



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 สภาพปัญหา

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

สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า โลกเศรษฐกิจในปัจจุบันนี้มีลักษณะแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) เข้มข้น ทำให้ต้องมีความระแวดระวัง ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เพราะโอกาสที่สถานะผันผวนแกว่งไกวทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากแรงกดดันของปัจจัยภายนอก ทั้งที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (Non Economic Factor) ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งยากที่จะควบคุม

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

มากไปกว่านั้น การที่ประเทศพัฒนาแล้ว ได้มีการขยายตัวของเศรษฐกิจมาากๆ จนเกิดปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่<sup>1</sup> (Bubble Economy) คุกคามเศรษฐกิจอยู่เป็นระยะ ทำให้เกิดความสับสนเสี่ยงในภาคการเงินมากขึ้น และช่องทางในการเก็งกำไร (Speculations) ลดน้อยลง ส่งผลให้ผู้จัดการกองทุน (Fund Managers) ต้องเคลื่อนย้ายเงินทุนไปยังที่ต่างๆ เช่น เคลื่อนย้ายระหว่างตลาดเงินและตลาดทุน เคลื่อนย้ายระหว่างภูมิภาค เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะไปยังประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ที่ยังเหลือพื้นที่ในการต้องเติบโตและพัฒนาภาคการเงินอีกมาก เพื่อหาช่องทางในการเก็งกำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย ส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยน และเพื่อบริหารความเสี่ยง (Risk Management) โดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจากระบบอินเทอร์เน็ต (Internet)

จากผลการศึกษาได้ยืนยันว่า กรณีวิกฤตการเงินของประเทศไทย 2540 โดยเนื้อแท้แล้วเป็นผลพวงจากปฏิสัมพันธ์กับโลกาภิวัตน์ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้มีงานวิจัยออกมายืนยันว่า ความต่อเนื่องของวิกฤตการเงินช่วง ทศวรรษที่ 90 ในเม็กซิโก 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; สมบูรณ์ศิริประชัย, 2543) ได้ข้อเสนอแนะไปในทำนองเดียวกันว่า การจะเชื่อมโยงประเทศเข้าสู่ภาคการเงินโลกนั้น จะต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง ภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม และมีลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ข้อสรุปสำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือ จะต้องมึสถาบัน (Institution) ที่ดี และมีกรอบในการดูแลเศรษฐกิจมหภาคที่ดี

กรณีวิกฤตการเงินของประเทศไทย 2540 สมภพ มานะรังสรรค์ (2544) อธิบายว่า เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความขาดแคลนของกรอบในการดูแลเศรษฐกิจมหภาค และปัจจัยทางสถาบัน (Institution Factors ) ตัวอย่างเช่น มีการปล่อยให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีผ่านกิจการวิเทศธุรกิจ แต่ภายในประเทศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในไทยที่อยู่ในระดับสูงกว่าอัตราเฉลี่ยดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดโลก ทำให้ผู้ที่กู้เงินจากต่างประเทศขาดวินัย และการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นเพื่อเก็งกำไรในตลาดหุ้น ในอสังหาริมทรัพย์ และส่วนต่างของ

<sup>1</sup> เศรษฐกิจฟองสบู่จะหมายถึงปรากฏการณ์ที่มีการคาดคะเนเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเกินเลขความเป็นไปได้ในระยะยาว โดยมีกรมองอนาคตที่แจ่มใสเกินไป 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 คือรัฐบาลภายใต้ของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย (ชวน 2) ต่อเนื่องมาจนถึง รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร (ทักษิณ 1) ได้มีการแก้ไขปัญหา และมีการปฏิรูปแนวทางนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างไร เช่น กรอบการดูแลระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาด และมีการปฏิรูปปัจจัยทางสถาบันมากน้อยเพียงไร เช่น โครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายการเงิน การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ควบคุมดูแลให้เกิด ธรรมภิบาล (Good Governance) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) เพื่อเป็นภูมิป้องกันคุ้มภัยเศรษฐกิจไทย จากแรงคุกคามทางด้านลบของโลกาภิวัตน์

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายแก้วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และบริหารจัดการภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ในยุคโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 กับความเหมาะสมในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ในอดีตจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน เป็นสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจไทย 2540

รัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงิน ที่เหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพัฒนาการของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
2. ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (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 และเชื่อมโยงกับสถานะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน โดยที่โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศไม่ได้ปรับปรุงให้พร้อมจนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540
2. ทราบถึงผลการดำเนินนโยบาย เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 ในการเชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
3. ทราบถึงผลการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ว่าเหมาะสมเพียงใดกับการดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน
4. เปรียบเทียบการบริหารเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 ภายใต้อการดำรงอยู่กับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

#### 1.6 วิธีการศึกษา

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

## 1.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

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

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

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลชวน 2 และต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาล ทักษิณ 1 โดยเริ่มต้นจากประมาณกลางปี พ.ศ. 2540 ถึง ปลายปี พ.ศ. 2547 ได้ข้อสังเกตว่า ไม่ปรากฏว่ามีงานที่ศึกษาการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล ชวน 2 ควบคู่ไปกับการศึกษา การดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 ถึงแม้จะมีการวิจารณ์ความคิดพลาดของอีกฝ่ายก็ตาม แต่ก็มีได้มีการเปรียบเทียบความเหมือนความต่าง ความถูกต้องความผิด 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 กล่าวได้ว่ามีการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2 ทั้งจากนักวิชาการทางด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมศาสตร์ สำนักวิจัย นักธุรกิจ รวมถึงนักข่าวนักหนังสือพิมพ์ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามจากการค้นคว้าทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสังเกตอย่างหนึ่ง คือ ในการนำเสนอข่าวสารและความคิดเห็นของนักหนังสือพิมพ์ นักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ ต่อนโยบายการเงินการคลังในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจนั้น บางครั้งขาดความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจทางวิชาการ ข้ำร้ายไปกว่านั้นหลายต่อหลายคน ได้ทำตัวเป็นผู้รู้ทั้งๆที่ไม่มีความรู้พื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน 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 ทศนภมณีเชียน (2542) ได้ศึกษาและค้นพบว่า การดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบตั้งตัว โดยตรึงอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับสูง และกำหนดเป้าหมายการคลังให้เกินดุลในช่วงแรกของวิกฤติเศรษฐกิจ มีผลทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง แต่หลังจากที่มีการผ่อนคลายนโยบายการคลัง โดยกำหนดเป้าหมายการคลังให้มีการขาดดุล และใช้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และบรรเทาปัญหาสังคม มีผลทำให้เศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้น

อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ก็เป็นการศึกษาวิเคราะห์ด้วยข้อมูลที่จำกัดมาก รวมถึงการไม่เชื่อมโยงเงื่อนไขภายในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมาก โดยเฉพาะช่วงแรก ๆ ของวิกฤติ

ธารินทร์ นิมานเหมินท์, พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล, และพิสิฐ ลี้อาธรรม (2544) ได้ทำรายงานวิจัยชี้แจงว่า เป็นเพราะการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งตัวควบคู่กับนโยบายการเงินที่เข้มงวดของรัฐบาลชุดที่แล้ว (รัฐบาล ชวลิต) ภายใต้คำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจหดตัวและขาดเสถียรภาพอย่างรุนแรง ดังนั้นเมื่อรัฐบาล ชวน 2 เข้ามาบริหาร จึงได้ดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและรอบด้านทั้งด้านการรักษาเสถียรภาพ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การบรรเทาผลกระทบทางสังคม และดำเนินนโยบายเร่งด่วนหลายประการ เป็นผลให้เศรษฐกิจไทยผ่านพ้นภาวะวิกฤติและฟื้นตัวอย่างมีเสถียรภาพ

อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้ทำการศึกษาการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 โดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นภาพรวม ทั้งในแง่ของสาเหตุแห่ง

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

ลักษณะที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษาดังกล่าว จะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการ โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ. (ศสปป.) (2547) ได้รายงานผลการศึกษาคำถามที่เกี่ยวกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ กล่าวว่า การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นและเร่งด่วนมาก จำนวน 9 ฉบับ ค้นพบว่า แนวทางที่ใช้แก้ปัญหาระหว่างพระราชกำหนด 3 ฉบับแรก ที่ตราออกมาในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต เป็นการแก้ปัญหาสถาบันการเงินอย่างตรงไปตรงมา โดยการปิดสถาบันการเงินแล้วจำหน่ายทรัพย์สินทันที ซึ่งแม้จะได้ผลแต่ก็มีต้นทุนในการแก้ไขปัญหาสูง คือ ความเสียหายของกองทุนฟื้นฟู กฎหมายอีก 6 ฉบับ ที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหารัฐบาล ชวน 2 ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งบริหารประเทศ 4 เดือน หลังจากเกิดวิกฤติ ได้มีเวลาศึกษาปัญหาพอสมควร ดังนั้นระดับคุณภาพของนโยบายแก้ไขปัญหายิ่งสูงขึ้น เป็นแนวทางที่มีการประยุกต์ให้เข้ากับระบบสถาบันการเงินของประเทศมากกว่าแนวทางแรก

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

องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) (2545) ได้ทำรายงานวิจัยขนาดใหญ่ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงวันที่หมดหน้าที่อย่างละเอียด 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 ในการนำมาใช้แก้ปัญหา โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ เช่น (ศสปป.) (2547) รายงานผลการศึกษา การทำหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) ได้ทำการศึกษาและค้นพบว่า ถึงแม้ ปรส. จะได้ปฏิบัติตามภารกิจตามวัตถุประสงค์ 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 นิติชัย ศิริสมรรถการ (2546) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทและความสำคัญของนโยบายการคลัง ในการช่วยเหลือเศรษฐกิจในภาวะฟื้นตัวและบทบาทในการส่งเสริมการขยายตัว โดยที่รัฐบาลทักษิณ ได้ใช้นโยบายการคลังและนโยบาย “กึ่งการคลัง” ของไทยมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ เนื่องจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาวะวิกฤติโดยอาศัยนโยบายการ



คลังเพียงอย่างเดียว ข้อมนำมาซึ่งต้นทุนในการดำเนินนโยบายมหาดศา เช่น ภาระหนี้สาธารณะ ดังนั้นรัฐบาลทักษิณจึงใช้นโยบายการคลังและกึ่งการคลังควบคู่กันไป ส่งผลให้ในปี 2545 ที่เศรษฐกิจไทยเติบโต 5.2 % โดยมีน้ำหนักจากการกระตุ้นดังกล่าวถึง 1.9% ทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้มากกว่าเป้าหมาย หนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลง และจากการติดตามฐานะนโยบายกึ่งการคลังดังกล่าว ยังไม่มีสัญญาณว่านโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล จะส่งผลต่อฐานะการคลังระยะปานกลางในภาพรวมแต่อย่างใด

ลักษณะที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษาดังกล่าว จะเน้นหนักไปในประเด็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้มาตรการ โดยศึกษาถึงระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัด และผลของมาตรการ

ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะ เช่น วรพจน์ ทวีทอง (2544) ศึกษา นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณ โดยสรุปว่า จากมาตรการกระตุ้นทางด้านภาษีและอื่น ๆ กล่าวได้ว่า เบื้องต้นถือว่าประสบความสำเร็จ ในการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์ไทยภายหลังวิกฤติ แต่อย่างไรก็ดี งานวิจัยได้สรุปเพิ่มเติมว่า มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณ มีลักษณะต่อออกจากรัฐบาลชวน 2 โดยนโยบายรัฐบาลชวน 2 ได้ผ่านกฎหมายและระเบียบต่างๆ เอาไว้ เมื่อรัฐบาลทักษิณ ก็สามารถสานต่อเรื่องต่างๆเพิ่มเติมในส่วนของการลดหย่อนที่ลึกลงไป และทำให้มองเห็นภาพชัดเจนได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม และมีแนวโน้มที่จะปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2545

มีข้อสังเกตว่า การศึกษาเรื่องการแก้ปัญหาอสังหาริมทรัพย์ ของรัฐบาลทักษิณขึ้นนี้เป็นเพียงการศึกษาในการบริหารประเทศเพียงปีแรกเท่านั้น 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 อภิชาติ สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เถาวกุล (2548) ได้ศึกษาการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 โดยทำการวิเคราะห์ภาพรวมในลักษณะเชื่อมโยงปัจจัยต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปยุทธศาสตร์ทวิวิถี (Dual-Track Policy) ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ทวิวิถี 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 ไม่ว่าจะในรูปแบบการบริจาคเงินให้พรรครัฐบาล 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 แชนเทลโลท และ ธนาकारทหารไทย โดยพบว่า ตัวแปรสายสัมพันธ์ทางการเมืองทำให้ “หุ้นทักษิณ” มีผลตอบแทนดีกว่าหุ้นอื่นๆ ในตลาดถึงร้อยละ 141 เมื่อใช้ตัวเลขร้อยละ 141 เป็นฐานในการประเมินแล้ว จะพบว่ามูลค่าตลาด (Market Capitalization) ของหุ้นทักษิณ ทั้ง 5 บริษัท ที่สูงขึ้น 316,374 ล้านบาท ในปี 2546 นั้น เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองถึง 205,276 ล้านบาท

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ ดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้ศึกษาความเสี่ยงจากการใช้มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 และได้พบว่า รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ใช้มาตรการการคลังเป็นเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ไทย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งมีปัญหาควรระวังคือ ความโปร่งใส ความเสี่ยง ความอ่อนล้า จากการมาตรการกึ่งการคลัง

### 1.7.3 สรุปงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชวน 2 และทักษิณ 1

งานวิจัยทั้งหมดที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น แม้จะมีวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันบ้าง ทั้งที่เป็น การวิจัยในเชิงปริมาณวิเคราะห์ และทั้งที่เป็น การวิจัยในเชิงคุณภาพ หรือพรรณนาวิเคราะห์ แต่ งานวิจัยทั้งหมดก็มีการยึดรูปแบบการวิจัย และมีข้อมูลมาสนับสนุนผลการวิจัยที่หนักแน่น กล่าวได้ว่าเป็นงานวิจัยที่มีประโยชน์ต่อความเข้าใจนโยบายทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เหนือสิ่งอื่นใด งานวิจัยเหล่านี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความรู้แก่สังคม และความก้าวหน้าในวงวิชาการ

มีข้อสังเกตอยู่ว่า บางครั้งผลการศึกษาในเรื่องเดียวกัน แต่ได้ข้อสรุปที่ขัดแย้งกัน เช่น กรณี องค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) หรือ กรณี มาตรการกึ่งการคลัง แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ก็ตาม ถ้ามองในแง่ดีแล้ว เป็นการสร้างมุมมองที่มีหลายมุมมองมากขึ้น ภายใต้อารมณ์และข้อแม้ ของรูปแบบงานวิจัย

## 1.8 กรอบแนวคิด ทฤษฎี

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาคจะมีเป้าหมายสำคัญอยู่สาม ประการ คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ทั้งนี้ทั้งนั้น การจะบรรลุเป้าหมายทั้งสามได้ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการเข้าไปดำเนินนโยบาย และมาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อปรับระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งในกรณีของรัฐบาลชวน 2 และรัฐบาลทักษิณ 1 อยู่ในกฎเกณฑ์และกติกานี้ โดยที่รัฐบาลจะใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์ที่สำคัญสองประการ คือ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง เป็นกลไกในการปรับ ระบบเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมาย

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

เมื่อกล่าวอย่างย่อแล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาค เครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลมีอยู่สองประการ 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 เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจะส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ ได้แก่ การส่งออก การนำเข้า การค้า การบริการ การบัญชีเงินสะพัด หนี้ต่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

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

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

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

ออมทรัพย์ของธุรกิจและครัวเรือนในธนาคารพาณิชย์ ปริมาณเงิน M2a คือปริมาณเงิน M2 รวมกับ ตัวสัญญาใช้เงินในมือประชาชนที่ออกโดยบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ปริมาณเงิน ในความหมายที่กว้างที่สุด คือ M3 ประกอบด้วย ปริมาณเงิน M2a และนับรวมเงินฝากที่ฝากไว้กับ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาทิ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (อัญญา ชันชวิทย์, 2545: 65-66 ;ธรรมรักษ์ หมั่นจักร, 2547: 107 )

อนึ่ง แนวทางของนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

นโยบายการเงินแบบเข้มงวด (Restrictive Monetary Policy) หมายถึง นโยบายการเงินที่ ธนาคารกลางนำมาใช้เพื่อจำกัดหรือลดปริมาณเงิน เพื่อให้สภาพคล่องในระบบลดลงทำให้เงินหายากหรือตึงตัวขึ้น

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 โดยลักษณะของ งบประมาณ ตามวิถีทางเศรษฐศาสตร์แบ่งเป็น 3 แบบ

1. งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายจ่ายทั้งหมดมากกว่า รายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

2. งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายได้ทั้งหมดมากกว่ารายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล

3. งบประมาณสมดุล (Balance Budget) หมายถึง งบประมาณที่มีรายจ่ายทั้งหมดเท่ากับรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

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

การใช้นโยบายในการคลังในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้น 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 นอกจากนี้การใช้งบประมาณขาดดุลยังมีผลกระทบต่อฐานะเงินคลังอีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit Financing) ถ้าพึ่งแต่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อฐานะเงินคลังอยู่แล้ว เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ซึ่งยังผลให้กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง หากไม่ปรับลดกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ฐานะเงินคลังย่อมสั้นคลอนได้ (รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์, 2543:178)

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

วิธีการที่ถูกนำมาใช้ก็คือ การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินนอกงบประมาณเป็นรายรับของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณจึงไม่ต้องตรากฎหมายเพื่ออนุญาตเบิกจ่ายเงินคลัง การตัดสินใจในการใช้จ่ายขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถล่วงดุลอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ เงินนอกงบประมาณที่สำคัญได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนต่างๆ และเงินกู้ต่างประเทศ โดยที่อำนาจการใช้เงินทุนหมุนเวียนกระจายอยู่ตามหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ มิได้รวมศูนย์ดังกรณีการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายหรือวงเงินที่จะใช้จ่ายประจำปี การจัดสรรรายจ่ายใช้วิธีพิจารณาเป็นรายโครงการ แต่การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินทุนหมุนเวียนมีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หรือโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเท่าที่ควร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถล่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2541: 30-31)

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

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

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

ประจำปี ที่สำคัญคือ การใช้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐเพื่อสนองรับกิจกรรม กระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล สถาบันการเงินภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม โดยที่มาตรการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ตัวอย่าง ข้อดี คือ 1) เปิดโอกาสให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการคลังในภาวะที่รายได้จากภาษีหดตัว เพราะอัตราการเติบโตของ GDP ลดลง และมีขีดจำกัดด้านงบประมาณอันเกิดจากภาระหนี้สาธารณะ 2) สามารถกำหนดให้กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรง 3) ปัญหาการรั่วไหลจากการคอร์รัปชัน จะมีน้อยกว่าในกรณีการใช้งบประมาณตามปกติ ส่วนข้อเสีย ที่สำคัญคือ ปัญหาความเสี่ยง ในกรณีที่สถาบันการเงินภาครัฐถูกขอให้ปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งรัฐต้องการให้ความเกื้อหนุน ถ้าสถาบันเหล่านี้ประสบปัญหาการเงินในอนาคต รัฐบาลต้องรับภาระทั้งหมด โดยใช้เงินภาษีของประชาชน

มีข้อสังเกตว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจจากภาวะถดถอยดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ยิ่งเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น สามารถสนับสนุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย โดยที่ผลกระทบมีต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ สภาวะเสรีนิยมทางการเงินยังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในอ้อมมือบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยที่บริษัทจัดอันดับเหล่านี้ให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็อาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้โดยง่าย ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในระดับโลก(รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์,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 เพื่อให้ระบบสามารถดำเนินต่อไปได้ ถึงแม้จะไม่ใช้ความพอใจที่พอเพียงก็ตาม

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

ทฤษฎีอธิบายว่า สถาบันเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจว่าเศรษฐกิจจะดีหรือไม่ดี จะประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน (Economics Performance) หมายถึง ประเทศหนึ่งอาจจะประสบความสำเร็จสูงทางด้านเศรษฐกิจ แต่อีกประเทศหนึ่งอาจจะย่ำแย่ ล้าหลัง ไม่ก้าวหน้า ไม่ดีบนหน้าเท่าที่ควร เหตุผลทั้งหมดอาจจะหลากหลาย แต่สำคัญที่สุดก็คือ สถาบัน

ข้อสรุปก็คือ ถ้าสถาบันเป็นสถาบันที่มีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ มีลักษณะเป็นแรงจูงใจ เป็นสิ่งที่กระตุ้น หรือบังคับ เพื่อก้าวไปสู่เป้าหมาย ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (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 ศิลธรรม วัฒนธรรม เป็นต้น

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

เปรียบเทียบเวลาเราเล่นเกมส้อมอะไรก็ตาม เกมส้อมนั้นย่อมมีกติกาในการเล่น เช่น ฟุตบอลมี กติกาห้ามใช้มือ กติกาอื่นนั้นก็คือ สถาบันนั่นเอง คือ กฎ ระเบียบที่คอยควบคุม ให้อยู่ใน กฎ กติกา ส่วนผู้เล่น เช่น นักฟุตบอล ก็คือ องค์กรนั่นเอง ดังนั้นถ้า กฎ กติกา ล้าสมัย หรือไม่มีประสิทธิภาพ การเล่นเกมส้อมนั้นก็จะไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ในส่วนของการใช้แนวคิดเศรษฐกิจสถาบันใหม่เพื่อการวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ มิให้ เห็นอย่างมากมาย เช่น งานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545) ในเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเป็นอภิบาล สถาบัน (Meta Institution) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดสถาบันอื่นๆ ในสังคม เพื่อเข้าใจ พฤติกรรมในตลาดการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

World Bank (2002) ที่ได้นำเอาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ มาวิเคราะห์ประยุกต์ใช้และชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนาใน เอเชีย ลาตินอเมริกา หรือ ประเทศที่ล้าหลังยากจนทั้งหลาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีระบบสถาบันที่แย่มาก ไม่มีประสิทธิภาพ กฎระเบียบที่ สลับซับซ้อน ไม่ชัดเจน ไม่โปร่งใส เป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ

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

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

ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน ทั้งในแง่ของการควบคุมดูแล และในแง่ของการเข้าไปแทรกแซงแก้ไขของรัฐบาล เป็นความสัมพันธ์ที่ตรงไปตรงมากับเงื่อนไข กฎเกณฑ์ กติกา กฎหมาย วัฒนธรรม ค่านิยม ซึ่งเมื่อก้าวอีกขั้นหนึ่งก็คือ เป็นความสัมพันธ์ที่ตรงไปตรงมากับสถาบันที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ตามความหมายของแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ เพื่อนำพาไปสู่ความมีธรรมาภิบาล (Good Governance) อาทิเช่น ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความเป็นธรรม (Fairness) ฯลฯ เมื่อสถาบันการเงินของไทยมีธรรมาภิบาล แน่แน่นอนว่าระบบการเงินของไทยก็จะมีธรรมาภิบาล และเศรษฐกิจของไทยก็จะเข้มแข็ง

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