไปกับการศึกษา การดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 ถึงแม้จะมีการวิจารณ์ความผิดพลาดของอีกฝ่ายก็ตาม แต่ก็มิได้มีการเปรียบเทียบความเหมือนความต่าง ความถูกความผิด อย่างเป็นหลักวิชาการ ด้วยเหตุดังนั้น การนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ จะเป็นการเสนอแยกออกจากกัน ระหว่างรัฐบาลชวน 2 และ รัฐบาลทักษิณ 1 ดังต่อไปนี้

1.7.1 งานวิจัยศึกษาแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2

เนื่องจากว่าในช่วงที่รัฐบาล ชวน 2 เป็นผู้บริหารประเทศนั้น เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำและขาดเสถียรภาพอย่างรุนแรง จากการแตกตัวของเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ แนวทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ จึงได้รับความสนใจของประชาชนอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ วิเคราะห์ เสนอแนะความคิดเห็นกันอย่างหลากหลายแง่มุม กล่าวได้ว่ามีการแสดงความเห็นต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2 ทั้งจากนักวิชาการทางด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมศาสตร์ สำนักวิจัย นักธุรกิจ รวมถึงนักข่าวนักหนังสือพิมพ์ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามจากการค้นคว้าทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสังเกตอย่างหนึ่ง คือ ในการนำเสนอข่าวสารและความคิดเห็นของนักหนังสือพิมพ์ นักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ ต่อนโยบายการเงินการคลังในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจนั้น บางครั้งขาดความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจทางวิชาการ ซ้ำร้ายไปกว่านั้นหลายต่อหลายคนได้ทำตัวเป็นผู้รู้ทั้งๆที่ไม่มีความรู้พื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน และเศรษฐศาสตร์การคลังแม้แต่น้อย

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้มีหลักการทางวิชาการมารองรับการวิเคราะห์เสนอแนะความคิดเห็น การทบทวนงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2 จะเลือกใช้เฉพาะงานที่ศึกษาในรูปแบบงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เท่านั้น (ในส่วนของรัฐบาลทักษิณก็เช่นเดียวกัน) โดยแบ่งแนวทางการศึกษาของงานวิจัยออกเป็นสองแนวทาง

งานวิจัยที่ได้ข้อสรุปสนับสนุน ในวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2

การวิจัยศึกษาที่ได้ข้อสรุปสนับสนุนวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 สามารถแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นงานวิจัยที่ศึกษาภาพรวมทางเศรษฐกิจมหภาค จากการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาโดยพิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลภาวะเศรษฐกิจขณะเกิดวิกฤติและวิธีการแก้ไขที่รัฐบาล ชวน 2 ที่ได้ดำเนินการ แล้วสรุปผลจากการประเมินตัวชี้วัดทางมหภาค (Macro Economic Indicator) เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การว่างงาน ทุนสำรอง เป็นต้น

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้คือ วณี ทัศนมณเฑียน (2542) ได้ศึกษาและค้นพบว่า การดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบตึงตัว โดยตรึงอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับสูง และกำหนดเป้าหมายการคลังให้เกินดุลในช่วงแรกของวิกฤติเศรษฐกิจ มีผลทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง แต่หลังจากที่มีการผ่อนคลายนโยบายการคลัง โดยกำหนดเป้าหมายการคลังให้มีการขาดดุล และใช้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และบรรเทาปัญหาสังคม มีผลทำให้เศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้น

อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ก็เป็นการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลที่จำกัดมาก รวมถึงการไม่เชื่อมโยงเงื่อนไขภายในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมาก โดยเฉพาะช่วงแรก ๆ ของวิกฤต

ธารินทร์ นิมานเหมินท์. พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล. และพิสิฐ ลี้อาธรรม (2544) ได้ทำรายงานวิจัยชี้แจงว่า เป็นเพราะการดำเนินนโยบายการคลังแบบตึงตัวควบคู่กับนโยบายการเงินที่เข้มงวดของรัฐบาลชุดที่แล้ว (รัฐบาล ชวลิต) ภายใต้คะแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจหดตัวและขาดเสถียรภาพอย่างรุนแรง ดังนั้นเมื่อรัฐบาล ชวน2 เข้ามาบริหาร จึงได้ดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและรอบด้านทั้งด้านการรักษาเสถียรภาพ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การบรรเทาผลกระทบทางสังคม และดำเนินนโยบายเร่งด่วนหลายประการ เป็นผลให้เศรษฐกิจไทยผ่านพ้นสภาวะวิกฤติและฟื้นตัวอย่างมีเสถียรภาพ

อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้ทำการศึกษาการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 โดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นภาพรวม ทั้งในแง่ของสาเหตุแห่ง

วิกฤต และมาตรการแก้ไขต่าง ๆ แล้วจึงทำการประเมินให้เห็นถึงความผิดพลาด และความถูกต้องของแต่ละมาตรการออกมาอย่างเด่นชัด พร้อมทั้งวิเคราะห์ทางเลือกอื่น ๆ ที่รัฐบาลจะเลือกได้ภายใต้ภาวะวิสัยขณะนั้น จากมุมมองที่กล่าวได้ว่าแหลมคมมาก อย่างไรก็ตาม งานศึกษาชิ้นนี้ มิได้สรุปว่าสนับสนุนวิธีการของรัฐบาลชวน 2 ทั้งหมด แต่ถ้ามองภาพรวมพอจะอนุมานได้ว่า ค่อนไปในทางหรือให้น้ำหนักไปในทางสนับสนุน

ลักษณะที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษาดังกล่าว จะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการ โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) ได้รายงานผลการศึกษาการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ กล่าวว่า การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นและเร่งด่วนมาก จำนวน 9 ฉบับ ค้นพบว่า แนวทางที่ใช้แก้ปัญหาระหว่างพระราชกำหนด 3 ฉบับแรก ที่ตราออกมาในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต เป็นการแก้ปัญหาสถาบันการเงินอย่างตรงไปตรงมา โดยการปิดสถาบันการเงินแล้วจำหน่ายทรัพย์สินทันที ซึ่งแม้จะได้ผลแต่ก็มีต้นทุนในการแก้ไขปัญหาสูง คือ ความเสียหายของกองทุนฟื้นฟู กฎหมายอีก 6 ฉบับ ที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งบริหารประเทศ 4 เดือน หลังจากเกิดวิกฤติได้มีเวลาศึกษาปัญหาพอสมควร ดังนั้นระดับคุณภาพของนโยบายแก้ไขปัญหาจึงสูงขึ้น เป็นแนวทางที่มีการประยุกต์ให้เข้ากับระบบสถาบันการเงินของประเทศมากกว่าแนวทางแรก

(ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษา โครงการแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์ในช่วงวิกฤติ และนโยบายหาผู้ลงทุนใหม่ จากการศึกษาค้นพบว่า วิธีการที่รัฐบาลชวน 2 เลือกใช้ ในการแทรกแซงธนาคารพาณิชย์ คือ การลดทุนก่อนแล้วให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ ส่งผลให้ระบบการเงินกลับมาทำงานได้ตามปกติ ไม่ก่อผลกระทบในด้านลบต่อระบบเศรษฐกิจเท่ากับการปิดบริษัทเงินทุน 56 แห่งในปี 2540

องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) (2545) ได้ทำรายงานวิจัยขนาดใหญ่ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงวันที่หมดหน้าที่อย่างละเอียด พร้อมข้อมูลชี้แจงในทุกข้อวิจารณ์ เพื่อยืนยันความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม จากรายงานการศึกษามีการยอมรับว่างานที่ได้รับมอบหมายเป็นงานที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย อาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดความบกพร่อง และขาดความสมบูรณ์ แต่ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานได้ทำอย่างเต็มที่แล้ว

งานวิจัยที่ได้ข้อสรุปไม่สนับสนุน ในวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2

การศึกษาที่ได้ข้อสรุปไม่สนับสนุนแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 ในลักษณะพิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลภาวะเศรษฐกิจขณะเกิดวิกฤติ และวิธีการแก้ไขที่รัฐบาล ชวน 2 ที่ได้ดำเนินการไป แล้วสรุปผลจากการประเมินตัวชี้วัดทางมหภาค เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การว่างงาน ทุนสำรอง ฯลฯ จากการค้นคว้าของผู้วิจัยไม่พบงานในลักษณะดังกล่าว

การศึกษาที่ได้ข้อสรุปไม่สนับสนุนแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 นั้น ส่วนใหญ่ที่ปรากฏจะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการสำคัญ ๆ ในการนำมาใช้แก้ไขปัญหา โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษา การทำหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) ได้ทำการศึกษาและค้นพบว่า ถึงแม้ ปรส. จะได้ปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ แต่ในขั้นตอนและกระบวนการทำงานได้สร้างความเคลือบแคลงสงสัย มีลักษณะไม่โปร่งใส ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศต้องเสียหายมากกว่าที่ควร

1.7.2. งานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1

ในการทบทวนงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 แบ่งแนวทางการศึกษาออกเป็นสองแนวทาง คือ

งานวิจัยที่ได้ข้อสรุปสนับสนุน ในวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาลทักษิณ 1

การวิจัยศึกษาที่ได้ข้อสรุปสนับสนุนวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาลทักษิณ สามารถแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นงานวิจัยที่ศึกษาภาพรวมทางเศรษฐกิจมหภาค จากการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาโดยพิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลภาวะเศรษฐกิจขณะเกิดวิกฤติและวิธีการแก้ไขที่รัฐบาลทักษิณ ที่ได้ดำเนินการ แล้วสรุปผลจากการประเมินตัวชี้วัดทางมหภาค (Macro Economic Indicator) เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การว่างงาน ทุนสำรอง เป็นต้น

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น นิตินัย ศิริสมรรถการ (2546) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทและความสำคัญของนโยบายการคลัง ในการช่วยเหลือเศรษฐกิจในภาวะฟื้นตัวและบทบาทในการส่งเสริมการขยายตัว โดยที่รัฐบาลทักษิณ ได้ใช้นโยบายการคลังและนโยบาย “กึ่งการคลัง” ของไทยมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ เนื่องจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาวะวิกฤติโดยอาศัยนโยบายการ

คลังเพียงอย่างเดียว ย่อมนำมาซึ่งต้นทุนในการดำเนินนโยบายมหาศาล เช่น ภาระหนี้สาธารณะ ดังนั้นรัฐบาลทักษิณจึงใช้นโยบายการคลังและกึ่งการคลังควบคู่กันไป ส่งผลให้ในปี 2545 ที่เศรษฐกิจไทยเติบโต 5.2 % โดยมีน้ำหนักจากการกระตุ้นดังกล่าวถึง 1.9% ทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้มากเกินกว่าเป้าหมาย หนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลง และจากการติดตามฐานะนโยบายกึ่งการคลังดังกล่าว ยังไม่มีสัญญาณว่านโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล จะส่งผลต่อฐานะการคลังระยะปานกลางในภาพรวมแต่อย่างใด

ลักษณะที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษาดังกล่าว จะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการ โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะ เช่น วรพจน์ ทวีทอง (2544) ศึกษานโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณ โดยสรุปว่า จากมาตรการกระตุ้นทางด้านภาษีและอื่นๆ กล่าวได้ว่า เบื้องต้นถือว่าประสบความสำเร็จ ในการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์ไทยภายหลังวิกฤติ แต่อย่างไรก็ดี งานวิจัยได้สรุปเพิ่มเติมว่า มาตรการช่วยเหลือภาคอสังการิมทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณมีลักษณะต่อยอดจากรัฐบาลชวน2 โดยนโยบายรัฐบาลชวน 2 ได้ผ่านกฎหมายและระเบียบต่างๆ เอาไว้ เมื่อรัฐบาลทักษิณ ก็สามารถสานต่อเรื่องต่างๆเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดที่ลึกลงไป และทำให้มองเห็นภาพชัดเจนได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม และมีแนวโน้มที่จะปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2545

มีข้อสังเกตว่า การศึกษาเรื่องการแก้ปัญหาอสังหาริมทรัพย์ ของรัฐบาลทักษิณชิ้นนี้เป็นเพียงการศึกษาในการบริหารประเทศเพียงปีแรกเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมผลงานในการกระตุ้นฟื้นฟูของรัฐบาลทักษิณตลอด 4 ปี เพราะตลอดเวลา 4 ปี ที่รัฐบาลทักษิณบริหารประเทศนั้น ได้มีการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์มาโดยตลอดและมีความเข้มข้นมากขึ้นทุกปี เช่น ทั้งมาตรการทางด้านภาษีโดยตรง นโยบายบ้านเอื้ออาทรผ่านทางหน่วยงานของรัฐ และผลทางอ้อมจากนโยบายการเงินที่ผ่อนคลาย ฯลฯ เป็นผลให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ไทยฟื้นตัวอย่างน่าตกใจ

งานวิจัยที่ได้ข้อสรุปไม่สนับสนุน ในวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาล ทักษิณ 1

ในวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาลทักษิณ การวิจัยศึกษาที่ได้ข้อสรุปไม่สนับสนุนวิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาลทักษิณ สามารถแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นงานวิจัยที่ศึกษาภาพรวมทางเศรษฐกิจมหภาค จากการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาโดยพิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลภาวะ

เศรษฐกิจขณะเกิดวิกฤติและวิธีการแก้ไขที่รัฐบาลทักษิณ ที่ได้ดำเนินการ แล้วสรุปผลจากการประเมินตัวชี้วัดทางมหภาค (Macro Economic Indicator) เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การว่างงาน ทุนสำรอง เป็นต้น

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น อภิชาต สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้ศึกษาการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 โดยทำการวิเคราะห์ภาพรวมในลักษณะเชื่อมโยงปัจจัยต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปยุทธ์ศาสตร์ทวิวิถี (Dual-Track Policy) ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ยุทธ์ศาสตร์ทวิวิถี ประสบความสำเร็จในการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น แต่มีแนวโน้มว่าจะไม่ยั่งยืน และกลับเพิ่มความเสี่ยงให้แก่ระบบเศรษฐกิจในระยะต่อไป

ลักษณะที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษาดังกล่าว จะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการ โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น อัมมาร สยามวาลา,และคณะ (2545) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานทางธุรกิจกับสายสัมพันธ์ทางการเมือง เพื่อวิเคราะห์ว่าบริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคไทยรักไทย มีอัตราค่าตอบแทนในการถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัททั่วไปหรือไม่ โดยเฉพาะธุรกิจโทรคมนาคมที่หัวหน้าพรรครัฐบาล มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างมาก โดยมีข้อสมมติฐานว่า การเมืองไทยยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์ บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการบริจาคเงินให้พรรครัฐบาล การที่ผู้ถือหุ้นใหญ่หรือญาติพี่น้องเข้าไปเป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีก็ดี จะมีโอกาสที่จะทำกำไรได้มากกว่าบริษัททั่วไป ผลการศึกษาโดยใช้สมการถดถอยเป็นเครื่องมือสรุปว่า ไม่เป็นไปตามสมมติฐานหลักที่ตั้งไว้

ในกรณีเดียวกัน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547) ได้ศึกษาสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย เช่นกัน ผลสรุปว่า สายสัมพันธ์ทางการเมืองไม่มีผลต่ออัตราผลตอบแทนของการลงทุนในหุ้นต่างๆ ในปี 2545 แต่อย่างไรก็ดี ในปี 2546 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจฟื้นตัวชัดเจนและตลาดหุ้นมีความคึกคักมาก การศึกษาพบว่า หุ้นที่มีผลตอบแทนจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองนั้น พบเฉพาะ “หุ้นทักษิณ” 5 ตัวเท่านั้น คือ ไอทีวี, ชิน คอร์ปอเรชั่น, เอไอเอส, ชิน แซทเทลไลท์ และ ธนาคารทหารไทย โดยพบว่า ตัวแปรสายสัมพันธ์ทางการเมืองทำให้ “หุ้นทักษิณ” มีผลตอบแทนดีกว่าหุ้นอื่นๆในตลาดถึงร้อยละ 141 เมื่อใช้ตัวเลขร้อยละ 141 เป็นฐานในการประเมินแล้ว จะพบว่ามูลค่าตลาด (Market Capitalization) ของหุ้นทักษิณ ทั้ง 5 บริษัท ที่สูงขึ้น 316,374 ล้านบาท ในปี 2546 นั้น เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองถึง 205,276 ล้านบาท

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา และ ดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้ศึกษาความเสี่ยงจากการใช้มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 และได้พบว่า รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ใช้มาตรการการคลังเป็นเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏในประวิติศาสตร์ไทย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งมีปัญหาควรระวังคือ ความโปร่งใส ความเสี่ยง ความฉ้อฉล จากการมาตรการกึ่งการคลัง

1.7.3 สรุปงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินนโยบายของรับบาลชวน 2 และทักษิณ 1

งานวิจัยทั้งหมดที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น แม้จะมีวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันบ้าง ทั้งที่เป็นการวิจัยในเชิงปริมาณวิเคราะห์ และทั้งที่เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ หรือพรรณนาวิเคราะห์ แต่งานวิจัยทั้งหมดก็มีการยึดรูปแบบการวิจัย และมีข้อมูลมาสนับสนุนผลการวิจัยที่หนักแน่น กล่าวได้ว่า เป็นงานวิจัยที่มีประโยชน์ต่อความเข้าใจนโยบายทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เหนือสิ่งอื่นใดงานวิจัยเหล่านี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความรู้แก่สังคม และความก้าวหน้าในวงวิชาการ

มีข้อสังเกตอยู่ว่า บางครั้งผลการศึกษาในเรื่องเดียวกัน แต่ได้ข้อสรุปที่ขัดแย้งกัน เช่น กรณีองค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) หรือ กรณี มาตรการกึ่งการคลัง แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้ามองในแง่ดีแล้ว เป็นการสร้างมุมมองที่มีหลายมุมมองมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขและข้อแม้ของรูปแบบงานวิจัย

1.8 <u>กรอบแนวคิด ทฤษฎี</u>

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาคจะมีเป้าหมายสำคัญอยู่สามประการ คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ทั้งนี้ทั้งนั้น การจะบรรลุเป้าหมายทั้งสามได้ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการเข้าไปดำเนินนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อปรับระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งในกรณีของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 อยู่ในกฎเกณฑ์และกติกานี้ โดยที่รัฐบาลจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญสองประการ คือ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง เป็นกลไกในการปรับระบบเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมาย

ฉะนั้นแล้ว การศึกษาถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งสามประการนั้น ในเบื้องต้น จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีที่สามารถอธิบายถึงระบบเศรษฐศาสตร์มหภาคได้ ซึ่งทฤษฎีที่ใช้อยู่เป็นกระแสหลัก ณ ปัจจุบัน คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macro Economics Theory) ที่มีแนวคิดพื้นฐานในการอธิบายถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี

เมื่อกล่าวอย่างย่อแล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาค เครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจที่สำคัญของรับบาลมีอยู่สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง นโยบายการเงิน และประการที่สอง นโยบายการคลัง กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง นโยบายการเงิน (Monetary Policy) หมายถึง นโยบายและมาตรการต่างๆ ของธนาคารกลางเพื่อให้เศรษฐกิจดำเนินเติบโตไปอย่างมีเสถียรภาพ ผ่านเครื่องมือทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

นโยบายที่หนึ่ง นโยบายอัตราดอกเบี้ย ตามหลักเศรษฐศาสตร์ อัตราดอกเบี้ยเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการออม การใช้จ่ายของครัวเรือน การลงทุนของหน่วยธุรกิจ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

นโยบายที่สอง นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Policy) หมายถึงการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเป็นครั้งคราวโดยธนาคารกลางเพื่อมิให้ค่าเงินสกุลท้องถิ่นอ่อนตัวหรือแข็งตัวมากเกินไป เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจะส่งผลกระทบด้านต่างๆ ได้แก่ การส่งออก การนำเข้า ดุลการค้า ดุลบริการ ดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ต่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

นโยบายที่สาม นโยบายปริมาณเงิน ปริมาณเงิน (Money Supply) หมายถึงเงินที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ปริมาณเงินเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค เพราะปริมาณเงินมีความสัมพันธ์กับระดับราคา อัตราดอกเบี้ย และผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (รัตนา สายคณิต,2544. 136-238)

ในทางปฏิบัติ นิยามของปริมาณเงินมีหลายรูปแบบ การจะใช้นิยามใดนั้น ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ของการใช้ ไม่ว่าจะใช้เป็นเป้าหมาย เป็นเครื่องชี้ หรือเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงิน นิยามของปริมาณเงินจะเริ่มจากฐานเงิน M0 ซึ่งเป็นปริมาณเงินอย่างแคบที่สุด อันประกอบด้วยธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ ที่ออกโดยภาครัฐและหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ บวกด้วยเงินที่สถาบันการเงินนำมาฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อภาครัฐเพิ่มฐานเงินเข้าในระบบเศรษฐกิจ ฐานเงินที่เพิ่มขึ้นจะเข้าสู่กระบวนการสร้างเงิน ซึ่งจะเพิ่มปริมาณเงินตามความหมายอย่างแคบและอย่างกว้างต่อไป (ธรรมรักษ์ หมื่นจักร์, 2547: 106-107)

นอกจากฐานเงินธนาคารแห่งประเทศไทยได้นิยามปริมาณเงินออกเป็น 4 ระดับ เริ่มตั้งแต่ปริมาณ M1 ประกอบด้วย ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินฝากในบัญชีกระแสรายวัน ปริมาณเงิน M2 คือ ปริมาณเงิน M1 รวมกับเงินฝากของประชาชนที่อยู่ในบัญชีเงินฝากประจำ และบัญชีเงินฝาก

ออมทรัพย์ของธุรกิจและครัวเรือนในธนาคารพาณิชย์ ปริมาณเงิน M2a คือปริมาณเงิน M2 รวมกับตั๋วสัญญาใช้เงินในมือประชาชนที่ออกโดยบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ปริมาณเงินในความหมายที่กว้างที่สุด คือ M3 ประกอบด้วย ปริมาณเงิน M2a และนับรวมเงินฝากที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาทิ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (อัญญา ขันธวิทย์, 2545: 65-66 ;ธรรมรักษ์ หมื่นจักร์, 2547: 107)

อนึ่ง แนวทางของนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

นโยบายการเงินแบบเข้มงวด (Restrictive Monetary Policy) หมายถึง นโยบายการเงินที่ธนาคารกลางนำมาใช้เพื่อจำกัดหรือลดปริมาณเงิน เพื่อให้สภาพคล่องในระบบลดลงทำให้เงินหายากหรือตรึงตัวขึ้น

นโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย (Expansionary Monetary Policy) หมายถึง นโยบายการเงินที่ธนาคารกลางนำมาใช้เพื่อเพิ่มปริมาณเงิน เพิ่มสภาพคล่องในระบบ ทำให้มีเงินหมุนเวียนสะพัดมากขึ้น (รัตนา สายคณิต,2544. 170)

ประการที่สอง นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ

1. การที่รัฐบาลใช้นโยบายด้านรายได้ สามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายได้จากภาษี (Tax income) เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (Non Tax income) เช่น รายได้จากรัฐวิสาหกิจ ค่าปรับ ฯลฯ

2. นโยบายด้านรายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เช่น เงินเดือนข้าราชการ การลงทุนด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ

3. และนโยบายก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) เช่น การขายพันธบัตรรัฐบาล การกู้เงินต่างประเทศ ฯลฯ

เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การกระจายรายได้ (Distribution Function) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ฯลฯ

แผนการด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้เศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดนั้น ปกติจะกำหนด 1 ปี ของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เราเรียกว่า งบประมาณ โดยลักษณะของงบประมาณ ตามวิถีทางเศรษฐศาสตร์แบ่งเป็น 3 แบบ

1. งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายจ่ายทั้งหมดมากกว่ารายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

2. งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายได้ทั้งหมดมากกว่ารายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล

3. งบประมาณสมดุล (Balance Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายจ่ายทั้งหมดเท่ากับรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากรายจ่ายในการบริโภคและการลงทุนของเอกชนลดลง รัฐบาลจะเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลและลดภาษี เพื่อชดเชยการลดลงของรายจ่ายมวลรวมในภาคเอกชน เพื่อสร้างรายได้และการจ้างงานให้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว ในทางตรงกันข้าม ในขณะที่เศรษฐกิจเติบโตร้อนแรง เกิดภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลอาจใช้นโยบายเพิ่มภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชนลง หรือรัฐบาลอาจใช้วิธีลดรายจ่ายภาครัฐลง เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ (วิภาวี พิจิตบันดาล,2543:139-140)

การใช้นโยบายในการคลังในการไขปัญหาเศรษฐกิจนั้น ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคได้จำแนกลักษณะของนโยบายการคลังออกเป็น 3 อย่าง คือ

1. นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contraction Fiscal Policy) เป็นนโยบายการคลังที่มีผลในการลดความต้องการใช้จ่ายรวม ทำให้รายได้ประชาชาติลดลง โดยรัฐบาลจะลดรายจ่ายและเก็บภาษีเพิ่ม

2. นโยบายการคลังแบบเป็นกลาง (Neutral Fiscal Policy) เป็นนโยบายการคลังที่ไม่มีผลทำให้ความต้องการใช้จ่ายมวลรวมเปลี่ยนแปลงไป

3. นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เป็นนโยบายการคลังที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้จ่ายรวม และในที่สุดย่อมมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลและลดภาษี

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับในทางเศรษฐศาสตร์ว่า ช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย หากรัฐบาลต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะถดถอย รัฐบาลต้องใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) ควบคู่กับนโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy) ด้วย แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของการกระตุ้น นอกจากนี้การใช้งบประมาณขาดดุลยังมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit Financing) ลำพังแต่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอยู่แล้ว เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ซึ่งยังผลให้กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง หากไม่ปรับลดกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ฐานะเงินคงคลังย่อมสั่นคลอนได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์,2543:178)

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย โดยหลีกเลี่ยงการกระทำผ่านกระทรวงการคลัง เพื่อหลบหลีกจากบทบัญญัติว่าด้วยเพดานการก่อหนี้สาธารณะ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2503

วิธีการที่ถูกนำมาใช้ก็คือ การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินนอกงบประมาณเป็นรายรับของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีคงคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณจึงไม่ต้องตรากฎหมายเพื่ออนุญาตเบิกจ่ายเงินคลัง การตัดสินใจในการใช้จ่ายขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ เงินนอกงบประมาณที่สำคัญได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนต่างๆ และเงินกู้ต่างประเทศ โดยที่อำนาจการใช้เงินทุนหมุนเวียนกระจายอยู่ตามหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ มิได้รวมศูนย์ดังกรณีการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายหรือวงเงินที่จะใช้จ่ายประจำปี การจัดสรรรายจ่ายใช้วิธีพิจารณาเป็นรายโครงการ แต่การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินทุนหมุนเวียนมีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หรือโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเท่าที่ควร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2541: 30-31)

ในส่วนของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณนั้น ทั้งรัฐบาล ชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ ได้ใช้วิธีการดังกล่าวอย่างมากทั้งสองรัฐบาล แต่วิธีการรูปแบบจะมีความแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือ รัฐบาล ชวน 2 จะใช้วิธีการกู้เงินจากต่างประเทศ เช่น เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan-SAL) จากธนาคารเพื่อการบูรณะและการพัฒนาระหว่างประเทศ เงินกู้เพื่อปรับโครงร้างทางสังคม (Social Sector Program Loan) จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เงินกู้โครงการมิยาซาวา ฯลฯ โดยทีเงินกู้จากต่างประเทศส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน บรรเทาปัญหาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากวิกฤติ

ต่อมาเมื่อรัฐบาลทักษิณเข้ามาบริหารประเทศ โอกาสที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศค่อนข้างจะมีจำกัดจากภาระหนี้สาธารณะที่มีอยู่สูง วิธีการที่รัฐบาลทักษิณเลือกใช้ก็คือ การผลักดันให้สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ นำเงินฝากที่มีอยู่ออกมาปล่อยกู้ภายใต้นโยบายประชานิยมของรัฐ (Populist Policy) เช่น นโยบายพักหนี้เกษตรกร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายธนาคารประชาชน นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตลอดจนนโยบายเอื้ออาทรต่างๆ

ขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2547) เรียกว่า มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Activities) หมายถึง กิจกรรมเพื่ออัดฉีดระบบเศรษฐกิจที่ริเริ่มโดยรัฐบาล แต่ไม่ได้รายงานอยู่ในงบประมาณ

ประจำปี ที่สำคัญคือ การใช้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐเพื่อสนองรับกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล สถาบันการเงินภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยที่มาตรการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ตัวอย่าง ข้อดี คือ 1) เปิดโอกาสให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการคลังในภาวะที่รายได้จากภาษีหดตัว เพราะอัตราการเติบโตของ GDP ลดลง และมีขีดจำกัดด้านงบประมาณอันเกิดจากภาระหนี้สาธารณะ 2) สามารถกำหนดให้กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรง 3) ปัญหาการรั่วไหลจากการคอรัปชั่น จะมีน้อยกว่าในกรณีการใช้งบประมาณตามปกติ ส่วนข้อเสีย ที่สำคัญคือ ปัญหาความเสี่ยง ในกรณีที่สถาบันการเงินภาครัฐถูกขอให้ปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งรัฐต้องการให้ความเกื้อหนุน ถ้าสถาบันเหล่านี้ประสบปัญหาการเงินในอนาคต รัฐบาลต้องรับภาระทั้งหมด โดยใช้เงินภาษีของประชาชน

มีข้อสังเกตว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจจากภาวะถดถอยดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ยิ่งเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น สามารถสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย โดยที่ผลกระทบมีต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ สภาวะเสรีนิยมทางการเงินยังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในอุ้งมือบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยที่บริษัทจัดอันดับเหล่านี้ให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็อาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้โดยง่าย ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในระดับโลก(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์,2543:190-191)

ถ้าได้อันดับความน่าเชื่อถือตกลงก็จะกระทบต่อดัชนีตลาดหุ้นหรืออัตราแลกเปลี่ยนในประเทศนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อมูลค่าของสินทรัพย์(Asset Value) ซึ่งจะกระทบต่อสถานะของบริษัทนั้น ไม่เพียงเท่านั้นตราสารหนี้และพันธบัตรที่ออกโดยทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อขายในต่างประเทศก็จะขายได้ยากลำบากยิ่งขึ้น อันดับความน่าเชื่อถือที่เสียไป ยังกระทบต่อแนวโน้มการลงทุนทั้งในภาคการผลิตที่แท้จริง (Real Sector) และภาคการเงิน (Financial Sector) (สมภพ มานะรังสรรค์ ,2546:79)

อย่างไรก็ตาม ในทางเศรษฐศาสตร์ มิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน ว่าแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาลจะต้องเป็นเช่นไร เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ส่วนขั้นตอนและวิธีการเลือกใช้นโยบายนั้น จะขึ้นอยู่กับรสนิยมส่วนตัวของผู้บริหาร ภาวะเศรษฐกิจ

และตัวแปรอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจทางนโยบาย อาทิเช่น ตัวแปรทางการเมือง ประเด็นสำคัญก็คือ การดำเนินนโยบายจะต้องสอดคล้องกับภาวะแวดล้อม และก่อเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด และลดทอนผลเสียต่อส่วนรวมให้น้อยที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องประสานความพอใจของทุกฝ่ายในสังคม เพื่อให้ระบบสามารดำเนินต่อไปได้ ถึงแม้จะไม่ใช่ความพอใจที่พอเพียงก็ตาม

ในขณะเดียวกัน การศึกษาครั้งนี้จะใช้อีกหนึ่งแนวคิด เพื่อเติมเต็มมุมมองการวิเคราะห์ที่อย่างไม่รอบด้านจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค คือ แนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institution Economics-NIE.) โดยใช้วิธีวิเคราะห์จากผู้ที่มีความสำคัญที่สุดคนหนึ่งต่อแนวคิดนี้ คือ Douglass C. North (1993),(1995),(2000) ซึ่งสรุปแนวคิดโดยรวมของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ไว้ว่า แนวคิด NIE ถึงแม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค แต่ถึงกระนั้นไม่ได้วิพากษ์วิจารณ์ทั้งหมด ในสาระสำคัญของ NIE ยังคงยึดถือหลักการพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคไว้อยู่ แต่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางอย่างให้ใกล้ชิดกับความเป็นจริงมากขึ้น หมายความว่า มนุษย์เราทุกคนไม่ใช่จะเป็นนักเศรษฐศาสตร์นิยมมีเหตุผล(Rational)ในการตัดสินใจทั้งหมดนั้น เป็นไปไม่ได้ เพราะถ้าจะเป็นไปได้นั้นคนทุกคนจะต้องมีความรู้มีข้อมูลทุกอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) แต่ในความเป็นจริงแล้วข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สมบูรณ์ (Imperfect Information) เรารู้แต่เพียงบางเรื่องบางอย่าง ถ้าเรารู้ทุกเรื่องทุกอย่างเราก็คงพยากรณ์อนาคตได้ ดังนั้นก็คงจะไม่มีวิกฤติเศรษฐกิจแน่นอน จริงๆแล้วโลกเศรษฐกิจไม่สมบูรณ์ มนุษย์ที่อยู่ในโลกนี้จึงไม่สมบูรณ์เหมือนกัน จึงจำเป็นต้องมีสถาบันมาคอยกำกับควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์

ทฤษฎีอธิบายว่า สถาบันเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจว่าเศรษฐกิจจะดีหรือไม่ดี จะประสบความสำเร็จหรือ ไม่ประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน (Economics Performance) หมายถึง ประเทศหนึ่งอาจจะประสบความสำเร็จสูงทางด้านเศรษฐกิจ แต่อีกประเทศหนึ่งอาจจะย่ำแย่ล้าหลัง ไม่ก้าวหน้า ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เหตุผลทั้งหมดอาจจะหลากหลาย แต่สำคัญที่สุดก็คือ สถาบัน

ข้อสรุปก็คือ ถ้าสถาบันเป็นสถาบันที่มีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ มีลักษณะเป็นแรงจูงใจเป็นสิ่งที่กระตุ้น หรือบังคับ เพื่อก้าวไปสู่เป้าหมาย ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิด (Accountability) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) การลดต้นทุนทางธุรกิจ ต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งต้นทุนธุรกรรมการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง (Transaction Cost) บรรยากาศเช่นนี้จะจูงใจให้ผู้คนในระบบเศรษฐกิจนั้นทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และจะส่งผลให้เศรษฐกิจพัฒนาเติบโตเข้มแข็ง ในทางกลับกันถ้าสถาบันมีลักษณะไม่เอื้ออำนวยทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจก็จะไม่ค่อยขยายตัวและไม่

เจริญเติบโตเท่าไรนัก สถาบันในที่นี้สามารถแบ่งได้สองแบบ คือ แบบแรกสถาบันที่เป็นทางการ หมายถึง กฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ แบบที่สอง สถาบันที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ก็ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมด้วย เช่น จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม จริยธรรม ศีลธรรม วัฒนธรรม เป็นต้น

ในการจะเข้าใจว่าสถาบันคืออะไร ต้องแบ่งแยกระหว่างคำว่า สถาบัน (Institutions) กับคำว่า องค์กร (Organizations) คือ สถาบัน หมายถึง กฎ ระเบียบ ต่างๆ ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งจะมีผลกระทบบีบบังคับ หรือควบคุมพฤติกรรมของคนให้เป็นไปตามแนวทางที่กฎ ระเบียบที่วางไว้ ส่วนองค์กร ประกอบด้วย ผู้คน กลุ่มของผู้คน รวมตัวกัน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การรวมตัวนี้เรียกว่าองค์กร

เปรียบเหมือนเวลาเราเล่นเกมส์อะไรก็ตาม เกมส์นั้นย่อมมีกติกาในการเล่น เช่น ฟุตบอลมีกติกาห้ามใช้มือ กติกาอันนี้ก็คือ สถาบันนั่นเอง คือ กฎ ระเบียบที่คอยควบคุม ให้อยู่ใน กฎ กติกา ส่วนผู้เล่น เช่น นักฟุตบอล ก็คือ องค์กรนั่นเอง ดังนั้นถ้า กฎ กติกา ล้าสมัย หรือไม่มีประสิทธิภาพ การเล่นเกมส์นั้นก็จะไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ในส่วนของการใช้แนวคิดเศรษฐกิจสถาบันใหม่เพื่อการวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ มีให้เห็นอย่างมากมาย เช่น งานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2545) ในเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta Institution) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดสถาบันอื่นๆในสังคม เพื่อเข้าใจพฤติกรรมในตลาดการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

World Bank (2002) ที่ได้นำเอาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ มาวิเคราะห์ประยุกต์ใช้และชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนาใน เอเชีย ลาตินอเมริกา หรือ ประเทศที่ล้าหลังยากจนทั้งหลาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีระบบสถาบันที่แย่ล้าหลัง ไม่มีประสิทธิภาพ กฎระเบียบที่สลับซับซ้อน ไม่ชัดเจน ไม่โปร่งใส เป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ

ในทำนองเดียวกัน สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543) ได้ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ในการ ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย ส่วนสำคัญคือ ความล้มเหลวของสถาบันที่มีการปฏิรูปน้อยมาก ขาดการสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพที่ เป็นกติกาของสังคม เพื่อขจัดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ (Rent Seeking) รวมถึงการทำให้สารสนเทศต่างๆ มีการไหลเวียนไปมาทั่วถึง เพื่อลดปัญหา (Moral Hazard) และ (Adverse Selection) และสถาบันที่ดีคือ กฎและกติกาของสังคม ที่ทุกคนทราบดี และใช้ได้กับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร (2544) ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยนำเอาแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ มาใช้อธิบายอธิบายถึงพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ที่มีต่อการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรไทย ภายใต้บทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงสถาบันที่เป็นข้อจำกัดและสนับสนุนนั่นเอง

ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน ทั้งในแง่ของการควบคุมดูแล และในแง่ของการเข้าไปแทรกแซงแก้ไขของรัฐบาล เป็นความสัมพันธ์ที่ตรงไปตรงมากับเงื่อนไข กฎเกณฑ์ กติกา กฎหมาย วัฒนธรรม ค่านิยม ซึ่งเมื่อกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นความสัมพันธ์ที่ตรงไปตรงมากับสถาบันที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ตามความหมายของแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ เพื่อนำพาไปสู่ความมีธรรมภิบาล (Good Governance) อาทิเช่น ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิด (Accountability) ความเป็นธรรม (Fairness) ฯลฯ เมื่อสถาบันการเงินของไทยมีธรรมภิบาล แน่นอนว่าระบบการเงินของไทยก็จะมีธรรมภิบาล และเศรษฐกิจของไทยก็จะเข้มแข็ง

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะนำเอาแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ มาใช้วิเคราะห์ถึงปัจจัยทางด้านสถาบันของระบบการเงินไทยว่า เป็นอย่างไร และที่สำคัญ ทั้งรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ได้ดำเนินการใด ๆ บ้าง ที่จะนำความมีธรรมภิบาลมาสู่ระบบการเงินไทย และนำความเข้มแข็งมาให้เศรษฐกิจไทย เพื่อดำรงอยู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

โลกาภิวัตน์ทางการเงินผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย

ในบทนี้จะนำเสนอในลักษณะประมวลภาพสรุปของเศรษฐกิจสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการประมวลให้เห็นถึงสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ว่าได้เริ่มก่อตัวและพัฒนามาสู่ปัจจุบันได้อย่างไร หลังจากนั้น จะนำเสนอในส่วนที่สอง คือ แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทางการเงินที่มีต่อเศรษฐกิจไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในการนำเสนอภาพรวมตั้งแต่การก่อตัวของโลกาภิวัตน์มาจนถึงผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจไทยนั้น อาจจะขาดความละเอียดและไม่เด็ดขาดในเรื่องของช่วงเวลา ด้วยเหตุที่ว่า ต้องการแต่เพียงปูพื้นให้เห็นที่ไปที่มา ก่อนจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 เพื่อนำเข้าสู่การศึกษาวิธีแก้ไขวิกฤตของรัฐบาลชวน 2 และทักษิณ 1 ซึ่งเป็นสาระที่สำคัญของการศึกษานี้ ในส่วนข้างหน้าต่อไป

2.1 พัฒนาการของสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

2.1.1 สรุปพัฒนาการของระบบทุนนิยมการเงินโลกช่วง 2510-2530

พลวัตของระบบทุนนิยมการเงินโลก (Financial Capitalism) ได้เริ่มเคลื่อนตัวนับตั้งแต่ประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา ต่างประสบปัญหาเงินเฟ้อและการว่างงานอย่างรุนแรง (Stagflation) ในทศวรรษ 2510 ปรากฏการณ์นี้ ทำให้การแทรกแซงของรัฐโดยผ่านการจัดการทางอุปสงค์ ที่ใช้นโยบายการคลังเป็นหลัก ในการลดปัญหาการว่างงานและเงินเฟ้อไม่อาจทำได้ต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาความเสื่อมทรามของงบดุลการชำระเงินอย่างยืดเยื้อ และการก่อหนี้สาธารณะ อันเนื่องมาจากงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ก็ทำให้ปัญหาเศรษฐกิจพอกพูนทับถมมากขึ้น ทำให้เริ่มมีการมองว่า รัฐต่างหากที่เป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ เพราะแทนที่จะเป็นความล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) ที่ทำให้รัฐอ้างความชอบธรรมในการผลิตสินค้าสาธารณะ แต่รัฐกลับมีการฉ้อฉลและนำมาซึ่งผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกจนกลายเป็นความล้มเหลวของรัฐบาล (Government Failure) เข้ามาแทนที่ ก่อให้เกิดสำนักความคิดใหม่ๆ ขึ้นจำนวนมาก รวมถึงการปรากฏของอิทธิพลแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo Liberalism) (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2543:8-8, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , 2543: 105-108)

สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า นอกจากความล้มเหลวของแนวคิดเศรษฐกิจแบบเคนส์ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้นแล้ว ปัจจัยสำคัญที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการพัฒนาไปสู่ระบบเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) นับตั้งแต่ทศวรรษที่2510 เป็นต้นมา ยังสามารถสรุปจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจโลกได้อีกหลายประการ อาทิเช่น

ประการแรก จากการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินดอลลาร์สหรัฐที่ปล่อยออกไปสู่โลก จากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อค่าปฏิกรรมสงครามเวียดนามอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 2500 เงินดอลลาร์เหล่านี้ได้ไหลเข้าสู่ตลาดการเงินในยุโรป ซึ่งมีเมืองลอนดอนเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากมหานครลอนดอนเป็นเมืองศูนย์กลางทางการเงิน ที่เต็มไปด้วยธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่และสถาบันการเงินขนาดใหญ่มากมาย และเมื่อกิจกรรมทางการเงินต่าง ๆ ได้ขยายตัวเพื่อมากขึ้นทั้งจากต่างประเทศและจากภายในประเทศ นั่นหมายถึงเงื่อนไขที่จำเป็น ในการมีความอิสระและคล่องตัว ในการทำธุระกรรมทางการเงินจากข้อจำกัดภายในประเทศ (Roberts, 1998:7-8; Lissakers, 1991:254)

ประการที่สอง จากการที่สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนของตนออกจากระบบแบรทตัน วูดส์ (Bretton Woods) ในกลางเดือนสิงหาคม 2514 หมายถึง เปลี่ยนจากระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำ ไปเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ (Managed Floating Exchange Rate) สืบเนื่องมาจากสาเหตุที่ในช่วงปี 2493-2514 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าติดต่อกันหลายปี โดยที่ในปี 2501 ยอดขาดดุลการค้าของสหรัฐฯพุ่งสูงขึ้นถึง 3.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ปริมาณเงินดอลลาร์ออกสู่ตลาดโลกอย่างมาก สาเหตุจากการพิมพ์เงินดอลลาร์ออกมาเพื่อชดเชยการขาดดุลการชำระเงิน เป็นเหตุให้หลายประเทศมีความรู้สึกว่ารัฐบาลสหรัฐฯพิมพ์เงินดอลลาร์ออกมาใช้มากกว่าทองคำสำรองที่มีอยู่ และไม่เชื่อว่าสหรัฐฯมีทองคำให้แลกไม่มีสิ้นสุด จึงลดการถือสำรองด้วยเงินดอลลาร์ และขอไถ่ถอนเป็นทองคำแทน เมื่อสหรัฐในฐานะที่เป็นลูกหนี้ของประชาคมโลกมีทองคำไม่เพียงพอ ในที่สุดระบบแบรทตัน วูดส์ จึงพังทลายลง (ธนาคารทหารไทย.2539:53-54 ; สมภพ มานะรังสรรค์. 2546: 12-15)

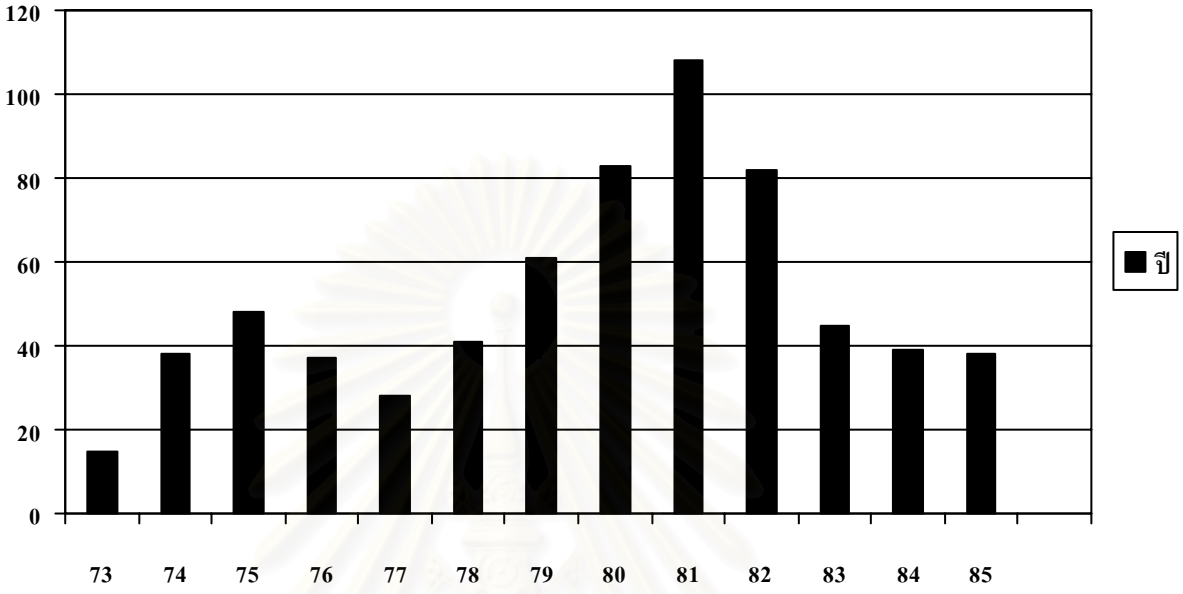
ผลกระทบที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ค่าเงินดอลลาร์ลดค่าลงอย่างหนัก กลุ่มประเทศโอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) ได้รับผลกระทบจากการขายน้ำมันของตนในรูปเงินดอลลาร์ เพราะทันทีที่ค่าเงินดอลลาร์ลดต่ำลงก็หมายความว่าราคาที่แท้จริงของน้ำมันแต่ละบาร์เรลที่ขายได้ลดต่ำลงไปด้วย กลุ่มโอเปกได้มีการประชุมเพื่อปรับส่วนแบ่งรายได้มาเป็นระยะ ๆ สำหรับการประชุมครั้งสำคัญ ที่นำไปสู่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 คือ การประชุม ณ กรุงเวียนนา ในระหว่างเดือนตุลาคม 2516 เพื่อแก้ปัญหาของตน และมีข้อสรุปว่า จะนำราคาน้ำมันดิบของตนเองอิงกับทองคำ แทนการ

อิงกับเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งหมายความว่า ถ้าราคาทองคำเพิ่มสูงขึ้นเท่าไรในรูปดอลลาร์ ราคาของน้ำมันดิบก็จะถูกปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ผลก็คือ การเพิ่มขึ้นครั้งใหญ่ของราคาน้ำมัน หลังจากที่ค่าเงินดอลลาร์ ซึ่งใช้เป็นสื่อกลางในการค้าน้ำมันโลก ได้ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องหลังปี 1971 นอกจากค่าเงินดอลลาร์ที่ลดต่ำลงแล้ว ความขัดแย้งจนนำไปสู่สงครามระหว่างอาหรับกับอิสราเอลที่ได้ปะทุขึ้น ในวันที่ 6 ตุลาคม 2516 ซึ่งสร้างโอกาสให้ประเทศกลุ่มอาหรับลดการผลิตน้ำมัน และยุติการจ่ายน้ำมันแก่หลายประเทศ ในปี 2516 ผลกระทบที่เป็นรูปธรรมก็คือ ราคาน้ำมันดิบมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว โดยในต้นปี 2517 ราคาน้ำมันดิบก็ได้เพิ่มจากไม่ถึง 3 ดอลลาร์ กลายเป็น 12 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล (ธนาคารแห่งประเทศไทย ,2535: 239; สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:22-25)

การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดังกล่าว เป็นสาเหตุให้ประเทศที่เป็นผู้ผลิตน้ำมันเกินดุลการชำระเงิน (Balance-of-Payments Surpluses) และขาดดุลในกลุ่มประเทศที่ต้องนำเข้าน้ำมัน ซึ่งประเทศในกลุ่มโอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันนี้ สังเกตได้จากข้อมูลของการเพิ่มขึ้นในยอดเกินดุลบัญชีเดินสะพัด จาก 6.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2516 เพิ่มเป็น 66.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2517 ในทางกลับกันกรณีประเทศญี่ปุ่น ซึ่งน้ำมันที่ใช้ภายในประเทศทั้งหมดมาจากการนำเข้า ส่งผลให้จากที่เคยเกินดุลบัญชีเดินสะพัด 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 1973 เปลี่ยนเป็นขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 4.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2517 และประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกน้ำมัน รูปธรรมที่ชัดเจนก็คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดรวม ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจาก 8.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2516 พุ่งทะยานเป็น 51.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2518 (Roberts, 1998: 11)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 2.1 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้ส่งออกน้ำมัน 2516-2528 (หน่วยเป็น พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ที่มา: Robert S. Walters and David H. Blake. 1992 . The Politics of Global Economic Relations หน้า 94

ซ้ำร้ายไปกว่านั้น จากเหตุการณ์ปฏิวัติวัติเดือนตุลาคม 2521 เพื่อโค่นล้มราชวงศ์ปาเลวีแห่งอิหร่าน ยังผลให้เกิดการนัดหยุดงานขึ้น ทำให้ปริมาณการผลิตและการส่งออกน้ำมันลดลงเรื่อยๆ จนถึงขั้นงดการส่งออกน้ำมันโดยสิ้นเชิง ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2521 เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ทำให้อุปทานน้ำมันในตลาดโลกขาดหายไปจำนวนมหาศาล เนื่องจากอิหร่านเป็นประเทศที่ส่งออกน้ำมันมากเป็นอันดับสองของโลก รองจากซาอุดีอาระเบีย และได้สร้างความหวั่นวิตกให้บริษัทค้าน้ำมันในตลาดโลกอย่างมาก จนถึงกับมีการประมูลซื้อน้ำมันด้วยเงินสด ทำให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดทันที (Spot Market) สูงกว่าราคาทางการเป็นอันมาก ซึ่งได้นำไปสู่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 กลุ่มโอเปกได้มีการประชุมเพื่อปรับราคาน้ำมันเรื่อยมา ตั้งแต่ปลายปี 2521 จนกระทั่งในวันที่ 15-17 กันยายน 2523 ที่กลุ่มโอเปกได้ปรับราคาน้ำมันดิบชนิดอาระเบียนไลท์ สูงขึ้นเป็น บาเรลละ 30 ดอลลาร์ สรอ. อีกสามเดือนถัดมาซึ่งเป็นช่วงแรกของสงครามระหว่างอิรักและอิหร่าน กลุ่มโอเปกได้ร่วมกันกำหนดราคาน้ำมันอีกครั้งหนึ่ง และมีมติให้เพิ่มราคาทางการของน้ำมันดิบชนิดอาระเบียนไลท์ เป็นบาเรลละ 32 ดอลลาร์ สรอ. ต่อมาในเดือนตุลาคม 2524 กลุ่มโอเปกก็ได้ปรับราคาทางการของน้ำมันดิบขึ้นอีก เป็นบาเรลละ 34 ดอลลาร์ สรอ. (ธนาคารแห่งประเทศไทย ,2535: 243)

จากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่ทำให้รายได้จากการขายน้ำมันของกลุ่มโอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) เพิ่มมากขึ้นอย่างมาก โดยมีเงินกองทุนส่วนเกินที่สามารถใช้ในการลงทุนสุทธิ 475,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจำนวนเงินประมาณ 400,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้เข้าไปในประเทศอุตสาหกรรม (Lissakers, 1991:36) โดยมีตลาดการเงินของสหรัฐฯและประเทศตะวันตกอื่นๆ ซึ่งให้ความเชื่อมั่นว่าจะให้ทั้งผลตอบแทนและความปลอดภัยที่สูง โดยนำเงินที่ได้จากการขายน้ำมันไปฝากในธนาคารพาณิชย์ต่างๆ เมื่อเงินฝากขยายตัวขึ้น ในขณะที่โอกาสการใช้ประโยชน์จากเงินฝากจำนวนมหาศาลเหล่านี้กลับมีอยู่ไม่มาก สาเหตุจากการที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องเผชิญกับสภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น การต้องปรับตัวขนาดใหญ่ของภาคการเงินภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ของประเทศชั้นนำในตะวันตกและญี่ปุ่น ประกอบด้วยราคาน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทางการผลิตถูกปรับตัวให้สูงขึ้น ส่งผลให้ความตกต่ำทางเศรษฐกิจขยายตัวออกไป ซึ่งเท่ากับเป็นการปิดทางการปล่อยกู้จากเงินฝากที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากเปโตรดอลลาร์หรือดอลลาร์ที่กลุ่มโอเปกได้รับจากการขายน้ำมัน และนำไปฝากในประเทศตะวันตกอย่างมากมาย (สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:61-62)

แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินต่าง ๆ ต้องหาทางนำเงินทุนกลับไปลงทุนเพื่อแสวงหากำไรจากปริมาณอุปทานของเงินจำนวนมาก เพราะเงินเหล่านี้มีต้นทุนที่สถาบันการเงินต้องจ่าย ทำให้เกิดแรงกดดัน จากสถาบันการเงินขนาดใหญ่ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี อันจะนำไปสู่โอกาสในการหาช่องทางการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ประกอบการที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เริ่มงดเว้นภาษีและอื่น ๆ ให้กับเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศ จึงกล่าวได้ว่า สภาพของการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี (Financial Liberalization) ได้สร้างรากฐานแล้ว (จอร์จ โซรอส, 2543: 157)

พลวัตรการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหลั่งไหลของเงินทุนจากประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Counties) ไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Counties) ส่วนที่สำคัญก็มาจากการถ่ายเงินฝากของกลุ่มโอเปกในธนาคารพาณิชย์ตะวันตกไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา ภูมิภาคที่รองรับการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่โดดเด่นในขณะนั้นก็คือ ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา ซึ่งอยู่ใกล้กับสหรัฐอเมริกาและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกันอย่างหลากหลาย โดยมีบราซิลและเม็กซิโก ซึ่งเป็นประเทศขนาดใหญ่ในภูมิภาคดังกล่าวได้รับการเคลื่อนย้ายเงินทุนมากที่สุด (Singh,2000:3 ; สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:63)

สาเหตุประการที่สาม ที่เป็นส่วนผลักดันระบบเสรีนิยมทางการเงิน คือ ผลข้างเคียงทางด้านลบ (Side Effect) ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการของสหรัฐฯ ในฤดูร้อนของปี 1971 กล่าวคือ การขยายตัวของระดับเงินเฟ้ออันเนื่องมาจากการผลักดันของต้นทุน (Cost-push Inflation) อย่างรุนแรง และสร้างความไร้เสถียรภาพให้ระบบเศรษฐกิจโลก (สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:25-26) ในที่สุด นำไปสู่การได้ผู้นำประเทศใหม่ของสองมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ คือ ประเทศสหรัฐฯ ได้ประธานาธิบดีและในเวลาไล่เรี่ยกันประเทศอังกฤษได้ นางมากาเรท แทชเชอร์ มาเป็นนายกรัฐมนตรี

สิ่งที่สำคัญก็คือ ทั้งประธานาธิบดี โรแนล เรแกน (Ronald Reagan) แห่งสหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรี มากาเรท แธทเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นผู้นำที่สนับสนุนแนวคิดแบบเสรีนิยม จึงได้ผลักดันให้การดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศมีอิสระมากขึ้น แยกรัฐออกจากตลาด แล้วปล่อยให้กลไกตลาดทำงาน รัฐบาลเข้าไปก้าวก่ายน้อยที่สุด รวมทั้งเปิดเสรีให้ธุรกิจต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น และให้รัฐบาลเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือด้านผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับ ให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม รวมทั้งยังได้ผลักดันให้ประเทศอื่นๆ เจริญรอยตาม (Robin Broad and John Cavanagh,2000:84, จอร์จ โซรอส,2543: 157; ริชาร์ด โอ'ไบรอัน, 2537:31-33)

ในขณะเดียวกันภาคการเงิน (Financial Sector) ของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็ได้ดำเนินแนวนโยบายเปิดเสรี เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากที่สุดเช่นกัน อาทิเช่น ได้ผ่อนคลายกฎระเบียบโดยอนุญาตให้เงินทุนไหลเข้าออกประเทศอย่างสะดวก รวมทั้งการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยทั่วไปภายในประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ดำเนินไปตามกลไกตลาด พัฒนาเพิ่มเติมจากช่วงทศวรรษ 2510 ยิ่งไปกว่านั้นในด้านตลาดหลักทรัพย์ ยังเปิดให้การกำหนดอัตราค่านายหน้าค้าหลักทรัพย์ ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองกันในตลาด โดยรัฐไม่เข้าไปกำหนดอีกต่อไป การที่รัฐบาลสหรัฐฯเริ่มผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ ทางการเงิน ทำให้สถาบันการเงินสหรัฐฯ สามารถดำเนินธุรกิจอย่างกว้างขวางและคล่องตัวมากขึ้น จนตลาดการเงินสหรัฐฯ เฟื่องฟูและเป็นที่นิยมแก่บรรดานักลงทุนอย่างแพร่หลาย

ประเทศอุสาหกรรมในยุโรป เช่น เยอรมันตะวันตก เดนมาร์ค เนเธอร์แลนด์ และอีกหลายประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป ต่างเปลี่ยนแปลงไปสู่นโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) โดยให้มีเงินทุนไหลเข้าออกได้อย่างเสรีตามอย่างประเทศสหรัฐฯ ต่อมาในปี 2525 ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มใช้นโยบายเสรีนิยมทางการเงิน เพื่อที่จะสร้างความคล่องตัวในการนำเงินทุนขนาดใหญ่ ที่ได้จากการได้เปรียบดุลการค้าจำนวนมหาศาล สามารถออกไปหา

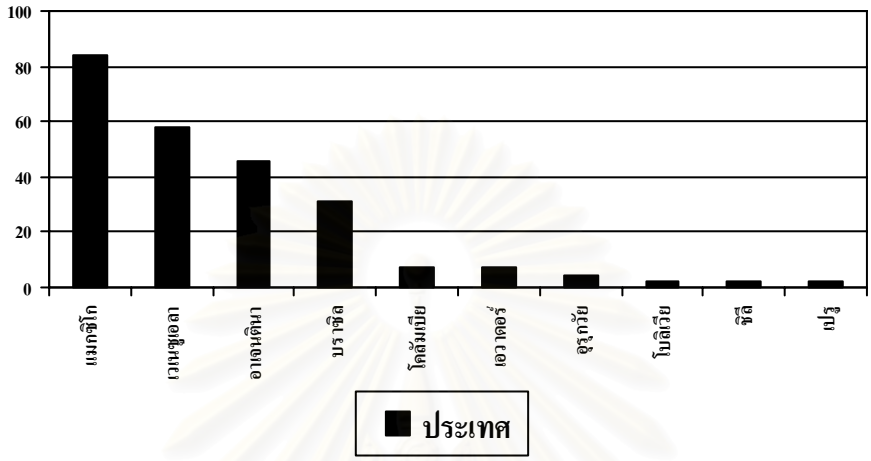
ช่องทางทำประโยชน์ จากทรัพยากรทางการเงินที่ล้นเกิน โดยมีสถาบันการเงินขนาดใหญ่เป็นส่วนสำคัญ (Helleiner, 1994: 8)

รัฐบาลของนางมากาเรท แทชเชอร์ ซึ่งยึดถือแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม หวั่นเกรงว่าตลาดการเงินลอนดอนจะสูญเสียฐานะศูนย์กลางทางการเงินของโลก ทำให้อังกฤษประกาศนโยบายปฏิรูปการเงินและตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งรู้จักในนาม “Big Bang” ในปี 2529 โดยการปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินเข้ามาดำเนินธุรกิจในตลาดการเงินและตลาดหลักทรัพย์ในลอนดอนอย่างอิสระมากขึ้น รัฐบาลอังกฤษเชื่อว่าการเปิดเสรีการเงินจะทำให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างแท้จริง นำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ผู้ลงทุน สถาบันการเงิน และฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม

ประการที่สี่ ที่ทำให้การผลักดันอุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจขยายตัวไปในประเทศอื่น ๆ มากขึ้น คือ ความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อที่รุนแรงในขณะนั้น เพื่อสร้างเสถียรภาพให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ และเศรษฐกิจโลก ทางการสหรัฐได้ใช้เครื่องมือทางการเงินโดยการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อควบคุมสภาวะเงินเฟ้อ ธนาคารกลางของสหรัฐฯ (The Federal Reserve) ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การกู้ข้ามคืนระหว่างธนาคาร (Fed Fund Rate) อยู่ที่ระดับ 18% ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้มาตรฐาน (Fed Discount Rate) อยู่ที่ 14% (สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:30)

กล่าวอย่างย่อได้ว่า ผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง สามารถสร้างเสถียรภาพกับเศรษฐกิจโลกได้ในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอัตราดอกเบี้ยนั้น ได้ทำให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Counties) ซึ่งแปรผันโดยตรงต่อรายได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา (Developing Counties) เนื่องมาจากการลดลงของอุปสงค์ในสินค้า และบริการจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ประกอบกับต้นทุนจากเงินกู้ได้ทะยานสูงขึ้น เพราะการกู้แบบอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ในขณะเดียวกันผลมาจากการที่สหรัฐฯดำเนินนโยบายดอกเบี้ยสูง ทำให้มีเงินทุนไหลกลับไปสู่ประเทศสหรัฐฯ เนื่องจากในเชิงเปรียบเทียบแล้วมีความคุ้มค่าและเสี่ยงน้อยกว่า ผลก็คืออัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลดอลลาร์ได้แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับสกุลเงินของประเทศกำลังพัฒนา นั่นหมายถึง การเพิ่มขึ้นของมูลค่าหนี้เงินกู้ที่แท้จริงในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่เงินกู้ใหม่ๆก็หาได้ยากจากการเปลี่ยนทิศทางการไหลของเงินทุน(Roberts, 1998: 12; Roy E. Allen : 116-119; ธนาคารแห่งประเทศไทย ,2535: 244)

รูปที่ 2.2 การไหลออกของเงินทุนจากลาตินอเมริกา (2520-2530) หน่วยพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ



ที่มา: Roy E. Allen.1999. Financial Crises and Recession in the Global Economy หน้า 119

ผลกระทบของการปรับนโยบายการเงินของสหรัฐฯ ดังกล่าว คือ การเกิดวิกฤติการหนี้ของประเทศกำลังพัฒนาในประมาณทศวรรษที่ 2520 โดยที่กลุ่มประเทศลาตินอเมริกาได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด เนื่องมาจากการเป็นภูมิภาคที่รับเงินกู้มากที่สุด จากสถานการณ์ที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องหาหนทางเยียวยาระบบเศรษฐกิจของตน ทั้งที่เป็นระบบพื้นฐานทางเศรษฐกิจของตนเอง และการเจรจาหาหนทางแก้ไขปัญหาหนี้กับเจ้าหนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นธนาคารระหว่างประเทศ สถานการณ์ดังกล่าว ได้เปิดทางให้เกิดการแทรกแซงเพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจและระบบการเงินขนานใหญ่

บทบาทในการช่วยเหลือของ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ตั้งเงื่อนไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อแลกกับเงินที่จะให้กู้ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดทางให้การเชื่อมโลกด้านตลาดการเงิน ประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวนมากที่รับเงื่อนไขการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ได้แก้ไขกฎระเบียบลดข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายเงินตราและการเปิดตลาดการค้าเงินตราระหว่างประเทศ เพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารต่างประเทศสามารถทำธุระกรรมได้อย่างสะดวกขึ้น (กาวาจิต สิงห์ , 2537:34)

ในกรณีเดียวกัน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543) อธิบายว่า การแทรกแซงกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาจากวิกฤตหนี้ ในนามของความความช่วยเหลือนั้น หน่วยงานของสหรัฐฯ ได้นำอุดมการณ์เสรีนิยม (Neo Liberalism) เข้าไปใช้ในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เกิดจากการเห็นพ้องกันระหว่างสถาบันต่างๆ ที่อยู่ในมหานครวอชิงตัน ที่มีชื่อเรียกว่าชื่อเรียกว่า

" Washington Consensus" ฉันทามติแห่งวอชิงตัน ซึ่งประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยราชการอเมริกัน โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ส่วนที่อยู่นอกวอชิงตัน คือ องค์กรการค้าโลก (WTO) แต่อเมริกาก็สามารถเข้าไปมีอิทธิพลได้ สถาบันวิชาการในนครวอชิงตัน กลุ่มวิ่งเต้นในรัฐสภา (Lobbyist) โดยเฉพาะกลุ่มทุนการเงินในวอลสตีท (Wall Street) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , 2543: 108)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ John Williamson (1990) ได้นำเสนอถึงเนื้อหาของการดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ภายใต้คำแนะนำของฉันทามติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์หนี้ของลาตินอเมริกาว่า ประกอบด้วย เครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ 10 นโยบาย กล่าวคือ

นโยบายที่หนึ่ง วินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

นโยบายที่สอง การใช้จ่ายสาธารณะ (Public Expenditure Priorities) เช่น การศึกษา สาธารณะสุข โครงสร้างพื้นฐาน

นโยบายที่สาม การปฏิรูปโครงสร้างภาษี (Tax Reform)

นโยบายที่สี่ อัตราดอกเบี้ย (Interest Rate) ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด

นโยบายที่ห้า อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate) คล้ายกับอัตราดอกเบี้ย คือควรจะให้เป็นไปตามกลไกตลาด

นโยบายที่หก การค้าเสรี (Trade Liberalization)

นโยบายที่เจ็ด การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment)

นโยบายที่แปด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

นโยบายที่เก้า การลดการควบคุมและกำกับ (Deregulation)

นโยบายที่สิบ ระบบกรรมสิทธิ์ (Property Rights) ต้องมีความชัดเจน[2]

กล่าวโดยสรุป ภายหลังการปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสหรัฐฯ ในต้นทศวรรษที่ 2510 ได้ส่งผลให้เกิดสภาวะไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยใช้แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และเสรีนิยมทางการเงินเป็นเป้าหมาย ซึ่งมีประเทศสหรัฐฯ และประเทศอังกฤษ เป็นต้นแบบของการปรับโครงสร้าง และในช่วงประมาณทศวรรษที่ 2520 ประเทศพัฒนาแล้วแล้วส่วนใหญ่ ได้มีการปรับโครงสร้างทาง

---

[2] โปรดดูรายละเอียดการปฏิรูประบบเศรษฐกิจภายใต้ฉันทามติแห่งวอชิงตันในลาตินอเมริกา John Williamson.1990. และอ่านรายละเอียดการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ฉันทามติแห่งวอชิงตันฉบับต่อมาที่มีการเพิ่มนโยบายการเงินเสรี (Financial Liberalization) ในประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย โปตุเกส โปแลนด์ รัสเซีย อินโดนีเซีย ฯลฯ ใน John Williamson.1994.

เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และเสรีนิยมทางการเงิน ตามอย่างสหรัฐฯ อย่างกว้าขวาง อาทิเช่น เยอรมัน เดนมาร์ค เนเธอร์แลนด์ และ ญี่ปุ่น รวมถึงการผลักดันและกดดันให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเงิน สู่แนวเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อถึงจุดนี้อุดมการณ์เสรีนิยมก็ได้แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง นั่นหมายถึง ชัยชนะในการช่วงชิงความเชื่อของส่วนรวมของอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก

2.1.2 สรุปพัฒนาการของระบบทุนนิยมการเงินโลกช่วง 2530-2547

เมื่อก้าวสู่ประมาณทศวรรษที่ 2530 ประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) หรือระบบทุนนิยม (Capitalism) ทั่วโลก ได้มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนเอง และหันมาใช้นโยบายเสรีการเงิน (Financial Liberalization) อย่างกว้างขวาง และถึงแม้ว่าในส่วนของประเทศที่ยังมีข้อจำกัดหรือความไม่พร้อมในการเปิดเสรีทางการเงิน ก็มีแนวโน้มเปิดเสรีการเงินมากขึ้น พลวัตรการเปลี่ยนแปลงนี้ เมื่อประสานเข้ากับเทคโนโลยีการสื่อสารสารสนเทศที่ทันสมัย ได้นำไปสู่สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization)

ข้อมูลของประเทศที่ปรับเปลี่ยนไปสู่การเปิดเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) มีตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี 2534-2536 มีประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวน 11 ประเทศ ได้ดำเนินนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินอย่างเต็มรูปแบบ ในขณะเดียวกันนั้นมี 23 ประเทศ ได้ดำเนินการเปิดเสรีทางด้านการลงทุนทางตรง (FDI) และมีอีก 15 ประเทศ ลดหย่อนข้อจำกัดด้านการควบคุมการลงทุนในตลาดในตลาดหลักทรัพย์จากต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นยังมี 5 ประเทศ ลดหย่อนการเคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศที่นำเข้ามาลงทุน หรือทำธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ พอถึงปลายปี 2538 ประเทศที่กำลังพัฒนา 35 ประเทศ ได้เปิดตลาดเงินอย่างสมบูรณ์แบบด้านบัญชีทุน (Capital Account) สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า การเปิดเสรีทางด้านการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศกำลังพัฒนา โดยที่ในช่วงต้นปี 2534 ในตลาดหุ้นที่เกิดขึ้นใหม่ (Emerging Stoke Markets) มีเพียงร้อยละ 26 เท่านั้นที่นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาซื้อขายได้อย่างเสรี ในขณะที่ร้อยละ 11 ปิดสำหรับนักลงทุนต่างประเทศ แต่พอถึงสิ้นปี 2537 ร้อยละ 58 ของการถือหุ้นในตลาดหุ้นทั้งหมดเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าซื้อขายได้โดยเสรี (กาวาจิต สิงห์ , 2537:34-35)

ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากการใช้ระบบเสรีนิยมทางการเงินในประเทศต่างๆอย่างกว้างขวางแล้ว ความก้าวหน้าของมนุษยชาติได้คิดค้นและพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เชื่อมโยงเข้ากับคอมพิวเตอร์ ทำให้โลกก้าวเข้าสู่มิติใหม่ของระบบการสื่อสาร และการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันดับหนึ่งที่ขับเคลื่อนและสนับสนุน ภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

(Financial Globalization) ช่วยให้การไหลเวียนของทรัพยากรทางการเงิน จากประเทศที่มีทรัพยากรการเงินอย่างล้นเกิน สู่ตลาดเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจที่ยังขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสถาบันการเงินต่าง ๆ กองทุนต่าง ๆ เป็นผู้ให้บริการ และเชื่อมโยงประเทศตลาดเศรษฐกิจเกิดใหม่ด้วยเศรษฐกิจโลก นอกเหนือจากนั้น ยังช่วยลดต้นทุนของการติดต่อสื่อสาร ย่อโลกทั้งโลกให้เส้นแบ่งพรหมแดนระหว่างประเทศลดความสำคัญลง การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่เพียงแต่ทำให้สะดวกและง่ายต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่การเงินการธนาคาร ในการให้บริการที่รวดเร็วแม่นยำและทันสมัย พัฒนาเครื่องมือการเงินใหม่ ๆ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในตลาดการเงิน เพื่อการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน สำหรับการทำธุรกรรมในตลาดการเงิน การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ ยังทำให้การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์และการซื้อขายเงินตราต่างประเทศในตลาดการเงิน สามารถทำได้ตลอด 24 ชั่วโมง แม้ว่าจะอยู่ต่างสถานที่ ต่างประเทศ หรือแม้กระทั่งต่างทวีปก็ตาม โดยเรื่องเวลาที่แตกต่างกันมิได้เป็นอุปสรรคอีกต่อไป (กาวาจิต สิงห์ , 2537:33; ริชาร์ด โอ'ไบรอัน, 2537: 12-28 ; สมภพ มานะรังสรรค์ , 2546:177; Helleiner, 1994: 6-7; Das,2003:314-315; Rubin,2003: 17-18)

ปรากฏการณ์ของสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินนั้น เป็นไปด้วยเงื่อนไขและตัวแปรที่มีความซับซ้อน ภายใต้ข้ออ้างหรืออุดมการณ์ความเชื่อที่ว่า ในท้ายที่สุดแล้วทุกๆ คน ก็จะได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนี้

ชี้ให้ชัดมากขึ้นคือ ในทางทฤษฎีโลกาภิวัตน์ทางการเงินได้อธิบายว่า โลกาภิวัตน์ทางการเงินนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งสามารถอธิบายผลดีของการที่ประเทศต่าง ๆ ที่เปิดภาคการเงินของตนเองเชื่อมโยงตลาดการเงินโลกออกเป็นสองลักษณะ คือ ผลดีทางตรง และผลดีทางอ้อม แสดงได้จากรูปที่ 2.3 (Prasad and others, 2546 : 23-24)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 2.3 : รูปแบบการเชื่อมโยงภาคการเงินเข้ากับตลาดการเงินโลกที่สามารถทำให้เศรษฐกิจเติบโต

ที่มา : Prasad (2546:24)

อย่างไรก็ตาม ปฏิกิริยาที่เกิดจากสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน แม้จะมีด้านที่ดี แต่ก็มีด้านที่เป็นผลลบรวมอยู่ด้วย เนื่องจากเมื่อเกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนหรือค่าเงินของประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดขบวนการเข้าไปหาประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงนี้ เมื่อขบวนการหาประโยชน์นี้มีมากขึ้นและทวีความซับซ้อนมากขึ้น วัตถุประสงค์ของการเคลื่อนย้ายเงินทุน และบทบาทหน้าที่ของเงินก็ได้เบี่ยงเบียนออกจากทฤษฎีโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

กล่าวคือ บทบาทหน้าที่ของเงินได้มีมากขึ้น จากในอดีตที่เงินนั้นเคยทำหน้าที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ประการแรก หน้าที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Medium of Exchange) ประการที่สอง หน้าที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้ระบุมูลค่าของสินค้าและบริการ (Standard of Value) ประการที่สาม หน้าที่เป็นมาตรฐานในการชำระหนี้ (Standard of deferred Payments) ประการที่สี่ หน้าที่เป็นเครื่องมือในการสะสมมูลค่า (Store of Value) (อัญญา ขันธวิทย์, 2545 : 61-62)

เมื่อก้าวสู่สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่ของเงินที่เพิ่มขึ้นมา คือ เงินทำหน้าที่เป็นสินค้า (Commodity) จากในอดีตที่การเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศเกิดขึ้นจาก การค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศ แต่การค้าเงินตราระหว่างประเทศในปัจจุบัน ไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับการค้าหรือแลกเปลี่ยนสินค้าอีกต่อไปแล้ว เพราะตัวเลขการค้าระหว่างประเทศมียอดเงินคิดเป็นแค่เพียงร้อยละ 2 ของการเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศในแต่ละวันของโลก ตัวเลขการซื้อขายเงินตราต่างประเทศในตลาดค้าเงินขนาดใหญ่ของโลก เช่น ในนิวยอร์ก ลอนดอน โตเกียว เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปี 2535 ประมาณ 820,000 ล้าน สรอ. ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 1,190,000 ล้าน สรอ. และในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 1,490,000 ล้าน สรอ. ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ไม่ได้เสริม หรือช่วยอำนวยความสะดวกให้กับการค้าระหว่างประเทศอีกต่อไป การเคลื่อนย้ายเงินทุนเหล่านี้ นอกจากการค้าเงินโดยตรงแล้ว ระบบการเงินยังได้พัฒนาเครื่องมือการทำธุรกรรมทางการเงินใหม่ ๆ เช่น พันธบัตร หุ้นกู้ กองทุนรวม สัญญาซื้อขายล่วงหน้า การซื้อขายสัญญาค่า (Derivative) สัญญารับฝากเงินระหว่างประเทศ (Global Depository Receipts) เป็นต้น (Singh,2000:13; กาวาจิต สิงห์ , 2537:16)

โดยในปัจจุบันปี 2547 บางวันการค้าขายเงินตราต่างประเทศมากถึง 1,900,000 ล้าน สรอ. ต่อวัน ในขณะที่ขนาดเศรษฐกิจรวมของโลก GDP ทั้งปี 2546 อยู่ที่ 36,356,000 ล้าน สรอ. นั่นหมายความว่า ถ้าโลกค้าขายเงินกันเพียง 20 วันก็จะมีมูลค่ามากกว่าขนาดเศรษฐกิจโลกทั้งปีแล้ว

ตารางที่ 2.1 การซื้อขายเงินตราระหว่างประเทศต่อวัน (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	จำนวนการซื้อขายต่อวัน
1977	18.3
1980	82.5
1983	119.0
1986	270.0
1989	590.0
1992	820.0
1995	1190.0
1998	1490.0
2004	1900.0*

ที่มา : Bank for International settlement

หมายเหตุ :* ตัวเลขประมาณการ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จอร์จ โซรอส, (2543) ผู้ซึ่งเป็นนักการเงินและคว่ำหวอดอยู่กับการหาประโยชน์จากสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ยังได้กล่าวว่า ปัจจุบันโลกเข้าสู่ความไม่สมดุลอย่างกว้างขวาง โดยที่ไม่มีประเทศใดสามารถต้านทานพลังอำนาจของตลาดเงินโลกได้ และในทางปฏิบัติ ไม่มีสถาบันเพื่อการสร้างกฎในระดับระหว่างประเทศ กลไกการตัดสินใจร่วมกันสำหรับเศรษฐกิจโลกไม่มีอยู่เลย สภาพการณ์เหล่านี้ได้สร้างความไร้เสถียรภาพให้แก่ตลาดการเงินระหว่างประเทศ และเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดวิกฤตในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของระบบทุนนิยมทางการเงินโลก ได้ใช้เวลาในการเคลื่อนตัวนับตั้งแต่ประมาณทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา มีขบวนการที่สลับซับซ้อนและเกี่ยวโยงหลายๆ ปัจจัยเข้าด้วยกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมีประเทศสหรัฐฯ และอังกฤษ เป็นแกนนำของการผลักดัน ซึ่งใช้อุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ (Neo Liberalism) เป็นยุทธ์ศาสตร์ของขบวนการ เพื่อชักนำประเทศอื่นๆ ให้ดำเนินการไปในรูปแบบเดียวกัน เมื่อย่างเข้าสู่ประมาณทศวรรษที่ 2520 สภาวะของเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนอย่างรุนแรง และเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เป็นช่องทางให้เกิดการผลักดันอุดมการณ์เสรีนิยม เข้าสู่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับภัยพิบัติวิกฤติเศรษฐกิจเหลานี้ง่ายขึ้น ภายใต้เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีสหรัฐฯ เป็นแกนนำโดยนำเสนอรูปแบบของการปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจ 10 นโยบาย ที่มีชื่อเรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” เมื่อมาถึงจุดนี้ กล่าวได้ว่าอุดมการณ์เสรีนิยมได้ครอบงำและช่วงชิงพื้นที่เศรษฐกิจโลกด้วยก้าวย่างที่หนักแน่น และด้วยหลายๆ เหตุผลและหลากหลายแห่งข้อจำกัด ประเทศต่างๆ จำเป็นจะต้องปฏิรูปตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

เมื่อก้าวเข้าสู่ประมาณทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นรอยต่อที่นำพาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ และเศรษฐกิจโลก เข้าสู่สภาวะไร้เสถียรภาพ (Disequilibrium) ของเศรษฐกิจโลกอย่างสิ้นเชิง เมื่อขบวนการเสรีนิยมทางการเงิน(Financial Liberalization) ได้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ขณะเดียวกันประเทศต่างๆ ได้ปฏิรูปตัวบท กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ค่านิยม ที่เคยเป็นอุปสรรค ขวางกั้นต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน (Capital Flow) ระหว่างประเทศให้หมดไป เพื่อให้การเคลื่อนย้ายของเงินทุนเป็นไปตามกลไกตลาด ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งอุปสงค์และอุปทาน อันจะนำมาสู่ประโยชน์สูงสุด จะด้วยความเชื่ออย่างแท้จริง หรือ ภาวะแวดล้อมที่บีบคั้นก็ตาม ประเทศที่ยึดมั่นในระบบทุนนิยม ก็ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับอุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และถูกยึดโยงเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกอย่างสมบูรณ์ โดยมีทุนนิยมทางการเงินเป็นหัวขบวนในการนำพาระบบทุนนิยมโลก ยิ่งไปกว่านั้น จากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี

สารสนเทศและคอมพิวเตอร์ ยิ่งเป็นตัวเร่งสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนโลก เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล จากการหลุดพ้นข้อจำกัดของเวลาและสถานที่

และก็เพราะเหตุของการเคลื่อนย้ายเงินทุน ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้ค่าเงินของประเทศที่เกี่ยวข้อง ทำให้เป็นการเสริมการเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อหาประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน ในที่สุดการเคลื่อนย้ายเงินทุนจำนวนมากเพื่อวัตถุประสงค์เก็งกำไร (Speculation) อาทิเช่น เก็งกำไรจากส่วนต่างของตลาดเงิน และตลาดทุนในประเทศต่างๆ ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ด้วยการอาศัยเครื่องมือทางการเงินต่างๆ ที่ พัฒนาขึ้นตามการเติบโตของระบบการเงิน จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ได้เป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจโลก และเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ อย่างสิ้นเชิงแล้ว

2.2 โลกาภิวัตน์ทางการเงินที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย

2.2.1 สรุปพัฒนาการของระบบการเงินไทย ช่วง 2510-2540

ภายหลังจากสถานการณ์ผันผวนของเศรษฐกิจโลก ในช่วงประมาณทศวรรษที่ 2510 และทศวรรษที่ 2520 เป็นสาเหตุให้ประเทศในกลุ่มที่กำลังพัฒนามากกว่า 50 ประเทศ ประสบปัญหาวิกฤติหนี้สินต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศที่เกิดวิกฤตเหล่านี้จึงต้องหาหนทางในการแก้ไขปัญหาธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในช่วยเหลือและแก้ปัญหาลักษณะเช่นนี้ โดยวิธีการช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นการให้เงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่อง แต่มีข้อแม้ว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือ จะต้องทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเนื้อหาสำคัญ ก็เป็นการดำเนินนโยบายเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งถ้าจะว่าไปก็เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดทางให้การเชื่อมโลกด้านตลาดการเงิน ประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวนมากที่รับเงื่อนไขเพื่อแลกกับการช่วยเหลือ จะต้องทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ อาทิเช่น แก้ไขกฎระเบียบ ลดข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายเงินตรา และการเปิดตลาดการค้าเงินตราระหว่างประเทศ ฯลฯ

ในกรณีประเทศไทย ได้รับผลกระทบจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลกเช่นเดียวกัน ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและการเมือง โดยที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 2510 ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2522 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นยุคใหม่ของประชาธิปไตยอีกครั้ง ถึงแม้ว่าจะมีฝ่ายทหารเข้ามาเกี่ยวข้องพอสมควรก็ตาม ส่วนทางด้านเศรษฐกิจนั้น ในทศวรรษที่ 2520 ประเทศได้ดำเนินการปรับปรุงนโยบายและ

โครงสร้างเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น โดยที่การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว ก็เป็นผลมาจากการทำข้อตกลง เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินจาก ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรกคือข้อตกลงในเดือนมิถุนายน ปี 2524 ครั้งที่สอง ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2525 สำหรับข้อตกลงรับความช่วยเหลือครั้งสุดท้ายนั้นครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี 2528 ถึง เดือนธันวาคม ปี 2529 นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอีก 2 งวด จากธนาคารโลก ครั้งแรกในเดือนมีนาคม ปี 2525 และครั้งที่สองในเดือนมีนาคม ปี 2526 (พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2543 : บทนำ)

ตัวอย่างของการปฏิรูปโครางสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น มีการผ่อนคลายข้อจำกัดในทางการเงิน หมายถึง การพยายามลดข้อจำกัดของการควบคุมหรือแทรกแซงของทางการ เพื่อปล่อยเสรีให้กลไกตลาดทำงานได้อิสระมากขึ้นกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ ทางการเงินมาเป็นลำดับโดยการผ่อนคลายข้อจำกัดและการปฏิรูประบบการเงินที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (2522-2523) ซึ่งเศรษฐกิจทั่วโลกและตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความผันผวน เศรษฐกิจภายในขณะนั้นประสบปัญหาอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงช่องว่างการลงทุนและการออมรวมทั้งภาระหนี้ต่างประเทศขยายตัวสูงขึ้นมาก ธนาคารจึงดำเนินการปรับปรุงระบบการเงินของประเทศให้มีความยืดหยุ่น สามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ด้วยการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 ซึ่งทำให้ทางการสามารถปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของสถาบันการเงินให้สูงขึ้น จากที่ยืนอยู่ในระดับร้อยละ 15 ต่อปี มาตั้งแต่ปี 2467 จัดตั้งตลาดซื้อคืนขึ้นในปี 2522 เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปรับสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นช่องทางในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคาร รวมถึงการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในปี 2527 จากระบบที่ผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์ สรอ. มาเป็นระบบที่เทียบค่าเงินบาทกับกลุ่มสกุลเงินของประเทศคู่ค้าตามความสำคัญของการค้า และสถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535: 304-305)

อย่างไรก็ดี ช่วงเวลาดังกล่าวระบบการเงินไทยมีการปรับตัวสู่แนวทางเสรีอย่างจำกัดมาก อาจจะเป็นเพราะกลุ่มนายทุนการเงินการธนาคารในขณะนั้น มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการเงินมากพอควร[3] ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะกระทบต่อประโยชน์ของกลุ่มนายทุนการเงินการธนาคารจะต้องค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะภาคการเงินด้วยแล้ว มามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นจริงจัง ก็ในช่วงทศวรรษที่ 30 ด้วยเหตุผลว่า

[3] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2536.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2535) ธนาคารแห่งประเทศไทยเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการวางแผนระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อปรับความสมดุลระหว่างการพัฒนาภาคการผลิตและภาคการเงิน เพื่อเตรียมความพร้อมของสถาบันการเงินและโครงสร้างระบบการเงิน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการรองรับการแข่งขันจากต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ตลาดการเงินมีความเชื่อมโยงติดต่อกันอย่างใกล้ชิด สถาบันการเงิน ตลาดเงิน และตลาดทุนระหว่างประเทศเป็นระบบเดียวกันมากขึ้น ระบบการเงินทั้งโลกให้ความสำคัญต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกลุ่มประเทศต่าง ๆ มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินมากขึ้น เช่น การรวมยุโรปเป็นตลาดเดียวในปี 2535 การเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหลายฝ่าย หรือแกตต์ (The General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) การรวมกลุ่มข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement - NAFTA เป็นต้น)

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงนี้ จึงเน้นการพัฒนาระบบการเงินให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ และลดบทบาทของทางการในการแทรกแซงตลาดการเงินลง โดยมีเป้าหมายสร้างเงินออมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและการเจริญเติบโตของประเทศในอนาคตเพิ่มการแข่งขันของสถาบันการเงิน พัฒนาเครื่องมือและบริการของตลาดการเงิน เพื่อสนองตอบต่อรูปแบบความต้องการบริการด้านต่าง ๆ มากขึ้น ตลอดจนเพื่อสนับสนุนประเทศไทยให้พัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคในอนาคต ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวไว้ใน แผนการปรับปรุงระบบการเงิน 3 ปี ของธนาคาร (2533-2535) ซึ่งถือเป็นการวางแผนระยะยาวของธนาคารเป็นครั้งแรก เพื่อเตรียมความพร้อมในการปรับตัว และการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติไปจากการกำหนดแผนงานประจำปีซึ่งมีมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมีแผนงานหลักใน 4 ด้าน คือ แผนงานแรก แผนการผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ ด้านอัตราดอกเบี้ย การบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน รวมถึงการปริวรรตเงินตรา แผนงานที่สอง แผนการพัฒนาการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะวิธีการวิเคราะห์และตรวจสอบสถาบันการเงิน การปรับปรุงเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐานสากล BIS (Bank for International Settlements) การพัฒนาพนักงานที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบ และระบบข้อมูล แผนงานที่สาม การพัฒนาตราสารการเงิน เพื่อสร้างตราสารการเงินประเภทใหม่ และพัฒนาตลาดแรกและตลาดรองของตราสาร และแผนงานที่สี่ การปรับปรุงระบบการชำระเงิน ด้วยการพัฒนาระบบการหักบัญชีระหว่างระบบการชำระเงิน ด้วยการพัฒนาระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคารและการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งที่สองขึ้น

โดยในสมัยผู้ว่าการชวลิต ธนะชานันท์ ได้ประกาศยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภท ในวันที่ 16 มีนาคม 2533 ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2535 ในสมัยผู้ว่าการวิจิตร สุพินิจ จึงได้ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากทุกประเภทที่ธนาคารพาณิชย์ลอยตัวอย่างสมบูรณ์ และสำหรับเพดานอัตราดอกเบี้ยตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้นธนาคารได้มีประกาศยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2535 กล่าวได้ว่าในกลางปี 2535 อัตราดอกเบี้ยทุกประเภทของสถาบันการเงินในประเทศสามารถปรับตัวเคลื่อนไหวตามสภาพของอุปสงค์และอุปทานในระบบการเงินลอยตัวอย่างเสรีไปตามกลไกตลาด

ธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยผู้ว่าการชวลิต ธนะชานันท์ ได้เริ่มดำเนินการตามแนวนโยบายของแผนงาน 3 ปี โดยในวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ได้ประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศและผ่อนคลายการปริวรรตเงินตราขั้นที่ 1 ในช่วงแรกของปี 2535 ธนาคารก็ได้ผ่อนคลายระเบียบปฏิบัติของการปริวรรตเงินตราส่วนที่เหลือ กล่าวได้ว่า การผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในระยะที่ผ่านมา ทำให้การควบคุมของทางการในด้านนี้ลดน้อยมาก การปริวรรตเงินตราเป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น

ธนาคารได้กำหนดแผนงาน 3 ปี ฉบับที่ 2 ขึ้นในช่วงปี 2535-2538 ซึ่งแผนงานระยะปานกลางฉบับนี้จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 โดยเป้าหมายหลักของแผนงานฉบับที่ 2 ได้กำหนดรายละเอียดของแผนงานเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นงานที่ต่อเนื่องจากที่ดำเนินงานไปแล้วในแผนงานแรก ในเรื่องการปรับปรุงระบบการชำระเงิน แผนการผ่อนคลายข้อจำกัดในส่วนของการปรับปรุงยุทธวิธีดำเนินนโยบายการเงินและแผนพัฒนาตราสารการเงิน สำหรับแผนในส่วนที่สอง เป็นแผนงานใหม่เพื่อเตรียมพร้อมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า คือ แผนพัฒนาการระดมออมและแผนพัฒนาไทยให้ศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค มุ่งลดบทบาทและการแทรกแซงของธนาคารกลางในระบบการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินไทยเตรียมพร้อมรับการแข่งขันเมื่อประเทศต่าง ๆ มีการเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้น และเพื่อเตรียมโครงสร้างระบบการเงินให้พร้อมรับกับการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2536) การผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค คือ คณะทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ยุคที่มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยชื่อ นายวิจิตร สุพินิจ เป็นผู้นำ ซึ่งควรได้รับการบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์การเงินของประเทศไทย ว่าได้พัฒนาระบบการเงิน ไปสู่การจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจไทย หรือ (Bangkok International Banking Facilities) BIBFs โดยมีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับ กิจการวิเทศธนกิจดังลำดับต่อไปนี้

วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการในการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจไทย

วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2535 กระทรวงการคลัง โดย ฯพณฯ รัฐมนตรี นายพนัส สิมะเสถียร ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การประกอบกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์

วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2535 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์อีกฉบับหนึ่ง

วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2535 กรมสรรพากรได้ออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ เพื่อยกเว้นและลดอัตรารัษฎากรกร ที่จัดเก็บจากกิจการวิเทศธนกิจ

วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2535 นายวิจิตร สุพินิจ ในฐานะประธานคณะกรรมการร่วมได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ การยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการวิเทศธนกิจ

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 กระทรวงการคลังออกประกาศให้สาขาของธนาคารต่างประเทศ ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์

วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2536 ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศ หลักเกณฑ์ให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติ 4 ฉบับ

วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2536 ประเทศไทยเปิดประตูการเงินให้เป็นศูนย์การเงินในภูมิภาค มอบใบอนุญาตการประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจ โดยมี ฯณฯ นายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย เป็นประธานในพิธี[4]

หลังจากระบบการเงินของไทยได้เดินทางมาถึงจุดนี้ กล่าวได้ว่าระบบการเงินไทยได้ขึ้นตรงต่อระบบการเงินโลกอย่างสมบูรณ์แล้ว ภาคการเงินไทยได้ก้าวสู่ระบบการเงินเสรี(Financial Liberalism) และได้สร้างสถาบันกฎเกณฑ์กฎหมายในการกำหนดการนำพาเศรษฐกิจไทย ภายใต้กติกาเสรีนิยมทางการเงินในสภาวะการของโลกาภิวัตน์ ผลจากการปฏิรูปภาคการเงินของไทยดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมากจากการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ และจากการผ่อนคลายมาตรการต่างๆเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราก็ดี การจัดตั้งวิเทศธนกิจก็ดี รวมทั้งนโยบายการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินเหรียญสหรัฐฯ ที่ค่อนข้างคงที่ ที่ลดความเสี่ยงของผู้กู้เกี่ยวกับค่าเงินบาทจนเกือบหมดสิ้น ส่งผลให้มีเงินทุนหลั่งไหลเข้ามาจากต่างประเทศอย่างไม่หยุดยั้งตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 -2539 การที่เงินทุนไหลเข้ามาในอัตราที่สูง มีการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment) โดยนักลงทุนจากต่างประเทศแต่เพียงส่วนน้อย แม้กระทั่งลงทุนในหุ้นของธุรกิจก็เป็นส่วนน้อย แต่กลับเป็นการให้สินเชื่อระยะสั้นแทบทั้งหมด (ศปร., 2541: 47-51; สมภพ มานะรังสรรค์, 2546 : 153) (ดูรูปที่ 2.4 และตารางที่ 2.2,2.3)

---

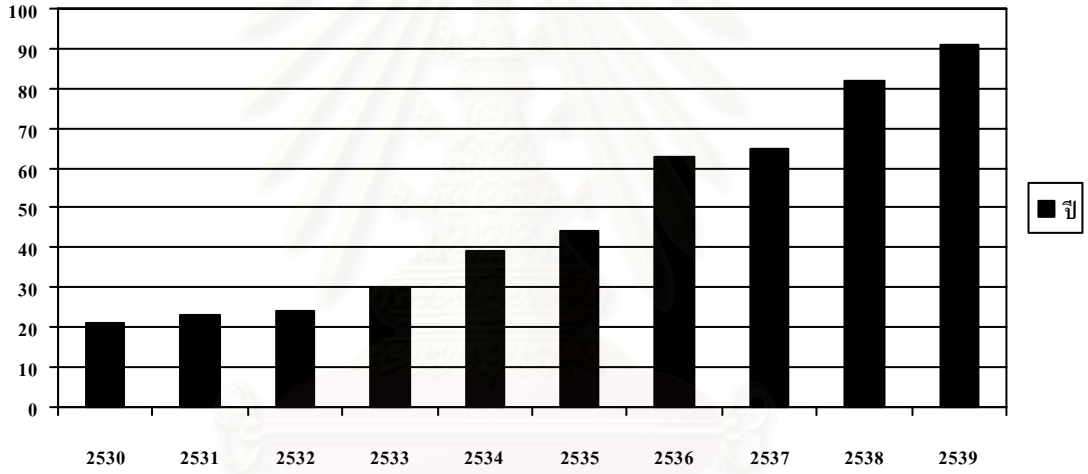
[4] โปรดดู รายละเอียดการเปิดกิจการวิเทศธนกิจ ใน เจริญ เจษฎาวัลย์ .2536. วิเทศธนกิจไทย และการเปิดกิจการวิเทศธนกิจ และการเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจไทย จากการไหลเข้าของเงินทุนจากการกู้เงินจากต่างประเทศ ใน สมภพ มานะรังสรรค์. 2546. พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อไทย. หน้า 123-155

ตารางที่ 2.2 การไหลเข้าของเงินทุนภาคเอกชนของไทย (ร้อยละของ GDP)

ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
เงินทุนภาคเอกชนไหลเข้าสุทธิ	13.3	10.7	8.7	8.4	8.6	12.7	9.3
ลงทุนทางตรง FDI	2.6	1.5	1.4	1.1	0.7	0.7	0.9
ลงทุนทางอ้อม PI	-	-	0.5	3.2	0.9	1.9	0.6
อื่นๆ	-	9.2	6.8	4.1	7.0	10.0	7.7

ที่มา: World Economic Outlook, December 1997; ธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 2.4 หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนไทย (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2.3 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนไทย (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
หนี้ต่างประเทศ	28.1	37.7	41.8	52.7	65.6	83.1	90.8
หนี้ระยะสั้น	8.3	12.5	14.7	22.6	29.2	41.1	37.6
หนี้ระยะยาว	19.8	25.3	27.1	30.1	36.4	42.0	53.2

ที่มา : Global Development Finance, 2000

สมภพ มานะรังสรรค์ (2546) การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของเงินกู้จากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการเปิดใช้วิเทศธนกิจ BIBF ในปี 2536 ส่วนสำคัญของการที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาก นอกจากความสะดวกของการเปิดเสรีภาคการเงิน และการที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมากแล้ว ส่วนสำคัญที่เป็นผลจากภายนอกก็คือ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นค่าเงินเยนของประเทศญี่ปุ่นแข็งค่าขึ้นมาก เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ การที่ค่าเงินเยนแข็งค่าขึ้นมากในขณะที่เศรษฐกิจภายในประเทศกำลังตกต่ำจากการแตกตัวของฟองสบู่ (Bubble Burst) ช่องทางการขยายการลงทุนจึงลดทอนลง เป็นเหตุให้เกิดการหาประโยชน์จากค่าเงินเยนแข็งโดยการปล่อยกู้เป็นหลัก เป็นปัจจัยเร่งการขยายตัวของเงินกู้ต่างประเทศของไทย

อย่างไรก็ตาม การที่เงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากได้ไหลเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา มีการศึกษาและสรุปและว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยอย่างร้อนแรง และนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ อันเป็นสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 จนเป็นประเด็นทางการเมือง กล่าวโทษผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อ การดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน การเปิดให้ดำเนินการกิจการวิเทศธนกิจ ว่าอยู่ในช่วงของรัฐบาลใด ตั้งแต่รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน รับหลักการ BIBFs รัฐบาลชวน 1 เปิด BIBFs อีก 40 กว่าแห่ง ต่อมารัฐบาลบรรหาร และรัฐบาลชวลิต ก็มีการเปิด BIBFs เพิ่ม คล้ายๆ เป็นการเฉลี่ยความผิด โยนความผิดให้ผู้อื่น เหมือนกับการเปิดกิจการวิเทศธนกิจเป็นเรื่องไม่ดี เป็นเรื่องเสียหาย ทั้งๆ ที่ตอนเรียกร้องให้จัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ ก็ได้อธิบายถึงข้อดีไว้อย่างละเอียด คำถามก็คือทำไมกิจการวิเทศธนกิจกลายเป็นของไม่ดีไปได้ อย่างไรก็ตาม มีหลายๆประเทศที่เดินตามแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ถึงแม้จะมีการชะลอตัวและปรับฐานทางเศรษฐกิจบ้าง แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรง ผู้วิจัยค้นพบว่าสิ่งที่พึงพิจารณาก็คือ การเปิดดำเนินการวิเทศธนกิจ BIBFs หาใช่สาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 แต่เพียงอย่างเดียว แต่ประกอบด้วยเหตุปัจจัยนานัปการที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างในการศึกษาสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจไทยในปี 2540 นั้น มีอยู่จำนวนมาก แต่ข้อสรุปส่วนใหญ่ของการศึกษานั้น ชี้ไปทางเดียวกันว่า ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการเงินของไทย โดยเฉพาะความผิดพลาดของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นสาเหตุสำคัญเกือบทั้งสิ้น ณ ที่นี้จะขอเสนอตัวอย่างการศึกษาสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 พอสังเขป โดยจะจำแนกแนวทางการศึกษาออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรก นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก หรือนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค ที่จะเน้นในเรื่องของเศรษฐกิจในการวิเคราะห์เป็นสำคัญ และกลุ่มที่สอง นักเศรษฐศาสตร์กระแสรอง ที่นำปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจเข้ามาวิเคราะห์ เช่น ปัจจัยการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การจำแนกกลุ่มการศึกษาดังกล่าวนี้ มิได้ใช้เกณฑ์ในการแบ่งของนักวิชาการเคร่งครัดมากนัก หากแต่เพียงให้ทราบแนวคิดหลักเท่านั้น

กลุ่มแรก การศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (ศปร.,2541; อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546; ศุภวุฒิ สายเชื้อ และ ถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง, 2543;Yos Vajagupta and Pakorn Vichyanond, 1998; Kitti Limskul, 2000b ;Pakorn Vichyanond, 2001) ได้ศึกษาถึงสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และสรุปความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ออกเป็นสองช่วงด้วยกัน คือ ช่วงแรก เริ่มต้นจากการเปิดเสรีทางการเงินในปี 2533 และ2535 เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเติบโตสูงและร้อนแรง เกิดการขยายตัวของการลงทุนอย่างมาก โดยที่มีการลงทุนอย่างเกินความพอเพียง ลงทุนอย่างไม่ก่อประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก เช่นในภาคอสังหาริมทรัพย์และในตลาดหุ้นเพื่อการเก็งกำไร (Speculation) จนนำไปสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) ซ้ำร้ายไปกว่านั้น ธปท. ไม่มีมาตรการที่เข้มข้นเพียงพอในการลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกีดกันการนำเข้าเงินกู้ระยะสั้น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายการเงินที่เข้มงวด ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ธปท. จะพยายามใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ดูดซับปริมาณเงินออกจากระบบเศรษฐกิจเพื่อลดความร้อนแรงก็ตาม แต่การที่ ธปท. ปล่อยให้เงินทุนต่างประเทศไหลเข้าออกอย่างเสรีแล้ว แต่กลับใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเกือบจะคงที่นั้น นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงดังกล่าวย่อมไม่ได้ผล เพราะผู้ลงทุนจะหันไปใช้เงินทุนจากต่างประเทศแทน และจะมีเงินจากต่างประเทศเข้ามาหาประโยชน์จากดอกเบี้ยที่สูงในประเทศไทยอีกด้วย โดยไม่มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน

สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ความไม่สามารถใช้นโยบายการเงินเพื่อควบคุมความร้อนแรงของเศรษฐกิจจากปริมาณเงินในระบบนั้น สืบเนื่องมาจาก เมื่อมีเงินทุนไหลเข้ามาในประเทศจำนวนมาก จนสร้างความร้อนแรงให้แก่ระบบเศรษฐกิจ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการดึงเงินออกจากระบบเศรษฐกิจเพื่อลดความร้อนแรงจากการไหลเข้าของเงินทุน โดยการออกพันธบัตรมาขาย ผลกระทบที่ตามมาก็คือ อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศจะสูงขึ้น เป็นสาเหตุให้ผู้ลงทุนหันไปใช้เงินทุนจากต่างประเทศ และจะมีเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาหาประโยชน์จากดอกเบี้ยที่สูงในประเทศไทยอีกด้วย การกู้เงินจากต่างประเทศก็สูงขึ้น การควบคุมปริมาณเงิน (Sterilize) ของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงล้มเหลว หนทางเดียวที่จะแก้ได้คือ ต้องพยามยามไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ในระบบการเงินเสรี (Paul Krugman, 1999:86) [5]

---

[5] ความไม่มีประสิทธิภาพในนโยบายการเงินของธนาคารกลางประเทศต่างๆ หรือการขัดแย้งกันเองของนโยบายมหภาค (The Unholy Trinity) จากการใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Fix Exchange Rate) ควบคู่ไปกับระบบเสรีการเงิน (Financial Liberalism) โปรดดู Benjamin J. Cohen. 2000. The triad and the Unholy Trinity Problems of International Monetary Cooperation. In Jeffry A. Frieden. International Political Economy Perspectives on Global Power and Wealth และ ศุภวุฒิ สายเชื้อ และ ถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง, (2543) อธิบายทฤษฎีว่าด้วยผลกระทบของการเปิดเสรีทางการเงินต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จากผลงานของนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลในปี 2542 Professor Robert Mundell หน้า 152-159

ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่ครึ่งหลังของปี 2539 ด้วยเหตุที่ว่า ความอ่อนแอของเศรษฐกิจไทยปรากฏขึ้น เมื่อการส่งออกของไทยที่ขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ต้องประสบกับอัตราติดลบอย่างฉับพลัน ทำให้ความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยเริ่มลดลง หลังจากนั้น ปัญหาต่างๆ ของเศรษฐกิจไทยที่ถูกปกปิดด้วยอัตราการขยายตัวที่สูงก็เริ่มปรากฏขึ้นพร้อม ๆ กัน ทั้งในด้านสถาบันการเงิน ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ภาคการผลิตต่างๆ โดยที่แนวทางแก้ปัญหาของ ธปท. กลับยิ่งทำให้ปัญหารุนแรงมากยิ่งขึ้น[6]

มีข้อสังเกตอยู่ว่า เพราะเหตุใดที่ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าอย่างฉับพลันสัดส่วนการส่งออกที่เคยเติบโต 22% ในปี 2537 และ 24.7% ในปี 2538 ลดลงเหลือเพียง 0.1% ในปี 2539 ในขณะที่การนำเข้ายังมากอยู่ (กาวาจิต สิงห์ ,2543:92) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ค้นคว้า สัมภาษณ์ผู้ที่เชี่ยวชาญ พอจะประมวลองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าได้ 5 องค์ประกอบ

ประการแรก ในกลางปี 2538 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเมื่อเทียบกับเงินเยน เริ่มแข็งค่าขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นตามไปด้วยเมื่อเทียบกับเงินเยน ทั้งนี้เพราะว่าอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทนั้นผูกกับตะกร้าเงินที่มีน้ำหนักเงินดอลลาร์สหรัฐมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 80 ของตะกร้าเงิน การที่เงินบาทแข็งค่าขึ้นดังกล่าว ทำให้ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้ากับตลาดโลกลดลง ผลก็คือการลดลงของการส่งออกจากประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ในปี 2538 เหลือ ศูนย์เปอร์เซ็นต์ในปี 2539 ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงขึ้นประมาณ 8 เปอร์เซ็นต์ ของ GDP

ประการที่สอง จากการลดค่าเงินหยวนของจีน จาก 5.8 หยวนต่อดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2536 เป็น 8.45 หยวนต่อดอลลาร์สหรัฐในปี 2537 (สมภพ มานะรังสรรค์, 2547: 31) หมายถึงประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ ที่ผูกค่าเงินไว้กับเงินดอลลาร์สหรัฐ จะมีอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินหยวน ส่งผลให้สินค้าที่ส่งออกจากจีนมีความได้เปรียบประเทศอื่นๆ จากค่าเงินอ่อน ยังไม่รวมถึงค่าแรงการผลิตที่โดยปกติก็ต่ำมาก ดังนั้นสินค้าจากจีนจึงได้แย่งส่วนแบ่งทางตลาดไปจากประเทศอื่นๆรวมถึงประเทศไทยด้วย ขณะเดียวกันก็มีการย้ายฐานการผลิตเข้าสู่ประเทศจีนเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าของเงินหยวน ทำให้เป็นแรงจูงใจจากนักลงทุนต่างประเทศจากการที่อำนาจซื้อของตนเพิ่มขึ้น

---

[6] โปรดดู การดำเนินนโยบายปกป้องค่าเงินบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงก่อนประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ถึงการรั่วไหลของมติการตัดสินใจ จนอาจนำไปสู่การหาผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในปานเทพ พัวพงษ์พันธ์ (2548)

ประการที่สาม นอกจากนั้นการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีน อาทิเช่น (1) การยกเลิกระบบจำกัดส่วนของการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ (2) การแก้ไขอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าที่ส่งออกจากบริษัทภายในของจีนเหลือศูนย์เปอร์เซ็นต์ (3) นโยบายเปิดประตูสำหรับการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI) โดยจัดให้มีภาษีที่จูงใจพิเศษสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศในด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม และการลดภาษีรายได้สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษทางด้านเขตมณฑลชายฝั่ง เพื่อเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันและขยายการส่งออกสินค้า ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ตั้งแต่ปี 2533 – 2540 จีนส่งออกสินค้าไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 15.5 เปอร์เซ็นต์ต่อปี และสำหรับช่วงปี 2538-2540 ที่มีการลดลงของการเติบโตด้านการค้าระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่าจีนสามารถส่งออกไปสู่อเมริกาเพิ่มขึ้น 8 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่ญี่ปุ่นส่งออกลดลง 2.4 เปอร์เซ็นต์ ทางด้านการส่งออกสิ่งทอ จีนได้แย่งส่วนแบ่งทางการตลาดจาก 5 ประเทศ ที่เกิดวิกฤติเอเชีย คือ อินโดนีเซีย เกาหลี ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย เพิ่มขึ้นจาก 37 เปอร์เซ็นต์ในปี 2533 เป็น 60 เปอร์เซ็นต์ในปี 2539 และในด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จีนได้ส่วนแบ่งจากการส่งออกเพิ่มขึ้น จาก 12 เปอร์เซ็นต์ เป็น 18 เปอร์เซ็นต์ ในเวลาเดียวกัน (Shalendra D. Sharma, 2003: 16)[7]

ประการที่สี่ จากที่เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างร้อนแรงแบบฟองสบู่ ความต้องการแรงงานได้ขยายตัวตามไปด้วย ทำให้แรงงานจากภาคเกษตรได้เคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้ค่าแรงได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นต้นทุนจากการผลิตสินค้าย่อมจะสูงขึ้นด้วย

ประการสุดท้าย การค้าระหว่างประเทศในส่วนของความต้องการสินค้าอีเล็กทรอนิกส์ของตลาดทั่วโลกมีอัตราการเติบโตที่ลดลง ในปี 2539 ประกอบกับการเผชิญการกีดกันสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ และ ยุโรป (กาวาจิต สิงห์ ,2543:92)

จะสังเกตได้ว่าในสภาวะที่เป็นโลกาภิวัตน์ และเศรษฐกิจไทยเปิดกว้างมากต่อภายนอก อันพิจารณาได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจไทย (GDP) ในขณะที่สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศเฉลี่ย ของเศรษฐกิจโลกคิดเป็นเพียงประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ (ปี 2546) ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจไทยเปิดกว้างเช่นนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการดำเนินเศรษฐกิจของไทยจะต้องให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกมากขึ้น จะกำหนดเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจโดย

[7] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ได้ให้ข้อสังเกตว่า การส่งออกที่ลดลงนั้นน่าจะมีส่วนมาจากการที่บริษัทที่ดำเนินการด้านส่งออกในประเทศไทยบางส่วน ย้ายออกไปผลิตและลงทุนในประเทศจีนแทน จากสิทธิประโยชน์ที่ประเทศจีนยื่นให้ นั่นหมายความว่า ยอดส่งออกที่ประเทศไทยควรได้รับหายไปและไปเพิ่มขึ้นในประเทศจีน

ละเลยปัจจัยภายนอกประเทศคงจะไม่ได้ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศจีนที่จะมีบทบาทและอิทธิพล ในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจโลกนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สิ่งที่ไม่อาจเพิกเฉยต่อการพิจารณา คือ อะไรเป็นสาเหตุความผิดพลาดทางนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้ากล่าวโดยทั่วไป การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของ ธปท. อาจจะมีหลายสาเหตุ อาทิเช่น การมองข้ามประสบการณ์ของวิกฤติการเงินของประเทศต่าง ๆ ในอดีต หรือความไม่เท่าทันระบบโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดในลักษณะเหล่านี้ประชาชนไทยอาจจะทำใจยอมรับได้บ้าง แต่ความผิดพลาดอันเนื่องมาจากการขัดแย้งกันเองในองค์กร อิจฉาริษยากัน แล้วไม่ช่วยเหลือกันทำงานอย่างเต็มความสามรถในยามที่ประเทศกำลังตกอยู่ในอันตราย คำนึงถึงความรู้สึกส่วนตัวสำคัญกว่าความเป็นไปของประเทศชาติ เป็นสิ่งที่ยากจะให้สังคมทำใจยอมรับ ดังที่ ศปร. ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ความรักและความสามัคคีระหว่างพนักงานองค์กรใดๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อผลงานขององค์กรนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้บริหารระดับสูงด้วยแล้ว จำเป็นอย่างยิ่ง ต้องมีความรักความสามัคคี ไม่มีการระแวงการ แก่งแย่งตำแหน่งระหว่างระหว่างผู้บริหารด้วยกันเอง ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทย ธปท. มีภาวการณ์อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของธนาคาร นาย ป๋วย อึ้งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการ ธปท. เป็นผู้มองการไกลต้องการจะสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพสูง ให้กับธนาคารในอนาคต จึงได้จัดส่งนักศึกษาที่มีมันสมองดีเยี่ยมไปศึกษาตามสถานศึกษา มีชื่อเสียงในประเทศต่างๆ ทั้งใน ยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ โดยหวังว่าบุคคลเหล่านี้เมื่อกลับมา จะได้เป็นกำลังสำคัญ และนำ ธปท. ให้มีผลงานเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของผู้คน ทั้งในและต่างประเทศ บุคคลเหล่านี้ระหว่างที่เป็นพนักงานระดับต้นและระดับกลางของธนาคาร ได้ช่วยงานของธนาคารมาก ทุกคนรักและให้ความร่วมมือช่วยเหลือกันเป็นอย่างดี แต่ภายหลังเมื่อบุคคลเหล่านี้ก้าวขึ้นใกล้จะถึงจุดสุดยอดในธนาคาร เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งว่า ความรักและความสามัคคีได้จางหายไป ความริษยาความเกลียดชังระหว่างกันได้เข้ามาแทนที่ ดังปรากฏเป็นข่าวบ่อย ๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์” [8](ศปร, 2541 : 236)

กลุ่มที่สอง การศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ของกระแสรอง (Haggard, 2000 ; Lauridsen , 1998;Macintyre,2000; Bello,1998,2000; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์,2543,2545;วิเชียร ตันศิริคงคล, 2546) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ว่า นอกเหนือจากที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักได้สรุปแล้ว นักเศรษฐศาสตร์กระแสรองจะให้ความสำคัญเพิ่มเติมในตัวแปรที่ไม่ใช่

---

[8] โปรดดู Apichat Satitniramai 2002 ที่ได้ศึกษาถึงความล้มเหลวของขุนนางวิชาการในธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจไทย 2540 ใน The Rise and Fall of the Technocrats : The Unholy Trinity of Technocrats. Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis. Ph.D. dissertation, University of Wales, Swansea. โปรดดู ศปร. 2541

เศรษฐกิจ (Non Economic Factor) อาทิเช่น การขาดแคลนโครงสร้างทางสถาบัน โครงสร้างทางกฎหมาย และชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจว่า มีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและเอกชน มีกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มทุนธนาคาร กลุ่มทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ มีบทบาทในการผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มตนเอง มีลักษณะของทุนนิยมพวกพ้อง (Crony capitalism) สภาวะดังกล่าวทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยอ่อนแอจนไม่สามารถรับมือกับระบบทุนนิยมโลกที่มีพลวัตรสูง เป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤติ

2.3 สรุปท้ายบท

จากการลำดับพัฒนาการระบบการเงินโลก และระบบการเงินไทยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า ความเป็นโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ได้เชื่อมโยงระบบการเงินโลกเข้าด้วยกัน เส้นแบ่งทางพรหมแดนถูกทำให้หมดบทบาทลง อุปสรรคของเวลาที่แตกต่างในประเทศต่างๆ หาได้เป็นข้อจำกัดได้อีกต่อไป การเคลื่อนย้ายของเงินทุนทั่วโลกสามารถกระทำได้ตลอด 24 ชั่วโมง จากเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแปรสำคัญที่ผลักดันการเคลื่อนย้ายเงินทุน คือ ตัวแปรของการเก็งกำไร (Speculation) อาทิ เช่น เก็งกำไรจากการเปลี่ยนแปลงและส่วนต่างของดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน หุ้น ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในแง่หนึ่งสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ได้สร้างคุณประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ภายใต้การใช้ทรัพยากรทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพตามกลไกตลาด แต่อีกแง่หนึ่ง โลกาภิวัตน์ทางการเงิน ได้สร้างความไร้เสถียรภาพให้ระบบเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน

ฉะนั้นแล้ว การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจต่อ ๆ ไป จะยากมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่มีลักษณะเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ และมีขนาดของเศรษฐกิจที่เล็ก เครื่องมือทางนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ของรัฐบาลจะถูกทำให้ลดประสิทธิภาพลง และภาวะทางการเงินของประเทศต่าง ๆ ถูกกำหนดด้วยภาคการเงินโลกมากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และการแก้ไข

3.1 บทบาทกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และหนังสือเจตจำนง 8 ฉบับ

ภายหลังจากความผิดพลาดของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ท่ามกลางพลวัตรที่เชี่ยวกรากของทุนนิยมการเงินโลก ในท้ายที่สุดประเทศไทยก็ต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เนื่องจากประเทศไทยไม่มีทางเลือกเหลืออยู่ เพราะการจะรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้คงที่อยู่ระดับระดับหนึ่งในตอนนั้น ไม่ว่าจะเป็น 25 บาท หรือ 35 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต้องมีเงินสำรองระหว่างประเทศที่เพียงพอ ระดับสุทธิที่เหลืออยู่ 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในตอนนั้น ไม่เพียงพออย่างแน่นอน และแม้กระทั่งเงินบาทลอยตัวแล้ว แต่ถ้ายังติดพันภาระหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชน และติดพันภาระจากการทำสัญญาสว็อป ก็มีโอกาสสูงที่ไทยจะไม่สามารถหาเงินดอลลาร์สหรัฐฯ มาจ่าย จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องหาเงินมาเสริมทุนสำรองอย่างเร่งด่วน

ในภาวการณ์ที่มีความจำเป็นต้องหาเงินมาเสริมทุนสำรองอย่างเร่งด่วน กองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับสถานการณ์เช่นนี้ แต่อย่างไรก็ดี ทางการไทยไม่อยากไปพึ่งสถาบันนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปก็เพราะเกรงว่ากองทุนการเงินฯ จะวางเงื่อนไขที่กระทบกระเทือนประเทศไทยหลายด้าน เงื่อนไขสำคัญที่ทางการไทย โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยากจะรับเลยก็คือ ให้แถลงตัวเลขเงินทุนสำรองสุทธิหลังจากหักภาระผูกพันจากสัญญาสว็อป เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขต้นๆที่กองทุนการเงินฯวางไว้หากประสงค์จะให้กองทุนการเงินช่วยเหลือ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:82)

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างความเชื่อมั่นให้เศรษฐกิจไทย พลเอกชวลิต จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทูตลับไปสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อขอกู้เงินมาเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ จำนวน 20,000 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยเชื่อมั่นว่าจากความสนิทสนมคุ้นเคยกับ เติ้ง เสี่ยว ผิง อดีตผู้นำยุคที่สองของประเทศจีน ตั้งแต่ไปเจรจาความเมืองเรื่องยุติสงครามกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย น่าจะได้รับความช่วยเหลือจากประเทศจีนตามที่ทางการไทยต้องการ แต่ปรากฏว่าผลเจรจาล้มเหลว โดยที่ทีมงานเศรษฐกิจและคณะทูตบางคนที่อยู่ในเหตุการณ์ครั้งนั้นได้เขียนหนังสือขึ้นเผื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงหนึ่งเล่ม และมี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ โดยสรุปได้

ว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการขอความช่วยเหลือจากจีน เป็นเพราะ ฝ่ายไทยไม่ยอมให้ข้อมูลตัวเลขทุนสำรองสุทธิ (ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, 2548 111-122)

ในขณะเดียวกันทางการไทยก็มีความพยายามขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นอีกทางหนึ่ง แต่รัฐบาลญี่ปุ่นแนะนำให้ประเทศไทยขอความช่วยเหลือผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยสาเหตุที่ญี่ปุ่นไม่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยโดยตรงนั้น มีความเห็นเป็นสองทาง ความคิดเห็นแรก คือ ทางญี่ปุ่นให้ความเห็นว่าเป็นเพราะฝ่ายไทยไม่ยอมให้ตัวเลขทุนสำรองสุทธิ ความคิดเห็นที่สอง คือ ทางด้านเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลญี่ปุ่นไม่อยากขัดใจสหรัฐฯ และดำเนินการใดๆ ที่ข้ามหน้ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ(Blustein,2001:74)[9]

ท้ายที่สุดรัฐบาลภายใต้การบริหารของ นายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จึงตัดสินใจเข้าโครงการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) (IMF) โดยข้อตกลงในการเจรจามีขึ้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2540 ณ กรุงโตเกียว และได้ข้อสรุปว่า จะมีการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในการเสริมฐานะทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเป็นเงินประมาณ 17,200 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีระยะในการเบิกใช้เงินกู้ดังกล่าว 34 เดือนเริ่มตั้งแต่สิงหาคม 2540 จนถึงพฤษภาคม 2543 โดยทยอยแบ่งจ่ายเป็น 12 งวด

ในการนำเงินร่วมลงขันจากการประชุมที่โตเกียวทั้งหมดนั้น แบ่งออกเป็นเงินช่วยเหลือจาก IMF โดยตรง 4,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ธนาคารโลก 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐ ธนาคารของประเทศออสเตรเลีย จีน ฮ่องกง มาเลเซีย สิงคโปร์ แห่งละ 1,000 ล้านเหรียญ รวม 5,000 ล้านเหรียญ ในขณะที่ธนาคารกลางของ อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และบรูไน สมทบเงินกู้ รวม 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่ต่อมาอินโดนีเซียและเกาหลีใต้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในลักษณะเดียวกัน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนผู้ให้เงินกู้สมทบ โดยธนาคาร แคนาดา เข้ารับภาระแทนเกาหลีใต้ ส่วนธนาคาร

---

[9] สิ่งที่น่าจะตั้งคำถามก็คือเหตุใดทางการไทยโดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องปกปิดตัวเลขทุนสำรองสุทธิอย่างถึงที่สุด ในด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะทำไปเพื่อสาธารณะประโยชน์ เพราะถ้าทราบว่าฐานะของ ธปท. แย่ขนาดไหนเหล่าธนาคารเจ้าหนี้อาจตัดสินใจพร้อมกันที่จะไม่ต่อสัญญาเงินกู้ เรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้และคู่สัญญาสว็อปก็อาจไม่ต่อสัญญากับ ธปท. และเรียกร้องให้ ธปท. ส่งมอบเงินเหรียญสหรัฐตามที่ตกลงไว้ ในกรณีนี้ไทยจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรง อีกสาเหตุหนึ่งที่ ธปท. ไม่อยากแถลงข้อมูลเรื่องทุนสำรองหักสัญญาสว็อปให้โลกได้รู้ เพราะไม่อยากให้ทราบถึงความเพลี่ยงพล้ำของตน เกี่ยวกับเรื่องนี้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: ข้อ 220) ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า แม้สุดท้าย ธปท. จำใจต้องแถลงตัวเลขทุนสำรองสุทธิหลังหักสัญญาสว็อป จากการบังคับของกองทุนการเงินฯ ในวันที่ 21 ส.ค. 2540 ซึ่งเป็นวัน พฤหัสบดี ในวันนั้นอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ที่ระดับ 32.68 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ต่อมาในวันจันทร์ที่ 25 ส.ค. 2540 อัตราแลกเปลี่ยนก็ขึ้นไปอยู่ที่ระดับ 34.03 บาท และหลังจากนั้นก็นิ่งอยู่ระยะหนึ่ง จึงสรุปได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากการแถลงข้อมูลเกี่ยวกับพันธะสว็อปได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยบ้างแต่ไม่มาก

กลาง นิวซีแลนด์ เข้ารับภาระแทน อินโดนีเซีย ในวงเงินและระยะเวลาเดิมที่ตกลงกันไว้ในที่ประชุมที่โตเกียว

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ประเทศไทยต้องจัดทำข้อตกลงกับ IMF ในการกำหนดแนวทางแห่งดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกัน มีชื่อเรียกว่า หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent - LOI.) (ต่อนี้ไปจะย่อเป็น “หนังสือแสดงเจตจำนงฯ”) ขั้นตอนการร่างและปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ จะเริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดกรอบเป้าหมายและเกณฑ์ปฏิบัติร่วมกันออกเป็นหนังสือเจตจำนงฯ ทางกระทรวงการคลังนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในการลงนาม และนำส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่ออนุมัติ หลังจากนั้นเงินกู้ตามโครงการในแต่ละงวดที่ตกลงกันก็จะโอนเข้าสู่บัญชีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของไทย และเข้าสู่การเจรจาทบทวนก่อนออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯฉบับต่อไป (ทางการไทยได้ทำหนังสือแสดงเจตจำนงฯกับกองทุนการเงินฯ รวมทั้งหมด 8 ฉบับ)

หนังสือแสดงเจตจำนงฯ แต่ละฉบับนั้นจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรก จะเป็นการประมวลภาพรวมทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สอง จะเป็นเงื่อนไขหรือข้อที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรการการด้านการเงิน มาตรการด้านการคลัง มาตรการด้านการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเงิน มาตรการด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ และส่วนที่สาม จะเป็นตารางกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติและเป้าหมายแนวทางในเชิงปริมาณตัวเลข และเงื่อนของเวลาที่จะต้องปฏิบัติ

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1 ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (รมว. คลัง) นายทนง พิทยะ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ ได้ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 เพื่อแลกกับเงินกู้งวดแรก ในหนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- การสร้างความเชื่อมั่นให้ระบบการเงินภายในประเทศ จากการที่ได้สั่งปิดบริษัทเงินทุนจำนวน 16 แห่ง เมื่อวันที่เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 และสั่งปิดเพิ่มอีก 42 แห่ง เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าทางการได้จัดการกับ ถาบันการเงินที่อ่อนแอทั้งหลายไปจนเกือบหมดแล้ว และจะดำเนินการให้มีผลกระทบต่อสาธารณะชนให้น้อยที่สุด รัฐจะต้องเข้าไปรับภาระให้น้อยที่สุด ผู้ที่ต้องรับภาระคือ ผู้ถือหุ้นและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ที่มีปัญหา โดยการตัดเงินกองทุนและการรับผลขาดทุนของเจ้าหนี้ และในกรณีที่สถาบันการเงินมีเงินกองทุนต่ำกว่ามาตรฐานมาก ทางการจะสั่งให้ผู้ถือหุ้นเพิ่มทุนตามความจำเป็น ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและการบริหารในกรณีที่ผู้ถือหุ้นเดิมไม่สามารถเพิ่มทุนได้

- รัฐบาลประกาศรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ (26 สิงหาคม 2540) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่อง อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่รัฐบาลมากเกินไป ทางการจะเพิ่มอัตราเงินสำรองนำส่งของสถาบันการเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา

- นโยบายการคลัง เป้าหมายคือการรักษาเสถียรภาพทางด้านการคลัง โดยการปรับฐานะการคลังจากการขาดดุลการคลังที่ 1.6 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเกินดุลร้อยละ 1 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541

- ทางด้านรายรับ รัฐบาลจะเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 สิงหาคม 2540 เป็นต้นไป

- ทางด้านรายจ่าย คือการตัดลดงบประมาณอีก 59 พันล้านบาท ในโครงการที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา สาธารณะสุข และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆที่จำเป็น

- ดำเนินนโยบายในการปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ และการมีส่วนร่วมของเอกชนในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง (การแปรรูป)

- นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

- การดำเนินนโยบายการเงินจะเป็นไปอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการไหลออกของเงินทุนผ่านทางอัตราดอกเบี้ย และปริมาณเงิน และให้ความสนใจกับอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสำคัญ

หลังจากการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศสภาวะเศรษฐกิจไทยไม่มีสัญญาณใดๆ ที่บ่งบอกถึงอาการที่ดีขึ้น บรรยากาศความไม่มั่นใจต่อเศรษฐกิจไทยยังคงมีเพิ่มขึ้น ทั้งจากสถาบันการเงินต่างประเทศที่เคยปล่อยกู้ให้แก่ไทย และจากนักธุรกิจไทยเอง สาเหตุสำคัญของความไม่มั่นใจต่อเศรษฐกิจไทยนั้น นอกจากมาจากปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยแล้ว ยังมาจากสัญญาณที่สับสนและโลเล ขาดความแน่นอนในการตัดสินใจทางนโยบายเศรษฐกิจ ของนายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต อาทิเช่น กรณีการสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ในวันที่ 26 มิถุนายน 2540 หลังจากนั้นสองวัน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ออกมาแถลงยืนยันหนักแน่นว่า จะไม่มีการปิดสถาบันการเงินเพิ่มเติมอีก (ข่าว ธปท. ฉบับที่ 44/2540) ต่อมาในวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ก็ได้มีการระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนอีก 42 แห่ง

หรือกรณีอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาท ในวันที่ 19 มิถุนายน 2540 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี ได้แถลงข่าวที่หน้าตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล ว่า

"... การดำเนินนโยบายต่างๆ ของหน่วยงานสำคัญๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงดำเนินต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ...ไม่ปรับเปลี่ยนแน่นอนโดยเฉพาะเรื่องของการรักษาค่าเงิน" (ผู้จัดการรายวัน, 20 มิถุนายน 2540)

แต่แล้วในที่สุดก็ได้ประกาศลอยตัวค่าเงิน ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งประเด็นนี้ได้สร้างความโกรธแค้นต่อรัฐบาลอย่างมาก

รวมถึงการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีคลังบ่อยครั้ง ยิ่งเป็นการตอกย้ำบรรยากาศที่ไม่มั่นใจของสังคมต่อรัฐบาล เพราะเพียงแค่เวลาไม่ถึงปี ที่พลเอก ชวลิต เป็นนายกฯ ก็ได้เปลี่ยนรัฐมนตรีถึง 3 คน คือ คนแรกนาย อำนวย วีรวรรณ ดำรงตำแหน่งประมาณ 7 เดือน คนที่ 2 นาย ทนง พิทยะ ประมาณ 4 เดือน และคนที่ 3 นาย โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ไม่กี่สัปดาห์

มากไปกว่านั้นรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยังมีคณะทำงานทางด้านเศรษฐกิจอีกหลายชุดที่เรียกว่า ดรีมทีม (Dream Team) เช่น นายวีรพงษ์ รามางกูร นายสุรศักดิ์ นานานุกูล นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช นาย ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าการที่พลเอก ชวลิต ในฐานะผู้นำจะมีคณะทำงานหลายฝ่าย และรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่าง ในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่ควรแก่การสรรเสริญ และยิ่งสมมติว่าผู้นำสามารถที่จะนำความคิดเห็นที่หลายหลายมากลั่นกรองสิ่งที่มีประโยชน์และแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายด้วยแล้ว ย่อมทำคุณประโยชน์ให้แผ่นดินได้อย่างมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความจริงที่ปรากฏมิได้ทำให้สังคมไทยรู้สึกเช่นนั้น กลับกลายเป็นว่า มีแต่ความลังเลโลเลกลับไปกลับมาวันหนึ่งประกาศทำอย่างหนึ่งอีกวันหนึ่งกลับประกาศให้ทำอีกอย่างหนึ่ง

ในที่สุดความสิ้นหวังของสังคมที่มีต่อเศรษฐกิจตกต่ำ และการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอก ชวลิต ก็ไม่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้อีกต่อไป ขบวนการขับไล่จึงเริ่มก่อตัวขึ้นโดยเฉพาะชนชั้นกลางในสังคมไทย และพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน

ตัวอย่างเช่น เลขาธิการหอการค้าไทยและรองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแทนภาคธุรกิจเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก รวมทั้งการชุมนุมของนักธุรกิจที่ถนนสีลมและที่ทำเนียบรัฐบาลระหว่างวันที่ 20-21 ตุลาคม 2540 จนกระทั่งพลเอกชวลิตคิดจะประกาศภาวะฉุกเฉินทางการเมือง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายทหาร (Prudhisan Jumbala, 1998: 284-285) ซ้ำร้ายไปกว่านั้นภาพลักษณ์ของความโลเลในตัว พลเอก ชวลิต ได้เป็นจุดอ่อนที่พรรคประชาธิปัตย์หยิบยกขึ้นมาโจมตี และกล่าวหาว่าพลเอก ชวลิต เป็นโรคหลง ๆ ลืมๆ และทำให้สังคมเชื่อว่าสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจ ก็คือตัว พลเอก ชวลิต เมื่อมาถึงจุดนี้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ไม่สามารถทัดทานกระแสของสังคมได้ต่อไป ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540

การที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง ฝ่ายรัฐบาลได้ตั้งใจจะให้สนับสนุนพลเอก ชาติชาย ชุณหวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน แต่แล้วสถานการณ์ได้พลิกผันไปจากแผนที่วางไว้ เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้แย่งชิงการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ประกาศสนับสนุนให้นาย ชวน หลีกภัย

เป็นนายกฯ โดยที่มีตัวแปรสำคัญอยู่ที่พรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น ที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 18 คน ถ้าผู้แทนฯ ของพรรคประชากรไทยสนับสนุนฝ่ายใด โอกาสที่ฝ่ายนั้นจะได้เป็นรัฐบาลก็จะเป็นไปได้สูง ภายหลังจากที่ ส.ส. พรรคประชากรไทย ได้ทำการหารือกับ พลตรี สนั่น ขจรประสาศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ได้มติสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไม่เป็นเอกฉันท์ กล่าวคือ ส.ส. จำนวน 15 คนสนับสนุนขั้ว นายชวน หลีกภัย ส่วน ส.ส. อีก 3 คน สนับสนุนขั้ว พลเอก ชาติชาย ชุณหวัณ ผลที่สุดคือนาย ชวน หลีกภัย ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเสียงสนับสนุนรวมทั้งหมด 211 เสียง ชนะขั้ว พลเอก ชาติชาย ชุณหวัณ ที่มีเสียงสนับสนุน 182 เสียง ดูตารางที่ 3.1 (มติชนรายวัน, 8 พ.ย. 2540 :11)

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่แย่งกันจัดตั้งรัฐบาล

ขั้ว นายชวน หลีกภัย		**ขั้ว พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ**	
พรรค	**จำนวน ส.ส.**	**พรรค**	**จำนวน ส.ส.**
ประชาธิปัตย์	123	ความหวังใหม่	125
ชาติไทย	39	ชาติพัฒนา	52
กิจสังคม	20	มวลชน	2
ประชากรไทย	**15**	**ประชากรไทย**	**3**
เอกภาพ	8	-	
เสรีธรรม	4	-	
พลังธรรม	1	-	
ไท	1	-	
รวม	211	รวม	182
		หมายเหตุ: พรรคประชากรไทยมี 18 คน แต่เซ็นชื่อสนับสนุน นายชวน 15 คน ส่วนอีก 3 คน ยังอยู่ขั้ว พลเอก ชาติชาย	

ที่มา : มติชนรายวัน 8 พ.ย. 2540

รัฐบาลภายใต้การเป็นนายกรัฐมนตรีของ นายชวน หลีกภัย ได้เข้ารับหน้าที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ท่ามกลางร่องรอยของการแตกตัวจากฟองสบู่ทางเศรษฐกิจ (Bubble Burst) ที่สะสมมายาวนาน ปัญหาต่าง ๆ ได้ผุดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถ้าจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะต้องเยียวยาเร่งด่วน (ร่วมกับกองทุนการเงินฯ) อาจสรุปได้

เป็นสี่ข้อใหญ่ก็คือ (1) ปัญหาหนี้เสียในระบบสถาบันการเงิน (2) ปัญหาความไร้เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและการไหลออกของเงินทุน (3) ปัญหาเงินเฟ้อ และ (4) ปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจ (ศสปป. รายงานผลการศึกษา (ปรส), 2547: 1-2 ; ธารินทร์ นิมานเหมินท์. พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล. และพิสิฐ ลี้อาธรรม , 2544: 2-6)

พรรคประชาธิปัตย์ได้ชูขุนพลที่จะมาบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค คือ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และให้ นาย ศุภชัย พานิชภักดิ์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ควบคู่กันไป ซึ่งถ้าพิจารณาคุณสมบัติแล้ว นายธารินทร์ จบการศึกษาปริญญาตรีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาวาร์ด สหรัฐฯ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สหรัฐฯ เคยเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารไทยพาณิชย์ ประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทย ฯลฯ ส่วนนายศุภชัย จบการศึกษาปริญญา ตรี โท เอก ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยอีราสมุส ประเทศเนเธอแลนด์ เคยเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นกรรมการผู้จัดการ ธนาคารทหารไทย และประธานบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ ด้วยความรู้ความสามารถและประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของทั้งสองคน ถ้าเสียสละทำงานร่วมมือกันอย่างเต็มที่แล้ว เชื่อมั่นได้เลยว่าจะสร้างประโยชน์ให้เศรษฐกิจไทยอย่างมาก แต่ความจริงที่พบคือภาพความขัดแย้งของทั้งสองคนที่หลุดออกมาตามสื่ออยู่เป็นระยะๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายแทนประเทศไทยอย่างยิ่ง[10]

สรุปประเด็นสำคัญในหนังสือเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2-8

ในภาวการณ์ดังกล่าว รัฐบาลชวน 2 ได้เข้ามารับผิดชอบที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยที่มีกองทุนการเงินฯ ยังคงเป็นผู้ช่วยเหลือทางการเงินและแนะนำทางด้านนโยบายตลอดจนมาตรการ โดยมีการตกลงร่วมกันเป็นหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ของทางการไทยเช่นเดิม สรุปรวมแล้วหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ที่ได้ทำไว้กับกองทุนการเงินฯ มีทั้งสิ้น 8 ฉบับ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญอย่างกระชับในหนังสือแสดงเจตจำนงแต่ละฉบับได้ดังต่อไปนี้

ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 การลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้เปลี่ยนจากนายทนง พิทยะ มาเป็นนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ แต่ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. ยังเป็น นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ไม่เปลี่ยนแปลง ในหนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

[10] โปรดดูเพิ่มเติม รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ . 2545 เรื่องเกาเหลากับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค หน้า 201

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ทางการจะดำเนินการอย่างรวดเร็วที่สุดในการปฏิรูปโครงสร้างบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับกิจการทั้ง 58 แห่ง โดยเป็นไปตามแนวทางการฟื้นฟูที่ประกาศ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 รวมทั้งการออกพระราชกำหนด 6 ฉบับเพื่อวางรากฐานทางกฎหมายสำหรับแนวทางการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว โดยประเด็นสำคัญเป็นเรื่องการดำเนินงานขององค์กรปฏิรูปสถาบันการเงิน ปรส. และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน บบส.ที่จัดตั้งขึ้นมาในเดือนตุลาคม 2540

- นโยบายการคลัง

- เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว รายได้ของรัฐมีแนวโน้มจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตามทางการไทยมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะรักษาการเกินดุลฐานะการคลังภาครัฐตามที่ได้ตกลงกันไว้เดิม คือร้อยละ 1 ของ GDP ดังนั้นจึงมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายลง พร้อมกับขึ้นภาษีสรรพสามิตและภาษีสินค้านำเข้าฟุ่มเฟือยภายใต้กรอบขององค์การการค้า

- นโยบายการเงิน

- ธปท. จะดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป นั่นคือการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง รวมทั้งการจำกัดอัตราการขยายของปริมาณเงินในระดับที่เหมาะสม ขณะที่นโยบายเกี่ยวกับดุลบัญชีเดินสะพัดและบัญชีทุนจะดำเนินต่อไปเช่นเดิม แม้ว่าจะมีปัญหาการไหลออกของเงินทุนในปริมาณสูง

ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. ในหนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- หลังจากที่ ปรส. ประกาศให้บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดทั้งหมด 58 แห่ง สามารถเปิดดำเนินการได้เพียง 2 แห่ง ทางการได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจำหน่ายสินทรัพย์ให้แล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม 2541 นอกจากนี้ทางการยังดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาอย่างแท้จริง ดังนั้นทางการจึงได้ตั้งสถาบันการเงินของรัฐขึ้นมา 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารรัตนสิน และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน บบส. เพื่อเข้าร่วมประมูลสินทรัพย์ดังกล่าว และเพื่อให้การจำหน่ายสินทรัพย์และการปฏิรูปธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินสามารถดำเนินไปได้ ทางการต้องปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน

- ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ที่มีเงินกองทุนต่ำกว่ามาตรฐานมาก ทางการได้เข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์ขนาดกลาง 3 แห่ง (ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร) ซึ่งไม่สามารถเพิ่มทุนได้เอง โดยการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ลดทุนของผู้ถือหุ้นเดิมตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น และเพิ่มทุนใหม่โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

- ทางการได้เข้าแทรกแซงธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ (เป็นครั้งที่สอง) หลังจากที่กองทุนฟื้นฟูฯ ได้เข้าไปดูแลในปี 2539

- สำหรับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯนั้นทางการจะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ให้อยู่ในรูปพันธบัตรระยะปานกลางและระยะยาวที่รัฐบาลค้ำประกัน ส่วนการชำระคืนเงินกู้นั้นคาดว่าส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- นโยบายการคลัง

- ดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2540/2541 แบบขาดดุลร้อยละ 2 ของ GDP

- มาตรการรายจ่ายนอกงบประมาณ ทางการตระหนักถึงผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่มีต่อผู้มีรายได้น้อยในสังคม และตั้งใจจะดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว โดยกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล

- นโยบายการเงิน

- ธปท. จะดูแลเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นให้สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยน ประการแรก เมื่อมีแรงกดดันด้านอัตราแลกเปลี่ยน ทางการจะปรับจะปรับอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนขึ้น ประการที่สอง เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่เหมาะสม ทางการจะปรับอัตราดอกเบี้ยลง เนื่องจากตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อธุรกิจเอกชนและระบบธนาคาร จากการที่สภาพคล่องตึงตัวเป็นระยะเวลานาน

ในวันที่26 พฤษภาคม 2541 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. เปลี่ยนจากนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ มาเป็นหม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ในหนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ทางการจะดูแลสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ให้มีความมั่นคง ในขณะเดียวกันทางการจะใช้วิธีการที่เด็ดขาดกับสถาบันการเงินที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ต่อไป และในส่วนของสถาบันการเงินที่ทางการได้แทรกแซงไปแล้วให้ดำเนินการไปตามแผนที่วางไว้

- ทางด้านความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ จะแปลงหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ให้เป็นหนี้ของรัฐบาล การแปลงหนี้จะเริ่มต้นด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลในวงเงิน 500 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2541-2542

- นโยบายการคลัง

- จากการที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยกว่าที่คาดไว้ ทางการจึงเสนอให้ปรับเป้าหมายฐานะการคลังภาครัฐโดยรวมในปีงบประมาณ 2540/2541 จากขาดดุลร้อยละ 2 เป็นขาดดุลร้อยละ 3 ของ GDP ซึ่งจะช่วยชดเชยสภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ จากการหดตัวของการบริโภคและการลงทุน

- รัฐบาลเสนอแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ว่าด้วยเรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายในการเปิดเสรีการลงทุนแก่ต่างประเทศ

- นโยบายการเงิน

- การรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการเงิน และระยะนี้อัตราแลกเปลี่ยนเริ่มมีเสถียรภาพสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงมากขึ้น รวมทั้งทุนสำรองทางการดีขึ้น ทำให้ทางการสามารถปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงได้อย่างระมัดระวัง

- ทางด้านปริมาณเงิน

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ทางการได้ประกาศแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม โดยเน้นมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินของไทย และได้เข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์เพิ่มอีกสองแห่ง คือ ธนาคารแหลมทอง และธนาคารสหธนาคาร

- นโยบายการคลัง

- ดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนคลายตามที่ได้กำหนดไว้ในการทบทวนครั้งที่แล้ว

- ดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรีและปรับปรุงและผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในเรื่องการเช่าและถือครองที่ดิน

- ปรับปรุงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เหมาะสมกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและยืดเยื้อกว่าที่คาดไว้

- นโยบายการเงิน

- จากแนวทางที่ได้ดำเนินการมาทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพมากขึ้น ทางการจะเริ่มดูแลอัตราดอกเบี้ยให้ผ่อนคลายมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการเพิ่มสภาพคล่องในระบบธนาคาร ขณะเดียวกัน ธปท. จะเพิ่มแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินที่สอดคล้องกับแนวโน้มล่าสุดของอัตราเงินเฟ้อ

ในวันที่ 1 ธันวาคม 2541 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 6 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ดำเนินการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงินตามมาตรการ 14 สิงหาคม และการปฏิรูปทางการเงินอื่นๆ ตามที่ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับก่อนๆ อย่างไรก็ตามการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงอาจต้องใช้เวลามากกว่าที่คาดการไว้ เนื่องจากความหลากหลายของขั้นตอนในการปัญหา

- นโยบายการคลัง

- เนื่องมาจากการชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องของการใช้จ่ายภาคเอกชน ดังนั้นภาครัฐจะเพิ่มบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าที่คาดการเดิม และจะเน้นการใช้จ่ายในโครงการบรรเทาผลกระทบทางสังคม

- ในส่วนความคืบหน้าแผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว และรัฐบาลกำลังดำเนินการติดตามให้ออกเป็นกฎหมายในไม่ช้า

- นโยบายการเงิน

- อัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพและแนวโน้มเงินเฟ้อที่ลดลง ทำให้นโยบายการเงินเอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้มากขึ้น ธปท. จะใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายมากขึ้น เช่น อัตราดอกเบี้ยที่ยืดหยุ่นขึ้น ปรับฐานเงินและปริมาณเงินในความหมายกว้าง ให้สอดคล้องกับการเริ่มฟื้นตัวของความต้องการถือเงินและค่าตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจ

- ดำเนินการเพื่อเอื้ออำนวยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจที่ยังมีศักยภาพ

ในวันที่ 23 มีนาคม 2542 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 7 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ในภาพรวมนั้นได้ดำเนินการไปตามแนวทางที่กำหนดไว้

- นโยบายการคลัง

- ดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายโดยมีเป้าหมายขาดดุลงบประมาณที่ ร้อยละ 5 ของ GDP เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านทางมาตรการทางด้านภาษี

- ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผ่านทางการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมและกระตุ้นอุปสงค์

- นโยบายการเงิน

- ดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในวันที่ 21 กันยายน 2542 ทางการไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่ผ่อนคลายเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการดำเนินมาตรการรายจ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมอย่างต่อเนื่อง [11]

3.2 สรุปนโยบายแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 ภายใต้กรอบหนังสือเจตจำนง

จากการที่ได้สรุปสาระสำคัญของแนวทางการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาวิกฤติการเศรษฐกิจไทย ที่ตกลงร่วมกันระหว่างทางการไทยและกองทุนการเงินฯ ภายใต้หนังสือเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ สามารถจำแนกออกเป็นสามส่วนสำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่งนโยบายการคลัง (รวมการใช้เงินนอกงบประมาณ) ส่วนที่สอง นโยบายการเงิน และ ส่วนที่สาม การแก้ปัญหาสถาบันการเงินไทย กล่าว

[11] มาตรการในหนังสือเจตจำนงทั้ง 8 ฉบับ ถูกสังคมวิจารณ์ด้วยสำนึกชาตินิยมอย่างรุนแรงว่า IMF ได้กำหนดยุทธ์ศาสตร์ฉกฉวยและซ้ำเติมความล่มสลายเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารประเทศ และนักการเมืองบางคน ออกกฎหมายขายชาติ 11 ฉบับ ดูเพิ่มเติมใน สภาทนายความ ร่วมกับ 45 องค์กรพันธมิตร (2545) , ในทิศทางเดียวกัน สังคมเศรษฐกิจไทยได้ทบทวนและเกิดกระแสการดำเนินธุรกิจ ดำเนินชีวิตอย่างมีเหตุผล มีความเหมาะสมกับตนเอง มีภูมิคุ้มกันในตนเอง เพื่อลดทอนผลลบจากโลกาภิวัตน์ ตามแนวทางทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงประทานให้ปวงชนชาวไทย

ได้ว่า กรอบนโยบายสามส่วนสำคัญนี้เป็นเส้นทางที่ทางการไทยจะต้องเดินไป และจริง ๆ แล้ว ทางการไทยก็เดินไปด้วยความเป็นระเบียบไม่นอกลู่นอกทาง แม้ว่าในแต่ละการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลจะยากลำบากและต้องแลกด้วยต้นทุนทางการเมืองที่สูงมากก็ตาม เนื่องมาจากจะต้องมีผู้ที่เสียประโยชน์และโกรธแค้นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะวิเคราะห์เพียงหลักการใหญ่ๆ ที่เป็นที่ถกเถียงในสังคมถึงนโยบายและมาตรการเหล่านั้น ภายใต้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค และแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่

ในเบื้องแรก คำถามที่จะต้องหาคำตอบให้ได้ก่อนคือ นโยบายที่ได้ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับนั้น รัฐบาล ชวน 2 เป็นผู้เจรจาและจัดทำตั้งแต่หนังสือเจตจำนงฯ ฉบับใด เพื่อทำให้การศึกษาและประเมินผลไม่คลาดเคลื่อน แต่ถึงอย่างไรโดยเนื้อแท้แล้ว แม้หนังสือแสดงเจตจำนงฯ บางฉบับจะไม่ได้เกิดขึ้นจากการเจรจาและจัดทำของรัฐบาล ชวน 2 ก็ตาม แต่นั่นก็ไม่ใช่เหตุผลที่ฟังได้ว่ารัฐบาลชวน 2 จะไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาดูในส่วนของหนังสือเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 จากข้อมูลด้านต่างๆ ย่อมเป็นที่แน่ชัดและปราศจากข้อสงสัยใดๆทั้งสิ้น ว่าเป็นแนวทางที่รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้เป็นผู้เจรจาและตกลงร่วมกับกองทุนการเงินฯ ดังนั้นมาตรการที่ทำไป ย่อมเป็นส่วนที่ต้องรับทั้งผิดและชอบตามความเป็นจริงที่ปรากฏ

ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงอยู่ที่หนังสือเจตจำนงฉบับที่ 2 ว่าแนวทางการดำเนินนโยบายที่ตกลงไว้กับกองทุนการเงินฯ และได้ถูกนำมาปฏิบัติในเวลาต่อมา ควรจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลใด ระหว่างรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ความไม่ชัดเจนนี้สืบเนื่องจากหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 2 นั้น อยู่ระหว่างรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลทั้งสอง

ซึ่งจริงๆ แล้วถ้าหากมองอย่างผิวเผินย่อมเข้าใจว่าเป็นการตกลงระหว่างรัฐบาลชวน2 และกองทุนการเงินฯ เนื่องจากวันที่มีการส่งหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 2 ไปให้กองทุนการเงินฯ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลชวน2 เข้าบริหารประเทศแล้ว (9 พฤศจิกายน 2540) และการลงนามในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็เปลี่ยนจาก นายทนง พิทยะ มาเป็น นายธารินทร์ นิมานเหมินท์

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเข้าไปดูในส่วนของขั้นตอนการจัดทำหนังสือเจตจำนงฯ เราจะพบความจริงว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ได้มีการเจรจาทบทวนร่วมกันระหว่างกองทุนการเงินฯและรัฐบาลไทยตั้งแต่ระหว่างวันที่ 27 ตุลาคมถึง 6 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งยังอยู่ในการบริหารประเทศของรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อเป็นเช่นนี้ข้อตกลงต่างๆ จึงได้ดำเนินการไว้หมดแล้วก่อนที่รัฐบาล นายกชวน หลีกภัย จะเข้ามารับช่วงต่อในกลางเดือน พฤศจิกายน 2540 ดังนั้นหนังสือเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 จึงเป็นการเจรจาของรัฐบาลพลเอก ชวลิต

แต่ถึงกระนั้น ก็มีการตั้งข้อสังเกตจากนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม ถึงข้อความที่ปรากฏในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 2 ที่ให้คำมั่นว่า "...จะปฏิบัติตามพันธะกรณีที่ได้ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 และคณะผู้บริหารเศรษฐกิจชุดใหม่มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้แผนฟื้นฟูมีความเข้มงวดน่าเชื่อถือมากขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณะชน" จากข้อความดังกล่าวทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลชวน2 ไม่มีทีท่าที่จะไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่ใช้นโยบายการเงินการคลังแบบเข้มงวดที่กองทุนการเงินฯ แนะนำให้ทำ หรือถูกบีบบังคับให้ทำ ตรงกันข้ามรัฐบาลชวน 2 มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันกองทุนการเงินฯ ทำให้เกิดการวิจารณ์ว่ารัฐบาลเป็น "เด็กดี" ของกองทุนการเงินฯ

แต่ถ้าเรายุติธรรมกับตนเอง ยุติธรรมกับข้อเท็จจริง และยุติธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเราจะค้นพบว่า ในเวลาที่คับขันทางเศรษฐกิจเช่นนั้น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นั่นรวมถึงการเปลี่ยนคณะทำงานด้านเศรษฐกิจชุดใหม่ด้วย ท่ามกลางบรรยากาศที่ไม่แน่นอนและขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย สังคมกำลังจับตาดูสัญญาณจากรัฐบาล ทั้งในเวทีการเงินโลกและภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศ การที่ทางการจะแสดงความมุ่งมั่นทำตามเงื่อนไขจึงไม่ใช่เรื่องที่แปลกอะไร หรือมีนัยอะไรอย่างที่ไปตีความ เพราะถึงแม้ว่าถ้ารัฐบาลชวน 2 ไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่จะต้องดำเนินการ ก็คงจะต้องนำไปตกลงเจรจาเป็นการภายใน คงไม่มีใครกล้าประกาศว่าทางการไทยไม่แน่ใจว่าจะทำตามเงื่อนไขอย่างแข็งขันต่อไปได้หรือไม่

และประการสำคัญ ประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากกองทุนการเงินฯ ซึ่งเงินช่วยเหลือก็มีลักษณะแบบทยอยให้เป็นงวด รวมทั้งหมด 12 งวด โดยกำหนดระยะเวลาการเบิกใช้เงินกู้ดังกล่าว 34 เดือน เริ่มตั้งแต่ เดือนสิงหาคม 2540 จนถึงพฤษภาคม 2543 ดังนั้นกองทุนการเงินฯจึงมีโอกาสจะหยุดการเบิกจ่ายได้ ถ้าทางการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ได้ตกลงเอาไว้ และถ้าเราย้อนไปดูในอดีต รัฐบาลไทยก็เคยขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินฯ ปี พ.ศ. 2525 เมื่อกองทุนการเงินฯ เห็นว่าทางการไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ กองทุนการเงินฯ จึงสั่งระงับการจัดสรรเงินกู้ส่วนที่เหลือทันที

ในส่วนต่อจากนี้จะนำเสนอแนวทางสำคัญๆ ที่รัฐบาล ชวน2 ได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตามข้อตกลงในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย หนึ่ง นโยบายการคลัง (รวมการใช้เงินนอกงบประมาณ) สอง นโยบายการเงิน และ สาม การแก้ปัญหาสถาบันการเงินไทย (จะนำเสนออยู่ในบทที่ 4 และ 5) เพื่อจะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การ สรุปวิเคราะห์ และประเมินผล ของนโยบาย ภายใต้โอกาส ข้อจำกัดและภาวะแวดล้อมในขณะนั้น

ส่วนที่หนึ่ง นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) รูปแบบของการดำเนินนโยบายการคลังนั้น นับตั้งแต่การเข้าโปรแกรมความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินฯ สามารถแบ่งออกเป็นสองแบบด้วยกัน คือในช่วงของหนังสือแสดงเจตจำนงฯ 2 ฉบับแรก ทางการไทยได้กำหนดนโยบายการคลังที่เข้มงวด (Contraction Fiscal Policy) โดยจะเกินดุลฐานะการคลังร้อยละ 1 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 ล้านบาท ดำเนินการผ่านทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ทางด้านรายได้ที่สำคัญคือ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ทางด้านรายจ่ายที่สำคัญคือตัดรายจ่ายบางส่วนจาก โครงการก่อสร้าง การทหาร และค่าจ้างคนงานชั่วคราว (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1)

หลังจากนั้นรัฐบาลชวน 2 ได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2541 จากการใช้นโยบายการคลังแบบเข้มงวด (Contraction Fiscal Policy) มาเป็นนโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย (Expansionary Fiscal Policy) โดยกำหนดการขาดดุลงบประมาณไว้ร้อยละ 2 ของ GDP ระบุในหนังสือเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3 (ปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2541 หรือ 6 เดือนถัดมา) และเพิ่มขึ้นเป็นการขาดดุลร้อยละ 3 ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯฉบับที่ 4 และ 5 ต่อมาขยายเป็นขาดดุลร้อยละ 5 ของ GDP ในหนังสือเจตจำนงฯ 6 และร้อยละ 6 ในหนังสือเจตจำนงฯ 7

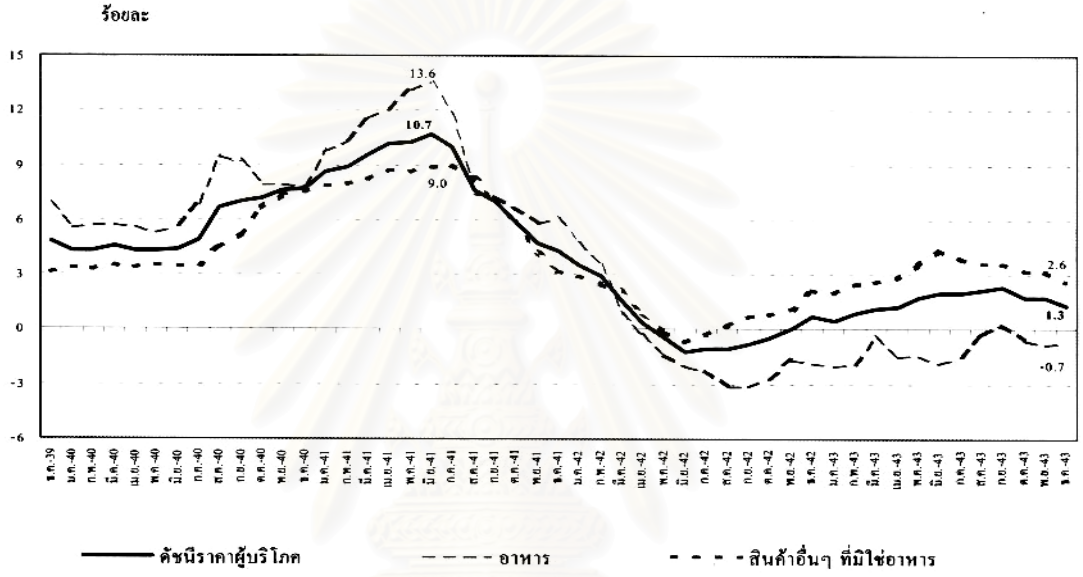
อย่างไรก็ตามสำหรับปีงบประมาณ 2542 ได้ปรับลดการขาดดุลไว้ร้อยละ 5.5 ของ GDP ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 เนื่องจากมีการประมาณการรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้สูงขึ้น

สำหรับปีงบประมาณ 2543 ได้กำหนดการขาดดุลไว้ร้อยละ 5 ของ GDP ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8

ส่วนที่สอง นโยบายการเงิน (Monetary Policy) อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ภาวะเศรษฐกิจไทยขณะนั้น ตกอยู่ในภาวะที่คับขันจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะในส่วนของภาคการเงิน ที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นและเสถียรภาพอย่างเร่งด่วน แนวทางของนโยบายการเงินที่รัฐบาลไทยร่วมกับกองทุนการเงินฯ เลือกมาแก้ไขปัญหาในช่วงนั้น คือ การใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวด (Restrictive Monetary Policy) ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1-4 เหตุผลสำคัญที่ทางการไทยและกองทุนการเงินตัดสินใจใช้นโยบายการเงินเช่นนั้น ก็เพราะเหตุว่า ต้องการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลงภายหลังการประกาศลอยตัว ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ก็เพื่อรักษาเสถียรภาพอัตราเงินเฟ้อที่มีแนวโน้มสูงขึ้นจากการอ่อนค่าลงของเงินบาท ซึ่งเงินบาทที่อ่อนค่าลงจะผลักดันให้ต้นทุนทางการผลิตโดยเฉพาะจากวัตถุดิบที่นำเข้ามีราคาสูงขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดเงินเฟ้อที่เกิดจากต้นทุน (Cost Push Inflation) ดูรูปที่ 3.1 และ 3.2 แสดงทิศทางเงินเฟ้อ และค่าเงินบาทในช่วงเวลานั้นตามลำดับ

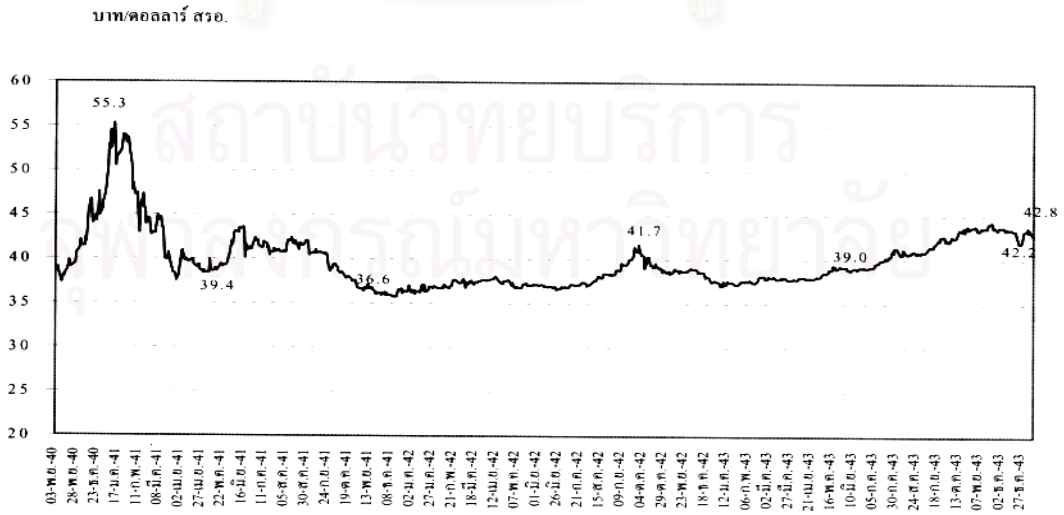
และหลังจากการดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราเงินเฟ้อถึงประมาณไตรมาสที่ 3 ของปี 2541 รัฐบาลชวน 2 จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งนโยบายการเงิน เป็นแบบผ่อนคลาย (Expansionary Monetary Policy) เพื่อเอียงเข้าหาแนวทางกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ จากภาวะหดตัวอย่างรุนแรง

ภาพที่ 3.1 อัตราเงินเฟ้อ (อัตราการเปลี่ยนแปลงปีต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภค)



ที่มา: กรมการค้าภายใน

ภาพที่ 3.2 อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

การดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาลชวน 2 เพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจนั้น แยกแยะได้เป็นสองช่วง คือ ช่วงแรกดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และเสถียรภาพเงินเฟ้อ ช่วงหลังจะเป็นการดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยดำเนินการผ่านเครื่องมือทางนโยบายเศรษฐศาสตร์มหภาคที่สัมพันธ์และสอดคล้องไปในทิศทางที่เกื้อกูลกันสามประการตามลำดับ คือ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายดอกเบี้ย และนโยบายปริมาณเงิน ซึ่งสามารถสรุปอย่างรวบรัดและแสดงออกในประเด็นสำคัญได้ดังนี้

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

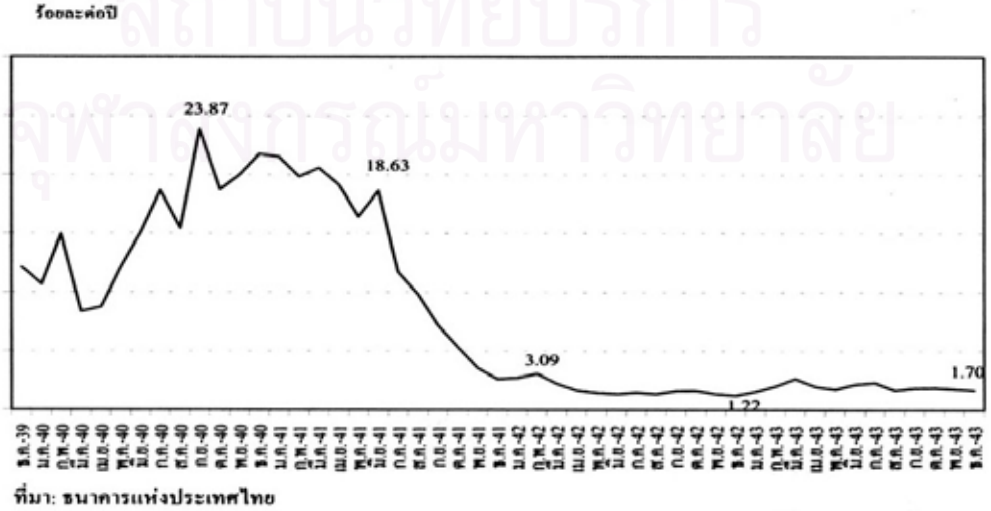
ภายหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทก็ผันผวนและไร้เสถียรภาพมาก ทางการไทยจึงได้เข้าโปรมแกรมของกองทุนการเงินเพื่อรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ โดยได้รับเงินกู้จำนวน 17,400 ล้านดอลลาร์ เพื่อทำให้โลกมีความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทของไทย

นโยบายอัตราดอกเบี้ย

ภายหลังวิกฤตการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแบบเข้มงวด ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาข้ามวัน (Overnight Interest Rate) ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมระหว่างธนาคาร (Inter-bank Lending Rate) ในอัตราที่สูง โดยที่อัตราดอกเบี้ยระยะข้ามวันได้ปรับขึ้นไปสูงสุดถึงร้อยละ 25 ในวันที่ 16 ธ.ค. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อชะลอการไหลออกของเงินทุน และรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยน

และธนาคารแห่งประเทศเริ่มเปลี่ยนมาใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยที่ผ่อนคลายมากขึ้น ตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 2541 เป็นต้นมา ดูภาพที่ 3.3

ภาพที่3.3 อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร



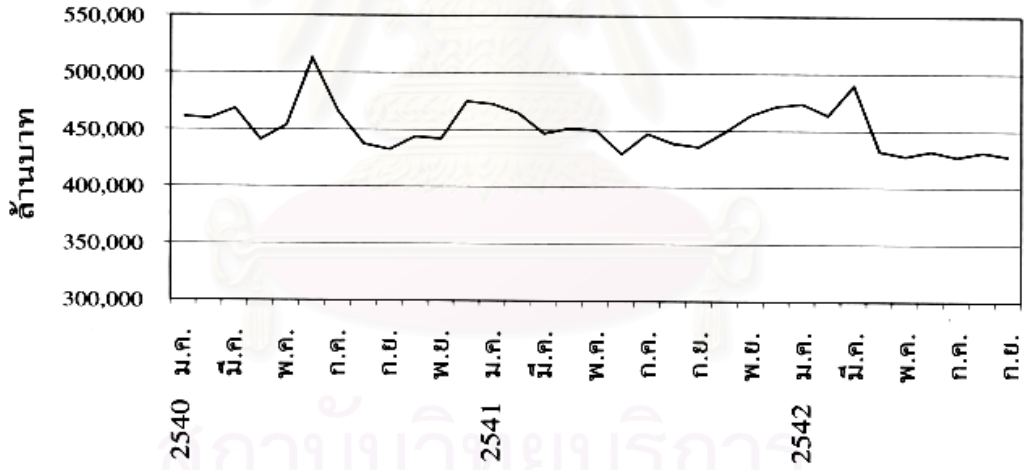
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

นโยบายปริมาณเงิน

ในส่วนของการดำเนินนโยบายปริมาณเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการไปด้วยความระมัดระวังและเข้มงวดตามแนวทางที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินฯ กล่าวคือ จำกัดอัตราการขยายของปริมาณเงินในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราเงินเฟ้อเป็นสำคัญ ดังที่ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1-4

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มผ่อนคลายนโยบายทางด้านปริมาณในช่วงปลายปี 2541 โดยปรับฐานเงินและปริมาณเงินในความหมายกกว้าง ให้สอดคล้องกับการเริ่มฟื้นตัวของความต้องการถือเงินและค่าตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจ ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2541 (ดูรูปที่ 3.5) แสดงอัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินในปี 2540 กับปี 2541 ที่เปลี่ยนแปลงน้อยมาก ๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโยบายการเงินเป็นผ่อนคลายในปลายปี 2541กับปี 2542

ภาพที่ 3.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของฐานเงิน



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.3 ข้อวิจารณ์การดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวดในช่วงต้นของวิกฤต

การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินแบบเข้มงวดในช่วงต้นของวิกฤต เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ตามที่ได้ตกลงร่วมกับกองทุนการเงินฯ ได้มีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางในทางหักล้างและตำหนิจากจากชุมชนวิชาการว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ทำให้เศรษฐกิจยิ่งหดตัวอย่างรุนแรงเกินความจำเป็น ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความผิดพลาดได้ปรากฏตามตลาดวิชาการทั่วไป ตัวอย่างเช่น

พอล ครุกแมน (2548) กล่าวว่า เขาไม่เข้าใจว่า นโยบายการคลังแบบหดตัวนี้อยู่ในแผนแก้ไขปัญหาวิกฤตได้อย่างไร เพราะหากรัฐบาลดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ จะทำให้ถาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากไปซ้ำเติมปัญหาการขาดอุปสงค์ในประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ จะทำให้นักลงทุนต่างประเทศรู้สึกว่า สถานการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น อยู่นอกเหนือจากการควบคุมของกองทุนการเงินฯ และจะทำให้ตลาดแตกตื่น

Corden (1998),ADB (1999) อธิบายว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในตอนต้นของวิกฤตเกิดจากการลดลงของการลงทุนเอกชน ดังนั้นแทนที่กองทุนการเงินฯ จะใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อชดเชยภาวการณ์ลดลงของการลงทุนดังกล่าว กองทุนการเงินฯ กลับใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวซ้ำเติมภาวะถดถอยให้รุนแรงยิ่งขึ้น

Jeffrey Sachs (1999, 1997a, 1997c) ได้กล่าวตำหนิกองทุนการเงินฯว่า เป็นต้นเหตุให้เศรษฐกิจในเอเชียตกต่ำกว่าที่ควร เพราะตามสภาพความเป็นจริงแล้วภาวะเศรษฐกิจเอเชียมิได้มีปัญหาถึงขนาดเกิดวิกฤตรุนแรง จะมีปัญหาที่เป็นข้อสำคัญก็คือ การไหลออกของเงินทุนอย่างตกใจ ดังนั้นการที่เลือกนโยบายการคลังแบบเกินดุล การเข้มงวดสถาบันการเงินภายในประเทศในการปล่อยสินเชื่อ รวมตลอดถึงการสั่งปิดสถาบันการเงินอ่อนแออย่างไม่รอบครอบ ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่ผิด ส่งผลให้กัดกร่อนความมั่นใจของนักลงทุนที่กลัวว่าเศรษฐกิจจะล้มละลาย ในที่สุดเงินทุนก็ยิ่งไหลออกอย่างตื่นตระหนกและทำให้เศรษฐกิจยิ่งตกต่ำรุนแรง

ในทำนองเดียวกัน Furman and Stiglitz (1998) ก็ได้ตำหนิกองทุนการเงินว่าการที่กองทุนการเงินเลือกใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ส่งผลให้ภาระของธุรกิจเอกชนยิ่งสูงขึ้นโดยเฉพาะฐานะทางการเงิน ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรีบหาเงินมาชำระหนี้จากการไม่ต่อสัญญาเงินกู้ ผลลัพธ์ก็คือการไหลออกของเงินทุนอย่างตกใจและตามด้วยการอ่อนค่าลงของเงิน ยิ่งไปกว่านั้นการใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวดยังกัดเซาะความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจว่าจะนำไปสู่ความล้มละลาย ในมุมมองที่คล้ายกัน Corsetti, Pesenti and Roubini (1998) และ Wade (2001) ได้อธิบายว่า การใช้นโยบายดอกเบี้ยที่สูงไม่ได้มีประสิทธิภาพในการหยุดยั้งการอ่อนค่าของเงินได้ และเป็นที่แน่นอนว่า การใช้นโยบายที่ผิดพลาดได้ขยายขอบเขตของวิกฤตให้แพร่ไปสู่การล้มละลายของธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงิน และ Yoshitomi and Ohno (1999) ได้สรุปไว้ว่า แนวทางแห่งนโยบายการเงินการคลังควรจะเป็นแบบอื่นที่ไม่ใช่เข้มงวด

และแม้ประเด็นนี้จะผ่านมานานหลายปี ข้อสรุปที่พึ่งได้มาจากการศึกษาของ สุกำพล จงวิไลเกษม (2548:9) ยังคงเป็นไปในทางเดียวกัน โดยสรุปเกี่ยวกับนโยบายการคลังแบบหดตัวว่าเป็นนโยบายที่ซ้ำเติมภาวะถดถอย (Recession) ให้รุนแรงจนกลายเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ (Depression)

3.4 วิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2

เกี่ยวกับเรื่องเสียงวิจารณ์แนวทางนโยบายเศรษฐกิจที่ลากประเทศไปสู่ความล้มละลายนั้น ผู้วิจัยได้ข้อพิจารณาติดมาอยู่หลายประเด็นพอสมควร ในหลายประเด็นก็มีเหตุมีผลดีถึงแม้จะมิได้วิเคราะห์ถึงเงื่อนไขและสถานการณ์แวดล้อม ที่เรียกกันทางวิชาการว่า "บริบท" แต่ในอีกหลายประเด็นที่สรุปและคิดว่าจริงเพราะมันสอดรับกับร่องรอยหลักฐานการตกต่ำของเศรษฐกิจได้ลงตัวดี งามดี และมันดี ก็ดูจะมีเหตุมีผลน้อยเกินไป

ในคำอธิบายของผู้วิจัยในส่วนต่อ ๆ ไปนี้ แม้จะอาศัยข้อเท็จจริงซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นชุดเดียวกันกับข้อสรุปของนักเศรษฐศาสตร์ที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะนำข้อเท็จจริงเหล่านี้มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ ให้กว้างขึ้นและกระจายขึ้น เพื่อหาคำอธิบายที่ลงตัวที่สุด โดยจะแบ่งประเด็นหัวข้อในการอธิบายเป็น 4 ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ใครเป็นผู้ที่ตัดสินใจใช้นโยบายดังกล่าว ระหว่างกองทุนการเงินฯ กับทางการไทย ประเด็นที่สอง เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการคลังเป็นแบบเข้มงวดและเป็นความผิดพลาดตามข้อวิจารณ์มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่สาม เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการเงินแบบเข้มงวดและเป็นความผิดพลาดตามข้อวิจารณ์มากน้อยเพียงใด และประเด็นที่สี่ อธิบายถึงการดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายและการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

3.4.1 ใครเป็นผู้ที่ตัดสินใจใช้นโยบายดังกล่าว ระหว่างกองทุนการเงินฯ กับทางการไทย

จากการสืบค้นข้อคิดเห็นที่พบโดยทั่วไป ทั้งในวงวิชาการต่างประเทศและภายในประเทศ เชื่อมั่นได้ว่า เป็นการตัดสินใจของกองทุนการเงินฯ ถึงแม้ว่าในทางนิตินัยจะเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างทางการไทยกับกองทุนการเงินก็ตาม ในประเด็นนี้ ขอยกตัวอย่างการเสนอความเห็นของรังสรรค์ ธนะพรพันธ์ และอัมมาร สยามวาลา ดังนี้

" เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศที่ขอกู้จะถูกกำหนดให้ต้องดำเนินนโยบายบางประการ ซึ่งเรียกกันว่า "เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย" ในทางปฏิบัติ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างประเทศที่ขอกู้กับองค์กรที่ให้กู้ จึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย หากประเทศผู้ขอเงินกู้มีความจำเป็นต้องได้เงินกู้อย่างยิ่งยวด เนื่องจากอยู่ในภาวะที่จนตรอก ย่อมมีอำนาจต่อรองน้อย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายจะเข้มงวดและรัดรึงจนถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่าองค์กรโลก "สั่ง" ให้รัฐบาลประเทศผู้ขอเงินกู้ดำเนินนโยบายตามที่กำหนด หากประเทศผู้ขอเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่แถลงไว้ในหนังสือเจตจำนงฯ องค์กรโลกอาจจะระงับ

การเบิกเงินกู้ส่วนที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ความข้อนี้รวมถึงประเทศไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย" (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2545:115-119)

"ถึงแม้ว่าโดยรูปการแล้ว หนังสือแสดงเจตจำนงฯเขียนโดยทางการไทยและเป็นการแสดงเจตจำนงของทางการไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงลายมือชื่อและมีกรรมการผู้จัดการกองทุนการเงินฯ เป็นผู้รับหนังสือ แต่สาระที่บรรจุอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นเป็นผลของการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินฯ และปกติก็จะเป็นที่ตกลงกันระหว่างสองฝ่ายแล้วในระดับนั้นก่อนที่จะส่งออกไปจากทางการไทย กล่าวได้ว่าอย่างน้อยที่สุด หนังสือแสดงเจตจำนงฯเป็นผลงานร่วมของทั้งสองฝ่าย แต่ในระยะต้นๆ ของโครงการช่วยเหลือนั้นเศรษฐกิจอยู่ในภาวะคับขัน อีกทั้งกระบวนการทางการเมืองของไทยก็มีแต่ความสับสนอลหม่าน เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีอำนาจต่อรองน้อยมากในการเจรจากับกองทุนการเงินฯ เพราะฉะนั้น หนังสือแสดงเจตจำนงฯในช่วงนั้น จะสะท้อนจุดยืนของกองทุนการเงินฯมากกว่า ด้วยเหตุนี้การวิจารณ์นโยบายและมาตรการที่ปรากฏในเอกสารเหล่านี้ว่าเป็นนโยบายและมาตรการของกองทุนการเงินฯ ก็เป็นการวิจารณ์ที่ไม่คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงเท่าใดนักโดยเฉพาะช่วงต้นๆ ที่ไทยอยู่ภายใต้ภาวะคับขัน" (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:91)

ผู้วิจัยอยากตั้งข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนนโยบายการคลังแบบเกินดุลมาเป็นแบบขาดดุลในเวลาต่อมา ที่รัฐบาลชวน 2 มักจะเอ่ยอ้างว่าเป็นเพราะตนได้ต่อรองกับกองทุนการเงินฯ ก็อย่างที่สรุปแล้วว่าในช่วงต้นๆนั้น การตัดสินใจจะเป็นของกองทุนการเงินฯอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากเกินดุลมาเป็นขาดดุล (หนังสือแสดงเจตจำนงฯฉบับที่ 3) ย่อมจะสะท้อนจุดยืนของกองทุนการเงินฯ เพราะในภาวะจนตรอกของทางการไทยเช่นนั้น ถ้ากองทุนการเงินยังยืนยันว่าการเกินดุลการคลังเป็นวิธีที่ถูกต้อง เชื่อได้เลยว่าทางการไทยก็ยากที่จะขัดขืน

3.4.2 เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการคลังเป็นแบบเข้มงวดและผลของนโยบาย

ในลำดับที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ อะไรเป็นเหตุผลให้กองทุนการเงินเลือกใช้นโยบายการคลังเกินดุล ถ้าพิจารณาจากข้อมูลตามที่ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1,2 ก็คือความกังวลเกี่ยวกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้นจำเป็นจะต้องให้ภาครัฐมีเงินออมมากขึ้น ซึ่งก็คือการเกินดุลงบประมาณนั่นเอง และอีกเหตุผลก็เพื่อเตรียมไว้รองรับรายจ่ายอันเกิดจากการฟื้นฟูภาคการเงิน เหตุผลดังกล่าวไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นว่ากองทุนการเงินให้ความสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญเท่านั้น ยังสะท้อนความคับแคบในการวิเคราะห์ทิศทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย เพราะในภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจและเงินทุนไหลออกจำนวนมาก ย่อมทำให้กำลังซื้อ

ภายในประเทศลดลง อีกอย่างเมื่อค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างมากหลังประกาศลอยตัว ถึงทางการไม่ทำอะไรดุลบัญชีเดินสะพัดก็ต้องเกินดุลอยู่แล้ว ในที่สุดภายไม่กี่เดือนต่อมาดุลบัญชีเดินสะพัดก็เปลี่ยนเป็นเกินดุลอย่างมากมาย (ดูตารางที่ 3.3) เมื่อนั้นกองทุนการเงินฯ จึงได้อนุญาตให้ทางการไทยมีงบประมาณขาดดุลได้ หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่3 แสดงการเปลี่ยนแปลงท่าทีด้านนโยบายการคลัง และมีคำอธิบายว่าเกิดจากภาวการณ์เกินดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะประณามความผิดพลาดทางนโยบายของกองทุนการเงินฯ และรัฐบาลไทย ต้องเข้าใจด้วยว่าข้อวิจารณ์ความผิดพลาดนั้น เป็นการมองย้อนกลับไปภายหลัง หรืออาศัยความฉลาดหลังเหตุการณ์ ดังนั้นก็ต้องมาพิจารณาก่อนว่าเหตุใดกองทุนการเงินฯ และทางการไทยไม่เลือกใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในทันที สิ่งที่ทางการไทยและกองทุนการเงินฯน่าจะกังวล ก็คือ ถ้าใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลาย โดยรัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อาจจะสร้างแรงกดดันเงินเฟ้อให้เพิ่มขึ้น ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราที่สูงจะไม่ลดลง และเสถียรภาพทางการคลังจากรายจ่ายที่เพิ่มแต่รายได้ลดลงตามภาวะหดตัวทางเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้ถ้าไม่ได้รับการคลี่คลายในทันทีทันใด ย่อมสั่นคลอนความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยและค่าเงินบาทไทย ไม่เพียงเท่านั้นอาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) ก็จะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนอีกด้วย

และเมื่อมองย้อนกลับไปในช่วงนั้น ก็เป็นเหตุผลที่พอฟังได้ว่า เป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยากมากว่าการที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงไปจาก 25 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ เป็น 32 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ (21 สิงหาคม 2540) จะมีผลต่อเงินเฟ้อแค่ไหน และคงไม่มีใครคิดว่าการที่ค่าเงินอ่อนลงอย่างมากจะสร้างปัญหาเงินเฟ้อไม่มากนัก อีกประเด็นก็คือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ที่คลี่คลายจากขาดดุลอย่างมากมาเป็นเกินดุลอย่างมากในเวลาอันรวดเร็ว

แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง ก็มีนักเศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสังเกตว่ากองทุนการเงินฯอาจจะเคยชินกับปัญหาของประเทศในแถบลาตินอเมริกา ที่รัฐบาลมีปัญหาขาดดุลเรื้อรังและมีหนี้สินมาก จึงต้องเกินดุลการคลังเพื่อให้ภาครัฐมีเงินออมมากขึ้น แต่กรณีของประเทศไทยมิได้มีปัญหาการขาดดุลเรื้อรังแต่เกินดุลมาโดยตลอด และหนี้ภาครัฐก็ต่ำมากโดยในปี 2539 หนี้รัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP มีแค่ร้อยละ 3.9 (ดูตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลปีงบประมาณ 2533- 2539 (พันล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้ตามจริง	รายจ่ายตามจริง	เกินดุล/ขาดดุล
2533	404.9	333.8	71.1
2534	476.5	379.9	96.6
2535	525.4	456.7	68.7
2536	550.6	552.3	-1.7
2537	649.5	619.1	30.4
2538	756.3	703.7	52.6
2539	846.6	803.2	26.4

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ

แต่ผู้วิจัยก็อยากให้ข้อสังเกตต่อไปด้วยว่า ในความเป็นจริงแล้วกองทุนการเงินฯ อาจจะมีข้อมูลฐานะของรัฐบาลไทย เอกชนไทย และเศรษฐกิจไทยดีพอสมควร แต่ที่ต้องการให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นมีเงินออมมากขึ้น เพราะส่วนหนึ่งต้องเตรียมไว้สำหรับปัญหาที่ตามมา จากการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540

ในประเด็นการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินนั้น สืบเนื่องมาจากภายหลังที่ฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์แตกตัวลง ทำให้ผลประกอบการของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจอื่นๆมีปัญหาและกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุดคือบริษัทเงินทุน ซึ่งมีสัดส่วนในการให้เงินกู้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สูง ทำให้ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงินภายในประเทศเสื่อมลงโดยเฉพาะบริษัทเงินทุน รวมไปถึงหมดศรัทธาที่มีต่อองค์กรที่กำกับตรวจสอบด้วย เมื่อประชาชนหมดศรัทธาก็พากันไปถอนเงินฝากและไม่เชื่อคำแถลงของทางการ ดังนั้นทางการไทยจึงใช้มาตรการในการควบคุมสถาบันการเงินที่รุนแรงขึ้นเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่น จนในท้ายที่สุดได้สั่งปิดบริษัทเงินทุน 58 แห่ง และสามารถกลับมาดำเนินการได้เพียง 2 แห่ง

การประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินต่างๆนั้น ควรจะหมายเหตุไว้ด้วยว่ามาตรการดังกล่าว เป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้เชี่ยวชาญของกองทุนการเงินฯ เมื่อรัฐบาลประกันเงินฝากและเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้ทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสี่ยงนั้นออกมาในทางลบก็ต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ซึ่งจะมากน้อยแค่ไหนไม่ทราบ อีกทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ

ดีกว่าประชาชนผู้เสียภาษี และถ้าจะกล่าวว่าการคุ้มครองบุคคลเหล่านี้นั้น เท่ากับเป็นการโอนเงินจากคนจนไปยังคนรวยก็ไม่ผิดจากความจริงมากนัก ที่สำคัญไปกว่านั้นมาตรการประกันเงินฝากนั้นเป็นมาตรการที่แตกต่างไปจากที่เคยทำมา กล่าวคือ ในส่วนของผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์นั้น ยังไงก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยก็คุ้มครองเต็มจำนวน แต่ในส่วนของผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินในบริษัทเงินทุนนั้น ที่ผ่านมาไม่เคยได้รับการคุ้มครอง หรือคุ้มครองบ้างก็ไม่เต็มจำนวน ทั้งกรณีของบริษัทเงินทุนล้มปี 2526 หรือกรณีบริษัทราชาเงินทุนที่ต้องปิดกิจการในปี 2522 (อัมมาร สยามวาลา และ ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:74)

แต่ถึงกระนั้นถ้าจะมองด้วยความเป็นธรรม ควรพิจารณาด้วยว่าถ้าไม่ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทางการไทยมีทางเลือกอื่นหรือไม่ ในส่วนของผู้ฝากเงิน ถ้ามองในบริบททางเศรษฐกิจนั้นที่ผ่านมาภาคการเงินไทยโดยเฉพาะในเรื่องของเงินออมและการดำเนินงานของสถาบันการเงินยังขาดปัจจัยทางด้านสถาบันที่ชัดเจน กติกาที่ชัดเจน รวมไปถึงการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาขึ้นมาน้ำหนักที่ทางการไทยจะโต้แย้งกับผู้ฝากเงินก็แผ่วเบามาก ส่วนบริบททางการเมืองนั้น เมื่อมองถึงความวุ่นวายทางสังคมที่จะตามมา และส่งต่อไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองแล้ว ยังไงรัฐบาลก็ไม่มีทางเลือกอื่น

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการค้ำประกันเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินต่างๆ ถ้าจะมองว่าในเมื่อเป็นหนี้แล้วก็สมควรจะจ่าย ซึ่งจริงๆ แล้วก็ควรเป็นเช่นนั้น หรือถ้าคิดบิดพลิ้วก็อาจเกิดผลเสียที่ตามมาต่อประเทศในเวทีการเงินโลก รวมถึงความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ ซึ่งก็จริงอีก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องเข้าใจด้วยว่าในภาวะที่ผู้ฝากเงินภายในประเทศกำลังแย่งกันถอนเงินออก และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเรียกเงินกู้คืนอย่างเร่งรีบไม่แพ้กัน ปัญหาที่ตามมาไม่เพียงแต่มีผลต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่านั้น แต่มีผลต่อทุนสำรองและค่าเงินบาทด้วย ซึ่งก็จะมีผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจไทย ดังนั้นถึงแม้ว่าอาจจะไม่มีทางเลือกที่น่าเลือกมากกว่า การค้ำประกันหนี้เต็มจำนวน แต่อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะต่อรองกับเจ้าหนี้ถึงวิธีการใช้คืนที่รอบคอบมากกว่านี้

ในกรณีต่อเนื่องกับความผิดพลาดของกองทุนการเงินฯ มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ความผิดพลาดในการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น เป็นการคาดการณ์ที่คลาดเคลื่อนจากความจริงที่เกิดขึ้นเพียงใด เมื่อผู้วิจัยตรวจสอบการประมาณการทางเศรษฐกิจที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับ ต่างๆ ก็พบความประหลาดใจอย่างมาก เหตุใดการคาดการณ์เศรษฐกิจไทยในตอนนั้น ถึงห่างไกลจากความเป็นจริงมากนัก แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบนี้มีข้อดีอยู่ว่าได้ให้ความเข้าใจที่ดีขึ้นว่าเหตุใดการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาถึงได้ผิดพลาด จะขอยกตัวอย่างการคาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจ GDP และดุลบัญชีเดินสะพัด ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1-4 เปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นจริงให้ดูความคลาดเคลื่อนของการคาดการณ์จากตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบการคาดการณ์เศรษฐกิจในหนังสือเจตจำนงฯกับข้อมูลจริง

หนังสือฉบับที่	1	2	3	4	ข้อมูลจริง
เดือน/ปี	8/40	11/40	2/41	5/41	
GDP % ต่อปี					
2540	2.5	0.6	-0.4	-0.4	-1.7
2541	3.5	0-1	-3.25	-4.75	-10.2
ดุลบัญชีเดินสะพัด % ต่อ GDP					
2540	-5.0	-3.9	-2.2	-2.0	-2.1
2541	-3.0	-1.8	3.9	6.9	12.7

จากตารางจะเห็นได้ว่า การคาดการณ์ทางด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ GDP (ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนต่างๆ) คาดเคลื่อนจากความเป็นจริงมาก ยิ่งการคาดการณ์ที่ไกลออกไป ก็ยิ่งคาดเคลื่อนมาก ตัวอย่างเช่น ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 คาดการณ์ว่า GDP ในปี 2540 จะเติบโตร้อยละ 2.5 และปี 2541 จะเติบโตร้อยละ 3.5 แต่ความจริงที่เกิดขึ้น ปี 2540 เศรษฐกิจไทยหดตัว -1.7 และ ปี 2541 หดตัวถึง -10.2 อีกกรณีคือการคาดการณ์ดุลบัญชีเดินสะพัดร้อยละต่อ GDP ในปี 2540 คาดว่าจะ -5.0 และปี 2541 -3.0 แต่ปรากฏว่าปี 2540 ดุลบัญชีเดินสะพัด -2.1 และปี 2541 เกินดุลร้อยละ 12 ของ GDP

สาเหตุที่กองทุนการเงินคาดเดาสถานการณ์ผิดพลาดมากนั้น ถ้ากล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือ กองทุนการเงินฯ ไม่ได้วิเคราะห์ถึงสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ที่เงินทุนสามารถโยกย้ายไปยังที่ต่างๆ อย่างคล่องตัว จะเอาแน่เอานอนกลับเงินทุนเหล่านี้ไม่ได้ ที่ไหนกำไรดีก็วิ่งแห่กันเข้าไป ที่ไหนท่าทางไม่ดียิ่งอยู่ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ตื่นตระหนกง่าย แย่งกันหนีเอาตัวรอด จะด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์ (Imperfect) หรือความไม่สมมาตร (Asymmetric) ของสารสนเทศในภาคการเงินก็ตามแต่ เช่นเดียวกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น เงินทุนแย่งกันออก เมื่อเงินทุนไหลออกไปมาก ๆ ผลเสียตามมาเยอะแยะ เรียกว่า ปฏิกิริยาลูกโซ่ทางด้านลบ (Negative Chain Reaction) เช่น เงินบาทก็อ่อนค่าลงอีก สภาพคล่องไม่มี กำลังซื้อหดตัว (Aggregate Demand) ธุรกิจขาดทุนปิดกิจการ เกิดหนี้เสียในสถาบันการเงิน เศรษฐกิจตกต่ำ ฯลฯ แต่อาการขี้ตกใจของเงินทุนนั้นไม่ได้เกิดกับประเทศไทยประเทศเดียว เงินทุนเหล่านี้ได้มีการลงทุนแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) เมื่อตกใจก็ตกใจแบบโลกาภิวัตน์ แย่งกันโยกย้ายเงินทุนหนีกลับไปยังศูนย์การเงินโลกเพื่อดูสถานการณ์ วิกฤตเศรษฐกิจที่ตามมาในประเทศเกาหลี

ใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย มีสาเหตุสำคัญจากการตื่นตกใจแบบโลกาภิวัตน์การเงิน เมื่อวิกฤติลุกลามไปยังประเทศต่าง ๆ ก็เหมือนมุมเมอแรงที่วนกลับมากระแทกเศรษฐกิจไทยให้บอบช้ำมากขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ กองทุนการเงินฯก็ดี รัฐบาลไทยก็ดีอาจไม่เข้าใจในเวลานั้น หรือแม้ในปัจจุบันก็ไม่แน่ใจว่ารัฐบาลไทยเข้าใจดีแล้วหรือไม่

เมื่อกองทุนการเงินฯ เริ่มต้นจากสมมติฐานที่ผิด ข้อสรุปต่างๆ ที่ตามมาก็ผิดพลาดไปด้วย เปรียบเหมือนตอนที่เราติดกระดุมเสื้อ ถ้าเม็ดแรกติดผิด มันก็จะผิดไปจนเม็ดสุดท้าย ดังนั้น มาตรการและนโยบายการแก้ปัญหาที่มาใช้ก็ผิดพลาดไปในทางเดียวกัน ข้อผิดพลาดแรกคือปริมาณเงินที่กองทุนการเงินฯ ให้กู้มีจำนวนน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา ตัวเลขเงินช่วยเหลือ 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งมีคำอธิบายภายหลังว่า วงเงินนี้กำหนดขึ้นจากยอดร้อยละ 50 ของเงินกู้ต่างประเทศที่ครบชำระภายในหนึ่งปี ซึ่งเป็นมาตรฐานที่กองทุนการเงินฯใช้ แต่เมื่อพิจารณาถึงภาวะไม่มั่นใจในเศรษฐกิจไทย และทุนสำรองที่เมื่อหักภาระผูกพันสว็อปด้วยแล้ว จำนวนเงิน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐจึงน้อยไปมากสำหรับขนาดของปัญหา ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น เงินที่ช่วยเหลือยังเป็นแบบทยอยให้อีกด้วย และข้อผิดพลาดที่สอง คือการกำหนดนโยบายการคลังแบบเข้มงวดในช่วงเวลาแรกของวิกฤต

แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะสบประมาทความสามารถของกองทุนการเงินฯ ก็ต้องมองย้อนไปดูผลงานที่ผ่านมาด้วย อย่างน้อยที่ใกล้ที่สุดคือกรณีวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศแมกซิโกปี 1995 ท่าทีของกองทุนการเงินฯ แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิง จากที่ครั้งแรกกำหนดเงินช่วยเหลือไว้ 7.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อมาได้เพิ่มเป็น 17.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และยังสำรองให้อีก 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับเบิกได้ทันที จำนวนเงินดังกล่าวแมกซิโกใช้เวลาเบิกเพียง 6 เดือน แต่ต้องหมายเหตุไว้ด้วยว่าท่าทีที่แตกต่างออกไปของกองทุนการเงินนั้นมีส่วนมาจากแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณรวมแล้ว เงินช่วยเหลือแมกซิโกมีถึง 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนนี้ สหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือ 10,000 ล้านดอลลาร์ และส่วนที่เหลือเป็นของ กองทุนการเงินฯ ธนาคารโลก และประเทศ G7 ต่าง ๆ (กาวาจิต สิงห์, 2543: 63-104)

จากการบอกเล่าของนาย Robert E. Rubin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐฯในเวลานั้น อธิบายวิกฤติเศรษฐกิจของแมกซิโกว่า จะส่งผลโดยตรงต่อสหรัฐอย่างไร เช่น การลี้ภัย การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ยาเสพติดที่จะข้ามแดนมามากขึ้น ปัญหาการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ ฯลฯ ในขณะเดียวกันก็ส่งผลทางอ้อมด้วย จากโรคระบาดทางเศรษฐกิจ (Contagion Effect) ที่มาจากภาวะโลกาภิวัตน์การเงิน (Financial Globalization) โดยอธิบายว่าระบบการเงินระหว่างประเทศมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นมาก เต็มไปด้วยความซับซ้อน และคล่องตัว (Velocity) ประเทศกำลังพัฒนาและที่พัฒนาแล้วถูกร้อยเรียงเข้าด้วยกัน ดังนั้นโรคระบาดทางเศรษฐกิจการเงินจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญที่สุด สหรัฐจึงแข็งขันในการช่วยเหลือวิกฤติในแมกซิโกในหลาย ๆ ทาง รวมถึง

การปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดระหว่าง กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ธนาคารกลางสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทุนการเงินฯ โดยเฉพาะนาย Michel Camdessus และตัวแทนระดับสูงของนาย Camdessus รวมถึงนาย Stanley Fischer ด้วย (Robert E. Rubin,2003 : 3-40)

ภายหลังท่าทีแข็งขันของสหรัฐฯในการช่วยเหลือแมกซิโก กองทุนการเงินฯก็มีท่าทีที่เปลี่ยนไปในทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้จะวิจารณ์กองทุนการเงินฯในประเด็นนี้ และไม่ได้วิจารณ์สหรัฐฯที่ไม่แข็งขันช่วยเหลือประเทศไทย เพราะเข้าใจดีถึงผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างไทยและแมกซิโกที่มีต่อสหรัฐฯ แต่ที่นำเสนอมาเพื่อจะสะท้อนให้เห็นว่า กองทุนการเงินฯเองก็คงพอจะมีความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินอยู่บ้างไม่มากก็น้อย จากกรณีการแก้ปัญหาของแมกซิโก แต่ยังมีปริศนาที่ไม่สามารถหาหลักฐานมาสรุปได้ว่าทำไมกองทุนการเงินฯ จึงประมาทและเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินกรณีการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย

จากความผิดพลาดของนโยบายการคลังที่เกริ่นไว้ก่อนหน้านี้ ก่อกระแสวิจารณ์อย่างเกรียวกราวว่าเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำอย่างรุนแรง ในประเด็นนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี 2540 ถึงไตรมาสแรกของปี 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเกินดุลตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 จะพบว่ารัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับการขาดดุลในช่วงเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน 2540 ดังนั้นการดำเนินนโยบายเกินดุลของรัฐบาลน่าจะไม่ส่งผลทำให้ระบบเศรษฐกิจหดตัวมากนัก (คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา, 2543: 55)

หรือถ้าลองสมมติว่าหลังจากเกิดวิกฤติแล้ว กองทุนการเงินมิได้กำหนดนโยบายการคลังที่ผิดพลาด เศรษฐกิจไทยก็จะได้รับการอัดฉีดอุปสงค์เข้าไปในระบบเพียงประมาณร้อยละ 5.5 ของ GDP คำนวณได้จากการนำเอาตัวเลขการเกินดุลภาครัฐที่กองทุนการเงินฯ ตั้งไว้ ณ อัตราร้อยละ 1 บวกด้วยอัตราการขาดดุลร้อยละ 4.3 ที่รัฐบาลสามารถทำได้ในปี 2541 ตัวเลขนี้มาจากการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินบวกด้วยรายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศในปี 2542 ซึ่งเมื่อนำไปเทียบกับการไหลออกของเงินทุนร้อยละ 20 ของ GDP แล้วถือว่ายังต่ำมาก (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:94) โดยในไตรมาสที่ 3 ของปี 2540 มีการไหลออกของเงินทุนเอกชนสุทธิถึง 5,250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี 2541 มีการไหลออกของเงินทุนเอกชนสุทธิสูงเท่ากับ 15,483 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ดังนั้นพอจะสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังที่ผิดพลาดในช่วงวิกฤติ ในด้านหนึ่งมีผลต่อการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย แต่ไม่มีผลมากถึงขนาดเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง และถึงแม้กองทุนการเงินฯ และทางการไทยดำเนินนโยบายการคลังไม่ผิดพลาด

เลือกใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย ก็ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการไหลออกของเงินทุน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

3.4.3 เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการเงินเป็นแบบเข้มงวดและผลของนโยบาย

ในกรณีนโยบายการเงินแบบเข้มงวดในช่วงแรกของการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ มี ข้อวิจารณ์ความผิดพลาดของแนวทางนโยบายการเงินที่เข้มงวดว่า เป็นเหตุให้เศรษฐกิจไทยเกิดวิกฤตรุนแรงนั้น เหตุผลที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ หลายฉบับ อาจจะสรุปความมุ่งหมายได้ว่า ทางการไทยมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวด (Contraction Monetary Policy) เพื่อบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยตระหนักว่าค่าเงินบาทยังคงมีความผันผวนและอ่อนค่าเกินไป ในกรณีเดียวกันก็เพื่อจำกัดผลกระทบที่มีต่อเงินเฟ้อ จากการที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลง

นายธารินทร์ ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ...พยายามดูเรื่องเสถียรภาพทางการเงิน ด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก คืออัตราแลกเปลี่ยนยังไม่มีเสถียรภาพ ประการที่สอง อัตราเงินเฟ้อขึ้นตลอดสูงสุดในเดือน ตุลาคม 2540 และประการที่สาม เงินทุนในช่วงนั้นก็ยังไหลออกมาก ประการที่สี่ กองทุนฟื้นฟูฯ ยังเป็น “ตัวดูด” ในระบบการเงิน อย่างไรก็ตามเมื่อเดือนพฤษภาคม 2541 ปัญหาต่าง ๆ ก็สามารถจัดการได้ การผ่อนคลายนโยบายการเงินจึงสามารถทำเต็มที่ (กรุงเทพธุรกิจ, 22 พ.ย. 2542 : 1-3)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญสองประการและทางการได้นำมาใช้ คือ ประการแรกนโยบายควบคุมอัตราการเพิ่มปริมาณเงิน ให้สอดคล้องกับภาวะที่ลดลงของการหมุนของเงิน (Velocity) และค่าตัวทวีคูณ (Multiplier) ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการเพิ่มของปริมาณฐานเงิน (Money Base- M0) ที่น้อยมาก ๆ จากปี พ.ศ. 2540 มีจำนวน 474,135 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 475,248 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งในกรณีปริมาณเงินนี้ข้อวิจารณ์ข้อโต้แย้งนโยบายเป็นไปอย่างแผ่วเบา อีกทั้งทางการไทยและกองทุนการเงินฯ ก็มีเหตุผลพอควร ถือว่าเป็นสิ่งที่พอยอมรับได้ [12]

แต่อย่างไรก็ตามต่อข้อวิจารณ์ที่มีต่อเครื่องมือทางการเงินประการที่สอง คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง เป็นไปอย่างอึกกระทึกและมีรูปธรรมของการล้มระเนระนาดของธุรกิจไทยเป็นเครื่องยืนยัน

---

[12] เกี่ยวกับนโยบายปริมาณเงิน ได้มีข้อเสนอจากทีมงานของนายอานันท์ ปันยาชุน ซึ่งช่วยทำแผนเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาล และมีข้อโต้แย้งกรณีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มปริมาณเงินก็จะมีผลต่อส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะเสถียรภาพของราคา เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาท และเสถียรภาพของเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นไปได้จริงในการเพิ่มปริมาณเงินขณะนั้น ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีปริมาณเงิน โปรดดู รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. 2545 วิวาทะว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาค หน้า 155-162

ฉะนั้นแล้ว จึงเป็นสิ่งพึงพิจารณาต่อไปเพื่อความเป็นธรรมต่อทั้งผู้วิจารณ์และทางการไทยร่วมกับกองทุนการเงินฯว่า ในสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว ด้วยเหตุใดทางการไทย จึงเลือกใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง และถ้าไม่ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงมีทางอื่นที่น่าจะเลือกหรือไม่

ในช่วงเวลานั้น เงินทุนกำลังเคลื่อนย้ายออกอย่างค่อนข้างเสรีและก็ส่งผลถึงค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงตามไปด้วย การที่ทางการไทยและกองทุนการเงินฯ เลือกใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงก็เพื่อสร้างเสถียรภาพให้ค่าเงินบาท ซึ่งตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีการเงินสองประการ คือ ประการแรก การที่ดอกเบี้ยสูงจะทำให้ผลตอบแทนในการถือเงินบาทสูง อันจะส่งผลให้มีความต้องการถือเงินบาทมากขึ้น ซึ่งจะช่วยมิให้ค่าเงินบาทต้องอ่อนตัวลง และประการที่สอง การใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงก็เพื่อกันไม่ให้ธุรกิจไทยหรือสถาบันการเงินไทยที่มีหนี้อยู่กับต่างประเทศสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทได้ง่าย เพราะถ้าธุรกิจไทยสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทได้ง่ายก็จะมีช่องทางที่จะชำระหนี้ต่างประเทศได้เร็วขึ้น ฉะนั้นในสภาพที่ค่าเงินบาทกำลังลดต่ำลง การรีบชำระหนี้เงินดอลลาร์ย่อมเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจ ด้วยเหตุที่ว่าถ้าปล่อยไว้ต่อไปก็เป็นการเก็งการณ์ได้ยากว่าค่าเงินบาทจะอ่อนไปถึงเท่าไร พฤติกรรมดังกล่าวย่อมทำให้ค่าเงินบาทยิ่งอ่อนค่าลงเร็วขึ้นอีก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายดอกเบี้ยสูง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยสูงก็มิได้มีผลอยู่ที่เรื่องของอัตราแลกเปลี่ยนแต่เพียงส่วนเดียว ยังมีผลกระทบที่สะท้อนไปสู่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย เพราะการใช้อัตราดอกเบี้ยสูงได้ส่งผลต่อตลาดการเงินตลาดทุน เนื่องจากต้นทุนของเงินที่ใช้ลงทุนสูงขึ้น อีกทั้งยังลดทอนการใช้จ่ายในการบริโภค โดยเฉพาะการซื้อสินค้าผ่อนส่ง ดังนั้น การใช้นโยบายดอกเบี้ยสูง จึงไปลดอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) ซึ่งอาจจะเป็นผลดีต่อการควบคุมเงินเฟ้อ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แต่ไม่เป็นผลดีต่อภาคธุรกิจเอกชนอย่างแน่นอน และที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น การใช้นโยบายดอกเบี้ยสูง ยังสร้างภาระใหญ่ให้แก่บรรดาลูกหนี้ต่าง ๆ มากขึ้น เพราะแค่เพียงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็ลำเค็ญเต็มทนแล้ว ยังต้องมารับภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นจากดอกเบี้ยที่สูงอีก และด้วย เหตุนี้จึงเกิดการวิจารณ์ว่านโยบายดอกเบี้ยสูงเป็นเหตุให้เศรษฐกิจไทยล้มละลายและเสียหายกว่าที่ควร

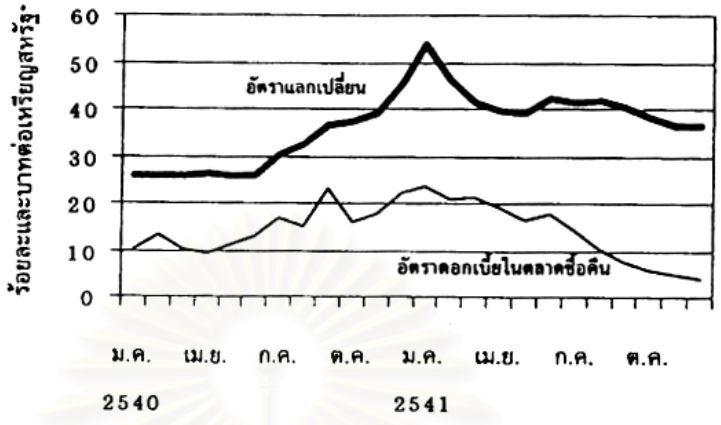
ในแง่ของการใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน กลับมีผลไปในทางที่ว่า ยิ่งดอกเบี้ยสูงค่าเงินบาทยิ่งอ่อนค่าลง (ดูรูปที่ 3.5) ไม่สะท้อนทฤษฎีการเงินตามภาวะปกติ ด้วยสาเหตุว่าความไม่มั่นใจเศรษฐกิจไทยของเจ้าหนี้ต่างประเทศ ดังนั้นกระแสการทวงหนี้และไหลออกของเงินทุนจากประเทศไทย จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วต่อเนื่องและยากที่จะทัดทานได้ เหตุการณ์นี้เป็นการสะท้อนภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ที่เงินทุนสามารถโยกย้ายไปยังที่ต่างๆ อย่างคล่องตัว จะเอาแน่เอานอนกลับเงินทุนเหล่านี้ไม่ได้ ที่ไหนกำไร

ดีก็วิ่งแห่กันเข้าไป ที่ไหนท่าทางไม่ดียิ่งอยู่ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ตื่นตระหนกง่าย แย่งกันหนีเอาตัวรอด จะด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์ (Imperfect) หรือความไม่สมมาตร (Asymmetric) ของสารสนเทศในภาคการเงินก็ตามแต่ เช่นเดียวกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น แม้จะใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงเพียงใด เงินทุนก็แย่งกันไหลออก เมื่อเงินทุนไหลออกไปมาก ๆ ผลเสียตามมาเยอะแยะ เรียกว่า ปฏิกิริยาลูกโซ่ทางด้านลบ (Negative Chain Reaction) เช่น เงินบาทก็อ่อนค่าลงอีก สภาพคล่องไม่มี กำลังซื้อหดตัว (Aggregate Demand) ธุรกิจขาดทุนปิดกิจการ เกิดหนี้เสียในสถาบันการเงิน เศรษฐกิจตกต่ำ ฯลฯ

ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น เงินทุนส่วนใหญ่ไม่ได้ลงทุนในประเทศไทยประเทศเดียว เงินทุนเหล่านี้มีการลงทุนแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) กระจายไปในหลายประเทศ เมื่อขาดความมั่นใจก็มีผลทางด้านจิตวิทยาแบบโลกาภิวัตน์ ถอยเงินหนีกลับไปยังศูนย์การเงินโลกก่อนเพื่อดูสถานการณ์ วิกฤติเศรษฐกิจที่ตามมาในประเทศเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย มีสาเหตุสำคัญจากการตื่นตระหนกของเงินทุนแบบโลกาภิวัตน์การเงิน ยิ่งในช่วงเวลานั้นศูนย์กลางการเงินโลกอย่างประเทศสหรัฐฯ กำลังเฟื่องฟูด้วยธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และคอมพิวเตอร์ ที่เรียกว่าเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) ซึ่งพากันเดินแถวเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้เงินทุนทั่วโลกไหลเข้าไปหาประโยชน์อย่างไพศาล สังเกตได้จากการทะยานขึ้นของดัชนีตลาดหุ้นดาวโจนที่ในปี พ.ศ. 2538 อยู่ที่ประมาณ 4,000 กว่าจุด ทะยานขึ้นต่อเนื่องถึงประมาณ 11,000 กว่าจุดในปี พ.ศ. 2543 และตลาดหุ้นแนสแดค ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2543 [13]

[13] โปรดดูเพิ่มเติมใน สมภพ มานะรังสรรค์ (2546) ดอลลาร์ U.S. Finance. และ Richard Duncan (2003) The Dollar Crisis.

รูปที่ 3.5 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับเหรียญสหรัฐและอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า นโยบายดอกเบี้ยสูงมิได้ส่งผลต่อเสถียรภาพค่าเงินบาทตามที่ได้คาดการณ์ แต่ต้องมองต่อไปด้วยว่า ถ้าในเวลานั้นไม่ใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงมีทางเลือกอื่นหรือไม่ สมมติว่าทางการไทยเลือกวิธีการลดดอกเบี้ยให้ต่ำ หรือระบายสินเชื่อจากภาครัฐในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ในแง่หนึ่งก็ไม่สามารถยับยั้งการไหลออกของเงินทุนได้อย่างแน่นอน แต่ที่ร้ายไปกว่านั้นคือ หากธุรกิจไทยสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทแล้วก็จะมีช่องทางชำระหนี้ต่างประเทศได้เร็วขึ้น เพราะในสภาพที่เงินบาทกำลังอ่อนค่าลงอย่างไร้เสถียรภาพ การรีบชำระหนี้ต่างประเทศย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อฐานะการเงินของตน แต่พฤติกรรมเช่นนี้ก็จะยิ่งทำให้ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างไร้เสถียรภาพรุนแรงขึ้น และสำหรับผู้ที่มีหนี้ต่างประเทศซึ่งไม่สามารถชำระคืนได้ ก็จะส่งผลให้หนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและในท้ายที่สุดจะส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจไทย เมื่อรูปการเป็นเช่นนี้ กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว แม้จะเป็นการมองย้อนกลับไปในอดีต ก็ยังเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะสรุปว่า นโยบายดอกเบี้ยในเวลานั้นควรเป็นแบบใด

แต่ถึงกระนั้น แนวทางการบริหารจัดการกับการไหลออกของเงินทุนที่ตื่นตระหนก ก็ยังมีทางอยู่อย่างน้อยสองแนวทาง ซึ่งทางการไทยและกองทุนการเงินฯ มิได้ตัดสินใจเลือก คือ แนวทางแรก การควบคุมการไหลออกของเงินทุน วิธีการนี้ไม่ได้รับการพิจารณาเพราะถูกมองว่า เป็นการถอยหลังไปจากยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาภาคการเงินโลกแบบเสรีนิยม (Financial Liberalization) ซึ่งมีกองทุนการเงินฯและประเทศพัฒนาแล้วสนับสนุน และถ้าทางการไทยดึงดันจะใช้วิธีนี้ก็อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินฯ และเสียชื่อเสียงในวงการการเงินระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี แนวทางที่สอง ซึ่งเป็นแนวทางที่ประนีประนอมมากกว่า และควรค่าแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง คือ การยืดหนี้ระยะสั้นที่ครบกำหนดชำระของภาคเอกชน และจัดลำดับการชำระคืนหนี้อย่างมีระเบียบและเป็นระบบ สืบเนื่องจากการที่ทางการไทยประกาศประกันเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เมื่อรัฐบาลประกันเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้เจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสี่ยงนั้นออกมาในทางลบก็ควรต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ดังนั้นการที่ทางการไทยจะเจรจายืดหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศจึงอยู่ในวิสัยที่น่าจะกระทำได้

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีการยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับกรณีวิกฤตการเงินของเกาหลีใต้ในปลายปี 2540 ที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เจรจากับบรรดาธนาคารเจ้าหนี้เพื่อเปลี่ยนสัญญาเงินกู้ระยะสั้นของเอกชน เป็นพันธบัตรระยะปานกลาง 1-3 ปี ของรัฐบาลเกาหลี โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับพันธบัตรให้อยู่เหนืออัตราอ้างอิงที่ตลาดลอนดอน (Libor) ประมาณร้อยละ 2.5 ต่อปี ซึ่งถูกมองว่าเป็นวิธีการที่น่าจะเหมาะสมกว่า[14] แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนจะกล่าวโทษทางการไทยนั้น ต้องหมายเหตุไว้ด้วยว่า ในกระบวนการจัดการกับเจ้าหนี้ของเกาหลีใต้นั้น บทบาทและท่าทีของธนาคารกลางสหรัฐฯมีส่วนสำคัญมาก ธนาคารกลางสหรัฐได้ผลักดันและกดดันให้ธนาคารกลางในประเทศเจ้าหนี้ต่าง ๆ ให้ทุกธนาคารต่อสัญญาที่กำลังจะถึงอายุที่จะต้องรับชำระคืนเป็นการชั่วคราวให้กับเกาหลีไปก่อน เพราะถ้าหากไม่ดำเนินการตามนี้ผลต่อเศรษฐกิจเกาหลีจะรุนแรงและผลกระทบอาจกระจายไปถึงเศรษฐกิจโลก และจะสร้างความเสียหายให้กับธนาคารเจ้าหนี้ด้วย ด้วยเหตุฉะนี้เพียงแต่ได้ทำความระลึกถึงกรณีวิกฤตแมกซิโก เราก็จะได้รับคำตอบที่สว่างพอถึงฐานะคุณค่าที่แตกต่างกันของประเทศไทย กับประเทศเกาหลีใต้และแมกซิโก ที่มีต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจสหรัฐฯ นำมาซึ่งมาตรฐานในการช่วยเหลือที่แตกต่างกันด้วย

3.4.4 อธิบายถึงการดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายและการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

เมื่อเศรษฐกิจไทกำลังตกต่ำจากวิกฤตที่มีปัจจัยรุมเร้าหลายประการ กองทุนการเงินฯและทางการไทยจึงได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ กล่าวคือ จากการกำหนดงบประมาณเกินดุล 1% ของ GDPในปี 2541 (หนังสือเจตจำนงฯ 1,2) มาเป็นขาดดุล 2%

---

[14] โปรดดูแนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ และบทบาทของสหรัฐฯเพิ่มเติม ใน Lee , Peter (1998) “ Korea Stares into the Abyss”

ของ GDP (หนังสือเจตจำนงฯ 3) และอนุญาตให้ขาดดุลมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งเท่ากับ 3% ของ GDP (หนังสือเจตจำนงฯ 4) และให้ขาดดุลงบประมาณ 3% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2542 (หนังสือเจตจำนงฯ 5) ขยายเป็น 5% ในหนังสือเจตจำนงฯ 6 และเป็น 6% ในหนังสือเจตจำนง ฯ7 แต่อย่างไรก็ตาม ในหนังสือเจตจำนงฯ 8 ได้ปรับลดเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณในปี 2542 เหลือ 5.5% ของ GDP เนื่องจากมีการประมาณการรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้สูงขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2543 ให้ใช้งบประมาณขาดดุล 5% ของ GDP

และนอกจากการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว ทางการไทยยังใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมอีกด้วย โดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณามาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 ในเบื้องต้น ผู้วิจัยจะจำแนกมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจออกเป็น3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ข้อวิจารณ์การใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ประการที่สอง การใช้จ่ายในงบประมาณ (In budgets) และประการที่สาม การใช้จ่ายนอกงบประมาณ (Off budgets)

ประการที่หนึ่ง ในแง่ของหลักการที่ทางการไทยและกองทุนการเงินฯ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังแบบเกินดุลมาเป็นแบบขาดดุล แม้จะมีการวิจารณ์ถึงเรื่องนี้อยู่บ้าง แต่ข้อวิจารณ์มิได้ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนี้ แต่เป็นการวิจารณ์ว่าเปลี่ยนแปลงล่าช้า ตัวอย่างงานที่วิจารณ์เช่นนี้คือ (Stiglitz,2002; Radelet and Sachs,1998; Corden ,1998 ; วอลเดน เบลโล และคณะ, 2542) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายการคลังที่ขาดดุลเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น

ประการที่สอง การใช้จ่ายเงินในงบประมาณ (In budgets) ก่อนที่จะอธิบายถึงอุปสรรคและผลลัพธ์ของการขาดดุลงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ผู้วิจัยจะให้ข้อสังเกตที่ได้จากการค้นคว้าเกี่ยวกับการงบประมาณของประเทศไทยของ นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร (2545) ได้ผลการศึกษาว่า ในกระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดินไทยนั้น ถึงแม้จะมีปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ร.บ. วิธีพิจารณางบประมาณ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบธรรมเนียม วิธีปฏิบัติ ต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบนักการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรอิสระ สื่อมวลชน ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่สามารถทำงานให้การใช้เงินงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ รวมถึงไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายที่โปร่งใส (Transparency) ทั้งการคอรัปชั่นในขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือคอรัปชั่นเชิงนโยบาย

ประเด็นการใช้จ่ายเงินในงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ นั้น ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการที่รัฐบาลวางเป้าหมายไว้ จากคำชี้แจงของ (ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ และคณะ, 2543; ศุภรัตน์ ควัฒกุล, 2542) ได้อธิบายว่า เป็นเพราะมาตรการที่จะให้เกินดุลการคลังก่อนหน้านั้น ทำให้กฎเกณฑ์เบิกจ่ายยากขึ้น เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนมาใช้การคลังขาดดุล ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการเบิกจ่ายไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลเปลี่ยนท่าทีจากการใช้นโยบายการคลังแบบเกินดุล มาเป็นนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงแรก ไม่มีประสิทธิภาพตามที่ได้วางเป้าหมายไว้

ประการที่สาม การใช้เงินนอกงบประมาณ (Off budgets) เมื่อภาวะเศรษฐกิจไทยอยู่สถานการณ์ที่ตกต่ำอย่างรุนแรง การใช้จ่ายเงินในงบประมาณเพียงอย่างเดียวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจยากลำบากมาก ในแง่หนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลจัดเก็บรายได้ลดลงแต่มีรายจ่ายประจำที่เท่าเดิม และอีกแง่หนึ่ง เป็นเพราะการกู้เงินภายในประเทศก็ทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ประกอบกับเงินกู้ภายในประเทศขณะนั้นก็มีต้นทุนที่สูงมาก และที่สำคัญคือ พรบ. วิธีการงบประมาณ ที่มีผลในการรักษาวินัยทางการคลัง คือการไม่ให้ใช้จ่ายเกินตัว โดยการสร้างกลไกควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งมีผลเสมือนการกำหนดเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ

โดยพื้นฐานแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวในแง่หนึ่งสามารถป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเกินตัวจนคุกคามเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่อีกแง่หนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นอุปสรรคในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง แต่อย่างไรก็ตาม พรบ. งบประมาณ ก็มีข้อบกพร่องที่สำคัญ หรือจะมองว่าเป็นการเปิดช่องที่สำคัญก็ดี กล่าวคือมิได้ครอบคลุมถึงรายจ่ายนอกงบประมาณ ทั้งนี้ทั้งนั้นด้วยเหตุที่ว่า กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายขออนุมัติเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มิได้อยู่ในบัญชีเงินคงคลัง ดังเช่นเงินกองทุนเงินทุนหมุนเวียนและเงินกู้ต่างประเทศ เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณตาม พรบ. งบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้ครอบคลุมการใช้เงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามมาตรา 9 ทวิ ควรครอบคลุมทั้งหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ แต่เป็นเพราะเงินกู้ต่างประเทศมิได้นำเข้าบัญชีคงคลัง หากแต่นำไปเปิดบัญชีต่างหาก เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมายวิธีงบประมาณจึงจำกัดเฉพาะหนี้ภายในประเทศ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2541:24)

ดังนั้นในภาวะที่เศรษฐกิจไทยเผชิญหน้ากับเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง (Depression) รัฐบาลชวน 2 จึงเลือกใช้มาตรการเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ จากการค้นคว้าพบว่า รัฐบาลชวน 2 ได้ใช้เงินนอกงบประมาณสำคัญจากสองแหล่งคือ หนึ่งในส่วนของเงินทุนหมุนเวียน เช่น เงินกำไรสะสมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้นำส่งรัฐ ในส่วนนี้มี

การดำเนินการอยู่บ้างแต่ก็เบาบางมาก จึงจะไม่นำมาวิเคราะห์ และสอง เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการอย่างเป็นล่ำเป็นสันและถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการค้ำยันเศรษฐกิจและสังคมไทย คือ การกู้เงินต่างประเทศ เพื่อมาใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจ

อนึ่ง การจะวิเคราะห์ถึงการใช้เงินนอกงบประมาณ ในด้านเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลชวน 2 เพื่อชี้ข้ออ่อนแอและข้อที่เสื่อมประโยชน์ของประเทศชาติ ในเบื้องต้น ผู้วิจัยแจกแจงไว้เป็นสองส่วนสำคัญ ส่วนแรก เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศ ส่วนหลัง เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิผลการใช้เงิน

ส่วนแรก กระบวนการตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศ ทางด้านหลักการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลมีการกำหนดเงินกู้ไว้ในแต่ละปี กล่าวคือ ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 4 กำหนดว่า การกู้เงินในปีบประมาณหนึ่ง ๆ จะต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งในปีงบประมาณ 2541 จะคิดเป็นเงินประมาณ 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่ภายใต้กรอบแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปีงบประมาณ 2541 กระทรวงการคลังจะกู้ถึง 2,482 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งสูงกว่าอำนาจที่มีภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 (วารสารการเงินการคลัง, 2541 : 21-25) อย่างไรก็ตาม การออกพระราชกำหนดให้กู้เงินได้มากขึ้นนั้น รัฐบาลอาจจะอ้างเหตุผลได้ต่าง ๆ นา ๆ เช่นว่า ระบบสถาบันการเงินยังไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ รัฐบาลจึงต้องช่วยเหลือสภาพคล่องให้แก่ระบบเศรษฐกิจผ่านทางสถาบันการเฉพาะกิจของรัฐ หรือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและลดผลกระทบทางสังคม ฯลฯ ซึ่งในความเป็นจริงก็เป็นเช่นนั้นและก็คงจะไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการผิดที่ออกพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ

จากธรรมเนียมปฏิบัติการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศนั้น คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และรัฐมนตรีช่วยเป็นรองประธาน ในจำนวนกรรมการอีก 8 คน ครึ่งหนึ่งมาจากกระทรวงการคลัง และอีกครึ่งหนึ่งคือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมวิเทศสหการ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , 2541:31)

เมื่อได้ทราบข้อมูลองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนต่างๆแล้ว เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าล้วนแต่เป็นฝ่ายบริหารทั้งสิ้น การตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศจึงเป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้ต่างประเทศได้ เนื่องจากโครงการเงินกู้ต่างประเทศไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อกรอบสถาบันกำหนดไว้เช่นนี้ สามารถตีความได้ว่ากติกาดังกล่าวต้องการให้เสรีภาพในการทำงานและตัดสินใจของฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่

ไม่ต้องมีสถาบันหรือองค์กรตรวจสอบเข้มงวดนัก ในด้านหนึ่ง ต้องยอมรับว่ากติกาดังกล่าวให้ความคล่องตัวในกระบวนการทำงาน แต่อีกด้านหนึ่ง ถ้าเชื่อมั่นในเรื่องกลไกการตรวจสอบการไม่มีปัจจัยทางสถาบันที่เข้มงวดในเรื่องการกู้เงินต่างประเทศ ไม่เพียงการประเมินและกลั่นกรองโครงการจะขาดความเห็นที่แตกต่างและหลากหลายเท่านั้น การประเมินและกลั่นกรองโครงการยังไม่ได้รับประชามติจากเสียงส่วนใหญ่ด้วย ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น กรอบสถาบันดังกล่าวไม่กระตุ้นให้สารสนเทศต่างๆ มีการไหลไปมาสู่สังคมอย่างทั่วถึง เพื่อลดปัญหาความเสื่อมทางศีลธรรม (Moral Hazard) ดังนั้นจึงเป็นการยากมากที่จะวินิจฉัยว่า การตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศตัดสินใจด้วยมูลเหตุจูงใจอันใด และเป็นมูลเหตุจูงใจที่ถูกต้องหรือไม่ ทั้งในกรณีรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลอื่น ๆ เมื่อรัฐบาลบอกกับประชาชนว่า นี่คือนโยบายที่ตัดสินใจจากมูลเหตุจูงใจที่ดีที่สุดในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองก็จะถามต่อไปว่า ดีกับใคร ดีกับมหาชนชาวไทย หรือดีกับคณะใดคณะหนึ่ง พวกใดพวกหนึ่ง ที่เป็นคนกลุ่มน้อย

ในกรณีเดียวกัน ถ้ายึดหลัก (The Principal- Agent Model) ประชาชนเป็นเจ้านาย (Principal) นักการเมือง ข้าราชการ เป็นผู้รับใช้ (Agent) ในกรณีเจ้านายและผู้รับใช้มีผลประโยชน์ร่วมกัน พฤติกรรมของผู้รับใช้จะไม่ขัดประโยชน์ของเจ้านาย แต่ในบางกรณีผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายอาจขัดกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้รับใช้อาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของเจ้านาย เจ้านายจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้รับใช้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของเจ้านายอย่างแท้จริง เจ้านายแต่โดยลำพังมิอาจกำกับและตรวจสอบผู้รับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะติดขัดด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์และไร้สมมาตรของสารสนเทศ ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสื่อมทางศีลธรรม (Moral Hazard) และปัญหาการตัดสินใจเลือกที่ผิด (Adverse Selection) ตามมา

ถึงแม้จะยืนอยู่บนจุดที่เชื่อมั่นชื่นชมในความสะอาด สวยงาม มีศักดิ์ศรีของข้าราชการไทย และไม่แคลงใจถึงความสกปรก อัปลักษณ์ และทรามสถุล รวมทั้งไม่เคยชิงชังวิธีการทำงาน ทรรศนะคติ อุดมการณ์ของข้าราชการไทย ก็ยังอดฉุกคิดไม่ได้ว่าโครงสร้างคณะกรรมการเงินกู้ต่างประเทศดังกล่าว ใช้หลักการใดในการพิจารณากลั่นกรอง จะเป็นหลักการแบบพหุ (Pluralist Model) ที่ประเมินผลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันอย่างอิสระบนพื้นฐานของประโยชน์ประชาชน หรือจะเป็นการตัดสินใจแบบหลักผู้นำ (Elite Model) ที่ประธานเป็นเสมือนคุณพ่อรู้ดีมีข้อมูลมากที่สุด เข้าใจปัญหาดีที่สุด ดังนั้นการเสนอความคิดเห็นต้องสอดคล้องกับผู้นำ โดยเฉพาะผู้นำที่มีอำนาจให้คุณให้โทษได้ด้วย

มีตัวอย่างที่คล้ายคลึงกันของการทำงานแบบข้าราชการไทยพอจะเป็นข้อสังเกต เช่น กรณีการใช้นโยบายปกป้องค่าเงินบาทในปี 2540 จากการสอบปากคำของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย หลายคนที่มาให้ปากคำต่อ ศปร. กล่าวว่า นายเริงชัย มะระกานนท์ (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) เป็นบุคคลที่ขาดภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ชอบให้

ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นของตน ซึ่งเป็นมาตั้งแต่สมัยผู้ว่าฯ วิจิตร สุพินิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงส่วนมากมักจะไม่กล้าแสดงความเห็นใดที่คิดว่าไม่ตรงกับความเห็นของนายเริงชัยเมื่อประชุมร่วมกัน (ศปร., 252541:147)

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคกรีดขวางเส้นทางก้าวไปสู่ยุคสมัยแห่งฉันทมติ (Era of Consensus) จะเป็นมติผ่านทางตัวแทนหรือทางอื่นใดก็ตาม ดังนั้นจะต้องมีการสร้างสถาบัน กติกาขึ้นมาใหม่ที่เกื้อกูล ไปสู่การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ เพื่อให้มั่นใจได้มากขึ้นว่าการใช้จ่ายเงินของประชาชน ในรูปแบบเงินนอกงบประมาณโดยการกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นไปตามความปรารถนาของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความผาสุกของประชาชน

ในส่วนต่อมา จะเป็นพิจารณาต่อไปว่า มาตรการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 มีประสิทธิภาพเพียงใด กรณีเงินกู้กระตุ้นเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการเรื่องนี้อยู่พอสมควร ซึ่งได้รวบรวมไว้ในส่วนของภาคผนวก ในที่นี้จะยกตัวอย่างมาตรการที่โดดเด่นและสำคัญที่สุด คือ เงินกู้ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (มพร.) หรือที่เรียกกันว่าโครงการมิยาซาวา (Miyazawa) ซึ่งใช้วงเงินทั้งสิ้น 1,450 ล้านดอลลาร์ สรอ. ประมาณ 53,000 ล้านบาท โดยแหล่งเงินกู้ประกอบด้วย เงินกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น(OECF) 250 ล้านดอลลาร์ สรอ. เงินกู้จากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศญี่ปุ่น (J–EXIM Bank) 600 ล้านดอลลาร์ สรอ. และเงินกู้จากธนาคารโลกภายใต้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงินครั้งที่ 2 (EFAL II) 600 ล้านดอลลาร์ สรอ. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) กระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเน้นการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลผลิตและการสร้างงานภายในประเทศ (2) บรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเน้นพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนหรือได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ (3) ส่งเสริมการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

สาเหตุที่หยิบยก โครงการมิยาซาวา ขึ้นมาพิจารณา อันเนื่องมาจากเป็นโครงการที่ใช้เงินจำนวนมาก ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง โครงการนี้เป็นโครงการเร่งด่วน เพื่อจะนำเงินเข้าสู่มือประชาชนเพื่อให้มีรายได้จับจ่ายใช้สอยอย่างรวดเร็วที่สุด จึงอาจขาดความรอบคอบในการตัดสินใจใช้เงิน ดังเช่นที่มีการตั้งข้อสังเกตจากสังคมอย่างมาก ถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงิน ว่าจะมีการรั่วไหลอย่างมโหฬาร เพราะนักการเมืองก็กำลังถอนทุนเก็บเงินไว้เลือกตั้ง ข้าราชการที่มีพฤติกรรมทุจริตบางคนก็อาจถือโอกาสยักยอกได้ รวมถึงความไม่พร้อมด้านต่างๆ จนไม่บรรลุประสิทธิภาพตามแผนงาน แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลถึง

ความพร้อมทุกด้านที่จะบรรลุเป้าหมายกระตุ้นเศรษฐกิจ และกลไกตรวจสอบความโปร่งใส ที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างคำยืนยันของรัฐบาลเช่น

นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รมต. คลัง ได้ชี้แจงว่า เราจะมีกลไกในการดูแลงบประมาณไม่ให้รั่วไหล และให้มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส โดยจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการงบประมาณ หรือมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสารอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นก็มีการตรวจสอบตามปกติ ตามระเบียบสำนักงบประมาณและสำนักตรวจเงินแผ่นดิน จึงเชื่อว่าถ้าเรามีกลไกนี้ ก็จะมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพและดีกว่าปกติ (ไทยโพสต์, 18 มีนาคม 2542 :2)

ต่อประเด็นดังกล่าว นายสาวิตต์ โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้ดูแลโครงการนี้ ได้ยืนยันหนักแน่นเช่นเดียวกันว่า ...จะต้องบรรลุ 2 เป้าหมาย คือ (1) ดูแลให้เม็ดเงินออกไปตามตารางเวลา เพราะหากเงินออกช้าก็จะไม่มีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ... ภายในเดือนเมษายน – มิถุนายน 2542 จะต้องมีเม็ดเงินออกไป 24,000 ล้านบาท เดือนกรกฎาคม – กันยายน 14,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือต้องออกสู่ระบบกลางปี 2543 (2) ต้องโปร่งใส เราได้วางกรอบไว้เพื่อให้การดำเนินการโปร่งใส ... ยืนยันว่าสามารถตรวจสอบและควบคุมได้แน่นอน (มติชนรายวัน, 5 เมษายน 2542. :8)

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นขัดแย้งกับสิ่งรัฐบาลยืนยันอย่างสิ้นเชิง หลังจากการให้สัมภาษณ์ของนายสาวิตต์ โพธิวิหค หนึ่งวัน (กรุงเทพธุรกิจ, 6 เมษายน 2542: 9) รายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้มีใจความว่า ... งบประมาณ 18,798.61 ล้านบาท ที่กระทรวงมหาดไทยได้รับจากโครงการมิยาซาวานั้น ขณะนี้งบส่วนหนึ่งที่เป็นโครงการพัฒนาในส่วนภูมิภาคไปถึงคลังจังหวัดเรียบร้อยแล้ว โดยแต่ละหน่วยงานมีสิทธิเบิกจ่ายได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2542 ...เป็นเรื่องที่แปลกและน่าสงสัยยิ่ง ขณะที่เงินก้อนนี้ไปถึงคลังจังหวัดกันหมด และบางจังหวัดได้กระจายไปยังอำเภอต่างๆ แล้ว แต่เมื่อสอบถามไปยังองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้ง อบจ. และ อบต. บางคนไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณส่วนนี้ ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักในภาคปฏิบัติ แม้กระทั่งนายก อบจ. ที่ จังหวัดแพร่ยังบอกว่าไม่ทราบว่า อบจ. จะได้งบส่วนนี้เท่าไรและจะต้องทำอะไรบ้าง เช่นเดียวกับอีกหลาย อบต. ในจังหวัดปทุมธานี

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจยังรายงานต่อไปอีกว่า จากการที่นักข่าวของเราไปสอบถามถึงแนวทางการพัฒนาจากงบประมาณส่วนนี้หลาย อบต. บอกว่า ไม่ทราบจะทำอะไร เพราะไม่มีรายละเอียดอะไรเลย

“ผมไม่ทราบว่างบประมาณในโครงการจะมาถึง อบต. คลองสามเมื่อไร จะให้นำงบที่ว่านี้ทำอะไรบ้างเพราะยังไม่เคยประชุมคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับเงินก้อนนี้” นี่คือเสียงสะท้อนจากนายสด พรหมสูงวงศ์ ผู้ใหญ่บ้าน ม. 13 ต.คลองสาม อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี

ขณะที่ นายสมบัติ ศิริเสรีวรรณ ประธานสภาฝ่ายนิติบัญญัติ อบต. คลองสาม บอกว่า ทราบเรื่องนี้จากสื่อต่างๆ ว่ามีงบมิยาซาวาแพลน จะมีการกระจายไปยังหมู่บ้านต่างๆ หมู่บ้านละ 1 แสนบาท และให้ใช้หมดภายใน 2 เดือน

ส่วนนายธวัชชัย เทอดเกียรติ ประธาน อบต. บึงยี่โถ อ.ธัญญบุรี บอกว่า ยังไม่ทราบเรื่องของงบมิยาซาวาแพลน จึงไม่ได้คิดโครงการว่าจะทำอะไร

ทั้งหมดนี้เป็นคำยืนยันเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2542 ซึ่งเป็นวันแรกที่งบประมาณส่วนนี้มีผลบังคับใช้ และสามารถเบิกใช้ได้ทันทีหากโครงการนั้นผ่านความเห็นชอบ นั่นหมายความว่า กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้เรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับโครงการนี้ เพื่อที่จะให้แต่ละหน่วยงานเตรียมความพร้อมล่วงหน้าว่า จะทำอะไรบ้าง

หลังจากการดำเนินโครงการมิยาซาวาไปได้เพียงไม่นาน (มติชนรายวัน, 13 กันยายน 2542 : 2) ได้นำเสนอรายงานของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่จะรายงาน ผลตรวจสอบเงินกู้ตามมาตรการโครงการมิยาซาวา ในการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) วันที่ 14 กันยายน 2542 รายงานตรวจสอบของ (สตง.) ระบุถึงความเสี่ยงและจุดอ่อนที่อาจทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการโครงการตามมาตรการนี้ต่อไปในอนาคตได้ สรุปดังนี้

การเบิกจ่าย สตง. ได้ติดตามการเบิกจ่ายเงินของทุกหน่วยงาน เพื่อเร่งรัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผน เพราะการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาจรการนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การกระตุ้นเศรษฐกิจ หากหน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนแล้วจะส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นอย่างมาก สำหรับผลการเบิกจ่ายเพียงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 สรุปได้ดังนี้

สำนักงบประมาณได้อนุมัติวงเงินไปแล้วทั้งสิ้น 44,513.96 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.04 ของวงเงินกู้ทั้งหมด และส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดสรรเงินตามมาตรนี้ได้เบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง และคลังจังหวัดไปแล้ว 20,753.91 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.71 ของเงินกู้ทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 46.62 ของเงินที่ได้รับอนุมัติ และพบว่ามีหน่วยงานระดับกรมที่ได้รับอนุมัติโครงการจากสำนักงบประมาณ แต่ยังไม่มีการเบิกจ่ายเงินจำนวน 17 หน่วยงาน หรือร้อยละ 13.28 จากจำนวนหน่วยงานตามโครงการทั้งหมด 128 หน่วยงาน การเบิกจ่ายดังกล่าวเป็นเพียงการเบิกไปจากกรมบัญชีกลางเท่านั้น

เมื่อตรวจสอบผลการใช้จ่ายจริงของหน่วยงานที่ส่งรายงานมายัง สตง. จำนวน 23 หน่วยงานแล้วพบว่า ณ 31 พฤษภาคม 2542 มีการจ่ายเงินออกไปถึงมือประชาชนจริงเพียงร้อยละ 15.25 ของวงเงินที่หน่วยงานเหล่านั้นเบิกจากกรมบัญชีกลาง หรือร้อยละ 2.34 ของวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ ซึ่งอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก และจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล

การส่อทุจริต ผลตรวจสอบของ สตง. เพียงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ปรากฏพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตและลักษณะของการดำเนินงานที่น่าจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ดูตาราง 3.5

ตารางที่ 3.4 พฤติกรรมที่ส่อทุจริตในโครงการมิยาซาวา

ลำดับที่-กรม/หน่วยงาน	ข้อสังเกต
สำนักงานป่าไม้จังหวัดสุรินทร์	- มีการจ้างแรงงานที่ไม่มีตัวตน
- หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยสำราญ	- มีความซ้ำซ้อนในการจ้างแรงงานตามมาตรการกำกับการจ้างงานโดยเงินงบประมาณ
- หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยสวาย	- มีรายชื่อลูกจ้างซ้ำกัน
2. อบต.ป่าก่อดำ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย	- การจ้างเหมาแรงงานราษฎรมีการจ่ายค่าจ้างไม่ครบตามจำนวนวันที่ทำจริงและบางรายมีหลักฐานเบิกจ่ายเงินแต่มิได้ทำงาน
3. อบต.นางรอง อ.นางรอง จ.บุรีรัมย์	- จัดซื้อวัสดุจากผู้ขายซึ่งไม่ได้เสนอราคาด้วยราคาที่สูงกว่าที่สอบราคาไว้
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	- มีการสอบราคาค่าก่อสร้างอาคารเรียนและคัดเลือกผู้รับจ้างรายที่ราคาสูงเป็นลำดับ 4 โดยไม่ชอบด้วยเหตุผล และระเบียบของทางราชการ ทำให้ต้องจ่ายเงินค่าจ้างสูงกว่าที่ควรเป็นเงิน 102,550 บาท
- โรงเรียนบ้านป่ากล้วย อ. ศรีสัชนาลัย จ.สุโขทัย	
5. สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี	- โครงการสนับสนุนค่าเครื่องแบบนักเรียนที่ขาดแคลน ได้รับจัดสรรเงินหลังเปิดภาคเรียนซึ่งผู้ปกครองจัดเตรียมเครื่องแบบไว้แล้ว จึงต้องการให้สนับสนุนเรื่องอื่นที่มีความจำเป็นมากกว่า
6. อบต. ควนพัง อ.ร่อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช	- จัดทำการซ่อมถนนที่ไม่ได้ชำรุด และบางโครงการดำเนินการก่อนที่จะมีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง
7. สปจ. เลย โรงเรียนบ้านวังโป่งท่าวังแคน อ.เมือง จ.เลย	- ดำเนินการก่อสร้างก่อนได้รับอนุมัติ มีการทำเอกสารจัดจ้างไว้ล่วงหน้า แต่ยังมิได้จ่ายเงินให้ผู้รับจ้าง เมื่อเข้าตรวจสอบผู้รับผิดชอบแสดงเจตนาบริจาคสิ่งก่อสร้างดังกล่าวให้กับทางราชการ
8. อบต. บ้านเลน อ.บางปะอิน จ.พระนครศรีอยุธยา	- อบต. จัดสรรหาเงินให้กับหมู่บ้านซึ่งในเขตพื้นที่ที่มีบ้านเพียง 1 หลังคาเรือนมีผู้อาศัย 4 คน จำนวน 100,000 บาท เท่ากับหมู่บ้านอื่นๆ โดยมิได้คำนึงถึงจำนวนประชากรและจำนวนครัวเรือน
9. อบต.บางนมโค อ.เสนา จ.พระนครศรีอยุธยา	- มีการจ้างแรงงานราษฎร โดยให้ลงลายมือชื่อผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้าจำนวน 23 ราย จำนวน 33 วัน แต่ตามข้อเท็จจริงในวันที่เข้าตรวจสอบเมื่อ 5 กรกฎาคม 2542 ทำงานมาแล้วเพียง 20 วัน และเมื่อเข้าสังเกตการณ์อีกครั้งวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 มีผู้รับจ้างเพียง 21 ราย และรายชื่อผู้มาทำงานไม่ตรงกับรายชื่อที่ลงรายมือไว้ล่วงหน้า 3 ราย

หลายกระทรวงทำงานไม่รอบคอบ- ไม่วางแผน จากการประเมินความเหมาะสมของการกำหนดระบบควบคุมภายในทางด้านบริหารของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินกู้ตามมาตรการนี้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การวางแผนระดับกรม จุดอ่อนสำคัญที่พบคือ หน่วยงานระดับจังหวัดไม่มีส่วนร่วมในการเสนองาน/โครงการ เมื่อได้รับโครงการที่ส่วนกลางส่งมาทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีรายละเอียด/แผนปฏิบัติงาน สภาพพื้นที่ของจังหวัดไม่เหมาะสมกับโครงการ ปริมาณงานเกินกำลังของจังหวัดที่จะควบคุมหรือกำหนดแนวทาง การคัดเลือกพื้นที่โครงการว่าให้พิจาณาเรื่องความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานที่ใช้เงินงบประมาณ หรือเงินกู้อื่นๆ หน่วยงานที่มีจุดอ่อนดังกล่าว เช่น หน่วยงานที่ระดับจังหวัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาฯ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การบริหารโครงการระดับกรม จุดอ่อนสำคัญที่พบ คือไม่ได้สั่งการให้จัดตั้งองค์กร/คณะกรรมการบริหารโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรลำไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการบริหารโครงการ หน่วยงานที่มีจุดอ่อนดังกล่าว เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์

ระดับจังหวัด จุดอ่อนสำคัญที่พบคือ หน่วยงานที่มีงาน/โครงการเป็นจำนวนมาก เกินกว่าสายงานปกติจะดำเนินการได้และ/หรือมีการกระจายงบประมาณลงในพื้นที่ระดับอำเภอ ไม่มีการจัดตั้งองค์กรหรือบุคคลในการบริหารโครงการเป็นลายลักษณ์อักษร หน่วยงานที่มีจุดอ่อนดังกล่าว เช่น หน่วยงานระดับจังหวัดของกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงศึกษา

เมื่อรูปการเป็นไปทางนี้ จะขอชี้ให้ชัดและลึกลงไปอีก จากการที่ (กรุงเทพธุรกิจ, 7 กุมภาพันธ์ 2543 : 20) ได้รายงานผลจากการที่รัฐบาลได้ว่าจ้างให้ บริษัทไทยเรทติ้งแอนด์ฟอร์เมชั่น เซอร์วิส (ทริส) เข้ามาประเมินผลการใช้เงินมิยาซาวา ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

...จากการประเมินประสิทธิภาพการใช้เงินมิยาซาวาของทริสเป็นระยะๆ นับตั้งแต่มีการอนุมัติเงินและเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานทั้ง 92 แห่งตั้งแต่ช่วงกลางปี 2542 เป็นต้นมา โดยประเมินผลงาน การบริหารจัดการ ประสิทธิภาพของงาน และประเมินผลในเชิงมหภาค ... ในภาพรวมพบว่าการใช้เงินโดยผ่านภาคราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งไม่สามารถจะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนตามที่รัฐคาดหวัง นอกจากนั้น 14 หน่วยงาน “สอบตก” เนื่องจากการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้ขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีการเบิกจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่มีความพร้อมของโครงการ

ที่นำเสนอมานี้ก็เป็นแต่เพียงบางตัวอย่างของความล้มเหลวเท่านั้น ซึ่งก็ยังมีอีกหลายตัวอย่างที่ยังไม่ได้นำมาเสนอ เพราะ ณ เวลานี้ก็เพียงพอที่จะสรุปได้ว่า การดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจในโครงการ มิยาซาวา มีความล้มเหลว ผิดพลาด บกพร่อง ในทุกส่วนของโครงการ รวมถึงไม่สามารถดูแลความโปร่งใส มือที่ให้และมือที่รับได้สัมผัสกันในความมืด เงินของชาติจึงถูกใช้และแจกจ่ายไปอย่างแหลกเหลวที่สุด นับว่าเป็นความผิดพลาดบกพร่องที่ไม่ใช่เล็กน้อย รัฐบาลชวน 2 และทุกๆ รัฐบาล ควรสำนึกเสียทีว่า เวลาที่จะปล่อยให้ความผิดพลาดบกพร่องเช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าได้หมดลงแล้ว และหากว่าปรารถนาจะแก้ปัญหาเพื่อที่จะให้ได้ผลยืนยาวไปในอนาคตแล้ว ก็เป็นการจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินทั้งหมด หรือให้ชัดคือเงินของประชาชนไทยทั้งประเทศ อย่างไรก็ดีรัฐบาลจะทำการปรับปรุงการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินไม่ได้เลย จนกว่าจะสร้างสถาบัน กฎ กติกา ที่บทบาทกำกับไปสู่เป้าหมายธรรมภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎ กติกาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) จะเป็นส่วนร่วมทางตรง ทางอ้อม หรือทางใดก็ตาม ตัวอย่างเช่น ความเร่งด่วนในการทำให้สารสนเทศไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ และสมมาตร ที่สำคัญไปกว่านั้นจะต้องทำให้ต้นทุนค่าธุรกรรม การมีส่วนร่วมต่ำที่สุด (Transaction Cost) เพื่อให้ประชาชนในทุกชนชั้นทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ต่อมาจะต้องสร้างกติกาความโปร่งใส (Transparency) เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตประพฤติมิชอบ ท้ายสุดต้องสร้างกติกากลไก ความรับผิด (Accountability Mechanism) เหตุว่ากลไกความรับผิดเป็นตัวแปรสำคัญที่จะควบคุมพฤติกรรมไร้ยางอายต่อการทำผิด

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ได้ต้องการบอกว่าในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง การที่รัฐบาล ชวน 2 ได้ใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายมาก ๆ ทั้งในส่วนงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ เป็นสิ่งไม่ควรทำ ไม่น่ากระทำ ในแง่หลักการแล้วเชื่อได้เลยว่าไม่มีใครปฏิเสธว่าต้องทำ จะมากจะน้อยอย่างไรก็มีหลายปัจจัยกำหนดซึ่งสามารถถกเถียงกันได้ แต่จะต้องตระหนักเอาไว้ด้วยว่า รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินของประชาชนตามปรารถนาของประชาชน ประโยชน์และความผาสุกของประชาชน ถ้ารัฐบาลไม่ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ย่อมมิใช่รัฐบาลของประชาชนอย่างแน่นอน การเลือกตั้งในเวลาต่อมาเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดี

บทที่ 4

การแก้วิกฤตสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 กับธรรมภิบาลเศรษฐกิจไทย

4.1 ธรรมภิบาล

จากการที่ได้นำเสนอและวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 ไปตามลำดับเหตุการณ์แล้ว ส่วนต่อจากนี้จะเป็นศึกษาการแก้ไขปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดก็ว่าได้ เปรียบเสมือนเป็นหัวใจหรือส่วนหนึ่งของหัวใจปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 ทั้งในด้านของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ฯลฯ (ต่อไปจะเรียกรวม ๆ ว่า บริษัทเงินทุน) ทั้งนี้ทั้งนั้นที่กล่าวว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องมาจากบทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีต่อระบบเศรษฐกิจนั้น กล่าวได้ว่าเชื่อมโยงช่วยเหลือพึ่งพาและกำหนดซึ่งกัน อย่างชนิดที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว บทบาทของสถาบันการเงินคือ ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การรับฝากเงินจากผู้ออม การให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุน การให้บริการด้านต่างๆ อาทิเช่น ให้บริการโอนและชำระเงิน การชำระเงินด้วยเช็ค การซื้อขายสินค้าโดยบัตรเครดิต ฯลฯ ด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนถึงการเป็นตัวกลางที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นแล้ว ด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าว โอกาสที่จะรับผลกระทบจากความผิดพลาดในการทำธุรกิจจะมีสูงมากขึ้น ทั้งที่เกิดจากการบริหารจัดการผิดพลาดของสถาบันการเงินเอง และที่เกิดจากความผิดพลาดของลูกค้าสถาบันการเงิน ดังนั้นเพื่อลดทอนผลจากความผิดพลาด ภาครัฐที่จะต้องสร้างสถาบัน กฎกติกา องค์กร ที่จะสร้างโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Structure of Incentives) โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจจะต้องเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจที่เกื้อกูลไปสู่การมี ธรรมภิบาล (Good Governance) ในสถาบันการเงินไทย และภาคการเงินไทย

คำจำกัดความหรือนิยามของธรรมภิบาล (Good Governance) มีความหลากหลายมาก ทั้งในวงวิชาการและผู้กำหนดนโยบาย แต่โดยทั่วไปแล้วคำนิยามของแหล่งต่าง ๆ จะมีความคิดแนวคิด (Concept) ที่กล่าวได้ว่าเหมือนกัน ถึงจะมีความแตกต่างในรายละเอียดกันอยู่บ้าง สำหรับในการศึกษานี้จะอ้างอิงมาตรฐานสากล กล่าวคือ

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) โดย (Wescolt), C (2000)ให้คำกัดความว่า ธรรมภิบาล คือ กระบวนการจัดการที่ดีในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดสรรทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้จัดตั้งไว้ ทั้งนี้ องค์กรในที่นี้

อาจหมายรวมถึง ภาคธุรกิจ หน่วยการผลิต หรือองค์กรเอกชน หรือของภาครัฐ หรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือรัฐบาลโดยรวมก็ได้ ซึ่งหลักธรรมภิบาล Good Governance มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ความรับผิด (Accountability) ได้แก่ความรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งมีองค์ประกอบ 2 อย่างได้แก่ (1) ต้องสามารถตอบคำถามต่อสาธารณชนหรือให้สาธารณชนตรวจสอบการดำเนินงานหรือปฏิบัติการได้ (2) ความรับผิดชอบในผลลัพธ์ (Consequences) ทั้งการบริหารภายในและตอบสนองต่อภายนอก

2. ความโปร่งใน (Transparency) เป็นธรรมภิบาลที่จะทำให้การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องและต้นทุนต่ำสุด นอกจากนี้ความโปร่งใสจะช่วยลดความเสี่ยง เพราะสาธารณชนสามารถช่วยดำเนินการตรวจสอบได้

3. มีกติกาที่ชัดเจน (Predictability) องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีต้องมีข้อกำหนด กฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา ในการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือนโยบายที่ชัดเจนและบอกกล่าวไว้ล่วงหน้า

4. การมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินนโยบายหรือการรายงานผลปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างเชื่อถือได้

เมื่อสรุปความจากคำจำกัดความหรือนิยามของธรรมภิบาล สามารถเทียบเคียงได้กับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institution Economy) อย่างลงตัว กล่าวคือ การจะมีธรรมภิบาล จะต้องสร้างสถาบันทั้งที่เป็นทางการ เช่น บรรทัดฐานทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ศีลธรรม จริยธรรม ในทางเศรษฐกิจ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลจะรีรอให้สถาบันการเงินสร้างธรรมภิบาลกันเองไม่ได้ เพราะการดำเนินการให้สถาบันการเงินมีธรรมภิบาลมีต้นทุนที่จะต้องเสีย ปัญหามีอยู่ว่า ธรรมภิบาลมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non-Rivalness) และมิอาจกีดกันการบริโภค (Non-Excludability) การกีดกันการบริโภคมิอาจทำได้ เพราะธรรมภิบาลมิใช่สินค้าที่สามารถเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากระบบสถาบันการเงินใดมีธรรมภิบาล ประโยชน์อันเกิดจากลักษณะธรรมภิบาลย่อมตกแก่ประชาชนที่เกี่ยวพันทั้งทางตรงทางอ้อมทุกคน ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งที่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมภิบาลแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็นปรปักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จากลักษณะธรรมภิบาลของระบบสถาบันการเงินใด มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่น ๆ ในสังคมนั้นได้ประโยชน์น้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ของธรรมภิบาลก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “คนตีตั๋วฟรี” (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมภิบาล แต่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมภิบาล เพราะทราบแก่ใจดีว่าหากมีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ ประชาชนทุกคนจะได้ประโยชน์จากธรรมภิบาลร่วมด้วย หากประชาชนทุกคนที่

เกี่ยวพันกับระบบการเงินมีพฤติกรรมเยี่ยง “คนตีตั๋วฟรี” ทุกคน ธรรมภิบาลย่อมมิอาจเกิดในระบบการเงินนั้นได้ ด้วยเหตุฉะนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องสร้างธรรมภิบาลในสถาบันการเงินและระบบการเงิน โดยการสถาปนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพขึ้นมา

ซึ่งการปฏิบัติในเรื่องนี้ อย่างแล้งแค้นที่สุดรัฐบาลจะต้องสถาปนาสถาบันขึ้นมาดูแลสามช่วงเวลา โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้าง ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิด (Accountability) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) การลดต้นทุนทางธุรกิจ ต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ของการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง ในช่วงเวลาแรกคือ ป้องกันมิให้สถาบันการเงินมีปัญหาตั้งแต่ต้น ช่วงเวลาที่สองคือ หากเกิดปัญหากับสถาบันการเงินจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้ทางการต้องเข้าไปช่วยแก้ไขแต่จะต้องสำนึกถึงภาระที่จะเกิดกับภาษีประชาชนให้น้อยที่สุด โดยมีกฎกติกาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานแน่นอน ช่วงเวลาที่สาม คือ เมื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระเบียบแล้วจะต้องมีสถาบันกติกา องค์กร ที่หาตัวผู้ต้องรับผิดในกรณีที่ทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทั้งในส่วนของสถาบันการเงิน และผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แก้ไขปัญหา นำตัวมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ใช้เวลาเนิ่นนานจนเกินไป

แต่อย่างไรก็ตาม การสถาปนาสถาบัน กฎ กติกา จะต้องสร้างทั้งกฎกติกาที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย พระราชกำหนด พระราชบัญญัติ และกติกาที่ไม่เป็นทางการ เพราะการจะมีธรรมภิบาลบางส่วนก็เกิดขึ้นจาก ค่านิยม ความเชื่อ จารีตประเพณี วัฒนธรรมในสังคมการเงิน วัฒนธรรมองค์กร แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎหรือกติกามิใช่จะต้องดำรงอยู่ชั่วกัปชั่วกัลป์ แต่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราวเพื่อความเหมาะสมกับสภาวะพลวัตรของระบบการเงินไทยและระบบการเงินโลก

อนึ่ง ในการศึกษาวิธีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินจากวิกฤตครั้งนี้ แน่นอนว่าจะต้องทำการวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ กฎกติกา องค์กรที่เข้ามาแก้ไขปัญหา ว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และผลการดำเนินการได้สร้างเสริมความมั่นคงความเชื่อมั่นในเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศมากน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะศึกษาเพียงเท่านี้ก็เป็นแต่เพียงการมองที่ปรากฏการณ์เฉพาะหน้า เกี่ยวกับการแก้สถานการณ์ ว่าถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี เสถียรภาพเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น ผลการศึกษาเช่นนี้ย่อมสะท้อนแต่เพียงช่วงเวลาขณะใดขณะหนึ่ง หาได้สร้างความเข้าใจต่อระบบการเงินไทยที่เพียงพอ เพื่อเป็นเครื่องรับประกันความเชื่อมั่นในอนาคตหรือความไม่เชื่อมั่นในอนาคต

ฉะนั้นแล้ว ก็ควรจะต้องมองย้อนกลับไปในอดีตของระบบการเงินไทย โดยเฉพาะส่วนของสถาบันการเงินด้วยว่า ได้เรียนรู้ประสบการณ์ที่เกิดจากความโง่เขลา ความเผลอเลอ การทุจริต และความรู้เท่าไม่ถึงการณ์มากน้อยเพียงใด ที่สำคัญไปกว่านั้นได้สถาปนาระบบสถาบัน กฎ กติกา

องค์กร ขึ้นมาดูแลสร้างสิ่งจูงใจเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีกหรือไม่ และภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 แล้ว ทิศทางการปรับตัวของสถาบันการเงินไทยและระบบการเงินไทย ทั้งในด้านของปัจจัยทางด้านสถาบัน ปัจจัยทางด้านองค์กร ตัวบทกฎหมาย เป็นทิศทางที่จะนำไปสู่ความมั่นคงแข็งแกร่ง สามารถยืนต้านทานกระแสที่เชี่ยวกรากของโลกาภิวัตน์ทางการเงินได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาการแก้ปัญหาสถาบันการเงินจากวิกฤต 2540 นี้ นอกจากการมองที่ปฏิกิริยาการแก้สถานการณ์แล้ว ก็จะเป็นการมองย้อนกลับไปข้างหลัง และมองตรงไปข้างหน้าอีกด้วย หมายถึงจะต้องกันสถานการณ์ด้วย ดังเช่น คำกล่าวที่ว่า กันไว้ดีกว่าแก้

4.2 การป้องกันปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมภิบาล

เกี่ยวกับความเป็นมาของสถาบันการเงินไทย ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปิดให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ครั้งแรกตั้งแต่ปี 2431 แต่ก็เป็นการประกอบกิจการโดยชาวต่างชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ก็ได้ดำเนินเรื่อยมา และบางช่วงก็ประสบปัญหาตามเสถียรภาพทางการเมือง และปัญหาขาดสภาพคล่อง [15] แต่อย่างไรก็ตาม ที่ต้องการจะเสนอให้เห็นคือว่า จุดเริ่มต้นที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ไทยที่คนไทยมีบทบาทในการเป็นเจ้าของ และเติบโตล้ำหน้าธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเงินไทย ซึ่งเริ่มต้นประมาณปี 2498 และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในปี 2498 จำนวนสำนักงานธนาคารพาณิชย์มีอยู่ 115 แห่ง แต่ในปี 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 308 แห่ง

เมื่อรูปการเป็นไปในทางที่ว่า ระบบการเงินมีการขยายตัวและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ก็ขยายตัวอย่างมาก ตามทิศทางการขยายเติบโตของขนาดเศรษฐกิจ ทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความไม่สะอาดของระบบการเงินไทย และความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ให้ถี่ถ้วนและรัดกุมยิ่งขึ้น ทางการไทยจึงได้ตื่นตัวสร้างกลไกกติกาขึ้นมาควบคุม โดยมูลเหตุจูงใจของการสร้างกลไกกติกาขึ้นมาดูแลส่วนใหญ่ หาใช่เป็นการริเริ่มขึ้นจากความว่างเปล่าไม่ แต่มักเป็นไปตามภาวะวิสัยที่บีบบังคับจนไม่มีทางเลือก ดังนั้นความคาดหวังถึงประสิทธิภาพของกลไกกติกาย่อมจะหวังอะไรได้ไม่มากนัก ซึ่งจะลำดับให้เห็นทีละรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังต่อไปนี้

---

[15] โปรดดู รัตนาวดี รัตนโกมล. 2524. ใน วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488) และ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2536. และโปรดอ่าน แนวนโยบายแก้ปัญหาวิกฤตธนาคารพาณิชย์ไทย ซึ่งอธิบายถึงปัญหาการทุจริตในการบริหารสินเชื่อเกือบจะทุกธนาคารที่มีปัญหา ใน นภพร เรืองสกุล. 2532.

นับตั้งแต่ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มกลับมาสู่มือคนไทย และมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น จนเมื่อถ้าธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหา ก็จะลากพาเศรษฐกิจไทยให้มีปัญหาตามไปด้วย ทำให้ทางการต้องคอยเข้าไปช่วยเหลือโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2536) พบว่าการที่ธนาคารมีปัญหาส่วนใหญ่นั้นเป็นเหตุมาจากการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ จนเข้าข่ายที่เรียกได้ว่าทุจริต เช่น ธนาคารมณฑล ธนาคารเกษตร เป็นต้น ดังนั้นทางการจึงได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แทนพระราชบัญญัติฉบับก่อน กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ต่อไปจะย่อเป็น พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505) เป็นการประมวลเอาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทยมาไว้ด้วยกัน เพื่อจัดการควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้มีระเบียบมากขึ้น และการกำเนิดขึ้นของ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับนี้ ยังได้มีการถ่ายโอนอำนาจการตรวจสอบและควบคุมธนาคารพาณิชย์จากกระทรวงการคลังมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความภาคภูมิใจมากกับ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นแบบอย่างมาจนถึงทุกวันนี้ นับเป็นก้าวสำคัญของการสร้างเสถียรภาพให้กับระบบการธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:115) แต่ความเป็นจริงตลอดช่วงเวลาที่ใช้ พรบ. ฉบับนี้ กลับชี้ไปในทางที่ว่า เป็นความล้มเหลวครั้งใหญ่ที่สุดที่เคยมีมา อันสมควรเป็นเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเสียใจ แทนที่จะเป็นเหตุแห่งความภูมิใจ (จะนำเสนอส่วนต่อไป)

และแม้ในเวลาต่อ ๆ มา จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. ธนาคารพาณิชย์ 2505 ในปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2528 เพื่อที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งมีเสถียรภาพของระบบการเงินไทย ซึ่งถ้าความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือ คือ ความเข้มแข็งที่เกิดจากการผูกขาดมีผู้แข่งขันน้อยราย ความไม่โปร่งใสในการให้สินเชื่อ การคุ้มครองดูแลปกป้องจากรัฐในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพแล้ว ก็พอจะฟังได้ แต่ถ้าความเข้มแข็งมีเสถียรภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือ คือความมีประสิทธิภาพในการบริหารการจัดการที่โปร่งใส มีความสามารถในเชิงแข่งขัน มีธรรมภิบาล ต้องบอกตามตรงว่ายิ่งกว่าล้มเหลว

อนึ่ง แนวทางที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งมีเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์ และระบบการเงินไทยนั้น ในขั้นต้นก็จะต้องมีปัจจัยทางด้านสถาบันที่มาควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ข้อสรุปจำนวนมากได้ชี้ไปในทางเดียวกันว่า ระบบการเงินไทยยังไม่มีประสิทธิภาพในการกันปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลการศึกษาของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2536) และ นภพร เรืองสกุล (2532) เป็นส่วนสำคัญ และจะใช้การศึกษาของคนอื่น ๆ บ้างตามความจำเป็น แล้วนำมาจัดมุมมองใหม่เพื่อแสดงให้เห็นว่า การกันปัญหาที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งอภิปรายให้เห็นด้วยว่า ระบบการเงินไทยไม่สามารถก้าวไปสู่จุดดังกล่าว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประการแรก ทางการจะต้องสร้างกฎกติกา ให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ (Competitiveness) ป้องกันการผูกขาด เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในระบบบริหารจัดการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยกลุ่มธนาคารที่ตั้งอยู่เดิมเพราะรัฐบาลจำกัดการตั้งธนาคารใหม่ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 61) ตั้งแต่ปี 2500-2540 มีธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นใหม่เพียง 2 แห่ง คือ ธนาคารทหารไทยตั้งขึ้นในปี 2500 และธนาคารเอเชียทรัสต์ ตั้งขึ้นปี 2508 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสยาม และในปัจจุบันได้เป็นส่วนหนึ่งของธนาคารกรุงไทย และนับตั้งแต่ปี 2510-2540 เป็นเวลา 30 ปี ไม่มีธนาคารใหม่เกิดขึ้นแม้แต่แห่งเดียว

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้เปิดธนาคารใหม่เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นระยะ ๆ แต่ทุกครั้งจะถูกเพ่งเล็งและตั้งข้อสงสัยมาโดยตลอดว่าจะเปิดโอกาสให้กับการฉ้อฉลโดยฝ่ายการเมือง ทำให้ท่าทีของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้เปิดในหลักการ แต่ทันทีที่มีพฤติกรรมจากฝ่ายการเมืองว่า จะใช้วิธีไม่โปร่งใสและยุติธรรมในการให้ใบอนุญาต ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยก็มักจะกลับไปค้านการให้อนุญาต (Apichat, 2002 : 205-230)

ซึ่งจริง ๆ แล้วในทางทฤษฎี ก็มีการถกเถียงถึงความเหมาะสมของการแข่งขันในธุรกิจสถาบันการเงิน เพราะถ้ามากเกินไป ก็อาจจะเป็นต้นเหตุของความไม่รัดกุมในการบริหารจัดการ เช่น การแย่งลูกค้าในการให้สินเชื่อ อาจทำให้การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อไม่รัดกุม และสุดท้ายก็จะนำความเสี่ยงความไม่มีเสถียรภาพมาสู่ระบบสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม กรณีนี้โดยนัยแล้วก็กลับไปสะท้อนถึงความจำเป็นด้านการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะมีการแข่งขันมากหรือน้อยรายก็ตาม และถึงแม้ว่าทางการอาจจะใช้ความเหมาะสมของการแข่งขันเป็นข้ออ้างได้ แต่ถ้าอ้างเช่นนี้เพื่อไม่พัฒนาระบบตรวจสอบที่ดีขึ้น จัดให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม ปล่อยให้ผูกขาดอย่างที่เป็นอยู่ ก็จะเป็นข้ออ้างที่ห่างเหินความดีงาม

แต่ที่เลวร้ายไปกว่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้สนับสนุนการแสวงหากำไรของบรรดาธนาคารเพิ่มขึ้นไปอีก โดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงจ่ายให้แก่ผู้ฝาก เมื่อผนวกกับมาตรการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารจะคิดกับลูกหนี้ของตนแล้ว เท่ากับว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัดส่วนต่างในอัตราดอกเบี้ยที่รับกับอัตราดอกเบี้ยที่จ่าย ซึ่งส่วนต่างที่กำหนดโดยทางการนั้นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ไทยได้กำไรในระดับที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน (Rozental, 1970 :150-155) ธนาคารแห่งประเทศไทยยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว วันที่ 1 มิถุนายน 2535 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535: 306)

จึงกล่าวได้ว่า ท่าทีของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นนี้ ได้สร้างความมีเสถียรภาพให้กับธนาคารพาณิชย์ จากกำไรแบบผูกขาด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพูดแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค เชื่อในกลไกตลาด ความมีเสถียรภาพเช่นนี้ มิได้หมายถึงความเข้มแข็งจากการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ความสามรถในเชิงแข่งขัน ดังนั้นย่อมจะเป็นเสถียรภาพลวงตาเป็นการสร้างสภาวะของเทียมขึ้นปลอบใจตนเอง ซึ่งความเป็นจริงก็เป็นเช่นนั้นอันเห็นได้จาก ประเด็นแรก ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งที่อ่อนแอสามารถเอาชีวิตรอดมาได้เป็นเวลานาน อาทิเช่น ธนาคารตันเป็งชุน ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพัฒนา และต่อมาเป็นธนาคารมหานคร ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราว และเปลี่ยนมือเจ้าของหลายราย แต่ไม่เคยเป็นธนาคารที่เข้มแข็งได้สักครั้ง รวมถึงกรณีธนาคารที่เคยประสบวิกฤตใน ปี 2527-2530 เช่น ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร ฯลฯ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ธนาคารที่อ่อนแอเหล่านี้ก็ยังยืนยันความอ่อนแอ และเป็นภาระให้ทางการให้สังคมไทยต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบอีกครั้ง อีกประเด็นที่เป็นข้อสังเกต คือ ทุกครั้งที่มีการพูดถึงการเปิดเสรีมากขึ้น ให้มีการแข่งขันมากขึ้นตามทิศทางกระแสระบบทุนนิยมโลก ก็จะมีเสียงร้องกระจองงอแงจากภาคการเงินถึงความไม่พร้อมที่จะแข่งขัน และไม่เคยพร้อมไม่ว่าชาตินี้หรือชาติไหน ทั้ง ๆ ที่หลายวาระก็มักอวดอ้างถึงความเข้มแข็งของธนาคารตนเอง

ตัวอย่างล่าสุดมาจากคำสัมภาษณ์ของ นายชาติศิริ โสภณพานิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ ในฐานะประธานสมาคมธนาคารไทย ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 21 ต.ค. 2548 ความว่า ...ภาพรวมระบบสถาบันการเงินไทยในขณะนี้ ความท้าทายในเรื่องการเปิดเสรีทางการเงินเป็นแนวโน้มที่ต้องเกิดและหลีกเลี่ยงไม่ได้ เหมือนกระแสโลกาภิวัตน์และการเข้าสู่องค์กรการค้าโลก ซึ่งแน่นอนกระบวนการไปสู่การเปิดเสรีนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ จะต้องมีเวลาให้สถาบันการเงินปรับตัวเพื่อให้เท่าทันการแข่งขัน ... ความท้าทายคือทำอย่างไรให้สถาบันการเงินปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง ซึ่งเงื่อนเวลาจึงเป็นหัวใจสำคัญ เพราะฉะนั้น การเตรียมความพร้อมให้ระบบสถาบันการเงินไทยจึงต้องเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ประการที่สอง ต้องสร้างกฎกติกาที่มีความยุติธรรม (Fairness) เพราะถึงแม้ว่าระบบธนาคารพาณิชย์ไทยจะมีลักษณะผูกขาด แต่ภายในระบบก็มีการแข่งขันมากพอสมควร โดยเฉพาะการแข่งขันในการตั้งสาขาเพื่อระดมเงินออมและขยายกิจการธนาคาร ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศก็ควรจะสร้างกติกาให้การแข่งขันที่เท่าเทียมยุติธรรมแก่ผู้แข่งขัน แต่จากการศึกษาของ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 60-98) พบว่า การแข่งขันได้นำไปสู่การผูกขาดของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่มากขึ้น ซึ่งมูลเหตุสำคัญก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎ กติกา ที่ยุติธรรมเพื่อทำให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและขนาดเล็ก สามารถแข่งขันได้ และหลุดพ้นจากข้อจำกัดที่มีมากกว่าในการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ อาทิเช่น ความสมบูรณ์ของระบบสาขา หรือความทนต่อการขาดทุนในระยะแรกของการตั้งสาขา

ประการที่สาม ความโปร่งใส (Transparency) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการเกิดปัญหาของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องสร้างกติกาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการดำเนินงานที่โปร่งใส แต่ข้อเท็จจริงที่ประชาชนแลเห็นกลับเป็นความหมดท่าของธนาคารแห่งประเทศไทย และต่างพากันสงสัยว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะสร้างความโปร่งใสให้ระบบธนาคารพาณิชย์ได้อย่างไร เมื่อพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมได้ถูกธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่นำมาปฏิบัติอยู่เป็นนิตย์ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะชี้ให้เห็นเฉพาะในเรื่องการใช้เงินออมของประชาชน ซึ่งเป็นจุดที่สร้างปัญหาแล้วจะส่งผลกระทบกว้างขวางและรุนแรง จากการศึกษาของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2536) พบว่า ธนาคารพาณิชย์หาผลประโยชน์ทางอ้อมโดยการระดมเงินออมเข้ามาและปล่อยกู้ในเครือธุรกิจของตนและธุรกิจทั่วไป แต่พฤติกรรมที่น่ารังเกียจก็คือ การปล่อยกู้ให้บริษัทในเครือนั้นธนาคารมักจะให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทในเครือในลักษณะต่าง ๆ เช่น คิดดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำเป็นพิเศษ และให้กู้ยืมโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันมากนัก แต่ที่ชั่วร้ายไปกว่านั้น บางกรณีกลุ่มนายทุนธนาคารและพนักงานของธนาคารทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากธนาคารพาณิชย์ โดยร่วมมือกับผู้กู้ยืมเงินของธนาคารทำการฉ้อโกงเงินหรือผลประโยชน์ของธนาคาร ซึ่งความเสียหายของธนาคารดังกล่าวก็จะตัดเป็นค่าใช้จ่ายของธนาคารในรูปของหนี้สูญ ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับธนาคารเป็นจำนวนมาก ก็จะมีการปกปิดโดยทำการตกแต่งบัญชี

ในทำนองเดียวกัน นภพร เรืองสกุล (2532) ได้แสดงให้เห็นความแหลกเหลวของการใช้เงินฝากของประชาชนไปในทางที่ทุจริตหรือส่อทุจริตหลายต่อหลายครั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาในธนาคารพาณิชย์ อาทิเช่น ปัญหาในธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ปี 2511-2513 หรือกรณีวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ ปี 2527-2530 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศก็อาจจะอ้างได้ว่า มีการสรุปบทเรียนที่ผ่านมาและสร้างกลไกการตรวจสอบที่ดีขึ้น โดยมีแผนการปรับปรุงระบบการเงิน 3 ปี ของธนาคาร (2533-2535) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำมาตรฐานการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ Bank for International Settlements (BIS) [16] ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลมาปรับใช้กับสถาบันการเงินไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:313-314) เริ่มใช้ในเดือนมกราคม 2536

---

[16] เป็นมาตรฐานที่กำหนดร่วมกันจากตัวแทนธนาคารกลางและองค์กรกำกับสถาบันการเงินจากประเทศที่พัฒนาแล้ว 10 ประเทศ ประชุมกันที่ Bank for International Settlements โปรดดูรายละเอียดของการจัดชั้นเงินกองทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในหนังสือ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานสากลของ (BIS) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้นั้น มีการศึกษาเปรียบเทียบและแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับสากลเอาไว้ว่า เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ไทยก่อนเกิดวิกฤต 2540 นั้นต่ำกว่าความเป็นจริง[17] แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้มิได้ต้องการวิเคราะห์ถึงกรณีมาตรฐานการกันสำรองของธนาคารพาณิชย์ของ (BIS) แต่ประเด็นที่ต้องการชี้ให้ชัดลงไปก็คือ ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความโปร่งใสของธนาคารพาณิชย์กรณีการให้สินเชื่อ เพราะไม่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้กฎกติกามาตรฐานใครก็ตาม ก็ยังไม่สามารถยับยั้งความแหลกเหลวของการใช้เงินฝากของประชาชนไปในทางที่ทุจริตได้ ตัวอย่างล่าสุดคือ การฉ้อฉลของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ที่มีการปล่อยกู้ให้แก่พวกพ้องเพื่อไปปั่นหุ้นของตนเองในปี 2535 ต่อมาในปี 2537 ก็ปล่อยกู้ให้นักการเมืองหลายคนเพื่อไปครอบงำกิจการอื่น ๆ ที่มีหุ้นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ และการเข้าไปหาประโยชน์จากฟองสบู่ภาคอสังหาริมทรัพย์โดยไม่สุจริต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมได้เป็นอย่างดี[18] กล่าวโดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้าง กฎกติกา และการควบคุมตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันการทุจริตในการใช้เงินฝากของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีความไม่โปร่งใสในการใช้เงินฝากของประชาชน ผู้วิจัยก็จะรวมปัญหาของบริษัทเงินทุนเข้าไว้ในกลุ่มเดียวกันด้วย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับบริษัทเงินทุนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ และเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎกติกาขึ้นมาดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเริ่มนับตั้งแต่สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์เริ่มดำเนินการ เช่น บริษัทเงินทุนที่ได้เริ่มดำเนินกิจการเป็นแห่งแรกตั้งแต่ปี 2509 นั้น ทางการยังไม่มีพระราชบัญญัติออกมาเพื่อใช้กำกับดูแลการดำเนินกิจการ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:259) ทำให้การจัดตั้งบริษัทกระทำได้ง่ายโดยจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดเท่านั้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2515 จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ ทั้งนี้รวมไปถึงผู้ประกอบการอยู่ก่อนแล้ว และในเดือนมีนาคม 2515 ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นจำนวนบริษัทเงินทุนก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 22 บริษัทใน พ.ศ. 2515 เป็น 99

---

[17] ผู้ที่สนใจโปรดดู Hartmann - Wendels, Thomas and Lukas Menkhoff (2001) และMenkhoff, Lukas and Chodechai Suwanaporn. (2003)

[18] โปรดดู ความไม่โปร่งใสและทุจริตของ ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ 2543, อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. 2546. ดอกเบี้ย ปีที่ 16 ฉบับที่ 284 , กุมภาพันธ์ 2548 หน้า 36-49 และ ศปร. 2541

บริษัทใน พ.ศ. 2519 หรือประมาณ 49.7 % ต่อปี และจำนวนบริษัทก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีจำนวนสูงสุดใน พ.ศ. 2521 คือ 113 บริษัท (นริศ ชัยสูตร, วรากรณ์ สามโกเศศ และชื่นฤทัย พรภัทรกุล, 2530:1-26)

ความจริงที่น่าข่มขื่นนอกจากการขาดแคลนกฎหมายที่จะดูแลบริษัทเงินทุนในเวลานั้นแล้ว ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ก็ยังเต็มไปด้วยช่องโหว่และขาดประสิทธิภาพ บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์บางแห่งจึงอาศัยจุดอ่อนและช่องโหว่ทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำธุรกิจเก็งกำไรจากการค้าหลักทรัพย์ทำให้ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์สูงกว่าความเป็นจริง เช่น บริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้ให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทในเครือและลูกค้า เพื่อซื้อหุ้นของบริษัทฯ ตนเองโดยไม่มีหลักประกัน จนทำให้หุ้นของบริษัทที่มีราคาหุ้นละ 100 บาท ได้พุ่งขึ้นไปถึงระดับราคาหุ้นละ 2,470 บาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538 : 14)

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนั้น คือ นายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์ ดำรงตำแหน่งช่วง 16 สิงหาคม 2514 - 23 พฤษภาคม 2518 และ นายเสนาะ อูนากูล ดำรงตำแหน่งช่วง 24 พฤษภาคม 2518 – 31 ตุลาคม 2522 มิได้มีการดำเนินการอื่นใดที่จะทำให้เกิดกฎกติกาใหม่ ๆ ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจตราควบคุมบริษัทเงินทุนไม่ให้ทุจริตฉ้อฉล จนกระทั่งผลของการทุจริตฉ้อฉลและความอ่อนแอในการบริหารของบริษัทเงินทุนบางบริษัท ทำให้เกิดปัญหาขาดทุนและขาดสภาพคล่องจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อภาคการเงินไทยและเศรษฐกิจสังคมไทยโดยรวม จนเป็นภาระให้ทางการไทยต้องเข้าไปช่วยเหลือ[19]

แม้ในเวลาต่อมา ธนาคารแห่งประเทศจะได้เรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีตและได้พัฒนากฎหมายใหม่ เพื่อปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนเรื่อยมา คือ การออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. (ฉบับ 3) 2535 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 3) พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 4) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 5) พ.ศ. 2541 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545 : 51)

---

[19] โปรดดูหนังสือครบรอบ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 หน้า 259-290 และ หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย 2538.

แต่ปรากฏว่า แม้จะมีการเรียนรู้จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และพัฒนากฎกติกาขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งพฤติกรรมทุจริตหรือส่อไปในทางทุจริตเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อของบริษัทเงินทุน กรณีวิกฤตการณ์สถาบันการเงินปี 2522 วิกฤตสถาบันการเงินในปี 2526 ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการแก้ไขปัญหา โดยวิธีโครงการ 4 เมษายน 2527 และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินปี 2540 สามารยืนยันความจริงข้อนี้[20] ความล้มเหลวดังกล่าวนั้นบางส่วนเป็นเพราะกฎกติกาที่ยังมีจุดอ่อนบ้าง แต่บางส่วนก็เป็นเพราะความความอ่อนแอของฝ่ายตรวจสอบ กล่าวโดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้าง กฎกติกา และการควบคุมตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparency) ป้องกันการทุจริตในการใช้เงินฝากของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวบางช่วงบางเวลาก็เกิดขึ้นจากความอ่อนแอของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่บางช่วงบางเวลาปัจจัยด้านการเมือง (Political Factors) ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความโปร่งใสไม่สามารถกระทำได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2500-2516 ที่ระบบการปกครองมีลักษณะผูกขาดอำนาจ หรือปกครองแบบเผด็จการโดยคนกลุ่มน้อย พวกทหารข้าราชการและนักการเมืองที่มีอำนาจมักจะเข้าไปมีผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์ พวกประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ก็อาศัยอำนาจของพวกเผด็จการคุ้มครองธุรกิจตน สังเกตได้จากการที่ นายทหารข้าราชการ และนักการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้นเข้าไปมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในธนาคารพาณิชย์ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 87-98)

จากการศึกษาค้นคว้ายังพบอีกว่า ช่วงเวลาดังกล่าวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ตระหนักดีถึงข้อจำกัดจากปัจจัยด้านการเมืองในการจะสร้างสถาบันที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย กฎเกณฑ์ ขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมไม่โปร่งใสของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จึงหันไปส่งเสริมวางรากฐานสถาบันที่ไม่เป็นทางการ สถาบันคุณธรรม จริยธรรม ประเพณี ความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อเป็นสะพานทอดไปสู่เป้าหมายสามประการ คือ ประการที่หนึ่งความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ประการที่สอง ความโปร่งใสของธนาคารพาณิชย์ และประการที่สาม ความเข้มแข็งของระบบการเงินไทย

---

[20] การศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี 2526 มีหลายสาเหตุประกอบกัน แต่ก็มีสาเหตุสำคัญจากการทุจริตและส่อทุจริตในการให้สินเชื่อ เช่น การสร้างลูกหนีปลอม หรือการให้กู้ยืมแก่กรรมการบริษัทและบริษัทในเครือเป็นจำนวนมากโดยไม่หลักประกัน โปรดดู ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535: 267-276 และ ประศาสน์ ตั้งมติธรรม 2530 , ส่วนกรณีวิกฤตสถาบันการเงินปี 2540 ที่มีการสั่งปิดกิจการถาวร 56 แห่ง โปรดดูรายละเอียดที่ นวพร เรืองสกุล.2547

ตัวอย่างการวางรากฐานสถาบันที่ไม่เป็นทางการ อาทิเช่น การที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดชีวิตราชการ เป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม และเรียกร้องมิให้นักการเมืองและข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า เพราะเห็นว่าจะก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างเช่น หนังสือเรื่อง เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย ที่คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร เขียนร่วมกับนายป๋วย ฯ บทที่ 21 ว่าด้วย ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2499) ความว่า

"...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับประโยชน์ส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายรัฐ ถ้าในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปมีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใด บุคคลภายนอกย่อมจะระแวงและตั้งข้อรังเกียจ

...ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะต้องลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่าง ๆ เสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับประโยชน์ของส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลผู้นั้นได้ทำถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ..."

ในยุคที่เป็นการปกครองแบบเผด็จการทหารนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร หนึ่งในผู้นำขณะนั้น สำนึกถึงหลักธรรมะเศรษฐกิจข้อนี้ จึงเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะถอนตัวจากธุรกิจการค้า แต่ตัวจอมพลถนอมยังดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารพาณิชย์ นายป๋วย ฯ ตั้งคำถามว่าธุรกิจธนาคารพาณิชย์มิใช่กิจการค้าการค้าหรืออย่างไร ในการกล่าวสุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี 2507 ของสมาคมธนาคารไทย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2547) กล่าวเป็นกลอนความตอนหนึ่งว่า

"...ยังจนใจไม่รู้อยู่หนึ่งข้อ จอมพล ถ. ท่านแถลงแจ้งเป็นเรื่อง
ท่านปรารมภ์ผมก็เห็นเด่นประเทือง ว่าใครเฟื่องเป็นผู้ใหญ่ในราชการ
ตัวอย่างเช่นเป็นรัฐมนตรี ไม่ควรมีการค้ามาสมาน
อย่าเกี่ยวข้องเที่ยวรับเป็นกรรมการ สมาจารข้อนี้ดีจริงเชียว
ผมสงสัยไม่แจ้งจิตกิจการค้า หมายความว่ากิจการใดบ้างยังเฉลียว
กิจธนาคารท่านผู้ใหญ่จะไม่เกี่ยว หรือจะเหนี่ยวรั้งไว้ไม่นับค้า..."

สุนทรพจน์ข้างต้นนี้ ยังผลให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งกรรมการธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง ยกเว้นธนาคารทหารไทย และมีบันทึกเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะปฏิบัติตาม (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543:296)

หรือ คำบรรยายเรื่อง ธนาคารกลาง ที่นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ บรรยายที่ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2512 นายป๋วย ฯ กล่าวว่าการจะควบคุมดูแลและขอความร่วมมือใด ๆ กับธนาคารพาณิชย์จะมีประสิทธิภาพนั้น ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2512) กล่าวว่า

"... ถ้าผู้ว่าการธนาคารชาติหรือผู้ใหญ่ในธนาคาร โดยเฉพาะไปประพฤติสำมะเลเทเมา ไปทำทุจริต หรือว่าไปพูดเท็จ หรือว่าไปทำเห็นแก่ได้ในทางลาภสักการแล้ว จะไปพูดอะไรเขาก็ไม่เชื่อ เขากลับจะหัวเราะเยาะเอาเสียด้วย เพราะฉะนั้นหลักการในข้อนี้คือ ความประพฤติในการดำรงตนของผู้ใหญ่ในธนาคาร เฉพาะผู้ว่าการฯ รวมทั้งผู้อำนวยการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก... ถ้าหากว่าเราประพฤติไม่ดีแล้ว ถึงเขาจะกลัวเรา เพราะเหตุว่าเรามีอำนาจ มีอาญาสิทธิ์อยู่ในมือตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรเขาก็ไม่ค่อยเชื่อ นี่เป็นเรื่องสำคัญ"

หรือ การกล่าวสุนทรพจน์เตือนธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของธนาคารในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี พ.ศ. 2511 ของสมาคมธนาคารไทย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2513) กล่าวว่า

"...ธนาคารที่ต้องใช้วิธีพลิกแพลง...(ฝ่าฝืนข้อบังคับ) มีสาเหตุเป็นส่วนใหญ่ที่ได้ปล่อยกู้ให้สินเชื่อไปโดยเกินกำลังและขาดความรอบคอบ จึงต้องหาเงินฝากด้วยดอกเบี้ยสูง ผู้ฝากเงินย่อมตกอยู่ในฐานะเสี่ยงไปกับธนาคารนั้นด้วย...

...บางธนาคารยังให้กู้หนักไปในทำนองปรนปรือบริษัทในเครือหรือเครือญาติจนเกินไป น่าจะแก้ไขโดยเร็ว เพราะท่านก็รู้อยู่แล้วว่าการทวงหนี้จากเครือญาติก็ดี จากภรรยาหรือสามีก็ดี ทวงได้ยากที่สุด ยิ่งทวงหนี้จากตนเองด้วยแล้ว หมดหวัง... และ "...ในระยะสองสามปีที่แล้วมา ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารใช้เงินให้กู้ยืมหนักไปในทำนองเก็งกำไร ไม่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแห่งชาติ เช่น ให้กู้ยืมเงินไปลงทุนในที่ดินและการก่อสร้าง ซึ่งทำให้เงินไปจมอยู่ระยะยาวนาน ถ้าต่อไปปีสองปีข้าหน้ารัฐบาลต้องจ่ายเงินมากขึ้น สินเชื่อภาคประชาชนที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยไปจะต้องถูกจำกัดลง ธนาคารหลวมตัวไปเช่นนี้จะทรงตัวได้ยาก และจะกระทบถึงระบบธนาคารทั้งระบบ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขอความร่วมมือช่วยกันยับยั้งการขยายตัวของธุรกิจประเภทนี้..."

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ถึงจะนำมาแต่เพียงเป็นตัวอย่างเล็กน้อย ย่อมแสดงอยู่ในตัวเองอย่างเพียงพอแล้ว นายป๋วย ฯ ได้เล็งเห็นถึงคุณค่าและความจำเป็น ของปัจจัยทางสถาบันอย่างไม่เป็น

ทางการ จึงได้ปลูกฝังไว้ในระบบการเงินไทย ทั้งในเรื่องศีลธรรมอันดี ประเพณีความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม ตลอดจนบรรทัดฐานทางจริยธรรมของขุนนางข้าราชการ และเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่เพียงแต่นาย ป๋วย ฯ จะเล็งเห็นคุณค่าและความจำเป็นของสถาบันที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวเท่านั้น นายป๋วย ฯ ยังได้ลงมือกระทำเป็นแบบอย่างที่ดียิ่ง รางวัลสดุดีเกียรติจากสถาบันอันเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ย่อมเป็นเครื่องยืนยันความจริงข้อนี้

แต่เป็นที่น่าเสียดายยิ่ง สถาบันที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งนายป๋วย ฯ ได้หว่านเมล็ดพันธุ์ไว้ไม่สามารถหยั่งรากลึกลงสู่ระบบการเงินไทยได้ ศีลธรรมอันดีค่อย ๆ จางหายไปจากระบบการเงินไทย ความจริงข้อนี้สังเกตได้จากปัญหาการให้สินเชื่อที่ไม่สุจริตของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ความขัดแย้งของผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งความขัดแย้งส่วนใหญ่มิใช่เกิดจากเรื่องการทำงาน แต่เป็นความขัดแย้งที่มาจากความริษยา ความกระหายในอำนาจ และความขัดแย้งนี้ได้ดึงเอาการเมืองเข้ามาแทรกแซงในธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยสะดวกโยธิน มิเพียงเท่านั้นผู้บริหารระดับสูงบางคนของธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้ทำงานเป็นบ่าวไพร่รับใช้นักการเมือง เพราะต้องการพลังทางการเมืองหนุนช่วย[21]

หรือกรณีที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ผู้คนทั่วไปที่มีธรรมทางเศรษฐกิจการเงิน ล้วนแล้วแต่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมขั้นต่ำว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับธนาคารพาณิชย์ แม้แต่การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ได้ หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ และ มติชนรายวัน รายงานว่า นายวิจิตร สุพินิจ ได้ขอวงเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การรวม 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2533 ขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2535 ขณะเป็นผู้ว่าการฯ และครั้งที่สามเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538 ขณะที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การกำลังถูกไล่เบี้ยในฐานปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบกิจการอย่างหละหลวม

เมื่อนายวิจิตรเริ่มกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในปี 2533 นั้น ธนาคารดังกล่าวมีปัญหาหนี้เสียและหนี้ต้องสงสัยจำนวนมากแล้ว การขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2535 นับว่าขาดความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเวลานั้นนายวิจิตรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วยิ่งการขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2538 ในขณะที่อาการของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเลวร้ายลงด้วยแล้ว นายวิจิตรย่อมไม่สามารถหลีกหนีคำติฉินนินทาไปได้ แม้ว่านายวิจิตรมิได้ทำผิดกฎหมายก็ตาม

---

[21] ผู้ที่สนใจเรื่องความขัดแย้งของผู้บริหารระดับสูงภายใน ธปท. โปรดอ่านเพิ่มเติมใน รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. 2543. หน้า 236-282 , โปรดดู วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ วิเชียร ตันศิริคงคล 2546. และ Apichat Satitniramai 2002.

เพราะสิ่งที่ผู้คนในสังคมไทยคาดหวังจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่บรรทัดฐานทางกฎหมายหากแต่เป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรม (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2543: 257-261)

รูปการดังกล่าวนี้ ได้ทำลายความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยไปหมดสิ้น ดังนั้น ถึงแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรขอความร่วมมือใด ๆ ผู้อื่นก็ไม่ค่อยจะเชื่อถือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถเป็นแบบอย่างด้านความโปร่งใสให้แก่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ดังนั้นการที่ภาคการเงินไทยอ่อนแอจึงกล่าวได้ว่าเป็นตรรกะที่สมเหตุผล

ประการที่สี่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องสร้างกฎ กติกา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อจูงใจให้สารสนเทศไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) ระหว่างสถาบันการเงินกับสาธารณะชน เนื่องจาก สมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ว่าเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economics) มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจจะมีพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behavior) โดยจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการจากการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) และจะต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เมื่อมนุษย์ในแง่เศรษฐกิจถูกสมมติให้มีความเห็นแก่ได้ และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การที่ประชาชนตัดสินใจลงทุนโดยการฝากเงินกับสถาบันการเงินก็ดี หรือตัดสินใจลงทุนโดยการซื้อหุ้นของสถาบันการเงินก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการประเมินผลประโยชน์สุทธิที่ได้รับทั้งสิ้น

แต่เนื่องจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินไทยมีความเข้มแข็งจากการทำงานของกลไกตลาด ไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินไทยมีความโปร่งใสในการอนุมัติสินเชื่อ และธนาคารแห่งประเทศไทยเองหลายต่อหลายครั้งก็มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาเหล่านี้ ย่อมเป็นเครื่องกีดขวางการไหลเวียนของสารสนเทศอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) ระหว่างสถาบันการเงินกับสาธารณะชนอย่างไม่ต้องสงสัย เหตุฉะนี้ การที่ประชาชนเลือกลงทุนโดยการฝากเงินก็ดี การซื้อหุ้นก็ดี มาจากพื้นฐานการตัดสินใจจากความไม่เพียงพอของข้อมูลข่าวสารหรือการตัดสินใจจากข้อมูลที่ถูกอำพราง โอกาสที่จะตัดสินใจผิด (Adverse Selection) จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทำให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นสามารถซ้อนตัวอยู่ได้ และกัดเซาะตลาดเงินและตลาดทุนไทย ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) รวมทั้งความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ยังเป็นช่องทางให้ผู้บริหารและพนักงานของสถาบันการเงิน ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย แสวงหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์จากข้อมูลภายในได้ (Inside Information)

ประการที่ห้า ความรับผิด (Accountability) ธนาคารแห่งประเทศไทยควรออกแบบและสร้างกลไก กติกาความรับผิด ที่สามารถบังคับควบคุมพฤติกรรมขาดหิริโอตตัปปะต่อการกระทำความผิด ทั้งในด้านของสถาบันการเงิน และในด้านของผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแล (ในด้านของผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลจะกล่าวในส่วนของการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน) การสร้างกติกาความรับผิดที่เข้มงวดบังคับได้จริง จะเป็นภูมิคุ้มกันพฤติกรรมไร้ยางอายต่อการทุจริตของพนักงานและผู้บริหารสถาบันการเงิน กลไกความรับผิดที่สร้างขึ้นนั้น จะต้องกดดันสถาบันการเงินเกรงกลัวต่อการปู้ยี้ปู้ยำเงินฝากของประชาชน กลไกความรับผิดเช่นนี้จะเป็นผลดีต่อการกันปัญหา และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระบบการเงินไทยให้ไปสู่ความเข้มแข็ง

จากข้อเท็จจริง ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินมาแล้วหลายครั้งตามวิวัฒนาการของระบบการเงินไทย และถูกครั้งก็จะมีกฎกติกากลไกความรับผิด (Accountability) ที่เชื่อมั่นว่าจะเป็นที่ยำเกรงของสถาบันการเงินที่คิดจะทุจริต แต่ความเป็นจริงกลับแสดงออกไปในทางที่ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายมากี่ครั้งก็ไม่เคยจะสร้างกฎหมายเรื่องความรับผิดที่ทำให้สถาบันการเงินยำเกรงได้เลย ด้วยเหตุผลข้อบกพร่องดังนี้ จากงานวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์จุฬา ฯ ของ ดวงกมล พรรณลาภ (2538) ; ชญานิศ ภาชีรัตน์ (2543) ; เบญจรัตน์ เนติโพธิ์ (2545) ได้ข้อค้นพบที่ชี้ไปในทางเดียวกันว่า การดำเนินคดีต่อผู้บริหารสถาบันการเงินซึ่งทุจริต เช่น การปล่อยสินเชื่อโดยมิชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ปรากฏว่า ยากที่จะนำตัวผู้บริหารซึ่งกระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติถึงเรื่องการกระทำโดยมิชอบของผู้บริหารสถาบันการเงินโดยตรง ต้องอาศัยบทกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทั่วไปในเรื่องยักยอก ฉ้อโกง หรือความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมาบังคับใช้ อีกทั้งโทษตามที่บัญญัติไว้นั้นไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งให้ผู้บริหารหยุดการกระทำผิด หรือเกรงกลัวได้ เพราะผลประโยชน์และจำนวนเงินที่ได้รับนั้นมีมูลค่าสูงมาก

สำหรับการดำเนินการกับผู้บริหารที่กระทำผิดนั้น ประสบปัญหาความล่าช้าของการใช้มาตรการทางกฎหมายติดตามเอาตัวผู้กระทำผิด ทั้งที่เป็นตัวการและผู้สมรู้ร่วมคิดมาลงโทษ อิทธิพลทางการเงินและการเมืองของผู้บริหาร ความยุ่งยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์การกระทำผิดในชั้นศาล ความล้าช้าในกระบวนการยุติธรรม ทั้งการจับกุมตัว การควบคุมตัวผู้กระทำความผิดที่หลบหนีออกนอกประเทศ รวมตลอดถึงการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมและปัจจุบันที่สุดก็คือ กรณีการทุจริตของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ หลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย เปิดฉากฟ้องร้อง นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ นายราเกซ สักเสนา อดีตที่ปรึกษาส่วนตัวกรรมการผู้จัดการใหญ่ นายเอกชัย

อธิคมนันทะ อดีตผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ และคนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการยักยอกฉ้อโกงธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมาตั้งแต่ปี 2539-2540

กระบวนการในชั้นศาลดำเนินการมาตลอดห้วงเวลา 9 ปีที่ผ่านมา ในวันที่ 20 มกราคม 2548 ณ บัลลังก์ 7 ศาลอาญากรุงเทพฯใต้ จึงได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่จำเลยในคดีบางคนหนีไปอยู่ต่างประเทศ ยังไม่ได้ตัวมาฟ้อง เช่น นายราเกซ สักเสนา หนีไปอยู่ประเทศแคนาดา นอกจากนั้นยังมี พราวประยูร อิศรสักดิ์ ณ อยุธยา อดีตรองผู้อำนวยการฝ่ายวาณิชธนกิจ และ อัตนัน คาช็อกกี นักธุรกิจชาวซาอุดิอาระเบีย ซึ่ง 2 รายนี้ยังไม่รู้ว่าอยู่ที่ไหน (ดอกเบี้ย, กุมภาพันธ์ 2548 : 36-49)

จากตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด การตัดสินของศาลหลังจากกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ รวมเวลา 9 ปี ซึ่งยังไม่จบสิ้นจะต้องต่อสู้กันต่อไปอีกในชั้นศาลอุธรและศาลฎีกา กว่าจะได้ตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษจริงไม่รู้จะใช้เวลาอีกนานเท่าไหร่ แน่นอนว่าการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างทันทีทันใดย่อมให้ผลแตกต่างจากการลงโทษที่เนิ่นนานนับ 10 ปี ยังไม่รวมถึงจำเลยในคดีที่ลอยนวลอยู่ กระบวนการรับผิดที่เป็นอยู่เช่นนี้ย่อมไม่สร้างความเกรงกลัวต่อการทุจริต[22]

ประการที่หก ธรรมภิบาล (Good Governance) การจะป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินไทย หรือลดทอนผลกระทบจากความเสี่ยงภายนอก (External Risk) ธนาคารแห่งประเทศจะต้องสร้างสถาบันที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม เพื่อจูงใจให้ระบบการเงินไทยเดินทางไปสู่สิ่งที่เรียกว่า ธรรมภิบาล (Good Governance) แต่เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎ กติกา ที่ทำให้เกิดการแข่งขัน (Competition) ความยุติธรรม (Fairness) ความโปร่งใส (Transparency) ความสมบูรณ์และสมมาตรของข้อมูล (Perfect-Symmetric Information) ความรับผิด (Accountability) ในสถาบันการเงินไทยเสียแล้ว สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมภิบาล ถ้าไม่สามารถสร้างขึ้นมาได้ ต่อให้ธนาคารแห่งประเทศอยากจะให้มีธรรมภิบาลเพียงไร ก็เป็นการยากที่ธรรมภิบาลจะงอกงามในสถาบันการเงินและระบบการเงินไทย จึงกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้างธรรมภิบาลให้สถาบันการเงินไทย เพื่อป้องกันปัญหาได้เลย ดังนั้น จึงไม่มีหลักประกันใดที่จะทำให้เชื่อได้ว่าจะไม่เกิดปัญหากับสถาบันการเงินไทยและระบบการเงินไทย ซึ่งภาระเหล่านี้สุดท้ายก็จะตกมาสู่สังคมดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง

[22] เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดที่ไม่มีประสิทธิภาพยังมีตัวอย่างอีกหลายกรณี โปรดดู จิตติศักดิ์ นันทพานิช (2543)

4.3 การแก้ปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมภิบาล

สืบเนื่องมาจากเหตุปัจจัยหลายประการที่นำไปสู่ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ธุรกิจไทยต้องล้มละลายจำนวนมาก ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ธุรกิจไทยก็ได้เริ่มส่งภาระความเสียหายไปให้กับเจ้าหนี้ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือสถาบันการเงิน โดยการหยุดชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น ธุรกิจเหล่านี้ก็กลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) (ต่อจากนี้จะเรียกว่าหนี้เสีย) ปริมาณหนี้เสียได้ขยายตัวอย่างรุนแรงไปสู่สถาบันการเงินไทย ในที่สุดเมื่อสถาบันการเงินไทยไม่สามารถแก้ไขได้ ก็เป็นภาระที่ทางการไทยจะต้องเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหา ในการวิเคราะห์ถึงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น มิได้ต้องการแต่เพียงบอกว่าเกิดอะไรขึ้น แต่พยายามแสวงหาข้อเท็จจริงว่าทำไมจึงเกิดเหตุการณ์นั้น โดยจะแบ่งออกเป็นหัวข้อหลักสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง วิธีการที่ทางการไทยใช้ในการเข้าไปแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยวิธีการหลัก ๆ คือ หนึ่ง ใช้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สอง องค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) สาม มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 สี่ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บสท. และประการที่สอง วิเคราะห์กระบวนปฏิบัติและดำเนินการจากวิธีการทั้งสี่ เพื่อสรุปและประเมินผล

เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า กรณีถ้าสถาบันการเงินดำเนินการแล้วประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่องจนตกอยู่ในสภาวะล้มละลาย กระบวนการจัดการแก้ปัญหาจะแตกต่างจากธุรกิจเอกชนทั่วไป กล่าวคือ ทางการไทยจะไม่ยอมให้สถาบันการเงินล้มละลาย ด้วยเหตุผลว่า สถาบันการเงินเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยให้ล้มละลายและปิดกิจการไปก็จะส่งผลกระทบทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากธุรกรรมที่เกี่ยวเนื่องซ้อนกันไปซ้อนกันมาหลายชั้น ด้วยเหตุนี้กระมัง ทุกครั้งที่สถาบันการเงินใดมีปัญหาโดยเฉพาะถ้าเป็นธนาคารพาณิชย์ ทางการจะไม่ปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการปกติของกฎหมายล้มละลาย แต่จะเข้าไปสะสางแก้ไขปัญหาโดยพยายามไม่ให้กลไกการเงินต้องหยุดชะงัก ในการสะสางปัญหาดังกล่าว ทางการจะประคับประคองสถานการณ์เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อผู้ฝากเงิน แต่การประคับประคองนั้นส่งสัญญาณให้ทั้งสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินว่าสถาบันการเงินล้มไม่ได้ เพราะทางการไม่ยอมให้ล้ม[23]

พฤติกรรมของทางการไทยดังกล่าวได้ถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการผลักภาระให้กับเงินภาษีของประชาชนอย่างไม่ยุติธรรม เพราะเมื่อเวลาที่สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจได้ดี ก็ได้รับผลกำไรไป ผู้ฝากเงินก็ได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยไป ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจไม่ดีขาดทุน ก็ควรจะรับผลกรรมอันนั้นด้วย ผู้ฝากเงินก็เช่นเดียวกัน หรืออย่างน้อยที่สุดถ้า

---

[23]โปรดดู. นภพร เรืองสกุล. (2532) และ หนังสือครบรอบหนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย 2538.

จะต้องคุ้มครองผู้ฝากเงินผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน ก็ให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดโดยคำนึงถึงภาระที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลไทยหรือผู้เสียภาษีไทย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546.114-123) ศึกษาได้ความว่าในอดีตที่ผ่านมาทางการไทยมีการพิจารณาจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา คือ การตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา แนวทางนี้ได้คืบหน้าไปจนกระทั่งถึงจุดที่มีการร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอยู่หลายมาตราที่อาจเป็นประโยชน์ในวิกฤตที่เกิดขึ้นในปี 25439-2540 อาทิเช่น

ก. จำกัดการประกันเฉพาะกับผู้ฝากที่ฝากเป็นเงินบาท (มาตรา 3)

ข. มีวงเงินสูงสุดสำหรับเงินฝากที่ได้รับประกันอยู่ที่ 100,000 บาท ต่อผู้ฝากแต่ละรายในสถาบันการเงินเดียวกัน สถาบันประกันเงินฝากสามารถประกาศเพิ่มเติมวงเงินนี้ได้ (มาตรา 34)

ค. นอกจากนี้ สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินต้องล้มกิจการ เช่นให้กู้ยืมเงินหรือฝากเงินไว้กับสถาบันที่อาจมีปัญหาได้ (มาตรา 9)

ง. แต่ถ้าสถาบันการเงินมีปัญหาถึงขั้นต้องเลิกกิจการ หรือมีพฤติกรรมที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันประกันเงินฝากก็มีอำนาจถึงขั้นถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น ๆ หรือให้โอนกิจการของสถาบันการเงินนั้นไปให้แก่สถาบันการเงินอื่น ซึ่งอาจรวมถึงสถาบันที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาใหม่ (มาตรา 43)

ร่าง พ.ร.บ. เรื่องนี้บรรจุอยู่ในวาระที่จะพิจารณาในรัฐสภาในปี 2524 ถึงสองครั้ง ครั้งแรกเป็นร่างที่มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สองจากกระทรวงการคลัง แต่ก็ถูกฝ่ายรัฐบาลถอนไปทั้งสองครั้งด้วยเหตุผลที่ไม่ปรากฏ แต่สันนิษฐานได้ว่าคงเป็นเพราะกระแสต้านทานจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ด้วยเหตุผลหลายประการ หนังสือพิมพ์ในระยะนั้นระบุว่าบริษัทเงินทุนขนาดใหญ่ซึ่งมักจะอยู่ในเครือข่ายของธนาคารพาณิชย์ มองเห็นว่าตนจะไม่ได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ เพราะผู้ฝากเงินกับตนนั้นส่วนใหญ่จะมีเงินฝากเกิน 100,000 บาทต่อราย เช่นเดียวกัน ตัวธนาคารพาณิชย์เองก็มองว่าตนนั้นไม่มีปัญหาในด้านชื่อเสียงกับประชาชน นอกจากนั้น ถึงอย่างไรทางการก็ต้องให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอยู่แล้ว ดังนั้น การที่สถาบันประกันเงินฝากจะมาเรียกเก็บเบี้ยประกันตามร่าง พ.ร.บ. ก็ไม่เป็นประโยชน์แก่เท่าใดนัก

แต่ส่วนของร่าง พ.ร.บ. ที่สะเทือนวงการสถาบันการเงินมากคือ มาตรา 43 ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินที่รุนแรงที่สุดที่รัฐบาลเสนอให้รัฐสภา แต่มาตรการนี้เป็นมาตรการที่รุนแรงเกินกว่าที่เหล่าสถาบันการเงินจะรับได้ ในที่สุดอาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากตกไป (Apichat, 2002:271-278)

หลังจากนั้นอีกไม่นานก็เกิดวิกฤตสถาบันการเงินอีกครั้งในปี 2527 ธนาคารเอเชียทรัสต์ประสบปัญหาสภาพคล่องอีกทั้งปรากฏว่ามีการทุจริตโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศแล้วไม่ลงบัญชี (ธนาคารแห่งประเทศไทย , 2538 :20) ทางการจำต้องไปครอบงำโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ถือหุ้นใหญ่โอนหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งมาให้ทางราชการโดยถือว่าไม่คิดมูลค่า และมีเงื่อนไขอื่นที่บังคับให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบในความเสียหายของธนาคาร ในปีเดียวกันทางการก็ต้องมีโครงการ 4 เมษายน 2527 เพื่อจัดการกับบริษัทเงินทุนที่มีปัญหา แต่เป็นโครงการที่เปิดให้บริษัทเงินทุนเข้ามาด้วยความสมัครใจ เพราะฉะนั้นจึงต้องดำเนินการอย่างละมุนละม่อมกว่ากรณีของธนาคารเอเชียทรัสต์

วิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในกรณีเหล่านี้เป็นวิธีที่ทำด้วยความสมัครใจหรือกึ่งสมัครใจ ทั้งนี้เพราะทางการไม่มีอำนาจทางกฎหมายเหมือนในร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก แต่อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ที่ได้หลังจากมาตรการเหล่านี้ ในปี 2528 ทางการจึงได้ประกาศพระราชกำหนดสามฉบับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจฟองซิเอร์ และ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการแก้ไข พ.ร.บ. ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินสองฉบับแรกนั้น ได้ให้อำนาจทางการที่จะถอดถอนผู้บริหารของสถาบันการเงินได้และสั่งให้ลดทุนหรือเพิ่มทุนได้ พร้อมทั้งกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคา ดังนั้น พ.ร.ก. ในปี 2528 จึงให้อำนาจบางส่วนที่ ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากที่ตกไปเมื่อสี่ปีก่อนหน้านั้น

การแก้ไขที่สำคัญที่สุดครั้งนี้คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหมวด 5 ทวิเพิ่มเติมขึ้นมาซึ่งว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น โดยมีบทบาทหน้าที่เข้าไปดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหา จึงกล่าวได้ว่า กองทุนฟื้นฟูฯ นั้นตั้งขึ้นมาเพื่อแทนการมีสถาบันประกันเงินฝาก

4.3.1 โครงสร้างการบริหารของกองทุนฟื้นฟูฯ

กองทุนฟื้นฟูเป็นนิติบุคคลต่างหากจาก ธปท. มีคณะกรรมการจัดการกองทุน โดยมีผู้ว่าการ ธปท. เป็นประธาน และมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และมีกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรรมการส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ ธปท. และกระทรวงการคลัง แต่มีผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือการบัญชีด้วย มีผู้จัดการกองทุนที่แต่งตั้งจากพนักงาน ธปท. รายงานต่อคณะกรรมการจัดการกองทุน

โครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเครื่องมือหนึ่งของ ธปท. ถึงแม้ตามรูปแบบแล้วผู้จัดการและพนักงานต่าง ๆ เป็นพนักงานของกองทุนและกินเงินเดือนของกองทุน แต่ในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของ ธปท. ในแง่ที่ว่าจะโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง และได้รับการประเมินเปรียบเสมือนเป็นพนักงานทั่วไปของ ธปท. เมื่อเป็นเช่นนี้ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ จึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นแผนกหรือฝ่ายของ ธปท. ส่วนต่างที่มีระหว่างสำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ กับฝ่ายของ ธปท. มาจากการที่คณะกรรมการจัดการกองทุนที่มีบุคคลนอก ธปท. อยู่ด้วย โดยที่มาจากกระทรวงการคลัง

ในช่วงที่เกิดความจำเป็นที่จะต้องแทรกแซงในสถาบันการเงินใดก็ตาม บทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ นั้น เป็นบทบาทที่เชื่อมต่อจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. เพราะสองฝ่ายนี้เป็นผู้ที่รับรู้ความเสียหายของสถาบันการเงินก่อนและมีหน้าที่แสวงหานำเสนอมาตรการแก้ไขปัญหา คณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ จึงน่าจะเป็นเวทีที่ ธปท. กับกระทรวงการคลัง สามารถพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ทั้งนี้เพราะการแทรกแซงของฝ่ายกำกับที่จะต้องใช้เงินกองทุนฟื้นฟูฯ นั้น ในที่สุดอาจกระทบฐานะการคลังของประเทศได้

ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของกองทุนฟื้นฟูฯ ศปร. ให้ข้อสังเกตว่า

“... ผู้จัดการกองทุนฟื้นฟูฯ มีบทบาทในการตัดสินใจน้อยมาก ทำหน้าที่หลักเป็นแคชเชียร์และหัวหน้าผู้รักษาและประเมินหลักประกันเท่านั้น คณะกรรมการเองก็มีบทบาทน้อยนอกเหนือจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูฯ ภาระในการประเมินสถานการณ์และความเหมาะสมมักอยู่กับ ธปท. โดยเฉพาะฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์กับฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ... แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่กับผู้ว่าการ ... ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการได้โดยคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูฯ นั่นเอง” (ศปร., 2541:218-219)

และในทำนองเดียวกัน ศสปป. รายงานผลการศึกษากระบวนการและวิธีการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สรุปว่า

“... โครงสร้างกองทุน กองทุนเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เชื่อมโยงด้วยฝ่ายจัดการกองทุนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ของกองทุน เป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้ผู้กำหนดนโยบายกองทุนเป็นคนเดียวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้การกำหนดนโยบาย การวางแผนกองทุน มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวโดยสรุปโครงสร้างกองทุนโดยนิตินัย แยกจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ทางพฤตินัยเป็นส่วนหนึ่งในอาณัติของธนาคารแห่งประเทศไทย” (ศสปป., 2547: 66)

ถ้ามองจากมุมของ ธปท. ข้อแตกต่างระหว่างสถานภาพของตนก่อนและหลังมีกองทุนฟื้นฟูฯ ก็คือ ก่อนที่จะมีกองทุนฟื้นฟูฯ ตนมีฝ่ายกำกับที่ไม่มีเงิน ต้องแก้ไขปัญหาโดยไม่ใช้เงินเลย หรือโดยต้องไปไหว้วานสถาบันการเงินอื่น เพื่อให้ร่วมในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่เมื่อมีกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว ฝ่ายกำกับของตนก็สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินได้ด้วยเงินที่ไม่จำกัด เพราะกฎหมายอนุญาตให้กองทุนฟื้นฟูฯ หาเงินมาได้ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น กู้ในตลาดรับซื้อคืน เงินจากรัฐบาลที่กู้ผ่านพันธบัตรรัฐบาล โดยมี ธปท. หนุนหลังอยู่

เครื่องมือของทางการที่ใช้ในการแทรกแซงสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่าวิธีการในการเข้าไปแก้ปัญหาสถาบันการเงินระยะแรกของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ของทางการไทยก็คือ ใช้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าไปแทรกแซง โดยกฎหมายได้ให้อำนาจกองทุนฟื้นฟูฯ ให้ใช้เครื่องมือได้หลากหลายชนิด ซึ่งกองทุนฟื้นฟูจะนำมาใช้แล้วแต่สถานการณ์ มาตรการที่กองทุนฟื้นฟูนำมาใช้มีดังต่อไปนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538 47-79; web-site ของกองทุนฟื้นฟูฯ)

* <u>การนำเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปฝากในสถาบันการเงิน</u> มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ง่ายที่สุดและทำได้รวดเร็วที่สุด เป็นการช่วยเสริมสภาพคล่องอย่างเร่งด่วนให้แก่สถาบันการเงินที่มีผู้ฝากแห่กันไปถอนเงิน

* <u>การให้กู้ยืมโดยมีหลักประกัน</u>[24] การให้กู้ยืมนั้นมักจะเป็นในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราทั่วไป (soft loan) มาตรการนี้เป็นลู่ทางที่กองทุนฟื้นฟูฯจะให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาสินทรัพย์จัดชั้นรุนแรง และไม่มีกำไรเพียงพอเพื่อกันสำรอง วิธีนี้จึงเป็นวิธีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถประทังชีวิตต่อไปอีกระยะหนึ่ง นอกจากนั้นในบางกรณีกองทุนฟื้นฟูฯ ยังได้ใช้วิธีนี้เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินแต่จะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยตามอัตราตลาด

* <u>การซื้อหุ้นเพิ่มทุน</u> ในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาจากการขาทุนสะสมเป็นเวลาต่อเนื่องทำให้เงินกองทุนมีไม่พอเพียง กองทุนฟื้นฟูฯ ก็อาจจะเข้าไปซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่อให้สถาบันการเงินมีทุนเพียงพอเพื่อดำเนินธุรกิจต่อไปได้

* <u>การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย</u> ในกรณีที่สถาบันการเงินมีสินทรัพย์จัดชั้น (หรือหนี้เสีย) เป็นจำนวนมาก กองทุนฟื้นฟูฯ อาจรับโอนหนี้เสียเหล่านี้ และดำเนินการติดตามเร่งรัดหรือจำหน่ายออกไป โดยกองทุนฟื้นฟูฯ จะทยอยจ่ายเงินค่าสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินที่

---

[24] ในเดือนตุลาคม 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. ธปท. ซึ่งได้กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถให้เงินกู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการจัดการกองทุนกำหนดและผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เป็นปัญหา[25] ซึ่งหมายความว่าในงบดุลของสถาบันการเงิน ก็จะมีตราสารหนี้ของกองทุนเข้ามาแทนหนี้เสียที่โอนออกไป เป็นการยกคุณภาพของสินทรัพย์และของงบดุลของสถาบันการเงินดังกล่าว ทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถให้ผู้อื่นมารับซื้อสถาบันการเงินนั้นออกไป วิธีการนี้เหมาะสมในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นตกเป็นของกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว สืบเนื่องมาจากมาตรการที่ลำดับก่อนหน้านี้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546.114-123)

ครั้นเมื่อ รัฐบาลของนายก ชวน หลีกภัย เข้าบริหารประเทศในเดือน พฤศจิกายน 2540 ช่วงเวลาดังกล่าวนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยตกอยู่ท่ามกลางความสับสนวุ่นวายจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทุกหนทุกแห่งเต็มไปด้วยความเคลือบแคลงสงสัยถึงเหตุแห่งความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินและนโยบายการเงิน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ ศปร. เพื่อวิเคราะห์ต้นเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจการเงิน และวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้วิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องความผิดพลาดหรือความล่าช้าในการใช้มาตรการต่างๆ ของทางราชการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) นายนุกูล	ประจวบเหมาะ	ประธานกรรมการ
(2) นายอมร	จันทรสมบูรณ์	กรรมการ
(3) นายอมเรศ	ศิลาอ่อน	กรรมการ
(4) นายอัมมาร	สยามวาลา	กรรมการ
(5) นายโกวิทย์	โพยานนท์	กรรมการ
(6) นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
(7) นางสาวนภพร	เรืองสกุล	กรรมการและเลขานุการ

ในการแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้ ทางการยังได้มอบอำนาจให้อย่างมากเพื่อความคล่องตัวในการทำงานอาทิเช่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก ข้อมูล เอกสาร หลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นได้ (ศปร., 2541:38-40)

การที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำเนินการดังกล่าว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางด้านสถาบันที่ก้าวหน้ากว่าเดิม และเป็นการเอียงเข้าหาแนวทางความโปร่งใส

---

[25] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการดำเนินการตามวิธีนี้ก็คือ การที่กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าไปรับซื้อหนี้เสียจากสถาบันการเงินนั่นเอง

(Transparency) การไหลเวียนของสารสนที่สมบูรณ์และสมมาตรมากขึ้น (Perfect – Symmetric Information) การเปลี่ยนแปลงท่าทีเช่นนี้ย่อมได้รับความชื่นชมและสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางด้านความโปร่งใสและด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมธรรมภิบาล(Good Governance) อันจะเป็นผลดีต่อสุขภาพระบบการเงินและเศรษฐกิจไทย ท่ามกลางความโหดร้ายของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน แต่ก็สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ตามความเป็นจริงด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางสถาบันที่ก้าวหน้าขึ้นนี้ ได้เป็นไปด้วยอาศัยแรงผลักดันทางฝ่ายประชาชน

ในเวลาต่อมา นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ก็ได้มีคำสั่งที่ 405/2540 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำความผิดหรือต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ศศปร.

การที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางด้านสถาบันที่ก้าวหน้ากว่าเดิม และเป็นการเอียงเข้าหาแนวทางความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของสารสนที่สมบูรณ์และสมมาตรมากขึ้น (Perfect – Symmetric Information) แล้ว ยังเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่กลไกความรับผิด (Accountability) การเปลี่ยนแปลงท่าทีเช่นนี้ย่อมได้รับความชื่นชมและสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางด้านความโปร่งใสและด้านข้อมูลข่าวสาร รวมถึงกลไกที่จะนำตัวผู้ที่ทำผิดมาลงโทษต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อสุขภาพระบบการเงินและเศรษฐกิจไทย แต่ก็สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ตามความเป็นจริงด้วยเช่นกันว่า การเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางสถาบันที่ก้าวหน้าขึ้นนี้ ได้เป็นไปด้วยอาศัยแรงผลักดันทางฝ่ายประชาชน

จากการศึกษาในเชิงสืบสวนสอบสวนของ ศปร. ได้ทำให้ข้อมูลปรากฏออกสู่สาธารณชนมากขึ้น รับรู้ถึงข้อผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่าในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทย แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ วิธีการแก้ไขของกองทุนฟื้นฟูฯ จากเครื่องมือต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น ผลการศึกษาของ ศปร. (2541) และการศึกษาที่ตาม ๆ ออกมา เช่น (รังสรรค์ นะพรพันธ์, 2543: 306-310; อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 113-123; ศสปป., 2547) ได้ข้อสรุปไปในทางเดียวกันว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหามาตั้งแต่การออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของ ธปท. และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. และผู้บริหาร ธปท. ปล่อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากบริหารจัดการที่เหลวแหลกภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ จนในที่สุด เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขเพราะหลีกเลี่ยงอีกต่อไปไม่ได้แล้ว ความเสียหายดังกล่าวก็ได้ทับถมจนแก้ไขได้ยาก และทำให้ความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระดับสูงอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

ปัญหาการออกแบบที่กล่าวถึงนั้นเกิดจากการที่กฎหมายไม่ยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะอยู่ในภาวะล้มละลาย และมีกระบวนการตามกฎหมายที่รองรับสถานการณ์เช่นนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดการชำระบัญชีและมีการจัดการเจ้าหนี้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผู้ฝากเงินอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ปัญหาของกฎหมายกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ทำให้ ธปท. ไม่มีการคานอำนาจโดยฝ่ายอื่น เพราะกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ที่มาจากหน่วยอื่นไม่อยู่ในฐานะที่จะทัดทานแรงผลักดันจากฝ่ายกำกับของ ธปท. ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีสายความรับผิดชอบสำหรับ ธปท. อย่างเป็นระบบที่จะป้องกันปัญหาหรือทำให้ปัญหาทุเลาลง ธปท. เริ่มต้องรับผิดชอบต่อสังคมก็ต่อเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

ในประการต่อมา จะเป็นเรื่องของการวิเคราะห์กระบวนปฏิบัติและดำเนินการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา จากการศึกษาของ ศปร. ได้ทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ปรากฏออกสู่สังคมมากขึ้น ทั้งในเรื่องของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกป้องค่าเงินบาทก็ดี การประพฤติตัวไม่เหมาะสมของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี รวมถึงความผิดพลาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือสถาบันการเงินซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในส่วนนี้นั้น จะเป็นลักษณะความผิดพลาดในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เนื่องจาก มีความไม่โปร่งใสอาจจะเกิดการทุจริต ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง กรณีนี้สะท้อนการปิดบังอำพลาง ปิดกั้นการไหลเวียนของสารสนเทศที่แท้จริงในการแก้ปัญหา

ในช่วงปี 2538-2541 ที่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน กองทุนได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องโดยการฝากเงินและให้กู้ยืม แต่ที่เป็นประเด็นสังเกตคือการช่วยเหลือในการซื้อหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

30 มิถุนายน 2538 นางเกลียวทอง เหตระกูล (ผจก. กองทุน) มีหนังสือถึงนายจรูง หนูขวัญ (ผู้ช่วยผู้ว่าการ) เสนอให้อนุมัติการตอบรับการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำนวน 50 ล้านหุ้น หุ้นละ 15 บาท มูลค่า 750 ล้านบาท และชำระค่าจองในวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายตามที่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การกำหนด แล้วจึงค่อยนำเสนอภายหลังต่อที่ประชุมคณะกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 25 กรกฎาคม 2538 ในการนี้นายจรุง หนูขวัญ และนายวิจิตร สุพินิจ (ผู้ว่าการ) มีคำสั่งอนุมัติในวันที่ 30 มิถุนายน 2538 และคณะกรรมการจัดการกองทุนได้ให้สัตยาบันในการประชุมวันที่ 18 กรกฎาคม 2538

15 มีนาคม 2539 ธปท. โดยนายวิจิตร สุพินิจ (ผู้ว่าการ) มีคำสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เพิ่มทุนอีก 500 ล้านหุ้น และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อทั้ง 500 ล้านหุ้น เป็นเงิน 5.4 พันล้านบาท โดยส่วนหนึ่งซื้อในราคาหุ้นละ 12 บาท โดยให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นเดิมในการซื้อคืน และ

อีกส่วนหนึ่งในราคาหุ้นละ 10 บาท สาเหตุการเพิ่มทุนครั้งนี้ เนื่องมาจากการเพิ่มทุนครั้งก่อน ทางธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การแจ้งว่า ได้เงินทั้งสิ้น 5 พันล้านบาท แต่ ธปท. ตรวจสอบภายหลัง พบว่า “ไม่ได้รับเงินชำระค่าหุ้นเป็นตัวเงินแท้จริงจำนวน 1.97 พันล้านบาท” จึงไม่ได้ตามเป้าหมาย ที่ ธปท. กำหนดไว้ 3 พันล้านบาท และฐานะของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การก็เสื่อมไปอีกมาก ธปท. จึงเห็นว่าต้องมีการเพิ่มทุนอีกครั้ง

17 สิงหาคม 2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) ได้สั่งควบคุมการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ และตั้งคณะกรรมการควบคุม โดยมี นายพชร อิสสรเสนา ณ อยุธยา เป็นประธานตามสำเนาคำชี้แจงของนายเริงชัย มะระการนนท์ ที่ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 แจ้งว่าธนาคารได้ยื่นแผนฟื้นฟูต่อรัฐมนตรี หลังจากนั้นในวันที่ 4 กรกฎาคม 2539 ธนาคารได้พบรัฐมนตรีเพื่อหารือเรื่องแผนขอความเห็นชอบให้เพิ่มทุน ต่อมาเมื่อนายเริงชัย ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการ ก็ได้ดำเนินการต่อจากที่รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้

5 สิงหาคม 2539 นายเริงชัย มะระกานนท์ มีคำสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เพิ่มทุนอีก 22.5 พันล้านบาท โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อทั้งหมดด้วยเหตุผลว่าเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเพื่อจะกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรหุ้นให้ผู้สนใจอื่น ๆ ลงทุนในภายหลัง

นายวิจิตร สุพินิจ ได้ชี้แจงต่อ ศปร. ว่า การดำเนินการกับธนาคารโดยไม่ได้สั่งให้ลดทุน เป็นเพราะเห็นว่าธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นเพียงธนาคารเดียวที่มีปัญหา อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจก็ยังดีอยู่ และธนาคารแห่งนี้ก็เป็นธนาคารที่อยู่ในความสนใจของสังคมมาก การสั่งให้ลดทุนอาจทำให้ตลาดรู้ถึงสภาพปัญหาและตื่นตระหนก อันอาจมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังสถาบันการเงินอื่นได้ ดังนั้น จึงเลือกที่จะใช้วิธีนุ่มนวล ไม่ต้องการให้ตระหนกตกใจว่าจะมีธนาคารล้ม และพยายามประคับประคองด้วยการแก้ไขปัญหาอย่างเงียบ ๆ (ศปร., 2541 : 182-183)

จากคำชี้แจงของนายวิจิตร สุพินิจ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การนั้น ทำให้เชื่อได้ว่า พื้นฐานการดำเนินนโยบายไม่ต้องการให้ข้อมูลข่าวสารไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) มีพฤติกรรมลับลมคมใน ปกปิดซ่อนเร้นข้อมูลข่าวสาร เช่นคำชี้แจงที่ว่า ... การสั่งให้ลดทุนอาจทำให้ตลาดรู้ถึงสภาพปัญหาและตื่นตระหนก หรือคำชี้แจงที่ว่า ... พยายามประคับประคองด้วยการแก้ปัญหาอย่างเงียบ ๆ

การมีพฤติกรรมลับลมคมใน ปกปิดอำพลางข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไม่เพียงไม่ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ระบบการเงินระบบเศรษฐกิจไทยเท่านั้น คำแถลงของ ธปท. ที่ไม่ตรงกับการคาดคะเนของผู้ฟัง ยังทำให้เกิดวิกฤตด้านความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อ ธปท. อีกด้วย ในท้ายที่สุดความพยายามปกปิดความแหลกเหลวของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ก็ประสบความล้มเหลวอย่างหมดท่า ประดุจเดียวกับความล้มเหลวของการเอาใบบัวไปปิดช้างตาย

ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2539 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายไม่ไว้วางใจ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยหยิบยกเรื่องราวอันแหลกเหลวในธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การขึ้นมาอภิปรายอย่างตรงไปตรงมา เมื่อข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงปรากฏสู่สังคมมากขึ้น ผลทางจิตวิทยาด้านลบ (Negative Psychological Effect) จากความตระหนกจึงรุนแรงมาก

จากเหตุการณ์นี้ ได้ก่อให้วิกฤตศรัทธาต่อความเชื่อมั่น ความโปร่งใส ของระบบการเงินไทยและ ธปท. (ผู้ซึ่งมีหน้าที่ดูแลแก้ไขปัญหา) เมื่อลองเปรียบเทียบกับถ้าสมมุติ ธปท. ใช้วิธีการแก้ไขที่โปร่งใส ทำให้ข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ และสมมาตรที่สุด ถึงแม้ว่าข้อมูลที่แท้จริงอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเงินบ้าง แต่อย่างน้อยถ้าสังคมยังเชื่อมั่นต่อทางการ มีข้อมูลที่เพียงพอ เมื่อพิจารณาตามสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ว่าเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economics) มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจจะมีพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behavior) โดยจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการจากการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) และจะต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เมื่อมนุษย์ในแง่เศรษฐกิจถูกสมมุติให้มีความเห็นแก่ได้ และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการตัดสินใจในแต่ละครั้งย่อมมีเหตุมีผล และลดทอนความตื่นตระหนกลงได้ ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น เมื่อคำแถลงของทางการต่อ ๆ มายิ่งสร้างความสับสนต่อสังคม เช่น กรณีการสั่งระงับการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนฯ ที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา เมื่อถึงจุดนี้ความเชื่อถือต่อทางการก็หมดสิ้นลง ไม่ว่าจะพูดอะไรบอกอะไรก็ไม่ค่อยจะมีใครเชื่อ

เหนือสิ่งอื่นใด จากการศึกษาเชิงสืบสวนของ ศปร. ถึงกระบวนปฏิบัติและดำเนินการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การโดยรวมทั้งโครงการแล้ว ได้ข้อสรุปว่า ปราศจากความโปร่งใสและความเด็ดขาดในการที่จะแก้ไขสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างจริงจังและรวดเร็วทันกับเวลา มาตรการต่าง ๆ เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารเดิมที่สร้างปัญหาแก่กิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การและผู้ถือหุ้นเดิมมาโดยตลอด สำหรับการตรวจสอบนั้นมีข้อน่าสังเกต คือ ถึงแม้จะได้พบว่าธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีปัญหา และมีปัญหามากถึงขนาดมีสินทรัพย์จัดชั้นสูงถึงร้อยละ 26.73 ของสินทรัพย์ทั้งหมดและในการตรวจสอบต่อมาก็ปรากฏว่ามีสถานการณ์ทางการเงินเลวลงอีก ธปท. ก็ยังให้มีการติดตามตรวจสอบและรายงานเป็นปรกติเหมือนการตรวจสอบที่ไม่มีปัญหา นอกจากนั้นยังมีช่วงเวลาแตกต่างของวันตรวจสอบและวันรายงานเป็นเวลานาน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและปฏิบัติการของ ธปท. ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การได้แก่ นายวิจิตร สุพินิจ ซึ่งเป็นผู้ว่าการ ธปท. ในระหว่างตุลาคม 2533 ถึงมิถุนายน 2539 สืบต่อโดยนายเริงชัย มะระกานนท์ ซึ่งเป็นผู้ว่าการ ธปท. ระหว่างกรกฎาคม 2539-กรกฎาคม 2540 แต่ความผิดใน

เรื่องไม่ลดทุนก่อนให้ความช่วยเหลือและการดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบไม่เด็ดขาดเป็นของนาย วิจิตร สุพินิจ เกือบทั้งหมด นายเริงชัย รับผิดชอบเฉพาะการเพิ่มทุนโดยใช้เงินกองทุนฟื้นฟูฯ โดยไม่ลดทุนในครั้งหลังเมื่อทางการได้เข้าควบคุมธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การแล้ว นายเริงชัย ให้เหตุผลว่าทางการได้ซื้อหุ้นไปมากแล้ว หากลดทุนก็จะเสียหาย มีเหตุผลที่ฟังได้มากกว่าที่กล่าวอ้าในอดีต ส่วนการสอบสวนเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะบิดเบือนและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ศศปร.(ศปร., 2541:191-193)

การที่สารสนเทศที่เป็นความจริงเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ไม่โปร่งใส ได้ถูกนำมาตีแผ่สู่สังคมไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะนำมาซึ่งความเจ็บปวดบอบช้ำให้กับเศรษฐกิจโดยรวม แต่ก็จะเป็นการชี้ชัดลงไปเลยว่า พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่พึงรังเกียจและจะต้องกำจัดให้หมดไปจากระบบการเงินไทย เป็นการสร้างบรรทัดฐานทางจริยธรรม คุณธรรม ให้แก่ ธปท. ผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา มากไปกว่านั้น ผลการศึกษาของคณะกรรมการ ศศปร. ก็จะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่นำไปสู่บรรทัดฐานการรับผิด ขอบเขตความรับผิดของผู้แก้ปัญหา ที่มีพฤติกรรมทุจริตไม่โปร่งใสหรือประมาทเลือนเล่ออย่างร้ายแรง

ณ จุดนี้ นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ที่จะสร้างสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) ความรับผิด (Accountability) ในแง่ของการแก้ปัญหา มาสู่ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา เช่น กระทรวงการคลัง เพื่อก้าวไปสู่จุดที่มีธรรมภิบาล จุดที่มีความปลอดภัยและสวัสดีให้ระบบการเงินไทย ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ครั้นเวลาผ่านล่วงเลยไป เศรษฐกิจการเงินไทยก็ไม่สามารถก้าวข้ามจุดเปลี่ยนนี้ไปได้ เมื่อรัฐบาลชวน 2 ตัดสินใจไม่เปิดเผยผลการศึกษารายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ทั้ง ๆ ที่ได้ใช้ทรัพยากรทั้งบุคคล เงินทุน เวลา ไปแล้วตั้งมากมาย ก็เลยเป็นอันว่าระบบเศรษฐกิจไทยย้อนกลับไปจุดที่คลุมเครือดังเดิม เป็นความพ่ายแพ้แก่อำนาจลี้ลับของรัฐบาลชวน 2

ทั้งนี้ทั้งนั้นจะด้วยเหตุผลกลใดไม่แน่ชัด แต่มีการกล่าวถึงสาเหตุกันว่า จากรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14 มีนาคม 2543 เนื่องจากนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ อดีตรองผู้ว่าการ ธปท. และคณะ มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงนายกรัฐมนตรีความว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. มีสภาพเป็นคณะประชาชน จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนและชี้มูลความผิด ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545:214)

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วเป็นที่น่าเศร้าใจว่ารัฐบาลชวน 2 พลาดโอกาสสำคัญที่จะสร้างกลไกสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานในแง่ของแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึงกลไกความรับผิด (Accountability) ให้แก่ระบบการเงินไทย

4.3.2 องค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.)

ในเวลาต่อมา ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องสะสางปัญหาสถาบันการเงิน อันสืบเนื่องมาจากการที่ทางการไทยได้เข้าไปช่วยเหลือสภาพคล่องแก่บริษัทเงินทุนผ่านทางกองทุนฟื้นฟูฯ ท้ายที่สุดจึงได้สั่งระงับการดำเนินกิจการทั้งหมด 58 แห่ง ต่อมามีเพียง 2 แห่งที่สามารถกลับมาดำเนินธุรกิจได้อีก คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บงล. เกียรตินาคิน และ บงล. บางกอกอินเวสท์เม้นท์ ที่เหลือ 56 แห่ง มีคำสั่งให้ปิดกิจการ[26]

เมื่อบริษัทเงินทุน 56 แห่งถูกสั่งให้ปิดไป กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่และรายสำคัญของบริษัทเหล่านี้ คิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของยอดหนี้ที่ยื่นขอรับชำระ เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูฯ ได้จ่ายเงินไปประมาณ 750,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้ประมาณ 450,000 ล้านบาทเป็นเงินช่วยเหลือ โดยโอนสัญญาเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนทำไว้กับลูกหนี้ตนมาไว้ที่กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นหลักประกัน ส่วนอีกประมาณ 300,000 ล้านบาท เป็นเงินที่จ่ายไปตามโครงการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 137)

วิธีการสะสางปัญหา 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งให้ปิดกิจการนั้น เป็นหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน ปรส. ที่ไปที่มาของ ปรส. นั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2540 ในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ การจัดตั้ง ปรส. ก็เพื่อวัตถุประสงค์สามประการสำคัญ คือ 1) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 จำนวน 16 แห่ง และวันที่ 5 สิงหาคม 2540 จำนวน 42 แห่ง รวมเป็น 58 แห่ง 2) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับ 3) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไป

ก่อนหน้าที่จะมีการตั้ง ปรส. ทางการไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน คคส. ขึ้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 แต่ยังมิทันงานต่าง ๆ จะเสร็จสิ้น คคส. ชุดนี้ก็มีอันต้องเลิกไป โดยมี ปรส. ขึ้นมาทำหน้าที่แทน เกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ปรส. นั้น ถึงแม้จะไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดแต่ก็สันนิษฐานได้ว่า เป็นการตัดสินใจร่วมกับ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของกองทุนการเงินฯ ที่มาพร้อมกับเงินกู้ เมื่อ ปรส. พิจารณาปิดกิจการ 56 บริษัทเงินทุนแล้ว หน้าที่สำคัญที่เหลืออยู่ก็คือ การชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับ

---

[26] ขั้นตอนการแทรกแซงของกองทุนฟื้นฟูฯในการช่วยเหลือบริษัทเงินทุน รายละเอียดการดำเนินงานของ คคส. เงื่อนไขในการพิจารณาระงับและปิดกิจการบริษัทเงินทุน โปรดดู นวพร เรืองสกุล 2547. ในรายงานผลการศึกษา ศสปป. การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการ; และโปรดดู รายชื่อบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการและลำดับเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ในภาคผนวก ก

ตาม พรก. ปรส. การดำเนินงานของ ปรส. ในการจัดการกับสินทรัพย์ของ 56 บริษัทเงินทุน ประกอบด้วยสี่ขั้นตอนหลัก คือ 1) การรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุน 2) การตรวจสอบหนี้ของสถาบันการเงินและการวินิจฉัยสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ 3) การจัดสรรคืนเจ้าหนี้ และ 4) การนำสถาบันการเงินเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย (ปรส., 2545: 634)

กล่าวอย่างรวบรัดแล้ว วิธีการแก้ปัญหาบริษัทเงินทุนโดย ปรส. นั้น เป็นวิธีการที่เติมเต็มสิ่งที่ยังไม่มีประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และ กองทุนฟื้นฟูฯ กล่าวคือ

ประเด็นแรก กองทุนฟื้นฟูฯ มีเงินที่จะช่วยในการฟื้นฟูและช่วยเหลือเจ้าหนี้ในขณะที่ ปรส. คล้ายกับเป็นกองทุนฟื้นฟูฯ ซื้อหุ้นเมื่อเห็นว่าจะให้ฟื้นฟูฯ (มาตรา 32) และกำหนดได้เพียงวิธีการในการช่วยเหลือเจ้าหนี้ งานของ ปรส. ในประเด็นนี้ คล้ายกับงานของฝ่ายกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สอง ปรส. มีอำนาจที่จะเข้าควบคุม ปิดทำการและชำระบัญชีบริษัท ในขณะที่งานของกองทุนฟื้นฟูฯ มีเฉพาะการฟื้นฟูฯ เท่านั้น งานควบคุมและปิดทำการเป็นงานของฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ถ้าหากว่ากองทุนฟื้นฟูฯ ปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือ ส่วนกระบวนการชำระบัญชีนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ไม่มีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ทำได้พียงในฐานะเจ้าหนี้หรือผู้ถือหุ้นเท่านั้น

ดังนั้น อำนาจของ ปรส. กว้างขวางกว่ากองทุนฟื้นฟูฯ คือดึงงานการใช้อำนาจบางส่วนไปจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ซึ่งใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ทำให้การแก้ไขปัญหาของ ปรส. ครบวงจรมากกว่า แต่ในขณะเดียวกันก็ป้องกันการใช้เงินสมควรที่เกิดขึ้นกับกองทุนฟื้นฟูฯ ที่มีธนาคารแห่งประเทศไทยคอยสั่งการและคอยใช้เงินอย่างไม่จำกัด (ศศปป. รายงานผลการศึกษา การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการ, 2547 : 82-83)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การจัดให้มี ปรส. เพื่อแก้ปัญหาบริษัทเงินทุนนั้น เป็นวิธีการที่ครอบคลุมและมีศักยภาพในตัวเอง จากข้อมูล ของ ปรส. (2545) ทำให้เชื่อได้ว่า วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ต่างประเทศผู้ซึ่งเคยประสบปัญหาคล้ายคลึงกันเคยนำไปใช้มาก่อน เช่น ประเทศแมกซิโก สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ประเทศไทยจึงได้นำวิธีการนี้มาปรับปรุงให้เหมาะกับกรณีของประเทศไทย โดยมีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก คอยช่วยเหลือให้คำปรึกษา ฉะนั้นแล้วในแง่ของวิธีการก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขนาดนั้นและก้าวหน้าขึ้นกว่าของเดิมที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มา ได้แสดงว่าหมดปัญญาที่จะนำธรรมภิบาลมาสู่ระบบการเงินไทย อาทิเช่น ความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึงกลไกความรับผิด (Accountability) ทั้งในด้านของการกันปัญหา และในด้านของการแก้ไขปัญหา ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้อย่างแจ่มแจ้งแล้วก่อนหน้านี้

ฉะนั้น ทันทีที่ ปรส. ได้เริ่มกระบวนปฏิบัติและดำเนินงาน ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นระยะ ตั้งแต่การตัดสินใจปิดกิจการ 56 บริษัทเงินทุน จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่สำคัญที่สุดคือการชำระบัญชีหรือจำหน่ายสินทรัพย์ ซึ่งเสียงวิจารณ์เมื่อสรุปรวมแล้ว ก็เป็นเรื่องของความไม่โปร่งใสเกือบทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีในรายงานวิจัยฉบับนี้จะเลือกวิเคราะห์เฉพาะประเด็นการจำหน่ายสินทรัพย์ เพราะเหตุผลที่ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติและดำเนินงาน ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คำชี้แจงของ ปรส. ต่อข้อวิจารณ์ความไม่โปร่งใสนั้นมีหลายประเด็นที่ฟังไม่ขึ้น

ชี้ให้ชัดแล้ว ขั้นตอนการปฏิบัติและดำเนินงานที่สำคัญเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างมาก และคำชี้แจงของ ปรส. ต่อข้อวิจารณ์ต่าง ๆ สามารถสรุปอย่างย่อได้ดังนี้ กล่าวคือ สินทรัพย์ที่ ปรส. ตรวจสอบและรวบรวมได้จากการปิด 56 บริษัทเงินทุนประกอบด้วย สินทรัพย์หลัก[27] และสินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลัก[28] มูลค่าของสินทรัพย์ทั้งสองชนิด ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540 รวมกันประมาณ 851,000 ล้านบาท เป็นมูลค่าของสินทรัพย์หลักประมาณ 771,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 90.6 และเป็นมูลค่าของสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักอีกประมาณ 80,000 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 9.4 ของสินทรัพย์ทั้งหมด วิธีการที่ใช้ในการขายหรือจำหน่ายสินทรัพย์ ปรส. ต้องดำเนินการตามมาตรา 30 ของ พรก. ปรส. ที่กำหนดไว้ว่าการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการ ปรส. กำหนด

ปรส. จำหน่ายสินทรัพย์หลักโดยใช้วิธีการยื่นซองประมูลสำหรับสินทรัพย์หลักทุกประเภท และรับชำระเป็นเงินสดหรือหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติ รวมทั้งยังสามารถชำระได้ทั้งหมดหรือชำระบางส่วน และส่วนที่เหลือรับชำระในลักษณะการแบ่งปันผลกำไร หรือการแบ่งปันกระแสเงินสดที่เกิดขึ้นในอนาคต[29] ส่วนสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักใช้วิธีการประมูลโดยการยกมือแข่งขันราคาแบบเปิดเผย สำหรับสินทรัพย์ประเภทเฟอร์นิเจอร์สำนักงาน รถยนต์

---

[27] สินทรัพย์หลักประกอบด้วยสินทรัพย์ประเภทเงินให้กู้ยืมประเภทต่าง ๆ หรือลูกหนี้ธุรกิจเงินทุน ลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ และลูกหนี้ธุรกิจหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักทรัพย์ที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินได้ให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ เช่น สินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเช่าซื้อ สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจหลักทรัพย์ และสินเชื่อรายย่อย (ปรส. 2545 : 293)

[28] สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลักประกอบด้วย สินทรัพย์ประเภทประเภทเงินทุนในหลักทรัพย์ สินทรัพย์รอการขาย ที่ดินอาคารและอุปกรณ์ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินได้ลงทุนไว้เพื่อรอรับดอกเบี้ยหรือรายได้ เช่น พันธบัตร หลักทรัพย์เพื่อการลงทุน กองทุนรวม หรือเป็นสินทรัพย์ที่ใช้เป็นที่ทำการของบริษัท เช่น ที่ดิน อาคารที่ทำการ อุปกรณ์และเครื่องใช้สำนักงานและสินทรัพย์อื่น ๆ รวมทั้งรถยนต์ที่ยึดคืนจากลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ (ปรส. 2545:293)

[29] เป็นข้อตกลงที่ ปรส. สามารถทำกับผู้ที่ประมูลได้ นอกเหนือจากการรับชำระเป็นเงินสด

โทรศัพท์มือถือ ศิลปวัตถุ และอสังหาริมทรัพย์บางประเภท และใช้วิธียื่นซองประมูลราคาสำหรับสินทรัพย์ประเภทเงินลงทุนในหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์บางประเภท และสินทรัพย์ที่มีตัวตน การชำระเงินสำหรับสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักเหล่านี้รับในรูปเงินสด เช็ค หรือโอนเงินผ่านบัญชีธนาคาร (ปรส., 2545:299)

ผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมในการจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. ได้แก่ ผู้ที่สนใจ ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ ลูกหนี้ (ยกเว้นลูกหนี้ที่มียอดหนี้คงค้างเกินร้อยละ 10 ของกลุ่มสินทรัพย์ที่เสนอขายในคราวนั้น)[30] และบุคคลผู้เคยเป็นพนักงานของสถาบันการเงิน ส่วนกลุ่มผู้ไม่มีสิทธิส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ปรส. เช่น คณะกรรมการ พนักงาน ผู้จัดการเฉพาะกิจและที่ปรึกษา เป็นต้น นอกจากนั้นในบางประเภทสินทรัพย์ เช่น หลักทรัพย์ที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ สินทรัพย์ประเภทธุรกิจเฉพาะ ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลเพิ่มเติม

องค์ประกอบของสินทรัพย์หลักที่ ปรส. รวบรวมได้ (ตารางที่ 4.1) ในกลุ่มสินทรัพย์หลัก สินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 54.17 ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมดหรือ 460,000 ล้านบาท ขณะที่หลักทรัพย์และเงินทุนมีสัดส่วนมากที่สุดในกลุ่มสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักคิดเป็นร้อยละ 7.6 หรือ 64,000 ล้านบาท จากสินทรัพย์รวมทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดนี้คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 51.4 ต่อจำนวนสินเชื่อทั้งหมดที่บริษัทเงินทุนปล่อยให้แก่ภาคเอกชน ณ กลางปี 2540 หรือร้อยละ 9.4 ต่อจำนวนสินเชื่อสถาบันการเงินทั้งระบบ

ตารางที่ 4.1 องค์ประกอบสินทรัพย์ของ ปรส. ตามมูลค่า ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540

ประเภทสินทรัพย์	มูลค่า(พันล้านบาท)	ร้อยละ
สินทรัพย์หลัก	770.90	90.60
สินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์	460.90	54.17
สินเชื่อเช่าซื้อ	64.90	7.64
สินเชื่อธุรกิจหลักทรัพย์	30.02	3.52

[30] การที่ ปรส. ไม่อนุญาตให้ลูกหนี้ที่มียอดหนี้คงค้างเกินร้อยละสิบของกลุ่มสินทรัพย์ที่เสนอขายในคราวนั้น เนื่องจากเห็นว่าผลที่ได้รับไม่คุ้มกับผลเสีย เพราะจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมที่ไม่ถูกต้องให้กับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหากลูกหนี้ของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง สามารถซื้อหนี้ของตนเองคืนในราคาต่ำกว่ามูลค่าหนี้คงค้าง ลูกหนี้ของสถาบันการเงินอื่นที่ยังดำเนินกิจการอยู่ก็จะไม่ยอมชำระหนี้ เพราะหวังที่จะกลับมาซื้อหนี้คืนในราคาต่ำกว่าเดิม ดังนั้น หลักการที่ ปรส. ยึดถือปฏิบัติก็เพื่อรักษา ระบบสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่ มิได้คำนึงถึงการจำหน่ายสินทรัพย์ให้ได้ราคาสูงแต่เพียงอย่างเดียว

ประเภทสินทรัพย์	มูลค่า(พันล้านบาท)	ร้อยละ
ตั๋วขายลด	30.02	3.52
สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	25.08	2.95
สินเชื่อรายย่อย	159.98	18.80
สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลัก	79.80	9.40
หลักทรัพย์และเงินลงทุน	64.64	7.60
อสังหาริมทรัพย์	10.37	1.22
รถยนต์	1.60	0.20
อื่น ๆ	3.19	0.38
รวมทั้งสิ้น	**850.70**	**100.00**

ที่มา: ปรส. (2545:293) และภาพ 7.1.4 ของ ปรส. (2545:339)

ในกลุ่มสินทรัพย์หลัก ปรส. ได้ดำเนินการประมูลโดยจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ คือ สินเชื่อเช่าซื้อ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจ สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น สรุปผลการจำหน่ายสินทรัพย์หลักในตารางที่4. 2 อัตราการเรียกคืนที่ได้จากการประมูลขายสินทรัพย์นั้น กลุ่มสินเชื่อเช่าซื้อได้อัตราสูงสุดคือร้อยละ 47.98 รองลงมาคือสินเชื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น (ครั้งที่ 2) เท่ากับร้อยละ 46.80 และ 32.85 ตามลำดับ ในภาพรวมจากการประมูลทั้งหมดแปดครั้ง อัตราการเรียกคืนของสินทรัพย์หลักทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 24.99 โดยมูลค่าที่ได้จากการประมูลขายเท่ากับ 150,000 ล้านบาท จากมูลค่าทางบัญชี 600,200 ล้านบาท นั่นหมายความว่าส่วนสูญเสียที่เกิดขึ้นประมาณ 450,000 ล้านบาท เจ้าหนี้ใหญ่หรือกองทุนฟื้นฟูฯ (และประชาชนไทยในท้ายที่สุด) เป็นผู้รับไป

สินเชื่อเช่าซื้อเป็นสินทรัพย์หลักกลุ่มแรกที่ได้ออกประมูลขาย และเป็นกลุ่มที่ได้อัตราเรียกคืนมากที่สุด ในการประมูลขายได้แบ่งสินเชื่อเช่าซื้อออกเป็นเก้ากลุ่มและประมูลขายได้ทั้งหมด สัดส่วนหนี้เสียของกลุ่มนี้เท่ากับร้อยละ 34.7 ผู้ชนะการประมูลมีห้ารายจากทั้งหมด 11 ราย ตารางที่ 4.3 ก. แสดงผลการประมูลจำแนกตามผู้ซื้อ บริษัท จีอี แคปปิตอล (ประเทศไทย) จำกัด ได้สัดส่วนของสินเชื่อเช่าซื้อไปมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83.4 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 85.3 ของมูลค่าที่ประมูลได้ และยังเป็นผู้ที่ให้อัตราการเรียกคืนเกือบจะสูงสุดแก่ ปรส. อีกด้วย

ตารางที่ 4.2 สรุปผลการจำหน่ายสินทรัพย์หลัก

ประเภท	วันประมูล	จำนวนกลุ่มเสนอขาย/ขายได้	มูลค่าทางบัญชี (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราเรียกคืน (ร้อยละ)
สินเชื่อเช่าซื้อ	25.มิ.ย.41	9/9	51,812.15	24,858.79	47.98
สินเชื่อที่อยู่อาศัย	13 ส.ค. 41	1/1	24,616.95	11,520.00	46.80
สินเชื่อธุรกิจครั้งที่ 1	15 ธ.ค. 41	45/15	155,676.25	36.833.68	23.66
สินเชื่อธุรกิจครั้งที่ 2	19 มี.ค. 42	46/44	221,535.51	40,318.69	18.20
สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างครั้งที่ 1	11 พ.ค. 42	4/0	7,731.98	ยกเลิกการประมูล*	-
สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างครั้งที่ 2	6 ก.ค. 42	2/2	1,295.40	157.80	12.18
สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่นครั้งที่ 1	11 ส.ค. 42	35/34	128,987.21	30,975.39	24.01
สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่นครั้งที่ 2	10 พ.ย. 42	10/9	16,320.08	5,361.92	32.85
จำนวนสินทรัพย์หลักที่ขายได้	-	-	**600,243.55**	**150,026.27**	**24.99**

ที่มา : ตารางที่ 7.1.2 ของ ปรส. (2545:201) และ ปรส.(2545:344-438)

หมายเหตุ :* ยกเลิกการประมูลเนื่องจากราคาเสนอซื้อต่ำเกินกว่าที่คณะกรรมการ ปรส. จะรับได้

สินทรัพย์หลักกลุ่มที่สองที่ ปรส. ประมูลจำหน่ายคือสินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อกลุ่มนี้มีอัตราการเรียกคืนเป็นอันดับที่สองรองจากสินเชื่อเช่าซื้อ สัดส่วน NPLs ของสินเชื่อในกลุ่มนี้เท่ากับร้อยละ 48.92 ในการประมูลขาย ปรส. ได้จัดสินเชื่อกลุ่มนี้รวมกันเป็นกลุ่มเดียวและมีผู้ร่วมประมูลทั้งหมดสี่ราย แต่มีผู้ชนะหนึ่งรายคือ ลีห์แมน บราเดอร์ส โฮลดิ้งส์ อิงค์ (ลีห์แมนฯ) เสนอซื้อในราคาประมูลสูงสุดเท่ากับ 11,520 ล้านบาท ซึ่งให้อัตราเรียกคืนร้อยละ 46.8 กองสินทรัพย์ที่ลีห์แมนได้ไปนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 ต่อมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์หลักทั้งหมดหรือร้อยละ 7.7 ในกรณีมูลค่าที่ได้จากการประมูล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.3 (ก) ผลการประมูลสินเชื่อเช่าซื้อจำแนกตามผู้ซื้อ (เรียงตามกลุ่มสินทรัพย์ที่ประมูลได้)

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชีที่ประมูลได้ต่อมูลค่าทางบัญชีทั้งหมด (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมูลได้ต่อมูลค่าการประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
บจก. จีอี แคปปิตอล (ประเทศไทย)	43,222.0	21,207.6	49.07	83.42	85.31
บจก. วี. คอนกลอมเมอเรท	1,870.6	773.4	41.35	3.61	3.11
บจก. พระนครยนตรการ	1,074.3	322.3	30.00	2.07	1.30
บมจ. สยามพาณิชย์ลีสซิ่ง	1,991.7	1,020.0	51.21	3.85	4.10
บง. รัตนทุน	3,653.7	1,535.5	42.03	7.05	6.18
รวม	**51,812**	**24,858.8**	**47.98**	**100.00**	**100.00**

ที่มา: ตาราง 7.2.6 ของ ปรส. (2545: 357)

(ข) สัดส่วนการประมูลสินเชื่อธุรกิจจำแนกตามผู้ซื้อ

ผู้ชนะการประมูล	ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	รวม
ในประเทศ			
บบส.	**-**	**83.7**	**49.2**
บงล. เกียรตินาคิน	**13.5**	**7.1**	**9.7**
บง. ธนชาติ	**4.0**	**2.0**	**2.8**
บจก. วี คอนกลอมเมอเรท	**6.7**	**-**	**2.8**
บจก. ริชชี่เวนเจอส์	**-**	**1.1**	**0.7**
บง. ทิสโก้	**-**	**0.8**	**0.5**
บจก. พระนคร ยนตรการ	**0.9**	**-**	**0.4**
รวมในประเทศ	**25.1**	**94.7**	**66.0**
ต่างประเทศ			
Goldman Sachs (Asia) Finance	70.4	2.8	30.7
Global Thai Finance and Securities Limited	2.1	1.5	1.7
Pavillion Fund LLC	2.4	-	1.0
Starwood Thailand Holding, LLC	-	1.0	0.6
รวมต่างประเทศ	74.9	5.3	34.0
รวมทั้งสิ้น	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ที่มา: ตาราง 7.4.8 ของ ปรส. (2545:418) หน่วย: ร้อยละของมูลค่าทางบัญชี

(ค) ผลการประมูลสินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจำแนกตามผู้ซื้อ

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชีที่ประมูลได้ต่อมูลค่าบัญชีทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมูลได้ต่อมูลค่าการประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
บบส.		142.4	14.3	77.1	90.5
บจก. อินเตอร์ ท๊อปวัน		14.9	5.0	22.9	9.5
รวม	**1,295.4**	**157.3**	**12.1**	**100.0**	**100.0**

ที่มา: ตาราง 7.5.6 ของ ปรส. (2545: 434)

(ง) การประมูลสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น ๆ

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชีที่ประมูลได้ต่อมูลค่าบัญชีทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมูลได้ต่อมูลค่าการประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
ครั้งที่ 1					
เอ เอส โอ(เดลาแวร์)แอล.เอล.ซี	92,962.8	20,803.0	22.4	72.1	67.2
บง. เกียรตินาคิน	20,010.0	6,576.7	32.9	15.5	21.2
เดอะ พาวิลเลี่ยนฟันด์	8,363.6	1,654.1	19.8	6.5	5.3
บจก. โกลบอลไทย	3,521.8	606.0	17.2	2.7	2.0
บบส.	2,506.0	837.0	33.4	1.9	2.7
บง. ธนชาติ	1,623.1	498.4	30.7	1.3	1.6
รวมครั้งที่ 1	**128,987.2**	**30,975.4**	**24.0**	**100.00**	**100.00**
ครั้งที่ 2					
บบส.	8,179.5	1,616.2	19.8	50.1	30.1
บง.เกียรตินาคิน	7,660.3	3,577.3	46.7	46.9	66.7
บจก. พระนคร ยนตรการ	480.3	168.0	35.0	2.9	3.1
รวมครั้งที่ 2	**16,320.1**	**5,361.5**	**32.9**	**100.00**	**100.00**

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชีที่ประมูลได้ต่อมูลค่าบัญชีทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมูลได้ต่อมูลค่าการประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
รวมสองครั้ง					
เอ เอส โอ วัน(เดลาแวร์) แอล.เอล.ซี	92,962.8	20,803.2	22.4	64.0	57.3
บง. เกียรตินาคิน	27,670.2	10,154.0	36.7	19.0	27.9
บบส.	10,685.4	2,453.1	23.0	7.4	6.8
เดอะพาวิลเลี่ยนฟันด์	8,363.6	1,654.1	19.8	5.8	4.6
บจก. โกลบอลไทย	3,521.8	606.0	17.2	2.4	1.7
บง. ธนชาติ	1,623.1	498.4	30.7	1.1	1.4
บจก. พระนคร ยนตรการ	480.3	168.0	35.0	0.3	0.5
รวมทั้งสิ้น	**145,307.3**	**36,336.9**	**25.0**	**100.00**	**100.00**

ที่มา: ตาราง 7.6.5 และ 7.6.6 ของ ปรส. (2545:455-457)

สินเชื่อธุรกิจเป็นกลุ่มสินทรัพย์ที่มีมูลค่าทางบัญชีมากที่สุดประมาณ 377,200 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนของมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์หลักเท่ากับร้อยละ 62.8 สินเชื่อเหล่านี้ประมูลขายได้ 77,200 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนต่อมูลค่าที่ประมูลได้ของสินทรัพย์หลักร้อยละ 51.4 สัดส่วนหนี้เสียของสินเชื่อกลุ่มนี้ประมาณร้อยละ 96 ขณะที่ได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 20.45 ในการประมูลสินทรัพย์กลุ่มนี้ ปรส. ต้องทำการประมูลถึงสองรอบ สินเชื่อประมาณร้อยละ 40 (ตามมูลค่าทางบัญชี) ขายออกไปในครั้งแรกได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 23.66 และลดลงเหลือร้อยละ 18.2 ตามสภาพสินทรัพย์ในการประมูลครั้งที่สอง

นอกจากนั้น ปรส. ยังได้เพิ่มวิธีการชำระเงินด้วยวิธีแบ่งปันผลกำไร (ในการประมูลครั้งที่หนึ่ง) และแบ่งปันกระแสเงินสด (ในการประมูลครั้งที่สอง) นอกเหนือไปจากเดิมที่มีเพียงการขายขาด วิธีการแบ่งปันผลกำไรเกิดขึ้นจากการที่ ปรส. และผู้ประมูลไม่สามารถตกลงราคาเงินสดกันได้ โดย ปรส. ได้ให้ผู้ชนะการประมูลรายหนึ่ง (บริษัท โกลด์แมน แซค) ชำระค่าสินทรัพย์สี่กลุ่มเป็นเงินสดทันทีร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือให้เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเลือกว่าจะรับเป็นเงินสดหรือขอแบ่งปันผลกำไรในอนาคต (ปรส. 2545:420-421) ส่วนรายละเอียดสรุปผลการจำหน่ายสินเชื่อธุรกิจโปรดดูในตารางที่ 3.4 สำหรับวิธีการแบ่งปันกระแสเงินสด ปรส. ได้นำออกมาใช้ในการประมูลครั้งที่สอง โดยคาดว่าน่าจะให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้ของบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดไป วิธีการแบ่งปันกระแสเงินสดเป็นวิธีที่เพิ่มเติมจากการชำระเป็นเงินสดเต็มจำนวน จาก 46 กลุ่มสินทรัพย์ที่ประมูลขายในครั้งนี้ มี 10 กลุ่มที่ใช้วิธีการแบ่งกระแสเงินสด ซึ่งผู้ชนะการประมูลต้องชำระเงินสด

ร้อยละ 80 ของราคาประมูล ส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการแบ่งปันกระแสเงินสด แต่วิธีการนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยมเท่าที่ควรเนื่องจากเจ้าหนี้เลือกใช้สิทธิแบ่งปันกระแสเงินสดน้อยมาก จากการประมูลทั้งสองครั้ง สินทรัพย์ที่ประมูลออกไปโดยวิธีการรับชำระเป็นเงินสดคิดเป็นร้อยละ 34.16 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 45.11 ส่วนที่เหลือเป็นสินทรัพย์ที่รับชำระโดยแบ่งปันผลกำไรหรือกระแสเงินสด

ตารางที่ 4.4 สรุปผลการจำหน่ายสินเชื่อธุรกิจ

วิธีการรับชำระ	มูลค่าทางบัญชี (พันล้านบาท)	ราคาประมูล (พันล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)
การประมูลครั้งที่ 1			
เงินสด	46.0	15.4	33.45
แบ่งปันผลกำไร	109.7	23.6	21.52
รวมครั้งที่ 1	**155.7**	**39.0**	**25.05**
การประมูลครั้งที่ 2			
เงินสด	83.0	20.4	24.57
แบ่งปันกระแสเงินสด	139.0	19.9	14.39
รวมครั้งที่ 2	**222.0**	**40.3**	**18.17**
รวมทั้งสิ้น	**377.7**	**79.3**	**21.00**

ที่มา: ตาราง 7.4.7 (ปรส.2545:417)

กลุ่มสินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องประมูลถึงสองครั้ง เนื่องจากในครั้งแรกราคาเสนอซื้อต่ำจึงไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ปรส. ในครั้งแรก ปรส. ได้นำสินเชื่อมูลค่าทางบัญชีประมาณ 7 พันล้านออกเสนอขาย ในจำนวนนี้มีสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ร้อยละ 35 ในครั้งที่สอง ปรส. จึงได้นำสินเชื่อกลุ่มนี้ออกประมูลอีกครั้ง แต่คัดเหลือเฉพาะสินเชื่อส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐบาล ด้วยเหตุผลที่ว่ามีความเสี่ยงน้อยกว่าธุรกิจรับเหมาอื่น ๆ และคาดว่าน่าจะเป็นที่สนใจของนักลงทุนมากกว่า (ปรส., 2545: 427) สินเชื่อกลุ่มนี้มีมูลค่า 1.9 พันล้านบาทและมีหนี้เสียถึงร้อยละ 79 แต่ก็ยังได้อัตราเรียกคืนกลับมาร้อยละ 12.14 ผู้ชนะการประมูลในครั้งที่สองและได้สินทรัพย์ไปมากที่สุดคือ บบส. คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 91 ของมูลค่าการประมูล โดย ปรส. ได้อัตราการเรียกคืน (หรือ ปรส. จ่ายไป) ร้อยละ 14.3 ขณะที่บริษัท อินเตอร์ ท๊อปวัน จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประมูลอีกรายหนึ่งที่ชนะประมูลให้อัตราการเรียกคืนเพียงร้อยละ 5 (ตารางที่ 4.3 ค)

สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น ๆ เป็นสินทรัพย์หลักกลุ่มสุดท้ายที่ ปรส. นำออกขาย สินเชื่อกลุ่มนี้เป็นสินเชื่อธุรกิจรายย่อยที่มียอดหนี้ต่ำกว่า 15 ล้านบาท ในการประมูลครั้งแรก ปรส. นำสินเชื่อจำนวน 131,000 ล้านบาทออกประมูล ซึ่งมียอดหนี้เสียสูงถึงร้อยละ 96.48 เป็นไปได้ว่าจากระยะเวลาเกือบสองปีตั้งแต่ปิดบริษัทเงินทุนจนถึงการนำสินทรัพย์ออกประมูลจึงทำให้สินเชื่อเหล่านี้เป็นหนี้เสียเกือบทั้งหมด แต่ในการประมูลครั้งนี้ ปรส. ได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 24.01 ผู้ชนะการประมูลในครั้งนี้ที่ได้สัดส่วนสินทรัพย์ (ทั้งมูลค่าทางบัญชีและมูลค่าที่ประมูลได้) ไปมากที่สุด คือ เอ เอส โอ วัน (เดลาแวร์)แอล เอล ซี ขณะที่ผู้ที่ให้อัตราการเรียกคืนสูงที่สุดคือ บบส. เท่ากับร้อยละ 33.4 (ตารางที่ 4.3 ง) หลังจากนั้น ปรส. ก็ได้นำสินทรัพย์ที่เหลือจากการขายครั้งก่อนออกประมูลอีกครั้ง ในครั้งนี้ ปรส. ได้คัดสินทรัพย์บางกลุ่มที่คาดว่าจะขายไม่ได้ (สินเชื่อที่ใกล้หมดอายุ) และไม่สามารถขายได้ (สินเชื่อที่อยู่ระหว่างดำเนินคดี) ออกจากการประมูล สินเชื่อในครั้งที่สองนี้มีสัดส่วนหนี้เสียร้อยละ 96.79 อย่างไรก็ตาม ปรส. ได้อัตราการเรียกคืนจากการประมูลครั้งที่สองนี้ร้อยละ 32.85 ผู้ชนะการประมูลที่ได้สัดส่วนสินทรัพย์กลุ่มนี้ตามมูลค่าทางบัญชีไปมากที่สุดคือ บบส. คิดเป็นร้อนละ 50.12 ของมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่หากคิดจากสัดส่วนมูลค่าการประมูลแล้ว บง. เกียรตินาคิน ได้สินทรัพย์ไปมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 66.72 ของมูลค่าการประมูลซึ่งให้อัตราการการเรียกคืนแก่ ปรส. ร้อยละ 46.7 ขณะที่ บบส. ให้อัตราการเรียกคืนร้อยละ 19.76 ผลรวมจากการประมูลทั้งสองครั้งปรากฏว่า เอ เอส โอ วัน (เดลาแวร์) แอล เอล ซี ได้สัดส่วนสินทรัพย์ไปมากที่สุดโดยให้อัตราการเรียกคืนเท่ากับร้อยละ 22.4 ขณะที่ บง. เกียรตินาคิน ให้อัตราการเรียกคืนมากที่สุดคือร้อยละ 36.7

สำหรับการประมูลสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของสินทรัพย์ทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดนั้น มีสินทรัพย์หลายประเภทอันประกอบไปด้วย หลักทรัพย์รัฐบาล หุ้นกู้ภาคเอกชน หลักทรัพย์ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เงินลงทุนในหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และอื่น ๆ ปรส. ประมูลขายได้ 264,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราเรียกคืนร้อยละ 45.53

สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ของ ปรส.

ตารางที่ 4.5 สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิด โดยสินทรัพย์ที่เหลือจากการประมูลขายจะถูกนำเข้ากระบวนการทางศาลต่อไป สรุปแล้วสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลักให้อัตราการเรียกคืนจากการประมูลจำหน่ายมากที่สุด (ไม่รวมการรับชำระหนี้และหักกลบลบหนี้) และหากไม่รวมการับชำระหนี้และหักกลบลบหนี้แล้ว อัตราการเรียกคืนจากการประมูลจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. เท่ากับร้อยละ 27.33 แต่เมื่อรวมการรับชำระหนี้และอื่น ๆ แล้ว อัตราการเรียกคืนเท่ากับร้อยละ 35.3 ปรส.

ตารางที่ 4.5 สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม 56 แห่ง

วิธีการจัดการสินทรัพย์	เงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	มูลค่าที่ได้ (ล้านบาท)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)
การขายสินทรัพย์หลักรวม 7 ครั้ง	600,243.55	150,026.27	24.99
การขายสินทรัพย์ที่มิใช่สินทรัพย์หลัก (ณ 31 ธ.ค. 44)	77,401.60	35,237.40	45.53
การรับชำระหนี้ การหักกลบลบหนี้และอื่น ๆ (มี.ค.41-ก.พ.44)	70,446.63	78,830.32	111.90
รวมผลการจัดการสินทรัพย์	**748,091.78**	**264,093.99**	**35.30**
สินทรัพย์ที่เหลือรวม	**120,868.05**		

ที่มา : ตาราง 7.1.1 (ปรส. 2545: 297)

ทางด้านผู้ประมูลนั้น (ตารางที่ 4.6) กลุ่มของนักลงทุนไทยได้สินเชื่อไปเป็นสัดส่วนมากที่สุด คิด เป็นร้อยละ 55.6 ของสินทรัพย์ทั้งหมดตามมูลค่าทางบัญชี โดยให้อัตราการเรียกคืนร้อยละ 27.5 ส่วนที่เหลือเป็นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งให้อัตราการเรียกคืนร้อยละ 27.2 เมื่อพิจารณาในรายผู้ประมูล บบส. ได้สินเชื่อไปเป็นสัดส่วนมากที่สุดแต่อัตราการเรียกคืนค่อนข้างต่ำคือร้อยละ 17.11

ตารางที่ 4.6 สรุปผลการประมูลจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. จำแนกตามผู้ชนะการประมูล

ผู้ชนะการประมูล	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชีต่อมูลค่าทางบัญชีรวม (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมูลได้ต่อมูลค่าที่ประมูลได้รวม (ร้อยละ)	อัตราการเรียกคืน (ร้อยละ)
ผู้ลงทุนไทย	55.57	55.79	27.45
ผู้ลงทุนไทย (ไม่รวม บบส.)	26.49	37.59	38.79
บบส.	29.08	18.19	17.11
ผู้ลงทุนต่างชาติ	44.43	44.21	27.21
รวม	**100.00**	**100.00**	**27.34**

ที่มา: (ปรส. 2545ข: 77)

ปรส. ได้ประเมินมูลค่าหรือประมาณการอัตราส่วนที่คาดว่าจะเรียกคืนได้ (Recovery Rate) โดยให้ผู้จัดการเฉพาะกิจ ที่ปรึกษาเฉพาะกิจ และบริษัทตรวจสอบทางบัญชีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ประเมิน ผลการประเมินพบว่าประมาณการดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 42-68 ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งสิ้น ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540 การประเมินได้ดำเนินการเป็นรายสถาบันและทำในช่วงเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ 2541 (ปรส., 2545:295) เมื่อนำตัวเลขประมาณการดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงพบว่า ตัวเลขจริงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าตัวเลขประมาณการคือ ตัวเลขจริงเท่ากับร้อยละ 35.3 ขณะที่ตัวเลขประมาณการเท่ากับร้อยละ 42-68 อย่างไรก็ตาม ปรส. ชี้แจงว่า

"...ตัวเลขประมาณการดังกล่าวเป็นเพียง "ภาพนิ่ง" ภาพหนึ่งเท่านั้นของมูลค่าทรัพย์สินที่คาดว่าเจ้าหนี้จะได้คืนจากตัวเลขประมาณการมูลค่าทรัพย์สิน ณ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2540 และนับตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา ทรัพย์สินประเภทเงินให้กู้ยืมประเภทต่าง ๆ ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans) เพิ่มขึ้นและมูลค่าเสื่อมลงอย่างรวดเร็วจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังฟื้นตัวได้ช้ามากในปี 2541" (ปรส., 2545:295)

คำวิจารณ์และคำชี้แจงเกี่ยวกับผลงานของ ปรส.

การปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าหลายกรณีไม่เหมาะสม และบางกรณีไม่โปร่งใส เป็นเหตุให้อัตราการเรียกคืนในการจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ในที่นี้จะยกตัวอย่างคำวิจารณ์ที่สำคัญสามประการ ควบคู่ไปกับข้อชี้แจงของ ปรส. ต่อคำวิจารณ์เหล่านั้น

ประการแรก กรณี ปรส. อนุญาติให้ บริษัท เลแมนบราเดอร์ส โฮลดิ้งส์ อิ๊งค์ ซึ่งเป็นบริษัทที่เกี่ยวพันกับบริษัท เลแมนบราเดอร์ส (ไทยแลนด์) จำกัด ที่ปรึกษารายหนึ่งของ ปรส. เข้าร่วมประมูลสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และชนะการประมูล ศศปป กระบวนการและวิธีการในการจัดการทรัพย์สินของ ปรส. (2547) ได้สรุปว่า กรณีนี้ทำให้เห็นความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรหรือบุคคลในบริษัทกลุ่มเดียวกัน ซึ่งน่าจะมีผลประโยชน์ร่วมกันในธุรกรรมนี้

ปรส. ได้ให้เหตุผลต่อการอนุญาตให้เลแมนฯ เข้าร่วมประมูลว่า สองบริษัทนี้เป็นนิติบุคคลที่ต่างหากจากกัน และได้ทำข้อตกลงหรือแนวทางปฏิบัติ "ไชนีส วอลล์" (Chiness Wall) ในโครงการของ ปรส. สาระสำคัญของ "ไชนีส วอลล์" คือการเก็บรักษาข้อมูลของของ ปรส. ไว้อย่างเคร่งครัดและไม่เผยแพร่ข้อมูลต่อกันระหว่างนิติบุคคลทั้งสองที่อยู่ในเครือของเลแมนฯ โดยแนวทางปฏิบัตินี้ทำเฉกเช่นบริษัทนานาชาติที่เป็นที่รู้จักรายอื่น ๆ นอกจากนั้น ผู้ประเมินอิสระที่ว่าจ้างโดยกระทรวงการคลังยังได้สรุปอีกว่า ไม่มีโอกาสที่บริษัทเลแมนบราเดอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด จะเข้าถึงข้อมูลนอกเหนือไปจากที่ผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่นจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ปรส. ยังได้

ให้เหตุผลอีกว่า ในการว่าจ้างที่ปรึกษาทางการเงินสำหรับการจำหน่ายสินทรัพย์ในตลาดต่างประเทศนั้น ไม่มีบริษัทที่ปรึกษาใดที่ต้องการจะทำสัญญาว่าจ้างโดยปราศจากโอกาสที่จะให้หน่วยงานส่วนอื่นในกลุ่มได้เข้าร่วมประมูล (ปรส., 2545:376-377)

ประการที่สอง กรณี ปรส. ยินยอมให้ บริษัท โกลด์แมน ซาคส์ เอเชีย ไฟแนนซ์ จำกัด ผู้ชนะประมูลโดยรับข้อเสนอวิธีการแบ่งปันผลกำไร (Profit Sharing) ทำให้เกิดผลเสียต่อเจ้าหนี้ (รวมทั้งกองทุนฟื้นฟู) (ศศปป. กระบวนการและวิธีการในการจัดการทรัพย์สิน ปรส. 2547:49-68)

ปรส. ให้เหตุผลว่า การทำสัญญาระหว่าง ปรส. และผู้ประมูลโดยไม่เปิดเผยข้อความในสัญญาด้วยเหตุผลทางธุรกิจ ทำให้เกิดข้อวิจารณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ปรส. อย่างมาก หนึ่งในคำวิจารณ์คือ การที่ ปรส. ทำสัญญาการแบ่งปันผลกำไรกับบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียว ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมและไม่โปร่งใสต่อผู้ประมูล อย่างไรก็ตาม ปรส. มิได้เจรจากับบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียว แต่ได้เจรจากับผู้ประมูลรายอื่นที่เสนอราคาสูงสุดของสินเชื่อธุรกิจ 11 กลุ่ม ด้วยข้อเสนอแบบเดียวกัน แต่ท้ายที่สุดมีเพียงบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียวที่สนใจทำสัญญาแบ่งปันผลกำไรเพราะไม่มีความเชี่ยวชาญ (ปรส., 2545:421-422)

ประการที่สาม ในการประมูลขายสินทรัพย์ ปรส. มิได้ทำการแยกเป็นรายชิ้นหรือรายบริษัทและไม่ได้แยกหนี้ดีหนี้เสีย แต่ประมูลขายแบบเป็นกอง ผลเสียต่อการประมูลในลักษณะดังกล่าวคือ จะชวนให้ลูกหนี้เบี้ยวหนี้ หรือได้รับการลดหนี้เป็นจำนวนมากโดยลูกหนี้ในสถาบันการเงินที่มั่นคงต้องจ่ายดอกเบี้ยเต็มจำนวน ส่วนอดีตผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกปิดก็อาจฉวยโอกาสที่ตนรู้สถานะของลูกหนี้ดีกว่าเข้าร่วมประมูลลูกหนี้ และนำมาบริหารจัดการใหม่ด้วยต้นทุนที่ต่ำ นอกจากนั้นกำไรจะตกอยู่กับผู้ประมูลชาวต่างชาติที่มีเงินทุนมาก ราคาประมูลที่ได้ต่ำส่งผลกดดันต่อราคาสินทรัพย์โดยรวม (ศศปป. การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร, 2547:110-111)

ปรส. ได้ให้เหตุผลว่า การที่ไม่แบ่งหนี้ดีหนี้เสียเนื่องจาก ปรส.เห็นว่าเป็นเรื่องของกลยุทธ์ที่ ปรส จะกำหนด รวมทั้ง ปรส. ไม่มีเวลาไม่มีบุคคลากร และการแบ่งหนี้ดีหนี้เสียต้องใช้ เงินทุนจำนวนมากจนอาจไม่คุ้ม ในส่วนของการจัดแบ่งกองสินทรัพย์นั้น ปรส. ให้เหตุผลว่าได้สำรวจความคิดเห็นของนักลงทุน (Market Sounding) อย่างกว้างขวาง และนำผลที่ได้มาจัดกลุ่มสินทรัพย์เพื่อให้ตรงกับความต้องการของตลาด และเพื่อจูงใจให้มีผู้สนใจเข้าร่วมการประมูลมากขึ้น ถ้าแบ่งกลุ่มสินทรัพย์เป็นกลุ่มย่อย ๆ เพียงอย่างเดียว อาจส่งผลให้นักลงทุนรายใหญ่ไม่สนใจเข้าร่วมประมูลเท่าที่ควร เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับการลงทุนเพื่อนำไปบริหารและให้บริการ นอกจากนั้นการจัดกลุ่มสินทรัพย์ขนาดย่อย ๆ เพียงอย่างเดียวมีข้อเสียที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยสูงขึ้นทั้งในด้านผู้ซื้อและ ปรส. ผู้จัดการประมูล อีกทั้งทำให้ง่ายต่อการที่ลูกหนี้จะรวมตัวกัน

เพื่อเข้าซื้อหนี้คืนทางอ้อม ซึ่งผิดวัตถุประสงค์การประมูลแข่งขันราคาที่แท้จริง ที่ไม่ต้องการให้มีการประมูลหนี้คืนโดยลูกหนี้ (ปรส., 2545:818-821)

มีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีการแยกหนี้ดีหนี้เสียว่า เดิมทีเดียวรัฐบาลชวน 2 ได้มีแนวคิดที่จะแยกหนี้ดีหนี้เสียอยู่เหมือนกัน โดยหนี้ดีจะจัดตั้งธนาคารรัตนสินขึ้นมาดูแล แต่เนื่องจากได้ใช้เวลาในการจัดตั้งธนาคารรัตนสินล่วงไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2541 ซึ่ง ณ ขนาดนั้นหนี้เสียของบริษัทเงินทุนเหล่านี้ได้พุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 80 ไม่คุ้มที่จะแยกออกมาให้ธนาคารบริหาร ดังนั้นธนาคารรัตนสินจึงต้องเข้าร่วมประมูลเพื่อให้ได้สินทรัพย์ ปรากฏว่าธนาคารรัตนสินไม่ได้ชนะการประมูลเลยจึงไม่ได้สินทรัพย์มาบริหาร

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า ปรส. จะได้จัดทำรายงานตอบโต้เสียงวิจารณ์ในประเด็นต่าง ๆ แล้ว แต่ก็ยังมีประเด็นที่ไม่สมบูรณ์หรือฟังไม่ขึ้น อย่างที่ อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้ ในกติกาการประมูล ประเด็นเรื่องการทำให้ขนาดของกองที่จะประมูลนั้นใหญ่เกินไป และดูเสมือนหนึ่งว่าจงใจออกแบบให้ผู้ประมูลที่มีกำลังทรัพย์จากต่างประเทศชนะการประมูล ในส่วนนี้ ปรส. ได้ให้เหตุผลว่าได้พยายามทำตามความต้องการของตลาด ที่ต้องการรับซื้อสินทรัพย์ขนาดใหญ่เล็กต่างกัน บางราย (เช่นผู้ประมูลจากต่างประเทศ) ก็ต้องการขนาดใหญ่ส่วนหนึ่งเพื่อกระจายความเสี่ยง ประเด็นนี้รับฟังได้หากผู้ประมูลแต่ละรายไม่สามารถประมูลได้มากกว่าหนึ่งกลุ่ม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถ้าแบ่งกลุ่มให้เล็กลง ผู้ที่ต้องการบริหารสินทรัพย์เป็นจำนวนมากเพื่อกระจายความเสี่ยง ก็ยังสามารถประมูลกลุ่มที่เล็กเหล่านี้เป็นจำนวนมากได้อยู่ดี มีปัญหาอยู่บ้างเล็กน้อยก็ตรงที่เขาต้องเสี่ยงต่อการชนะประมูลได้น้อยกลุ่ม และจำไม่สามารถดำเนินการบริหารบริหารสินทรัพย์ที่แม้รวมกันแล้วก็ยังเป็นกองเล็กได้ เมื่อเสี่ยงเช่นนี้ก็อาจให้ราคาต่ำหรือไม่ประมูลเลย ทำให้ขนาดของการประมูลเล็กลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในการออกแบบการประมูลควรอนุญาตให้มีการซื้อขายหลังประมูลได้ระดับหนึ่ง ให้ผู้ประมูลที่มีปัญหาเช่นนี้ผ่องถ่ายกองของตนไปให้ผู้ประสงค์จะขยายกองของทรัพย์สินที่ตนประมูลไม่สำเร็จได้

ประเด็นต่อมา วิธีการของ ปรส. ที่ไม่อนุญาตให้ลูกหนี้มีส่วนร่วมในการประมูล แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การที่ไม่ให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูลนั้น มิสามารถป้องกันได้จริง เพราะเหตุว่า มีการตกลงกันล่วงหน้าระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลกับลูกหนี้ที่จะตกลงลดหนี้เท่าใด และลูกหนี้ทั้งที่เป็นลูกหนี้ดีและลูกหนี้เสียก็จะสามารถลดหนี้ของตนได้ โดยผู้ประมูลก็ได้กำไรไปส่วนหนึ่ง ดังนั้นข้ออ้างของ ปรส. ก็ตกไป เพราะการที่ลูกหนี้ประมูลหนี้ของตนเองก็เกิดขึ้นอยู่ดี โดยผ่านผู้ประมูลซึ่งกลายเป็นคนกลางตักตวงกำไร (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:155-156)

ที่ชัดเจนกว่านั้นคือ การที่นักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติที่ซื้อสินทรัพย์จาก ปรส. บางรายสามารถขายหรือบริหารสินทรัพย์ที่ได้มาจนทำกำไรมหาศาล ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ บริษัท จีอี แคปปิตอล (ประเทศไทย) จำกัด ก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 มีทุนจดทะเบียน 275 ล้านบาท ปรากฏว่าผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอดจนถึงปี 2541 สามารถพลิกฟื้นมีกำไรอย่างมหาศาล หลังจากที่ประมูลสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์มูลค่า 51,812 ล้านบาท ได้เป็นส่วนใหญ่ในราคา 20,000 ล้านบาทเศษหรือประมาณ 48-49% ของมูลค่าตามบัญชี มีกำไรหลายพันล้านในช่วงปี 2542-2543 กล่าวคือ

ปี 2542 มีรายได้ 2,390 ล้านบาท แต่มีกำไรถึง 1,539.5 ล้านบาท

ปี 2543 มีรายได้ 4,319.4 ล้านบาท มีกำไร 2,007 ล้านบาท

ในกรณีเดียวกัน บริษัท จีอี แคปปิตอลฯ มิได้ให้บริการเช่าซื้อรถยนต์โดยตรง ไปลงทุนในบริษัท บางกอกแคปปิตอลเวนเจอร์ ซึ่งบริการเช่าซื้อรถยนต์โดยตรง ปรากฏว่าในปี 2543 มีรายได้จากสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ถึง 5,919 ล้านบาท รวมรายได้อื่นแล้วเท่ากับ 6,592.9 ล้านบาท มีกำไรถึง 3,357.7 ล้านบาท นอกจากสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์แล้ว บริษัท จีอี แคปปิตอลฯ ยังร่วมกับบริษัท โกลด์แมน แซค ประมูลสินเชื่อธุรกิจและพาณิชย์ได้อีกประมาณ 115,890 ล้านบาท ในราคาประมาณ 22,454 ล้านบาท คิดเป็น 19.38% ของมูลค่าทางบัญชี หลังจากนั้นได้จัดตั้งกองทุนบางกอกแคปปิตอลขึ้นมาบริหาร ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปี 2543 ปรากฏว่ามีกำไร 12,153 ล้านบาท ขณะที่มีสินทรัพย์สุทธิเหลือ 7,468 ล้านบาท และมีหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้อง 69,983.36 ล้านบาท สำหรับปี 2542 กองทุนนี้มีกำไร 4,743.5 ล้านบาท รวมกับปี 2543 มีกำไรทั้งสิ้นประมาณ 16,800 ล้านบาท

ไม่เพียงแต่นักลงทุนต่างประเทศเท่านั้นที่มีกำไร บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน ซึ่งประมูลสินทรัพย์ มูลค่า 64,303.38 ล้านบาท ได้ในราคา 23,176.31 หรือ 36.04% ก็มีกำไรพลิกฟื้นขึ้นมาอย่างทันทีทันใดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกที่เปิดดำเนินการหลังถูกปิดชั่วคราว มีผลขาดทุนสุทธิ 703.92 ล้านบาท ปี 2542 มีกำไรสุทธิ 1,228.40 ล้านบาท ในปี 2543 มีกำไรสุทธิ 2,812.52 ล้านบาท และในงวด 9 เดือนของปี 2544 มีกำไรสุทธิ 1,018 ล้านบาท

ในคำชี้แจงประกอบงบการเงินของ บง. เกียรตินาคิน ได้ชี้แจงผลการดำเนินงานในปี 2542 ปรากฏว่าเพิ่มขึ้น 20% จากปี 2541 เนื่องจากมีรายได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผลในปีนี้จำนวน 4,075 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงวดเดียวกันของปีก่อนจำนวน 2,265 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 125 เนื่องมาจากบริษัทขยายการลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล รวมถึงการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อบริหารสินเชื่อที่ประมูลได้จาก ปรส. (มติชนรายวัน, 28 ธันวาคม 2544 :2)

เกี่ยวกับเรื่องผลกำไรที่มากของบริษัทเหล่านี้ ต้องตะหนักด้วยว่า เป็นผลกำไรที่มากท่ามกลางการตกต่ำของเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งผลกำไรนั้นย่อมเป็นไปในทางขัดแย้งกับภาวะเศรษฐกิจ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วรูปแบบของธุรกิจบริษัทเหล่านี้ การจะมีกำไรหรือขาดทุนย่อมมีปัจจัยมาจากสภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปแล้วการประมูลสินทรัพย์ของ ปรส. ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วนหนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าที่ได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. ซึ่งความเสียหายจากความผิดพลาดของ ปรส. เป็นจำนวนเท่าไหร่นั้นคงยากแก่การประเมิน

เมื่อมองถึงท่าทีของรัฐบาล ชวน 2 ต่อความผิดพลาดของการปฏิบัติงาน ปรส. นั้น ได้มีการยืนยันมาตลอดถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ระบุให้ ปรส. เป็นองค์กรอิสระ ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง และด้วยเหตุนี้ ทำให้อำนาจในการดำเนินงานเป็นของ ปรส. อย่างอิสระและเบ็ดเสร็จ รัฐบาลทำได้แต่เพียงจัดการประเมินการดำเนินงานของ ปรส. และให้คำแนะนำ (ธารินทร์ นิมานเหมินท์. พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล. และพิสิฐ ลี้อาธรรม, 2544: 78)

ในที่นี้จะยกตัวอย่างคำพูดของ นายธารินทร์ นิมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นายพิเชษฐ์ พันวิชาติกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานผลการดำเนินงานของรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปีที่3 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรค 2 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2547

จากการที่ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ส.ส. นครราชสีมา พรรคไทยรักไทย ได้กล่าวพาดพิงถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ กรณี ปรส. นายธารินทร์ ชี้แจงว่า “... ปรส. เป็นองค์กรเบ็ดเสร็จ มีอำนาจเอกเทศที่จะบริหารตามทิศทางของกฎหมาย ... ปรส. จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือ กระทรวงการคลังไม่ได้ครับ” ในเหตุการณ์เดียวกัน นายพิเชษฐ์ กล่าวว่า “กฎหมาย ปรส. กักอำนาจรัฐมนตรีคลังโดยสิ้นเชิง”

แต่ถึงกระนั้น เมื่อฟังสรุปข้อคิดเห็นของ ปรส. จะมีทิศทางไปอีกทางหนึ่ง มีใจความดังนี้ ปรส. กล่าวว่า ปรส. ได้ทำงานที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ในช่วงการดำเนินงานของ ปรส. นั้น ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานต่างต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนักรอบด้านตลอดเวลา ปรส. ถูกวิจารณ์วิพากษ์การทำงานอย่างหนักจากสาธารณชนและสื่อมวลชน ทำให้รัฐบาลแต่ละชุดไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการปฏิบัติงานของ ปรส. และปล่อยให้ ปรส. ทำงานอย่างโดดเดี่ยว ...การจัดตั้งและการดำเนินงานของ ปรส. แม้ว่าอาจจะมี

ข้อบกพร่องและขาดความสมบูรณ์ แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินของประเทศได้ในระดับหนึ่ง (ปรส., 2545:822)

เห็นกันอย่างชัดเจนว่า คำชี้แจงของ ปรส. มีความขัดแย้งกับคำชี้แจงของรัฐบาล ชวน 2 อย่างแจ่มแจ้ง กล่าวคือ รัฐบาลชวน2 ได้อ้างถึงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจและความอิสระในการทำงานแก่ ปรส. อย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถไปแทรกแซงการทำงานได้ แต่เมื่อมาพิเคราะห์คำชี้แจงของ ปรส. กลับเป็นไปในเชิงตัดพ้อว่า "...รัฐบาลแต่ละชุดไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการปฏิบัติงานของ ปรส. ปล่อยให้ ปรส. ทำงานอย่างโดดเดี่ยว"

อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์ตามสภาพความจริง ถึงแม้ในทางนิตินัยจะให้ความอิสระในการทำงานแก่ ปรส. ก็ตาม แต่ในทางพฤตินัยแล้ว ถ้าการปฏิบัติและดำเนินงานในการประมูลสินทรัพย์ของ ปรส. จะนำมาซึ่งภัยต่อเจ้าหนี้ โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นผู้เสียหายสูงสุด และก็จะส่งต่อความเสียหายมาสู่เงินภาษีของประชาชนไทย รัฐบาลชวน 2 ย่อมจะสามารถแสดงท่าทีที่จะป้องกันภัยดังกล่าว หรือเข้าไปแทรกแซงเพื่อลดทอนผลแห่งภัยดังกล่าวได้ตามสมควร รัฐบาลไม่ควรทำตัวเป็นทองไม่รู้ร้อน ความเฉยเมยของรัฐบาลจะไม่มีทางให้คนแปลเป็นอย่างอื่นไปได้ นอกจากจะต้องเข้าใจว่ารัฐบาลมีส่วนรู้เห็นเป็นใจในเรื่องนี้

และในกรณีเดียวกัน จากข้อสรุปผลของการประมูลสินทรัพย์ของ ปรส. ได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วนหนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าที่ได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. นั้น

ในส่วนของความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงาน ซึ่ง ปรส. เอง ก็กล่าวในเชิงยอมรับว่า "...การดำเนินงานของ ปรส. แม้ว่าอาจจะมีข้อบกพร่องและขาดความสมบูรณ์ แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินของประเทศได้ในระดับหนึ่ง (ปรส., 2545:822) เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักแห่งการทำงานทั่วไป ผู้ที่ขันอาสาเข้ามาปฏิบัติงานให้ ปรส. ในแง่หนึ่งก็จะได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนในรูปของค่าแจ้ง และถ้าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพคำนึงและปกป้องประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดีแล้ว นอกจากจะได้เกียรติประวัติที่ดีติดตัวแล้ว ยังได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่อุทิศตัวทำงานสนองคุณแผ่นดินด้วย แต่ในทางกลับกัน เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องก็ต้องสมควรได้รับผลแห่งกรรมนั้นดุจเดียวกัน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมาจากมูลเหตุใดมีความร้ายแรงแห่งความบกพร่องขนาดไหน อาทิเช่น อาจจะเป็นความบกพร่องที่เกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความโง่เขลาเบาปัญญา หรือเจตนาทุจริต ผลแห่งกรรมที่ต้องได้รับก็แตกต่างกันไป

ดังนั้น แม้รัฐบาลชวน 2 จะอ้างข้อกฎหมายจึงไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของ ปรส. ได้ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีการสอบสวนผลแห่งความบกพร่องในการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อแสดงจุดยืนที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เพื่อสร้างบรรทัดฐานสร้างวัฒนาธรรมความรับผิดให้ระบบเศรษฐกิจไทย มิเช่นนั้นแล้วถ้ามีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นอีก ใคร ๆ ก็จะต้องแย่งกันอาสาเข้ามาทำงานเป็นแน่ โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของตน รวมถึงความสกปรกของกิเลสเห็นแก่โลภโมโทสันของตน ขอเพียงหาช่องทางแย่งเข้ามาให้ได้โดยไม่คำนึงถึงความถูกผิดของวิธีการ เพราะเมื่อได้เข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานแล้วก็จะมีแต่ผลได้ไม่มีผลเสีย

แต่จาการค้นคว้าของผู้วิจัยไม่พบสัญญาณใด ๆ จากรัฐบาลชวน 2 เกี่ยวกับการจะสืบสวนข้อเท็จจริงแห่งความบกพร่อง ของ ปรส. เพื่อนำมาสู่กระบวนการรับผิด (Accountability) และถึงแม้ช่วงเวลาที่รัฐบาลชวน 2 พ้นวาระในการบริหารงานต้นปี 2544 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ ปรส. จะได้ปฏิบัติงานลุล่วงไปก็ตาม แต่จากผลการประมูลโดยส่วนใหญ่ที่ปรากฏขึ้นในช่วงที่รัฐบาลชวน 2 ยังบริหารอยู่ โดยเฉพาะในปี 2541 และปี 2542 ก็เพียงพอแก่การตัดสินใจแล้ว

4.4 สรุปการแก้วิกฤตสถาบันการเงินกับธรรมภิบาลภาคการเงินไทย

พัฒนาการภาคการเงินไทยที่ผ่านมา เป็นไปอย่างระหกระเหินสวนทางกับธรรมภิบาล ความสวนทางจำต้องแลกด้วยความสูญเสียทรัพยากรส่วนรวมอย่างไร้ความรับผิดชอบ ธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้ต่อต่อการปกป้องผลประโยชน์ให้ส่วนรวมอย่างหมดท่า แม้ในอดีตอาจารย์ป๋วยฯ ได้มองเห็นการณ์ไกล ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างทางธรรมภิบาล รวมถึงสร้างคน เตรียมองค์กรเพื่อความมีธรรมภิบาลของระบบการเงินไทยอย่างดียิ่งก็ตาม

สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่เต็มไปด้วยกองทุนมุ่งแสวงหาผลตอบแทนสูงสุด ทำให้ต้องอยู่ตรงข้ามกับหลักความมีศีลธรรม คุณธรรม มนุษยธรรม ทำหน้าที่หาผลตอบแทนโดยลงโทษระบบการเงินที่ไร้ธรรมภิบาล นอกจากวิกฤตการเงิน 2540 จะเป็นการลงโทษจากสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน การเข้ามาหาประโยชน์ในการแก้ไข เช่น การประมูลสินทรัพย์ ปรส. โดยกองทุนต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ

รัฐบาลชวน 2 แค่เพียงล้มเหลวเหมือนรัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มาในอดีต ในการสร้างความมีธรรมภิบาลให้ระบบการเงินไทย

บทที่ 5

การแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์และสรุปการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2

5.1 มาตรการ 14 สิหาคม 2541

หลังจากที่ทางการได้สั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุน 56 แห่งเป็นการถาวรในวันที่ 8 ธันวาคม 2540 ปัญหาของสถาบันการเงินหาได้หมดสิ้นไปไม่ การแก้ปัญหาในส่วนต่อมา โดยที่กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐบาลชวน 2 ได้ตัดสินใจนำมาใช้ ภายใต้การรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ เพราะมิได้เป็นวิธีการที่รับช่วงมาจากรัฐบาลก่อนหน้านั้น ก็คือ วิธีการที่มีชื่อเรียกว่ามาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นมาตรการที่มุ่งแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก แต่ก็จะมีบริษัทเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งรวมอยู่ด้วย

มาตรการของทางการที่จัดการกับสถาบันการเงินเหล่านี้สามารถจำแนกออกเป็นสามช่วงหลัก ๆ คือ 1) ก่อนสิงหาคม 2541 2) 14 สิงหาคม 2541 และ 3) หลัง สิงหาคม 2541(อัมมาร สยามวาลาและณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:155)

5.1.1 การจัดการกับสถาบันการเงินก่อน 14 สิงหาคม 2541

การสั่งปิด 56 บริษัทเงินทุนในเดือนธันวาคม 2540 เพียงแต่ทำให้สถาบันการเงินที่อ่อนแอที่สุดสิ้นสภาพไป แต่ความอ่อนแอที่ว่านี้หมายถึงสภาพในกลางปี 2540 บริษัทเงินทุนเหล่านี้ถูกระงับไม่ให้ดำเนินกิจการเมื่อเวลาผ่านไป แต่ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็ยังถาโถมเข้ามาโดยไม่หยุดยั้ง สถาบันที่ถือว่าไม่อ่อนแอในกลางปี 2540 ก็ไม่สามารถโต้กระแสของปัญหาเหล่านี้ได้ ผลที่ออกมาก็คือ ปัญหาหนี้เสียเพิ่มขึ้นโดยตลอดและเริ่มคุกคามเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์

ด้วยอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมาย ได้เข้าแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับประโยชน์ของประชาชน โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยึดหลักเกณฑ์สำคัญ 2 ประการในการพิจารณา คือ

1. ความไม่เพียงพอของเงินกองทุนตามกฎหมาย

- มีผลขาดทุนจากการดำเนินงานในจำนวนสูงซึ่งมีสาเหตุมาจากการมีลูกหนี้ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลการขาดทุนดังกล่าวเมื่อรวมกับจำนวนที่ต้องกันสำรองเผื่อหนี้เสียตามหลักเกณฑ์ใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ประกาศใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2541 แล้ว จะทำให้

ส่วนของผู้ถือหุ้นติดลบ หรือเหลืออยู่น้อยมากจนทำให้อัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้นต่อสินทรัพย์เสี่ยง (อัตรา BIS) อยู่ในระดับต่ำกว่า 4% (อัตราขั้นต่ำตามกฎหมาย คือ 8.5 % สำหรับธนาคารพาณิชย์ และ 8.0% สำหรับบริษัทเงินทุน)

- สำหรับสถาบันที่ยังคงมีส่วนของผู้ถือหุ้นที่ยังไม่ติดลบในปัจจุบัน แต่มีแนวโน้มว่าจะขาดทุนจากการดำเนินงานต่อไปเรื่อย ๆ และเงินทุนที่มีอยู่จะรองรับผลขาดทุนต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือน และยังไม่สามารถเสนอแผนการเพิ่มทุนที่น่าเชื่อถือ กล่าวคือ ไม่สามารถระบุผู้ร่วมทุนรายใหม่ที่จะเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนจนกลับมามีอัตรา BIS สูงกว่าอัตราขั้นต่ำตามกฎหมายได้ชัดเจน

2. การขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

- กล่าวคือ มีการกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ เกินกว่า 2 เท่า ของเงินกองทุนสุทธิ (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับที่ 55/2541)

ธนาคารศรีนครเป็นธนาคารแรกหลังจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การที่ถูกทางการเข้าไปแทรกแซง โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนและเพิ่มทุนในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 ตามด้วยการเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารของธนาคารในวันที่ 31 ธันวาคม ปีเดียวกันนั้นเอง ต่อจากนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับแจ้งจากธนาคารศรีนครว่าไม่สามารถเพิ่มทุนเองได้ ในวันที่ 23 มกราคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้สั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนเหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์จากมูลค่าหุ้นที่ตราไว้คือสิบบาท หรือคิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 11,011 ล้านบาท และเพิ่มทุนเป็นเงิน 25,000 ล้านบาท โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข่าซื้อหุ้นเพิ่มทุนเพื่อให้มีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงประมาณร้อยละ 10 สูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้คือร้อยละ 8.5 (รายละเอียดดูตารางที่ 5.1) ในส่วนของธนาคารมหานครธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารเป็นครั้งที่สอง (หลังจากได้เปลี่ยนแปลงครั้งแรกในเดือนธันวาคม 2540) โดยให้เหตุผลว่าเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินของเจ้าหนี้ (อัมมาร สยามวาลาและณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:157)

ขณะนั้น (สิ้นเดือนมกราคม 2541) อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบอยู่ในระดับต่ำสุดโดยเท่ากับร้อยละ 8.01

ตารางที่ 5.1 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

วันที่มีคำสั่ง	ธนาคาร	ทุนชำระแล้ว (ล้านบาท)	จำนวนลดทุน (ล้านบาท)	มูลค่าหุ้นคงเหลือ (ล้านบาท) (บาทต่อหุ้น)	มูลค่าหุ้นคงเหลือ (บาทต่อหุ้น)	จำนวนเพิ่มทุน (ล้านบาท)
23 ม.ค. 41	ศรีนคร	na	11,011	na	0.01	25,000
6 ก.พ. 41	กรุงเทพฯพาณิชย์การมหานคร	35,545	33,768	1,777	0.50	10,000
6 ก.พ. 41	นครหลวงไทย	10,000	9,990	10	0.01	32,000
6 ก.พ. 41		6,164	5,548	616	1.00	20,000
รวม	**-**	**51,709***	**60,317**	**2,403***	**-**	**87,000**

ที่มา : อัมมารและณัฐนันท์ (2546: 158)

หมายเหตุ : na = ไม่สามารถหาข้อมูลได้

*จำนวนรวม 3 ธนาคาร

การลดทุนเพิ่มทุนในกรณีของธนาคารศรีนคร อัมมารและณัฐนันท์ (2546: 158) ได้วิเคราะห์ว่ามีความแตกต่างจากกรณีของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเพิ่มทุนและให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นโดยมิได้สั่งลดทุน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ถือหุ้นเดิมได้รับความเสียหาย นอกจากนั้น ในขั้นแรกของการแก้ปัญหา ทางการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการด้วยตนเองก่อนแต่หากเห็นว่าแก้ไม่ได้จึงเข้าไปแทรกแซง ขณะที่ปัจจัยสำคัญที่ทางการใช้ในการพิจารณาสถานะหรือความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ยังคงเป็นเช่นเดียวกับบริษัทเงินทุน คือ พิจารณาความพอเพียงของเงินกองทุน

หลังจากดำเนินการกับธนาคารศรีนครแล้ว ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ธนาคารมหานคร และธนาคารนครหลวงไทยลดทุนและเพิ่มทุนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวว่าการเพิ่มทุนจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งสามแห่งมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงประมาณร้อยละ 10 นอกจากสั่งลดทุนและเพิ่มทุนแล้ว ในวันเดียวกันนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้เปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารนครหลวงไทยอีกด้วย

ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สั่งลดทุน เพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของบริษัทเงินทุนจำนวนเจ็ดแห่ง โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน เพื่อให้บริษัทเงินทุนเหล่านั้นมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (เท่ากับร้อยละ 9) (รายชื่อของบริษัทเงินทุนเจ็ดแห่งและรายละเอียดดู

ตารางที่ 5.2) จากวิธีการจัดการกับปัญหาบริษัทเงินทุนเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มิเพียงแต่นโยบายในการจัดการกับปัญหาของธนาคารพาณิชย์เท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น แต่นโยบายในการจัดการกับปัญหาในบริษัทเงินทุนยังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันด้วย (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:159)

ตารางที่ 5.2 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนบริษัทเงินทุนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ 18 พ.ค. 2541

บริษัท	ทุนชำระแล้ว (ล้านบาท)	จำนวนลดทุน* (ล้านบาท)	มูลค่าหุ้นคงเหลือ (ล้านบาท)	จำนวนเพิ่มทุน (ล้านบาท)	ทุนจดทะเบียนใหม่ (ล้านบาท)	อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง
บงล. ร่วมเสริมกิจ	812.32	811.51	0.812	3,900	3,900.81	9.06
บง. นวธนกิจ	2,250.00	2,247.75	2.250	4,650	4,652.25	9.07
บง. มหาทุน	150.00	149.99	0.015	870	870.02	9.74
บง.บางกอกเอเชียน	540.00	539.90	0.054	410	410.05	9.02
บงล. เคสิท	150.00	149.85	0.150	640	640.15	9.58
บง. เอราวัณทรัสต์	325.00	324.87	0.130	375	375.13	9.84
บง. เศรษฐการ	200.00	199.98	0.020	620	620.02	9.45
รวม	**4,427.32**	**4,423.85**	**3,431,322.9**	**11,465**	**11,468.43**	-

ที่มา : อัมมาร และณัฐนันท์ (2546: 159)

หมายเหตุ : *ทุกบริษัทลดทุนเหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์

สรุปภาพรวมมาตราแก้ปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาล ชวน 2 ก่อน 14 สิงหาคม 2541 ได้ดังในตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อน 14 สิงหาคม 2541

สถาบันการเงิน	สั่งให้ลดทุน	เพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ	สั่งเปลี่ยนคณะกรรมการ
ธนาคารศรีนคร	23 ม.ค. 2541	6 ก.พ. 2541	31 ธ.ค. 2540
ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	na
ธนาคารมหานคร	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	23 ม.ค. 2541
ธนาคารนครหลวงไทย	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541
บริษัทเงินทุน 7 แห่ง	18 พ.ค. 2541	18 พ.ค. 2541	18 พ.ค. 2541

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

การจัดการกับปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลชวน 2 อัมมาร และณัฐนันท์ (2546: 159) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า เป็นนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่เคยสั่งปิดกิจการและขายทิ้งแบบ ปรส. และให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ มาเป็นการปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปได้ด้วยตนเองและมีทุนเพียงพอจากการแทรกแซงของรัฐ (ลดทุนและเปลี่ยนคณะกรรมการและผู้บริหาร) หลังจากนั้นจึงเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ รัฐบาลชวน 2 ได้อ้างว่าวิธีการดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินไม่ตื่นตระหนกไปแห่ถอนเงินและสามารถลดภาระความเสียหายต่อสาธารณชน (ธารินทร์ นิมานเหมินท์ และคณะ, 2544:67) นอกจากนี้ลูกหนี้ต่าง ๆ ยังได้รับบริการจากสถาบันการเงินเดิมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเรื่องการเสื่อมลงของหนี้ดีหนี้เสียที่เกิดขึ้นกับ 56 บริษัทเงินทุนก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามคาดหวังของรัฐบาล ปัญหาหนี้เสียในธนาคารของรัฐก็ยังอยู่ในระดับสูงและมิได้รับการเยียวยาในอัตราที่เร็วเท่าที่ควร[31] ถึงแม้ว่าตลอดช่วงเวลาบริหารของรัฐบาล ชวน 2 จะได้มีมาตรการออกมาเพื่อสร้างความคล่องตัวอยู่พอควร (ดูตารางที่ 5.4)

[31]ความล่าช้าในในการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จะเห็นว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพิ่มจาก 7.86 แสนล้านบาท ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 1.06 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี 2542 ในทางตรงกันข้าม ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนที่ไม่ถูกแทรกแซง มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าคือ 9.94 แสนล้าน ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 กลับลดลงมาอยู่ที่ 8.85 แสนล้าน ณ สิ้นปี 2542 เมื่อดูอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อคงค้างรวมของธนาคารพาณิชย์รัฐจึงได้พุ่งสูงขึ้นจาก 47% ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 63% ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2542 หากเทียบกับธนาคารพาณิชย์ของเอกชนแล้ว อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อคงค้างรวมอยู่ที่ระดับ 30%-40% เท่านั้นในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อจำกัดของการสะสางหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงอย่างเชื่องช้านั้น ก็เพราะกระบวนการสะสางหนี้ของไทยไม่เอื้อให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ตกลงกันได้รวดเร็ว โปรดดู อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546) หน้า 101-106 หรือ ศสปป. (2547)โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ หน้า 43-44

ตารางที่ 5.4 มาตรการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการปรับโครงสร้างหนี้สถาบันการเงิน

วันที่	มาตรการ	วัตถุประสงค์
8 เม.ย. 2541	ออกพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541	ให้ความคุ้มครองเจ้าหนี้ในกรณีการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ที่อยู่ในช่วงการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มเติม เพื่อทำให้เจ้าหนี้เต็มใจที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ให้พ้นจากสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้และให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นแผนฟื้นฟูฯกิจการได้ถึงแม้จะถูกฟ้องล้มละลายแล้ว
2 มิ.ย. 2541	จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.)	ช่วยทำให้ขั้นตอนการประนอมหนี้และปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ มีความรวดเร็วขึ้น ขจัดอุปสรรค เช่น ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์และข้อจำกัดในการถือหุ้นในบริษัทลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ช่วยให้สถาบันการเงินแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกจากสินทรัพย์คุณภาพดี เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหาร
22 ส.ค. 2541	ออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541	บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ 10 ปี (เทียบกับธนาคารพาณิชย์ที่ถือครองได้ 5 ปี) จึงมีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มากกว่า
5 เม.ย. 2542	ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542	เร่งขั้นตอนการฟ้องล้มละลายเพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระเงินต้นคืนบางส่วนได้รวดเร็วขึ้น
10 เม.ย. 2542	ออกพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542	เพื่อให้เจ้าหนี้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลูกหนี้มาสามารถเอาเปรียบเจ้าหนี้สุจริตรายอื่นได้ ให้พนักงานของลูกหนี้มีสิทธิได้เงินค่าจ้างซึ่งมีลำดับบุริมสิทธิเดียวกันกับเงินค่าภาษีอากร ให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบสามปีจากวันที่ศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย
29 ก.พ. 2543	ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543	เพื่อให้ศาลสามารถพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีไปได้ ในกรณีที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งขาดนัดการยื่นคำให้การโดยมีเจตนาเพื่อถ่วงเวลาการพิจารณาคดี

ที่มา : ตารางที่3.9 ของ ศสปป. (2547)โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ในช่วงวิกฤตการณ์

5.1.2 มาตรการ 14 สิงหาคม 2541

ถึงแม้ว่าทางการจะเข้าไปครอบงำบริษัทเงินทุนอีกเจ็ดรายและธนาคารพาณิชย์สี่ราย แต่สถานภาพของสถาบันการเงินโดยทั่วไปยังเสื่อมโทรมลงไปเรื่อย ๆ สัดส่วนของหนี้เสียต่อสินเชื่อทั้งหมดกำลังพุ่งขึ้นไปถึงระดับที่คุกคามการอยู่รอดของสถาบันการเงินไม่เฉพาะที่อ่อนแอที่สุดเท่านั้น แต่เกือบจะทุกสถาบันเลยก็ว่าได้ รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการชุดใหญ่เพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินอย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ทางการได้กล่าวถึงสาเหตุหลักสามประการที่ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) สถาบันการเงินขาดเงินทุนที่เพียงพอเนื่องจากมีผลขาดทุนจากการดำเนินงานสูง 2) สถาบันการเงินเปลี่ยนพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อ โดยยอมรับความเสี่ยงน้อยลง เนื่องจากเกรงว่าสินเชื่อใหม่จะกลายเป็นสินเชื่อด้อยคุณภาพ และ 3) โครงการลงทุนของภาคเอกชนที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงมีจำกัด (ข่าวกระทรวงการคลังที่ 81/2541)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินมาตรการฟื้นฟูกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงของ ศสปป.โครงการแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์ในช่วงวิกฤตการณ์ และนโยบายหาผู้ลงทุนใหม่ (2547:53) (ต่อไปจะย่อเป็น ศสปป.โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์) สรุปได้ว่า เหตุผลในการที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกใช้มาตรการควบรวมกิจการในการฟื้นฟูกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงบางแห่ง ส่วนหนึ่งน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากข้อมูลการสำรวจความต้องการของนักลงทุนในตลาดของบริษัทที่ปรึกษา JP Morgan รัฐบาลตระหนักดีว่ามีความเป็นไปได้น้อยที่จะหาผู้ลงทุนร่วมลงทุนใหม่เข้ามาซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงทุกแห่งในช่วงเวลานั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ซึ่งประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศไทย ก็ได้มีการเสนอขายสถาบันการเงินให้แก่นักลงทุนเป็นจำนวนมาก จนทำให้รัฐบาลไทยวิตกว่าจะขายหุ้นของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ได้ในราคาที่ไม่ดีนัก ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระขาดทุนแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นจำนวนมากในอนาคต ดังนั้นรัฐบาลชวน 2 จึงเห็นสมควรให้มีการควบรวมกิจการธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินบางแห่งเข้าด้วยกัน โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์หลังจากการควบรวมไว้ก่อน และมีแผนจะทำการแปรรูปธนาคารพาณิชย์ที่เกิดจากการควบรวมในอนาคต

อัมมาร และณัฐนันท์ (2546: 160-162) ได้สรุปมาตรการที่ออกในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 โดยจำแนกออกเป็นมาตรการย่อยสองกลุ่มด้วยกัน

มาตรการที่หนึ่ง สำหรับสถาบันการเงินที่ยังเป็นของเอกชนอยู่และมีศักยภาพพอที่จะยังเป็นของเอกชนต่อไปได้ จำแนกได้เป็นสองโครงการตามประเภทของเงินกองทุน

1) การเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งเป็นโครงการที่ช่วยให้สถาบันการเงินสามารถหาผู้ร่วมลงทุนได้ ง่ายขึ้น ในโครงการนี้ทางการจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิร่วมกับทุนของภาคเอกชน (รวมถึงผู้ถือหุ้นปัจจุบัน) สถาบันการเงินที่จะเข้าร่วมโครงการนี้จะต้องจัดชั้นสินเชื่อและกันเงินสำรองเผื่อหนี้สูญตามเกณฑ์ให้ได้ก่อน ทางการจึงจะพิจารณาช่วยเหลือ[32] ทุนที่ทางการช่วยเหลือนั้นอยู่ในรูปพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือได้ อายุ 10 ปี ในอัตราดอกเบี้ยตลาด เจ้าของเงินทุนที่เพิ่มเข้ามาใหม่มีสิทธิเหนือผู้ถือหุ้นเดิม ทางการและผู้ถือหุ้นใหม่สามารถเปลี่ยนกรรมการและผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นได้ และมีสิทธิแต่งตั้งกรรมการบริหารตามสัดส่วนของทุนที่ถืออยู่แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งคน รวมทั้งทางการมีสิทธิเปลี่ยนหุ้นบุริมสิทธิเป็นหุ้นสามัญด้วย

2) การเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง โครงการนี้ช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ วงเงินที่ทางการจะช่วยเหลือขั้นต่ำเท่ากับส่วนเหลื่อมระหว่างมูลค่าตัดหนี้สูญกับการสำรองหนี้สูญ (สำหรับมูลหนี้นั้น ๆ) ของสถาบันการเงิน หรือร้อยละ 20 ของเงินให้กู้ยืมใหม่แก่ภาคเอกชนเพื่อกระตุ้นให้มีการปล่อยสินเชื่อออกมา สถาบันการเงินแต่ละแห่งขอรับความช่วยเหลือตามโครงการนี้ได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของสินทรัพย์เสี่ยง และไม่เกินร้อยละ 1 สำหรับส่วนที่สนับสนุนการให้สินเชื่อใหม่ เงินทุนที่ทางการให้ความช่วยเหลือนี้เป็นการแลกซื้อหุ้นกู้ของสถาบันการเงินอายุ 10 ปี ด้วยพันธบัตรรัฐบาลที่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้อายุ 10 ปี ตามอัตราดอกเบี้ยตลาด แต่อัตราดอกเบี้ยของหุ้นกู้จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 1 เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหาร (ธปท., 2545:64-65)

จากทั้งสองโครงการ จนถึงก่อนสิ้นปี 2545 ทางการได้ให้ความช่วยเหลือไปแล้วรวมทั้งสิ้น 73,734 ล้านบาท เป็นเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง 61,304 ล้านบาท และชั้นที่สอง 12,430 ล้านบาท (รายละเอียดดูตารางที่ 5.5) ขณะที่ทางการได้เตรียมวงเงินสำหรับมาตรการนี้ไว้สูงถึง 300,000 ล้านบาทและเปิดรับไม่เกินปี 2543 (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 160)

อัมมาร และณัฐนันท์ (2546:161) ยังได้ตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า การช่วยเหลือส่วนนี้เป็นการช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังโดยตรง เพราะพันธบัตรที่ให้ไปเพื่อเพิ่มทุนเป็นพันธบัตรรัฐบาล มิได้เป็นเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ กรณีนี้เป็นกรณีเดียวที่การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ไม่ผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ ในการประเมินผลต่อหนี้สาธารณะนั้น กล่าวได้ว่าในระยะสั้นหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

---

[32] หมายความว่า เมื่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้รับความเห็นชอบและสถาบันการเงินได้ตั้งกันสำรองเรียบร้อยแล้ว หากสถาบันการเงินเหลืออัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าร้อยละ 2.5 ทางการจะเพิ่มทุนให้จนถึงร้อยละ 2.5 สำหรับสถาบันการเงินที่มีอัตราส่วนดังกล่าวเกิน 2.5 ทางการจะเพิ่มทุนไม่เกินเงินเพิ่มทุนของเอกชนที่จะเข้าร่วมทุน

เป็นวงเงิน 73,734 ล้านบาท แต่ความเสียหายหรือกำไรถาวรและผลกระทบต่อหนี้สาธารณะที่ถาวรจะเป็นเท่าใดนั้นยากแก่การประเมิน เพราะยังไม่สามารถประมาณการได้ว่าทุนที่ลงไปนั้นจะมีผลตอบแทนและจะมีราคาเท่าใดหลังจากสิบปี (เมื่อพันธบัตรที่ให้ไว้ครบกำหนด) แต่การออกแบบชุดมาตรการดังกล่าวนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะไม่ให้มีการอุดหนุนสถาบันการเงิน สำหรับเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งรัฐบาลจะเข้ามาร่วมทุนก็ต่อเมื่อมีเอกชนพร้อมที่จะร่วมทุนด้วย สำหรับเงินกองทุนชั้นที่สอง อัตราดอกเบี้ยก็เป็นอัตราตลาด ถ้าจะมีการอุดหนุนก็เป็นการอุดหนุนในเรื่องส่วนเหลื่อมสำหรับความเสี่ยง (Risk Margin) เพราะในระยะนั้นคงไม่มีสถาบันการเงินใดที่กู้ในตลาดได้ด้วยอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลบวกอีกร้อยละ 1

ตารางที่ 5.5 สรุปการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนแก่สถาบันการเงินตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ระหว่าง ธันวาคม 2541-ธันวาคม 2543

สถาบันการเงิน	วงเงินที่อนุมัติ (ล้านบาท)
เงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง	
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	32,500
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	19,920
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส จี สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)	5,884
บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	3,000
รวมเป็นเงิน	**61,304**
เงินกองทุนชั้นที่สอง	
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	8,638
ธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน)	1,337
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	1,287
บริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน)	473
บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	331
บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)	153
บริษัทเงินทุนเอกชาติ จำกัด (มหาชน)	105
บริษัทเงินทุนบุคคลภัย์ จำกัด (มหาชน)	80
บริษัทเงินทุนเอเชียไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)	20
รวมเป็นเงิน	12,430
รวมเป็นเงินทั้งสิ้น	**73,734**

ที่มา : ตารางที่ 27 อัมมาร และณัฐนันท์ (2546)

มาตรการที่สองเป็นการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ได้กลายเป็นของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปแล้วหรือกำลังจะเป็นโดย

1) ธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งลดทุนเพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงกรรมการของธนาคารพาณิชย์อีกสองราย คือ ธนาคารแหลมทอง และสหธนาคาร และบริษัทเงินทุนอีกห้าราย[33] โดยสั่งลดทุนให้เหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์ รับรู้ผลขาดทุน และให้เพิ่มทุนตามความจำเป็นเพื่อให้อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ ในการเพิ่มทุน กองทุนฟื้นฟูฯ จะเป็นผู้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเหล่านี้ หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าแทรกแซงและเปลี่ยนผู้บริหารของสถาบันการเงินทั้ง 14 แห่ง (เจ็ดแห่งคราวนี้กับเจ็ดแห่งในเดือนพฤษภาคม 2541) แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้ธนาคารแหลมทองรวมกิจการเข้ากับธนาคารรัตนสินและหาผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศต่อไป ขณะที่ธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุนอีก 12 แห่ง ให้รวมกิจการเข้ากับ บงล. กรุงไทยธนกิจ เป็นธนาคารชื่อ ไทยธนาคาร เพื่อหาผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศต่อไปเช่นกัน โดยที่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ยังคงได้รับความคุ้มครองตามมติ ครม. วันที่ 5 สิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เหตุผลในการออกมาตรการดังกล่าวว่า เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินและปรับโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันการเงินที่ถูกครอบงำและกลายเป็นของรัฐไปแล้ว และให้มีสมรรถนะเพียงพอที่จะฟื้นฟูลูกหนี้ด้อยคุณภาพที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และดำเนินธุรกิจต่อไปได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการลดภาระของทางการ (ข่าว ธปท.ฉบับที่ 52/2541)

2) ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การและธนาคารมหานครรวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย ในส่วนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจะโอนไปเฉพาะสินทรัพย์ดี ส่วนสินทรัพย์เสียจะให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์การ (ซึ่งกลายสภาพมาจากธนาคาร) เป็นผู้บริหารต่อไป ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ยังคงได้รับความคุ้มครอง ขณะที่พนักงานจะคุ้มครองบางส่วนเท่านั้น ในส่วนของธนาคารมหานครจะโอนสินทรัพย์ไปทั้งหมด ผู้ฝากเงินเจ้าหนี้และพนักงานจะได้รับความคุ้มครองทั้งหมด นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้สั่งให้ธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทยเพิ่มทุนตามเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และกันสำรองปี 2543 และเสนอขายโดยมีข้อตกลงในการเฉลี่ยผลขาดทุนจากสินทรัพย์เสียและรักษาระดับผลตอบแทน (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 53/2541)

เมื่อวิเคราะห์ถึงการจัดการกับสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ได้สะท้อนท่าทีที่สำคัญและเด่นชัดมากขึ้นของรัฐบาลชวน 2 ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล ท่าทีที่สำคัญ ณ จุดนี้ก็คือ จุดประสงค์ในการช่วยเหลือสถาบันการเงินของรัฐบาล กล่าวคือ นอกจากจะช่วยให้สถาบันการเงินประคับประคองตัวให้ผ่านช่วงเวลาที่คับขันไปได้ และลดภาระความเสียหายต่อสาธารณชน

---

[33] บง. ธนสยาม บง. เฟิสท์ซิตี้อินเวสท์เม้นท์ บงล. ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ บง. วชิระธนทุน และ บงล. ไทยซัมมิท

แล้ว รัฐบาลชวน 2 ยังได้ให้สถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงร่วมรับผิดชอบต่อความผิดพลาดในการดำเนินงานด้วย ตัวอย่าง เช่น กรณีการเพิ่มทุนกองทุนชั้นที่หนึ่ง รัฐบาลจะเข้าร่วมทุนก็ต่อเมื่อเอกชนพร้อมจะร่วมทุนด้วย แต่สถาบันการเงินที่จะเข้าโครงการนี้จะต้องจัดชั้นสินเชื่อและกันสำรองเผื่อหนี้สูญตามเกณฑ์ให้ได้ก่อน หรือกรณีการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง เงินทุนที่ทางการให้ความช่วยเหลือนั้นก็คิดอัตราดอกเบี้ยตามราคาตลาด และกรณีที่ชัดเจนกว่านั้นก็คือ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อนมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 และมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 รัฐบาลนำผู้ถือหุ้นเดิมเข้ามาร่วมรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าเป็นความผิดพลาดจากการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ โดยสั่งให้สถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงลดทุนลง เพื่อให้ผู้ถือหุ้นเดิมรับผิดชอบต่อความเสียหายด้วย

และเมื่อคำนวณจากการประมาณความเสียหายต่อผู้ถือหุ้นเดิม โดย ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547:160) ซึ่งใช้ราคาซื้อขายเฉลี่ยในช่วง 6 เดือน ก่อนการเข้าแทรกแซงเป็นสมมติฐานในการคำนวณ ปรากฏว่าผู้ถือหุ้นเดิมเสียหายเป็นจำนวน 1.14 แสนล้านบาท (ดูตารางที่ 5.6 ไม่รวมบริษัทเงินทุน 12 แห่ง)

ตารางที่ 5.6 ประมาณการความเสียหายของผู้ถือหุ้นเดิมในสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง

	จำนวนหุ้น (ล้านหน่วย	ราคาเฉลี่ยก่อนถูกแทรกแซง (บาท)	ราคาหลังถูกแทรกแซง (บาท)	ประมาณการความเสียหาย (ล้านบาท)
ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ	3,545	10.00	0.01	35,446
ธนาคารมหานคร	1,000	21.94	0.01	21,944
ธนาคารศรีนคร	1,102	4.98	0.01	5,493
ธนาคารนครหลวงไทย	3,142	11.82	0.01	37,140
ธนาคารสหธนาคาร (ไทยธนาคาร)	180	57.85	0.01	10,413
ธนาคารแหลมทอง (ยูโอบีรัตนสิน)	214	11.33	0.01	2,419
ธนาคารนครธน (สแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน)	134	10.71	0.01	1,439

ที่มา : ศสปป.โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลจากงบการเงินไตรมาสสุดท้ายก่อนถูแทรกแซง

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อวิจารณ์ถึงมาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลว่า เป็นมาตรการที่เข้มงวดมากเกินไป หมายถึงการที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีการกันสำรองอย่างครบถ้วนและมีเงื่อนเวลาที่แน่นอน(โปรดดูตารางที่ 5.7) เป็นผลให้ระบบสถาบันการเงินของประเทศเกิดความตรึงเครียดทำให้กลไกการเงินหยุดทำงาน

ตารางที่ 5.7 มาตรการเข้มงวดเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน

วันที่ประกาศ	การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์	วันที่บังคับใช้
เกณฑ์การรับรู้รายได้ดอกเบี้ยค้างรับ		
เกณฑ์เดิม	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 6 เดือนสำหรับลูกหนี้ไม่มีหลักประกัน และ 12 เดือนสำหรับลูกหนี้มีหลักประกัน	
12 พ.ย. 2540	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 6 เดือนสำหรับลูกหนี้ทุกราย	1 ม.ค. 2541
31 มี.ค. 2541	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 3 เดือน	1 ม.ค. 2542
31 มี.ค. 2541	ยกเลิกรายการดอกเบี้ยค้างรับที่ได้บันทึกเป็นรายได้ไปแล้ว (ตามกฎการรับรู้รายได้ก่อนหน้าที่ประกาศกฎใหม่) ออกจากบัญชี	
เกณฑ์การกันสำรองสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ		
เกณฑ์เดิม	กันสำรองเต็มจำนวนสำหรับสินทรัพย์จัดชั้น และไม่ต้องกันสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	
3 มี.ค. 2540	เพิ่มเติมการกันสำรองในอัตรา 15% ของยอดคงค้างสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน นอกเหนือจากการกันสำรองเต็มจำนวนสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้	30 มิ.ย. 2540
30 ธ.ค. 2540	ปรับปรุงหลักเกณฑ์การนับยอดคงค้างสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานให้เข้มงวดขึ้นกว่าเดิม โดยให้นับยอดคงค้างของหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระภายใน 6 เดือนเป็นสินทรัพย์จัดชั้นมาตรฐาน สำหรับลูกหนี้ที่ถูกจัดชั้นและต่อมาได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ สามารถยกเลิกการถูกจัดชั้นได้ต่อเมื่อสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการชำระเงินใหม่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 เดือน	
30 มิ.ย. 2541	มีการเพิ่มการจัดชั้นสินทรัพย์เพิ่มขึ้นเป็น 5 ชั้น จากเดิมที่มีเพียง 3 ชั้น โดยต้องมีการกันสำรองสำหรับหนี้ทุกประเภท และแก้ไขคำนิยามสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ดังต่อไปนี้ ชั้นลูกหนี้ — สำรองที่ต้องกันไว้ ลูกหนี้ปกติ* — 1% (เกณฑ์เดิมไม่มี) ลูกหนี้ที่กล่าวถึงเป็นพิเศษ* — 2% (เกณฑ์เดิมไม่มี) ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน — 20% (เกณฑ์เดิมกันสำรอง 15%) ลูกหนี้จัดชั้นสงสัย — 50% ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ* — 100% (เกณฑ์เดิมไม่มี)	31 ธ.ค. 2541 โดยให้ทยอยตั้งสำรองให้ครบตามกำหนดภายใน ธ.ค. 2543

วันที่ประกาศ	การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์	วันที่บังคับใช้
	ลูกหนี้จัดชั้นสูญ ตัดออกจากบัญชี (เกณฑ์เดิมตัดออจากบัญชี)	
เกณฑ์การประเมินมูลค่าหลักประกันของสถาบันการเงิน		
เกณฑ์เดิม	**ไม่มี**	
2 มิ.ย. 2541	กำหนดให้สถาบันการเงินใช้ผู้ประเมินอิสระในการประเมินราคาหลักประกันสำหรับมูลค่าหนี้ตามบัญชีลูกหนี้ตั้งแต่ 25 หรือ 50 ล้านบาทขึ้นไป แล้วแต่ขนาดของเงินกองทุน และหลังจากปี 2543 ไปแล้วมูลค่าหนี้ตามบัญชีลูกหนี้ตั้งแต่ 10 หรือ 20 ล้านบาทขึ้นไป แล้วแต่ขนาดของเงินกองทุนจะต้องได้รับการประเมินราคาหลักประกันจากผู้ประเมินอิสระ	1 ก.ค. 2541

ที่มา : รวบรวมจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยโดย ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547)

หมายเหตุ : * เกณฑ์จัดชั้นลูกหนี้ใหม่ที่เริ่มใช้งวดมิถุนายน 2541

เกี่ยวกับข้อวิจารณ์นี้ อัมมารและณัฐนันท์ (2546) ได้สรุปไว้ว่า การมีเงินกองทุนนั้นเท่ากับเป็นเงินสำรองไว้ใช้ในยามที่สถาบันการเงินประสบปัญหา หากทางการไทยได้เข้มงวดในเรื่องนี้ตั้งแต่ตอนที่เศรษฐกิจยังเฟื่องฟูอยู่ก็มีโอกาสที่จะผ่อนปรนได้เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำลง แต่เนื่องจากทางการได้ผ่อนปรนมามากในระยะฟองสบู่ (โดยผ่อนปรนในด้านการจัดชั้นสินทรัพย์) จึงไม่มีช่องที่จะผ่อนปรนได้อีกต่อไป สิ่งหนึ่งที่ปรากฏมาโดยตลอดตั้งแต่กรณีของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การก็คือ การผ่อนปรนมากเกินไปและปัญหาก็พอกพูนจนไม่มีทางเยียวยาต่อไป ธนาคารและบริษัทเงินทุนที่ทางการเข้าไปครอบงำทั้งก่อนและในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ส่วนใหญ่ล้วนได้ประโยชน์จากการผ่อนปรนมาแล้วในอดีต มาถึงจุดนี้ทางการคงจะเกรงว่าถ้าขืนผ่อนปรนต่อไปก็จะมีสถาบันการเงินที่ต้องถูกทางการเข้าไปครอบงำอีก ข้อยืนยันที่ชัดเจนก็คือ แต่ละสถาบันที่ทางการเข้าไปครอบงำมานั้นมีความเสียหายสูงมาก ยิ่งเป็นธนาคารพาณิชย์แล้วความเสียหายจะยิ่งหนักขึ้นไปอีก ส่วนบริษัทเงินทุนนั้นเมื่อถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ก็เลิกเป็นประเด็นสำคัญเพราะถูกวิกฤตเศรษฐกิจทำลายจนแทบไม่เหลือแล้ว

เหนือสิ่งอื่นใดที่ควรกล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ มาตรการแก้ไขและแทรกแซงสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 จนกระทั่งปลายปี 2541 ได้ช่วยคลี่คลายความสับสนและลดทอนภาวะตื่นตระหนกของสังคม ที่มีต่อสถาบันการเงินได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ มิเพียงเท่านั้น มาตรการต่าง ๆ ยังสามารถเรียกความเชื่อมั่นให้กลับมาสู่สถาบันการเงินไทยได้อีกด้วย โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงและทางการได้เข้าไปแทรกแซง จากการศึกษาของ ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการ

พาณิชย์ (2547:193-142) ได้ข้อสรุปในทางความสำเร็จหลายประการ ณ ที่นี้จะขอยกตัวอย่างให้เห็นสามประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความสำเร็จในการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนสู่ระบบสถาบันการเงินของประเทศได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากยอดคงค้างของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงได้ปรับตัวสูงขึ้นจาก 3.6 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2540 (ซึ่งเป็นปีที่มีการย้ายฐานเงินฝากจากธนาคารเหล่านี้ไปยังธนาคารพาณิชย์ที่ไม่เข้าข่ายถูกแทรกแซง) เป็น 5.4 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2541 การที่เงินฝากไหลกลับสู่ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่สูงขึ้นในธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ ซึ่งก่อนหน้าที่มีการแทรกแซงไม่สามารถจะรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินได้ ถึงแม้จะได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีรับประกันผู้ฝากเงินในเดือนสิงหาคม 2540 ก็ตาม

ประการที่สอง ความสำเร็จในการลดต้นทุนทางการเงินของสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง คือ การลดลงของดอกเบี้ยจ่ายต่อหนี้สินเฉลี่ยจากการกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงโดยในปี 2540 ส่วนต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงและไม่ถูกแทรกแซงอยู่ระหว่าง 2.0% - 3.9% แต่ในปี 2542 ส่วนต่างลดลงเหลือเพียง 0.1% - 1.0% เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าการบิดเบือนของต้นทุนทางการเงินในการดำเนินธุรกิจของระบบเศรษฐกิจได้ลดลงอย่างมากและช่วยลดภาระดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซง

ประการที่สาม ความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนในระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากการแทรกแทรกแซงได้ช่วยเสริมความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศต่อระบบสถาบันการเงินไทยได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากดัชนีตลาดหลักทรัพย์หมวดธนาคารพาณิชย์ที่ได้ทยอยปรับตัวขึ้นจากระดับ 120 จุดในช่วงเดือนกรกฎาคม 2541 เป็น 410 ในช่วงกลางปี 2542

5.1.3 การจัดการกับสถาบันการเงินอื่น ๆ หลังวันที่ 14 สิงหาคม 2541

แม้ว่ามาตรการ 14 สิงหาคม 2541 เป็นมาตรการชุดใหญ่ที่ทางการออกมาจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินที่ยังคงหลงเหลืออยู่ แต่กระนั้นก็ตาม หลังจากมาตรการดังกล่าวแล้วทางการก็ยังต้องจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินที่มีอยู่บ้างอย่างประปราย การจัดการกับสถาบันการเงินหลัง 14 สิงหาคม 2541 สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ 1) กลุ่มธนาคารพาณิชย์ และ 2) กลุ่มบริษัทเงินทุน ในกลุ่มของธนาคารพาณิชย์การช่วยเหลือของทางการเป็นไปเพื่อช่วยเพิ่มทุนและเตรียมการแปรรูปหรือขายหุ้นที่ทางการ (กองทุนฟื้นฟูฯ) ถือไว้แก่นักลงทุนเอกชน ในท้ายที่สุดทางการขายออกไปได้เพียง 2 แห่ง คือ ธนาคารนครธนและธนาคารรัตนสิน ส่วยในกลุ่มบริษัท

เงินทุนนั้น ทางการได้สั่งให้บริษัทเงินทุนหกแห่งเลิกกิจการไป[34] (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 163)

ธนาคารนครธนเป็นธนาคารพาณิชย์รายล่าสุดที่ถูกทางการสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุน และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นผู้เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนและต่อมาก็ได้พยายามที่จะขายหุ้นที่ตนองถือไว้ออกไป อัมมาและณัฐนันท์ (2546:164) ได้อธิบายว่า เพื่อให้การขายหุ้นของธนาคารนครธนเป็นที่สนใจของนักลงทุนเอกชน ทางการจึงต้องพยายามคิดหาทางและกำหนดสิทธิประโยชน์ที่จูงใจ แน่นอนว่าในช่วงเวลาขนาดนั้นประเด็นสำคัญสำหรับการเจรจาซื้อขายหุ้นธนาคารพาณิชย์ของรัฐคือเรื่องหนี้เสีย กรณีของธนาคารนครธนนั้น มิได้แยกหนี้เสียออกมาแล้วให้บริษัทบริหารสินทรัพย์บริหารต่างหาก ซึ่งต่างจากธนาคารของรัฐอื่น ๆ ที่ทางการเตรียมนำออกขาย แต่ยังคงให้หนี้เสียเหล่านั้นอยู่ภายใต้การบริหารงานของธนาคารและผู้ซื้อรายใหม่โดยการทำสัญญา Yield Maintenance และ Gain Loss Sharing เป็นเวลา 5 ปี[35] ข้อดีต่อทางการจากสัญญาในลักษณะนี้คือ ทางการไม่ต้องเป็นภาระในการแบกรับหนี้เข้ามาบริหารหรือดูแลเอง ขณะที่สิทธิประโยชน์ต่อผู้ซื้อรายใหม่คือหากบริหารหนี้เสียเหล่านั้นได้ดีก็จะมีผลกำไรกลับเข้ามาสู่ตน ท้ายที่สุดกลุ่มธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธนก็ได้เข้าซื้อหุ้นธนาคารนครธนจากกองทุนฟื้นฟูฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2542 และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน หลังการขาย กองทุนฟื้นฟูฯ ยังมีหุ้นของธนาคารอยู่อีกประมาณร้อยละ 25 ที่ต้องรอจังหวะการขายเพื่อหวังผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นต่อไป

---

[34] บงล. มหาสมุทร บง. ภัทรธนกิจ บค. แอล พี เอ็น บง. ไทยแคปิตอล บค. ออมทรัพย์ และ บค. ธนพัฒน์

[35] Yield maintenance เป็นสัญญาที่กองทุนฟื้นฟูฯทำกับกลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธนที่เข้ามาซื้อหุ้นในธนาคารนครธนจากกองทุนฟื้นฟูฯ Yield maintenance เกิดขึ้นเนื่องจากในการขายธนาคารนครธนนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ มิได้แยกสินทรัพย์ดีและสินทรัพย์เสียออกจากกันเหมือนกับธนาคารรัตนสิน และถือเสมือนหนึ่งว่าธนาคารนครธนที่ขายออกไปเป็นสินทรัพย์ดีทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงแล้วมีสินทรัพย์เสียติดไปด้วย กองทนฟื้นฟูฯ จึงต้องหาทางชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากหนี้เสียเหล่านั้นให้แก่กลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด้วยการทำสัญญา Yield maintenance ในสัญญากองทุนฟื้นฟูฯจะจ่ายผลตอบแทนให้แก่ธนาคารนครธนเท่ากับยอดหนี้เสียคูณด้วยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากบวกกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอีกร้อยละ 1 เป็นระยะเวลา 5 ปี นอกจากนั้นกองทุนฟื้นฟูฯยังได้ทำสัญญา Gain loss sharing กับกลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ในการบริหารสินทรัพย์เสียในกรณีขาดทุน กองทุนฟื้นฟูจะรับภาระร้อยละ 85 ของยอดขาดทุนที่เกิดขึ้น ในกรณีกำไรจะรับส่วนแบ่งร้อยละ 95

ตารางที่ 5.8 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารนครธน

ก.พ. 2541	ธนาคารนครธนได้เพิ่มทุนเป็นจำนวน 670 ล้านบาท จาก 1,344 ล้านบาทเป็น 2,016 ล้านบาทโดยผู้ถือหุ้นเดิม
พ.ย. 2541	ธนาคารนครธนได้ยื่นแผนขอรับความช่วยเหลือโดยเข้าโครงการเพิ่มเงินกองทุนขั้นที่ 1 ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(กปส.) อย่างไรก็ตาม กปส. ไม่สามารถทำตามคำขอของธนาคารนครธนได้ เนื่องจากผิดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือ
9 ก.ค. 2542	ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้ธนาคารนครธนลดทุน และเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 7,001 ล้านบาท รวมเป็นทุนใหม่ 7,003 ล้านบาท และแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่
10 ส.ค. 2542	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในแนวทางการจำหน่ายกิจการธนาคารนครธน และแนวทางการชดเชยสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
10 ก.ย. 2542	ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ได้เข้าซื้อกิจการธนาคารนครธน โดยถือหุ้น 75% และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 97)

ธนาคารรัตนเป็นอีกแห่งหนึ่งที่ทางการหมายมั่นปั้นมือว่าจะขายให้ออกหลังจากที่จัดการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่ถึงแม้จะมีการเตรียมการขายมาก่อนหน้าธนาคารนครธนแต่สัญญาซื้อขายหุ้นในธนาคารรัตนสินก็ได้บรรลุเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2542 โดยกลุ่มยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่รายใหม่ของธนาคารรัตนสิน อย่างไรก็ตาม สัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องการบริหารหนี้เสียนั้นได้ลงนามกันในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 สัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการบริหารหนี้เสียของธนาคารรัตนสินนั้นเป็นในลักษณะการโอนกนี้เสียและ Gain Loss Sharing เป็นเวลา 5 ปี[36] นอกจากการขายหุ้นที่ทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ ได้รับเงินกลับคืนมาแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ยังได้รับเงินจากการลดทุนของธนาคารรัตนสินอีกด้วย (ประมาณ 3,000 ล้านบาท) หลังจากขายหุ้นออกไปให้กับกลุ่มธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์แล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ยังคงเหลือหุ้นอยู่ในธนาคารรัตนสินเพื่อรอการขายอีกประมาณร้อยละ 25 ขณะที่ธนาคารรัตนสินนั้น หลังจาก

[36] ตามสัญญาการจัดการหนี้เสีย กองทุนฟื้นฟูฯ ได้โอนขายหนี้เสียให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน (ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าของ) หลังจากนั้นบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสินได้ว่าจ้างให้ธนาคารรัตนสินเป็นผู้บริหารหนี้ดังกล่าว โดยจ่ายค่าจ้างในอัตราร้อยละ 0.1 ของจำนวนหนี้เสียที่รับไป นอกจากนั้นแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสินยังได้ทำสัญญา Gain Loss Sharing เช่นเดียวกับกรณีธนาคารนครธนด้วย

เปลี่ยนเจ้าของแล้วก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบีรัตนสิน (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 164)

ตารางที่ 5.9 ลำดับเหตุการณ์การแทรกแซงธนาคารการควบรวมกับรัตนสินและหาผู้ลงทุนใหม่

14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนธนาคารแหลมทองเหลือมูลค่าหุ้นละ 1 สตางค์ และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเข้าเพิ่มทุน 15,065 ล้านบาท
14 ส.ค. 2541	ตามแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง โดยให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองกับธนาคารรัตนสิน
31 ส.ค. 2541	กองทุนฟื้นฟูฯ เพิ่มทุนให้ธนาคารรัตนสิน 15,065 ล้านบาท
16 พ.ย. 2541	ควบรวมกิจการธนาคารแหลมทองและธนาคารรัตนสิน โดยให้ใช้ใบอนุญาตของธนาคารแหลมทอง แต่ให้ใช้ชื่อธนาคารรัตนสิน
16 มี.ค. 2542	คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบกรอบแนวทางในการจำหน่ายธนาคารรัตนสิน
26 ก.ค. 2542	วันปิดรับคำเสนอซื้อรอบสุดท้าย มีผู้สนใจร่วมลงทุนยื่นคำเสนอซื้อรอบสุดท้าย 2 ราย คือ ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ และธนาคารยูไนเต็ดโอเวอร์ซีส์
6 ต.ค. 2542	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารรัตนสินได้ตัดสินใจเลือกธนาคารยูไนเต็ดโอเวอร์ซีส์ จากประเทศสิงคโปร์ เป็นผู้ชนะการประมูล โดยได้มีการเซ็นสัญญาซื้อขายหุ้น
29 พ.ย. 2542	ลงนามในสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Loan Transfer Agreement, Loan Management Agreement, Shareholder's Agreement และ Radanatun Agreement

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 107)

สำหรับธนาคารไทยธนาคารนั้น แม้ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของทางการที่ให้สถาบันการเงินจำนวน 14 แห่งรวมกิจการเข้าด้วยกัน แต่ก็มิได้หมายความว่าหลังจากควบรวมกิจการแล้วจะไม่มีปัญหาอื่นใดตามมาอีก แน่นอนว่าข้อดีของแนวทางที่ทางการได้สั่งให้สถาบันการเงินเหล่านี้ควบรวมกิจการเข้าด้วยกันจะสามารถลดภาระของทางการได้มากกว่าการสั่งปิดสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่ข้อเสียก็คือ การรวมสถาบันการเงินที่มีปัญหาเข้าด้วยกันมิได้มีสิ่งใดรับประกันได้ว่าปัญหาจะหมดไป Veerathai (2003) ได้อธิบายว่า ปัญหาสำคัญของธนาคารไทยธนาคารก็คือหนี้เสียจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่รวมกิจการเข้าด้วยกันมากองรวมกัน แม้ทางการโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ได้แปลงหนี้ของสถาบันการเงินเหล่านั้นมาเป็นทุนของธนาคารไทยธนาคารแล้ว หนี้เสียของธนาคารก็ยังคงอยู่ในระดับสูงถึงประมาณร้อยละ 80 ของหนี้

เสียทั้งหมดเมื่อตอนสิ้นปี 2542 ทางการได้เลือกที่จะจัดการกับปัญหาหนี้เสียของไทยธนาคาร โดยทางการยังคงให้ธนาคารบริหารหนี้เสีย (จำนวนประมาณ 180,000 ล้านบาท) อยู่ในลักษณะที่เรียกว่า Covered Asset Pool (CAP) (เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544) แทนการแยกหนี้เสียออกมาตั้งเป็นเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เหมือนอย่างในกรณีของธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร โดยหนี้เสียที่อยู่ใน CAP ณ สิ้นปี 2544 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 75 ของหนี้เสียทั้งหมดที่ธนาคารปล่อยไป ในการบริหารหนี้เสียของธนาคารไทยธนาคาร กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ทำสัญญา Yield Maintenance แนวทางในการจัดการกับหนี้เสียดังกล่าวได้ทำให้ธนาคารไทยธนาคารสามารถนำเงินที่ใช้กันสำรองหนี้เสียกลับมาเป็นทุนของธนาคารได้ซึ่งทำให้ทุนของธนาคารมีมากเกินพอ ธนาคารไทยธนาคารจึงตัดบางส่วนของทุนประมาณ 37,000 ล้านบาท จ่ายคืนแก่กองทุนฟื้นฟูฯ (รายละเอียดเกี่ยวกับความช่วยเหลือของทางการในการช่วยเพิ่มทุนธนาคารที่เป็นของรัฐโปรดดูตารางที่ 5.10) กระนั้นก็ตามกองทุนฟื้นฟูฯ ก็ยังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 96 แม้ดูเหมือนว่าการจัดการกับปัญหาของธนาคารไทยธนาคารน่าจะผ่านไปได้ด้วยดี แต่ธนาคารไทยธนาคารก็ยังคงขายไม่ออกส่วนหนึ่งเป็นไปได้ว่ามีสาเหตุจาก แนวนโยบายของทางการตั้งแต่เริ่มจัดการกับปัญหาของธนาคารไทยธนาคารที่ไม่ต้องการขายให้แก่นักลงทุนเอกชนรายใหญ่รายเดียว แต่ต้องการขายให้แก่นักลงทุนรายย่อยผ่านตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่า การปรับโครงสร้างธนาคารไทยธนาคารนั้นสัมฤทธิ์ผลกว่าธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร

ตารางที่ 5.10 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารไทยธนาคาร

18 พ.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหารวม 7 แห่ง โดยสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุนให้กองทุนฟื้นฟูฯ แปลงหนี้เป็นทุน พร้อมทั้งถอดถอนกรรมการชุดเดิมและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่
14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศได้เข้าแทรกแซงบริษัทเงินทุนอีก 5 แห่ง โดยสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุนให้กองทุนฟื้นฟูฯแปลงหนี้เป็นทุน พร้อมทั้งถอดถอนกรรมการชุดเดิมและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่
14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารสหธนาคารลดทุน และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพิ่มทุนโดยการแปลงหนี้เป็นทุน ถอดถอนกรรมการชุดเดิมและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่รวมทั้ง รัฐบาลประกาศแผนฟื้นฟูฯระบบสถาบันการเงิน โดยควบรวมกิจการสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 แห่งที่ทางการแทรกแซง กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ เพื่อจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่

21 ธ.ค. 2541	ธนาคารสหธนาคารเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร
22 ธ.ค. 2541	กระทรวงการคลังออกประกาศเรื่องให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการและยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่เกิดจากการรวมกิจการดังกล่าว
1 ก.พ. 2542	ธนาคารไทยธนาคารได้ดำเนินการรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทางบัญชี (ยกเว้นลูกหนี้เช่าซื้อ) ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ซึ่งได้ควบรวมกับบริษัทเงินทุน 12 แห่งแล้ว
8 เม.ย. 2542	ธนาคารไทยธนาคารมีมติให้เพิ่มทุนอีกจำนวน 40,000 ล้านบาทโดยเสนอขายแบบเฉพาะเจาะจงให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อรองรับการโอนสินทรัพย์
1 ก.พ. 2543	บริษัทหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจแยกธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ออกจากกัน
19 ก.ย. 2543	คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการชดเชยสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ธนาคารไทยธนาคาร
ธ.ค. 2543-ม.ค. 2544	ดำเนินการแลกหุ้นระหว่างบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจและธนาคารไทยธนาคาร

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 69)

ตารางที่ 5.11 การช่วยเพิ่มทุนในธนาคารของรัฐโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ช่วงปี 2541- 2545

ธนาคาร	อัดฉีดเงินโดยตรง	แปลงหนี้เป็นทุน	เงินกันสำรองหนี้เสียที่ได้รับกลับคืน	รวมเงินที่ใช้เพิ่มทุน	ทุนจ่ายคืนแก่กองทุนฟื้นฟูฯ	ภาระสุทธิแก่กองทุนฟื้นฟูฯ (ล้านบาท)
1.กรุงไทย	16,570	185,000	108,000	309,570	108,000	201,570
2.กรุงเทพฯพาณิชย์การ	-	10,000	-	10,000	-	10,000
3.ศรีนคร	-	64,190	54,039	118,229	29,410	88,819
4.นครหลวงไทย	-	51,400	45,229	96,629	20,822	75,807
5.มหานคร						
6.ไทยธนาคาร	-	32,000	-	32,000	-	32,000
	-	77,615	63,519	141,134	37,068	104,066
รวม	16,570	420,205	270,787	707,562	195,300	512,262

ที่มา : ตารางที่ 28 ของ อัมมาร และณัฐนันท์ (2546:166)

ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครเป็นอีกสองธนาคารที่ถูกแทรกแซงตั้งแต่ก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 กระนั้นก็ตามปัญหาในธนาคารทั้งสองแห่งนี้ก็มิได้หมดไป ทางการได้เตรียมการขายธนาคารธนาคารทั้งสองแห่งตั้งแต่เริ่มแรก แต่กระทั่งปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2546) ทางการก็ยังไม่สามารถขายออกไปได้ โดยทำได้แค่เพียงรวมกิจการเข้าด้วยกันเป็นธนาคารนครหลวงไทย ปัญหาประการที่หนึ่งที่ทำให้การขายธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครไม่บรรลุผลคือผู้สนใจที่จะซื้อนั้นให้ราคาต่ำไป นอกจากนั้น นักลงทุนเอกชนส่วนใหญ่ยังสนใจที่จะซื้อธนาคารรัตนสินและธนาคารนครธนมากกว่า ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครเป็นไปได้ว่าสาเหตุมาจากขนาดที่ใหญ่และคุณภาพของสินทรัพย์ที่ต่ำของธนาคารสองแห่งหลัง Veerathai (2003) แม้ว่าทางการจะจัดการกับปัญหาหนี้เสียของธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครด้วยการแยกหนี้เสีย (ประมาณ 160,000 ล้านบาทจากธนาคารนครหลวงไทยและประมาณ 101,000 ล้านบาทจากธนาคารศรีนคร) ออกมาจัดตั้งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี (เมื่อเดือนมิถุนายน 2544) ซึ่งมีกองทุนฟื้นฟูฯเป็นเจ้าของ เช่นเดียวกับธนาคารไทยธนาคาร เมื่อแยกหนี้เสียออกมาแล้วทำให้ธนาคารทั้งสองแห่งมีทุนเกินกว่ามาตรฐานที่ทางการกำหนดไว้อย่างมาก ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครจึงได้ตัดทุนจ่ายคืนให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 20,855 ล้านบาท และ 29,410 ล้านาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม กองทุนฟื้นฟูฯ ก็ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่เหมือนเดิม (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:166)

ตารางที่ 5.12 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทย

31 ธ.ค. 2540	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการของธนาคารศรีนคร
23 ม.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารศรนครลดทุนและเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯเป็นจำนวน 25,000 ล้านบาท โดยแปลงหนี้เป็นทุน (เพิ่มทุนครั้งที่ 1)
6 ก.พ. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารนครหลวงไทยลดทุนจดทะเบียนชำระแล้ว และสั่งเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯเป็นจำนวน 20,000 ล้านบาท โดยการแปลงหนี้เป็นทุน(เพิ่มทุนครั้งที่ 1)
14 ส.ค. 2541	ทางการประกาศแผนฟื้นฟูกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทยโดยการจำหน่ายกิจการให้แก่ผู้ร่วมทุนใหม่
31 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนเหลือ 25 ล้านบาท และกองทุนฟื้นฟูฯเพิ่มทุนทั้งจำนวนเป็นเงิน 39,190 ล้านบาท เพิ่มทุนครั้งที่ 2) และสั่งลดทุนธนาคารนครหลวงไทยเหลือ 21 ล้านบาท และเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯเป็นเงิน 31,400 ล้านบาท (เพิ่มทุนครั้งที่ 2)
30 ก.ย. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศแนวทางในการจำหน่ายกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย

30 มี.ค. 2542	คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแนวทางการจำหน่ายกิจการกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย
8 เม.ย. 2543	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารศรีนครได้คัดเลือกและเห็นชอบเงื่อนไขการเสนอซื้อกิจการธนาคารศรีนครของธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้ (HSBC)
8 มิ.ย. 2543	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารนครหลวงไทยมีมติไม่รับข้อเสนอของผู้ประมูลรายสุดท้ายที่ผ่านการคัดเลือก ในการเสนอซื้อกิจการธนาคารนครหลวงไทยและยุติการเจรจา
17 ต.ค. 2543	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารศรีนคร
29 ธ.ค. 2543	กองทุนฟื้นฟูฯและ HSBC ล้มแผนการเจรจาซื้อขายเนื่องจากไม่สามารถตกลงราคาซื้อขายกันได้
20 มี.ค. 2544	คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย ไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ (บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี)
ก.ค. 2544	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กบข. ได้ลงนามในสัญญาเบื้องต้น (เอ็มโอยู) กับกองทุนฟื้นฟูฯเพื่อซื้อกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย แต่ กบข. ได้ล้มเลิกแผนการลงทุนในเวลาต่อมา
1 เม.ย. 2545	ธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทยควบรวมกิจการกัน

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547:81)

ธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวที่มิได้เป็นของเอกชนก่อนที่จะตกเป็นของรัฐ การดำเนินงานที่ผ่านมาของธนาคารกรุงไทยในอดีตนั้น อยู่ในฐานะเครื่องมือของทางการหรือเป็นธนาคารตามนโยบายมาตลอด ในทำนองเดียวกันเมื่อทางการแทรกแซงสถาบันการเงินอื่น ๆ ธนาคารกรุงไทยก็มักถูกเรียกใช้เป็นประจำ เกี่ยวกับกรณีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินโดยรัฐบาลชวน 2 ผ่านทางธนาคารกรุงไทยนั้น อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546:167) ได้สรุปไว้ว่า ภาระหนักที่มีต่อธนาคารกรุงไทยคือ การดำเนินการตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ที่ต้องรวมกิจการกับธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ (เฉพาะสินทรัพย์ดี) และธนาคารมหานคร แม้ว่าการรวมกิจการที่เกิดขึ้นจะเป็นผลดีต่อธนาคารกรุงไทยในแง่ของการขยายเครือข่ายการดำเนินงานที่มากขึ้นจากธนาคารมหานคร แต่ภาระที่ตามมาด้วยไม่เพียงแต่จำนวนพนักงานที่ดูจะมากเกินไปเท่านั้น ปัญหาการเสื่อมคุณภาพของสินทรัพย์ซึ่งกลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมานั้นได้เป็นปัญหา

ใหญ่ของธนาคารกรุงไทย แม้ในช่วงต้นของการรวมกิจการ กองทุนฟื้นฟูฯ จะแปลงหนี้ของสองธนาคารนี้รวมเข้ามาเป็นทุนของธนาคารกรุงไทยแล้วก็ตาม (ตารางที่5.13) หลังจากช่วงต้นปี 2541 กองทุนฟื้นฟูฯ ได้อัดฉีดเงินเข้าไปช่วยเหลือธนาคารกรุงไทย และธนาคารอื่น ๆ ที่ตกมาเป็นของรัฐจำนวนมาก แต่การอัดฉีดเงินดังกล่าวหาได้เป็นการลงทุนเพื่อผลตอบแทนในอนาคตไม่ เป็นแต่เพียงการถมเงินเข้าไปเพื่อกลบความเสียหายเดิมของธนาคารกรุงไทย เท่ากับว่าความเสียหายเดิมเหล่านี้กลายเป็นความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ กระนั้นก็ตามมาตรการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาของธนาคารกรุงไทยได้ ธนาคารกรุงไทยจึงต้องการทุนเพิ่มเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาสำคัญจากหนี้เสีย ในการจัดการกับปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยนั้น กองทุนฟื้นฟูฯได้ดำเนินการแยกหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท ซึ่งกองทุนฟื้นฟูเป็นเจ้าของ ภายหลังจากที่ธนาคารกรุงไทยได้แยกหนี้เสียออกมาแล้วซึ่งส่งผลดีในทางบัญชีอย่างมาก เนื่องจากทำให้เงินสำรองที่เคยกันไว้สำหรับหนี้เสียสามารถนำกลับมาใช้เป็นทุนได้ และธนาคารกรุงไทยก็สามารถตัดทุนจ่ายคืนกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เท่ากับจำนวนเงินสำรองที่ได้รับกลับมาคือ 108,000 ล้านบาท

ตารางที่ 5.13 ลำดับเหตุการณ์ธนาคารกรุงไทย

มี.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 5,400 ล้านบาท
ส.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 22,500 ล้านบาท
พ.ค. 2540	กองทุนฟื้นฟูฯเข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารและได้ลงนามสัญญาว่าจ้างบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นเวลา 7 ปี
ม.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคารมหานคร
ก.พ. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเหลือหุ้นละ 50 สตางค์และให้กองทุนฟื้นฟูฯเข้าเพิ่มทุน 10,000 ล้านบาท และสั่งลดทุนธนาคารมหานครเหลือหุ้นละ 1 สตางค์ และให้กองทุนฟื้นฟูฯเข้าเพิ่มทุน 32,000 ล้านบาท
ส.ค.2541	รัฐบาลเลือกธนาคารกรุงไทยเป็นแกนควบรวมกิจการของธนาคารมหานครและรับโอนสินทรัพย์ดีและเจ้าหนี้ของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ
ก.ย. 2543	กองทุนฟื้นฟูฯแยกหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งเป็นบริษัทบริหารสุขุมวิท

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

5.2 สรุปผลมาตรการ 14 สิงหาคม 2541

โดยสรุปมาตรการแก้ไขฟื้นฟูธนาคารพาณิชย์หลัง 14 สิงหาคม 2541 นั้น รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการฟื้นฟู 2 แนวทาง (ดูตารางที่ 5.14) คือ การควบรวมกิจการและการหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ สำหรับสถาบันการเงินที่มีหนี้ด้อยคุณภาพสูง และเงินฝากลดลงมากจนถึงขนาดเงินฝากน้อยจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปหรือไม่สามารถขายกิจการให้แก่ผู้ร่วมลงทุนได้ ทางการจึงได้ดำเนินการให้มีการควบรวมกิจการ คือ ให้ธนาคารกรุงไทยเป็นแกนนำในการควบรวมกิจการกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและธนาคารมหานคร ส่วนธนาคารสหธนาคารเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร แล้วให้เป็นแกนนำในการควบรวมกับบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ (ที่ได้ควบรวมกับบริษัทเงินทุน 12 แห่ง ก่อนหน้านี้) ส่วนธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร ภายหลังจากไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาขายกิจการแก่ผู้ร่วมลงทุนแล้ว รัฐบาล (ทักษิณ) ได้ดำเนินการให้ควบรวมกิจการกัน โดยมีธนาคารนครหลวงไทยเป็นแกน

ตารางที่ 5.14 สรุปภาพรวมสถาบันการเงินที่ถูกทางการแทรกแซงตั้งแต่ปี 2541 -2545

สถานะเดิม	สถานะใหม่	วันที่ออกมาตรการ	มาตรการฟื้นฟูหลังจากแทรกแซง	
ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ	ธนาคารกรุงไทย	14 ส.ค. 2541	โอนหนี้ดีรวมกับธนาคารกรุงไทย	แยกหนี้เสียโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์การบริหาร
ธนาคารมหานคร		14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับธนาคารกรุงไทย ทั้งหนี้ดีและหนี้เสีย	แยกหนี้เสียทั้งส่วนของธนาคารกรุงไทยและธนาคารมหานคร แล้วโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิทบริหาร
ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย	ธนาคารนครหลวงไทย	29 มี.ค. 2545	หาผู้ร่วมทุนไม่สำเร็จ จึงควบรวมกับธนาคารศรีนคร	แยกหนี้เสียของทั้งสองธนาคารให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรีบริหาร
ธนาคารแหลมทอง	ธนาคารรัตนสิน/ธนาคารยูโอบีรัตนสิน	14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับธนาคารรัตนสินและหาผู้ร่วมทุนใหม่ คือ ธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารยูโอบีรัตนสิน	แยกหนี้เสียของธนาคารรัตนสินโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน แล้วตกลงทำสัญญาจัดการเงินกู้ยืม โดยจ้างให้ธนาคารบริหารสินทรัพย์ และร่วมรับรู้กำไรขาดทุนจากการบริหาร (Gain/Loss Sharing)

สถานะเดิม	สถานะใหม่	วันที่ออกมาตรการ	มาตรการฟื้นฟูหลังจากแทรกแซง	
ธนาคารนครธน	ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน	12 ก.ค. 2542	หาผู้ร่วมลงทุนใหม่ คือ ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน	คงสินทรัพย์ภายใต้สัญญาจัดการเงินให้กู้ยืมหรือ Covered Asset Pool (CAP) ไว้ที่ธนาคาร โดยจ้างธนาคารบริหาร และร่วมรับรู้ผลกำไร/ขาดทุนจากการบริหาร (Gain/Loss Sharing)
ธนาคารสหธนาคาร	ธนาคารไทยธนาคาร	14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับบริษัทเงินทุนกรุงไทย ซึ่งควบกับบริษัทเงินทุน 12 แห่ง ก่อนหน้านั้น แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร	คงสินทรัพย์ภายใต้สัญญาจัดการเงินให้กู้ยืมหรือ Covered Asset Pool (CAP) ไว้ที่ธนาคาร โดยจ้างธนาคารบริหาร และร่วมรับรู้ผลกำไร/ขาดทุนจากการบริหาร (Gain/Loss Sharing)

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

โดยพื้นฐานแล้ว มาตรการฟื้นฟูสถาบันการเงินหลัง 14 สิงหาคม 2541 นั้น เป็นมาตรการที่รัฐบาลชวน 2 นำออกมาใช้เพื่อเพิ่มเติมความสมบูรณ์และลดทอนจุดด้อยในเรื่องความคล่องตัวของการดำเนินงานจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ อาทิเช่นความคล่องตัวในการปรับโครงสร้างหนี้ และในอีกด้านหนึ่งก็จะช่วยลดภาระของรัฐบาลลงด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ โดยรัฐบาลได้ระบุวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายหาผู้ร่วมทุนใหม่ไว้ดังนี้ (ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ และคณะ, 2544:73)

1) เพื่อหยุดยั้งผลขาดทุนที่อาจจะเพิ่มขึ้น และเป็นภาระของประเทศในอนาคต รวมทั้งเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม

2) เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงิน ให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

3) เพื่อให้มีการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยลดภาระของทางการลงได้ และเร่งสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

4) เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูมีรายได้มาลดภาระหนี้

กล่าวอย่างเจาะจงแล้ว ถ้าพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ก็เป็นที่น่าเสียดายที่มาตรการหลัง 14 สิงหาคม 2541 มิได้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ตามที่รัฐบาลได้ตั้งใจไว้ อาทิเช่น บางธนาคารรัฐบาลไม่สามารถหาผู้ร่วมทุนได้ อย่างไรก็ตาม สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้มาตรการนี้ไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคที่พบเห็นอย่างปกติทั่วไปจากการทำงานใด ๆ ก็ตาม ยิ่งเศรษฐกิจไทยขณะนั้นอยู่ในขั้นวิกฤตและระบบสถาบันการเงินอ่อนแอ การหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ในกิจการพาณิชย์จะกระทำได้ยาก เนื่องจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศจะมีน้อย ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง กำลังซื้อของผู้ลงทุนในประเทศก็มีไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ตัวเลือกของทางการมีไม่มาก แต่ถ้าจะกล่าวแบบมองภาพรวมแล้ว มาตรการหลัง 14 สิงหาคม 2541 เป็นมาตรการที่มาช่วยเสริมต่อจากมาตรการที่รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านั้น และเป็นอีกหนึ่งส่วนสำคัญที่ช่วยให้สุขภาพของระบบการเงินของไทยแข็งแรงขึ้น

กล่าวโดยสรุป มาตรการที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อน 14 สิงหาคม มาตรการ 14 สิงหาคม และหลัง 14 สิงหาคม 2541 ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่ผ่านกระบวนการคิดที่รอบคอบ รอบด้าน จากความรอบรู้และประสบการณ์ของนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีฯ กระทรวงการคลังในขณะนั้น ทั้งในแง่ของวิธีการและในแง่ของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความแตกต่างอย่างยิ่งกับแนวทางแก้ไขของรัฐบาลก่อนหน้านั้น ที่แต่ละมาตรการเต็มไปด้วยความลักลั่น ทำให้ปัญหาลุกลามขยายวงกว้างขึ้น และก่อความเสียหายเกินจำเป็น ตัวอย่างที่สามารถยืนยันความจริงข้อนี้ นอกจากจุดยืนที่คำนึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ เช่น การให้สถาบันการเงินร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายก็ดี หรือการคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปและสร้างความเชื่อมั่นมากขึ้นต่อระบบการเงินไทยก็ดี มิเพียงเท่านั้น สิ่งที่ควรกล่าวไว้ที่นี้ด้วยคือ ภายหลังจากมาตรการเหล่านี้ ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันการเงินจนทางการต้องเข้าไปแทรกแซงก็หมดไป ส่วนในด้านความเสียหายจากการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น ล้วนแต่เป็นความเสียหายที่ถูกปล่อยปะละเลยในการดูแลและป้องกันจากอดีตเป็นเวลายาวนาน รัฐบาลชวน 2 เพียงแต่รับรู้อย่างเป็นทางการเท่านั้น

5.3 สรุปและประเมินผลแก้ปัญหาวิกฤต 2540 ของรัฐบาลชวน 2

1. กองทุนการเงินฯ มีอิทธิพลสูงมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ของวิกฤตที่ทางการไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลืออย่างยิ่งยวด

2. กองทุนการเงินฯ มีหลายมาตรฐานในการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหา และที่เหนือสิ่งอื่นใดคือ กองทุนการเงินฯ คาดการณ์ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจไทยคลาดเคลื่อน

ไปมาก ทำให้นโยบายแก้ปัญหาจึงผิดพลาดตามไปด้วย โดยที่กองทุนการเงินฯ ยังไม่มีเหตุผลที่ดีพอในการอธิบายความผิดพลาดดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการแก้ปัญหาของประเทศแมกซิโกและเกาหลีใต้

3. หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้งหมด 8 ฉบับ รัฐบาลชวน 2 เป็นผู้รับผิดชอบเจรจากับกองทุนการเงินฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นไป

4. การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดรึงในช่วงแรกของการแก้ปัญหา โดยที่กองทุนการเงินฯ มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มเข้าโปรแกรมความช่วยเป็นเวลาประมาณ 9 เดือน เป็นนโยบายที่ผิดพลาด แต่มิได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำรุนแรงในเวลาต่อมา

5. การดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ในส่วนของการใช้เงินนอกงบประมาณ (Off Budgets) โดยการกู้เงินจากต่างประเทศ ยังไม่มีกฎเกณฑ์ กติกา ในการถ่วงดุลตรวจสอบประเมิน และกลั่นกรองที่กว้างขวาง และควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า การกระตุ้นเศรษฐกิจจากการกู้เงินต่างประเทศในโครงการมิยาซาวา มีความล้มเหลว ผิดพลาด บกพร่องในทุกส่วนของโครงการ รวมถึงไม่สามารถดูแลความโปร่งใส เงินของชาติจึงถูกใช้และแจกจ่ายไปอย่างแหลกเหลวที่สุด

6. นโยบายการเงินในการแก้ปัญหาโดยเน้นประเด็นการรักษาเสถียรภาพนั้น ถึงแม้จะเป็นการมองย้อนกลับไปในอดีต และใช้ความฉลาดหลังเหตุการณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากมากที่จะกล่าวว่านโยบายการเงินควรเป็นแบบใด และนโยบายที่ทางการได้ลงแรงพูดลงแรงทำไป จะบอกว่าล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงก็คงไม่ถูกแต่จะบอกว่าประสบความสำเร็จก็ยังพูดได้ไม่ถนัดนัก

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายการเงินที่มุ่งรักษาเสถียรภาพไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ทฤษฎีการเงินอธิบายก็เพราะว่า สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ที่เงินทุนสามารถโยกย้ายไปยังที่ต่างๆ อย่างคล่องตัว จะเอาแน่เอานอนกลับเงินทุนเหล่านี้ไม่ได้ ที่ไหนกำไรดีก็วิ่งแห่กันเข้าไป ที่ไหนท่าทางไม่ดียิ่งอยู่ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ตื่นตระหนกง่าย แย่งกันหนีเอาตัวรอด

แนวทางแก้ปัญหาในเวลานั้นที่ควรค่าแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง คือ การยืดหนี้ระยะสั้นที่ครบกำหนดชำระของภาคเอกชน (โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศ) และจัดลำดับการชำระระคืนหนี้อย่างมีระเบียบและเป็นระบบ สืบเนื่องจากการที่ทางการไทยประกาศประกันเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เมื่อรัฐบาลประกันเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้เจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสี่ยงนั้น

ออกมาในทางลบก็ควรต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ดังนั้นการที่ทางการไทยจะเจรจายืดหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศจึงอยู่ในวิสัยที่พึงกระทำได้

7. ทางการไทยโดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้างธรรมภิบาลขึ้นในระบบสถาบันการเงินไทย เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาได้

8. รัฐบาลชวน 2 พลาดโอกาสสำคัญที่จะสร้างกลไกสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานในแง่ของแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึงกลไกความรับผิด (Accountability) ทั้งในแง่ของผู้ดูแลป้องกันและในแง่ของผู้แก้ไขปัญหา ให้แก่ระบบการเงินไทย

9. กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหามาตั้งแต่การออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของ ธปท. และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. และผู้บริหาร ธปท. ปล่อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากบริหารจัดการที่เหลวแหลกภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ จนในที่สุด เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขเพราะหลีกเลี่ยงอีกต่อไปไม่ได้แล้ว ความเสียหายดังกล่าวก็ได้ทับถมจนแก้ไขได้ยาก และทำให้ความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระดับสูงอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

10. การประมูลสินทรัพย์ของ ปรส. ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วนหนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าที่ได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. ซึ่งความเสียหายจากความผิดพลาดของ ปรส. เป็นจำนวนเท่าไหร่นั้นคงยากแก่การประเมิน

11. มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อน 14 สิงหาคม มาตรการ 14 สิงหาคม และหลัง 14 สิงหาคม 2541 นำไปสู่บทสรุปที่ว่า เป็นมาตรการที่ผ่านกระบวนการคิดที่รอบคอบ รอบด้าน จากความรู้และประสบการณ์ ด้วยเหตุและผลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีฯ กระทรวงการคลังในขณะนั้น และเป็นมาตรการสำคัญในการคลี่คลายปัญหาสถาบันการเงินไทย

12. กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยได้อุบัติขึ้นในปี 2540 นอกจากจะทำลายความเชื่อมั่นของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างกราดเกรี้ยว ทั้งเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เสถียรภาพของระดับราคาผู้บริโภค เสถียรภาพของสถาบันการเงิน ฯลฯ ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น บทบาทของกองทุนการเงินฯ ในการบังคับและแทรกแซง

ก้าวก่ายกิจการนโยบายภายในของไทย ด้วยการบุกเบิกทางของเงินดอลลาร์ในนามความช่วยเหลือ ปรากฏว่าหลายเรื่องที่กองทุนการเงินฯ ก้าวก่ายแทรกแซงช่วยเหลือ มีส่วนทำให้วิกฤตเศรษฐกิจไทยรุนแรงมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวอย่างเจาะจงแล้ว การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 แม้จะไม่สมบูรณ์แบบและมีส่วนผิดพลาดบกพร่องอยู่หลายส่วนก็ตาม แต่ถ้าสรุปภาพรวมแล้ว ในสถานการณ์ที่คับขันดังกล่าว รัฐบาลชวน 2 ได้แก้ไขปัญหาที่รุมเร้าอย่างหนักหน่วงหลาย ๆ ด้านให้คลี่คลายลงได้อย่างน่าพอใจ เช่น การมีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน จากที่เคยผันผวนมากในปี 2540 และมีค่าอ่อนสุดที่ 53.3 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2541 ได้ปรับตัวดีขึ้นจนมีเสถียรภาพอยู่ที่ระดับเฉลี่ยประมาณ 37.73 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2541 ถึงเดือนมิถุนายน 2543 หรือการมีเสถียรภาพของอัตราเงินเฟ้อที่ลดลงจาก 10.7% ในเดือนมิถุนายน 2541 มาอยู่ที่ 1.3% ในเดือนธันวาคม 2543 รวมถึงเสถียรภาพที่มีมากขึ้นของสถาบันการเงินไทย และเหนือสิ่งอื่นใดรัฐบาลชวน 2 ได้กอบกู้เศรษฐกิจไทยให้ฟื้นตัวขึ้นจากความตกต่ำรุนแรงได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในลักษณะการฟื้นตัวแบบรูปตัววี V กล่าวคือ จากการหดตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP 1.7 % ในปี 2540 และหดตัว 10.2 % ในปี 2541 ได้ฟื้นตัวในลักษณะตวัดขึ้นอย่างรวดเร็วแบบลักษณะตัว V เป็นขยายตัว 4.2 % ในปี 2542 และขยายตัวต่อเนื่องอีก 4.5 % ในปี 2543

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมภิบาล

หลังจากที่รัฐบาลชวน 2 ได้แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ผ่านไป ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร สามารถนำพรรคไทยรักไทย ชนะการเลือกตั้งในปี 2544 และเป็นผู้รับช่วงในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ยังไม่สมบูรณ์ ในงานศึกษาส่วนนี้จะพยายามอธิบายและประเมินผลของนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลทักษิณ 1 โดยการเลือกสรรนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สำคัญ และมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตามในประเด็นการเปลี่ยนแปลงนั้น ล้วนมีความซับซ้อน มีแรงผลักดันจากปัจจัยที่หลากหลาย ซ้ำปัจจัยที่หลากหลายยังกระทำต่อกันและกันจนเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น เพื่อให้ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยมากที่สุด จะขอแบ่งหัวข้อในการอธิบายออกเป็น 5 ส่วน และจะเชื่อมโยงถึงปัจจัยภายนอกประเทศในบางส่วนที่จำเป็น ถ้าปัจจัยนั้นมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทย ส่วนที่ 1 การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ยังไม่สมบูรณ์ ส่วนที่ 2 นำเสนอยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิโณมิกส์ โดยกระทำผ่านเครื่องมือนโยบายการคลัง และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นกลไก ส่วนที่ 3 นโยบายการเงิน ถึงแม้ในยุทธ์ศาสตร์ทักษิโณมิกส์จะอาศัยมาตรการทางการคลังเป็นหลัก แต่ภายในระบบเศรษฐกิจย่อมมีมาตรการทางการเงินกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไป ฉะนั้น การวิเคราะห์ถึงนโยบายการเงินว่ามีส่วนส่งเสริมหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลงจึงมิอาจละเลยได้ ส่วนที่ 4 เสนอการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีต่อธรรมภิบาลของเศรษฐกิจไทย ในลักษณะการชักจูงใจให้มีศีลธรรม (Moral Persuasion) หรือ (Charisma) ส่วนที่ 5 สรุปผลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 พร้อมทั้งวิเคราะห์ อภิปราย ประเมิน จากตัวแปร การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) การกระจายรายได้ (Income Distribution) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic Stability) และที่สำคัญที่สุดคือ สรุปถึงความเหมาะสมกับหรือไม่กับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (ส่วนที่ 5 จะอยู่ในบทที่ 7)

6.1 การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน

ในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 สามารถแยกออกเป็นสองประการ คือ 1. การปัญหาเฉพาะหน้า และ 2. การปรับโครงสร้างระบบการเงินไทยในส่วนของสถาบันการเงินให้เข้มแข็ง

6.1.1 การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าปัญหาที่กว้างขวางรุนแรงในสถาบันการเงินจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 จะได้รับการเยียวยารักษาให้คลี่คลายไปชนิดที่กล่าวได้ว่าจบสิ้นแล้วก่อนรัฐบาลทักษิณ 1 ได้เข้ามารับหน้าที่บริหาร แต่ถึงกระนั้น ร่องรอยแห่งความเสียหายที่เรื้อรังเรื่อยมา และยังเป็นตัวที่ดึงไม่ให้ระบบสถาบันการเงินไทยกลับคืนมาสู่สภาพปกติก็คือ ปัญหาหนี้เสียในสถาบันการเงิน ดังนั้น รัฐบาลทักษิณ 1 จึงมีนโยบายแก้ปัญหาหนี้เสียในสถาบันการเงินโดยออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2544 เรียกว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” (บสท.) เพื่อทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (หนี้เสีย) ที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ บสท. มีดังนี้

1. เพื่อช่วยให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถชำระหนี้ได้
2. เพื่อแก้ไขปัญหาและทำการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน
3. เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการลงทุนในระบบเศรษฐกิจโดยการปล่อยสินเชื่อจากสถาบันการเงิน
4. เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้แก่ภาคการผลิตและภาคบริการ
5. เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมอันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ประเทศ

แนวคิดในการออกกฎหมายดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ เช่น การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ บสท. ในการจัดการบริหารหนี้เสียในบางกรณีโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล ซึ่งมีวิธีการบริหาร 3 วิธีคือ 1. การปรับโครงสร้างหนี้ 2.การปรับโครงสร้างกิจการ 3. การจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ (การชำระบัญชี)

เกี่ยวกับเรื่อง บสท. นั้น ในแง่ของวิธีการแล้วสามารถอธิบายได้คือ ให้ดึงเอาหนี้เสียออกจากสถาบันการเงินทั้งหมดและนำไปรวมไว้ที่ บสท. เพื่อจัดการกับหนี้เสียทั้งหมด ธนาคารพาณิชย์ก็จะปลอดหนี้เสียและสามารถมุ่งหน้าดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยไม่ต้องกังวลต่อหนี้เสียเดิมที่มีอยู่

เนื่องจากวิธีการนี้ไม่ใช่วิธีการใหม่และได้นำมาใช้ในหลายประเทศแล้ว รัฐบาลชวน 2 ก็ได้หยิบมาพิจารณาเช่นเดียวกันแต่มีข้อโต้แย้งอยู่หลายประการ

ข้อโต้แย้งสำคัญก็คือ การโอนหนี้เสียออกมานั้นจะชดเชยธนาคารเดิมในอัตราใด ในการตอบคำถามนี้ก็ต้องกลับไปสู่ปัญหาการรับรู้ความเสียหาย หากจะให้ธนาคารรับรู้ความเสียหายตั้งแต่โอน และให้รัฐบาลซื้อมาในราคาที่หักความเสียหายแล้ว ธนาคารก็จะมีสินทรัพย์ด้อยลงไปทันทีเท่ากับความเสียหาย ซึ่งก็หมายความว่าเงินกองทุนของธนาคารก็จะหดหายไปจนทางการอาจต้องเข้าไปครอบงำธนาคารดังกล่าว ซึ่งก็หมายความว่าหนี้ดีของธนาคารเหล่านี้ก็จะถูกโอนออกมาเป็นของรัฐด้วย เพียงแต่ว่าอยู่ต่างองค์กรกับหนี้เสีย แต่แนวทางที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ในกรณี บสท. นั้น ก็คือให้เลื่อนการรับรู้ความเสียหายไประยะหนึ่งก่อน และให้สัญญาแบ่งความเสียหายในตอนท้าย ซึ่งหมายความว่าสถาบันการเงินจะต้องเสี่ยงต่อความเสียหายอีกต่อไป และถ้าทางการจะมีนิยามและถ่วงน้ำหนักความเสียหายให้ถูกต้องเมื่อคำนวณอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงก็ยังต้องปรับเงินกองทุนให้เพียงพออยู่ดี นอกจากมีคำสั่งพิเศษให้ผ่อนปรนเรื่องนี้ไปก่อนซึ่งก็เป็นวิธีการที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ แต่พึงสังเกตด้วยว่า ในช่วงที่ บสท. เปิดกิจการขึ้นมา ธนาคารเอกชนได้รับรู้ความเสียหายไปแล้วค่อนข้างมาก ภายใต้กติกาของรัฐบาลชวน 2 และได้กันสำรองไว้เรียบร้อยแล้ว มูลค่าที่โอนซึ่งเท่ากับมูลค่าเฉพาะของหลักทรัพย์ค้ำประกันจึงสมเหตุสมผลและมีความเสี่ยงค่อนข้างน้อย และเฉพาะหนี้เสียของธนาคารเอกชนมูลค่าเพิ่มจากการมี บสท. จะไม่สูงเท่าใดนัก ทั้งหมดนี้ต่างจากสถานการณ์ในเดือนสิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นระยะที่ความเสียหายของธนาคารพาณิชย์เอกชนยังสูงอยู่มาก ทางการไม่สามารถรับโอนหนี้เหล่านี้มาตามมูลค่าทางบัญชีได้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:170-171)

ส่วนในแง่ของผลการปฏิบัติงานของ บสท. นั้น อย่างที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 และบทที่ 5 ว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบธรรมภิบาลในการป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ดี และตลอดช่วงเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารก็ไม่ปรากฏรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงระบบธรรมภิบาลในทางที่ดีขึ้น ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น จากการศึกษาของ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay และ Massimo Mastruzzi (2005) เกี่ยวกับธรรมภิบาลของประเทศไทย ยังได้ข้อสรุปว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ในด้านคุณภาพในการควบคุม เช่น เรื่องการดูแลการทำงานของระบบธนาคาร และในด้านบรรทัดฐานของกฎหมายแย่ลงอีกด้วย ดังนั้นในกรณีของ บสท. จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการจะวิเคราะห์ประเมินมาตรฐานการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัยการฟื้นตัวของเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2542 ต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจที่แตกต่างจากช่วงวิกฤตอย่างมาก และย่อมมีนัยสำคัญต่อมูลค่าของราคาทรัพย์สินที่รับโอนมาสู่ บสท. ด้วย แต่ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ข้อมูล เวลา เงินทุน ทำให้งานวิจัยนี้ไม่สามารถจะครอบคลุมในประเด็นดังกล่าวนี้ได้

6.1.2 การปรับโครงสร้างระบบการเงินไทยในส่วนของสถาบันการเงินให้เข้มแข็ง

กล่าวได้ว่าระบบการเงินไทยยังมีความอ่อนแอซ้อนอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของสถาบันการเงิน ทั้งในแง่ของการกำกับดูแลและในแง่ของตัวสถาบันการเงินเอง เมื่อระบบการเงินไทยได้เชื่อมโยงเข้ากับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ผลก็คือ ระบบการเงินไทยมิสามารถจะรองรับและบริหารจัดการกับพลวัตรการเปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในท้ายที่สุดจึงเป็นมูลเหตุสำคัญของวิกฤต 2540 (ดูบทที่ 4 และ 5)

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งแล้ววิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ ทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับระบบการเงินไทยตามมาอย่างมาก ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และจากสถาบันการศึกษา ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบการเงินในส่วนของสถาบันการเงินไทยไว้อย่างแจ่มแจ้ง ประกอบกับช่วงที่รัฐบาลทักษิณ 1 เข้ามาบริหารนั้น ปัญหาคับขันเฉพาะหน้าได้รับความคลี่คลายลงเกือบหมดแล้ว

เหนือสิ่งอื่นใด กลุ่มทุนการเงินที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ในลักษณะกระทำผ่านความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองที่ตนมีอยู่กับพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการสายเทคนิค (วิเชียร ตันศิริคงคล, 2546 :177; Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsan, 1994:39) ก็น่าจะถูกวิกฤตครั้งนี้ทำลายอำนาจต่อรองลงไปมาก

ฉะนั้นแล้ว ด้วยเงื่อนไขและความชอบธรรมเหล่านี้ กล่าวอย่างเจาะจงได้ว่า เป็นจังหวะและเป็นโอกาสอันดี ที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยทางด้านองค์กร สถาบัน ตัวบท กฎเกณฑ์ เพื่อปรับปรุงโครงสร้าง (Restructure) และปรับปรุงระบบ (Reform) ให้ระบบการเงินไทยโดยเฉพาะในส่วนของสถาบันการเงินมีความเข้มแข็งมากขึ้น องค์ประกอบเพื่อความเข้มแข็งของดังกล่าวแบ่งอย่างไม่เฉียบขาดนักได้เป็นสามช่วงเวลา คือ ช่วงที่หนึ่ง คือ ป้องกันมิให้สถาบันการเงินมีปัญหาตั้งแต่ต้น โดยการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ช่วงเวลาที่สอง เมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหาจะต้องดูแลผู้ฝากเงินหรือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินให้เสียหายน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงภาระที่จะตกแก่รัฐบาลหรือผู้เสียภาษีไทยด้วย ช่วงเวลาที่สาม ให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาล้มละลายไป แล้วชำระบัญชีและปิดธุรกิจไปอย่างเป็นระเบียบที่สุด โดยมีลำดับความเสียหายที่ชัดเจนว่าใครมีสิทธิเหนือใครและจากสามช่วงเวลาที่รัฐบาลทักษิณจะต้องเข้าไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านสถาบัน องค์กร กฎเกณฑ์ เพื่อความเข้มแข็งของสถาบันการเงินและระบบการเงิน สามารถสรุปเพื่อวิเคราะห์ได้เป็นสองประเด็นใหญ่ คือ ประเด็นที่หนึ่ง การป้องกันปัญหา และประเด็นที่สอง การแก้ไขปัญหา

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อกล่าวถึงการป้องกันปัญหานั้น ทำให้ต้องย้อนกลับไปดูว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น หรือดูแลให้มีปัญหาน้อยที่สุด คำตอบคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ตามที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 ว่า ธนาคารแห่งประเทศ

ไม่เคยสามารถสร้างกฎเกณฑ์ กติกา ที่จะสร้างธรรมภิบาลให้ระบบสถาบันการเงินไทยเพื่อป้องกันปัญหาได้ และภายหลังจากวิกฤต 2540 ก็มีงานศึกษา ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มาก ตัวอย่างเช่น

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานอีกหน้าที่หนึ่งที่ควรโอนจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปให้หน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพกำลังกัดกร่อนศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543: 301-304) หรือ ศปร. มีความเห็นว่า การทำงานของฝ่ายดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมีความสับสน ขาดความรอบคอบ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่ค่อยมีการประสานงานกันในด้านการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล ศปร. เห็นควรให้มีการแยกธนาคารกลางและการกำกับตรวจสอบดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน (ศปร., 2541: 238-244) อย่างไรก็ตามก็มีความกังวลว่า หากแยกหน่วยงานกำกับดูแลออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วจะให้ใครเป็นผู้ดูแล และจะมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองมากน้อยเพียงได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อยสามารถสรุปได้ว่า จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อป้องกันปัญหา ซึ่งตลอดเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศนั้น เป็นช่วงเวลาที่บริบทเอื้อต่อการปฏิรูปอย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าตลอด 4 ปี ที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ มิได้ใช้โอกาสที่ดีนี้ในการปฏิรูปโครงสร้างปฏิรูประบบการกำกับดูแลเพื่อป้องกันปัญหาสถาบันการเงินแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแก่สถาบันการเงินแล้ว (ที่มาที่ไปของเครื่องมือและวิธีการในการเข้าไปจัดการกับปัญหานั้นได้กล่าวไปในบทที่ 4 แล้ว จะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก) ในปัจจุบันเมื่อเกิดปัญหาในสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปแทรกแซงโดยใช้กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นกลไกการทำงาน จากกรณีวิกฤตสถาบันการเงิน 2540 การแทรกแซงของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศในรูปของเงินภาษีอย่างมาก จนทำให้มองเห็นจุดบกพร่องในการรับมือกับปัญหาของระบบการเงินไทยอย่างชัดเจน ซึ่งมีงานวิจัยที่สรุปข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้อย่างมาก อาทิเช่น ความเห็นของ ศปร. มีว่า ในการหาทางฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหาในระยะปี 2540 กองทุนฟื้นฟูฯ กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในหลายด้านด้วยกัน ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ มีที่มาทั้งจากด้านโครงสร้างการบริหาร และจากการบริหารจัดการระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ศปร., 2541: 217-235)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545) อธิบายว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นการออกแบบทางสถาบัน (Institutional Design) และกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ที่มีนัยสำคัญว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรปฏิบัติตามปรัชญา “สถาบันการเงินล้มมิได้” มีหน้าที่หลักในการค้ำยันมิให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นล้ม ปรัชญาดังกล่าวนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ในการสร้างภยันตราย เพราะส่งเสริมพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงในหมู่ประชาชนผู้มีเงินออม ผู้บริหารสถาบันการเงิน และเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน ประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงดังกล่าวนี้กัดเซาะความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ด้วยเหตุนี้ การก่อตั้งกองทุนฟื้นฟูฯ จึงเป็นการก่อตั้งองค์กรที่สร้างปัญหาความไม่มั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน

ในทำนองเดียวกัน อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้สรุปว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหามาตั้งแต่ออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของธนาคารแห่งประเทศไทย และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบและผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ปล่อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหาอันเกิดกับการบริหารจัดการที่ล้มเหลวภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ ปัญหาหารออกแบบที่กล่าวถึงนั้นเกิดจากการที่กฎหมายไม่ยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะล้มละลาย และมีกระบวนการกฎหมายที่รองรับสถานการณ์เช่นนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการชำระบัญชีและมีการจัดการกับเจ้าหนี้อื่นๆ ที่ไม่ใช่ผู้ฝากเงินอย่างเป็นระบบ

ศสปป. รายงานผลการศึกษากระบวนการและวิธีการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ (2547) สรุปว่า โครงสร้างกองทุนฟื้นฟูฯ ในขณะนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงได้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อให้กองทุนมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และมิได้อยู่ภายใต้การครอบงำของธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การผลักดันจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ในข้อสรุปและเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้เพียงพอจะสรุปประเด็นสำคัญได้คือ ประเทศไทยยังไม่มีระบบการแก้ไขปัญหาการเงินที่มีประสิทธิภาพ และยังไม่มีกติกากฎหมายยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะล้มละลาย รวมถึงกระบวนการกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์สถาบันการเงินที่มีปัญหาล้มละลาย ให้ได้รับการชำระบัญชีและปิดธุรกิจไปอย่างเป็นระเบียบที่สุด โดยมีลำดับความเสียหายที่ชัดเจนว่าใครมีสิทธิเหนือใคร

แต่ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งไม่แน่ชัด ตลอด 4 ปี ที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ มิได้มีการปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูประบบ (Restructure and reform) ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ด้วยเงื่อนไขที่เหมาะสมหลายอย่างในเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ อาทิเช่น ปัญหาคับขันเฉพาะหน้าจากวิกฤต 2540 ได้รับความคลี่คลายลงเกือบหมดแล้ว อีกทั้งกลุ่ม

ทุนการเงินที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ก็น่าจะถูกวิกฤตครั้งนี้ทำลายอำนาจต่อรองลงไปมาก รวมถึงธนาคารเอกชนส่วนใหญ่ก็ได้โอนมาเป็นของรัฐ และธนาคารแห่งประเทศในฐานะผู้มีหน้าที่อยู่แต่เดิมกำลังสูญเสียความน่าเชื่อถือจากสังคม ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้จะช่วยลดทอนแรงต้านจากผู้ที่เสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง แต่ตลอดเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ ยังมิได้มีการดำเนินการใดที่เป็นรูปธรรมของการปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูประบบในการป้องกันปัญหาสถาบันการเงิน และการแก้ไขถ้าเกิดปัญหาสถาบันการเงินให้แก่ระบบการเงินไทย อันจะสังเกตได้จากโครงสร้างในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหายังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

6.2 ยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิโณมิกส์ โดยดำเนินการผ่านเครื่องมือนโยบายการคลัง และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นกลไก

6.2.1 ยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจ ทักษิโณมิกส์[37]

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิโณมิกส์ มีจุดเริ่มต้นมาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในช่วงก่อนปี 2544 ทั้งในระดับเฉพาะหน้าและยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาประเทศในอดีต

ในระดับปัญหาเฉพาะหน้านั้น คือ ประเทศไทยยังคงเผชิญอยู่กับภาวะเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ส่วนปัญหายุทธ์ศาสตร์การพัฒนาในอดีต คือ ปัญหาทวิลักษณะของสังคมไทย (Dualism) มีความแตกต่างขนานใหญ่ระหว่าง ภาคเศรษฐกิจชนบท/เกษตรกรรม กับ ภาคเมืองภาคอุตสาหกรรม/สมัยใหม่ เนื่องจาก ในอดีตมีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและพึ่งพาการส่งออกสินค้าหัตอุตสาหกรรมมากเกินไป ทำให้เกิดการกระจุกตัวของธุรกิจและการจัดสรรทุนให้แก่ภาคเมือง ในขณะที่ภาคชนบทไร้การพัฒนา รวมถึงความไร้เสถียรภาพที่เกิดจากการพึ่งพาภายนอกประเทศมากเกินไป

ดังนั้น โจทย์ของรัฐบาลทักษิณ 1 ก็คือ ในระยะสั้นกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ แก้ปัญหาในระดับการพัฒนาเชิงโครงสร้างทวิลักษณ์

---

[37] สรุปจากสุนทรพจน์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ใน ปราณ พิสิฐเศรษฐการ. (2547) และ อภิชาต สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล. (2548) ซึ่งเรียบเรียงตีความจาก Lian (2001a,2001b,2003a,2003b) และ Pansak Vinnyratn. (2004)

นโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Policy)

จากโจทย์ปัญหาที่สรุปออกมาของรัฐบาลทักษิณ 1 นำมาสู่นโยบายในการตอบโจทย์ดังกล่าว คือ การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน โดยมีหลักคิดว่า จะต้องหันมาพึ่งอุปสงค์ตลาดภายในประเทศมากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาภาคต่างประเทศลง ซึ่งจะดำเนินการตามหมุดหมาย 2 ประการ คือ (1) ยกระดับการบริโภคภายในประเทศเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น (2) ปรับโครงสร้างภาคชนบท/เกษตรกรรม/รากหญ้า เข้าสู่การผลิตสินค้าใหม่ ๆ เข้าสู่การเป็นผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติท่าทีของรัฐบาลทักษิณ 1 เกี่ยวกับการลดการพึ่งพาภาคต่างประเทศ ได้ลื่นไหลออกมาในลักษณะว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน คือ ข้างที่หนึ่งเป็นการพึ่งอุปสงค์ภายในมากขึ้น และอีกข้างหนึ่งเป็นการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ[38] ซึ่งในเวลาต่อ ๆ มาก็เริ่มมีความชัดเจนว่าจริงตามนั้นมากขึ้น และเป็นไปในทางเดียวกับสุนทรพจน์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่กล่าวอย่างหนักแน่นในหลายวาระว่า ...นโยบายคู่ขนาน (Dual track Policy) มิติแรกคือเรื่องของนานาชาติ (International) ได้แก่ การลงทุนจากต่างประเทศ การส่งออก การท่องเที่ยว มิติที่สอง เศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic) ...ตอนนี้ผมกำลัง Balance แต่ Balance นี่ไม่ใช่ว่าทุบ Export ลง Export ก็ดันขึ้น Domestic ก็ดันขึ้น แต่ดัน Domestic ขึ้นเร็ว ๆ แรง ๆ Export ก็ดันเร็ว ๆ แรง ๆ คือให้ขึ้นไปทั้งคู่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทักษิโณมิกส์ มีรูปแบบคือ เป็นนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Policy) หมายถึง นโยบายที่พึ่งพาเศรษฐกิจภายในประเทศ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การพึ่งพาภาคต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจากวิกฤต 2540 และแก้ไขปัญหาทวิลักษณะเศรษฐกิจไทย

6.2.2 นโยบายเศรษฐกิจและมาตรการสำคัญที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้ผลักดันยุทธ์ศาสตร์ทักษิโณมิกส์

ในการดำเนินการเพื่อผลักดันยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ ของรัฐบาลทักษิณ 1 โดยการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) สามารถแบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วนประกอบที่ไม่เด็ดขาดจากกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การกระตุ้นภาคต่างประเทศ ส่วนที่สอง

---

[38] มีการวิเคราะห์กันว่าสาเหตุที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ลื่นไหลมาให้ความสำคัญภาคต่างประเทศควบคู่กับภายในประเทศ เนื่องจากในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกในการบริหารประเทศของรัฐบาล GDP ได้ขยายตัวน้อยมากคือประมาณร้อยละ 2 ซึ่งสาเหตุสำคัญเป็นผลจากการส่งออก Export ของสินค้าไทยติดลบ ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญในภาคต่างประเทศจึงเปลี่ยนแปลงท่าทีเป็นว่า นโยบายคู่ขนาน คือ ข้างหนึ่งเร่งภายในประเทศ และอีกข้าหนึ่ง เร่งภายนอกประเทศ

การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านนโยบายการคลัง และส่วนที่สาม คือ การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านมาตรการกึ่งการคลัง

ส่วนที่หนึ่ง การกระตุ้นภาคต่างประเทศ

เศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) มาอย่างยาวนาน เปิดทั้งเรื่องการค้า เปิดทั้งเรื่องการลงทุนระหว่างประเทศ การที่ประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจแบบเปิดก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียควบคู่กันไป และที่สำคัญก็จะมีปัจจัยภายนอกประเทศเป็นตัวกำหนด ตัวอย่างเช่น การเติบโตอย่างร้อนแรงของเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 2530 และการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ล้วนแล้วแต่มีปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสาเหตุสำคัญ (ดูบทที่ 2) ท่าทีของรัฐบาลทักษิณ 1 ต่อเรื่องภาคเศรษฐกิจต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่าเชื่อในความสำคัญของภาคต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทย และเชื่อต่อไปว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย โดยสังเกตได้จากนโยบายสำคัญสองประการ

ประการที่หนึ่ง นอกจากรัฐบาลทักษิณ 1 จะสนับสนุนการค้าเสรีแล้ว รัฐบาลยังมีการหาตลาดการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อเร่งการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตัวอย่างคือ มีการทำสัญญาการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA.) กับหลายประเทศ เช่น FTA. ไทย – อินเดีย, FTA. จีน – อาเซียน, FTA. ไทย- ออสเตรเลีย, เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ริเริ่มโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) (ทั้งสองโครงการนั้น ในแง่หนึ่งเป็นส่วนของการกระตุ้นตลาดภายใน ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป) โดยเชื่อว่าประชากรและแรงงานไทยเติบโตขึ้นภายใต้ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความงดงาม (Aesthetic Cultural Tradition) รวมทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย ดังนั้นหากประเทศไทยสามารถสร้างผู้ประกอบการรุ่นใหม่ และผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้น จากมรดกทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่งดงามเหล่านี้แล้ว สินค้าส่งออกของไทยก็จะสามารถเจาะกลุ่มผู้บริโภคในระดับกลางและระดับสูงของตลาดโลก (Niche Market) ที่มีกำลังซื้อสูง และมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคไปในทิศทางที่ลดการบริโภคสินค้าแบบมวลชนราคาถูก สู่สินค้าที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวมากขึ้น (Pansak Vinnyratn, 2004. vii-viii)

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลทักษิณ 1 ยังได้มีการส่งเสริมธุรกิจที่มีศักยภาพในการแข่งขันหลายอุตสาหกรรม เช่น การท่องเที่ยว ยานยนต์ แฟชั่น อาหาร การบริการด้านสุขภาพ ฯลฯ ตัวอย่างมาตรการที่ออกมาสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล่านี้ เช่น โครงการ กรุงเทพเมืองแฟชั่น ครัวไทยสู่ครัวโลก Thailand Elite Card ฯลฯ

ส่วนที่สอง การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านนโยบายการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1

การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 ได้ใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย (Expansionary Fiscal Policy) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวทางยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ (ดูตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 งบประมาณของรัฐบาลทักษิณ 1

ปีงบประมาณ	2544	2545	2546	2547
งบประมาณที่จัดทำ				
รายจ่ายรัฐบาล	910.0	1,023.0	999.9	1,028.0
ประมาณการรายได้สุทธิ	805.0	823.0	825.0	928.1
ดุลงบประมาณ	-105.5	-200.0	-174.9	-99.9
ร้อยละของ GDP	-1.9%	-3.6%	-3.1%	-1.6%
งบประมาณที่เกิดขึ้นจริง				
รายจ่ายรัฐบาล	876.0	972.2	938.4	1,105.8
รายได้	765.4	845.4	960.6	1,125.1
ดุลงบประมาณจริง	-110.6	-126.8	22.2	19.4
ร้อยละของ GDP	-2.2%	-1.4%	0.3%	0.1%

ที่มา : สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังได้มีมาตราที่สำคัญต่าง ๆ ออกมาส่งเสริมสนับสนุนการกระตุ้นเศรษฐกิจอีกหลายประการ ตัวอย่างเช่น

มาตรการเพื่อลดรายจ่ายที่จำเป็นซึ่งจะส่งผลให้เพิ่มความสามารถในการบริโภค เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค และนโยบายพักหนี้เกษตรกร 3 ปี

มาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ ใน วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์” โดยมี ร.อ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้แต่งตั้ง “คณะทำงานเพื่อการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์” โดยมีนายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและประธานกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นประธาน และมีนางสาวสุภา

ปิยะจิตติ รองอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน คณะกรรมการฯ ได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์หลายมาตรการ อาทิ เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านการเงิน ซึ่งมีผลต่อการฟื้นตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง[39]

มาตรการกระตุ้นตลาดทุนหรือตลาดหุ้น (Stock Market) จากคำกล่าวของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร คือ "ต้องการเห็นตลาดหลักทรัพย์มีมูลค่าตลาดเท่ากับขนาดของเศรษฐกิจ หรือ GDP หรือประมาณ 5 ล้านล้านบาท" (ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, 2547: 77) มาตรการสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการกระตุ้นมีหลายประการอาทิเช่น การใช้กฎเกณฑ์ที่ผ่อนคลายเพื่อจูงใจ การตั้งกองทุนวายุภักดิ์เพื่อลงทุนในตลาดหุ้น ฯลฯ แต่ที่เป็นประการสำคัญก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามอำนาจของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่ร่างขึ้นตามคำแนะนำของกองทุนการเงินฯ อย่างแข็งขัน ตัวอย่างเช่น แปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในปี 2545, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในปี 2545 , การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ในปี 2545, การสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี 2545, องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ในปี 2547 เหล่านี้เป็นต้น[40]

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ นอกจากจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ตามมูลค่าของสินทรัพย์ด้วยแล้ว ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแบบผูกขาดและมีผลประกอบการที่มีกำไรสูง หรือมีโอกาสที่จะทำกำไรสูงได้ในอนาคต ดังนั้น เมื่อแปรรูปแล้วในแง่หนึ่งการที่มีบริษัทขนาดใหญ่เข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะทำให้มูลค่าตลาดขยายตัวขึ้น และอีกแง่หนึ่ง ก็จะดึงดูดความสนใจในการเข้ามาลงทุนจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็จะกระตุ้นให้ตลาดหุ้นขยายตัว ในกรณีนี้ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2547) ได้ให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลทักษิณไม่ได้ให้ความสำคัญในการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่ก่อนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการบินไทย ธนาคารกรุงไทย หรือบริษัทบางจากปิโตรเลียม แม้การขายหุ้นเพิ่มเติมจะทำได้โดยง่าย รัฐบาลก็ไม่คิดที่จะทำ ทำให้มีความชัดเจนว่า รัฐบาลมิได้ต้องการเพียงรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หากต้องการจะเพิ่มดัชนีตลาดหลักทรัพย์ด้วย เนื่องจากการเข็นรัฐวิสาหกิจใหม่เข้าตลาดหลักทรัพย์ โดยเฉพาะบริษัทที่มูลค่าทรัพย์สินมาก จะมีผลในทางบวกต่อดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อหุ้นตัวอื่น ๆ ในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ในทางตรงกันข้าม การปล่อยหุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่แล้วออกขายมากขึ้น จะทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ต่ำลง เพราะอุปทานของหุ้นในตลาดที่เพิ่มมากขึ้นก็จะเป็นการกดราคาหุ้นดังกล่าว

---

[39] รายละเอียด การศึกษานโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาวิกฤติอสังหาริมทรัพย์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร. โปรดดู วรพจน์ ทวีทอง. (2545)

[40] รายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547)

ที่รุนแรงกว่านั้นก็คือ การแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สืบเนื่องมาจาก ภายหลังที่มีการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์หลายทางจนเริ่มเกิดความร้อนแรงและมีการเก็งกำไรอย่างหนาแน่น เพราะการเข้าไปลงทุนในแต่ละครั้งนักลงทุนไม่จำเป็นต้องใช้เงินในการซื้อขาย โดยสามารถซื้อขายแบบหักกลบลบหนี้ภายในวันเดียว หรือเน็ตเซ็ตเทิลเมนต์ “Net Settlement” และในภาวะที่ปริมาณการซื้อขายแบบ “Net Settlement” เพิ่มขึ้นอย่างมาก คือ เพิ่มขึ้นจาก 76,945 ล้านบาท ในไตรมาสที่ 1 เป็น 451,879 ล้านบาทในไตรมาสที่ 3 เป็นที่มาให้ ก.ล.ต. ออกมาตรการให้นักลงทุนวางหลักทรัพย์ค้ำประกันการซื้อขายหุ้นแบบ “Net Settlement” ในอัตรา 10% ของวงเงินซื้อขายในบัญชีเงินสด ในวันที่ 1ธันวาคม 2546 และเพิ่มเป็น 25% ในเดือน มีนาคม 2547 (มติชนรายวัน, 21 พฤศจิกายน 2546 :2) มาตรการดังกล่าวจะส่งผลในการชะลอการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ด้วย

มาตรการที่ ก.ล.ต. ออกมานี้ไม่เป็นที่ถูกใจของนายกทักษิณ โดยให้สัมภาษณ์ว่า “เป็นการออกมาตรการแบบเหวี่ยงแห สั่งการให้เล่นงานเฉพาะหุ้นปั่นเท่านั้น” ซึ่งสุดท้ายมาตรการนี้แม้จะมีผลแล้วแต่การปฏิบัติจริงยังไม่เกิด (มติชนรายวัน, 21 พฤศจิกายน 2546:2; 3 มกราคม 2547: 7)และการแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต. จากรัฐบาลนี้ อาจเป็นสาเหตุสำคัญให้ ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล เลขาธิการ ก.ล.ต. ซึ่งอยู่มา 11 ปี นับตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงาน ก.ล.ต. อำลาจากตำแหน่งเลขาฯ ก.ล.ต. โดยเขากล่าวว่าจะหยุดพักสักระยะหนึ่ง ส่วนกรณีมาตรการให้นักลงทุนวางหลักทรัพย์ค้ำประกันการซื้อขายหุ้นแบบ “Net Settlement” ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ให้สัมภาษณ์ว่า จากการศึกษาพบว่าในช่วงครึ่งปีหลัง 2546 มีการใช้วงเงินประเภทนี้สูงมาก (Net Settlement) และราคาหุ้นที่ปรับตัวรุนแรงเกินปัจจัยพื้นฐานมีถึง 10-11 ตัว ใน 50 ตัวที่ราคาปรับเปลี่ยน และเป็นหุ้นที่นิยมเล่นในหมู่นักลงทุนรายบุคคล มาตรการนี้ไม่ใช่มาตรการเกา แต่เป็นมาตรการรักษาโรคผิวหนัง เพราะถ้าคันต้องรักษาโรค ถ้าเกาอาจหายคันแต่โรคยังอยู่ มุมมองอยู่ที่เรายืนตรงจุดไหน มีวัตถุประสงค์อะไร คนที่เป็นกลางก็เห็นว่าจำเป็นต้องทำ (ประชาชาติธุรกิจ, 19-21 ธันวาคม 2546: 19)

สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า การที่รัฐบาลทักษิณต้องการให้ตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวมาก ๆ เหตุผลที่ไม่อาจมองข้ามได้ก็คือ การที่พรรคไทยรักไทยมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเชิงธนกิจการเมือง ซึ่งกลุ่มทุนจำนวนมากมีผลประโยชน์อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การขยายตัวหรือหดตัวของตลาดหลักทรัพย์ จะส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งของกลุ่มทุนเหล่านี้ และจะมีผลต่อความมั่นคงของพรรคไทยรักไทยในแง่ของเงินทุนที่สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค ทั้งสนับสนุนอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย

หากพิจารณาถึงโครงสร้างของพรรคไทยรักไทยในมิติของทุนแล้ว รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2546) สรุปเครือข่ายของกลุ่มทุนหลักได้ 7 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มชินวัตร ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้บุกเบิกธุรกิจในเครือ บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

กลุ่มโพธารามิก ของ นายอดิศัย โพธารามิก นายทุนใหญ่จาก บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมูนิเคชั่น จำกัด (TT&T) บริษัท จัสมิน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)

กลุ่มมาลีนนท์ ของ นายประชา มาลีนนท์ เจ้าของธุรกิจสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 อ.ส.ม.ท. ในนาม บริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน)

กลุ่มมหากิจศิริ ของ นายประยุทธ มหากิจศิริ เจ้าของธุรกิจ บริษัท ไทยฟิล์ม อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคอปเปอร์ อินดัสตรี จำกัด บริษัท ไทยน็อกซ์ สตีล จำกัด บริษัท ควอลิตี้ คอฟฟี่ โปรดักส์ จำกัด (เนสกาแฟ)

กลุ่มจึงรุ่งเรืองกิจ และจุฬางกูร ของ นายพัฒนา (พี่ชาย) และนายสุริยะ จึงรุ่งเริงกิจเจ้าของธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายใหญ่ที่สุดของไทยในนาม กลุ่มบริษัท ซัมมิท ออโตพาร์ตและบริษัทในเครือ

กลุ่มสิริวัฒนาภักดี ของ นายเจริญ สิริวัฒนภักดี เจ้าของธุรกิจในกลุ่มธุรกิจสุรา ในนาม บริษัท ไทยเจริญคอมเมอร์เชียล จำกัด บริษัท แอลเอสพีวี จำกัด บริษัท แสงโสม จำกัด บริษัท เบียร์ไทย (1991) จำกัด พร้อมทั่งบริษัทในเครือกว่า 100 แห่ง

กลุ่มเจียรวนนท์ ของ นายธนินท์ เจียรวนนท์ เจ้าของธุรกิจอาหารและอาหารสัตว์ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ในนาม บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และกลุ่มธุรกิจสื่อสาร บริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีเอ ออเรนจ์ จำกัด พร้อมบริษัทในเครือกว่า 100 แห่ง

เมื่อคิดมูลค่าหุ้นจากบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยรวมของทั้ง 7 กลุ่ม ในปี 2544 เป็นร้อยละ 32.6 และร้อยละ 20.1 ในปี 2545 ของมูลค่าหุ้นทั้งหมดที่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีมูลค่าตลาด 125,595 ล้านบาท ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 173,615 ล้านบาท ในปี 2545

ในกรณีเดียวกัน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547) ได้อ้างการวิจัยของศาสตราจารย์ Mara Faccio (2003) ที่ไปศึกษาว่าบริษัทหลักทรัพย์มีมูลค่ากี่เปอร์เซ็นต์ที่ไปเกี่ยวข้องกับบริษัทของนักการเมือง ปรากฏว่า ประเทศไทยติดอันดับสองรองจากรัสเซีย โดยมูลค่าตลาดของไทยประมาณ 40 % เป็นของนักการเมือง และเป็นของกลุ่มชินวัตรประมาณ 10 % ของมูลค่าตลาดทั้งหมด เพราะฉะนั้นทำให้เห็นว่า การเมืองกับตลาดหุ้นแยกกันไม่ได้แล้ว

กล่าวโดยสรุป ท่าทีของรัฐบาลทักษิณ 1 สะท้อนข้อเท็จจริงว่า ต้องการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ให้เติบโตมาก ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจจากความเชื่อมโยงไปในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การบริโภคที่ขยายตัว การลงทุนที่จะขยายตามมา ฯลฯ ในขณะเดียวกัน กลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยซึ่งมีผลประโยชน์จำนวนมากในตลาดหลักทรัพย์ จะได้รับประโยชน์จากการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณด้วย

แต่มีข้อสังเกตว่า การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงบิดเบือนการทำงานขององค์ การบิดเบือนไม่ให้ปัจจัยทางสถาบันทำงานได้อย่างเต็มที่เต็มประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการบ่อนเซาะระบบธรรมภิบาลของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ซึ่งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของรัฐบาลทักษิณ 1 เช่นนี้ ก็สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay และ Massimo Mastruzzi (2005) ที่ได้ผลการศึกษาว่า ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของธรรมภิบาล ไม่สามารถสรุปได้ว่ามีตัวชี้วัดใดดีขึ้น แต่ที่สรุปได้ชัดเจนคือ มีตัวชี้วัดด้านคุณภาพการควบคุม และด้านบรรทัดฐานของกฎหมายแย่ลง ดังนั้น น่าจะสรุปได้ว่า ระบบธรรมภิบาลของรัฐบาลทักษิณ 1 แย่ลง

ส่วนที่สาม มาตรการกึ่งการคลัง Quasi Fiscal Policy

มาตรการสำคัญอีกอย่างที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้นำมาใช้เพื่อผลักดันยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ โดยเฉพาะเพื่อกระตุ้นตลาดภายในและลดทวิลักษณะเศรษฐกิจไทย คือ มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) โดยรูปแบบแล้วมาตรการกึ่งการคลังจัดได้ว่า เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off Budgets) อธิบายโดยย่อก็คือ เป็นมาตรการที่อยู่นอกเหนืออำนาจ พ.ร.บ. งบประมาณ และมาตรการกึ่งการคลังไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ใช้มาตรการกึ่งการคลังนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้นวิธีดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังในที่นี้ หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรม ใด ๆ ผ่านการใช้เงินจากสถาบันการเงินของภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เหล่านี้เป็นต้น และรัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันให้ โดยจะนำเงินภาษีประชาชนส่วนรวมมาชดใช้แทนในกรณีที่เงินที่สถาบันการเงินใช้ออกไปแล้วไม่สามารถตามทวงคืนได้

มูลเหตุจูงใจที่รัฐบาลเลือกใช้มาตรการกึ่งการคลังก็คงมีหลายอย่าง แต่ที่น่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญและเห็นได้ชัดก็คือ ประการแรก การจะใช้เงินในงบประมาณขณะนั้นค่อนข้างมีข้อจำกัด โดยเฉพาะจากปริมาณหนี้สาธารณะที่มีสูงมาก ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกของรัฐบาลทักษิณ 1 หนี้สาธารณะมีสูงถึงร้อยละ 57 ต่อ GDP (ดูตารางที่ 6.2) ประการที่สอง ในขณะนั้นระบบสถาบันการเงินของประเทศเต็มไปด้วยสภาพคล่องที่ล้นเกินและอัตราดอกเบี้ยต่ำสุด ๆ จนบางช่วงดอกเบี้ยแท้จริงติดลบ ทำให้ต้นทุนของเงินที่จะใช้ถูกมาก (ดูตารางที่ 6.7) และประการที่สาม น่าจะทำให้เกิดความคล่องตัวและตอบสนองตรงเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าลองเปรียบเทียบกับการที่รัฐบาลจะต้องไปกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณเช่นกัน แล้วมาดำเนินการผ่านหน่วยงานที่จะต้องตั้งขึ้นมาใหม่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ ก็ดูจะไม่คล่องตัวและยุ่งยากกว่าจริง

ตารางที่ 6.2 หนี้สาธารณะภาครัฐ

ปี	หนี้สาธารณะรวม	ร้อยละของ GDP	หนี้รัฐบาลกู้โดยตรง	หนี้กองทุนฟื้นฟูฯ
2540	n.a.	n.a.	325,537	n.a.
2541	n.a.	n.a.	694,206	n.a.
2542	2,607,056	56.2	991,104	814,594
2543	2,804,279	57.0	1,156,584	781,410
2544	2,931,717	57.1	1,272,856	697,451
2545	2,934,943	53.9	1,691,158	357,283
2546	2,930,040	49.4	1,631,124	427,363
2547	3,109,975	47.7	1,810,439	398,914

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ส่วนรายละเอียดและข้อมูลการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ของรัฐบาลทักษิณ 1 สรุปและรวบรวมโดยอภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้ดังนี้

มาตรการกึ่งการคลังที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ สามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ

1. การสร้างโอกาสและสร้างทุนให้แก่คนยากจน โดยวัตถุประสงค์ของโครงการเหล่านี้ คือ การสร้างโอกาสให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุนและนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ เช่น โครงการสินเชื่อ SMEs

2. การพัฒนาชีวิตและทุนทางสังคม เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อาทิเช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร

3. การกระตุ้นตลาดเงิน- ตลาดทุน โดยทำให้ประชานมีทางเลือกในการออม และเป็นการส่งเสริมตลาดเงินตลาดทุนอีกทางด้วย เช่น โครงการกองทุนวายุภักษ์[41]

[41] รายละเอียดดูภาคผนวก ง

ตารางที่ 6.3 สัดส่วนงบประมาณมาตรการกึ่งการคลังต่อ GDP และงบประมาณประจำปี

	2545	**2546**	**2547**
งบประมาณมาตรการกึ่งการคลัง	103,669	295,993	569,597
ร้อยละของ GDP	**1.9**	**5.0**	**8.7**
ร้อยละของงบประมาณประจำปี	**10.1**	**29.6**	**49.0**
GDP ของประเทศไทย	5,446,043	5,930,362	6,576,023
งบประมาณปกติประจำปี	1,023,000	999,000	1,163,500

ที่มา : ตารางที่ 9 ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-69)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.4 มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Measures)

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. สร้างโอกาสและสร้างทุนให้คนจน	1.1 โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs		52,981.7	171,598.1	118,616.4	223.9	435,035.9	263.437.8	153.5
		ธนาคารแห่งประเทศไทย*	4,130.0	53,343.8	49,213.8	1,191.6	233,616.4	180,272.6	337.9
		ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	15,410.0	42,783.0	27,373.0	177.6	76,286.4	33,503.4	78.3
		IFCT*	15,078.6	32,933.3	17,854.7	118.4	45,073.2	12,139.9	36.9
		ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	7,283.2	16,365.3	9,082.1	124.7	32,106.7	15,741.4	96.2
		ธนาคารออมสิน	2,144.9	6,868.3	4,723.4	220.2	16,521.1	9,653.1	140.5
		ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	8,935.0	19,304.4	10,369.4	116.1	31,431.8	12,127.4	62.8
	1.2 โครงการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	4,116.6	8,474.7	4,358.1	105.9	13,115.0	4,640.3	54.8
	1.3 โครงการธนาคาประชาชน	ธนาคารออมสิน	10,294.7	15,375.1	5,080.4	49.3	21,691.9	6,316.8	41.1

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	1.4 โครงการวิสาหกิจชุมชน	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	8,319.0	10,003.0	1,684.0	20.2	18,949.0	8,946.0	89.4
	รวม		**75,712.0**	**205,450.9**	129,738.9	171.4	**488,791.8**	283,340.9	137.9
2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทางสังคม	2.1 โครงการปล่อยสินเชื่อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)		26,748.3	56,147.3	29,399.0	109.9	74,410.3	18,263.0	32.5
	โครงการ ธอส.-กบข.***		23,884.0	23,884.0	0.0	0.0	23,884.0	0.0	0.0
	โครงการ ธอส.-รัฐวิสาหกิจ(กู้ซื้อบ้านสำหรับพนักงาน)****	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	2,864.3	2,864.3	0.0	0.0	2,864.3	0.0	0.0
	โครงการ ธอส.-กบข.***ระยะที่ 2******	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	0.0	18,873.0	18,873.0	N/A	37,137.0	18,264.0	96.8

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย******	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	0.0	10,526.0	10,526.0	N/A	10,525.0	-1.0	0.0
	2.2 โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน	ธนาคารออมสิน	0.0	1,322.3	1,322.3	N/A	2,283.8	961.5	72.7
	2.3 โครงการบ้านเอื้ออาทร		0.0	21.0	21.0	N/A	0.0	0.0	N/A
	โครงการบ้านเอื้ออาทร (สำหรับการเคหะฯ กู้สร้างบ้าน)*******	ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	0.0	0.0	0.0	N/A	0.0	0.0	N/A
	โครงการบ้านเอื้ออาทร (เพื่อประชาชนกู้ซื้อบ้าน)	ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	0.0	21.0	21.0	N/A	965.0	944.0	4,495.2
	รวม		**26,748.3**	**57,490.6**	30,742.3	114.9	**77,659.1**	20,168.5	35.1
3. การกระตุ้นตลาดเงิน- ตลาดทุน	3.1 Thailand Equity Fund	ธนาคารออมสิน กบข. และ IFCT	8.7	158.9	150.2	1}726.4	254.4	95.5	60.1
	3.2 Thailand Prosperity Fund	กบข.	0.0	910.7	910.7	N/A	910.7	0.0	0.0

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	3.3 Thailand Opportunity Fund	ธนาคารกรุงไทย และ กบข.	1,200.0	1,981.9	781.9	65.2	1,981.9	0.0	0.0
	3.4 กองทุนวายุภักษ์ 1		0.0	30,000.0	30,000.0	N/A	0.0	-30,000.0	-100.0
	รวม		**1,208.7**	**33,051.5**	31,842.8	2,634.5	**3,147.0**	-29,904.5	-90.5
	รวมทั้งหมด		**103,669.0**	**295,993.0**	192,324.0	185.5	**569,597.9**	273,604.9	92.4

ที่มา : ตารางที่ 10 ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-70-1-74)

หมายเหตุ* โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs ที่ดำเนินการโดย ธปท. เป็นยอดให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน

**โครงการสำหรับสินเชื่อ SMEs ที่ดำเนินการโดย IFCT เป็นตัวเลขถึงวันที่ 31 ส.ค. 47 เนื่องจาก IFCT ควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทยฯ เมื่อวันที่ 1 ก.ย. 47

*** กบข. องทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

**** โครงการ ธอส. –กบข.และโครงการ ธอส.-รัฐวิสาหกิจ (กู้ซื้อบ้านสำหรับพนักงาน) ปิดโครงการตั้งแต่ ต.ค. 45

***** โครงการ ธอส. เพื่อคนไทย สำหรับตัวเลขที่ได้ ณ สิ้น ธ.ค. 47 เป็นยอดเงินคงค้าง (Outstanding Amount)

******* ยังไม่มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้สร้างบ้าน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การที่รัฐบาลนำมาตรการกึ่งการมาใช้ในการผลักดันยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจนั้น ในแง่ของมาตรการกึ่งการคลังก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียรวมอยู่ด้วยกัน เหมือนกับมาตรการอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่และในทางวิชาการได้มีการสรุปข้อดีข้อเสียของมาตรการกึ่งการคลังไว้ค่อนข้างจะตกผลึกพอควรแล้ว การจะเลือกใช้มาตรการกึ่งการคลังมากหรือใช้น้อยหรือไม่อย่างไรจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศ

กล่าวโดยย่อ มาตรการกึ่งการคลังจะมีข้อดีข้อเสีย คือ หนึ่ง เปิดโอกาสให้รัฐมีความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการคลังในภาวะที่รายได้จากภาษีหดตัว หรือมีขีดจำกัดจากหนี้สาธารณะที่สูง สอง ทำให้กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรง เช่น กลุ่ม SMEs กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มคนจน และสี่ ปัญหาการรั่วไหลจะมีน้อยกว่างบประมาณปกติ ส่วนข้อเสีย อาทิเช่น หนึ่ง สินเชื่อถูกจัดสรรให้กลุ่มคนหรือบุคคลที่มีความเสี่ยงสูง สอง อาจมีการปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าต้นทุนของเงิน สาม อาจมีการปล่อยสินเชื่อโดยขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันที่คุ้มกับวงเงินให้กู้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2547:109-110) [42]

กล่าวในทางการเมืองแล้ว การใช้มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาล ส่วนใหญ่มุ่งไปสู่ชนบทกลุ่มเกษตรกรหรือชนชั้นล่างเป็นสำคัญ ซึ่งมีประชากรรวมจำนวนมาก มีการให้นิยามนโยบายเหล่านี้ว่า เป็นนโยบายแบบประชานิยม (Populist Policy) หรือ ลัทธิเคนส์เซียนแบบรากหญ้า (Grassroots Keynesianism) การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวได้สร้างฐานคะแนนนิยม และฐานมวลชนที่สนับสนุนรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ทำให้เสถียรภาพของรับบาลเข้มแข็งมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ลักษณะนโยบายดังกล่าว ได้สร้างกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในกลุ่มชนชั้นกลาง อาทิเช่น อาจารย์ นักวิชาการหัวก้าวหน้า นักบริหาร ผู้จัดการ แพทย์ พยาบาล ทนายความ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น ที่มองว่านโยบายแบบประชานิยม ได้สร้างความอ่อนแอให้แก่ประเทศในระยะกลางและระยะยาว มากไปกว่านั้น ยังเกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลได้นำเงินภาษีของพวกเขา ไปสร้างความนิยมทางการเมืองกับกลุ่มชนบท จึงกล่าวได้ว่า นโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลกำลังจับคู่ความขัดแย้งอย่างเขม็งเกลียวให้สังคมไทย ระหว่างชนชั้นกลางและชนชั้นล่างที่รอวันจะปะทุขึ้นเป็นสงครามชนชั้นในอนาคตข้างหน้า

---

[42] เกี่ยวกับมาตรการกึ่งการคลัง Quasi Fiscal Policy ได้มีการนำมาใช้ในต่างประเทศนานแล้ว และงานศึกษาเชิงวิชาการเป็นไปอย่างกว้างขวาง ผู้สนใจโปรดดู Lev Freinkman ,Gohar Gyulumyan and Artak Kyurumyan. 2003.; Shantayanan Devarajan, F. Halseey Rogers and Lyn Squire.2001.; G.A. Mackenzie and Peter Stella. 1996. หรือ เวบไซต์ของธนาคารโลกก็จะมีงานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มาก ส่วนการเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่ยากเนื่องจากโครงการที่ใช้เงินผ่านมาตรการการกึ่งการคลังจะมีความแตกต่างกันไป และแต่ละโครงการก็จะมีความเสี่ยงที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งถ้ากล่าวโดยสรุปแล้ว คือขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการโครงการว่ามีประสิทธิภาพแค่ไหน แต่ถ้าดูจากประสบการณ์ของประเทศไทยที่ยังมีระดับธรรมภิบาลต่ำก็ดูจะมีความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูง

กล่าวโดยสรุป ถ้าเชื่อมั่นในเรื่องกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล การมีส่วนร่วม (People Participations) ของการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง การที่มาตรการกึ่งการคลังยังไม่มีปัจจัยทางสถาบัน กฎ กติกา ที่สร้างการมีส่วนร่วมกว้างขวางและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ไม่เพียงการประเมินและกลั่นกรองโครงการจะขาดความเห็นที่แตกต่างและหลากหลายเท่านั้น การประเมินและกลั่นกรองโครงการยังไม่ได้รับประชามติจากเสียงส่วนใหญ่ด้วย ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น กรอบสถาบัน กติกา ที่ได้ใช้อยู่นั้นไม่กระตุ้นให้สารสนเทศต่างๆ มีการไหลไปมาสู่สังคมอย่างทั่วถึง เพื่อลดปัญหาความเสื่อมทางศีลธรรม (Moral Hazard) ดังนั้นจึงเป็นการยากมากที่จะวินิจฉัยว่า การตัดสินใจใช่เงินผ่านมาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นการตัดสินใจด้วยมูลเหตุจูงใจอันใด และเป็นมูลเหตุจูงใจที่ถูกต้องหรือไม่ เหนือสิ่งอื่นใด ระบบการเงินไทยยังไม่มีธรรมภิบาลในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดและยังไม่มีธรรมภิบาลในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (ดูบทที่ 4) มากไปกว่านั้น ระบบธรรมภิบาลของประเทศไทยยังมีแนวโน้มแย่ลงอีกในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้สถาบันการเงินมาเป็นเครื่องมือผลักดันยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ อย่างเป็นล่ำเป็นสันเป็นจำนวนมาก จึงเป็นสิ่งอันตรายยิ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคกรีดขวางเส้นทางก้าวไปสู่ยุคสมัยแห่งฉันทมติ (Era of Consensus) จะเป็นมติผ่านทางตัวแทนหรือทางอื่นใดก็ตาม รัฐบาลทักษิณ 1 มิควรทำตัวเป็นเสมือน คุณพ่อรู้ดี ที่จะไปคอยตัดสินว่าประชาชนต้องการอะไร ดังนั้นจะต้องมีการสร้างสถาบัน กติกาขึ้นมาใหม่ที่เกื้อกูล ไปสู่การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ เพื่อให้มั่นใจได้มากขึ้นว่าการใช้จ่ายเงินของประชาชน ในรูปแบบเงินนอกงบประมาณโดยมาตรการกึ่งการคลัง ที่ใช้เงินผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เป็นไปตามความปรารถนาของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความผาสุกของประชาชนส่วนรวม มากกว่าจะเห็นผลทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งในท้ายที่สุดอาจนำความแตกแยกทางชนชั้นมาสู่สังคมไทย

6.3 นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1

ในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจมหภาคนอกจากนโยบายทางการคลังแล้ว จะมีนโยบายทางการเงินที่เป็นเครื่องมือสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน และนโยบายทั้งสองก็มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจร่วมกันหลายประการ เช่น เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายในการรักษาการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินโยบายการเงิน และการคลังเป็นการดำเนินนโยบายจากหน่วยงานที่แยกออกจากกัน จึงอาจจะเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติหรืออาจจะเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน (ซึ่งในทางปฏิบัติควรสอดคล้องกัน) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ ดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน และปริมาณเงิน ในตลอดช่วงเวลาบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ 1 ว่ามีส่วนอย่างไรกับยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1

6.3.1 นโยบายอัตราดอกเบี้ย

การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอดช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะผ่อนคลายอย่างมาก กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำโดยกระทำผ่านเครื่องมืออัตราดอกเบี้ย 14 วัน (ดูตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร 14 วัน

ไตรมาส/ปี	ซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 14 วัน (RP 14 D)
1/2544	1.50
2/2544	1.75
3/2544	2.50
4/2544	2.49
1/2545	2.05
2/2545	2.00
3/2545	2.00
4/2545	1.88
1/2546	1.74
2/2546	1.73
3/2546	1.25
4/2546	1.25
1/2547	1.25
2/2547	1.25
3/2547	1.35
4/2547	1.75

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สิ่งที่น่าสนใจคือว่า การใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำนั้น บางคราวบางครั้งไปถึงขั้นที่เรียกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับติดลบ หมายความว่า เมื่อผู้ฝากเงินนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารเพื่อรับประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นเมื่อนำไปหักออกจากดัชนีราคาสินค้าหรือเงินเฟ้อในขณะนั้นแล้วมีผลเป็นลบ เท่ากับว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแท้จริงที่ผู้ฝากเงินจะได้รับลดลงเรื่อย ๆ และไม่เพียงพอต่อราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น หรือฝากเงินแล้วเงินลดลงไปเรื่อย ๆ ตารางที่ 6.7 แสดงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากติดลบต่อเนื่องยาวนานถึง 22 เดือน (ผลกระทบทางด้านลบของการใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำมากเป็นเวลานานจะวิเคราะห์ในส่วนของการสรุปประเมินผลทางด้านเสถียรภาพ บทที่ 7)

ตารางที่ 6.6 อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละต่อปี)

ปี	เงินเฟ้อทั่งไป (Headline)	เงินเฟ้อพื้นฐาน (Core)
2542	0.2	1.8
2543	1.7	0.8
2544	1.6	1.2
2545	0.6	0.4
2546	1.8	0.2
q1/2547	2.0	0.1
q2/2547	2.7	0.4
q3/2547	3.3	0.6
q4/2547	3.1	0.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.7 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546 – ธันวาคม 2547

ปี 2546		ปี 2547	
กุมภาพันธ์	-0.18	มกราคม	-1.71
มีนาคม	-0.46	กุมภาพันธ์	-1.52
เมษายน	-0.58	มีนาคม	-2.20
พฤษภาคม	-0.63	เมษายน	-2.55
มิถุนายน	-1.77	พฤษภาคม	-1.84
กรกฎาคม	-2.05	มิถุนายน	-1.94
สิงหาคม	-2.04	กรกฎาคม	-2.13
กันยายน	-2.51	สิงหาคม	-1.95
ตุลาคม	-2.48	กันยายน	-1.87
พฤศจิกายน	-2.00	ตุลาคม	-2.16
ธันวาคม	-1.91	พฤศจิกายน	-2.82
		ธันวาคม	-3.12

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำดังกล่าว จะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจได้หลายอย่าง ซึ่งถ้าอธิบายตามหลักทฤษฎีการเงินแล้ว ช่องทางที่ส่งผ่านไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจจากอัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถยกตัวอย่างได้ เช่น

ผลต่อ Substitution Effect คือ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำจะเพิ่มความต้องการของผู้บริโภคและภาคธุรกิจในการใช้จ่ายปัจจุบันขึ้น เพราะมีแรงจูงใจจากต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ต่ำ มีข้อสังเกตด้วยว่าการที่ดอกเบี้ยต่ำเป็นเวลานาน ๆ ยิ่งเป็นการเร่งการบริโภคในสินค้าคงทนมากขึ้น เช่น ที่อยู่อาศัย รถยนต์ เนื่องจากจะลดภาระจากดอกเบี้ยในการเช่าซื้อหรือซื้อเงินผ่อน ในทิศทางเดียวกัน ส่งผลต่อ Wealth Effect กล่าวคือ เมื่ออุปสงค์ต่อสินค้าเพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ส่งผลให้รายได้ของบริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายเพิ่มขึ้น ราคาหุ้นของบริษัทต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน[43]

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ดอกเบี้ยต่ำมากสอดคล้องกับทฤษฎีการเงินข้างต้น มากไปกว่านั้น การที่ดอกเบี้ยเงินฝากติดลบยาวนาน ย่อมต้องส่งผลต่อพฤติกรรมการออมของคนด้วย เช่น การโยกเงินไปออมในตลาดทุน หรือออมในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์แทน ตัวอย่างเช่น จากข้อมูลของบริษัท เอเจนซี่ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ จำกัด ระบุว่า ผลการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ในเดือนตุลาคม 2546 โครงการที่เกิดขึ้นล้วนเป็นบ้านเดี่ยวและอาคารชุดราคาแพงเป็นหลัก โดยมีทาวน์เฮาส์และที่ดินจัดสรรน้อยมาก ที่สำคัญไม่พบบ้านแฝดและอาคารพาณิชย์เกิดใหม่ โครงการอาคารชุดในเดือนนี้เปิดขายทั้งหมด 246 หน่วย แต่มีมูลค่ารวมถึง 1,486 ล้านบาท หรือเฉลี่ยถึงหน่วยละ 6.042 ล้านบาท จึงคาดว่าอาคารชุดแพงเหล่านี้คือสินทรัพย์ที่ผู้มีเงินออมตั้งใจซื้อไว้เพื่อลงทุน เนื่องจากในปี 2546 นี้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำเพียง 1% และอัตราเงินเฟ้อก็ประมาณ 1% ทำให้เงินออมที่มีไม่งอกเงย (ประชาชาติธุรกิจ, 25-28 ธันวาคม 2546 : 10)

ในกรณีต่อเนื่องกันนี้ (ดูตารางที่ 6.8) จะเห็นได้ว่าที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑลขยายตัวสูงมากในปี2545 และปี 2546 ซึ่งสมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นมีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่องนานาชนิด ทั้งแบบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkages) และแบบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkages) นอกจากนั้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังเป็นธุรกิจที่มีองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายในประเทศ (Local content) สูง ทั้งช่วยสร้างงานและสร้างเงินหมุนเวียนในระบบ ดังนั้นหากส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัว ก็จะส่งผลโดยตรงต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ

---

[43] รายละเอียดทางทฤษฎีของผลกระทบจากการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยผ่อนคลายโปรดอ่านเพิ่มเติมจากหนังสือเศรษฐศาสตร์มหภาคทั่วไป

ตารางที่ 6.8 ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑล ปี 2544-2547

ปี พ.ศ.	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	อาคารพาณิชย์อาคารชุด	รวม
2544	24,041	227	5,062	4,693	34,023
2545	24,973	80	7,011	1,971	34,035
2546	34,592	1,144	12,950	1,908	50,594
2547	44,248	945	15,418	2,185	62,796

ที่มา : สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร เทศบาล ละสำนักงานจังหวัดในปริมณฑล กรมการปกครอง

จากรูปการดังกล่าว ข้อมูลในตารางที่ 6.9 แสดงให้เห็นในทางสอดคล้องกันว่าดัชนีตลาดในปี 2545-2546 ได้พุ่งทะยานขึ้นถึง 415.67 จุด เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 116.60 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่มูลค่าตลาดในปี 2544 อยู่ที่ 1.61 ล้านล้านบาท ทะยานขึ้นเกือบสามเท่าตัวไปอยู่ที่ 4.79 ล้านล้านบาท และสมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยเช่นกันว่า การที่มูลค่าตลาดเพิ่มขึ้นมากนั้น หมายถึงความมั่งคั่ง (Wealth) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหุ้นและผู้ถือหุ้นก็จะมีรายได้มากขึ้น “Capital Gains” ผลที่ตามมาก็คือ อุปสงค์ภายในประเทศ (Domestic Demand) จะเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิกิริยาลูกโซ่ (Chain Reaction) ทางการผลิตและการตลาดตามมา ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น

ตารางที่ 6.9 การเปลี่ยนแปลงตลาดหุ้นไทยโดยรวมในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

ปี	ดัชนีตลาด ณ สิ้นปี (จุด)	เปลี่ยนแปลง		มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (ล้านล้านบาท)
		จุด	%	
2544	303.85	34.66	12.88	1.61
2545	356.48	52.63	17.32	1.99
2546	772.15	415.67	116.60	4.79
2547	668.10	-104.05	-13.48	4.52

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในกรณีเดียวกัน รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อของธนาคารแห่งประเทศไทยยังพบว่าการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าคงทน เช่น รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า โดยช่วงปี 2542-2546 การอุปโภคบริโภคในกลุ่มสินค้าคงทนเพิ่มขึ้น 16.1% สูงกว่าอัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยรวม (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548 :39)

นอกเหนือจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้กระตุ้นการบริโภคผ่านบัตรเครดิตเพิ่มเติมอีกด้วย โดยได้ปรับปรุงเกณฑ์การให้บริการบัตรเครดิตที่ผ่อนคลายมากขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ครั้งนี้ ธปท. มุ่งเน้นให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจที่เป็นอิสระมากที่สุด โดยยกเลิกการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ วงเงินบัตรเครดิต และการออกบัตรเสริม และให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ถือบัตรเครดิต และเกณฑ์การพิจารณาเอง โดยต้องมีระบบการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อย ตามที่ ธปท. กำหนด นอกจากนี้ ยังปรับลดการผ่อนชำระรายเดือนขั้นต่ำจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ให้เหลือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของยอดสินเชื่อคงค้าง รวมทั้ง ปรับลดอายุของผู้ถือบัตรเครดิตหลักจากอายุ 22 ปี เป็น 20 ปี (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 15 /2545)

การกระตุ้นการใช้บัตรเครดิตนี้ เมื่อรวมกับมูลเหตุจูงใจจากภาวะแวดล้อมอื่น ๆ มีผลทำให้ปริมาณการมีบัตรเครดิตของประชาชนไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงปี 2547 ตัวอย่างเช่น เฉพาะบัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 2 ล้านใบ เป็นประมาณ 4.2 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 และแนวโน้มก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างเร็วจนถึงปี 2547 เมื่อรวมกับบัตรเครดิตอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารจำนวนบัตรเพิ่มขึ้นจาก 6.7 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 มาเป็น 7.3 ล้านใบ ในระยะเวลาเพียงสามเดือนแรกของปี 2547 เท่านั้น (สมชัย จิตสุชน, 2547:86)

ดังนั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้ดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทยและมาตรการปรับปรุงเกณฑ์ให้บริการบัตรเครดิต เป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเป็นในทางสอดคล้องสนับสนุนมาตรการทางการคลัง กึ่งการคลัง และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ ของรัฐบาลทักษิณ 1

6.3.2 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Managed Float) ซึ่งค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราสกุลอื่น ๆ ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดตามอุปสงค์ และอุปทานของตลาดเงินตราในประเทศและต่างประเทศ และสามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าซื้อหรือขายเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ตามความจำเป็น เพื่อไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากเกินไป และบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (เวบไซต์ ธนาคารแห่งประเทศไทย)

ตลอดเวลาของรัฐบาลทักษิณ 1 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อไม่ให้ผันผวนจริง โดยพิจารณาจากข่าวคราวที่ปรากฏในสื่อมวลชนและการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่คำว่าบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป็นคำที่กว้างมากจนไม่มีความหมาย ดังนั้นทางเดียวที่พอจะทราบได้ว่าการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายใดทางเศรษฐกิจนั้น จะพิจารณาจากรูปธรรมที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงเป็นหลัก

การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสามารถทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังไม่มีวิธีใดเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการใช้หาอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม ในกรณีของประเทศไทย (และเกือบทุกประเทศในโลก) ใช้เป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัด คือ การทำให้ขาดดุลน้อยลงหรือเกินดุลมากขึ้น (สมชัย จิตสุชน, 2548 : 2-22)

ถ้าพิจารณาตัวเลขดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศตั้งแต่ปี 2541-2547 จะเห็นว่าการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมากมาโดยตลอด การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมีนัยว่า ประเทศมีรายได้จากต่างประเทศมากกว่ารายจ่ายที่จ่ายออกไป ดังนั้นทางทฤษฎีจะส่งผลให้อัตราแลกเปลี่ยนแข็งค่าขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลา 4 ของรัฐบาลทักษิณ 1 ปรากฏว่า นอกจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ จะไม่แข็งค่าขึ้นแล้วยังเป็นการอ่อนค่าลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับปี 2542 และตลอด 4 ปีของรัฐบาลทักษิณ 1 อัตราแลกเปลี่ยนมีการเคลื่อนไหวที่ค่อนข้างนิ่งและไม่ผันผวน (ดูตารางที่ 6.10)

ฉะนั้น จึงตีความได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้แทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนตลอดเวลาเพื่อไม่ให้เกิดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการเคลื่อนย้ายของเงินทุน และเลือกดำเนินนโยบายค่าเงินอ่อน เพื่อส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการของไทยถูกกว่าของต่างชาติ อันจะนำไปสู่รายได้ของประเทศและกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งก็สอดคล้องกับคำกล่าวของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในหลาบวาระ ตัวอย่างเช่น การบรรยายเรื่อง ระบบและนโยบายการเงินการธนาคาร ของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยกล่าวว่า มีเงินทุนไหลเข้าเมืองไทยมาก โดยที่เงินทุนดังกล่าวได้ไหลเข้าเมืองไทยตั้งแต่ เดือนมกราคม 2545 ถึงกรกฎาคม 2545 ประมาณ 7 พันล้านเหรียญดอลลาร์ สรอ. เมื่อเงินดอลลาร์ สรอ.ไหลเข้ามามาก ก็จะทำให้ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. อ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับค่าเงินบาท หรือค่าเงินบาทจะต้องแข็งค่าขึ้น ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ใช้ความพยายามทุกอย่างไม่ให้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนนี้รุนแรง เพราะเงินทุนที่ไหลเข้ามา 7 พันล้านเหรียญ สรอ. ในระยะเวลา 6 เดือน จะมีผลกระทบที่รุนแรง ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปแทรกแซง เพราะไม่เช่นนั้นจะทำให้ความสามารถในการค้าระหว่างประเทศลดลง (ผู้จัดการรายวัน, 5 สิงหาคม 2545:19)

อีกตัวอย่าง จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ม.ร.ว. ปริยาธร เทวกุล กล่าวว่า ตลอดช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปดูแลไม่ให้ค่าเงินบาทผันผวนเพราะเกรงว่าจะกระทบความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจเอกชน โดยดูแลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และยืนยันว่าการดูแลค่าเงินบาทเพื่อต้องการให้ผู้ส่งออกอยู่ได้ (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2547 : 17)

หรืออีกวาระหนึ่ง ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล กล่าวถึงการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนว่า ค่าเงินบาทที่อ่อนค่าอยู่ในขณะนี้เป็นสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งใจจะให้เป็น เพื่อเสริมนโยบายของกระทรวงการคลังที่ต้องการเพิ่มการส่งออกให้โตถึง 20% ในปีนี้ (ประชาชาติธุรกิจ, 21-24 เมษายน 2548 : 24)

ตารางที่ 6.10 อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ

ไตรมาส/ปี	ดอลลาร์สหรัฐฯ
1/2542	37.05
2/2542	37.18
3/2542	38.33
4/2542	38.81
1/2543	37.65
2/2543	38.66
3/2543	40.99
4/2543	43.34
1/2544	43.22
2/2544	45.39
3/2544	44.95
4/2544	44.35
1/2545	43.74
2/2545	42.79
3/2545	42.07
4/2545	43.42
1/2546	42.80
2/2546	42.23
3/2546	41.31
4/2546	39.78
1/2547	39.21
2/2547	40.27
3/2547	41.30
4/2547	40.29

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถึงที่สุดแล้วจึงกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้นโยบายแทรกแซงค่าเงินบาทไม่ให้ผันผวนและเคลื่อนไหวในช่วงแคบ ๆ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ ดำเนินนโยบายค่าเงินอ่อน การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนทั้งสองประการนั้น เป็นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ กระตุ้นการส่งออก และมีลักษณะที่ส่งเสริมยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจแบบทักษิโณมิกส์

6.3.3 นโยบายปริมาณเงิน

ในส่วนของการดำเนินนโยบายปริมาณเงินช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระทำผ่านฐานเงิน ซึ่งเป็นการควบคุมปริมาณเงินที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากธนบัตรและเหรียญกษาปณ์เป็นรายการที่ทางการเป็นผู้ออกเอง จากตัวเลขในตารางที่ 6.11 จะเห็นถึงการขยายตัวของปริมาณฐานเงินอย่างต่อเนื่องในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ตั้งแต่ปี 2544 จำนวน 556,345 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 800,538 ล้านบาท ในสิ้นปี 2547 เพิ่มขึ้นถึง 244,193 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาภาพรวมนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว พอจะสันนิษฐานได้ว่า การเพิ่มขึ้นอย่างมากของฐานเงินนั้น ส่วนสำคัญน่าจะเป็นเพราะการเข้าไปแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทไม่ให้ผันผวนและแข็งค่า กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปซื้อสินทรัพย์ต่างประเทศด้วยเงินสกุลบาท สินทรัพย์ต่างประเทศนั้นจะมาเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่เงินบาทที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเป็นค่าสินทรัพย์ต่างประเทศนั้น จะเข้าไปเพิ่มฐานเงินของระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มปริมาณเงินในรูปแบบทวีคูณ

ข้อมูลสนับสนุนความจริงข้อนี้อีกอย่างที่สามารถสังเกตได้มาจากคำกล่าวของ นาย อลัน กรีนสแปน ประธานธนาคารกลางสหรัฐ (เฟด) ที่ออกมาเตือนระหว่างกล่าวปาฐกถาต่อสมาคม “Economic Club” ที่นิวยอร์ก ว่า ให้ธนาคารชาติของเอเชียหยุดแทรกแซงตลาดโดยทุ่มซื้อดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อสกัดค่าเงินของในประเทศไม่ให้แข็งค่าขึ้น (ประชาชาติธุรกิจ. 8-10 มีนาคม 2547 : 18) เมื่อตรวจสอบที่ตัวเลขทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย ข้อมูลสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานนี้ จากตารางที่ 6.12 แสดงถึงปริมาณการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 ที่ 33,048 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขึ้นไปที่ 49,832 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในสิ้นปี 2547 ซึ่งเป็นตัวเลขทุนสำรองที่สูงที่สุดตั้งแต่มีธนาคารแห่งประเทศไทยมา

ตารางที่ 6.11 ฐานเงิน

ปลายปี	จำนวนเงิน M0
2537	329,899
2538	404,322
2539	452,924
2540	474,135
2541	475,248
2542	621,775
2543	527,159
2544	556,345
2545	632,734
2546	699,745
2547	800,538

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.12 ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	ทุนสำรองระหว่างประเทศ
2544	33,048
2545	38,924
2546	42,148
2547	49,832

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลที่ตามมาจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการเพิ่มฐานเงินดังกล่าวคือ จะเร่งให้เศรษฐกิจขยายตัวจากปริมาณเงินรวม (Total Money Supply) ที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางด้านลบจากนโยบายขยายฐานเงินจะมีสูงมากในสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ อาทิเช่น อัตราดอกเบี้ยแท้จริง (Real Interest Rate) ที่ติดลบอยู่จะยิ่งติดลบหนักมากขึ้นไปอีก ราคาสินทรัพย์โดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ขยายตัวอย่างมากก็จะยิ่งร้อนแรง ตลาดหุ้นก็จะมีโอกาสพุ่งทะยานมากขึ้นไปอีก ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำมาซึ่งเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy)

ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศจึงไม่ต้องการให้ปริมาณฐานเงินขยายตัวมากเกินไป วิธีการแก้ไขของธนาคารแห่งประเทศไทยคือ การซื้อขายสินทรัพย์ภายในประเทศไปพร้อม ๆ กับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน ศัพท์เฉพาะเรียกว่า “Sterilization”

มีตัวอย่างเช่น คำกล่าวของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ว่า ในช่วงเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปซื้อเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อดูแลไม่ให้ค่าเงินแกว่งตัวมากเกินไปเป็นจำนวน 1.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งถือเป็นปริมาณเงินที่เพิ่มเงินบาทในระบบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดูดซับสภาพคล่องออกจากระบบมาโดยตลอดที่เข้าไปดูแลค่าเงินบาท โดยหลังจากทำสวอปก็จะทำฟอร์เวิร์ดดึงเงินบาทกลับมาในปริมาณเท่าเดิม (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2547 : 17)

ในกรณีนี้มีประเด็นที่น่าสังเกตติดตามมาอย่างน้อยสามประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การทำ “Sterilization” ของธนาคารแห่งประเทศไทยมากน้อยเพียงใด เพราะถ้าพิจารณาจากสภาพคล่องในระบบที่มีล้นเกินอยู่หลายแสนล้านตลอด 4 ปี (ดูตารางที่ 6.13) จนเป็นอีกสาเหตุที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ต่ำเตี้ยมาอย่างยาวนานแล้ว สันนิษฐานว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น่าจะทำ “Sterilization” ได้หมด ประเด็นที่สอง การแทรกแซงกลไกตลาดของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำให้ปัญหาหมดไป แต่เป็นการดึงเอาปัญหาที่เอกชนไม่อยากรับมาให้ภาครัฐรับแทน (จะกล่าวอย่างละเอียดในส่วนของผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ บทที่ 7) ประเด็นที่สาม ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งในตัวเอง คือในแง่หนึ่งไม่ต้องการให้เงินบาทแข็งแต่อีกแง่หนึ่งก็ต้องไม่ให้ปริมาณเงินเพิ่มซึ่งจะคุกคามเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ตารางที่ 6.13 สภาพคล่องส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจ **หน่วย : ล้านบาท**

ปี	(1) ปริมาณเงินฝาก /1	(2) ปริมาณเงินกู้	สภาพคล่องส่วนเกิน (1)-(2)
2540	4,308,697	6,037,464	-1,728,767
2541	4,688,356	5,372,259	-683,903
2542	4,672,127	5,119,043	-446,916
2543	4,912,942	4,585,931	327,011
2544	5,109,972	4,298,974	810,998
2545	5,221,475	4,602,674	618,810
2546	5,472,819	4,701,475	771,344
2547	5,666,320	4,951,152	715,168

หมายเหตุ : ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในเบื้องต้นนี้กล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายปริมาณเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นแบบผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และมีลักษณะที่ส่งเสริมยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจแบบ ทักษิโณมิกส์ เช่นเดียวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

มีข้อสังเกตว่า เงื่อนไขที่เอื้อให้ธนาคารแห่งประเทศสารมารถใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายอย่างต่อเนื่องยาวนานได้ก็เพราะว่า ภาวะเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกไม่มีเงินเฟ้อ (Disinflation) ดูตารางที่ 6.14

ตารางที่ 6.14 อัตราเงินเฟ้อโลก (ร้อยละต่อปี)

กลุ่มประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ประเทศพัฒนาแล้ว	2.0	1.5	1.4	2.2	2.1	1.5	1.8	2.0
ประเทศกำลังพัฒนา	11.5	11.1	10.2	7.1	6.7	6.0	6.0	5.7
ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย	4.9	7.9	2.6	1.9	2.7	2.1	2.6	4.2
ไทย (เงินเฟ้อทั่วไป)	5.6	8.1	0.2	1.7	1.6	0.6	1.8	2.8

ที่มา : World Economic Outlook, April 2005, IMF

จากตารางที่ 6.14 แสดงให้เห็นว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไปของไทยมีการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของอัตราเงินเฟ้อในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภาวะเงินเงินเฟ้อไทยน่าจะมีความสัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อในตลาดโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีประเด็นเชื่อมโยงต่อมาอยู่สองประเด็น คือ ประเด็นแรก อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้โลกไม่เจอการคุกคามของภาวะเงินเฟ้อ และประเด็นที่สอง นโยบายของธนาคารแห่งประเทศมีผลต่อการควบคุมเงินเฟ้อเพียงใด

ประเด็นแรก สาเหตุที่โลกไม่เจอการคุกคามของเงินเฟ้อนั้น สมชัย จิตสุชน (2548) อ้างจากการศึกษาของ Cecchetti et.al (2004) ที่พบว่าการดำเนินนโยบายการเงินในระยะหลังนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลทำให้ความผันผวนในระบบเศรษฐกิจโลกลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสถียรภาพราคา

ในกรณีเดียวกัน สมภพ มานะรังสรรค์ (2547) วิเคราะห์ว่า สาเหตุที่โลกไม่มีเงินเฟ้อเกิดจาก 2 ตัวแปรเป็นอย่างน้อย คือ ตัวแปรแรก เกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ คือ ได้มีการย้ายฐาน (Relocate) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากประเทศแพงมาสู่ประเทศถูก ตัวอย่างเช่น การย้ายฐานการผลิตจากอเมริกาและญี่ปุ่นมาสู่ จีน อินเดีย จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า Pricing Convergence คือ การที่ราคา

เริ่มปรับตัวจากสูงลงมาสู่ล่าง ตัวแปรที่สอง ที่เป็นสาเหตุของสภาวะไม่มีเงินเฟ้อยังเกิดจาก ตลาดเกิดใหม่ของทุนนิยม (Emerging Market) ซึ่งประกอบด้วยสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก ประเทศที่เป็นสังคมนิยมเดิม เช่น จีน รัสเซีย เวียดนาม และอีกกลุ่ม คือ ประเทศทุนนิยมเดิมที่ยังมีการจัดการของรัฐอยู่มาก เช่น อินเดีย ซึ่งมีสำรองแรงงานมากมายที่จะผันเอาแรงงานราคาถูกออกมา ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า สภาวะไม่มีเงินเฟ้อ (Disinflation)

ในทำนองเดียวกัน สมชัย จิตสุชน (2548) ก็ได้วิเคราะห์ว่า สภาวะเงินเฟ้อโลกที่ต่ำนั้น มาจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงไปด้วย หรืออาจมีสาเหตุมาจากการเพิ่มบทบาทของสินค้าราคาถูกจากจีนและอินเดีย หรือประเทศเกิดใหม่ทางทุนนิยมอื่น ๆ ในตลาดโลก

ประเด็นที่สอง นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลต่อการควบคุมเงินเฟ้อเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกยุทธวิธีการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) มาใช้ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ส่วนบทบาทของนโยบายในการดูแลเสถียรภาพเงินเฟ้อนั้น สมชัย จิตสุชน (2548) สรุปว่า บทบาทของดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดูแลเสถียรภาพราคามิได้สูงนัก

ที่รุนแรงกว่านั้นคือ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2545) สรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 7 ประเทศที่ดำเนินนโยบายกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อแล้ว จะมีความแตกต่างกับสังคมเศรษฐกิจไทยหลายประการ และที่สำคัญเงินเฟ้อมิใช่ปัญหาร้ายแรงและเรื้อรังของเศรษฐกิจไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายแก้ปัญหาในสิ่งที่ไม่เป็นปัญหา

อย่างไรก็ดีโดยย่อแล้ว คือ ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการส่งผลให้เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะไม่มีเงินเฟ้อ เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายมาก ๆ ได้

สรุปนโยบายการเงินในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1

การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายปริมาณเงิน รวมถึงมาตรการทางการเงินอื่น ๆ ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะที่ผ่อนคลายมาก (Expansionary Monetary Policy) เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และส่งเสริมสนับสนุนยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลที่เรียกว่า ทักษิโณมิกส์

6.4 การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมภิบาล

ในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่เต็มไปด้วยกองทุนเก็งกำไรที่โหดร้าย การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การสร้างภูมิธรรมภิบาล เพื่อคุ้มกันภัยให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ธรรมภิบาลที่สำคัญ คือ ธรรมภิบาลในภาคการเงินและเศรษฐกิจ การจะมีธรรมภิบาลได้ ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ กล่าวว่า จำเป็นจะต้องมีสำนึกต่อสถาบัน ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เพื่อเสริมสร้างองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ดูแลหรือเสนอแนะทางด้านเศรษฐกิจมหภาคได้มีพื้นที่ทางสังคมเศรษฐกิจอย่างอิสระในการแสวงหาความรู้และปลดปล่อยศักยภาพทางความคิดอย่างเต็มที่ การปะทะขัดแย้ง ประนีประนอม ร่วมหาทางเลือกเสนอทางออก เสริมสร้างวัฒนธรรมการวิเคราะห์ทางปัญญา ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่หลากแง่หลายทาง ทั้งสมบูรณ์และสมมาตร ทั้งโปร่งใสทั้งรับผิดชอบ

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒฯ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงสำนักวิจัยที่เป็นอิสระจากรัฐ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) มหาวิทยาลัย เหล่านี้เป็นต้น

ต้องกล่าวอย่างที่เคยกล่าวไปแล้วว่า ธรรมภิบาลของภาคการเงินเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องร่วมสร้างและส่งเสริม ทั้งในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายและการประณามทางจริยธรรม ศีลธรรม เพื่อเพื่อสร้างบรรยากาศให้เหมาะแก่การเกิดธรรมภิบาล คำถามมีอยู่ว่ารัฐบาลทักษิณ 1 ได้ทำอะไรบ้างกับเรื่องเหล่านี้

รัฐบาลทักษิณ 1 เป็นผลพวงของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่ต้องการ นายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) พ.ต.ท. ทักษิณ แสดงความเข้มแข็งโดยการใช้อำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง 4 ปี ของรัฐบาลทักษิณ 1 ปรับคณะรัฐมนตรีไปทั้งหมด 8 ครั้ง รวมถึงการใช้อำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนข้าราชการอีกด้วย บรรดาผู้นำข้าราชการอาจถูกถอดถอนและโยกย้ายจากตำแหน่งได้ง่าย ด้วยข้อหาไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้การปรับคณะรัฐมนตรีจะมีหลายเหตุผลก็ตาม แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า เป็นสิ่งสะท้อนถึงความเข้มแข็งเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี

การใช้อำนาจปรับคณะรัฐมนตรีบ่อย การถอดถอน โยกย้ายบรรดาผู้นำข้าราชการระดับสูงของนายกทักษิณ ได้สร้างความหวั่นวิตกแก่คณะรัฐมนตรีและผู้นำข้าราชการระดับสูง จึงเพียรทำงานสนองนโยบายและสนองนายกอย่างแข็งขัน ในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่ดีต่อเอกภาพของนโยบาย แต่อีกแง่หนึ่ง สังคมเศรษฐกิจจะคาดหวังการทำงานที่จะเป็นอิสระทางความคิด ของหน่วยงานที่

ดูแลทางด้านเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างไร ทั้ง สศค. ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ สภาพัฒฯ แม้ว่าไม่มีไม่ปรากฏหลักฐานการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 แต่ต้องไม่ลืมว่า นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอด 4 ปี ของรัฐบาลทักษิณ 1 สนับสนุนยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ อย่างดียิ่ง

องค์กรเกี่ยวกับเศรษฐกิจมหภาคที่หมดสภาพการเป็นความหวังทางสังคมเศรษฐกิจ ไล่เลียงได้ดังนี้ คือ สภาพัฒฯ ซึ่งว่าไปแล้วเป็นองค์กรที่สำคัญต่อทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมาก การที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในวันที่ 5 กรกฎาคม 2544 แต่งตั้งนาย ทะนง พิทยะ ผู้ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในสายตาของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพราะหลาย ๆ ตำแหน่งที่สำคัญได้ให้นาย ทะนง พิทยะ เข้าไปปฏิบัติงานมาแล้ว เช่น การรับผิดชอบในบรรษัทบริหารสินทรัพย์ หรือประธานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจนายกรัฐมนตรี ให้ไปเป็นประธานกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แทนนายสิปปนนท์ เกตุทัต (มติชนรายวัน, 6 กรกฎาคม 2544 : 2)

การที่ประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นคนของฝ่ายการเมืองเสียแล้ว รวมถึงอำนาจที่เด็ดขาดของนายกทักษิณ เราจะคาดหวังความอิสระจากสภาพัฒฯ ได้อย่างไร ตัวอย่างที่ดีคือ การใช้ยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ โดยใช้นโยบายประชานิยมที่สายตาสั้น หวังผลการเมืองระยะสั้น สร้างวัฒนธรรมผู้ให้กับผู้รับ ของรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นแนวทางที่ขัดแย้งกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สภาพัฒฯเสนอ คือแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นการพึ่งตนเอง ความพอดี แล้วทำไมสภาพัฒฯ ถึงจมนิ่งอยู่ในความเงียบไม่คัดค้านรัฐบาล ฟ้องและให้ข้อมูลกับสังคม หรือว่า เศรษฐกิจแบบทักษิโณมิกส์ ดีกว่า เศรษฐกิจพอเพียง แล้วถ้าดีกว่า สภาพัฒฯ เสนอเศรษฐกิจพอเพียงทำไม

องค์กรถัดมาที่สำคัญต่อธรรมภิบาลภาคการเงินอย่างมาก ในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน คือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) รัฐบาลทักษิณ ได้นำเอาคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปในสองหน่วยงานนี้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า รัฐบาลชุดนี้มีผลประโยชน์อยู่ในตลาดหลักทรัพย์สูงมาก

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ กลต. นายสุชาติ ธาราธำรงเวช เคยเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปี 2546 และที่ปรึกษานโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ปี 2546-2548 หรือนาย สมพล เกียรติไพบูลย์ เป็นที่ปรึกษารองนายก สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในส่วนของกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น นาย โอฬาร ไชยประวัติ ใกล้ชิดฝ่ายการเมืองในฐานะประธานกรรมการตรวจสอบ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ของนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนเหล่านี้ล้วนเป็นฝ่ายการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย

แต่ที่ขัดต่อบรรทัดฐานจริยธรรมของสังคมมากที่สุดคือ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงวิกฤต 2540 และถูกวิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รายงาน ศปร. กล่าวว่า ทั้ง ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาวิกฤต และทั้ง ๆ ที่นายชัยวัฒน์มีตำแหน่งสูงถึงรองผู้ว่าการฯ นายชัยวัฒน์น่าจะมีความกระตือรือร้นและความคิดริเริ่มในการช่วยแก้ปัญหาประเทศมากกว่าที่ปรากฏ ไม่ควรตั้งแง่ในการทำงานเพราะไม่สะดวกใจ อันเป็นเรื่องส่วนตัว (ศปร. 2541 : 165-167)

นายชัยวัฒน์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเกี่ยวกับทิศทางเศรษฐกิจมหภาคของชาติหลายตำแหน่งในรัฐบาลทักษิณ 1 เช่น เป็นที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย กรรมการใน กลต. ในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท เอสซี แอสเสท ของตระกูลนายกทักษิณด้วย

หรือกรณี นาย วิจิตร สุพินิจ ผู้ซึ่งถูกสังคมวิชาการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงถึงการปฏิบัติหน้าที่ในสมัยเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่อภาคการเงินไทย คือ เป็นประธานกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ร.อ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ)

การที่คนของฝ่ายการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในสองหน่วยงานนี้ ทำให้ความน่าเชื่อถือของสองหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อภาคการเงินไทยถูกตั้งข้อสงสัย เพราะการแต่งตั้งผู้ที่เป็นคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปก็ดี การแต่งตั้งคนที่ถูกสังคมวิจารณ์สงสัยถึงจริยธรรม คุณธรรมในการทำงานที่ผ่านมาก็ดี จะมีผลต่อการทำงานในองค์กรที่มีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก เพราะการทำงานเหล่านี้ต้องอยู่บนความไว้วางใจของสาธารณะชน หากมีเหตุให้สงสัยในความน่าไว้วางใจ แม้มากน้อยเพียงใด องค์กรเหล่านี้ก็หมดสมรรถภาพที่จะปฏิบัติงาน เนื่องจากความโปร่งใสน่าเชื่อถือไม่ใช่เรื่องที่ต้องรอให้ศาลตัดสินเสมอไป เพราะเป็นเรื่องความไว้วางใจของสาธารณะชน (Public Trust)

ตัวอย่างเช่น การขายหุ้นของกลุ่มชิน คอร์ปอเรชั่นของครอบครัวนายกรัฐมนตรี ทักษิณ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 ให้แก่ต่างชาติ เป็นเงิน 73,000 ล้านบาท ถูกสังคมวิชาการวิจารณ์ว่าใช้ช่องทางของกฎหมายทำให้ไม่ต้องเสียภาษีแม้แต่บาทเดียว และการทำงานของ กลต. ได้ถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงด้วยเช่นกันถึงการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ต่อการขายหุ้นอย่างขัดต่อจริยธรรมของครอบครัวนายก

การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีต่อองค์กรสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาคเช่นนี้ แม้มิได้เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายก็ตาม แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การบริหารภาคการเงินดังกล่าวเป็นการละเมิดจริยธรรม (Ethics) ศีลธรรม ความดีความงาม ซึ่งเป็นพื้นฐานของธรรมภิบาล เราจะ

ไม่ยอมรับหรือว่า สาเหตุที่คนส่วนใหญ่ในโลกนี้ไม่ขโมยของไม่ใช่เพราะกลัวผิดกฎหมาย แต่ที่คนส่วนใหญ่ในโลกไม่ขโมยของเพราะกลัวผิดศีลธรรม แล้วถ้าคนที่อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เป็นแบบอย่างและทำการละเมิดทางจริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรม โดยยึดแต่เพียงบรรทัดฐานทางกฎหมายอย่างเดียว จะทำลายพื้นฐานทางศีลธรรมของภาคการเงินเพียงใด

เมื่อองค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินภายใต้การกำกับของรัฐหลายแห่ง ถูกทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ เป็นการบั่นทอนความหลากหลายทางปัญญา ที่จะกระตุ้นการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร และความโปร่งใสมีธรรมภิบาลแล้ว ความหวังอีกภาคส่วนหนึ่งที่พอจะฝากผีฝากไข้ได้ ก็คือ องค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาล เช่น ทีดีอาร์ไอ และนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ที่สังคมยังเชื่อมั่นต่ออิสระทางความคิดพอสมควร

แต่จากข้อมูลพบว่า องค์กรสถาบันที่เป็นอิสระจากรัฐบาลเหล่านี้ ได้ถูกนายกทักษิณ แสดงพฤติกรรมที่ลิดรอนพื้นที่ในการแสดงออกทางความคิด และปิดกั้นความคิดที่แต่งต่างจากรัฐบาลในลักษณะพูดจาดูถูกเสียดสีทำให้เสื่อมเสีย ซึ่งต้องยอมรับว่าไม่เป็นผลดีต่อการสร้างธรรมภิบาลภาคการเงินของชาติ

ตัวอย่างเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกทักษิณมีอยู่มาก ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างบางตัวอย่าง เช่น คำพูดของนายกทักษิณ ต่อการแสดงความคิดเห็นของนายธีรยุทธ บุญมี นักวิชาการประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาลัยธรรมศาสตร์ เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ว่า

“...ที่พูดก็พูดไปเถอะ มันเป็นแผ่นเสียงตกร่องมา 10 ปีแล้ว เป็นอย่างไรก็เป็นอย่างนั้น บางครั้งจับนักวิชาการมานั่งร่วมในโต๊ะถอดสูท เนกไทออก เอากาแฟมาเสิร์ฟ ก็เหมือนนั่งอยู่ที่ร้านกาแฟ เป็นการวิจารณ์แบบร้านกาแฟ อ่านหนังสือพิมพ์จบก็วิจารณ์ไปเรื่อย...” (กรุงเทพธุรกิจ, 13 กันยายน 2546 :16) หรืออีกครั้งพูดว่า

“... อย่าไปให้ความสำคัญมากกับคนคนเดียว ถ้าไปให้ความสำคัญมากนัก อีกหน่อยจะมีคนอีโก้เต็มไปหมด หลุดออกจากห้องสมุดมาด่าคนนั้นคนนี้ นึกว่าโก้นึกว่าหล่อ อย่าไปสนใจมาก สำคัญคือสื่อมวลชนอย่าไปลงข่าว ไปลงทำไม ของอย่างนี้ไม่มีประโยชน์ ...ความจริงแล้วคนเหล่านี้ไม่ได้ทำอะไรที่เป็นประโยชน์แก่สังคม...” (มติชนรายวัน, 7 มกราคม 2546 : 2)

หรือการพูดตอบโต้งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) อีกหลายครั้ง การให้ฉายานักวิชาการที่เห็นต่างจากนโยบายรัฐว่า เป็นพวกขาประจำ จนถึงกระทั่งได้มีการสั่งเลิกจ้างทีดีอาร์ไอทำวิจัยโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เนื่องจากไม่พอใจผลการวิจัย (กรุงเทพธุรกิจ, 1 เมษายน 2549 : 1)

การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณเช่นนี้ ย่อมเป็นการกดปราบความแตกต่างทางความคิด ความแตกต่างของข้อมูลและมุมมอง ซึ่งเป็นรากฐานของการเสริมสร้างความโปร่งใส การกระตุ้น

สารสนเทศให้ไหลเวียนอย่างสมบูรณ์และสมมาตร จึงกล่าวได้ว่าเป็นการกดปราบธรรมภิบาลภาคการเงินไทยด้วยเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมภิบาลนั้น ส่งผลทำให้องค์กรที่สำคัญต่อภาคการเงินของชาติ และเศรษฐกิจมหภาค ทั้งที่เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐบาล และองค์กรที่อิสระจากรัฐบาล เช่น มหาวิทยาลัย หมดประสิทธิภาพในการแสวงหาความรู้และแสดงออกทางความคิดที่อิสระ ซึ่งเป็นรากฐานเริ่มแรกของธรรมภิบาล

ในส่วนขององค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เช่น สภาพัฒฯ ตลาดหลักทรัพย์ กลต. รัฐบาลทักษิณแทรกแซงโดยแต่งตั้งคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปเป็นประธานบ้าง เป็นกรรมการบ้าง ที่สำคัญบุคคลบางคนที่เคยถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมเกี่ยวกับจริยธรรม กลับได้ดิบได้ดีให้ไปดำรงตำแหน่งสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาค ส่วนองค์กรที่ไม่ขึ้นต่อรัฐบาลก็กระทำโดยการใช้วาทกรรมทำลายภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของนักวิชาการ หรือประกาศเลิกจ้างทำวิจัยเมื่อผลวิจัยไม่ถูกใจรัฐบาล แทนที่รัฐบาลจะทำการชี้แจงตามข้อมูลและหลักวิชา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

สรุปผลการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1

จากการที่ได้ประมวลแบบเลือกสรรนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจสำคัญของทักษิโณมิกส์ที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทย ได้นำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อสรุป แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยนั้น ล้วนมีความซับซ้อน มีแรงผลักดันจากนโยบายและมาตรการเศรษฐกิจที่หลากหลาย ซ้ำนโยบายและมาตรการที่หลากหลายยังกระทำต่อกันและกันจนเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ฉะนั้น จึงต้องกล่าวไว้ ณ ที่นี้ก่อนว่า แม้การนำเสนอนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจที่เสนอไป จะเป็นการเสนอแยกออกเป็นส่วน ๆ ก็จริง แต่ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นล้วนเป็นผลจากนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวโยงกันอย่างเป็นระบบ

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้น นอกมีเป้าหมายหลัก ๆ อยู่ 3 ประการ คือ (1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) (2) การกระจายรายได้ (Income Distribution) และ (3) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic Stability) แต่ในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินปัจจุบัน มีเป้าหมายที่ (4) เพิ่มขึ้นมาก็คือ การบริหารจัดการเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยจากการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 เพื่อวิเคราะห์ สรุป และประเมินผลจากตัวแปรทั้งสี่

ก่อนการสรุป สมควรกล่าวย้ำอีกครั้งว่า นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 หรือทักษิโณมิกส์ มีเป้าหมายคือ ในระยะสั้นกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ แก้ปัญหาในระดับการพัฒนาเชิงโครงสร้างทวิลักษณะเศรษฐกิจไทย โดยมียุทธ์ศาสตร์แบบคู่ขนาน (Dual Tract) คือ (1) นโยบายที่พึงพาเศรษฐกิจภายในประเทศ และ (2) การพึ่งพาภาคต่างประเทศ

7.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ในภาพรวมกล่าวได้ว่ามีอัตราการเติบโตที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า มูลเหตุแห่งการเจริญเติบโตนั้นมีส่วนมากน้อยมาจากตัวแปรใดบ้าง เพื่อที่สามารถโยงไปสู่การวิเคราะห์เป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคตัวอื่น และวิเคราะห์ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของ ทักษิโณมิกส์ ด้วย

ในการคำนวณการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP สูตรที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบันก็คือ การคำนวณทางด้านอุปสงค์ สูตรมีว่า GDP = C+I+G+(X-M) โดยที่ C= การบริโภคภายในประเทศ, I= การลงทุนภายในประเทศ, G= การใช้จ่ายของภาครัฐ (เพื่อการบริโภคและการลงทุน), X= ส่งออก, M= นำเข้า เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 มีรายละเอียดตามตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 อัตราการเจริญเติบโตของตัวแปรรายได้ประชาชาติ

ปี	2544	2545	2546	2547
GDP	2.1	5.3	7.0	6.1
C	4.1	5.4	6.4	5.9
I	2.7	6.0	13.7	13.76
G	2.5	0.7	2.3	4.7
X	-4.4	12.0	7	9.6
M	-5.5	13.7	8.5	13.5

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 7.1 วิเคราะห์ได้ว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ดำเนินนโยบายการคลังมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ และมาตรการกึ่งการคลัง ในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายอย่างแข็งขันตลอดระยะเวลา 4 ปี (ดูบทที่ 6) ผลที่มีต่อ GDP เมื่อมองในภาพรวม กล่าวอย่างย่อได้ว่า GDP ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อนโยบายและเป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐบาลอย่างดี โดยเฉพาะการขยายตัวของการส่งออก การลงทุนและการบริโภคภายใน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ในปี 2544 ซึ่ง GDP กลับกลายเป็นมีอัตราเติบโตที่ลดลงเหลือร้อยละ 2.1 เมื่อเทียบกับการเติบโตร้อยละ 4.2 ในปี 2542 และขยายตัวต่อเนื่องอีกร้อยละ 4.5 ในปี 2543 ของรัฐบาลชวน 2 เมื่อลงลึกในรายละเอียดสัดส่วนของ GDP จะพบว่า ถึงแม้นโยบายการเงินการคลังที่ผ่อนคลายจะสามารถกระตุ้นให้เกิดการเติบโตของ การบริโภค C = ร้อยละ 4.1 และการลงทุน I= ร้อยละ2.7 แต่ปรากฏว่าในปี 2544 การส่งออก X มีอัตราติดลบร้อยละ - 4.4 จึงถูกมองว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ GDP ในปี 2544 มีการเติบโตที่ลดลง และเป็นสาเหตุให้รัฐบาลทักษิณลื่นไหลมาให้ความสำคัญกับภาคปัจจัยภายนอกประเทศควบคู่กับภายในประเทศ

สาเหตุที่ส่งออกติดลบในปี 2544 สมภพ มานะรังสรรค์ ได้วิเคราะห์ว่า เป็นเพราะการแตกตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐฯ ที่เริ่มขยายตัวตั้งแต่ปี 2538 จากการปฏิวัติ IT โดยสังเกตได้จากในปี 2544 GDP สหรัฐฯ ได้ติดลบ 3 ไตรมาสซ้อน และในปลายปียังประสบกับการก่อการร้ายในเดือนกันยายน 9/11 ยิ่งทำให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ เสียศูนย์อย่างหนัก และด้วยเหตุที่สหรัฐฯ มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ประมาณ 1 ใน 3 ของเศรษฐกิจโลก เมื่อเศรษฐกิจสหรัฐฯ มีปัญหา จึงได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและต่อประเทศต่างๆ ในกรณีประเทศไทยซึ่งค้าขายกับสหรัฐเป็นอันดับ 1 หรือประมาณ 20% สินค้าไทยส่งออกไปที่ตลาดสหรัฐฯ จึงได้รับผลกระทบด้านการค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงทางด้านการท่อง การลงทุน ที่เป็นทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง คือ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯโดยตรง ทางอ้อมคือ ไทยกับประเทศอื่นๆ ที่ถูกกระทบจากสหรัฐฯ เช่น กลุ่ม อาเซียน ญี่ปุ่น เป็นต้น[44]

ต่อมาการส่งออกของไทยก็ได้ปรับตัวดีขึ้นและขยายตัวต่อเนื่องในอัตราที่สูงตลอดปี 2545 ปี 2546 และ ปี 2547 ดังนั้น ถ้าสรุปตามตัวเลขการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศย่างหยาบๆ จะได้ว่า มาตรการสนับสนุนผู้ส่งออกไทย นโยบายส่งเสริมการค้าเสรี และนโยบายค่าเงินอ่อนของธนาคารแห่งประเทศไทย ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ นโยบายคู่ขนาน ที่ขาข้างการกระตุ้นภาคต่างประเทศ ดูตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2 มูลค่าการส่งออก- การนำเข้า และดุลการค้าของไทย

ปี	ส่งออก		นำเข้า		ดุลการค้า (ล้านดอลลาร์)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
	(ล้านดอลลาร์)	ขยายตัว (%)	(ล้านดอลลาร์)	ขยายตัว (%)		
2539	55,941	-1.4	72,247	2.2	-16,306	na
2540	58,328	4.3	63,180	-12.5	-4,852	-1.7
2541	54,490	-6.6	42,434	-32.8	12,055	-10.2
2542	58,463	7.3	49,914	17.6	8,548	4.2
2543	69,624	19.1	62,180	24.6	7,443	4.5
2544	65,183	-6.4	61,729	-0.7	3,454	1.8
2545	68,156	4.6	64,239	4.1	3,917	5.4
2546	80,049	17.4	75,014	16.8	5,034	6.8
2547	97,701	22.1	94,978	26.6	2,723	6.1

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

[44]จากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย, และยังมีงานวิชาการที่สรุปไปทางเดียวกับการวิเคราะห์ของ สมภพ มานะรังสรรค์ อีกมาก เช่น รายงานประจำปี 2544 ธนาคารแห่งประเทศไทย ; ไทยเรทติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชั่น เซอร์วิส (ทริส.)โปรดดู กรุงเทพธุรกิจ. 12 มีนาคม 2544 : 22; บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด โปรดดู ผู้จัดการรายวัน. 5 กันยายน 2544 : 24

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่การค้าระหว่างประเทศของไทยขยายตัวต่อเนื่องในปี 2545 ปี 2546 และปี 2547 นอกจากนโยบายกระตุ้นของภาครัฐแล้ว คงจะละเลยให้ความสำคัญกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกไม่ได้ ที่ได้มีการขยายตัวต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 7.3 การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลก

ปี	2543	2544	2545	2546	2547
GDP โลก	4.8	2.7	2.8	3.8	4.9

ที่มา : CIA World Fact book

เกี่ยวกับการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจโลก สมภพ มานะรังสรรค์[45] ได้วิเคราะห์ว่ามีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ การกระตุ้นเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ภายหลังจากความตกต่ำในปี 2544 สหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่ผ่อนคลายอย่ามาก ตัวอย่างเช่น การลดอัตราดอกเบี้ยโดยธนาคารกลางสหรัฐฯ ลงมาสู่ระดับต่ำสุดในรอบกว่า 4 ทศวรรษ (ในปี 2545 “Fed Fund Rate” ลดลงเหลือ 1.25%) และการใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลาย คือ ขาดดุลงบประมาณ (Deficit Budget) อีกครั้ง ภายหลังจากที่งบประมาณเคยเกินดุล 4 ปีติดต่อกันระหว่างปี 2541-2544 โดยเฉพาะรัฐบาลสหรัฐฯ ได้กระตุ้นเศรษฐกิจผ่านตัวแปรทางด้านความมั่นคง “Military Keynesian Economic Policy” เช่น การทำสงครามในอัฟกานิสถาน อีรัก และการลงทุน R&D ด้านความมั่นคง เช่น อิเล็กทรอนิกส์ทางความมั่นคง (Defense Electronics Technology) เป็นต้น

ประการที่สอง สมภพ มานะรังสรรค์ (2547),(2548) อธิบายว่า เป็นเพราะปัจจัยจากจีน (China Factor) ภายหลังจากที่ประเทศจีนได้เปลี่ยนมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดประมาณปี 2535 ได้กระตุ้นให้เกิดการค้า การลงทุน ในประเทศจีนที่ขยายตัวกว้างขวาง ทั้งจาก สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น ยิ่งช่วงหลังจากที่จีนได้รับมติให้เป็นเจ้าภาพจัดกีฬาโอลิมปิก และได้เข้าเป็นสมาชิกองค์กรการค้าโลก (WTO) ในปลายปี 2544 ยิ่งทำให้การค้า การลงทุน ระหว่างจีนกับประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก ขยายตัวมากขึ้นไปอีก ดังนั้น จึงสรุปอย่างย่อได้ว่า เศรษฐกิจจีนเป็นตัวแปรสำคัญในการกระตุ้นการฟื้นตัวและขยายตัวของเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา[46]

---

[45] จากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย และสรุปจากงานเขียนต่าง ๆ ของ สมภพ มานะรังสรรค์ , ซึ่งในประเด็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของสหรัฐฯและผลต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกนั้น ผู้วิจัยยังได้ค้นคว้าเปรียบเทียบกับงานเขียนบทความ เรื่อง เศรษฐศาสตร์จานร้อนของ ศุภวุฒิ สายเชื้อ หลายบทความในปี 2545 -2547 ที่มีการอ้างถึงบทวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ เมอร์ริล ลินช์ ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ พบว่าข้อสรุปเป็นไปในทางเดียวกัน

[46] อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมภพ มานะรังสรรค์. 2547. จีน : ยุคเศรษฐกิจร้อนแรงและภัยคุกคามจากฟองสบู่ และ สมภพ มานะรังสรรค์ .2548. จีน : เศรษฐกิจการเงินการธนาคาร

ณ เวลานี้สามารถสรุปได้แล้วสองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การกระตุ้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจากวิกฤต 2540 อย่างเต็มที่ ประสบความสำเร็จ ประเด็นที่สอง นโยบายคู่ขนาน ในส่วนของขาข้างที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจภาคต่างประเทศให้ขยายตัวเร็ว ๆ แรง ๆ ก็ประสบความสำเร็จเช่นกัน สังเกตได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวต่อเนื่องเมื่อเทียบกับ GDP

ประเด็นที่จะต้องค้นหาต่อมาคือว่า ขาอีกข้างของนโยบายคู่ขนานที่ต้องการกระตุ้นตลาดภายในประสบความสำเร็จเพียงใด ในประเด็นนี้จะอาศัยการวิเคราะห์ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) ที่แสดงไว้ในตารางที่ 7.4 ได้ดังนี้

ตารางที่ 7.4 แหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ (หน่วย : ร้อยละ)

	2544-47	**2535-39**	**2529-35**	**2524-29**	**2524-39**
ระดับการเปิดประเทศ (%)	114	91	70	49	69
อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ (Y)%	5.11	8.09	9.76	5.46	8.00
อัตราการเติบโตของการบริโภคเอกชน (C)%	5.37	7.67	8.45	3.58	6.67
อัตราการเติบโตของการบริโภคของรัฐบาล(Gc)%	2.60	7.39	3.68	5.95	5.79
อัตราการเติบโตของการการลงทุนของรัฐบาล(Gi)%	-0.18	17.65	9.80	2.41	9.70
อัตราการเติบโตของการลงทุนเอกชน (I)%	12.80	7.12	18.57	4.36	11.59
อัตราการเจริญเติบโตของการส่งออก (X)%	5.65	10.20	18.32	9.55	12.96
อัตราการเจริญเติบโตของการนำเข้า (M)%	7.00	11.20	19.91	2.12	12.50
อัตราการเจริญเติบโตของการส่งออกสุทธิ(X-M)%	1.10	25.22	-264.57	-642.38	-231.44
% Share C/Y	54.82	55.13	57.14	62.12	58.31
% Share Gc/Y	8.76	8.25	9.73	12.36	10.19
% Share Gi/Y	6.14	8.75	6.32	8.31	7.65
% Share I/Y	14.56	32.47	27.77	20.52	26.81
% Share X/Y	63.87	43.40	34.36	23.30	33.14
% Share M/Y	49.69	47.70	35.81	26.04	36.19
% Share (X-M)/Y	14.18	-4.30	-1.45	-2.74	-3.05

ที่มา : ตารางที่ 2 ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-18)

จากตารางที่ 7.4 แสดงให้เห็นว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 นั้น อุปสงค์การบริโภคก่อให้เกิดการขยายตัว (Contribution to Growth) โดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ 54.82 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในช่วง พ.ศ. 2535-2539 เล็กน้อย (ร้อยละ 55.13) ในแง่อุปสงค์จากการลงทุนนั้นลดลงถึงกว่าเท่าตัว คือจากระดับร้อยละ 32.47 ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ เหลือเพียงร้อยละ 14.56 และเมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายของรัฐ (Gc และ Gi) ใน 2 ช่วงเวลาข้างต้นก็พบว่ามีสัดส่วนต่อรายได้ลดลงเช่นกันจากร้อยละ 17 เป็นร้อยละ 14.9 กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์ประกอบของอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศทั้ง 3 องค์ประกอบ ได้ปรับตัวลดลงอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงอุปสงค์จากตลาดภายนอกแล้วพบว่า

สัดส่วนของการส่งออกต่อรายได้ประชาชาติกลับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 65 ในปี 2545-2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66 ในปี 2547 และเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างอุปสงค์มวลรวมที่มีค่าสูงที่สุดมาตลอด 4 ปี และเมื่อเปรียบเทียบเทียบกับช่วงปี 2535-2539 แล้ว สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นมาจากร้อยละ 43.4 เป็นร้อยละ 63.87 ซึ่งสอดคล้องกับระดับการเปิดประเทศที่กว้างขึ้นเรื่อย ๆ จากร้อยละ 106.73 ในปี 2544 เป็น 114 เพิ่มเป็นร้อยละ 115 ในปี 2545 และ 2546 และเพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 118.61 ในปี 2547 หรือเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับการเปิดประเทศใน 2 ช่วงเวลา แล้วพบว่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 91.1 เป็นร้อยละ 113.6

ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบ 2 ช่วงเวลาข้างต้น ในแง่ที่อุปสงค์ภายในลดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับอุปสงค์จากภายนอกประเทศนั้น ยังคงใช้ได้กับการเปรียบเทียบช่วงเวลา 2544-2547 กับช่วงเวลาย่อยอีก 3 ช่วงเวลา คือ หนึ่ง พ.ศ. 2524-2529 สอง พ.ศ. 2529-2535 สาม พ.ศ. 2524-2539 จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ชัดเจนว่าค่าเฉลี่ยทุกตัวของอุปสงค์ภายในประเทศในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 มีค่าต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับอีก 3 ช่วงเวลา

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งหมดที่อภิปรายมา อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) สรุปว่า ภายใต้รัฐบาลทักษิณ 1 นั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยยังมิได้เป็นไปตามยุทธวิธีตลาดภายใน (Domestic Demand- Led Growth) ในทางตรงกันข้าม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอุปสงค์ภายในกลับมีความสำคัญที่น้อยลงในฐานะแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของรายได้ ในขณะที่อุปสงค์ของตลาดโลกจากการส่งออกสินค้าและบริการกลับมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

7.2 การกระจายรายได้ (Income Distribution)

ในส่วนการวิเคราะห์ด้านการกระจายรายได้ของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอดนั้น มีทิศทางและแนวโน้มอย่างไรในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ได้อาศัยการรวบรวมโดย อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) จากการศึกษาของปราณี ทินกร (2545) ซึ่งทำการศึกษาสถานการณ์ทางด้านการกระจายรายได้ของบุคคล จากรายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518/19 ถึงปี พ.ศ. 2543 ส่วนการกระจายรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2545 ถึงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2547 อาศัยผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (2547-2548)[47] ดูตารางที7.5 และตารางที่ 7.6

[47] เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการวัดเรื่องรายได้ของครัวเรือนในแต่ละการศึกษาอาจจะต่างกัน หรือการถ่วงน้ำหนักและการคำนวณมีความแตกต่างกัน จึงอาจมีผลให้ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกันได้ แต่ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของงานศึกษาสองชิ้นนี้มีค่าที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะปี 2543 คำนวณได้ค่าสัมประสิทธิ์จีนีเท่ากัน หรืออย่างน้อยก็มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน จึงน่าจะแสดงให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงได้

ตารางที่ 7.5 การกระจายรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2518-2547

	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547
1.ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรกลุ่มต่าง ๆ ได้รับ												
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1)	6.05	5.45	4.47	4.53	4.23	3.98	3.97	4.16	4.27	3.89	4.10	4.20
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด (Quintile2)	9.72	9.26	7.82	7.98	7.43	6.93	7.23	7.52	7.69	7.19	7.80	7.80
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ตรงกลาง (Quintile3)	14.02	13.69	12.30	12.38	11.58	10.96	11.61	11.78	11.91	11.39	12.30	12.30
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด (Quintile4)	20.97	21.08	20.43	20.71	19.49	18.80	19.81	19.88	19.74	19.76	20.50	20.30
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5)	49.24	50.52	54.98	54.40	57.26	59.43	57.37	56.66	56.39	57.77	55.20	55.20
2. ค่าสัมประสิทธิจีนี	0.426	0.442	0.496	0.489	0.515	0.536	0.521	0.516	0.509	0.525	0.501	0.499
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยสุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	8.1	9.3	12.3	12.0	13.5	14.9	14.5	13.6	13.2	14.9	13.5	13.1

ที่มา : ตารางที่ 3 ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-22)

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2547 เป็นข้อมูลของครึ่งปีแรก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7.6 เปรียบเทียบการกระจายรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2535-2547

	การเปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2535-2541	การเปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2541-2547
1.ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่างๆ ได้รับ		
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด(Quintile 1)	0.29	-0.07
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด(Quintile 2)	0.76	0.11
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ระดับกลาง(Quintile 3)	0.95	0.39
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด(Quintile 4)	0.94	0.56
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด(Quintile 5)	-3.04	-1.19
2. ค่าสัมประสิทธิ์จีนี	-0.027	-0.01
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยสุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	-1.7	-0.1

ที่มา : ตารางที่ 4 ของ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-26)

จากข้อมูลที่ปรากฏ อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้สรุปว่า การกระจายรายได้ของไทยตั้งแต่ปี 2518/19 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันแย่ลงกว่าเดิม แต่ในบางช่วงมีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นเช่นระหว่างปีพ.ศ. 2535 ถึง 2541 มีค่าสัมประสิทธิ์จีนีลดลงจาก 0.536 มาเป็น 0.509 ในขณะเดียวกันส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกลดลงจากร้อยละ 59.4 เป็นร้อยละ 56.4 ในขณะที่ส่วนแบ่งรายได้ของอีก 4 กลุ่มที่เหลือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกกลุ่ม แม้จะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ระหว่างปี 2541-2543 การกระจายรายได้ถดถอยลงไปอีก (ค่าสัมประสิทธิ์จีนีเพิ่มขึ้นจาก 0.509 มาเป็น 0.525) ซึ่งเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ส่วนในปี พ.ศ. 2543-2547 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัว การกระจายรายได้ก็เริ่มดีขึ้นโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนีลดลงจาก 0.525 เป็น 0.499

อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) ยังได้สรุปต่อไปด้วยว่า ความเท่าเทียมของการกระจายรายได้ระหว่างปี 2535-2541 ดีขึ้นกว่าการกระจายรายได้ระหว่างปี 2541-2547 ซึ่งสาเหตุที่ไม่อาจมองข้ามได้ก็คือผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยมากว่ากลุ่มอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในช่วงปี 2541-2547 จะดีขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังช้ากว่าช่วงปี 2535-2541 และเห็นได้ชัดว่าระดับความไม่เท่าเทียมในรายได้ของปี 2547 ไม่ว่าจะพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์จีนีหรือกลุ่มคนที่รวยที่สุดมีรายได้มากกว่ากลุ่มคนที่จนที่สุดถึง 13 เท่า ยังอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในเอเชีย[48]

[48] โปรดดูเพิ่มเติม. อภิชาต สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548)

จากการวิเคราะห์สรุปและประเมินผลในสองเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคข้างต้น คือ หัวข้อ (7.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ) และ(7.2การกระจายรายได้) ทำให้ได้ข้อมูลเพียงพอที่นำมาสู่การประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจ ทักษิโณมิกส์ ที่มีเป้าหมายคือ (1) ในระยะสั้นกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ และ (2) แก้ปัญหาในระดับการพัฒนาเชิงโครงสร้างทวิลักษณะเศรษฐกิจไทย โดยมียุทธ์ศาสตร์แบบคู่ขนาน (Dual Tract) คือ (1) นโยบายที่พึงพาเศรษฐกิจภายในประเทศ และ (2) การพึ่งพาภาคต่างประเทศ ได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ประสบความสำเร็จระยะสั้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ โดยสาเหตุสำคัญของการฟื้นตัวหรือขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจมาจาก การลงทุนของเอกชน การส่งออก และการบริโภคเอกชน ที่เพิ่มขึ้น

ประการที่สอง การแก้ปัญหาในระดับการพัฒนาเชิงโครงสร้างทวิลักษณะของสังคมไทย (Dualism) ที่มีความแตกต่างขนานใหญ่ระหว่าง ภาคเศรษฐกิจชนบท/เกษตรกรรม กับ ภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม/สมัยใหม่ เมื่อพิจารณาจากการปรับโครงสร้างภาคชนบท/เกษตรกรรม/รากหญ้า เข้าสู่การผลิตสินค้าใหม่ ๆ เข้าสู่การเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneur) ของรัฐบาลทักษิณ 1 ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสรุปภาพรวมว่าเป็นวิธีการที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง

แต่ถ้าพิจารณาจากข้อมูลตัวเลขการเพิ่มขึ้นของหนี้ภาคครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว ในช่วงเวลา 10 ปี ในขณะที่หนี้ครัวเรือนยากจนและยากจนมากเพิ่มขึ้นประมาณ 2-2.5 เท่า และสัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภคในทุกประเภทครัวเรือนมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี 2543 ที่สำคัญที่สุดคือ สัดส่วนหนี้ต่อรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกประเภทครัวเรือน มีนัยยะว่าหนี้เพิ่มขึ้นเร็วหว่ารายได้ อันหมายความว่าผลตอบแทนจากการลงทุนโดยการก่อหนี้นั้นยังไม่สร้างให้เกิดรายได้เพิ่มเร็วพอ (สมชัย จิตสุชน, 2547 : 72-83) ดูตารางที่ 7.7 และจากข้อมูลหนี้ครัวเรือนของไทยสะท้อนให้เห็นแนวโน้มความล้มเหลวของการปรับโครงสร้างในภาคชนบท/เกษตรกรรม/รากหญ้า และที่ร้ายแรงกว่านั้น คือ ถึงแม้ได้มีการทุ่มเททรัพยากรทางการเงินผ่านมาตรการกึ่งการคลังลงไปอย่างเป็นล่ำเป็นสัน แต่ปรากฏว่า ยังไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมของการกระจายรายได้ให้ดีขึ้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทวิลักษณะของสังคมไทยล้มเหลว

ตารางที่ 7.7 หนี้ครัวเรือนของไทย

ปี	2537	2539	2541	2543	2545	2547
ครัวเรือนทั้งหมด						
ปริมาณหนี้เฉลี่ย(บาท/ครัวเรือน)	31,079	55,300	72,345	70,586	84,603	110,133
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	59.7%	50.8%	61.2%	61.0%	64.1%	65.3%
จำนวนเท่าของรายได้ประจำเดือน	3.7	5.0	5.7	5.7	6.1	6.4
ครัวเรือนยากจน						
ปริมาณหนี้เฉลี่ย(บาท/ครัวเรือน)	9,727	13,698	22,787	21,818	24,876	-
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	37.9%	34.3%	39.1%	41.5%	44.5%	-
จำนวนเท่าของรายได้ประจำเดือน	4.4	5.4	7.5	7.5	8.5	-
ครัวเรือนยากจนมาก						
ปริมาณหนี้เฉลี่ย(บาท/ครัวเรือน)	11,830	18,593	22,968	20,083	24,188	-
% สัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	53.4%	26.9%	40.4%	37.7%	50.2%	-
จำนวนเท่าของรายได้ประจำเดือน	9.11	2.21	3.11	1.51	5.2	-

ที่มา : ตารางที่ 2 ของ สมชัย จิตสุชน. (2547: 83)

ประการที่สาม การขับเคลื่อนยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ ที่ใช้นโยบายคู่ขนาน Dual Tract Policy ในด้านภาคต่างประเทศที่ทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยขยายตัวต่อเนื่อง และมีอัตราการเปิดประเทศที่กว้างขวาง และมีสัดส่วนต่อ GDP สูงขึ้น ถือว่าประสบความสำเร็จ (ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจโลก) ส่วนในภาคภายในประเทศ พิจารณาจากองค์ประกอบอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ (การบริโภค การลงทุนเอกชน การใช้จ่ายภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยการลงทุน และการบริโภคของรัฐ) ที่มีต่อ GDP แล้ว มีสัดส่วนต่อ GDP ที่ลดลงในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เมื่อเทียบกับในอดีต จึงกล่าวได้ว่าในการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภาคภายในประเทศไม่ประสบความสำเร็จ

7.3 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability)

เป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคสุดท้ายที่จะสรุป คือ เป้าหมายการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นก็แบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ เสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ และเสถียรภาพเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

จากข้อมูลชี้วัดทางมหภาคโดยรวม อาทิเช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ดุลการค้า ทุนสำรองระหว่างประเทศ ฯลฯ สามารถกล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า ตลอดช่วงเวลาบริหารประเทศของรัฐบาลทักษิณ 1 ทั้งนโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน สามารถสร้างเสถียรภาพให้เศรษฐกิจไทยอย่างน่าประทับใจ รายละเอียดทั้งหมดอยู่ในตารางที่ 7.8

ตารางที่ 7.8 ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยช่วงปี 2543-2547

	2543	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ %	4.5	1.8	5.3	6.9	6.1
2. อัตราเงินเฟ้อ %	1.6	1.6	0.7	1.8	2.7
3. สินค้าส่งออก	67.9	63.1	66.1	78.1	95.0
(%การเปลี่ยนแปลง)	19.5	-7.1	4.8	18.2	21.6
4. สินค้านำเข้า	62.4	60.6	63.4	74.3	93.5
(%การเปลี่ยนแปลง)	31.3	-3.0	4.6	17.4	25.7
5. ดุลการค้า	5.5	2.5	2.7	3.8	1.5
6. ดุลบัญชีเดินสะพัด	9.3	6.2	7.0	8.0	6.9
7. ดุลชำระเงิน	-1.6	1.3	4.2	0.1	5.7
8. ดุลงบประมาณ % ต่อ GDP	-2.1	-2.2	-1.4	0.3	0.1
9. หนี้สาธารณะ % ต่อ GDP	57.0	57.1	53.9	49.4	47.7
10. ทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ	32.7	33.0	38.9	42.1	49.8
11. หนี้ต่างประเทศคงค้างทั้งสิ้น	79.7	67.5	59.5	51.8	51.3
-หนี้ที่เป็นของภาครัฐ	33.9	28.3	23.3	16.9	14.9
12. อัตราแลกเปลี่ยน บาท / ดอลลาร์สหรัฐฯ	40.2	44.5	43.0	41.5	40.3

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, กระทรวงพาณิชย์, และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะพิจารณาเสถียรภาพด้วยตัวชี้วัดที่เกิดขึ้น ก็ดูประหนึ่งจะตื้นเขินคับแคบเกินไป โดยเฉพาะกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่แหวกแนว แตกต่าง และมีจินตนาการกว่านโยบายเศรษฐศาสตร์มหภาคในอดีต ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงอยากจะเพิ่มการมองอีกมุมหนึ่งเกี่ยวกับเสถียรภาพที่เกิดขึ้น

ในการมองเสถียรภาพอีกมุมหนึ่งนั้น ก็คือ จะเป็นการมองไปข้างหน้ามากกว่าปฏิกิริยาต่อสถานการณ์ และเป็นการมองระยะยาวมากกว่าระยะสั้น หมายความว่า เมื่อพิจารณาถึงเสถียรภาพของเศรษฐกิจ แทนที่จะดูว่าเวลานี้เงินเฟ้อเท่าไหร่ การว่างงานแค่ไหน การเจริญเติบโตเป็นอย่างไร ฯลฯ มีอะไรผิดปกติ แล้วรัฐบาลก็เข้าไปแทรกแซงเพื่อปรับความผิดปกติเหล่านั้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต้องทำ แต่จะมากน้อยอย่างไรก็สามารถถกเถียงกันได้

แต่สิ่งที่ต้องสำนึกอยู่เสมอก็คือว่า การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงนั้น ถ้ามองในระยะยาว มองออกไปข้างหน้า ได้ทำความเสี่ยงอะไรบ้างให้แก่ระบบเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ทั้งนั้น ในการอธิบายมุมมองระยะยาว และการมองไปข้างหน้า มีจุดเริ่มจากพฤติกรรมแทรกแซงเพื่อปรับความผิดปกติของเศรษฐกิจโดยรัฐบาล ในทางทฤษฎีเรียกว่า เป็นนโยบายแก้ไขปัญหา (Activist Policy) อันนี้คือความเป็นอัจฉริยะของ จอน เมอร์นาร์ด เคนส์ John Maynard Keynes ที่ตัดระยะสั้นออกจากระยะยาว โดยอธิบายว่า ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถกลับสู่เสถียรภาพได้ด้วยตนเอง จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซง และพฤติกรรมของรัฐบาลดังกล่าวมีการยืนยันทางวิชาการมาโดยตลอดว่า ทุกอย่างเป็นระยะสั้น เป็นการมองที่ปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์

แต่ที่จะต้องเน้นก็คือ เวลาพิจารณาถึงเสถียรภาพ จำเป็นจะต้องมองไปข้างหน้า มองระยะยาวด้วยว่า สิ่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลทักษิณ 1 ทำลงไป ได้สร้างความเสี่ยงอะไรขึ้นบ้างกับระบบเศรษฐกิจ เพราะความเสี่ยงหลายอย่างไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นเห็น ๆ ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างที่ 1 การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายดอกเบี้ยที่แท้จริงติดลบเป็นเวลายาวนาน แน่นอนว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และอยู่ในภาวะที่ไม่มีเงินเฟ้อ จึงสามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น จากคำให้สัมภาษณ์ (โพสต์ทูเดย์ , 21 เมษายน 2548: 1) ของนางอัจนา ไวความดี ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สายนโยบายการเงิน กล่าวหลังจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินว่า “...เราปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยแท้จริงติดลบนานได้ เพราะขณะนี้คนฝากเงินมีมากกว่า เห็นได้จากเงินฝากขยายตัวมากกว่าสินเชื่อ”

ถ้าสังเกตให้ดีจะเห็นว่า เงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศใช้นโยบายดอกเบี้ยติดลบยาวนานนั้น เป็นการมองระยะสั้น เป็นการมองที่ปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์ทั้งสิ้น แต่ถ้ามองไปข้างหน้ามองระยะยาวแล้ว สิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศตัดสินใจไปมันก็คือ การทำลายระบบเงินออมของประเทศ และข้อมูลต่อ ๆ ก็เป็นเช่นนั้น ทั้งในกรณีของหนี้ครัวเรือนที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 7.7) ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การออมของประเทศ ที่ลดลงอย่างน่าเป็นห่วง จาก 32% ต่อ GDP ในปี 2532 เหลือ 30.5% ในปี 2548 ขณะที่การออมภาคครัวเรือนสุทธิลดลงจาก 14.4% ในปี 2532 เหลือประมาณ 4% ในปี 2546 (เวบไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย) ยังไม่รวมถึงในแง่ความเป็นธรรมต่อผู้ออมเงิน ในลักษณะเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตยามชราหรือเกษียณอายุ เนื่องจากระบบสวัสดิการสังคมของไทยยังไม่ดีพอ ต้องมาถูกลงโทษจากการออมเงิน

และในเวลาต่อ ๆ มา รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนท่าทีเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น รัฐบาลได้รณรงค์ให้ออมเงินอย่างคึกคัก มีการให้นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นพระเอกโฆษณา รณรงค์ให้ออมเงิน โดยมีคำขวัญว่า มีออมไม่มีอด “ออม 1ส่วน ใช้ 3 ส่วน” และยังได้กำหนดให้วันที่ 31 ตุลาคม ของทุกปีเป็น “วันออมแห่งชาติ”

นอกจากนั้น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ก็ได้ปรับทิศทางเพื่อแก้ปัญหาเงินออมของประเทศ โดยตั้งเป้าให้อัตราดอกเบี้ยแท้จริงต้องไม่ติดลบ โดยกล่าวในหลายวาระ เช่น คำกล่าวที่ว่า “นโยบายดอกเบี้ยต้องมาคิดใหม่ จะนั่งปลื้มอยู่กับความสำเร็จเดิม ๆ ไม่ได้ เพราะมีอีกด้านหนึ่งได้รับผลกระทบ นี่เป็นเบื้องหลังที่แบงก์ชาติตัดสินใจปรับอัตราดอกเบี้ยนโยบายที่ผ่านมา” (โพสต์ทูเดย์, 23 ธันวาคม 2547 : 1) อีกวาระหนึ่ง ในการกล่าวปาฐกถาหัวข้อบริหารเงินอย่างไรในภาวะอัตราดอกเบี้ยขาขึ้น ความว่า “ธปท. จะเดินหน้าปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายอีก เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากแท้จริงเป็นบวกและสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ ... เมื่อดอกเบี้ยเงินฝากสูงแล้ว ก็ต้องคิดอีกทีว่าควรปรับดอกเบี้ยอีกไหม ซึ่งขึ้นอยู่กับการเพิ่มขึ้นของเงินฝาก และอัตราเพิ่มของเงินออมในประเทศ” (กรุงเทพธุรกิจ, 10 ธันวาคม 2548 : 3) หรือ การให้สัมภาษณ์ที่ว่า “ธปท. ยืนยันแล้วว่าจะยังคงรักษาทิศทางอัตราดอกเบี้ยให้เป็นขาขึ้นต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดไปจนถึงกลางปีหน้า เนื่องจากต้องการให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเป็นบวก นั่นก็คือ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยต่อไปจนกว่าดอกเบี้ยเงินฝากจะอยู่ในระดับสูงกว่าเงินเฟ้อ เพื่อจูงใจให้เกิดการออมเพิ่มมากขึ้น” (ผู้จัดการรายวัน, 4 มกราคม 2549 : 28)

เหล่านี้คือตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นมุมมองเสถียรภาพแบบระยะสั้น ซึ่งในระยะยาวก็จะมีความเสี่ยงเกิดขึ้น แล้วรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องมาตามแก้ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้ มิได้ตัดสินว่าสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำไปเป็นสิ่งผิด แต่ต้องการแสดงให้เห็นว่าในระยะยาวนั้นก็มีความเสี่ยงอยู่ด้วย

ตัวอย่างที่ 2 เรื่องการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน (ข้อมูลดูหัวข้อ 6.3.2) การที่ธนาคารแห่งประเทศแทรกแซงอัตราและเปลี่ยนในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 มีประเด็นที่พิจารณาสองประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่ง การที่ธนาคารแห่งประเทศต้องการให้ค่าเงินอ่อน เพื่อต้องการส่งเสริมความสามารถในการส่งออกสินค้าไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้ามองไปข้างหน้า มองในระยะยาว การทำให้ค่าเงินอ่อนเพื่อส่งเสริมการส่งออก ก็น่าจะมีส่วนบ่อนเซาะแรงจูงใจในการปรับตัว เพื่อความสามารถในการส่งออกของธุรกิจไทย แต่จะมีส่วนมากหรือน้อย หรือไม่มีอย่างไร ผู้วิจัยมิอาจจะสรุปได้ ประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญกว่า คือ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อรักษาเสถียรภาพ การกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการมองระยะสั้น การมองที่ปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์ แต่ถ้ามองระยะยาว มองไปข้าหน้า จะเห็นได้ว่าในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางกการเงิน (Financial Globalization) ที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไม่หยุดหย่อน ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งที่ต้องมี และเป็นความเสี่ยงที่ผู้ทำธุรกรรมเกี่ยวข้องจะต้องแบกรับ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแทรกแซงนั้น มิได้หมายความว่าความเสี่ยงจะหมดไป แต่เป็นการดึงเอาความเสี่ยงที่ฝ่ายเอกชนไม่ยอมรับ หรือไม่

อยากรับออกมา โดยที่ฝ่ายรัฐก็จะต้องมาแบกรับภาระความเสี่ยงแทน ยังไม่รวมถึงความขัดกันเองของนโยบายการเงินที่เกิดขึ้นด้วย ส่วนผลในระยะยาวที่อาจจะเกิดขึ้นก็คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ส่งออกและนำเข้า ก็จะไม่รู้สึกว่า การทำประกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนเป็นต้นทุนการผลิตชนิดหนึ่ง เช่นเดียวกับการทำประกันอัคคีภัย หรือจ้างยามมารักษาความปลอดภัย และที่สำคัญ ผู้ส่งออกและนำเข้า เมื่อรู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายแทรกแซงค่าเงินไม่ให้ผันผวน ก็อาจจะเริ่มคาดการณ์ หรือเก็งกำไร ซึ่งเป็นสิ่งอันตรายยิ่ง

ประการที่สอง เมื่อไม่มีอุปสงค์ต่อการทำประกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนที่มาก โอกาสและแรงจูงใจในการพัฒนาส่งเสริมเครื่องมือการทำประกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต้นทุนต่ำก็จะมีน้อย

ประการที่สาม เมื่อผู้ผลิตไม่ต้องรับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โอกาสที่จะสนใจตลาดภายในก็จะมีน้อย ในทางตรงข้าม หากผู้ผลิตต้องรับภาระความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนด้วยตนเองก็อาจหันมาพัฒนาตลาดภายในประเทศมากขึ้น และลดการพึ่งพาตลาดต่างประเทศลง

ประการที่สี่ ทำให้ความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนของนักเก็งกำไรมีน้อย หรือไม่มีเลย ยิ่งเป็นแรงจูงใจให้เงินทุนระยะสั้นเข้ามาเก็งกำไรมากขึ้น บทเรียนในปี 2540 เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดี

ประการที่ห้า ดังที่กล่าวไปแล้วว่าในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ทำให้เครื่องมือทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยลดประสิทธิภาพลง และถ้าเกิดสถานการณ์ที่เครื่องมือการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถจะเข้าไปแทรกแซงค่าเงินได้ จากผลพวงจากโลกาภิวัตน์ทางการเงิน จนกระทั่งต้องยอมจำนน โดยปล่อยให้ภาคเอกชนจะต้องปรับตัวอย่างฉับพลัน โอกาสที่ภาคเอกชนจะไม่สามารถปรับตัวได้ทันจะมีสูง และอาจนำความเสี่ยงมาสู่เศรษฐกิจไทยได้

ตัวอย่างที่ 3 โครงการในมาตรการกึ่งการคลัง ที่สถาบันการเงินของรัฐได้ปล่อยกู้เพื่อการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) การทำธุรกิจ เช่น โครงการวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม SMEs โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ OTOP เป็นต้น และการปล่อยกู้เพื่อที่อยู่อาศัย เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร รวมถึงมาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ที่อยู่ในส่วนของแรงจูงใจให้คนซื้อบ้าน

การที่รัฐบาลทักษิณ 1 สนับสนุนให้ประชาชนทำธุรกิจ ไม่ไปเป็นลูกจ้าง และสนับสนุนให้คนจนมีโอกาสมีบ้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ในแง่นี้เป็นสิ่งที่ควรสรรเสริญอย่างยิ่ง แต่ถ้ามองไปข้างหน้า มองระยะยาวแล้ว นี่ก็คือการไปสร้างหนี้ให้แก่คนเหล่านี้ และภาระในการจะชำระหนี้ความสามารถในการชำระหนี้ของเขาเหล่านี้ก็จะมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราดอกเบี้ย

เมื่อพิจารณาถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ก็จะมีทั้งตัวแปรภายในประเทศและภายนอกประเทศ เป็นตัวกำหนดสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน มากไปกว่านั้น ยังมีตัวกำหนดที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors) เช่น อัตราแลกเปลี่ยนโลกกำลังผันผวน ราคานำมันโลกผันผวน และ (Non Economic Factors) เช่น ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ความมั่นคง สงคราม ภัยธรรมชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งมีความสุ่มเสี่ยงต่อการเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น

เงื่อนไขต่อมา คือ อัตราดอกเบี้ย เมื่อพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยตลอดช่วงเวลาทักษิณ 1 จะเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมากโดยตลอด ซึ่งมีส่วนทำให้ความสามรถในการชำระหนี้มีประสิทธิภาพ แต่ถ้ามองในระยะยาว อัตราดอกเบี้ยจะขึ้นเมื่อไหร่อย่างไรก็ประเมินยาก โดยเฉพาะถ้าเศรษฐกิจโลกหรือเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหาการขยายตัวของเงินเฟ้อ ในกรณีเดียวกัน เมื่อเชื่อมโยงกับสิ่งที่ได้เสนอไปแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวโน้มอัตราเงินเฟ้อโลกจะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อของไทย และถ้าอัตราดอกเบี้ยโลกปรับขึ้น เช่นที่ตลาดเงินนิวยอร์ก และตลาดเงินลอนดอน โอกาสที่อัตราดอกเบี้ยของไทยจะต้องปรับขึ้นตามจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ก็จะส่งผลถึงภาระของผู้มีหนี้

นอกจากนั้น ทั้งเงื่อนไขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราดอกเบี้ย ก็จะมีความเกี่ยวโยงกันด้วย มีขอบเขต (Boundary) ว่า ถ้าอัตราดอกเบี้ยขึ้นเลยจุดนั้นจุดนี้แล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะมีปัญหา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้มีความจำเป็นต้องมองกว้างขึ้นและกระจายขึ้น และต้องมองระยะยาวมากกว่าระยะสั้น

ดังนั้น สรุปคือ โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหวังดีต่อประชาชนโดยการสร้างหนี้ให้แก่เขาเหล่านั้น สามารถทำได้ในระดับหนึ่ง บริหารจัดการได้ในระดับหนึ่ง แต่จะทำอย่างเป็นล่ำเป็นสันเป็นจำนวนมากอย่างที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ทำลงไปนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ควรเพราะจะมีความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจโดยรวมสูง

อย่างไรก็ตาม ภาระหนี้ต่าง ๆ ของลูกหนี้ที่สถาบันการเงินของรัฐปล่อยกู้ให้ตามนโยบาย ในที่สุดถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระคืนได้ ก็คือไม่ได้ ภาระทั้งหมดก็จะถูกโยนมาสู่สถาบันการเงินของรัฐ และสถาบันการเงินของรัฐก็จะโยนมาสู่รัฐบาล ในรูปของหนี้สาธารณะ ที่สังคมไทยต้องมาร่วมรับผิดชอบ

ตัวอย่างที่ 4 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ทั้งนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง กึ่งการคลัง และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นแบบทฤษฎีของเคนส์ ที่มุ่งเน้นปัจจัยทางด้านอุปสงค์เป็นหลัก เช่น การบริโภค การลงทุน รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจ เพื่อกำกับอุปสงค์และรักษาเสถียรภาพของอุปสงค์ อันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า ทฤษฎีของเคนส์นั้น มีการยืนยันในวง

วิชาการเศรษฐศาสตร์มาตลอดว่า ทุกอย่างเป็นระยะสั้น ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจของรับบาลทักษิณ 1 โดยเกือบทั้งหมดจึงเป็นแบบมองระยะสั้น

มีข้อสังเกตว่า ล่าสุดองค์ความรู้ใหม่ในทางเศรษฐศาสตร์ จากนักเศรษฐศาสตร์ 2 คน ที่คว้ารางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ในปี 2547 ได้แก่ ศาสตราจารย์ Finn Kydland และศาสตราจารย์ Edward Prescott บทความของทั้งสองท่านได้แสดงให้เห็นว่า อิทธิพลของอุปทาน (Supply) มีพลังอิทธิพลที่สำคัญมากต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ มากกว่าอุปสงค์ ซึ่งผู้วิจัยทั้งสองเรียกว่าเป็นภาวะช็อกด้านอุปทาน (Supply Shocks) โดยชี้ให้เห็นว่าความผันผวนของเศรษฐกิจมาจากอุปทานไม่ใช่อุปสงค์ ดังนั้น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญกว่า คือ ด้านการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันขององค์กร ที่จะทำให้ความสามารถในการผลิตสูงขึ้น จนช่วยให้ได้สินค้าราคาดี ราคาถูกมีคุณภาพสูง หากการปรับตัวหรือการพัฒนานี้ทำไม่ได้หรือทำไม่ทันกับอัตราการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี (Technology) กับพลังงาน (Energy) หรือน้ำมันแล้ว ก็จะทำให้เกิด “ช่องว่างด้านประสิทธิภาพกับผลงาน” (Performance Gap) ทำให้ขายไม่ได้และส่งผลทำให้กลายเป็นปัญหาความผันผวนในวัฏจักรธุรกิจได้ (กรุงเทพธุรกิจ.,18 ตุลาคม 2547 : 14)

เมื่อเป็นเช่นนี้ หากเปรียบเทียบในกรณีของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 แม้รัฐบาลอาจโต้แย้งได้ว่าได้มีมาตรการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทยด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากนโยบายเศรษฐกิจทั้งหมดของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่ได้เข้าไปกระตุ้น แทรกแซง บิดเบือนระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาดอย่างมาก กล่าวอย่างหนักแน่นได้ว่า นอกจากไม่สร้างแรงจูงใจในการปรับตัวเพื่อเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันของภาคธุรกิจแล้ว อย่างบ่อนเซาะแรงจูงใจในการปรับตัวอีกด้วย ซึ่งเมื่อมองในระยะยาวแล้วนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นนโยบายที่สร้างความเสี่ยงให้ระบบเศรษฐกิจ และดูประหนึ่งว่า เรื่องความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทยจะเป็นจริงดังข้อสรุปข้างต้น เพราะจากการศึกษา พัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ของทีมงานศึกษา 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายไทยประกอบด้วยทีมเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และทีมงานจากสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับทีมงานของ Prof. Michael E. Porter แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐฯ ใช้ระยะเวลาศึกษา 6 เดือน (กุมภาพันธ์-กรกฎาคม 2546) โดยงบประมาณรัฐบาล พบว่า ขีดความสามารถทางการแข่งขันหรือประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของไทยยังต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเดียวกันมาก ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ คือ การไม่เพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งการตลาดโลกของประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศน้อยลง และระดับของการสร้างนวัตกรรมยังน้อยมาก (สศช., 2546:1-3)

ในกรณีเดียวกันจากการให้สัมภาษณ์ของรองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ที่น่าจะมีความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจไทยเป็นอย่างดี มีความเห็นสอดคล้องกับผลการศึกษา โดยนายนิพนธ์ สุรพงษ์รักเจริญ รองประธานสภาอุตสาหกรรมไทย กล่าวว่า “ถ้าพูด

เรื่องความสามารถทางการแข่งขัน ณ วันนี้ต้องบอกว่า เราต้องปรับตัวรุนแรงมาก ... ต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วและรุนแรง" (ผู้จัดการรายวัน, 13 มิถุนายน 2548 : 22)

กล่าวโดยสรุป จากตัวอย่างที่สำคัญทั้งสี่ข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ทั้งนโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน มุ่งเน้นที่ประโยชน์ระยะสั้น ทุกอย่างเป็นระยะสั้น แต่ประโยชน์ที่ได้รับในระยะสั้นนั้น ได้เพิ่มความเสี่ยงให้แก่เศรษฐกิจไทยในระยะยาวสูงมาก

7.4 ความเหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ทำให้มีการศึกษาถึงสาเหตุที่นำไปสู่วิกฤตอย่างกว้างขวาง การศึกษาเกี่ยวกับวิกฤตนี้ ได้สร้างองค์ความรู้ให้แก่การจะอยู่กับยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ทางการเงินพอควร นับว่าเป็นข้อดีของวิกฤต ความรู้ความเข้าใจที่ได้มาจากการศึกษา ทั้งนักชาการไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปได้คือ ในการอยู่กับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินให้ได้ดี มีสองส่วนที่จะต้องบริหารจัดการให้ดี คือ

ส่วนแรก การปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก มีคำอธิบายว่า จะต้องลดทอนการพึ่งพาเศรษฐกิจโลก เช่น พึ่งพาการค้าระหว่างประเทศที่มากเกินไป เนื่องจากเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนและเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องไม่บิดเบือนจากกลไกเศรษฐกิจ เช่น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายดอกเบี้ย เป็นต้น

ส่วนที่สอง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ หมายถึง จะต้องสร้างปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ตัวบท กฎเกณฑ์ วัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส มีธรรมภิบาลให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค โดยลดทอนไม่ให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องขึ้นอยู่กับตัวบุคคล

การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 เหมาะสมกับโลกาภิวัตน์ทางการเงินหรือไม่นั้น ถ้าเทียบกับเงื่อนไขสองประการ ทั้งในแง่การปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก และในแง่ของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ กล่าวได้ว่า การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่เหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

เพราะว่าในการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูงมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ขณะเดียวกันนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าไปบิดเบือนกลไกทำให้ค่าเงินอ่อน เพื่อเพิ่มความสามารถแข่งขันให้ธุรกิจไทย ซึ่งเป็นการฝืนกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (ดูเพิ่มเติมหัวข้อ 7.1, 6.3.2, 7.3)

ส่วนกรณีการบริหารจัดการโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ ให้แก่ระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบมีความเข็มแข็งและยืดหยุ่น เช่น การสร้างปัจจัยทางด้าน สถาบัน องค์กร ศีลธรรม จริยธรรม ศีลธรรม ธรรมภิบาล ฯลฯ ปรากฏว่า การบริหารของรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลทำให้องค์กร

ที่สำคัญต่อภาคการเงินของชาติและเศรษฐกิจมหภาค ทั้งที่เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐบาล และองค์กรที่อิสระจากรัฐบาล เช่น มหาวิทยาลัย หมดประสิทธิภาพในการแสวงหาความรู้และแสดงออกทางความคิดที่อิสระ ซึ่งเป็นรากฐานเริ่มแรกของธรรมภิบาล

ในส่วนขององค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เช่น สภาพัฒฯ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) รัฐบาลทักษิณแทรกแซงโดยแต่งตั้งคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปเป็นประธานบ้าง เป็นกรรมการบ้าง ที่สำคัญบุคคลบางคนที่เคยถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมเกี่ยวกับจริยธรรม กลับได้ดิบได้ดีให้ไปดำรงตำแหน่งสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาค ส่วนองค์กรที่ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัย ทีดีอาร์ไอ รัฐบาลทักษิณกระทำโดยการใช้วาทกรรมทำลายภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของนักวิชาการ หรือประกาศเลิกจ้างทำวิจัยเมื่อผลวิจัยไม่ถูกใจรัฐบาล (ดูรายละเอียดหัวข้อ 6.4)

7.5 สรุป และประเมินผล การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1

1. ตลอดเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ ยังมิได้มีการดำเนินการใดที่เป็นรูปธรรมของการปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูประบบ ในการป้องกันปัญหา และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ให้แก่ระบบการเงินไทย ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลาที่เงื่อนไขเอื้อในการดำเนินการ

2. รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบ ทักษิโณมิกส์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจากวิกฤต 2540 และแก้ไขปัญหาทวิลักษณะเศรษฐกิจไทย โดยใช้ยุทธวิธีนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Policy) หมายถึง นโยบายที่พึ่งพาเศรษฐกิจภายในประเทศ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การพึ่งพาภาคต่างประเทศ

3. การขับเคลื่อนยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาด ในทุกส่วนของระบบ และแทรกแซงในทุกระดับตั้งแต่ระดับรากหญ้า เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และระดับยอดหญ้า เช่น การเลือกส่งเสริมธุรกิจที่มีความสามารถทางการแข่งขันระหว่างประเทศ รวมตลอดถึงการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ และตลาดหุ้น ในชนิดที่เรียกได้ว่า แทรกแซงอย่างกว้างขวางและล้วงลึก

การแทรกแซงมาก ๆ โดยเฉพาะกับรากหญ้า มีรูปแบบเป็นนโยบายประชานิยม เป็นนโยบายสายตาสั้น ที่หวังผลการเมืองระยะสั้น ได้สร้างวัฒนธรรมแบบผู้ให้ทานโดยรัฐ และผู้ขอทานคือ ประชาชน เมื่อเสพติดประชานิยมมากขึ้น ประชาชนจะอ่อนแอ ศีลธรรมจริยธรรมจะหย่อนยาน ในขณะเดียวกัน นโยบายประชานิยมแบบคิดสั้นของรัฐบาลทักษิณ ได้สร้างความแตกแยกในสังคม ระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นล่าง

4. รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ในการดำเนินการยุทธ์ศาสตร์ ทักษิโณมิกส์ โดยรูปแบบแล้วมาตรการกึ่งการคลังจัดได้ว่า เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off Budgets) อธิบายโดยย่อก็คือ เป็นมาตรการที่อยู่นอกเหนืออำนาจ พ.ร.บ.

งบประมาณ และมาตรการกึ่งการคลังไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ใช้มาตรการกึ่งการคลังนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

วิธีดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังในที่นี้ หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินนโยบาย มาตรการหรือกิจกรรม ใด ๆ ผ่านการใช้เงินจากสถาบันการเงินของภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เหล่านี้เป็นต้น และรัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันให้ โดยจะนำเงินภาษีประชาชนส่วนรวมมาชดใช้แทนในกรณีที่เงินที่สถาบันการเงินปล่อยกู้ไปตามโครงการของรัฐบาลแล้วไม่สามารถตามทวงคืนได้

ฉะนั้นแล้ว วิธีที่โปร่งใสและสร้างธรรมภิบาล ในอนาคตการจะใช้มาตรการกึ่งการคลังจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องขออนุมัติจากสภา

5. การที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้เข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และกระทบถึงการทำงานขององค์ สถาบัน กฎกติกา ส่งผลให้ระบบธรรมภิบาลไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 แย่ลง

6. การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายปริมาณเงิน รวมถึงมาตรการทางการเงินอื่น ๆ ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะที่ผ่อนคลายมาก (Expansionary Monetary Policy) เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และส่งเสริมสนับสนุนยุทธ์ศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลที่เรียกว่า ทักษิโณมิกส์ อย่างดียิ่ง

7. ช่วงเวลาบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ขีดความสามารถทางการแข่งขันของธุรกิจไทยลดลง

8. รัฐบาลทักษิณ 1 ประสบความสำเร็จระยะสั้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ โดยสาเหตุสำคัญของการฟื้นตัวหรือขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจมาจาก การลงทุนเอกชน การส่งออก และการบริโภคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทักษิณ 1 ไม่สามารถสร้างความเข็มแข็งให้ตลาดภายในมากขึ้นได้ ตรงกันข้าม ตลาดภายนอกยิ่งเพิ่มความสำคัญต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทย

9. การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทวิลักษณะเศรษฐกิจของสังคมไทยล้มเหลว

10. จากข้อมูลชี้วัดทางมหภาคโดยรวม อาทิเช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ดุลการค้า ทุนสำรองระหว่างประเทศ ฯลฯ สามารถกล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า ตลอดช่วงเวลาบริหารประเทศของรัฐบาลทักษิณ 1 ทั้งนโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน สามารถสร้างเสถียรภาพให้เศรษฐกิจไทยอย่างน่าประทับใจ

11. แต่อย่างไรก็ตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ทั้งนโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน มุ่งเน้นที่ประโยชน์ระยะสั้น ทุกอย่างเป็นระยะสั้น เสถียรภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น จึงเป็นแบบระยะสั้น แต่ประโยชน์ที่ได้รับในระยะสั้นนั้น ได้เพิ่มความเสี่ยงให้แก่เศรษฐกิจไทยในระยะยาวสูงมาก และมีโอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงได้ในอนาคต ถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีพอ

12. การบริหารจัดการภาคการเงินและเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ ทั้งในแง่การปฏิสัมพันธ์กับภายนอกประเทศ และในแง่ของการปรับโครงสร้างภายในทางด้านองค์กร สถาบัน จริยธรรม ธรรมภิบาล ของหน่วยงานที่สำคัญต่อเศรษฐกิจมหภาค เพื่อการดำรงอยู่ที่สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ประสบความล้มเหลว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 8
เปรียบเทียบการบริหารเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1

8.1 เปรียบเทียบผลงานสองรัฐบาลกับความเหมาะสมในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

จากการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้น สามารถสรุปสังเคราะห์ได้ว่า ระบบทุนนิยม (Capitalism) ปัจจุบัน ได้ขยายครอบงำบงการเศรษฐกิจโลก ซึ่งการขยายตัวของระบบทุนนิยม ไม่ได้หมายถึงการขยายในเชิงภูมิศาสตร์ แต่หมายถึงอิทธิพลต่อชีวิตคน ระบบทุนนิยมได้กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน ในด้านธุรกิจเอง ธุรกิจเล็ก ๆ จะเริ่มจากขยายกิจการแข่งขันเพื่อให้เติบโต ซึ่งสิ่งที่น่ากลัวที่สุดคือ เมื่อธุรกิจโตแล้วหากไม่มีคุณธรรมจะกลายเป็นสิ่งเลวร้ายต่อสังคมไทย ซึ่งเป็นเรื่องปกติของระบบทุนนิยม ระบบจะปรับเปลี่ยนธุรกิจไปโดยปริยาย เพราะหลังจากที่ธุรกิจโตแล้ว ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตัวคนเดียว จึงจำเป็นต้องระดมทุนด้วยการหาผู้ถือหุ้น มีการแบ่งความเป็นเจ้าของ ซึ่งเรียกกันในปัจจุบันว่า บริษัทมหาชน

หลังจากการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนแล้ว ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตัวคนเดียวได้ ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดการประสบความสำเร็จหรือการตัดสินใจทุก ๆ อย่างในระบบทุนนิยม คือ ผลตอบแทนหรือกำไร หากใครสามารถทำผลตอบแทนได้มากที่สุด ธุรกิจนั้นจะสามารถอยู่ต่อไปได้

ธุรกิจที่น่ากังวลที่สุด คือ ธุรกิจการลงทุน จำพวกการลงทุนแบบเก็งกำไร (Portfolio Investment - PI) เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กองทุนสะสมทรัพย์ยามเกษียณอายุ บริษัทประกัน กองทุนรวม (Mutual Funds) กองทุนประกันความเสี่ยง (Hedge Funds) ฯลฯ ที่กำลังมั่นใจและทะเยอทะยานอยู่ในชัยชนะของสภาวะโลกาภิวัตน์ เมื่อตัวตัดสินในระบบทุนนิยมคือ ผลตอบแทน ใครที่เก่งสามารถอยู่ต่อไปได้ แต่หากใครไม่เก่งก็ไปไม่รอด การแสวงหาผลตอบแทนยิ่งเป็นตัวเร่งให้เกิดการเก็งกำไร (Speculations) เร่งให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนที่หนุนเนื่องถี่กระชั้น

แต่การแสวงหาผลตอบแทนได้สร้างคู่ขัดแย้งขึ้น ขัดแย้งในแง่มนุษยธรรม คุณธรรม ศีลธรรม ความพอเพียง ตัวอย่างที่ดีและใกล้ตัวที่สุดคือ วิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 การโจมตีอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทในปี 2539 ของกองทุนเก็งกำไร เป็นมูลเหตุสำคัญของวิกฤต ผลที่ตามมาจากวิกฤต คือการทำลายชีวิตคนบริสุทธิ์ในประเทศอย่างเลือดเย็นและไร้มนุษยธรรมที่สุด ร้ายกว่านั้นผู้ที่รับอาสามาแก้ไขหรือจัดการกับหนี้เสียที่เกิดขึ้น เช่น องค์กรปฏิรูปการเงิน (ปรส.) ยังได้ฉกฉวยประโยชน์ท่ามกลางซากปรักหักพัง ส่วนใหญ่เป็นกองทุนจากต่างชาติ ทุกอย่างเพื่อผลตอบแทน หรือกล่าวให้กระชับและทื่อไปกว่านั้นได้ว่า การหากำไรในโลกาภิวัตน์ทางการเงินมักนำไปสู่ความไร้ศีลธรรม

โลกาภิวัตน์ทางการเงินจึงเปรียบเสมือนเป็นสงคราม ความรุนแรง เป็นการต่อสู้ในรูปแบบใหม่ แต่ไร้รูปแบบ ไร้ขอบเขต ลุกลามออกไปจนทั่วทุกมุมโลก คุกคามแม้แต่การดำรงชีวิตของคนธรรมดาสามัญที่สุด ในประเทศที่ธรรมดาสามัญที่สุด

ส่วนข้อดีของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ที่พอมีอยู่บ้างคือ ทำให้เรารู้จักตัวเราดีขึ้น ความรู้ความเข้าใจที่ได้มาจากการสรุปบทเรียนคือ ภาคการเงินไทยเร่งเข้าสู่สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินอย่างไม่มีความพร้อม และดูเหมือนเป็นที่เห็นดีเห็นงามกันโดยทั่วไป มีเพียงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เท่านั้นที่ทัดทานให้คิดถึงผู้รับเคราะห์และความพร้อมกันบ้าง เงื่อนไขในการอยู่กับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินให้ได้ดี มีสองส่วน คือ

ส่วนแรก การปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก จะต้องลดทอนการพึ่งพาเศรษฐกิจโลก เช่น พึ่งพาการค้าระหว่างประเทศที่มากเกินไป เนื่องจากเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนและเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องไม่บิดเบือนจากกลไกเศรษฐกิจโลก เช่น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายดอกเบี้ย เป็นต้น

ส่วนที่สอง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ หมายถึง จะต้องสร้างปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ตัวบท กฎเกณฑ์ วัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส มีธรรมภิบาลให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค โดยลดทอนไม่ให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องขึ้นอยู่กับตัวบุคคล

ถ้ามองย้อนไปในประวิติศาสตร์ พัฒนาการภาคการเงินไทยเคยมีการริเริ่มปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยอาจารย์ ป๋วย อึ้งภากรณ์ ได้ลงแรงต่อสู้เพื่อสิ่งที่ศรัทธา เพื่อคุณธรรม เพื่อจริยธรรม เพื่อความดี เพื่อความงาม เพื่อธรรมภิบาลภาคการเงินไทย อาจารย์ ป๋วยฯ ได้กระทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี และพูดจาชักชวนให้ทำดี (Moral Suasion) ตลอดมาอย่างหนักแน่นสม่ำเสมอ แต่เป็นที่น่าเสียดาย สิ่งที่อาจารย์ ป๋วยฯ ลงแรงต่อสู้ต้องมาพังทลายลงด้วยน้ำมือของผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นนักเรียนทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 พรรคประชาธิปัตย์ได้ชักชวนพรรคการเมืองหลายพรรคและเสนอตัวเป็นรัฐบาล ด้วยจังหวะทางการเมืองที่เร่งเร้า ด้วยศรัทธาต่อรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ชำรุด พรรคประชาธิปัตย์จึงใช้เชิงชั้นแย่งชิงจัดตั้งรัฐบาลใหม่เป็นผลสำเร็จ เข้ารับหน้าที่ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 (รัฐบาล ชวน 2)

ท่ามกลางสังคมที่ความสับสน หวาดกลัว เจ็บปวด ข่มขื่น และทุกข์อย่างสาหัส จากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 แต่ในอีกด้านหนึ่งของวิกฤต สังคมได้เกิดการเรียนรู้ การปรับตัว การรวมตัว การรวมพลัง การต่อสู้ด้วยสำนึกรักชาติ ซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเสมอในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติยามที่ชาติเผชิญวิกฤต กล่าวได้ว่า ช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลชวน 2 ภาคเศรษฐกิจการเงินไทยแข็งแรงขึ้นในทุกย่างก้าว ยืนสู้กับโลกาภิวัตน์ทางการเงินอย่างเชื่อมั่นมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ความแข็งแรงความเชื่อมั่นของภาคเศรษฐกิจการเงินไทย ในการดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน มิได้เกิดจากการบริหารของรัฐบาลชวน 2 หากเกิดจากสังคมเศรษฐกิจไทยเปิดศึกกับอดีต เรียนรู้ความผิดพลาดจากสำนึกของอดีต เพื่อไปสู่อนาคตอย่างมีสายตายาวไกล โดยสังคมเศรษฐกิจไทยเปิดแนวรบ 3 ทาง คือ

แนวทางแรก สังคมเศรษฐกิจไทยเพ่งพินิจไปกับเรื่องธรรมภิบาล (Good Governance) ความโปร่งใส (Transparency) เรียกร้องการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Asymmetric Information) ความรับผิด (Accountability) ปัจจัยทางด้านสถาบัน (Institution Factors) จริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรม ฯลฯ นอกจากนั้น ยังได้เกิดกระแสประณามระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism) การทุจริต คอรัปชั่น ประพฤตมิชอบในหน้าที่

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางเลือก แนวทางใหม่ แนวทางแห่งเศรษฐกิจพอเพียง เป็นภาษาที่ธรรมดา แต่ทว่าลึกซึ้ง และเต็มไปด้วยปรัชญาแห่งชีวิต ปรัชญาแห่งพุทธ ปรัชญาแห่งการพึ่งตนเอง ทำมาหากิน อย่างมีสติ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกันในตนเอง

แนวทางที่สาม แนวทางแห่งเศรษฐกิจชาตินิยม อุดมการณ์ชาตินิยมจะดำรงอยู่ได้อย่างมีพลัง จำเป็นจะต้องมีศัตรูของชาติไว้ต่อสู้ ในขณะนั้น ศัตรูของชาติคือ นักลงทุนเก็งกำไรที่โหดเหี้ยม เช่น พวกกองทุนประกันความเสี่ยง (Hedge Funds) ฯลฯ และระบบเสรีนิยมที่ลำเอียง โดยมีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) ที่ถูกกล่าวหาว่า เป็นตัวแทนของระบบเสรีนิยมที่ลำเอียง

สามแนวทางนี้เป็นเงื่อนไข เป็นปัจจัย เป็นเป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย เพื่อดำรงอยู่ในยุคสมัยแห่งโลกาภิวัตน์การเงินอย่างมีวุฒิภาวะ และปฏิเสธไม่ได้ว่า สามแนวทางนี้เป็นสิ่งที่ดีที่สุด เหมาะที่สุด ลงตัวที่สุด ณ เวลานั้นจนถึงเวลานี้ จนกว่าในอนาคตจะมีแนวทางอื่น เงื่อนไขอื่นที่พิสูจน์ได้ตามหลักวิชาว่าดีกว่า เหมาะกว่า ลงตัวกว่า มาหักล้าง

รัฐบาลชวน 2 ไม่ยอมเข้าใจ เข้าใจไม่หมด บิดพลิ้ว บิดเบือน ดื้อดึง ปฏิเสธ หลบเลี่ยง เฉยเมย ฝ่ามติมหาชน

การไม่เปิดเผยรายงานผลการศึกษา ศศปร. หรือ ศปร. 2 ของรัฐบาลชวน 2 เป็นสัญญาณบอกความล้มเหลวของหลักธรรมภิบาลเศรษฐกิจ

หรือ การบริหารวิกฤตในลักษณะโอนอ่อนผ่อนตาม กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อย่างไม่ลืมหูลืมตา จนถูกกระแสสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น “เด็กดี” ของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ มาตรการหลายอย่างที่กองทุนการเงินแนะนำยิ่งเป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจไทย กฎหมายหลายฉบับที่ออกมาแก้ไขวิกฤตถูกวิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายขายชาติ รัฐบาลชวน 2 จึงถูกวิจารณ์ด้วยข้อหาฉกรรจ์ว่าเป็นรัฐบาลขายชาติ

หรือ การใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น โครงการมิยาซาวา ที่ล้มเหลว ผิดพลาด บกพร่อง ไม่โปร่งใส ไร้ความรับผิด ไร้ศีลธรรม ไร้ธรรมภิบาล เงินของชาติถูกใช้และแจกจ่ายไปอย่างแหลกเหลวที่สุด

หรือ การที่ไม่สามารถสร้างธรรมภิบาลให้ภาคการเงินไทยได้ การปล่อยปะละเลย ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่จริงจัง นำตัวผู้ฉ้อฉลจนเป็นส่วนสำคัญให้เกิดวิกฤตมาลงโทษ ทั้งผู้ที่ควบคุม ตรวจสอบดูแล (ธปท.) และสถาบันการเงิน ซ้ำร้ายกว่านั้นยังเพิกเฉยกรณี ปรส. ที่บกพร่อง ผิดพลาด ไร้จริยธรรม ไร้ศีลธรรม สร้างความเสียหายใหญ่หลวง รัฐบาลชวน 2 ทำได้ดีที่สุดเพียงบอกว่า ปรส. เป็นองค์กรอิสระ ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากการเมือง

การบริหารภาคเศรษฐกิจและภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในลักษณะแบบนี้ เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับสามแนวทางที่เป็นเงื่อนไข เป็นปัจจัย เป็นเป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย เพื่อดำรงอยู่ในยุคสมัยแห่งโลกาภิวัตน์การเงิน จึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 ไม่เหมาะสมกับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

แต่เรื่องยังไม่จบแค่นั้น สังคมเศรษฐกิจไทยเจ็บปวดมามากเกินกว่าจะรับมือกับความผิดหวังได้ และเข้มแข็งเกินกว่าจะนิ่งเฉยได้ ถึงแม้รัฐบาลชวน 2 จะสามารถโชว์ฝีมือทำให้เศรษฐกิจไทยกลับสู่เสถียรภาพอย่างรวดเร็ว และเติบโต 4.2 % ในปี 2542 และ 4.5 % ในปี 2543 แต่นั่นไม่เพียงพอที่จะชดเชยต่อ ความไม่เข้าใจ เข้าใจไม่หมด บิดพลิ้ว บิดเบือน ดื้อดึง ปฏิเสธ หลบเลี่ยง เฉยเมย ละเมิด แนวทางที่สังคมเศรษฐกิจไทยเรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีต เพื่อดำรงอยู่กับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงินอย่างมีสายตายาวไกลได้

การโต้ตอบที่สาสมที่สุด คือ การไม่เลือกพรรคประชาธิปัตย์ ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 ปฏิเสธไม่ได้ว่า การพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งนั้น เป็นผลของการบริหารเศรษฐกิจการเงินที่ไม่เหมาะกับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน และปฏิเสธไม่ได้ว่า แม้รัฐบาลชวน 2 สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ และเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ไม่สามารถแย่งพื้นที่ความทรงจำของสังคมต่อความอัปยศของ ปรส. ความเป็นเด็กดีของ IMF สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงพลังในสังคมเศรษฐกิจไทย ที่พร้อมเผชิญหน้ากับโลกาภิวัตน์ทางการเงินอย่างเชื่อมั่น

พรรคไทยรักไทยใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจเป็นสินค้าเกาะกระแสในการหาเสียง โดยมี IMF และแนวทางปฏิรูปตามแบบ IMF ของรัฐบาลชวน 2 เป็นเป้าแห่งการโจมตี (Ockey.2003 :673) ในขณะเดียวกันก็เสนอนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ควบคู่กันไป ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด ทำการจัดตั้งรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2544 (ทักษิณ 1)

เมื่อได้บริหารจริง มีเพียงนโยบายแบบประชานิยมเท่านั้น ที่รัฐบาลทักษิณ 1 พูดจริงทำจริง และทำจริงเกินกว่าที่พูด ส่วนนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมนั้น ได้ลื่นไหลไถลไปไกล จนกระทั่งกลายเป็นเสรีนิยมชนิดที่เข้มข้น ตัวอย่างสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ที่ขยายตัวโป่งพอง

จนน่าเป็นห่วงต่อความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทย หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) อย่างเอาการเอางาน หรือการเซ็นสัญญาข้อตกลงว่าด้วยการค้าเสรี (FTA) อย่างไม่ฟังเสียงทัดทานของผู้เสียหายและห่วงใยประเทศ ยืนยันความเป็นเสรีนิยมได้ดี

นโยบายประชานิยม (Populist Policy) เป็นของโปรดของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่หยิบออกมาสร้างกระแสสนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างสม่ำเสมอ เพราะท่ามกลางการถดถอยของธรรมภิบาลภาคเศรษฐกิจไทย รัฐบาลกลับเร่งการใช้งบประมาณ ขยันออกนโยบายประชานิยม นโยบายเอื้ออาทร อย่างเป็นล่ำเป็นสันเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อชนบท ชนชั้นล่าง นอกจากนั้น รูปแบบของนโยบายประชานิยมกำลังสร้างวัฒนธรรมผู้ให้และผู้รับ นโยบายประชานิยมกำลังดึงชนบท ชนชั้นล่าง เข้าไปพันธนาการกับระบบทุนนิยมอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง ถอยห่างจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาแห่งการพึ่งตนเอง

นโยบายประชานิยม (Populist Policy) เป็นที่ชอบใจของผู้ให้ คือ รัฐบาล และเป็นที่ถูกใจของผู้รับ คือ กลุ่มชนบท แต่ไม่สบอารมณ์กลุ่มชนชั้นกลางในเมือง ที่กลายเป็นคู่ขัดแย้งอย่างเขม็งเกรียวจ้องตา นโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ 1 จึงเป็นนโยบายประชานิยมแบบคิดสั้นเพื่อแลกกับผลการเมืองระยะสั้น ๆ ในปัจจุบัน จึงน่าสงสัยว่าผู้ที่คิดนโยบายไม่เคยคิดถึงอนาคตเลย หรือ รัฐบาลทักษิณ 1 กำลังวางระเบิดเวลาลูกใหญ่แก่ประเทศไทยในอนาคต

วัฒนธรรมการบริหารเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่ปล่อยให้อำนาจเข้มแข็งอยู่กับนายกรัฐมนตรี (Strong Prime minister) มากจนเกินไป ที่หลงใหลกับตัวบุคคลและความเป็นผู้นำแบบคุณพ่อรู้ดี ตามผู้นำชาติพันภัย วัฒนธรรมแบบนี้กำลังเดินไปในทิศทางที่เป็นการกีดกัน กดทับ ตอบโต้ ดูถูก ทำลาย หรือทำให้เชื่อง ด้วยการรุกคืบขยายอำนาจของฝ่ายการเมือง ในพรหมแดนขององค์กร สถาบัน สังคมวิชาการ จริยธรรม ศีลธรรม คุณธรรม ธรรมภิบาล

เป็นวัฒนธรรมการบริหารแบบเบ็ดเสร็จ และเป็นการปิดกั้นความคิดอิสระ จนประกอบกันขึ้นเป็นระบอบ เป็นวัฒนธรรมการบริหารเศรษฐกิจการเงินที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบทุนนิยมไทย ในยุคทุนนิยมการเงินโลก

ปัญหามีอยู่ว่า ระบอบวัฒนธรรมการบริหารภาคเศรษฐกิจ ภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่สอดคล้อง ไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอ ที่จะเผชิญกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่ไร้เหตุผล สลับซับซ้อนแล้วเศรษฐกิจไทยจะรับมือกับโลกาภิวัตน์ทางการเงินได้อย่างไร

ความสำเร็จของการบริหารภาคเศรษฐกิจการเงิน ที่วัดด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ๆ แต่การบรรลุเป้าหมายสำเร็จ บ่อยครั้งผลลัพธ์นั้น ได้มาด้วยวิธีการอะไรก็ได้หรือกลายเป็นเรื่องรอง ความสำเร็จทางการบริหารเศรษฐกิจการเงินภายใต้ยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) อย่างมีสายตายาวไกล และอย่างรับผิดชอบต่อลูกหลานในอนาคต ต้องรวมถึงการสถาปนาปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร กฎหมาย จริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรม ธรรมภิบาลด้วย แม้ว่าจะกินเวลาจนไม่บรรลุผลทันใจ

การละเลยความสำคัญของสถาบัน องค์กร ศีลธรรม จริยธรรม ธรรมภิบาล ถึงขนาดหลบเลี่ยงหรือละเมิดเสียเอง ดังที่เป็นมาตลอดตั้งแต่ต้นรัฐบาลทักษิณ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การแทรกแซงเข้ายึดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเศรษฐกิจมหภาค การทำลายผู้เห็นต่าง และผู้วิจารณ์รัฐบาล โดยไม่สนใจ ไม่ตระหนักว่าเป็นการกระทำที่สร้างวัฒนธรรมปิดกลั้นความคิด ซึ่งแทรกซึมทำลายความคิดสร้างสรรค์มากเพียงใด การทำลายพลังการพึ่งตนเองของประชาชน การบ่มเพาะความแตกแยกทางชนชั้น ทั้งหมดนี้เพียงเพื่อผลการเมืองระยะสั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบสายตาสั้น ซึ่งบั่นทอนพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

ประวัติศาสตร์อาจบันทึกว่ารัฐบาลทักษิณ 1 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต แต่ประวัติศาสตร์จะบันทึกต่อไปว่า รัฐบาลนี้ก่อความเสียหายอย่างมหาศาล แก่โครงสร้างภายในเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป ทั้งรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 บริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินไทยไม่เหมาะสมกับยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ความแข็งแรงความเชื่อมั่นของภาคเศรษฐกิจการเงินไทย ในการดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่เกิดจากสังคมเศรษฐกิจไทยเปิดศึกกับอดีตเรียนรู้ความผิดพลาดจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เพื่อไปสู่อนาคตอย่างมีสายตายาวไกล ถูกการบริหารจัดการของระบอบ ของวัฒนธรรม รัฐบาลทักษิณ 1 บ่อนเซาะทำลายลงจนหมดพลัง

นับจากนี้ไป หากเราเชื่อว่า แนวทางธรรมภิบาล แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แนวทางเศรษฐกิจชาตินิยม สามแนวทางนี้เป็นวิธีการ เป็นเงื่อนไข เป็นปัจจัย เป็นเป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย เพื่อดำรงอยู่ในยุคสมัยแห่งโลกาภิวัตน์การเงินอย่างมีวุฒิภาวะ ต่อให้ไม่มีรากในจารีตวัฒนธรรมไทย ย่อมสมควรลงแรงต่อสู้จนกว่าจะปลูกขึ้น ในทางตรงข้าม ระบอบวัฒนธรรมการบริหารของรัฐบาลทักษิณ 1 ถ้าเชื่อว่าเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ไม่ดี กับสังคมเศรษฐกิจไทย ในการดำรงอยู่กับยุคสมัยโลกภิวัตน์ทางการเงินอย่างมีวุฒิภาวะ ต่อให้มีรากหญ้า รากแก้ว ก็สมควรถูกขุดรากถอนโคน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กาวาจิต สิงห์. 2543. ทรราชย์การเงินโลก. แปลโดย กมล กมลตระกูล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประพันสาส์น.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2536. วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กรีนสแปนเตือนญี่ปุ่น-จีน หยุดซื้อดอลลาร์. ประชาชาติธุรกิจ (8-10 มีนาคม 2547) : 18.

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2536 ข.) . "การปรับบทบาทของ ส.ส. ในการพิจารณางบประมาณ : มุมมองจาก งบฯยุงราย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. (1 มีนาคม). 83-99.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร) 2541. รายงาน ศปร. มูลเหตุเศรษฐกิจไทยเกือบล้มละลาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์น้ำฝน.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษาการสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษาการทำหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส).

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษาการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษากระบวนการและวิธีการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547)รายงานผลการศึกษาโครงการแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์ในช่วงวิกฤติ และนโยบายหาผู้ลงทุนใหม่.

คำชี้แจงการปิดสถาบันการเงิน. ข่าว ธปท. ฉบับที่ 44/2540.

งัดสูตร 5 : 1 แบ่ง “รมต.” . มติชนรายวัน (8 พฤศจิกายน 2540) : 11.

จอร์จ โซรอส. 2543. ชำแหละทุนนิยมโลก. แปลโดย ศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

จอมทรัพย์ โลจายะ. 2545. 108 คำถาม บสท. กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติสำหรับลูกหนี้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

จิตติศักดิ์ นันทพานิช. 2543. ถลกสูทพ่อมดการเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดีไว.

จิ๋ว หนุนเริงชัย ไม่ลดค่าเงินบาทสู้นักเก็งกำไร. ผู้จัดการรายวัน (20 มิถุนายน 2540) : 11.

จันทวรรณ สุจริตกุล และวชิรา อารมย์ดี. 2537. การประเมินผลการปฏิรูปทางการเงินของไทย. ใน บทความวิชาการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

จับตามองให้ดี ๆ สั่งตรงบล็อก “มิยาซาวา”. กรุงเทพธุรกิจ (6 เมษายน 2542) :9.

เจริญ เจษฎาวัลย์. 2536. วิเทศธนกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พอดี .

ชญานิศ ภาชีรัตน์. 2543. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน : ศึกษากรณีเปรียบเทียบมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดวงกมล พรรณลาภ. 2538. มาตรการทางกฎหมายในการป้อมปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจซึ่งกระทำโดยสถาบันการเงิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ 2547. รู้ทันแปรรูปรัฐวิสาหกิจยุคทักษิณ:ประชรชนได้อะไร ?. รู้ทันทักษิณ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฃอคิดด้วยตน.

เดือนเดียวแทรกแซงพันล้านเหรียญ “อุ๋ย” รับดูดกลับหมด ฟอร์เวิร์ดพุ่ง. ประชาชาติธุรกิจ (9-12 ธันวาคม) : 18.

โด๊ปยา 2 ขนาน แก้ไขเศรษฐกิจ. โพสต์ทูเดย์ (21 เมษายน 2548) : 1.

เตือน “นักลงทุน-ภาคธุรกิจ” รับมือ ด.บ. ครึ่งปีแรกทะยาน. ผู้จัดการรายวัน (4 มกราคม 2549) : 26.

ทักษิณ โต้กลับ ธีรยุทธ. มติชนรายวัน(7 มกราคม 2546) : 2.

ทักษิณ-ทะนง. มติชนรายวัน (6 กรกฎาคม 2544) :2.

ธารินทร์ นิมานเหมินท์. พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล. และพิสิฐ ลี้อาธรรม. 2544. แนวทางการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของไทย ของรัฐบาลชวน 2. กรุงเทพฯ กระทรวงการคลัง.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2548. รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ ประจำเดือนตุลาคม.

ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้บริการบัตรเครดิต. ข่าว ธปท. ฉบับที่ 15/2545.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2538. หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528-2538.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2535. 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธรรมรักษ์ หมื่นจักร์. 2547. นโยบายการเงิน ทฤษฎีและหลักปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นภพร เรืองสกุล. 2532. นโยบายแก้ปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร. 2544. การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิตินัย ศิริสมรรถการ. 2546. บทบาทของนโยบายการคลังในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) กระทรวงการคลัง.

นริศ ชัยสูตร,วรากรณ์ สามโกเศศ และชื่นฤทัย พรภัทรกุล. 2530. โครงสร้างและปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2529 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน : หน้า1-1-1-161 . 19-20 กุมภาพันธ์ 2530 จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2547. รายงานการวิจัยเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย.

โนเบลเศรษฐศาสตร์ปี 2004. กรุงเทพธุรกิจ (18 ตุลาคม 2547) :14.

เบญจรัตน์ เนติโพธิ์. 2545. ความรับผิดทางอาญาของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ : ศึกษากรณีการให้สินเชื่อแบบมีหลักประกันโดยมิชอบ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. 2547. บันทึกลับ 2540 ความจริงที่ถูกปกปิดมาเป็นเวลานาน. นนทบุรี: บริษัท ออฟเซ็ท เพรส จำกัด.

เปิดใจ “ประสาน ไตรรัตน์วรกุล”. ประชาชาติธุรกิจ (19-21 ธันวาคม 2546) : 19.

ประศาสน์ ตั้งมติธรรม. 2530. ความมั่นคงและตัวชี้ความมั่นคงของบริษัทการเงิน บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2529 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน : หน้า4-1- 4-64 . 19-20 กุมภาพันธ์ 2530 จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปราณ พิสิฐเศรษฐการ. 2547. ทักษิโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน.

ปราณี ทินกร. 2545. ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ : 2504-2544. บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง: ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย. หน้า 4-70. จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปัญหาและทางออก กฎหมาย 11 ฉบับ. 2545. สภาทนายความ.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. 2511. สุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปีของสมาคมธนาคารไทย. 20 กุมภาพันธ์ 2507 ใน คำพูดและข้อเขียนป๋วย อึ๊งภากรณ์. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงสาส์น .

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. 2513.สุนทรพจน์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปีของสมาคมธนาคารไทย. 21 กุมภาพันธ์ 2511 ใน สุนทรพจน์และข้อเขียน ป๋วย อึ๊งภากรณ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระจันทร์.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. 2517. คำบรรยายเรื่องธนาคารกลาง. ที่คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2 ตุลาคม 2512 ใน เสียชีพอย่าเสียสิ้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร. เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย . ในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนาย ชื้น อยู่ถาวร, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระจันทร์.

เปิดใจ สาวิคต์ โพธิวิหค กับภาระกุมกระเป๋าเงิน 5.3 หมื่นล้านบาท. (มติชนรายวัน 5เมษายน) :8.

เปิดบันทึก “สตง.” สาวไส้ทุจริตงบมิยาซาวา. มติชนรายวัน (13 กันยายน 2542) : 2.

เปิดปูมเด็กกำพร้า “ปรส.”. มติชนรายวัน (28 ธันวาคม 2544) :2

ผลสำรวจพบ 14 หน่วยงาน “ละเลง” ใช้เงินมิยาซาวา. กรุงเทพธุรกิจ (7 กุมภาพันธ์ 2543) :20.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2547. ฟ้าเดียวกัน. (1 มกราคม-มีนาคม) : 109-110.

พอล ครุกแมน.2548. เศรษฐวิบัติ. แปลโดยศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน

พิสิฐ ลี้อาธรรม. 2543. จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย . แปลโดย วีระ ธีรภัทร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฏจักรบุ๊คส์.

แม้วเย้ยความเห็นธีรยุทธ “สภากาแฟ” . กรุงเทพธุรกิจ (13 กันยายน 2546) : 16

ยาซาวา” ไอติมหน้าร้อนจากญี่ปุ่น. ไทยโพสต์ (18 มีนาคม 2542) : 2.

ยุคทอง “บ้านจัดสรร” เงินสะพัดแสนล้าน. ประชาชาติธุรกิจ (25-28 ธันวาคม 2546) : 10.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2544. รายงานประจำปี.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2536. อนิจลักษณะของการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2541. การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2543. วิกฤติการณ์เงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2545. เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ปี 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. 2545. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

รัตพงษ์ สอนสุภาพ. 2546. Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐานอำนาจใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ยู เอ็กซ์ เพลส .

รัตนาวดี รัตนโกมล. 2524. วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488). วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐบาลเลิกจ้างทีดีอาร์ไอ เหตุวิจารณ์รัฐบาล. กรุงเทพธุรกิจ (1 เมษายน 2549) : 1

ริชาร์ด โอ ไบรอัน. 2537. กะเทาะโลกานุวัตรยุคการเงินไร้พรมแดน. แปลโดย. เพียรพรรณ กำเนิดศิริ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์การเงินธนาคาร.

วรพจน์ ทวีทอง. 2544. การศึกษานโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาวิกฤติอสังหาริมทรัพย์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วอลเดน เบลโล,เชียร์ คันนิงแฮม, และลี เค็ง ปอห์. 2542. โศกนาฏกรรมสยาม : การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่. แปลโดยสุรนุช ธงศิลา, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โกมล คีมทอง.

วเรศ อุปปาติก. 2544. เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วารสารการเงินการคลัง 2541. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง.

วิเชียร ตันศิริคงคล. 2546. ความล้มเหลวของนโยบายการเงินไทยและวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิภาวี พิจิตบันดาล. 2543. บทบาททางการคลังของรัฐ. ใน. เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วณี ทัศนมณเฑียร. 2542. การดำเนินนโยบายการคลัง การเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของรัฐบาล ในช่วง กรกฎาคม 2540- มีนาคม 2543. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภรัตน์ ควัฒน์กุล. 2542. "การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ" ใน จากวิกฤตเศรษฐกิจสู่ประชาสังคม หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร สยามวาลา กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์มหาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภวุฒิ สายเชื้อ และ ถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง. 2543. เศรษฐกิจไทยพลาดสู่วิกฤติ. กรุงเทพมหานคร: พิฆเณศพริ้นท์ติ้งเซ็นเตอร์.

เศรษฐกิจสหรัฐฯครึ่งปีหลัง 2544. ผู้จัดการรายวัน (4 กันยายน 2544) : 24.

เศรษฐกิจสหรัฐชะลอตัวจะกระทบไทยอย่างไร. กรุงเทพธุรกิจ (12 มีนาคม 2544) :22.

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา และ ดวงมณี เลาวกุล 2547. ความเสี่ยงจากการใช้เครื่องมือกึ่งการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ. บทความเสนอในงานสัมมนาทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2547. เรื่อง "เศรษฐกิจหลังเลือกตั้ง... ขึ้นต่อ หรือ ชะลอตัว" หน้า 117-141. 22 ธันวาคม จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สภาผู้แทนราษฎร. (2547) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานผลการดำเนินงานของรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปีที่3 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรค 2 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม.

สมชัย จิตสุชน. 2548. การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค บทความเสนอในงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว หน้า 2-1 – 2-60. 14-15 มิถุนายน จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย พิงตะคุ. 2548. อนิจจาชะตาชีวิต เกริกเกียรติ ชาลีจันทร์. ดอกเบี้ย (กุมภาพันธ์). 36-44.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2544. วิพากษ์เศรษฐกิจฟองสบู่ในไทย. ทุนนิยมฟองสบู่ ปรัชญาและทางออก. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2546. พลวัตรของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2547. หยวนว่าที่สกุลเงินตรามหาอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แบรนด์เอจ .

สมภพ มานะรังสรรค์. 2547. จีน : ยุคเศรษฐกิจร้อนแรงและภัยคุกคามจากฟองสบู่. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2547. ฟ้าเดียวกัน. (มกราคม-มีนาคม) : 124-126.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2548. จีน : เศรษฐกิจการเงินการธนาคาร. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2547. ฟ้าเดียวกัน. (มกราคม-มีนาคม) : 93-99.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2547. สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย. ใน รู้ทันทักษิณ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน.

สุรศักดิ์ นานานุกูล. 2542 .ฟองสบู่แตก ยึดทรัพย์สิน ขายชาติ ขายแผ่นดิน.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ฟองทองเอนเตอร์ไพรส์ .

สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2543. แนวความคิดการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ก่อนและหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ: ความล้มเหลวของ Washington Consensus หรือความล้มเหลวของสถาบัน. บทความเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2543 เรื่อง เศรษฐกิจไทย: แลไปข้างหน้า หน้า 8-1-8-120. 24 มีนาคม จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมภพ มานะรังสรรค์ 2546. เศรษฐกิจพิจารณ์. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (4-10 กรกฎาคม) : 41.

สามพันล้านดอลลาร์อุ้ม “บาท”. มติชนรายวัน (8 ธันวาคม 2547) : 17.

สุกำพล จงวิไลเกษม. 2548. “กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540” ในการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมครั้งที่ 1.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. โครงการศึกษา การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2547. รายงานผลเบื้องต้น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2547. กรุงเทพมหานคร.

หวาดเสียวแมลงเม่า “ระเริงไฟ” หุ้น. มติชนรายวัน (21 พฤศจิกายน 2546) :2.

เหลียวหลัง – แลหน้า ตลาดหุ้นไทย. มติชนรายวัน (3 มกราคม 2547) : 7.

อัญญา ขันธวิทย์. 2545. กลไกของตลาดการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย. ลิขสิทธิ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง .

อัมมาร สยามวาลา และคณะ. 2545. โครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. 2546. การโอนหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะ. กรุงเทพฯ:สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ปรส. 2545. วิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศและแนวทางแก้ไข 2540-2545: บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ ปรส.

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ปรส. 2545ข. โครงสร้าง บทบาท และการดำเนินงานขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.). กรุงเทพฯ ปรส.

อภิชาต สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล. 2548.ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี :ความสำเร็จและความล้มเหลว บทความเสนอในงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว.
หน้า 1-1 -1-85. 14-15 มิถุนายน จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Apichat Satitniramai. 2002. The Rise and Fall of Technocrats: The Unholy Trinity of Technocrats. Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis. Ph.D. dissertation, University of Wales, Swansea.

Bello, Walden., Kamal Mahotra, Nicola Bullard and Marco Mezzera, 2000. Note on the Ascendancy and Regulation of Speculative Capital, In edited by Bello, Walden., Kamal Mahotra and Nicola Bullard. 2000. Global Finance: New thinking on Regulating Speculative Capital Markets. London: Zed Books.

Bello, Walden., Shea Cunningham and Li Kheng Poh. 1998. A Siamese Tragedy : Development & Disintegration in Modern Thailand. Bangkok : White Lotus.

Benjamin J. Cohen. 2000. The triad and the Unholy Trinity Problems of International Monetary Cooperation. In Jeffry A. Frieden. International Political Economy Perspectives on Global Power and Wealth,245-256. New York: ST. Martin's.

Blustein, Paul. 2001. The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF. NY: Public Affairs Press.

By IMF Staff. 2000. Globalization: Threat or Opportunity.

Corden, W. Max. 1998. The Asian Crisis: Is there a Way Out? Are the IMF Prescriptions Right? The Johns Hopkins University.

Corsetti, Paolo Pesenti and Nouriel Roubini. 1998. What Caused the Aaian Currency and Financial Crisis : A Macroeconomic Overview, NBER Working Paper 6833, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Daniel Lian. 2001(a). Asia Pacific: First Steps in Dimmantling the East Asia Economic Model. Global Economic Forum (May 16, 2001), Morgan Stanley.

Daniel Lian. 2001(b). Thailand: Understanding Mr. Thaksin's Development Model. Global Economic Forum (Aug 01,2001), Morgan Stanley.

Daniel Lian. 2003(a). Thailand: Twin Dimensions of Mr. Thaksin's Dual Track Model. Global Economic Forum (May 07,2003), Morgan Stanley.

Daniel Lian. 2003(b). Thailand: Setting PM's "Nationalistic" Agenda Straight. Global Economic Forum (Jun 06,2003), Morgan Stanley.

Dilip K. Das. 2003. Capital Flows to The Emerging Market Economies. In Dilip K. Das, An International Finance Reader. 309-333. London : Routledge.

Douglass C. North. 1995. The New Institution Economics and Third World Development. In John Harriss, Janet Hunter, and Colin M. Lewis , (eds.) , The New Institution Economics and Third World Development. 17-26. London : Routledge.

Douglass C.North 2000. Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction In Jeffry A. Frieden, International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth, 47-59. New York: ST. Martin's.

Eswar Prasad,Kenneth Rogoff,Shang-Jin Wei and M.Ayhan Kose. 2003 Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. International Monetary Fund.

Fuman, Jason and Joseph Stiglitz. 1998. Economic Crises : Evidence and Insighte from East Asia, Bookings Papers on Economic Activity, 2, pp. 1-135.

Helleiner, Eric. 1994. States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca: Cornell University Press.

Eichengreen, Barry. 1999.Toward a New International Financial Architecture : A Practical Post- Asia Agenda. Washington DC : Institute for International Economics.

G.A. Mackenzie and Peter Stella. 1996. Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions. Washington D.C. : International Monetary Fund.

Hartmann-Wendels, Thomas and Lukas Menkhoff. 2001. "Could Tighter Prudential Regulation Have Saved Thailand's Banks?", The Developing Economies, XXXIX(3), September, 295-326.

John Williamson.1990. What Washington Means by Policy Reform, In edited by John Williamson.1990. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?. Washington DC : Institute for International Economics.

John Williamson. 1994. The Political Economy of Policy Reform. Washington DC : Institute for International Economics.

Joseph E. Stiglitz. 2002. Globalization and Its Discontents. London: Penguin Group.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004," The World Bank.

Kavaljit Singh. 2000. Taming Global Financial Flows Challenges and Alternatives in The Era of Financial Globalization: A Citizen's Guide. India: Madhyam Books Press.

Kitti Limsakul. 2000b. The Financial and Economic Crisis in Thailand: Policy Responses, Social Impact and Counter Measures, In Tran Van Hoa. The Asia Crisis : Cures their Effectiveness and the Prospects After. Pp. 19-93. New York : St. Martin's Press.

Lee , Peter. 1998. :Korea Stares into the Abyss", Euromoney, March, 32-37.

Lauridsen, Laurids S. 1998. Thailand: Causes, Conduct, Consequences, In Jomo K.S.(ed.). Tigers in Trouble: Financial Governance Liberalization and Crises in East Asia. pp.137-161. London: Zed Books.

Lev Freinkman ,Gohar Gyulumyan and Artak Kyurumyan. 2003. Quasi-Fiscal Activities, Hindden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia. Washington, D.C. : The World Bank.

Lissakers, Karin. 1991. Bankers, Borrowers, and the Establishment , New York :Basic Book

Menkhoff, Lukas and Chodechai Suwanaporn. 2003. The Rationale of Bank Lending in Pre-Crisis Thailand. Bangkok: Fiscal Policy Off., Min. of Finance, 2003.

Macintyre, Andrew. 1999. Political Institutions and the Economic Crisis in Thailand and Indonesia. In T.J.Pempel (ed.) Politics of the Asian Economic Crisis. Pp.143-162. New York : Cornell University Press.

McKinnon, Ronald. 1991. The older of Economic Liberalization. Baltimore: John Hopkins University Press.

Ockey, J. 2003. "Change and Continuity in The Thai Political Party System", Asian Survey, XLIII : 4,663-680.

Pakorn Vichyanond. 2001. Management of Financial Flow in Southeast Asia. Bangkok : Thailand Development Research Institute.

Pansak Vinnyaratn. 2004. 21 Century Thailand: Facing the Chllenge Economic Policy and Strategy. Hong Kong: CASA Book.

Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsan. 1994. Corruption and Democracy in Thailand. Bangkok: Thai Political Economy Centre, Chulalongkorn University.

Paul Krugman. 1999. The Return of Depression Economics. Britain : The Bath Press.

Richard Duncan. 2003. The Dollar Crisis Causes, Consequences, Cures. :John Wiley & Son (Asia) Pte Ltd.

Prudhisan Jumbala. 1998. "Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis", Southeast Asian Affairs 1998. Singapore: Institute of Southeast Asian studies,265-291.

Radelet, Steven, and Jeffrey D. Sachs.1998. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospect," Bookings Papers in Economic Activity, 1:pp.1-74.

Richard Roberts. 1998. Inside International Finance. London : Orion Business Books.

Robert E. Rubin. 2003. In An Uncertain World. New York : Random House Trade Paperbacks.

Robert Solomon. 1999. Money On The Move. Princeton: New York: Princeton University Press.

Robert S. Walters and David H. Blake. 1992 . The Politics of Global Economic Relations : New Jersey: Prentice-Hall, Inc.A Simon& Schuster Company Englewood Cliffs.

Robin Broad and John Cavagh.2000. The Death of the Washington Consensus?, In edited by Bello, Walden., Kamal Mahotra, Nicola Bullard and Marco Mezzera, . Global Finance: New thinking on Regulating Speculative Capital Markets. 83-95. London: Zed Books.

Roy E. Allen. 1999. Financial Crises and Recession in the Global Economy. UK : Edward Elgar Publishing Limited.

Rozental, Alek A. 1970. Finance and Development in Thailand. New York: Praeger Publishers.

Sachs, Jeffrey. 1997a. The IMF is a Power unto Itself, Financial Times, December 11.

Sachs, Jeffrey. 1997c. The Wrong Medicine for Asia, New York Times, November 3.

Sachs, Jeffrey. 1999. Time to End Backroom Poker Game, Financial Times, November 15, p.19.

Shalendra D. Sharma. 2003. The Asian Financial Crisis Crisis, reform and recovery: Manchester and New York : Manchester University Press.

Shantayanan Devarajan, F. Halseey Rogers and Lyn Squire.2001. World Bank Economist' Forum. Volume 1, Washington, D.C. : The World Bank.

Stephan Haggard. 2000. The Political Economy of the Asian Financial Crisis. Washington : Institute For International Economics.

Stiglitz, Joseph E. 2002. Globalization and Its Discontents. Great Britain: Allen Lane, The PenGuin Press,2002.

Uskali Maki,Bo Gustafson and Christian Knudsen. 1993 "Institutions and Perfomance", pp. 242-260 in Uskali Maki,Bo Gustafson and Christian Knudsen, (eds.), Rationality, Institutions and Economic Methodology. London : Routledge.

Veerathai Santipraphob. 2003. Lesson Learned From Thailand's Experiences with Financial Sector Restructuring. Bangkok: Thailand research Development Institute.

Wade,Robert. 2001. From Miracle to Cronyism : Explaining the Great Asian Slump, in Ha-Joon Chang, Gabriel Palma and D. Hugh Whittaker (eds.), Financial Liberalization and the Asian Crisis. New York : Palgrave Publishers, pp. 63-81.

Wescolt, C . 2000. Measuring Governance in Developing Asia, Asian Development Bank.

World Bank.(2002) World Development Report 2002: Building Institutions for Markets.

Yos Vajagupta and Pakorn Vichyanond. (1998). Thailand's Financial Evolution and the 1997 Crisis .Bangkok : Thailand Development Research Institute.

Yoshitomi, Masaru and Kenichi Ohno. 1999. Capital-Account Crisis and Credit Contraction, ADBI Working Paper, no. 2. Tokyo : Asian Development Bank Institute.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

มาตรการผ่อนคลายด้านการเงิน พ.ศ. 2532-2540

และรายชื่อสถาบันการเงิน 58 แห่งที่ถูกระงับ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการผ่อนคลายการควบคุมในด้านการเงินภายในประเทศ พ.ศ. 2532-2540

1. มาตรการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย

มิถุนายน 2532	ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธพ. ที่มีอายุตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป
มีนาคม 2533	ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธพ. ที่มีอายุต่ำกว่าหนึ่งปี
กุมภาพันธ์ 2535	ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ของ ธพ.
มิถุนายน 2535	ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธพ. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ของ บง. และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ บค.
ตุลาคม 2536	บังคับให้ ธพ. ประกาศใช้ minimum retail rate (MRR) เพื่อใช้เป็นอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงสำหรับลูกค้ารายย่อยที่สำคัญ
มิถุนายน 2540	ออกแนวทางให้ ธพ. กำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดโดยวางเพดานชั่วคราวบนอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เงินฝากออมทรัพย์ที่ใช้สมุดบัญชีที่เป็นหลักฐานในการฝากถอนและไม่ใช้เช็คในการถอนจะได้รับดอกเบี้ยตามที่คำนวณโดย ธพ. เอง ส่วนเงินฝากประจำตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปอัตราดอกเบี้ยจะไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ประกาศแนวทางสำหรับ บง. ที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดอันได้แก่ 1. อัตราดอกเบี้ย/อัตราส่วนลดสำหรับตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีกำหนดเวลา จะไม่เกินร้อยละ 14 ต่อปี ในกรณีที่ถอนก่อนกำหนดอัตราดอกเบี้ยจะไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี 2. อัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อเผื่อเรียกจากสาธารณชนจะไม่เกินร้อยละ 11 ต่อปี บง. จะต้องประกาศอัตราดอกเบี้ยเผื่อเรียกและส่วนลดสำหรับบัตรเงินฝากโดยจำแนกตามจำนวน อายุของเงินกู้หรือเงินฝาก เงื่อนไข และสูตรการคำนวณอัตราที่ บง. นำไปใช้ในการซื้อขายบัตรเงินฝาก

2. มาตรการผ่อนคลายการจำกัดธุรกรรมของสถาบันการเงิน

มกราคม 2534	เปลี่ยนแปลงการคำนวณเงินสดสำรอง ธพ. จากหนึ่งสัปดาห์ให้หลังไปเป็นสองสัปดาห์ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารสภาพคล่อง ขยายความหมายของเป้าหมายสินเชื่อชนบทภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินเชื่อชนบทให้รวมถึงสินเชื่อสำหรับการขายส่งธัญพืชและอสังหาริมทรัพย์ของอุตสาหกรรมในเขตชนบท
มิถุนายน 2534	เพิ่มเติมประเภทหลักทรัพย์ที่ ธพ. สามารถถือได้ตามเงื่อนไขการเปิดสาขา เปลี่ยนข้อกำหนดเงินสดสำรองเป็นข้อกำหนดสินทรัพย์สภาพคล่องและเพิ่ม

	ประเภทหลักทรัพย์ที่สามารถถือได้ตามข้อกำหนดนี้
กรกฎาคม 2534	ขยายเวลาการเปิดบริการ ATM และแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
กันยายน 2534	ลดเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ที่กำหนดให้ถือจากร้อยละ 9.5 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 8 หลักทรัพย์ที่ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังสามารถนับรวมเข้าในสินทรัพย์สภาพคล่องขั้นต่ำของ ธพ. ได้
มกราคม 2535	ลดเงื่อนไขสินเชื่อชนบท
กุมภาพันธ์ 2535	ผ่อนปรนเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ให้ถือหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาติจากขั้นต่ำเท่ากับร้อยละ 8 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 7
ตุลาคม 2535	อนุญาตให้เครื่อง ATM ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง
พฤศจิกายน 2535	ลดเงื่อนไขการเปิดสาขา ธพ. ให้ถือหลักทรัพย์เข้าข่ายขั้นต่ำ จากร้อยละ 7 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 6.5
กุมภาพันธ์ 2536	ลดเงื่อนไขการเปิดสาขา ธพ. ให้ถือหลักทรัพย์เข้าข่ายขั้นต่ำ จากร้อยละ 6.5 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 5.5
พฤษภาคม 2536	ยกเลิกเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ขั้นต่ำ
มีนาคม 2537	อนุญาตให้ บง. เปิดสำนักงานสินเชื่อนอกกรุงเทพฯ และปริมณฑล
สิงหาคม 2537	อนุญาตให้ ธพ. เปิด ATM โดยไม่ต้องขออนุญาต
กรกฎาคม 2539	ออกแนวทางในการเปิดสาขาสำหรับธนาคารต่างประเทศ

3. มาตรการขยายขอบเขตการทำธุรกรรม

ธันวาคม 2534	อนุญาตให้ บง. ประกอบธุรกิจลีสซิ่ง
มีนาคม 2535	อนุญาตให้ ธพ. เป็นตัวแทนจำหน่ายตราสารหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ให้บริการสารสนเทศและที่ปรึกษาการเงิน อนุญาตให้ บง. เป็นตัวแทนจำหน่ายตราสารหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ให้บริการสารสนเทศและสนับสนุนเตรียมเอกสารแก่บริษัทที่ขอสมัครเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และอนุญาตให้ บล. ดูแลสินทรัพย์ เป็นนายทะเบียนและผู้ชำระเงินค่าหลักทรัพย์ให้บริการสารสนเทศ และสนับสนุน
มิถุนายน 2535	อนุญาตให้ ธพ. จัดการ รับประกันและต่อรองตราสารหนี้ เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นที่ได้รับการค้ำประกัน เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ และเป็นตัวแทนจำหน่ายหน่วยลงทุน
กรกฎาคม 2535	อนุญาตให้ ธพ. ออกบัตรเงินฝาก (negotiable certificate of deposit หรือ NCD) ที่มีอายุตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปโดยจำนวนเงินขั้นต่ำ 500,000 บาท

สิงหาคม 2535	อนุญาตให้ บค. ลงทุนในตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุน
กันยายน 2535	อนุญาตให้ บง. และ บงล. เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นกู้ และเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม
ตุลาคม 2535	อนุญาตให้ บง. ดูแลสินทรัพย์ประเภท NCD และตราสารหนี้ เป็นตัวแทนจำหน่ายนายทะเบียนและตัวแทนชำระเงินสำหรับหลักทรัพย์ และจัดการออกค้ำประกันการจำหน่ายและต่อรองตราสารหนี้ ทั้งหมดนี้หลังจากได้รับอนุมัติโดย ธปท.
พฤศจิกายน 2535	บง. สามารถออก NCD
สิงหาคม 2536	อนุญาตให้สถาบันการเงินสมัครเข้ารับทะเบียนซื้อขายตราสารหนี้
พฤศจิกายน 2536	อนุญาตให้บริษัทประกันสามารถลงทุนในหุ้นและหน่วยลงทุนได้ถึงร้อยละ 60 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น และอนุญาตให้บริษัทเหล่านี้ให้บริการลีสซิ่ง บริการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และบริหารกองทุนรวม
สิงหาคม 2537	ออกแนวทางให้แยกธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ใน บงล. ออกจากกัน
กันยายน 2537	อนุญาตให้ ธพ. ลงทุนในธุรกิจหรือในหุ้นส่วนของใดได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่ขายทั้งหมด
พฤษภาคม 2538	อนุญาตให้ บง. ออกตั๋วแลกเงิน (bill of exchange B/E) โดยกำหนดเงินขั้นต่ำของแต่ละตั๋วไว้ที่ 10 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์ออกประกาศเงื่อนไขสำหรับการจัดตั้งบริษัทประกันภัยหรือประกันชีวิต โดยจะต้องเสนอภายในเดือนกันยายน 2538
พฤศจิกายน 2538	ออกแนวทางการขออนุญาตเปิดธนาคารใหม่
มกราคม 2539	ธปท. ใช้แนวทางใหม่ในการปล่อยสินเชื่อแก่ ธพ. บง. และ บงล. โดยการปล่อยกู้ผ่านหน้าต่างสินเชื่อใช้ระบบสัญญาซื้อคืนแทนการวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน
มกราคม 2540	ประกาศรับผู้สมัครสามกลุ่มที่ต้องการเปิด ธพ. แห่งใหม่ภายในประเทศ
มีนาคม 2540	บังคับให้ บง. ส่งรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมตั๋วเงิน (เช่น จำนวนสินเชื่อหรือเงินลงทุนสูงสุด) เพื่อลดความเสี่ยงของธุรกิจส่วนรวม
เมษายน 2540	ธปท. ออกประกาศเกี่ยวกับการรวมและซื้อกิจการของสถาบันการเงิน

4. มาตรการเกี่ยวกับระบบ BIS

มิถุนายน 2535	เพิ่มจำนวนขั้นต่ำของเงินทุนชำระแล้วของ บง. และ บค.
มกราคม 2536	นำมาตรฐานเงินกองทุนขั้นต่ำของ BIS ออกใช้สำหรับ ธพ. โดยในระยะแรกให้อัตราขั้นต่ำของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเท่ากับร้อยละ 7 สำหรับธนาคารไทยและร้อยละ 6 สำหรับธนาคารต่างชาติ
ธันวาคม 2536	เพิ่มอัตราเงินขั้นต่ำของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 7.5 สำหรับธนาคารไทย และจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 6.5 สำหรับธนาคารต่างชาติ
มิถุนายน 2537	ให้ ธพ. กันเงินสำรองสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75 ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2537 และร้อยละ 100 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2538
พฤษภาคม 2538	ออกแนวทางการบริหารความเสี่ยงอนุพันธ์โดยไม่สนับสนุนให้ใช้สัญญากู้ แต่นำแนวทางของ BIS มาใช้ในการกำกับ ธพ. ให้ ธพ. ที่ทำวิเทศธนกิจกันเงินสำรองหนี้ที่สงสัยว่าไม่มีราคาหรือที่เรียกคืนไม่ได้เช่นเดียวกับ ธพ. ทั่วไป
กันยายน 2538	บังคับ บงล. จัดการเงินกองทุนสำรองสำหรับธุรกิจหลักทรัพย์ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนขั้นที่ 1
พฤษภาคม 2539	ให้ บง. บงล. และ บค. กันเงินสำรองในระดับร้อยละ 100 สำหรับหนี้ที่สงสัยจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้
กันยายน 2539	ปรับคำจำกัดความของเงินกองทุนของ ธพ. และ บง. โดยให้นับรายได้จากหุ้นบุริมสิทธิ์สะสมเป็นเงินกองทุนขั้นที่ 2 แทนที่จะเป็นเงินกองทุนขั้นที่ 1
ตุลาคม 2539	เพิ่มอัตราเงินส่วนกองทุนขั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ ธพ. จากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 6 และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้นของ บง. จากร้อยละ 7 เป็น 7.5 (ตั้งแต่ 1 ม.ค. 2541 อัตราส่วนทั้งสิ้นนี้จะเพิ่มเป็นร้อยละ 8 โดยอัตราส่วนสำหรับเงินกองทุนขั้นที่ 1 ยังคงอยู่ที่ร้อยละ 5.5)
กุมภาพันธ์ 2540	ออกแนวทางสำหรับการสำรองเงินกองทุนให้พอเพียงแก่ความเสี่ยงของตลาด
มีนาคม 2540	บังคับให้ ธพ. กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานในระดับร้อยละ 15 และ บง. บงล. บค. ในระดับร้อยละ 20 (ตั้งแต่สิ้น มิ.ย. 2540 และสถาบันการเงินสะสมการเงินสำรองนี้ภายใน 5 ปี)

5. อื่น ๆ

มีนาคม 2538	บง. และ บงล. ที่เงินกองทุนเกิน 20,000 ล้านบาทต้องเสนอแผนสินเชื่อให้แก่ ธปท.
พฤษภาคม 2538	สาขาธนาคารต่างชาติ BIBF และ บง. ขนาดใหญ่ต้องเสนอแผนสินเชื่อให้แก่ ธปท.
มีนาคม 2540	ประการตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ (อบส.) เพื่อรับซื้อลูกหนี้อสังหาริมทรัพย์ที่มีหลักประกันเพื่อนำไปบริหารและเพิ่มมูลค่า อบส. มีทุนประเดิมจากงบประมาณ 1 ล้านบาท และเงินกองทุนหมุนเวียนที่จะไประดมอีก 100,000 ล้านบาทโดยการขายพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกัน
มกราคม 2540	บังคับให้ ธพ. ส่งรายงานรายเดือนเกี่ยวกับสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์สำหรับโครงการที่มียอดคงค้างหรือเงินทุนเกิน 100 ล้านบาท
พฤษภาคม 2540	อบส. เริ่มระดมทุนโดยออก zero coupon bond จำนวน 1,000 ล้านบาท

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการผ่อนคลายการควบคุมในด้านการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. 2532-2540

1. มาตรการเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตรา

กรกฎาคม 2532	การโอนเงินที่เกี่ยวกับเงินปันผลและดอกเบี้ย/เงินต้นของหนี้ต่างประเทศออกนอกประเทศไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธปท. อีกต่อไป
พฤษภาคม 2533	รอบที่ 1ของการเปิดเสรีทางด้านการปริวรรตเงินตราเริ่มขึ้นเมื่อประเทศไทยเข้ารับข้อผูกพันตามมาตร 8 ของบทบัญญัติกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งผลให้มีการเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์แก่ธุรกรรมในบัญชีเดินสะพัดและการโอนเงินทุนไปต่างประเทศที่มีข้อจำกัดน้อยลง
เมษายน 2534	รอบที่ 2 ของการเปิดเสรีทางด้านปริวรรษเงินตราเริ่มขึ้นโดยผ่อนปรนการส่งออกเงินทุนเพื่อการลงทุนในต่างประเทศ การส่งคืนเงินปันผลและรายได้จากการขายหุ้นของต่างประเทศ หน่วยงานเอกชนหรือชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศสามารถเปิดบัญชีเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ เช่น เงินทุนต้องมาจากต่างประเทศ เช่นรายได้จากการส่งออก
พฤษภาคม 2535	ผ่อนคลายมาตรการควบคุมปริวรรษ 1.อนุญาตให้ผู้ส่งออกได้รับการชำระเงินบาทจากบัญชีเงินบาทของชาวต่างชาติโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธปท. 2.อนุญาตให้ผู้ส่งออกใช้รายได้เงินตราต่างประเทศของตนชำระคืนหนี้ต่างประเทศโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธปท. หรือใช้ชำระค่าสินค้าเข้าโดยไม่ต้องโอนเงินตราต่างประเทศนั้นเข้าประเทศดังที่เคยปฏิบัติกันมาก่อน 3.อนุญาตให้ผู้ฝากเงินตราต่างประเทศสามารถใช้เงินฝากเหล่านั้นชำระหนี้ต่างประเทศของบริษัทในเครือ 4.อนุญาตให้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจฝากเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนไม่จำกัดในบัญชีเงินตราต่างประเทศของตน 5.อนุญาตให้ชาวต่างชาติฝากเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากชาวไทยลงในบัญชีเงินตราต่างประเทศของตน
กันยายน 2535	ผ่อนคลายมาตรการควบคุมปริวรรษอีกครั้ง ธพ. ที่อยู่ในประเทศเวียดนามและประเทศที่มีพรหมแดนติดกับไทยสามารถถอนเงินบาทจากบัญชีในไทยอย่างเสรีจนถึงยอดคงค้างที่สูงสุดโดยยังไม่รวมเงินกู้

มีนาคม 2536	เพิ่มจำนวนเงินบาทขั้นสูงสุดที่บุคคลสามารถถือไปประเทศเวียดนามหรือประเทศที่มีพรหมแดนติดกับไทยได้เป็น 250,000 บาท
กุมภาพันธ์ 2537	ผ่อนคลายมาตรการควบคุมการปริวรรษอีกครั้ง ดังนี้ 1.เพิ่มปริมาณเงินบาทสูงสุดที่บุคคลสามารถถือไปเวียดนามหรือประเทศชายแดนได้จาก 250,000 บาทเป็น 500,000 บาท 2.ยกเลิกขอบเขตของจำนวนเงินตราต่างประเทศสูงสุดที่นำออกนอกประเทศเมื่อเดินทางไปต่างประเทศ 3.เพิ่มจำนวนปริมาณเงินสูงสุดที่คนไทยสามารถนำไปลงทุนในต่างประเทศได้โดยไม่ต้องขออนุมัติล่วงหน้าจาก ธปท. 5 ล้านดอลลาร์เป็น 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯต่อปี 4.อนุญาตให้คนไทยใช้เงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากต่างประเทศชำระข้อผูกพันโดยไม่ต้องขายให้ ธพ. ในประเทศไทยก่อน
มิถุนายน 2540	ธปท. ขอให้ ธพ. ไม่ขายเงินบาทในตลาดต่างประเทศ

2. มาตรการเกี่ยวกับวิเทศธนกิจ

พฤศจิกายน 2533	ผ่อนปรนขอบเขตของฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของ ธพ. จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ของเงินกองทุนสำหรับฐานะสินทรัพย์สุทธิ ในขณะที่ข้อจำกัดสำหรับฐานะหนี้สินสุทธิยังคงเดิมที่ ร้อยละ 20 ของเงินกองทุน
พฤษภาคม 2534	เพิ่มจำนวนสินทรัพย์ขั้นต่ำที่สาขา ธพ. ต่างประเทศต้องถือในประเทศไทย จาก 5 ล้านบาท เป็น 125 ล้านบาท หลักทรัพย์ที่ต้องถือครอบครองให้รวมถึงเงินตราสารหนี้ที่ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง หุ้นกู้ พันธบัตรและตราสารหนี้ที่ออกโดยกฎหมายพิเศษ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ ธปท. อนุมัติเป็นรายกรณีไป
มีนาคม 2536	อนุญาตให้เปิดกิจการวิเทศธนกิจหรือ Bangkok International Facilities (BIBF) ซึ่งให้บริการได้สามประเภท/ บริการทางเงินแก่คนต่างชาติในสกุลเงินต่างประเทศและสกุลเงินบาท (out-out) บริการทางการเงินแก่ผู้มีถิ่นฐานในประเทศในสกุลเงินต่างประเทศ (out-in) และบริการการเงินการลงทุนระหว่างประเทศ โดยรัฐได้อกใบอนุญาต 46 ใบ แก่ธนาคารภายในประเทศ สาขาธนาคารต่างชาติในไทย และสถาบันการเงินอื่น ๆ จากต่างประเทศ BIBF ต้องระดมเงินทุนจากต่างประเทศและปล่อยสินเชื่อเป็นเงินตราต่างประเทศเท่านั้น

มิถุนายน 2537	กำหนดข้อจำกัดแก่ฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิแก่ บง. (สินทรัพย์สุทธิไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนขั้นที่ 1 และหนี้สินสุทธิไม่เกิน 20% ของเงินกองทุนขั้นที่ 1)
สิงหาคม 2537	อนุญาตให้ บง. เปิดสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศ อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจขอเปิดสาขาต่างจังหวัด (Provincial International Bangkok Facilities- PIBF) โดยเงินทุนสำหรับ PIBF ต้องมาจากต่างประเทศ เช่นเดียวกับ BIBF อย่างไรก็ตาม PIBF สามารถปล่อยสินเชื่อได้ทั้งในสกุลเงินบาทและสกุลเงินต่างประเทศในขณะที่ BIBF สามารถปล่อยสินเชื่อได้แต่เพียงในสกุลเงินตราต่างประเทศ
พฤศจิกายน 2537	ลดเพดานฐานะสินทรัพย์และหนี้สินต่างประเทศสุทธิของ ธพ. ลงเหลือร้อยละ 20 และร้อยละ 15 ของเงินกองทุนตามลำดับ หรือ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขึ้นกับว่าปริมาณไหนจะมากกว่ากัน อนุญาตให้ BIBF ระดมทุนโดยออกตราสาร NCD
มีนาคม 2538	ธพ. ต้องเสนอรายละเอียดของความเสี่ยงและการบริหารงานเกี่ยวกับการซื้อขายเงินตราต่างประเทศและตราสารอนุพันธ์
เมษายน 2538	เพิ่มปริมาณเงินสูงสุดของการเบิกจ่ายแต่ละครั้งสำหรับสินเชื่อ BIBF จาก 500,000 ดอลลาร์สหรัฐฯเป็น 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 18 ต.ค. 2538
พฤษภาคม 2538	อนุญาตให้ บง. สามารถออกตั๋วแลกเงิน B/E ในต่างประเทศได้หลังจากขออนุมัติจาก ธปท. แล้ว สาขาธนาคารต่างชาติและ BIBF ต้องเสนอแผนสินเชื่อ out-in ต่อ ธปท. ให้ ธพ. ที่ทำวิเทศธนกิจกันเงินสำหรับหนี้สงสัยว่าไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้เช่นเดียวกับที่ ธพ. ปฏิบัติ
สิงหาคม 2538	ปรับการคำนวณฐานะสภาพคล่องของ ธพ. สำหรับบัญชีเงินบทของผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ จากร้อยละ 7 ของสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นร้อยละ 7 ที่ฝากไว้กับ ธปท.
กันยายน 2538	ปรับการวัดฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของ ธพ. ไทย ออกแนวทางการยกระดับ BIBF ขึ้นเป็นสาขาเต็มรูปแบบ 1. ต้องเป็น ธพ. ขนาดใหญ่ที่มีสัญญาเต็มรูปแบบกับภาครัฐและ/หรือเอกชนในประเทศ 2. ต้องมีเงินทุนขั้นต่ำ 2,000 ล้านบาท โดยเริ่มจาก 1,000 ล้านบาท และครบ

	2,000 ล้านบาท ภายใน 1 ปี ออกประกาศประเภทเรื่องของสัญญาที่ บง. สามารถทำข้อผูกพันเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน
ตุลาคม 2538	เพิ่มจำนวนขั้นต่ำของการเบิกถอนเงินแต่ละครั้งจาก BIBF จาก 500,000 ดอลลาร์สหรัฐฯเป็น 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ปรับการวัดฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของสาขา ธพ. ต่างประเทศ โดยมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับสินเชื่อการค้า อนุญาตให้ บง. ออกตั๋วแลกเงินและบัตรเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ โดยมีอายุการชำระคืนไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสนอขายในตลาดต่างประเทศ
เมษายน 2539	บังคับให้ บง. บงล. รักษาสภาพคล่องสำรองที่ ธปท. ในระดับร้อละ 7 ของการกู้เงินบาทโดยผู้มีถิ่นฐานอยู่ต่างประเทศหรือเงินฝากที่มีอายุการชำระคืนต่ำกว่า 1 ปี รวมถึงการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วแลกเงิน และ NCD
มิถุนายน 2539	บังคับให้ ธพ. และ BIBF ถือเงินสดสำรองร้อยละ 7 ของเงินกู้หรือเงินฝากจากต่างประเทศ บังคับให้ ธพ. และ บงล. ถือเงินสดสำรองร้อยละ 7 ของเงินกู้หรือเงินฝากจากต่างประเทศ (ทั้งในสกุลเงินบาทและสกุลเงินต่างประเทศ)
กรกฎาคม 2539	ออกแนวทางสำหรับการขอจดทะเบียน BIBF รอบที่ 2 ออกแนวทางในการเปิดสาขาสำหรับธนาคารต่างประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ 58 แห่ง

ชื่อสถาบันการเงิน	ถูกสั่งให้เพิ่มทุน 10 มี.ค. 40	ถูกระงับกิจการ 26 มิ.ย. 40	ถูกระงับกิจการ 5 ส.ค. 40
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ ที เอฟ จำกัด (มหาชน)	x	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ศรีนคร จำกัด	x	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซีแอล สหวิริยา จำกัด		X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คันทรี่ จำกัด	X	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแนนซ์(1991) จำกัด	X	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนไทย จำกัด (มหชน)		X	
บริษัทเงินทุน จีซีเอ็น จำกัด		X	
บริษัทเงินทุน ยูไนเต็ด จำกัด (มหาชน)		X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รอเยลอินเตอร์เนชั่นแนลไฟแนนซ์ จำกัด	**X**	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยฟูจิ จำกัด (มหาชน)	**X**	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จีเอฟ จำกัด(มหาชน)	**X**	X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ศรีมิตร จำกัด(มหาชน)		X	
บริษัทเงินทุน เอกธนกิจ จำกัด(มหาชน)		X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกสิน จำกัด (มหาชน)		X	
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เจ้าพระยา จำกัด			X
บริษัทเงินทุน ศรีธนา จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สหธนกิจ จำกัด(มหาชน)	**X**		X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยรุ่งเรืองทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุน คาเธ่ย์ทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุน เอเชียธนกิจ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทย จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ธนสินธุ์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ การทุนไทย จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ วอลล์สตรีท จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน พรีเมียร์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุน บางกอกเงินทุน จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอ็ม ซี ซี จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส ซี เอฟ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ลีลาธนกิจ จำกัด			X
บริษัทเงินทุน ชาติไพบูลย์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สยามซิตี้ ซินดิเคท จำกัด(มหาชน)			X

ชื่อสถาบันการเงิน	ถูกสั่งให้เพิ่มทุน 10 มี.ค. 40	ถูกระงับกิจการ 26 มิ.ย. 40	ถูกระงับกิจการ 5 ส.ค. 40
บริษัทเงินทุน นิธิภัทร จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกพัฒน์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ไทยธนกร จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ พูลพิพัฒน์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ แปซอฟิคไฟแนนซ์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ พารา จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ไทยธำรง จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อินเตอร์เครดิต แอน ทรัสต์ จำกัด	x		X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซิทก้า จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ มหาธนกิจ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ธีรชัยทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนทรัพย์ จำกัด (มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เมืองทองทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สยามพาณิชย์ทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุน มหานครทรัสต์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ธนมาศ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนนคร จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุน ยูเนี่ยนไฟแนนซ์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยแม็ก จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คาเธ่ย์ไฟแนนซ์ จำกัด(มหาชน)			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยโอเวอร์ซีทรัสต์ จำกัด			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เกียรตินาคิน จำกัด(มหาชน)*			X
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บางกอกอินเวสท์เม้นท์ จำกัด(มหาชน)*			X

หมายเหตุ * เป็นบริษัทเงินทุนที่ได้รับอนุญาตจาก ปรส. ให้เปิดดำเนินกิจการตามปกติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข.

ลำดับเหตุการณ์แก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

มีนาคม 2539	ธปท. สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เพิ่มทุน โดยกองทุนซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 5,400 ล้านบาท
พฤษภาคม 2539	ผู้ฝากเงินเริ่มขาดความเชื่อมั่น และถอนเงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เป็นผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล กระทรวงการคลังจึงมีคำสั่งควบคุมธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ
สิงหาคม 2539	ธปท. สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพิ่มทุนอีก โดยกองทุนซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 22,500 ล้านบาท
มีนาคม 2540	ธปท. สั่งให้สถาบันการเงิน 10 แห่งเพิ่มทุน (ได้แก่ บงล.คันทรีฯ บงล. ตะวันออกฟายแนนซ์ฯ บงล.ศรีนครฯ บงล.อินเตอร์เครดิตแอนทรัสต์ฯ บงล.ไอทีเอฟฯ และบค.ยูนิโก้เฮ้าซิ่งฯ) แก้ไขมาตรการการกันสำรองสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เข้มงวดขึ้น พร้อมทั้งยืนยันว่าสถาบันการเงินอื่นที่เหลือมีความสามารถเพิ่มทุนได้เอง กองทุนรับอาวัลตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินทั้ง 10 แห่ง แต่กระแสการถอนเงินได้ขยายวงกว้างไปยังสถาบันการเงินอื่น ทำให้จำนวนสถาบันการเงินที่กองทุนรับอาวัลตั๋วสัญญาเพิ่มขึ้นเป็น 48 แห่ง
มิถุนายน 2540	ธปท. ประกาศให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว โดยผู้ฝากเงินสามารถแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นของ บงล. กรุงไทยธนกิจฯ
กรกฎาคม 2540	ธปท. ประกาศเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยน
สิงหาคม 2540	ธปท. ประกาศให้สถาบันการเงินอีก 42 แห่ง ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว โดยผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินและบัตรเงินฝาก สามารถเปลี่ยนเป็นตั๋วเงินฝากของธนาคารกรุงไทยได้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ประกันเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่ยังดำเนินกิจการอยู่ ประเทศไทยขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศไทย ธปท. ปรับเพิ่มอัตราการเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินจากร้อยละ 0.1 เป็นร้อยละ 0.4 ของยอดเงินฝากตั้งแต่เดือนธันวาคม 2540 เป็นต้นไป
สิงหาคม 2541	ลดทุนธนาคารสหธนาคารฯและให้กิงทุนเข้าเพิ่มทุน 12,332 ล้านบาท ลดทุนธนาคารแหลมทองฯและให้กองทุนเข้าเพิ่มทุน 15,065 ล้านบาท

	ลดทุนสถาบันการเงิน 5 แห่ง (ได้แก่บ. ธนสยามฯ บง.เฟิสท์ซิตี้อินเวสเม้นท์ฯ บง.ไอเอฟซีทีฯ บง.วชิระธนทุนฯ บงล.ไทยซัมมิทฯ)และให้กองทุนเข้าเพิ่มทุน 16,750 ล้านบาท ลดทุนธนาคารนครหลวงไทยฯ และให้กองทุนเข้าเพิ่มทุน 31,400 ล้านบาท ลดทุนธนาคารศรีนครฯและให้กองทุนเข้าเพิ่มทุน 39,190 ล้านบาท ประกาศแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน(มาตรการ 14 สิงหาคม)ซึ่งมีสาระสำคัญในการจัดการดังนี้ 1. ให้เสนอขายธนาคารศรีนครฯและธนาคารนครหลวงไทยฯแก่ผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน 2. ให้โอนสินทรัพย์ที่ดีและเงินฝากของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การไปยังธนาคารกรุงไทยฯ และให้กองทุแปลงเงินกู้ยืมที่ให้แก่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นทุนให้แก่ธนาคารกรุงไทยฯ และให้จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์การ เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เหลือของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ 3. ให้รวมกิจการธนาคารมหานครฯกับธนาคารกรุงไทยฯ 4. ให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองฯกับธนาคารรัตนสินฯ 5. ให้รวมกิจการสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง 12 แห่ง และธนาคารสหธนาคารฯกับ บงล.กรุงไทยธนกิจฯ(ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร)ซึ่งจะขายแก่ผู้ร่วมลงทุนเอกชนภายหลังปรับโครางสร้าง
พฤศจิกายน 2541	ควบรวมกิจการธนาคารแหลมทองฯ และธนาคารรัตนสินฯ และใช้ชื่อธนาคารรัตนสินฯ
ธันวาคม 2541	โอนสินทรัพย์และหนี้สินจากธนาคารมหานครฯไปรวมไว้ที่ธนาคารกรุงไทยฯ และเพิ่มทุนให้ธนาคารกรุงไทยฯ 77,000 ล้านบาท โอนสินทรัพย์ที่ดีและเงินฝากจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การไปรวมไว้ที่ธนาคารกรุงไทยฯ เปลี่ยนชื่อธนาคารสหธนาคารเป็นธนาคารไทยธนาคารฯ
มกราคม 2542	จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์เพื่อจัดการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ
กุมภาพันธ์ 2542	รวมกิจการธนาคารไทยธนาคารฯ และบงล. กรุงไทยธนกิจฯ และกลุ่มสถาบันการเงิน 12 แห่ง

มีนาคม 2542	ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการ บค.แอลพีเอ็นฯ และให้กองทุนชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้
เมษายน 2542	กระทรวงการคลังออกพันธบัตรเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนตาม พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2541 ครบตามวงเงิน 500,000 ล้านบาท
กรกฎาคม 2542	กองทุนเพิ่มทุนให้ธนาคารไทยธนาคารฯ 37,068 ล้านบาท
สิงหาคม 2542	ลดทุนธนาคารนครธนฯและให้กองทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุน 7,001 ล้านบาท กองทุนซื้อหุ้นธนาคารรัตนสินฯ (1998) จากกระทรวงการคลังทั้งจำนวน
กันยายน 2542	กองทุนเพิ่มทุนให้ธนาคารกรุงไทยฯ 108,000 ล้านบาท ปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการ บง.มหาสมุทรฯและให้กองทุนชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้
	กองทุนขายหุ้นธนาคารนครธนฯให้ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ฯในสัดส่วนร้อยละ 75 โดยคงสินทรัพย์ด้อยคุณภาพไว้ใน covered asset pool (CAP) ของธนาคารโดยมีข้อตกลงในการแบ่งกำไร/ขาดทุนจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ(gain/loss sharing) และการจำหน่ายผลตอบแทน (yield maintenance)
พฤศจิกายน 2542	ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการ บง. ภัทรธนกิจฯ และให้กองทุนชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้
มีนาคม 2543	กองทุนขายหุ้นธนาคารรัตนสินฯ ให้ธนาคารยูไนเต็ดโอเวอร์ซี ในสัดส่วนร้อยละ 75 โดยแยกสินทรัพย์ (asset management company) ซึ่งกองทุนถือหุ้นทั้งหมด
เมษายน 2543	ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการ บง. ไทยแคปิตอลฯ และให้กองทุนชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้
	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารกรุงไทยฯ โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งกองทุนถือหุ้นทั้งหมด

ที่มา : website กองทุนฟื้นฟูฯ

ภาคผนวก ค.

รายชื่อคณะบริหารของรัฐบาล ช่วงปี 2535-2548

และข้อมูลคำนวณการเจริญเติบโตปี 2540-2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ช่วงปี 2535-2547

นายกรัฐมนตรี	นายชวน หลีกภัย (23 ก.ย. 35 – 19 พ.ค. 38)
รองนายกรัฐมนตรี	นายศุภชัย พานิชภักดิ์ (29 ก.ย. 35 – 19 พ.ค. 38)
ฝ่ายเศรษฐกิจ	นายบุญชู โรจนเสถียร (29 ก.ย. 35 – 25 ต.ค. 37) นายอำนวย วีรวรรณ (29 ก.ย. 35 – 8 ก.ค. 37)
รมว. คลัง	นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (29 ก.ย. 35 -19 พ.ค. 38)
ผู้ว่าการฯ	นายวิจิตร สุพินิจ (1 ต.ค. 33 – 1 ก.ค. 39)
นายกรัฐมนตรี	พล. อ. ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 39 – 8 พ.ย. 40)
รองนายกรัฐมนตรี	นายอำนวย วีรวรรณ (29 พ.ย. 39 – 19 มิ.ย. 40)
ฝ่ายเศรษฐกิจ	นายวีรพงษ์ รามางกูร (15 ส.ค. – 6 พ.ย. 40)
รมว. คลัง	นายอำนวย วีรวรรณ (29 พ.ย. 39 – 19 มิ.ย. 40) นายทนง พิทยะ (21 มิ.ย. 40 -23 ต.ค. 40) นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (24 ต.ค. 40 – 13 พ.ย. 40)
ผู้ว่าการฯ	นายเริงชัย มะระกานนท์ (13 ก.ค. 39 – 28 ก.ค. 40) นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (31 ก.ค. 40-4 พ.ค. 41)
นายกรัฐมนตรี	นายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 40-9ก.พ. 44)
รองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ	นายศุภชัย พานิชภักดิ์ (9 พ.ย. 40-9 ก.พ. 44)
รมว. คลัง	นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (9พ.ย. 40- 9 ก.พ. 44)
ผู้ว่าการฯ	นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (31 ก.ค. 40-4พ.ค. 41) ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล (7 พ.ค. 41 – 30 พ.ค. 44)
นายกรัฐมนตรี	พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร (9 ก.พ. 2544-ปัจจุบัน)
รมว. คลัง	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (17 ก.พ. 44 – 8 ก.พ. 2546) ร.อ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ (8 ก.พ. 2546 – 30 มิ.ย. 2547) นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (30 มิ.ย. 47 – 2 ส.ค. 48)
ผู้ว่าการฯ	ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล (31 พ.ค. 44 – ปัจจุบัน)

ข้อมูลอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทย

(Millions of Baht)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002r	2003r	2004p
Private Consumption Expenditure	1,671,178	1,478,785	1,542,775	1,623,716	1,690,644	1,782,648	1,896,327	2,008,211
General Government Consumption Expenditure	253,100	262,962	271,029	277,132	284,026	286,059	292,677	306,489
Gross Fixed Capital Formation	1,051,255	585,301	566,413	597,442	604,215	643,775	721,367	820,555
Change in Inventories	-750	-69,300	-6,691	25,636	35,780	34,426	49,927	56,843
Expenditure on Consumption and Gross Capital Formation	**2,974,783**	**2,257,748**	**2,373,526**	**2,523,926**	**2,614,665**	**2,746,908**	**2,960,298**	**3,192,098**
Plus : Exports of Goods and Services	1,404,255	1,519,992	1,657,258	1,947,081	1,865,083	2,088,768	2,235,664	2,451,123
Exports of Goods	1,078,187	1,169,827	1,300,030	1,589,774	1,498,560	1,678,438	1,837,266	1,990,802
Exports of Services	326,068	350,165	357,228	357,307	366,523	410,330	398,398	460,321
Expenditure on Gross Domestic Product and Imports	**4,379,038**	**3,777,740**	**4,030,784**	**4,471,007**	**4,479,748**	**4,835,676**	**5,195,962**	**5,643,221**
Less : Imports of Goods and Services	1,360,921	1,066,321	1,178,170	1,497,672	1,415,355	1,609,265	1,745,518	1,980,888
Imports of Goods	1,127,947	851,679	960,845	1,267,932	1,188,789	1,347,176	1,491,372	1,674,927
Imports of Services	232,974	214,642	217,325	229,740	226,566	262,089	254,146	305,961
Expenditure on Gross Domestic Product	**3,018,117**	**2,711,419**	**2,852,614**	**2,973,335**	**3,064,393**	**3,226,411**	**3,450,444**	**3,662,333**
Plus : Statistical Discrepancy	54,498	38,265	19,366	35,066	9,208	10,631	14,257	16,178
Gross Domestic Product, (GDP)	**3,072,615**	**2,749,684**	**2,871,980**	**3,008,401**	**3,073,601**	**3,237,042**	**3,464,701**	**3,678,511**

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง.

วัตถุประสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลทักษิณ 1

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายของรัฐบาลทางเศรษฐกิจ

1. นโยบายด้านการคลัง

1.1 เร่งรัดการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีผลต่อการยกระดับรายได้ประชาชนและหยุดการทรุดตัวทางเศรษฐกิจ โดยคงภาวการณ์ขาดดุลการคลังต่อไปอีกระยะหนึ่ง ในกรอบการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและวินัยการคลังที่เหมาะสมและจะปรับนโยบายการคลังให้เข้าสู่การคลังที่สมดุล เมื่อเศรษฐกิจสามารถขยายตัวขึ้นมารองรับได้อย่างเพียงพอ

1.2 ปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริงที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ และเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต พร้อมทั้งสนับสนุนการอบรมและระดมทุน และการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ทั้งนี้จะปรับโครงสร้างภาษีอากร ทำแผนที่ภาษีและวางระบบการจัดเก็บที่ประหยัดสะดวก โปร่งใสสำหรับผู้เสียภาษี โดยเฉพาะจะขจัดการตีความซ้ำซ้อน ลดอำนาจผู้จัดเก็บสร้างความชัดเจน โปร่งใส เพื่อขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

1.3 บริการการคลังอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน โดยเฉพาะการรักษาวินัยการคลังในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจะจัดทำแผนการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และจะกู้เงินเฉพาะเพื่อการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างฐานรายได้ให้แก่ ประชาชนและภาคเอกชนเป็นหลัก รวมทั้งเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศอย่างยั่งยืน

2. นโยบายการเงิน สถาบันการเงิน และตลาดทุน

2.1 ดำเนินนโยบายการเงินที่เอื้อต่อการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจจริงเพื่อให้เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ส่งเสริมการออมของประชาชน และสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการคลังและยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาพัฒนาประเทศ

2.2 ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสร้างรายได้ของประชาชนทุกระดับและเอื้ออำนวยต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสามารถส่งเสริมการผลิต และบริการที่พึ่งพาทรัพยากรในประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

2.3 เร่งพัฒนาและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินของประเทศให้สามารถทำหน้าที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ตามปกติ โดยก่อภาระด้านการเงินการคลังน้อยที่สุด รวมทั้งส่งเสริมความสามารถทางการแข่งขันของสถาบันการเงินในระยะยาว ตลอดจนมุ่งพัฒนาและปรับบทบาทสถาบันการเงินของรัฐ ให้เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมกิจการที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้อย่างเร่งด่วน และสอดคล้องกับยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาประเทศ

2.4 เร่งพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน เพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการระดมทุนและส่งเสริมการออมระยะยาวของภาคธุรกิจและประชาชน ตลอดจนจัดโครงสร้างภาษีอากรให้สอดคล้องและเสมอภาค รวมทั้งส่งเสริมองค์กรธุรกิจที่ดีและมีศักยภาพสามารถเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อ ให้ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญและสอดคล้องกับยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากตลาดเงินและตลาดทุนได้อย่างเต็มที่

2.5 เร่งพัฒนาตลาดตราสารหนี้ เพื่อสร้างทางเลือกและเพื่อโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินของภาคเอกชน และสร้างความเสมอภาคระหว่างตลาดเงิน ตลาดทุน ตลาดตราสารหนี้ และเงินฝากในสถาบันการเงิน เพื่อพัฒนาภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งส่งเสริมการออมและการลงทุนที่หลากหลายแก่ประชาชนในระยะยาว

ที่มา : คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลทักษิณ 1 ต่อรัฐสภา 26 กุมภาพันธ์ 2544

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

โครงการ	วัตถุประสงค์	ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
1. โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs	**1.1** เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการ หรือธุรกิจของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมในชนบท 1.2 เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการตลาด การผลิต การจัดการ การเงิน และอื่น ๆ แก่ผู้ประกอบการอย่างเป็นระบบและครบวงจร 1.3 เพื่อช่วยลดปัญหาการว่างงาน	นโยบายที่ 2.1
2. โครงการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs	2.1 ช่วยเหลือภารธุระอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น 2.2 ช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่ภารธุระอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น 2.4 ช่วยให้การพัฒนาภารธุระอุตสาหกรรมขนาดย่อมบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศ	นโยบายที่ 2.1
3. โครงการธนาคารประชาชน	3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3.2 เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก 3.3 เพื่อพัฒนาอาชีพให้สมาชิกและส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำ 3.4 เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่อง 3.5 เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของประชาชน	นโยบายที่ 2.1
4. โครงการวิสาหกิจชุมชน	4.1 เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจรายย่อยให้สามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง 4.2 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนมีการพัฒนาอาชีพโดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิตของเกษตรกร ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้สมาชิก 4.3 เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ 4.4 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจรายย่อย ซึ่งจะนำไปสู่การรวมตัวเป็นวิสาหกิจชุมชนที่เข้มแข็ง	นโยบายที่ 2.1
5. โครงการปล่อยสินเชื่อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	เพื่อส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยการสร้างอุปสงค์ในกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ	นโยบายที่ 2.1
6. โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน	เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มีบ้านเป็นของตนเอง มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สานต่อจากโครงการธนาคารประชาชน ที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้ และสนองนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ให้ฟื้นตัวขึ้น อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศฟื้นตัวตามไปด้วย	นโยบายที่ 2.1

โครงการ	วัตถุประสงค์	ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
7. โครงการบ้านเอื้ออาทร	7.1 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมพร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่สามารถรับภาระในการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ 7.2 เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างภายในครอบครัว ชุมชน และสังคมจากลักษณะการออกแบบทางกายภาพที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีดุลยภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน 7.3 เพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 7.4 เพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในลักษณะองค์รวม ประกอบด้วย สถาบันการเงิน หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบทางกายภาพ	นโยบายที่ 2.1
8. Thailand Equity Fund	มีวัตถุประสงค์ในการลงทุนในเครื่องมือตลาดทุน (capital instrument) หรือ semi-capital instrument ของวิสาหกิจขนาดใหญ่ ในประเทศไทยที่มีการแข่งขันสูงและมีศักยภาพทางด้านธุรกิจที่ดี รวมทั้งวิสาหกิจที่มีการปรับโครงสร้างหนี้ หรือ อยู่ภายใต้การปรับโครงสร้างหนี้	นโยบายที่ 2.4
9. Thailand Prosperity Fund	มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการลงทุนทั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์ โดยเฉพาะหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และเสนอขายแบบเฉพาะเจาะจง (Private Placement) รวมทั้งหลักทรัพย์ที่มีแผนจะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งบริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่กำลังจะแปรรูป	นโยบายที่ 2.4
10. Thailand Opportunity Fund	มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มการลงทุนเข้าไปในตลาดทุนและเสริมสร้างโอกาสในการลงทุนให้มีมากขึ้น	นโยบายที่ 2.4
11. กองทุนวายุภักษ์ 1	มีวัตถุประสงค์ที่จะลงทุนในหลักทรัพย์ของสถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจที่กระทรวงการคลังถืออยู่ในปัจจุบัน	นโยบายที่ 2.4

ที่มา : เรียบเรียงโดยผู้วิจัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวันวลิต ธารไทรทอง เกิดวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2518 สำเร็จการศึกษาปริญญาเศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ในปีการศึกษา 2543 และได้ศึกษาต่อหลักสูตรศิลปศาสตร มหาบัณฑิต เศรษฐศาสตร์การเมือง ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2545

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย