

บทที่ 5

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ปี 1997-2001)

: ปรับให้พึ่งพามากขึ้น เพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ

ภายหลังสงครามเย็น ประเด็นเรื่อง “เศรษฐกิจ” ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไป จึงอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้วย ดังจะเห็นได้จาก พลวัตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ปี 1989-1996 กล่าวคือ ในช่วงเวลานี้ เศรษฐกิจไทย อยู่ในสภาพที่มีความแข็งแกร่งมาก อันเนื่องมาจากความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว บนพื้นฐานการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Oriented) ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก็ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากมาย โดยหนึ่งในบรรดาปัญหาเหล่านี้ คือ การขาดดุลทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ อย่างมหาศาล รวมถึง ไทย ด้วย

สภาวะการณ์ดังกล่าว ไม่เพียงแต่สร้างความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองเท่านั้น แต่ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาดำรงอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างจากสมัยสงครามเย็น¹ อย่างมาก คือ จากความสัมพันธ์ในรูปแบบอุปถัมภ์ กลายเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่รัฐบาลไทยต้องการความเสมอภาคกับสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะมีความมั่นใจในศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน²

เพราะฉะนั้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ระดับและลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว ย่อมมีความแตกต่าง และเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วย จะเป็นไปในลักษณะเช่นใด ผู้เขียนได้กล่าวอธิบายและวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 นี้ อย่างละเอียด โดยมีหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

¹ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, “นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษ การต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ. ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535)

² เรื่องเดียวกัน

- 5.1 พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทย และการเปลี่ยนแปลง : จากยุครุ่งเรืองสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจ
- 5.2 การปรับตัวสู่การพึ่งพาสหรัฐอเมริกาทางเศรษฐกิจ ของไทยในระดับที่เพิ่มมากขึ้น
- 5.2.1 ความจำเป็นของการพึ่งพาและขอความช่วยเหลือ กับท่าทีที่เฉยเมยของสหรัฐอเมริกาในรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ปี 1997)
- 5.2.2 การปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (ปี 1997-2000) : การเป็นเด็กดีของ IMF และการเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐอเมริกา จากความเฉยเมย เป็นการสนับสนุนอย่างใกล้ชิด
- 5.3 ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ กับพลังชาตินิยม : สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

5.1 พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทย และการเปลี่ยนแปลง : จากยุครุ่งเรืองสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจ

การศึกษาลักษณะและระดับของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจเรื่อง พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทย³ และเหตุผลสำคัญที่เป็นต้นเหตุของการล่มสลายทางเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้เพราะ รายละเอียดของข้อเท็จจริงทั้งสองประการนี้ จะฉายภาพให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจ ในสภาพความจำเป็นของการพึ่งพาสหรัฐอเมริกา และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) รวมถึงจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับท่าทีและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทยและบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาด้วย

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 1997 นั้นแท้จริงแล้วเป็นปัญหา ระดับโครงสร้างที่สะสมมานานและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ประกอบกับการดำเนินนโยบายการเงินแบบเสรีที่ขาดระเบียบกฎเกณฑ์และสถาบันที่ดีเพียงพอในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ และการละเลยการพัฒนาภาคการผลิตที่แท้จริงและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อ

³ Chalongsob Sussangkarn, *Thailand's Debt Crisis and Economic Outlook* Presented at 1998 Regional Outlook Forum in 16 January 1998. Organized by ISEAS, Singapore.

การพัฒนาประเทศ ซึ่งสาเหตุเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับพฤติกรรมของบุคคลสองประเภทคือผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับสูงและภาคเอกชน⁴

ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว มีจุดเริ่มต้นจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีดำริที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคตั้งแต่ก่อนปี 1990 โดยได้บรรจุไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ปี 1989 -1993) ซึ่งต้องทำการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ มากขึ้น รวมถึงต้องมีมาตรการผ่อนคลายการควบคุมการปริวรรตเงินตราทั้งในด้านธุรกิจเดินสะพัดและด้านเงินทุน เพื่อช่วยให้ทุนเข้าออกได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนจากต่างประเทศในการชำระเงินและโอนเงินระหว่างประเทศ ตามพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยIMF

ในปี 1993 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facilities) ซึ่งเอื้อต่อการหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนอย่างมหาศาล ประกอบกับการมีนโยบายรักษาอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงและการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างบาทกับดอลลาร์ให้ค่อนข้างคงที่เพื่อมาตรการเหล่านี้จะช่วยดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น⁵

จากผลของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้เศรษฐกิจเติบโตแบบฟองสบู่ เงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศของเอกชนไหลเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก และมักจะนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น อาทิ การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรต่อการปรับโครงสร้างการผลิตให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกขบเซามาตั้งแต่ปี 1996 และหดตัวในครึ่งปีแรกของปี 1997 ส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงเกินกว่าคาดและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูง⁶

⁴ Paul Krugman, "All Fall Down : Asia's Crash," in *The Return of Depression Economics* (USA. : W.W. Norton &Company Inc., 1999), pp. 83-101.

⁵ Bank of Thailand , "Thailand : Economic Performance in 1997 and outlook for 1998 ," *Economic Research Department Bank of Thailand* (1998)

⁶ Ibid.

ในช่วงเวลานี้ซึ่งเป็นช่วงที่สภาวะเศรษฐกิจอยู่ในขีดอันตราย และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยของนักลงทุนต่างชาติ ทำให้เกิดการคาดคะเนว่ารัฐบาลจะต้องลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการเก็งกำไรในค่าเงินบาทขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 1996 และธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าแทรกแซงตามความจำเป็น แม้ว่าจะสามารถยุติการเก็งกำไรในต่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่ความไม่มั่นใจในค่าเงินบาทยังมีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดเงินทุนไหลออกพร้อมกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวส่งผลกระทบต่อสภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งมีปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพมากขึ้น และนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น⁷

อย่างไรก็ดี อาจสามารถสรุปเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ได้ 5 ประการ ดังนี้ คือ

5.1.1 การเปิดเสรีทางการเงิน โดยไม่มีสถาบันและมาตรการที่ควบคุมอย่างเหมาะสม

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีดำริที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคตั้งแต่ก่อนปี 1990 โดยได้บรรจุไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ปี 1989-1993) ซึ่งต้องทำการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ มากขึ้น รวมถึงต้องมีมาตรการผ่อนคลายการควบคุมการบริวรรตเงินตราทั้งในด้านธุรกิจเดินสะพัดและด้านเงินทุน เพื่อช่วยให้ทุนเข้าออกได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนจากต่างประเทศในการชำระเงินและโอนเงินระหว่างประเทศ ตามพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วย IMF⁸

นอกจากนี้ ในปี 1993 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facilities) ซึ่งเอื้อต่อการหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนอย่างมหาศาล ประกอบกับการที่รัฐบาลไทยพยายามที่จะรักษาอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง และการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างบาทกับดอลลาร์ให้ค่อนข้างคงที่ เพื่อให้มาตรการเหล่านี้จะช่วยดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น⁹

⁷ Ibid.

⁸ ภายใต้พันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วย IMF นั้นทางการไทยสัญญาว่าจะไม่ใช้ข้อจำกัดการชำระเงินหรือการโอนเงินเพื่อธุรกิจเดินสะพัดระหว่างประเทศ(คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.),รายงานศปร:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 12.)

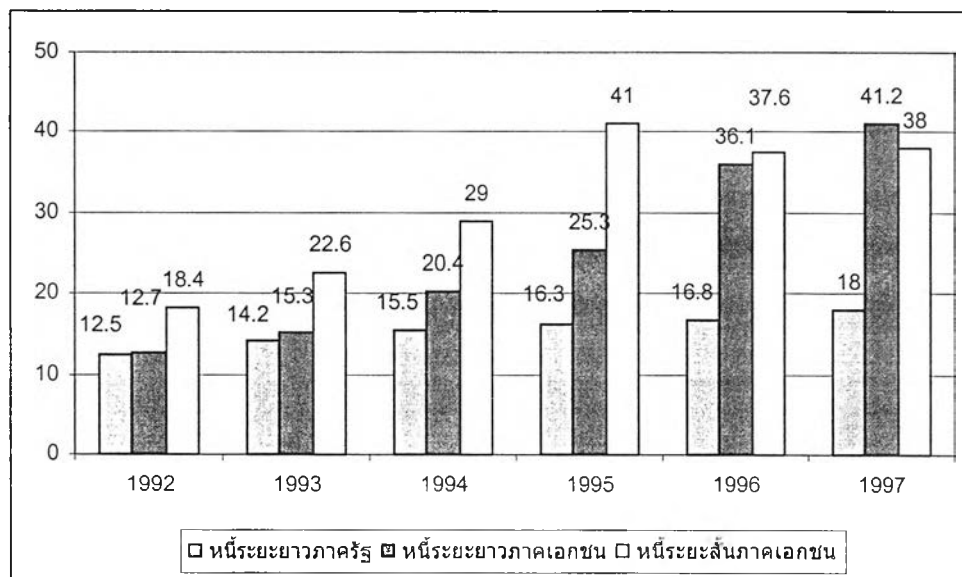
⁹ Paul Krugman, "All Fall Down : Asia's Crash," in *The Return of Depression Economics* (USA. : W.W. Norton & Company Inc., 1999), pp. 83-101.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการเปิดเสรีทางการเงินอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเปิดกิจการวิเทศ
 ชนกิจ จะทำให้มีเงินทุนจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามาภายในประเทศอย่างมากมาย และจนทำให้
 ให้สภาพคล่องภายในประเทศเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากการขาดการควบคุมที่ดีพอ การขาดการตรวจ
 สอบทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และการขาดความเข้าใจต่อผลกระทบจากการเงินที่เงินทุน
 ไหลเข้าอย่างเสรี ได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ¹⁰ โดยเฉพาะการก่อหนี้สิน
 ต่างประเทศจำนวนมาก คือ ภายหลังจากเปิดกิจการวิเทศชนกิจ ในปี 1993 หนี้ต่างประเทศของ
 ไทยเพิ่มขึ้นจาก 52.11 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1993 เป็น 93.42 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน
 ปี 1997 หรือเพิ่มขึ้นปีละ 11.83 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากกว่าอัตราการขยายตัวของหนี้
 ต่างประเทศของไทยระหว่างปี 1990-1993 ที่เพิ่มขึ้น 7.76 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการเปิดเสรีทางการเงินส่งผลทำให้ภาคเอกชนกู้เงินทุนต่าง
 ประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก อันเนื่องจากการที่อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่า
 อัตราดอกเบี้ยของต่างประเทศมาก และเป็นช่วงเวลาที่ตลาดเงินโลกมีสภาพคล่องมาก การกู้ยืม
 เงินจากต่างประเทศจึงเป็นไปอย่างง่ายดาย ส่งผลทำให้ยอดหนี้ต่างประเทศภาคเอกชนเพิ่มขึ้น
 เป็นประวัติการณ์ จาก 37.94 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1996 เป็น 69.09 พันล้านดอลลาร์
 สหรัฐ ในปี 1997 โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเครดิตมากพอที่จะกู้เงินจากต่าง
 ประเทศได้โดยตรง หรือสามารถระดมเงินทุนจากการออกหุ้นกู้หรือหุ้นกู้แปลงสภาพ (ECD)

¹⁰ "Learn from experience : control capital flows," *The Nations* (March 17, 1998) : A4.

แผนภูมิที่ 5.1 : ยอดคงค้างของเงินให้กู้ยืมจากกิจการวิเทศธุรกิจ ตั้งแต่ปี 1992-1997



ที่มา : กระทรวงการคลัง

จากแผนภูมิที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของยอดคงค้างของเงินให้กู้ยืมเงินจากกิจการวิเทศธุรกิจ ตั้งแต่ ปี 1992-1997 นั้น มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี

5.1.2. การใช้เงินกู้ต่างประเทศอย่างไม่เหมาะสม¹¹

แท้ที่จริงแล้ว การเปิดเสรีทางการเงินไม่ใช่ปัญหา และการกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนของภาคเอกชนก็ไม่ใช่สิ่งที่เลวร้าย แต่ปัญหาก็คือการใช้เงินกู้ลงทุนในกิจการที่ไม่เหมาะสม การกู้เงินมาใช้ในการกิจการที่ไม่ใช่ภาคการผลิตที่แท้จริง โดยเฉพาะในการกู้เงินเพื่อลงทุนเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่มีเกินความต้องการของตลาดอยู่แล้วยิ่งล้นตลาดมากขึ้นไปอีก การกู้เงินไปลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีสัดส่วนที่สูง โดยคิดเป็นร้อยละ 10 ของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ และร้อยละ 25-30¹² ของสินเชื่อของบริษัทเงินทุนในปี 1996

¹¹ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ , สาเหตุ ประเมินมาตรการและข้อเสนอการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา, 1998)

¹² Peter G. Warr, *Capital mobility and the Thai crisis* (Sydney : Australian National University, 1999).

นอกจากนี้ สถาบันการเงินยังใช้เงินกู้จากต่างประเทศแบบผิด ๆ โดยการกู้เงินซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำมากซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น แต่กลับนำมาปล่อยกู้ในประเทศในรูปแบบของสินเชื่อระยะยาว ระยะเวลาของการชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศและรายรับจากการปล่อยสินเชื่อไม่สอดคล้องกัน (Mismatch) ดังนั้นเมื่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินมีปัญหาจะส่งผลกระทบต่อรุนแรงต่อการชำระคืนหนี้ระยะสั้นให้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศ

ตารางที่ 5.2 : ฐานะหนี้ต่างประเทศ

	1985	1992	1993	1994	1995	1996	1997**
1. ภาครัฐ	9778	13068	14171	15714	16402	16805	17021
ระยะยาว	9403	12518	14171	15534	16317	16751	17001
ระยะสั้น	72	550	-	180	85	54	20
2. ภาคเอกชน	5221	24290	32657	39287	51730	63049	61874
2.1 BIBF	-	-	7740	18111	27503	31187	31166
ระยะยาว	-	-	1340	2969	3799	10697	11407
ระยะสั้น	-	-	6400	15142	23704	20490	19759
2.2 ธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร	5221	24290	24917	21176	24227	31862	30708
ระยะยาว	3370	11458	12654	137333	16913	23161	24818
ระยะสั้น	1851	12832	12263	7443	7314	8701	5890
รวม 1+2	14999	37358	46828	55001	68132	79854	78895
3. ธุรกิจธนาคาร	N.A.	6300*	5300*	9865	14436	10682	9886
ระยะยาว	N.A.	800	1300	3451	4443	2314	3071
ระยะสั้น	N.A.	5500	4000	6414	9993	8368	6815
รวม 1+2+3	N.A.	43658	52128	64866	82568	90536	88781

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และ

* เป็นตัวเลขหน่วยพันล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

** ตัวเลขเบื้องต้น ณ สิ้นไตรมาสที่ 3

5.1.3. ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน

ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการล่มสลายของเศรษฐกิจไทย สถาบันการเงินไทยอยู่ในสภาพที่ไร้การแข่งขันเป็นเวลานาน ทำให้ไม่มีการปรับตัวให้มีประสิทธิภาพ ระบบสถาบันการเงินไม่มีมาตรฐานสากล เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ผลักดันให้เกิดการพัฒนาของระบบสถาบันการเงินอย่างแท้จริง ผู้บริหารสถาบันการเงินบางแห่งให้สินเชื่อบริษัทที่ไม่โปร่งใส ส่งผลทำให้เกิดหนี้เสียจำนวนมากในสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ทำให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถเข้าไปจัดการกับปัญหาได้ทันเวลา ดังกรณีความเสียหายของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินต้องอัดฉีดเงินเข้าไปแบกรับภาระถึง 77,000 ล้านบาท¹³

นับตั้งแต่การปรากฏขึ้นของปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ การกำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินก็มิได้มีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ติดตามข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางธุรกิจของสถาบันการเงินต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดมากพอ สังเกตได้จากความล้มเหลวของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างธนาคารไทยทูกกับบริษัทเงินทุนเอกชน (Fin-one) ซึ่งรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย ให้การสนับสนุนอย่างแข็งแกร่งตั้งแต่แรก แต่ผลการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่สอดคล้องกับผลของบริษัทเอกชน เช่นเดียวกับการสั่งปิดสถาบันการเงิน 58 แห่งเป็นการชั่วคราวก็สะท้อนถึงการไม่ทราบสภาพที่แท้จริงของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง จนทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิภาพ เมื่อทราบว่าปัญหาภัยคุกคามที่สาหัสเกินที่จะแก้ไขได้แล้ว¹⁴

ความเสียหายของธนาคารและสถาบันการเงินดังกล่าว ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน และลุกลามกลายเป็นวิกฤตสถาบันการเงิน สถาบันการเงินทั้งระบบประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง เนื่องจากปัญหาหนี้เสียโดยเฉพาะหนี้ที่ปล่อยกู้ให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเงินกู้คืนของเจ้าหนี้ต่างประเทศ และการที่ผู้ฝากเงินแห่กันไปถอนเงินฝากออก ดังนั้นกองทุนฟื้นฟูฯ จึงต้องให้เงินกู้จำนวนมากเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาคคล่อง โดยใช้เงินถึง 4.3 แสนล้านบาทในการเข้าช่วยสถาบันการเงิน 58 แห่งที่ถูกสั่งระงับการทำธุรกรรม ถึงกระนั้นก็ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินดังกล่าวได้¹⁵

¹³ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานศปร: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542).

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

5.1.4. ภาคการผลิตขาดความสามารถในการแข่งขัน

การส่งออกในช่วงเวลาที่ผ่านมาของไทยอยู่ในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี 1996 กลับมีอัตราการขยายตัวที่ลดน้อยลง พิจารณาจากตารางที่ 5.3 ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 5.3 : แสดงมูลค่าการส่งออกของไทย ปี 1990-1996

ปี	มูลค่า (ล้าน US\$)	อัตราการขยายตัว	ส่วนแบ่งในตลาดโลก (%)
1990	23.069	14.8	0.69
1991	28.421	23.2	0.81
1992	32.474	14.3	0.87
1993	37.167	14.5	1.02
1994	45.236	21.7	1.09
1995	56.439	24.8	1.14
1996	55.678	-1.35	1.11

ที่มา : International Trade Statistics Yearbook และ Commodity Trade Statistics. Issued in Microfiche Format by the Statistics Division of United Nations, 1996

จากตารางที่ 5.3 ทำให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยเริ่มส่งสัญญาณที่เป็นปัญหา เนื่องจากการส่งออกได้มีการชะลอตัวลงอย่างชัดเจน ในปี 1996 สาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คือ การที่ไทยสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เป็นอันมาก

แผนภูมิที่ 5.4 : เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวการส่งออกของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	1996	1997	%growth	1998	%growth
ศรีลังกา	576.1	5053.3	3.25	535.1	-2.09
สหรัฐอเมริกา	4.1	4.6	13.46	4.7	2.05
อังกฤษ	625.1	688.7	10.18	680.2	-1.24
เยอรมนี	524.2	52.4	-2.24	540.6	5.49
ญี่ปุ่น	410.9	420.9	2.45	387.9	-7.83
ฮ่องกง	180.7	188.7	4.04	173.9	-7.83
ไทย	55.7	57.5	3.24	54.32	-5.57
มาเลเซีย	78.3	78.9	0.74	70.9	-10.03
จีน	151.2	182.9	20.95	183.6	0.38
รัสเซีย	89.1	87.4	-1.95	71.8	-17.73
อินเดีย	33.1	34.2	3.6	32.8	-4.25
ปากีสถาน	9.3	8.7	-6.48	8.4	-3.73
บราซิล	15.4	16.9	9.85	14.9	-11.98

ที่มา : International Financial Statistics. (US\$)

นอกจากนี้ การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติของ International Institute of Management Development หรือ IMD¹⁶ เป็นอีกดัชนีหนึ่งที่แสดงถึงการถดถอยของความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 46 ชาติมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จากอันดับที่ 26 ในปี 1996 ตกลงมาอยู่ที่ 29 ในอีก 4 ปีถัดมาและหล่นมาอยู่อันดับที่ 34 ในปี 1999 และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ในปี 1996 พบว่า ไทยมีความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่าประเทศเหล่านี้มากที่สุดทีเดียว

โปรดดู ตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 : การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน ปี 1996

ประเทศ	อันดับรวม	พื้นฐานทางเศรษฐกิจ	ระบบการศึกษา	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
สิงคโปร์	2	3	1	12
	3	8	12	20
	18	11	3	17
ฮ่องกง	23	7	21	29
ไต้หวัน	26	2	39	28
มาเลเซีย	27	4	29	25
จีน	30	12	41	44
เกาหลีใต้	31	29	19	26
ไทย	41	25	39	40
ฟิลิปปินส์	31	29	19	26
อินโดนีเซีย	41	25	39	40

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือนธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 20.

สาเหตุของการขาดความสามารถในการแข่งขัน เกิดจากการที่ไทย มีคู่แข่งมากขึ้น และเป็นคู่แข่งที่มีความได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่าไทย ทั้งนี้จากการล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ในทศวรรษที่ผ่านมา กลไกของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ทำให้ประเทศในกลุ่มดังกล่าวประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จนเป็นสาเหตุสำคัญของการล่มสลายของระบบการปกครองในรูปแบบดังกล่าว และการล่มสลายของคอมมิวนิสต์รัสเซียก็หมายถึง การที่รัสเซียตัดขาดการให้เงินสนับสนุนแก่ประเทศร่วมค่าย ทำให้ประเทศที่เคยอยู่ในค่ายคอมมิวนิสต์ต้องเปิดเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อมุ่งไปสู่การสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจของตนเอง

¹⁶ IMD, The World Competitiveness Yearbook (1999)

สังเกตได้จากประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยเฉพาะประเทศเวียดนามที่มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและให้น้ำหนักกับการผลิตส่งออกเพื่อสร้างรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศมากขึ้น

ความได้เปรียบของประเทศเหล่านี้เป็นความได้เปรียบเดียวกันกับประเทศไทยในอดีต นั่นคือการมีแรงงานราคาถูก ทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ประกอบกับการให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุน แต่มีความได้เปรียบในปัจจุบันดังกล่าวมากกว่าไทย โดยเฉพาะค่าแรงงานที่ต่ำกว่าไทยมาก นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ยังได้เปรียบประเทศไทยจากการที่ยังได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ ในขณะที่ประเทศไทยถูกตัดสิทธิดังกล่าวไปแล้ว

การส่งออกที่ถดถอยนั้นมิได้หมายความว่าประเทศไทยขาดการพัฒนา แต่เนื่องจากการก้าวขึ้นอย่างรวดเร็วของประเทศคู่แข่ง ในขณะที่ผลิตภาพของไทยมีพัฒนาการที่เป็นไปอย่างเชื่องช้า ดัชนี Incremental Capital-Output Ratio (ICOR)¹⁷ และ Total Factor Productivity Growth (TFPG) ในช่วงเวลาต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าผลิตภาพของไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลง โดยระหว่างปี 1986-1990 ดัชนี ICOR ซึ่งเป็นส่วนกลับของผลิตภาพของทุน มีค่าระหว่าง 2.8 ถึง 3.5 แต่ในปี 1996 ดัชนี ICOR กลับเพิ่มขึ้นเป็น 6.7 ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยมีผลิตภาพของทุนลดน้อยลง ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของค่า TFPG ระหว่างปี 1986-1990 สูงถึงร้อยละ 41 มีอัตราการเพิ่มขึ้นที่ลดลงเหลือร้อยละ 21 ในช่วงปี 1991-1995¹⁸ โปรดดูตารางที่ 5.6

ตารางที่ 5.6 : ดัชนีชี้วัดการพัฒนาผลิตภาพของเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ

ดัชนี	ปี	ค่าของดัชนี
Incremental Capital-Output Ratio : ICOR (ICOR เป็นส่วนกลับของผลิตภาพของทุน)	1986-1990	2.8-3.5
	1996	6.7
Total Factor Productivity Growth : TFPG (การขยายตัวของผลิตภาพรวม)	1986-1990	+41%
	1991-1995	+21%

ที่มา : กองวิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจ สศช. และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁷ Incremental Capital-Output Ratio (ICOR) หรือการขยายตัวของดัชนี COR ซึ่ง COR เป็นส่วนกลับของผลิตภาพของทุน หมายถึง จำนวนหน่วยของปัจจัยทุนที่ถูกใช้เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต (GDP) 1 หน่วยในสาขาอุตสาหกรรม โปรดดูรายละเอียดใน Tinakorn, P. and C. Sussangkarn, 1998 Total Factor Productivity Growth in Thailand: 1980-1995, TDRI.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

5.1.5. ความบกพร่องของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

5.1.5.1 นโยบายการเงินการคลังขาดวินัย¹⁹

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจรัฐบาลไทยขาดวินัยทางการเงินการคลังจนทำให้ความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทยเสื่อมถอยลง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องมีการลงทุนในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ทั้งนี้ระหว่างปี 1990-1996 ประเทศไทยมีสัดส่วนการลงทุนต่อ GDP สูงถึงร้อยละ 41.1²⁰ แต่เนื่องจากเงินออมในประเทศที่ถึงแม้ว่าจะอยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 35 แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายได้

ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องพยายามสร้างผลงานทางเศรษฐกิจ ด้วยการดึงเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมหาศาล ส่งผลให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราสูงซึ่งเป็นระดับที่อันตราย โดยประเทศไทยในช่วง 3 ปีก่อนเกิดวิกฤตการณ์มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี 1995 และ 1996 ที่ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดถึงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 2 ปีติดต่อกัน ภายใต้อิทธิพลการเงินของประเทศที่เปิดให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกได้อย่างเสรี ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีหนี้ต่างประเทศระยะสั้น และเงินลงทุนจากต่างประเทศในระยะสั้นเป็นจำนวนมาก นโยบายดังกล่าว จึงทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงต่อการที่นักลงทุนต่างประเทศถอนเงินลงทุนออก เนื่องจากความไม่เชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย และไม่มั่นใจต่อความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการที่มูดีส์ อินเวสเตอร์เซอร์วิสปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยจาก Prime-1 เป็น Prime-2 ในเดือนกันยายน ปี 1996 ซึ่งแสดงถึงความไม่เชื่อมั่นของต่างชาติต่อระบบเศรษฐกิจไทยที่เริ่มก่อตัวขึ้น

5.1.5.2 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนขาดความยืดหยุ่น

ภายหลังจากที่ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินทำให้หนี้ต่างประเทศของไทยเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะหนี้ระยะสั้นที่มีสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของหนี้ต่างประเทศทั้งหมดกว่า 9 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้งการที่ประเทศไทยมีการค้าและการลงทุนกับ

¹⁹ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ , สาเหตุ ประเมินมาตรการและข้อเสนอการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา, 1998.)

²⁰ Francis X. Calaco. President, Asia-Pacific Management Consultants, Inc., Thailand's international competitiveness

ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงพยายามที่จะรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนให้เคลื่อนไหวน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้กับนักลงทุน ผู้ทำการค้ากับต่างประเทศและผู้ถือเงินจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตามความพยายามตรึงอัตราแลกเปลี่ยนให้คงที่โดยขาดความยืดหยุ่นนับเป็นอันตรายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เศรษฐกิจไทยกำลังถดถอย ความเชื่อมั่นของต่างชาติสูญหายไป และการเคลื่อนย้ายเงินทุนไม่มีข้อจำกัดมากนัก

นโยบายที่ทำให้ความสำคัญกับการประกันอัตราแลกเปลี่ยนให้คงที่ ทำให้ผู้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงจากความผันผวนของค่าเงิน แต่การที่จะทำเช่นนั้นได้ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องรับความเสี่ยงไว้เอง ในภาวะปกติที่ค่าเงินบาทไม่ผันผวนมากนักต้นทุนในการประกันความเสี่ยงก็ไม่สูงมากนัก แต่ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจชะลอตัวและความเชื่อมั่นของนักลงทุนเสื่อมถอยลงทำให้เกิดการถอนเงินลงทุนออกจากประเทศไทย และส่งผลต่อค่าเงินบาทที่แข็งค่าเกินกว่าความเป็นจริง²¹ ธนาคารกลางจึงต้องมีภาระมากขึ้นในการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อขำรงค่าเงินบาทไม่ให้เปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยและนโยบายตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย กลับเป็นช่องทางในการแสวงหากำไรจากส่วนต่างของค่าเงินบาท การโจมตีค่าเงินบาทจากกองทุนประกันความเสี่ยง (hedge fund) และนักเก็งกำไรค่าเงินจึงเกิดขึ้น ในช่วงแรกธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถปกป้องค่าเงินบาทไว้ได้ แต่ก็ต้องแลกกับการสูญเสียเงินทุนสำรองจำนวนหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยืนยันที่จะรักษาค่าเงินให้คงที่ต่อไป โดยไม่ทำตามคำทักท้วงให้ขยายช่วงการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินให้กว้างขึ้น ส่งผลทำให้ต้องสูญเสียเงินทุนสำรองเกือบทั้งหมดไปกับการปกป้องการโจมตีค่าเงินบาท ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้มีอยู่สูงถึง 39 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

²¹ แท้ที่จริงแล้ว เงินบาทเริ่มแข็งค่าขึ้น ตั้งแต่ในกลางปี 1996 เมื่อค่าเงินเหรียญสหรัฐ เมื่อเทียบกับเงินเยนเริ่มแข็งตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ค่าเงินบาทแข็งขึ้นตามไปด้วยเมื่อเทียบกับเงินเยน ทั้งนี้เพราะว่าอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทนั้นผูกติดกับตะกร้าเงินที่มีน้ำหนักเหรียญสหรัฐสูง (ประมาณร้อยละ 80 - 90 ของตะกร้าเงินทั้งหมด) และสาเหตุอีกประการคืออัตราเงินเฟ้อของไทยเริ่มทะยานตัวสูงขึ้น (ขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกำลังโน้มต่ำลง) (คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) , รายงานศปร.: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิง, 2542), หน้า 22.)

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 5 ประเด็น ดังกล่าวในข้างต้น ผู้ศึกษายังพบว่ายังมีการเสนอแนวคิดเพื่ออธิบายสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเซียปี 1997 อย่างแตกต่างกันในหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มของ American Triumphalists, Marxists, Neoliberals, Anti-modernists เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้ยกแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ เพื่ออธิบายสาเหตุการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาในระยะเวลาที่ทำการศึกษา ดังนี้ คือ

1. สำนักความคิดที่มี สมมติฐานพื้นฐานในการศึกษาว่า สหรัฐอเมริกา และองค์กรโลกบาลอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมของสหรัฐอเมริกา เช่น IMF เป็นผู้จุดชนวนให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ ซึ่งถ้าเป็นไปตามสมมติฐานดังกล่าว สภาพความวุ่นวายที่เกิดขึ้นจะเป็นสิ่งที่จะเปิดโอกาสให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพล ในภูมิภาคเอเซียมากขึ้น ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเข้ามามีบทบาทเหนือภูมิภาคเอเซียตะวันออกได้มากนัก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ภูมิภาคดังกล่าวประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างสูง

ดังนั้น นักคิดในกลุ่มนี้จึงมองว่า สหรัฐอเมริกาและองค์กรโลกบาล²² เป็นผู้ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ตนเอง ที่จะเข้าไปแผ่ขยายบทบาทในการจัดระเบียบ และกำหนดผลประโยชน์ของตนในภูมิภาคดังกล่าวได้มากขึ้น ในฐานะของประเทศมหาอำนาจสูงสุดของโลก

จากการสำรวจวรรณกรรมพบว่ามีนักคิดและนักวิชาการหลายท่านเชื่อในแนวคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สองท่านแรก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา คือ ลาร์รี่ ซัมเมอร์²³ (Larry Summers) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และแชรีน บาร์เชฟกี²⁴ (Charlene Barshevsky) ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา มีความคิดเห็นตรงกันเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริการว่าโครงการของ IMF การบังคับและการส่งผ่านค่านิยมอเมริกัน มีไว้เพื่อเปิดเสรีการค้าอันเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลก

²² **องค์กรโลกบาล** เป็นคำศัพท์ที่ อาจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บัญญัติขึ้น เพื่อใช้ในการอธิบายองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการชั้นนำโลก ในประเด็นต่าง ๆ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารโลก (World Bank หรือ WB) เป็นต้น ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย, (,)

²³ Larry Summers, "Opportunities out of Crises : Lesson From Asia," US treasury (19 March ,1998) : RR-2877.

²⁴ Ibid.

ของสหรัฐอเมริกาในการบังคับให้เกิดการรวมตัวกันในระดับโลก (global integration) ในทิศทางที่ถูกต้องซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นผลประโยชน์ทั้งทางด้าน ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ชาติและความสามารถในการทำงานของคนอเมริกันโดยตรง และนายซัมเมอร์ ยังได้ย้ำอีกว่า รัฐบาลของประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) จะกระทำการนี้โดยผ่านIMF²⁵

นอกจาก ยังมีการมองในเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย โดย โรเบิร์ต ดับเบิลยู ค็อกซ์²⁶ (Robert W. Cox) วิเคราะห์ว่า โลกแห่งโลกาภิวัตน์ ที่รัฐบาลมีเศรษฐกิจแบบเปิดจะเกี่ยวพันมากขึ้นกับโลกสากลของนักธุรกิจและการเงิน และได้กล่าวถึงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี 1997 ว่าภายหลังเหตุการณ์ครั้งนี้ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกอยู่ภายใต้การกำกับของเงินระดับโลกที่นำโดย สหรัฐอเมริกา ประเทศผู้ซึ่งจะพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกให้เต็มทีมากขึ้น ในปลายทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของทุนนิยมญี่ปุ่นว่าจะไปรอดหรือไม่

วอลเดน เบลโล (Walden Bello) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่มีความคิดอยู่ในแนวทางนี้ เขาวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพประวัติศาสตร์ โดยโยงสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ว่า IMF รวมทั้งธนาคารโลก มีบทบาทอย่างสูงในการขึ้นนำเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้ขึ้นมาชำนานแล้ว ซึ่งการขึ้นนำของIMFอาจมีส่วนโดยตรงในการก่อวิกฤตในครั้งนี้²⁷

อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าว กลายเป็นที่น่าสนใจมากขึ้น เมื่อ โจเซฟ อี สติกลิตซ์²⁸ (Joseph E. Stiglitz) รองประธานอาวุโสและหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ธนาคารโลก ได้วิพากษ์วิจารณ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาระแสหลัก พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาที่IMFว่า การที่IMFผลักดันชุดนโยบายการเงินและการคลังที่เข้มงวดในช่วงแรกนั้น ไม่ได้มาจากเจตนาที่ต้องการช่วยประเทศต่าง ๆ ที่ประสบวิกฤต แต่ต้องการทำทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการฝ่ายขวาไม่ว่าจะเป็นมาร์ติน เฟลด์สไตน์ (Martin Feldstien) จอร์จ ชัลท์ (George Shultz) เจฟ แซคส์ (Jeff Sachs) และ พอล ครูกแมน (Paul Krugman)

²⁵ Ibid.

²⁶ Robert W. Cox, "Political Economy and World Order : Problems of Power and Knowledge at the Turn of millennium," in *Political Economy and the Changing Global Order*, ed. Richard Stubbs and Geoffrey (Underhill : Oxford University Press,2000)

²⁷ วอลเดน เบลโล และคณะผู้เขียน, "ประเทศไทยภายใต้เงาของ IMF," ใน *วิกฤตกระแสโลกาภิวัตน์ : บทวิเคราะห์และสำรวจแม่แบบของการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 111-126.

²⁸ Joseph E. Stiglitz, "What I learned at the World Economic Crisis," *The Insider* (June 4, 2000)

สำหรับนักวิชาการของไทยที่อยู่ในสำนักความคิดนี้ และมีความโดดเด่นอย่างมากในการวิเคราะห์วิกฤตเศรษฐกิจ คือ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์²⁹ (Pasuk Phongpaichit and Chris Baker) ได้กล่าวว่า วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้เกิดจากอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ และภาวะทางการเมือง กล่าวคือ ขุนนางนักวิชาการและชนาการแห่งประเทศไทยมีแนวคิดบนพื้นฐานของเสรีนิยมที่เชื่อว่ามันจะช่วยในการปรับปรุงเศรษฐกิจไทยให้เจริญเติบโตขึ้น แต่พวกเขาไม่สามารถควบคุมการเติบโตของกลุ่มการเมืองได้ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้กลายเป็นสิ่งที่เติบโตควบคู่ไปกับประชาธิปไตย ดังนั้นในภายหลังเศรษฐกิจจึงอยู่ในมือของนักการเมืองผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเพียงเล็กน้อยในการจัดการเศรษฐกิจ และเครื่องมือประการหนึ่งของสหรัฐอเมริกาในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและการเมืองของโลกคือ การร่วมมือกับผู้นำของประเทศต่าง ๆ บนพื้นฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีร่วมกัน

สมภพ มานะรังสรรค์ เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาเป็นต้นเหตุส่วนหนึ่งในการก่อวิกฤตในครั้งนี้³⁰ นอกจากนี้ยังมี เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ที่ใช้ทฤษฎีระบบโลกมาวิเคราะห์พฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการรักษาความเป็นอภิมหาอำนาจและเขตอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้ ดังนั้นเขาจึงมองว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นเกิดจากการวางแผนและโจมตีของสหรัฐอเมริกาต่อเศรษฐกิจของเอเชีย³¹

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น มักจะโจมตีแนวคิดที่มีสมมติฐานพื้นฐานว่าวิกฤตเศรษฐกิจมีสาเหตุมาจากในประเทศทั้งสิ้นว่า เป็นแนวคิดที่แคบกว่า และมองว่าภาวะปัญหาที่มีความรุนแรงน้อยเกินไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดประการหลังมีเนื้อหาวิเคราะห์ที่สำคัญดังนี้คือ

2. สำนักความคิดที่มีสมมติฐานพื้นฐานว่า วิกฤตเศรษฐกิจมีสาเหตุมาจากปัญหาภายในประเทศ หมายความว่า ปัจจัยภายในประเทศเป็นผู้สร้างปัญหาเองทั้งสิ้น การวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเป็นไปในแนวทางของเศรษฐศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์ตามแนวความประพฤติดันตราย (Moral Hazard) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับคามนิยม ในการนำมาอธิบายสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย โดย ดักลาส ดับเบิลยู ไดมอนด์ และ ฟิลิปส์ เอช ไดว์วิก³² (Douglas W. Diamond and Phillip H. Dybvig) กล่าวว่า ปัญหา มักจะเกิดในกรณีที่ ผู้ฝากเป็นเจ้าของสถาบัน

²⁹ Pasuk Phongpaichit and Christ Baker, *Thailand's Crisis* (Bangkok : Silkworm Book, 2000) , pp. 245-251.

³⁰ สมภพ มานะรังสรรค์, "พลวัตเศรษฐกิจและการเงินหลังปี 1997 : จากโรคต้มยำกุ้งสู่โรคแอนแทรกซ์," ใน *2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กนกศักดิ์ แก้วเทพและนวนลน้อย ตรีรัตน์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส,2544), หน้า 47-120.

³¹ บทนำ : ประเทศไทยที่ทางแยกสำคัญ," ใน *ภาวะสิ้นยุคโลกาภิวัตน์*. อนุช อภาภิรม วิสมัย อภาภิรม ชิลวี มาดดาลีนา ฮอลลิงก้า ปราณี ชติยศ และสะไบทิพย์ พันธุ์อุทัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด, 2542), หน้า 1-35.

³² Douglas W. Diamond and Phillip H. Dybvig, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity," *Journal of Political Economy* (5 June ,1993) : 401-419.

เสียเอง ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศไทย ที่นายธนาคาร (ซึ่งจะเป็นเจ้าของหรืออย่างน้อยก็เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่) จะเป็นผู้ตัดสินใจหลักในการปล่อยให้สินเชื่อรายใหญ่ ๆ การวิเคราะห์ตามแนวคิดนี้จะมีความสำคัญมากน้อยขึ้นกับการให้กู้ภายในเครือข่ายสูงหรือไม่ในระบบธนาคารของประเทศ

สำหรับ พอล ครุกแมน นั้น มีความเห็นว่า ความประพุดอันตรายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตระหนก³³ นักวิชาการชาวต่างประเทศอีกท่านหนึ่ง คือ สเตฟาน แฮกการ์ด (Stephan Haggard) ได้วิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในประเทศ นั่นคือการเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับพฤติกรรมของบุคคลสองประเภท คือผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับสูงและภาคเอกชน³⁴ เขายังได้โต้แย้งอีกว่า วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในเอเชียไม่ได้อธิบายบนพื้นฐานรูปแบบทุนนิยมตะวันตกเท่านั้น³⁵ แต่มันได้รับอิทธิพลอย่างลึกซึ้งจากธรรมชาติขององค์กรธุรกิจภูมิภาคด้วย

อัมมาร สยามวาลา นักคิดและนักวิชาการทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของสังคมไทย ได้วิเคราะห์วิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ว่าเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ บริษัท และขุนนางวิชาการที่เลว (bad firms and bad technocrats) เขาได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้ คือ ในประเทศที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างเช่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก่อนที่ฟองสบู่จะแตก บริษัทต่าง ๆ ก็มักจะขยายตัวตามไปด้วย ในบางกรณีอาจจะขยายในอัตราที่สูงกว่าอัตราของเศรษฐกิจโดยรวมด้วยการขยายตัวของกิจการของบริษัทเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการลงทุนโดยบริษัทเอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สำหรับ ไทย การกู้เงินจากต่างประเทศเป็นไปเพื่อการลงทุนเป็นหลัก มิใช่เพื่อการบริโภค ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นจุดแข็งของไทย ถ้าหากว่าการลงทุนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจอย่างจริงจังและให้ผลตอบแทนต่อผู้ประกอบการเพียงพอที่จะนำมาใช้ชำระหนี้ได้ แต่การลงทุนในประเทศไทยหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ โดยเฉพาะในช่วงหลัง ๆ เนื่องจากผู้ให้กู้ให้สินเชื่อแบบผ่อนคลายเป็นมากขึ้น โครงการต่าง ๆ ขยายโดยใช้สัดส่วนของสินเชื่อค่อนข้างสูง และหลายโครงการกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อประหยัดดอกเบี้ย ซึ่งบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการควบคุมสิ่งเหล่านี้ นั้นอยู่ในสภาพที่ผ่อนคลายเป็นมากกว่าที่จะควบคุมอย่างจริงจัง³⁶

³³ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (USA : Institute for International Economics, 2000)

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid. ,p. Xiii.

³⁶ รายงานศปร.: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจเสนอโดย คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 21.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ รจิตกนก จิตมันชัยธรรม เป็นหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการที่ตระหนักว่าสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเกิดจากปัญหาภายในประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายทางด้านมหภาคที่ผิดพลาด ความอ่อนแอของระบบการเงินภายในประเทศ และภาวะทางเศรษฐกิจฟองสบู่ในกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการคอร์รัปชันในภาครัฐและธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอดีตนายกรัฐมนตรีนานนท์ ปันยารชุน และธีรยุทธ บุญมี ที่ได้ออกมาเรียกร้องให้นักธุรกิจไทยมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และให้รัฐบาลมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น³⁷

จากแนวคิด 2 ประการ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า มุมมองเกี่ยวกับสาเหตุการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีความแตกต่างและหลากหลายมากมาย อย่างไรก็ตาม การที่จะวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องและครบถ้วนได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมองสถานการณ์อย่างรอบด้านและสมดุล นั่นคือ การพิจารณาจากทั้งเหตุผลที่เป็นปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศด้วย กล่าวคือ การมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากข้อบกพร่องในระบบเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่มีความเชื่อมโยงกับระบบอื่น ๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมิได้เป็นระบบปิด แต่เป็นระบบเปิดที่มีองค์ประกอบ และกระบวนการเกี่ยวข้องกับระบบอื่น ๆ ในสังคม ทั้งในแง่การเป็นผู้ก่อผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ และการเป็นผู้รับผลกระทบจากระบบอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี สำหรับแนวคิดที่ว่าสหรัฐอเมริกา เป็นผู้วางแผนให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียครั้งนั้น เท่าที่ได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า เอกสารที่กล่าวอ้างในประเด็นนี้ยังไม่มีหลักฐานเป็นที่แน่ชัด ส่วนใหญ่จะเป็นสมมติฐานของกลุ่มและส่วนบุคคลเสียมากกว่า ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานความเชื่อเรื่อง “ผลประโยชน์” (Interests) เป็นหลัก กล่าวคือ แม้วังยังไม่สามารถกล่าวเป็นข้อสรุปได้อย่างชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกา เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจในครั้งนี้อหรือไม่ แต่จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า มุมมองและท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อวิกฤตการณ์เศรษฐกิจเอเชียอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเป็นหลัก มากกว่าความต้องการที่จะช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอย่างแท้จริง ซึ่งจะอธิบายพฤติกรรมดังกล่าวอย่างละเอียดภายใต้ หัวข้อ “การปรับตัวสู่การพึ่งพาสหรัฐอเมริกาทางเศรษฐกิจ ของไทยในระดับที่มากขึ้น” ต่อไป

³⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ รจิตกนก จิตมันชัยธรรม, “การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย,” ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นวลน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส, 2544), หน้า 173.

นอกจากนี้ ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนั้น นอกเหนือจากประเด็นเรื่อง มุมมองและท่าทีของสหรัฐอเมริกา แล้ว ยังหมายรวมถึง ประเด็นที่ระบบการเงินโลกขาดกติกา ซึ่งเมื่อพิจารณา ข้อถกเถียงของนักวิชาการตะวันออกและตะวันตกในการหาผู้ที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย ฝ่ายตะวันออกกระบุว่าเป็นความผิดของนักเก็งกำไร ในขณะที่ตะวันตกกลับบอกว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลในการจัดการระบบเศรษฐกิจในประเทศ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นความผิดของทั้ง 2 ฝ่าย เพราะนักเก็งกำไรค่าเงินย่อมแสวงหาที่จะสามารถทำกำไรได้ ซึ่งหากประเทศใดมีความบกพร่องในระบบเศรษฐกิจ จะมีโอกาสถูกโจมตีได้โดยง่าย

5.2 การปรับตัวสู่การพึ่งพาสหรัฐอเมริกาทางเศรษฐกิจของไทยในระดับที่เพิ่มมากขึ้น

ความรุนแรงของวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 1997 นี้ ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างถ้วนหน้าต่อภาคเศรษฐกิจ สังคม หรือภาคใด ๆ ภายในประเทศเท่านั้น แต่ผลกระทบดังกล่าวยังได้ทำให้ มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย กับประเทศอื่น ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด โดยประเด็นศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ตั้งอยู่บนฐาน “ความต้องการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ” กล่าวคือ ไทย ได้ปรับนโยบายต่างประเทศให้อยู่ในลักษณะของความต้องการพึ่งพาและใกล้ชิดสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะตระหนักและหวังผลว่าการที่ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่ร่ำรวยที่สุดในโลก อีกทั้งยังเป็นประเทศผู้ทรงอิทธิพลมากที่สุดในIMF³⁸ จะสามารถช่วยสนับสนุนในการแก้ไขและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ย่ำแย่ให้กลับดีขึ้นได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว

โดยความน่าสนใจในการศึกษาส่วนนี้ ผู้เขียนคิดว่าอยู่ที่ 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

- (1) การปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ให้อยู่ในลักษณะที่มีความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกามากขึ้น เนื่องด้วยความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ

³⁸ การพึ่งพาสหรัฐอเมริกา ในครั้งนี้ไม่ได้อยู่ในทางตรงแต่เป็นการพึ่งพาทางอ้อมโดยผ่านIMFด้วยการตระหนักว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งที่สุดในโลก และมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายภายในIMFสูงที่สุดเพราะว่าสหรัฐอเมริกามีส่วนในการสนับสนุนเงินทุนมากที่สุด คือ ร้อยละ 18 ของเงินทุนทั้งหมด รวมทั้งเป็นประเทศผู้ก่อตั้งIMFในช่วงแรกเริ่มด้วย อ้างอิงใน Richard Leaver ,Can the IMF be Reformed (DAWN Focus on the Global South, 1999), pp. 1-16.

- (2) ความแตกต่างของระดับความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกา ระหว่างรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย อันเกิดจากความแตกต่างทั้งในด้านตัวบุคคล สภาพการณ์ และท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อรัฐบาลไทยทั้งสอง
- (3) ท่าทีและพฤติกรรมการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

5.2.1 ความจำเป็นของการพึ่งพาและขอความช่วยเหลือ กับท่าทีที่เฉยเมยของสหรัฐอเมริกาในรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ปี 1997)

การพึ่งพาสหรัฐอเมริกาและIMF ในรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นั้น ไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของรัฐบาล แต่เกิดจากภาวะ “จำเป็น” เนื่องจากภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และไม่สามารถหาทางออกใด ๆ ได้อีก

ที่กล่าวเช่นนั้น เพราะเมื่อพิจารณาท่าทีและพฤติกรรมของไทยในช่วงเวลานี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยพยายามใช้แนวทางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การพึ่งพาIMF เพื่อแก้ไขปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แม้ทางการไทยจะสามารถมองเห็นว่า ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มีความรุนแรงมากเพียงใด เพราะในช่วงเวลานี้ ไทยเริ่มประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ๆ ไม่เพียงแต่ ปริมาณการส่งออกลดลง การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากขึ้น แต่ยังคงเผชิญกับการเคลื่อนย้ายทุนออกจากประเทศ อันเนื่องมาจากการขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ต่อมาตรการด้านอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นผลจากการที่ไทยถูกโจมตีค่าเงินบาทจากนักเก็งกำไรของกองทุนประกันความเสี่ยงว่า ทางการไทยจะต้องลดค่าเงินบาทลง เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ³⁹ แต่พวกเขายังคงพยายามหลีกเลี่ยงการพึ่งพาIMFเสมอ

พิจารณาได้จากการย้อนกลับไปดูความสัมพันธ์ระหว่าง IMF และไทย ในช่วงก่อนการประกาศลอยตัวค่าเงินบาท วันที่ 2 กรกฎาคม ปี 1997 ดังนี้ คือ

³⁹ การที่นักเก็งกำไรต่างคาดการณ์ว่าไทยจะลดค่าเงินบาทลง เป็นเพราะว่าในช่วงเวลานั้นหนี้ต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะของภาคเอกชน เพิ่มจำนวนขึ้นมากอย่างน่าตกใจ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจของไทยทรุดตัวลงอย่างรวดเร็ว นายทุนต่างชาติถอนเงินทุนออกจากประเทศไทยอย่างมหาศาลเนื่องจากตื่นกลัวความล่มสลายทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น ประชาชนแห่กันถอนเงินออกจากธนาคารภายในประเทศมากมาย เจ้าหน้าที่ต่างประเทศต่างมีความกลัวว่าจะไม่ถูกชำระหนี้ ดังนั้น แนวทางแก้ไขทางหนึ่งที่สามารถจะทำได้ คือ การลดค่าเงิน เพื่อให้สินค้าของตนมีราคาถูกลง เมื่อเทียบกับสินค้าส่งออกของประเทศอื่น ๆ อันจะนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ประเทศ และสร้างความมั่นใจแก่บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ด้วย โปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.).รายงานศปร.:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิง, 2542)

ในช่วงระยะเวลาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ประมาณ 3-4 ปี IMF ได้พยายามส่งสัญญาณเตือนภัยและติดต่อกับรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย มาโดยตลอด⁴⁰ ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่จะเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ถ้ารัฐบาลไทยไม่เลือกแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง และเหมาะสมต่ออัตราแลกเปลี่ยนของประเทศ ดังนี้ คือ

(1) ในช่วงปี 1994 IMF มีความเห็นว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกกับตะกร้าเงินของไทย ทำให้การดำเนินมาตรการทางการเงินไม่มีอิสระ และไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายที่เข้มงวด จึงเสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบอัตราแลกเปลี่ยน โดยขยายช่วงของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ และมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ

(2) ต่อมาในปี 1995 IMF ได้เสนออีกครั้ง ให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่หากตลาดไม่พร้อมก็ควรให้ค่าเงินบาทแข็งขึ้นเพื่อให้ราคาของสินค้าลดลง และลดแรงกดดันต่อทรัพยากร แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามข้อนี้ เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออก

(3) ในปี 1996 เจ้าหน้าที่ของ IMF ได้เดินทางมาย้ำอีกว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทยไม่มีความยืดหยุ่นพอ แต่ยังมีได้มีมาตรการที่จะดำเนินการผ่อนคลายนช่วงอัตราแลกเปลี่ยนได้ เนื่องจากนายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน

(4) ต่อมา IMF ได้ติดตามปัญหาเศรษฐกิจของไทยอย่างเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี 1997 โดยเฉพาะตั้งแต่การโจมตีค่าเงินบาทตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม ซึ่งเป็นการโจมตีค่าเงินบาทครั้งแรกในปี 1997 โดย IMF ได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของไทยหลายครั้ง โดยมีจดหมายฉบับแรกที่เขียนถึงนายอานวย วีรวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มกราคม และได้กล่าวย้ำถึงประเด็นที่ได้เคยหารือกันในเดือนธันวาคม ปี 1996 คือ ให้ทางการไทยใช้นโยบายการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด และให้แก้ไขสถาบันการเงินอย่างเบ็ดเสร็จ และได้กล่าวถึงการโจมตีค่าเงินบาทว่าในเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนั้นควรจะ ปฏิรูประบบอย่างเร่งด่วน

และต่อมา นายสแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Standley Fisher) ก็ได้เขียนจดหมายถึงนายอานวยอีกครั้งว่า การสนับสนุนให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับปัจจุบัน โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยใน

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

ระดับสูงนั้น ไม่เพียงพอดต่อเหตุการณ์ในอนาคตอีกแล้ว และอาจต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และได้ส่งตัวแทนพิเศษ คือ นาย ไบจัน อเฮวجلي (Bijan Ahevgli) มาแจ้งว่าไทยควรลดค่าเงิน เนื่องจากคงไม่มีทางสู้หนักง้อกำไรได้

ขณะเดียวกัน เมื่อ IMF ได้ส่งคณะมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของไทยในเดือนมีนาคม ซึ่งเป็นกิจวัตรประจำปี ตามพันธะข้อ 4 นั้นได้กล่าวว่า การเริ่มดำเนินการให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความคล่องตัวสูงขึ้นมีความสำคัญ ทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายการเงิน และการปรับปรุงสถานะของการลงทุน (Capital Account) จากการลดลงของเงินทุนระยะสั้น และในระหว่างที่คณะสำรวจมาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หัวหน้าคณะคือ นายเดวิด โรบินสัน (David Robinson) ได้พบผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายศิริ การเจริญดี ถึงการที่กรรมการผู้จัดการของ IMF ได้เคยพูดคุยทางโทรศัพท์กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ นาย เรืองชัย ฆะระกานนท์ ถึงเรื่องการลดค่าเงิน และการทำให้ระบบยืดหยุ่นมากขึ้น แต่นายเรืองชัยไม่เห็นด้วย และนายเดวิด มีความเห็นอย่างหนักแน่นว่า หากไม่ทำ ความเสี่ยงและความเสียหายจะมีต่อไทยสูงมาก ที่สำคัญจะลุกลามไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคด้วย⁴¹

อย่างไรก็ตาม ท่าทีและพฤติกรรมของไทยในช่วงเวลานี้ ยังคงเต็มไปด้วยการเมินเฉยและละเลยต่อคำแนะนำของ IMF ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการที่จะสารถภาพความบกพร่องในการจัดการของตน⁴² และรัฐบาลได้เลือกปฏิบัติตามแนวทางที่ตนเองคิดว่าเหมาะสม อันได้แก่ การประกาศระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง เป็นการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน ปี 1996 และในเวลาต่อมาอีก 42 แห่งรวมเป็น 58 แห่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความผิดพลาดในการดำเนินมาตรการของรัฐในการจัดการปัญหาในระบบสถาบันการเงิน การต่อสู้เพื่อปกป้องค่าเงินบาทจากการโจมตีของนักเก็งกำไร ซึ่งต่อมาในวันที่ 14 พฤษภาคม ปี 1997 เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการโจมตีเงินบาทรุนแรงที่สุด จนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องนำเงินทุนสำรองมาปกป้องค่าเงินบาท เพื่อปกป้องค่าเงินบาทจากนักเก็งกำไร รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาทหลายครั้ง อาทิ มีการแยกตลาดแลกเปลี่ยนเป็น 2 ตลาด (Two – Tier Market) คือตลาดในประเทศและต่างประเทศ และมาตรการอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ค่าเงินบาทที่แตกต่างกันมากในตลาดทั้ง 2 แห่ง ก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากส่วนต่างของค่าเงินบาทและการไหลออกของค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่อง⁴³

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

⁴² อัมมาร สยามวาลา , นักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งมองวิกฤตเอเชีย, (กรุงเทพฯ : TDRI, 1999), หน้า 19.

⁴³ บริษัท ศูนย์วิจัย ไทยพาณิชย์ จำกัด , 2540 ปีแห่งความปั่นป่วนตลาดการเงินไทย, หน้า 66.

ส่วนการใช้เงินทุนสำรองของประเทศเพื่อต่อสู้กับนักค้าเงินต่างประเทศนั้น ได้ทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงไปมาก ประกอบกับการที่ไทยต้องมีภาระส่งมอบเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าจากการต่อสู้กับนักค้าเงินต่างประเทศ โดยในเดือนสิงหาคม ปี 1997 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศฐานะการเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าสุทธิแก่สาธารณชนเป็นครั้งแรก ณ วันที่ 19 สิงหาคม ปี 1997 ธนาคารมีภาระขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าสุทธิ ที่จะต้องส่งมอบไปอีก 12 เดือนข้างหน้า จำนวน 23.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยเป็นภาระกับสถาบันการเงินในประเทศจำนวน 8.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และเป็นภาระกับสถาบันการเงินต่างประเทศเป็นจำนวน 14.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴⁴ ดังนั้น กรรมการผู้จัดการIMFจึงได้ส่งจดหมายถึง นายอานวย วีรวรรณ อีกครั้ง เพื่อเร่งรัดให้ไทยดำเนินมาตรการตามที่ได้เสนอไว้เมื่อต้นเดือนมีนาคม⁴⁵

เมื่อคณะของIMF มาปรึกษาหารือภายใต้พันธะข้อที่ 4 และในวันที่ 20 พฤษภาคม ได้มีจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลไทยควรปฏิบัติตามมาตรการ ที่ถูกระบุไว้ในจดหมาย วันที่ 14 พฤษภาคม ปี 1997 ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้ คือ การลดค่าเงินบาทร้อยละ 10-15 โดยการดำเนินการให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นขึ้น การดำเนินนโยบายการคลังอย่างเคร่งครัดอย่างน้อยร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ การดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างเคร่งครัด และการดำเนินนโยบายเป็นชุด (Package) เพื่อให้ภาคการเงินมีความเข้มแข็งขึ้น⁴⁶ และเมื่อนายสแตนลีย์ ฟิสเซอร์ และนายไบจัน อเฮวจลี เดินทางมาไทย ในวันที่ 22 พฤษภาคม ยื่นข้อเสนอมาในลักษณะที่ขอให้ไทยเข้าโครงการรับความช่วยเหลือ โดยขอให้ลดค่าเงินลงร้อยละ 10.15 พร้อมแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และปรับปรุงฐานะทางการคลัง ซึ่งในครั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่การตัดสินใจนั้น นายอานวย วีรวรรณ ให้ นายเรงชัยเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเอง โดยที่นายเรงชัยมิได้ตัดสินใจว่าจะเข้าโครงการรับความช่วยเหลือของIMF หรือกู้เงินจากที่อื่นดี⁴⁷ ความล้มเหลวประการนี้ได้แสดงออกมาด้วยการเดินทางไปเจรจาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อขอความช่วยเหลือประมาณ 20,000 ล้านดอลลาร์ ในกลางเดือนกรกฎาคม ปี 1997⁴⁸ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปฏิเสธ เนื่องจากอิทธิพลจาก

⁴⁴ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ,“การรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาทในปี 2540,” รายงานเศรษฐกิจและการเงิน (2540) : 64-65.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน

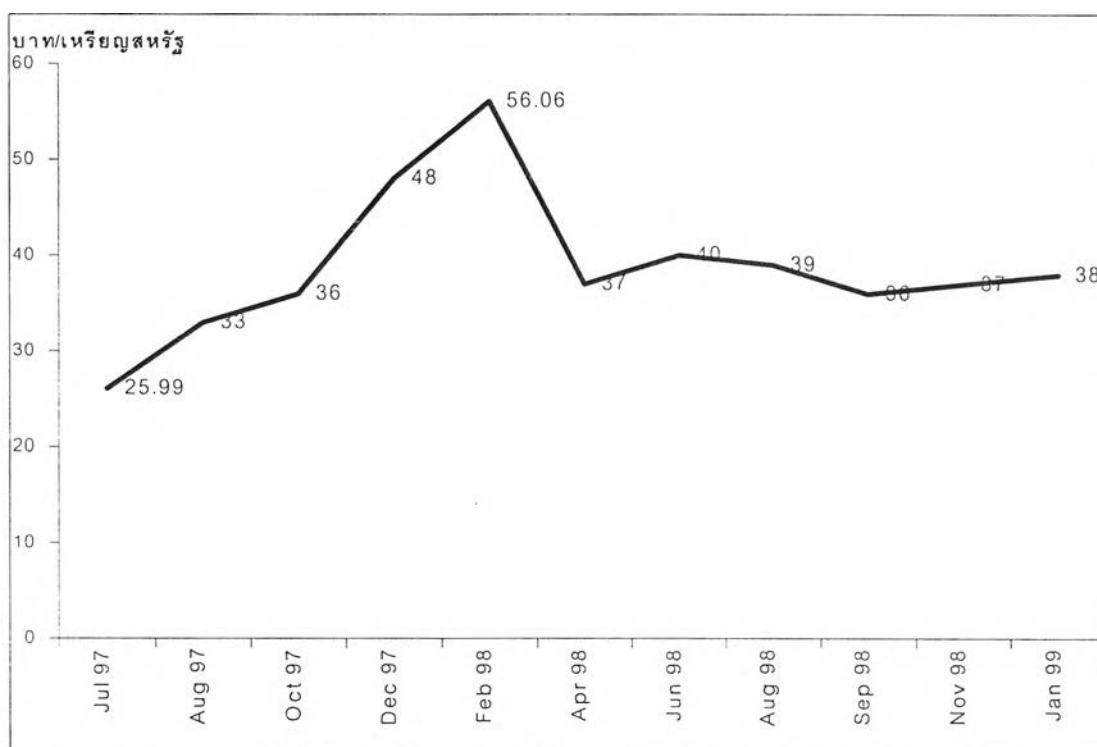
⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

⁴⁸ แผนการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย (Asian Monetary Fund หรือ AMF) ของญี่ปุ่นได้ล้มเหลวไป เนื่องจากสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปไม่เห็นด้วย โดยประเทศเหล่านี้ให้เหตุผลว่า การก่อตั้ง AMF จะทำให้บทบาทของIMFจะเสื่อมลง และทำให้อำนาจในการควบคุมดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป อ้างอิงใน Kozo Kunimune, *Asian Economic Crisis 97/98 : Issue in macroeconomic* (1997-1998)

แรงกดดันของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ประเทศไทยขอความช่วยเหลือจากIMFเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้วไทยก็ต้องขอรับความช่วยเหลือจากIMF เนื่องจากมีการไหลออกของเงินบาทจากนักลงทุนไทย และทุนสำรองระหว่างประเทศได้ลดลงประมาณ 23.6 พันล้านเหรียญสหรัฐในเดือนเมษายน มาเป็น 5.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในเดือนพฤษภาคมและลดลงเหลือ 2.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในเดือนมิถุนายน ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม ปี 1997 และผลของการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทนั้น ได้ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงจาก 25.99 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ก่อนการประกาศลอยตัวค่าเงินบาท และลดลงต่ำสุดที่ 56.06 เมื่อวันที่ 12 มกราคม ปี 1998 แต่ต่อมามีการปรับตัวได้ดีขึ้น จนค่าเงินบาทเคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 36-38 บาทต่อเงินเหรียญสหรัฐ

(โปรดดูตารางที่ 5.7)

**แผนภูมิที่ 5.7 : ค่าเงินบาทภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว
(2 กรกฎาคม 1997 – 10 กุมภาพันธ์ 1999)**



ที่มา : สายหยุด เศรษฐอุดม, "ทิศทางค่าเงินบาทภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว" เศรษฐกิจปริทัศน์ ปีที่5 ฉบับที่3 (มีนาคม 2542) : 4

ไม่เพียงแต่การประกาศลดค่าเงินบาทของไทยจะมีผลให้ค่าเงินของไทยลดลง ดังที่กล่าวในข้างต้นเท่านั้น แต่การกระทำดังกล่าวนี้ ยังหมายถึง การที่รัฐบาลไทยได้ยอมรับแนวทางการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตามคำแนะนำของIMFแล้ว

ดังที่นายมิเชล ก็องเดอซู ผู้จัดการIMF ได้กล่าวว่า

“การประกาศลดค่าเงินของทางการไทยเป็นสิ่งที่ดี ในความต้องการเอาชนะปัญหาเศรษฐกิจโดยผ่านคำแนะนำจากข้อเสนอของIMF ซึ่งเป็นการถูกต้องที่ต้องกระทำอย่างเร่งด่วน และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการชำระหนี้และทำให้เกิดความแข็งแกร่งในระบบการเงินของไทย และสนับสนุนมาตรการ ทางการค้าและความมุ่งมั่นหมายอื่น ๆ ในการฟื้นฟูพื้นฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้แข็งแกร่งเพื่อความมีเสถียรภาพและความเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป”⁴⁹

หลังจากนั้นไม่นาน ญี่ปุ่น⁵⁰ รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมพิจารณาโครงการกู้เงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินมาตรการปรับตัวทางเศรษฐกิจ (Credit Arrangement) ของไทยกับIMF ที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ปี 1997 โดยมีผู้แทนจาก 14 ประเทศรวมทั้งธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียเข้าร่วมประชุม โดยที่ประชุมตกลงให้เงินกู้กับรัฐบาลไทย รวมเป็นยอดเงินกู้ 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵¹ และในวันที่ 13 สิงหาคม นาย ฮูเบิร์ต ไนซ์ (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการภาคพื้นแปซิฟิก เดินทางเยือนไทยเพื่อเจรจาดำเนินการรายละเอียดของหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินกับIMF และในที่สุด นายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน⁵² จากIMF เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ปี 1997 และวันที่ 21 สิงหาคม ปี 1997

⁴⁹ “Thai Policy Package Wins Support of IMF and International Community,” *IMF Survey* 26 (18 August, 1997):259.

⁵⁰ การประชุมเพื่อระดมความช่วยเหลือทางการเงินที่ประเทศญี่ปุ่น ในครั้งนั้นนั้น ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ในการระดมเงินทุนเพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจไทย ซึ่งนายทอง พิทยะ มีความภูมิใจมากที่เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่ให้กู้แก่ไทยมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา (ผ่านทางIMF) เกาหลีใต้ และจีน ซึ่งเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์อยู่ในไทย หรือในภูมิภาคเอเชีย อย่างมหาศาล ลักษณะที่สอง คือ ประเทศที่กลัวว่าวิกฤตในไทยจะลุกลามไปสร้างปัญหาให้กับประเทศตน ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และลักษณะประการสุดท้าย ได้แก่ ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่ต้องการแสดงความเป็นหนึ่งในภูมิภาคเอเชีย อ้างอิงจาก มติชน (15 สิงหาคม 1997) : 6.

⁵¹ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Dear Mr. Camdessus : Thailand and The IMF,” in *Thailand's Crisis* (Bangkok : Silkworm Book, 2000) , pp. 35-68.

⁵² IMF ได้กำหนดมาตรการให้ประเทศต่าง ๆ ที่ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงิน ปฏิบัติ เป็นมาตรการ 4 ประการ คือ (1) ความมีเสถียรภาพ (Stabilities) คือ การทำให้ระบบเศรษฐกิจ และการเงินมีเสถียรภาพ ทั้งภายในและ

คณะกรรมการบริหารมีมติอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉินภายใต้กลไกทางการเงินแบบฉุกเฉิน ที่เป็นกลไกที่อนุญาตให้IMFสามารถช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่กำลังเผชิญกับปัญหาทางการเงิน และต้องการความช่วยเหลือทางการเงินจากIMF ในการเข้าสู่โปรแกรมการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้เข้มแข็งขึ้น จำนวน 2,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แก่ไทยเพื่อใช้ในการเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงเวลา 34 เดือน โดยเงินกู้ฉุกเฉินนี้จะทำการจัดสรรทันที 1,200 ล้านดอลลาร์⁵³ (ประมาณ 1,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และจะจัดสรรเงินงวดที่สองอีก 600 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 810 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) หลังวันที่ 30 พฤศจิกายน ปี 1997 หากผลการประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตามเงื่อนไขของเงินกู้เป็นที่พอใจ เงินกู้ส่วนที่เหลืออีก 1,100 ล้านดอลลาร์ จะจัดสรรให้เป็นรายไตรมาส โดยที่มีการประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในที่สุดแล้ว ไทยจะยอมเข้ารับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากIMF อันหมายถึง การยอมพึ่งพาสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นกว่าในช่วงที่ไทยประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ เมื่อประมาณ 8-10 ปีที่ผ่านมา อันเนื่องจากความล่มสลายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 1997 แต่เป็นการพึ่งพาโดยอ้อม⁵⁴ ผ่านทางIMF ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาคือทั้งประเทศผู้ริเริ่มก่อตั้ง และประเทศที่ร่ำรวยที่มีเงินตราที่แข็งแกร่งที่สุดในIMF แต่พฤติกรรมเหล่านี้ ไม่ได้กระทำให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาดีขึ้นแต่อย่างใด⁵⁵

จากการศึกษา พบสาเหตุของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐบาลไทยในช่วงเวลานี้ 2 ประการ คือ

นอกประเทศ โดยลดการขาดดุลการชำระเงินดุลบัญชีเดินสะพัด และการดำเนินการให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่เหมาะสม (2) การเปิดเสรี (Liberalization) สนับสนุนแนวคิดการเปิดเสรีด้านการเงินและการค้าระหว่างประเทศ (3) การผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ผ่อนคลายกฎระเบียบที่เข้มงวดสำหรับธุรกิจบางประเภท เพื่อปล่อยให้กลไกของตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (4) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การโอนกิจการที่เป็นของรัฐ หรือรัฐมีส่วนเป็นเจ้าของให้แก่เอกชน เป็นผู้ดำเนินการแทน อ้างอิงจาก Thai Policy Package Wins Support of IMF and International Community," *IMF Survey* 26 (18 August ,1997)

⁵³ SDRs หรือ Special Drawing Right มีลักษณะเป็นธนบัตรของIMF อ้างอิงใน G.R. Berridge, *International Politics : States, Power and Conflict since 1945*, p.30.

⁵⁴ โปรดดูรายละเอียดใน Following the announcement of an economic policy package by the Thai authorities by Michel Camdessus, Managing Director of the International Monetary Fund.

⁵⁵ การบริหารงานภายในIMF นั้น แสดงให้เห็นถึงความสามารถของสหรัฐอเมริกา ในการเป็นผู้นำที่มีบทบาทในการนำ การควบคุม การบริหารงาน และอำนาจในการตัดสินใจ มากกว่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในIMF โปรดดูรายละเอียดใน Nicola Bullard with Walden Bello & Kamai Malhotra, "The Role of The IMF & Conclusion and recommendation," in *Taming the Tigers : The IMF and the Asian crisis* (CAFOD and focus on the Global South,1998)

5.2.1.1 แนวคิด ทศนคติ และพฤติกรรมของผู้นำรัฐบาลไทย

ดังที่เคยกล่าวอธิบายไว้ในบทที่ 3 แล้วว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยปรับท่าทีและพฤติกรรมที่มีต่อสหรัฐอเมริกา จากความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับสูง อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ มาสู่การลดระดับการพึ่งพาลงในช่วงปี 1989-1996 นั้น เกิดจาก “ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของไทย” ที่ทำให้ท่าทีของไทยเปลี่ยนแปลงไป คือ มีความมั่นใจในการดำเนินนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น สะท้อนได้จากการมีความคาดหวังอย่างสูงที่จะเป็น “มหาอำนาจในภูมิภาค” ทั้งนี้มีปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงของโลกภายหลังสงครามเย็นที่ “เศรษฐกิจ” กลายเป็นประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แทนที่ประเด็นความมั่นคง การเกิดขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น ญี่ปุ่น จีน⁵⁶ ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เป็นต้น และการเผชิญกับลัทธิการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประการหลัง ที่ได้สร้างความขัดแย้ง และความเห็นห่างระหว่างทั้งสองประเทศมากขึ้น

ในยุคสมัยของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่ได้กล่าวในข้างต้น ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลานี้ อัตราการเจริญเติบโตของไทยยังคงอยู่ในระดับที่น่าพอใจ มีเพียงอัตราการขยายตัวของการส่งออกไทยเท่านั้น ที่ได้ส่งสัญญาณว่ามีปัญหา รัฐบาลไทยยังมุ่งที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบ “ภูมิภาคนิยม” (Regionalism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ พม่า ลาว และประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคอย่าง ญี่ปุ่น และจีน ทั้งนี้เพราะผู้นำไทย มีสายสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับประเทศเหล่านี้ ในฐานะที่เคยเป็นผู้นำทางการทหารที่คลุกคลีกับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มานาน และแม้ว่าในต้นปี 1996 นายบิล คลินตัน และภรรยาจะเดินทางมาเยือนไทย แต่ก็มิได้ทำให้สัมพันธภาพแน่นแฟ้นขึ้นกว่าเดิม เพราะการเยือนประเทศไทยของผู้นำสหรัฐอเมริกาในช่วงปีนี้ เป็นเพื่อถวายพระพร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวโรกาสกาญจนาภิเษกเท่านั้น⁵⁷

5.2.1.2 ท่าที และผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทย ในวิกฤตเศรษฐกิจช่วงแรก

ในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจระยะแรกนั้น ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทยนั้น มีเพียงการให้เงินกู้ผ่านIMFเท่านั้น ซึ่งถือว่ามิมีบทบาทจำกัดมากเมื่อเทียบกับการเข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ในวิกฤตการณ์การเงินของเม็กซิโก เมื่อปี 1994 และเมื่อพิจารณาเปรียบ

⁵⁶ โดยเฉพาะ จีน ที่ได้แสดงความเป็นมิตรกับประเทศไทย ด้วยการให้ความสนใจกับไทยเป็นพิเศษ ด้วยการช่วยเหลือไทยผ่านIMFจำนวน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมถึงการยินดีเปิดโอกาสให้ไทยได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากจีน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรและใกล้ชิดที่จีนมีต่อไทย โปรดดูรายละเอียดใน มติชน (15 สิงหาคม 1997)

⁵⁷ รายละเอียดโปรดดูในคำกราบบังคมทูลของประธานาธิบดีคลินตันในการตีถวายพระพรแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในงานพระราชทานเลี้ยงกระยาหารค่ำ ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 สำนักงานเลขานุการฝ่ายหนังสือพิมพ์ประจำทำเนียบขาว (แองคอรจ, รัฐอลาสกา) โปรดดูรายละเอียดใน www.usa.or.th

เทียบจำนวนเงินกู้ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทย และประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย ก็พบว่า เงินกู้ที่ทางธนาคารของสหรัฐอเมริกาส่งให้ไทยนั้น มีจำนวนที่น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ มาก โปรดดูตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 : จำนวนเงินกู้ของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย
และประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย

ประเทศ	จำนวนเงิน (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)	ร้อยละ
เกาหลีใต้	10	10
อินโดนีเซีย	4.6	8
มาเลเซีย	2.4	8
ไทย	4	6

ที่มา : BIS

สาเหตุของพฤติกรรมทำให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่แตกต่างของสหรัฐอเมริกาอธิบายด้วยเพียงเหตุผลสั้น ๆ คือ “ผลประโยชน์” กล่าวคือ ไทย เป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ ที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่มากนัก เมื่อเทียบกับประเทศอย่างอินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ ที่เป็นตลาดส่งออกสินค้าและบริการของสหรัฐอเมริกาขนาดใหญ่ ดังนั้น ไทยจึงไม่ใช่ประเทศที่มีความสำคัญมากนักสำหรับสหรัฐอเมริกา⁵⁸ ดังคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา นายโรเบิร์ต อี รูบิน เมื่อวันที่ 4 มกราคม ปี 1998 ว่า

“.....วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเอเชียมิได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกามากนัก.....”⁵⁹

ประกอบกับมองว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ว่าเป็นเพียงความผิดพลาดของการบริหารงานและการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างรัฐบาล กับเอกชนที่ไม่ลุกลามไปทั่วโลก⁶⁰ นอกจากนี้ มุมมองที่สหรัฐอเมริกามีต่อรัฐบาลไทยภายใต้การบริหารงานของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก่อนข้างอยู่ในลักษณะแง่ลบ เนื่องจากสหรัฐอเมริกามองว่า รัฐบาลชุดนี้ล่องละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้การสนับสนุนอาวุธแก่เขมรแดง อีกด้วย

⁵⁸ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Boom, Bust and Beyond," in *Thailand's Boom and Bust* (Bangkok : Silkworm Books, 1999), pp.310-330.

⁵⁹ Larry Summers, "Remarks before the IMF," *US Treasury* (9 March, 1998a.): PR-2286.

⁶⁰ John Fuston, "Thai Foreign Policy Seeking influence," *Southeast Asia Affair* 1998(1998) : 302-303.

ดังนั้น ในวิกฤตเศรษฐกิจช่วงแรกนี้ แม้ว่าไทยจะแสดงออกถึงความต้องการพึ่งพา สหรัฐอเมริกา และIMFมากขึ้น อันเนื่องมาจากความ "จำเป็น" ของสภาพเศรษฐกิจที่สูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก จนทำให้เงินลงทุน และเจ้าหน้าที่ต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง อันนำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายเงินทุนอันมหาศาลออกจากประเทศ แต่ในความสัมพันธ์โดยรวมที่พิจารณาจากพื้นฐานเท่าที่ ทศนคติ และพฤติกรรมที่ผ่านมาของรัฐบาลไทย รวมถึงท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทย ทั้งในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชน นั้น พบว่า ไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ ความสัมพันธ์และระดับความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาของไทย ในรัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายชวน หลีกภัย ดังที่จะอธิบายในส่วนต่อไป

5.2.2 การปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (ปี 1997-2000) : การเป็นเด็กดีของ ไอ เอ็มเอฟ และการเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐอเมริกา จากความเฉยเมย เป็นการสนับสนุนอย่างใกล้ชิด

การที่ไทยเข้ารับการช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากIMFนั้น ย่อมหมายถึงการที่ไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของIMFอย่างเคร่งครัด เพราะนั่นย่อมหมายถึง การที่จะได้รับเงินกู้งวดที่สองต่อไป⁶¹ หรือไม่ก็ได้สำหรับนโยบายสำคัญของรัฐบาลไทยหลังการเข้าโครงการของIMF คือการตั้งงบประมาณเกินดุลร้อยละ1ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรเงินงบประมาณของภาครัฐในการชดเชยการขาดทุนจากการเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน 58 แห่งของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน มาตรการที่สำคัญในช่วงเวลานั้น เช่น การตัดลดงบประมาณแผ่นดิน การขึ้นภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ7 เป็นร้อยละ10 การขึ้นภาษีสรรพสามิตรถยนต์ เพิ่มภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และจักรยานยนต์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความล่าช้าในการตัดสินใจการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล ได้ทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจทวีความรุนแรงขึ้น ประกอบกับเงื่อนไขและมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้นทำให้เศรษฐกิจเกิดการหดตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้เศรษฐกิจทรุดตัวอย่างต่อเนื่อง

⁶¹ หนังสือแจ้งความจำนงต่อIMF ฉบับที่สอง ที่จัดทำโดยรัฐบาลภายใต้การบริหารของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้กำหนดว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศเปิดหรือปิด 58 สถาบันการเงินภายในวันที่ 7 ธันวาคม 1997 ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ IMFจะไม่พิจารณาการอนุมัติเงินกู้งวดที่ 2 ให้กับไทย..." อ้างอิงใน "หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากIMF ฉบับที่2," ข่าวทำเนียบรัฐบาล (25 พฤศจิกายน 1997).

ดังที่ นาย มิเชล กองเดอส์ซูส์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ IMF กล่าวว่า

“การที่ไทยต้องพบและเผชิญหน้ากับต้นทุนราคาแพง ทั้งในแง่ของเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล การลดเกรดของธนาคารต่างๆ และฐานะที่ย่ำแย่ลงของเงินทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศของไทย เกิดจากการที่รัฐบาลไทย เพิ่งจะตัดสินใจดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ค่าเงินในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 แทนที่จะทำเสียตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996”⁶²

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้ลุล่วงด้วยดีได้ แรงกดดันทั้งจากทางการเมือง และจากประชาชนที่ไม่พอใจในผลงานของรัฐบาลก็เพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงได้แสดงออกถึงความพยายามที่จะแก้ไขสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เพื่อลดความรุนแรงของแรงกดดันทางการเมืองและจากประชาชนลง

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะทำตามแนวทางของ IMF ได้ ซึ่งรัฐบาลตระหนักดีว่า การกระทำตามเงื่อนไขทั้งหมดที่ IMF กำหนดให้ทำทั้งหมดนั้นจะสร้างความตึงเครียดให้ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาชนมากขึ้น เนื่องจากการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และการงดการชดเชยค่าบริการสาธารณสุขของภาครัฐจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และทำให้ความต้องการบริโภคของประชาชนหดตัวลง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ การขึ้นภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยและค่าธรรมเนียมของยานพาหนะก็อาจจะไม่เพียงพอที่จะบรรลุปเป้าหมาย⁶³ ในขณะที่การขึ้นภาษีน้ำมันติดอุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับการเมืองเรื่องน้ำมัน ดังจะเห็นได้จากกรณีของการขึ้นและลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันในรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ⁶⁴ ที่นำไปสู่การการกอดตันให้นายกรัฐมนตรีลาออกในที่สุด

แนวทางเบื้องต้นที่รัฐบาลได้พยายามกระทำตาม IMF คือ การตัดงบประมาณจึงเป็นหนทางที่ดูเหมือนว่าจะเป็นไปได้มากที่สุด รัฐบาลพยายามที่จะตัดลดงบประมาณด้านต่าง ๆ ลง โดยไม่แตะต้องงบประมาณด้านสาธารณสุขและการศึกษา ซึ่งเป็นความพยายามที่ดี อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลตัดลดงบประมาณลงถึง 5 ครั้ง แต่ยังไม่สามารถทำให้งบประมาณเกินดุลได้ตามเป้าหมาย สาเหตุเกิดจากการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะบริษัทขนาดใหญ่ต่างประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศ และธุรกิจทั่วไปก็ขาดสภาพคล่อง จึงทำให้รายได้จาก

⁶² กรุงเทพธุรกิจ (ฉบับที่ 12 สิงหาคม 1997) : 1,6.

⁶³ มติชน (13 สิงหาคม 1997) : หน้า 2.

⁶⁴ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “ข้อคิดจากการปรับขึ้นปรับลด ภาษีน้ำมัน,” วัฏจักรรายวัน (22 ตุลาคม 2540)

การเก็บภาษีลดลง ยิ่งไปกว่านั้นการทิ้งงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นงบเงินเดือนข้าราชการ การตัดงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมายจึงมีข้อจำกัดมากเพราะอาจจะหมายถึงการปลดข้าราชการออก ซึ่งเป็นไปได้ยากและอาจจะทำให้เกิดจลาจลที่รุนแรงขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงล้มเหลวที่จะขึ้นภาษีน้ำมันเพราะว่าติดอุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับการเมืองเรื่องน้ำมัน ความล้มเหลวที่จะกระทำตามเงื่อนไขของIMFทั้งหมดนี้ ได้สร้างความขุ่นเคืองใจ และความไม่มั่นใจในการชำระหนี้ของไทย แก่IMFอย่างมาก ถึงกับขู่ว่า จะไม่อนุมัติเงินกู้ยืมที่สองให้กับไทยในวันที่ 20 พฤศจิกายน ปี 1997

อย่างไรก็ตาม ในที่สุด รัฐบาลได้ประกาศขึ้นภาษีน้ำมัน ทำให้ราคาน้ำมันในประเทศปรับขึ้น 1.2 บาทต่อลิตร ซึ่งจุดชนวนให้มีอบตริกิจตื่นตัวขึ้นในการต่อต้านรัฐบาล จนกระทั่งรัฐบาลต้องออกมาแถลงการณ์ยกเลิกการขึ้นภาษีน้ำมัน หลังจากที่ประกาศขึ้นได้เพียง 1 วันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจได้บานปลายมากขึ้น เมื่อนายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกาศลาออก เนื่องด้วยปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานภายในรัฐบาล

นายแบร์รี เยตส์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยประจำภูมิภาคของซีมีโก ซีเคียวริตี้ส์ ประจำประเทศไทย กล่าวว่

*“รัฐบาลอยู่ในสภาพอลหม่านไปหมดภายหลังการลาออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ข่าวนี้อาจลดจนข่าวที่ว่าบรรดารัฐมนตรีทั้งหมดได้ยื่นใบลาออก เพื่อให้มีการปรับครม. ใหม่ ทำให้โปรแกรมของไอเอ็มเอฟโดยรวมตกอยู่ในอันตราย”*⁶⁵

เหตุการณ์ดังกล่าวเหล่านี้ ได้กลายเป็นชนวนที่จุดปะทุให้ประชาชน นักศึกษา นักธุรกิจ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คณาจารย์และนักศึกษาจากสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁶⁶ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ไปจนถึงคนไทยต่างแดน เช่น ที่สวิสเซอร์แลนด์ ที่ไม่พอใจผลงานการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล และออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง ชุมนุมกันกว่า 6,000 คน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลรับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ร.) และขับไล่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธออกจากตำแหน่ง

⁶⁵ ผู้จัดการรายวัน (21 ตุลาคม 1997): 1-4.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน

นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขของประเทศ และไม่ให้เศรษฐกิจของไทยทรุดโทรมตกต่ำไปกว่านี้

ในที่สุด พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดัดสใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁶⁷ ในวันที่ 3 พฤศจิกายน ปี 1997 อันนำมาซึ่งการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ผลปรากฏว่า นายชวน หลีกภัย และพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการจัดตั้งให้เป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตามไม่เป็นเอกฉันท์ เพราะคะแนนจัดตั้งไม่ครบ แต่ได้นำเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) กลุ่มงูเห่าของพรรคประชากรไทยมาร่วมรัฐบาลด้วย ดังนั้น รัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 จึงได้ถือกำเนิดขึ้นท่ามกลางเศรษฐกิจที่ยังคงผันผวนอย่างมากในปัจจุบัน⁶⁸

การขึ้นดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และพรรคประชาธิปัตย์ (ปี 1997-2000) ในครั้งนี้ ได้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่มิติ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาอย่างมาก กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาของไทยจะอยู่ในระดับที่มากขึ้นเท่านั้นแต่ความต้องการที่จะแสดงความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจไทยและเอเชียของสหรัฐอเมริกาได้ อยู่ในระดับที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

ในช่วงแรกของการจัดตั้งรัฐบาลของนาย ชวน หลีกภัย นั้น ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากประชาชนภายในประเทศ รวมทั้งสื่อมวลชนนานาชาติ ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลได้ประกาศถึงความตั้งใจอย่างชัดเจนว่าจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้ลุล่วง ด้วยการทำตามมาตรการและเงื่อนไขของIMFอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้นักธุรกิจ นักลงทุน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงประชาชน มีความมั่นใจและความคาดหวังในรัฐบาลสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นใจที่มีต่อ "ทีมเศรษฐกิจ" อันประกอบด้วย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ ม.ร.ว. จัดุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกลุ่มคนหลักในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นกลุ่มคนที่มีชื่อเสียงอย่างมาก ทั้งในภูมิภาค และความชำนาญในการจัดการเกี่ยวกับเศรษฐกิจ⁶⁹

⁶⁷ มติชน (12 กันยายน 1997): 2.

⁶⁸ การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในปลายปี 1997 นั้น ได้ส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวถึงกว่า 40 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐ อ้างอิงใน มติชน (19 ธันวาคม 2540) : 18.

⁶⁹ Tarrin Nimmanahaeminda Minister of Finance ,November 25, 1997 available from <http://www.imf.Thailand.org>

เมื่อแรกรับตำแหน่งสิ่งที่รัฐบาลชุดนี้เร่งทำคือ การแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยการแสดงความมุ่งมั่นและตั้งใจที่จะเป็น “เด็กดี” ของIMF⁷⁰ เพราะมีความต้องการที่จะต้องการหลุดพ้นจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และเหตุผลอีกประการที่อธิบายความเป็น “เด็กดี” ของรัฐบาล คือ การที่รัฐบาล มีฐานความคิดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในแนวทางเดียวกับIMF นั่นคือ แนวทางเสรีนิยม ดังนั้น จึงไม่แปลกที่รัฐบาลจะแสดงออกถึงความเชื่อ และยินดีที่จะทำตามมาตรการและเงื่อนไขของIMFอย่างดี

ดังคำกล่าวของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดังต่อไปนี้ คือ

“.....สิ่งที่ผมได้ย่ำกับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐคือ ไทยยังคงยืนยันอย่างหนักแน่นที่จะดำเนินการแก้ไขวิกฤตของประเทศภายใต้กรอบข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับIMF.....”⁷¹

นอกจากการแสดงความตั้งใจในการเชื่อฟังและปฏิบัติตามIMFอย่างดีของรัฐบาลไทยแล้ว สิ่งหนึ่งที่เป็นสัญญาณบอกรถึงความสัมพันธ์ที่กระชับแนบแน่นมากขึ้นของทั้งสองประเทศคือ การที่ผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศเดินทางเยือนซึ่งกันและกัน เช่น นายลอเรนซ์ ซัมเมอร์ (Lawrence Summers) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา เดินทางมาเยือนไทยถึง 2 ครั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ไทยเรื่องการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ⁷² การเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาของนาย ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ นายโรเบิร์ต อี. รูบิน (Robert E. Rubin) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาเดินทางมาเยือนประเทศไทย

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ โปรดดูรายละเอียดใน “Treasury Deputy Secretary Summer/Finance Minister Tarrin Press Briefing,” Bangkok (14 January 1998)

⁷² Remarks by Secretary Robert E. Rubin Sasin Institute of Business Administration Chulalongkorn University Bangkok, June 30, 1998. Available from <http://www.usa.or.th/relation/visits/rubin-3t.htm>

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกา ในช่วงกลางเดือนมีนาคม ปี 1998 พร้อมด้วยผู้นำทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาอย่างยาวนาน อันได้แก่ อดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ม.ร.ว. เกษมสโมสร เกษมศรี ซึ่งเป็นการเดินทางที่นำมาซึ่งการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอย่างมากมาจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวปราศรัยในชุมชนทางธุรกิจ และการเมืองระดับสูงในที่ประชุมของ คณะมนตรีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือสภาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Council on Foreign Relations และ Asia Society หรือ CFR) ในเมืองนิวยอร์กด้วย ซึ่งใจความสำคัญของการกล่าวปราศรัยในครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงความคิด และท่าทีของรัฐบาลที่ต้องการพึ่งพาการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน ดังนี้ คือ

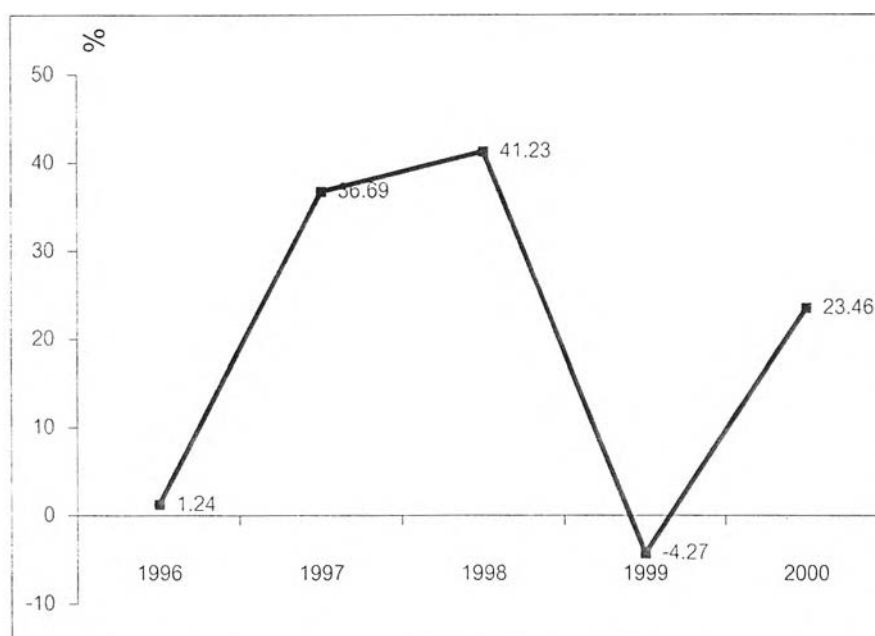
“ในช่วงเวลาที่เรายังที่อยู่ เราหลงลืมความจริง และละเลยภารกิจที่สำคัญ จำนวนมาก เราสร้างความมั่งคั่งขึ้นมา แต่บางที่จะได้ละเลยในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เราประสบความสำเร็จกับผลงานทางทางเศรษฐกิจของเรามากเสียจนเรามีได้ตรวจสอบพื้นฐานทางด้านการเมือง และการปกครอง หรือจัดการกับปัญหาอย่างเช่น ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ การขาดความโปร่งใส และการขาดความรับผิดชอบสามารถอธิบายชี้แจงได้.....ตราบที่เรายังคงประสบความสำเร็จต่อไป ความลำพองใจนี้ก็ยังคงดำรงต่อไป ได้โดยไม่ถูกลงโทษ แต่ทันทีที่ปรากฏรอยร้าวขึ้นมา เราก็อำนาจความผิดพลาดต่าง ๆ ปนเปกันไปหมด.....เป็นธรรมดาที่เราถูกลงโทษทางวินัยจากตลาดอย่างรวดเร็วและหนักหน่วง.....การไปลงทุนในประเทศไทยหรือไม่ อยู่ที่การตัดสินใจของพวกท่าน แต่เรามาที่นี่เพื่อบอกให้ท่านทราบความจริง ทั้งที่เป็นเรื่องดี และไม่ดี”⁷³

และเมื่อนายกรัฐมนตรีของไทยได้เข้าพบประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อร้องขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในการเยือนครั้งนี้ ปรากฏว่าไทยได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็น การให้ความช่วยเหลือด้วยการที่สหรัฐอเมริกา ประกาศเพิ่มการค้าของทั้งสองฝ่าย โดยธนาคารเพื่อการนำเข้าและการส่งออกของสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มเงินกู้เพื่อการค้าระยะสั้น ถึง 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของการส่งออกของไทยต่อสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 1996 - 2000 พบว่า ในช่วงปี 1998 อัตราการขยายตัวการส่งออกของไทยต่อสหรัฐอเมริกายุติในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36.69 เป็นร้อยละ 41.23 แม้ว่าในปี 1999 อัตราการส่งออกสินค้าไปสหรัฐอเมริกาจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.27 อันเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจก็ตาม⁷⁴

⁷³ ผู้จัดการ (26 มิถุนายน 2543):1,20.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน

แผนภูมิที่ 5.9 : อัตราการขยายตัวของ การส่งออกของไทยต่อสหรัฐอเมริกา
ในช่วงปี 1996-2000



ที่มา : ประมวลผลจาก กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ตารางที่ 5.10 : ดุลการค้าของไทยกับประเทศคู่ค้าหลัก (หนึ่งพันล้านบาท)

ประเทศคู่ค้า	1995	1997	1998	1999	2000
สหภาพยุโรป	- 69.2	+ 21.9	+ 179.6	+ 148.96	+ 183.04
อาเซียน*	+ 56.1	+ 135.4	+ 130.5	+ 109.28	+ 122.91
สหรัฐอเมริกา	+ 38.7	+ 87.2	+ 251.6	+ 235.89	+ 298.24
ญี่ปุ่น	- 302.6	- 221.3	- 111.8	- 151.74	- 204.98

*1995: 7 ประเทศสมาชิก, 1997-1998 9 ประเทศสมาชิก, 1999-2000 10 ประเทศสมาชิก
แหล่ง: กระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังพร้อมให้ความมั่นใจแก่ไทยว่า องค์กรเงินกู้เพื่อการส่งออกต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรเงินกู้ G-7 จะเปิดสำหรับประเทศไทย ด้วยความช่วยเหลือในครั้งนี้มีขอบเขตไปถึงความช่วยเหลือทางการศึกษา เช่น การที่สหรัฐอเมริกาให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนไทย จำนวน 165 คน เพื่อศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา และ US Information Service จะสนับสนุนโครงการฟูไลไบรท์ในไทย นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังผ่อนผัน

การชำระเงินที่เหลืออยู่ของไทยในสัญญาซื้อเครื่องบิน F/A-18จำนวน 8 เครื่อง ที่ทำขึ้นในปี 1996⁷⁵

อย่างไรก็ดี สิ่งที่เป็นประจักษ์พยานยืนยันที่สุดว่ารัฐบาลของนาย ชวน หลีกภัย มีความใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และIMFมากขึ้น นั่นคือ การยินดีที่จะปฏิบัติตามมาตรการและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของIMFอย่างเต็มที่ ซึ่งในช่วงเวลาแรกของการปฏิบัติตามนั้น เศรษฐกิจไทยทำท่าว่าจะอยู่ในสภาพที่ดีขึ้น เป็นผลให้สหรัฐอเมริกาแสดงความพอใจต่อความแน่วแน่ของไทยอย่างมาก โดยนายมิเชล กัมเดอซุส และนายฌอง เซอร์เวรีโน ตัวแทนจากทั้งIMF และธนาคารโลก ได้กล่าวชมเชย และแสดงความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ว่าจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถสอบผ่านการประเมินผลการปฏิบัติตามโปรแกรมการกู้ยืมเงินงวดแรกจำนวน 1,655.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจะได้รับการอนุมัติเงินกู้งวดที่ 2 จำนวน 827.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างแน่นอน⁷⁶ นอกจากนี้ สื่อมวลชนทั่วโลก โดยเฉพาะสื่อมวลชนสหรัฐอเมริกา ได้ยกย่อง นาย ชวน หลีกภัย ว่าเป็น “ผู้กอบกู้แผ่นดิน” ไม่ใช่เพื่อประเทศไทยเท่านั้น แต่เพื่อเอเชียทั้งหมด และไทยยังอยู่ในฐานะผู้รักษาพันธสัญญากับIMF และเป็นแบบอย่างแก่เกาหลีใต้และโดยเฉพาะกับอินโดนีเซีย ที่ยังคงต้องพึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรการและเงื่อนไขของIMFอย่างจริงจัง

เพราะฉะนั้น แนวทางของการเป็น “เด็กดี” ของไทยต่อIMF คือ การปฏิบัติตามมาตรการและเงื่อนไขของIMFอย่างเข้มงวด รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎหมายสำคัญบางประการตามเจตนารมณ์ของIMFและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกฎหมาย 11 ฉบับ⁷⁷ ที่สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้ไทยปรับมาตรการ และกฎหมายภายในประเทศให้เอื้อต่อการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนมากขึ้น เช่น การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับ 281 (ปว.281) ให้เป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา เข้ามาลงทุนในไทยได้มากขึ้น การแก้ไขกฎหมายที่

⁷⁵ “U.S. Support for Thailand at Time of Financial Crisis,” FACT SHEET: U.S.-Thailand Relations (13 March 1998)

⁷⁶ มติชน (17 กันยายน 1997) : 2.

⁷⁷ กฎหมาย 11 ฉบับ ประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่3) พ.ศ.2542 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ.2542 (3) พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่5) พ.ศ.2542 (4) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่3) พ.ศ.2542 (5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่17) พ.ศ.2542 (6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่18) พ.ศ.2542 (7) พระราชบัญญัติการเข้าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ.2542 (8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2542 (9) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 (10) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และ(11) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่19) พ.ศ.2542 โปรดดูรายละเอียดใน ผู้จัด การรายวัน (18 กันยายน 1998)

เกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย โดยเสนอให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นได้เพิ่มจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 และในปี 2003 จะเพิ่มสัดส่วนให้มากขึ้น

ทั้งนี้เพราะ กำแพงที่เคยกีดกันธุรกิจบางประเภทจากทุนต่างชาติได้ถูกทำลายลง ส่งผลทำให้ต่างชาติเข้ามาเป็นเจ้าของธุรกิจในประเทศไทยในสัดส่วนที่สูงขึ้น โครงสร้างทุนในธุรกิจหลายประเภทมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ไปสู่การที่ต่างชาติเป็นเจ้าของในสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากธุรกิจในกลุ่มธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งเคยถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มทุนในประเทศเพียงบางกลุ่ม กลับจำเป็นต้องยอมรับทุนต่างชาติเข้ามาเพื่อระดมระดมทุนเพื่อประกอบกิจการไม่ให้ล้มสลายหรือถูกทางการเข้ามายึดกิจการ ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 แห่งได้เพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติถึงเกือบครึ่งหนึ่ง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ 4 แห่งได้รับต่างชาติเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ในทำนองเดียวกันกับบริษัทหลักทรัพย์หลายแห่ง ที่ความเป็นเจ้าของได้เปลี่ยนมือจากคนไทยไปเป็นของกลุ่มทุนต่างชาติมากขึ้น⁷⁸

นอกจากนี้ ธุรกิจประเภทอื่นก็มีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ต่างกัน อาทิ ธุรกิจค้าปลีก กิจการโทรคมนาคม อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมพลังงาน อุตสาหกรรมก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโฆษณา กิจการทนายความและบัญชี ธุรกิจออกแบบสถาปัตยกรรม ฯลฯ

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

ตารางที่ 5.11 : อัตราหุ้นส่วนชาวต่างชาติในธนาคารพาณิชย์ของไทย

ธนาคาร	เจ้าของที่เป็นคนต่างชาติ (%)	
	มีนาคม 1997	พฤษภาคม 2000
1. ธนาคารที่มีหุ้นส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติ		
ธนาคารเอเซีย	6	77
ธนาคารไททูน	9	62
ธนาคารแสดนคาร์ด ชาร์เตอร์ นครธน	6	75
ธนาคาร ยู โอ บี รัตนสิน	...	75
2. ธนาคารที่มีคนไทยเป็นหุ้นส่วนใหญ่		
ธนาคารกรุงเทพ ฯ	25	49
ธนาคารศรีอยุธยา	25	32
ธนาคารสยามคอมเมอเชียล	25	45
ธนาคารกสิกรไทย	25	49

ที่มา : World Bank "Thailand Economic Monitor", February 2000

Thai Farmers Research Center's Database, May 2000

การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนและถือครองสินทรัพย์ของต่างชาติ. กฎหมายฉบับสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทุนในประเทศ คือ พรบ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (Alien Business Law) และพรบ.ธนาคารพาณิชย์ กฎหมายฉบับแรกได้เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นส่วนใหญ่ในกิจการหลายประเภท รวมถึงการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพบางอาชีพในประเทศไทย ซึ่งในอดีต กิจการและอาชีพเหล่านั้นไม่ได้เปิดให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินการ กฎหมายฉบับหลังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในอุตสาหกรรมการเงิน เพราะเปิดให้ต่างชาติเข้ามาถือครองหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 50 เป็นครั้งแรก นอกจากนี้ การยกมาตรฐานการสำรองเงินกองทุนของสถาบันการเงิน เป็นอีกแรงกดดันหนึ่งที่ทำให้สถาบันการเงินต้องการเงินเข้ามาเพิ่มทุนมากขึ้น การแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างมาก ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ที่กล่าวว่ากฎหมาย 11 ฉบับเป็นกฎหมายขายชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยได้กล่าวว่าแท้จริงแล้วเป็นการแก้ไขตามเงื่อนไขของ IMF อันเนื่องมาจากการเข้ารับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ที่ว่า

“...ไม่ทราบว่าคุณหมายของประเทศไทยที่ร่างโดยต่างชาติ เพราะกฎหมายของไทยทั้ง 11 ฉบับร่างโดยคนไทย แต่เป็นไปตามข้อตกลงที่ไทยได้ไปขอความช่วยเหลือจากIMF (IMF) ซึ่งการเข้าไปขอรับความช่วยเหลือ ทางไอเอ็มเอฟก็มีเงื่อนไข...”⁷⁹

นอกจากนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังเป็นอีกหนึ่งมาตรการของ IMF ที่รัฐบาลไทยมุ่งที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งพิจารณาจากรายละเอียดที่ปรากฏอยู่ใน Letter of Intent (LOI) ทุกฉบับ โดยเจตนาของกรมการพาณิชย์ของรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชน ก็เพื่อนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้ในการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) IMF กำหนดให้รัฐบาลไทยเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาพลังงาน, สาธารณูปโภค, การสื่อสาร และการขนส่ง

ผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาเป็นเพียงการขายหุ้นบางส่วนเท่านั้น. อัมมาร สยามวาลา และอรพิน สโพชชชัยได้ กล่าวถึงสาเหตุที่กระบวนการแปรรูปฯ ประสบกับความล่าช้า เนื่องจากความล่าช้าจากการยกเลิกสิทธิในการผูกขาด (monopoly right) รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่างก็มีกฎหมายรองรับแห่งละอย่างน้อยหนึ่งฉบับ ดังนั้นการแปรรูปจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต้องใช้เวลาอย่างมาก นอกจากนี้ กิจการที่มีการทำสัญญาเพื่อให้สัมปทานกับภาคเอกชน เช่น กิจการโทรศัพท์หรือโทรคมนาคม จำเป็นต้องมีการเจรจากันใหม่กับเพื่อแปรสัญญากับบริษัทผู้รับสัมปทาน ขั้นตอนการเจรจาก่อนข้างใช้เวลาอย่างมากในการต่อรองผลประโยชน์ เพราะบริษัทที่รับสัมปทานยอมไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งทำให้ตัวเองเสียผลประโยชน์⁸⁰

⁷⁹ ชวน"ยันกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจร่างโดยคนไทย," ผู้จัดการรายวัน (28 ตุลาคม 2545)

⁸⁰ Ammar Siamwalla and Orapin Sobchokchai, **Policy Response to the Economic Crisis and Social Impact in Thailand** Responding to the Thai Economic Crisis. A paper prepared for the United Nations Development Programmed (UNDP / Thailand) presented at the High-Level Consultative Meeting 22 May 1998, Bangkok, Thailand Development Research Institute (TDRI), United Nations Development Programmed.

ตารางที่ 5.12 : การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปี 2540-2543 (ประมาณการ)

รายการ	2540	2541	2542	2543
จำนวนรัฐวิสาหกิจ* (แห่ง)	58	57	56	53
จำนวนพนักงานและลูกจ้าง (คน)	314433	308953	292003	263306
ผลการดำเนินงาน (ล้านบาท)				
-รายได้รวม	1,058,062.18	1,127,142.21	1,063,660.79	1,060,744.03
-ค่าใช้จ่าย	977,245.79	1,094,225.63	1,017,885.60	993,207.59
-กำไรสุทธิ	80,816.39	32,916.58	45,775.19	67,536.44
จำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร (แห่ง)	41	36	42	37
มูลค่ากำไร (ล้านบาท)	93,469.35	101,981.49	70,187.09	75,708.47
จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน (แห่ง)	16	20	12	13
มูลค่าการขาดทุน (ล้านบาท)	-12,652.96	-69,064.91	-24,411.90	-8,172.03
เงินรายได้นำส่งรัฐ (ล้านบาท)	48,568.45	69,371.20	51,333.13	49,567.46
รายจ่ายลงทุน (ล้านบาท)	189,164.09	190,445.04	210,222.30	230,340.18
ฐานะการเงิน (ล้านบาท)				
-สินทรัพย์รวม	3,215,267.41	3,812,139.75	2,895,814.31	2,417,687.32
-หนี้สินรวม	2,508,578.87	2,978,876.71	2,098,386.79	1,593,776.24
-ส่วนของทุน	706,655.54	833,263.04	797,427.52	823,911.08
เงินกู้ระยะยาว (ล้านบาท)	826,981.74	837,840.96	903,335.72	891,967.33
อัตราส่วนทางการเงิน				
-หนี้สินรวมต่อส่วนของทุน (เท่า)	3.55	3.57	2.63	1.93
-กำไรสุทธิต่อสินทรัพย์รวม (%)	0.03	0.01	0.02	0.03
-กำไรสุทธิต่อส่วนของทุน (%)	0.11	0.04	0.06	0.08

ที่มา :ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ * เป็นจำนวนที่มีการจัดส่งรายงานการคลัง แต่จำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีอยู่ 86 แห่ง

สาเหตุที่รัฐบาลไทยพยายามที่จะเชื่อฟังและเป็นเด็กดีของIMFนั้น คือ การที่รัฐบาลไทยภายใต้การบริหารงานของนายชวน หลีกภัย มีความเชื่อร่วมกับIMFว่าแนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่ดีที่สุดในเวลานั้น คือ การดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยให้แก่นักลงทุนชาวต่างชาติ และการที่รัฐบาลมองว่าปัญหาในขณะนั้นค่อนข้างรุนแรงมาก นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยทำให้มีการไหลออกของเงินทุนเป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้ค่าเงินบาทไร้เสถียรภาพและอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การตรึงอัตราดอกเบี้ยก็เพื่อหยุดการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศและสร้างเสถียรภาพของค่าเงินจำเป็นมากในช่วงที่มีวิกฤตอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากการที่อัตราแลกเปลี่ยนขนาดเสถียรภาพจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกับภาคการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจซึ่งต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ ธุรกิจที่ทำการค้าระหว่างประเทศ และธุรกิจที่มีหนี้เป็นสกุลเงินต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลใช้มาตรการเข้มงวดทางการเงินประกอบกับนโยบายการคลังแบบหดตัวได้ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของภาคการผลิตในประเทศ เนื่องจากช่องทางต่าง ๆ ของการไหลเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจหดตัวทั้งหมด ได้แก่ การไหลออกของเงินทุนทำให้การลงทุนหดตัวลง การส่งออกก็ยังคงชะงัก การบริโภคของประชาชนก็ลดลงเนื่องจากราคาสินค้าสูงขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น และการตั้งงบประมาณเกินดุลที่ทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐลดลง เพราะฉะนั้น การที่รัฐบาลใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวดและการคลังหดตัว แม้จะส่งผลทำให้ค่าเงินมีเสถียรภาพ แต่ก็มีผลเสียต่อสภาพคล่องด้วยเช่นเดียวกัน⁸¹

นอกจากนี้ การตรึงอัตราดอกเบี้ยสูงยังทำให้เกิดปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นทำให้ลูกหนี้ที่ติของสถาบันการเงินมีภาระการชำระคืนเพิ่มมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่พุ่งขึ้นสูงถึงร้อยละ 16-20 ต่อปี เป็นอัตราสูงเกินกว่าที่ธุรกิจประเภทใดจะทำกำไรได้ ประกอบกับการที่ธนาคารต่าง ๆ ชะลอการปล่อยกู้ ทำให้ธุรกิจขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงและไม่สามารถชำระหนี้ให้กับธนาคารได้ส่งผลทำให้ลูกหนี้ที่ติกลายเป็นลูกหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการทางการเงินแบบเข้มงวดอย่างยาวนานโดยการรักษาเสถียรภาพค่าเงินเป็นมาตรการหลักนับตั้งแต่หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter Of Intent) ฉบับแรกจนถึงฉบับที่ 4 จนกระทั่งฉบับที่ 5 (ก.ย.-พ.ย. 1981) จึงได้มีแนวนโยบายที่เปลี่ยนทิศทางไปสู่การกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างชัดเจน แต่การผ่อนคลายความเข้มงวดของมาตรการทางการเงินก็ค่อนข้างสายเกินไปเสียแล้ว เพราะภาคการผลิตจำนวนมากได้ถูกปล่อยให้ขาดสภาพคล่องเป็นเวลานานจนยากที่จะฟื้นฟูได้

อย่างไรก็ตาม สภาพเศรษฐกิจกลับเผชิญกับสภาวะที่เลวร้ายมากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของIMFได้ทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงซึ่งเป็นสิ่งที่เกินความคาดหมายของทุกฝ่าย⁸²

พิจารณาจาก อัตราการเจริญเติบโตของไทย ตั้งแต่ปี1996-2000 ในตารางที่ 5.13 ดังนี้คือ

⁸¹ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "มาตรการ " ได้อย่าง - เสียอย่าง " ภาคการเงินมีเสถียรภาพภาคธุรกิจล้มละลาย," วัฏจักรรายวัน (8 มีนาคม 2541)

⁸² Julian Beltrame, "IMF: Is it Asia's cure or curse?," *Business Ottawa Citizen* (20 June 1998)

ตารางที่ 5.13 : อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของไทย
ปี 1996-2000

ปี	GDP (Growth %)
1996	5.5
1997	-0.4
1998	-8.0
1999	0.0
2000	2.5

ที่มา : ประมวลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ในที่สุดรัฐบาลจึงจำเป็นต้องขอให้IMFผ่อนคลายความเข้มงวดของเงื่อนไขของในเวลา
นี้พลังทางสังคมและการเมืองในรูปแบบชาตินิยม(Nationalism)และประชานิยม (Populism)
ได้ลุกขึ้นทำการต่อต้านรัฐบาล สหรัฐอเมริกาและIMF มากขึ้น เนื่องจากประชาชนเหล่านี้ได้รู้สึก
ถึงความสูญเสียและเจ็บปวดอย่างรุนแรงจากผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ
จะเป็นเรื่องอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น⁸³ การสูญเสียความเป็นเจ้าของในสินทรัพย์ของนาย
ธนาคาร เจ้าของสถาบันการเงิน และนักธุรกิจ ความตึงเครียดที่เกิดสภาวะแข่งขันกับนายทุน
ต่างชาติมากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาแรงงานและแรงงานหญิง ปัญหาโรคเอดส์ ฯลฯ จาก
การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่นักลงทุนต่างชาติ กลุ่มธนาคาร
และสถาบันทางการเงินมากกว่าคนส่วนใหญ่ในประเทศ

ดังนั้น ด้วยแรงกดดันภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นในทุกขณะได้ทำให้รัฐบาลพยายาม
แสดงตัวร่วมด้วยกับกระแสความคิดที่เกิดขึ้นเพื่อลดแรงกดดันจากการต่อต้านของกลุ่มดังกล่าว
ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นักคิดฝ่ายรัฐและชนชั้นนำในภาคธุรกิจเอกชนหันมาสร้างวาทกรรม
“ธรรมภิบาล” “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “การพัฒนาแบบพึ่งพิงตนเอง” ซึ่งสอดคล้องกับวาท
กรรมของนักคิดฝ่ายประชาชน⁸⁴ และระมัดระวังท่าทีที่มีต่อสหรัฐอเมริกาและIMFมากขึ้น อย่าง
ไรก็ดี ก็ยังคงรักษาความเป็น “เด็กดี” ของIMFต่อไป⁸⁵

⁸³ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 3 ปีที่ผ่านมา ได้กระทบต่อปัญหาสังคม ทำให้คนตกงานมากขึ้น โดยตัวเลขการประกันตน
เดิมมีประมาณ 6.2 ล้านคน แต่ตัวเลขได้ลดต่ำลงมาเหลือในระดับกว่า 5 ล้านคน และมีคนตกงานประมาณ 6 แสนคน อ้างอิงใน
ผู้จัดการรายวัน (15 ธันวาคม 2543): 1,28.

⁸⁴ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์และนวลน้อย ตริรัตน์, “ตลาดการเมือง ประชาธิปไตย และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย,” ใน
2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กนกศักดิ์ แก้วเทพและนวลน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส,2544),
หน้า 121-172.

⁸⁵ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Crisis* (Bangkok : Silkworm Book, 2000) , pp. 245-251.

5.3 ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจกับพลังชาตินิยม : สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลชวน หลีกภัย พยายามนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ มาตรการ 14 สิงหาคม ปี 1998⁸⁶ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย วัตถุประสงค์หลักของมาตรการนี้คือการที่รัฐสนับสนุนเงินเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินที่ยังไม่สามารถเพิ่มทุนได้ครบถ้วน และจูงใจให้มีการปรับโครงสร้างหนี้และการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่เกี่ยวกับการแทรกแซงกิจการธนาคารและสถาบันการเงินเพื่อจัดระบบสถาบันการเงินใหม่ แม้ว่ามาตรการนี้จะพยายามแก้ไขปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในเวลานั้น แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องที่ทำให้การดำเนินมาตรการไม่บรรลุวัตถุประสงค์⁸⁷

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตัดสินใจปรับแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการแก้ไขเศรษฐกิจจากการใช้มาตรการที่เข้มงวดในระยะเวลายาวนานมากเกินไป โดยรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในชื่อว่า “มาตรการ 1 เมษายน 1998”⁸⁸ ซึ่งเป็นมาตรการด้านการคลัง 3 ด้าน คือ

- มาตรการด้านการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ได้แก่ การเพิ่มการขาดดุลงบประมาณจากการขาดดุลร้อยละ 1 เป็นขาดดุลร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยการใช้จ่ายเงินตามโครงการมีชาว่า 5.3 หมื่นล้านบาท

- มาตรการด้านภาษีมูลค่า 54,670 ล้านบาท ได้แก่ การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 ลงเหลือร้อยละ 7 เป็นเวลา 2 ปี การงดเว้นภาษีรายได้บุคคลธรรมดาสำหรับรายได้พึงประเมิน 50,000 บาทแรก การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 27-28 และการเร่งคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้ผู้ส่งออก

⁸⁶ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Dear Mr. Camdessus : Thailand and The IMF,” in *Thailand's Crisis* (Bangkok : Silkworm Book, 2000) , pp. 35-68.

⁸⁷ กระทรวงการคลัง, *แนวทางดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล ฉบับที่ 1* (10 กรกฎาคม 2541)

⁸⁸ Chalongphob Sussangkarn, *Economic Crisis and Recovery in Thailand: The Role of the IMF*, Paper presented at the Conference on Asia in *Economic Recovery: Policy Options for Growth and Stability*, organized by the Institute of Policy Studies, 21-22 June 1999, Orchard Hotel, Singapore. Thailand Development Research Institute (TDRI)

- มาตรการด้านพลังงาน ได้แก่ การลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเตาลงจากร้อยละ 17.5 เหลือร้อยละ 5 การลดค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าลงเฉลี่ยหน่วยละ 25.87 สตางค์ และการลดราคาก๊าซธรรมชาติจากกิโลละ 12 บาท เหลือ 10.70 บาท

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ว่าออกมาล่าช้ามาก ทั้ง ๆ ที่กระแสเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาสภาพคล่องเกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้ว ความล่าช้าของการกระตุ้นเศรษฐกิจทำให้ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และการบริโภคของประชาชนชะลอตัวลงจนทำให้เศรษฐกิจหดตัวลงลึกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจในปี 1998 ที่หดตัวลงถึงร้อยละ 10 เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อน และหากพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรการจะพบว่า พลังการกระตุ้นเศรษฐกิจจากมาตรการที่ใช้ยังไม่เพียงพอและมาตรการบางส่วนยังให้การกระตุ้นได้ผลช้า

นอกจากนี้ ภายหลังจากการออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ 1 เมษายน ปี 1998 รัฐบาลได้ออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาอีกชุดหนึ่ง ซึ่งถูกเรียกว่า มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรอบ 2 หรือมาตรการ 10 สิงหาคม ปี 1998⁸⁹ เนื้อหาหลัก ๆ ของมาตรการนี้ประกอบด้วย มาตรการด้านภาษี ประกอบด้วย 2 มาตรการย่อย คือ การเลื่อนการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลในรอบบัญชีครึ่งปี 1998 ออกไปชำระงวดเดียว ในเดือนพฤษภาคม ปี 2000 และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อสนับสนุนภาคการผลิต โดยจะลดอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำเข้า สินค้าสำเร็จรูปและสินค้าสำเร็จรูปลงเหลือร้อยละ 1 ร้อยละ 5 และร้อยละ 15 ตามลำดับ และการลดอากรนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยจำนวน 10 รายการจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 5 เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว (มาตรการนี้ไม่ได้ถูกประกาศใช้)

มาตรการประการที่สอง คือ การสนับสนุนแหล่งเงินทุนใหม่ ประกอบด้วย การจัดตั้งกองทุน Venture Capital fund มูลค่า 1,000 ล้านบาท และ National Equity Fund มูลค่า 10,000 ล้านบาท รวมทั้งการปรับโครงสร้างบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) ให้เป็นธนาคารของ SMEs และยกเลิกบทบาทของบริษัทค้ำประกันสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) ในการค้ำประกันสินเชื่อให้ SMEs และประการสุดท้าย คือ การใช้มาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วย 3 มาตรการย่อย มาตรการที่ 1 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และบริษัทบริหารสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (SMC) ออกพันธบัตรวงเงิน 50,000 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินของสถาบันการเงินในการปล่อยกู้ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแบบคงที่เป็นระยะเวลา 3-5 ปี มาตรการที่ 2 การเคหะแห่งชาติออกพันธบัตรวงเงิน 1.5 หมื่นล้านบาท เพื่อรับซื้อโครงการอสังหาริมทรัพย์เอกชน โดยจะปล่อยกู้ให้กับลูกค้าระดับล่าง และรับซื้อโครงการที่สร้างเสร็จแล้ว

⁸⁹ Ibid.

แทนการลงทุนสร้างใหม่ และมาตรการสุดท้าย คือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ด้วยการออกมาตรการต่าง ๆ มากมาย ดังที่กล่าวในข้างต้น และพยายามที่จะบอกกับประชาชนและประชาคมโลกเสมอว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่สภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเวลานั้น โดยเฉพาะกลางปี 2000⁹⁰ เป็นต้นมา ที่เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวมาก โดยเฉพาะความอ่อนไหวของตลาดภายในประเทศ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ⁹¹ อันได้แก่ การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาหดตัวลง⁹² และปัจจัยภายในประเทศที่สำคัญคือ การที่ไทยมีภาวะหนี้สาธารณะในอัตราที่สูง คือเกือบร้อยละ 64 ของงบประมาณแผ่นดินได้ถูกใช้ไปเพื่อการใช้จ่ายประจำ (current expenditure) คือ เงินเดือนข้าราชการ ในขณะที่อีกร้อยละ 36 หรือเงินราว 300 พันล้านบาทต่อปี ถูกใช้จ่ายไปเพื่อเงินทุนที่กู้ยืมมา (รวมทั้งดอกเบี้ยด้วย)

⁹⁰ Chalongphob Sussangkarn, **Thailand: Uneven Economic Recovery**, Thailand Development Research Institute, Paper presented at the Regional Outlook Forum 2001, organized by the Institute of Southeast Asian Studies, Shangri-La Hotel, January 5, 2001

⁹¹ Ibid.

⁹² ภาพรวมเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ในปี 2000-2001 มีแนวโน้มชะลอตัวลง และได้ส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทย ทำให้ไม่สามารถส่งออกสินค้าได้มากในตลาดสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดหลักของไทย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก) อ้างอิงใน ผู้จัดการรายวัน (วันที่ 15 ธันวาคม 2543), หน้า 1, 28.

ตารางที่ 5.14 : หนี้ภาครัฐบาล

รายการ	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	9199
หนี้ภายในประเทศ (พันล้านบาท)	278.9	296	293	311	322	325	727.5	1,075
รัฐบาล	2023.7	161.1	103.2	72.7	44.3	31.8	426.9	624.4
รัฐวิสาหกิจ	76.2	134.9	190.4	238.3	278.4	293.8	300.6	432.6
หนี้ต่างประเทศ (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)								
ภาครัฐบาล								
สถาบันการเงิน	13.1	14.2	15.7	16.4	16.8	17.2	20.3	23.7
	-	-	-	-	-	7.2	11.2	12.8
รวม (พันล้านบาท)								
คิดเป็นร้อยละของ								
GDP	611.5	655.5	689.6	720.5	749.4	1,091.3	2,037.2	2,461.5
	21.6	20.6	19	17.2	16.3	23.1	43.9	52.5

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะการณ์ที่ไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลประกาศยุบสภาในเดือนพฤศจิกายน เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 6 มกราคม ปี 2001 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานี้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากที่รัฐบาลไทยเคยแสดงท่าทีที่แสดงออกถึงความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับสูงอย่างชัดเจน เป็นการลดระดับความสัมพันธ์ และท่าทีที่ต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกากลาง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไทยต้องเผชิญแรงกดดันภายในประเทศจากกลุ่มประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และ IMF และพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลปรับแนวทางการดำเนินนโยบายแก้ไขเศรษฐกิจเสียใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหลวงตามหาบัวฯ กับแกนนำรัฐบาล กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย กรณีเงินบริจาคในโครงการช่วยชาติที่เกี่ยวข้องกับการรวมบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยในต้นปี 2000 ก็ส่งผลให้คนในสังคมเกิดความคิดเห็นแตกต่างกัน 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ ทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวของหลวงตามหาบัวฯ ฝ่ายเห็นด้วยคือ ประชาชนที่เลื่อมใสศรัทธาหลวงตามหาบัวฯ ได้แสดงกระแสนับอย่างรวดเร็วด้วยการร่วมลงชื่อกว่า 1.6 แสนรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนนายธารินทร์ และนายกรัฐมนตรีชวน ออกจากตำแหน่ง เป็นการสะท้อนการตื่นตัวของประชาชนต่อกระแสการเมืองใหม่เพื่อเสนอกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนที่เข้าชื่อกัน 50,000 คน เพื่อขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสูงออกจากตำแหน่งไว้ในมาตรา 303 และ 304 อีกทั้งยังแสดงเจตนาแฝงของการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหสถาบันการเงินมากเกินไป จนละเลยการแก้ไขปัญหาปากท้องของประชาชนในระดับล่าง ประชาชนจึงสนับสนุนโครงการช่วยชาติที่มีแนวทางเพิ่มทุน

สำรองเงินตราในคลังหลวง เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจถือว่าเป็นนโยบายนอกภาครัฐ ที่ประชาชนเห็นด้วยนั่นเอง

ขณะที่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเห็นว่า การเคลื่อนไหวของหลวงตามหาบัว ๙ นั้น เกินขอบเขตของกิจของสงฆ์ เมื่อโครงการช่วยชาติมอบสิทธิให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยไปแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลก็มีสิทธิในการนำไปใช้ในทางใดก็ได้ ดังกรณีของนายอิสสระ สมชัย ส.ส.อุบลราชธานี และดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) กรุงเทพมหานคร ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์หลวงตามหาบัวอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ผลจากการวิพากษ์วิจารณ์หลวงตามหาบัวในครั้งนี้ได้ทำให้ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับรัฐบาล ศิษยานุศิษย์ของหลวงตามหาบัว ๙ และสื่อมวลชน ต่างวิจารณ์ว่า การวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเป็นการจบบ้าง พระอริยะสงฆ์ครั้งร้ายแรงยากที่สังคมจะยอมรับได้ ดังนั้น สถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวก็ได้ขยายผลไปสู่ประเด็นอื่น ๆ มากขึ้น เมื่อลูกศิษย์ของหลวงตามหาบัว ๙ กลุ่มหนึ่ง นำโดยนายทองก้อน วงศ์สมุทร ได้ก่อตั้งกลุ่มใหม่ชื่อ กลุ่มประชาชนผู้รักชาติ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่สังคมไทยกำลังกล่าวถึงการแสวงหาทางออกจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมของชาติร่วมกัน โดยมีการนำเสนอแนวคิดของนักวิชาการทั้งรายบุคคลหรือกลุ่มคณะต่อสาธารณชนอย่างหลากหลาย เช่น ร.ศ.รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอให้เว้นวรรคองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) , ดร.เสกสรร ประเสริฐกุล ประธานกลุ่มปชป เสนอให้ถอยออกจากกรอบผูกมัดของ WTO และ IMF ยกเลิกกฎหมาย 11 ฉบับ ยกเลิกพันธสัญญาที่ไทยเสียเปรียบ และให้พักชำระหนี้ไม่ต่ำกว่า 10 ปี , ชมรมร่วมใจไทยกู้ชาติที่เสนอแนวคิดชาตินิยมใหม่ ซึ่งนำโดย นายอัมรินทร์ คอมนันต์, นายณรงค์ โชควัฒนา, ผศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

ภายหลังจากการเปิดตัวอย่างเป็นทางการของกลุ่มเหล่านี้ ในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ปี 2000 การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนผู้รักชาติก็ได้รับความสนใจจากสังคมว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางเครือข่ายประชาสังคม หรือการเมืองภาคประชาชน กับกลุ่มใดหรือไม่ และภายหลังจากที่รัฐบาลชวน ประกาศยุบสภา นำไปสู่การเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ 6 มกราคม ปี 2001 ที่ผ่านมา ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์แพ้การเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มประชาชนผู้รักชาติที่เกี่ยวกับการเสนอถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นต้องยุติลงโดยปริยาย แต่ยังคงมีการเคลื่อนไหวพรรคใหม่ทดแทน นั่นคือ การพรรคประชาธิปัตย์ชวนให้ประชาชนลงชื่อเพื่อแสดงประชามติว่า ไม่ขอรับผิดชอบต่อการกระทำของรัฐบาลชวน ที่มีต่อ IMF รวมทั้งการพรรคต่อต้านกฎหมาย 11 ฉบับอีกด้วย⁹³

⁹³ ปิยะราช อินทรพานิช และสังจจะพร ฝาระมี, "โครงการช่วยชาติ หลวงตามหาบัว," ใน การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย เอกสารวิชาการ Civil Society Response to the Asian Crisis : Thailand ณ โรงแรม

สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงบรรยากาศความขัดแย้งทางการเมืองของไทยที่ดูเหมือนว่าจะแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลที่ยังคงมุ่งรักษาการดำเนินตามแนวทางของ IMF และอีกหนึ่งฝ่ายที่แสดงออกถึงการคัดค้าน และไม่ไว้วางใจว่าแนวทางต่าง ๆ ที่รัฐบาลร่วมมือกับ IMF จะนำมาซึ่งทางออกของเศรษฐกิจไทย บรรยากาศเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อสหรัฐอเมริกาด้วย ทั้งนี้เพราะภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาที่คนไทยส่วนใหญ่รับรู้ในเวลานี้นั้น ไม่เพียงแต่เป็นผู้มีอิทธิพลใน IMF เท่านั้น แต่ยังเป็นประเทศมหาอำนาจที่จะนำลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียอีกครั้ง ความหวาดระแวงเหล่านี้เป็นผลให้ความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อสหรัฐอเมริกาเริ่มมีช่องว่างมากขึ้น อีกทั้งเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในกรณี การชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ระหว่าง นายศุภชัย พานิชภักดิ์ ตัวแทนจากประเทศไทย และนายไมค์ มัวร์ ตัวแทนจากสหรัฐอเมริกา⁹⁴ ยิ่งได้กระทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมีปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะในฝ่ายไทยที่มองว่าผลการแต่งตั้งนั้นไม่ยุติธรรม ประกอบกับการที่ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สหรัฐอเมริกาก็เริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น จึงเริ่มถอยห่างออกจากการช่วยเหลือไทยและประเทศที่ประสบวิกฤตอื่น ๆ มากขึ้น เพราะฉะนั้น ในภาพรวมแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศในช่วงเวลานี้ ได้คลายความแนบแน่นลงจากเดิม เพราะต่างสาละวนอยู่กับปัญหาภายในประเทศของตนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยังคงพยายามรักษาระดับความเป็น “เด็กดี” ของสหรัฐอเมริกา และ IMF

อย่างไรก็ดี เหตุผลอีกประการที่สำคัญ คือ การที่ทั้งสองประเทศต่างเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาภายในประเทศมากขึ้น นั่นคือ สหรัฐอเมริกาได้เริ่มให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศตนมากขึ้น สำหรับไทยแล้ว ความสนใจไม่เพียงมุ่งอยู่แค่เรื่องปัญหาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่การเลือกตั้งครั้งใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในต้นปี 2001 ได้ทำให้รัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์พยายามที่จะแข่งขันชิงนโยบาย กับพรรคไทยรักไทย ซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจระดับสากลที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง เนื่องจาก พรรคไทยรักไทย ได้ยกวาทกรรมเกี่ยวกับชาตินิยมและประชานิยมเป็นแกนหลักของนโยบายในการหาเสียงไม่ว่าจะเป็น นโยบายการพักหนี้เกษตรกร 30 บาทรักษาโรค กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน หนึ่งตำบล “หนึ่งผลิตภัณฑ์” ซึ่งแนวนโยบายเหล่านี้ได้ตอบรับกับความต้องการของประชาชนที่ไม่พอใจแนวทางการแก้ไขเศรษฐกิจเชิงเสรีนิยมของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย อย่างที่สุด อันเป็นผลให้ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะเหนือการเลือกตั้ง โดยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจาก 100 คน พรรคไทยรักไทยได้ 48 คนพรรค

รอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร วันที่ 25 มิถุนายน 2544 โดยการสนับสนุนของ The Asia Pacific Philanthropy Consortium (APPC) และ The Japan Center for International Exchange (JCIE) และ The Asia Foundation.

⁹⁴ กรุงเทพธุรกิจ (10 มิถุนายน 2003) : 15.

ประชาธิปไตย 31 คน พรรคความหวังใหม่ 8 คน และพรรคชาติไทย 6 คน สำหรับระบบแบ่งเขตเบอร์เดียวคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการรับรองในรอบแรกเพียง 338 คน ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในเขตที่ไม่ได้รับการรับรองซ้ำอีกหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองระบบ พรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยผลการเลือกตั้งเช่นนี้ ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปี 2001 ร่วมกับพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และพรรคชาติไทย สำหรับพรรคถิ่นไทยซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว ต้องยุบพรรคการเมืองลงเพราะศาลรัฐธรรมนูญโดยสำนักงานคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคเพราะผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เนื่องจากไม่ได้ส่งรายงานการประชุมประจำปี เป็นเหตุให้สมาชิกพรรคถิ่นไทยต้องย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ในส่วนของพรรคเสรีธรรมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคเสรีธรรม เมื่อเดือนมิถุนายนปี 2001 ให้ยุบพรรครวมกับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹⁵

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสามารถสรุปความได้ว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้นอยู่ในลักษณะที่มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นกว่าในช่วงที่เศรษฐกิจไทยรุ่งโรจน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย ที่แสดงออกถึงความต้องการที่จะพึ่งพาสหรัฐอเมริกาเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนรวมถึงการพบว่าท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ไทยในช่วงเวลานี้มีความกระตือรือร้นมากยิ่งขึ้นกว่าในช่วงแรกของวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งตรงกับ รัฐบาลภายใต้การบริหารของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ แม้ว่าในที่สุดแล้วระดับของความใกล้ชิดทั้ง 2 ประเทศนี้จะลดลง อันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาในข้างต้นก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีต่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

ทั้งนี้พิจารณาได้จากการที่นายลอเรนซ์ ซัมเมอร์ (Lawrence Summers) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา เดินทางมาเยือนไทยถึง 2 ครั้ง ในช่วงเดือน ธันวาคม และ มกราคม ปี 1997-1998 ของการแถลงการณ์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาออกไปทั่วโลกว่า สหรัฐอเมริกาให้ความใส่ใจอย่างลึกซึ้งต่อความรุ่งเรืองและการกินดีอยู่ดีในอนาคตของ

⁹⁵ "Secretary of State Madeleine K. Albright and Thai Finance Minister Tarrin Nimmanahaeminda remarks to the Press prior to their meeting," Washington, D.C., (21 January 1998)s: 1.

ประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในห้าในพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย⁹⁶ การที่เจ้าหน้าที่ หรือตัวแทนจากสหรัฐอเมริกา กล่าวยืนยันสนับสนุนที่จะมีส่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไทยในหลายครั้ง การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มการค้าสองฝ่าย โดยธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มเงินกู้เพื่อการชำระระยะสั้น จนถึง 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ การยินดีผ่อนผันภาระรัฐบาลไทยจากความรับผิดชอบที่จะชำระเงินที่เหลืออยู่ในตามสัญญาการซื้อเครื่องบิน F/A-18 จำนวน 8 เครื่อง หรือแม้กระทั่งการที่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา นาย โรเบิร์ต อี รูบิน ได้พยายามโน้มน้าวให้สมาชิกวุฒิสภามอบการอนุมัติเงินจำนวน 18 พันล้านเหรียญสหรัฐแก่ IMF เพื่อใช้ในโครงการกอบกู้วิกฤตการณ์⁹⁷ เศรษฐกิจในเอเชีย เป็นต้น

พฤติกรรม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนของสหรัฐอเมริกาเหล่านี้ ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีรอยต่อของเหตุการณ์สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) วิกฤตเศรษฐกิจมีความรุนแรงมากขึ้น และได้ลุกลามไปสู่อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ ซึ่งสหรัฐอเมริกามีความกลัวว่าปัญหาทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะลุกลามและกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศในเอเชีย เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้เป็นตลาดการส่งออกที่สำคัญมากของสหรัฐอเมริกา
- (2) ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ เป็นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง ซึ่งรัฐบาลชุดดังกล่าวมีนโยบาย และแนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคส่วนใหญ่สอดคล้องกับ IMF ทั้งนี้เพราะผู้นำระดับสูงในรัฐบาลส่วนใหญ่สนับสนุนแนวคิดแบบเสรีนิยมมากกว่าในรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ จึงสามารถอธิบายพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาได้ว่า เพราะอะไรผู้นำระดับสูงของสหรัฐอเมริกาจึงปรับเปลี่ยนท่าที ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของตนอย่างรวดเร็ว และชัดเจน เพียงนี้

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ การเจรจาเพื่อขอการระดมเงินช่วยเหลือ IMF ของสหรัฐอเมริกาต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ในช่วงต้น ปี 1998 ฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยประธานาธิบดี บิล คลินตัน ประสบความสำเร็จ บนพื้นฐานความคิดเห็นที่เห็นร่วมกันว่า การสนับสนุนทางการเงินแก่ IMF เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียในครั้งนี้ แท้ที่จริงเพื่อต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ต่างหาก รายละเอียดโปรดดู Robert E. Rubin, "Address on the Asian Financial Situation to Georgetown University," Available from <http://www.treas.gov/press/releases/pr2168.htm>; INTERNET.

“ผลประโยชน์” ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นสิ่งที่อธิบายปรากฏการณ์ข้างต้นได้อย่างดีที่สุด ซึ่งท่าทีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน “ผลประโยชน์” ของสหรัฐอเมริกา สามารถมองเห็นได้ชัดเจน จากการแสดงออกทางคำพูดของผู้นำระดับสูงของสหรัฐอเมริกาในหลายคน อาทิ เช่น

คำแถลงเรื่องสถานการณ์ทางการเงินเอเชีย ที่มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ (Georgetown University) กรุงวอชิงตัน ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายโรเบิร์ต อี รูบิน กล่าวว่า

*“...วันนี้ผมจะพูดคุยเรื่องวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย ทำไมสหรัฐอเมริกาต้องปกป้องผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงแห่งชาติ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งยวดของสหรัฐอเมริกา โดยการทำงานเพื่อช่วยฟื้นฟูเสถียรภาพทางการเงินและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาของภูมิภาค และทำไมเราต้องทำอย่างทันที และประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนอเมริกัน...”*⁹⁸

นายลอเรนซ์ ซัมเมอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวยืนยันการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาต่อไทย ในครั้งที่เดินทางมาเยือนไทยในต้นปี 1998 ว่า

*“....สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันต่อไปในความพยายามของประเทศไทยเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกามองเห็นการกลับมารุ่งเรืองของเศรษฐกิจเอเชียอีกครั้งหนึ่ง”*⁹⁹

การยืนยันการสนับสนุนช่วยเหลือไทยนั้นยังคงมีอย่างเหนียวแน่น แม้ว่าการสนับสนุนในครั้งนี้ จะมีอุปสรรคที่เกิดจากมติของรัฐสภาที่ไม่เห็นชอบในการสนับสนุนทางการเงินแก่ IMF ให้ช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาในเอเชีย¹⁰⁰ โดยฝ่ายที่สนับสนุนให้ช่วยเหลือ มีท่าทีและคำพูด ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน ดังนี้ คือ

ประธานาธิบดี บิล คลินตัน มองเห็นผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในเอเชียว่า

⁹⁸ “Treasury Secretary Robert E. Rubin address on the Asian Financial Situation to Georgetown University” Washington, D.C. Treasury News (21 January 1998):1.

⁹⁹ Treasury Deputy Secretary Summer/Finance Minister Tarrin Press Briefing (14 January 1998) : 1.

¹⁰⁰ วุฒิสมาชิกรอธเสนอร่างมติว่าด้วยปัญหาวิกฤตการณ์การเงินของประเทศไทยเข้าสู่วุฒิสภาสหรัฐ สภาองเกรซที่ 105 สมัยประชุมที่ 2 มติวุฒิสภาที่ 174 และมติวุฒิสภาที่ 174 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 โปรดดูรายละเอียดใน <http://www.usa.nrot036.htm#036/98> or.th.

“.....การให้ความช่วยเหลือประเทศและประชาชนในเอเชีย นั้น เป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพื่อให้เอเชียกลายเป็นตลาดที่ยิ่งใหญ่และกลายเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญอีกครั้ง และสหรัฐอเมริกาทำในฐานะเป็นผู้นำระหว่างประเทศ”¹⁰¹

สำหรับ นางเมเดลิน อัลไบรท์ (Medelene Albright) กล่าวว่า

“ถ้าหากรัฐสภามีได้ให้เงินเพิ่มโควตาต่อIMFนั้น จะนำความเจ็บปวดมาสู่สหรัฐอเมริกา เพราะทำให้มีการดำเนินโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกามากขึ้น และยังเป็นการทำให้มีการดำเนินการที่เอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกามากขึ้น และยังเป็นการทำให้ออสเตรเลียที่ต้องการให้องค์การที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประสบปัญหา”¹⁰²

อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกา ไม่ได้แสดงออกเพียงแค่ “การปกป้องผลประโยชน์” ของตนเองเท่านั้น แต่ยังได้อาศัยเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ ฉวยโอกาสดำเนินการใด ๆ เพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเอง โดยอาศัยการขับเคลื่อนผ่านมาตรการ เงื่อนไข และนโยบายของIMFที่มีต่อไทย ดังคำกล่าวของนางแชร์ีน บาร์เชฟสกี (Charlene Barshevsky) หัวหน้าสำนักผู้แทนงานการค้าของสหรัฐอเมริกา (United States Trade Representatives : USTR) คือ

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน

¹⁰² Remark By the President to the Council on Foreign Relations Available from <http://www2.whitehouse.gov/WH/New/htm/19980914.52html> ;INTERNET.

“ประเทศไทยได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ และจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญบางภาค โดยเฉพาะด้านพลังงาน การคมนาคม สาธารณูปโภค และการสื่อสาร ซึ่งจะเป็นการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในระบบตลาด และการผ่อนคลายการควบคุม เราคาดว่า การปฏิรูปโครงสร้าง ดังกล่าวนี จะสร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้แก่ธุรกิจอเมริกัน”¹⁰³

การที่สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้ไทยปรับมาตรการ และกฎหมายภายในประเทศ ให้เอื้อต่อการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนมากขึ้น เช่น การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับ 281 (ปว.281) ให้เป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา เข้ามาลงทุนในไทยได้มากขึ้น การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย โดยเสนอให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นได้เพิ่มจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 และในปี 2003 จะเพิ่มสัดส่วนให้มากขึ้น¹⁰⁴

สรุป

วิกฤตเศรษฐกิจ ปี 1997 เป็นเหตุการณ์ที่นำมาซึ่งพลวัตและการเปลี่ยนแปลงในทุกแง่มุมของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็น ภาคการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างชัดเจนประการหนึ่ง คือ การปรับทิศทางความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในลักษณะที่ต้องการพึ่งพามากขึ้นกว่าในช่วงสมัยที่ไทยมีสภาพเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง (ปี 1989-1996) ซึ่งในช่วงเวลานั้น ไทยมีความมั่นใจในการดำเนินนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การต่างประเทศที่ แม้ในช่วงเวลานั้น ไทยจะเผชิญกับความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา แต่ไทยมิได้แสดงออกถึงความอ่อนอ่อนผ่อนตามความต้องการของสหรัฐอเมริกามากนัก เห็นได้ชัดเจนในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี 1988-1991) นอกจากนี้ ไทยยังมีความมั่นใจในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ อย่างหลากหลาย

¹⁰³ Pasuk Phongpaichit and Christ Baker, “Many crises,” in *Thailand's Crisis* (Bangkok : Silkworm Book, 2000) , pp. 1-13.

¹⁰⁴ สหรัฐโปรยยาหอมลงทุนไทยเพิ่ม รอจังหวะความชัดเจนแก่ปว.281,” ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1998), หน้า 4.

หลายมากขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย ที่ตนคาดหวังว่าจะเป็นมหาอำนาจแหลมทอง

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เพราะสภาพเศรษฐกิจของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ย่ำแย่ลงอย่างมาก ไทยปราศจากพลังในการต่อรองระหว่างประเทศ เพราะสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในช่วงกลางปี 1997 ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเข้ารับการช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินจาก IMF ที่นำโดยประเทศอภิมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา

การที่กล่าวถึง "ความจำเป็น" นั้น นอกจากจะพิจารณาบนพื้นฐานพฤติกรรมของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวที่พยายามดิ้นรนหาแนวทางอื่น ๆ ในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งปิดสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราว 58 แห่ง การเดินทางไปญี่ปุ่นเพื่อเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินแต่ไม่สำเร็จ เท่านั้น แต่เมื่อมองไปที่แนวคิดและทัศนคติส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แล้วพบว่านายกรัฐมนตรีท่านนี้มีความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างญี่ปุ่น และจีน รวมถึงประเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นพม่า ลาว มากกว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ซึ่งทิศทางของการดำเนินความสัมพันธ์ในนาม "นโยบายภูมิภาคนิยม" (Regionalism) นั้น แท้จริงแล้วได้ดำเนินติดต่อกันมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง

ดังนั้น การล่มสลายทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นกับไทยในช่วงแรกที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นั้น จึงนับว่าเป็นภาวะวิกฤตที่ไทยต้องปรับตัวถึงสองประการ คือ ประการแรก จากความมั่นใจในศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน เนื่องจากความรุ่งเรือง กลายเป็นความระส่ำระสาย และการขาดความมั่นใจ เนื่องจากความผิดพลาดในการบริหารเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าเพราะอะไรในช่วงแรกของวิกฤตเศรษฐกิจ ที่ทางการไทย รวมถึงรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง จึงมีความลังเลอย่างมากที่จะพึ่งพาความช่วยเหลือจาก IMF นอกจากเหตุผลที่ว่า ทางการไทยไม่ปรารถนาที่จะเปิดเผยถึงความผิดพลาดของตนในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และการจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

สำหรับประการที่สองที่ไทยต้องทำการปรับตัว คือ การปรับทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากการเน้นใช้นโยบายภูมิภาคนิยม กลายเป็น การปรับเปลี่ยนให้พึ่งพาสหรัฐอเมริกามากขึ้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศอภิมหาอำนาจร่ำรวย และมีอิทธิพลมากที่สุด ใน IMF

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ใด ๆ จะทวีขึ้นหรือไม่ ย่อมขึ้นกับท่าทีของทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ที่กล่าวเช่นนี้ เพราะแม้ว่า ในที่สุดแล้ว ทางการ

ไทยจะยอมขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากสหรัฐอเมริกาและIMFในกลางปี 1997 แต่ท่าทีที่สหรัฐอเมริกาได้แสดงออกในครั้งนี้นั้นมีความแตกต่างจากในวิกฤตการณ์ช่วงหลัง เนื่องจาก ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของสหรัฐอเมริกา มองว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและเอเชียเป็นเพียงความผิดพลาดของการบริหารงานและการทุจริตคอร์รัปชั่นระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่จะไม่ลุกลามไปทั่วโลก ประกอบกับการที่ไทยไม่ได้เป็นประเทศที่สำคัญมากนักสำหรับสหรัฐอเมริกา เมื่อเทียบกับอินโดนีเซีย และเกาหลีใต้

ดังนั้น เมื่อวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ได้ส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายลุกลามไปถึงทั้งสองประเทศข้างต้น ท่าทีของสหรัฐอเมริกา ต่อการช่วยเหลือปัญหาเศรษฐกิจในไทยจึงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่กระตือรือร้นมากขึ้น ทั้งนี้เกรงว่าผลกระทบดังกล่าวจะกระเทือนถึงศักยภาพประเทศตน ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็น รัฐบาลภายใต้การบริหารของ นายชวน หลีกภัย และพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีท่าที แนวคิด และพฤติกรรม ที่พร้อมจะเชื่อฟัง และทำตามเงื่อนไขของ IMF ทุกประการด้วย จึงได้ทำให้ระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้น

โดยเฉพาะท่าทีของรัฐบาลไทยที่แสดงออกถึงความต้องการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา และIMFอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการพยายามปฏิบัติตามเงื่อนไขของIMFทุกประการ การดำเนินความสัมพันธ์ที่มีลักษณะใกล้ชิดสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้นทั้งในเวทีที่เป็นพหุภาคีและทวิภาคี เช่น การเยือนสหรัฐระหว่างวันที่ 11-17 มีนาคม ปี 1998 ของทีมเศรษฐกิจไทย ซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งได้ใช้การเจรจาทางการทูตเป็นเครื่องมือในการขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้แสดงออก ด้วยความยินดีให้ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรม คือ การให้เงินกู้ฉุกเฉินแก่ไทย การประนีประนอมในการแก้ปัญหาเรื่องเครื่องบินรบเอฟ 18 การยกเลิกการตัดสิทธิ GSP ไทย 4 รายการ การยอมให้นักเรียนไทยที่มีปัญหาทางการเงิน เรียนต่อจนจบ การพึ่งพาดตลาดสหรัฐอเมริกาในการส่งออกผลิตภัณฑ์ของประเทศในระดับที่สูงกว่าแหล่งอื่น เป็นต้น

ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ผู้บริหารประเทศระดับสูงมีความเชื่อร่วมกันว่าวิธีดังกล่าวจะเป็นกลยุทธ์ประการสำคัญที่จะรื้อฟื้นความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติกลับคืนมา เนื่องจากนโยบายนี้จะป้องกันการไหลออกของเงินทุนรักษาเสถียรภาพของตลาดเงินตราต่างประเทศ อันจะนำความเชื่อมั่นในระบบการเงินกลับคืนมา

อย่างไรก็ตาม จากมาตรการทางการเงินและการคลังที่เข้มงวดมากเกินไป ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างสูง ประชาชนว่างงานมากขึ้น และยากจนลง ทำให้ความยากจนและความลำบากแผ่ขยายมากขึ้นในสังคมไทย สร้างความผิดหวังให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอย่าง

มาก เพราะฉะนั้น ในช่วงปลายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมือง กระแสชาตินิยม และประชานิยม ที่ร่วมกันส่งเสียงต่อต้านรัฐบาล สหรัฐอเมริกา และ IMF ในฐานะขายชาติ และทำลายเศรษฐกิจไทยมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้ตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการปรับท่าที และแนวทางของนโยบายแก้ไขเศรษฐกิจ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นมากขึ้น เช่น มาตรการ 14 สิงหาคม, 20 สิงหาคม และ 10 กันยายน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความตึงเครียดภายในประเทศยังคงทวีมากขึ้น เพราะสภาพเศรษฐกิจยังคงทรุดตัวลงอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเกิดประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหลวงตามหาบัวฯ กับแกนนำรัฐบาล กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ที่นำโดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ และนายสุภชัย พานิชภักดิ์ ในเรื่องแนวทางที่ขัดแย้งกันในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมี เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในกรณี การชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ระหว่าง นายสุภชัย พานิชภักดิ์ ตัวแทนจากประเทศไทย และนายไมค์ มัวร์ ตัวแทนจากสหรัฐอเมริกา ยิ่งกระทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมีปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะในฝ่ายไทยที่มองว่าผลการแต่งตั้งนั้นไม่ยุติธรรม ประกอบกับการที่ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สหรัฐอเมริกาก็เริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น จึงเริ่มถอยห่างออกจากการช่วยเหลือไทยและประเทศที่ประสบวิกฤตอื่น ๆ มากขึ้น เพราะฉะนั้น ในภาพรวมแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศในช่วงเวลานี้ ได้คลายความแนบแน่นลงจากเดิม เพราะต่างสาละวนอยู่กับปัญหาภายในประเทศของตนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยังคงพยายามรักษาระดับความเป็น “เด็กดี” ของสหรัฐอเมริกา และ IMF

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น จะเห็นว่ารัฐบาลภายใต้ นายชวน หลีกภัย ได้แสดงออกถึงความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกา และ IMF มากขึ้นกว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทั้งนี้เพราะทั้งสองช่วงเวลา มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องท่าทีของผู้นำประเทศระหว่างพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายชวน หลีกภัย ความรุนแรงของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ และท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อการยุบสภาเกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ปี 2000 นำมาซึ่งการเลือกตั้งครั้งใหม่ ผลการเลือกตั้ง คือ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะเหนือการเลือกตั้งในครั้งนี้ ด้วยคะแนนเสียงที่ล้นหลามถึง 11 ล้านเสียง ในกรุงเทพมหานคร และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในครั้งนี้ ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ดังที่จะกล่าวในบทที่ 6