



บทที่ 3

ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และการแก้ไข

3.1 บทบาทกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และหนังสือเจตจำนง 8 ฉบับ

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

ในภาวะการณ์ที่มีความจำเป็นต้องหาเงินมาเสริมทุนสำรองอย่างเร่งด่วน กองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับสถานการณ์เช่นนี้ แต่อย่างไรก็ดี ทางกรไทยไม่ยอมไปพึ่งสถาบันนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปก็เพราะเกรงว่ากองทุนการเงินฯ จะวางเงื่อนไขที่กระทบกระเทือนประเทศไทยหลายด้าน เงื่อนไขสำคัญที่ทางการไทย โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมจะรับเลยก็คือ ให้แถลงตัวเลขเงินทุนสำรองสุทธิหลังจากหักภาระผูกพันจากสัญญาสวอ๊ป เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขดันๆที่กองทุนการเงินฯวางไว้หากประสงค์จะให้กองทุนการเงินช่วยเหลือ (อัมมาร สยามวาลา และฉันทนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:82)

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างความเชื่อมั่นให้เศรษฐกิจไทย พลเอกชวลิต จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทูตลับไปสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อขอกู้เงินมาเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ จำนวน 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเชื่อมั่นว่าจากความสนิทสนมคุ้นเคยกับ เต็ง เสี่ยว ผิง อดีตผู้นำยุคที่สองของประเทศจีน ตั้งแต่ไปเจรจาความเมืองเรื่องยุติสงครามกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย น่าจะได้รับความช่วยเหลือจากประเทศจีนตามที่ทางการไทยต้องการ แต่ปรากฏว่าผลเจรจาล้มเหลว โดยที่ทีมงานเศรษฐกิจและคณะทูตบางคนที่อยู่ในเหตุการณ์ครั้งนั้น ได้เขียนหนังสือขึ้นเพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงหนึ่งเล่ม และมี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ โดยสรุปได้

ว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการขอความช่วยเหลือจากจีน เป็นเพราะ ฝ่ายไทยไม่ยอมให้ ข้อมูลตัวเลขทุนสำรองสุทธิ (ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, 2548 111-122)

ในขณะที่เดียวกันทางการไทยก็มีความพยายามขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นอีกทางหนึ่ง แต่รัฐบาลญี่ปุ่นแนะนำให้ประเทศไทยขอความช่วยเหลือผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยสาเหตุที่ญี่ปุ่นไม่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยโดยตรงนั้น มีความเห็นเป็นสองทาง ความคิดเห็นแรก คือ ทางญี่ปุ่นให้ความเห็นว่าเป็นเพราะฝ่ายไทยไม่ยอมให้ตัวเลขทุนสำรองสุทธิ ความคิดเห็นที่สอง คือ ทางด้านเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลญี่ปุ่น ไม่อยากขัดใจสหรัฐฯ และดำเนินการใดๆ ที่ข้ามหน้ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ(Blustein,2001:74)⁹

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

ในการนำเงินร่วมลงขันจากการประชุมที่โตเกียวทั้งหมดนั้น แบ่งออกเป็นเงินช่วยเหลือจาก IMF โดยตรง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารโลก 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารของประเทศ ออสเตรเลีย จีน ฮังการี มาเลเซีย สิงคโปร์ แห่งละ 1,000 ล้านดอลลาร์ รวม 5,000 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่ธนาคารกลางของ อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และบรูไน สมทบเงินกู้ รวม 1,500 ล้านดอลลาร์ แต่ต่อมาอินโดนีเซียและเกาหลีใต้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในลักษณะเดียวกัน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนผู้ให้เงินกู้สมทบ โดยธนาคาร แคนาดา เข้ารับภาระแทนเกาหลีใต้ ส่วนธนาคาร

⁹ สิ่งที่น่าจะตั้งคำถามก็คือเหตุใดทางการไทยโดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องปกปิดตัวเลขทุนสำรองสุทธิอย่างถึงที่สุด ในด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะทำไปเพื่อสาธารณะประโยชน์ เพราะถ้าทราบฐานะของ ธปท. แ่ขนาดไหนเหล่าธนาคารเจ้าหน้านี้อาจตัดสินใจพร้อมกันที่จะไม่ต่อสัญญาเงินกู้ เรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ และคู่สัญญาสวี้อปก็อาจไม่ต่อสัญญากับ ธปท. และเรียกร้องให้ ธปท. ส่งมอบเงินเหรียญสหรัฐตามที่ตกลงไว้ ในกรณีนี้ไทยจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรง อีกสาเหตุหนึ่งที่ ธปท. ไม่อยากแถลงข้อมูลเรื่องทุนสำรองหักสัญญาสวี้อปให้โลกได้รู้ เพราะไม่อยากให้ทราบถึงความเปลี้ยพล้ำของคน เกี่ยวกับเรื่องนี้ (อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ท วิจิตรอักษร, 2546: ข้อ 220) ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า แม้สุดท้าย ธปท. จำใจต้องแถลงตัวเลขทุนสำรองสุทธิหลังหักสัญญาสวี้อป จากการบังคับของกองทุนการเงินฯ ในวันที่ 21 ส.ค. 2540 ซึ่งเป็นวัน พุธที่สบดี ในวันนั้นอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ที่ระดับ 32.68 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ต่อมาในวันจันทร์ที่ 25 ส.ค. 2540 อัตราแลกเปลี่ยนก็ขึ้นไปอยู่ที่ระดับ 34.03 บาท และหลังจากนั้นก็นิ่งอยู่ระยะหนึ่ง จึงสรุปได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากการแถลงข้อมูลเกี่ยวกับพันธะสวี้อปได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยบ้างแต่ไม่มาก

กลาง นิวซีแลนด์ เข้ารับภาระแทน อินโดนีเซีย ในวงเงินและระยะเวลาเดิมที่ตกลงกันไว้ในที่ประชุมที่โตเกียว

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ประเทศไทยต้องจัดทำข้อตกลงกับ IMF ในการกำหนดแนวทางแห่งดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกัน มีชื่อเรียกว่า หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent - LOI) (ต่อไปนี้จะย่อเป็น “หนังสือแสดงเจตจำนงฯ”) ขั้นตอนการร่างและปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ จะเริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดกรอบเป้าหมายและเกณฑ์ปฏิบัติร่วมกัน ออกเป็นหนังสือเจตจำนงฯ ทางกระทรวงการคลังนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในการลงนาม และนำส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่ออนุมัติ หลังจากนั้นเงินกู้ตามโครงการในแต่ละงวดที่ตกลงกันก็จะ โอนเข้าสู่บัญชีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของไทย และเข้าสู่การเจรจาทบทวนก่อนออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อไป (ทางการไทยได้ทำหนังสือแสดงเจตจำนงฯ กับกองทุนการเงินฯ รวมทั้งหมด 8 ฉบับ)

หนังสือแสดงเจตจำนงฯ แต่ละฉบับนั้นจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรก จะเป็นการประมวลภาพรวมทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สอง จะเป็นเงื่อนไขหรือข้อที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรการด้านการเงิน มาตรการด้านการคลัง มาตรการด้านการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเงิน มาตรการด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ และส่วนที่สาม จะเป็นตารางกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติและเป้าหมายแนวทางในเชิงปริมาณตัวเลข และเงื่อนไขของเวลาที่จะต้องปฏิบัติ

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

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

- รัฐบาลประกาศรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ (26 สิงหาคม 2540) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่อง อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เป็นการแก้รัฐบาลมากเกินไป ทางกรมจะเพิ่มอัตราเงินสำรองนำส่งของสถาบันการเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา

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

- ทางด้านรายรับ รัฐบาลจะเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 สิงหาคม 2540 เป็นต้นไป

- ทางด้านรายจ่าย คือการตัดลดงบประมาณอีก 59 พันล้านบาท ในโครงการที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา สาธารณะสุข และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆที่จำเป็น

- ดำเนินนโยบายในการปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ และการมีส่วนร่วมของเอกชนในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง (การแปรรูป)

- นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

- การดำเนินนโยบายการเงินจะเป็นไปอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการไหลออกของเงินทุนผ่านทางอัตราดอกเบี้ย และปริมาณเงิน และให้ความสนใจกับอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสำคัญ

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

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

“... การดำเนินนโยบายต่างๆ ของหน่วยงานสำคัญๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงดำเนินต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ... ไม่ปรับเปลี่ยนแน่นอน โดยเฉพาะเรื่องของการรักษาค่าเงิน” (ผู้จัดการรายวัน, 20 มิถุนายน 2540)

แต่แล้วในที่สุดก็ได้ประกาศลอยตัวค่าเงิน ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งประเด็นนี้ได้สร้างความโกรธแค้นต่อรัฐบาลอย่างมาก

รวมถึงการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีคลังบ่อยครั้ง ยังเป็นการตอกย้ำบรรยากาศที่ไม่มั่นใจของสังคมต่อรัฐบาล เพราะเพียงแค่ว่าเวลาไม่ถึงปี ที่พลเอก ชวลิต เป็นนายกฯ ก็ได้เปลี่ยนรัฐมนตรีถึง 3 คน คือ คนแรกนาย อำนวย วีรวรรณ ดำรงตำแหน่งประมาณ 7 เดือน คนที่ 2 นาย ทนง พิทยะ ประมาณ 4 เดือน และคนที่ 3 นาย โฉมิต ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ ไม่กี่สัปดาห์

มากไปกว่านั้นรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยังมีคณะทำงานทางด้านเศรษฐกิจอีกหลายชุดที่เรียกว่า ครีมทีม (Dream Team) เช่น นายวิรพงษ์ งามวงศกร นายสุรศักดิ์ นานานุกูล นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช นาย ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าการที่พลเอก ชวลิต ในฐานะผู้นำจะมีคณะทำงานหลายฝ่าย และรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่าง ในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่ควรแก่การสรรเสริญ และยิ่งสมมติว่าผู้นำสามารถที่จะนำความคิดเห็นที่หลากหลายมากล้นกรองสิ่งที่มีประโยชน์และแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายด้วยแล้ว ย่อมทำคุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดินได้อย่างมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความจริงที่ปรากฏมิได้ทำให้สังคมไทยรู้สึกเช่นนั้น กลับกลายเป็นว่า มีแต่ความลังเล โลกเลกกลับไปกลับมาวันหนึ่งประกาศทำอย่างหนึ่งอีกวันหนึ่งกลับประกาศให้ทำอีกอย่างหนึ่ง

ในที่สุดความลึกลับหวังของสังคมที่มีต่อเศรษฐกิจตกต่ำ และการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอก ชวลิต ก็ไม่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้อีกต่อไป ขบวนการจับไล่จึงเริ่มก่อตัวขึ้น โดยเฉพาะชนชั้นกลางในสังคมไทย และพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน

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

การที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง ฝ่ายรัฐบาลได้ตั้งใจจะให้สนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน แต่แล้วสถานการณ์ได้พลิกผันไปจากแผนที่วางไว้ เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้แข่งชิงการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ประกาศสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย

เป็นนายกฯ โดยที่มีตัวแปรสำคัญอยู่ที่พรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น ที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 18 คน ถ้าผู้แทนฯ ของพรรคประชากรไทยสนับสนุน ฝ่ายใด โอกาสที่ฝ่ายนั้นจะได้เป็นรัฐบาลก็จะเป็นไปได้สูง ภายหลังจากที่ ส.ส. พรรคประชากรไทย ได้ทำการหารือกับ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ได้มีมติสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามเป็นเอกฉันท์ กล่าวคือ ส.ส. จำนวน 15 คนสนับสนุนชวน นายชวน หลีกภัย ส่วน ส.ส. อีก 3 คน สนับสนุนชวน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ผลที่สุดคือ นาย ชวน หลีกภัย ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเสียงสนับสนุน รวมทั้งหมด 211 เสียง ขณะที่ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มีเสียงสนับสนุน 182 เสียง ดูตารางที่ 3.1 (มติชนรายวัน, 8 พ.ย. 2540 :11)

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่แย่งกันจัดตั้งรัฐบาล

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

ที่มา : มติชนรายวัน 8 พ.ย. 2540

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

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

พรรคประชาธิปัตย์ได้ชูชนพลที่จะมาบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค คือ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และให้ นาย ศุภชัย พานิชภักดิ์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ควบคู่กันไป ซึ่งถ้าพิจารณาคุณสมบัติแล้ว นายธารินทร์ จบการศึกษาปริญญาตรีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาวาร์ด สหรัฐฯ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สหรัฐฯ เคยเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารไทยพาณิชย์ ประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทย ฯลฯ ส่วนนายศุภชัย จบการศึกษาปริญญา ตรี โท เอก ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยอีราสมุส ประเทศเนเธอร์แลนด์ เคยเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นกรรมการผู้จัดการ ธนาคารทหารไทย และประธานบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ ด้วยความรู้ความสามารถและประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของทั้งสองคน ถ้าเสียสละทำงานร่วมมือกันอย่างเต็มที่แล้ว เชื่อมั่นได้เลยว่าจะสร้างประโยชน์ให้เศรษฐกิจไทยอย่างมาก แต่ความจริงที่พบคือภาพความขัดแย้งของทั้งสองคนที่หลุดออกมาตามสื่ออยู่เป็นระยะๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายแทนประเทศไทยอย่างยิ่ง¹⁰

สรุปประเด็นสำคัญในหนังสือเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2-8

ในภาวะการณ์ดังกล่าว รัฐบาลชวน 2 ได้เข้ามารับผิดชอบที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยที่มีกองทุนการเงินฯ ยังคงเป็นผู้ช่วยเหลือทางการเงินและแนะนำทางด้านนโยบายตลอดจนมาตรการ โดยมีการตกลงร่วมกันเป็นหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ของทางการไทยเช่นเดิม สรุปแล้วหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ที่ได้ทำไว้กับกองทุนการเงินฯ มีทั้งสิ้น 8 ฉบับ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญอย่างกระชับในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ แต่ละฉบับได้ดังต่อไปนี้

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

¹⁰ โปรดดูเพิ่มเติม รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ . 2545 เรื่องเกาหลีกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค หน้า 201

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

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

- นโยบายการคลัง

- เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว รายได้ของรัฐมีแนวโน้มจืดจางได้ต่ำกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตามทางการไทยมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะรักษาการเกินดุลฐานะการคลังภาครัฐตามที่ได้ตกลงกันไว้เดิม คือร้อยละ 1 ของ GDP ดังนั้นจึงมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายลง พร้อมกับขึ้นภาษีสรรพสามิตและภาษีสินค้านำเข้าฟุ่มเฟือยภายใต้กรอบขององค์การการค้า

- นโยบายการเงิน

- ธปท. จะดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป นั่นคือการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง รวมทั้งการจำกัดอัตราการขยายของปริมาณเงินในระดับที่เหมาะสม ขณะที่นโยบายเกี่ยวกับดุลบัญชีเดินสะพัดและบัญชีทุนจะดำเนินต่อไปเช่นเดิม แม้ว่าจะมีปัญหาการไหลออกของเงินทุนในปริมาณสูง

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

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

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

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

- ทางกรมได้เข้าแทรกแซงธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ (เป็นครั้งที่สอง) หลังจากกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เข้าไปดูแลในปี 2539

- สำหรับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้นทางกรมจะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ให้อยู่ในรูปพันธบัตรระยะปานกลางและระยะยาวที่รัฐบาลค้ำประกัน ส่วนการชำระคืนเงินกู้้นั้น คาดว่าส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- นโยบายการคลัง

- กำหนดนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2540/2541 แบบขาดดุลร้อยละ 2 ของ GDP

- มาตรการรายจ่ายนอกงบประมาณ ทางกรมตระหนักถึงผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่มีต่อผู้มีรายได้น้อยในสังคม และตั้งใจจะดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว โดยกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โฟ้นทะเล

- นโยบายการเงิน

- ธปท. จะดูแลเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นให้สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยน ประการแรก เมื่อมีแรงกดดันด้านอัตราแลกเปลี่ยน ทางกรมจะปรับอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนขึ้น ประการที่สอง เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่เหมาะสม ทางกรมจะปรับอัตราดอกเบี้ยลง เนื่องจากตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อธุรกิจเอกชนและระบบธนาคาร จากการที่สภาพคล่องตึงตัวเป็นระยะเวลานาน

ในวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ทางกรมได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 ส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. เปลี่ยนจากนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ มาเป็นหม่อมราชวงศ์จตุมงคล โสณกุล ในหนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ทาง การจะดูแลสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ให้มีความมั่นคง ในขณะเดียวกัน ทาง การจะใช้วิธีการที่เด็ดขาดกับสถาบันการเงินที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ต่อไป และใน ส่วนของสถาบันการเงินที่ทาง การได้แทรกแซงไปแล้วให้ดำเนินการไปตามแผนที่วางไว้

- ทาง ด้านความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ จะแปลงหนี้สินของกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูฯ ให้เป็นหนี้ของรัฐบาล การแปลงหนี้จะเริ่มต้นด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลในวงเงิน 500 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2541-2542

- นโยบายการคลัง

- จาก การที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยกว่าที่คาดไว้ ทาง การจึงเสนอให้ปรับเป้าหมายฐานะ การคลังภาครัฐ โดยรวมในปีงบประมาณ 2540/2541 จากขาดดุลร้อยละ 2 เป็นขาดดุลร้อยละ 3 ของ GDP ซึ่งจะช่วยเหลือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จากการหดตัวของการบริโภคและการลงทุน

- รัฐบาลเสนอแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ว่าด้วยเรื่องการประกอบธุรกิจของ คนต่างด้าว และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายในการเปิดเสรีการลงทุนแก่ต่างประเทศ

- นโยบายการเงิน

- การ รักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการเงิน และระยะนี้อัตราแลกเปลี่ยนเริ่มมีเสถียรภาพสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงมากขึ้น รวมทั้งทุน สำรองทางการดีขึ้น ทำให้ทาง การสามารถปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงได้อย่างระมัดระวัง

- ทาง ด้านปริมาณเงิน

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ทาง การไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 ส่งไปยัง คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือ ฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ทาง การได้ประกาศแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม โดยเน้นมาตรการ เร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินของไทย และได้เข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์เพิ่มอีกสองแห่ง คือ ธนาคารแหลมทอง และธนาคารสหธนาคาร

- นโยบายการคลัง

- ดำเนินนโยบายการคลังแบบอ่อนคลายตามที่ได้กำหนดไว้ในการทบทวนครั้งที่แล้ว

- ดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรีและปรับปรุงและอ่อนคลายกฎเกณฑ์ในเรื่องการเช่าและ ถือครองที่ดิน

- ปรับปรุงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เหมาะสมกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและยืดเยื้อกว่าที่คาดไว้

- นโยบายการเงิน

- จากแนวทางที่ได้ดำเนินการมาทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพมากขึ้น ทางการจะเริ่มดูแลอัตราดอกเบี้ยให้ผ่อนคลายมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการเพิ่มสภาพคล่องในระบบธนาคาร ขณะเดียวกัน ธปท. จะเพิ่มแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินที่สอดคล้องกับแนวโน้มล่าสุดของอัตราเงินเฟ้อ

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

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

- ดำเนินการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงินตามมาตรการ 14 สิงหาคม และการปฏิรูปทางการเงินอื่นๆ ตามที่ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับก่อนๆ อย่างไรก็ตามการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงอาจต้องใช้เวลามากกว่าที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจากความหลากหลายของขั้นตอนในการปัญหา

- นโยบายการคลัง

- เนื่องมาจากการชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องของการใช้จ่ายภาคเอกชน ดังนั้นภาครัฐจะเพิ่มบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าที่คาดการณ์เดิม และจะเน้นการใช้จ่ายในโครงการบรรเทาผลกระทบทางสังคม

- ในส่วนความคืบหน้าผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว และรัฐบาลกำลังดำเนินการติดตามให้ออกเป็นกฎหมายในไม่ช้า

- นโยบายการเงิน

- อัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพและแนวโน้มเงินเฟ้อที่ลดลง ทำให้เห็นนโยบายการเงินเอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้มากขึ้น ธปท. จะใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายมากขึ้น เช่น อัตราดอกเบี้ยที่ยืดหยุ่นขึ้น ปรับฐานเงินและปริมาณเงินในความหมายกว้าง ให้สอดคล้องกับการเริ่มฟื้นตัวของความต้องการถือเงินและค่าตัวที่วิกฤตทางเศรษฐกิจ

- ดำเนินการเพื่อเอื้ออำนวยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจที่ยังมีศักยภาพ

ในวันที่ 23 มีนาคม 2542 ทางกรไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 7 ส่งไปยัง คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือ ฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน
 - ในภาพรวมนั้นได้ดำเนินการไปตามแนวทางที่กำหนดไว้
- นโยบายการคลัง
 - ดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายโดยมีเป้าหมายขาดดุลงบประมาณที่ ร้อยละ 5 ของ GDP เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านทางมาตรการทางด้านภาษี
 - ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผ่านทางภาษีเงินได้จากต่างประเทศ เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมและกระตุ้นอุปสงค์
- นโยบายการเงิน
 - ดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในวันที่ 21 กันยายน 2542 ทางกรไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 ส่งไปยัง คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ลงนามในฐานะ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ หม่อมราชวงศ์จตุมงคล โสณกุล ในฐานะผู้ว่าการ ธปท. หนังสือฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการที่ไทยจะต้องดำเนินการอันประกอบไปด้วย

- ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่ผ่อนคลายเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการดำเนินมาตรการรายจ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมอย่างต่อเนื่อง¹¹

3.2 สรุปนโยบายแก้ปัญหาของรัฐบาล ชวน 2 ภายใต้กรอบหนังสือเจตจำนง

จากการที่ได้สรุปสาระสำคัญของแนวทางการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาวิกฤติการเศรษฐกิจ ไทย ที่ตกลงร่วมกันระหว่างทางการไทยและกองทุนการเงินฯ ภายใต้หนังสือเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ สามารถจำแนกออกเป็นสามส่วนสำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่งนโยบายการคลัง (รวมการใช้นอกงบประมาณ) ส่วนที่สอง นโยบายการเงิน และ ส่วนที่สาม การแก้ปัญหาสถาบันการเงินไทย กล่าว

¹¹ มาตรการในหนังสือเจตจำนงทั้ง 8 ฉบับ ถูกสังคมวิจารณ์ด้วยสำนึกชาตินิยมอย่างรุนแรงว่า IMF ได้กำหนดคฤหัสถ์ ศาสตร์ฉกฉวยและซ้ำเติมความล่มสลายเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารประเทศ และ นักการเมืองบางคน ออกกฎหมายขายชาติ 11 ฉบับ ดูเพิ่มเติมใน สภานายความ ร่วมกับ 45 องค์กรพันธมิตร (2545) , ในทิศทางเดียวกัน สังคมเศรษฐกิจไทยได้ทบทวนและเกิดกระแสการดำเนินธุรกิจ ดำเนินชีวิตอย่างมี เหตุผล มีความเหมาะสมกับตนเอง มีภูมิคุ้มกันในตนเอง เพื่อลดทอนผลลบจากโลกาภิวัตน์ ตามแนวทางทฤษฎี เศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงประทานให้ปวงชนชาวไทย

ได้ว่า กรอบนโยบายสามส่วนสำคัญนี้เป็นเส้นทางที่ทางการไทยจะต้องเดินไป และจริง ๆ แล้ว ทางการไทยก็เดินไปด้วยความเป็นระเบียบไม่นอกกรอบนอกทาง แม้ว่าในแต่ละการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลจะยากลำบากและต้องแลกด้วยต้นทุนทางการเมืองที่สูงมากก็ตาม เนื่องมาจากจะต้องมีผู้ที่เสียประโยชน์และโกรธแค้นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะวิเคราะห์เพียงหลักการใหญ่ๆ ที่เป็นที่ยกเถียงในสังคมถึงนโยบายและมาตรการเหล่านั้น ภายใต้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค และแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่

ในเบื้องต้น คำถามที่จะต้องหาคำตอบให้ได้ก่อนคือ นโยบายที่ได้ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับนั้น รัฐบาล ชวน 2 เป็นผู้เจรจาและจัดทำตั้งแต่หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับใด เพื่อให้การศึกษาและประเมินผลไม่คลาดเคลื่อน แต่ถึงอย่างไร โดยเนื้อแท้แล้ว แม้หนังสือแสดงเจตจำนงฯ บางฉบับจะไม่ได้เกิดขึ้นจากการเจรจาและจัดทำของรัฐบาล ชวน 2 ก็ตาม แต่นั่นก็ไม่ใช่ว่าเหตุผลที่ฟังได้ว่ารัฐบาลชวน 2 จะไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาดูในส่วนของหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 จากข้อมูลด้านต่างๆ ย่อมเป็นที่แน่ชัดและปราศจากข้อสงสัยใดๆทั้งสิ้น ว่าเป็นแนวทางที่รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้เป็นผู้เจรจาและตกลงร่วมกับกองทุนการเงินฯ ดังนั้นมาตรการที่นำไป ย่อมเป็นส่วนที่ต้องรับผิดชอบและชอบตามความเป็นจริงที่ปรากฏ

ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงอยู่ที่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ว่าแนวทางการดำเนินนโยบายที่ตกลงไว้กับกองทุนการเงินฯ และได้ถูกนำมาปฏิบัติในเวลาต่อมา ควรจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลใด ระหว่างรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ความไม่ชัดเจนนี้สืบเนื่องจากหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 นั้น อยู่ระหว่างรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลทั้งสอง

ซึ่งจริงๆ แล้วถ้าหากมองอย่างผิวเผินย่อมเข้าใจว่าเป็นการตกลงระหว่างรัฐบาลชวน 2 และกองทุนการเงินฯ เนื่องจากวันที่มีการส่งหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ไปให้กองทุนการเงินฯ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลชวน 2 เข้าบริหารประเทศแล้ว (9 พฤศจิกายน 2540) และการลงนามในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็เปลี่ยนจาก นายทอง พิทยะ มาเป็น นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเข้าไปดูในส่วนของขั้นตอนการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงฯ เราจะพบความจริงว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ได้มีการเจรจาทบทวนร่วมกันระหว่างกองทุนการเงินฯ และรัฐบาลไทยตั้งแต่ระหว่างวันที่ 27 ตุลาคมถึง 6 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งยังอยู่ในการบริหารประเทศของรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อเป็นเช่นนี้ข้อตกลงต่างๆ จึงได้ดำเนินการไว้หมดแล้วก่อนที่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย จะเข้ามารับช่วงต่อในกลางเดือน พฤศจิกายน 2540 ดังนั้นหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 จึงเป็นการเจรจาของรัฐบาล พลเอก ชวลิต

แต่ถึงกระนั้น ก็มีการตั้งข้อสังเกตจากนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม ถึงข้อความที่ปรากฏในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 2 ที่ให้คำมั่นว่า “...จะปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 และคณะผู้บริหารเศรษฐกิจชุดใหม่มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้แผนฟื้นฟูมีความเข้มงวดน่าเชื่อถือมากขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน” จากข้อความดังกล่าวทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลชวน 2 ไม่มีที่ท่าที่จะไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่ใช้ นโยบายการเงินการคลังแบบเข้มงวดที่กองทุนการเงินฯ แนะนำให้ทำ หรือถูกบีบบังคับให้ทำ ตรงกันข้ามรัฐบาลชวน 2 มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันกองทุนการเงินฯ ทำให้เกิดการวิจารณ์ว่ารัฐบาลเป็น “เด็กดี” ของกองทุนการเงินฯ

แต่ถ้าเรายุติธรรมกับตนเอง ยุติธรรมกับข้อเท็จจริง และยุติธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเราจะค้นพบว่า ในเวลาที่คืบขันทางเศรษฐกิจเช่นนั้น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นั้นรวมถึงการเปลี่ยนคณะทำงานด้านเศรษฐกิจชุดใหม่ด้วย ท่ามกลางบรรยากาศที่ไม่แน่นอนและขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย สังคมกำลังจับตามองจากรัฐบาล ทั้งในเวทีการเงินโลกและภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศ การที่ทางการจะแสดงความมุ่งมั่นทำตามเงื่อนไขจึงไม่ใช่เรื่องที่แปลกอะไร หรือมีนัยอะไรอย่างที่ไปตีความ เพราะถึงแม้ว่าถ้ารัฐบาลชวน 2 ไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่จะต้องดำเนินการ ก็คงจะต้องนำไปตกลงเจรจาเป็นการภายใน คงไม่มีใครกล้าประกาศว่าทางการไทยไม่แน่ใจว่าจะทำตามเงื่อนไขอย่างแข็งขันต่อไปได้หรือไม่

และประการสำคัญ ประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินฯ ซึ่งเงินช่วยเหลือก็มีลักษณะแบบทยอยให้เป็นงวด รวมทั้งหมด 12 งวด โดยกำหนดระยะเวลาการเบิกใช้เงินกู้ดังกล่าว 34 เดือน เริ่มตั้งแต่ เดือนสิงหาคม 2540 จนถึง พฤษภาคม 2543 ดังนั้นกองทุนการเงินฯ จึงมีโอกาสดูการเบิกจ่ายได้ ถ้าทางการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ได้ตกลงเอาไว้ และถ้าเราย้อนไปดูในอดีต รัฐบาลไทยที่เคยขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินฯ ปี พ.ศ. 2525 เมื่อกองทุนการเงินฯ เห็นว่าทางการไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ กองทุนการเงินฯ จึงสั่งระงับการจัดสรรเงินกู้ส่วนที่เหลือทันที

ในส่วนต่อจากนี้จะนำเสนอแนวทางสำคัญๆ ที่รัฐบาล ชวน 2 ได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตามข้อตกลงในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย หนึ่ง นโยบายการคลัง (รวมการใช้เงินนอกงบประมาณ) สอง นโยบายการเงิน และ สาม การแก้ปัญหาสถาบันการเงินไทย (จะนำเสนออยู่ในบทที่ 4 และ 5) เพื่อจะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การ สรุปลวิเคราะห์ และประเมินผล ของนโยบาย ภายใต้โอกาส ข้อจำกัดและภาวะแวดล้อมในขณะนั้น

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

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

อย่างไรก็ตามสำหรับปีงบประมาณ 2542 ได้ปรับลดการขาดดุลไว้ร้อยละ 5.5 ของ GDP ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 เนื่องจากมีการประมาณการรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้สูงขึ้น

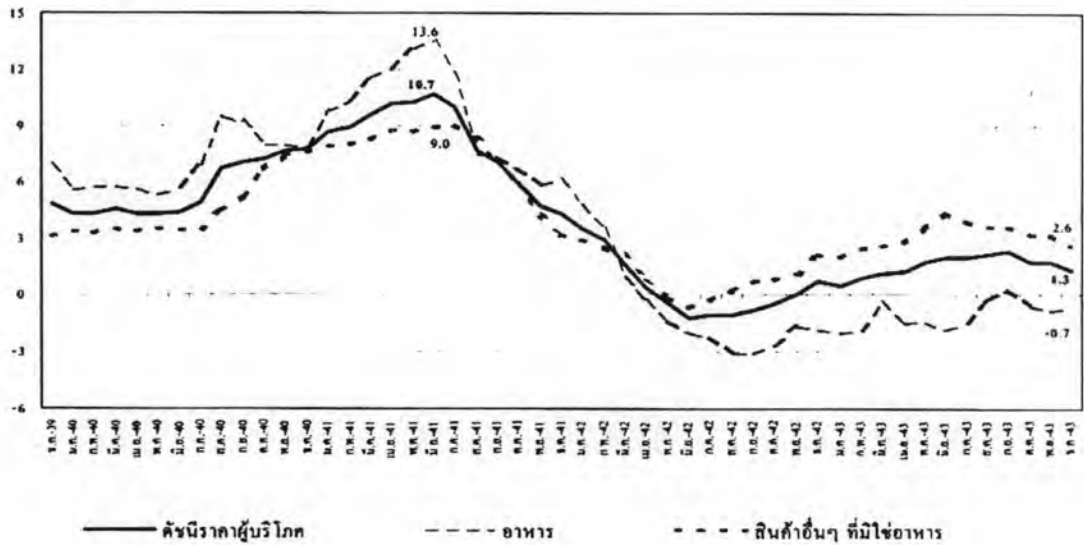
สำหรับปีงบประมาณ 2543 ได้กำหนดการขาดดุลไว้ร้อยละ 5 ของ GDP ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8

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

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

ภาพที่ 3.1 อัตราเงินเฟ้อ (อัตราการเปลี่ยนแปลงปีต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภค)

ร้อยละ



— ดัชนีราคาผู้บริโภค

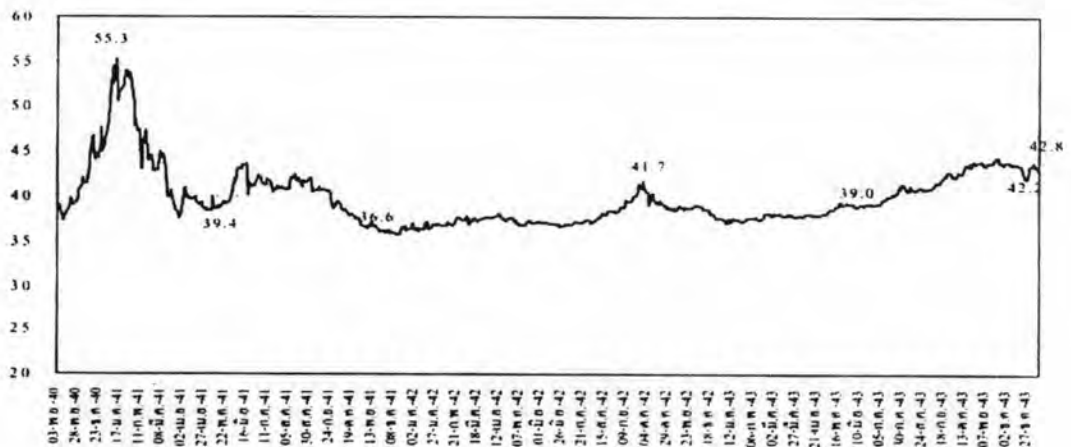
- - - อาหาร

- - - สินค้าอื่นๆ ที่มีใจอาหาร

ที่มา: กรมการค้าภายใน

ภาพที่ 3.2 อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ

บาทต่อดอลลาร์ สหรัฐ



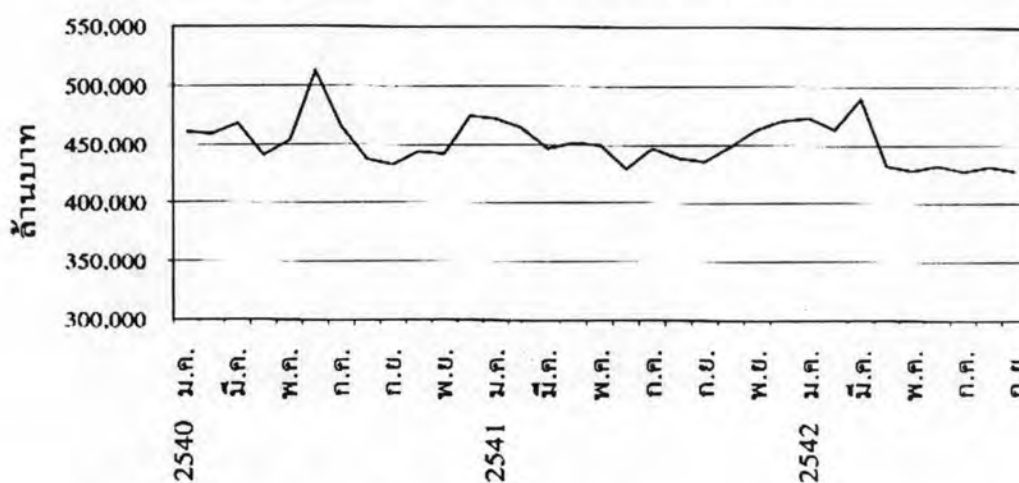
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

นโยบายปริมาณเงิน

ในส่วนของการดำเนินนโยบายปริมาณเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการไปด้วยความระมัดระวังและเข้มงวดตามแนวทางที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินฯ กล่าวคือ จำกัดอัตราการขยายของปริมาณเงินในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราเงินเฟ้อเป็นสำคัญ ดังที่ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1-4

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มผ่อนคลายนโยบายทางด้านปริมาณในช่วงปลายปี 2541 โดยปรับฐานเงินและปริมาณเงินในความหมายกว้าง ให้สอดคล้องกับการเริ่มฟื้นตัวของความต้องการถือเงินและค่าตัวทวิคูณทางเศรษฐกิจ ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2541 (ดูรูปที่ 3.5) แสดงอัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินในปี 2540 กับปี 2541 ที่เปลี่ยนแปลงน้อยมาก ๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินเป็นผ่อนคลายนปลายปี 2541 กับปี 2542

ภาพที่ 3.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของฐานเงิน



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.3 ข้อวิจารณ์การดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวดในช่วงต้นของวิกฤต

การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินแบบเข้มงวดในช่วงต้นของวิกฤต เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ตามที่ได้ตกลงร่วมกับกองทุนการเงินฯ ได้มีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางในทางหักล้างและตำหนิจากจากชุมชนวิชาการว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ทำให้เศรษฐกิจยิ่งหดตัวอย่างรุนแรงเกินความจำเป็น ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความผิดพลาดได้ปรากฏตามตลาดวิชาการทั่วไป ตัวอย่างเช่น

พอล ครุกแมน (2548) กล่าวว่า เขาไม่เข้าใจว่า นโยบายการคลังแบบหดตัวนี้อยู่ในแผนแก้ไข ปัญหาวิกฤตได้อย่างไร เพราะหากรัฐบาลดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจ ถดถอยอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากไปซ้ำเติมปัญหาการขาดอุปสงค์ในประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง หาก รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ จะทำให้นักลงทุนต่างประเทศรู้สึกว่ สถานการณ์วิกฤตที่ เกิดขึ้นอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของกองทุนการเงินฯ และจะทำให้ตลาดแตกตื่น

Corden (1998), ADB (1999) อธิบายว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในตอนต้นของวิกฤตเกิด จากการลดลงของการลงทุนเอกชน ดังนั้นแทนที่กองทุนการเงินฯ จะใช้นโยบายการคลังเพื่อ กระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อชดเชยภาวการณ์ลดลงของการลงทุนดังกล่าว กองทุนการเงินฯ กลับใช้ นโยบายการคลังแบบหดตัวซ้ำเติมภาวะถดถอยให้รุนแรงยิ่งขึ้น

Jeffrey Sachs (1999, 1997a, 1997c) ได้กล่าวคำหึงกองทุนการเงินฯว่า เป็นต้นเหตุให้ เศรษฐกิจในเอเชียตกต่ำกว่าที่ควร เพราะตามสภาพความเป็นจริงแล้วภาวะเศรษฐกิจเอเชียมิได้มี ปัญหาถึงขนาดเกิดวิกฤตรุนแรง จะมีปัญหาที่เป็นข้อสำคัญก็คือ การไหลออกของเงินทุนอย่างตกใจ ดังนั้นการที่เลือกนโยบายการคลังแบบเกินดุล การเข้มงวดสถาบันการเงินภายในประเทศใน การปล่อยสินเชื่อ รวมตลอดถึงการสั่งปิดสถาบันการเงินอ่อนแออย่างไม่รอบคอบ ล้วนแล้วแต่เป็น นโยบายที่ผิด ส่งผลให้กีดกร่อนความมั่นใจของนักลงทุนที่กลัวว่าเศรษฐกิจจะล้มละลาย ในที่สุด เงินทุนก็ยังไหลออกอย่างตื่นตระหนกและทำให้เศรษฐกิจยิ่งตกต่ำรุนแรง

ในทำนองเดียวกัน Furman and Stiglitz (1998) ก็ได้คำหึงกองทุนการเงินว่าการที่กองทุน การเงินเลือกใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ส่งผลให้ภาระของธุรกิจเอกชนยิ่งสูงขึ้น โดยเฉพาะฐานะ ทางการเงิน ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรีบหาเงินมาชำระหนี้จากการไม่ต่อสัญญาเงินกู้ ผลลัพธ์ก็คือ การไหลออกของเงินทุนอย่างตกใจและตามด้วยการอ่อนค่าลงของเงิน ยิ่งไปกว่านั้นการใช้นโยบาย การคลังที่เข้มงวดยังกัดเซาะความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจว่าจะนำไปสู่ความล้มละลาย ในมุมมองที่ คล้ายกัน Corsetti, Pesenti and Roubini (1998) และ Wade (2001) ได้อธิบายว่า การใช้นโยบาย ดอกเบี้ยที่สูงไม่ได้มีประสิทธิภาพในการหยุดยั้งการอ่อนค่าของเงินได้ และเป็นที่น่าอนว่า การใช้ นโยบายที่ผิดพลาดได้ขยายขอบเขตของวิกฤตให้แพร่ไปสู่การล้มละลายของธุรกิจเอกชนและ สถาบันการเงิน และ Yoshitomi and Ohno (1999) ได้สรุปไว้ว่า แนวทางแห่งนโยบายการเงิน การคลังควรจะเป็นแบบอื่นที่ไม่ใช่เข้มงวด

และแม้ประเด็นนี้จะผ่านมานานหลายปี ข้อสรุปที่พึงได้มาจากการศึกษาของ สุกำพล จงวิไลเกษม (2548:9) ยังคงเป็นไปในทางเดียวกัน โดยสรุปเกี่ยวกับนโยบายการคลังแบบหดตัวว่า เป็นนโยบายที่ซ้ำเติมภาวะถดถอย (Recession) ให้รุนแรงจนกลายเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ (Depression)

3.4 วิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน 2

เกี่ยวกับเรื่องเสียงวิจารณ์แนวทางนโยบายเศรษฐกิจที่ลากประเทศไปสู่ความล้มละลายนั้น ผู้วิจัยได้ข้อพิจารณาติดมาอยู่หลายประเด็นพอสมควร ในหลายประเด็นก็มีเหตุมีผลดีถึงแม้จะมีได้วิเคราะห์ถึงเงื่อนไขและสถานการณ์แวดล้อม ที่เรียกกันทางวิชาการว่า “บริบท” แต่ในอีกหลายประเด็นที่สรุปและคิดว่าจริงเพราะมันสอดคล้องกับร่องรอยหลักฐานการตกต่ำของเศรษฐกิจได้ลงตัว ดีงามดี และมันดี ก็ดูจะมีเหตุมีผลน้อยเกินไป

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

3.4.1 ใครเป็นผู้ที่ตัดสินใจใช้นโยบายดังกล่าว ระหว่างกองทุนการเงินฯ กับทางการไทย

จากการสืบค้นข้อคิดเห็นที่พบโดยทั่วไป ทั้งในวงวิชาการต่างประเทศและภายในประเทศ เชื่อมันได้ว่า เป็นการตัดสินใจของกองทุนการเงินฯ ถึงแม้ว่าในทางนิคินัยจะเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างทางการไทยกับกองทุนการเงินก็ตาม ในประเด็นนี้ ขอยกตัวอย่างการเสนอความเห็นของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และอัมมาร สยามวาลา ดังนี้

“ เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่า การกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศที่ขอกู้จะถูกกำหนดให้ต้องดำเนินนโยบายบางประการ ซึ่งเรียกกันว่า “เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย” ในทางปฏิบัติ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างประเทศที่ขอกู้กับองค์กรที่ให้กู้ จึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย หากประเทศผู้ขอเงินกู้มีความจำเป็นต้องได้เงินกู้อย่างยิ่งยวด เนื่องจากอยู่ในภาวะที่จนตรอก ย่อมมีอำนาจต่อรองน้อย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายจะเข้มงวดและรัดรั้งจนถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่า องค์กรโลก “สั่ง” ให้รัฐบาลประเทศผู้ขอเงินกู้ดำเนินนโยบายตามที่กำหนด หากประเทศผู้ขอเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ตกลงไว้ในหนังสือเจตจำนงฯ องค์กรโลกอาจจะระงับ

การเบิกเงินกู้ส่วนที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ความข้อนี้รวมถึงประเทศไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545:115-119)

“ถึงแม้ว่าโดยรูปการแล้ว หนังสือแสดงเจตจำนงฯเขียน โดยทางการไทยและเป็นการแสดงเจตจำนงของทางการไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงลายมือชื่อและมีกรรมการผู้จัดการกองทุนการเงินฯ เป็นผู้รับหนังสือ แต่สาระที่บรรจุอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นเป็นผลของการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินฯ และปกติก็จะเป็นที่ตกลงกันระหว่างสองฝ่ายแล้วในระดับนั้นก่อนที่จะส่งออกไปจากทางการไทย กล่าวได้ว่าอย่างน้อยที่สุด หนังสือแสดงเจตจำนงฯเป็นผลงานร่วมของทั้งสองฝ่าย แต่ในระยะต้นๆ ของโครงการช่วยเหลือนั้นเศรษฐกิจอยู่ในภาวะคับขัน อีกทั้งกระบวนการทางการเมืองของไทยก็มีความสับสนอลหม่าน เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีอำนาจต่อรองน้อยมากในการเจรจากับกองทุนการเงินฯ เพราะฉะนั้น หนังสือแสดงเจตจำนงฯในช่วงนั้น จะสะท้อนจุดยืนของกองทุนการเงินฯมากกว่า ด้วยเหตุนี้การวิจารณ์ โขบายและมาตรการที่ปรากฏในเอกสารเหล่านี้ว่าเป็นนโยบายและมาตรการของกองทุนการเงินฯ ก็เป็นการวิจารณ์ที่ไม่คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงเท่าใดนักโดยเฉพาะช่วงต้นๆ ที่ไทยอยู่ภายใต้ภาวะคับขัน” (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:91)

ผู้วิจัยอยากตั้งข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนนโยบายการคลังแบบเกินดุลมาเป็นแบบขาดดุลในเวลาต่อมา ที่รัฐบาลชวน 2 มักจะเอ่ยอ้างว่าเป็นเพราะตนได้ต่อรองกับกองทุนการเงินฯ ก็อย่างที่สรุปแล้วในช่วงต้นๆนั้น การตัดสินใจจะเป็นของกองทุนการเงินฯอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากเกินดุลมาเป็นขาดดุล (หนังสือแสดงเจตจำนงฯฉบับที่ 3) ย่อมจะสะท้อนจุดยืนของกองทุนการเงินฯ เพราะในภาวะจนตรอกของทางการไทยเช่นนั้น ถ้ากองทุนการเงินฯยังยืนยันว่าการเกินดุลการคลังเป็นวิธีที่ถูกต้อง เชื่อได้เลยว่าทางการไทยก็ยากที่จะขัดขืน

3.4.2 เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการคลังเป็นแบบเข้มงวดและผลของนโยบาย

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

ภายในประเทศลดลง อีกอย่างเมื่อค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างมากหลังประกาศลอยตัว ถึงทางการไม่ทำอะไรควบบัญชีเดินสะพัดก็ต้องเกินดุลอยู่แล้ว ในที่สุดภายในไม่กี่เดือนต่อมาควบบัญชีเดินสะพัดก็เปลี่ยนเป็นเกินดุลอย่างมากมา (ดูตารางที่ 3.3) เมื่อนั้นกองทุนการเงินฯ จึงได้อนุญาตให้ทางการไทยมีงบประมาณขาดดุลได้ หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 แสดงการเปลี่ยนแปลงท่าทีด้านนโยบายการคลัง และมีคำอธิบายว่าเกิดจากภาวะการณ์เกินดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะประณามความผิดพลาดทางนโยบายของกองทุนการเงินฯ และรัฐบาลไทย ต้องเข้าใจด้วยว่าข้อวิจารณ์ความผิดพลาดนั้น เป็นการมองย้อนกลับไปภายหลัง หรืออาศัยความฉลาดหลังเหตุการณ์ ดังนั้นก็ต้องมาพิจารณาก่อนว่าเหตุใดกองทุนการเงินฯ และทางการไทยไม่เลือกใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในทันที สิ่งซึ่งทางการไทยและกองทุนการเงินฯ น่าจะกังวล ก็คือ ถ้าใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษ โดยรัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อาจจะสร้างแรงกดดันเงินเพื่อให้เพิ่มขึ้น ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราที่สูงจะไม่ลดลง และเสถียรภาพทางการคลังจากรายจ่ายที่เพิ่มแต่รายได้ลดลงตามภาวะหดตัวทางเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้ถ้าไม่ได้รับการคลี่คลายในทันทีทันใด ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยและค่าเงินบาทไทย ไม่เพียงเท่านั้นอาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) ก็จะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนอีกด้วย

และเมื่อมองย้อนกลับไปในช่วงนั้น ก็เป็นเหตุผลที่พอฟังได้ว่า เป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยากมากว่าการที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงไปจาก 25 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ เป็น 32 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ (21 สิงหาคม 2540) จะมีผลต่อเงินเพื่อแค่ไหน และคงไม่มีใครคิดว่าการที่ค่าเงินบาทอ่อนลงอย่างมาก จะสร้างปัญหาเงินเฟ้อไม่มากนัก อีกประเด็นก็คือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ที่คลี่คลายจากขาดดุลอย่างมากมาเป็นเกินดุลอย่างมากในเวลาอันรวดเร็ว

แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง ก็มีนักเศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสังเกตว่ากองทุนการเงินฯ อาจจะเคยชินกับปัญหาของประเทศในแถบลาตินอเมริกา ที่รัฐบาลมีปัญหาขาดดุลเรื้อรังและมีหนี้สินมาก จึงต้องเกินดุลการคลังเพื่อให้ภาครัฐมีเงินออมมากขึ้น แต่กรณีของประเทศไทยมิได้มีปัญหาขาดดุลเรื้อรังแต่เกินดุลมาโดยตลอด และหนี้ภาครัฐก็ต่ำมากโดยในปี 2539 หนี้รัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP มีแค่ร้อยละ 3.9 (ดูตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลปีงบประมาณ 2533- 2539 (พันล้านบาท)

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

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ

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

ในประเด็นการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินนั้น สืบเนื่องมาจากภายหลังที่ฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์แตกตัวลง ทำให้ผลประกอบการของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจอื่น ๆ มีปัญหาและกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุดคือบริษัทเงินทุน ซึ่งมีสัดส่วนในการให้เงินกู้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สูง ทำให้ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงินภายในประเทศเสื่อมลง โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนรวมไปถึงหมดศรัทธาที่มีต่อองค์กรที่กำกับตรวจสอบด้วย เมื่อประชาชนหมดศรัทธาก็พากันไปถอนเงินฝากและไม่เชื่อคำแนะนำของทางการ ดังนั้นทางการไทยจึงใช้มาตรการในการควบคุมสถาบันการเงินที่รุนแรงขึ้นเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่น จนในท้ายที่สุดได้สั่งปิดบริษัทเงินทุน 58 แห่ง และสามารถกลับมาดำเนินการได้เพียง 2 แห่ง

การประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินต่าง ๆ นั้น ควรจะหมายเหตุไว้ด้วยว่า มาตรการดังกล่าว เป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้เชี่ยวชาญของกองทุนการเงินฯ เมื่อรัฐบาลประกันเงินฝากและเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้ทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสี่ยนั้นออกมาในทางลบก็ต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ซึ่งจะมากน้อยแค่ไหนไม่ทราบ อีกทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ

ดีกว่าประชาชนผู้เสียภาษี และถ้าจะกล่าวว่าการคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ นั้น เท่ากับเป็นการ โอนเงิน จากคนจน ไปยังคนรวยก็ไม่ผิดจากความจริงมากนัก ที่สำคัญไปกว่านั้นมาตรการประกันเงินฝากนั้น เป็นมาตรการที่แตกต่างไปจากที่เคยทำมา กล่าวคือ ในส่วนของผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์นั้น ยังไงก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยก็คุ้มครองเต็มจำนวน แต่ในส่วนของผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินใน บริษัทเงินทุนนั้น ที่ผ่านมาไม่เคยได้รับการคุ้มครอง หรือคุ้มครองบ้างก็ไม่เต็มจำนวน ทั้งกรณีของ บริษัทเงินทุนล้มปี 2526 หรือกรณีบริษัทราชายาเงินทุนที่ต้องปิดกิจการในปี 2522 (อัมมาร สยามวาลา และ ฉันทน์ วัจิตรอักษร, 2546:74)

แต่ถึงกระนั้นถ้าจะมองด้วยความเป็นธรรม ควรพิจารณาด้วยว่าถ้าไม่ประกันผู้ฝากเงินและ เจ้าหนี้ทางการไทยมีทางเลือกอื่นหรือไม่ ในส่วนของผู้ฝากเงิน ถ้ามองในบริบททางเศรษฐกิจนั้น ที่ผ่านมามาตราการเงินไทย โดยเฉพาะในเรื่องของเงินออมและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ยังขาดปัจจัยทางด้านสถาบันที่ชัดเจน กติกาที่ชัดเจน รวมไปถึงการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาขึ้นมาหน้าหน้าที่ทางการไทยจะได้แข่งกับผู้ฝากเงินก็แผ่วเบามาก ส่วนบริบททาง การเมืองนั้น เมื่อมองถึงความวุ่นวายทางสังคมที่จะตามมา และส่งต่อไปสู่เสถียรภาพทางการเมือง แล้ว ยังไงรัฐบาลก็ไม่มีทางเลือกอื่น

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำกับเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินต่างๆ ถ้าจะมองว่าใน เมื่อเป็นหนี้แล้วก็สมควรจะจ่าย ซึ่งจริงๆ แล้วก็ควรเป็นเช่นนั้น หรือถ้าคิดบิดพลิ้วก็อาจเกิดผลเสียที่ ตามมาต่อประเทศในเวทีการเงินโลก รวมถึงความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ ซึ่งก็จริงอีก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องเข้าใจด้วยว่าในภาวะที่ผู้ฝากเงินภายในประเทศกำลังแย่งกันถอนเงิน ออก และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเรียกเงินกู้คืนอย่างเร่งรีบไม่แพ้กัน ปัญหาที่ตามมาไม่เพียงแต่มี ผลต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่านั้น แต่มีผลต่อทุนสำรองและค่าเงินบาทด้วย ซึ่งก็จะมีผลต่อ เสถียรภาพเศรษฐกิจไทย ดังนั้นถึงแม้ว่าอาจจะไม่มีทางเลือกที่น่าเลือกมากกว่า การกำกับหนี้เต็ม จำนวน แต่อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะต้องรองกับเจ้าหนี้ถึงวิธีการใช้คืนที่รอบคอบมากกว่านี้

ในกรณีต่อเนื่องกับความผิดพลาดของกองทุนการเงินฯ มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาต่อไป อีกว่า ความผิดพลาดในการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น เป็นการคาดการณ์ที่ คลาดเคลื่อนจากความจริงที่เกิดขึ้นเพียงใด เมื่อผู้วิจัยตรวจสอบการประมาณการทางเศรษฐกิจที่ ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับ ต่างๆ ก็พบความประหลาดใจอย่างมาก เหตุใด การคาดการณ์เศรษฐกิจไทยในตอนนั้น ถึงห่างไกลจากความเป็นจริงมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบนี้มีข้อคืออยู่ว่าได้ให้ความเข้าใจที่ดีขึ้นว่าเหตุใดการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาได้ ผิดพลาด จะขอยกตัวอย่างการคาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจ GDP และดุลบัญชีเดินสะพัด ใน หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1-4 เปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นจริงให้ดูความคลาดเคลื่อนของการ คาดการณ์จากตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบการคาดการณ์เศรษฐกิจในหนังสือเจตจำนงฯกับข้อมูลจริง

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

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

สาเหตุที่กองทุนการเงินคาดเดาสถานการณ์ผิดพลาดมากนั้น ถ้ากล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือ กองทุนการเงินฯ ไม่ได้วิเคราะห์ถึงสถานะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ที่เงินทุนสามารถโยกย้ายไปยังที่ต่างๆ อย่างคล่องตัว จะเอาแน่เอานอนกลับเงินทุนเหล่านี้ไม่ได้ ที่ไหนกำไรดีก็วิ่งแหกกันเข้าไป ที่ไหนทำทางไม่ดีก็อยู่ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ตื่นตระหนกง่าย แย่งกันหนีเอาตัวรอด จะด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์ (Imperfect) หรือความไม่สมมาตร (Asymmetric) ของสารสนเทศในภาคการเงินก็ตามแต่ เช่นเดียวกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น เงินทุนแย่งกันออก เมื่อเงินทุนไหลออกไปมาก ๆ ผลเสียตามมาเรื่อยๆ เรียกว่า ปฏิกริยาถูกโซ่ทางด้านลบ (Negative Chain Reaction) เช่น เงินบาทก็อ่อนค่าลงอีก สภาพคล่องไม่มี กำลังซื้อหดตัว (Aggregate Demand) ธุรกิจขาดทุนปิดกิจการ เกิดหนี้เสียในสถาบันการเงิน เศรษฐกิจตกต่ำ ฯลฯ แต่อาการซัดเซของเงินทุนนั้นไม่ได้เกิดกับประเทศไทยประเทศเดียว เงินทุนเหล่านี้ได้มีการลงทุนแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) เมื่อตกใจก็ตกใจแบบโลกาภิวัตน์ แย่งกันโยกย้ายเงินทุนหนีกลับไปยังศูนย์กลางการเงินโลกเพื่อดูแลสุขภาพ วิกฤตเศรษฐกิจก็ตามมาในประเทศเกาหลี



ได้ อิน โคนีเซีย มาเลเซีย มีสาเหตุสำคัญจากการตื่นตกใจแบบโลกาภิวัตน์การเงิน เมื่อวิกฤติตุลกลามไปยังประเทศต่าง ๆ ก็เหมือนมูมเมอแรงที่วนกลับมากระแทกเศรษฐกิจไทยให้บอบช้ำมากขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ กองทุนการเงินฯ ก็ดี รัฐบาลไทยก็ดีอาจไม่เข้าใจในเวลานั้น หรือแม้ในปัจจุบันก็ไม่แน่ใจว่ารัฐบาลไทยเข้าใจดีแล้วหรือไม่

เมื่อกองทุนการเงินฯ เริ่มต้นจากสมมติฐานที่ผิด ข้อเสนอต่างๆ ที่ตามมาก็ผิดพลาดไปด้วย เปรียบเหมือนตอนที่เราดิคระคุมเสื่อ ถ้าเม็ดแรกติดผิด มันก็จะผิดไปจนเม็ดสุดท้าย ดังนั้น มาตรการและนโยบายการแก้ปัญหาที่มาใช้ก็ผิดพลาดไปในทางเดียวกัน ข้อผิดพลาดแรกคือปริมาณเงินที่กองทุนการเงินฯ ให้กู้มีจำนวนน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา ตัวเลขเงินช่วยเหลือ 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งมีคำอธิบายภายหลังว่า วงเงินนี้กำหนดขึ้นจากยอดร้อยละ 50 ของเงินกู้ต่างประเทศที่ครบชำระภายในหนึ่งปี ซึ่งเป็นมาตรฐานที่กองทุนการเงินฯ ใช้ แต่เมื่อพิจารณาถึงภาวะไม่มั่นใจในเศรษฐกิจไทย และทุนสำรองที่เมื่อหักภาระผูกพันส่วไปด้วยแล้ว จำนวนเงิน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จึงน้อยไปมากสำหรับขนาดของปัญหา ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น เงินที่ช่วยเหลือยังเป็นแบบทยอยให้อีกด้วย และข้อผิดพลาดที่สอง คือการกำหนดนโยบายการคลังแบบเข้มงวดในช่วงเวลาแรกของวิกฤต

แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะสบประมาทความสามารถของกองทุนการเงินฯ ก็ต้องมองย้อนไปดูผลงานที่ผ่านมาด้วย อย่างน้อยที่ใกล้ที่สุดคือกรณีวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศเม็กซิโกปี 1995 ทำทีของกองทุนการเงินฯ แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิง จากที่ครั้งแรกกำหนดเงินช่วยเหลือไว้ 7.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อมาได้เพิ่มเป็น 17.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และยังสำรองให้อีก 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับเบิกได้ทันที จำนวนเงินดังกล่าวเม็กซิโกใช้เวลาเบิกเพียง 6 เดือน แต่ต้องหมายเหตุไว้ด้วยว่าทำทีที่แตกต่างออกไปของกองทุนการเงินฯ นั้นมีส่วนมาจากแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณรวมแล้ว เงินช่วยเหลือเม็กซิโกมีถึง 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนนี้ สหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือ 10,000 ล้านดอลลาร์ และส่วนที่เหลือเป็นของ กองทุนการเงินฯ ธนาคารโลก และประเทศ G7 ต่าง ๆ (กาวาจิต สิงห์, 2543: 63-104)

จากการบอกเล่าของนาย Robert E. Rubin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ในเวลานั้น อธิบายวิกฤติเศรษฐกิจของเม็กซิโกว่า จะส่งผลโดยตรงต่อสหรัฐอย่างไร เช่น การลี้ภัย การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ขาดเสถียรที่จะข้ามแดนมามากขึ้น ปัญหาการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลทางอ้อมด้วย จากโรคระบาดทางเศรษฐกิจ (Contagion Effect) ที่มาจากภาวะโลกาภิวัตน์การเงิน (Financial Globalization) โดยอธิบายว่าระบบการเงินระหว่างประเทศมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นมาก เต็มไปด้วยความซับซ้อน และคล่องตัว (Velocity) ประเทศกำลังพัฒนาและที่พัฒนาแล้วถูกร้อยเรียงเข้าด้วยกัน ดังนั้น โรคระบาดทางเศรษฐกิจการเงินจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญที่สุด สหรัฐจึงแข่งขันในการช่วยเหลือวิกฤติในเม็กซิโกในหลาย ๆ ทาง รวมถึง

การปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดระหว่าง กระทรวงการคลังสหรัฐฯฯ ธนาคารกลางสหรัฐฯฯ และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทุนการเงินฯ โดยเฉพาะนาย Michel Camdessus และตัวแทนระดับสูงของนาย Camdessus รวมถึงนาย Stanley Fischer ด้วย (Robert E. Rubin, 2003 : 3-40)

ภายหลังจากที่แข็งขันของสหรัฐฯฯ ในการช่วยเหลือเม็กซิโก กองทุนการเงินฯ ก็มีท่าทีที่เปลี่ยนไปในทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้จะวิจารณ์กองทุนการเงินฯ ในประเด็นนี้ และไม่ได้วิจารณ์สหรัฐฯฯ ที่ไม่แข็งขันช่วยเหลือประเทศไทย เพราะเข้าใจดีถึงผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างไทยและเม็กซิโกที่มีต่อสหรัฐฯฯ แต่ที่นำเสนอมาเพื่อจะสะท้อนให้เห็นว่า กองทุนการเงินฯ เองก็คงพอจะมีความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับสถานะ โลกาภิวัตน์ทางการเงินอยู่บ้างไม่มากนักน้อย จากกรณีการแก้ปัญหาของเม็กซิโก แต่ยังมีปริศนาที่ไม่สามารถหาหลักฐานมาสรุปได้ว่าทำไมกองทุนการเงินฯ จึงประมาทและเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อสถานะ โลกาภิวัตน์ทางการเงิน กรณีการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย

จากความผิดพลาดของนโยบายการคลังที่เกริ่นไว้ก่อนหน้านี้ ก่อกระแสวิจารณ์อย่างเกรียวกราวว่าเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำอย่างรุนแรง ในประเด็นนี้คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี 2540 ถึงไตรมาสแรกของปี 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเกินดุลตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 จะพบว่ารัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับการขาดดุลในช่วงเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน 2540 ดังนั้นการดำเนินนโยบายเกินดุลของรัฐบาลน่าจะไม่มีส่งผลทำให้ระบบเศรษฐกิจหดตัวมากนัก (คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา, 2543: 55)

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

ดังนั้นพอจะสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังที่ผิดพลาดในช่วงวิกฤติ ในด้านหนึ่งมีผลต่อการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย แต่ไม่มีผลมากถึงขนาดเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง และถึงแม้กองทุนการเงินฯ และทางการไทยดำเนินนโยบายการคลังไม่ผิดพลาด

เลือกใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย ก็ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับภาระไหลออกของเงินทุน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

3.4.3 เพราะเหตุใดถึงต้องกำหนดนโยบายการเงินเป็นแบบเข้มงวดและผลของนโยบาย

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

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

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญสองประการและทางการได้นำมาใช้ คือ ประการแรกนโยบายควบคุมอัตราการเพิ่มปริมาณเงิน ให้สอดคล้องกับภาวะที่ลดลงของการหมุนของเงิน (Velocity) และค่าตัวทวีคูณ (Multiplier) ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการเพิ่มของปริมาณฐานเงิน (Money Base- M0) ที่น้อยมาก ๆ จากปี พ.ศ. 2540 มีจำนวน 474,135 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 475,248 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งในกรณีปริมาณเงินนี้ข้อวิจารณ์ข้อได้แย้งนโยบายเป็นไปอย่างแผ่วเบา อีกทั้งทางการไทยและกองทุนการเงินฯ ก็มีเหตุผลพอควร ถือว่าเป็นสิ่งที่พอยอมรับได้¹²

แต่อย่างไรก็ตามต่อข้อวิจารณ์ที่มีต่อเครื่องมือทางการเงินประการที่สอง คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง เป็นไปอย่างอีกกระทึกและมีรูปธรรมของการล้มระเนระนาดของธุรกิจไทยเป็นเครื่องยืนยัน

¹² เกี่ยวกับนโยบายปริมาณเงิน ได้มีข้อเสนอจากทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งช่วยทำแผนเศรษฐกิจให้รัฐบาล และมีข้อได้แย้งกรณีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มปริมาณเงินก็จะมีผลต่อส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะเสถียรภาพของราคา เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาท และเสถียรภาพของเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นไปได้จริงในการเพิ่มปริมาณเงินขณะนั้น ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีปริมาณเงิน โปรตุค รังสรรค์ ณะพรพันธ์. 2545 วิวาทะว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาค หน้า 155-162

ฉะนั้นแล้ว จึงเป็นสิ่งพึงพิจารณาต่อไปเพื่อความเป็นธรรมต่อทั้งผู้วิจารณ์และทางการไทย ร่วมกับกองทุนการเงินฯว่า ในสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว ด้วยเหตุใดทางการไทย จึงเลือกใช้ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง และถ้าไม่ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงมีทางอื่นที่น่าจะเลือกหรือไม่

ในช่วงเวลานั้น เงินทุนกำลังเคลื่อนย้ายออกอย่างค่อนข้างเสรีและก็ส่งผลถึงค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงตามไปด้วย การที่ทางการไทยและกองทุนการเงินฯ เลือกใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงก็เพื่อสร้างเสถียรภาพให้ค่าเงินบาท ซึ่งตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีการเงินสองประการ คือ ประการแรก การที่ดอกเบี้ยสูงจะทำให้ผลตอบแทนในการถือเงินบาทสูง อันจะส่งผลให้มีความต้องการถือเงินบาทมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ค่าเงินบาทต้องอ่อนตัวลง และประการที่สอง การใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงก็เพื่อกันไม่ให้ธุรกิจไทยหรือสถาบันการเงินไทยที่มีหนี้ขึ้นอยู่กับต่างประเทศสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทได้ง่าย เพราะถ้าธุรกิจไทยสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทได้ง่ายก็จะมีช่องทางที่จะชำระหนี้ต่างประเทศได้เร็วขึ้น ฉะนั้นในสภาพที่ค่าเงินบาทกำลังลดต่ำลง การรีบชำระหนี้เงินดอลลาร์ย่อมเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจ ด้วยเหตุที่ว่าถ้าปล่อยไว้ต่อไปก็เป็นการเก็งกำไรได้ยากกว่าค่าเงินบาทจะอ่อนไปถึงเท่าไร พฤติกรรมดังกล่าวย่อมทำให้ค่าเงินบาทยิ่งอ่อนค่าลงเร็วขึ้นอีก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายดอกเบี้ยสูง

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

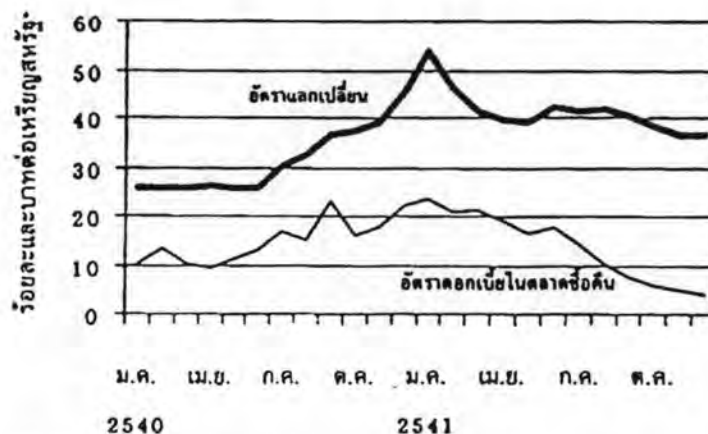
ในแง่ของการใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน กลับมีผลไปในทางที่ว่า ยิ่งดอกเบี้ยสูงค่าเงินบาทยิ่งอ่อนค่าลง (ดูรูปที่ 3.5) ไม่สะท้อนทฤษฎีการเงินตามภาวะปกติ ด้วยสาเหตุว่าความไม่มั่นใจเศรษฐกิจไทยของเจ้าหนี้ต่างประเทศ ดังนั้นกระแสการทวงหนี้และไหลออกของเงินทุนจากประเทศไทย จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วต่อเนื่องและยากที่จะทัดทานได้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

ดีก็วิ่งแหกกันเข้าไป ที่ไหนทำทางไม่ดียังอยู่ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ตื่นตระหนกง่าย แ่งกันหนีเอาตัวรอด จะด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์ (Imperfect) หรือความไม่สมมาตร (Asymmetric) ของสารสนเทศในภาคการเงินก็ตามแต่ เช่นเดียวกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย ณ เวลานั้น แม้จะใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงเพียงใด เงินทุนก็แย่งกันไหลออก เมื่อเงินทุนไหลออกไปมาก ๆ ผลเสียตามมาเยอะแยะ เรียกว่า ปฏิกริยาลูกโซ่ทางด้านลบ (Negative Chain Reaction) เช่น เงินบาทก็อ่อนค่าลงอีก สภาพคล่องไม่มี กำลังซื้อหดตัว (Aggregate Demand) ธุรกิจขาดทุนปิดกิจการ เกิดหนี้เสียในสถาบันการเงิน เศรษฐกิจตกต่ำ ฯลฯ

ที่ซำร้ายไปกว่านั้น เงินทุนส่วนใหญ่ไม่ได้ลงทุนในประเทศไทยประเทศเดียว เงินทุนเหล่านี้มีการลงทุนแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) กระจายไปในหลายประเทศ เมื่อขาดความมั่นใจก็มีผลทางด้านจิตวิทยาแบบโลกาภิวัตน์ ถอยเงินหนีกลับไปยังศูนย์กลางการเงินโลกก่อนเพื่อดูสถานการณ์ วิกฤติเศรษฐกิจที่ตามมาในประเทศเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย มีสาเหตุสำคัญจากการตื่นตระหนกของเงินทุนแบบโลกาภิวัตน์การเงิน ยิ่งในช่วงเวลานั้นศูนย์กลางการเงินโลกอย่างประเทศสหรัฐฯ กำลังเฟื่องฟูด้วยธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และคอมพิวเตอร์ ที่เรียกว่า เศรษฐกิจใหม่ (New Economy) ซึ่งพากันเดินแถวเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้เงินทุนทั่วโลกไหลเข้าไปหาประโยชน์อย่างไพศาล สังเกตได้จากการทะยานขึ้นของดัชนีตลาดหุ้นดาวโจนส์ในปี พ.ศ. 2538 อยู่ที่ประมาณ 4,000 กว่าจุด ทะยานขึ้นต่อเนื่องถึงประมาณ 11,000 กว่าจุดในปี พ.ศ. 2543 และตลาดหุ้นแนสแดค ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2543 ¹³

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

รูปที่ 3.5 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับเหรียญสหรัฐและอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า นโยบายดอกเบี้ยสูงมิได้ส่งผลต่อเสถียรภาพค่าเงินบาทตามที่ได้คาดการณ์ แต่ต้องมองต่อไปด้วยว่า ถ้าในเวลานั้น ไม่ใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงมีทางเลือกอื่นหรือไม่ สมมติว่าทางการไทยเลือกวิธีการลดดอกเบี้ยให้ต่ำ หรือระบายสินเชื่อจากภาครัฐในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ในแง่หนึ่งก็ไม่สามารถยับยั้งการไหลออกของเงินทุนได้อย่างแน่นอน แต่ที่ร้ายไปกว่านั้นคือ หากธุรกิจไทยสามารถเข้าถึงสินเชื่อเงินบาทแล้วก็จะมิช่องทางชำระหนี้ต่างประเทศได้เร็วขึ้น เพราะในสภาพที่เงินบาทกำลังอ่อนค่าลงอย่างไรเสถียรภาพ การริบชำระหนี้ต่างประเทศย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อฐานะการเงินของคน แต่พฤติกรรมเช่นนี้ก็ยิ่งทำให้ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างไรเสถียรภาพรุนแรงขึ้น และสำหรับผู้ที่มิหนีต่างประเทศซึ่งไม่สามารถชำระคืนได้ ก็จะส่งผลให้หนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและในท้ายที่สุดจะส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจไทย เมื่อรูปการเป็นเช่นนี้ กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว แม้จะเป็นการมองย้อนกลับไปในอดีต ก็ยังเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะสรุปว่า นโยบายดอกเบี้ยในเวลานั้นควรเป็นแบบใด

แต่ถึงกระนั้น แนวทางการบริหารจัดการกับการไหลออกของเงินทุนที่ต้นตระหนก ก็ยังมีทางเลือกอยู่อย่างน้อยสองแนวทาง ซึ่งทางการไทยและกองทุนการเงินฯ มิได้ตัดสินใจเลือก คือ แนวทางแรก การควบคุมการไหลออกของเงินทุน วิธีการนี้ไม่ได้รับการพิจารณาเพราะถูกมองว่า เป็นการถอยหลังไปจากยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคการเงินโลกแบบเสรีนิยม (Financial Liberalization) ซึ่งมีกองทุนการเงินฯ และประเทศพัฒนาแล้วสนับสนุน และถ้าทางการไทยยังคงจะใช้วิธีนี้ก็อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินฯ และเสียชื่อเสียงในวงการการเงินระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี แนวทางที่สอง ซึ่งเป็นแนวทางที่ประนีประนอมมากกว่า และควรค่าแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง คือ การขีดหนี้ระยะสั้นที่ครบกำหนดชำระของภาคเอกชน และจัดลำดับการชำระหนี้ของหนี้ที่มีระเบียบและเป็นระบบ สืบเนื่องจากการที่ทางการไทยประกาศประกันเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เมื่อรัฐบาลประกันเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้เจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสถียรนั้นออกมาในทางลบก็ควรต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ดังนั้นการที่ทางการไทยจะเจรจาขีดหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศจึงอยู่ในวิสัยที่น่าจะกระทำได้

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีการยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับกรณีวิกฤตการเงินของเกาหลีใต้ในปลายปี 2540 ที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เจรจากับบรรดาธนาคารเจ้าหนี้เพื่อเปลี่ยนสัญญาเงินกู้ระยะสั้นของเอกชน เป็นพันธบัตรระยะปานกลาง 1-3 ปี ของรัฐบาลเกาหลี โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับพันธบัตรให้อยู่เหนืออัตราอ้างอิงที่ตลาดลอนดอน (Libor) ประมาณร้อยละ 2.5 ต่อปี ซึ่งถูกมองว่าเป็นวิธีการที่น่าจะเหมาะสมกว่า¹⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนจะกล่าวโทษทางการไทยนั้น ต้องหมายเหตุไว้ด้วยว่า ในกระบวนการจัดการกับเจ้าหนี้ของเกาหลีใต้นั้น บทบาทและท่าทีของธนาคารกลางสหรัฐฯมีส่วนสำคัญมาก ธนาคารกลางสหรัฐฯได้ผลักดันและกดดันให้ธนาคารกลางในประเทศเจ้าหนี้ต่าง ๆ ให้ทุกธนาคารต่อสัญญาที่กำลังจะถึงอายุที่จะต้องรับชำระคืนเป็นการชั่วคราวให้กับเกาหลีไปก่อน เพราะถ้าหากไม่ดำเนินการตามนี้ผลต่อเศรษฐกิจเกาหลีจะรุนแรงและผลกระทบอาจจะขยายไปถึงเศรษฐกิจโลก และจะสร้างความเสียหายให้กับธนาคารเจ้าหนี้ด้วย ด้วยเหตุฉะนั้นนี้เพียงแต่ได้ทำความระลึกถึงกรณีวิกฤตเม็กซิโก เราก็จะได้รับความที่สว่างพอดังฐานะคุณค่าที่แตกต่างกันของประเทศไทย กับประเทศเกาหลีใต้และเม็กซิโก ที่มีต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจสหรัฐฯ นำมาซึ่งมาตรฐานในการช่วยเหลือที่แตกต่างกันด้วย

3.4.4 อธิบายถึงการดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเป็นการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

เมื่อเศรษฐกิจไทยกำลังตกต่ำจากวิกฤตที่มีปัจจัยรุนแรงหลายประการ กองทุนการเงินฯและทางการไทยจึงได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจ กล่าวคือ จากการกำหนดงบประมาณเกินดุล 1% ของ GDP ในปี 2541 (หนังสือเจตจำนงฯ 1,2) มาเป็นขาดดุล 2%

¹⁴ โปรดดูแนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ และบทบาทของสหรัฐฯเพิ่มเติม ใน Lee , Peter (1998) " Korea Stares into the Abyss"

ของ GDP (หนังสือเจตจำนงฯ 3) และอนุญาตให้ขาดดุลมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งเท่ากับ 3% ของ GDP (หนังสือเจตจำนงฯ 4) และให้ขาดดุลงบประมาณ 3% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2542 (หนังสือเจตจำนงฯ 5) ขยายเป็น 5% ในหนังสือเจตจำนงฯ 6 และเป็น 6% ในหนังสือเจตจำนงฯ 7 แต่อย่างไรก็ตาม ในหนังสือเจตจำนงฯ 8 ได้ปรับลดเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณในปี 2542 เหลือ 5.5% ของ GDP เนื่องจากมีการประมาณการรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้สูงขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2543 ให้ใช้งบประมาณขาดดุล 5% ของ GDP

และนอกจากการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว ทางการไทยยังใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมอีกด้วย โดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณามาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 ในเบื้องต้น ผู้วิจัยจะจำแนกมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจออกเป็น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ข้อวิจารณ์การใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ประการที่สอง การใช้จ่ายในงบประมาณ (In budgets) และประการที่สาม การใช้จ่ายนอกงบประมาณ (Off budgets)

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

ประการที่สอง การใช้จ่ายเงินในงบประมาณ (In budgets) ก่อนที่จะอธิบายถึงอุปสรรคและผลลัพธ์ของการขาดดุลงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ผู้วิจัยจะให้ข้อสังเกตที่ได้จากการค้นคว้าเกี่ยวกับการงบประมาณของประเทศไทยของ นพฤทธิ อนันตอภิบุตร (2545) ได้ผลการศึกษาว่า ในกระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดินไทยนั้น ถึงแม้จะมีปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น พ.ร.บ. เงินคลัง พ.ร.บ. วิธีพิจารณางบประมาณ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบธรรมเนียม วิธีปฏิบัติ ต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบนักการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรอิสระ สื่อมวลชน ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่สามารถทำให้การใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ รวมถึงไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายที่โปร่งใส (Transparency) ทั้งการคอร์รัปชันในขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือคอร์รัปชันเงินนโยบาย

ประเด็นการใช้จ่ายเงินในงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ นั้น ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการที่รัฐบาลวางเป้าหมายไว้ จากคำชี้แจงของ (ชารินทร์ นิมมานหมินท์ และคณะ, 2543; ศุภรัตน์ คิวคกุล, 2542) ได้อธิบายว่าเป็นเพราะมาตรการที่จะให้เกินดุลการคลังก่อนหน้านั้น ทำให้กฎเกณฑ์เบิกจ่ายยากขึ้น เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนมาใช้การคลังขาดดุล ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการเบิกจ่ายไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลเปลี่ยนท่าทีจากการใช้นโยบายการคลังแบบเกินดุล มาเป็นนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงแรก ไม่มีประสิทธิภาพตามที่ได้วางเป้าหมายไว้

ประการที่สาม การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off budgets) เมื่อภาวะเศรษฐกิจไทยอยู่ สถานการณ์ที่ตกต่ำอย่างรุนแรง การใช้จ่ายเงินในงบประมาณเพียงอย่างเดียวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ยากลำบากมาก ในแง่หนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลจัดเก็บรายได้ลดลงแต่มีรายจ่ายประจำที่เท่าเดิม และอีกแง่หนึ่ง เป็นเพราะการกู้เงินภายในประเทศก็ทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ประกอบกับเงินกู้ภายในประเทศขณะนั้นก็มีต้นทุนที่สูงมาก และที่สำคัญคือ พรบ. วิธีการงบประมาณ ที่มีผลในการรักษาวินัยทางการคลัง คือการไม่ให้ใช้จ่ายเกินตัว โดยการสร้างกลไก ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งมีผลเสมือนการกำหนดเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ

โดยพื้นฐานแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวในแง่หนึ่งสามารถป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเกินตัว จนคุกคามเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่อีกแง่หนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นอุปสรรคในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง แต่อย่างไรก็ตาม พรบ. งบประมาณ ก็มีข้อบกพร่องที่สำคัญ หรือจะมองว่าเป็นการเปิดช่องที่สำคัญก็ดี กล่าวคือมิได้ครอบคลุมถึงรายจ่ายนอกงบประมาณ ทั้งนี้ทั้งนั้นด้วยเหตุที่ว่า กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายขออนุมัติเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มีได้อยู่ในบัญชีเงินคงคลัง ดังเช่นเงินกองทุนเงินทุนหมุนเวียนและเงินกู้ต่างประเทศ เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณตาม พรบ. งบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้ครอบคลุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามมาตรา 9 ทวิ ควรครอบคลุมทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ แต่เป็นเพราะเงินกู้ต่างประเทศมิได้นำเข้าบัญชีคงคลัง หากแต่นำไปเปิดบัญชีต่างหาก เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมายวิธีงบประมาณจึงจำกัดเฉพาะหนี้ภายในประเทศ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2541:24)

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

การดำเนินการอยู่บ้างแต่ก็เบาบางมาก จึงจะไม่นำมาวิเคราะห์ และสอง เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการอย่างเป็นลำดับเป็นขั้นและถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการค้าขั้นเศรษฐกิจและสังคมไทย คือ การกู้เงินต่างประเทศ เพื่อมาใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจ

อนึ่ง การจะวิเคราะห์ถึงการใช้เงินนอกงบประมาณ ในด้านเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลชวน 2 เพื่อชี้ข้ออ่อนแอและข้อที่เสื่อมประโยชน์ของประเทศชาติ ในเบื้องต้น ผู้วิจัยแจกแจงไว้เป็นสองส่วนสำคัญ ส่วนแรก เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศ ส่วนหลัง เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิผลการใช้เงิน

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

จากธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาความเหมาะสมของ โครงการที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศนั้น คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และรัฐมนตรีช่วยเป็นรองประธาน ในจำนวนกรรมการอีก 8 คน ครั้งหนึ่งมาจากกระทรวงการคลัง และอีกครั้งหนึ่งคือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมวิเทศสหการ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2541:31)

เมื่อได้ทราบข้อมูลองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนต่างๆแล้ว เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าล้วนแต่เป็นฝ่ายบริหารทั้งสิ้น การตัดสินใจกู้เงินต่างประเทศจึงเป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถล่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้ต่างประเทศได้ เนื่องจากโครงการเงินกู้ต่างประเทศไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อกรอบสถาบันกำหนดไว้เช่นนี้ สามารถตีความได้ว่ากติกาดังกล่าวต้องการให้เสรีภาพในการทำงานและตัดสินใจของฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่

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

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

ถึงแม้จะขึ้นอยู่กับจุดที่เชื่อมั่นชื่นชมในความสะอาด สวยงาม มีศักดิ์ศรีของข้าราชการไทย และไม่เคลงใจถึงความสกปรก อับลัทธิ และทรามสฤต รวมทั้งไม่เคยชิงชังวิธีการทำงาน ทรยศระคิด อุดมการณ์ของข้าราชการไทย ก็ยังอดนึกคิดไม่ได้ว่า โครงสร้างคณะกรรมการเงินกู้ต่างประเทศดังกล่าว ใช้หลักการใดในการพิจารณากลั่นกรอง จะเป็นหลักการแบบพหู (Pluralist Model) ที่ประเมินผลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันอย่างอิสระบนพื้นฐานของประโยชน์ประชาชน หรือจะเป็นการตัดสินใจแบบหลักผู้นำ (Elite Model) ที่ประธานเป็นเสมือนคุณพ่อรู้ดี มีข้อมูลมากที่สุด เข้าใจปัญหาดีที่สุด ดังนั้นการเสนอความคิดเห็นต้องสอดคล้องกับผู้นำ โดยเฉพาะผู้นำที่มีอำนาจให้คุณให้โทษได้ด้วย

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

ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นของตน ซึ่งเป็นมาตั้งแต่สมัยผู้ว่าฯ วิจิตร สุพินิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงส่วนมากมักจะไม่นกล้าแสดงความคิดเห็นใดที่คิดว่าไม่ตรงกับความคิดเห็นของนายเริงชัยเมื่อประชุมร่วมกัน (ศปร., 252541:147)

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคหรือขวางเส้นทางก้าวไปสู่ยุคสมัยแห่งฉันทมติ (Era of Consensus) จะเป็นมติผ่านทางตัวแทนหรือทางอื่นใดก็ตาม ดังนั้นจะต้องมีการสร้างสถาบัน กติกา ขึ้นมาใหม่ที่เกื้อกูล ไปสู่การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ เพื่อให้มั่นใจได้มากขึ้นว่าการใช้จ่ายเงินของประชาชน ในรูปแบบเงินนอกงบประมาณโดยการกู้เงิน จากต่างประเทศ เป็นไปตามความปรารถนาของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความ ผาสุกของประชาชน

ในส่วนต่อมา จะเป็นพิจารณาต่อไปว่า มาตรการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของ รัฐบาลชวน 2 มีประสิทธิภาพเพียงใด กรณีเงินกู้กระตุ้นเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการเรื่องนี้อยู่ พอสมควร ซึ่งได้รวบรวมไว้ในส่วนของภาคผนวก ในที่นี้จะยกตัวอย่างมาตรการที่โดดเด่นและ สำคัญที่สุด คือ เงินกู้ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (มพร.) หรือที่เรียก กันว่า โครงการมิยาซาวา (Miyazawa) ซึ่งใช้วงเงินทั้งสิ้น 1,450 ล้านดอลลาร์ สรอ. ประมาณ 53,000 ล้านบาท โดยแหล่งเงินกู้ประกอบด้วย เงินกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้น ทะเลแห่งญี่ปุ่น(OECF) 250 ล้านดอลลาร์ สรอ. เงินกู้จากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่ง ประเทศญี่ปุ่น (J-EXIM Bank) 600 ล้านดอลลาร์ สรอ. และเงินกู้จากธนาคารโลกภายใต้เงินกู้เพื่อ ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงินครั้งที่ 2 (EFAL II) 600 ล้านดอลลาร์ สรอ. โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อ (1) กระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเน้นการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลผลิตและการสร้างงาน ภายในประเทศ (2) บรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเน้นพื้นที่และ กลุ่มเป้าหมายที่ยากจนหรือได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ (3) ส่งเสริมการสร้างรากฐานใน การพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

สาเหตุที่หีบยก โครงการมิยาซาวา ขึ้นมาพิจารณา อันเนื่องมาจากเป็นโครงการที่ใช้เงิน จำนวนมาก ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง โครงการนี้เป็นโครงการเร่งด่วน เพื่อจะนำเงินเข้า สู่มือประชาชนเพื่อให้มีรายได้ใช้จ่ายใช้สอยอย่างรวดเร็วที่สุด จึงอาจขาดความรอบคอบใน การตัดสินใจใช้เงิน ดังเช่นที่มีการตั้งข้อสังเกตจากสังคมอย่างมาก ถึงความโปร่งใสในการ ใช้จ่ายเงินว่าจะมีการรั่วไหลอย่างมโหฬาร เพราะนักการเมืองก็กำลังถอนทุนเก็บเงินไว้เลือกตั้ง ข้าราชการที่มีพฤติกรรมทุจริตบางคนก็อาจถือโอกาสชักยอกได้ รวมถึงความไม่พร้อมด้านต่าง ๆ จนไม่บรรลุประสิทธิภาพตามแผนงาน แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลถึง

ความพร้อมทุกด้านที่จะบรรลุเป้าหมายกระตุ้นเศรษฐกิจ และกลไกตรวจสอบความโปร่งใส ที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างคำยืนยันของรัฐบาลเช่น

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

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

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นขัดแย้งกับสิ่งรัฐบาลยืนยันอย่างสิ้นเชิง หลังจากการให้สัมภาษณ์ของนายสาวิตรี โปธิวิหค หนึ่งวัน (กรุงเทพฯธุรกิจ, 6 เมษายน 2542: 9) รายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้มีใจความว่า ... งบประมาณ 18,798.61 ล้านบาท ที่กระทรวงมหาดไทยได้รับจากโครงการมิยาซาวานั้น ขณะนี้บางส่วนหนึ่งที่เป็นโครงการพัฒนาในส่วนภูมิภาคไปถึงคลังจังหวัดเรียบร้อยแล้ว โดยแต่ละหน่วยงานมีสิทธิเบิกจ่ายได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2542 ... เป็นเรื่องที่แปลกและน่าสงสัยยิ่ง ขณะที่เงินก้อนนี้ไปถึงคลังจังหวัดกันหมด และบางจังหวัดได้กระจายไปยังอำเภอต่างๆ แล้ว แต่เมื่อสอบถามไปยังองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้ง อบจ. และ อบต. บางคนไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณส่วนนี้ ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักในภาคปฏิบัติ แม้กระทั่งนายก อบจ. ที่ จังหวัดแพร่ยังบอกว่าไม่ทราบว่า อบจ. จะได้งบประมาณนี้ทำอะไรและจะต้องทำอะไรบ้าง เช่นเดียวกับอีกหลาย อบต. ในจังหวัดปทุมธานี

หนังสือพิมพ์กรุงเทพฯธุรกิจยังรายงานต่อไปอีกว่า จากการที่นักข่าวของเราไปสอบถามถึงแนวทางการพัฒนาจากงบประมาณส่วนนี้หลาย อบต. บอกว่า ไม่ทราบจะทำอะไร เพราะไม่มีรายละเอียดอะไรเลย

“ผมไม่ทราบว่างบประมาณในโครงการจะมาถึง อบต. คลองสามเมื่อไร จะให้นางบที่ว่านี้ทำอะไรบ้างเพราะยังไม่เคยประชุมคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับเงินก้อนนี้” นี่ก็เสียงสะท้อนจาก นายสด พรหมสูงวงศ์ ผู้ใหญ่บ้าน ม. 13 ต.คลองสาม อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี

ขณะที่ นายสมบัติ ศิริเสวีวรรณ ประธานสภาฝ่ายนิติบัญญัติ อบต. คลองสาม บอกว่าทราบเรื่องนี้จากสื่อต่างๆ ว่ามีงบมิยาซาวาแพลน จะมีการกระจายไปยังหมู่บ้านต่างๆ หมู่บ้านละ 1 แสนบาท และให้ใช้หมดภายใน 2 เดือน

ส่วนนายรัชชัย เทอดเกียรติ ประธาน อบต. บึงยี่โก อ.ธัญญบุรี บอกว่า ยังไม่ทราบเรื่องของงบมิยาซาวาแพลน จึงไม่ได้คิดโครงการว่าจะทำอะไร

ทั้งหมดนี้เป็นคำยืนยันเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2542 ซึ่งเป็นวันแรกที่งบประมาณส่วนนี้มีผลบังคับใช้ และสามารถเบิกใช้ได้ทันทีหากโครงการนั้นผ่านความเห็นชอบ นั่นหมายความว่ากระทรวงมหาดไทย ไม่ได้เรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับโครงการนี้ เพื่อที่จะให้แต่ละหน่วยงานเตรียมความพร้อมล่วงหน้าว่า จะทำอะไรบ้าง

หลังจากการดำเนินโครงการมิยาซาวาไปได้เพียงไม่นาน (มติชนรายวัน, 13 กันยายน 2542 : 2) ได้นำเสนอรายงานของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่จะรายงาน ผลตรวจสอบเงินกู้ตามมาตรการ โครงการมิยาซาวา ในการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) วันที่ 14 กันยายน 2542 รายงานตรวจสอบของ (สตง.) ระบุถึงความเสี่ยงและจุดอ่อนที่อาจทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการ โครงการตามมาตรการนี้ต่อไปในอนาคตได้ สรุปดังนี้

การเบิกจ่าย สตง. ได้ติดตามการเบิกจ่ายเงินของทุกหน่วยงาน เพื่อเร่งรัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผน เพราะการใช้จ่ายเงินกู้ตามมาตรการนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การกระตุ้นเศรษฐกิจ หากหน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนแล้วจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นอย่างมาก สำหรับผลการเบิกจ่ายเพียงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 สรุปได้ดังนี้

สำนักงบประมาณได้อนุมัติวงเงินไปแล้วทั้งสิ้น 44,513.96 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.04 ของวงเงินกู้ทั้งหมด และส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดสรรเงินตามมาตรานี้ได้เบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง และคลังจังหวัด ไปแล้ว 20,753.91 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.71 ของเงินกู้ทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 46.62 ของเงินที่ได้รับอนุมัติ และพบว่า มีหน่วยงานระดับกรมที่ได้รับอนุมัติโครงการจากสำนักงบประมาณ แต่ยังไม่มีการเบิกจ่ายเงินจำนวน 17 หน่วยงาน หรือร้อยละ 13.28 จากจำนวนหน่วยงานตามโครงการทั้งหมด 128 หน่วยงาน การเบิกจ่ายดังกล่าวเป็นเพียงการเบิกไปจากกรมบัญชีกลางเท่านั้น

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

การส่อทุจริต ผลตรวจสอบของ สตง. เพียงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ปรากฏพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตและลักษณะของการดำเนินงานที่น่าจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ คูตาราง 3.5

ตารางที่ 3.4 พฤติกรรมที่ส่อทุจริตในโครงการมียาขาว

ลำดับที่-กรม/หน่วยงาน	ข้อสังเกต
<p>สำนักงานป่าไม้จังหวัดสุรินทร์</p> <p>- หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยสำราญ</p> <p>- หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยสวาย</p> <p>2. อบต.ป่าก่อคำ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย</p> <p>3. อบต.นางรอง อ.นางรอง จ.บุรีรัมย์</p> <p>4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด</p> <p>- โรงเรียนบ้านปากกล้วย อ.ศรีณรงค์ จ.สุโขทัย</p> <p>5. สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี</p> <p>6. อบต. ควนหัง อ.ร่อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช</p> <p>7. สปจ. เลข โรงเรียนบ้านวังโป่งท่าวังแคน อ.เมือง จ.เลย</p> <p>8. อบต. บ้านเลน อ.บางปะอิน จ.พระนครศรีอยุธยา</p> <p>9. อบต.บางนมโค อ.เสนา จ.พระนครศรีอยุธยา</p>	<p>- มีการจ้างแรงงานที่ไม่มีตัวตน</p> <p>- มีความซ้ำซ้อนในการจ้างแรงงานตามมาตรการกำกับกรจ้างงานโดยเงินงบประมาณ</p> <p>- มีรายชื่อถูกจ้างซ้ำกัน</p> <p>- การจ้างเหมาแรงงานราษฎรมีการจ่ายค่าจ้างไม่ครบตามจำนวนวันที่ทำจริงและบางรายมีหลักฐานเบิกจ่ายเงินแต่ไม่ได้ทำงาน</p> <p>- จัดซื้อวัสดุจากผู้ขายซึ่งไม่ได้เสนอราคาด้วยราคาที่สูงกว่าที่สอบราคาไว้</p> <p>- มีการสอบราคาค่าก่อสร้างอาคารเรียนและคัดเลือกผู้รับจ้างรายที่ราคาสูงเป็นลำดับ 4 โดยไม่ชอบด้วยเหตุผล และระเบียบของทางราชการ ทำให้ต้องจ่ายเงินค่าจ้างสูงกว่าที่ควรเป็นเงิน 102,550 บาท</p> <p>- โครงการสนับสนุนค่าเครื่องแบบนักเรียนที่ขาดแคลน ได้รับจัดสรรเงินหลังเปิดภาคเรียนซึ่งผู้ปกครองจัดเตรียมเครื่องแบบไว้แล้ว จึงต้องการให้สนับสนุนเรื่องอื่นที่มีความจำเป็นมากกว่า</p> <p>- จัดทำการซ่อมถนนที่ไม่ได้ชำรุด และบางโครงการดำเนินการก่อนที่จะมีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง</p> <p>- ดำเนินการก่อสร้างก่อนได้รับอนุมัติ มีการทำเอกสารจัดจ้างไว้ล่วงหน้า แต่ยังมีได้จ่ายเงินให้ผู้รับจ้าง เมื่อเข้าตรวจสอบผู้รับผิดชอบแสดงเจตนาบริจาคสิ่งก่อสร้างดังกล่าวให้กับทางราชการ</p> <p>- อบต. จัดสรรหาเงินให้กับหมู่บ้านซึ่งในเขตพื้นที่ที่มีบ้านเพียง 1 หลังคาเรือนมีผู้อาศัย 4 คน จำนวน 100,000 บาท เท่ากับหมู่บ้านอื่นๆ โดยมีได้คำนึงถึงจำนวนประชากรและจำนวนครัวเรือน</p> <p>- มีการจ้างแรงงานราษฎร โดยให้ลงลายมือชื่อผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้าจำนวน 23 ราย จำนวน 33 วัน แต่ตามข้อเท็จจริงในวันที่เข้าตรวจสอบเมื่อ 5 กรกฎาคม 2542 ทำงานมาแล้วเพียง 20 วัน และเมื่อเข้าสังเกตการณ์อีกครั้งวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 มีผู้รับจ้างเพียง 21 ราย และรายชื่อผู้มาทำงานไม่ตรงกับรายชื่อที่ลงลายมือไว้ล่วงหน้า 3 ราย</p>

หลายกระทรวงทำงานไม่รอบคอบ-ไม่วางแผน จากการประเมินความเหมาะสมของการกำหนดระบบควบคุมภายในทางด้านการบริหารของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินกู้ตามมาตรการนี้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

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

การบริหารโครงการระดับกรม จุดอ่อนสำคัญที่พบ คือ ไม่ได้สั่งการให้จัดตั้งองค์กร/คณะกรรมการบริหารโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการบริหารโครงการ หน่วยงานที่มีจุดอ่อนดังกล่าว เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์

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

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

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

ที่น่าเสนาหานี้ก็เป็นแต่เพียงบางตัวอย่างของความล้มเหลวเท่านั้น ซึ่งก็ยังมีอีกหลายตัวอย่างที่ยังไม่ได้นำมาเสนอ เพราะ ณ เวลานี้ก็เพียงพอที่จะสรุปได้ว่า การดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจในโครงการ มิชาซาวา มีความล้มเหลว ผิดพลาด บกพร่อง ในทุกส่วนของโครงการ รวมถึงไม่สามารถดูแลความโปร่งใส มือที่ให้และมือที่รับได้สัมผัสกันในความมิด เงินของชาติจึงถูกใช้และแจกจ่ายไปอย่างเหลักเหลวที่สุด นับว่าเป็นความผิดพลาดบกพร่องที่ไม่ใช่เล็กน้อย รัฐบาลชวน 2 และทุกๆ รัฐบาล ควรสำนึกเสียทีว่า เวลาที่จะปล่อยให้ความผิดพลาดบกพร่องเช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าได้หมดลงแล้ว และหากว่าปรารถนาจะแก้ปัญหาเพื่อที่จะให้ได้ผลยืนยาวไปในอนาคตแล้ว ก็เป็นการจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินทั้งหมด หรือให้ซัดคือเงินของประชาชนไทยทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะทำการปรับปรุงการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินไม่ได้เลย จนกว่าจะสร้างสถาบัน กฎ กติกา ที่บทบาทกำกับไปสู่เป้าหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎ กติกาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) จะเป็นส่วนร่วมทางตรง ทางอ้อม หรือทางใดก็ตาม ตัวอย่างเช่น ความเร่งด่วนในการทำให้สารสนเทศไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ และสมมาตร ที่สำคัญไปกว่านั้นจะต้องทำให้ต้นทุนค่าธรรมเนียมการมีส่วนร่วมต่ำที่สุด (Transaction Cost) เพื่อให้ประชาชนในทุกชนชั้นทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ต่อมาจะต้องสร้างกติกาคความโปร่งใส (Transparency) เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตประพฤติมิชอบท้ายสุดต้องสร้างกติกากลไก ความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เหตุว่ากลไกความรับผิดชอบเป็นตัวแปรสำคัญที่จะควบคุมพฤติกรรมไร้ยางอายต่อการทำผิด

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ได้ต้องการบอกว่าในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง การที่รัฐบาล ชวน 2 ได้ใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนคลายนานๆ ทั้งในส่วนงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ เป็นสิ่งไม่ควรทำ ไม่น่ากระทำ ในแง่หลักการแล้วเชื่อได้เลยว่าไม่มีใครปฏิเสธว่าต้องทำ จะมากจะน้อยอย่างไรก็มีหลายปัจจัยกำหนดซึ่งสามารถถกเถียงกันได้ แต่จะต้องตระหนักเอาไว้ด้วยว่า รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินของประชาชนตามปรารถนาของประชาชน ประโยชน์และความผาสุกของประชาชน ถ้ารัฐบาลไม่ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ย่อมมิใช่รัฐบาลของประชาชนอย่างแน่นอน การเลือกตั้งในเวลาต่อมาเป็นเรื่องขึ้นขึ้นได้อย่างดี