

อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้อภิปรายปัญหาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ โดยการชี้ให้เห็นว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยในฐานะที่เป็นความหมายหนึ่งของอำนาจอธิปไตยถูกแทรกแซงจากโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่มากขึ้น ในส่วนแรกผู้วิจัยกล่าวถึงความหมายและพัฒนาการของอำนาจอธิปไตยในภาพกว้าง จากนั้นผู้วิจัยใช้เนื้อหาในหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นกรณีศึกษาเพื่อบ่งชี้ว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยถูกแทรกแซงอย่างไรจากข้อเรียกร้องของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และได้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายต่าง ๆ มีท่าทีอย่างไรบ้างในกรณีการทำข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในตอนท้ายผู้วิจัยจะอภิปรายผลกระทบจากกรณีนี้ที่มีต่ออำนาจอธิปไตยของประชาชน

4.1 ความหมายและพัฒนาการของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยมีความหมายหลายอย่าง ในทางกฎหมายนั้นอำนาจอธิปไตยมี 6 ความหมาย คือ 1) อำนาจที่จะใช้อำนาจอันชอบธรรมเหนือปัจเจกบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐ อำนาจอธิปไตยในความหมายนี้ตรงกับคำว่า “เขตอำนาจของรัฐ” (Jurisdiction) ซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบต่าง ๆ คือเขตอำนาจในการออกกฎหมาย เขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และเขตอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ 2) อำนาจที่จะใช้และจัดการได้อย่างเสรีกับดินแดนของรัฐภายใต้เขตอำนาจของรัฐ และทำกิจกรรมทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นหรือเป็นประโยชน์ต่อประชากรที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น 3) สิทธิที่จะไม่ให้รัฐอื่นบุกรุกเข้ามาในดินแดนของรัฐ (ของตน) 4) สิทธิที่จะเป็นอิสระจากเขตอำนาจของศาลต่างชาติสำหรับกิจกรรมหรือการกระทำที่ปฏิบัติโดยรัฐตามขีดความสามารถอันเด็ดขาดของตน และสำหรับมาตรการที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้กับการใช้หรือการวางแผนที่จะใช้ซึ่งทรัพย์สินหรือสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม 5) สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองสำหรับตัวแทนของรัฐที่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ของตน และ 6) สิทธิที่จะเคารพต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนที่เกี่ยวข้องชาติของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศ (Cassese, 2005, pp. 49-52) ในบรรดาความหมายของอำนาจอธิปไตยทั้งหมดข้างต้นนี้ อำนาจอธิปไตยในความหมายแรกถือว่เป็นแกนสำคัญของอำนาจอธิปไตย (Cassese, 2005, p. 49) เพราะรวมเอาทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมาไว้ทั้งหมด

อำนาจอธิปไตยนั้นมิพัฒนาการเรื่อยมาก่อนที่จะมามีความหมายว่าเป็นอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในดินแดนของรัฐตั้งแต่ยุคสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (พ.ศ. 2191) เป็นต้นมา ปีเตอร์ เทเลอร์ (Taylor, 1994) ได้ชี้ให้เห็นการจืดจางของรัฐที่มองรัฐเป็นภาชนะบรรจุ โดยตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมารัฐทั้งหลายต่างก็พยายามเติมสิ่งต่าง ๆ คืออำนาจ ความมั่งคั่ง วัฒนธรรม และบริการสังคม เข้าไปในรัฐซึ่งเปรียบเหมือนภาชนะ พัฒนาการเหล่านี้ส่งผลต่อการนิยามอำนาจอธิปไตยที่ผูกติดอยู่กับดินแดนด้วย

ความพยายามในการเติมอำนาจลงไปในภาชนะ เห็นได้จากพัฒนาการของรัฐที่ผ่านมาซึ่งเริ่มจากรัฐที่ก่อสงคราม (warring states) เช่นนครรัฐต่าง ๆ ในอิตาลีในช่วงที่ฝ่ายศาสนจักรขึ้นมามีอำนาจเหนือจักรวรรดิโรมันในคริสต์ศตวรรษที่ 12 (พ.ศ. 1643-1742) ต่อมาเมื่อรัฐกฎหมาย (law states) ซึ่งใหญ่กว่านครรัฐแต่เล็กกว่าจักรวรรดิพัฒนาขึ้นมาในส่วนอื่น ๆ ของยุโรปนอกจักรวรรดิโรมัน ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 (พ.ศ. 2143-2242) ก็เกิดมีรัฐ-ชาติสมัยใหม่ (modern nation-states) เกิดขึ้น และหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐ-ชาติต่าง ๆ ก็พัฒนามาเป็นรัฐที่ป้องกันตนเอง (defensive states) (Taylor, 1994, pp. 152-153)

ความพยายามในการเติมความมั่งคั่งเข้าไปในภาชนะ เห็นได้จากในคริสต์ศตวรรษที่ 16 (พ.ศ. 2043-2142) นั้น ได้เกิดรัฐผู้ทำการค้า (mercantile states) ขึ้น ซึ่งต่อมาในตอนปลายของคริสต์ศตวรรษที่ 19 (พ.ศ. 2343-2442) ได้เกิดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันระหว่างรัฐบาลอุตสาหกรรม และธนาคารขึ้นมา ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าทุนนิยมผูกขาดโดยรัฐ (state monopoly capitalism) และในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐ-ชาติทั้งหลายต่างก็หันมาพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเกิดรัฐที่มุ่งเน้นในการพัฒนา (development states) ขึ้นมา (Taylor, 1994; pp. 154-155)

ความพยายามในการเติมวัฒนธรรมเข้าไปในภาชนะ เห็นได้จากการที่ผู้ปกครองเห็นว่าการอ้างศาสนาเพื่อใช้เป็นฐานความชอบธรรมนั้นเริ่มไม่ได้ผลจึงได้นำเอาเอกลักษณ์แห่งชาติมาแทนที่เอกลักษณ์ทางศาสนา เอกลักษณ์แห่งชาติ (national identity) นี้พัฒนามาจากความรู้สึกผูกพันกันในชุมชน ชุมชนก็เชื่อมโยงอยู่กับแผ่นดินที่ชุมชนตั้งอยู่ และขยายความรู้สึกนี้ออกไปมองชุมชนอื่นว่ามีชะตากรรมร่วมกับตนด้วย ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนการมองพื้นที่โดยมองว่าพื้นที่ที่มีความศักดิ์สิทธิ์ที่จะละเมิดมิได้ และรัฐก็มีหน้าที่ปกป้องมาตุภูมิแห่งชาติ (national homeland) การเติมวัฒนธรรมนี้ขยายจากชุมชนเล็ก ๆ จนมาเป็นรัฐ-ชาติ ปัจจุบันมีรัฐ-ชาติซึ่งเป็นภาชนะบรรจุวัฒนธรรมอยู่เกือบ 200 รัฐ-ชาติ และภายในภาชนะนี้เองที่อุดมคติของชาติได้ถูกผลิตซ้ำในโรงเรียน สื่อสารมวลชน และสถาบันสังคมอื่น ๆ (Taylor, 1994, pp. 155-156)

และความพยายามในการเติมบริการสังคมเข้าไปในภาชนะนั้น เห็นได้จากพัฒนาการจากประชาธิปไตยมาสู่รัฐสวัสดิการ ในช่วงแรกสิ่งที่เติมเข้าไปก็คือสิทธิเลือกตั้งซึ่งเกิดจากความคิดของประชาชนที่ว่าเมื่อตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเดียวกัน ตนก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนกับคนอื่น ๆ จึงต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิหน้าที่เหล่านั้นมา เมื่อมีการเลือกตั้ง พวกนักการเมืองต่างก็แข่งกันเสนอนโยบายต่าง ๆ เพื่อระดมคะแนนเสียงสนับสนุน จนเป็นที่มาของนโยบายรัฐสวัสดิการ และเกิดแนวคิดขึ้นว่ารัฐมีหน้าที่ดูแลประชาชนของตน แนวคิดเรื่องสังคมจึงเชื่อมโยงอยู่กับเขตแดนของรัฐ เกิดเป็นสังคมต่าง ๆ เช่น สังคมอังกฤษ สังคมฝรั่งเศส สังคมอเมริกัน (Taylor, 1994, p. 156)

จากพัฒนาการที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้งรัฐ ชาติ (ประชาชน) ดินแดน และอำนาจอธิปไตย ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด “รัฐที่มีอยู่มิได้ดำรงอยู่ในที่ว่าง แต่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอยู่ในดินแดนที่เฉพาะเจาะจง ในทำนองเดียวกัน ชาติก็มีใช้สิ่งที่มีอยู่แล้วในที่ว่างแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ชาติมีความหมายก็ต่อเมื่ออยู่ในสถานที่อันเฉพาะเจาะจง นั่นคือดินแดนบ้านเกิด” (Taylor, 1994, p. 151)

การปรากฏขึ้นของรัฐต่าง ๆ ที่มีฐานอยู่ที่อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนได้สร้างระบบระหว่างรัฐหรือระบบระหว่างประเทศขึ้นมา ซึ่งเริ่มขึ้นในยุโรปก่อนที่จะขยายไปทั่วโลก อธิปไตยเหนือดินแดนนี้หมายถึงกระบวนการทางการเมือง 2 กระบวนการคือ 1) อำนาจอธิปไตยภายใน หมายความว่าอำนาจจากภายนอกไม่สามารถแทรกแซงการเมืองภายในของรัฐได้ถ้าไม่ได้รับการเชื้อเชิญจากรัฐนั้น 2) อำนาจอธิปไตยภายนอก หมายถึงการที่รัฐอธิปไตยด้วยตนเองให้การรับรองซึ่งกันและกัน (Taylor, 2000, p. 767)

อย่างไรก็ตามอำนาจอธิปไตยของรัฐก็มีใช้สิ่งที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด หากเป็นสิ่งที่ถูกแทรกแซงได้ ในอดีตก็มีตัวอย่างมากมายที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐถูกแทรกแซง ดังเช่นการที่ชาวตะวันตกซึ่งเข้าไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ก็เป็นการบ่งชี้ว่าอำนาจอธิปไตยในฐานะที่เป็นอำนาจในการตัดสินใจในดินแดนของรัฐไม่ได้มีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจริง เนื่องจากยังมีอำนาจของรัฐอื่นเข้ามาร่วมใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวนี้ด้วย

แต่ในยุคโลกาภิวัตน์ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนก็ถูกท้าทายมากขึ้นยิ่งกว่าในอดีตอย่างมาก ทั้งที่มาจากทั้งที่ประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของรัฐได้อย่างง่ายดายซึ่งสามารถสร้างความระส่ำระสายและความไม่มั่นคงให้แก่รัฐได้ การที่มีองค์กรเหนือรัฐหรือองค์กรข้ามชาติต่าง ๆ มากมายเข้ามาร่วมใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการกับประเด็นที่มีลักษณะข้ามชาติ

เช่นเรื่องของสิ่งแวดล้อม และการที่พลังของเงินทุนที่เคลื่อนย้ายไหลเวียนอย่างเสรีไปทั่วโลกโดยที่รัฐก็ไม่สามารถพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการควบคุมการไหลของเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2549, น. 117) กล่าวไว้ว่า “ถ้าหากการมีเงินสกุลของประเทศตัวเองถือเป็นกรณีขี้ผึ้งถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐแล้ว การไหลเวียนของเงินที่ตัดข้ามพรมแดนรัฐ-ชาติ และการใช้เงินสกุลของชาติอื่นเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนก็กระทบถึงฐานะของอำนาจอธิปไตยของรัฐเช่นกัน” ปัจจุบันนี้ แม้ในทางนิตินัยรัฐจะสามารถออกกฎหมายมาควบคุมปริมาณการไหลเวียนของเงินตราได้โดยตรง และสามารถออกมาตรการที่เป็นแรงจูงใจทางการเงินหรือข้อจำกัดในทางกฎหมายเพื่อควบคุมความต้องการของตลาดได้โดยทางอ้อม แต่มาตรการเหล่านี้ก็แทบจะไม่สามารถควบคุมการไหลเวียนของเงินตราได้ เพราะในโลกของเงินตราพลังของตลาดมีมากกว่าพลังของรัฐ (Cohen, 1998, p. 17) ในกรณีของไทย การเปิดเสรีทางการเงินโดยเฉพาะด้วยการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ ได้ทำให้เงินทุนไหลเข้ามาแสวงหากำไรจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยที่อยู่ในระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามตรรกะของทุนที่ว่าทุนนั้นเคลื่อนย้ายไปสู่ที่ซึ่งให้กำไรสูงเสมอ ในครั้งนั้นรัฐไทยไม่สามารถควบคุมเงินทุนเคลื่อนย้ายได้ซึ่งในที่สุดได้นำมาสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรง

พลังของโลกาภิวัตน์ทางการเงินยังเห็นได้จากการที่เงินตรานั้นเชื่อมโยงอยู่กับระบอบอำนาจอธิปไตยอย่างใกล้ชิด จอห์น อักนิว (Agnew, 2005) ได้ชี้ให้เห็นอิทธิพลของเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาที่กระจายอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งกว่าครึ่งหนึ่งของเงินดอลลาร์ทั้งหมดนั้นอยู่นอกพรมแดนของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในลาตินอเมริกานั้นมีการนำเอาเงินดอลลาร์ไปใช้เป็นหน่วยเงินตรากันทั่วทั้งภูมิภาค แม้ว่าจะเป็นการเอาไปใช้อย่างไม่เป็นทางการโดยภาคธุรกิจเอกชนเป็นหลัก มิใช่เป็นหน่วยเงินตราที่รัฐรับรองอย่างเป็นทางการให้ใช้แทนหน่วยเงินตราของประเทศ แต่อิทธิพลของเงินดอลลาร์ที่ไหลผ่านเครือข่ายธุรกิจเอกชนนี่เอง ที่เป็นอำนาจในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructural Power) อันส่งผลต่ออำนาจอธิปไตยในทางพฤตินัยหรือในทางปฏิบัติ เขาเรียกอำนาจอธิปไตยที่เกิดจากพลังอำนาจในเชิงโครงสร้างพื้นฐานยิ่งกว่าอำนาจในการออกคำสั่ง (Despotic Power) เช่นนี้ว่า “อำนาจอธิปไตยที่มีประสิทธิผล” (Effective Sovereignty)

นอกจากนี้ พลังของบรรษัทข้ามชาติที่เชื่อมโยงและได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเสรีนิยมใหม่ก็มีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย เช่นในการทำข้อตกลงการค้าเสรีในปัจจุบันนั้น หลักการเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment: NT) และหลักการเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment: MSN) ที่ให้สิทธิพิเศษในการลงทุนแก่ทุนข้ามชาติ ก็ได้ทำให้มีหลายรัฐแล้วถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายโดย

บริษัทเอกชนที่เข้าไปลงทุน และรัฐต้องเสียเงินไปให้นายทุนข้ามชาติเหล่านี้แล้วไม่น้อย ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก¹ ตามความเห็นของซาสเกีย ซาสเซน (Sassen, 1996, pp. 13-14) พลังอำนาจของทุนข้ามชาติดังเช่นที่กล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในรูปแบบใหม่ที่ต่างจากในอดีต เป็นสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของทุนข้ามชาติ โดยที่สิทธิสภาพนอกอาณาเขตยุคใหม่นี้ก็ส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐไม่น้อย แม้ว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งรัฐไทยด้วยจะถูกแทรกแซงหรือได้รับผลกระทบจากกรณีต่าง ๆ มากมาย แต่ในบทนี้ผู้วิจัยจะเน้นไปที่การพิจารณากรณีที่อำนาจอธิปไตยของรัฐไทยในฐานะที่เป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐถูกแทรกแซง โดยวิเคราะห์จากเนื้อหาของหนังสือแสดงเจตจำนงโดยเฉพาะ และเน้นให้เห็นแนวนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่ถูกผลักดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

4.2 กรณีศึกษาจากหนังสือแสดงเจตจำนง

4.2.1 ที่มาของการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่านโยบายการเปิดเสรีทางการเงินที่กล่าวถึงแล้วในบทที่ 3 เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของวิกฤติเศรษฐกิจครั้งสำคัญเมื่อปี พ.ศ. 2540 ข้อเสนอแนะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ไทยรับพันธกรณีข้อ 8 ของกองทุนมาปฏิบัติทำให้ประเทศไทยเริ่มมีการเปิดเสรีทางการเงินอย่างจริงจัง และเมื่อทางการได้เปิดให้มีการกิจการวิเทศธนกิจก็ยิ่งทำให้เศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะภาคการเงินเปิดกว้างสู่ตลาดโลกมากยิ่งขึ้น

การที่อัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยอยู่ในระดับสูงขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำนอกจากจะส่งเสริมจูงใจให้มีเงินทุนไหลเข้าเพื่อมาทำกำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังที่กล่าวแล้ว อัตราดอกเบี้ยสูงยังส่งผลให้มีการลงทุนผลิตสินค้าน้อยไปด้วย กล่าวคือการขยายสินเชื่อสู่ภาคการผลิตสินค้ามีขอบเขตจำกัด ภาคเศรษฐกิจที่ขยายตัวจึงเป็นภาคการผลิตที่มีการเก็งกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอสังหาริมทรัพย์เช่นบ้านและที่ดิน นอกจากนี้ก็ยังมีการขยายสินเชื่อไปสู่การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์โดยใช้หุ้นค้ำประกัน การซื้อขายรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ

นอกจากเรื่องอัตราดอกเบี้ยแล้ว นโยบายการใช้อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทยก็ไม่เหมาะสม ไม่สามารถเข้ากันได้กับการเปิดให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเสรี มีการเสนอจากหลายฝ่ายให้

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรรณิการ์ กิจติเวชกุล, 2547.

ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากที่ใช้แบบตะกร้าเงินซึ่งไม่ยืดหยุ่นให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 แต่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข เพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเร่งด่วน (คณะกรรมการ ศสปป., ไม่ระบุปีที่พิมพ์, น. 30)

การส่งออกของไทยในปี พ.ศ. 2539 ได้ลดลงหลังจากที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาหลายปี ปัญหาการส่งออกที่ลดลงและปัญหาอื่น ๆ คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การพึ่งหนี้ระยะสั้นจากต่างประเทศมากเกินไป และความไม่ยืดหยุ่นของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเหตุผลที่สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ Moody's Investors Service ประกาศปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะสั้นของประเทศไทยลงในเดือนกันยายน พ.ศ. 2539 (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2541, น. 132) หลังจากนั้นเมื่อความน่าเชื่อถือลดลงก็ทำให้เงินทุนไหลออกจากประเทศอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อวิกฤตค่าเงินบาท เพราะนักธุรกิจนายทุนข้ามชาติซึ่งคอยเก็งกำไรเงินตราต่างประเทศนำเงินบาทมาทุ่มขายในตลาดเพื่อสร้างแรงกดดันให้ค่าเงินบาทลดลง ทางธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามปกป้องค่าเงินบาทด้วยการนำเงินดอลลาร์สหรัฐออกจากทุนสำรองระหว่างประเทศไปซื้อเงินบาทจากตลาดเงินแต่ก็ไม่สามารถปกป้องค่าเงินบาทไว้ได้แม้จะใช้เงินจากทุนสำรองไปเป็นจำนวนมาก ในที่สุดก็ต้องปล่อยให้เงินบาทลอยตัว ส่งผลให้หนี้สินทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีอยู่เดิมพุ่งสูงขึ้นมากตามอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนไป และเกิดปัญหาวิกฤติด้านอื่น ๆ ตามมาอีกมาก

4.2.2 การวิเคราะห์เนื้อหาของหนังสือแสดงเจตจำนง

เมื่อประสบวิกฤติ รัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยการยื่นขอกู้เงินฉุกเฉิน ในการยื่นขอกู้เงินดังกล่าว กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายผูกติดมากับเงินกู้ด้วย เงื่อนไขที่ว่ารัฐบาลไทยเป็นฝ่ายเขียนขึ้นมาเอง เรียกว่าหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) มีทั้งสิ้น 8 ฉบับ ครอบคลุมระยะเวลากว่า 1 ปี เมื่อพิจารณาแบบผิวเผินจะเห็นว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยไม่ได้ถูกแทรกแซง เพราะรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายยื่นเงื่อนไขเอง แต่ในความเป็นจริงได้มีการเจรจากันก่อน จนกว่ากองทุนระหว่างประเทศจะพอใจแล้วจึงได้มีการเขียนหนังสือแสดงเจตจำนงออกมา และในกรณีที่เขียนหนังสือแสดงเจตจำนงออกมาแล้ว ถ้าทางฝ่ายกองทุนยังไม่เห็นชอบด้วย ก็ต้องเริ่มเจรจาอีกครั้ง และเขียนหนังสือหนังสือแสดงเจตจำนงขึ้นมาใหม่ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2545, น. 116, 148) นอกจากนี้เมื่อได้รับการอนุมัติเงินกู้แล้ว ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ทางกองทุนก็พร้อมที่จะสั่งระงับการจัดสรรเงินกู้ส่วนที่เหลือ แม้ว่ารัฐบาลจะยังเบิกจ่ายเงินกู้ไม่หมด ดังที่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้มาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2525 (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2545,

น. 147) ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าในทางพฤตินัย อำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยนั้นถูกกำหนดอย่างมากจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรกเขียนขึ้นเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ตั้งแต่ฉบับที่สองเป็นต้นไป เขียนขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติตอนหนึ่งว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”² แต่หนังสือแสดงเจตจำนงทุกฉบับไม่มีการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเลย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการออกกฎหมายและแก้ไขกฎระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

ในเวลาเพียง 2 ปีเศษหลังวิกฤติ รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายอย่างเร่งด่วนถึงเกือบ 40 ฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ³ ในจำนวนนี้มีอยู่ 11 ฉบับ⁴ ที่ถูกมองว่าเป็น “กฎหมายขายชาติ” และเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้ออกมาเพื่อสนองข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่างๆ กฎหมายทั้ง 11 ฉบับนั้นประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 2) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 3) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 4) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 5) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 6) พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ 7) พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 9) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่

²มาตรา 224 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³กฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่ออกเป็นพระราชกำหนดและที่ออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่เกือบครึ่งหนึ่งเป็นกฎหมายที่ออกเป็นพระราชกำหนด ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2541 หลังจากนั้นจึงออกเป็นพระราชบัญญัติ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543; บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2544, น. 9-12)

⁴กฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้มีการรวบรวมไว้ในเล่มเดียวกัน ใน เกษม สรศักดิ์เกษม, 2543.

18) พ.ศ. 2542 10) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543 และ 11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542 (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548, น. 84)

การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบทุนนิยมแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “Deregulation”⁵ แต่หนังสือแสดงเจตจำนงไม่ได้มีแต่ข้อความที่สะท้อนให้เห็นแต่เฉพาะเรื่องของการออกกฎหมายมาสนองนโยบายเสรีนิยมใหม่เท่านั้น แต่ยังมีข้อความที่สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายที่สำคัญด้านอื่น ๆ ของเสรีนิยมใหม่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) การส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนอย่างเสรี (Liberalization) และการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) ต่อไปนี้ผู้วิจัยจะได้ชี้ให้เห็นข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนง⁶ ที่บ่งบอกถึงแนวนโยบายดังกล่าวข้างต้น

⁵ คำนี้นอกจากมีความหมายว่าการยกเลิก/แก้ไขกฎระเบียบแล้ว ยังหมายถึงการยกเลิก/ผ่อนคลายการกำกับควบคุมของรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้วการยกเลิกกฎระเบียบชุดใดชุดหนึ่งมักจะนำมาซึ่งการออกกฎระเบียบอีกชุดหนึ่งเสมอ ในทำนองเดียวกัน การยกเลิกหรือผ่อนคลายการกำกับควบคุมของรัฐ ก็อาจนำมาซึ่งอำนาจการกำกับควบคุมของเอกชนแทน ดังนั้น “Deregulation” มักจะมาควบคู่กับ “Reregulation” เสมอ

⁶ ข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนงที่ผู้วิจัยจะยกมาอ้างนั้น ทั้งหมดมาจาก หนังสือเจตจำนงฉบับที่ 1-8 ซึ่งรวบรวมโดย วรพล โสคติยานุรักษ์ (2544) หนังสือแสดงเจตจำนงแต่ละฉบับนั้นมีส่วนประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 3 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นแบบหนังสือราชการที่ส่งถึงกรรมการจัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งลงนามทั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนที่สองเป็นบันทึกแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย ส่วนที่สามเป็นภาคผนวกที่กล่าวถึงเป้าหมายในการดำเนินนโยบาย หนังสือแสดงเจตจำนงบางฉบับมีเอกสารอื่น ๆ แนบไปด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นกฎหมายในรูปแบบหนึ่ง (ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543 ซึ่งวินิจฉัยว่าหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา) ดังนั้น ในการอ้างอิง จึงถือตามจารีตการอ้างอิงกฎหมายที่อ้างเฉพาะชื่อกฎหมายและมาตรา และ/หรือส่วนย่อยของมาตรา เช่นวรรคหรือวงเล็บ ไม่ได้อ้างหน้า สำหรับการอ้างอิงข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนง ผู้วิจัยจะบอกว่าเป็น

4.2.2.1 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นแนวนโยบายสำคัญของหนังสือแสดง

เจตจำนงทุกฉบับ ดังเช่นในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ในส่วนของบันทึกนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ข้อ 3 มีข้อความว่าทางการจะ “ดูแลอัตราเงินเฟ้อในระยะ 2 ปีแรก เฉลี่ยประมาณร้อยละ 7-8 (หรือร้อยละ 9-10 ณ สิ้นปี 2540) ให้อยู่ในระดับร้อยละ 4-5 ในระยะต่อไป” (วงเล็บ 2) “ลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลงให้เป็นร้อยละ 5 ในปีนี้ และลดลงอยู่ที่ระดับร้อยละ 3-4 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศในระยะต่อไป” (วงเล็บ 3) และ “รักษาระดับเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ที่ระดับ 23-24 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2540-41 และระยะปานกลางให้อยู่ที่ 30 พันล้านดอลลาร์ สรอ. หรือเทียบเท่ามูลค่าการนำเข้าประมาณ 4-5 เดือน” (วงเล็บ 3)

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนี้มีผลกระทบต่อแรงงานด้วย เพราะข้อความในข้อ 4 ของบันทึกแนวทางดำเนินนโยบาย ได้ระบุว่า จะดำเนินการเพื่อชะลอการขยายตัวของค่าจ้างแรงงานด้วย และในข้อ 19 ก็ระบุว่า “ทางการจะเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ โดยให้มีการปรับเพิ่มได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเท่านั้น และต้องดูแลให้การปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน” และในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ข้อ 7 ก็ระบุว่า “กำหนดให้ค่าแรงขั้นต่ำสำหรับปี 2541 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น”⁷

โดยทั่วไปรัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลงบประมาณมากกว่าจะดำเนินนโยบายแบบสมดุลหรือเกินดุล ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่า รัฐบาลขาดวินัยทางการคลัง ในสภาพที่เศรษฐกิจยังเจริญเติบโตตามปกติ โอกาสที่จะเห็นรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุลเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก แต่เมื่อประสบวิกฤติเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุลถือเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตาม

หนังสือฉบับใด เป็นส่วนใดของหนังสือ และอยู่ในข้อใด วรรคหรือวงเล็บใด (ถ้ามี) เท่านั้น ไม่ได้อ้างหน้า

⁷เมื่อกาลเวลาผ่านไป ข้อเท็จจริงบ่งบอกว่าการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเพียงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2540 โดยให้มีผลในปี พ.ศ. 2541 แต่ในอีก 3 ปีต่อมาไม่มีการปรับค่าแรงขั้นต่ำขึ้นเลย ทั้ง ๆ ที่อัตราเงินเฟ้อสูงมากในปี พ.ศ. 2541 ค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2541, 2542 และ 2543 ยังอยู่ในอัตราเดิมคือ 130-162 บาท ในปี พ.ศ. 2544 มีการปรับขึ้นไปเป็น 133-165 บาท และก็หยุดอยู่ที่ระดับนี้อีกในปี พ.ศ. 2545 (ธนวรรณ พลวิชัย, 2549).

มุมมองของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ข้อ 13 จึงมีข้อความว่า “ทางด้านการคลัง เป้าหมายของแผนฟื้นฟูคือการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง โดยการปรับฐานการคลังจากการขาดดุลการคลังร้อยละ 1.6 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเกินดุลร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศในปีงบประมาณ 2541” ซึ่งได้รับการตอกย้ำอีกในฉบับที่ 2 ข้อ 4 ความว่า “ทางการไทยมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะรักษาการเกินดุลฐานการคลังภาครัฐบาลตามที่ตกลงไว้เดิม คือร้อยละ 1 ของ GDP ในปี 2540/41 เพื่อให้มั่นใจว่ามีรายได้เพียงพอที่จะรองรับการใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างภาคการเงิน”

วิธีการที่จะทำให้สามารถรักษาการเกินดุลงบประมาณอยู่ได้อย่างหนึ่งก็คือการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งนอกจากจะมีการควบคุมมิให้มีการปรับเพิ่มเงินเดือนภาครัฐแล้วยังมีวิธีอื่น ๆ อีก ซึ่งส่วนมากเป็นมาตรการที่ออกมาตั้งแต่ช่วงแรกซึ่งปรากฏอยู่ในส่วนที่เป็นบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 เช่นทางด้านการเพิ่มรายได้ นั้น “จะต้องมีการปรับค่าบริการของรัฐวิสาหกิจและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สะท้อนถึงต้นทุนของการให้บริการอย่างแท้จริง รวมถึงต้นทุนในการลงทุนใหม่ และลงทุนทดแทน” (ข้อ 18) “จะมีการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม เป็นต้นไป และคาดว่าจะเพิ่มรายได้ให้กับรัฐประมาณร้อยละ $1\frac{1}{4}$ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ” (ข้อ 14) จะมี “การเพิ่มอัตราภาษีบางชนิด การขยายฐานภาษี” (ข้อ 17) และทางด้านการลดรายจ่ายก็ทำได้โดย “ลดการลงทุนในโครงการที่มีความสำคัญน้อยตามมาตรฐานธนาคารโลกและสากล” (ข้อ 13) “ตัดงบประมาณรายจ่าย ควบคุมอัตราเบิกจ่าย และควบคุมการใช้งบผูกพัน” (ข้อ 14) ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 มีข้อความระบุถึงการลดรายจ่ายว่า “โครงการลงทุนที่ถูกตัดงบประมาณลงมาก ได้แก่โครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ รวมทั้งโครงการลงทุนของบริษัทการบินไทย” (ข้อ 6)

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมามีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าการดำเนินนโยบายแบบเกินดุลเป็นการซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจให้รุนแรงขึ้นอีก นอกจากนี้ค่าเงินก็ยังอ่อนตัวลงไปอีก กองทุนการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลไทยคงจะมองเห็นข้อเท็จจริงเหล่านี้ ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 จึงเริ่มมีข้อความที่บ่งบอกว่ารัฐบาลจะยอมขาดดุลการคลัง เช่น “ฐานการคลังของรัฐบาลจะขาดดุลร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ เทียบกับการเกินดุลร้อยละ 1 ในแผนฟื้นฟูเดิม” (ข้อ 16) “โดยรวมแล้ว มาตรการดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลกลางขาดดุลการคลังไม่เกินร้อยละ 1.5 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศปี 2540/41” (ข้อ 18) และ “ในสภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทางการจะ

ยอมให้ฐานะของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนจากสมดุลงบเป็นขาดดุลได้เล็กน้อยคือร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศสำหรับปีงบประมาณ 2540/41” (ข้อ 19) เป็นต้น

วิธีการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่งคือการสร้างเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของไทยเป็นแบบคงที่ เมื่อเกิดวิกฤติขึ้นและรัฐบาลไทยยอมลดค่าเงินบาท นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้เปลี่ยนไปเป็นแบบลอยตัวแบบมีการจัดการ การลอยตัวอัตราแลกเปลี่ยนมักจะก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพของค่าเงินได้มากกว่า ดังนั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพไว้ ก็จะต้องไม่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวอย่างเสรี แต่ต้องมีการเข้าไปแทรกแซงเมื่อจำเป็น ข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ข้อ 13 สะท้อนให้เห็นนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบมีการจัดการได้เป็นอย่างดี ความเป็นจริงว่า

วัตถุประสงค์หลักของนโยบายการเงินคือ การสร้างเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยตระหนักว่าค่าเงินบาทอาจยังคงมีความผันผวนและมีค่าอ่อนเกินไปทางการจึงมีความตั้งใจที่จะเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน ประการแรก เมื่อมีแรงกดดันด้านอัตราแลกเปลี่ยนทางการจะปรับอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนขึ้น ประการที่สอง เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่เหมาะสมทางการจะปรับอัตราดอกเบี้ยลง เนื่องจากตระหนักถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจเอกชนและระบบการธนาคาร จากการที่สภาพคล่องตึงตัวเป็นระยะเวลานาน

รัฐบาลไทยได้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2541 ขณะนั้นเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยดีขึ้นมากแล้ว แต่เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากข้อความในหนังสือฉบับนี้ที่ว่า “การที่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ปรับตัวดีขึ้นมาก แผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้จึงให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการดูแลเศรษฐกิจมิให้ถดถอยมากไปกว่านี้ และเร่งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจพร้อมทั้งดูแลให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง” (ข้อ 5) และในส่วนที่เป็นบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายของหนังสือฉบับนี้ ก็มีข้อความว่า “การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการเงิน” (ข้อ 3)

ในส่วน of หนังสือแสดงเจตจำนงตั้งแต่ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 8 ก็ยังมีการกล่าวถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มีลักษณะเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา

ความถูกต้องเหมาะสมเพราะสามารถสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นได้ และเป็นการกล่าวอ้างว่าทางรัฐบาลไทยจะพยายามรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องต่อไป

4.2.2.2 การแก้ไขกฎหมายและการออกกฎหมายใหม่

การแก้ไขกฎหมายและการออกกฎหมายใหม่ในที่นี้ครอบคลุมถึงระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในระดับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดด้วย ดังนั้นจึงมีข้อความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้กระจายอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นจำนวนมาก และปรากฏอยู่ในทุกฉบับเช่นเดียวกับเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยจะได้พิจารณาว่าแต่ละฉบับมีสาระสำคัญในประเด็นนี้อย่างไรบ้าง โดยยกข้อความบางส่วนในแต่ละฉบับมากล่าวถึงพอเป็นตัวอย่าง

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรก ในส่วนของมาตรการฟื้นฟูสภาพการเงินในภาคผนวก มีการกล่าวถึงมาตรการเร่งด่วนในการเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินไว้ว่า “ทางการจะสนับสนุนให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนโดยแสวงหาผู้ร่วมทุนจากต่างประเทศ โดยได้แก้ไขกฎหมายให้ทางการมีอำนาจผ่อนผันในเรื่องเพดานการถือหุ้นของชาวต่างชาติในกรณีจำเป็นไว้แล้ว” และในส่วนที่เป็นมาตรการระยะปานกลาง มีข้อความกล่าวถึงการฟื้นฟูสถาบันการเงินว่าทางการจะ “ปรับปรุงกฎระเบียบของทางการ รวมไปถึงมาตรการทางด้านภาษีอากรเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาลูกหนี้ การโอนสินทรัพย์และหนี้สิน การควบและการรวมกิจการ ตลอดจนการประเมินราคาและการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ส่วนมาตรการปรับปรุงการควบคุมภายในของสถาบันการเงิน ก็ระบุไว้ว่า “จะแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน เพื่อให้คณะกรรมการของสถาบันการเงินต้องเข้ามาดูแลการบริหารให้ใกล้ชิดมากขึ้น และกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินให้ชัดเจนขึ้น” นอกจากนี้ ยังมีมาตรการปรับปรุงคุณภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่ระบุว่าการแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนนั้นมีจุดประสงค์ “เพื่อให้มีอำนาจในการสั่งการให้สถาบันการเงินลดทุนและให้ดำเนินการตามควรในกรณีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลงต่ำกว่าร้อยละ 2 นอกจากนี้ เพื่อให้การคุ้มครองมิให้คณะกรรมการควบคุมหรือเจ้าหน้าที่ของทางการถูกฟ้องร้อง”

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 รายงานว่า “การวางแผนทางปฏิรูปโครงสร้างในภาคการเงินมีความคืบหน้าไปมาก (โดยได้มีการประกาศแผนฟื้นฟูสภาพการเงินอย่างเบ็ดเสร็จ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540) รวมทั้งได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง (ด้วยการออกพระราชกำหนด 6 ฉบับ... ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว)” (ข้อ 13) ในส่วนของ Box A ของหนังสือฉบับนี้ ได้มีการกล่าวถึงความคืบหน้าของการดำเนินการตามประกาศแผนฟื้นฟูที่ได้ร่างกฎระเบียบและแนวทางการประเมินแผนฟื้นฟูกิจการเสร็จแล้ว และได้เสนอให้คณะกรรมการองค์การเพื่อการ

ปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) อนุมัติแล้ว ส่วนที่กำลังดำเนินการคือการยกร่างกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.) ให้แล้วเสร็จ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนและวิธีการประเมินราคาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ บปส. จะรับซื้อ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2540 และในส่วนของ Box B มีข้อความระบุว่าทางการจะแก้ไขกฎหมายล้มละลายและดำเนินการที่จำเป็นเพื่อร่นระยะเวลาในการบังคับหลักประกันให้เสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2541 นอกจากนี้หนังสือฉบับนี้ยังระบุว่า “จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา เพื่อให้กรอบกฎหมายสำหรับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยทันสมัยขึ้น” (ข้อ 19)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ยังคงกล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ และโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย (ส่วนแรก ข้อ 4, ส่วนที่เป็นบันทึกแนวทางการดำเนินนโยบายข้อ 11) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลระบบธนาคาร ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และการพัฒนาตลาดทุนให้มีความเหมาะสม (ส่วนแรก ข้อ 4,) การปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 5, ข้อ 27) โดยจะแก้ไขกฎหมายล้มละลายและเริ่มปรับปรุงกระบวนการบังคับหลักประกันและดำเนินการขั้นตอนทางศาลภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2541 และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับหลักประกันให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2541 (Box B ข้อ 6-7) ในการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกันนี้ ทางการจะแก้ไขตามคำแนะนำด้านวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 27) และในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และกรอบสถาบันในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ก็จะปรึกษากับหน่วยงานทั้งสองเช่นเดียวกัน (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 12) นอกจากนี้หนังสือฉบับนี้ยังระบุว่า “เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการไหลเข้าของเงินทุน ทางการจะเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการถือครองอย่างเสรีขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว” (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 28)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 นี้ ยังได้กล่าวถึงการแก้ไขกฎหมายทางด้านการสื่อสารด้วย โดยจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ภายในปี พ.ศ. 2541 (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 26)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ยังคงกล่าวถึงความสำคัญของการแก้ไขกฎหมายซึ่งถือเป็นนโยบายหลัก 1 ใน 6 ประการของนโยบายเศรษฐกิจ (ส่วนแรก ข้อ 6 นโยบายเศรษฐกิจ

ประการที่ 4) ในส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 10 มีข้อความระบุไว้ว่า “การแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราจะเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ” ซึ่งมีการกำหนดจะแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ภายในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2541 (Box A ข้อ 9) และเพื่อให้มีการเปิดประเทศมากขึ้น “รัฐบาลจึงได้เสนอร่างแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา... โดยมีจุดมุ่งหมายในการเปิดเสรีการลงทุนแก่ต่างประเทศในภาคเศรษฐกิจบางสาขา” (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 26)

ใน Box B ข้อ 2 ของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 นี้ มีข้อความระบุว่าทางการจะแก้ไขกฎหมาย ปรส. และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จัดอุปสรรคในการโอนทรัพย์สิน และเพื่อให้มีความสะดวกและคล่องตัวในการจำหน่ายทรัพย์สิน ส่วนใน Box C ก็มีรายละเอียดว่าจะแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายและปฏิรูปกฎหมายบังคับหลักประกันและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ อย่างไร รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาที่จะทำให้เสร็จ นอกจากนี้ใน Box D ก็ยังได้กำหนดกรอบเวลาในการตราพระราชบัญญัติแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท และกรอบเวลาในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ครบถ้วน เพื่อให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในสาขาหลัก

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 มีข้อความหลายส่วนที่ยังคงกล่าวถึงการแก้ไขกฎหมายที่กำลังดำเนินการอยู่ซึ่งมีการระบุไว้แล้วในฉบับก่อน ๆ โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้น แต่ก็มีส่วนที่เพิ่มเข้ามาใหม่ เช่นระบุว่าออกพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขกฎหมายการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพื่อสนับสนุนการควบกิจการของธนาคารและการโอนสินทรัพย์ จะออกพระราชกำหนดให้อำนาจรัฐบาลในการออกพันธบัตรจำนวน 3 แสนล้านบาทเพื่อใช้ในโครงการสนับสนุนการเพิ่มทุน และจะออกพระราชกำหนดจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน โดยพระราชกำหนดทั้ง 3 ฉบับนี้มีกำหนดจะออกภายในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2541 (Box A) และจะแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อให้สามารถขายหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ให้กับนักลงทุนไทยและต่างชาติ (Box F)

ส่วนที่เพิ่มเข้ามาใหม่ในด้านการแก้ไขกฎหมายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ยังมีอีก เช่นบอกว่าแก้ไขพระราชบัญญัติที่ดิน โดยอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติที่นำเงินมาลงทุนในจำนวนเงินที่ไม่ต่ำกว่าที่จะกำหนด เพื่อกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยสามารถซื้อที่ดินเพื่อการพักอาศัยได้ 1 ไร่ และอนุญาตให้ชาวไทยที่สมรสกับชาวต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดินได้ จะแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด โดยอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถซื้ออาคารชุด

ที่ก่อสร้างในพื้นที่ไม่เกิน 5 ไร่ ได้เต็มทีร้อยละ 100 ในช่วงระยะเวลา 5 ปี และจะแก้ไขบทบัญญัติ การเช่าภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อขยายอายุการเช่าอสังหาริมทรัพย์บางประเภทให้ เป็นเวลา 50 ปี (จากเดิม 30 ปี) โดยสามารถต่ออายุเพิ่มได้อีก 50 ปี (Box G)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6-8 ปรากฏว่ามีข้อความที่กล่าวถึงการแก้ไขกฎหมาย ที่กำลังดำเนินการอยู่ว่ามีความคืบหน้าเพียงใด เช่นในฉบับที่ 7 (ส่วนแรก ข้อ 2) รัฐบาลไทยได้ รายงานต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า

รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการบังคับหลักประกัน 2 ฉบับ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและพระ ราชบัญญัติอาคารชุดแล้ว ทางกรจะร่วมมือกับรัฐสภาและเร่งให้มีการออก กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เหลืออยู่โดยเร็ว ขณะนี้ทางการได้ขยายสมัยประชุม รัฐสภาเพื่อให้มีเวลาเพิ่มขึ้นสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการพิจารณาแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ด้วย

4.2.2.3 การส่งเสริมการค้าและการลงทุนเสรี

การแก้ไขกฎหมายและออกกฎหมายใหม่นั้นมิได้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เฉพาะหน้าให้ทุเลาเบาบางลงเท่านั้น แต่ยังเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การค้าและการ ลงทุนอย่างเสรีด้วย ดังที่มีข้อความที่ระบุตรง ๆ ว่าการแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ มีจุดประสงค์เพื่อเปิด ให้มีการลงทุนอย่างเสรี (เช่นหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 28 และ ฉบับที่ 4 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 26 ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น) การแก้ไขกฎหมายหลายอย่าง แม้จะไม่ได้ระบุจุดประสงค์ไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาดูดี ๆ ก็พบว่าจุดประสงค์เกี่ยวกับการ เปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนแอบแฝงอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อความอยู่ในหนังสือแสดง เจตจำนงหลายฉบับที่กล่าวถึงการส่งเสริมการค้าและการลงทุนเสรีไว้อย่างชัดเจนโดยตรง ต่อไปนี้ คือตัวอย่างของข้อความเหล่านั้น

“ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิรูปสถาบันการเงินประสบผลสำเร็จ คือการเปิดเสรี ให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในสถาบันการเงินไทยได้เป็นเวลา 10 ปี” แต่หลังจาก 10 ปีไปแล้ว ผู้ถือหุ้น เหล่านี้จะไม่ถูกบังคับให้ขายหุ้นที่มีอยู่ เพียงแต่จะไม่สามารถซื้อหุ้นเพิ่มทุนได้ทราบเท่าที่สัดส่วน การถือหุ้นยังเกินกว่าร้อยละ 49 (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 16)

“เนื่องจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างหนี้ของภาคเอกชน จึงได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่สำคัญ...นอกจากนี้ยังได้เปิดเสรีและลดข้อจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อเพิ่มแหล่งเงินทุนสำหรับกระบวนการปรับโครงสร้าง” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ส่วนแรก ข้อ 6).

“รัฐบาลยังให้ความสำคัญในการเปิดประเทศมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การลงทุนเพิ่มขึ้นจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดสภาพคล่องในหลายภาคเศรษฐกิจ” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 26)

“ทางการมีความมุ่งมั่นในการเปิดประเทศต่อไป เนื่องจากที่ผ่านมาเศรษฐกิจหลายภาคไม่ได้เปิดสำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทำให้จำกัดการเคลื่อนย้ายเงินทุนและบุคลากรที่เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ส่วนแรก ข้อ 3)

“รัฐบาลตระหนักดีว่า นโยบายเปิดตลาดเสรีจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยสิ้นสุดลง เร่งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เติบโตในระยะปานกลางแบบยั่งยืน” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 27)

ในแถลงการณ์ร่วมโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่องการปรับโครงสร้างของภาคการเงินเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ที่เป็นเอกสารแนบไปกับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ส่วนหนึ่งมีการกล่าวถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาของธนาคาร 4 แห่งที่รัฐบาลเข้าแทรกแซง คือธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร และธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ มาตรการดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการหลายอย่าง การเปิดโอกาสให้มีการลงทุนของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง (แถลงการณ์ร่วม ข้อ 17)

จากการที่ทางการจะออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จะทำให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากขึ้นกว่าเดิมหลายอย่าง เช่นบริการนายหน้า การค้าส่งและค้าปลีก ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจสิ่งทอ ธุรกิจเสื้อผ้าสำเร็จรูป ธุรกิจผลิตรองเท้า ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจผลิตเครื่องดื่ม และธุรกิจการประมง เป็นต้น (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 Box G)

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 ได้มีการตั้งความหวังไว้ว่า “หากการปฏิรูปประสบผลสำเร็จ ประเทศไทยจะสามารถสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนใหม่ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต” (ส่วนแรก ข้อ 2)

นักวิชาการหลายท่าน เช่น ปกป้อง จันวิทย์ (2547) พรายพล คุ่มทรัพย์ (2547) รัชสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2541; 2545) สมบูรณ์ ศิริประชัย (2547) สมภพ มานะรัชสรรค์ (2548) และ

อัมมาร สยามวาลา (2542) มีความเห็นว่าสาเหตุของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ส่วนหนึ่งมาจากการเปิดเสรีการเงิน โดยเฉพาะการเปิดเสรีบัญชีทุน โดยที่ยังไม่มีความพร้อม หรือไม่ได้มีการเตรียมการในเชิงสถาบันไว้รองรับดีพอ

ปกป้อง จันวิทย์ (2547, น. 102) กล่าวไว้ว่า “งานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน ระหว่างประเทศจำนวนมากชี้ให้เห็นว่าหากประเทศยังมีนโยบายเปิดเสรีการเงิน (Financial Liberalization) โดยเฉพาะบัญชีทุน (Capital Account Liberalization) เพิ่มขึ้นมากเพียงใด วิกฤตการณ์การเงินย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นมากเพียงนั้น”

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่ทำโดย Williamson and Mahar (1997 อ้างถึงใน อนุวัฒน์ ชลไพศาล, 2546, น. 41) ที่สำรวจพบว่าประเทศที่ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินส่วนมาก จะมีการเปิดเสรีทางการเงินในระยะ 5 ปีก่อนเกิดวิกฤติ นอกจากนี้เกือบทุกประเทศที่เกิด วิกฤตการณ์ทางการเงินนั้นมีการเปิดให้เงินทุนระยะสั้นไหลเข้าอย่างเสรี และในปีต่อมาทีมงานวิจัย ของ Demirgüç and Detragiache (1998 อ้างถึงใน อนุวัฒน์ ชลไพศาล, 2546, น. 42) ที่ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีทางการเงินกับวิกฤตการณ์ธนาคารโดยใช้ข้อมูลของ 53 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-1995 พบข้อเท็จจริงสนับสนุนงานของ Williamson and Mahar (1997) กล่าวคือ พบสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างการเปิดเสรีทางการเงินกับวิกฤตการณ์ ธนาคาร โดยที่สหสัมพันธ์นี้จะเพิ่มขึ้นเมื่อประเทศที่ศึกษามีสภาพแวดล้อมทางสถาบันที่อ่อนแอ

ข้อสังเกตที่ควรตั้งไว้ ณ ที่นี้ก็คือ เพราะเหตุใดทั้งที่รัฐบาลไทยและกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ ก็น่าจะทราบว่าการเปิดเสรีโดยเฉพาะด้านการเงินเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของ วิกฤติเศรษฐกิจ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยังผลักดัน และรัฐบาลไทยก็ยังเห็นชอบ กับการเปิดเสรีตลาดเงินและตลาดทุน⁸ ในขณะที่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจก็ยังคงดำรง อยู่ ถ้ามิใช่เพราะว่าทั้งสองฝ่ายต่างก็เห็นว่าฝ่ายตนจะได้รับประโยชน์จากแนวนโยบายแบบเสรี นิยมใหม่ด้วย

⁸ แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำที่สนับสนุนการค้าเสรีมาตลอดอย่างเช่น จักดิช ภควตี (Jagdish Bhagwati) ก็ออกมาคัดค้านการเปิดตลาดทุนให้เสรี ภควตีกล่าวหาว่ากองทุนการเงิน ระหว่างประเทศพยายามผลักดันนโยบายการเปิดตลาดทุนให้เสรี เพราะกระทรวงการคลังของ สหรัฐอเมริกากลักรุดันมา โดยที่ทางกระทรวงการคลังก็ได้รับแรงผลักดันมาจากนายธนาคารย่าน วอลล์สตรีทอีกทอดหนึ่ง (ดู Bhagwati, 1998).

4.2.2.4 การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้มีข้อความที่กล่าวถึงการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน ผู้วิจัยใช้คำนี้เพื่อให้ครอบคลุมกระบวนการที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงธนาคารของเอกชนที่ประสบปัญหาและต่อมาได้ขายคืนให้แก่เอกชน (รายใหม่) ด้วย

ความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นปรากฏชัดเจนตั้งแต่ครั้งที่ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ในส่วนที่เป็นบันทึกนโยบายของหนังสือฉบับนี้ มีข้อความระบุว่า “ในปีงบประมาณ 2541 ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคม และก๊าซ” (ข้อ 7) โครงการร่วมทุนและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน การขนส่ง และโทรคมนาคมถือเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล (ข้อ 7) ในหนังสือฉบับที่ 1 นี้ยังระบุอีกด้วยว่ารัฐบาลจะ “เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจบางอย่าง (ซึ่งรวมถึงโครงการทางด่วนและโครงการผลิตไฟฟ้า)” (ข้อ 18)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ระบุไว้ว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเป้าหมายหลักเป้าหมายหนึ่งในระยะปานกลางของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ทางเราได้ดำเนินการวางแผนงานเบื้องต้นในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาพลังงาน สาธารณูปโภค การสื่อสาร และการขนส่ง” (ข้อ 17) รัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูปก่อนคือรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้ว แต่รัฐบาลยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ ได้แก่สายการบินแห่งชาติและบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด รัฐบาลตั้งเป้าหมายว่าภายในกลางปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลจะลดสัดส่วนการถือหุ้นในสายการบินแห่งชาติจากร้อยละ 93 และในบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด จากร้อยละ 80 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 50 (ข้อ 17)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 4 ระบุไว้ว่า “ทางการมีความตั้งใจจะจำหน่ายสินทรัพย์ให้แก่ภาคเอกชนให้มากที่สุด” และในข้อเดียวกันนี้รัฐบาลรายงานว่าได้จัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐขึ้นมา 2 แห่ง คือธนาคารรัตนสินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.) เพื่อเข้าร่วมประมูลซื้อสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ โดยธนาคารรัตนสินจะเข้าซื้อสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีภายใต้หลักเกณฑ์ที่เข้มงวดที่สุดในเชิงพาณิชย์ “ทั้งนี้ ทางการมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะหาผู้ร่วมทุนต่างชาติเข้าร่วมถือหุ้นในธนาคารรัตนสินโดยเร็วที่สุด” ขณะที่ บปส. ก็เข้าร่วมประมูลสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยมีบทบาทเป็นผู้ซื้อรายสุดท้ายและมีหน้าที่บริหารสินทรัพย์เหล่านั้นให้ได้รับผลตอบแทนกลับคืนมา

สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเข้าแทรกแซง มีข้อความระบุว่า “รัฐบาลมีเป้าหมายสำคัญจะลดสัดส่วนการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ลงอย่างรวดเร็วที่สุด และอยู่ในระหว่างกำหนดแนวทางขายหุ้นคืนให้แก่ภาคเอกชน ภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญภายนอก” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบายข้อ 8) และสำหรับสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่นั้น “การส่งเสริมให้เอกชนทั้งในและต่างประเทศเข้าเพิ่มทุน...ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญ” (หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 9)

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 นี้ ข้อความที่บ่งบอกถึงรายละเอียดที่มากขึ้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปรากฏอยู่ในส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 26 ซึ่งระบุว่ารัฐบาลจะจัดตั้งสำนักเลขาธิการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสนอการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนารอบกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและระบุถึงโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะสั้นซึ่งประกอบด้วย 1) ทางด้านการขนส่ง รัฐบาลตั้งใจที่จะแปรรูปบริษัทการบินไทย จำกัด ในปี พ.ศ. 2541 โดยเริ่มจากการหาผู้ร่วมทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ส่วนหุ้นที่เหลือจะเสนอขายให้แก่ตลาดในประเทศและพนักงานของบริษัท 2) ทางด้านพลังงาน รัฐบาลจะให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และหน่วยธุรกิจผลิตไฟฟ้า 2 ในปี พ.ศ. 2541 ส่วนในระยะยาว รัฐบาลจะแยกการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตออกเป็น 2 ส่วน คือบริษัทผลิตไฟฟ้าและบริษัทจำหน่ายไฟฟ้า โดยที่ทั้งสองส่วนนี้จะถูกแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชนในที่สุด 3) ทางด้านน้ำมัน รัฐบาลมีแผนที่จะขายหุ้นของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป และจะขายหุ้นบางส่วนในบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) อีกทั้งมีเป้าหมายที่จะแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายในสิ้นปี พ.ศ. 2542 และ 4) ทางด้านการสื่อสาร รัฐบาลจะแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ภายในปี พ.ศ. 2541 เพื่อเตรียมการแปรรูปให้เป็นบริษัทจำกัดภายในสิ้นปี พ.ศ. 2542

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 มีข้อความที่กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า “เพื่อให้โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลได้รับการสนับสนุนที่มากพอ ทางเราได้ชี้แจงกับพนักงานและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวมากขึ้น...และจะมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่แน่นอนสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในการทบทวนแผนฟื้นฟู ครั้งต่อไป” (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 25) สำหรับธนาคารที่รัฐบาลเข้าแทรกแซง รัฐบาลรายงานว่าได้ทำสัญญากับพาณิชย์ธนกิจเพื่อเตรียมกลยุทธ์การปรับโครงสร้างการแปรรูปกลับสู่ภาคเอกชนเรียบร้อยแล้ว (Box B ข้อ

7) นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งบอกถึงวัตถุประสงค์ มาตรการ และกรอบเวลาในการดำเนินการปรากฏเป็นเอกเทศอยู่ใน Box D โดยเฉพาะ

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ก็มีรายละเอียดจำนวนมากเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุไว้ใน Box F โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะกล่าวถึงการแปรรูปกิจการต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังกล่าวถึงส่วนอื่น ๆ อีก เช่นบอกว่ารัฐบาลจะออกหนังสือชี้ชวนประมูลราคาขายหุ้นของรัฐบาลในบริษัทเอสซี ประเทศไทย จำกัด ภายในไตรมาส 4 ของปี พ.ศ. 2541 จะเริ่มดำเนินการปรับโครงสร้างทางการเงินและโครงสร้างองค์กรของการรถไฟแห่งประเทศไทยภายในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2542 จะแปลงท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัดและปรับโครงสร้างองค์กรภายในไตรมาส 4 ของปี พ.ศ. 2541 จะเริ่มกระบวนการแปรรูปบริษัทการทำอากาศยานภูมิภาค จำกัด ภายในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2542 จะอนุมัติแผนรายละเอียดการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนสำหรับการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคภายในครึ่งปีหลังของปี พ.ศ. 2542 นอกจากนี้รัฐบาลยังรายงานว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการขาย/ยุบเลิกองค์การ ท่อฟ้า องค์การเบตเตอร์ และองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเรียบร้อยแล้ว

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 รัฐบาลได้รายงานความคืบหน้าว่า “แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมีความคืบหน้าอีกระดับหนึ่งแล้ว โดยได้กำหนดขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ...การพิจารณาปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อกำกับให้มีการแข่งขันในภาคสำคัญ ๆ เช่นโทรคมนาคมและพลังงานขณะนี้ได้ก้าวหน้าไปมาก” (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 22)

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 มีการกล่าวถึงการแปรรูปธนาคาร เช่นจะเตรียมการแปรรูปธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ในระยะปานกลาง โดยจะทำให้กระบวนการเพิ่มทุนเสร็จสิ้นภายในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2542 (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 11) และแม้ว่ารัฐบาลจะยอมรับว่ากระบวนการแปรรูปธนาคารมีความล่าช้า “แต่รัฐบาลยังยึดมั่นนโยบายที่จะแปรรูปธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารรัตนสิน (ซึ่งควบรวมกับธนาคารแหลมทองที่ทางการเข้าแทรกแซง) ให้เป็นสถาบันการเงินเอกชนต่อไป” เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่จะขายกิจการของทั้งสามธนาคารให้ได้ภายในไตรมาส 3 ของปี พ.ศ. 2542 (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 12)

สำหรับรายละเอียดความคืบหน้าในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น ปรากฏอยู่ในข้อ 19 ในส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 และใน Box A ของหนังสือฉบับนี้มีการกล่าวถึงรายละเอียดของการแปรรูปธนาคารที่รัฐเข้าแทรกแซง

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 มีการรายงานความคืบหน้าการขายคืนธนาคารที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงให้แก่เอกชนและการปรับโครงสร้างธนาคารของรัฐบาล (ส่วนที่เป็นบันทึกนโยบาย ข้อ 5) โดยมีรายละเอียดปรากฏอยู่ใน Box A

4.2.3 ท่าทีของฝ่าย ๆ ที่มีต่อการเจรจาทำข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ผลลัพธ์ที่เกิดจากการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นจะเห็นว่าเป็นไปตามแนวนโยบายเสรีนิยมใหม่เป็นอันมาก ผลลัพธ์เช่นนี้ผู้วิจัยมองว่าเกิดจากอำนาจต่อรองที่ต่างกันมากระหว่างกองทุนการเงินกับรัฐบาลไทย เพราะเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติจำเป็นต้องหาเงินมาใช้เพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน จำนวนเงินที่ต้องกู้มาก อีกทั้งความน่าเชื่อถือที่ลดลง ได้ทำให้รัฐบาลไทยประสบภาวะยุ่งยากในการหาแหล่งเงินกู้ แหล่งเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นแม้ว่าจะมีเงื่อนไขผูกติดมาด้วย ก็จำเป็นต้องยอมเพราะสถานการณ์บีบบังคับ แต่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อที่จะให้เสียเปรียบน้อยที่สุดน่าจะเป็นสิ่งที่ทำได้ ถ้ารัฐบาลไทยเปิดโอกาสรับฟังจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มาก

แต่รัฐบาลพลเอกชวลิตเห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการให้รับทราบข้อมูลที่เป็นจริงจะทำให้เกิดการตื่นตระหนก ดังที่นายวราเทพ รัตนากร ไข่มุกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นกล่าวว่าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นว่าไม่ควรมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อไม่ให้ประชาชนตื่นตระหนก โดยได้ขอความร่วมมือจากคณะรัฐมนตรีมิให้เปิดเผยข้อมูล ให้นายทนง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลเพียงคนเดียว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและความเข้าใจผิดในข้อมูล ก่อนที่จะมีการลงนามกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะเงื่อนไขบางประการจะสร้างความเสียหายให้กับรัฐบาลและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งผลเสียต่อประเทศชาติด้วย (ไทยโพสต์, 5 สิงหาคม 2540) แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ ถ้าจะมีผู้เข้าถึงได้ก็เป็นกรณียกเว้นพิเศษ เช่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในขณะนั้นได้ขอให้รัฐบาลเปิดเผยข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยแจกจ่ายให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ซึ่งนายทนง พิทยะ ก็ได้นำเอกสารไปมอบให้นายชวนเป็นการส่วนตัวในวันรุ่งขึ้น (พิทยา ว่องกุล, ไม่ระบุปีที่พิมพ์, น. 77)

การรักษาพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อผลลัพธ์ที่ออกมา นายสุรศักดิ์ นานานุกูล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นกล่าวว่า ตนให้ความสำคัญกับพันธกรณีที่ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาทำสิ่งใดลงไปก็

ควรจะมีการปรึกษาร่วมกันและอย่าให้เกิดความเข้าใจและมั่นใจได้ว่า รัฐบาลสามารถที่จะรักษาพันธกรณีที่มีอยู่ได้ตลอดไป (ฐานเศรษฐกิจ, 29 ตุลาคม 2540)

เนื่องจากการทำสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย และนักธุรกิจไทยก็ได้รับผลกระทบมาก เพราะส่วนมากก็อยู่ในฐานะลูกหนี้ ในช่วงที่กำลังจะเจรจาเพื่อร่างหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 5 ภาคธุรกิจเอกชนไทยได้ขอเข้าร่วมเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย แต่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นกล่าวว่า "ไม่สามารถให้ภาคเอกชนเข้าร่วมเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ไม่เคยปฏิบัติมา นายศุภชัยกล่าวว่า "ไม่ใช่วิธีการทำงานโดยปกติเพราะไอเอ็มเอฟและกระทรวงการคลังทำงานกันอยู่แล้ว หากส่งตัวแทนเฉพาะกลุ่มหรือบางส่วนเข้ามา ก็จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันอีก" (แนวหน้า, 24 กรกฎาคม 2541)

สำหรับภาคประชาชนนั้นก็มีการเคลื่อนไหวในกรณีนี้เช่นกัน เช่นเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2540 ตัวแทนกลุ่มสมัชชาคนจนได้เข้าไปยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐบาลเปิดเผยข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ประชาชนได้รับทราบ ขอให้รัฐบาลลดภาษีมูลค่าเพิ่มลง ขอให้จัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ให้ความคุ้มครองไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม ให้ความคุ้มครองราคาสินค้า โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตทางการเกษตร (พิทยา ว่องกุล, ไม่ระบุปีที่พิมพ์, น. 79)

และในขณะที่รัฐบาลอยู่ระหว่างการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 อยู่ นั้น ได้มีตัวแทนองค์กรประชาธิปไตยยื่นหนังสือต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าการดำเนินการของรัฐบาลเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 หรือไม่ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 224 ระบุว่าหนังสือสัญญาใดมีบทบาทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

นายแพทย์สันต์ ทัศธีรัตน์ ประธานมูลนิธิวีรชนประชาธิปไตยในขณะนั้น กล่าวว่า รัฐบาลแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยไม่ฟังความเห็นของคนอื่น โดยเฉพาะการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการผลักภาระหนี้สินที่ก่อขึ้นโดยคนรวยให้กับคนทั้งประเทศต้องชดใช้แทน และการที่รัฐบาลไปทำสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาอาจจะขัดรัฐธรรมนูญตามมาตรา 224 ขณะที่นายแพทย์เหวง โตจิราการ ประธานสมัชชาประชาชนประชาธิปไตยในขณะนั้นก็กล่าวว่ามาตรการที่รัฐบาลกำลังแยกหนี้สินนี้เสียของสถาบันการเงิน

โดยมีนโยบายให้รัฐเข้าไปซื้อหนี้เสียของเอกชน รวมทั้งการประกาศของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะค้าประกันนักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาค้าประกันผู้ซื้อหุ้นธนาคารพาณิชย์ของเอกชนไทยนั้นเป็นการล้มการให้กับคนจน จึงขอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องนี้ด้วย

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2541 เครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชนได้ยื่นหนังสือต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ พร้อมด้วยเอกสารประมวลสรุปวิกฤติการณ์เศรษฐกิจอันเนื่องมาจากมาตรการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีใจความโดยสรุปว่า ในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการทั้งหมดให้โปร่งใสเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ก่อนที่รัฐบาลจะไปทำความตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ให้ประกาศยกเลิกการค้าประกันหนี้ของภาคเอกชน ให้ชี้แจงมาตรการและแนวนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งระบบ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมวิพากษ์วิจารณ์ และให้ประกาศพักชำระหนี้ต่างชาติ อย่างน้อย 3-5 ปี เพื่อให้มีการเปิดเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศ การประณอมหนี้ การยืดอายุการชำระหนี้ การขอแปลงหนี้เป็นทุน (ฐานเศรษฐกิจ, 13 สิงหาคม 2541)

4.2.4 อำนาจอธิปไตยของรัฐกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน

จากหัวข้อที่ 4.2.2 ที่ผ่านมามองเห็นว่า การยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นมีรายละเอียดชัดเจนว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินนโยบายอย่างไรบ้าง ซึ่งจริง ๆ แล้วในหนังสือแสดงเจตจำนงยังมีรายละเอียดอีกมาก การให้สัญญาว่าจะทำอะไรก็มีกรอบเวลาที่ชัดเจน กรอบเวลาดังกล่าวมีผลผูกพันทั้งการดำเนินการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เรามองได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วมิใช่อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เป็นอำนาจบริหารเท่านั้นที่ถูกแทรกแซง แต่อำนาจนิติบัญญัติก็ถูกแทรกแซงด้วย และจากหัวข้อที่ 4.2.3 ก็พบว่า มีกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เข้ายื่นข้อเรียกร้องข้อเสนอด่าง ๆ มากมาย แต่เมื่อดูจากผลลัพธ์ก็ปรากฏว่าไม่ได้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของพวกเขาเลย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545, น. 116-117, 147-148) กล่าวว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องการถูกกล่าวหาว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายหรือละเมิดอธิปไตยของประเทศสมาชิก จึงไม่ถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และได้กำหนดกระบวนการขอเงินกู้โดยให้ประเทศลูกหนี้เป็นผู้ยื่นหนังสือด้วยตนเอง ซึ่งในทางนิตินัยไม่สามารถกล่าวหาได้ว่าการแทรกแซงการกำหนดนโยบาย และการทำเช่นนี้ทำให้กองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศเสี่ยงการรับผิดโดยนิตินัยได้ แต่ในทางพฤตินัยถือว่าการละเมิดอธิปไตยอย่างชัดเจน รั้งสรรพคักล่าวว่าทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกนั้นบางครั้งถึงกับ “บงการ” การดำเนินนโยบายของประเทศผู้ขอกู้

สิ่งที่ตอกย้ำถึงการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย ยังมีมากกว่าที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงเสียอีก เพราะมีเรื่องของการยื่นหนังสือข้างเคียง (Side Letter) ที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศปรากฏขึ้นมาด้วย ตอนแรกเรื่องราวของหนังสือข้างเคียงเป็นเพียงข่าวลือ ต่อมาเมื่อมีการอธิบายไม่ไว้ว่างใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2542 ได้มีการนำเอาเรื่องนี้ไปอธิบายในสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นคือนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ได้ปฏิเสธเรื่องนี้ในสภา แต่ก็ออกมายอมรับนอกสภาว่าหนังสือข้างเคียงมีจริง เมื่อถูกกดดันให้เปิดเผยสาระของหนังสือข้างเคียง นายธารินทร์ก็ยืนยันที่จะไม่เปิดเผยและตอบได้ว่าหนังสือข้างเคียงนั้นมีมาตั้งแต่สมัยที่นายวีรพงษ์ รามางกูร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (รั้งสรรพ ณะพรพันธุ์, 2545, น. 122-125) ในเวลาต่อมานายธารินทร์ได้กล่าวถึงหนังสือข้างเคียงว่า “เป็นเพียงข้อมูลข้างเคียง แต่เหตุที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งโดยปกติเปิดเผยไม่ได้อยู่แล้ว” (มติชน, 31 มกราคม 2542 อ้างถึงใน รั้งสรรพ ณะพรพันธุ์, 2545, น. 126) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการมีหนังสือข้างเคียงที่ปิดลับมิได้มีแต่เรื่องของแทรกแซงการดำเนินนโยบายเท่านั้น แต่ยังเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพของคนไทยในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ขณะที่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศกลับได้สิทธินี้ไป “ไม่ว่าเหตุจูงใจในการปกปิด Side Letter จะเป็นประการใด แต่เจ้าหน้าที่และกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีโอกาสได้อ่าน Side Letter คนเหล่านี้มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street การแสวงหาประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องยาก” (รั้งสรรพ ณะพรพันธุ์, 2545, น. 126)

ทั้งการที่การทำสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในรูปของการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การที่รัฐบาลไม่นำพาต่อเสียงเรียกร้องของประชาชน และการที่ประชาชนคนไทยไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหนังสือข้างเคียงล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของอำนาจอธิปไตยอีกแบบหนึ่ง กล่าวคืออำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) ซึ่งเป็นรากฐานของอำนาจอธิปไตยของรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ล้วนกล่าวถึงที่มาของอำนาจอธิปไตย ส่วนมากจะระบุว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น ระบุไว้อย่าง

ชัดเจนว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” (มาตรา 3) แต่ไม่ว่าจะใช้คำว่า “มาจาก” หรือ “เป็นของ” ต่างก็สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นมีพื้นฐานมาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชน แม้ในทางทฤษฎีจะเห็นต่างกันว่าอำนาจอธิปไตยมาจากไหน และในทางประวัติศาสตร์จะชี้ให้เห็นอำนาจอธิปไตยที่มีวิวัฒนาการมาตลอด แต่ในเมื่อเรายอมรับกันแล้วว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ก็จะต้องทำให้ความข้อนี้เป็นจริงขึ้นมาให้ได้หรือให้เข้าใจใกล้เคียงความจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau - พ.ศ. 2255-2321) ผู้สร้างทฤษฎีเรื่องเจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งถือกันว่าเป็นรากฐานแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) ได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมายฉบับใดก็ตามที่ประชาชนไม่ได้ให้ความเห็นชอบด้วยตนเองถือว่าเป็นโมฆะ ในความเป็นจริงก็คือมิใช่กฎหมาย” (Rousseau, 1993, p. 263) ซึ่งนี่ก็สะท้อนให้เห็นว่าเขาต้องการประชาธิปไตยทางตรงที่ทุกคนเข้ามีส่วนร่วมได้โดยที่เขาเองก็ไม่เชื่อเรื่องการเป็นตัวแทน แต่ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐ-ชาติต่าง ๆ ก็ได้เจริญเติบโตเรื่อยมาพร้อมกับประชากรที่มากขึ้นเรื่อย ๆ จนยากที่จะมีประชาธิปไตยทางตรงได้ จึงต้องใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนกันโดยทั่วหน้า เราจึงมีผู้แทนคอยทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทน คอยสะท้อนปัญหาของประชาชน และคอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หน้าที่ทางด้านการออกกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้แทนในรัฐสภา จึงควรให้ผู้แทนของประชาชนมีส่วนร่วมให้มาก แม้ฝ่ายบริหารจะสามารถออกกฎหมายบางอย่างได้ แต่ก็ทำเช่นนั้นได้เพราะกฎหมายหลักกล่าวคือรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เพราะเหตุใดฝ่ายบริหารจึงมองข้ามความสำคัญของสมาชิกรัฐสภาทั้งในส่วนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการตรากฎหมายสำคัญที่ขึ้นาคัดของประเทศไทยดังเช่นหนังสือแสดงเจตจำนงผู้วิจัยจึงเห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐจะมีความชอบธรรมได้อย่างไรถ้ามองข้ามความสำคัญของตัวแทนของประชาชน

รูสโซ (Rousseau, 1993, p. 135) ยังได้กล่าวอีกว่ากฎประการแรกและสำคัญที่สุดของรัฐบาลที่มีความชอบธรรมหรือรัฐบาลที่เป็นของประชาชนก็คือการปกครองซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามแก่ประชาชน ซึ่งก็คือรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไป โดยที่การที่จะปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปได้จำเป็นต้องรู้จักเจตจำนงทั่วไปก่อนและสามารถแยกเจตจำนงทั่วไปออกจากเจตจำนงเฉพาะซึ่งคำนึงถึงแต่ตัวตนของตนเอง แม้ว่าจะมีการตีความเจตจำนงทั่วไปที่รูสโซกล่าวถึงแตกต่างกันก็ตาม แต่แนวคิดของรูสโซที่กล่าวถึงตรงนี้รวมทั้งที่กล่าวข้างต้นก็สะท้อนให้เห็นความสำคัญของอำนาจอธิปไตยอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรกอำนาจอ

อธิปไตยควรมีพื้นฐานอยู่ที่เจตจำนงของประชาชน ประการที่สองอำนาจอธิปไตยควรจะถูกนำไปใช้เพื่อความสุขของส่วนรวมหรือประโยชน์ของส่วนรวม

แม้ว่าตามความเห็นของรุสโซ้นั้นการที่จะรู้ซึ่งถึงเจตจำนงทั่วไปจะเป็นเรื่องยากถึงกับต้องอาศัยคุณสมบัติอย่างสูงในขั้นที่สามารถรู้แจ้งคือรู้เห็นสิ่งต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่จริง (Rousseau, 1993, p. 162) แต่ผู้ปกครองก็ต้องพยายามที่จะเรียนรู้เพื่อให้มองเห็นเจตจำนงทั่วไป วิธีการที่เป็นไปได้อย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็คือการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองให้มากที่สุด ยิ่งประเทศมีลักษณะเป็นโลกาภิวัตน์มากขึ้นเพียงใด ความสลับซับซ้อนก็ยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น ไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มใดที่สามารถผูกขาดความรู้ความเชี่ยวชาญไว้ฝ่ายเดียวได้ อีกทั้งผลประโยชน์ของผู้คนในยุคนี้ก็มีความแตกต่างหลากหลายกันมากเพราะมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีทั้งคนชั้นสูงคนชั้นกลางและคนชั้นล่าง และมีทั้งกลุ่มคนที่รวยล้นฟ้าและคนที่แทบไม่มีอะไรจะกินอยู่ร่วมประเทศเดียวกัน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการสำรวจความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ หรือรูปแบบอื่น ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งเพื่ออุดช่องว่างของความรู้ที่ยังไม่เพียงพอ และเพื่อจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ให้กระจายได้อย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรม

แต่สิ่งที่รัฐบาลทำกลับเป็นไปในแนวทางตรงกันข้าม เนื่องจากรัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม ไม่สนใจที่จะรู้ว่าประชาชนคิดอย่างไรกับการทำข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลไม่ได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการทำข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” (มาตรา 224 วรรคสอง)

เจริญ คัมภีรภาพ (2547, น. 21) ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้หลีกเลี่ยงที่จะนำเอาข้อตกลงระหว่างประเทศที่เข้าเงื่อนไขซึ่งจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยวิธีการที่แยบยล 3 วิธี คือ 1) ด้วยการแอบแก้กฎหมายหรือหมกเม็ดเอาหลักการต่าง ๆ ที่ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายกำหนดให้มีมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในก่อนที่จะเข้าไปผูกพันหรือเข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันในข้อตกลงนั้น ๆ 2) ด้วยการพยายามตีความกฎหมายภายในว่าเหมาะสมสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงไม่มีการแก้กฎหมายภายในซึ่งทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และ 3) ด้วยการพยายามตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสองว่าเขต

อำนาจรัฐที่อยู่ในบทบัญญัตินั้นหมายถึงอาณาเขตทางภูมิศาสตร์หรือพรมแดนของรัฐ ไม่ใช่เขตอำนาจที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ถ้าคำว่า “อาณาเขตไทย” มีความหมายเท่ากับ “เขตอำนาจของรัฐ” บทบัญญัติมาตรานี้จะระบุถึงทั้งสองคำนี้ไว้ด้วยกันทำไม เพราะภาษากฎหมายมิใช่ภาษาที่ฟุ่มเฟือย และในทางนิติศาสตร์ก็ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเขตอำนาจของรัฐนั้นมีความหมายครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น รัฐบาลทำประหนึ่งว่าต้องการจะผูกขาดอำนาจอธิปไตยไว้ให้กับฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ก็เหมือนเป็นการชี้ว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้ง ๆ ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นมีรากฐานมาจากอำนาจอธิปไตยประชาชน

อำนาจอธิปไตยจึงควรเป็นทั้งของรัฐและของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องเป็นอำนาจอธิปไตยของทั้งรัฐและชาติ การกระทำของรัฐบาลแทนที่จะเป็นการเชื่อมโยงรัฐเข้ากับชาติ กลับเป็นการแยกรัฐกับชาติออกจากกัน ถ้าชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากจินตนาการ (Anderson, 1991) จินตนาการก็สามารถนำเราให้ไปพ้นจากชาติได้เหมือนกัน (Appadurai, 1996b, p. 41) ในยุคโลกาภิวัตน์นั้นมีเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการแตกกระจายแยกย่อยมากขึ้น และความภักดีไม่ได้ผูกติดอยู่กับเขตแดนของรัฐอธิปไตยเสมอไป (Appadurai, 1996b, p. 47) ถ้ารัฐต้องการสร้างชาติให้ประชาชนมีความภักดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง รัฐก็ควรสร้างเครื่องมือหรือกลไกในการช่วยให้เกิดจินตนาการที่จะนำไปสู่ความจงรักภักดีนั้น เพราะจินตนาการมิได้เกิดจากความว่างเปล่า จินตนาการนั้นเป็นความคิดในรูปแบบหนึ่ง ความคิดนั้นมิได้เกิดขึ้นจากความว่างเปล่า แต่เกิดจากรับรู้ทางประสาทสัมผัสแล้วนำไปไตร่ตรองเป็นมโนภาพต่าง ๆ⁹ กระบวนการทางการเมืองที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดจะทำให้ประชาชนมีประสบการณ์ตรงที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดจินตนาการต่าง ๆ และเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อรู้สึกว่าเป็นเจ้าของก็จะรู้สึกผูกพัน มีความรักความหวงแหน ต้องการปกป้องคุ้มครองและพัฒนาประเทศชาติของตนให้ดีขึ้น

⁹ นี่เป็นความคิดที่คล้ายคลึงกันของจอห์น ล็อก และเดวิด ฮูม (David Hume) ล็อก เห็นว่าความคิดทุกอย่างมาจาก 1) การรับรู้ทางประสาทสัมผัส (Sense Perception) และ 2) การไตร่ตรอง (Inflection) (Lowe, 2001, p. 312) ส่วนฮูมก็เห็นว่าจิตสำนึกของมนุษย์นั้นมีทั้งส่วนการรับรู้ขั้นแรกๆ ที่เรียกว่าภาพประทับใจ (Impressions) และส่วนที่เป็นมโนภาพหรือความคิดต่าง ๆ (Ideas) (Humber, 2001, p. 371).

4.3 สรุป

กรณีศึกษาในบทนี้ผู้วิจัยเน้นไปที่การวิเคราะห์เนื้อหาของหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อแสดงให้เห็นผลลัพธ์ว่ารัฐไทยไม่สามารถต้านทานพลังของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ได้ และเป็นการชี้ให้เห็นว่าพลังของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นมีความรุนแรงมากเพียงใด พลังที่ว่านี้ครอบคลุมทั้งการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศอันเป็นองค์กรที่ผลักดันนโยบายเสรีนิยมใหม่อย่างจริงจังได้เสนอแนะให้รัฐไทยเปิดเสรีทางการเงินในช่วงแรกและถือโอกาสช่วงที่ประเทศไทยกำลังประสบวิกฤติปีบให้รัฐไทยเปิดเสรีอย่างกว้างขวางหลายด้านมากขึ้นภายหลังเกิดวิกฤติ ขณะที่พลังของทุนการเงินข้ามชาติเข้ามาแสวงหากำไรจากการเปิดเสรีทางการเงินของไทย แต่พลังดังกล่าวก็อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่าที่ประสบมาก็ได้ ถ้าโครงสร้างภายในสังคมไทยโดยเฉพาะโครงสร้างเชิงสถาบันภายในของรัฐไทยไม่อ่อนแอ และตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีบทบาทรับผิดชอบดูแลนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง

ความพ่ายแพ้ของรัฐไทยจากการที่ไม่สามารถต้านทานกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่เพราะเปิดรับกระแสเหล่านั้นทั้ง ๆ ที่ประเทศยังไม่มีความพร้อมและจากการที่ดำเนินนโยบายแล้วไม่สามารถแก้ปัญหาที่ตามมาได้ก่อนเกิดวิกฤตินั้นเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนแล้วในบทที่ 3 สำหรับกรณีการทำข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายหลังวิกฤตินั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีทางเลือกและพลังต่อรองไม่มากนักในช่วงเริ่มต้น แต่รัฐบาลก็สามารถสร้างอำนาจต่อรองขึ้นมาได้บ้างเหมือนกันหลังจากนั้น แต่กลับไม่ใช่ให้เป็นประโยชน์ อย่างเช่นเสียงเรียกร้องจากประชาชนนั้นก็เป็นที่รัฐบาลสามารถเอาไปอ้างเพื่อที่จะผ่อนผันเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ แต่รัฐบาลกลับไม่ทำ พรรคฝ่ายค้านเคยร้องขอให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงเพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่เมื่อพรรคฝ่ายค้านนั้นได้เป็นรัฐบาลในเวลาต่อมาก็กลับมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสเช่นเดิม ดังกรณีพรรคประชาธิปัตย์ที่เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิตเปิดเผยข้อมูลแต่เมื่อพรรคนี้ได้เป็นรัฐบาลก็ถูกมองว่าไม่โปร่งใสเช่นเดียวกัน

ทางฝ่ายภาคประชาชนนั้นก็มิได้อยู่นิ่งเฉย หากแต่ได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันถึงกับมีการยื่นหนังสือเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าการทำหนังสือสัญญาเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานั้นนั้นเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตามผลการวินิจฉัยก็ปรากฏว่าเสียงข้างมากเห็นว่าไม่ผิด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลในขณะนั้นแม้จะเป็นรัฐบาลผสม แต่รัฐบาลก็สามารถที่จะควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในสังกัดของรัฐบาลได้ รัฐบาลจึงกล้ายืนยันกับกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศถึงช่วงเวลาที่กฎหมายแต่ละฉบับจะประกาศออกมาใช้ได้ตามที่ตกลงกันได้ แม้ว่าการออกกฎหมายบางฉบับจะล่าช้าไปบ้าง แต่ก็สามารถออกกฎหมายสำคัญที่ทำข้อตกลงกันได้ทุกฉบับ ผลลัพธ์ที่ปรากฏให้เห็นในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นเป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐบาลนั้นดูอ่อนแอเมื่อเทียบกับพลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่กลับเข้มแข็งเมื่อเทียบกับพลังของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาล (รวมทั้งระบบราชการ) ค่อนข้างเป็นอิสระจากเสียงเรียกร้องของประชาชน เหตุปัจจัยเหล่านี้นำมาซึ่งความพ่ายแพ้ในแง่ที่ไม่สามารถต้านทานกระแสที่ถูกกดดันจากภายนอกได้ และในแง่ที่ไม่มีความสามารถที่จะดำเนินนโยบายให้ประสบผลสำเร็จเป็นผลดีต่อประชาชนได้

ผลกระทบจากการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเช่นนั้น มีต่อเนื่องไปยังภาคส่วนต่าง ๆ มากมาย ในทางเศรษฐกิจมหภาค การมุ่งเน้นไปที่นโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเกินไปได้ซ้ำเติมให้ปัญหาเศรษฐกิจเลวร้ายลงมากขึ้น สำหรับแรงงานนั้น พวกเขาที่ไม่ได้รับการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเลยถึง 3 ปีติดต่อกัน นักธุรกิจได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายที่ออกตามมามากมายบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป แต่ผลกระทบที่สำคัญจากการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลและการไม่ยอมให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะลงนามในข้อตกลงคือผลกระทบที่เป็นการลดรอนอำนาจอธิปไตยของประชาชน

ส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในหนังสือแสดงเจตจำนงคือรัฐไทยจะต้องแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับ โดยมีกฎหมายอยู่ 11 ฉบับที่ถูกมองจากหลายฝ่ายว่าเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ทุนต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศไทยได้ง่ายยิ่งขึ้น การแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับนี้ถ้ามองจากมุมของการบริหารจัดการก็ถือว่าเป็นภาพสะท้อนของการบริหารจัดการยุคโลกาภิวัตน์ที่หน่วยงานข้ามชาติ ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศและกลุ่มนักธุรกิจข้ามชาติได้เข้ามาร่วมบริหารจัดการกิจการของรัฐไทยด้วย ซึ่งส่งผลกระทบทั้งต่อนักธุรกิจไทยและประชาชนคนไทยโดยทั่วไป ดังจะกล่าวถึงในบทที่ 5 ต่อไป