



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย:
การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ.2497-2506 กับ พ.ศ.2540-2550

โดย อภิชาติ สถิตนิรามัย

พฤษภาคม 2551



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย:
การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ.2497-2506 กับ พ.ศ.2540-2550

โดย อภิชาติ สถิตนิรามัย

สนับสนุนโดยทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ทบวงฯ และสกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากการอุดหนุนทางการเงินของสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพในการทำวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่
ตามสัญญาเลขที่ MRG 4680099 ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณ สกว.เป็นอย่างสูง ในขณะเดียวกัน
โครงการวิจัยนี้ได้ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้มาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการ
เมืองไทยในระยะหลัง ซึ่งโดยตัวมันเองเป็นประเด็นแห่งการวิจัยของโครงการนี้ อีกส่วนหนึ่งเป็น
ความผิดของผู้วิจัยเอง ซึ่งต้องขออภัยต่อทาง สกว.ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

อาจารย์รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ ซึ่งเป็นทั้งครู ผู้ร่วมงานของผู้เขียนและเป็นนักวิจัยที่ปรึกษา
(mentor) สำหรับโครงการนี้ ควรได้รับความขอบพระคุณอย่างยิ่งจากผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนเดินเข้าสู่ปริณิชนแห่งการวิจัยในแขนงนี้ตั้งแต่เมื่อ 20 กว่าปีก่อน ตลอดจนให้
กำลังใจและ ‘คุณค่า’ งานกระทั้งงานชิ้นนี้เสร็จสิ้นลงในที่สุด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณนักศึกษาซึ่งเป็นผู้ช่วยวิจัยของผู้เขียน ดังต่อไปนี้ คือ
นางสาวณัฐกาญจน์ สืบพงศ์ภา และนางสาวศิริวิมล มงคลดาว ที่ช่วยทั้งในการจัดเตรียมต้นฉบับ
และข้อมูลเป็นอย่างดี

สุดท้าย ความล่าช้าและความผิดพลาดใดๆของงานชิ้นนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยแต่
เพียงผู้เดียวเท่านั้น

Project Code: MRG4680099

(รหัสโครงการ) MRG4680099

Project Title: Political Economy of Thai Economic Reforms:

A Comparative Studies, 1950-1963 and 1997-2007

(ชื่อโครงการ) เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย:

การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ. 2493-2506

Investigator: Apichat Satitniramai, Faculty of Economics, Thammasat University

(ชื่อนักวิจัย) อภิชาติ สถิตินรัมย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Email Address: apichat@econ.tu.ac.th

Project Period: 2546-2551

(ระยะเวลาโครงการ) 2546-2551

บทคัดย่อ (Abstract)

ข้อเสนอหลักของงานวิจัยเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์/ความอ่อนแอของประเทศไทย ข้อถกเถียงหลักคือ ลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลมีความสำคัญมากต่อการเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา แต่เป็นที่น่าเสียดายยิ่งที่ลักษณะของรัฐบาลข้างต้นมักจะถูกกลบเกลื่อนและไม่ให้ความสำคัญจากงานไทยศึกษาในช่วงที่ผ่านมา งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอว่าความสัมพันธ์/ความอ่อนแอของรัฐบาลนั้นเป็นตัวแปรที่อธิบายความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองไทยได้ดี

การศึกษานี้มีความเห็นว่า ระดับความสัมพันธ์หรือระดับความอ่อนแอของรัฐบาลไทยนั้นสามารถอธิบายได้ตั้งแต่ความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคแรก (2493-2506) กำเนิดของวิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงในปี 2540 และความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคหลัง (2540-2550) กล่าวโดยสรุปคือ ความสำเร็จในยุคแรกนั้นแยกไม่ออกจากการที่รัฐบาลไทยถูกปรับเปลี่ยนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นในช่วงรอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามและจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในขณะที่ความอ่อนแอของรัฐบาลไทยในช่วง 2523-2540 นั้นเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ส่วนความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจในทศวรรษสุดท้ายเป็นเพราะการปฏิรูปตัวรัฐเองให้เข้มแข็งขึ้นนับแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาเลือด 2535

เป็นต้นมานั้นไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แล้ว งานชิ้นนี้จะพยายามอธิบายด้วยว่า พลวัตรของประเทศไทยในสามยุคข้างต้นนั้นเป็นผลของการเปลี่ยนแปลง /การแตกตัวของพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ และการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพลังเหล่านี้อย่างไร

The main thesis of this study concerns the strength or weakness of the Thai state. It will argue that the degree of the state's weakness/strength is a very important variable to understand the political economy of Thailand, but unfortunately it is often ignored in scholarly Thai studies. This study offers an explanation of changes in Thai political economy by focusing mainly on this variable. The study shows that a low degree of state strength, or high level of state weakness, is capable of explaining the successful economic reform during 1950 – 1963, the genesis of the 1997 economic crisis, the poor performances of crisis resolution efforts, and the lack of success in creating a new mode of capital accumulation for the next round of growth during 1997-2007.

For the successful reform, the success is in itself a result of the state strengthening conducted during the period mainly by the Sarit's government and to the lesser extent by the Pibun's government. For the genesis, the weakening of technocratic macroeconomic agencies—the strongest section of the state which had been created or strengthened during the first reform — is a very important cause of the crisis. For the dismal crisis resolution and the unsuccessful creation of a new mode of accumulation is also a consequence of a failed state-strengthening reform that started after the May 1992 incident. In addition, this study will argue that dynamic of the state's strength/weakness is determined largely by the contestation and (re)composition of social forces which, in turn, have been created under the ever-changing Thai political economy.

Keywords: Weak/Strong/Development State, Thai State, Thai Political Economy, Economic Reform, Politics of Economic Policy

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	1
บทคัดย่อ.....	2
บทที่ 1 ความเข้มแข็งของประเทศไทยกับเศรษฐศาสตร์	
การเมืองไทยในรอบหกสิบปี	5
บทที่ 2 การเมืองของการปฏิรูปเศรษฐกิจ 2493-2506:	
การสร้างรัฐเพื่อนำเศรษฐกิจ.....	8
บทที่ 3 หนึ่งทศวรรษแห่งความอ่อนแอของประเทศไทยในการจัดการเศรษฐกิจ	
ภายหลังวิกฤติการณ์ พ.ศ.2540.....	70
บทที่ 4 หกสิบปีของพลวัตรัฐไทย: ความเข้มแข็งและความอ่อนแอ.....	132
บรรณานุกรม.....	141

บทที่ 1

ความเข้มแข็งของรัฐกับเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยในรอบ 60 ปี

บทนำ: ประเด็นปัญหาของการวิจัย

นับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (2488) จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้น ประเทศไทยมีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ (Economic Reform) ครั้งใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนคือ การปฏิรูปที่เริ่มในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนสิ้นสุดรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2493-2506) ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่เน้นการวางรากฐานทางสถาบันในหลายๆด้าน นับตั้งแต่การปฏิรูปการบริหารราชการโดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิรูปสถาบันการเงินและกฎหมายการเงิน เช่น การออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 การปฏิรูปการจัดการและการบริหารการคลัง เช่น พระราชบัญญัติการงบประมาณ 2502 การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ การเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจจากเดิมที่ให้รัฐมีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยตรง ผ่านการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก มาเป็นการให้เอกชนมีบทบาทนำในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริม อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจครั้งนี้ได้กลายเป็นพื้นฐานทางสถาบันของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงเป็นเวลานานกว่า 40 ปีของไทย ในอีกด้านหนึ่ง นับแต่วิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงที่สุดอุบัติขึ้นในปี 2540 กล่าวได้ว่า ความพยายามที่จะปฏิรูประบบเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตินั้นกลับไม่ประสบความสำเร็จ อัตราการลงทุนและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าศักยภาพที่มีอยู่ของไทย ในขณะเดียวกัน ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกของระบบเศรษฐกิจก็มีน้อยลงเรื่อยๆ มีหน้าซ้ำ สังคมไทยกลับต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองมาตั้งแต่ปี 2548 จนกระทั่งปัจจุบัน (2551) ซึ่งยังหาทางออกมิได้ ดังนั้น คำถามของการวิจัยในครั้งนี้จึงมีอยู่ว่าปัจจัยใดทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ และ/หรือ ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีส่วนกำหนดความสำเร็จ/หรือล้มเหลวของการปฏิรูปทางเศรษฐกิจอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เราจะเข้าใจกระบวนการของการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ (process of economic reform) ได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่าคำถามข้างต้นมีความสำคัญต่อความเข้าใจในกระบวนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ แต่องค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันในการตอบคำถามเหล่านั้นมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การสร้างองค์ความรู้ใหม่ต่อการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของไทยเป็นสำคัญ องค์ความรู้ใหม่ที่ได้นี้จะช่วยให้เราเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ทั้งทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ในหลายมิติ ซึ่งในระยะยาวแล้วควรจะส่งผลให้การวิจัยในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

รัฐและความเข้มแข็งของรัฐ

เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยข้างต้น การศึกษาชิ้นนี้จึงนำเอามโนทัศน์ “รัฐเข้มแข็ง” (Strong State) หรือ “รัฐแห่งการพัฒนา” (Development State) มาใช้ในการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา โดยเสนอว่าระดับความเข้มแข็ง/ความอ่อนแอของรัฐนั้นเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงข้างต้นได้ ในงานชิ้นนี้ คำว่า “รัฐเข้มแข็ง” นั้นหมายถึง การที่รัฐหนึ่งมีคุณลักษณะสำคัญอย่างน้อยสองประการคือ รัฐนั้นต้องมี “ระดับความเป็นอิสระ” สูง (high degree of state autonomy) และต้องมี “ระดับความสามารถ” สูง (high degree of capacity) ด้วย

รัฐที่มีความเป็นอิสระสูงนั้นหมายความว่า รัฐมีความสามารถที่จะกำหนด/บังคับเนื้อหาของนโยบาย ทิศทางของรัฐ หรือข้อเรียกร้องของรัฐต่อผู้เล่นจากภาคสังคม (societal actor) แม้ว่าข้อเรียกร้อง นโยบาย หรือทิศทางของรัฐเหล่านี้จะมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้เล่นจากภายนอก รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เล่นที่มีอำนาจต่อรองสูงเช่น กลุ่มนายทุน คงไม่มีประโยชน์ที่จะกล่าวว่ารัฐมีอิสระสูง หากรัฐนั้นสามารถบังคับได้เพียงกลุ่มผู้เล่นที่ค่อนข้างอ่อนแอเช่น กลุ่มคนชายขอบประเภทต่างๆ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า รัฐเข้มแข็งนั้นหมายถึง การที่เนื้อหาทางนโยบายหรือทิศทางของรัฐไม่ถูกรอบงำหรือยึดกุม (capture) ด้วยผลประโยชน์ หรืออิทธิพลของกลุ่มผู้เล่นนอก รัฐจนเกินสมควร ในแง่นี้แล้วความเป็นอิสระของรัฐจึงมีความหมายโดยทั่วไปว่า รัฐมีอิสระที่จะกำหนดเนื้อหาทางนโยบาย หรือทิศทางของรัฐได้ตามความต้องการของรัฐเอง โดยไม่ถูกขัดขวางหรือถูกรอบงำโดยผู้เล่นนอก รัฐ ส่วนคำว่า มี “ความสามารถสูง” นั้น โดยทั่วไปหมายถึงการที่รัฐสามารถที่จะผลักดัน ขับเคลื่อนนโยบาย หรือทิศทางของรัฐ ซึ่งถูกกำหนดไว้แล้วให้สามารถมีผลในทางปฏิบัติ หากรัฐมีแต่ความเป็นอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย/ทิศทาง แต่ไม่มีความสามารถในการขับเคลื่อนแล้ว นโยบาย/ทิศทางทั้งหลายคงมีค่าเพียงแค่เศษกระดาษเท่านั้น เอาเข้าจริงแล้วความสามารถของรัฐจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคุณภาพของระบบราชการและกลไกของรัฐเป็นสำคัญ หากรัฐหนึ่งๆ ที่มีระบบราชการที่ปลอดจากการเมือง (เป็นกลางจากพรรคการเมืองต่างๆ) และเป็นระบบมีอาชีพที่ความก้าวหน้าในอาชีพขึ้นอยู่กับความสามารถและการอุทิศตัวในการทำงาน ในขณะที่ได้รับผลตอบแทนในการดำรงชีพสมกับความรู้และประสบการณ์แล้ว (meritocracy) เราย่อมคาดได้ว่า กลไกรัฐบาลแบบนี้ควรมี “ความสามารถสูง” กว่าระบบราชการที่เต็มไปด้วยการเล่นพรรคเล่นพวกและไม่เป็นกลางทางการเมือง ในขณะที่ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าภาคเอกชนหลายเท่าตัวเป็นต้น

ดังนั้น รัฐเข้มแข็งคือ รัฐที่ประกอบด้วยคุณลักษณะทั้งสองข้างต้น ส่วนรัฐอ่อนแอคือ รัฐที่มีลักษณะทั้งสองน้อย หรือต่ำ ซึ่งทำให้กลายเป็นรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล และย่อมส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจในที่สุด

เนื้อหาของรายงานวิจัยฉบับนี้แบ่งออกเป็น 4 บทด้วยกันคือ บทที่หนึ่งเป็นบทนำ บทที่สองเป็นบทที่ว่าด้วยการเมืองของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจไทยในยุคแรก (2493-2506) ข้อเสนอหลักของบทนี้ก็คือ ความสำเร็จของการปฏิรูปนี้แยกไม่ออกจากการเปลี่ยนรูปของรัฐไทย จากรัฐอ่อนแอในยุคจอมพล ป.สู่รัฐที่เข้มแข็งขึ้น จนประสบความสำเร็จในการสร้างวิธีการสะสมทุนแบบ “ทุนนิยมนายธนาคาร” ให้แก่สังคมไทยในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ส่วนบทที่สามนั้นจะเป็นการอภิปรายถึงความพยายามที่ล้มเหลวทั้งในการจัดตั้งเศรษฐกิจให้พ้นตัวจากวิกฤติ 2540 อย่างรวดเร็ว และการสร้างวิธีการสะสมทุนแบบใหม่ขึ้นแทนที่ทุนนิยมนายธนาคาร ซึ่งถูกทำลายลงไปพร้อมกับ การเกิดวิกฤติ บทนี้จะเสนอว่า เพราะการอ่อนตัวลงของรัฐไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 2523 เป็นต้นมา ซึ่งนอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤติ 2540 แล้ว โดยตัวมันเองยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความพยายามข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ ในบทสุดท้ายซึ่งเป็นบทสรุปนั้น นอกจากจะเรียงร้อยประเด็นต่างๆในบทที่สองและสามเข้าด้วยกันแล้ว จะเป็นความพยายามในการอธิบายถึงการเปลี่ยนรูปของรัฐไทยภายใต้พัฒนาการและการต่อสู้ทางการเมืองของพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา

บทที่ 2

การเมืองของการปฏิรูปเศรษฐกิจ 2493 - 2506: การสร้างรัฐเพื่อนำเศรษฐกิจ

บทนำ

การอภิปรายของบทนี้จะแบ่งออกเป็นสี่ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นการอภิปรายถึงเงื่อนไขทางการเมืองและแรงจูงใจทางการเมืองของจอมพลป. พิบูลสงครามในการรับความช่วยเหลือทางการเงินจากอเมริกา และการเปลี่ยนนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจในปี 2498 ไปสู่แนวทางเสรีนิยมมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มของการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคต่อมา ส่วนที่สองจะอภิปรายถึงบทบาทของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และเหล่าเทคโนโลยีในการรื้อ-สร้างระบบทุนนิยมนายธนาคารเข้าแทนที่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐของจอมพลป. ในขณะที่ส่วนที่สามจะเป็นการเสนอข้อถกเถียงหลักของบทนี้ว่าเงื่อนไขหลักที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคนี้ประสบความสำเร็จนั้นแยกไม่ออกจากการปฏิรูปตัวรัฐให้มีความเข้มแข็งขึ้น ส่วนที่สี่ ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของบทนี้จะเน้นบทสรุป

1. จอมพลป. พิบูลสงครามกับความอยู่รอดทางการเมืองและจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ในปี 2537 (1994) Robert Muscat กล่าวว่า¹ “จอมพลป. สมควรที่จะได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำซึ่งโครงการความช่วยเหลือต่างๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการสร้างความสามารถทั้งทางด้านเทคนิคและทางสถาบันซึ่งกลายมาเป็นพื้นฐานของเศรษฐกิจสมัยใหม่” (Muscat, 1994:84) และ “มีความรับรู้ที่น้อยเกินไปต่อความจริงที่ว่า จอมพลสฤษดิ์สามารถที่จะปรับทิศทาง [การพัฒนาและความเติบโตทางเศรษฐกิจ] ได้ในระดับนี้นั้น เกิดจากการต่อยอดบนพื้นฐานทางสถาบันที่ถูกวางไว้ในยุคจอมพลป.” (Muscat, 1994:85)

การศึกษาชิ้นนี้เห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อความข้างต้น ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ต่อการเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้น มักจะถือเอาปีพ.ศ. 2500 (1957) หรือ 2501 (1958) เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ ภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี 2500 และขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปีถัดมา ความทรงจำนี้มักไม่ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นในยุคจอมพลป.² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จอมพลป.เป็นผู้ที่เริ่มต้นติดต่อของความช่วยเหลือทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจจากประเทศสหรัฐอเมริกา

¹ ข้อความเดิมมีดังนี้ “[C]redit must be given to Phibun for plunge into aid-related projects and programs that started to create technical and capabilities that are the foundation for modern economies.” และ “[T]here is less recognition of the fact that Sarit was able to effect this turnaround to a considerable extent by building on the institutional foundations being laid down during the Phibun years.”

² ในขณะที่ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ต่อยุคจอมพลป. นั้นคือ ยุคทุนนิยมขุนนางหรือยุคทุนนิยมข้าราชการ (State Capitalism or Bureaucratic Capitalism) ที่รัฐมีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจอย่างสูง ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการรัฐประหารโค่นล้มจอมพลป. จึงเป็นการล้มทุนนิยมขุนนางเข้าสู่ยุคทุนนิยม ‘เสรี’ หรือทุนนิยมนายธนาคาร ความทรง

ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากอเมริกาที่เริ่มต้นในปี 2493 (1950) นี้กลายเป็นฐานรากของการพัฒนาที่จอมพลสฤษดิ์ จะเข้ามาสานต่ออย่างเข้มข้นและเอาจริงเอาจังต่อไป ดังนั้น หากต้องการเข้าใจถึงเศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคแรกนี้แล้ว จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องทำการศึกษาถึงจุดกำเนิดของการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาในส่วนนี้

กล่าวอย่างรวบยอดได้ว่า จอมพลป.เป็นผู้ริเริ่ม ร้องขอความช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะใช้เป็นทรัพยากรทางอำนาจ ในการหนุนเสริมความอยู่รอดทางการเมืองของตน เนื่องจากจอมพลป.มีฐานะทางการเมืองที่อ่อนแอ ในขณะที่รัฐบาลอเมริกาก็ต้องการใช้ไทยเป็นฐานในการปิดล้อมโลกคอมมิวนิสต์ในเขตเอเชีย ภายใต้การเผชิญหน้าของภาวะสงครามเย็น โดยไม่สนใจอีกต่อไปแล้วว่า ระบบการปกครองที่ดำรงอยู่ของไทยในขณะนั้นจะมีลักษณะอำนาจนิยมเพียงใด หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า บริบททางการเมืองระหว่างประเทศนั้นได้พัฒนาให้ทิศทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยมาถึงจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง

1.1 จอมพลป.กับความอยู่รอดทางการเมืองภายในประเทศ

ภายหลังจากที่คณะรัฐประหาร 2490 ‘จี’ ให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วให้จอมพลป.พิบูลย์สงครามเข้าดำรงตำแหน่งแทนนั้น ความมั่นคงในตำแหน่งของจอมพลป.มีน้อยกว่าคราวที่ท้าวดำรงตำแหน่งเดียวกันในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาก ในคราวนี้จอมพลป.ไม่ได้ควบคุมตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือมีอำนาจเหนือกลุ่มคณะรัฐประหาร 2490 แต่อย่างใด การที่ไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพโดยตรงทำให้จอมพลป.ต้องขึ้นอยู่กับการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มนายทหารประจำการในคณะรัฐประหาร ความพยายามที่จะต้องเอาตัวรอดทางการเมืองนี้เอง ทำให้จอมพลป. ‘ปฏิวัติ’ นโยบายต่างประเทศของไทยจากที่เน้นแนวทางสัมฤทธิ์ผลนิยม (pragmatism) หรือการ ‘ถูตามลม’ ไม่เลือกที่จะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างจริงจัง มาสู่การเลือกข้าง โดยประกาศตัวเข้าเป็นฝ่ายโลกเสรี ต่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น เพื่อแลกกับความช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา ความสนับสนุนจากอเมริกาต่อจอมพลป.ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่หนุนช่วยให้จอมพลป.เอาตัวรอดทางการเมืองได้ต่อไป และความช่วยเหลือโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนี้ จะกลายเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่จอมพลสฤษดิ์เข้ามาทำการสานต่ออย่างเข้มข้นภายหลังพ.ศ.2501

กล่าวในรายละเอียดแล้ว การที่จอมพลป.สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในยุคที่สองได้นานถึง 8 ปี (2492-2500: 1949-1957) ทั้งๆ ที่ไม่สามารถสั่งการกองกำลังได้นั้น เกิดขึ้นจาก

จำหลักนี้อาจถือได้ว่าถูกต้อง แต่ในขณะเดียวกันความทรงจำหลักนี้ก็มองข้ามหน่ออ่อนของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยุคของจอมพลป.

ความสามารถของจอมพล.ที่ทำตัวเป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 2 กลุ่มบุคคล (clique) ภายในคณะรัฐประหารคือ หนึ่ง กลุ่มผิน-เผ่าหรือกลุ่มชวยราชครู ที่นำโดยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ หรือกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ กล่าวคือ ในขณะที่กลุ่มทั้งสองยังไม่พร้อมที่จะแตกหักกันนั้น ต่างก็ ‘อนุญาต’ ให้จอมพล.ปกครองไปพลางๆ เพื่อที่กลุ่มตนจะได้มีเวลาในการสะสมฐานอำนาจต่อไปก่อน ภายใต้การเมืองแบบ ‘สามทหารเสือ (triumvirates)’ ที่ต่างฝ่ายต่างถ่วงดุลอำนาจนี้เอง ความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาทั้งในทางการเมืองและทางทรัพยากรต่อผู้ใดแล้ว ย่อมมีความสำคัญต่อดุลอำนาจที่ดำรงอยู่ มากกว่าในสถานการณ์ปกติ ภายใต้ช่วงเวลา 2490-2500 นั้น อาจแบ่งออกเป็น ช่วงย่อยๆ ได้ดังนี้คือ

หนึ่ง นับแต่การรัฐประหารเมื่อ 8 พ.ย. 2490 (1947) ถึง การรัฐประหารตัวเองของคณะรัฐประหาร 2490 ที่รู้จักกันในนาม “รัฐประหารเงียบ” (Silence Coup) หรือการรัฐประหารทางวิทยุกระจายเสียง 29 พ.ย. 2494 (1951) อาจถือได้ว่าเป็นช่วงที่คณะรัฐประหาร 2490 ยังไม่สามารถกุมอำนาจได้อย่างเด็ดขาดเพราะต้องเผชิญหน้ากับพลังทางการเมืองอีก 3 กลุ่มคือ กลุ่มนิยมเจ้า (royalist) ที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ อันมีนายควง อภัยวงศ์ กับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นผู้นำ ซึ่งมีที่มั่นอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งบรรดาเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง วาระหลักทางการเมืองของกลุ่มที่นิยมเจ้าคือ การสถาปนาหรือเพิ่มเติมอำนาจทางนิติบัญญัติให้แก่สถาบันกษัตริย์ผ่านการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2492 สารหลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ในทางการเมืองเช่น ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน โดยมีองคมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการแทนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีเช่นในอดีต ทำให้พระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก รวมทั้งทรงมีพระราชอำนาจมากขึ้นในการยับยั้งกฎหมาย (Handley, 2006: 87-93)

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2492 ก็ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปพร้อมๆ กัน ซึ่งเป็นการขัดขวางการขึ้นสู่อำนาจของนายทหารต่างๆ ที่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองโดยตรง ความขัดแย้งเหล่านี้ จึงกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารทางวิทยุกระจายเสียง ที่คณะรัฐประหาร 2490 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2492 และนำรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2475 กลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเกิดขึ้น 3 วันก่อนที่รัชกาลที่ 9 จะทรงเสด็จนิวัติถึงประเทศไทยเป็นการถาวร (Handley, 2006: 114-115)

กลุ่มที่สองคือกลุ่มเสรีไทย นายปรีดี พนมยงค์หนีออกจากประเทศไปตั้งแต่การรัฐประหาร 2490 จนกระทั่งวันที่ 26 ก.พ. 2492 (1949) นายปรีดีและกลุ่มเสรีไทย รวมทั้งบางส่วนในกองทัพเรือได้พยายามทำการปฏิวัติซ้อนที่เรียกกันในปัจจุบันว่าเหตุการณ์กบฏวังหลวง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และถูกปราบปรามอย่างรุนแรงโดยพลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 คณะรัฐประหาร 2490 จึงถือโอกาสกำจัดพวกเสรีไทย โดยมีการจับกุมจำนวนมากและนำไปสู่การสังหาร 4 อดีตรัฐมนตรี ได้แก่ นายถวิล อุดร นายทองเปลว ชลภูมิ นายจำลอง ดาวเรือง และนาย

ทองอินทร์ ภูมิพัฒน์ ในขณะที่ย้ายคนทั้ง 4 จากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง ภายใต้การควบคุมของตำรวจในวันที่ 3 มี.ค.2492 (ทักษ์, 2548 : 65-66)

กลุ่มที่สามคือ กลุ่มทหารเรือซึ่งบรรดานายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่สนับสนุนกลุ่มนายปรีดีอย่างเปิดเผยได้ถูกกำจัดไปแล้วเมื่อคราวกบฏวังหลวง และนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างเปิดเผยระหว่างกองทัพบกและกองทัพเรือ ในที่สุดบรรดาทหารเรือหนุ่มๆ กลุ่มหนึ่งก็จับตัวจอมพลป.เป็นตัวประกันและนำไปควบคุมไว้ในเรือรบหลวงศรีอยุธยา ซึ่งถูกทิ้งระเบิดจมลงในที่สุด แต่จอมพลป.ว่ายนํ้าหนีเอาตัวรอดได้ เหตุการณ์นี้รู้จักกันในเวลาต่อมาว่า กรณีกบฏแมนฮัตตัน เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 2494 (1951) เมื่อเหตุการณ์สงบลงแล้วกองทัพเรือจึงถูกจัดระเบียบครั้งใหญ่เช่น ถูกโอนกรม กอง และหน่วยงานบางแห่ง รวมทั้งอาวุธยุทธโศปกรณ์ ให้แก่กองทัพบก รวมทั้งย้ายกองบัญชาการทหารเรือออกจากฐานที่ตั้งในกรุงเทพฯ (ทักษ์, 2548 : 68-71)

เหตุการณ์นี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจอมพลป.นั้นมิได้มีอำนาจเหนือคณะรัฐประหาร 2490 แต่อย่างใด แม้ตนจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ตาม การทิ้งระเบิดจมเรือรบหลวงศรีอยุธยาในขณะที่จอมพลป.ตกเป็นตัวประกันบนเรือนั้น ชี้ให้เห็นว่า หากมีความจำเป็นเมื่อใดคณะรัฐประหาร 2490 ก็พร้อมที่จะสละจอมพลป.ได้ทันที

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ดังนี้คือ ในช่วงพ.ย.2490 (1957) ถึง พ.ย.2494 (1951) นั้นเป็นช่วงเวลาที่คณะรัฐประหาร 2490 ใช้ไปเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองอย่างน้อย 3 กลุ่ม จึงกล่าวได้ว่า 2494 เป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งปันอำนาจกันระหว่าง ‘3 ทหารเสือ’

สอง ช่วงพ.ย.2494 (1951) ถึง 2498 (1955) เป็นยุคการแบ่งปันอำนาจระหว่าง 3 ทหารเสืออย่างแท้จริง โดยมีพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองทัพบก เป็นคู่แข่งกันในการแย่งชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพลป. ในแง่นี้แล้วจอมพลป.ย่อมเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั้งสองในการเป็นตัวกลางคอยคานอำนาจ ในขณะที่ยังไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพร้อมที่จะชิงเป็นผู้ลงมือกระทำทางการเมืองก่อน และในขณะที่ทั้งสองฝ่ายกำลังสร้างฐานการเมืองของตนนั้น จอมพลป. (ผู้นำระดับชาติอาวุโสเพียงคนเดียวที่เหลืออยู่หลังการปฏิวัติ 2475 ซึ่งมีฝ่ายสนับสนุนน้อยมาก) จึงต้องแสวงหาความชอบธรรมในการเป็นผู้นำจากทั้งการทำตัวเป็นผู้ฟื้นฟูวัฒนธรรมดั้งเดิม แสวงหาความยอมรับจากสหรัฐอเมริกาโดยการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และแสวงหาความนิยมผ่านการเลือกตั้งในช่วงท้ายๆ

ภายหลังรัฐประหาร 2490 เป็นที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ว่า การมีกองกำลังติดอาวุธที่ตนควบคุมได้นั้นกลายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีอำนาจทางการเมือง พล.ต.อ.เผ่า ซึ่งเป็นบุตรเขยของจอมพลผินหัวหอกคณะรัฐประหาร ถูกโอนไปคุมกรมตำรวจแทนคณะรัฐประหาร 2490 พล.ต.อ.เผ่าตระหนักถึงความจำเป็นนี้ดี จึงเริ่มสร้างกรมตำรวจให้กลายเป็นฐานทางการเมืองของตน เพื่อแข่งขันกับกองทัพบก ภายใต้พล.ต.อ.เผ่า กองกำลังตำรวจขยายตัวอย่างรวดเร็วจนมีจำนวน สูงสุดถึง 43,000 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่แข่งขันกับกองทัพบกได้โดยตรง และยังมียุทธโศปกรณ์เช่น รถถัง รถหุ้ม

เกาะ เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ เรือ กองพลร่วมของตนเอง รวมทั้งอาวุธปืนที่ทันสมัย ซึ่งทั้งหมดได้รับการสนับสนุนจาก C.I.A. ผ่านบริษัทบังหน้าชื่อ ซีซัพพลาย (Sea Supply) เพื่อทำการปราบคอมมิวนิสต์

เพื่อคานอำนาจกับพล.ต.อ.เผ่า จอมพลป.จึงส่งเสริมให้จอมพลสฤษดิ์ขึ้นสู่อำนาจอย่างรวดเร็วจนกระทั่งได้รับตำแหน่งจอมพลเมื่ออายุเพียง 47 ปี ซึ่งเป็นจอมพลที่อายุน้อยที่สุดนับแต่หลัง 2475 เป็นต้นมา โดยได้เป็นผู้บัญชาการกองทัพบกเมื่อ 2497 (1954) หลังจากจอมพลผิน เกษียณอายุราชการ และเป็นทั้งพลเรือเอกและเป็นพลอากาศเอกในปีถัดมา เช่นเดียวกับกรมตำรวจ กองทัพบกได้รับการทำให้ทันสมัย (modernization) อย่างรวดเร็วหลัง 2494 ด้วยความช่วยเหลือจากอเมริกา มีการเพิ่มกำลังพล มีการก่อตั้งกรมทหารและกองพลใหม่ๆ ขึ้นมากภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ รวมทั้งเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจเช่น พลเอกถนอม กิตติขจร พลเอกประภาส จารุเสถียร และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ขึ้นกุมตำแหน่งสำคัญๆ ในกองทัพอากาศที่ 1 และกองพลที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้กลายเป็นกองกำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยวิธีการนอกระบบประชาธิปไตยมาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน (ทักษิณ, 2548: 114-116)

สรุปได้ว่า ช่วงเวลา 2494 ถึง 2498 นั้นเป็นช่วงเวลาที่ถูกแข่งขันทางการเมืองระหว่างเผ่าและสฤษดิ์ ต่างใช้เวลาไปในการสร้างฐานสนับสนุนของตนเอง ทำให้ทั้งสองกลุ่มกระทบกระทั่งกันในปี 2496 และ 2497 ในเดือนม.ค.2498 พล.ต.อ.เผ่าจึงเริ่มต้นแผนการที่จะกำจัดจอมพลสฤษดิ์และจอมพลป.³ (Fineman, 1997:209) ซึ่งทำให้จอมพลป.ตอบโต้โดยการหันมาเล่นเกมประชาธิปไตย เนื่องจากตระหนักดีว่าตนไม่มีฐานสนับสนุนจากทั้งฝ่ายกองทัพและฝ่ายตำรวจ การเล่นเกมประชาธิปไตยนี้ก็เพื่อที่จะแสวงหาความนิยมจากประชาชนในวงกว้างขึ้น จอมพลป.เชื่อว่าตนในฐานะผู้อาวุโสทางการเมือง จะสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้ไม่ยากนัก รวมทั้งประกาศว่าตนจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นส.ส.ในปี 2500 ในขณะที่การเปิดเกมนี้ จะทำให้พล.ต.อ.เผ่าอ่อนแอลงในทางการเมือง เนื่องจากความป่าเถื่อน โหดร้ายของตำรวจในยุคนี้ เป็นที่ประจักษ์กันดีในหมู่สาธารณชน

แต่การเลือกตั้งที่จัดขึ้นเมื่อก.พ.2500 กลายเป็นการเลือกตั้งสกปรกในสายตาของคนกรุงเทพฯ และทำให้ประชาชนไม่พอใจ จอมพลป.จึงหวนกลับมาใช้วิธีปราบปราม มีการประกาศภาวะฉุกเฉินโดยให้จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้รักษาความสงบเพื่อควบคุมการประท้วงของนักศึกษา แต่ด้วยวิธีการพูดและทำที่เด็ดขาดของจอมพลสฤษดิ์กลับทำให้เขาได้รับความนิยมจากนักศึกษาและคนในกรุงเทพฯ ดังนั้นภายหลังจากเลือกตั้งเดือนก.พ.2500 (1957) นั้น อำนาจของรัฐบาลจอมพลป.ก็เสื่อมลงอย่างรวดเร็ว (ทักษิณ, 2548 : 127) เมื่อผนวกรวมกับเรื่องเอื้อฉาวในกรณีการทำไม้เพื่อสร้าง

³ ความตั้งใจที่พล.ต.อ.เผ่าจะทำการกำจัดกลุ่มสฤษดิ์และจอมพลป.ในท้ายที่สุดนั้น ทำให้เผ่าถึงกับขอเข้าพบเอกอัครราชทูตอเมริกาประจำประเทศไทย (นาย Peurifoy) เมื่อมิ.ย.2498 เพื่อ ‘ขออนุญาต’ ทำการรัฐประหารกำจัดจอมพลสฤษดิ์ แต่ทางอเมริกาไม่เล่นด้วยและแจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนถึงท่าทีของอเมริกาในขณะนั้น จนทำให้เผ่าต้องล้มเลิกแผนการนี้ไป (Fineman, 1997:215-216)

เชื่อนภูมิพล ภัยแล้งรุนแรงของภาคอีสานในปีนั้น ซึ่งรัฐบาลไม่สนใจที่จะแก้ปัญหาอย่างจริงจัง และเหตุการณ์สุดท้ายอันเป็นความขัดแย้งกับจอมพลสฤษดิ์โดยตรง ในกรณีนี้จอมพลป.เรียกร้องให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งต่างๆ ในภาครัฐกิจ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้ความนิยมในตัวจอมพลสฤษดิ์ของหมู่ชนชั้นกลางในกรุงเทพเสื่อมลง เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์เข้าไปเกี่ยวข้องกับวงการธุรกิจมาก และยังใช้ฐานะผู้อำนวยการกองสลากกินแบ่งทำการชักยอกเงินของกองสลากเข้าตัวเองอีกด้วย แต่จอมพลสฤษดิ์ตอบโต้โดยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมเพื่อประท้วงความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล และยื่นคำขาดเมื่อ 13 ก.ย.2500 ของกองทัพบกให้จอมพลป.ลาออก รวมทั้งปลดพล.ต.อ.เผ่าออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ แต่จอมพลป.ไม่ยอมจอมพลสฤษดิ์จึงทำการรัฐประหารในวันที่ 16 ก.ย.2500 (ทักษิณ, 2548 : 129-138)

จากภาพที่บรรยายมาข้างต้นนั้น ชี้ให้เห็นว่าภายใต้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 8 ปีของจอมพลป. ซึ่งเป็นเวลาที่ยาวนานมากภายใต้บริบททางการเมืองของไทย จอมพลป.กลับมิได้มีฐานะทางการเมืองที่เป็นของตนเองแต่อย่างใด ตรงข้าม จอมพลป.กลับต้องพึ่งพาจอมพลสฤษดิ์และพล.ต.อ.เผ่า ซึ่งทั้งคู่ก็ต่างแข่งขันกันเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพร้อมที่จะชิงลงมือก่อน เมื่อประเมินว่าสถานการณ์เหมาะสม ภายใต้สภาวะเช่นนี้เองทำให้เรากล่าวได้ว่าฐานะทางการเมืองของจอมพลป.นั้นอ่อนแออย่างมาก และเพื่อเอาตัวรอดจากการเมืองภายในประเทศ เครื่องมืออันหนึ่งที่จอมพลป.ใช้อย่างได้ผลคือ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในแบบที่เป็นการ ‘ปฏิวัติ’ แนวนโยบายของไทยที่ใช้กันมานาน

1.2 จอมพลป. กับนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ : จุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยสมัยใหม่

วัตถุประสงค์ของการอภิปรายในส่วนนี้คือ ความพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า ในการดิ้นรนเพื่ออยู่รอดทางการเมืองของจอมพลป.ยุค 2 นั้น จอมพลป.ได้ค้นพบ ‘มหามิตรใหม่’ ซึ่งก็คือสหรัฐอเมริกา ท่านจอมพลสามารถดึงและชักจูงให้มหามิตรมาพยุง หนุนเสริมฐานะทางการเมืองที่อ่อนแอของตนผ่านนโยบายต่างประเทศแนวใหม่ ที่ไทยยอมตัวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ‘โลกเสรี’ อันมีอเมริกาเป็นผู้นำ และกลายเป็นแนวหน้าในการต่อต้านคอมมิวนิสต์แห่งภาคพื้นทวีปเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้อย่างแข็งขัน ภายใต้บรรยากาศสงครามเย็นที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงทศวรรษที่ 2493 (1950s) ผลพวงจากการเข้าร่วมต่อต้านคอมมิวนิสต์นี้จะกลายเป็นจุดเริ่มต้นที่นำพาสังคมเศรษฐกิจไทยไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่อย่างไม่เคยประสบมาก่อนในทศวรรษถัดมา

นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของไทยที่เริ่มต้นอย่างจริงจังในปี 2493 (1950) นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนหนึ่งของนโยบายถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือต่อต้านคนจีน ผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของไทย (ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นการให้เหตุผลใหม่เพื่อสานต่อนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นภายหลังการปฏิวัติ 2475) ผลพวงสำคัญยิ่งประการหนึ่งของนโยบายต่อต้าน

คอมมิวนิสต์ต่อต้านคนจีนคือ จุดเริ่มต้นของรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างชนชั้นนำทาง การเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ต่อมาจนกระทั่ง 14 ตุลาคม 2516 เป็นอย่างน้อย ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่นี้เป็นที่รู้จักกันในหลายชื่อ นักวิชาการไทยบางท่านเรียกว่าระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่ F.W.Riggs (1966) เรียกนักธุรกิจชาวจีนในยุคนี้ว่า นักธุรกิจผู้นำรังเกียจ (Pariah Entrepreneurs) แก่นแท้ของความสัมพันธ์หลากหลายชื่อนี้คือ ความร่วมมือกันระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับผู้นำธุรกิจชาวจีน ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งจะอภิปรายในรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.2.3

1.2.1 สหรัฐอเมริกามหาสมุทรใหม่

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี 2488 (1945) สำหรับผู้มีชนกติดหลังในฐานะอาชญากรสงครามและผู้นำประเทศไทยเข้าร่วมกับกองทัพญี่ปุ่น ความพยายามของจอมพลป. ที่จะดึงอเมริกาเป็นเครื่องมือหนึ่ง เพื่อค้ำจุนฐานะอันอ่อนแอทางการเมืองของตนนั้น เป็นสิ่งที่เกือบเป็นไปได้เลย จนกระทั่งเมษายน 2491(1948) อเมริกาเริ่มเปลี่ยนมุมมองต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งเปลี่ยนมุมมองต่อไทยไปด้วย ความเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้จอมพลป.และระบอบการปกครองอำนาจนิยมของเขาได้รับการรับรองจากสหรัฐ ในเดือนพฤษภาคม เมื่อสงครามสิ้นสุดลงจนกระทั่งก่อนพ.ศ.2491 นั้น ผลประโยชน์ของอเมริกาในไทยมีน้อย ทั้งในแง่การเมืองและทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการที่สหรัฐยังคงรักษาแนวนโยบายที่จะส่งเสริมหรืออย่างน้อยก็ไม่ขัดขวางให้รัฐเกิดใหม่ทั้งหลายของโลกที่สาม มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม ดังนั้น กว่าที่อเมริกาจะให้การยอมรับอย่างเป็นทางการต่อรัฐบาลชุนนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งคณะรัฐประหาร 2490 และฝ่ายนิยมเจ้าเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี นับแต่วันแรกของการรัฐประหารเมื่อ 8 พ.ย.2490 ก็ใช้เวลาหลายเดือน (Fineman,1997:47-48) ข้อเท็จจริง 2 ประการคือ หนึ่ง การที่คณะรัฐประหารเลือกนายควง มาเป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนที่เขาจะถูกจี้ออก ภายหลังจากที่อเมริกาให้การรับรองรัฐบาลไทยในเดือนถัดมา สอง อเมริกาใช้เวลาหลายเดือนกว่าจะยอมรับรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ซึ่งอเมริกามองว่าหัวหน้าใหญ่ก็คือ จอมพลป. ความจริงทั้งสองประการชี้ให้เห็นว่า อเมริกามีได้ต้องการสนับสนุนจอมพลป.และคณะรัฐประหาร 2490 มาตั้งแต่เริ่มแรก (Fineman, 1997:16-53)

ในขณะที่นายควงถูกคณะรัฐประหารจี้ออกจากตำแหน่งเมื่อ 6 เม.ย.2491 (1948) การติดต่อระหว่างสถานทูตในกรุงเทพฯ และกระทรวงต่างประเทศของอเมริกาเพื่อหาข้อสรุปต่อปัญหาการรับรองรัฐบาลใหม่ของจอมพลป.นั้น เปิดเผยให้เห็นถึงการเปลี่ยนท่าทีของอเมริกาต่อไทยอย่างชัดเจน กล่าวคือในช่วงต้นปี 2491 เหตุการณ์หลายเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การสไตรค์ในสิงคโปร์นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา การเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในพม่า การรุกคืบของฝ่ายเวียดมินต์ต่อฝรั่งเศส รวมทั้งสถานการณ์ภายในประเทศจีนที่พรรค

คอมมิวนิสต์จีนมีท่าทีว่าจะประสพชัยชนะในไม่ช้า ทำให้กระทรวงต่างประเทศอเมริกาเห็นว่าปัญหาระบอบการปกครองอำนาจนิยมโดยทหารของไทยนั้น มีความสำคัญน้อยกว่าความจำเป็นของอเมริกาที่ต้องการให้ไทยเป็นฐานในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และเห็นด้วยว่า จอมพลป.เป็นนักปฏิบัตินิยมที่พร้อมที่จะถ่วงตามลมโดยไม่ยึดหลักการทางอุดมการณ์ใด ดังเช่นประวัติที่เคยร่วมมือกับกองทัพญี่ปุ่นในตอนต้นสงคราม แต่ก็พร้อมที่จะทิ้งญี่ปุ่นในช่วงปลายสงคราม หรือแม้แต่การให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ New York Times ว่า โดยส่วนตัวแล้ว เขาต่อต้านคอมมิวนิสต์ แต่รัฐบาลของเขานั้น ‘ไม่ซ้ายไม่ขวา’ (neither of the left nor the right) ในขณะที่ โซเวียตเพิ่งเปิดสถานกงสุล (legation) ขึ้นในกรุงเทพฯเมื่อเดือนมีนาคมเป็นแห่งแรกในภูมิภาคนี้ และมีข่าวว่าได้เสนอความช่วยเหลือด้านการฝึกทหารให้ไทยด้วย ดังนั้นสหรัฐจึงสรุปว่า ตนต้องดึงจอมพลป.มาเป็นพวกในที่สุด โดยไม่คำนึงถึงลักษณะของการปกครองในขณะนั้น (Fineman, 1997:54-57)

ดังนั้น ภายในครึ่งปีแรกของปี 2491 (1948) จอมพลป.และอเมริกาต่าง ‘ค้นพบ’ ประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งและกลายเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ยุคใหม่ระหว่างประเทศทั้งสองที่จะดำรงอยู่ต่อเนื่องมาอีกเป็นเวลาหลายทศวรรษ

ส่วนการที่จอมพลป.หันไปเข้าข้างอเมริกานั้น ก็เนื่องจากจอมพลป.หวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธใหม่ๆ⁴ จอมพลป.เริ่มต้นขออาวุธจากอเมริกาภายใน 6 เดือนแรกที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และภายใน 12 เดือน จอมพลป.ก็ดำเนินนโยบายต่างประเทศในทุกวิถีทาง เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอาวุธใหม่ๆ ซึ่งอเมริกาไม่ตอบสนองอย่างทันที แต่รอจนกระทั่ง 3 เดือนสุดท้ายของปี 2492 (1949) เนื่องจากเห็นว่ากองทัพไทยไม่มีความสามารถพอที่จะรองรับอาวุธใหม่ (absorption capacity) เพื่อใช้ในการต่อสู้กับ ‘ภัย’ คอมมิวนิสต์จากภายนอกประเทศ การให้อาวุธแก่ไทยจึงแต่จะส่งเสริมให้ความขัดแย้งระหว่างคนในเครื่องแบบของไทยมีโอกาพัฒนาเป็นสงครามกลางเมือง⁵ จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ของสหรัฐในประเทศไทยต้องเปลี่ยนเหตุผลในการขออาวุธจากเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศจากภัยคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศมาเป็นเหตุผลทางการเมืองว่า การให้อาวุธจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้นำไทยออกมาตรการในทางปฏิบัติที่เป็นจริงในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ แทนที่จะเอาแต่พูดไปวันๆ โดยเฉพาะตัวท่านนายกรัฐมนตรีเอง⁶ ในขณะเดียวกัน การให้อาวุธแก่ไทยก็จะเป็นการป้องกันไม่ให้ไทยหันไปหาโซ

⁴ ข้อความเดิมในภาษาอังกฤษคือ “What brought Phibun over to the American side was the prospect of military aid. Of all things the Thai wanted from the United State – economic assistance, trade concession, a security commitment – none shone with the glitter of new arms” (Fineman, 1997: 66)

⁵ ดูรายละเอียดของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ได้ในทักษ์ เฉลิมเตียรณ(2548: บทที่ 1)

⁶ Fineman (1997: 75-76) เสนอภาพชัดเจนว่าในช่วงปี 2491-2492 (1948-1949) นั้น จอมพลป.และคณะรัฐประหาร 2490 ไม่ได้ถือว่าการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นนโยบายที่สำคัญอันดับแรกๆ ของตน แน่แน่นอนว่าจอมพลป.มองคนจีนในไทยว่าเป็นปัญหาจากแนวคิดชาตินิยมและคลั่งเชื้อชาติ (ethnic chauvinism) แต่ก็ตั้งใจที่จะรักษาสัมดุลระหว่างกลุ่มคนจีนในไทยที่เข้าข้างจีนขาวและจีนแดง ในขณะที่รัฐบาล ‘จัดการ’ (harassed) กับโรงเรียนจีน หนังสือพิมพ์จีนและสมาคมลับต่างๆเป็นการทั่วไปนั้น รัฐบาลก็ปราบกิจกรรมทางการเมืองของทั้ง 2 ฝ่าย จนกระทั่งรัฐบาลจีนเจียงไคเช็คร้องขอต่อรัฐบาลอเมริกาในเดือนพ.ย.1948 ให้ช่วยล้มรัฐบาลจอมพลป. แต่ในอีกด้านหนึ่งจอมพลป.

เวียตไปด้วยในตัว หากอเมริกาปฏิเสธความช่วยเหลือนี้ (Fineman, 1997: 69-88) อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศของอเมริกายังไม่เห็นด้วยที่จะให้อาหารแก่ไทยในช่วงเวลานี้ จนกว่าไทย จะแสดงท่าทีและมีการกระทำที่ชัดเจนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์มาเป็นเครื่องพิสูจน์ รวมทั้ง รัฐบาลจอมพลป.เองก็ยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบระมัดระวังต่อไปเช่นเดิม แม้กระทั่ง ในช่วงครึ่งแรกของปี 2492 จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ 2493 ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองภายใน และภายนอกประเทศทำให้จอมพลป.ผลักดันการรับรองรัฐบาลเป๋าไ้ (Bao Dai) ซึ่งเป็นรัฐบาลหุ่น ของฝรั่งเศสในเวียดนาม เพื่อแลกกับความช่วยเหลือด้านการทหารของอเมริกา ทั้งๆที่กระทรวงการ ต่างประเทศของไทยไม่เห็นด้วยกับการรับรองและทำให้รัฐมนตรีต่างประเทศ (พจน์ สารสิน) ลาออกในท้ายที่สุด อาจถือได้ว่ากรณีนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัตินโยบายต่างประเทศของไทย ครั้งใหญ่โดยจอมพลป. จากเดิมที่เคยดำเนินการอย่างระมัดระวัง โดยการถ่วงดุลอำนาจของ มหาอำนาจฝ่ายต่างๆ มาเป็นนโยบายเลือกเข้าข้างประเทศตะวันตกอย่างชัดเจน อเมริกาจึง “ตก รางวัล” ให้จอมพลป. โดยอนุมัติความช่วยเหลือทางทหารมูลค่า 10 ล้านดอลลาร์ในวันที่ 10 มี.ค. 2493 (Fineman, 1997: 101-114)

นอกจากอาวุธมูลค่า 10 ล้านดอลลาร์แล้วจอมพลป.ยังได้ ‘ของแถม’ เป็นความช่วยเหลือ ทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มมีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเดือนม.ค.2493 ซึ่งต่อมารู้จักกันในนาม Point Four Program จอม พลป.จึงรับผิดชอบกับทูตสหรัฐในเดือนถัดมาเพื่อขอส่วนแบ่งความช่วยเหลือนี้ ในเดือนมีนาคม คณะ Griffin จึงเดินทางมาสู่ภูมิภาค (Fineman, 1997: 114-115) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อนาย Harry Truman รับตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนมกราคม 2492 (1949) นโยบาย ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ของสหรัฐได้เปลี่ยนไปอย่างชัดเจน จากเดิมที่เน้นแต่เพียงการ ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและ การเพิ่มขีดความสามารถทางการทหาร เพื่อให้ประเทศโลกที่สามสามารถต่อสู้กับการ ‘รุกราน’ ของ ภัยคอมมิวนิสต์ได้ตามนโยบายข้อสี่ (Point Four Program)

สำหรับสหรัฐแล้วการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้างต้นคือ เพื่อต่อสู้กับโลกคอมมิวนิสต์และการดำรงให้ภูมิภาคนี้เป็นแหล่งป้อน ทรัพยากรธรรมชาติให้แก่โลกตะวันตกต่อไป (Caldwell, 1974:38) และเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่ง

ก็ตั้งใจที่จะโฆษณาให้ฝ่ายตะวันตกเห็นว่า ตนเป็นนักต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วย ตัวอย่างเช่น จอมพลป.เลือกที่จะให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ภาษาอังกฤษ เช่น Bangkok Post ว่าคนไทยพร้อมและแน่วแน่ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ฝ่ายซ้ายกำลังรุกคืบหน้าในมาเลเซีย และอินโดจีน โดยเลือกให้ข่าวในช่วงที่คณะทูตของอเมริกาในชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดประชุมขึ้นในกรุงเทพฯ เมื่อ 21-26 มี.ย. 2491 (1948) เพื่อประเมินสถานการณ์ของภัยคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค แต่ในเดือนก.พ.2492 (1949) จอมพลป.กลับกล่าวในรายการวิทยุถึง อันตรายจากการแตกแยกทางความคิดระหว่างลัทธิทางการเมืองของประเทศต่างๆ และเดือนให้คนไทยอย่าสนใจในลัทธิทางการเมือง ทุ กชนิด ซึ่งแสดงว่าจอมพลป.ไม่ได้เลือกข้างเป็นพวกต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เต็มที่ จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ทูตของอเมริกาต้อง ‘เตือน’ จอม พลป.ในหลายครั้งให้ปรามและจัดการกับภัยคอมมิวนิสต์ในไทยอย่างเด็ดขาด

ประเทศจีนประสบชัยชนะในเดือนต.ค.2492 (1949) แล้ว สหรัฐจึงได้รับเร่งจัดตั้งคณะทูตทางเศรษฐกิจขึ้นคณะหนึ่งชื่อ คณะกริฟฟิน (Griffin Mission) ซึ่งได้เดินทางเข้าพบผู้นำประเทศทั้งในอินโดจีน มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า อินโดนีเซีย และไทย (อุกฤษณ์, 2526:26) โดยนาย Griffin เห็นว่าบทบาทหลักของตนก็คือ การจัดตั้งโครงการช่วยเหลือเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศในภูมิภาคนี้ตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในจีน⁷ สำหรับการให้ความช่วยเหลือต่อไทยนั้น สหรัฐก็เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือนี้จะประโยชน์ต่ออเมริกาเอง ทั้งในแง่ที่ไทยเป็นแหล่งปลูกข้าวส่งออกที่สำคัญต่อโลกเสรี (Caldwell, 1974:39) และเป็นหน้าด่านในการต่อต้านอิทธิพลของจีนคอมมิวนิสต์ Griffin เห็นว่า “ประเทศไทยไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนแต่ประการใดในทางเศรษฐกิจที่จะได้รับความช่วยเหลือ แต่มีความจำเป็นทางการเมืองที่เร่งด่วน” (Fineman, 1997: 115) ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทย เพราะความช่วยเหลือนี้จะทำให้ไทยเห็นว่า สหรัฐให้คุณค่าแก่ความร่วมมือระหว่างกัน และทำให้ไทยมีแนวโน้มนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง ด้วยเหตุผลข้างต้น อเมริกาจึงตกลงให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจจำนวน 11.4 ล้านดอลลาร์แก่ไทย และนำไปสู่การลงนามข้อตกลงร่วมกันในเดือนกันยายน 2493 (1950) สารสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้ 2 ประการ ที่ต่อมากลายเป็นแก่นแกนของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในยุครอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพลป.และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ คือ

- 1) ไทยจะต้องพยายามรักษาให้เงินตรา อัตราแลกเปลี่ยน และระบบการเงินมีเสถียรภาพ
- 2) จัดกระบวนการซึ่งตนเห็นว่าเหมาะสม และร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในอันที่จะลดสิ่งกีดขวางต่อการค้าระหว่างประเทศ และป้องกันมิให้ธุรกิจเอกชนหรือทางราชการใช้วิธีปฏิบัติทางการค้า หรือการจัดการทางการค้า ซึ่งจำกัดการแข่งขันหรือจำกัดการเข้าสู่ตลาดเมื่อวิธีปฏิบัติหรือการจัดการเช่นว่านั้น ขัดขวางต่อการค้าภายในหรือระหว่างประเทศ (อุกฤษณ์, 2526: 32)

สาระ 2 ประการนี้เป็นเงื่อนไขที่ไทยจะต้องปฏิบัติเพื่อรับความช่วยเหลือจากอเมริกา แต่จอมพลป.ก็หาได้สนใจแต่อย่างใด เนื่องจากรู้ดีว่าสหรัฐต้องการไทยเป็นพวกในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ มากกว่าต้องการให้ไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ดังนั้น จึงไม่แปลกเลยที่รัฐบาลจอมพลป.จะยิ่งเร่งเครื่องนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่เน้นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจโดยรัฐต่อไป จนถึงจุดสูงสุดในประมาณกลางทศวรรษที่ 2493 (1950s) ซึ่งจะกล่าวต่อไปในรายละเอียด

ณ จุดนี้อาจสรุปได้ว่า ในช่วงเวลาดังแต่ปลายปี 2490 (1947) ถึง สิ้นปี 2493 (1950) นั้น จอมพลป.และอเมริกาต่างค้นพบประโยชน์จากการร่วมมือกันทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่จอมพลป.ไม่มีฐานกำลังของบุคคลในเครื่องแบบที่เป็นของตนเอง จึงทำให้จอมพลป.ต้องพึ่งพาการ

⁷ ข้อความเดิมคือ “formulating a constructive program of aid to help prevent in Southeast Asia a repetition of the circumstances leading to the fall of China” (Caldwell, 1974:39)

สนับสนุนจากกองกำลังทหารและตำรวจผ่านบุคคลอื่น ในขณะที่ตนมีแต่เพียงภาพลักษณ์ของความ เป็นผู้นำอาวุโสของประเทศที่มีบทบาทมาตั้งแต่ 2475 (1932) เท่านั้น ดังนั้น การได้รับการรับรอง จากมหาอำนาจตะวันตกในทางการเมือง รวมทั้งการได้รับความช่วยเหลือทั้งทางทหารและทาง เศรษฐกิจ ซึ่งจอมพลป.สามารถนำไปหล่อเลี้ยงผู้สนับสนุนของตนได้นั้น ย่อมมีความจำเป็นอย่าง ยิ่งยวดต่อการอยู่รอดทางการเมืองของตัวจอมพลป.เอง ความเห็นที่ว่า การได้รับความช่วยเหลือจาก ตะวันตก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอเมริกา) จำเป็นต่อการอยู่รอดของจอมพลป.นั้น อย่างน้อยก็เป็น ความเห็นร่วมของนักรัฐศาสตร์ทั้งไทยและเทศ ตัวอย่างเช่น Darling (1965)⁸ เห็นว่า “จนปีพ.ศ. 2494 การขยายตัวของช่องทางความช่วยเหลือทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจถูกถือว่าเป็นผลจาก ความร่วมมือที่แนบแน่นระหว่างจอมพลป.กับสหรัฐ ซึ่งทำให้เขากลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคณะ รัฐประหารที่สนับสนุนระบอบ[การปกครอง]ของเขา”⁹

ภายหลังจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตันในเดือนมิ.ย.2494 แล้ว ฐานะของจอมพลป.ยิ่ง อ่อนแอลง และยิ่งขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของคณะรัฐประหาร 2490 มากขึ้น Darling ยังเห็นอีกว่า สาเหตุที่คณะรัฐประหารยังคงอนุญาตให้จอมพลป.เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปนั้น เพราะคนกลุ่มนี้ เชื่อว่าจอมพลป.ได้รับการยอมรับจากอเมริกา (“extremely popular with the US”) เพื่อหวังความ ช่วยเหลือทางการทหารต่อไป (Darling, 1965: 68-90)

เช่นเดียวกับทักษิณที่เห็นว่า “จอมพลป.ตระหนักว่าตนไม่มีผู้สนับสนุนภายในประเทศที่ เข้มแข็งพอ จอมพลป.จึงหันมาใช้นโยบายต่างประเทศเอาตัวรอด หลังจากพ.ศ. 2491 แล้วจอม พลป.ก็ยังประกาศความกัลยาณมิตรและนำประเทศเข้าผูกพันกับสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น ผลก็คือความช่วยเหลือทางด้านการทหารและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา [ต่อไทย]” (ทักษิณ, 2548:104)

ในส่วน of สหรัฐนั้น การเปลี่ยนมุมมองและแนวนโยบายต่อภาวะสงครามเย็นในภูมิภาค นี้และไทยในช่วงปี 2491-2492 (1948-1949) นั้น ทำให้รัฐบาลอเมริกาพร้อมแล้วที่จะยอมรับรัฐบาล อำนาจนิยมเพื่อใช้ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ปี 2493 (1950) ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนทาง การเมืองที่จะมีผลต่อสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างยิ่งใหญ่ในระยะต่อมา

1.2.2 สหรัฐอเมริกากับจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทุนนิยมไทย

แม้ว่าความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ตามมาภายหลังการเยือนของคณะ Griffin จะเป็นเพียง ‘ของแถม’ เพิ่มเติมจากความช่วยเหลือด้านอาวุธก็ตาม ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจนี้ก็กลับ

⁸ นอกจาก Darling และทักษิณแล้ว ดู Fineman (1997) ด้วย

⁹ “By 1951 the expanding channels of military and economic aid were partially accredited to his intimate collaboration with the United State which made him almost indispensable to Coup Group supporting his regime” (Darling, 1965:87)

กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทุนนิยมยุคใหม่ ซึ่งจะเปลี่ยนโฉมหน้าของสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดินในอีก 40-50 ปีต่อมา

เมื่อพิจารณาในแง่ของขนาดของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่อเมริกาให้แก่ไทยนับตั้งแต่เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่สองจนกระทั่งพ.ศ.2529 (1986) โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะพบว่าไทยได้รับความช่วยเหลือที่น้อยที่สุด โดยเวียดนามใต้ได้รับความช่วยเหลือสูงสุด ซึ่งมากกว่าไทยถึง 7.3 เท่าตัว ในขณะที่ ใต้หวันซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือต่ำถัดจากไทยก็ยังได้มากกว่าไทยถึง 2.3 เท่าตัว อินโดนีเซีย ซึ่งได้รับความช่วยเหลือปานกลาง ก็ได้รับมากกว่าไทยถึง 3.6 เท่า ความช่วยเหลือที่มีต่อไทยนั้น คิดเป็นเพียง 3% ของความช่วยเหลือที่อเมริกาให้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดเท่านั้น (Muscat, 1990:31, Table 2.1)

เมื่อพิจารณาขนาดของความช่วยเหลือเทียบกับตัวชี้วัดต่างๆ ของประเทศไทยแล้ว สรุปได้ว่า ความช่วยเหลือของอเมริกามีขนาดค่อนข้างเล็ก ตัวอย่างเช่น ในตลอดช่วงเวลาพ.ศ. 2494 (1951) ถึง พ.ศ.2513 (1970) นั้น ความช่วยเหลือ ณ จุดสูงสุดมีค่าเพียง 2% ของ GDP ของไทยในปี 2500 (1957) เท่านั้น ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ความช่วยเหลือของต่างประเทศที่ให้แก่ไทยทั้งหมดคิดเป็นเพียง 11.8% ของค่าใช้จ่ายในการพัฒนาของไทยเท่านั้น ¹⁰(Caldwell, 1934:31, 32, Table 3-3)

แม้ว่าขนาดของความช่วยเหลือต่อไทยจะมีค่าไม่สูงนัก แต่ความช่วยเหลือนี้ก็กลับมีผลกระทบต่องานด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมสูงมาก กล่าวในด้านเศรษฐกิจแล้ว Caldwell ชี้ว่า ขนาดความช่วยเหลือที่ไม่มากนัก กลับประสบผลสำเร็จมาก ในแง่ที่มันช่วยขจัดข้อจำกัดหลักหรือคอขวดแห่งการพัฒนาของไทย (breaking bottlenecks to growth) หรือกล่าวได้ว่า ความช่วยเหลือนี้เป็นการวางรากฐานของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญ โดยเฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2498 (1955) ถึง พ.ศ.2502 (1959) ที่ Caldwell เรียกว่าช่วงแห่งการสร้างชาติ (National Building)

สรุปแล้ว ขนาดของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่อเมริกาให้แก่ไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ นั้น จะแปรผันไปตามมุมมองของอเมริกาที่มีต่อความรุนแรงของ ‘ภัยคุกคาม’ ของคอมมิวนิสต์ที่มีต่อภูมิภาคนี้โดยทั่วไปและต่อประเทศไทยเป็นการเฉพาะ ¹¹ ดังนั้นจึงอาจแบ่งยุคของความช่วยเหลือตามเกณฑ์ข้างต้นนี้ได้เป็น 4 ช่วงเวลา คือ

หนึ่ง ตั้งแต่พ.ศ.2494 (1951) ถึง พ.ศ.2497 (1954) ซึ่งมีขนาดโดยเฉลี่ยปีละ 7.8 ล้านดอลลาร์ และมีรูปแบบเป็นโครงการขนาดเล็กหนุนช่วยด้านเทคนิคเช่น โครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าว การกำจัดโรคระบาดในวัว ควาย เทคนิคการจับปลาทะเลสมัยใหม่ ฯลฯ

¹⁰ ผู้สนใจในรายละเอียดของขนาดความช่วยเหลือดูใน Caldwell (1974: 29-32, Appendix: 163-174) และ Muscat (1990:30-40, Annex Tables)

¹¹ ทูตสหรัฐประจำประเทศไทยกล่าวต่อรัฐสภาอเมริกันในปี 2499 (1956) ว่า “ I look at Thailand as cork in the ink bottle, and if you were to pull this cork the red ink would flow to Australia immediately” (Caldwell, 1974:42)

สอง ช่วงพ.ศ.2498 (1955) ถึง พ.ศ.2502 (1959) ขนาดของความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นมาก จาก 7.8 ล้านดอลลาร์ต่อปีในช่วงแรก เป็น 36 ล้านดอลลาร์ต่อปี เนื่องจากอเมริกาเห็นว่าภัยคุกคามรุนแรงขึ้นมากเช่น การแพ้สงครามที่เดียนเบียนฟูของฝรั่งเศสต่อเวียดนามเหนือในปี 2498 (1955) ประเทศจีนกลายเป็นคอมมิวนิสต์ในปี 2492 (1949) และภาวะเผชิญหน้าภายหลังสงครามเกาหลี เหตุการณ์เหล่านี้ ทำให้ฝ่ายอเมริกันเห็นว่าความพ่ายแพ้ของประเทศโลกที่สามในค่ายตะวันตกนั้น มิใช่เกิดจากความพ่ายแพ้ด้านทหารอย่างเดียว แต่มีสาเหตุจากด้านเศรษฐกิจด้วย ดังนั้น การจะเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้ ต้องทำให้ประเทศเหล่านี้เติบโตทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยในฐานะด้านหน้า¹² ของการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคจึงได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นมากในช่วงเวลานี้ ซึ่งเป็นรอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพลป.(2) กับระบอบสฤษดิ์

ส่วนทางไทยนั้น ในปี 2498 นี้เองที่จอมพลป.หันมาเล่นเกมสัประชาธิปไตยในทางการเมือง โดยผ่อนคลายการใช้อำนาจดิบๆ ลง เนื่องจากตระหนักดีว่า ความอยู่รอดของตัวนั้นขึ้นต่อความสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์และพล.ต.อ.เผ่าเทพมากเกินไป ดังนั้น การเล่นเกมสัประชาธิปไตยของจอมพลป.จึงมีขึ้นเพื่อขยายฐานทางการเมืองของตัวเองเพื่อคานอำนาจบุคคลทั้งสอง จอมพลป.จึงผลักดันให้อเมริกันเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มเติมขึ้นจากความช่วยเหลือด้านทหาร ก็เพื่อที่จะเพิ่มความนิยมในหมู่สาธารณชนนั่นเอง (Fineman, 1987:228) ด้วยเหตุผลทั้งสองด้านนี้ ทำให้ตัวเลขเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

ส่วนหนึ่งด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงดังที่กล่าวข้างต้น ความช่วยเหลือในยุคนี้จึงทุ่มไปที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจคือ การขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดถนน การสื่อสาร และพลังงาน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ย่อมใช้ประโยชน์ด้านการทหารได้เช่นกัน จนกระทั่งปี 2502 นั้น โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งของไทยได้รับการยกระดับสูงขึ้นมาก รวมทั้งดอกผลแห่งการพัฒนาที่เริ่มไว้ในช่วงแรกก็เบ่งบานในช่วงเวลานี้แล้วเช่นกัน ตัวอย่างที่สำคัญก็คือ ด้านการปรับปรุงระบบการบริหารประเทศ (public administration) เช่น การจัดการด้านการคลัง (fiscal management) และการสร้างสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ก็เริ่มประสบความสำเร็จในปี 2499 (1956) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดต่อการวางรากฐานการพัฒนายุคใหม่ของไทยซึ่งจะกล่าวต่อไปในรายละเอียดข้างล่าง

สาม ช่วงพ.ศ.2503 (1960) ถึง พ.ศ.2507 (1964) เป็นช่วงเวลาที่ขนาดของความช่วยเหลือลดลงอย่างชัดเจนจาก 36 ล้านดอลลาร์ในช่วงที่สองเหลือเพียง 22.4 ล้านดอลลาร์ ด้วยเหตุผล 2 ข้อ คือ สหรัฐไม่เห็นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะจากสถานการณ์ที่ค่อนข้างสงบในเวียดนาม และการยุติลงชั่วคราวของความขัดแย้งภายในประเทศลาวโดยการประชุมที่เจนีวาในปี

¹² หากมิได้ระบุเป็นอย่างอื่นแล้ว ข้อมูลในการเขียนข้างล่างนี้รวบรวมจาก Caldwell (1974:27-62)

2505 (1962)¹³ ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาเริ่มเห็นผลอย่างชัดเจน ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงเมล็ดพันธุ์พืช การควบคุมโรคมาลาเรีย ฯลฯ จนทำให้อเมริกาเห็นว่าความเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยจะดำเนินต่อไปได้ด้วยพลวัตรภายในของไทยเอง อเมริกาจึงลดระดับความช่วยเหลือลง

ปี พ.ศ.2508 (1965) ถึง พ.ศ.2513 (1970) เป็นช่วงที่ขนาดความช่วยเหลือต่อปีมีมูลค่าสูงสุดถึงปีละเกือบ 43 ล้านดอลลาร์ ด้วยเหตุผลสำคัญคือ การที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเริ่มขยายตัวและเริ่มแนวทางการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ งบประมาณส่วนใหญ่จึงถูกจัดสรรให้กับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (ในแง่เศรษฐกิจ) โดยการเร่งรัดพัฒนาชนบท และจากสถานการณ์สงครามเวียดนามที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น

ในสายตาของ Caldwell แล้ว สองทศวรรษของความช่วยเหลือที่อเมริกาให้แก่ไทย ซึ่งมีได้มีขนาดใหญ่มากนั้น ถือได้ว่าประสบความสำเร็จตามสมควร โดยเฉพาะในแง่ที่ความช่วยเหลือเหล่านี้นำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค หรือ คอขวดของการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง และสามารถใช้เทคนิควิทยาการของอเมริกาเข้าแก้ปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จ ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาความขาดแคลนทั้งจำนวนและคุณภาพของครูที่มีอยู่ในปี 2493 ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาการศึกษาได้คล่อง หรือตัวอย่างจากปรับปรุงพันธุ์พืชในข้าว ข้าวโพด และปอ ทำให้ผลิตผลขยายตัวตามความต้องการของตลาดโลกได้ดีในระยะเวลาต่อมา หรือในการปรับปรุงระบบการบริหารการคลังของไทยนั้น ไม่เพียงแต่ทำให้การบริหารงบประมาณดีขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติต่างๆ ที่สุดท้ายจะกลายเป็นสิ่งจำเป็นในการวางแผนเศรษฐกิจที่จะตามมาในที่สุด (Caldwell, 1974 :153-154)

1.2.3 เมื่อชนชั้นนำค้นพบรูปแบบใหม่ของการแบ่งสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ในช่วงรอยต่อระหว่างทศวรรษที่ 2483 (1940s) กับ 2493 (1950s) ชนชั้นนำของไทย 2 ส่วนคือ ชนชั้นนำด้านการเมืองและชนชั้นนำด้านเศรษฐกิจได้ค้นพบรูปแบบใหม่ของการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจร่วมกันในหลายลักษณะ รูปแบบความสัมพันธ์นี้ได้กลายเป็นกฎ กติกา (สถาบัน) อย่างไม่เป็นทางการที่อนุญาตให้ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจทำการสะสมทุน ภายใต้การอุปถัมภ์ของชนชั้นนำด้านการเมืองมาจนกระทั่ง 14 ตุลาคม 2516 เป็นอย่างน้อย และภายใต้สถาบันแห่งการแบ่งสรรส่วนเกินนี้เองที่เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศค่อยพัฒนา ต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายสิบปี

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทั้งสองกลุ่มนี้เป็นที่รู้จักกันในหมู่นักวิชาการในหลายชื่อ บางก็เรียกว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ที่ชนชั้นนำด้าน

¹³ แต่ทักซ์ (2548: 283) ชี้ว่าเกิดวิกฤตการณ์ในลาวและความตึงเครียดขึ้นในสงครามเวียดนามระหว่างพ.ศ.2503-2504 ทำให้การเข้าไปพัวพันทางการเมืองของไทยกับอเมริกาเพิ่มขึ้น

การเมืองทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์ (ผู้ใหญ่) ให้แก่ชนชั้นนำทางธุรกิจ (ผู้น้อย) โดยเฉพาะในแง่การให้ความคุ้มครองทางการเมืองเช่น การปกป้องนักธุรกิจจากการถูกขัดแย้งข้อกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ หรือให้ความอุปถัมภ์ในแง่การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่ธุรกิจ ในสังกัดของฝ่ายตน เป็นต้น ส่วนชนชั้นนำทางธุรกิจ ซึ่งมีเชื้อสายจีนอันเป็นสาเหตุที่ถูกชนชั้นนำด้านการเมืองใช้กีดกันเขาออกจากการแสวงหาอำนาจทางการเมืองนั้น ก็ตอบแทนความคุ้มครอง/อุปถัมภ์ให้แก่ชนชั้นนำด้านการเมืองด้วยส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ตนได้จากการทำธุรกิจ

ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้เองทำให้ F.W.Riggs (1966) เรียกขานนักธุรกิจในไทยว่าเป็น “ผู้ประกอบการที่น่ารังเกียจ” (Pariah Entrepreneurs) เนื่องจากความเป็นจีน (ทั้งลูกจีนหรือผู้อพยพรุ่นแรกจากประเทศจีนก็ตาม) ของเขานั้น ถูกชนชั้นนำด้านการเมือง/ทางวัฒนธรรมดูแคลนว่าต่ำต้อย/ไม่รักชาติต่อชาติไทย และ/หรือเป็นคอมมิวนิสต์ ดังนั้นนักธุรกิจจึงถูกขู่หาความเป็นจีนกีดกันออกจากริมณฑลทางการเมืองและต้องซื้อความอุปถัมภ์/ความคุ้มครองจากชนชั้นนำด้านการเมือง/ทางวัฒนธรรม เพื่อให้การสะสมทุนของเขาดำเนินต่อไปได้

ดังที่ J.C. Ingram กล่าวไว้ การค้นพบรูปแบบความสัมพันธ์ข้างต้น ทำให้ชนชั้นนำไทยลดความหวาดกลัวต่อชนชั้นนำทางธุรกิจลง ซึ่งกลายเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ยอมลดระดับการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐผ่านการจัดตั้ง/ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจลง และยอมให้เอกชนมีบทบาทนำในด้านเศรษฐกิจ Ingram กล่าวว่า

“ระบบใหม่ที่เกิดขึ้นช่วยให้บรรลุดุติประสงค์สำคัญสองประการคือ ช่วยลดความกลัวที่มีต่อชาวจีน (และชาวต่างชาติ) ที่จะครอบงำธุรกิจ และเป็นหนทางหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางส่วนจะได้ส่วนแบ่งจากกำไรของกิจการใหม่ๆ วิธีการก็เพียงแค่ทำการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอิทธิพลเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทใหม่ๆ¹⁴

ตัวอย่างหลักของรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่นี้ก็คือ การที่องค์กรธุรกิจเอกชน ‘เชิญ’ ให้ผู้มีอำนาจมาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรของตัว (boards of directors) และเห็นได้ชัดเจนในหมู่ธนาคารพาณิชย์ของไทยเกือบทุกแห่ง รูปแบบนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ธนาคารกรุงเทพจำกัดเป็นธนาคารแห่งแรกได้แต่งตั้งประธานกรรมการจากบุคคลที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจ แทนที่จะเป็นผู้ที่มีอำนาจการเมืองดังกาลก่อน

¹⁴ “[An] ingenious *modus vivendi* emerged and helped to achieve two important objectives – namely , to reduce the fears of Chinese (and foreign) domination of industry , and to provide a way for certain government officials to share in the profits of new enterprises. This method simply involved the appointment of influential government officials to the boards of directors of the new firms” (Ingram , 1971:231)

กำเนิดชนชั้นนายทุน “ไทย” ผู้นำรังเกียจ

ดังที่ได้อภิปรายในหัวข้อ 2.2 ข้างต้นว่า จอมพลป. ต้องการความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางการทหารจากอเมริกา เพื่อนำมาคำนวณฐานะทางการเมืองที่อ่อนแอของตนเอง โดยเริ่มดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังเองในปี 2493 เป็นการตอบแทน นอกจากการต่อต้านคอมมิวนิสต์จะกลายเป็นเครื่องมือที่ชนชั้นปกครองของไทยนำมาใช้กดปราบทั้งต่อศัตรูทางการเมืองและผู้เห็นต่างอย่างที่เราทราบกันดีแล้ว การปราบคอมมิวนิสต์นี้ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขับส่วนเกินจากชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วย ดังเช่นที่ G.W.Skinner บรรยายว่า ในช่วง 10 พ.ย. 2495 (1952) ถึง 24 ม.ค. 2496 (1953) นั้น บริษัทคนจีนจำนวน 150 แห่งถูกตรวจค้นและคนจีนกว่า 250 คนถูกจับกุม รวมทั้งสมาคมเต๋จิวและโรงเรียนจีนชั้นนำ 4 แห่งก็ถูกตรวจค้นภายใต้คำสั่งของพล.ต.อ.เผ่าที่อ้างว่า เพื่อทำลายแผนการล้มล้างรัฐบาลไทยโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ เพียง 3 วัน ภายหลังจากการบุกตรวจค้น ร่างกฎหมายการกระทำที่ไม่เป็นไทย พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็น พ.ร.บ.ต่อต้านคอมมิวนิสต์ ก็ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา ในเวลาต่อมาไม่นาน บัญชีดำของตำรวจ (black list) ซึ่งหลุดออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์นั้น มีรายชื่อของผู้นำคนจีนรวมอยู่ด้วยและถูกจับในเวลาอันรวดเร็ว ผู้นำนักธุรกิจชาวจีนเหล่านี้และชาวจีนอื่นๆ ที่ถูกจับนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการปล่อยตัว ภายหลังจากที่ต้องจ่ายเงินจำนวนมากให้แก่ตำรวจแล้ว จนกระทั่งบทความในหนังสือพิมพ์ไทยตีพิมพ์เมื่อ 31 ส.ค. 2498 (1955) กล่าวว่า “เป็นการง่ายที่สุดในโลกที่จะรีดเงินจากคนจีนในประเทศของเรา เพียงแค่กล่าวหาว่าเขาเป็นคอมมิวนิสต์ หรือมีแนวโน้มที่เป็นคอมมิวนิสต์ ก็เพียงพอแล้วที่ตำรวจจะได้เงินจำนวนมาก [จากคนจีน] ตามที่เขาต้องการ” (Skinner, 1958:285-286, 304)

ในจำนวนคนจีน 200 กว่าคนที่ถูกจับในข้อหาล้มล้างรัฐบาลนั้น ถูกส่งฟ้องศาลเพียงแค่ 4 คน และถูกตัดสินว่าผิดจริงแค่ 3 คน กล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า การจับกุมคนจีนภายใต้ข้อหาคอมมิวนิสต์ขึ้นถึงจุดสูงสุดในช่วงเม.ย. 2496 (1953) ถึง มิ.ย. 2497 (1954) จนกระทั่งปี 2498 (1955) ซึ่งเป็นปีที่จอมพลป.หันมาเล่นเกมสัประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งนั่นเองที่การคุกคามชุมชนจีนในไทยภายใต้ข้อหาคอมมิวนิสต์จึงผ่อนคลายลง ในช่วงเวลานี้ ชุมชนจีนในไทยจึงแสดงตัวอย่างเปิดเผยว่าเป็นคนจีนที่สนับสนุนรัฐบาลได้หัววัน (Skinner, 1958: 287-302)

นอกจากต้องเผชิญกับข้อหาคอมมิวนิสต์แล้ว ชนชั้นนำทางธุรกิจยังต้องเผชิญกับนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลป. อย่างหนักหน่วงด้วย ภายใต้คำขวัญ “ประเทศไทยเพื่อคนไทย” ที่เริ่มต้นในช่วงหลังจาก พ.ศ. 2475 รัฐบาลจอมพลป.ได้เริ่มต้นควบคุมและจำกัดการทำธุรกิจของคนจีนในไทยอีกครั้งหนึ่งนับแต่ พ.ศ. 2491 (1948) เป็นต้นมา ในขณะที่เดียวกันก็ให้อภิสิทธิ์แก่ ‘คนไทย’ มากขึ้นในการทำธุรกิจ มีมาตรการต่อต้านนักธุรกิจจีนสนับสนุนคนไทยมากขึ้น ภายหลังจากการรัฐประหารเจียม 2494 (1951) ที่คณะรัฐประหาร 2490 ยึดอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ

เด็ดขาดจนกระทั่งปลายปี 2495 ¹⁵(1952) นั้น ผู้นำนักธุรกิจชาวจีนหลายสิบคนก็กลายเป็นผู้จัดการทางธุรกิจให้กับองค์กรธุรกิจชาวไทยหรือกึ่งจีน-กึ่งไทย ในขณะเดียวกัน ชนชั้นนำชาวไทยหลายร้อยคนก็ได้รับผลประโยชน์ทางธุรกิจจากชาวจีน หรือกลายเป็นคณะกรรมการบริษัทของชาวจีน โดยทำหน้าที่เป็นผู้ให้ ‘ความคุ้มครอง’ แก่ธุรกิจนั้นๆ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ในช่วงกลางปี 2498 (1955) รูปแบบใหม่ของการสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจชาวไทยกับผู้นำธุรกิจชาวจีนในการแบ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ลงหลักปักฐานในสังคมไทยเรียบร้อยแล้ว ¹⁶ ดังที่ Skinner ให้ข้อมูลว่า ณ.เดือนกันยายน 2498 ผู้นำชาวจีนจำนวน 60 คนจาก 100 คนแรกที่มีอิทธิพลสูงสุด หรือ 36 คนจาก 50 คนที่มีอิทธิพลสูงสุด หรือทุกคนในหมู่ 10 คนแรกที่มีอิทธิพลสูงสุดนั้น มีความร่วมมือทางธุรกิจอย่างเป็นทางการกับชนชั้นนำชาวไทย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบกรรมการบริษัทร่วมกัน หรือในรูปแบบที่ชาวจีนทำหน้าที่บริหารร่วมกับชนชั้นนำชาวไทย (Skinner ; 1958:305) ดังนั้นด้วยแรงบีบคั้นทางการเมืองใน 2 ลักษณะคือ หนึ่งข้อหาคอมมิวนิสต์ และสองนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นการต่อต้านการทำธุรกิจของชาวจีน จึงเป็นแหล่งที่มาของการที่ชนชั้นนำทางธุรกิจชาวจีนจะต้องยอมแบ่งสรรส่วนเกิน หรือช่วยเหลือชนชั้นนำทางอำนาจในการสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจในลักษณะใหม่ๆ ขึ้น ในด้านหนึ่งก็เพื่อซื้อความคุ้มครองทางการเมืองจากการคุกคามด้วยอำนาจรัฐใน 2 ลักษณะข้างต้น ในขณะเดียวกันสำหรับผู้นำธุรกิจบางส่วนแล้ว การมีสัมพันธ์ทางธุรกิจกับชนชั้นนำทางอำนาจนั้นยังนำมาซึ่งอิทธิพลต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจอีกด้วย ตัวอย่างกลุ่มธุรกิจที่โดดเด่นที่สุดในแง่ก็คือ กลุ่มของนายเลี่ยน บัวสุวรรณ ที่ร่วมมือกับกลุ่มผิน-เผ่า จัดตั้งบริษัททหารสามัคคีขึ้นเพื่อหากำไรในธุรกิจข้าวและโรงเลื่อย รวมทั้งเป็นผู้จัดการของธนาคารศรีอยุธยาอีกด้วย (Skinner, 1958:194-196)

เพื่อเอาตัวรอดทางการเมืองจากฐานะอันอ่อนแอของจอมพลป.อีกเช่นกันที่จอมพลป.เริ่มหันมาเล่นเกมสัประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งในปี 2498 (1955) ภายหลังกลับจากการทัวร์ประเทศ

¹⁵ ผู้สนใจมาตรการต่อต้านการทำธุรกิจของชาวจีนในช่วงรัฐบาลจอมพลป.(2) โดยเฉพาะในปี 2495 (1952) นั้น สามารถดูรายละเอียดได้ใน Skinner (1958 :187-190) ตัวอย่างเช่น การเพิ่มรายการอาชีพสงวนสำหรับคนไทยขึ้นเรื่อยๆ จากพ.ศ.2492-2495 มากไปกว่านั้นรัฐบาลได้ประกาศแผนการใหม่ๆ (ไม่อยู่ในกฎหมาย) ที่จะยึดธุรกิจต่างๆ มาอยู่ในมือคนไทยเพิ่มเติมขึ้นเรื่อยๆ เช่น กิจการขนส่งสินค้าทางทะเล การขายส่งเหล้าแม่โจ้ อาชีพตัดผม ไม่ต่ออายุกิจการโรงเลื่อย ไม่ให้คนจีนเช่าอสังหาริมทรัพย์จากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การออกมาตรการควบคุมราคาสินค้าเพื่อต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ หรือแม้กระทั่งการริดไถเงินทองและทรัพย์สินจากนักธุรกิจก็เป็นกิจกรรมที่ตำรวจไทยชมชอบ

¹⁶ ผู้สนใจรูปแบบหรือแบบแผนความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างชนชั้นนำทั้ง 2 ฝ่าย สามารถดูรายละเอียดได้ใน Suehiro (1989:140-150) และ Skinner (1958:192-199) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีสองรูปแบบหลักคือ หนึ่ง องค์กรธุรกิจดั้งเดิมของชาวจีน ‘เซี่ยงไฮ้’ ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท สอง มีการร่วมทุนระหว่างนักธุรกิจจีนกับผู้มีอำนาจทางการเมือง (ซึ่งเกิดขึ้นกับทุกบริษัทสำคัญ) ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงพ.ศ.2494-2496) โดยผู้มีอำนาจดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทและมีชาวจีนเป็นผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการทางธุรกิจ ในขณะที่มีโครงสร้างความเป็นเจ้าของไม่ชัดเจนเช่น อาจจะเป็นการร่วมทุนระหว่างนักธุรกิจชาวจีน ทุนส่วนตัวของผู้มีอำนาจ และทุนจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ บริษัทเหล่านี้อาจมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ได้ แต่ที่แน่นอนคือการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจเช่น ร่วมมือกันจัดตั้งเป็นองค์กรผูกขาดการค้าและการผลิต (syndicate) หรือมักจะใช้ชื่อไทยนำหน้าว่า “สห” ต่างๆ เช่น สหสามัคคี คำสัตว์ เป็นต้น นายป๋วย อึ๊งภากรณ์จึงเรียกบริษัทเหล่านี้ว่าบริษัทพันธุทาง หรือบริษัทลูกผสม ซึ่งเป็นบริษัทอภิทธิพล

ตะวันตก¹⁷ จอมพลป.ได้ผ่อนคลายการกดปราบฝ่ายตรงข้ามด้วยข้อหาคอมมิวนิสต์ รวมทั้งริเริ่มมาตรการทางประชาธิปไตยขึ้นหลายอย่างเช่น เปิดให้มีการชุมนุมทางการเมืองที่ท้องสนามหลวงที่เรียกกันว่า ‘ไฮปาร์ก’ การให้เสรีภาพมากขึ้นแก่หนังสือพิมพ์ ในเดือน ก.ค. 2498 จอมพลป.เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ตำรวจ หรือทหาร ถอนตัวออกจากภาคธุรกิจ สามเดือนต่อมากลับยอมให้เจ้าหน้าที่มีหุ้น และดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทต่างๆ ต่อไปได้ แต่ห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งบริหารในภาคธุรกิจ (Skinner, 1958; 316)

เป็นที่ชัดเจนว่าแรงจูงใจของจอมพลป.ในการขยายพื้นที่ทางการเมือง และลดระดับการต่อต้านนักธุรกิจชาวจีนลง รวมทั้งเริ่มเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นนั้น เกิดจากความต้องการที่จะลดอำนาจของพล.ต.อ.เผ่าเทพ เนื่องจากทราบดีว่าพล.ต.อ.เผ่าเทพเป็นที่เกลียดชังของสาธารณชน ทั้งในแง่ความทารุณ โหดร้าย และการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจโดยอาศัยอำนาจทางการเมือง ดังนั้นเมื่อจอมพลป. ทราบว่าพล.ต.อ.เผ่าเทพเข้าพบเจ้าหน้าที่ของอเมริกาในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนมิ.ย. 2498 เพื่อ ‘ขออนุญาต’ ทำรัฐประหาร¹⁸ จอมพลป.จึงตอบโต้ด้วยการเรียกร้องให้พล.ต.อ.เผ่าเทพและพวกวางมือจากการธุรกิจและถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี รวมทั้งเริ่มผลักดันให้สหรัฐเปลี่ยนประเภทความช่วยเหลือจากด้านทหารมาเป็นด้านเศรษฐกิจมากขึ้นในเดือน ธ.ค. 2499 (1956) (Fineman; 1997: 209-223, 228) เกมส์ประชาธิปไตยของจอมพลป. จึงเป็นความพยายามที่จอมพลป.จะหันมาพึ่งพาความนิยมของสาธารณชน เพื่อลดความพึ่งพิงฐานอำนาจจากบุคคลในเครื่องแบบลง

1.3 จอมพลป.กับการวางรากฐานการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่สาธารณชนมีต่อจอมพลป.ในแง่เศรษฐกิจนั้น จะเป็นไปในทางลบ วรรณกรรมทางวิชาการมักจะเรียกหรือแบ่งยุคเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลก

¹⁷ กล่าวได้ว่าการทั่วยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาของจอมพลป.เป็นเวลา 2 เดือนในช่วงฤดูใบไม้ผลิในปี 2498 (1955) นั้น เป็นเครื่องชี้วัดสำคัญว่า จอมพลป.มั่นใจแล้วว่า ตนนั้นประสบความสำเร็จแล้วในการล้างภาพอาชญากรรมสงครามของตน และได้รับการยอมรับจากประเทศตะวันตก รวมทั้งประสบความสำเร็จในแง่นโยบายต่างประเทศที่สามารถดึงให้สหรัฐเพิ่มบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และใช้ไทยเป็นแนวหน้าในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (Fineman, 1997: 205-209) ในแง่นี้ อาจตีความได้ว่าส่วนหนึ่งที่จอมพลป.เริ่มเปิดเกมประชาธิปไตยทันทีหลังจากกลับจากการทั่วนั้น เพราะมั่นใจว่าสหรัฐยังให้การสนับสนุนตนต่อไป ซึ่งก็จริง (ดูเชิงอรรถต่อไป)

¹⁸ ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่ยอม ‘อนุญาต’ ทำให้พล.ต.อ.เผ่าเทพต้องล้มเลิกแผนการนี้ไปอย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราว เนื่องจากอเมริกาเองก็เห็นว่าพล.ต.อ.เผ่าเทพโหดร้ายเกินไป หาก ‘อนุญาต’ ให้มีอำนาจสูงสุดแล้ว ความโหดร้ายของเขาอาจทำให้ประชาชนต่อต้าน ซึ่งอาจจะกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ภัยคอมมิวนิสต์ขยายตัว ในขณะที่อเมริกาเองก็รู้จักจอมพลสฤษดิ์น้อยที่สุดในหมู่ผู้มีอำนาจทั้งสาม รวมทั้งมีข้อสงสัยต่อพฤติกรรมส่วนตัวเช่น การดื่มหนัก ทำให้อเมริกาสนับสนุนจอมพล.จนาที่สุดท้ายที่ถูกจอมพลสฤษดิ์รัฐประหารในปี 2500 ดังนั้นการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์จึงไม่ได้รับการสนับสนุนหรือ ‘อนุญาต’ ตั้งแต่ต้นจากอเมริกา (Fineman, 1997: 231-242) ดูรายละเอียดในประเด็นแรงจูงใจการเล่นเกมประชาธิปไตยของจอมพลป.เพิ่มเติมได้ใน Darling (1965: 145-147) ผู้ซึ่งว่าก่อนกลางปี 1955 ความสนับสนุนของอเมริกาที่มีต่อจอมพลป.นั้น เกือบจะเป็นอำนาจสำรองเพียงหนึ่งเดียวของจอมพลป.ที่มีต่อกลุ่มผืน-เผ่า และกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ ดังนั้น การเปิดเกมประชาธิปไตย จึงเป็นการแสวงหาฐานการเมืองเพิ่มเติมของจอมพลป.

ครั้งที่ 2 จนถึงประมาณพ.ศ.2501 ว่าเป็น “ยุคทุนนิยมแห่งรัฐ” (state capitalism) “ยุคทุนนิยมขุนนาง” หรือ “ยุคทุนนิยมข้าราชการ” (bureaucratic capitalism) ซึ่งเป็นชื่อที่สะท้อนถึงบทบาทการแทรกแซงเศรษฐกิจในระดับสูงของรัฐ นับตั้งแต่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่เฉพาะแต่ในสาขาที่อาจถือได้ว่ามีความจำเป็นเช่น กิจการไฟฟ้า ประปา แต่ยังมีการโอนกิจการที่ผลิตสินค้าเอกชนมาเป็นของรัฐ(nationalisation) หรือมีการจัดตั้งบริษัททั้งรัฐทั้งเอกชน หรือเอกชนเต็มตัวขึ้นเพื่อผูกขาดการค้าและการผลิตโดยใช้อำนาจทางการเมือง กล่าวในภาษาเศรษฐศาสตร์ก็คือ การที่รัฐใช้อำนาจทางการเมืองเข้าสร้างสิ่งกีดขวางการทำงานของกลไกตลาดเพื่อก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) โดยจะนำมาแบ่งสรรกันระหว่างนักธุรกิจชาวจีนและผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นยุคนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นสวรรค์ของนักแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าภาพข้างต้นจะเกิดขึ้นจริงและเป็นลักษณะเด่นของเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาดังกล่าวก็ตาม วัตถุประสงค์ของการอภิปรายในหัวข้อ 1.3 เป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญ ซึ่งก็คือการปฏิรูปนโยบายและเครื่องมือทางเศรษฐกิจมหภาค บทบาทการริเริ่มวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการปรับปรุงกลไกรัฐและแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะทำให้รัฐกลายเป็นเครื่องยนต์แห่งการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งนั้น จอมพลป.เริ่มเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่ทิศทางเสรีนิยมมากขึ้นนับตั้งแต่พ.ศ.2497 เป็นต้นไป เนื่องจากต้องการลดอำนาจทางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า และในขณะเดียวกันก็เป็นการแสวงหาความนิยมจากสาธารณชนในวงกว้างไปพร้อมๆ กันด้วย

1.3.1 ความขัดแย้งและการปฏิรูปการบริหารเศรษฐกิจมหภาคระหว่างจอมพลป.กับขุนนางนักวิชาการ (Technocrat) พ.ศ.2492-2498 (1949-1955)

เมื่อจอมพลป.เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นั้น เศรษฐกิจได้ฟื้นตัวจากจุดต่ำสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาวะเงินเฟ้อรุนแรง (hyperinflation) ที่สุดของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ซึ่งเพิ่มขึ้น 7 เท่าตัวในระหว่างสงคราม และอีกร้อยละ 20 ในเวลาสองปีหลังสงคราม ภาวะเงินเฟ้อรุนแรงนี้ทำให้รายได้แท้จริงของข้าราชการระดับสูงลดเหลือเพียงร้อยละ 3 ของระดับรายได้ก่อนสงครามเท่านั้น แต่ภาวะเงินเฟ้อรุนแรงได้สิ้นสุดลงเมื่อปี 2490 (1947) หรือกล่าวโดยรวมได้ว่า เสถียรภาพเศรษฐกิจเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปีนั้นเอง (Ammar, 1997:2-3) ด้วยประสบการณ์เลวร้ายของภาวะเงินเฟ้อนี้เองที่ทำให้ขุนนางนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกที่สังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง พยายามทุกวิถีทางที่จะผลักดันให้รัฐบาลหันกลับมายึดถือหลักอนุรักษนิยมในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค (conservative macroeconomic policies) อีกครั้งหนึ่ง ความพยายามนี้ได้พัฒนาไปสู่ความขัดแย้งกับรัฐบาลในสองประเด็นหลักคือ หนึ่ง นโยบายและการบริหารอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ สอง นโยบายและการบริหารการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันภาวะเงินเฟ้อรุนแรงมิให้หวนกลับมา

ทั้งหมดนี้นำไปสู่การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจมหภาคครั้งแรกในปี 2498 (1955) ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของเทคโนโลยีการคลังในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ

เมื่อวัตถุประสงค์ของขุนนางนักวิชาการคือการป้องกันภาวะเงินเฟ้อแล้ว เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ข้อแรกคือ การที่รัฐบาลจะต้องไม่ทำการใช้จ่ายเกินตัว หรือก็คือการดำเนินนโยบายการคลังแบบใกล้เคียงสมดุลนั่นเอง ซึ่งในสายตาของพวกเทคโนโลยีการคลังก็คือการยึดหลัก “รายได้กำหนดรายจ่าย” ไม่ใช่หลักการ “รายจ่ายกำหนดรายได้” กล่าวคือ ขุนนางนักวิชาการเห็นว่า รัฐบาลจอมพล.ตั้งงบประมาณรายจ่าย (government expenditure) ขึ้นตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงระดับรายได้ที่จะจัดเก็บได้ สำหรับเทคโนโลยีการคลังแล้ว การที่รัฐบาลยึดหลักการงบประมาณเช่นนี้จะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ในอีกด้านหนึ่งนั้น หากรัฐบาลใช้จ่ายเกินตัวก็อาจนำไปสู่ปัญหาขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (current account deficit) ซึ่งจะขัดกับนโยบายหลักด้านดุลยภาพภายนอก ซึ่งก็คือการสะสมเพิ่มพูนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (foreign reserve) เพื่อรักษาค่าเงินบาทในตลาดเงินตราต่างประเทศ อันเป็นเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกทั้งหมดนี้นำไปสู่ 3 เหตุการณ์ของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับเทคโนโลยีการคลังในช่วงพ.ศ.2492-2496 (1949-1953) คือ หนึ่ง การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ในกรณีการลดค่าเงินปอนด์เมื่อเดือนกันยายน 2492 สอง หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการชปท.ในเดือนธันวาคม 2496 (1953) สาม กรณีนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เสนอให้รัฐบาลลงโทษสหธนาคารที่ทำผิดกฎการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ แต่กลับถูกปลดออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการชปท.

การควบคุมเงินเฟ้อและความขัดแย้งระหว่างขุนนางนักวิชาการกับรัฐบาลจอมพล.

รายงานประจำปี 2490 (1947) ของชปท.กล่าวถึงภาวะเงินเฟ้อไว้ว่า “ในขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะกล่าวได้โดยแน่นอนว่า ภาวะเงินเฟ้อได้ถึงขีดสุดแล้ว... มีหวังว่าภาวะจะค่อยยังชั่วขึ้นบ้าง... ทั้งนี้มิได้หมายความว่าภาวะเงินเฟ้อได้ผ่านพ้นไปแล้ว หากมีเงินเฟ้อยังคงมีอยู่ ระยะทางไปสู่ภาวะปกติยังอยู่อีกไกล” (ชปท., 2505: 56)

ข้อความข้างต้นสะท้อนชัดเจนถึงความกังวลอย่างยิ่งของชปท.ต่อภาวะเงินเฟ้อ ในสายตาของเทคโนโลยีการคลังนั้น ภาวะเงินเฟ้อเกิดจากการที่มีปริมาณเงินบาทหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจมากเกินไป¹⁹ ซึ่งมี 2 ต้นตอ คือ หนึ่ง การเกินดุลการค้าในช่วงปี 2490-2494 (1947-1951) เมื่อชปท.ต้องการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศ โดยการรับซื้อเงินตราต่างประเทศนั้น ย่อมทำให้ปริมาณเงินบาทในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น สอง ยกเว้นปี 2491 (1948) เพียงปีเดียวแล้ว รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลมาโดยตลอด และใช้วิธีการชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้ยืมจากชปท. ในช่วง

¹⁹ สะท้อนความเชื่อต่อทฤษฎีปริมาณเงิน (Quantity Theory of Money: $MV = PY$) อย่างชัดเจน

แรกรัฐบาลกู้โดยออกตั๋วเงินคลังและพันธบัตร (2490-2494) ขายให้กับรพท. แต่ช่วงต่อมา (2495-2498) รัฐบาลเพิ่มรูปแบบการชดเชยการขาดดุลด้วยการเบิกเงินเกินบัญชีจากรพท. (OD) รูปแบบการกู้ทั้งสองย่อมเป็นการเพิ่มฐานเงินในระบบเศรษฐกิจ (monetary base or high power money) รพท. เห็นว่าการขาดดุลการคลังในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น “เกินกว่าที่จะสามารถหาเหตุผลใดๆ มาสนับสนุน... ดังนั้นการใช้จ่ายเงินเกินรายได้จึงเป็นการเพิ่มปริมาณเงินที่มีผลนำไปสู่ความเสื่อมค่าแห่งเงินตรา และค่าครองชีพสูงขึ้นเป็นลำดับ” (รพท, 2505:61) ปีแล้วปีเล่า รายงานประจำปีของรพท. ซึ่งเทคโนโลยีโนเครตใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารผ่านสาธารณชนไปยังรัฐบาล จึงเต็มไปด้วยข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจำกัดการขาดดุลการคลัง โดยให้รัฐบาลยึดหลักรายได้กำหนดรายจ่าย ไม่ใช่ให้หลักรายจ่ายกำหนดรายได้ ดังเช่นรายงานในปี 2494-2497 ดังต่อไปนี้ รายงานประจำปี 2495 (1952) รพท. กล่าวว่า “ขอให้รัฐบาลป้องกันเหตุการณ์อันจะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้ออย่างจริงจัง เมื่อรายจ่ายของรัฐบาลมีจำนวนมากกว่ารายรับเป็นจำนวนมากมาย” ในปี 2496 (1953) ระบุว่า “สำหรับปัญหาเรื่องเงินเฟ้อนั้น ธนาคารได้รายงานซ้ำกันหลายปีแล้วยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด รัฐบาลยังคงมีรายจ่ายเกินรายรับอยู่เป็นจำนวนมาก” และในปี 2497 (1954) กล่าวว่า

“วิธีการงบประมาณและวิธีปฏิบัติในขณะนี้ ชักจูงให้มีการจ่ายเงินมากกว่าที่จะสามารถจัดหาได้ คือถือหลักรายจ่ายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายได้ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการคลังของไทยในปัจจุบัน ธนาคารใครขอเสนอให้เปลี่ยนเป็นวิธีการใหม่โดยถือรายได้เป็นหลักเกณฑ์ประมาณรายจ่าย” (รพท, 2505:62-63)

การอภิปรายข้างต้นชี้ว่า เทคโนโลยีโนเครตให้ความสำคัญอย่างมากต่อปัญหาเงินเฟ้อ โดยพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลประหยัดค่าใช้จ่าย คำถามต่อไปจึงมีอยู่ว่า รัฐบาลจอมพลป. มีท่าทีและการจัดการอย่างไรต่อปัญหาเงินเฟ้อ มีหลักฐานชี้ว่า จอมพลป. คำนึงถึงปัญหาเงินเฟ้อ อย่างน้อยก็ในด้านความนิยมทางการเมือง นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2492 (1949) เป็นอย่างช้า กล่าวคือ ในเดือนดังกล่าว จอมพลป. ได้เรียกประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วแจ้งว่า ตั้งแต่ที่ตนได้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ค่าของเงินบาทก็ได้แข็งค่าขึ้นเรื่อยๆ แต่รัฐบาลก็ยังคงถูกโจมตีต่อไป รวมทั้งปัญหาเรื่องเงินเฟ้อด้วย (Apichat, 2002:82) ดังนั้น จอมพลป. จึงแก้ปัญหา โดยเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตัวเองใน 2 กรณีในปี 2492 และ 2495 อันทำให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อประท้วงจอมพลป. ในกรณีแรก และหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการรพท. ในกรณีที่สอง เหตุการณ์ทั้ง 2 กล่าวอย่างรวบรัดได้ดังนี้คือ กรณีแรกนั้นเกิดจากการที่รัฐบาลไทยต้องกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินปอนด์ใหม่ เนื่องจากเงินปอนด์ลดค่าลงเมื่อเทียบ

กับเงินดอลลาร์อเมริกัน 30.5% ในวันที่ 19 กันยายน 2492 พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยมีความเห็นว่
เพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินปอนด์ให้คงที่ เพราะว่าสินค้าไทยส่วนใหญ่
ส่งออกไปยังประเทศที่ใช้เงินปอนด์ แต่เพื่อที่จะเอาใจผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของอเมริกัน
เนื่องจากจอมพลป.กำลังติดต่อขอความช่วยเหลืออยู่ จอมพลจึงสั่งให้ลดค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงิน
ดอลลาร์ลงเพียง 25.9% ดังนั้น ค่าเงินบาทของไทยจึงแข็งขึ้นเมื่อเทียบกับเงินปอนด์จาก 40 เป็น 35
บาทต่อปอนด์ (Apichat, 2002: 80-81)

กรณีที่สองนั้นเกิดขึ้นในปี 2495 โดยจอมพลป.สั่งให้รพท.ขึ้นค่าเงินบาทจากปอนด์ละ 51
บาทเป็น 45 บาท โดยอาจจะมัววัตถุประสงค์เพื่อแสดงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจตามคติแบบ
ชาตินิยมของจอมพลป.(Ammar, 1997:3) และเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนลงด้วย เนื่องจาก
เชื่อว่าเมื่อขึ้นค่าเงินบาทแล้ว สินค้าที่นำเข้าจะมีราคาถูกลง หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ จึงลาออกใน
เดือนกุมภาพันธ์ 2495 (Apichat, 2002: 81-83)

Skinner ชี้ชัดเจนนว่ ปัญหาเงินเฟ้อได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองนับตั้งแต่ครั้งหลัง
ของปี 2494 (1951) รัฐบาลจอมพลป.เริ่มกล่าวหาว่าสาเหตุที่ราคาสินค้าแพงขึ้นนั้น เกิดจากการเอา
เปรียบของพ่อค้าชาวจีน รัฐบาลจึงตอบโต้ด้วยการออกกฎหมายควบคุมราคาสินค้าในวันที่ 23
กุมภาพันธ์ 2495 (1952) ให้อำนาจรัฐบาลประกาศรายการสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเป็นสินค้า
ควบคุมและขู่ว่ผู้ละเมิดกฎหมายนี้อาจจะถูกเนรเทศ (Skinner, 1958:189-190) การควบคุมราคา
สินค้า โดยตัวมันเองจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่อต้านคนจีนของจอมพลป.ที่ขึ้นสู่จุดสูงสุด
ในปี 2495 นี้เช่นกัน ดังนั้น เราจึงอาจตีความได้ว่านโยบายค่าเงินบาทแข็งค่านั้น คงเกิดจากการที่
จอมพลป.มีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาความนิยมทางการเมือง โดยคาดว่าจะการขึ้นค่าเงินบาทจะช่วยลด
ปัญหาเงินเฟ้อลงได้

เมื่อขึ้นค่าเงินบาทในปี 2495 (1952) แล้ว ประจวบเหมาะกับการสิ้นสุดของสงครามเกาหลี
ทำให้ตลาดส่งออกของไทยตกต่ำลง ดังนั้น การเกินดุลการค้าที่ดำเนินมาตลอดตั้งแต่สิ้น
สงครามโลกจึงได้เปลี่ยนเป็นภาวะขาดดุลการค้าตั้งแต่ปี 2496 (1953) เป็นต้นมา รัฐบาลจึง
กำหนดให้การนำเข้าสินค้าทุกประเภทจะต้องขออนุญาตเสียก่อน (quantitative import restriction)
ในเดือนพ.ย. พ.ศ. 2496 และต่อมาก็ออกประกาศควบคุมสินค้านำเข้าจำนวน 35 รายการ ซึ่งทำให้
เกิดความปั่นป่วนในวงการค้าและราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้นมาก ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก
ตามหน้าหนังสือพิมพ์ในปี 2497 จนกระทั่งพวกพ่อค้าและนายธนาคารได้รับกันทำหนังสือเรียกร้อง
ให้รัฐบาลยกเลิกการจำกัดการนำเข้าสินค้าทุกชนิด สุดท้ายแล้วมาตรการนี้ก็ถูกยกเลิกในเดือน
กันยายน 2498 (ณัฐพงษ์ 255: 143-144)

ประกอบกับการที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ถูกปลดออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการรพท.วันที่ 24
ธันวาคม 2496 จากการที่รพท.สั่งปรับสหธนาคารเป็นเงินจำนวนมาก เนื่องจากการทำผิดกฎการ
จัดสรรเงินตราต่างประเทศที่ประกาศใช้ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple

Exchange Rate Regime) แต่เนื่องจากทั้งพล.ต.อ. เผ่าและจอมพลสฤษดิ์ต่างต้องการที่จะซื้อหุ้นของธนาคารนี้ จึงได้เกลี้ยกล่อมให้นายป๋วยไม่รายงานต่อรัฐบาล แต่นายป๋วยไม่ยอม จึงถูกปลดออกจากตำแหน่งในท้ายที่สุด กรณีนายป๋วยนี้สะท้อนให้เห็นว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราที่มีช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริตและถูกแทรกแซงทางการเมืองได้โดยง่าย ดังนั้น จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เทคโนโลยีการปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งระบบใหม่นี้ถูกประกาศใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2498 (1955)

การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและภาษีส่งออกพ.ศ.2498 (1955)

นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ขบวนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในหมู่ชนชั้นนำของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจุดประสงค์ที่แสดงออกเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนที่สุดคือ การดำรงค่าเงินบาทให้พอเพียงที่จะแลกเปลี่ยนกับเงินตราต่างประเทศได้ (convertible) เนื่องจากชนชั้นนำเชื่อว่า เสถียรภาพของค่าเงินบาทนั้น จะสะท้อนถึงความน่าเชื่อถือทางเศรษฐกิจของไทยต่อต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้ประเทศเจ้าอาณานิคมใช้เป็นข้ออ้างทางการเมืองที่จะเข้ามารุกรานไทย (Silcock, 1967:172 and Ingram,1971:170) ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศอียิปต์ และเพื่อที่จะรักษาค่าเงินบาทให้มีเสถียรภาพ รัฐบาลก็ต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล ไม่ใช้จ่ายเกินตัว อันจะนำมาซึ่งหนี้สินต่างประเทศและการแทรกแซงจากชาติมหาอำนาจในท้ายที่สุด

ขนบ (code of conduct) การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและการคลังแบบอนุรักษนิยม เช่นนี้ (Gladstonian Orthodoxy) ถูกถ่ายทอดมาสู่เทคโนโลยีในรุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย(ผู้ว่าการรพท.คนแรก) และนายป๋วยเป็นผู้นำในเวลาต่อมา ดังนั้นนโยบายการสะสมหรือการเพิ่มทุนเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งหมดไปในระหว่างสงคราม จึงเป็นเป้าหมายหลักของรพท.มาตั้งแต่สิ้นสงคราม โดยหวังว่าค่าเงินบาทจะกลับไปมั่นคง ดังเช่นก่อนสงคราม

ภายใต้จุดมุ่งหมายการสะสมเงินสำรองนี้เอง รพท.จึงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบหลายอัตรา (multiple exchange rate regime) ซึ่งมีหลักการคร่าวๆ ดังนี้คือ มีการแบ่งตลาดเงินตราต่างประเทศออกเป็น 2 ตลาดแยกออกจากกันคือ ตลาดทางการกับตลาดเสรี ซึ่งทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีหลายอัตรา ทั้งอัตราทางการกับอัตราตลาดเสรี อัตราทางการนั้นกำหนดขึ้นโดยรพท. ในขณะที่อัตราเสรีนั้น กำหนดขึ้นจากอุปทานและอุปสงค์ตามสถานะของตลาด

ในตลาดทางการนั้น ผู้ส่งออกสินค้าหลักของไทยอันได้แก่ ข้าว ไม้สัก ยางพารา และดีบุก ถูกทางการกำหนดให้ต้องนำเงินตราต่างประเทศมาแลกกับรพท.ในสัดส่วนและอัตราที่กำหนด เช่น 50% ที่เหลืออีกครั้งหนึ่ง ผู้ส่งออกจะสามารถนำไปขายได้ในตลาดเสรี ซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยนที่สูงกว่าตลาดทางการ ดังนั้น นอกจากรพท.จะสามารถเพิ่มทุนเงินตราได้จากการบังคับซื้อแล้ว ยังได้กำไรจากการแลกเปลี่ยนอีกเป็นจำนวนมาก

ในด้านการนำเข้าสินค้านั้น อัตราแลกเปลี่ยนก็มีหลายอัตราเช่นกัน กล่าวคือ ทางการจะเป็นผู้กำหนดว่าการนำเข้าสินค้าใดเป็นประโยชน์กับประเทศ เช่น ค่าใช้จ่ายของรัฐในต่างประเทศ น้ำมัน เชื้อเพลิง ยาและเวชภัณฑ์ สำหรับสินค้าเหล่านี้ผู้ใช้จ่ายสามารถที่จะขอแลกซื้อเงินตราต่างประเทศได้จากตลาดทางการซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยนที่ต่ำกว่าอัตราตลาดเสรี ดังนั้น สินค้านำเข้าอื่นๆที่ทางการไม่ได้ระบุว่าเป็นรายจ่ายที่จำเป็นก็ต้องซื้อเงินตราต่างประเทศในตลาดเสรี ซึ่งแพงกว่าตลาดทางการ

ผลกระทบในทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรานี้มีหลายประการคือ หนึ่ง กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ทางการบังคับให้ผู้ส่งออกขายให้แก่รพท.นั้น มีค่าเท่ากับกำไรที่ทางการเรียกเก็บภาษีส่งออกต่อสินค้านั้นนั่นเอง หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนของรพท.นั้น ก็คือรายได้จากการเรียกเก็บภาษีส่งออกของรัฐบาล แต่แทนที่จะถูกบันทึกเป็นรายได้ของรัฐบาล กลับถูกบันทึกบัญชีเป็นกำไรของรพท. เนื่องจากกำไรที่ตกแก่รพท.นี้มีมูลค่าสูง เช่นในปี 2496 (1953) และปี 2497 (1954) นั้น กำไรนี้มีค่าเท่ากับ 11% และ 12% ของรายรับรวมของรัฐบาล เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการขาดดุลการคลังของรัฐบาลในช่วงเวลา ก่อน 2498 นั้น จะมีค่าน้อยกว่าที่เกิดขึ้นจริง หากเรานับว่ากำไรของรพท. คือรายรับของรัฐ กำไรเหล่านี้จะมีมูลค่าถึง 84%, 27% และ 42% ของเงินกู้ของรัฐบาลจากรพท. ในปี 2495, 2496 และ 2497 (1952-1954) ตามลำดับ (Corden, 1967:151-156)

สอง หากเชื่อตามรพท.ว่าปริมาณเงินบาทที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นสาเหตุสำคัญของเงินเฟ้อแล้ว รพท.ย่อมกลัวเกินจริง เนื่องจากในขณะที่เงินกู้จากรพท.เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณนั้น มีผลเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบ แต่กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนของรพท.กลับทำให้ปริมาณเงินบาทในระบบเศรษฐกิจลดลง

สาม ความแตกต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดทางการและในตลาดเสรีนั้น ย่อมจะเป็นแหล่งจูงใจให้เกิดการหากำไรได้จากความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนในสองตลาด ซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดการประพัตมิชอบของผู้มีอำนาจได้ ดังนั้น จึงยากต่อการควบคุมของรพท. ดังตัวอย่างที่นายป๋วยถูกปลดออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการ เพราะไปขัดขวางช่องทางแสวงกำไรนี้ โดยนายธนาคารพาณิชย์และผู้มีอำนาจทางการเมือง

เพื่อที่จะแก้ทั้งปัญหาการขาดดุลงบประมาณ (ซึ่งย่อมหมายถึงการกู้เงินจากรพท.เพื่อชดเชยด้วย) และปัญหาในข้อสามข้างต้น พวกเทคโนโลยีจึงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกลไกเศรษฐกิจมหภาคจนสำเร็จในปี 2498 (1955) การปฏิรูปกลไกบริหารเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2498 (1955) นั้น มีสาระสำคัญอยู่สองประการ คือ หนึ่ง ยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ซึ่งก็คือการยกเลิกตลาดอัตราแลกเปลี่ยนทางการ และหันไปยอมรับอัตราแลกเปลี่ยนของตลาดเสรีแทน กล่าวในรายละเอียดแล้ว ทางราชการได้ประกาศยกเลิกข้อบังคับที่ให้ผู้ส่งออกสินค้าหลักคือข้าว ฝ้าย กล้วยพาราและไม้สัก ขายเงินตราต่างประเทศให้รพท.ในช่วงกลางปี 2498 และยกเลิกการขายเงินตรา

ต่างประเทศในอัตราที่ต่ำให้แก่สินค้าจำเป็น เมื่อสิ้นปี 2497 ดังนั้น อัตราแลกเปลี่ยนจึงกลายเป็นอัตราเดียวที่กำหนดโดย‘ตลาดเสรี’ ในขณะที่เดียวกัน เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนในตลาด‘เสรี’ทางราชการก็ได้จัดตั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราขึ้นใน รพท. ซึ่งมีหน้าที่ในการแทรกแซงตลาด‘เสรี’มิให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากเกินไป ดังที่เคยเกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2497 ถึงกลางปี 2498 โดยมุ่งหวังว่าไทยจะสามารถประกาศอัตราค่าเสมอภาคกับเงินดอลลาร์อเมริกันภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (fixed exchange rate regime) ในระยะต่อไป

สอง เมื่อยกเลิกข้อบังคับไม่ให้ผู้ส่งออกสินค้าหลักต้องขายเงินตราให้กับ รพท. แล้ว ทางราชการก็ได้หันไปเก็บภาษีส่งออกกับสินค้าหลักเหล่านี้แทนในรูปของค่าพรีเมียมการส่งออกข้าว อัตราค่าภาคหลวงดิบบุก และอัตราอากรขาออกยาง (รพท., 2505: 65-69) ซึ่งก็คือการโอนกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนของ รพท. มาเป็นรายรับจากภาษีส่งออกของรัฐบาลแทน อันจะเป็นการลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลและการทำให้ผู้ของ รพท. ต่อรัฐบาลลง

การเก็บพรีเมียมข้าวนี้ ก็เป็นตัวอย่างสำคัญอีกกรณีหนึ่งที่ตอกย้ำว่าจอมพลป. ได้เปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจสู่ความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นนับแต่พ.ศ. 2497²⁰ สำนักงานข้าหลวงขาดการส่งออกข้าวของไทยมาโดยตลอดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเริ่มให้มีการส่งออกโดยเอกชนได้บ้าง (ประมาณ 5 %) เพื่อแก้ปัญหาการลักลอบส่งออก แต่ปี 2498 นี้เองที่การส่งออกโดยเอกชนกลายมาเป็นด้านหลักของอุตสาหกรรมนี้²¹ ส่วนด้านการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า (quantitative import restriction) นั้นก็ถูกยกเลิกไปเกือบทั้งหมดเช่นกัน (Corden, 1967: 156-160)

คำถามที่สำคัญ ณ จุดนี้ก็คือ ทำไมจอมพลป. จึงยอมรับข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคข้างต้นจากเทคโนโลยีต่างๆ ที่ความสัมพันธ์ระหว่างจอมพลป. และเทคโนโลยีได้ราบรื่นดังจะเห็นได้จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกือบตลอดเวลา นับตั้งแต่พ.ศ. 2492 (1949) เป็นต้นมา ในอีกด้านหนึ่งนั้น อาจถามได้ว่าเงื่อนไขหรือปัจจัยใดที่เป็นแรงกระตุ้นให้เทคโนโลยีผลักดันการปฏิรูป 2498 หรือถามอีกแบบหนึ่งได้ว่า อะไรคือแรงจูงใจของการเปลี่ยนนโยบายสู่ทิศทางเสรีนิยมมากขึ้นของจอมพลป.

²⁰ พ.ศ. 2497 (1954) นั้นเป็นหลักหมุดสำคัญของการเปลี่ยนนโยบายของจอมพลป. เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าในปีนั้น รัฐบาลได้ออกกฎหมายใหม่ 4 ฉบับคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนฉบับแรกของไทย พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกที่ต้องการจัดการถือครองที่ดินมิให้เกิน 50 ไร่ต่อราย และนำไปสู่ความขัดแย้งกับสถาบันพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยถึง 3 ครั้ง (Handley, 2006: 126-127) และฉบับสุดท้ายคือ พ.ร.บ. จัดอาชีวศึกษาสำหรับบุคคลบางจำพวก พ.ร.บ. ฉบับแรกสะท้อนถึงการเปลี่ยนนโยบายสู่ทิศทางเสรีนิยมอย่างชัดเจน ในขณะที่ พ.ร.บ. 3 ฉบับหลังเป็นกฎหมายเพื่อการจัดสวัสดิการสังคม (กล่าวได้หรือไม่ว่า จอมพลป. เป็นนายทุน คนแรกของไทยที่ดำเนินนโยบาย ‘ประชานิยม’) แนวโน้มนี้ถูกตอกย้ำอีกครั้งในปี 2499 (1956) เมื่อรัฐบาลออกกฎหมายแรงงาน อนุญาตให้กรรมกรจัดตั้งสหภาพแรงงานได้

²¹ การยกเลิกการผูกขาดการส่งออกของสำนักงานข้าหลวงนั้นก็สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองของจอมพลป. ด้วยเหตุว่าสำนักงานข้าหลวงนั้นเป็นแหล่งเงินของกลุ่มขอพระราชทาน ซึ่งทำท่าจะดำรงอยู่ในฐานะนายกรัฐมนตรีของจอมพลป. ในขณะที่นั้น คุราชกะเอิยเคเพิ่มเคิมข้างล่าง

สำหรับเทคโนโลยีแล้ว การปฏิรูป 2498 เป็นการใช้กระสุนนัดเดียวยิงนกได้สองตัว กล่าวคือ หนึ่ง การเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรามาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (unified exchange rate regime) ที่อัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดจากกลไกตลาดนั้นเท่ากับเป็นการกีดกันอำนาจของนักการเมือง (อ่านว่า บุคคลในเครื่องแบบในยุคนั้น) ออกจากกระบวนการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน (depoliticalisation of foreign exchange determination) ประสบการณ์จากความขัดแย้งในปี 2492 (1949) และปี 2495 (1952) ให้บทเรียนทางการเมืองแก่เทคโนโลยีโดยตรง ในขณะที่กรณีการปลดนายป๋วยนั้นสอนเทคโนโลยีให้รู้ว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการทำกำไรโดยมิชอบ และจะยังจัดการได้ยาก หากมีการใช้อำนาจการเมืองแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ ดังนั้น การเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจึงเป็นการกำจัดต้นตอของความขัดแย้งในทั้ง 3 เหตุการณ์ไปพร้อมๆ กัน

สอง การโอนย้ายกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนของรพท. ไปเป็นรายได้ของรัฐบาลนั้น ก็เป็นการลดภาระที่รพท. จะต้องให้กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณซึ่งมีภาระมากขึ้นทุกปี (รวมทั้งรูปแบบการกู้แบบการเบิกเงินเกินบัญชีจากรพท. นั้น จะเป็นการสร้างรูปแบบการบริหารการคลังที่ไม่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น)

ณ จุดนี้อาจถามได้ว่า ทำไมเทคโนโลยีไว้ใจรัฐบาลให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ตอบแบบง่ายๆ ก็ว่ามันไม่ต่างกัน เนื่องจากในทางปฏิบัติเมื่อรัฐบาลขาดดุลการคลังก็จะมากู้จากรพท. อยู่แล้ว ดังนั้น การโอนกำไรไปให้รัฐบาลโดยตรงก็มิได้ทำให้รพท. เสียหายเพิ่มเติมแต่อย่างใด

อาจมีข้อโต้แย้งว่าภาวะเศรษฐกิจจากปี 2495 (1952) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะเงินเฟ้อและการขาดดุลการค้า ซึ่งเป็นผลจากการขึ้นค่าเงินบาทในปี 2492 และ 2495 รวมทั้งการสิ้นสุดลงของการขยายตัวของการส่งออก เนื่องจากสงครามเกาหลีสงบลง (Korea War Boom) นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เทคโนโลยีผลักดันการปฏิรูป 2498 (1955) ดังเช่นที่กล่าวอ้างไว้โดยนัย (implicitly) ของหนังสือที่ระลึกวันครบรอบปีที่ 20 ของรพท. (รพท., 2505: 32-69) งานศึกษาชิ้นนี้เห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลาก่อนการปฏิรูป 2498 นั้น มีอาจกล่าวได้ว่าเป็นภาวะเศรษฐกิจในยามคับขัน (economic crisis) ซึ่งกลายเป็นปัจจัยอันจำเป็นที่ทำให้เทคโนโลยีต้องเร่งผลักดันการปฏิรูป เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ หรือเป็นการปฏิรูปเพื่อป้องกันภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่กำลังจะเกิดขึ้นแต่ประการใด ดังมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อพิจารณาภาวะเงินเฟ้อที่คำนวณจากข้อมูลของ Ingram (1971: 222 ตารางที่ xvii) พบว่าระดับราคาในช่วงปี 2495-2497 (1952-1954) นั้น เพิ่มขึ้นไม่มากคือ 2.04%, 4.24% ตามลำดับ และกลับลดลง 0.31% ในปี 2497 (แต่เพิ่มขึ้นถึง 11.4% ในปี 2498 ซึ่งเป็นปีแห่งการปฏิรูป) หรือเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของอัตราเงินเฟ้อในช่วงปี 2495-2500 (1952-1957) ก็กลับพบว่า มีค่าเพียง 4% เท่านั้น จึงอาจสรุปได้ว่าภาวะเงินเฟ้อมิใช่ปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2497 ซึ่งเป็นปีที่จอมพลป. เริ่มเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศตั้งแต่ปีพ.ศ. 2496-2497 (1953-1954) แล้ว แม้ว่าการขยายตัวของการส่งออกเนื่องจากสงครามเกาหลี จะสิ้นสุดลงในปี 2494 ซึ่งมีส่วนทำให้ไทยขาดดุลการค้าเช่น การขาดดุลการค้ามีมูลค่า 220 ล้านบาทในปี 2496 และ 657 ล้านบาทในปี 2497 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว จะพบว่าทุนสำรองของไทยมีมูลค่าคิดเป็น 93% และ 90.7% ของมูลค่านำเข้าในปีนั้นๆ ซึ่งแม้ว่าจะมีมูลค่าลดลงก็ตาม แต่ด้วยมูลค่าทุนสำรองระดับ 90% ของมูลค่านำเข้าในปี 2497 (Corden and Richter, 1967: 140 Table 6.4) นั้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเศรษฐกิจไทยกำลังจะเข้าใกล้ภาวะวิกฤติการณ์ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศแต่ประการใด กล่าวในแง่หนึ่งแล้ว ภาวะเศรษฐกิจในช่วงนี้นั้น อย่างมากแล้วก็ยังเป็นแต่เพียงปัจจัยกระตุ้นการปฏิรูปเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดนับตั้งแต่การขึ้นค่าเงินบาท ตามด้วยการควบคุมราคาและการจำกัดการนำเข้า ความผิดพลาดเหล่านี้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนโดยตรงต่อพ่อค้าและชาวเมือง จนถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวาง จึงเป็นไปได้ที่เทคโนโลยีจะฉายให้เห็นสถานการณ์เช่นนี้ชักชวนให้จอมพลป.ยอมเปลี่ยนนโยบาย

จากที่อภิปรายมาข้างต้นนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่าในช่วง 2490 (1947) ถึง 2497 (1954) นั้น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเทคโนโลยีกับรัฐบาลจอมพลป.มี 3 ประเด็นหลักคือ ปัญหาเงินเพื่อปัญหาค่าเงินบาท และปัญหาขาดดุลการค้า ฝ่ายเทคโนโลยีเห็นว่าการขาดดุลการค้าเกิดจากการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาล โดยไม่มีเหตุผลรองรับพอเพียง และเมื่อประกอบกับการขาดดุลการค้าด้วยการกู้ยืมจากต่างประเทศแล้ว ย่อมเท่ากับเป็นการใช้นโยบายการเงินและการคลังแบบขยายตัว อันเป็นการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อในท้ายที่สุด นอกจากนี้แล้ว การขาดดุลการค้าอาจจะนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลการค้า (twin deficits) ซึ่งจะมีผลต่อค่าเงินบาทต่อไป ดังนั้น เทคโนโลยีจึงเรียกร้องให้รัฐบาลรัดเข็มขัดเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งจะเป็นการป้องกันทั้งปัญหาเงินเฟ้อและเสถียรภาพของค่าเงินบาทไปพร้อมๆ กัน

ส่วนฝ่ายจอมพลป.นั้น กลับเห็นว่าปัญหาเงินเฟ้อเกิดจากการที่เงินบาทมีค่าอ่อนเกินไป ทำให้สินค้านำเข้ามีราคาแพงเกินไป (Imported Inflation) ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการขึ้นค่าเงินบาท และในขณะเดียวกันก็ใช้นโยบายการควบคุมราคาสินค้า (price control) ตามด้วยมาตรการจำกัดการนำเข้า เนื่องจากเห็นว่าราคาที่สินค้าราคาแพงนั้นเกิดจากการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง (อ่านว่า ชาวจีน) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจต่อต้านชาวจีนของรัฐบาลจอมพลป. ดังนั้น จอมพลป.จึงสั่งให้รพท.ขึ้นค่าเงินบาท ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งกับฝ่ายเทคโนโลยีอย่างเปิดเผย ฝ่ายเทคโนโลยีจึงตอบโต้ด้วยการ ‘กีดกัน’ อำนาจทางการเมืองออกจากการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ โดยเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนระบบหลายอัตราเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ซึ่งนอกจากเป็นการกีดกันนักการเมืองออกไปจากการกำหนด

อัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ยังเป็นการปิดโอกาสการทุจริตในการแสวงหาส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราไปพร้อมๆ กันด้วย

เพื่อให้การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนนี้มีความเป็นไปได้ทางการเมือง ฝ่ายเทคโนโลยีจึงออกแบบการปฏิรูปไปในลักษณะที่เป็นการเพิ่มรายรับในงบประมาณแผ่นดิน โดยการโอนกำไรจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศของรพท. ไปเป็นภาษีส่งออกของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะยอมรับข้อเสนอในการปฏิรูปของเทคโนโลยี ดังเช่นที่กล่าวข้างต้น หากรายรับเหล่านี้เกิดขึ้นในช่วงปี 2495-2497 แล้วจะมีค่าโดยเฉลี่ยคิดเป็น 51% ของการขาดดุลงบประมาณประจำปีในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจอมพลป. ยอมรับการปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพราะการปฏิรูปนี้จะทำให้รายรับของรัฐบาลเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งในแง่หนึ่ง ก็จะทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับเทคโนโลยีในเรื่องงบประมาณขาดดุลลงได้อีกด้วย แต่แรงจูงใจข้างต้นนี้ ยังไม่พอเพียงที่จะอธิบายว่า เหตุใดจอมพลป.จึงเริ่มเปลี่ยนทิศทางนโยบายเศรษฐกิจสู่เส้นทางเสรีนิยมและ ‘ประชานิยม’ มากขึ้นในปี 2497 หันมาเล่นเกมส์ประชาธิปไตยและปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2498 ทั้งหมดนี้ต้องพิจารณาภายใต้บริบททางการเมืองภายในประเทศ

ภายหลังการรัฐประหารเจียง 2494 (1951) ความมั่นคงทางการเมืองของจอมพลป.โดยสัมพัทธ์กับคณะรัฐประหาร 2490 ก็ยังอ่อนแออยู่²² โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มผืน-เผ่า กรณีกบฏแมนฮัตตัน 2494 ทำให้กองทัพเรือ ซึ่งมีศักยภาพเป็นคู่แข่งกับกองทัพบกในฐานะสถาบันถูกถอดถอนขี้นจากตำแหน่งหมดสิ้น ในขณะที่การรัฐประหารเจียงก็ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่อย่างน้อยก็เป็นปฏิปักษ์กับพล.ต.อ.เผ่ามากกว่าจอมพลป.หมดบทบาทลง เมื่อคู่แข่งทั้งสองถูกกำจัดไปแล้ว จึงทำให้คณะรัฐประหาร 2490 ไม่มีสถาบันที่คอยคานอำนาจ และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่กลุ่มผืน-เผ่าทวีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความช่วยเหลือของ C.I.A. ที่ให้แก่กรมตำรวจ ในขณะที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์มีความเข้มแข็งน้อยกว่า อย่างน้อยก็จนกระทั่งปี 2497 (1954) ที่เหตุการณ์ในอินโดจีนและด้วยการผลักดันเป็นการส่วนตัวของจอมพลป.ทำให้อเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่กองทัพบก รวมทั้งการที่จอมพลผืนต้องการวางมือจากกองทัพบก ทำให้จอมพลสฤษดิ์ได้เป็นผู้บัญชาการกองทัพบกคนต่อมา การที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์กล้าแข็งขึ้นเรื่อยๆ นี้เองที่ทำให้พล.ต.อ.เผ่าวางแผนใช้กำลังจัดการกับจอมพลสฤษดิ์ในเดือนมิ.ย. 2498 ในช่วงที่จอมพลป.อยู่ในระหว่างการเยือนต่างประเทศ ซึ่งหากทำสำเร็จแล้ว ฐานะนายกรัฐมนตรีของจอมพลป.ก็จะอยู่ไม่ได้ เนื่องจากไม่มีจอมพลสฤษดิ์เป็นผู้คานอำนาจพล.ต.อ.เผ่าอีกต่อไป

ดังนั้น นับตั้งแต่ 2494 ฐานะทางการเมืองของจอมพลป.ก็ยังอ่อนแออยู่ ทำให้จอมพลป.เดินแสวงหาฐานสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ นอกคณะรัฐประหารฯ ในหลายๆ ช่องทาง เช่นพยายามที่

²² ข้อมูลและการตีความว่าฐานะของจอมพลป.อ่อนแอลงหลังจากพ.ศ.2494 นี้ นำมาจาก Kobkua (1994: 192-212)

จะสร้างความสัมพันธ์ในระดับ‘ปกติ’ (working relationship) กับสถาบันพระมหากษัตริย์ ในช่วงปี 2495-2496 (1952-1953) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เราจึงอาจตีความได้ว่าการเปลี่ยนทิศทางเศรษฐกิจให้เป็นเสรีนิยมมากขึ้น พร้อมๆ กับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคมในปี 2497 การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยน ยกเลิกการควบคุมสินค้านำเข้า รวมทั้งการหันมาเล่นเกมส์ประชาธิปไตยในปี 2498 และในขณะเดียวกันก็ออกมาตรการให้ผู้มีอำนาจการเมืองลดการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ดังเช่นที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น ทั้งหมดนี้จึงเป็นความพยายามที่จะแสวงหาฐานสนับสนุนจากสาธารณชน และในขณะเดียวกันก็ทำให้คู่แข่งของตนอ่อนแอลง เพื่อเอาตัวรอดจากความไม่มั่นคงทางการเมืองของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าแรงจูงใจหลักของจอมพลป.ในการเปลี่ยนทิศทางนโยบายเศรษฐกิจในปี 2497 เป็นต้นไปนั้น เป็นแรงจูงใจจากปัญหาการเมืองภายในประเทศ

1.3.2 จอมพลป.กับการปรับปรุงกลไกของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่าบทบาทในการปรับปรุงกลไกของรัฐเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลป.(2) นั้น เป็นผลพลอยได้จากนโยบายด้านการต่างประเทศของจอมพลป. จอมพลป.ไม่ได้เริ่มต้นจากการวางวัตถุประสงค์หลักไว้ที่การพัฒนาเศรษฐกิจ แล้วจึงค่อยแสวงหาความช่วยเหลือด้านทรัพยากรหรือองค์ความรู้ในการพัฒนาจากต่างประเทศ ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นเพียงผลพลอยได้จากการแสวงหาความช่วยเหลือด้านการทหารจากสหรัฐ เพื่อหนุนเสริมให้จอมพลป.อยู่รอดทางการเมืองเท่านั้น กล่าวในแง่นี้แล้ว รากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลจอมพลป.วางไว้โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงองค์กรของรัฐ (reorganisation) นั้น เป็นผลต่อเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับองค์กรเพื่อรองรับความช่วยเหลือเป็นหลัก ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ และคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (กศว.) แต่ในอีกด้านหนึ่ง การปรับปรุงระบบการบริหารสาธารณะ (public administration) เช่น การบริหารการคลังการงบประมาณ เป็นผลโดยตรงจากการรับความช่วยเหลือด้านเทคนิคของอเมริกา

การปฏิรูปการบริหารการคลังและกระบวนกรงบประมาณ

Caldwell (1974: 37) บรรยายภาพรวมของการบริหารการคลังของรัฐบาลในปี 2493 (1950) ไว้ย่อๆ ดังนี้คือ หนึ่ง ไม่มีการวางแผนงบประมาณระยะยาวแต่อย่างใด ไม่มีแม้กระทั่งความพยายามที่จะรวบรวมความต้องการ (needs) ของประเทศ เพื่อที่จะจัดลำดับความสำคัญและเตรียมทรัพยากรไว้รองรับ ส่วนด้านโครงสร้างภายในก็มีลักษณะเฉพาะกิจ (ad hoc) มิได้มุ่งไปที่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งทางการคลังเช่น เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโต (growth) ความเสมอภาค (equity) หรือแม้กระทั่งเพื่อบรรลุลายได้สูงสุดของรัฐ ส่วนกระบวนกรงบประมาณระยะสั้นปีต่อปีนั้น ก็

ยุ่งยากและไร้ประสิทธิภาพ ไม่มีการจัดพิมพ์ข้อมูลทางการเงินที่สำคัญๆ ตามกำหนด กรมธนารักษ์ (Treasury Department) ไม่สามารถแม้แต่จะให้ภาพรวมดุลเงินสด (consolidated statement of government's position) ของรัฐบาลในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ และเอาเข้าจริงแล้วก็ไม่สามารถมีใครอธิบายความแตกต่างระหว่างบัญชีที่จัดเตรียมโดยกรมบัญชีกลาง (Comptroller-General's Department) ธปท. และกรมธนารักษ์ต่างๆ ที่เป็นบัญชีเดียวกัน ด้านการตรวจสอบบัญชี (auditing) ก็ล่าช้าเสียจนหาประโยชน์ใดมิได้ ในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารการคลัง ส่วนด้านการประเมินผล (evaluation) การใช้งบประมาณนั้น ยังไม่มีเลย²³

แม้ว่าภายหลังการได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากอเมริกาในปี 2493 จะมีโครงการเล็กๆ ที่ศึกษากระบวนการคลังหรือกระบวนการงบประมาณเพื่อหาทางแก้ไขภาพข้างต้น อย่างไรก็ตาม การวางแผนกระบวนการปฏิรูปกว่าจะได้เริ่มต้นอย่างจริงจังก็ล่วงเข้าปี 2499 (1956) แล้ว ในปีดังกล่าว PAS (Public Administration Service of Chicago) ได้ทำสัญญากับรัฐบาลไทยเพื่อปฏิรูปกระบวนการบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณใหม่ทั้งหมด ทั้งด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการบัญชี และการออกรายงานการคลัง รวมทั้งการอบรม (training) เจ้าหน้าที่ โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การปรับปรุงกลไกของกระทรวงการคลังในกรมธนารักษ์ กรมสรรพากร (Department of Revenue) และต่อมาก็ขยายขอบเขตไปยังสำนักงบประมาณ เมื่อมีการจัดตั้งขึ้นในปี 2502 (1959)

ความก้าวหน้าของโครงการนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วจนในเดือนมกราคม 2500 (1957) ระบบบัญชีของรัฐบาลที่เป็นเอกภาพขั้นต้นได้ถูกนำมาใช้ (interim system of unified accounting) รวมทั้งการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อรองรับระบบใหม่ มีการออกแบบฟอร์มใหม่ๆ คู่มือการทำงาน (handbooks) และขั้นตอนต่างๆ (procedures) จนกระทั่งเดือนตุลาคม 2502 (1959) ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักหมายของความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการคลัง เนื่องจากพ.ร.บ.งบประมาณ พ.ศ.2502 ที่ถือได้ว่าเป็นผลงานของสัญญาฉบับนี้ ถูกประกาศใช้ รวมทั้งการนำระบบบัญชีสมัยใหม่ที่มีการลงบัญชีคู่และการเตรียมรายงานทางการเงินด้วยคอมพิวเตอร์ (double entry system and computerised reporting) มาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2502 จากความสำเร็จของโครงการนี้ ทำให้นายป๋วยเขียนจดหมายขอขอบคุณไปให้หัวหน้าของ PAS ในฐานะผู้อำนวยการคนแรกของสำนักงบประมาณเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2502 (1959)

จนกระทั่งปี 2506 (1963) ก็อาจถือได้ว่ากระบวนการปฏิรูปการบริหารการคลังประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ในอดีตกระทรวงการคลังต้องใช้เวลาหลายสัปดาห์กว่าจะทำการเบิกจ่ายให้หน่วยงานต่างๆ ภายหลังจากที่หน่วยงานนั้นๆ ยื่นฎีกาขอเบิกเงิน ในขณะที่ภายหลังการปฏิรูปการบริหารการคลังแล้ว กระทรวงการคลังใช้เวลาเพียง 3 วันทำการก็เบิกจ่ายได้ หรือในปีเดียวกันนั้น ระบบใหม่สามารถผลิตรายงานทางการเงินได้ถึง 12 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับออกเป็น

²³ ดูการบรรยายภาพการจัดการด้านการคลังที่ยุ่งเหยิงในยุคก่อนการปฏิรูปโดยนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ได้ใน *เหลี่ยมหลังแลหน้า* (2529)

ประจำในช่วงเวลาแตกต่างกัน เช่นบางฉบับออกทุกๆ 2 วัน ไปจนถึงบางฉบับที่ออกทุกๆ 4 เดือน หรือรายปี ซึ่งในอดีตทำไม่ได้เลย เป็นต้น

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ก่อนการรับความช่วยเหลือจากอเมริกาในปี 2493 (1950) นั้น ประเทศไทยมิได้มีองค์กรหรือกลไกใดเลยสำหรับการวางแผนเศรษฐกิจในระดับภาพรวม และไม่มีกลไกที่ใช้ในการวางแผนหรือประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนั้นจอมพลป.จึงต้องจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Council: NEC) ขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2493 เพื่อทำการวางแผนเศรษฐกิจ และจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (กศว. หรือ Thai Technical and Economic Cooperation Committee; TTEC) ขึ้นในปีเดียวกัน เพื่อประสานงานหรือรองรับความช่วยเหลือ ภายหลังจากการเซ็นสนธิสัญญากับอเมริกาในเดือนกันยายน 2493 (Caldwell, 1974: 4-5)

แม้ว่าคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจชุดแรกจะถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดนี้หาได้ทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจตามที่ชื่อของคณะกรรมการสื่อความหมายไว้²⁴ คณะกรรมการชุดนี้กลับทำหน้าที่เพียงแค่การตรวจสอบโครงการลงทุนของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่วิชาการ เพื่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐเท่านั้นเอง ในขณะที่คณะกรรมการชุดนี้ไม่เคยเสนอโครงการใหม่ใดๆ ด้วยตนเอง และไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการใดๆ ของรัฐที่อาจมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเลย

อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ความสามารถในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในยุคจอมพลป.นั้นมีจำกัดมาก ดังเช่นที่ John A. Loftus ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของรัฐมนตรีคลัง ให้ภาพการวางแผนฯ ในปี 2499 (1956) ไว้ว่ามีลักษณะรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะจากต่างจังหวัด ในขณะที่โครงการพัฒนาถูกผลักดันโดยกระทรวงต่างๆ แต่เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์การตัดสินใจเลือกโครงการที่ชัดเจน ประกอบกับการที่แต่ละโครงการผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมอย่างฉาบฉวย ในขณะที่งบประมาณรัฐมีจำกัด ทำให้การผลักดันโครงการของรัฐมนตรีต่างๆ พัฒนาไปเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวง และเมื่อรัฐบาลก็มีได้มีกลไกที่จะเลือกโครงการอย่างเป็นภาวะวิสัย ผลที่ปรากฏก็คือ การกำเนิดโครงการต่างๆ นั้นมีลักษณะที่เป็นไปเอง (random) และขาดการประสานงาน (uncoordinated) ระหว่างโครงการ

แต่ในช่วงเวลาที่ Loftus เขียนข้อสังเกตข้างต้นนี้ ก็เป็นช่วงเวลาที่ธนาคารโลกกำลังพิจารณาข้อเรียกร้องของรัฐบาลไทยให้จัดส่งทีมงานเข้ามาสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจ เพื่อวางแผน

²⁴ คณะกรรมการชุดนี้มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ

พื้นฐานในการวางแผนเศรษฐกิจ สดท้ายแล้ว ทีมงานนี้ได้เริ่มงานสำรวจในปี 2500 (1957) ก่อนการรัฐประหารเดือนกันยายนของจอมพลสฤษดิ์ แต่เนื่องจากในปี 2499 นั้น Loftus ยังไม่อาจแน่ใจได้ว่า การสำรวจนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ หรือจะเริ่มต้นได้เมื่อใด ทำให้เขาเสนอต่อทางทางการไทยว่า ควรให้อำนาจตัวเขาและผู้ร่วมงานชาวไทยเช่น คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร ดร.บุญมา วงศ์สวรรค์ และนายฉลอง ภูตระกูล เริ่มทดลองวางแผนเศรษฐกิจไปก่อน โดยในขั้นแรก บุคคลเหล่านี้ทำการรวบรวมข้อเสนอโครงการพัฒนา(development proposal) ของหน่วยงานต่างๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และพบว่าข้อเสนอส่วนใหญ่ขาดการเตรียมที่ดีเช่น มีข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตาม Muscat (1994: 51-53) เห็นว่า โครงการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีแนวคิดอย่างไรต่อการพัฒนา และสิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นจุดเริ่มต้นการทำงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกต่อไป

ส่วนด้านกศว.นั้น ก็มีสภาพใกล้เคียงกับคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งเมื่อปลายปี 2493 โดยมีสมาชิกเช่น หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์, ปลัดกระทรวงการคลัง, ปลัดกระทรวงเกษตร, ปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ปลัดกระทรวงการสื่อสาร รวมทั้งนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ ซึ่งในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งเลขาธิการของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย หรือกล่าวได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นสมาชิกของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติไปพร้อมๆ กันด้วย (Caldwell, 1979:179 Chapter 2 Footnotes 6) กว่าที่กศว.จะมีเลขาธิการทำงานเต็มเวลาเป็นคนแรกก็ล่วงเข้าปี 2499 (1956) แล้ว ดังนั้นจึงไม่แปลกเลยที่กศว.จะทำหน้าที่เป็นเพียงแค่คณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอความช่วยเหลือของอเมริกันที่พัฒนาโดย USOM (United States Operations Mission) แต่ฝ่ายเดียว กศว.เพียงแค่พิจารณาแล้วจึงแนะนำให้รัฐบาลตอบรับหรือปฏิเสธข้อเสนอเหล่านี้เท่านั้น กศว.หาได้มีการทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่อย่างใดไม่ (Caldwell, 1974: 5)

แม้ว่าภาพของขีดความสามารถด้านการวางแผนเศรษฐกิจข้างต้นหาได้มีความเข้มแข็ง แต่อาจกล่าวได้ว่าช่วงเวลาตั้งแต่ 2493-2499 (1950-1957) นั้น กลไกรัฐไทยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเกือบทุกองค์ถูกลำบากและตรวจสอบอย่างเข้มข้น ทั้งในแง่ขีดความสามารถและทิศทางขององค์ต่อการพัฒนา (development orientation) หลังจากนั้นหน่วยงานเหล่านี้ จะถูกดึงเข้าร่วมโครงการพัฒนาต่างๆ ผ่านโครงการความช่วยเหลือจากอเมริกา เมื่อหน่วยงานเหล่านี้เข้าร่วมโครงการย่อมหมายความว่า องค์การเหล่านี้จะได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากเงินช่วยเหลือโดยตรงและเงินสมทบโครงการของรัฐบาลไทย (counterpart fund) รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับทุนเพื่อส่งคนเข้ารับการศึกษาดูงานในต่างประเทศ²⁵ ดังนั้น กลไกรัฐกลุ่มนี้จึงมีแรงจูงใจสูงมากที่เร่งเพิ่มภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงาน (capacity building) จะต้องใช้เวลาหลายปีกว่าที่จะ

²⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมข้างล่าง

ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่ในทัศนะของ Muscat (1994:50-51) เขาเห็นว่า “แต่การเปลี่ยนทิศทางของระบบราชการเพื่อกลายเป็นกลไกหลักของการพัฒนาในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 2493” (1950s)²⁶

2. จอมพลสฤษดิ์ อนุรักษ์กับการสร้างระบบทุนนิยมนายธนาคาร (Bankers' Capitalism)

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ทำการรัฐประหาร โค่นล้มจอมพลป.ในเดือนกันยายน 2500 (1957) นายพจน์ สารสินและจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (1958) ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ หนึ่ง จอมพลสฤษดิ์มีปัญหาด้านสุขภาพจึงต้องเดินทางเข้ารับการผ่าตัดใหญ่ที่อเมริกา สอง เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในช่วงแรกภายหลังการรัฐประหาร โดยอย่างน้อยก็ยังรักษารูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาไว้ เมื่อหมดความจำเป็นในทั้ง 2 ประการข้างต้นแล้ว จอมพลสฤษดิ์จึงทำการรัฐประหารจอมพลถนอม²⁷ และสถาปนาตนเองขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจมาก จนกระทั่งนักรัฐศาสตร์ขนานนามระบอบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ว่า “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิ” (Absolutism, เกษียร เตชะพีระ, 2548) ตัวอย่างเช่น ธรรมนูญการปกครอง 2502 มาตรา 17 ให้อำนาจนายกฯ สั่งการใดๆ ก็ได้ รวมทั้งอำนาจในการสั่งประหารชีวิตโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธินี้เองที่จอมพลสฤษดิ์สานต่อ รวมทั้งยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยขึ้นสู่คุณภาพใหม่ กล่าวอย่างรวบรัดแล้ว การปฏิรูประบบเศรษฐกิจ (re-form) ของจอมพลสฤษดิ์นั้น ก็คือการรื้อทำลายระบบทุนนิยมข้าราชการ ที่อำนาจในการจัดสรรทุนจำนวนมากตกอยู่ในมือของข้าราชการ และสถาปนาระบบทุนนิยมรูปแบบใหม่ขึ้น อัมมาร สยามวาลาขนานนามระบบใหม่นี้ว่า “ระบบทุนนิมนายธนาคาร” ในความหมายว่าภายใต้ระบบใหม่นี้ อำนาจในการจัดสรรทุนของระบบเศรษฐกิจจะตกอยู่ในมือของนายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งระบบใหม่นี้จะมีอายุยืนยาวกว่าตัวจอมพลสฤษดิ์มาก จนถูกทำลายลงด้วยวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540

องค์ประกอบที่สำคัญที่สุด 2 ประการของระบบทุนนิมนายธนาคารที่ถูกสร้างขึ้นในยุคนี้ก็คือ หนึ่ง การยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจโดยตรงผ่านการจัดตั้งและดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งมีจำนวนถึง 141 แห่งในปี 2500 (1957) และหันมาใช้นโยบายส่งเสริมให้ภาคเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศ เป็นหัวหอกในการลงทุนแทน ซึ่งจะอภิปรายในหัวข้อ 3.1 สอง เมื่อรัฐส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนแล้ว ก็ย่อมมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างกลไกการระดมเงินออมของระบบเศรษฐกิจขึ้น เพื่อที่จะเป็นแหล่งทรัพยากรที่นักลงทุนสามารถนำไปใช้ในการลงทุน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้สถาบัน

²⁶ “[B]ut the shift in orientation of the bureaucracy toward becoming a primary engine of development in Thailand was under way in the early 1950s ”

²⁷ ด้วยความยินยอมพร้อมใจของจอมพลถนอมเอง

การเงินมีความมั่นคง เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและสามารถระดมเงินออกมาจากประชาชนได้ ซึ่งจะอภิปรายต่อไปในหัวข้อที่ 3.2 นอกจากองค์ประกอบข้างต้น ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ที่สร้างขึ้นในยุคนี้แล้ว จอมพลสฤษดิ์จะทำการสานต่อการพัฒนาที่ริเริ่มโดยจอมพลป. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับปรุงกลไกของรัฐ ทั้งในแง่การจัดวางองค์กรของระบบราชการใหม่ (bureaucratic reorganisation) และเสริมสร้างสมรรถภาพ (capacity building) เพื่อให้กลไกของรัฐมีความสามารถพอเพียงในการขับเคลื่อนหรือจุดชนวน (jump-start) การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะอภิปรายในหัวข้อ 3.3 ข้างล่างนี้

2.1 การทำลายระบบทุนนิยมข้าราชการและส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน

สิ่งแรกๆ ที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ดำเนินการในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจคือ การประกาศคำสั่งของคณะรัฐประหารฉบับที่ 33 เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2501 (1958) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการให้สัญญาแก่ภาคเอกชนว่า รัฐจะไม่ทำการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ ขึ้นมาแข่งขันกับเอกชน ในขณะเดียวกันก็รับรองว่า รัฐจะไม่ทำการโอนกิจการใดๆ ของเอกชนเป็นของรัฐ²⁸ และรัฐจะให้สิทธิพิเศษต่างๆ แก่บริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศเช่น ลดภาษีนำเข้าเครื่องจักร คงเว้นภาษีเงินได้ 2-5 ปี รวมทั้งการให้ความคุ้มครองโดยการห้ามนำเข้าสินค้าในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากประเทศ²⁹ ต่อมาได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 42 (7 มกราคม 2502 (1959)) เพื่อระบุว่าอุตสาหกรรมใดบ้างที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

อุกฤษณ์ (2526 : 69-75) เสนอหลักฐานไว้ว่า ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์รักษาตัวอยู่ในสหรัฐอเมริกาเนื้อที่แนวคิดแบบเสรีนิยมในการพัฒนาและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจถูกเสนอโดยนักการเมืองระดับสูงของอเมริกา และจอมพลสฤษดิ์เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง จนถึงกับโทรเลขให้จอมพลถนอมส่งพ.ร.บ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 (1954) ไปให้โดยด่วน และเมื่อทำการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 แล้ว แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ข้างต้น³⁰

แต่จนกระทั่งเดือนสิงหาคม 2504 (1961) ในสายตาของที่ปรึกษาและเจ้าหน้าที่อเมริกัน ปัญหาหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมการลงทุน ดังที่รายงานฉบับหนึ่งถึงกับเขียนว่า ปัญหาหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมิใช่การขาดแคลนเงินช่วยเหลือ แต่เป็นปัญหาที่การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ (hard policy decision) ต่ออนาคตของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสาขาเศรษฐกิจที่รัฐบาลตั้งใจจะส่งเสริมให้มีการ

²⁸ “The State will not create new industries” and that “the state will not transfer private industrial establishments to state ownership” (Muscat, 1966 :288) ดูรายละเอียดของประกาศฉบับนี้ในอุกฤษณ์ (2526 : 74)

²⁹ ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดในทางนโยบายของยุทธศาสตร์ทดแทนการนำเข้าของไทย

³⁰ ดูการตีความที่แตกต่างไปจากนี้ ข้างล่าง

ลงทุนของภาคเอกชน³¹ หรือพูดอีกแบบหนึ่งได้ว่า จนกระทั่งเกือบ 3 ปีหลังประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 แล้ว รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์กลับยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่า จะจัดการอย่างไรกับ รัฐวิสาหกิจ และจะให้ภาคเอกชนมีบทบาทในสาขาเศรษฐกิจใด ทั้งหมดนี้ในสายตาของผู้เขียน รายงานฉบับนี้แล้ว ส่งผลให้เอกชนไม่กล้าตัดสินใจลงทุน อันทำให้ภาคอุตสาหกรรมไม่ เจริญเติบโต

รายงานฉบับนี้ยังบรรยายด้วยภาษาที่ไม่อ้อมค้อมว่า ทั้งๆ ที่รัฐวิสาหกิจเป็นทั้งแหล่ง คอรัปชั่น เป็นอุปสรรคหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมเอกชน และเป็นแหล่งถลุงทรัพยากรของ ระบบเศรษฐกิจ (drain on the economy) ดังนั้น จึงสมควรถูกยุบหรือขายทิ้งให้ภาคเอกชน (The Development, 1961: IX-4) และทั้งๆ ที่ความเห็นดังกล่าวไม่ใช่เพิ่งถูกเสนอเป็นครั้งแรก หากแต่ถูก เสนอซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทั้งจากที่ปรึกษาเศรษฐกิจ นักการทูต ฯลฯ แต่รัฐบาลกลับจัดการกับปัญหานี้ น้อยมาก

ตัวอย่างสนับสนุนภาพข้างต้นที่ว่าทั้งๆ ที่รัฐบาลได้ให้สัญญาว่าจะไม่ทำการแข่งขันกับ ภาคเอกชนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ารัฐบาลยังไม่ได้ทำตามสัญญา มีด้วยกันอย่าง น้อย 4 กรณี คือ หนึ่ง กรณีที่องค์การแก้ว (รัฐวิสาหกิจ) ขยายกำลังการผลิตทั้งๆ ที่บริษัทต่างชาติ แห่งหนึ่งได้ลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ไปแล้ว (Muscat, 1966: 197) สอง เมื่อปลายปี 2502 (1959) รัฐบาลได้ประกาศส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตถ่านหินน้ำมันไปแล้ว ในเวลาเพียงไม่กี่เดือน ต่อมา กลับปรากฏว่ากระทรวงกลาโหมต้องการสร้างโรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งจะมีความสามารถในการ ผลิตถึงสี่น้ำมันด้วย สาม กรณีที่องค์การคลังสินค้าเสนอต่อสภาพัฒนาเศรษฐกิจว่าจะจัดทำ โครงการที่จะ “ช่วยให้ผู้ค้าปลีกชาวไทยสามารถแข่งขันได้มากขึ้นกับผู้ค้าปลีกที่ไม่ใช่คนไทย” (Muscat, 1994: 92) สี่ ในปี 2505 (1962) ทหารสามารถผลักดันการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันขนาดเล็กที่ อำเภอฟาง จังหวัดเชียงใหม่สำเร็จ ทั้งๆ ที่ Loftus ที่ปรึกษาเศรษฐกิจคนสำคัญเห็นว่า การกระทำนี้ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะเลย³² (Muscat, 1994: 62)

ส่วนในประเด็นการจัดการกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วนั้น ทั้งๆ ที่รัฐบาลสัญญาว่าจะยุบเลิก หรือขายทิ้งรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจก็ตาม ผลปรากฏว่ารัฐบาลทำตามสัญญานี้ช้ ามาก ตัวอย่างเช่น จนกระทั่งปี 2505 (1962) สภาพัฒนาเศรษฐกิจมีข้อมูลว่า ไทยยังคงมีรัฐวิสาหกิจ อยู่เป็นจำนวนถึง 120 แห่ง ซึ่งไม่รวมอีก 11 แห่งที่อาจจะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจก็ได้ ส่วนการตรวจ นับของ Muscat เอง กลับพบจำนวนรัฐวิสาหกิจถึง 143 แห่ง หากตัดปัญหาเกี่ยวกับการนิยามว่า จะ

³¹ ดัชนีภาษาอังกฤษใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “[A] Clear and precise statement of policy, at the highest level as to its intensions with respect to the future of government enterprises ...to remove the present “areas of doubt” concerning fields open to future private investment.” (The Development of Thailand : Report of a study team, 1961: I-15) รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2504 (1961) โดยกลุ่มที่ปรึกษา (consultants) และเจ้าหน้าที่ของอเมริกาเพื่อให้คำแนะนำที่เป็นอิสระ (independent advice) ต่อหน่วยงานของ อเมริกาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจ

³² หรืออีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ ตัวจอมพลสฤษดิ์เอง เป็นผู้ผลักดันการจัดตั้งธนาคารทหารไทยขึ้นจนสำเร็จในปี พ.ศ.2500

นับหรือไม่นับองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะพบว่าตัวเลขข้างต้นเกือบจะ ไม่มีความแตกต่างจาก จำนวนรัฐวิสาหกิจในปีสุดท้าย (1957) ของรัฐบาลจอมพลป.เลย

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ทำการปรับปรุงกลไกการส่งเสริมการลงทุนของ ภาคเอกชนครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งประกาศใช้พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 (1962) ซึ่งนอกจากจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพประโยชน์ต่อนักลงทุนมากขึ้นกว่าพ.ร.บ.ส่งเสริมการ ลงทุนพ.ศ.2497 (1954) แล้ว ยังมีการรวมเอาค่าเฉลี่ยของจอมพลสฤษดิ์เข้าไปในตัวพ.ร.บ. ที่มี เนื้อหาเป็นการให้หลักประกันแก่นักลงทุนว่า รัฐจะไม่จัดตั้งกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่และรัฐจะ ไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมเอกชนมาเป็นของรัฐอีกด้วย (อุกฤษณ์, 2526:100)

จากการที่บรรยายมาทั้งหมดข้างต้น มีประเด็นที่สำคัญที่จะอภิปรายได้ดังต่อไปนี้ คือ หนึ่ง แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศนโยบาย ‘แปรรูปรัฐวิสาหกิจ’ ก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า รัฐบาล ไม่ได้กระทำตามอย่างเคร่งครัด ตรงกันข้าม หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งตัวจอมพลสฤษดิ์เอง กลับผลักดันให้จัดตั้ง หรือขยายธุรกิจของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชน (private goods) ซึ่งเป็น การแทรกแซงระบบเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็นขึ้นเป็นครั้งคราว หรือเมื่อพิจารณาจำนวนรัฐวิสาหกิจ โดยรวมแล้ว ก็มีได้ปรากฏว่าลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญแต่อย่างใด เราอาจอธิบายความไม่เอาจริง ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ดังนี้คือ แม้ว่ารัฐบาลนี้จะเป็รัฐบาลระบอบเผด็จการที่มีอำนาจสูงสุดในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของไทยก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่าฐานสนับสนุนที่สำคัญที่สุดของจอม พลสฤษดิ์คือฐานจากกองทัพนั่นเอง จอมพลสฤษดิ์จำต้อง ‘หาเสียง’ กับกองทัพด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหตุใดจอมพลสฤษดิ์จึงต้องเป็นผู้ลงมือผลักดันการจัดตั้งธนาคารทหารไทย³³ และทำไมกองทัพจึงสามารถสร้างโรงกลั่นน้ำมันและผลิตถังบรรจุน้ำมันได้ ทั้งๆที่รัฐบาลมี นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

นอกจากกองทัพแล้ว รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งก็เป็นหนึ่งในรัฐบาลที่ F.W.Riggs ใช้เป็น ตัวอย่างในการสร้างแบบจำลองรัฐข้าราชการ (Bureaucratic Policy) อันเลื่องชื่อของเขา จึงอาจ กล่าวได้ว่าฐานเสียง (constituency) โดยทั่วไปของระบอบสฤษดิ์ก็คือ ข้าราชการที่นำโดยทหาร และเป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจทั้งที่ชอบธรรมและไม่ชอบธรรมนั้น คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แน่นอน ดังนั้น หากจอมพลสฤษดิ์ทำการผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่าง รวดเร็วและเอาจริงเอาจังแล้ว ก็จะเป็นการขัดผลประโยชน์ของฐานเสียงของตนโดยตรง สอง กล่าวในแง่ยุทธวิธีแห่งการปฏิรูปแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ เลือกใช้วิธีการปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไป (gradual) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงโดยฉับพลัน (big-bang) เพื่อรักษาความเป็นไปได้ของการปฏิรูป กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ไม่ทำการขาย/ยกเลิก

³³ ดูรายละเอียดการจัดตั้งธนาคารนี้ได้ใน Apichat (2002: 202-203) จอมพลสฤษดิ์เริ่มผลักดันขอใบอนุญาตเปิดธนาคารตั้งแต่ปี 2499 (1956) แต่ธนาคารเปิดทำการเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2500 เพียงเดือนเศษภายหลังการรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 ท่ามกลางการคัดค้าน โดยนัย จากเทคโนโลยีในกระทรวงการคลังและรพท.

รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังด้วยเหตุผลข้างต้น ซึ่งก็คือการปล่อยให้เวลาค่อยๆ จัดการกับรัฐวิสาหกิจไปเอง อันเป็นการแข่งขันขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจต่อระบบเศรษฐกิจไว้ในระดับเดิม ในขณะที่ที่หันไปสนับสนุนธุรกิจเอกชนให้ขยายตัว ดังนั้น ในระยะยาวเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวแล้ว

ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจต่อเศรษฐกิจไทยก็จะค่อยๆ ลดลง

คำถามทางการเมืองที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนทิศทางเศรษฐกิจของประเทศข้างต้นนั้นเกิดขึ้นจากแรงจูงใจใดของจอมพลสฤษดิ์ คำตอบอย่างสั้นๆ ก็คือ ความเป็นไปได้ทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจข้างต้นนั้น เกิดขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของจอมพลสฤษดิ์เองอย่างน้อย 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

หนึ่ง การจำกัดการเติบโตรวมทั้งการยกเลิกรัฐวิสาหกิจบางส่วนนั้น เป็นการทำลายฐานเศรษฐกิจของกลุ่มทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งก็คือกลุ่มชอยราชครูโดยตรง ดังเช่นในกรณีบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Corporation) ซึ่งมีทั้งบุคคลและนิติบุคคลในกลุ่มชอยราชครูเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่³⁴ แต่มิได้มีการนำเงินมาลงทุนจริงๆ จากบุคคลเหล่านี้ เงินลงทุนกลับมาจากเงินที่กู้จากธนาคารแห่งอเมริกาจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน และภายในเวลาเพียง 2 ปีบริษัทนี้ก็ประสบกับการขาดทุนจากการบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพและการฉ้อโกงจนไม่สามารถจ่ายหนี้คืนได้ กลุ่มชอยราชครูจึงผลักดันให้โอนบริษัทเป็นของรัฐบาล เมื่อภายหลังการรัฐประหาร 2500 แล้ว ทั้งรัฐบาลนายพจน์ สารสินและถนอม กิตติขจร ต่างก็โจมตีความเลวร้ายของกลุ่มชอยราชครูผ่านกรณีบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ³⁵ ดังนั้น การจัดการกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรธุรกิจที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มชอยราชครูจึงเป็นการทำลายกลุ่มทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์โดยตรง

สอง การจัดการกับรัฐวิสาหกิจนี้ ไม่ได้กระทบต่อฐานทางเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์มากนัก จริงอยู่ว่าในช่วง 2490-2500 นั้น จอมพลสฤษดิ์มีผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจอยู่บ้างก็ตาม เนื่องจากการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวองค์กรธุรกิจที่ท่านจอมพลมีส่วนเป็นเจ้าของนั้น ส่วนใหญ่เป็นองค์กรธุรกิจเอกชน³⁶

นอกจากองค์กรธุรกิจเอกชนแล้ว จอมพลสฤษดิ์ก็มีแหล่งรายได้สำคัญจากทรัพยากรของรัฐโดยตรงเช่น เงินจากกรมการเงินทหารบก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งเงินจากงบราชการลับ และไม่ว่าแหล่งผลประโยชน์ส่วนตัวของท่านจอมพลจะมีสัดส่วนมาจากแหล่งใดมากกว่ากันก็ตาม ความมั่งคั่งของจอมพลสฤษดิ์ก่อนเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีมูลค่าไม่สูงนัก คือมีเงินสดน้อยกว่า 10 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นชีพ กองมรดกของจอมพลสฤษดิ์จากการถูกตรวจสอบกลับพบว่า มีมูลค่าถึง

³⁴ แต่จอมพลสฤษดิ์ก็ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทนี้ด้วย

³⁵ ดูรายละเอียดในอุกฤษณ์ (2526:49-54) บริษัทนี้เป็นบริษัท holding ของกลุ่มราชครูที่ผูกขาดการผลิตกระสอบ น้ำตาล กระดาษ หินอ่อน ฯลฯ ซึ่งมีขนาดใหญ่มากในยุคนั้น จนเมื่อบริษัทล้มละลาย กระทรวงการคลังต้องรับภาระจ่ายหนี้ที่ตนค้ำประกันไว้กับธนาคารต่างประเทศเป็นจำนวนมากถึง 609 ล้านบาท

³⁶ อย่างน้อยจำนวน 16 บริษัท ไม่นับธนาคารทหารไทยและธนาคารแห่งเอเชียที่อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรกึ่งรัฐ

2,000 ล้านบาท ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการจำกัดการเติบโตของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่กระทบกับฐานผลประโยชน์ของท่านจอมพลสฤษดิ์มากนัก ตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลหันมาส่งเสริมธุรกิจเอกชนแล้ว จอมพลสฤษดิ์ก็ได้รับผลประโยชน์จากแนวโน้มนโยบายใหม่นี้ด้วย

อุกฤษฏ์ (2526: 157-172) ชี้ว่า นอกจากการ โกงเงินงบประมาณแผ่นดิน เช่นจากเงินงบประมาณกลับแล้ว จอมพลสฤษดิ์ยังได้จัดการให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ให้การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทต่างๆ ทั้งที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของโดยตรง หรือบริษัทของคนใกล้ชิด เช่น บริษัทของจอมพลสฤษดิ์ได้รับการส่งเสริมถึง 6 แห่งจากจำนวนทั้งหมด 8 แห่ง ในขณะที่บริษัทของกลุ่มคนใกล้ชิดเช่น นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ และนายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย อย่างน้อยจำนวน 8 แห่งก็ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว จอมพลสฤษดิ์ยังได้ผลประโยชน์จากบริษัทอเมริกันอย่างน้อย 3 แห่งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ตนจะเอื้ออำนวยให้เช่น ในกรณีกิจการถลุงแร่ดีบุกของบริษัทไทยแลนด์สเมลต์ติ้ง แอนด์รีไฟนิง (1962) ที่นอกจากจะได้รับผลประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนแล้ว ยังให้รัฐบาลคุ้มครองโดยการกำหนดให้ห้ามมีการส่งออกสินแร่ดีบุกที่ยังไม่ได้ถลุงออกนอกประเทศอีกด้วย หรือในกรณีบริษัทสยามอินเตอร์คอนติเนนตัลไฮเต็ล ประสบความสำเร็จในการขอเงินกู้รัฐบาลไทยจำนวน 15 ล้านบาทมาลงทุน

ปีพ.ศ.2502 (1959) นั้นอาจจะถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของไทย มีการปรับปรุงทั้งรูปแบบ กระบวนการ รวมทั้งองค์กรที่รับผิดชอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นปัจจัยทางสถาบันที่หนุนเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงต่อมา จนกระทั่งค่อยๆ เสื่อมสลายลงไปในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 2523 (1980s) เพื่อที่จะทำให้การกำหนดและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคใน 3 ด้านคือ นโยบายการเงิน การคลัง และการพัฒนาเศรษฐกิจ (development policy) มีเอกภาพและไม่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพต่อระบบเศรษฐกิจ สี่หน่วยงานของรัฐถูกมอบหมายให้มีภาระหน้าที่นี้ภายใต้การนำของนายป๋วย ได้แก่ ธปท. สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เดิมชื่อสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ส.ศ.ค) และสำนักงานงบประมาณ

กล่าวในรายละเอียดแล้ว สำนักงานงบประมาณถูกย้ายออกจากกรมบัญชีกลางของกระทรวงการคลัง ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในปี 2502 (1959) ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่เริ่มต้นกระบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณรายปีของรัฐ ส่วนส.ศ.ค. นั้นถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2502 (1959) เพื่อทำหน้าที่เสนอการให้กับกระทรวงการคลัง ในปีเดียวกันนี้เอง สภาพัฒนาฯ ก็ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนเศรษฐกิจระยะยาว โดยมีภาระหน้าที่ที่สำคัญตามกฎหมายคือ การเป็นผู้พิจารณางบประมาณด้านการลงทุนของภาครัฐ ในขณะที่ธปท.มีหน้าที่ดูแลและกำหนดนโยบายการเงิน กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ และในปี 2502 นี้เองที่นายป๋วยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธปท.

รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการคนแรกของทั้งสำนักงานประมาณและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และยัง
เป็นสมาชิกของคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจโดยตำแหน่งอีกด้วย³⁷ นายป๋วยจึงกลายเป็น
ศูนย์กลางของการกำหนดและบริหารนโยบายทั้ง 3 ด้าน ดังนั้น ไม่น่าแปลกใจว่าไทยจะมีชื่อเสียง
ในด้านการประสานนโยบายมหภาคที่ดี (coherence) ดังเช่นนายป๋วยเคยกล่าวว่า

“เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการเงิน (ธปท.) จะมีส่วนร่วมในการพิจารณาและอภิปราย
เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ต้น เขาต้องร่วมมือกับสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ ซึ่งเขาอาจจะถูก
ชักชวนหรือเป็นผู้ถูกชักชวน [ให้เห็นด้วยกับ] ทางเลือกต่างๆ ในการพัฒนา ภายใต้การวิเคราะห์
ต้นทุนและผลประโยชน์ [ของแต่ละทางเลือก]...เขายังต้องร่วมการพิจารณางบประมาณประจำปี
ภายใต้เป้าหมายที่จะทำให้รัฐบาลมีเงินออมหรือกำไรสูงสุด นอกจากนี้เขายังต้องมึบทบาท
สนับสนุนในการพิจารณามาตรการทางภาษี รวมทั้งกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ
กู้ยืมของทางการ ผลของการทำหน้าที่เหล่านี้ทำให้ธปท.สามารถป้องกันความไร้เสถียรภาพ (ของ
ระบบเศรษฐกิจ) ได้”³⁸

การประสานนโยบายทั้ง 3 ด้านให้มีเอกภาพเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจนั้น มี
ความสำคัญอย่างมากภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ กล่าวคือผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจ
มหภาคต้องหาจุดสมดุลให้ได้ระหว่างดุลยภาพภายในและดุลยภาพภายนอกของระบบเศรษฐกิจ
ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะในช่วงแผนที่ 1-3 นั้น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทาง
กายภาพคือหัวใจหลักของแผนพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเพิ่มงบประมาณ
รายจ่ายด้านการลงทุนเพิ่มเติมจากรายจ่ายประจำในระดับที่มีนัยยะสำคัญ แต่ถ้าหากรายจ่ายของรัฐ
สูงเกินกว่ารายรับเป็นจำนวนมาก และขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องแล้ว การขาดดุลการคลังนี้ย่อม
นำไปสู่การขาดดุลการค้าในที่สุด (twin deficits)

ในแง่เงินนโยบายการเงินก็เช่นเดียวกัน หากรัฐบาลใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัวในระดับที่
มากเกินไปจนเหมาะสมแล้ว อาจจะนำไปสู่ภาวะที่เอกชนมีการใช้จ่ายเกินตัว หรือกล่าวอีกแบบหนึ่ง
ก็คือ ช่องว่างระหว่างการลงทุนและการออมจะมีค่าสูง ซึ่งก็จะนำไปสู่ภาวะขาดดุลการค้าได้
เช่นเดียวกับนโยบายการคลังขาดดุล หากไม่มีเงินทุนไหลเข้าพอเพียงแล้ว ก็จะเกิดภาวะขาด
ดุลการชำระเงิน ซึ่งหมายถึงการลดลงของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในท้ายที่สุด ภายใต้ภาวะ
เช่นนี้ อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ระหว่างเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศก็จะคงอยู่ภายใต้แรงกดดันให้

³⁷ ผู้ว่าการธปท.และผู้ดำเนินการสำนักงานประมาณจะเป็นสมาชิกคณะกรรมการสภาพัฒนาฯ โดยตำแหน่ง

³⁸ ข้อความเดิมคือ The monetary authorities were called upon to participate in the discussion and consideration of development plans from the very beginning ...they had to try to cooperate with the NESDB, whom they might persuade by, in the course of cost/benefit analysis of the development option...They were required to take part in the annual budget appropriation with an aim to maximizing both saving and profits accruing to the government. They also had a supporting role in considering tax measures as well as rules and regulations pertaining to official borrowing. As a result of these functions, the central bank was able to safe guard against instability. (BOT,1992:153-154)

ด้อยค่าลง ดังนั้น การประสานนโยบายมหภาคใน 3 ด้านข้างต้นให้มีเอกภาพเพื่อให้ได้จุดสมดุลระหว่างอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจกับคุณภาพภายนอกนั้น จึงยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เทคโนโลยีในยุคนี้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายมหภาค ส่วนผสมของนโยบาย (policy mix) จะเป็นอย่างไรก็ได้ ตราบใดที่มันไม่ทำให้ค่าเงินบาทตกอยู่ภายใต้แรงกดดัน

ภาพการประสานนโยบายที่มีเอกภาพข้างต้นนั้น เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบาย การคลังด้วย และทั้งๆ ที่ ธปท. มีภาระตามกฎหมายในการรับผิดชอบนโยบายการเงินเท่านั้น ธปท. กลับมีอำนาจชี้ขาดในทางปฏิบัติ (veto power) ต่อการกำหนดระดับวงเงินงบประมาณ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ในกระบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณรายปีของรัฐบาล สำนักงบประมาณจะเป็นผู้พยากรณ์ระดับรายรับของรัฐและเป็นผู้เสนอว่า ภายใต้รายรับข้างต้น วงเงินค่าใช้จ่ายควรจะเป็นเท่าใด ในขณะที่เดียวกันสภาพัฒน์ฯ ก็จะเสนอวงเงินงบประมาณลงทุนในโครงการต่างๆ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่กำลังดำเนินการอยู่ ส่วน ธปท. นั้นก็จะทำการประมาณการณ์ว่า อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) อัตราเงินเฟ้อ ดอลลาร์ค่า ดอลลาร์ชำระเงิน และทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับใด รวมทั้งภาระการจ่ายหนี้ของรัฐด้วย สุดท้ายแล้ว ในที่ประชุมกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี หน่วยงานอื่นๆ ก็มักจะยอมรับความเห็นของ ธปท. ว่าระดับการขาดดุลการคลังในปีนั้นๆ จะมีได้มากน้อยเพียงใด จึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Christensen, Ammar, Pakorn, 1997:32)

ภายใต้การประสานนโยบายทั้งหมดข้างต้น ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพสูงมาก กล่าวคือนับตั้งแต่การประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวในปีพ.ศ. 2498 (1955) จนกระทั่งปีพ.ศ. 2506 (1963) ที่ไทยประกาศรับค่าเสมอภาคภายใต้กฎของ IMF นั้น ค่าของเงินบาทเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่แคบมาก ระหว่าง 20.40 ถึง 20.80 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐเท่านั้น (BOT, 1992: 241-245) นอกจากนี้ภาวะเงินเฟ้อก็มีได้เป็นปัญหาอีกเลยจนกระทั่งเกิดภาวะน้ำมันแพง (The First Oil Shock) ขึ้นในปีพ.ศ. 2516 (1973) การที่ตัวแปรทั้งสองมีเสถียรภาพสูง ในขณะที่อัตราเติบโตของเศรษฐกิจหลังปี 2500 ก็สูงขึ้นมากด้วยนั้น ย่อมสะท้อนถึงผลสำเร็จอย่างสูงของการประสานนโยบายที่มีเอกภาพข้างต้น

ข้อสังเกตที่สำคัญ ณ จุดนี้ ก็คือ ภายใต้กระบวนการกำหนด ปฏิบัติและประสานนโยบายทั้ง 3 ด้านนั้น อาจกล่าวได้ว่าพวกเทคโนโลยีเกือบจะผูกขาดกระบวนการทั้งหมด การแทรกแซงของรัฐบาลมีน้อยมาก³⁹ (Christensen, Ammar, Pakorn, 1997) ดังนั้น คำถามที่สำคัญก็คือ ด้วยเหตุใด

³⁹ ตัวอย่างการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจเช่นที่นายป๋วยกล่าวไว้ในหนังสือ *เหลียวหลังแลหน้า* ว่าจอมพลสฤษดิ์มีดำริที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อดูแลด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่นายป๋วยคัดค้านความคิดนี้อย่างรุนแรง

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ (รวมทั้งรัฐบาลจอมพลถนอมในภายหลัง) จึงวางใจมอบอำนาจข้างต้นให้แก่เหล่าเทคโนโลยีในรปท.และกระทรวงการคลัง

2.2.2 บทบาทในการสร้างทุนนิมิตนาธานการของขุนนางนักวิชาการ

กล่าวได้อย่างชัดเจนว่า เทคโนโลยีประสบความสำเร็จในการจัดการกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้ง 3 ด้านมากกว่าการปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์ สาเหตุสำคัญก็คือ ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ให้อิสระแก่เทคโนโลยีมากในด้านนโยบายมหภาค แต่เขากลับแทรกแซงการทำงานของเทคโนโลยีในการจัดการกับธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับกลุ่มทุนนาธานการ⁴⁰

ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างบุคคลในเครื่องแบบผู้มีอำนาจทางการเมืองกับนาธานการนั้น แนบแน่นถึงระดับที่ว่า หากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญๆ ขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงนั้น จะมีผลต่อชะตากรรมของธนาคารพาณิชย์ด้วย กล่าวได้ว่า หากพิจารณารายชื่อของคณะกรรมการธนาคารพาณิชย์ในยุคนั้นแล้ว รายชื่อเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าธนาคารพาณิชย์หนึ่งๆ นั้นสังกัดกลุ่มการเมืองใด ดังนั้น จึงไม่แปลกเลยที่นาธานการเหล่านี้จะใช้ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นนี้เป็นเครื่องมือต่อรองกับพวกเทคโนโลยี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายธนาคารเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมือง (lobby) และนำอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงการกำหนดนโยบายที่มีต่อภาคธนาคารพาณิชย์ ผลพวงประการหนึ่งก็คือ กระบวนการร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พ.ศ.2505 (1962) ใช้เวลามากกว่า 5 ปี จึงจะสำเร็จทั้งๆ ที่กฎหมายสำคัญๆ ในการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ส่วนใหญ่ประกาศใช้ในปีพ.ศ.2502 (1959) เช่น พ.ร.บ.งบประมาณและพ.ร.บ.เงินตรา สาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าก็คือ นายธนาคารสามารถชักชวน (lobby) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายโชติ คุณะเกษม) และตัวจอมพลสฤษดิ์เองให้เห็นด้วยกับฝ่ายตน จนทำให้รมต.คลังถอนร่างพ.ร.บ.การธนาคารออกจากวาระการประชุมกรม.ในเดือนเมษายน 2502 ทั้งๆ ที่เทคโนโลยีเริ่มร่างกฎหมายฉบับนี้มาตั้งแต่ มกราคม 2500 และต้องใช้เวลามากกว่า 3 ปีจึงจะประกาศใช้ได้ในเดือนพฤษภาคม 2505

ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนจากความเปลี่ยนแปลงของชะตากรรมของธนาคารหลายแห่งเช่น ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ธนาคารมณฑล ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา และธนาคารกรุงเทพ จำกัด อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โดยขู่ว่าจะลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการรปท.โดยกล่าวว่า “ผมไม่เห็นข้อดีของคณะกรรมการชุดนี้ เห็นแต่ข้อด้อย...และถ้ามีการแต่งตั้งจริงผมก็ไม่มีทางเลือกนอกจากลาออก...หลังจากนั้นไม่มีใครพูดถึงเรื่องนี้อีกเลย”

⁴⁰ หากมิได้ระบุเป็นอย่างอื่นแล้ว การอภิปรายในส่วนนี้สรุปจาก Apichat (2002)

ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และธนาคารมณฑลเริ่มต้นชีวิต ภายหลังการปฏิวัติ 2475 คณะราษฎรจัดตั้งธนาคารทั้งสองขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจในปี 2482 (1939) และ 2485 (1942) ตามลำดับ โดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก และบริหารโดยข้าราชการและบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับคณะราษฎรฝ่ายพลเรือน เพื่อขยายอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่ม ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งเอเชียถูกใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนกลุ่มไทยนิยมพาณิชย์ ซึ่งมีสมาชิกของคณะราษฎรเป็นเจ้าของ และต้องการที่จะยึดกุมธุรกิจค้าส่งและค้าปลีกจากพ่อค้าชาวจีน นอกจากนี้แล้ว ธนาคารแห่งเอเชียก็ปล่อยกู้ให้แก่ผู้สมัครของคณะราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อปี 2489 (1946) โดยไม่เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน ส่วนธนาคารมณฑลก็ตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินให้แก่การแย่งธุรกิจการค้าข้าวของบริษัทข้าวไทยจากมือของพ่อค้าจีน ในขณะที่ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา ก่อตั้งโดยลูกน้องของนายปรีดี พนมยงค์ เพราะต้องการใช้เป็นแหล่งเงินในการเลือกตั้งของของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสหชีพและพรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ

เมื่อเกิดการรัฐประหาร 8 พ.ย. 2490 ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยาก็ถูกปิดชั่วคราวในวันที่ 10 พ.ย. เพราะคณะรัฐประหารสั่งอายัดบัญชีของผู้บริหารธนาคาร ซึ่งเป็นคนของกลุ่มคณะราษฎรที่ถูกรัฐประหาร ทำให้ประชาชนแตกตื่นและแห่กันไปถอนเงิน เนื่องจากกลัวว่าธนาคารจะล้ม ต่อมาในเดือนก.พ. 2491 (1948) พล.ต.อ.เผ่า ก็ยึดธนาคารมาอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มตน โดยเข้ารับตำแหน่งประธานกรรมการของธนาคารแทนคนของคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนที่หมดอำนาจทางการเมืองไป และให้นายเลื่อน บัวสุวรรณเป็นผู้บริหาร เมื่อนายเลื่อนบริหารธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา ก็ใช้ธนาคารนี้เป็นฐานและมีบทบาทสำคัญมากในการตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยากู้ยืมเงินจาก Bank of America และให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในภายหลังเมื่อนายเลื่อนถึงแก่กรรม นายชวน รัตนรักษก็ค่อยๆ แผลอิทธิพลเข้ามา โดยได้รับการสนับสนุนจาก พล.ต.อ.ประภาส จารุเสถียร ซึ่งเป็นคนของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ประวัติของธนาคารกรุงเทพก็เกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการเมืองเช่นกัน ในช่วงหลังสงครามโลก เป็นช่วงที่ธนาคารกรุงเทพมีปัญหา เพราะธนาคารกรุงเทพลงทุนซื้อที่ดินจำนวนมาก เพราะคาดการณ์ว่าที่ดินจะมีราคาแพงขึ้น แต่ปรากฏว่าขายที่ดินไม่ได้ นายชิน โสภณพนิชจึงได้เข้าไปมีบทบาทในธนาคารกรุงเทพ จนกระทั่งขึ้นมาเป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นเจ้าของในท้ายที่สุด

นายชินมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับกลุ่มชวยราชครู ฉะนั้น เมื่อธนาคารกรุงเทพมีปัญหา กลุ่มชวยราชครูจึงใช้อำนาจในทางการเมืองเข้าอุ้มธนาคารกรุงเทพ โดยให้กระทรวงเศรษฐกิจเข้าไปถือหุ้นมากถึงร้อยละ 60 สองปีต่อมาเมื่อธนาคารฟื้นตัวแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ขายหุ้นคืนแก่ผู้ถือหุ้นเดิม เมื่อจอมพลสฤษดิ์ทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 หนังสือพิมพ์สารเสรีของจอมพลสฤษดิ์จึงกล่าวโจมตีเรื่องนี้ เหตุการณ์นี้จึงทำให้นายชินต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ ระหว่างนั้นพล.ต.อ.ประภาส จารุเสถียรก็มีบทบาทในการหนุนช่วยธนาคารกรุงเทพต่อมา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้น มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับผู้มีอำนาจทางการเมือง จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลต่อชะตากรรมของธนาคารไปด้วย ความสัมพันธ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงในทางธุรกิจของธนาคาร ดังนั้น เทคโนโลยีจึงต้องการที่จะดึงธนาคารออกจากอิทธิพลทางการเมืองมาตลอด แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

นอกจากปัญหาความไม่มั่นคงของธนาคารพาณิชย์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้ว วิธีการดำเนินธุรกิจของธนาคารเองก็ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้วย อย่างน้อยในสองประเด็นคือ

หนึ่ง การกระจายความเสี่ยงที่พอเพียง (sufficient risk diversification) ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการที่จะออกกฎบังคับไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ให้แก่ลูกค้านายใดรายหนึ่งเกินกว่า 33% ของเงินกองทุนของธนาคารเป็นครั้งแรกในปี 2487 (1944) โดยร่างเป็นวรรคหนึ่งภายใต้มาตรา 11 ของร่างพระราชบัญญัติที่จะกลายเป็นพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 (1945) แต่ร่างมาตรานี้ถูกคัดค้านโดยธนาคารพาณิชย์ จนกระทั่งวรรคดังกล่าวถูกตัดออกไปจากร่างกฎหมายโดยรัฐสภา ซึ่งมีตัวแทนของกลุ่มทุนธนาคารพาณิชย์เป็นผู้แทนอยู่ด้วย สาเหตุที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการกฎข้อนี้ เพราะธนาคารพาณิชย์มีพฤติกรรมในการปล่อยกู้กระจุกตัวในหมู่ลูกค้านายใหญ่มาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น ในช่วงเวลานั้น มีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งปล่อยกู้ให้แก่ลูกค้านายเดียวเป็นจำนวนถึง 900,000 บาท ในขณะที่ธนาคารนี้ปล่อยกู้ทั้งหมดเพียงแค่ 1,000,000 บาทเท่านั้น การล้มเหลวของธนาคารเกษตรในปี 2502 (1962) นั้นก็มีสาเหตุหลักมาจากการปล่อยกู้ที่ไม่คำนึงถึงหลักการกระจายความเสี่ยงนี้เอง ทางเราได้มีความพยายามที่จะออกกฎนี้มาบังคับใช้ แต่ไม่สามารถกระทำได้เพราะถูกคัดค้านอย่างหนักจากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากนายธนาคารมีพฤติกรรมการปล่อยกู้ที่กระจุกตัวให้กับกิจการที่ผู้บริหารหรือเจ้าของธนาคารพาณิชย์มีส่วนเกี่ยวข้องในสัดส่วนที่สูงด้วย

สอง มาตรการเกี่ยวกับความพอเพียงของเงินกองทุน (adequacy of capital funds) _นายทุนธนาคารพาณิชย์มีพฤติกรรมที่เน้นการขยายกิจการเช่น การเติบโตของสินเชื่อ โดยที่เงินกองทุนของธนาคารมีขนาดเล็กมาโดยตลอด ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงของธนาคารได้ง่าย หากเกิดความผิดพลาดขึ้น นายทุนธนาคารพาณิชย์จึงได้ทำการต่อรองกับรัฐมาโดยตลอด ถึงคำจำกัดความของเงินกองทุนในกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับ 2505 เป็นต้นมา

จากพฤติกรรมข้างต้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่ามีธนาคารพาณิชย์หลายแห่งที่ขาดความมั่นคง เช่น ในช่วงเวลา 2495-2503 (1952 - 1960) นั้น มีธนาคารพาณิชย์ถึงสี่แห่งที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) คือ ธนาคารแห่งเอเชียฯ สหธนาคาร ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา และธนาคารมณฑลหรือในกรณีของธนาคารเกษตร ซึ่งประสบวิกฤติเมื่อมกราคม 2502 (1959) ไม่สามารถปิดดุลชำระเงินประจำวันได้ สาเหตุหลัก เนื่องจากธนาคารนี้ปล่อยกู้ให้แก่เจ้าของธนาคารมากกว่าร้อยละ 40

ของเงินกู้ทั้งหมดในสาขาการเกษตร เมื่อธุรกิจของเจ้าของมีปัญหา ก็นำมาสู่วิกฤตการณ์ของธนาคาร ส่วนธนาคารมณฑล ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็มีการปล่อยกู้ที่หละหลวมเช่น ปล่อยกู้ตามใบสั่งของผู้มีอำนาจ และประเมินราคาหลักทรัพย์ค้ำประกันสูงเกินความเป็นจริง จนถึงเดือนมิถุนายน 2505 (1962) ธนาคารนี้ก็ขาดทุนนับ 100 ล้านบาท และไม่สามารถดำรงเงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง และดำรงสภาพคล่องตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้

เนื่องจากการที่ระบบธนาคารพาณิชย์ขาดความมั่นคง ดังสภาพที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมุ่งที่การปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์โดยผ่านการออกกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ แต่ความพยายามนี้ก็ประสบกับแรงต่อต้านของธนาคารพาณิชย์มาโดยตลอด ดังเช่นการร่างพระราชบัญญัติการธนาคาร พ.ศ.2505 พ.ร.บ.ฉบับนี้เริ่มต้นร่างในเดือนม.ค. 2500 (1957) แต่ถูกถอดถอนออกจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 เมษายน 2502 (1959) โดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังนายโชติ คุณะเกษม ซึ่งเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ในช่วงกรกฎาคม 2501 – พฤษภาคม 2502 เนื่องจากนายทุนธนาคารพาณิชย์มีข้อคัดค้านหลัก 4 ประการ ใน พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) มาตรา 10 กองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีใน พ.ร.บ. พ.ศ. 2488 (1945) มาตรานี้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์เป็นสัดส่วนต่อสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ ในขั้นแรกนายทุนธนาคารพาณิชย์เสนอให้ตัดออกทั้งมาตรา แต่เมื่อตกลงกันได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องยอมอ่อนให้ธนาคารพาณิชย์ใน 2 ประเด็นคือ หนึ่ง ยอมจำกัดอัตราอยู่ที่ร้อยละ 5 – 10 ในขณะที่ร่างเดิมไม่จำกัดอัตราส่วน สอง เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราส่วนแล้ว ก่อนที่จะประกาศใช้ก็ต้องส่งผ่านให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบก่อน

2) มาตรา 11 การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ร่างเดิมกำหนดร้อยละ 10 – 50 ของสินทรัพย์สภาพคล่องที่ต้องดำรงต่อเงินฝากทั้งหมด ภายหลังการต่อรอง อัตรานี้ลดลงเหลือร้อยละ 5 – 50 แต่ต้องผ่านรัฐมนตรีคลังอนุมัติก่อนออกประกาศใช้

3) มาตรา 13 การปล่อยกู้ให้ลูกค้ารายใหญ่⁴¹ ร่างเดิมไม่กำหนดว่าธนาคารพาณิชย์จะปล่อยกู้และค้ำประกันให้ลูกค้ารายเดียวได้เป็นร้อยละเท่าไรของเงินกองทุน นายทุนธนาคารพาณิชย์ต่อรองจนกระทั่งไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการค้ำประกัน แต่ให้อำนาจรัฐมนตรีคลังที่จะพิจารณา ยกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ได้มากกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นรายกรณี และก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศใช้อัตราส่วนนี้ ก็จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีคลัง

⁴¹ ร่างมาตรานี้ถูกตัดออกจาก พ.ร.บ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 (1945) มาครั้งหนึ่งแล้ว

4) มาตรา 14 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก – เงินกู้ ธนาคารพาณิชย์ต้องไม่สำเร็จ แต่สำเร็จในแง่ที่กำหนดให้มาตรการนี้ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีคลังก่อน

ก่อนที่พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505 จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องกำหนดอัตราส่วนต่างๆ ตามมาตรา 10, 11, 13, และ 14 ซึ่งก็ต้องผ่านการต่อรองกับธนาคารพาณิชย์อย่างหนัก โดยเฉพาะมาตรา 13 ผู้ว่าการปฎิเสธร้อยละ 30 แต่ธนาคารพาณิชย์ต่อรองที่ร้อยละ 50 ผู้ว่าการปฎิเสธที่ร้อยละ 40 แต่ธนาคารพาณิชย์ก็ยืนยันที่ร้อยละ 50 จนกระทั่งผู้ว่าการปฎิเสธต้องบอกที่ประชุมว่าถ้ายังคัดค้านอยู่ก็จะขอเชิญประธานสมาคมธนาคารไทย (TBA) ไปพบนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคลังให้เป็นผู้ตัดสิน แต่ TBA ต้องยอมรับว่าจะไม่ไปชักจูง (lobby) บุคคลทั้งสองเองก่อน สุดท้ายจึงตกลงกันที่ร้อยละ 40 ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยก็ลดอัตราส่วนนี้ลงเรื่อยๆ เป็นร้อยละ 33.33 ในปี 2510 (1967) ร้อยละ 30 ในปี 2513 (1970) และร้อยละ 25 ในปี 2514 (1971) ดังนั้นอัตราส่วนร้อยละ 33.33 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามที่จะกำหนดในปี 2488 (1945) นั้น เพิ่งจะประสบผลสำเร็จในปี 2510 (1967)

ข้อสังเกตที่สำคัญในการต่อรองพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505 นี้ก็คือ ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในทุกขั้นตอนของการสร้างข้อบังคับ นายทุนธนาคารพาณิชย์โดยผ่าน TBA ต่อรองกับธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ขั้นตอนของการร่างกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายไม่เป็นที่พอใจก็เข้าหานักการเมือง เพื่อบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยร่างกฎหมายใหม่ โดยต้องผนวกเอาข้อต่อรองของ TBA เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย เมื่อกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนนิติบัญญัติในรัฐสภานั้น TBA ก็มีตัวแทนอยู่ในรัฐสภา ทั้งในชั้นกรรมาธิการและชั้นอื่นๆ เมื่อกฎหมายผ่านรัฐสภาแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังต้องผ่านการต่อรองกับ TBA อีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะประกาศใช้คำสั่งต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ TBA ยังได้นำอำนาจทางการเมืองมาคานอำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย โดยระบุในมาตรา 10 – 14 ว่าก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศใช้อัตราส่วนต่างๆ นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีคลังเสียก่อน ข้อกำหนดนี้เท่ากับทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดอิสระในเชิงเครื่องมือ (instrumental independence) และนำไปสู่ความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับฝ่ายการเมือง หรือพูดอีกนัยหนึ่งได้ว่าข้อกำหนดนี้ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกแทรกแซงโดยฝ่ายทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การต่อรองพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นี้เองที่นำไปสู่ธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับ TBA ที่มีการประชุมกันอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอมาเป็นระยะเวลายาวนาน

แม้ว่าจะถูกต่อรองอย่างหนักจากนายธนาคารพาณิชย์ โดยอาศัยความแนบแน่นกับผู้มีอำนาจทางการเมือง จนกระทั่งเทคโนโลยีเครดิตต้องประนีประนอมด้วยในหลายประเด็น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับพ.ร.บ.ฉบับพ.ศ. 2488 แล้ว พ.ร.บ.ฉบับพ.ศ. 2505 ก็เพิ่มอำนาจและเครื่องมือให้แก่ธ.ป.ท.ในการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์สูงขึ้นมาก ตัวอย่างเช่นมาตรา 10

และ 13 ข้างต้นนั้นเป็นเครื่องมือใหม่ที่ไม่มีในพ.ร.บ.พ.ศ.2488 จนอาจกล่าวได้ว่าพ.ร.บ. 2505 ประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในการเพิ่มความมั่นคงให้แก่ระบบธนาคารพาณิชย์ ประกอบกับการที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วภายหลังการปฏิรูปด้วยแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าประเทศไทย ประสบกับปัญหาประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน และพากันไปถอนเงินฝาก (bank run) อีกเลย จนกระทั่งกรณีราชาเงินทุนในพ.ศ.2521 มากไปกว่านั้น ยุคนี้ยังถือได้ว่าเป็นยุคทอง แห่งการขยายตัวของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ของไทยที่มีการขยายตัวของ เงินฝากถึง 602 % ในช่วงเวลาพ.ศ. 2505-2515 (1962-1972)⁴²

ภายใต้การขยายตัวขนาดใหญ่ของภาคธนาคารพาณิชย์นี้เอง นายธนาคารก็ทำหน้าที่จัดสรร ทุนให้แก่การลงทุนของภาคธุรกิจแท้จริง (real sector) อัมมาร (2001: 3-4) ชี้ว่า ในช่วงก่อน ทศวรรษ 2533 (1990s) นั้น น้อยกว่า 50% ของการลงทุนของบริษัทธุรกิจเกิดจากแหล่งทุนภายใน ขององค์กร ดังนั้น แหล่งเงินที่ใช้ในการลงทุนส่วนใหญ่จึงมาจากธนาคารพาณิชย์ โดยในช่วงแรก อยู่ในรูปเงินกู้ระยะสั้น และสินเชื่อทางการค้า แล้วค่อยๆ พัฒนาเป็นสินเชื่อระยะยาวเพิ่มขึ้นตาม การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม และภายใต้การเป็นตัวกลางทางการเงินระหว่างผู้ออมกับผู้ลงทุน นี้เองที่อิทธิพลของนายธนาคารต่อระบบเศรษฐกิจขึ้นถึงจุดสูงสุดในทศวรรษที่ 2523 (1980s) ก่อน การเปิดเสรีทางการเงินในทศวรรษถัดมา

ในช่วงที่นายธนาคารมีอิทธิพลสูงนั้น อิทธิพลของเขาสูงถึงระดับที่อาจกล่าวได้ว่านาย ธนาคารจะเป็นผู้กำหนดอนาคตของอุตสาหกรรมหนึ่งๆ เลยทีเดียว ตัวอย่างเช่นในปี 2518 ที่ อุตสาหกรรมสิ่งทอประสบกับภาวะสินค้าล้นตลาด ทางทางจึงออกคำสั่งห้ามไม่ให้มีการขยายกำลัง ผลิต ซึ่งก็เหมือนคำสั่งจำนวนมากของรัฐที่มีอยู่จริงแก่บนแผ่นกระดาษ มีเรื่องเล่าอยู่ว่าเจ้าของโรง ทอแห่งหนึ่ง เดินทางไปต่างประเทศกับผู้ออกคำสั่งห้ามขยายกำลังการผลิต แต่ก็ไปตกลงซื้อเครื่อง ทอนับพันๆ เครื่อง ต่อหน้าผู้ออกคำสั่งนั่นเอง เมื่อวิกฤติรุนแรงขึ้นจนกระทั่งธนาคารกรุงเทพ ซึ่ง เป็นผู้ปล่อยกู้รายใหญ่ให้กับอุตสาหกรรมนี้เห็นว่า หากปล่อยให้มีการแข่งขันกันขยายกำลังการผลิต ต่อไปแล้ว บรรดาถูกหนี้สิ่งทอของตนก็จะกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ธนาคาร กรุงเทพจึงต้องทำตัวเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายห้ามขยายกำลังการผลิตแทนทางราชการ ด้วยความกลัวว่าจะ ไม่ได้รับเงินกู้ต่อไป หากตนไม่เชื่อฟังเจ้าหนี้ เจ้าของกิจการสิ่งทอทั้งหลายจึงไม่ละเมิดกฎนี้ และ ร่วมกันกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น ผลัดกันผลิต จนกระทั่งฝ่าฝืนวิกฤติไปได้ในที่สุด สาเหตุที่นายธนาคารมีอิทธิพลต่อลูกค้าของตนได้สูงขนาดนี้นั้น เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ ครอบงำหน้าที่ในการเป็นตัวกลางทางการเงินของระบบเศรษฐกิจไทย (bank-based economy) และ มีอำนาจสูงในการต่อรองกับผู้กู้ด้วยสองสาเหตุคือ หนึ่ง โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมนี้เป็น แบบการแข่งขันน้อยราย (oligopolistic competition) ที่ถูกครอบงำด้วยผู้เล่นขนาดใหญ่ไม่กี่ราย ซึ่ง

⁴² จำนวนจาก (Apichat, 2002: 232, Table 6.4)

ครองส่วนแบ่งตลาดในสัดส่วนสูงมากเช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด⁴³ สอง ภายใต้บริบทที่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ยทั้งด้านเงินฝากและเงินกู้⁴⁴ ย่อมมีนัยยะว่าตลาดเงินกู้อยู่ในสภาพที่มีอุปสงค์มากกว่าอุปทาน (excess demand) ทำให้ธนาคารเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกที่จะจัดสรรเงินกู้ให้แก่ลูกค้าคนใด ในปริมาณเท่าใดอีกด้วย (rationing) นอกเหนือจากการได้กำไรเกินปกติเมื่อเทียบกับสภาพที่ไม่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ย

ในแง่แล้ว ประสบการณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยแตกต่างจากประสบการณ์ของประเทศเอเชียตะวันออกเช่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ทั้งสองประเทศต่างก็ใช้ระบบควบคุมสินเชื่อเพื่อส่งเสริมการลงทุน (selective credit) โดยรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจว่าจะให้ใคร หรืออุตสาหกรรมใดได้รับสิทธิพิเศษนี้ ในจำนวนเท่าใด ในขณะที่ไทยกลับมอบอำนาจการตัดสินใจนี้ให้กับนายธนาคารเอกชน หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า นายธนาคารไทยกลับเป็นผู้ควบคุมนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrial policy) ในทางปฏิบัติ แทนที่จะเป็นกลไกของรัฐ เนื่องจากเขาเป็นผู้ควบคุมการจัดสรรสินเชื่อ

คำถาม ณ จุดนี้คือ ทำไมบทบาทจึงมอบอำนาจในการจัดสรรสินเชื่อให้เอกชน อาจตีความได้ว่า เพราะประสบการณ์ของเทคโนโลยีในยุครัฐบาลจอมพลป.สอนให้คนเหล่านี้รู้ว่าการใช้อำนาจในทางการเมืองเข้าแทรกแซงกลไกตลาดนั้น จะก่อให้เกิดส่วนเกิน (rent) ทางเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งจะกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ใหม่ ดังนั้น บทบาทจึงเลือกที่โอนเครื่องมือที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ไปให้เอกชน เนื่องจากไม่ต้องการที่จะเปิดช่องทางใหม่ให้แก่การใช้อำนาจอันมิชอบ⁴⁵

2.3 การปฏิรูปกลไกรัฐของจอมพลสฤษดิ์

พ.ศ.2502 (1959) นั้น นอกจากจะเป็นปีแห่งการรื้อสร้างระบบการบริหารเศรษฐกิจมหภาคแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มของการปฏิรูปกลไกรัฐครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของรัฐไทยด้วย สารหลักของการปฏิรูปคือการเพิ่มระดับการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งในแง่อำนาจการกำหนดนโยบาย (อำนาจตัดสินใจในเชิงการเมือง) และอำนาจการบริหารราชการ ซึ่งเป็นการลดอำนาจการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีลง ในขณะเดียวกันก็ทำให้อำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความเป็นสถาบันมากขึ้น (institutionalisation) ทั้งหมดนี้ย่อมเป็นการหนุนเสริมให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของจอมพลสฤษดิ์ครอบงำและควบคุมกลไกรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายพลเรือน

⁴³ ภายหลังพ.ศ. 2505 แล้ว ระดับการกระจุกตัวของธุรกิจนี้มีค่าสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งพิจารณาได้จาก Herfindahl Index ที่มีค่า 0.113 ในปีพ.ศ. 2505 แต่สูงขึ้นเป็น 0.138 และ 0.165 ในปีพ.ศ. 2515 และ 2523 ตามลำดับ (Apichat, 2002: Table 6.5, 234)

⁴⁴ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยทั้งสองด้านนี้ มักเกิดขึ้นจากที่ประชุมร่วมระหว่างสมาคมธนาคารและบทบาท. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บทบาทช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ในการฮั้วอัตราดอกเบี้ย อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

⁴⁵ ดูทัศนะของนายป๋วยต่อปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของผู้มีอำนาจของนายป๋วย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของเหล่าเทคโนโลยีในเครือได้ใน Muscat (1994: 68-69)

เพิ่มเติมขึ้นจากการมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางทหาร ภายใต้การรวบอำนาจ (consolidation of power) ของจอมพลสฤษดิ์นี่เองที่เขาได้ชี้แนะและหันเหพลังของระบบราชการไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ

กล่าวในรายละเอียดแล้ว นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการครั้งแรกในปี 2435 เป็นต้นมา อำนาจการบริหารราชการมิได้รวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด หากแต่กระจายอยู่ตามกระทรวงและกรมต่างๆ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพ.ร.บ.เฉพาะรองรับการใช้อำนาจ และการกระจายตัวของอำนาจเหล่านี้ก็มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม โดยฝ่ายปกครองเช่น กระทรวงมหาดไทย กรมปกครอง หรือ กรมตำรวจจะมีอำนาจมากกว่าส่วนอื่นๆ เป็นต้น เมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว แม้ว่าจะมีการออกพ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการหลายครั้ง แต่ก็มิได้ทำการแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับนายกฯ มากนัก ตรงกันข้าม ในช่วงเวลา 2475 ถึง 2495 กลับมีการแก้กฎหมายหลายครั้งเพื่อกระจายภาระและอำนาจไปให้ท้องถิ่นและภูมิภาค และไม่มี ความพยายามอย่างจริงจังที่จะสร้างกลไกทางอำนาจให้แก่ตำแหน่งนายกฯ ตัวอย่างเช่น มีการจัดให้กรมต่างๆ อยู่ในสังกัดสำนักคณะรัฐมนตรี และให้ข้าหลวงตรวจการขึ้นกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการยึดโยงกลไกรัฐกับคณะรัฐมนตรีมากกว่าตำแหน่งนายกฯ เนื่องจากไทยยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติของระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet system) ตามระบอบรัฐสภา (parliamentary system) แบบอังกฤษ ซึ่งไม่ได้เน้นความสำคัญของตำแหน่งนายกฯ ในด้านการบริหารราชการ แต่เน้นระบบการนำรวมหมู่โดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ตำแหน่งนายกฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐมนตรีเช่นเดียวกับสมาชิกคณะรัฐมนตรีคนอื่นๆ (the first among equals) เพียงแต่ตำแหน่งนายกฯ มีฐานะเป็นผู้นำของคณะรัฐมนตรีด้วยเท่านั้น (ชัยอนันต์, 2535: 132, 140) ดังนั้น ภายใต้ระบบข้างต้น อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้ากระทรวงบางแห่งเช่น มหาดไทยอาจมีมากกว่าตัวนายกรัฐมนตรีเสียอีก เพราะกระทรวงต่างๆ มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ หากตัวนายกฯ ท่านใดจะมีอำนาจมากนั้น ก็เป็นเพราะมีอำนาจจากการมีและลักษณะเฉพาะตัวอื่นๆ ซึ่งมิได้เป็นการมีอำนาจในเชิงสถาบันจากตัวตำแหน่งแต่อย่างใด

ในวันที่ 27 ม.ค. 2502 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 เป็นการเปลี่ยนระบบการบริหารราชการครั้งสำคัญ คณะปฏิวัติยังคงใช้พ.ร.บ.บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ต่อไป⁴⁶ แต่

⁴⁶ประเด็นหลักของพ.ร.บ.ฉบับนี้ที่ประกาศใช้ในชุดจอมพลป.นั้นคือ ความพยายามที่จะแบ่งแยกอำนาจการเมือง (แก่นนโยบาย) ออกจากอำนาจบริหาร (แง่ปฏิบัติ) จึงต้องแบ่งข้าราชการออกเป็นสองประเภทคือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นความพยายามครั้งแรกหลัง 2475 ที่จะสร้างกลไกรัฐขึ้นมาเพื่อรองรับการนำในระบบคณะรัฐมนตรี และจัดหน่วยงานด้านนโยบายให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็คือความพยายามหนึ่งที่จะสร้างกลไกอำนาจรัฐให้ผู้นำเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (แต่ก็ถูกยกเลิกไปประเดี๋ยวหนึ่ง) สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นกระทรวงหนึ่งนับแต่นั้นมา (ชัยอนันต์, 2535: 124-128) กล่าวในแง่แล้วสิ่งเหล่านี้ก็คือความริเริ่มในการพัฒนาอีกประการหนึ่งของจอมพลป.

เปลี่ยนแปลงคำว่า “สำนักคณะรัฐมนตรี” ในพ.ร.บ. 2495 เป็นคำว่า “สำนักนายกรัฐมนตรี” แทน และจัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยยุบสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเดิมทิ้งไป การเปลี่ยนแปลงชื่อสำนักงานจึงเป็นการสะท้อนว่ามีการเปลี่ยนอำนาจจากองค์กรคณะบุคคลที่รับผิดชอบร่วมกัน มาเป็นตัวบุคคลคือนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมิใช่กลไกในการช่วยงานของคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป แต่กลายเป็นกระทรวงของนายกรัฐมนตรี (ชัยอนันต์, 2535: 141-142)

ส่วนพ.ร.บ.จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีพ.ศ. 2502 (14 ก.พ. 2502) นั้น มีฐานะเทียบเท่าพ.ร.บ.2495 และไม่ใช่เป็นแค่เพียงพ.ร.บ.จัดส่วนราชการทั่วไปเท่านั้น แต่เป็นการยกระดับสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นกระทรวงเอกเหนือกระทรวงอื่นใด ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจนายกฯ ควบคุมบัญชาการข้าราชการทั้งหมดผ่านกลไกหลักสองประการคือ หนึ่ง อำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากสำนักงบประมาณถูกดึงออกจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สอง นายกฯ มีอำนาจตามมาตรา 18 ของพ.ร.บ.จัดระเบียบพ.ศ. 2502 ในการสั่งให้ข้าราชการประจำจากทุกหน่วยงานมาสำรองราชการที่สำนักนายกฯ ได้ นอกจากนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของสำนักนายกฯ นั้น จะครอบคลุมกิจกรรมทุกเรื่องที่ไม่ตกอยู่ภายใต้หน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเป็นการเฉพาะเจาะจง ด้วยสาเหตุนี้เองที่ทำให้สำนักนายกฯ มีหน่วยงานในสังกัดถึง 15 แห่งในปี 2502 ซึ่งรวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมตรวจราชการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกเหล่านี้ก็คือเครื่องมือของนายกฯ ในการควบคุมระบบราชการ ทั้งในแง่การเงิน งบประมาณ และการบริหารราชการประจำ (ชัยอนันต์, 2535: 142-144)

การรื้อสร้างกลไกรัฐข้างต้นนี้เองที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ไม่เพียงแต่มีอำนาจจากธรรมเนียมการปกครอง 2502 และการใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการบังคับบัญชากลไกรัฐฝ่ายพลเรือนอีกด้วย ดังนั้น ชัยอนันต์จึงเห็นว่า

“การสร้างกลไกอำนาจทางฝ่ายราชการพลเรือนให้มารวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จัดว่าเป็นการฉีกกำลังอำนาจที่เข้มข้นที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะมีความเข้มข้นเสมือนหนึ่งรวมอำนาจของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกเข้ามาอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งสามารถควบคุมกำลังหลักในกองทัพได้” (ชัยอนันต์, 2535: 141)

การรื้อสร้างกลไกรัฐข้างต้นคงจะไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก หากจอมพลป.มิได้เริ่มรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากอเมริกาในปี 2493 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือในการพัฒนาบุคลากร ในเวลาไม่นานหลังการลงนามในสัญญากับอเมริกา รัฐบาลไทยก็เริ่มส่งบุคลากรไปรับ

การเพิ่มพูนความรู้ (training) ทั้งในหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัยและการอบรมระยะสั้นเป็นจำนวน 91 คนในปี 2494-2495 (1951-1952) และเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งมียอดสะสมถึง 8,000 คนในพ.ศ. 2513 (1970) และกลายเป็น 10,714 คนเมื่อปี 2523 (1980) ภายหลังจากจบการศึกษา บุคลากรเหล่านี้ได้กลับเข้าสู่หน่วยงานต่างๆ จนกระทั่งในปี 2529 (1986) พบว่าเกือบ 40 % ของข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่างๆ ผ่านการศึกษา/อบรมจากความช่วยเหลือนี้โดยตรง (162 จาก 411 คน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานแกนกลาง (core agencies) ของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง มหาไพบไทย ซึ่งมีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนา นอกเหนือข้าราชการระดับสูงข้างต้นแล้ว มูลนิธิต่างๆ ของอเมริกาได้มอบทุนการศึกษาจำนวนมากให้แก่ไทย โดยเฉพาะต่อการสร้างนักวิชาการในระดับมหาวิทยาลัยและบุคลากรด้านแพทยศาสตร์ เช่น มูลนิธิ Fulbright และ Rockefeller เป็นต้น ภายในช่วง 10 ปี (1951-1960) มูลนิธิเหล่านี้ให้ทุนเป็นจำนวนถึง 352 ทุน (Muscat, 1990: 50-59)

กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เมื่อจอมพลสฤษดิ์ทำการปฏิรูประบบราชการนั้น บุคคลที่ถูกส่งไปรับการศึกษา/อบรมระดับสูงจากอเมริกาในยุคจอมพลสฤษดิ์พร้อมแล้วที่จะเป็นมาประจำในหน่วยงานต่างๆ ในทัศนะของ Muscat แล้ว เขาเห็นว่า การเสริมสร้างสมรรถภาพและการสร้างองค์กรใหม่ (capability and institutional building) ที่มาพร้อมกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศนี้คือมรดกสำคัญต่อการพัฒนาที่จอมพลสฤษดิ์จะมารับช่วงต่อไป (Muscat, 1994: 84)

3. เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิรูปเศรษฐกิจ 2493-2506: การสร้างรัฐเพื่อนำเศรษฐกิจ

ภายหลังการปฏิรูปในปี 2501 ซึ่งเป็นการทำลายระบบทุนนิยมข้าราชการและสร้างระบบทุนนิยมนายธนาคารแล้ว เศรษฐกิจไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการเจริญเติบโตในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง และควบคู่กับความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งระบบทุนนิยมนายธนาคารนี้ ถูกทำลายไปจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ข้อเสนอ (thesis) หลักของงานในส่วนนี้ก็คือ ความสำเร็จของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจข้างต้นนั้น แยกไม่ออกจากการปฏิรูปตัวรัฐเอง กล่าวคือ การศึกษาครั้งนี้เห็นว่า ทั้งๆ ที่ทิศทางของการปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นการปฏิรูปในแนวทางเสรีนิยมที่รัฐลดบทบาทในปริณิณทลทางเศรษฐกิจลง โดยหันมาส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปตัวรัฐเองให้มีความสามารถสูงขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การปฏิรูปตัวรัฐนั้นเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปเศรษฐกิจประสบความสำเร็จ อันเป็นปัจจัยที่ถูกกละเลยจากงานศึกษาอื่นๆ มาโดยตลอด

3.1 จากรัฐผู้ล่า (Predatory State) รัฐขั้นกลาง (Intermediate State)

งานชิ้นนี้เสนอว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคจอมพลสฤษดิ์ประสบความสำเร็จได้นั้นคือ การปฏิรูปรัฐให้มีความเข้มแข็ง หรือคือการยกระดับความสามารถ

(capacity) ของรัฐให้สูงขึ้นพอเพียงที่จะสร้างเงื่อนไข หรือสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ภาคเอกชนทำการสะสมทุน ซึ่งจะนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth) อันเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการปฏิรูปเศรษฐกิจ แต่งานชิ้นนี้มีให้เห็นว่า การปฏิรูปรัฐครั้งนี้กระทำได้อย่างสมบูรณ์พร้อม จนกระทั่งรัฐไทยมีความเข้มแข็ง หรือมีความสามารถในระดับเดียวกับรัฐแห่งการพัฒนา (Developmental State) ในเอเชียตะวันออกเช่น เกาหลีใต้ หรือไต้หวัน ข้อถกเถียง ณ จุดนี้ก็คือการปฏิรูปรัฐครั้งนี้ อย่างน้อยก็เพียงพอที่จะทำให้รัฐเข้มแข็งขึ้นจนกลายเป็นผู้จุดชนวน (jump-start) การสะสมทุนของภาคเอกชนได้ แต่ก็มิได้มีความสามารถมากพอที่จะควบคุม หรือชี้นำการลงทุนของภาคเอกชนผ่านนโยบายอุตสาหกรรม (industrial policy) เช่น การคัดเลือกภาคเศรษฐกิจ (sector) ภาคใดภาคหนึ่ง หรือองค์กรธุรกิจหนึ่งๆ (picks the winners) ที่รัฐเห็นว่าเป็นอนาคตของชาติได้ ดังเช่นที่ปฏิบัติในเกาหลีใต้เป็นต้น หรือกล่าวตามภาษาของ Peter Evans (1995) แล้ว การปฏิรูปในช่วงรอยต่อระหว่างจอมพลป.และจอมพลสฤษดิ์นั้น อาจอ้างได้ว่ารัฐไทยได้ถูกเปลี่ยนรูปจาก “รัฐผู้ล่า” (Predatory State) เป็น “รัฐขั้นกลาง” (Intermediate State) เท่านั้น แต่มิได้ถูกทำให้กลายเป็น “รัฐแห่งการพัฒนา” (Developmental State)⁴⁷

จากที่อภิปรายในหัวข้อ 2.3-3.3 นั้นอาจจะสรุปรวบยอดได้ว่า ทั้งหมดนี้เป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐไทยมีความเข้มแข็ง มีความสามารถสูงขึ้น ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็นหลายด้านได้ดังนี้คือ

หนึ่ง : เสริมความสามารถของรัฐโดยการปรับลดบทบาท หรือเปลี่ยนหน้าที่ของรัฐไปสู่สิ่งที่สอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของภาครัฐ (reorientation of state's functions) หากเราเห็นว่าความสามารถของรัฐนั้นมีจำกัด หรือเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนเช่นเดียวกับทรัพยากรอื่นๆ แล้ว เราก็ควรที่จะจัดสรรความสามารถของรัฐที่มีความจำกัดนี้ ไปทำหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับ ‘ธรรมชาติ’ ของรัฐมากขึ้น ดังนั้น การเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตสินค้าผ่านกลไกรัฐวิสาหกิจ มาทำหน้าที่การส่งเสริม และสร้างเงื่อนไขให้เหมาะสมกับการสะสมทุนของภาคเอกชนตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 เป็นต้นมา จึงเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐไปในทิศทางที่ส่งวนความสามารถของรัฐที่มีจำกัดนี้ไปในทิศทางใหม่ที่เอกชนทำไม่ได้เช่น การ

⁴⁷ ตัวอย่างเช่น รัฐไทยประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารเศรษฐกิจมหภาคมากกว่าการบริหารเศรษฐกิจจุลภาค ในขณะที่หน่วยงานที่ดูแลเศรษฐกิจจุลภาคนั้น มิได้มีเอกภาพและความสามารถสูง แต่รพท.และอีก 3 หน่วยงานที่ดูแลเศรษฐกิจมหภาคนั้น กลับมีเอกภาพและความสามารถสูง กล่าวในแง่หนึ่งแล้ว จึงถือได้ว่าหน่วยงานมหภาคเหล่านี้เป็นสิ่งที่ Evans เรียกว่า “Pocket of Efficiency” ของรัฐไทย ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สม่ำเสมอของกลไกรัฐ (uneven) และการที่กลไกรัฐมิได้ถูกพัฒนาจนมีลักษณะที่สม่ำเสมอและมีเอกภาพ (coherence) นั่นก็เป็นเกณฑ์สำคัญที่ Evans ใช้จัดว่ารัฐใดมีลักษณะเป็นรัฐขั้นกลาง และมีได้เป็นรัฐแห่งการพัฒนา ในขณะที่ก่อนหน้าการปฏิรูปนั้น รัฐไทยมีลักษณะที่เข้าใกล้แบบจำลองรัฐแห่งการล่า (Predatory State Model) มากกว่า เช่นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1950 นั้น คณะรัฐประหาร 2490 ทั้งกลุ่มชอชราชครูและสี่เสาเทเวศร์ต่างก็ใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซง สร้างข้อจำกัดหรือผูกขาดเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาส่วนเกินอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันรัฐไทยในยุคจอมพลป.ก็มิได้มีเป้าหมายใดๆ ในทางเศรษฐกิจ (เช่น เป้าหมายสร้างความเติบโต) อย่างจริงจัง นอกจากพยายามที่จะหาทางอุดหนุนทางการเมืองของตัวผู้นำรัฐบาล ดังนั้นทิศทางการพัฒนาจึงสะเปะสะปะและขัดแย้งกันเองเช่น ทั้งๆ ที่รัฐบาลยึดกิจการเอกชนหลายส่วนมาเป็นของรัฐ แต่รัฐบาลก็ประกาศใช้พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนเอกชน พ.ศ. 2494 เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมของแบบจำลองต่างๆ ของรัฐข้างต้นได้ใน Evans (1995))

สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานเพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด ที่เกิดจากการไม่ประสานกันของการลงทุนภาคเอกชน (coordination failures)

ในอีกกรณีหนึ่ง การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศปี 2498 จากระบบหลายอัตรามาเป็นระบบอัตราเดียวนั้น ก็ไม่ได้ทำให้การบริหารจัดการยุ่งยากมากขึ้น ตรงกันข้าม การจัดการของรพท.ภายใต้ระบบใหม่นี้กลับง่ายลงมาก เพราะรพท.ไม่ต้องทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินตราต่างประเทศในราคาถูกสำหรับการนำเข้าประเภทต่างๆ อีกต่อไป เช่นเดียวกับการไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมขึ้น ย่อมหมายความว่ารัฐไม่จำเป็นต้องยุ่งยากกับการบริหารงานต่างๆ เพิ่มขึ้น และเป็นการลดโอกาสของการเกิดคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลงไปพร้อมๆ กันด้วย

สอง การเสริมความสามารถของรัฐผ่านการปรับเปลี่ยนทั้งกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ในการทำงานและการจัดองค์กรใหม่ (capacities and institutional buildings) รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการผ่านการศึกษาและฝึกอบรม เช่น การปฏิรูปกระบวนการบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณ ดังที่อภิปรายในหัวข้อ 2.3.2 หรือการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของ 4 หน่วยงาน ดังที่ได้้อภิปรายไปแล้วข้างต้น

สาม การรวมศูนย์อำนาจการบริหารเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (centralization) ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่มีเป้าหมายในการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong executive) ทำให้นายกรัฐมนตรีมีกลไกควบคุมระบบราชการทั้งระบบได้อย่างรอบด้าน ดังเช่นที่อภิปรายไปในหัวข้อ 3.3 ซึ่งมีความสำคัญค่อนข้างมาก เพราะระบบราชการในยุคนี้ หลุดออกจากการควบคุมของพลังทางสังคม (social forces) โดยไม่ต้องรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ใด ดังนั้น การปฏิรูปกลไกของรัฐของจอมพลสฤษดิ์ จึงเป็นการบังคับให้กลไกของรัฐรับผิดชอบต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

กล่าวในแง่แล้ว ระดับความเป็นอิสระของรัฐ (autonomy) จากการควบคุมของสังคมในยุคจอมพลสฤษดิ์เมื่อเทียบกับจอมพลป.นั้น ก็อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มีกลไกที่จะควบคุมพลังทางสังคมเพิ่มขึ้น หรือมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นนั่นเอง ทั้งจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการ และการใช้อำนาจเผด็จการเพื่อการกดปราบพลังทางสังคมผ่านกฎอัยการศึก และมาตรา 17 แต่นี่มิได้หมายความว่า จอมพลสฤษดิ์มีอำนาจ ‘สมบูรณ์’ (absolute power) จากพลังทางสังคม สะท้อนได้จากการทำตัวเป็น ‘พ่อขุนประชานิยม’ เช่น การจัดการกับอันธพาล การสั่งยิงเป้าผู้วางเพลิง การบังคับไม่ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขึ้นค่าเช่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความนิยมทางการเมือง โดยเฉพาะต่อประชากรในเขตกรุงเทพฯ ยิ่งไปกว่านั้น จอมพลสฤษดิ์ยังสามารถควบคุมชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลในเครื่องแบบได้มากกว่ายุคจอมพลป.อีกด้วย ความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลทั้งสองคือ การที่จอมพลป.มีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรและแบ่งปันอำนาจให้แก่ทั้งจอมพลสฤษดิ์และพล.ต.อ.เผ่า ส่วนในยุคจอมพลสฤษดิ์นั้น ภาพแห่งการแบ่งปันอำนาจนี้ไม่ปรากฏขึ้น เมื่อจอมพลสฤษดิ์สามารถควบคุมทั้งกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

และพลังอื่นๆ ในสังคมได้มากขึ้นแล้ว เขาจึงกลายเป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ถือ
พวงมาลัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายและการควบคุมการ
ปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไปให้แก่ขุนนางวิชาการ
ในขณะที่ตัวนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ปกป้องเทคโนโลยีจากแรงกดดันที่มาจากภายในระบบ
ราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การที่เทคโนโลยีมีอำนาจในการกำกับกลไกรัฐส่วนอื่นๆ ใน
ระบบราชการนั้น โดนสาระสำคัญแล้วเป็นอำนาจที่สืบเนื่อง (derived) จากการปกป้อง หรือความ
ไว้วางใจของตัวนายกรัฐมนตรี

นอกจากการที่ตัวรัฐถูกปรับให้มีความสามารถเพิ่มขึ้นแล้ว สิ่งที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง
ที่เกิดขึ้นในยุครอยต่อของจอมพลทั้งสองท่านก็คือ การค้นพบรูปแบบใหม่ของการแบ่งสรร
ส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ดังเช่นที่อภิปราย
ไว้ในหัวข้อ 2.2.3 รูปแบบใหม่นี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ในแง่ที่ว่า
รูปแบบนี้เป็นการประกันความเชื่อมั่นในการลงทุนให้แก่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (security of
property rights) ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่ใช่นิติรัฐ (rules of law) โดยเฉพาะในระบบเผด็จ
การแบบจอมพลสฤษดิ์นั้น การทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจรัฐเป็นภัยที่ผู้ลงทุนต้องตระหนักถึง
และระมัดระวัง รูปแบบใหม่ของการจัดสรรส่วนเกินโดยการเชิญผู้มีอำนาจมาดำรงตำแหน่ง
กรรมการบริษัทนั้น จึงเป็นการซื้อความคุ้มครอง⁴⁸ ในการลงทุนของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ทำให้
เขากล้าที่จะผูกพัน (commit) ความมั่งคั่งของเขาในกระบวนการสะสมทุน หรือกล่าวได้ว่าการ
ปฏิรูปรัฐเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการลงทุนนั้น จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดหากนักธุรกิจ
ไม่กล้าที่จะลงทุน⁴⁹ อันเนื่องมาจากความรู้สึกที่ไม่มั่นคงต่อกรรมสิทธิ์ของตัวเอง

อีกประการหนึ่งนั้น การร่วมมือกันในรูปแบบใหม่นี้ ย่อมหมายถึงการที่ชนชั้นนำทั้ง 2 ฝ่าย
มีช่องทางที่จะสื่อสารกันได้โดยตรง ซึ่งก็เปรียบเสมือนช่องทางหนึ่งในการยึดโยงระหว่างภาครัฐ
และสังคม (state-society linkages) ข้อมูลของ Skinner แสดงว่า ความเชื่อมโยงนี้เป็นไปอย่าง
หนาแน่น ความยึดโยงระหว่างรัฐกับสังคมมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังเช่นที่ Evans
(1995) เสนอไว้ว่า ช่องทางในการเชื่อมโยงระหว่างภาคทั้งสองนั้น เปรียบเสมือนเป็นเวทีหรือเป็น
เครื่องมือที่ทั้งสองฝ่ายใช้ในการเจรจาต่อรองและส่งผ่านข้อมูลระหว่างกันเพื่อใช้ในการกำหนด
โครงการร่วมกัน (Joint Project) และการปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดร่วมกัน หากปราศจาก
ช่องทางการสื่อสารนี้แล้ว โอกาสที่โครงการร่วมจะล้มเหลวย่อมมีมากขึ้น เนื่องจากการกำหนด

⁴⁸ เป็นการซื้อความคุ้มครองในระยะยาวแทนที่จะจ่ายหรือแบ่งผลประโยชน์ให้เป็นครั้งๆ ไป (ซึ่งเป็นการซื้อความคุ้มครองระยะสั้น) แต่การ
ซื้อความคุ้มครองในลักษณะนี้ก็มีความเสี่ยงจากการ ‘แทงม้า’ ทางการเมืองผิดตัวเช่นกัน

⁴⁹ Ammar (1997: 4) ชี้ว่านอกจากปัจจัยภายในประเทศแล้ว การปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งยึดอำนาจในแผ่นดินใหญ่ได้เมื่อพ.ศ.
2492 (1949) นั้น รัฐบาลใหม่ของจีนได้ยึดทรัพย์สินของนักธุรกิจจีนในไทย ทำให้พ่อค้าจีนตัดขาดกับบ้านเกิดของตัวเอง และหันมาสะสม
ทุนในไทยมากขึ้น

นโยบายหรือโครงการภาครัฐที่จะสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนของเอกชนนั้น อาจจะไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับความต้องการของเอกชน เป็นต้น

ตัวอย่างรูปธรรมที่เกิดขึ้นก็คือ กรณีการร่างพ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ที่สมาคมนายธนาคารไทยมีส่วนในทุกขั้นตอนของการกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย แน่นอนว่า ฝ่ายนายธนาคารใช้ช่องทางการสื่อสารนี้ในการเรียกร้องให้รปท.ลดหย่อนข้อกำหนดต่างๆ ที่จะมีผลต่อต้นทุน หรือความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรม ดังเช่นที่อภิปรายไว้ในหัวข้อ 3.2 แต่ประเด็นหลัก ณ จุดนี้คือ การที่รปท.มีช่องสื่อสารโดยตรงกับภาคเอกชนนั้น อย่างน้อยก็ทำให้การกำหนดเนื้อหาของพ.ร.บ.ไม่หลุดลอยออกจากสภาพความเป็นจริงของอุตสาหกรรมในขณะนั้น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ มาตรา 13 เรื่องการปล่อยกู้ให้กับลูกค้ารายใหญ่ ซึ่งรปท.ต้องการกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 33.33 ของเงินกองทุนมาตั้งแต่พ.ร.บ.พ.ศ.2488 (1945) โดยไม่ยอมต่อรองกับนายธนาคารก่อน ทำให้มาตรานี้ถูกตัดทิ้งไปในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา แต่เมื่อรปท.และสมาคมนายธนาคารไทยมีเวทีแห่งการต่อรองร่วมกันแล้ว อัตราส่วนนี้ก็ค่อยๆ ถูกปรับลดลง จนถึงระดับ 33% ในที่สุดเมื่อปี 2510 (1967)⁵⁰

เป็นที่แน่นอนอีกเช่นกันว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐและเอกชนในช่วงนี้มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม (หรือเรียกกันว่าระบบอุปถัมภ์) และเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนบุคคลมากกว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นสถาบัน (institutionalised) และบ่อยครั้งที่นักธุรกิจใช้ช่องทางเหล่านี้ในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนตัวผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้มีอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะความสัมพันธ์ทั้ง 2-3 ประการนี้ ก็ไม่ได้ได้แย่งความจริงที่ว่า ช่องทางเชื่อมโยงระหว่างรัฐและสังคมในช่วงนี้มีผลทำให้การกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบาย หรือแผนงานนั้นๆ ของรัฐมีปัจจัยนำเข้าจากภาคเอกชน (input) ซึ่งย่อมทำให้การทำงานของภาครัฐสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นมากขึ้น ภายใต้บริบทข้างต้น Doner และ Ramsay (1997) ถึงกับเสนอว่า เพราะการที่ภาคเอกชนของไทยในยุคนั้น มีความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาาร่วมของสาขาอุตสาหกรรมหนึ่งๆ กันเอง และเข้าต่อรองกับภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

3.2 สิทธิธรรมใหม่ในการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ดังเช่นที่อภิปรายไว้ในหัวข้อที่ 2 ว่าการเริ่มต้นรับความช่วยเหลือจากอเมริกาของจอมพลป. เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นเพียงผลพลอยได้ของจอมพลป.ที่พยายามจะเอาตัวรอดทางการเมือง เนื่องจากจอมพลป.ต้องเผชิญกับความท้าทายทั้งจากกลุ่มของพล.ต.อ.เผ่า และกลุ่ม

⁵⁰ ตัวอย่างที่เห็นเป็น ‘เรื่องเล่า’ กันในหมู่นักวิชาการก็คือ ผู้ว่าการป่วยจะปรึกษากับผู้บริหารของธนาคารกสิกรไทยอย่างไม่เป็นทางการบนฐานความสัมพันธ์แบบเครือญาติในบางมาตรการที่รปท.ต้องการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบว่าธนาคารพาณิชย์จะทำได้จริง ก่อนที่จะนำเรื่องนั้นๆ เข้าสู่การหารืออย่างเป็นทางการกับสมาคมนายธนาคารไทย

นายทหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวในแง่ไปแล้ว แม้ว่าจอมพลป.จะเป็นผู้วางรากฐานให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจที่จอมพลสฤษดิ์จะมาสานต่ออย่างจริงจังหลังจากพ.ศ. 2501 แต่การพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ไม่เคยเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลไทยมาก่อนเลย นับตั้งแต่การปฏิรูปรัฐไทยครั้งสำคัญในพ.ศ.2435 รวมทั้งในยุคจอมพลป.ด้วย ดังนั้นคำถามทางการเมืองที่สำคัญจึงมีอยู่ว่า เหตุใดจอมพลสฤษดิ์จึงได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลไทยเป็นครั้งแรก

สาเหตุที่รัฐบาลไทยไม่เคยเอาใจจริงเอาใจกับการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงของการปฏิรูปรัฐไทยครั้งแรกเมื่อ 2435 นั้น เนื่องจากการปฏิรูปครั้งนี้ มีเป้าหมายหลักอยู่ที่การเปลี่ยนราชอาณาจักรแบบโบราณให้กลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation state) โดยการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ ผ่านการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้ระบบราชการรับผิดชอบ (accountable) ต่อองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อให้รัฐสยามสามารถควบคุมอธิปไตยเหนือดินแดนทั้งของรัฐกรุงเทพฯ และรัฐประเทศราชในเวลานั้น ดังนั้น การปฏิรูปในยุคนี้จึงมุ่งไปยังการสร้างกองทัพประจำการสมัยใหม่ และการสร้างกลไกในการปกครองของกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่ง Benedict Anderson (1978) เห็นว่ากระบวนการปฏิรูปในยุคนี้ เป็นการล่าอาณานิคมภายใน (internal colonialisation)⁵¹ ซึ่งก็คือกระบวนการที่รัฐกรุงเทพฯ ทำตัวเป็นมหาอำนาจท้องถิ่น เข้าทำการ ‘ยึด’ ประเทศราชของกรุงเทพฯ มาเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนภายใต้อธิปไตยของรัฐสยามสมัยใหม่ เงื่อนไขสำคัญที่ ‘อนุญาต’ ให้รัฐไทยทำการรวมศูนย์อำนาจได้นั้นคือ การที่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นศัตรูดั้งเดิมของรัฐกรุงเทพฯ เช่นพม่าและเวียดนาม ถูมหาอำนาจตะวันตกยึดเป็นอาณานิคมจนหมดสิ้น ทำให้ความมั่นคงของรัฐจากภัยภายนอกเพิ่มขึ้นมาก หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งคือ ความท้าทายต่อการดำรงอยู่ของรัฐกรุงเทพฯ หมดไปแล้ว ดังนั้น รัฐกรุงเทพฯ จึงสามารถทุ่มเททรัพยากรไปเพื่อการรวมศูนย์อำนาจได้ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาความมั่นคงจากศัตรูภายนอก ประกอบกับสิทธิธรรมในการปกครอง (legitimacy) ของรัฐไทยในยุคนี้ก็คือ สิทธิธรรมแบบราชานิยมหรือประเพณีนิยม ดังนั้น รัฐบาลไทยก่อน 2475 จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงพ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลไทยก็ได้ถูกคุกคามจากรัฐอื่นๆ เช่นกัน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ใช้ระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญเป็นแหล่งใหม่ในการอ้างอิงสิทธิธรรมในการปกครอง และปัญหาหลักทางการเมืองในยุคนี้เป็นการจัดหาดุลยภาพใหม่ทางอำนาจระหว่างระบบราชการสมัยใหม่ที่นำโดยคณะราษฎรกับสถาบันพระมหากษัตริย์และพวกนิยมเจ้า (royalist) ดังนั้นรัฐไทยในยุคนี้จึงมิได้ถูกปฏิรูปขนานใหญ่ รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจก็มิได้มีความจำเป็นที่จะต้องกลายมาเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลไทย

⁵¹ Anderson (1978:203-204, footnotes 14-15) กล่าวว่ากองทัพสมัยใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นในระบอบนั้นมิได้มีเป้าหมายไว้ต่อสู้กับมหาอำนาจตะวันตก เพราะมีขนาดและประสิทธิภาพเทียบกันไม่ได้ แต่สร้างขึ้นเพื่อทดแทนความไม่สงบภายในประเทศ และเพื่อดำรงพระเกียรติยศ (prestige)

เมื่อจอมพลป.ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง หลังการรัฐประหาร 2490 แล้ว จอมพลป.ก็ยังคงอ้างอิงสิทธิธรรมจากรัฐธรรมนูญต่อไป รวมทั้งหันไปทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์ทาง ศาสนาและประเพณีแข่งกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกัน ตลอดระยะ 8 ปี ของจอมพลป. การเมืองไทยก็ได้ตกอยู่ใต้ความไร้เสถียรภาพ เต็มไปด้วยการกบฏ รัฐประหาร และการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มของพล.ต.อ.เผ่าแก้วจอมพลสฤษดิ์ รวมทั้งความขัดแย้งที่มีกับ สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในช่วงแรกๆ ของการดำรงตำแหน่งนายกฯ ซึ่งเป็นการสะท้อน ถึงความอ่อนแอทางการเมืองของตัวนายกรัฐมนตรีเองด้วย ดังนั้น ภายใต้ภาวะเช่นนี้ จึงไม่เป็นที่ น่าแปลกใจแต่อย่างใดว่า จอมพลป.เองก็ได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายหลัก ของรัฐ ส่วนการที่จอมพลป.หันมาเดินเส้นทางเสรีนิยมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองตั้งแต่ปี 2497 เป็นต้นไปนั้น ก็เพื่อที่จะเอาตัวรอดจากความอ่อนแอทางการเมืองอีกเช่นกัน

ในทางตรงกันข้าม ภายใต้หลังการรัฐประหาร 2501 แล้ว จอมพลสฤษดิ์สามารถรวบอำนาจได้ อย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้กฎอัยการศึก และการจำกัดสิทธิ เสรีภาพในทุกรูปแบบ รวมทั้งการปราบปรามปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ ผู้นำกรรมกร ซึ่งเป็น ระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารเต็มรูปแบบ แต่ข้อค้อยในทางการเมืองประการหนึ่งของ ระบบเผด็จการทหารคือ การขาดสิทธิธรรมในการปกครอง จอมพลสฤษดิ์ไม่สามารถอ้างได้ว่า ตนมาจากการเลือกตั้ง หรือตนมีอำนาจปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐบาลหลัง 2475 กล่าวในแง่แล้ว จอมพลสฤษดิ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาสิทธิธรรมในการปกครอง จากแหล่งใหม่ ดังนี้คือ หนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็แสดงออกอย่างชัดเจนว่าต้อนรับการ รัฐประหารรัฐของจอมพลสฤษดิ์ ดังเช่นที่ทักษ์ เฉลิมเตียรณ วิเคราะห์ไว้เป็นอย่างดีว่า

"ด้วยเหตุที่ยังมีรากฐานที่ไม่มั่นคงนัก คณะรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์จึงต้องหันไปพึ่ง พระบรมโพธิสมภาร เพื่อการสนับสนุนและเพื่อความชอบธรรม...จอมพลสฤษดิ์ได้ประกาศต่อ หนังสือพิมพ์และประชาชนว่า ฐานะของตนนั้นชอบธรรมเพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรง เห็นชอบด้วย และเมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจอมพลสฤษดิ์ จอมพลสฤษดิ์ก็นำมาแสดง ทันที ฉะนั้นใน พ.ศ.2500 พระมหากษัตริย์จึงทรงทำหน้าที่แต่งตั้งผู้นำทางการเมืองคนใหม่ให้ เป็นไปโดยชอบธรรม" (ทักษ์, 2548 : 354)

ในขณะเดียวกันจอมพลสฤษดิ์ก็แสดงออกต่อสาธารณชนอย่างเต็มที่ว่า ตนนั้นยึดมั่นใน ความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับรัฐบาลจอมพลป. โดยทำการส่งเสริม และเพิ่มบทบาทของสถาบันต่อสังคมไทยมากขึ้นเช่น สนับสนุนให้รัชกาลที่ 9 ทรงออกตระเวน เยี่ยมเยือนประชาชนในชนบท ซึ่งจอมพลป.ไม่อนุญาตให้ทรงปฏิบัติในอดีต หรือกล่าวได้ว่ายุคนี

เป็นยุคที่ระบอบสฤทธิและสถาบันกษัตริย์ร่วมมือกันอย่างแนบแน่นในการสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองของกันและกัน (ทักษิณ, 2548 : 352-374)

สอง ดังที่ทักษิณ (2548 : 277) เสนอไว้ว่า “โดยที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่สำคัญซึ่งอยู่เบื้องหลังแผนพัฒนาแห่งชาติอันได้แก่จุดมุ่งหมายของการสร้างความชอบธรรมและความมีเสถียรภาพให้มากขึ้น” และเมื่อประกอบกับภาวะสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการรุกรานของขบวนการประเทศลาวหลังพ.ศ.2503 ซึ่งเป็นขบวนการฝ่ายซ้ายในลาว รวมทั้งการเคลื่อนไหวจัดตั้งมวลชนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ในภายหลัง ทำให้รัฐบาลยิ่งมั่งนั้ไปที่สงครามแย่งชิงมวลชนผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจชนบท โดยการตัดถนนและสร้างแหล่งน้ำ รวมทั้งจัดตั้งกรมพัฒนาชุมชนและโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท แม้ว่าการตัดถนนเหล่านั้นมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่ความมั่นคง เพื่อความสะดวกในการเคลื่อนย้ายกำลังทหารก็ตาม แต่ถนนเหล่านี้ก็กลับกลายเป็นการส่งเสริมการขยายตัวของการปลูกพืชไร่ เช่น ปอ และ มันปะหลังในยุคถัดมา เพราะต้นทุนการขนส่งลดลงอย่างมาก

อาจกล่าวได้ว่า พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นพรรคมวลชน (mass party) ที่แท้จริงเพียงหนึ่งเดียวของประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะมันคุกคามการดำรงอยู่ของรัฐไทยมาโดยตลอด จนกระทั่งล่มสลายไปในทศวรรษที่ 2523 (1980s) ดังนั้น คุณูปการสำคัญของพคท.ต่อสังคมไทยคือ การทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหาร ระบอบสฤทธิและผู้สืบทอดอำนาจ จึงยังคงมีความจำเป็นทางภาวะวิสัย ในการแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ หากกล่าวในภาษาเศรษฐศาสตร์แล้ว การดำรงอยู่ของพคท. จึงเปรียบเสมือนกับการที่ตลาดการเมืองมีลักษณะเป็น contestable market นั่นเอง การดำรงอยู่ของพคท.ในฐานะคู่แข่งขัน จึงทำให้รัฐไทยต้องทำการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อป้องกันการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพคท. และในขณะเดียวกันก็ป้องปรามไม่ให้ระบอบสฤทธิทำการทุจริตส่วนเกินทางเศรษฐกิจเข้ากระเป๋าดตนเองจนมากเกินไป จนกระทั่งทำลายความเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกาที่รัฐบาลบางแห่งเป็นอิสระจากสังคมมากเสียจนกระทั่งรัฐนั้นกลายเป็น “รัฐผู้ล่า” (Predatory State) เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อทุจริตส่วนเกินทางเศรษฐกิจมากนัก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่การพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายหลักของรัฐไทยในยุคจอมพลสฤทธินั้น เนื่องจากจอมพลสฤทธิ มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแหล่งอ้างอิงใหม่ของสิทธิธรรมในการปกครอง การทำลายอำนาจทางการเมืองของพคท. รวมทั้งภาวะสงครามเย็นและสงครามในอินโดจีน ก็กลายเป็นแรงผลักดันให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินต่อไป แม้ภายหลังการสิ้นชีพของจอมพลสฤทธิแล้ว

4. บทสรุป

จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้น ข้อสรุปหลักของงานชิ้นนี้มีดังต่อไปนี้

- 1) สาเหตุหรือความจำเป็นต่าง ๆ ที่ผลักดันให้เกิดความพยายามในการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ข้อเสนอ (thesis) ของงานชิ้นนี้คือ สถานะการเมืองภายในประเทศไทยเป็นปัจจัยชี้ขาด ในขณะที่สถานการณ์ระหว่างประเทศเป็นปัจจัยรองที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเศรษฐกิจ โดยที่สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของไทยนั้น มีบทบาทน้อย กล่าวในรายละเอียดแล้ว งานชิ้นนี้ถือเอา พ.ศ. 2493 (1950) ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ทำสนธิสัญญาได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา และปี 2497 (1954) เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2501 (1958) เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นจุดเริ่มต้นของช่วงที่สองแห่งการปฏิรูปที่ทวีความเข้มข้นขึ้นกว่าช่วงแรกมาก จุดเปลี่ยนทั้งหมดเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยการเมืองภายในประเทศเป็นปัจจัยหลัก กล่าวได้ว่าทั้งในปี 2493 และ 2497 นั้น แรงจูงใจของจอมพล ป. ในการแสวงหาความช่วยเหลือจากอเมริกาและการหันมาเดินเส้นทางเสรีนิยมก็คือ ความต้องการที่จะอยู่รอดทางการเมืองของตัวจอมพลป. เอง เนื่องจากการขึ้นสู่อำนาจในครั้งนี้ของเขานั้น ตั้งอยู่บนฐานทางการเมืองที่อ่อนแออย่างมาก ความช่วยเหลือ ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนของมหาอำนาจอเมริกาต่อตัวจอมพล ป. โดยตรง ทำให้กลุ่มคู่แข่งทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ยังคงยอมให้จอมพล ป. เป็นผู้นำต่อไป เนื่องจากจอมพล ป. จะเป็นผู้นำซึ่งทรัพยากรหล่อเลี้ยงกลุ่มของตน ในขณะที่กลุ่มเหล่านี้ยังไม่พร้อมที่จะแตกหักกันเอง ส่วนสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น เป็นจุดที่ภาวะสงครามเย็นระหว่างสองมหาอำนาจพัฒนาเข้าสู่เขตเอเชียตะวันออก/ตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจน ดังนั้น จอมพล ป. จึงฉวยใช้สถานการณ์นี้ประกาศตัวเป็นผู้ต่อต้านคอมมิวนิสต์เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากอเมริกา ส่วนสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นกล่าวได้ว่า ใน พ.ศ. 2493 เศรษฐกิจไทยได้ฟื้นตัวจากภาวะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงได้หมดสิ้นไปแล้ว กล่าวในแง่นี้ ข้อโต้แย้งที่มีกล่าวอ้างว่า ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (economic crisis) จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจจึงไม่สามารถใช้อธิบายจุดเริ่มต้น (timing) ของการปฏิรูป ณ จุดนี้ได้ บางท่านอาจโต้แย้งว่า ภาวะเศรษฐกิจโดยเฉพาะการขาดดุลการค้าในช่วงหลังสงครามเกาหลี เป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การปฏิรูปด้านการเงินใน พ.ศ. 2498 (1955) งานชิ้นนี้เห็นว่า การขาดดุลการค้าและภาวะเงินเฟ้อช่วงนั้น มิได้มีความรุนแรงในระดับที่จะเรียกได้ว่าประเทศกำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ หรือกำลังจะเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในระยะเวลาอันใกล้แต่อย่างใด ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงเห็นว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยรองที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงนี้⁵²

⁵² ส่วนสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศก่อน พ.ศ. 2501 ถึง 2502 ก็มีได้มีปัญหาค่าสำคัญใด ๆ แม้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจยังมิได้เป็นเป้าหมายของจอมพล ป. และรัฐยังคงแทรกแซงเศรษฐกิจเช่นเดิมก็ตาม ในยุคจอมพล ป. เศรษฐกิจไทยยังคงขยายตัวได้ในอัตราถึง 4.7% ต่อปี และ

สมควรกล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปในช่วงแรกนี้มีลักษณะเป็นแต่เพียงผลพลอยได้ของการรับความช่วยเหลือจากอเมริกา ความช่วยเหลือหลักที่จ่อมพล ป. ต้องการนั้น เป็นความช่วยเหลือด้านการทหาร เพื่อหล่อเลี้ยงฐานเสียงของตน ซึ่งเป็นบุคคลในเครื่องแบบ ดังนั้นเราจึงไม่พบความพยายามของรัฐบาลจ่อมพลป. ที่จะยกเลิกนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลจ่อมพลป. กลับเพิ่มความเข้มข้นของนโยบายต่อต้านชนชั้นนำทางเศรษฐกิจชาวจีน จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งบริษัทสิทธิพลกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเข้าแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น จุดเปลี่ยนสำคัญคือพ.ศ.2497 ที่นับได้ว่าหน่ออ่อนของความพยายามในการปฏิรูป/พัฒนาเศรษฐกิจถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากในปีที่จ่อมพลป. หันมาเดินในเส้นทางเสรีนิยมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่กลไกรัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาถูกศึกษา-สำรวจ เพื่อจะทำการปรับองค์กร เตรียมความพร้อมของบุคลากรโดยการส่งไปศึกษา/อบรม รวมทั้งการริเริ่มสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่างๆ ขึ้นในยุคนี้ด้วย

สาเหตุหลักที่การปฏิรูประบบเศรษฐกิจยังคงเป็นเพียงหน่ออ่อน และมีได้กลายเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลจ่อมพลป. อธิบายได้ด้วยปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศอีกเช่นกัน ในยุคนั้น เป้าหมายสูงสุดของรัฐบาลจ่อมพลป. ก็คือความพยายามเอาตัวรอดจากภาวะความอ่อนแอและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดจากความขัดแย้ง 3 เส้าระหว่างจ่อมพลป. กลุ่ม ผิน – เผ่า และกลุ่มสฤษดิ์ ภายใต้ความไม่มั่นคงทางการเมืองเช่นนี้เอง เราจึงเข้าใจได้ว่าเหตุใดรัฐบาลจ่อมพลป. จึงไม่กำหนดให้การปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลตั้งแต่ต้น เนื่องจากกว่าที่การปฏิรูปจะประสบผลสำเร็จในแง่ของการเพิ่มความเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะกลายมาเป็นผลงานทางการเมืองของรัฐบาลได้นั้น จะต้องใช้เวลายาวนาน รัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพทางการเมืองเช่นรัฐบาลของจ่อมพล ป. ย่อมไม่มีเวลารอคอยที่ยาวนานเช่นนั้น ประกอบกับการปฏิรูปในแง่ที่จะยกเลิกการแทรกแซงของรัฐต่อระบบเศรษฐกิจนั้น จะเป็นการทำลายผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นฐานสนับสนุนของจ่อมพลป. เช่น กลุ่มชอราชครูโดยตรง ดังนั้น ภาพหลักของยุคนี้จึงยังคงเป็นภาพแห่ง “ทุนนิยมข้าราชการ” สืบต่อไป จนกระทั่งเมื่อกลุ่มพล.ต.อ.เผ่าเทพวิกรมเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ และเริ่มคุกคามความอยู่รอดของจ่อมพลป. โดยตรงในปี 2497-2498 จ่อมพลป. จึงหันมาเดินเส้นทางเสรีนิยม เพื่อทำลายกลุ่มราชครูทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง

เมื่อจ่อมพลสฤษดิ์ ขึ้นสู่อำนาจในปี 2501 การปฏิรูปเศรษฐกิจก็ได้กลายเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล นับแต่การรัฐประหาร 2500 เป็นต้นมา จ่อมพลสฤษดิ์สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นทางการเมืองขึ้นในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนับแต่ 2475 ความมั่นคงทางการเมืองในระดับสูงนี้ ย่อมทำให้จ่อมพลสฤษดิ์มีเวลารอคอยดอกผลแห่งการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อนำดอกผลนี้มาสร้าง

ขนาดของระบบเศรษฐกิจที่วัดโดยรายได้ประชาชาติก็ขยายตัวจาก 35.2 เป็น 48.6 พันล้านบาท ในช่วงเวลา 2494 – 2502 (1951 – 1958) แต่แน่นอนว่า อัตราการขยายตัวนี้จะต่ำกว่าในช่วงต่อมาในระหว่างปี 2503 – 2512 (1956 – 1969) ที่ขยายตัวถึงปีละ 8.6 % (Ingram, 1971 : 221 – 223)

ความชอบธรรมในการปกครองให้แก่รัฐบาลของตน ดังนั้น ภาพหลักของยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ จึงเป็นภาพแห่งการสร้าง “ทุนนิยมนาชนาคาร” ซึ่งในขณะเดียวกันก็ใช้ยุทธวิธีการปฏิรูปแบบค่อย เป็นค่อยไป (gradual process) ในการทำลายระบบทุนนิยมข้าราชการ ในด้านหนึ่ง เพื่อมิให้กระทบ กับผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นฐานเสียงของรัฐบาลเช่น รัฐวิสาหกิจในกระทรวงกลาโหม แต่ใน อีกด้านหนึ่งก็ยึด/ทำลายฐานเศรษฐกิจของกลุ่มผืน – เผ่า ซึ่งเป็นศัตรูทางการเมืองของตน

2) ปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิรูป

อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้การปฏิรูปเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จนั้น มิได้อยู่ที่เฉพาะการ ปรับทิศทางของระบบเศรษฐกิจจากการเน้นบทบาทนำของรัฐไปสู่การเน้นบทบาทนำของ ภาคเอกชนเท่านั้น แต่ความสำเร็จหลักในการปฏิรูปคือความสำเร็จในการยกระดับเชิงคุณภาพของ ตัวรัฐไทยเอง จากรัฐที่ไม่มีเอกภาพ (fragmented state) ไม่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน ไม่มี กลไกรัฐที่มีศักยภาพ/ความสามารถ (capacity) พอเพียงที่จะชี้นำการพัฒนาเศรษฐกิจ ไปสู่รัฐที่มี ความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นในระดับรัฐขั้นกลาง (Intermediate State) ที่สามารถสร้างเงื่อนไขอันเหมาะสม ให้แก่การสะสมทุนของภาคเอกชนได้ ความสามารถที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญนี้ เห็น ได้อย่าง ชัดเจนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค ทั้งในด้านการเงิน การคลัง และการวางแผน ระยะยาวที่ถูกควบคุมโดยกลุ่มเทคโนโลยี หรือกล่าวโดยรวมได้ว่า กลไกรัฐไทยได้ถูกพัฒนาให้ เข้าใกล้กับตัวแบบราชการในอุดมคติของ Weber (Weberian Bureaucracy) ที่เน้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามพันธกิจขององค์กรที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีจอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้ถือ บังเหียนแห่งการปฏิรูป ในขณะเดียวกัน ช่องทางเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคสังคม (state-society linkage) ก็มีลักษณะลงตัวมากขึ้น มีการค้นพบรูปแบบใหม่ในการแบ่งสรรผลประโยชน์ ระหว่างชนชั้นนำ ‘ชาวไทย’ ที่กุมอำนาจทางการเมืองและชนชั้นนำ ‘ชาวจีน’ ที่กุมอำนาจทาง เศรษฐกิจ ช่องทางเชื่อมโยงใหม่นี้ นอกจากจะเป็นเวทีแห่งการสื่อสารและต่อรองผลประโยชน์ ระหว่างชนชั้นนำทั้งสองกลุ่มแล้ว ในอีกแง่หนึ่งก็ทำหน้าที่เป็นตัวรับประกันความมั่นคงในการ ลงทุนให้แก่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจอีกด้วย และเมื่อจอมพลสฤษดิ์กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายที่ชัดเจนทางการเมืองของตนแล้ว ความเข้มแข็งของรัฐที่เพิ่มขึ้นนี้ก็กลายเป็นเครื่องมือ ของรัฐบาลที่จะผลักดันเป้าหมายนี้อย่างจริงจังเอง การปฏิรูปรัฐให้เข้มแข็งขึ้นนี้จะเกิดขึ้นมิได้ เลย หากจอมพลสฤษดิ์ไม่สามารถที่จะสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นให้แก่ระบอบการ ปกครองของตัวเองขึ้นก่อน

3) สี่เสาความสัมพันธ์ทางอำนาจแห่งการปฏิรูป

อาจแบ่งตัวแสดงหลัก (actor) ที่สำคัญต่อการปฏิรูปนี้ออกได้เป็น 4 กลุ่มคือ หนึ่ง กลุ่ม นักการเมือง (อ่านว่าทหาร) สอง กลุ่มเทคโนโลยี สาม กลุ่มทุนธนาคาร สี่ อเมริกาและองค์กร

ระหว่างประเทศ งานชิ้นนี้เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในประเทศ 3 กลุ่มแรกเป็นตัวชี้ขาดพลวัตของการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยมีกลุ่มที่สี่เป็นปัจจัยสนับสนุน

ความสัมพันธ์คู่แรกระหว่างนักการเมืองกับเทคโนโลยีนั้น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการกำหนดความเป็นไปของการปฏิรูป ในระดับภาพรวม เทคโนโลยีรวมมือกับกลุ่มที่สี่ในการกำหนดเนื้อหาและทิศทางการปฏิรูปแบบเสรีนิยม โดยผลักดันผ่านอำนาจทางการเมืองที่อยู่ในมือของกลุ่มนักการเมือง ในแง่นี้ การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยน 2498 จึงเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของกลุ่มเทคโนโลยีในการดึงเอาอำนาจในการกำหนด/บริหารนโยบายการเงินออกจากตัวนักการเมืองเอง (depoliticisation of monetary policy) แต่เทคโนโลยีต้องรอจนถึงพ.ศ.2502 ที่จอมพลสฤษดิ์จะขอมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายการคลัง และการวางแผนเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มตน ซึ่งทำให้เทคโนโลยีสามารถควบคุมและกำกับระบบราชการให้ทำการพัฒนาเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ตนกำหนดได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ทำหน้าที่เป็นกระเบื้องการเมืองที่ป้องกันเทคโนโลยีจากแรงกดดันของกลไกรัฐในหน่วยอื่น ๆ ดังนั้น คำถามที่ตามมาคือ เหตุใดจอมพลสฤษดิ์จึงยินยอมมอบอำนาจเหล่านี้ให้แก่เทคโนโลยี

ดังที่ทักซ์ (อ้างใน Muscat, 1994 : 89) ชี้ว่า สำหรับตัวจอมพลสฤษดิ์ นอกจากการกำหนดให้การพัฒนาเป็นเป้าหมายหลักของรัฐแล้ว ตัวเขาเองก็เปรียบเสมือนขวดแก้วที่ว่างเปล่ามิได้มีความสามารถในการกำหนดทิศทางและเนื้อหาของการปฏิรูปแต่อย่างใด ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาความเชี่ยวชาญของเหล่าเทคโนโลยีในการกำหนดเนื้อหาของการพัฒนาประเทศ นอกจากความรู้/ความเชี่ยวชาญแล้ว อำนาจต่อรองของเทคโนโลยีมีที่มาจากการเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อระหว่างนักการเมืองและแหล่งเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เช่น อเมริกาและธนาคารโลก ดังนั้น เมื่อนักการเมืองต้องการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรเหล่านี้แล้ว จึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องพึ่งพาพวกเทคโนโลยี ในแง่นี้แล้ว Silcock (1967: 280 – 281) เสนอว่าสาเหตุที่จอมพลสฤษดิ์เลือกเอา นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ มาเป็นหัวหน้ากลุ่มเทคโนโลยี ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ นายป๋วย ไม่ยอมทำตามความต้องการของเขาในกรณีที่สหธนาคารทำผิดกฎการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศนั้น เป็นเพราะองค์ระหว่างประเทศเหล่านี้ทราบดีถึงความซื่อสัตย์ของนายป๋วย และชื่อเสียงในการหาผลประโยชน์ส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์ ท่านจอมพลจึงต้องแต่งตั้งนายป๋วยให้เป็นหัวหน้าเทคโนโลยี เพื่อเป็นหลักประกันว่าเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะถูกใช้ไปอย่างถูกต้อง ดังนั้น เราอาจจะสรุปความสัมพันธ์ระหว่างจอมพลสฤษดิ์และกลุ่มเทคโนโลยีได้ว่า ท่านจอมพลทำหน้าที่ปกป้องกลุ่มเทคโนโลยีจากแรงกดดันในระบบราชการ ในขณะที่เขาต้องพึ่งพาความรู้/ความเชี่ยวชาญในการกำหนด/ผลักดันการปฏิรูปเศรษฐกิจของเทคโนโลยี

แต่ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์คุ้มครองเทคโนโลยีจากระบบราชการนั้น จอมพลสฤษดิ์กลับไม่ปกป้องเทคโนโลยีจากแรงกดดันของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ตรงกันข้าม นายธนาคารอาศัยอำนาจของจอมพลสฤษดิ์เข้าขัดขวางความพยายามของเทคโนโลยีในการกำกับดูแลภาคการ

ธนาคาร ดังเช่นในกรณีการร่าง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2502 กล่าวในแง่แล้ว บทบาทหลักของตัวแสดงนอกภาครัฐนี้จึงมีฐานะเป็นเพียงแค่ผู้คอยตักต้อน มิให้มาตรการของรัฐกลายเป็นอุปสรรคหรือไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควรแก่กลุ่มตน แต่มิได้เป็นผู้เริ่มต้นกำหนดวาระแห่งการปฏิรูป หรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์นอกภาครัฐที่ทำตัวเป็นผู้ริเริ่มเชิงนโยบาย (policy demander) แต่อย่างไร

ส่วนบทบาทของอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศนั้น งานชิ้นนี้เห็นว่าเป็นเพียงปัจจัยเสริมเท่านั้น มิได้มีบทบาทหลักในการกดดันให้ไทยเดินตามแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ดังที่เสนอโดยนักวิชาการบางท่านเช่น อุกฤษฏ์ (2526) เป็นไปได้สูงยิ่งที่แนวคิดแบบเสรีนิยมในการปฏิรูปของตัวแสดงฝ่ายไทยทั้งพวกเทคโนโลยีและจอมพลสฤษดิ์ (ในช่วงที่รักษาตัวอยู่ในอเมริกา) จะได้รับอิทธิพลทางความคิดจากตัวแสดงนอกสังคมไทย แต่การรับอิทธิพลทางความคิดนี้ยังห่างไกลกับการกล่าวว่า “ไทยถูกประเทศตะวันตกบีบ” ให้เดินตามแนวเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ตัวอย่างที่มักหยิบยกขึ้นมาสนับสนุนข้อความข้างต้นก็คือ การเข้ามาของคณะสำรวจทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกในปี 2500 (1957) และผลิตรายงานที่ต่อมากลายเป็นพิมพ์เขียวของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้น Muscat (1994 : 91) ได้ว่า การตีความเช่นนี้เป็นการดูแคลนบทบาทของเทคโนโลยี Muscat เสนอว่าคนอย่างดร.ป๋วย ย่อมรู้ว่าคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกย่อมต้องมีแนวคิดแบบเสรีนิยมอยู่แล้ว ก่อนที่จะมีการเชิญให้เข้ามาในประเทศไทย รวมทั้งเสนอด้วยว่า ก่อนที่คณะนี้จะเข้าประเทศ เทคโนโลยีไทยกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของที่ปรึกษา Loftus ก็ทำการศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการกำหนดงบประมาณลงทุนอยู่ก่อนแล้ว และผลการศึกษานี้ก็กลายเป็นจุดเริ่มต้น (point of departure) ของคณะธนาคารโลกต่อไป กล่าวในแง่แล้ว Muscat จึงเห็นว่า ตัวแสดงต่างชาติมิได้มีบทบาทครอบงำการปฏิรูปเศรษฐกิจแต่อย่างใด แต่สิ่งที่น่าขบคิดมากขึ้นก็คือ สถานการณ์สมมุติที่ว่า หากจอมพลสฤษดิ์ไม่ทำตามแนวทางเสรีนิยมแล้ว อเมริกาจะตัดความช่วยเหลือทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจหรือไม่

คำตอบนั้น น่าจะเป็นว่า “ไม่ตัด” เนื่องจากภาวะสงครามเย็นที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง พ.ศ. 2503 – 2504 ที่เกิดวิกฤตการณ์ในลาว และเกิดความตึงเครียดขึ้นในสงครามเวียดนาม ดังนั้น ต่อให้จอมพลสฤษดิ์มิได้ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจในแนวทางเสรีนิยมอย่างจริงจังแล้ว อเมริกาก็คงจะไม่ตัดความช่วยเหลือต่อไทย เนื่องจากต้องการใช้ไทยเป็นหน้าด่านแห่งการต่อต้านคอมมิวนิสต์ต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งนี้ก็เคยเกิดขึ้นแล้วในยุคจอมพลป.ภายหลังการรับความช่วยเหลือในปี 2493 แม้ว่าสนธิสัญญาฉบับนั้นจะได้ระบุให้ไทยดำเนินแนวทางเสรีนิยมอยู่แล้วก็ตาม แต่รัฐบาลจอมพล ป. ก็หาได้ทำตามแต่อย่างใด ตรงข้ามกลับเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจมากขึ้น แต่สหรัฐก็หาได้ตัดความช่วยเหลือแต่อย่างใด กล่าวในแง่แล้ว หากรัฐไทยมิได้ยินยอมพร้อมใจที่จะเดินแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมเองแล้ว ‘แรงบีบ’ จากอเมริกาและพวกก็คงมิได้มีอำนาจต่อรองมากนัก トラบดีที่จอมพลสฤษดิ์ยังคงรักษาแนวนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในทางการเมืองอย่าง

จริงจังต่อไป อิทธิพลของอเมริกาและองค์ระหว่างประเทศจึงมีฐานะเป็นเพียงบทบาทสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านกลุ่มเทคโนโลยีโนแครต แต่มิได้มีฐานะครอบงำแต่อย่างใด

บทที่ 3

หนึ่งทศวรรษแห่งความอ่อนแอของประเทศไทยในการจัดการเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติการณ์ พ.ศ. 2540

บทนำ

การอภิปรายในบทนี้จะแบ่งออกเป็นห้าส่วน ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยการต่อรองทางการเมืองในเรื่องการแบกรับภาระขาดทุนภายหลังการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจระหว่างฝ่ายลูกหนี้ เจ้าหนี้ และผู้เสียภาษี โดยขอบเขตของการอภิปรายจะเจาะจงลงไปที่การแก้ปัญหาของสถาบันการเงินเท่านั้น วัตถุประสงค์ของส่วนนี้ต้องการจะชี้ว่า ความอ่อนแอของประเทศไทยภายใต้การนำของรัฐบาลชวน หลีกภัยทำให้ไม่สามารถจัดการกับการเมืองเรื่องภาระขาดทุนได้อย่างรวดเร็วและเด็ดขาด ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมฟื้นตัวอย่างล่าช้าตามไปด้วย ส่วนที่สองจะเป็นการอภิปรายถึงความพยายามของประเทศไทยในการสร้างกติกาใหม่ทางการเงินภายหลังวิกฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกพ.ร.บ.ทางการเงินสามฉบับเช่น พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีข้อสรุปว่า เพราะความอ่อนแอของประเทศไทยอีกเช่นกันที่ทำให้ต้องใช้เวลามากกว่าสิบปีในการร่างกฎหมายชุดนี้ ดังนั้น ส่วนที่สามจึงพยายามจะอธิบายว่า กติกาหรือสถาบันทางการเงินในลักษณะใดที่อธิบายความอ่อนแอของรับไทย ก่อนพ.ศ. 2540 ในขณะที่ส่วนที่สี่จะอภิปรายถึงกติกาทางการเงินของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการหนุนเสริมให้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพกว่ารัฐบาลของนายชวน ในส่วนที่ห้านี้จะชี้ถึงนโยบายของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นผลผลิตของคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่จะมามีผลต่อเศรษฐกิจไทย

1. การเมืองเรื่องผลลัทธิภาระขาดทุนภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 (The Politics of Loss Sharing)

การลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ก่อให้เกิดการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแก่ภาคธุรกิจไทยเป็นจำนวนมหาศาล จนถึงขนาดที่ส่วนของทุน (equity) ของภาคเอกชนทั้งหมดมีไม่เพียงพอในการรองรับผลการขาดทุนที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผลขาดทุนทั้งสิ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2545 มีขนาด 5.34 ล้านล้านบาท ในขณะที่ส่วนของทุนของภาคเอกชนมีเพียง 3.24 ล้านล้านบาทในปี 2539 เท่านั้น การที่ส่วนของทุนมีไม่พอรองรับผลการขาดทุนมีนัยยะว่า เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินย่อมต้องแบกรับภาระของผลการขาดทุนนี้ด้วย แต่เนื่องจากรัฐบาลพลเอกชวลิตออกมาตรการคุ้มครองเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินเต็มจำนวน ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าแบกรับภาระขาดทุนแทน ซึ่งส่วนหนึ่งได้แปรไปเป็นผลการขาดทุนของกองทุนฟื้นฟู (FIDF) ภายใต้การดูแลของรพท. จำนวน 1.4 ล้านล้านบาท (อัมมารและณัฐนันท์, 2546: 210, 214-215) กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว ระหว่างผู้ถือหุ้น ผู้เสียภาษีและลูกหนี้สถาบันการเงิน ใครจะต้องแบกรับภาระการขาดทุนในสัดส่วนเท่าใดนั้น เป็นผลลัพธ์ของการต่อรองทางการเมือง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในบริบทของสังคมไทยที่กฎ กติกาของกระบวนการล้มละลายทางธุรกิจก่อนที่วิกฤติเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นนั้น อยู่ในสภาพที่ล้าหลังและไม่สามารถที่จะจัดการกับผลการขาดทุนมหาศาลข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ การต่อรองทางการเมืองนี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในขั้นตอนของการร่างกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ ซึ่งหลายฉบับเป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลายทางธุรกิจโดยตรง การต่อรองทางการเมืองแหลมคมมาก จนถึงขั้นที่กฎหมายชุดนี้ถูกตั้งฉายาว่า “กฎหมายชาติ 11 ฉบับ” จากกลุ่มลูกหนี้รายใหญ่และสื่อมวลชน

นอกจากการต่อรองทางการเมืองในเรื่องกฎหมายล้มละลายแล้ว ฝ่ายใดจะต้องแบกรับภาระขาดทุนมากนักยิ่งใด ยังขึ้นอยู่กับแนวทาง (Approach) ที่รัฐเลือกใช้ในการแก้ไขภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวโดยทั่วไป แนวทางที่รัฐต่างๆ เลือกใช้ในการแก้ไขภาวะวิกฤตินั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ แนวทาง ‘อิงรัฐ’ (State-led Approach) ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้รัฐมีบทบาทนำในการดึงระบบเศรษฐกิจออกจากภาวะวิกฤติ อีกแนวทางหนึ่งคือ ‘อิงตลาด’ (Market-led Approach) ซึ่งมอบบทบาทหลักในการแก้วิกฤติให้เป็นของภาคเอกชนโดยผ่านกลไกตลาด

1.1 การปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน: แนวทางอิงรัฐและอิงตลาด (Financial Institution Restructuring: Market-led vs. State-led)

ในแง่หนึ่ง วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 มีสาเหตุสำคัญจากการลงทุนเกิน (overinvestment) ดังนั้นมูลค่าของสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุนขององค์กรธุรกิจจะต้องถูกประเมินค่าลดลง (written down) เพื่อให้องค์กรที่ยังมีความเป็นไปได้ทางธุรกิจอยู่รอดต่อไป แม้ว่าจะตกอยู่ในภาวะล้มละลายทางการเงินก็ตาม (financial insolvency) แต่ตราใบใดที่กระบวนการปรับโครงสร้างการเงินยังไม่แล้วเสร็จ ตราใบนั้นองค์กรธุรกิจที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะข้างต้นก็จะไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อการลงทุน หรือแม้กระทั่งสินเชื่อประกอบธุรกิจวันต่อวัน (working capital) จากสถาบันการเงิน ดังนั้น หากองค์กรธุรกิจจำนวนมากของระบบเศรษฐกิจยังคงตกอยู่ในวังวนของการปรับโครงสร้างทางการเงินที่ไม่จบสิ้น ย่อมหมายความว่าระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะไม่ฟื้นตัวจากวิกฤติ

ในอีกแง่หนึ่ง หากกระบวนการปรับโครงสร้างทางการเงินยังไม่เสร็จสิ้น ตราใบนั้นสถาบันการเงินก็จะไม่สามารถขยายสินเชื่อได้ตามปกติ เนื่องจากภายใต้ภาวะที่ระบบการเงินมีสินทรัพย์ด้อยค่า (distressed asset) จำนวนมาก และมีมูลค่าที่ไม่แน่นอน (uncertain value) แล้ว สถาบันการเงินจะมีการกันสำรองจำนวนมาก (reserve provision) ซึ่งจะกระทบต่อความพอเพียงของทุน (capital adequacy) ของสถาบันการเงินในด้านลบ ทำให้สถาบันการเงินมีศักยภาพในการขยายสินเชื่อต่ำหรือไม่ได้เลย สรุปว่า ตราใบใดที่กระบวนการปรับตัวของงบดุลการเงิน (balance sheet adjustment) ทั้งขององค์กรธุรกิจและสถาบันการเงินยังไม่เสร็จสิ้น ตราใบนั้นการปล่อยสินเชื่อและการลงทุนก็จะกระทำไม่ได้เป็นปกติ ซึ่งย่อมทำให้เศรษฐกิจจะดัมหมากไม่ฟื้นตัวจากภาวะ

วิกฤติ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งว่า ความรวดเร็วในการปรับตัวของบุคคลการเงินเป็นตัวกำหนดความรวดเร็วของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจมหภาคโดยตรง (Ammar, 2005:77)

ในแง่แล้ว รัฐอาจมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการปรับตัวของบุคคลการเงินรวดเร็วขึ้นด้วยเครื่องมือและมาตรการต่างๆ โดยทั่วไปแล้ว เราอาจแบ่งเครื่องมือและมาตรการในการแก้วิกฤติเศรษฐกิจออกเป็นสองแบบคือ แนวทางให้ตลาดนำ (market-led) หรือให้รัฐนำ (state-led) ความแตกต่างของแนวทางทั้งสองนี้ เอาเข้าจริงแล้ว เป็นความแตกต่างในแง่ระดับ (degree) มากกว่าเป็นการแตกต่างในแง่ประเภท (kind) ตัวอย่างเช่น มาตรการของมาเลเซียและเกาหลีใต้อาจจัดได้ว่าเป็นแนวทางอิงรัฐ ในขณะที่แนวทางแก้ปัญหาวิกฤติของไทยจัดเป็นแนวทางอิงตลาด ในกรณีของเกาหลีใต้ รัฐบาลเข้าไปจัดการกับทั้งปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และความพอเพียงของทุนในสถาบันการเงินอย่างขนานใหญ่ โดยจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติ (Korea Asset Management Corporation: KAMCO) ขึ้นเพื่อซื้อ NPLs ออกจากสถาบันการเงินและจัดตั้งบริษัทประกันเงินฝากแห่งชาติ (Korea Deposit Insurance Corporation: KDIC) ขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเพิ่มเงินกองทุนให้แก่สถาบันการเงินโดยตรง ตั้งแต่เมื่อวิกฤติเกิดขึ้นใหม่ๆ ส่วนกรณีของไทยนั้น กว่าที่รัฐบาลจะจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินก็เป็นเวลากว่าหนึ่งปีภายหลังวิกฤติ และก็ต่อเมื่อรัฐบาลแน่ใจแล้วว่า มีความเป็นไปได้น้อยมากที่สถาบันการเงินจะสามารถเพิ่มทุนได้ด้วยตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น กว่าที่รัฐบาลจะจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น (Thailand Asset Management Corporation: TAMC) วิกฤติเศรษฐกิจก็ผ่านไปแล้วกว่าสี่ปีและสุดท้ายแล้ว NPLs ที่ TAMC ซื้อมานั้น ส่วนใหญ่ก็เป็น NPLs จากสถาบันการเงินของรัฐ แทนที่จะเป็นของเอกชนดังที่ตั้งใจไว้แต่แรก ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างไทยและเกาหลีจึงเป็นเพียงความแตกต่างในเชิงระดับมากกว่าเชิงประเภท ในแง่ที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยตรงเพื่อเร่งความเร็วของกระบวนการปรับตัวของบุคคล งานชิ้นนี้จะพยายามถกเถียงว่า หากรัฐไทยใช้แนวทางอิงรัฐตั้งแต่ต้นในการแก้วิกฤติเศรษฐกิจแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ว่า เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวจากวิกฤติเร็วกว่าที่เกิดขึ้นจริง การอภิปรายส่วนข้างล่างนี้จึงเป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐไทยต่อการปรับโครงสร้างของภาคสถาบันการเงินในสองประเด็นคือ หนึ่ง ปัญหาความพอเพียงของเงินกองทุนของสถาบันการเงิน (solvency and capital adequacy) ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะของสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทั้งภาคการเงิน (system-wide problem) สอง ปัญหา NPLs และสินทรัพย์ด้อยค่า (distressed asset) ปัญหานี้และปัญหาข้างต้นยึดโยงกันอย่างแนบแน่น จนถึงได้ว่าเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อสามารถทำการเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินจนมีเงินกองทุนพอเพียงแล้ว สถาบันการเงินก็จะมีความสามารถมากขึ้นในการรองรับการขาดทุนจากการปรับโครงสร้างนี้เพื่อแก้ปัญหา NPLs ดังนั้น การเพิ่มทุนจึงเป็นการช่วยเพิ่มความรวดเร็วของการแก้ปัญหา NPLs ได้ไปในตัว ในขณะที่ภาระการกันสำรองก็จะ

ลดลง ทำให้สถาบันการเงินมีความจำเป็นในการเพิ่มทุนเพื่อคงเงินกองทุนตามระดับที่กฎหมายกำหนดน้อยลงตามไปด้วย

1.1.1 ปัญหาความพอเพียงของเงินกองทุนในสถาบันการเงิน (Solvency and Capital Adequacy)⁵³

ระดับความรุนแรงและความจำเป็นที่สถาบันการเงินจะต้องทำการเพิ่มทุนเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายตามมาตรฐานของ BIS นั้น อาจจะพิจารณาได้จากตัวเลขดังต่อไปนี้ ในช่วงปี 2540-2542 ภาคธนาคารมีภาระขาดทุนทั้งสิ้น 688,452 ล้านบาท แต่ ณ สิ้นปี 2539 ธนาคารทั้งหมดมีเงินทุนเพียง 356,954 ล้านบาทเท่านั้น ดังนั้น ภาคธนาคารจึงจำเป็นต้องทำการเพิ่มทุนในจำนวนมหาศาล

มาตรการแรกที่รัฐบาลไทยใช้แก้ปัญหา ก็คือ การแก้กฎหมายอนุญาตให้ต่างประเทศสามารถเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากของสถาบันการเงินไทยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นเวลา 10 ปี โดยหวังว่า ธนาคารไทยจะสามารถเสนอขายหุ้นแก่ต่างชาติเพื่อทำการเพิ่มทุนได้ด้วยตัวเอง แต่ปรากฏว่า มีเพียงธนาคารกรุงเทพและกสิกรไทยเท่านั้นที่เพิ่มทุนได้เป็นจำนวนรวมเพียง 43,000 ล้านบาทเท่านั้น ในช่วงที่ต้นปี 2542 เมื่อสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจได้ลุกลามและรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงต่อมา ทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศเกิดใหม่แยลงเรื่อยๆ จนกระทั่งรัฐบาลชวนเชื่อว่าโอกาสที่สถาบันการเงินจะเพิ่มทุนจนพอเพียงด้วยตัวเองนั้นแทบจะเป็นไม่ได้เลย ดังนั้น รัฐบาลจึงถูกสถานการณ์บังคับให้เข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยตรง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามแผน 14 สิงหาคม พ.ศ.2542

ส่วนหนึ่งของแผน 14 สิงหาคมคือ การใช้เงินสาธารณะเข้าเพิ่มทุนทั้งในกองทุนชั้นที่หนึ่ง (Tier-1) และกองทุนชั้นที่สอง (Tier-2) ให้แก่สถาบันการเงินภายใต้เงื่อนไขบังคับจำนวนหนึ่ง แต่สถาบันการเงินยังมีสิทธิ์เลือกว่าจะเข้าร่วมโครงการเพิ่มทุนของรัฐหรือไม่ก็ได้ รายละเอียดคร่าวๆ คือ หากสถาบันการเงินต้องการเพิ่มทุนในกองทุนชั้นที่หนึ่งแล้ว รัฐบาลก็จะออกพันธบัตรที่เปลี่ยนมือไม่ได้อายุ 10 ปีให้แก่สถาบันการเงิน โดยแลกกับหุ้นบุริมสิทธิของสถาบันการเงินนั้นๆ (preferred shares) และสงวนสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนตัวผู้บริหารของสถาบันการเงินด้วย รวมทั้งสถาบันการเงินจะต้องกันสำรองเต็มจำนวนทันที ในขณะที่สถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมโครงการนั้น ธปท. อนุญาตให้ค่อยๆ กันสำรองจนกระทั่งเต็มจำนวนในปี 2543 วัตถุประสงค์หลักของการช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 ก็เพื่อทำให้สถาบันการเงินมีกองทุนพอเพียงในการดูดซับภาวะขาดทุนของสถาบันการเงินโดยตรง ส่วนวัตถุประสงค์หลักของความช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 2 นั้น รัฐบาลหวังว่าจะช่วยให้สถาบันการเงินสามารถที่จะกลับมาปล่อยสินเชื่อได้อีกครั้งหนึ่ง และจะช่วยการ

⁵³ หากมีกล่าวเป็นอย่างอื่น การอภิปรายในส่วนนี้อ้างอิงจากงานของ Veerathai (2003: Chapter 4, 25-32) เป็นหลัก

แก้ปัญหา NPLs อีกโสดหนึ่งด้วย สถาบันการเงินจะสามารถขอรับความช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่สองได้ถึง 20% ของจำนวนสินเชื่อใหม่ที่ตนปล่อยให้ผู้กู้ โดยรัฐบาลจะออกพันธบัตรที่เปลี่ยนมือไม่ได้อายุ 10 ปี แลกกับหุ้นกู้ด้อยสิทธิของสถาบันการเงิน (subordinated debt)

กล่าวได้ว่าโครงการเงินทุนโดยสมัครใจของรัฐบาลชนประสบความสำเร็จน้อยมาก ในขณะที่รัฐบาลเตรียมเงินเพิ่มทุนสำหรับกองทุนทั้งสองชั้นไว้ถึง 300,000 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ามีสถาบันการเงิน 10 แห่งเท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการ และใช้เงินทั้งสิ้นเพียง 70,628 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นกองทุนชั้นที่ 1 จำนวน 61,304 ล้านบาท และกองทุนชั้นที่ 2 จำนวน 9,324 ล้านบาท ในประเภทกองทุนชั้นที่ 1 มีสถาบันการเงินเพียง 4 แห่งที่เข้าร่วมโครงการ ประกอบด้วยธนาคารขนาดใหญ่และธนาคารกลางอย่างละ 1 สถาบัน ซึ่งรัฐบาลก็เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในทั้งสองแห่งอยู่ก่อนการเข้าร่วมโครงการอยู่แล้ว ส่วนอีก 2 แห่งนั้นก็เพียงแค่บริษัทเงินทุนเท่านั้น

สาเหตุหลักที่สถาบันการเงินส่วนมากเลือกที่จะไม่เข้าร่วมแผน 14 สิงหาคม เป็นเพราะเงื่อนไขที่ผูกติดกับเงินช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่รัฐบาลสงวนสิทธิในการเปลี่ยนแปลงทีมผู้บริหารของสถาบันการเงินและการกันสำรองเต็มจำนวนในทันที นอกจากนี้โอกาสที่สถาบันการเงินจะสามารถนำเงินเพิ่มทุนที่ได้รับไปใช้เพื่อการทำกำไรผ่านการปล่อยสินเชื่อใหม่ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากภายหลังวิกฤติ ระบบเศรษฐกิจมีกำลังการผลิตล้นเกินในสาขาต่างๆ เป็นจำนวนมาก องค์กรธุรกิจจึงไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อการลงทุนใหม่ ดังนั้นเงินเพิ่มทุนจากรัฐจึงมีประโยชน์น้อยต่อสถาบันการเงิน นอกจากจะเอาไปชดเชยตัวเลขขาดทุนในงบดุลของสถาบันการเงินเท่านั้น (อัมมารและณัฐนันท์, 2546:201-202) ดังนั้น ทางเลือกที่ดีกว่าของสถาบันการเงินคือการหันไปออกตราสารประเภทใหม่ๆ เพื่อให้เงินกองทุนอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนด แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะสงวนสิทธิในการบริหารจัดการไว้ในมือของตนเช่นเดิม

เนื่องจากความปั่นป่วนของตลาดทุนระหว่างประเทศในช่วงนั้น โอกาสที่สถาบันการเงินจะจำหน่ายหุ้นทุนแท้ๆ (straight equity) เพื่อเพิ่มทุนนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ดังนั้น สถาบันการเงินจึงหันมาออกตราสารการเงินประเภทใหม่ที่ได้โดยเนื้อแท้แล้วคือ การเปลี่ยนเงินฝากของสถาบันการเงินมาเป็นตราสารกึ่งทุน (hybrid capital) ซึ่งก็คือตราสารที่มีคุณสมบัติผสมกันระหว่างตราสารหนี้และตราสารทุน (preferred shares and perpetual subordinated debts)⁵⁴ แต่สามารถนับเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนชั้นที่ 1 ตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ จนกระทั่งสิ้นปี 2542 ปรากฏว่าธนาคารเอกชนออกตราสารกึ่งทุนเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 82.41 พันล้านบาท ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่

⁵⁴ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกรุงไทยเป็นผู้นำในการออกตราสารกึ่งทุนประเภทนี้ในช่วงครึ่งแรกของปี 2542 ตัวอย่างเช่น ธนาคารกรุงเทพออกตราสารที่ประกอบด้วย preferred shares ที่มีสิทธิออกเสียงมูลค่าเพียง 3.5 ล้านบาท ในขณะที่องค์ประกอบที่เป็นหุ้นกู้ด้อยสิทธิ และไม่มีสิทธิออกเสียงมูลค่าถึง 34,497 ล้านบาท เป็นที่ชัดเจนว่าตราสารประเภทนี้ต้องการที่จะรักษาอำนาจการบริหารธนาคารไว้เช่นเดิมต่อไป

ช่วยให้สถาบันการเงินสามารถดำรงเงินกองทุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ก็มิได้เป็นการเพิ่มเม็ดเงินทุนที่แท้จริงให้แก่สถาบันการเงินเท่าใดนัก

จากที่อภิปรายมาข้างต้นเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของแผน 14 สิงหาคม ที่ต้องการจะช่วยให้สถาบันการเงินสามารถเพิ่มทุนได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้สถาบันการเงินนำเม็ดเงินใหม่นี้ไปใช้เพื่อการกันสำรอง และเพื่อการดำรงเงินกองทุนให้พอเพียง โดยหวังว่าเมื่อสถาบันการเงินมีเงินกองทุนพอเพียงแล้ว สถาบันการเงินก็จะสามารถปล่อยสินเชื่อรอบใหม่ได้ และเศรษฐกิจก็จะฟื้นตัวตามมา แต่เนื่องจากโครงการเพิ่มทุนนี้เป็นไปแบบสมัครใจ ดังนั้นสถาบันการเงินส่วนใหญ่จึงหลีกเลี่ยงที่จะเข้าร่วมโครงการ เพื่อที่จะรักษาความเป็นเจ้าของไว้ในมือตนเองต่อไป โดยหันมาแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนโดยการออกตราสารประเภทใหม่ๆ และการเรียกคืนเงินกู้จากลูกค้าของตน ซึ่งยิ่งทำให้ภาวะการขาดแคลนสินเชื่อของภาคธุรกิจ (credit crunch) รุนแรงยิ่งขึ้น และทำให้เศรษฐกิจมหภาคตกต่ำมากยิ่งขึ้นไปอีก

หากเราลองจินตนาการว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (strong state) และมีศักยภาพ (capability) มากกว่าที่เป็นอยู่จริงแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ว่ารัฐไทยจะบังคับเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงิน และใช้สถาบันการเงินที่มีเงินกองทุนพอเพียงแล้วเป็นหัวหอกในการแก้ปัญหา NPLs ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้ ดังเช่นแนวทางเดียวกับที่รัฐเกาหลีได้เลือกใช้ ดังนั้น เศรษฐกิจมหภาคก็จะฟื้นตัวในอัตราที่เร็วกว่าที่เกิดขึ้นจริง แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางอิงรัฐเช่นนี้เป็นไปได้ยากสำหรับรัฐที่อ่อนแอ (weak) เช่นรัฐไทย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้คือ ก่อนหน้าที่แผน 14 สิงหาคมจะเกิดขึ้นนั้น รัฐได้แปรสภาพธนาคารจำนวน 6 แห่ง และบริษัทเงินทุนอีก 13 แห่งเป็นของรัฐไปแล้ว จำนวนสินเชื่อของสถาบันทั้ง 19 แห่งนี้คิดเป็น 22.5% ของเงินกู้ทั้งหมดที่ปล่อยโดยภาคธนาคารอยู่แล้ว ในวันเดียวกับที่รัฐบาลประกาศใช้แผน 14 สิงหาคม รัฐบาลก็เข้าแทรกแซงธนาคารขนาดเล็กอีก 2 แห่ง บริษัทเงินทุนอีก 5 แห่งเพิ่มเติม การแปรรูปสถาบันการเงินจำนวนมากข้างต้น ทำให้รัฐประสบกับความยากลำบากในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่ถูกยึดมาเหล่านี้ อยู่แล้ว (Veerathai, 2003: Table 3.1, 19, 21-23) ดังนั้น หากรัฐบาลบังคับเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินโดยตรงก็จะเป็นการเพิ่มความยุ่งยากและซับซ้อนให้แก่การบริหารจัดการยิ่งขึ้นไปอีก แต่สิ่งที่น่าขบคิดมากกว่าคือ แม้ว่าเราจะไม่คำนึงถึงความยุ่งยากในแง่การบริหารจัดการแล้วก็ตาม ก็คงมีความเป็นไปได้ทางการเมืองน้อยมากที่รัฐบาลอันอ่อนแอ (politically weak government) เช่นรัฐบาลชวน จะสามารถบังคับเพิ่มทุนหรือเข้าแทรกแซงธนาคารขนาดใหญ่ที่เหลืออยู่ได้

1.1.2 การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans Resolution)

ปัญหารากฐานที่สุดในการแก้ภาวะวิกฤติของภาคสถาบันการเงินนั้น แขนงอยู่กับการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และสินทรัพย์ด้อยค่า เอาเข้าจริงแล้วปัญหาเงินกองทุนไม่พอเพียงที่อภิปรายไปในหัวข้อที่ผ่านมา เป็นแต่เพียงอาการของปัญหา NPL トラブิตที่ภาค

สถาบันการเงินยังไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ทรานซัคชันสถาบันการเงินก็จะประสบกับภาวะขาดทุน ซึ่งจะไปปลงล้างเงินกองทุนของสถาบันการเงินต่อไป ดังนั้น การเพิ่มทุนอย่างเดียวยังไม่สามารถแก้ปัญหา NPL ได้จะไม่ทำให้สถาบันการเงินหลุดออกจากภาวะวิกฤติ

เช่นเดียวกับการแก้ปัญหาเงินกองทุนไม่พอเพียง รัฐบาลชวนใช้วิธีอิงตลาดในการแก้ปัญหา NPL โดยให้สถาบันการเงินเป็นหัวหอกในการปรับโครงสร้างหนี้ของภาคธุรกิจจริง ในขณะที่รัฐบาลวางบทบาทของตนไว้เพียงแค่การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้แก่ภาคเอกชน เพื่อการนี้ รัฐบาลจึงทำการแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย ภาระภาษี และอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางแรงจูงใจของภาคเอกชนในการปรับโครงสร้างหนี้ รัฐบาลได้ออกมาตรการที่สำคัญสองประการคือ หนึ่ง การแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับหนี้ (bankruptcy and foreclosure laws)⁵⁵ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับแนวทางอิงตลาด เนื่องจากกฎหมายเก่าที่ค้างอยู่นั้นล้าหลังและให้อำนาจต่อรองแก่ฝ่ายลูกหนี้สูงเกินไป จนกระทั่งเจ้าหนี้ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขู่ให้ลูกหนี้เข้าสู่การเจรจาในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ได้อย่างน่าเชื่อถือ (credible threat) สอง รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการปรับโครงสร้างหนี้ (Corporate Debt Restructuring Advisor Committee; CDRAC) ภายใต้การกำกับของรพท.ขึ้น ซึ่งเป็นกระบวนการระดมความเห็นนอกศาลเพื่อช่วยเร่งการแก้ปัญหา NPL โดยรวมให้เร็วขึ้น

คำถามสำคัญ ณ จุดนี้คือ ทำไมรัฐบาลชวนจึงตัดสินใจเลือกที่จะเดินตามแนวทางอิงตลาด เป็นที่แน่นอนว่า รัฐบาลขบคิดอย่างหนักถึงข้อดีและข้อเสียของแนวทางอิงรัฐเปรียบเทียบกับแนวทางอิงตลาด แต่ด้วยปัญหาทั้งทางการเมืองและทางปฏิบัติหลายๆประการ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจเดินตามแนวทางอิงตลาดในท้ายที่สุด เหตุผลในการทำงานนี้สามารถพิจารณาได้จากข้อเขียนของวีระชัย สันติประภพ เทคโนโลยีเศรษฐศาสตร์ใหม่ที่ IMF ส่งตัวมาช่วยรัฐบาลไทยในการแก้วิกฤติเศรษฐกิจ เขากล่าวว่า

“หากมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ส่วนกลางของรัฐขึ้นเพื่อซื้อ NPL ออกจากสถาบันการเงินเอกชนแล้ว สถาบันการเงิน [ซึ่งจะขาดทุนจากการขายหนี้] จะไม่อยู่ในฐานะที่จะรอรับการขาดทุนได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องรับซื้อหนี้ในราคาที่สูงกว่าที่ควร ซึ่งจะเป็นภาระเพิ่มเติมแก่สาธารณะ ภายใต้บริบทนี้ ในการตั้งราคารับซื้อ NPL [รัฐ] จะต้องประเมินประนีประนอมระหว่างราคาที่ยุติธรรม (fair value) กับความพอเพียงของเงินกองทุนของแต่ละสถาบัน การประนีประนอมนี้จะ

⁵⁵ รายละเอียดของการแก้กฎหมายล้มละลายนี้จะอภิปรายต่อไปในหัวข้อข้างล่าง ณ ที่นี้สมควรกล่าวแต่เพียงว่า เนื้อหาของกฎหมายชุดนี้ที่ถูกแก้ไขในยุครัฐบาลชวนถูกทำให้อ่อนลงมากโดยฝ่ายลูกหนี้ จนกระทั่งทำให้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้เป็นไปอย่างล่าช้ายิ่งขึ้น

“ไม่สามารถทำได้อย่างโปร่งใส ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อฐานสนับสนุนทางการเมืองของทางการ”
(Veerathai, 2003: 65)⁵⁶

นอกจากปัญหาการตั้งราคาซื้อ NPL ข้างต้นแล้ว วีระทัย ยังเสนอว่ารัฐบาลในขณะนั้นกังวลมากถึงปัญหาทางการเมืองที่อาจตามมาจากการตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ขั้นการเลือกที่จะโอน หรือไม่โอนลูกหนี้ NPL รายใดเข้าสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ตลอดจนการตัดสินใจภายใต้กระบวนการประนีประนอมหนี้ภายหลังการรับโอน การตัดสินใจเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องตัดสินใจในเชิงธุรกิจ ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้นจึงง่ายมากที่จะถูกทำให้กลายเป็นประเด็นอื้อฉาวทางการเมืองและอาจส่งผลให้รัฐบาลหลุดออกจากอำนาจได้โดยไม่ยากนัก

แม้ว่าวีระทัย จะนำเสนอความยากลำบากอื่นๆ ในทางปฏิบัติที่เกิดจากแนวทางอิงรัฐด้วย⁵⁷ แต่เอาเข้าจริงแล้ว เราอาจได้เถียงได้ว่า เหตุผลหลักที่รัฐบาลชวนเลือกที่จะไม่ใช่แนวทางอิงรัฐนั้น เป็นปัญหาทางการเมือง จากข้อเขียนของวีระทัยข้างต้นนั้น ข้ออ้างเรื่องต้นทุนสาธารณะที่อาจเพิ่มขึ้นนั้น เป็นข้ออ้างที่มีน้ำหนักน้อย แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ที่ต้นทุนสาธารณะตามแนวทางอิงรัฐนั้นอาจจะสูงกว่าแนวทางอิงตลาดก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้เช่นกันที่แนวทางนี้ หากมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยเร่งให้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้มีความรวดเร็วกว่าแนวทางอิงตลาด ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติได้เร็วกว่าด้วยในท้ายที่สุด ดังนั้นประเด็นหลักจึงน่าจะเป็นว่า ต้นทุนทางการเมืองของรัฐบาลชวนมีน้อยเกินไป กล่าวคือ รัฐบาลชวนเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอของ 6 พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียง ส.ส. รวมกัน มากกว่าฝ่ายค้านเพียงเล็กน้อยตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งรัฐบาล แต่เรื่องที่ทำลายต้นทุนทางการเมืองของรัฐบาลไปมากก็คือ ผลงานขององค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Restructuring Authority; FRA หรือ ป.ร.ศ.) ในการประมูลขายสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนจำนวน 56 แห่ง ที่ถูกสั่งปิดไปก่อนหน้าทีรัฐบาลจะออกแผน 14 สิงหาคม ผลงานการประมูลขายสินทรัพย์หลัก (ลูกหนี้เช่า-ซื้อ) ครั้งแรกในเดือนมิถุนายน และลูกหนี้การค้าในเดือนธันวาคม 2542 นั้น ได้ราคาต่ำมากจนกระทั่งมันสร้างชื่อ ‘เสีย’ ให้แก่ชุดมาตรการแก้ภาวะวิกฤติทั้งหมดของรัฐบาลชวน ไม่ว่าความ

⁵⁶ ข้อความเดิมในภาษาอังกฤษคือ “If a central state-owned AMC were set up then to buy NPLs from private FIs, the FIs would not be in position to realize losses from NPL transfer and the authorities would have to buy NPLs at the inflated prices, thereby incurring additional costs for the public. In this context, pricing of NPLs would need to offer a compromise between NPLs’ fair values and each FI’s capital adequacy; it could not be done in a transparent manner and could be detrimental to the authorities’ political support”.

⁵⁷ ตัวอย่างความยุ่งยากในทางปฏิบัติก็คือ หนึ่ง วิธีการคำนวณ ‘ราคาที่ยุติธรรม’ มีหลายวิธี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคเช่น อัตราการเจริญเติบโตของ GDP เป็นต้น แต่ละสมมติฐานนั้นก็กระทบต่อราคาที่ยุติธรรม และเปิดทางให้ถกเถียงเกี่ยวกับความสมเหตุสมผลของสมมติฐานได้มากมาย สอง การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ส่วนกลางขึ้นใหม่นั้นใช้เวลาก่อนข้างมากทั้งในแง่การออกกฎหมายที่จำเป็น การจัดองค์กร และการสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสม สาม บริษัทบริหารสินทรัพย์หากจัดการไม่ดีแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะกลายเป็น ‘ห้องเย็น’ ในการแช่แข็ง NPL ที่ถูกโอนเข้ามา ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางการคลังสูงในภายหลัง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Veerathai (2003: 57, 74-75))

เป็นจริงหรือข้อเท็จจริงของการประมูลนี้จะเป็นอย่างไรก็ตาม ในสายตาของสาธารณชนแล้ว ผลงานของ ป.ร.ส. อย่างดีที่สุดก็สะท้อนว่า ป.ร.ส. ไร้ความสามารถในการทำงาน อย่างเลวที่สุดก็สะท้อนว่า คนในป.ร.ส. และต่างชาติสมคบคิดกันโกงประเทศชาติ ทำให้ ป.ร.ส. ขายสินทรัพย์ได้ในราคาที่ต่ำ พุดง่าย ๆ ก็บุคลากรของรัฐถูกกล่าวหาว่าเป็น ‘ผู้ทรยศ-ขายชาติ’ นั่นเอง⁵⁸ จังหวะและเงื่อนไข ณ จุดนี้สำคัญมาก แผน 14 สิงหาคม ซึ่งเป็น ‘แผนแม่บท’ ในการแก้วิกฤติตามแนวทางอิงตลาดนั้น เกิดขึ้นเพียง 2 เดือนหลังจากการประมูลครั้งแรกของ ป.ร.ส. เป็นไปได้สูงที่ผลงาน ‘หายน่ะ’ ของ ป.ร.ส. นี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจเลือกเดินตามแนวทางอิงตลาด แทนที่จะเลือกแนวทางอิงรัฐ

จากปัญหาความยุ่งยากทั้งในทางการเมืองและในทางปฏิบัติดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลชวนจึงตัดสินใจสนับสนุนให้แต่ละสถาบันการเงินจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) ของตัวเองขึ้น โดยการออก พ.ร.ก. บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผน 14 สิงหาคม) กล่าวโดยรวมได้ว่า มาตรการนี้ประสบความสำเร็จน้อยมาก สุดท้ายแล้ว มีการจัดตั้ง AMC ขึ้นทั้งหมด 16 แห่ง โดย 12 แห่งเป็นของสถาบันการเงินเอกชน AMC ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กมาก มีเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ซื้อ NPL ออกจากสถาบันการเงินในมูลค่าที่มากกว่า 30,000 ล้านบาท สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะสมาคมผู้สอบบัญชีของไทย (Institution of Certified Accountants and Auditors of Thailand) ออกแนวปฏิบัติใหม่ในปี 2544 มีผลให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนรองรับทั้งต่อ NPL ที่ถูกถ่ายโอนออกและต่อพันธบัตรของ AMC ของตน ซึ่งเป็นการนับซ้ำ (Veerathai, 2003:63) ดังนั้น การจัดตั้ง AMC แบบนี้จึงกลายเป็นวิธีที่สถาบันการเงินของรัฐเป็นผู้เลือกใช้ แทนที่จะเป็นสถาบันการเงินเอกชน

แนวทางการแก้ปัญหา NPL ของรัฐบาลทักษิณตรงข้ามกับรัฐบาลชวนอย่างชัดเจน ในช่วงการหาเสียงก่อนการเลือกตั้งในเดือนมกราคม 2544 นั้น พรรคไทยรักไทยประกาศใช้แนวทางอิงรัฐ โดยเสนอให้จัดตั้ง AMC ส่วนกลางของรัฐขึ้น เนื่องจาก ณ ปลายปี 2543 สินทรัพย์ด้อยค่าของทั้งระบบสถาบันการเงินยังคงอยู่ในระดับสูง แม้ว่าระดับของ NPL ลดลงมากจากจุดสูงสุดในปี 2541 เพราะการถ่ายโอน NPL ของสถาบันการเงินของรัฐเข้า AMC ของตนก็ตาม แต่ว่าระดับ NPL ของสถาบันการเงินเอกชนยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูงถึง 12%-20% ภายหลังชนะเลือกตั้ง รัฐบาลทักษิณก็จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งประเทศไทย (TAMC) ขึ้นในเดือนตุลาคม 2544

ในความเห็นของวีระชัย (Veerathai, 2003:73-76) การแก้ปัญหา NPL โดยวิธีการอิงรัฐผ่านการจัดตั้ง AMC ในยุครัฐบาลชวนและ TAMC ของรัฐบาลทักษิณนั้น เป็นวิธีการที่ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามมีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานชิ้นนี้ ซึ่งสมควรกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

⁵⁸ ข้อกล่าวหาขายชาตินี้ โดยทั่วไปมุ่งสู่ตัวรัฐบาลชวน แต่ก็เน้นการกล่าวหาไปยังตัวรัฐมนตรีคลัง นายธารินทร์ เป็นการเฉพาะ ข้อหานี้กลายเป็นลูกฟุตบอลทางการเมืองมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี 2549 เป็นอย่างซ้ำ

หนึ่ง ความล้มเหลวสำคัญของ TAMC คือ NPL ส่วนใหญ่ที่ถูกถ่ายโอนเข้าสู่ TAMC นั้น เป็นของสถาบันการเงินของรัฐแทนที่จะเป็น NPL จากสถาบันการเงินของเอกชน ซึ่งเป็น วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง TAMC สินทรัพย์ของ TAMC เป็น NPL ที่ซื้อจาก AMC ต่างๆของ รัฐถึง 81% ในขณะที่ซื้อ NPL ของสถาบันการเงินเอกชนได้เพียง 15% ของ NPL ในภาคเอกชน ทั้งหมด (ณ เดือน มิถุนายน 2544) เท่านั้น สาเหตุหลักคือ TAMC ถูกจัดตั้งขึ้นช้าเกินไป หลังจากที่วิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้วกว่า 4 ปี ณ จุดนี้ NPL ส่วนใหญ่ก็อยู่ภายใต้ขั้นตอนของศาลในลักษณะ หนึ่งลักษณะใดอยู่แล้ว ทำให้ TAMC ไม่สามารถซื้อ NPL ในส่วนนี้ได้ เพราะขัดกับข้อบัญญัติใน พ.ร.ก.ของ TAMC เอง

แต่อย่างไรก็ตาม ณ สิ้นปี 2548 TAMC ก็สามารถสรุปเรื่อง NPL ในมูลค่าถึง 772 พันล้านบาท จากมูลค่าทั้งสิ้น 777 พันล้านบาทที่ได้รับการถ่ายโอนมา โดยคาดว่าจะได้รับเงินคืน (recovery rate) ในอัตรา 48% (World Bank, June 2006:28-29) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ TAMC มีผลงาน ‘ดี’⁵⁹ คือ อำนาจและความคุ้มครองพิเศษในฐานะเจ้าหนี้ที่กำหนดโดย พ.ร.ก. TAMC ซึ่งองค์กรหรือ เจ้าหนี้คนอื่นไม่มี การที่ TAMC มีอำนาจพิเศษเช่นนี้นั้น สะท้อนถึงความแตกต่างโดยพื้นฐานของ ความเข้มแข็งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลชนและรัฐบาลทักษิณ

ตัวอย่างอำนาจพิเศษของ TAMC เช่น ก) หากลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันพยายามที่จะซ่อน สินทรัพย์ หรือไม่ให้ความร่วมมือกับ TAMC ในการปรับโครงสร้างหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แล้ว TAMC อาจร้องขอต่อศาลล้มละลายให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันตกอยู่ภายใต้การพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องมีการสอบสวน ข) TAMC มีสิทธิที่จะขายทอดตลาดหลักทรัพย์ค้ำประกันของลูกหนี้ หากลูกหนี้ไม่สามารถที่จะจ่ายหนี้ได้ภายในหนึ่งเดือนหลังจากที่ได้รับหนังสือแจ้งจาก TAMC ข) ในกรณีการฟื้นฟูกิจการนั้น ให้อำนาจแก่ศาลล้มละลายที่จะพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการที่เสนอโดย TAMC โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของลูกหนี้

เห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจพิเศษในฐานะเจ้าหนี้เพียงแค่ 3 ประการข้างต้น ซึ่งเป็นการลด ขั้นตอนปกติต่างๆ ของกฎหมายล้มละลายและกฎหมายบังคับหนี้จำนวนมาก มีความเป็นไปได้ น้อยมากที่จะผ่านรัฐสภาในยุครัฐบาลชวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงการต่อต้านอย่างหนักของ

⁵⁹ ผลงาน ‘ดี’ ของ TAMC นี้ อาจถูกตั้งคำถามได้จาก 3 แง่มุมคือ ต้นทุนสาธารณะที่ต้องจ่าย, ความโปร่งใส และวัฒนธรรมการคืนหนี้ (credit culture) ในแง่ของต้นทุนสาธารณะและวัฒนธรรมการคืนหนี้ นั้น พิจารณาได้จากการใช้ราคาซื้อ NPL ของ TAMC เป็นเกณฑ์ (benchmark) ในการคำนวณต้นทุนเมื่อทำการปรับโครงสร้างหนี้ ราคาซื้อ NPL นี้ TAMC ใช้วิธีตั้งราคาตามราคาทางบัญชี (book value) ซึ่งก็คือราคา NPL ตาม บัญชีของสถาบันการเงินหักด้วยมูลค่ากันสำรองหนี้ (required provision) ในส่วนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันของลูกหนี้ NPL ตัวอย่างเช่น ใน กรณีของเงินกู้ที่ไม่มีหลักประกันเลย (clean loan) และถูกกันสำรองเรียบร้อยแล้วโดยสถาบันการเงิน ราคาซื้อ NPL ในกรณีนี้ของ TAMC จะมีมูลค่าเท่ากับศูนย์บาท ดังนั้นเมื่อ TAMC ใช้ต้นทุนรับซื้อ NPL ในราคา ‘ถูก’ เช่นนี้เป็นเกณฑ์ในการปรับโครงสร้างหนี้ และมีสัญญาแบ่งปัน ผลประโยชน์กับสถาบันการเงินดั้งเดิมแล้ว (profit sharing) ย่อมทำให้ TAMC มีแรงจูงใจที่จะลดมูลหนี้ (hair cut) เป็นจำนวนมากให้แก่ลูกหนี้ ซึ่งย่อมทำให้สถาบันการเงินดั้งเดิมเสียเปรียบ ในแง่มุมนี้แล้ว บริบทบริหารสินทรัพย์ของรัฐหลายแห่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นก่อน TAMC และสุดท้าย กลายเป็นผู้โอน NPL ของสถาบันการเงินของรัฐให้แก่ TAMC นั้นจะต้องประสบกับการขาดทุนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากว่าบริษัทเหล่านี้รับซื้อ NPL ออกจากธนาคารของรัฐหลายแห่งในราคาที่สูงกว่าปกติเพื่อช่วยเพิ่มทุน (ในทางบัญชี) ให้แก่ธนาคารเหล่านั้น

ลูกหนี้ในการแก้ไขกฎหมายชุดล้มละลายและการบังคับหนี้ในปี 2541 ซึ่งทำให้อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้อ่อนลงมากเมื่อเทียบกับร่างของฝ่ายรัฐบาล

สอง รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์แก่ลูกหนี้และทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ⁶⁰ รัฐบาลมีนโยบายให้ TAMC ปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้มากรายที่สุดเท่าที่จะทำได้ แทนที่จะส่งลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย แต่เมื่อเวลาผ่านไปถึง 4 ปีแล้วก่อนการจัดตั้ง TAMC ดังนั้นส่วนใหญ่ของลูกหนี้ที่มีความเป็นไปได้ทางธุรกิจย่อมได้รับการปรับโครงสร้างฯ ไปแล้ว หากต้องการปรับโครงสร้างลูกหนี้ NPL ส่วนที่ยังเหลืออยู่ ย่อมมีนัยยะว่า TAMC อาจจะต้องยอมลดยอดหนี้ (hair cut) ให้ลูกหนี้เป็นจำนวนมาก การปฏิบัติเช่นนี้อาจส่งผลให้เจ้าหนี้ NPL ดั้งเดิมขาดทุนเพิ่มขึ้น (Veerathai, 2003:76) ซึ่งขัดกับผลประโยชน์ของสถาบันการเงินโดยตรง แม้ละว่าอิทธิพลทางการเมืองของนายธนาคารเอกชนลดน้อยลงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ แต่นี้ก็ไม่เท่ากับว่านายธนาคารไม่มีอิทธิพลเหลืออยู่เลย นโยบายในข้อสองข้างต้นกับวิธีการตั้งราคารับซื้อ NPL ของ TAMC ซึ่งขัดกับผลประโยชน์ของนายธนาคาร สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลทักษิณมีความเข้มแข็งทางการเมืองที่จะเอาชนะแรงต่อต้านของนายธนาคารได้ แต่หากรัฐบาลชนพยายามจะทำเช่นเดียวกับรัฐบาลทักษิณแล้ว ก็ย่อมอดสงสัยไม่ได้ว่า รัฐบาลชนจะเอาชนะแรงต้านทานจากนายธนาคารได้หรือไม่⁶¹

1.2. การปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย(Bankruptcy Law Amendment)

ดังเช่นที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า เจอนใจจำเป็นที่สำคัญที่สุดสำหรับการแก้ปัญหาหนี้NPL ตามแนวทางอิงตลาดนั้นคือ ต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงชุดกฎหมายล้มละลาย ซึ่งถ้าหลัง ลำซ่า และเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ ให้กลายเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่เจ้าหนี้จะใช้บังคับหนี้ได้ ตัวอย่างของความลำหลังนั้นเช่น บทบัญญัติของกฎหมายเดิมมีเพียงกระบวนการล้มละลาย(liquidation) แต่ไม่มีกระบวนการฟื้นฟูกิจการ(rehabilitation) อันจำเป็นมากสำหรับการดำเนินธุรกิจสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทเศรษฐกิจยุคหลังวิกฤติ 2540 เนื่องจากมีองค์กรธุรกิจจำนวนมากที่ยังคงมีศักยภาพทางธุรกิจ เพียงแต่ประสบกับภาวะล้มละลายทางการเงิน(financial insolvency) ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับโครงสร้างทางการเงินโดยผ่านกระบวนการฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ไม่มีข้อบัญญัติที่สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจสมัยใหม่แล้ว ระบบกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับหนี้ลำซ่าอย่างมาก เพราะมีขั้นตอนทางกฎหมายที่มีช่องโหว่ ซับซ้อน ยุ่งยาก ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ในท้ายที่สุด ตัวอย่างเช่น มีการประเมินว่าก่อนการแก้ไขกฎหมายเศรษฐกิจในปี2541-2542 นั้น กว่าที่

⁶⁰ มีการแก้ไขกฎหมายลักษณะล้มละลายให้เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ยิ่งขึ้นไปในยุครัฐบาลทักษิณ

⁶¹ แต่นี้ก็ไม่ได้มีความหมายว่า รัฐบาลทักษิณทำตามอำเภอใจอย่างไรกับนายธนาคารก็ได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นายธนาคารเอกชนไม่ยอมทำตามนโยบายของรัฐบาลที่เรียกร้องให้ปล่อยสินเชื่อใหม่ๆ เพิ่มเติม และรัฐบาลก็ยอมที่จะแก้ พ.ร.ก. TAMC ให้ใช้ราคาประเมินที่ดินตามราคาตลาด แทนที่จะใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินในการประเมินมูลค่าของหลักทรัพย์ค้ำประกัน (Pasuk and Baker, 2004, Chapter 4 footnote 3, 279)

การบังคับหนี้จะสิ้นสุดกระบวนการทางศาลนั้นต้องใช้เวลาราว 40-60 เดือน ในกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา (World Bank 2003: 25) ความล่าช้าของกระบวนการศาลแพ่ง (นอกระบบกฎหมายล้มละลาย) นี้เองกลายเป็นอำนาจสำคัญของลูกหนี้ในการต่อต้านหรือต่อรองการปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งในกระบวนการที่สมัครใจ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (Corporate Debt Restructuring Advisory Committee, CDRAC) ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และภายใต้กรอบของกฎหมายล้มละลาย

จากปัญหาดังกล่าวประกอบกับความจริงที่ว่า มีหนี้ที่มีปัญหาเกิดขึ้นจำนวนมหาศาลภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับหนี้ไปพร้อมกับ การแก้ไขระบบกฎหมายล้มละลายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉบับที่

(1) พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง(ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 (คดีโมโนสาร)

(2) พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง(ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 (การบังคับคดี)

(3) พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง(ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543 (กรณีขาดนัด)

กล่าวอย่างรวบรัดที่สุดแล้ว กฎหมายฉบับที่สองและสามเป็นการแก้ไขกฎหมายแพ่งในแง่ที่เป็นการปิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่ฝ่ายเจ้าเลยมักจะใช้เป็นช่องทางในการถ่วงเวลาการบังคับหนี้ กฎหมายฉบับที่สามอนุญาตให้ศาลมีอำนาจในการตัดสินคดีในกรณีที่ลูกหนี้ไม่มาศาลตามนัดหมาย ในขณะที่กฎหมายฉบับที่สองจำกัดสิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์หรือฎีกาในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งแก้ไขขั้นตอนและวิธีการต่างๆในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี ส่วนฉบับที่หนึ่งนั้น แก้ไขการพิจารณาคดีที่เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่มาก และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากทางกฎหมายให้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยทั้งสามฉบับมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้กระบวนการบังคับหนี้ในระบบกฎหมายล้มละลายรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความล่าช้าและความไร้ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายบังคับหนี้มีนัยยะว่าเมื่อลูกหนี้เข้าสู่สถานะหนี้สินล้มละลายแล้ว (insolvency) ลูกหนี้มีแรงจูงใจที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือกระบวนการฟื้นฟู(ทั้งที่เป็นกระบวนการในศาลหรือนอกศาลล้มละลาย) อย่างสมัครใจ เนื่องจากไม่มีแรงกดดันจากเจ้าหนี้เพราะระบบกฎหมายบังคับหนี้ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายแพ่งชุดนี้ ในระหว่าง พ.ศ. 2542- 2543 รัฐบาลชวน จึงผลักดันการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายชุดนี้จำนวนทั้งสิ้น

⁶² แม้แต่ภายหลังการแก้ไขกฎหมายชุดนี้แล้วก็ยังปรากฏว่า กระบวนการบังคับหนี้ยังคงมีปัญหาความล่าช้าอยู่มาก ศาลแพ่งทำการประเมินเมื่อประมาณครึ่งแรกของปี 2544 ว่า มีคดีเกี่ยวกับการบังคับหนี้ 55,000 คดีที่ยังไม่มีการตัดสิน และด้วยความเร็วของการดำเนินคดีที่เป็นอยู่ในขณะนั้นแล้วจะต้องใช้เวลาประมาณ 6-7 ปีในการพิจารณาคดี และอีก 2 ปีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินเมื่อคดีสิ้นสุดลง (World Bank 2001: 24) ทั้งๆที่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับช่วยลดเวลาในการพิจารณาคดีลงจาก 18 เดือนเหลือ 9 เดือน (จาก 36 เดือน เหลือ 18 เดือน ในกรณีที่มีการอุทธรณ์) และช่วยลดเวลาที่จะปิดคดีได้จาก 42 เดือน เหลือ 32 เดือน (จาก 60 เดือน เหลือ 42 เดือน ในกรณีที่มีการอุทธรณ์) แล้วก็ตาม ยังมีคดีที่ค้างค้าง ซึ่งต้องใช้เวลาราว 10 ปีในการจัดการสินทรัพย์ของคดีที่ได้รับการตัดสินแล้ว ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์เป็นโจทก์ คิดเป็นมูลค่า 152 พันล้านบาท ณ สิ้นปี 2545 (World Bank 2003: 25-26)

ห้าฉบับ⁶³ ซึ่งนอกจากจะเป็นไปด้วยความล่าช้าอย่างมากแล้ว การแก้ไขได้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากบรรดาลูกหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ห้า

การแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับที่ห้านี้ถูกระบุเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐไทยทำกับกองทุน IMF เงื่อนไขนี้ถูกจับตามองเป็นพิเศษจากตลาดต่างประเทศในฐานะตัวชี้วัดว่ารัฐไทยจะยึดมั่นและจริงจัง (commitment) กับโครงการปฏิรูปในแนวทางของ IMF มากน้อยเพียงใด ดังนั้นการผ่านร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้จึงมีความสำคัญมากสำหรับรัฐบาลชนในสายตาของต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ภายใต้กระแสสูงของชาตินิยมทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติ 2540 นั้น การที่เงื่อนไขนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือแสดงเจตจำนงก็ทำให้บรรดาลูกหนี้รายใหญ่ฉวยโอกาสนำมาโฆษณาชวนเชื่อต่อสาธารณชนว่าเป็นเงื่อนไขที่ต่างชาติจะนำมาใช้ในการยึดกิจการของคนไทยพร้อมๆ กันนี้ หัวหอกของบรรดาลูกหนี้รายใหญ่ ซึ่งดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกด้วย ก็ทำการคัดค้านต่อรอง การแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับที่ห้าในวุฒิสภาอย่างหนักหน่วง จนทำให้สุดท้ายแล้ว รัฐบาลชนต้องยอมประนีประนอม เพื่อให้ร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านรัฐสภา

กล่าวในรายละเอียดแล้ว ประเด็นแห่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลชนและวุฒิสมาชิก NPL มีทั้งสิ้นแปดประเด็น แต่มีสองประเด็นสำคัญที่รัฐบาลยอมอ่อนข้อให้กับวุฒิสมาชิก ซึ่งกลายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้กระบวนการปรับโครงสร้าง NPL ทั้งหมดเป็นไปอย่างล่าช้า และส่งผลให้เศรษฐกิจมหภาคฟื้นตัวช้าตามไปด้วย อันมีรายละเอียดดังนี้

หนึ่ง ขอบเขตอำนาจของศาลในการสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายเมื่อแผนการฟื้นฟูไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหนี้

วุฒิสภาประสบความสำเร็จในการลดอำนาจศาลในการสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย กล่าวคือ ร่างรัฐบาลกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณาว่า จะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือจะมีคำสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายได้เลย ในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่มีมติยอมรับแผนการฟื้นฟูหรือไม่มีการลงมติต่อแผน ในขณะที่ร่างวุฒิสภาซึ่งกลายเป็นกฎหมายในท้ายที่สุด กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเท่านั้น (ยกเว้นในกรณีที่ลูกหนี้ถูกฟ้องล้มละลายก่อนแล้ว และถ้าศาลเห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายก็ให้นำคดีล้มละลายที่ไต่ดพิจารณาไว้ก่อนหน้านั้นมาพิจารณาต่อไป) แต่ศาลจะไม่มีอำนาจในการสั่งให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายต่อไปทันที กล่าวโดยสรุปได้ว่าร่างของวุฒิสมาชิกข้อนี้ตั้งใจจะก่อให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ ตัวอย่างเช่น หากลูกหนี้มีเจตนาอยู่ก่อนแล้วว่าจะทำการล้มแผนฟื้นฟู ไม่ให้ผ่านมติของเจ้าหนี้ ดังนั้น เจ้าหนี้จึงต้องกลับไปฟ้องลูกหนี้ให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายใหม่ (liquidation) เพื่อที่จะทำการชำระบัญชีและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป ซึ่งลูกหนี้ก็จะมีสิทธิในการต่อสู้อีกครั้งหนึ่งว่าตนตกอยู่ในภาวะ

⁶³ ซึ่งประกอบด้วยการออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งศาลล้มละลายกลางขึ้นเป็นศาลพิเศษเฉพาะทาง และการแก้ไขกฎหมายแพ่งสามฉบับข้างต้น รวมทั้งกฎหมายล้มละลายพ.ศ. 2483 ซึ่งถูกแก้ไขเป็นพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่สี่อย่างเร่งรีบในปี 2541 แต่ก็ยังมีจุดอ่อนอีกมาก จนกระทั่งรัฐบาลชนต้องแก้ไขอีกครั้งหนึ่งจนกลายเป็นพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ห้า

“หนี้สินล้นพ้นตัว” หรือไม่อีกครั้งหนึ่ง และเนื่องจากกฎหมายก็ได้นิยามไว้อย่างชัดเจนว่าอะไรคือสภาพ “หนี้สินล้นพ้นตัว” แต่จากคำวินิจฉัยของศาลในอดีตนั้นใช้เกณฑ์ทางบัญชี(balance sheet test) คือ พิจารณาว่า ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินหรือไม่ มิใช่เป็นการใช้เกณฑ์กระแสเงินสด(cash flow) (สุธีร์ ศุภนิตย 2545: 28) เกณฑ์ทางบัญชีนี้เปิดโอกาสให้มีข้อถกเถียงได้มากกว่า เมื่อใดกิจการจึงอยู่ในสภาพหนี้สินมากกว่าสินทรัพย์ เนื่องจากต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ ซึ่งย่อมมีหลายวิธีการและหลายสมมติฐาน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ลูกหนี้อาจนำมาใช้เพื่อต่อต้านการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือการฟื้นฟูดังเช่นในกรณีโรงแรมกรุงเทพธานี(Bangkok Thani Hotel Co.) ที่ต่อสู้กับเจ้าหนี้ว่า กิจการไม่ได้อยู่ในสภาพหนี้สินล้นพ้นตัว ทั้งๆที่ไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ เนื่องจากลูกหนี้ไม่ต้องการที่จะสูญเสียความเป็นเจ้าของที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการฟื้นฟูดังกล่าวจากการเปลี่ยนหนี้เป็นทุนของบรรดาเจ้าหนี้ และศาลก็ได้ตัดสินตามความต้องการของลูกหนี้(Gamble 1999) กรณี TPI (Thai Petro Chemical Industry) ก็ใช้ข้อต่อสู้เดียวกันนี้ในการต่อต้านการฟื้นฟูดังแต่ศาลตัดสินว่ากิจการอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวจริง⁶⁴

สอง การให้บุคคลธรรมดาพ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบกำหนด ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายโดยอัตโนมัติ(มาตรา 35)

กล่าวได้ว่า ข้อกำหนดนี้เป็นชัยชนะสำคัญที่สุดของฝ่ายวุฒิสภาที่เพิ่มความเชื่อมั่นลงเป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมาย⁶⁵ และกลายเป็นมาตรา 35 ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ในท้ายที่สุด กรรมาธิการฝ่ายรัฐบาลขอสงวนความเห็นในการพิจารณาขึ้นกรรมาธิการ แต่ต้องยอมให้ข้อกำหนดนี้ผ่านเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับฝ่ายวุฒิสภาที่ยอมยกเลิกข้อเรียกร้องในประเด็นการห้ามฟ้องลูกหนี้ที่มูลหนี้เกิดจากการค้าประกัน(สยามรัฐ ฉบับวันที่ 13 มีนาคม 2542)

สุธีร์ ศุภนิตย (2545: 220) เห็นว่า “เป็นที่น่าเป็นห่วงว่า มาตรการในเรื่องนี้ของประเทศเราจะสร้างปัญหาให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้” เนื่องจากการให้พ้นจากล้มละลายโดยอัตโนมัติ(Automatic Discharge) นี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีในกฎหมายล้มละลายของไทยมาก่อน ในขณะที่กฎหมายเก่ากำหนดให้บุคคลล้มละลายสามารถร้องขอให้ศาลสั่งปลดตนออกจากสภาพล้มละลายเมื่อใดก็ได้ แต่

⁶⁴ จะเห็นได้ว่าการจำกัดอำนาจของศาลในการพิจารณาว่าลูกหนี้สมควรที่จะถูกสั่งให้ล้มละลายหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง แม้ว่าการพิจารณาการล้มละลายและการฟื้นฟูดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันทั้งในแง่เป้าหมายและขั้นตอนของแต่ละกระบวนการก็ตาม แต่ทั้งสองกระบวนการมีส่วนทับซ้อนกันอยู่ (overlap) ดังนั้น ระบบกฎหมายที่ดีควรมีกลไกที่อนุญาตให้มีการเปลี่ยน (convert) จากการพิจารณาหนึ่งไปยังอีกกระบวนการหนึ่งได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วมีความเป็นไปได้ที่การเลือกเข้าสู่กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งในเบื้องต้นนั้นไม่เหมาะสม (IMF 1999b) เช่น เมื่อเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูดังแรก แต่ต่อมาพบว่า แผนการฟื้นฟูดังนั้นเป็นไปได้ก็สมควรที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนกระบวนการฟื้นฟูดังสู่กระบวนการล้มละลาย เพื่อนำทรัพย์สินของลูกหนี้มาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งให้ผลดีมากกว่าการปล่อยให้อำนาจของลูกหนี้กลับไปสู่วงวนของการแก่งแย่งกันบังคับคดีในทรัพย์สินของลูกหนี้ หลักการนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายของประเทศ (วิศิษฐ์ วิสิษฐ์สรอรรถ 2539: 56) โดยนายวิศิษฐ์ ผู้มีบทบาทสำคัญในการร่าง พ.ร.บ.ล้มละลาย เห็นว่า “การแก้ไขนี้ขัดต่อหลักการในเรื่องการฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง และเป็นปัญหาย่างมากหากการปรับโครงสร้างทำไม่ได้เนื่องจากกิจการไม่มีโอกาสดำรงคงอยู่ จะทำให้เกิดความเสียหายต่อการรักษามูลค่าสูงสุดของทรัพย์สินที่คงเหลืออยู่” (วิศิษฐ์ วิสิษฐ์สรอรรถ 2543: 90)

⁶⁵ ร่าง มาตรา 35 ทวิ ของวุฒิสภาที่สุดท้ายกลายเป็น มาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับ 5 นั้นกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 1 ปี ดังนั้นตัวเลข 3 ปีจึงเป็นผลของการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภา

ในทางปฏิบัติแล้วศาลจะต้องพิจารณาถึงความสุจริตหรือทุจริตของลูกหนี้ โดยมีข้อกำหนดในมาตรา 71 ว่าห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลาย หากลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต นอกจากจะมีเหตุผลพิเศษและลูกหนี้ได้ล้มละลายแล้วเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี นอกจากนี้ศาลจะพิจารณาด้วยว่าทรัพย์สินของลูกหนี้นำไปชำระหนี้แล้วไม่ต่ำกว่า 50% ของจำนวนหนี้ (สุธีร์ ศุภนิตย์ 2545: 207-208) ผลทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดเมื่อศาลมีคำสั่งปลดจากการล้มละลายแล้วคือ การที่ลูกหนี้จะหลุดพ้นจากการล้มละลายทันที ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้กลับสู่สถานะเดิมของบุคคลธรรมดาและหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระด้วย แต่บรรดาทรัพย์สินของลูกหนี้ยังคงอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต่อไป (ปลดแต่ตัว) ส่วนทรัพย์สินที่ได้มาหลังการปลดนั้นโดยปกติแล้วเจ้าพนักงานจะไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง⁶⁶ (สุธีร์ ศุภนิตย์ 2545: 211, 218)

ดังนั้น ผลจากมาตรา 35 ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 จึงทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินทั้งปวงโดยอัตโนมัติ ศาลไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจอีกต่อไปว่า จะสั่งปลด สั่งไม่ยอมปลดยกคำร้อง) งดการปลดภายในกำหนดเวลา ปลดโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีภยันตราย และไม่จำเป็นว่า ลูกหนี้ล้มละลายได้ทำการชำระหนี้ไปแล้วถึง 50% ของหนี้ทั้งหมด เมื่อครบกำหนด 3 ปี⁶⁷ กล่าวได้ว่า มาตรา 35 นี้ทำให้อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้ที่จะใช้กฎหมายล้มละลายเป็นการขู่ (threat) ให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อลูกหนี้ไม่สุจริตนั้นลดลงมากแทนที่จะเพิ่มขึ้นตามความตั้งใจของรัฐบาลก่อนการแก้กฎหมาย เพราะเอาเข้าจริงแล้ว มาตรา 35 นี้จะทำให้เจ้าหนี้มีเวลาในการติดตามทรัพย์สินน้อยลงกว่ากฎหมายฉบับ 2483 อย่างน้อย 9 ปี (Veerathai, 2003: 54) จนเราอาจอ้างได้ว่าผลจากการที่รัฐบาลยอมอ่อนข้อให้กับลูกหนี้ในมาตรานี้ กลายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การแก้ไขวิกฤติ 2540 ด้วยวิธีการอิงตลาดเป็นไปด้วยความล่าช้า

การที่จะเข้าใจความสำคัญของประเด็นข้างต้นนั้น เราต้องเข้าใจก่อนว่า ในอดีตนั้น สถาบันการเงินจะบังคับให้เจ้าของกิจการ (ซึ่งก็ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารไปพร้อมๆ กันด้วย) ในฐานะบุคคลธรรมดา ทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ของบริษัท เป็นการส่วนตัวเพิ่มเติมจากการเรียกหลักประกันจากตัวบริษัทในฐานะนิติบุคคลด้วย⁶⁸ และใช้สัญญานี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการ“ขู่” ให้ลูกหนี้ (บริษัท)

⁶⁶ เนื่องจากมาตรา 35 นี้กำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้บุคคลล้มละลายพ้นสภาพฯ เมื่อครบกำหนดเวลา แต่มิได้ระบุถึงสถานะภาพของทรัพย์สินของลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการรวบรวม หรืออยู่ในระหว่างการจัดการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ว่าจะหลุดพ้นไปด้วยหรือไม่ ทำให้กรมบังคับคดีต้องมีหนังสือ ที่ ชธ 0401/31160 ลงวันที่ 11 กันยายน 2544 หรือในประเด็นนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักฯ มีความเห็นโดยสรุปว่า ให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากสภาพล้มละลายแต่ตัวเท่านั้น เช่นเดียวกับความเห็นของร.ศ.สุธีร์ ศุภนิตย์ ข้างต้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมยังมีประเด็นปัญหาสืบเนื่องเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานฯ ในการจัดการทรัพย์สินอื่นที่ลูกหนี้ปิดบังซ่อนเร้นไว้ว่าจะมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ ในท้ายที่สุดแล้ว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการแก้ไขข้อบัญญัตินี้โดยพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7

⁶⁷ เป็นที่น่าสงสัยว่า ถ้ามาตรา 35 นี้กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 1 ปีตามร่างของวุฒิสภาแล้ว การรวบรวมสินทรัพย์ของเจ้าหนี้ที่พิทักษ์ทรัพย์เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้จะกระทำไ้เป็นสัดส่วนเท่าใดต่อจำนวนหนี้ทั้งหมด ดังนั้น เราจึงไม่แปลกใจเมื่อภายหลัง ดังตดสวัสดิ์ ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ วันก่อนที่ร่าง พ.ร.บ.นี้จะผ่านวุฒิสภาว่า การกำหนดให้ปลดล้มละลายโดยอัตโนมัติในเวลาเพียงปีนั้นเท่ากับเป็นการ “ชักดาบ” ของลูกหนี้โดยตรง (แนวหน้า ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2542)

⁶⁸ หลักปฏิบัติของสถาบันการเงินไทยในการปล่อยกู้ นั้น แตกต่างจากประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสินใจจากการวิเคราะห์กระแสเงินสดของลูกค้านั้นเป็นหลัก แต่เนื่องจากระบบบัญชีของบริษัทไทยนั้นส่วนใหญ่ปราศจากความโปร่งใส และเป็นการยากที่จะแยกทรัพย์สินของบริษัท

ปฏิบัติตามสัญญา เนื่องจากว่า หากเจ้าของกิจการถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้วจะมีผลเปรียบเสมือนการจบชีวิตทางธุรกิจของบุคคลนั้นไปเลย เพราะโอกาสที่จะถูกปลดออกจากสภาพบุคคลล้มละลายนั้นเป็นไปได้น้อยมาก ส่วนสถาบันการเงินก็จะมีเวลาเกือบไม่จำกัดเลยที่จะติดตามยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ซ่อนไว้มาขายทอดตลาด แต่เมื่อผลของมาตรา 35 ทำให้สถาบันการเงินมีเวลาเพียงแค่สามปีเท่านั้นในการตามหาทรัพย์สิน ดังนั้น หากสถาบันการเงินเชื่อว่าลูกหนี้รายใดจะทำการซ่อนทรัพย์สินแล้ว (ซึ่งก็คือเกือบทุกราย) แทนที่สถาบันการเงินจะทำการฟ้องล้มละลายลูกหนี้เช่นกาลก่อน สถาบันการเงินกลับหันไปฟ้องลูกหนี้ตามกฎหมายแพ่งแทน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหนี้จะมีเวลาในการติดตามหนี้ถึงสิบปีแทนที่จะเป็นสามปี แต่ผลของการทำเช่นนี้ก็คือการแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยค่า (Distressed Asset) ของระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะกระบวนการตามกฎหมายแพ่งนั้นยาวนานกว่ากฎหมายล้มละลาย

กล่าวโดยสรุป นอกจากการที่รัฐบาลชวนจะใช้เวลากว่าสองปีในการแก้กฎหมายทั้งห้าฉบับแล้ว ผลปรากฏว่ากฎหมายชุดนี้แทนที่จะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับเจ้าหนี้อย่างพอเพียง อาจเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับลูกหนี้แทน ซึ่งทำให้แนวทางแก้วิกฤติแบบอิงตลาดของรัฐบาลชวนไม่ประสบผลสำเร็จ การแก้กฎหมายล้มละลายนี้สะท้อนให้เห็นความอ่อนแอทางการเมืองของรัฐบาลชวนอย่างชัดเจน แม้ว่าเมื่อเป็นรัฐบาลใหม่ๆ ในปลายปี 2540 รัฐบาลชวนจะมีทุนทางการเมือง (political capital) สูงกว่ารัฐบาลชุดของพลเอกชวลิต ซึ่งความน่าเชื่อถือถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงโดยตัววิกฤติ 2540 แต่ทุนทางการเมืองนี้ก็ถูกใช้จนหมดไป ณ ปลายปี 2541 นับตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2541 รัฐบาลชวนต้องประสบกับข้อกล่าวหาการทุจริตในหลากหลายกรณี โดยที่การประมูลทรัพย์สินของป.ร.ส.เป็นกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายมากที่สุด⁹⁹ ยิ่งไปกว่านั้น ปี 2541 ยังเป็นปีที่เศรษฐกิจประสบกับภาวะวิกฤตินักท่องเที่ยวที่ลดลงอีกด้วย ดูได้จากอัตราการเติบโตที่ติดลบถึง 10% และกว่าที่สัญญาณการฟื้นตัวจะเกิดขึ้นนั้นก็ล่วงเข้าครึ่งหลังของปี 2542 แล้ว ในขณะที่การต่อรองเรื่องการแก้ไขกฎหมายล้มละลายของรัฐสภาเกิดขึ้นในเดือนเมษายน 2542 เมื่อพิจารณาจากแง่มุมเช่นนี้แล้วเราจึงเข้าใจได้ว่าด้วยเหตุใดรัฐบาลจึงต้องประนีประนอมกับบรรดาวุฒิสมาชิก NPL เพื่อให้กฎหมายผ่านรัฐสภา

ข้อสังเกตหนึ่งที่สมควรกล่าว ณ จุดนี้ก็คือบทบาทของบรรดานายธนาคารต่อการแก้ไขกฎหมายชุดนี้ แน่แน่นอนว่าเขาเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลชวนในกรณีนี้ ในช่วงที่การถกเถียงสาธารณะต่อข้อดีข้อเสียของการแก้ไขกฎหมายล้มละลายฉบับที่ห้าขึ้นสู่จุดสูงสุดนั้น ประธานสมาคมธนาคารไทยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนโดยถึงกับขู่ว่า หากรัฐบาลยอมทำตามข้อเรียกร้องของวุฒิสมาชิก NPL แล้ว

ออกจากทรัพย์สินส่วนตัวของผู้เป็นเจ้าของ จึงทำให้การวิเคราะห์กระแสเงินสดเกือบจะไม่มีประโยชน์ต่อสถาบันการเงินเลย นอกจากนี้แล้วบริษัทส่วนใหญ่ก็มักมีทุนจดทะเบียนต่ำ ดังนั้น การบังคับให้เจ้าของกิจการค้าประกันเป็นการส่วนตัวให้กับบริษัท จึงเท่ากับการเพิ่มมูลค่าของบริษัทไปในตัว ด้วยสาเหตุทั้งสองประการนี้จึงทำให้สถาบันการเงินของไทยบังคับให้เจ้าของกิจการเป็นผู้ค้าประกันให้แก่บริษัท

⁹⁹ ดูรายละเอียดของเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ได้ในอภิชาติ (2548: 32-40)

เศรษฐกิจไทยจะไม่มีวันฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติ แต่ก็ไม่สามารถต้านทานฝ่ายวุฒิสมชิกได้ ความล้มเหลวของนายธนาคารในกรณีนี้สะท้อนว่าอำนาจทางการเมืองของฝ่ายนี้ลดลงมากหลังจากเกิดวิกฤติ ก่อนหน้านี้อิทธิพลของนายธนาคารในการกำหนดเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การธนาคารนั้นมีสูงยิ่ง และเคยสูงถึงขั้นที่สามารถ‘ทำแท้ง’ร่างพ.ร.บ.การธนาคารก่อนที่จะกลายมาเป็น พ.ร.บ. พ.ศ. 2505 ได้ทั้งฉบับ(Apichat, 2002)

กล่าวในทางการเมืองแล้ว โครงการแก้วิกฤติเศรษฐกิจตามแนวทางของ IMF ของรัฐบาลชนวนั้นหมดชีวิตไปอย่างสิ้นเชิง ณ ปี 2543 สาเหตุหลักที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงอยู่ในอำนาจจนกระทั่งหมดวาระไปโดยการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม 2544 เป็นเพราะพรรคความหวังใหม่ของพลเอกชวลิต ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านนั้น กลับยังไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์เสียอีก และค่อยๆ สลายตัวลงจากความขัดแย้งภายในพรรคเอง ภายใต้บริบททางการเมืองเช่นนี้ พรรคไทยรักไทย ซึ่งมีความสดใหม่ทางการเมือง จึงเสนอตัวเป็นทางเลือกใหม่ให้แก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ภายใต้คำขวัญ“คิดใหม่ทำใหม่” โดยชูชุดนโยบายเศรษฐกิจสองชุดคือ “ประชานิยม” และ “ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ” เนื้อหาหลักของชุดที่สองก็คือการให้สัญญาว่า หากคนได้เป็นรัฐบาลแล้วจะทำการรื้อ“กฎหมายชาชาติ 11 ฉบับ” ซึ่งรวมถึงกฎหมายล้มละลายที่ผ่านรัฐสภาในช่วงรัฐบาลชวนด้วย ภายหลังการชนะเลือกตั้งอย่างยิ่งใหญ่ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็รักษาสัญญาที่ให้ไว้ในสามปีต่อมาด้วยการแก้ไขพ.ร.บ.ล้มละลาย (ซึ่งกลายเป็นพ.ร.บ.๑ ฉบับที่เจ็ด) และ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลาย จนกระทั่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคมและตุลาคม 2547 ตามลำดับ การแก้ไขครั้งใหม่นี้ยังให้ประโยชน์กับลูกหนี้มากขึ้นอย่างน้อยในสองประเด็นคือ

1) การปลดออกจากสภาพบุคคลล้มละลาย⁷⁰

หลักการของการพ้นจากสภาวะล้มละลายนั้น เดิม (พ.ร.บ.๑ พ.ศ. 2483 ส่วนที่ 10 มาตรา 68-81) ทำได้ทางเดียวคือการร้องต่อศาลให้ปลดออกเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลล้มละลายสุจริตหรือทุจริต พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 พ.ศ. 2542 (มาตรา 35) เพิ่มเติมช่องทางใหม่คือ ให้บุคคลล้มละลายสามารถพ้นจากสภาพล้มละลายได้โดยอัตโนมัติเมื่อครบ 3 ปี เว้นแต่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต แต่ในช่วงก่อน 3 ปี ผู้ล้มละลายสุจริตก็ยังคงสามารถร้องขอต่อศาลตามส่วนที่ 10 ของพ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ.2483 ได้เช่นเดิม พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 แก้ไขให้การถูกปลดทำได้ง่ายขึ้นมากโดยลดการใช้ดุลยพินิจของศาลลง จากเดิม (มาตรา 71 พ.ศ. 2483) ที่ศาลอาจจะสั่งได้ ๓ กรณีคือ ให้ปลด ไม่ให้ปลด สั่งให้งดการปลดไว้ภายในเวลาที่กำหนดหรือให้ปลดโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยศาลอาจพิจารณาพฤติกรรมของผู้ร้องประกอบด้วย ซึ่งกฎหมายได้วางหลักการพิจารณา“ข้อเท็จจริง”

⁷⁰ มาตราที่ 7 ถึง 10 ของพ.ร.บ.๑ ฉบับที่ 7

ประกอบพฤติกรรมไว้ในมาตรา 72-75⁷¹ ดังนั้น ผู้ที่ชำระหนี้ไปแล้วมากกว่า 50 % ก็อาจจะไม่ได้รับการปลดจากศาลก็ได้ ในขณะที่พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 (มาตรา 8) กำหนดให้ศาลต้องสั่งปลดเท่านั้น หากผู้ร้องขอได้ชำระหนี้ไปแล้วมากกว่า 50 %

พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 ทำให้การฟื้นจากสภาพล้มละลายเป็นไปได้ง่ายขึ้นมาก แม้ในกรณีที่เป็นผู้ล้มละลายทุจริต⁷² กล่าวคือ เดิมนั้นบุคคลล้มละลายทุจริตต้องรอให้เวลาผ่านไปก่อนอย่างน้อย 5 ปีและต้องมีเหตุผลพิเศษด้วย จึงจะทำคำร้องขอปลดต่อศาลได้ ศาลจะใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งได้ตามมาตรา 72-75 หากศาลสั่งไม่ปลดแล้ว บุคคลล้มละลายทุจริตก็ยังไม่สามารถถูกปลดโดยอัตโนมัติตามมาตรา 35 ของพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ได้อีกด้วย แต่พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 แบ่งประเภทบุคคลล้มละลายที่ “ไม่สุจริต”⁷³ ออกเป็น 3 แบบคือ หนึ่งเคยถูกพิพากษาให้ล้มละลายมาก่อนแล้ว สองบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน สามบุคคลล้มละลายทุจริตอื่นๆที่ไม่ใช่ประเภทสองข้างต้น กฎหมายใหม่นี้กำหนดให้บุคคลประเภทที่หนึ่งถูกปลดจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัติเมื่อครบ 5 ปี ในขณะที่บุคคลประเภทที่สองและที่สามจะถูกปลดเมื่อครบ 10 ปี แต่สำหรับบุคคลประเภทที่สามจะทำคำร้องขอปลดต่อศาลเมื่อผ่านไป 5 ปีก็ได้ ดังนั้น แม้กระทั่งบุคคลล้มละลายทุจริตไม่ว่าประเภทใดก็ตามย่อมได้ประโยชน์โดยตรงจากการแก้กฎหมายครั้งนี้ ซึ่งก็คือหลักประกันว่าบุคคลประเภทใดก็ตามจะอยู่ในสภาพการล้มละลายสูงสุดเพียง 10 ปี อันเป็นการเพิ่มประโยชน์อย่างมากแก่บุคคลล้มละลายทุจริตโดยเฉพาะบุคคลในประเภท 2 และ 3 ซึ่งในทางปฏิบัติเดิมนั้น โอกาสในการถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายโดยการร้องขอต่อศาลนั้นเป็นไปได้ยากมากและมีความไม่แน่นอนสูง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่าอะไรคือเหตุผลพิเศษในการขอปลดของลูกหนี้ทุจริต

เป็นที่น่าสังเกตว่าการผลักดันกฎหมายใหม่นี้มีขึ้นทันทีที่ผลกระทบจากการมีหลักการปลดออกจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัตินั้นเริ่มเป็นที่ประจักษ์แก่สังคมมากขึ้น ตัวอย่างเช่นกรณีของนายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของกลุ่มหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ซึ่งถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายในเดือนพฤศจิกายน 2543 จากหนี้มูลค่า 11.07 พันล้านบาท แต่เจ้าหนี้ที่ยึดทรัพย์สินของนายสนธิมาเพื่อใช้ชำระหนี้ได้เพียง 13.04 ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่เขาจะถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายตามกฎหมายในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งหมายความว่าเจ้าหนี้ที่จะไม่สามารถยึดทรัพย์สินเพิ่มเติมมาชำระหนี้ได้อีกต่อไป เพราะเมื่อถูกปลดจากสภาพล้มละลายแล้วสภาพความเป็นหนี้สินก็จะสิ้นสุดลงด้วยหรือในกรณีของนายสุเทพ บุณกุล จากกลุ่มสตาร์บัสที่มีมูลค่า 2.6 พันล้านบาท แต่เจ้าหนี้ที่ยึดทรัพย์สินของเขาได้เพียง 700 ล้านบาท และถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายใน พ.ศ. 2547 (*The*

⁷¹ เป็นไปได้ง่ายที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ปลดตาม “ข้อเท็จจริง” ในมาตราเหล่านี้เช่น มาตรา 73 วงเล็บ 3—“บุคคลล้มละลายได้ขึ้นทำการค้าขายต่อไปอีก โดยรู้อยู่แล้วว่าไม่สามารถจะชำระหนี้ได้” โดยมาตรา 74 กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าพฤติกรรมใดถือได้ว่าเข้าข้างข้างต้นเช่น วงเล็บ 2 กำหนดว่า “...ในวันหนึ่งวันใดก่อนล้มละลาย บุคคลล้มละลายมีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สินและ..”

⁷² มาตรา 10—ให้เพิ่มมาตรา 81/1 81/2 81/3 81/4 ในพ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ. 2483

⁷³ ดังนั้นจึงไม่ถูกปลดโดยอัตโนมัติหลังครบกำหนด 3 ปี

Nation, November 19, 2003) เป็นที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จากสถาบันการเงินต่างๆเป็นผู้เสียหายจากข้อบัญญัติข้อนี้ เพราะช่วงเวลาเพียง 3 ปีนั้นไม่เพียงพอแก่การติดตามสินทรัพย์ลูกหนี้ สิ่งที่สำคัญกว่านี้ก็คือ ในท้ายที่สุดแล้วรัฐจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระความเสียหายของสถาบันการเงินตามมาตรการค่าประกันเงินฝากและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินซึ่งกำหนดขึ้นใน พ.ศ. 2540

2) การเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์

พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 ในมาตรา 11 ให้ยกเลิกมาตรา 90/79 ที่บัญญัติขึ้นโดย พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ในขณะที่นำเอาข้อความบางส่วนในมาตราข้างต้นไประบุไว้ในพ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลายฉบับที่ 2 ในมาตรา 3 อันเป็นการแก้ไขมาตรา 24 ของพ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลายฉบับที่ 1 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในที่นี้ดังต่อไปนี้คือ การอุทธรณ์จะทำได้แต่เพียง 5 กรณีเท่านั้นคือ

- (1) คำพิพากษายกฟ้อง หรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำร้องขอให้ล้มละลาย
 - (2) มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ
 - (3) มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ได้รับการชำระหนี้
 - (4) มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด
 - (5) คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย
- ซึ่งมีผลต่อทั้งคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ ดังนี้

(ก) ต่อคดีล้มละลาย เมื่อเทียบกับสถานการณ์ก่อนการแก้ไขกฎหมายในปี 2547 แล้ว การอุทธรณ์ในคดีล้มละลายทำไม่ได้เลย เพราะมาตรา 90/79 นั้นระบุให้ใช้กับคดีฟื้นฟูกิจการเท่านั้น ดังนั้น มาตรา 24 จึงเป็นการเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์ให้แก่คู่ความในคดีล้มละลายอีก 4 กรณี (ยกเว้น (2) ซึ่งใช้ในคดีฟื้นฟูกิจการเท่านั้น)

แม้ว่าการแก้ไขข้างต้นจะไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นการเพิ่มประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้ข้างเดียว⁷⁴ ดังเช่นประเด็นการฟื้นฟูสภาพความล้มละลายก็ตาม แต่เป็นที่แน่นอนว่ากระบวนการพิจารณาคดีจะต้องยืดยาวขึ้นอีกเป็นอย่างมาก หากคู่ความใช้สิทธิการอุทธรณ์ โดยเฉพาะกรณี (5) ที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมกรณีต่างๆจำนวนมาก

(ข) ต่อคดีฟื้นฟูกิจการ สิทธิในการอุทธรณ์ตามวงเล็บ 23 และ 4 นั้นมีอยู่แล้วในพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ส่วนสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งตามวงเล็บ 5 นั้นเป็นสิทธิที่เพิ่มขึ้นใหม่ ซึ่งครอบคลุมกรณีต่างๆ จำนวนมากเช่นเดียวกับคดีล้มละลายและย่อมมีผลให้คดีถึงที่สุดช้าลง

1.3. ผลลัพธ์ของการแก้ปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

⁷⁴ วงเล็บ 1 เป็นการเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ข้างเดียวเท่านั้น

ประมาณปี 2546-47 ก็ปรากฏชัดเจนว่าการลดลงของ NPL เป็นไปอย่างเชื่องช้า ตัวเลข NPL ณ จุดสูงสุด (กลางปี 2542) มีมูลค่าถึง 2.7 ล้านล้านบาท คิดเป็น 47.7% ของยอดหนี้ทั้งระบบ และค่อยๆ ลดลงอย่างช้าๆ จนถึงต้นปี 2543 แต่ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงแค่ 17.7% ของทั้งระบบ ณ สิ้นปี 2543 หลังจากนั้น ยอด NPL ก็แกว่งตัวอยู่ในช่วง 10-15% ในระหว่างปี 2544-47 และลดเหลือ 8.2% เมื่อสิ้นปี 2549 สาเหตุที่ NPL ลดลงอย่างมากในปี 2543 เป็นเพราะมีการถ่ายโอน NPL ออกจากสถาบันการเงินเข้าสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากเราเอาตัวเลข NPL ที่ถูกถ่ายโอนออกแล้วนี้บวกกลับเข้าไปในตัวเลข NPL ในช่วงกลางปี 2544 จะพบว่า มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยค่าของสถาบันการเงินจะสูงขึ้นถึงเกือบ 30% ของยอดหนี้ทั้งระบบเลยทีเดียว (อัมมารและณัฐนันท์, 2546:122) ส่วนตัวเลข NPL ที่เพิ่มขึ้นในปี 2545 และ 2546 (ดูตารางที่ 1) ก็สะท้อนถึงวิธีการแก้ปัญหา NPL ที่มีคุณภาพต่ำในช่วงก่อนหน้านี้

ตารางที่ 1: หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน

หน่วย : ล้านบาท, %

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2,674,533	2,094,425	863,663	477,405	771,126	641,883	592,171	477,071	484,905
45.02	38.93	17.73	10.41	15.65	12.70	10.73	8.16	8.19

ที่มา: ธปท.

คำถามหลัก ณ จุดนี้คือ เหตุใดการแก้ปัญหา NPL ของไทยจึงล่าช้ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาลชวน คำตอบคือ หนึ่ง การที่รัฐบาลล้มเหลวในการแก้ไขกฎหมายชุดล้มละลายและกระบวนการบังคับหนี้เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่เจ้าหนี้อย่างพอเพียง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นมากในการเดินตามแนวทางอิงตลาด และความล้มเหลวนี้นี้เกิดจากการคัดค้านโดยกลุ่มลูกหนี้ ดังที่อภิปรายไปในหัวข้อที่แล้ว

สอง วิธีการประกอบธุรกิจของไทยนั้น น้อยนักที่จะมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่การบริหารกับความเป็นเจ้าของ แต่ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ มักจะต้องมีการลดสัดส่วนทุนของกลุ่มผู้ถือหุ้นเดิม เพื่อตัดการขาดทุนสะสมออกไปเสียก่อน แต่เมื่อส่วนทุนของผู้ถือหุ้นเดิมถูกหัก (write-off) จนหมดแล้ว นี่ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนมือของความเป็นเจ้าของและชุดผู้บริหารเดิม แต่เนื่องจากมูลค่าส่วนหนึ่งของบริษัทก็ขึ้นอยู่กับค่าคงอยู่ของผู้บริหารเดิมด้วย ในแง่นี้แล้ว อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้ไทยต่อลูกหนี้-ผู้บริหารเดิม จึงน้อยกว่าในกรณีของประเทศตะวันตกที่มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของและทีมผู้บริหารอย่างชัดเจน (Ammar, 2005:76)

สาม ปัญหาวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินมีคุณภาพต่ำ รายงานของ ธนาคารโลกฉบับหนึ่ง (Jan.2006:16-17) ประเมินว่า กว่า 3 ใน 4 ของการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้ กรอบของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (CDARC)⁷⁵ นั้นไม่มีการลดมูล หนี้ (hair cut) ลงเลย แต่ใช้วิธีการเลื่อนกำหนดการจ่ายหนี้และระยะปลอดหนี้ รวมทั้งลดอัตรา ดอกเบี้ยตามสัญญาเงินกู้ลงให้บ้างเท่านั้น สาเหตุหลักที่สถาบันการเงินเลือกวิธีการปรับโครงสร้าง หนี้แบบนี้ เพราะสถาบันการเงินต้องการปกป้องฐานะเงินกองทุนที่เปราะบางและป้องกันการ สูญเสียอำนาจการบริหารของตน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่สถาบันการเงินเลือกที่จะไม่รับเงิน เพิ่มทุนจากโครงการ 14 สิงหาคม อีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะธนาคารไทยมีความรู้เกี่ยวกับโอกาส ทางธุรกิจของลูกค้าตนไม่มากนัก ดังนั้น ธนาคารจึงไม่กล้าลดหนี้ให้

ด้วยสาเหตุทั้งสามประการข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการที่สาม ทำให้เกิดปัญหา NPL ย้อนกลับ⁷⁶ในอัตราที่สูง ซึ่งทำให้ตัวเลข NPL โดยรวมลดลงอย่างเชื่องช้า ตัวอย่างเช่น เมื่อสิ้น เดือนมีนาคม 2546 ตัวเลข NPL ย้อนกลับ (57,568 ล้านบาท) นั้น มีมูลค่าเกือบจะเท่ากับมูลค่า NPL ที่ผ่านการปรับโครงสร้าง (59,002 ล้านบาท) เลยทีเดียว (อัมมารและณัฐนันท์, 2546: 123) ส่วน IMF (2004:40-42) ก็ประมาณการว่ามี NPL ย้อนกลับสูงกว่า 40% ของหนี้ที่ผ่านการปรับโครงสร้าง หนี้ในช่วงเดือนตุลาคม 2542 ถึง ตุลาคม 2545 ในขณะที่มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยค่าของระบบ การเงินทั้งหมดสูงถึง 40% ของ GDP ในปี 2545 ในแง่แล้ว การแก้ปัญหา NPL ของไทยนั้นล่าช้า มากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านเช่น เกาหลีใต้ในปี 2545 มียอดสินทรัพย์ด้อยค่าเพียง 7% ของ หนี้ทั้งระบบ แต่ตัวเลขนี้ของไทยกลับสูงถึง 37%⁷⁷ ข้อเท็จจริงต่างๆ ข้างต้นถึงกับทำให้ IMF หมด ความอดทนกับวิธีการอิงตลาดของไทย ทั้งๆที่ IMF ได้สนับสนุนแนวทางนี้มาโดยตลอด IMF เริ่ม เรียกร้องโดยนัยให้ไทยหันมาใช้วิธีอิงรัฐมากขึ้นผ่านการโอน NPL ของสถาบันการเงินเอกชนเข้าสู่ TAMC (IMF, 2004:45-48) แต่ก็ไม่วายที่จะวิจารณ์ถึงความโปร่งใสของ TAMC ในการแก้ปัญหา NPL

กว่า 6 ปี ภายหลังวิกฤติ จากความล่าช้าในการแก้ปัญหา NPL ข้างต้น ทำให้เทคโนโลยี เครด ของรพท.กังวลถึงความยั่งยืนของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะกลางและระยะยาว เหล่าเทค โนแครต (Piti and Don, 2003) ยังคงตอกย้ำถึงปัญหาหนี้เสียคงค้างในระดับสูงของสถาบันการเงิน และตั้งข้อสังเกตว่า การฟื้นตัวของเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2544 (2001) เป็นต้นมานั้น เกิดขึ้นในสภาพที่

⁷⁵ คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นในปี 2541 เพื่อเป็นกรอบในการปรับโครงสร้าง NPL แบบสมัครใจ ผ่านกระบวนการประนีประนอมหนี้นอกศาลล้มละลาย และสามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ 1,198 ราย ในมูลค่า 17,087 ล้านบาท จากจำนวนทั้งสิ้น 2,606 ราย ในมูลค่ารวม 40,220 ล้านบาท คิดเป็น 42% ในรูปมูลค่า หรือ 46% ของจำนวนกรณีทั้งหมด ณ สิ้นปี 2548 (World Bank, June 2006:28) หากเปรียบเทียบตัวเลข 46% ของไทยกับ กระบวนการเดียวกันของประเทศเกาหลีใต้ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งสามารถแก้ปัญหา NPL สำเร็จในอัตรา 95%, 77% และ 56% ตามลำดับ ในกลางปี 2546 (World Bank, Jan.2006:Table3.3, 18) แล้วจะเห็นได้ว่า ไทยแก้ปัญหา NPL ได้ช้ากว่าประเทศในภูมิภาคนี้มาก

⁷⁶ NPL ที่ผ่านการปรับโครงสร้างไปแล้ว แต่ย้อนกลับมาเป็น NPL อีกครั้งหนึ่ง

⁷⁷ แต่ปัญหา NPL ของเกาหลีใต้นั้นน้อยกว่าไทย ณ จุดเริ่มต้นของวิกฤติเศรษฐกิจ

สินเชื่อและการลงทุนไม่ขยายตัว แต่ก็พยายามมองโลกในแง่ดี (Roong, YunYong and Duangporn, 2003) ว่า การลงทุนจะกลับมาทำหน้าที่เครื่องยนต์แห่งการเติบโตของเศรษฐกิจดังเช่นในอดีต แต่พวกเขาก็ประสบกับความผิดหวังจนกระทั่งปี 2550 เป็นอย่างน้อย

การอภิปรายข้างต้นเสนอว่า ความล่าช้าในกระบวนการปรับตัวของงบดุลการเงิน ซึ่งทำให้การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความอ่อนแอของประเทศไทย (state weakness) หลักฐานชี้ว่า กระบวนการแก้วิกฤติเศรษฐกิจของไทยประสบความสำเร็จในระดับต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคนี้เช่น เกาหลีใต้ หรือมาเลเซีย ตัวอย่างความอ่อนแอของประเทศไทยนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนทั้งในขั้นตอนการตัดสินใจและขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อแก้วิกฤติของรัฐบาลชนความอ่อนแอทางการเมืองของรัฐบาลชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่กล้าที่จะเดินตามแนวทางอิงรัฐ เช่นที่รัฐบาลเกาหลีใต้เลือก ทั้งนี้วิธีการนี้มีความเป็นไปได้ อย่างน้อยก็ในเชิงทฤษฎี ที่จะทำให้กระบวนการปรับตัวของงบดุลเร็วขึ้น แต่เมื่อเลือกแนวทางอิงตลาดแล้ว รัฐบาลชนกลับไม่สามารถที่จะแก้กรอบทางกฎหมาย ซึ่งจำเป็นมากสำหรับการแก้วิกฤติให้ประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวนี้ก็เป็นเพราะความอ่อนแอทางการเมืองของรัฐบาลอีกเช่นกัน

เมื่อรัฐบาลทักษิณชนะการเลือกตั้งโดยได้รับคะแนนนิยมสูงจากประชาชน รัฐบาลทักษิณก็สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดทางการเมืองของรัฐบาลชนจนจัดตั้ง TAMC ขึ้นได้ ผลงานที่ค่อนข้างเร็วของ TAMC นั้น เกิดจากการที่ TAMC มีอำนาจพิเศษในการข้ามขั้นตอนปกติของกฎหมายล้มละลายและการบังคับหนี้ ซึ่งให้อำนาจต่อรองสูงแก่ลูกหนี้ เกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่อำนาจพิเศษเหล่านี้จะผ่านรัฐสภาในยุครัฐบาลชน แม้ว่ารัฐบาลทักษิณจะมีความเข้มแข็งทางการเมืองจนกระทั่งจัดตั้ง TAMC สำเร็จก็ตาม แต่กลับต้องเผชิญกับความอ่อนแอของรัฐในอีกแง่หนึ่ง อัมมาร และณัฐนันท์ (2546:25, 200-203) เสนอว่า มีความเป็นไปได้สูงมากที่องค์กรเช่น TAMC ของไทย จะมีผลงานที่ด้อยกว่าองค์กรประเภทเดียวกันของเกาหลีใต้ เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีประสบการณ์ในการจัดสรรสินเชื่อให้แก่ภาคเอกชนเพื่อสร้างภาคอุตสาหกรรมดังเช่นที่เกาหลีใต้เคยทำมาก่อน ทำให้รัฐไทยขาดบุคลากรที่มีทั้งความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์การ ในการจัดการกับ NPL ที่ถูกถ่ายโอนให้แก่ TAMC

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อเสนอหลักของงานนี้ก็คือ ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของประเทศไทยนั้น มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและความเร็วของการแก้วิกฤติเศรษฐกิจ

2. การเมืองเรื่องการสร้างกติกาใหม่สำหรับภาคสถาบันการเงิน

ในขณะที่การอภิปรายในหัวข้อข้างต้นนั้นเป็นการถกเถียงเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ใน 2 ประเด็นคือ จะเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินและจะแก้ปัญหา NPL อย่างไร แต่การอภิปรายข้างล่างนี้จะมุ่งไปที่ปัญหาระยะยาว ซึ่งก็คือความพยายามในการสร้างกติกาใหม่ให้แก่ภาคการเงิน (สถาบัน หรือ rules of the financial game) ทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติสถาบันการเงินขึ้นอีก และในขณะเดียวกันก็เพื่อจะทำให้การสะสมทุนรอบใหม่เกิดขึ้นได้ เพื่อการนี้จะต้องมีการแก้ไขหรือสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นอย่างน้อย 3 ฉบับคือ พ.ร.บ.การธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ร.บ.ธปท.), พ.ร.บ.ธุรกิจสถาบันการเงิน (พ.ร.บ.สถาบันการเงิน) และ พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (พ.ร.บ.คุ้มครองเงินฝาก) หัวใจหลักของกฎหมายการเงินชุดใหม่นี้ก็คือ การออกแบบจัดวางกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง ธปท. สถาบันการเงิน และกระทรวงการคลัง (หรือระหว่างเทคโนโลยี นายธนาคารและนักการเมือง) ขึ้นใหม่ทั้งหมด กล่าวอย่างเจาะจงยิ่งขึ้นแล้ว บทเรียนหนึ่งที่สำคัญมากจากวิกฤติ 2540 คือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ว่าการธปท. กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ไม่เหมาะสม พ.ร.บ.ธปท. พ.ศ.2485 กำหนดให้อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานของธปท. เกือบทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้ว่าการแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีการคานอำนาจจากภายในองค์กรเลย แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้รัฐมนตรีคลังสามารถปลดผู้ว่าการธปท. ออกจากตำแหน่งได้ตามอำเภอใจ ความไม่เป็นอิสระทางการเมืองตามกฎหมายของธปท.นี้ สุดท้ายแล้วได้สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ว่าการธปท.ที่จะกำหนดนโยบายเพื่อเอาใจนักการเมืองโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นนโยบายที่ผิดพลาดหรือไม่ ซึ่งนำไปสู่วิกฤติ 2540 ในท้ายที่สุด (Apichat, 2002) กล่าวอีกนัยหนึ่ง วาระหลักของการแก้ไขกฎหมายชุดนี้ก็คือ การจัดวางระดับความเป็นอิสระทางการเมืองของธปท. และการสร้างกลไกคานอำนาจผู้ว่าการ ธปท.ขึ้นภายในโครงสร้างการตัดสินใจของ ธปท.เอง

ตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นมีความสำคัญใน 2 ประเด็นคือ หนึ่ง ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจมหภาคมีเสถียรภาพด้านราคา หรือก็คือการมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ สอง ในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน ความเป็นอิสระของผู้กำกับจะช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง และระบบการเงินมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความเป็นอิสระจะช่วยป้องกันไม่ให้นักการเมืองใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งทรัพยากรในการดำเนินนโยบายของตนเช่น การจัดสรรสินเชื่อลักษณะพิเศษต่างๆ เพื่อสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือเพื่อคะแนนนิยมทางการเมือง กล่าวจากประสบการณ์ของประเทศไทยแล้ว สามารถถกเถียงกันได้ว่าความเป็นอิสระของธนาคารกลางเป็นปัจจัยสำคัญหรือไม่ในการทำให้อัตราเงินเฟ้อของไทยในอดีตอยู่ในระดับต่ำ แต่สำหรับประเด็นที่สองแล้ว มีหลักฐานในหลายๆ กรณีที่ชี้ว่า การแทรกแซงการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ ธปท. โดยนักการเมืองนั้น ทำให้นายธนาคารดำเนินธุรกิจอย่างไม่รัดกุม และทำให้สถาบันการเงินขาด

ความมั่นคง การแทรกแซงเคยเกิดขึ้นในมี 2 ระดับคือ หนึ่ง นายธนาคารใช้อำนาจของนักการเมือง มากำหนดหรือแทรกแซงแนวทางหรือนโยบายการกำกับสถาบันการเงินเช่น ทำให้กฎเกณฑ์ที่ ธปท. ใช้ในการกำกับกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอ่อนลง รวมทั้ง ‘ทำแท้ง’ ร่างกฎหมายเพื่อกำกับ ธุรกิจการเงินในบางฉบับที่เสนอโดย ธปท. สอง เข้าแทรกแซงหรือขัดขวางการทำงานของ ธปท. ที่มีต่อสถาบันการเงินเฉพาะราย เนื่องจากสถาบันการเงินนั้นๆ ดำเนินธุรกิจอย่างไม่เหมาะสม ไม่สุจริต จนก่อให้เกิดความเสียหายและขาดความมั่นคงเช่น เมื่อ ธปท. จะเข้าควบคุมกิจการของ ธนาคารแห่งหนึ่งซึ่งกำลังจะล้มลง แต่นักการเมืองก็ไม่ยอมลงนามอนุมัติให้ ธปท. ดำเนินการต่อไป เป็นต้น

การแทรกแซงใน 2 ลักษณะข้างต้น ทำให้ ธปท. กังวลถึงปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก และมากจนกระทั่งทำให้ ธปท. ไม่กล้าที่จะอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินแห่งใหม่ๆ ขึ้นเลยเป็นเวลายาวนาน ผลที่ตามมาคือ โครงสร้างของภาคสถาบันการเงินมีลักษณะเป็นตลาดกึ่งผูกขาดที่มีผู้เล่นน้อยราย และมีระดับการกระจุกตัวสูง กล่าวคือ มีธนาคารเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่คุมส่วนแบ่งทางการตลาดในสัดส่วนที่สูงมาก ด้วยโครงสร้างกึ่งผูกขาดที่ดำรงอยู่อย่างยาวนานนี้เองที่ทำให้ภาคสถาบันการเงินโดยทั่วไป และธนาคารเฉพาะบางแห่งมีอำนาจหรืออิทธิพลทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่สูงมาก มากจนกระทั่งนายธนาคารสามารถนำเอาอำนาจเหล่านี้กลับมาคานอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินของ ธปท. อีกรอบหนึ่ง กล่าวโดยสรุปได้ว่าการแทรกแซงการทำงาน (หรือความไม่เป็นอิสระของ ธปท. จากอำนาจทางการเมือง) ของ ธปท. โดยนายธนาคารและนักการเมืองนั้น มีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้กฎเกณฑ์และระบบกำกับตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอ่อนแอ และเมื่อ ธปท. ตัดสินใจเปิดเสรีทางการเงินในต้นทศวรรษที่ 2533 (1990s) ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นนโยบายเพื่อเอาใจนักการเมือง ทำให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าท่วมเศรษฐกิจไทยในระยะต่อมาโดยผ่านระบบสถาบันการเงิน หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งคือ การไหลเข้าของทุนนี้เพิ่มระดับการแข่งขันในภาคสถาบันการเงินขึ้นเป็นอย่างมาก และภายใต้ระบบกำกับที่อ่อนแอข้างต้น ก็ทำให้การปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างหละหลวม และก่อให้เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้นในที่สุด เมื่อฟองสบู่แตกลง ภาคสถาบันการเงินก็ย่อมเข้าสู่ภาวะวิกฤติดังที่เกิดขึ้นหลังวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

ด้วยความเชื่อมั่นในแนวคิดเสรีนิยมใหม่และจากประสบการณ์ตรงข้างต้น ทำให้เหล่าเทคโนแครตใน ธปท. ต้องการที่จะแก้วิกฤติของภาคการเงินเพื่อเพิ่มระดับความเป็นอิสระของ ธปท. จากนักการเมืองให้สูงขึ้น ความพยายามที่จะแก้ พ.ร.บ. ธปท. ไปในแนวทางนี้เกิดขึ้น 2 ครั้งในช่วงรัฐบาลชวนและรัฐบาลทักษิณตามลำดับ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวทั้งสองครั้งไม่ได้เกิดขึ้นจากการขัดขวางต่อต้านของนายธนาคารเอกชน แต่เป็นเพราะความขัดแย้งระหว่าง ธปท. กับรัฐบาล (หรือระหว่างเทคโนแครตกับนักการเมือง) ในประเด็นระดับ (degree) ความเป็นอิสระทางกฎหมาย (de jure) ที่จะกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ธปท. ฉบับใหม่ ความขัดแย้งนี้กลายเป็นสาเหตุ

หลักที่ทำให้ พ.ร.บ. ธปท. พ.ศ.2551 ใช้เวาร่างมากกว่าสิบปี และผ่านกระบวนการนิติบัญญัติได้ ก็ต่อเมื่อเกิดภาวะผิดปกติที่รัฐบาลและรัฐสภามาจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เท่านั้น⁷⁸

2.1 การต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (การแก้ไขกฎหมายการเงิน)

ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล⁷⁹ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยรัฐบาลชนเมื่อเดือนมิถุนายน 2541 ภาระอันหนักหน่วงและท้าทายของเขาคือ การสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นใหม่ ภายหลังจากที่วิกฤติ 2540 ได้ทำลายศรัทธาของสาธารณชนที่มีต่อ ธปท.จนเกือบหมดสิ้น นอกจากนี้แล้ว ธปท.ยังต้องเป็นหัวหอกในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจควบวิกฤติสถาบันการเงินอีกด้วย เพื่อการนี้โครงสร้างองค์กรของ ธปท.ถูกรื้อสร้างใหม่แทบทั้งหมด กล่าวคือ โครงสร้างองค์กรแบบพีระมิดได้ถูกทุบแผ่ออกในแนวราบ การแบ่งงานในแผนกต่างๆ ก็ถูกปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับภาระหลักสายต่างๆของ ธปท.เช่น การควบคุมดูแลนโยบายการเงิน การควบคุมดูแลสถาบันการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การมอบหมายงานและรับผิดชอบชัดเจนขึ้น ซึ่งแต่ละสายงานจะถูกควบคุมโดยรองผู้ว่าการ ธปท.หนึ่งคน อนึ่ง ม.ร.ว.จตุมงคล ยังได้นำกรอบการดำเนินนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting Framework) มาใช้เป็นครั้งแรก โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน (Monetary Policy Committee: MPC) ขึ้นเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ก็จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (Financial Institution Policy Board) ขึ้นเพื่อกำกับดูแลความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินอีกด้วย คณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งจาก ธปท. และองค์กรภายนอกอื่นๆ จุดประสงค์หลักของการจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ก็เพื่อสร้างกลไกคานอำนาจการตัดสินใจของผู้ว่าการ ธปท. ซึ่งเป็นบทเรียนหลักบทหนึ่งจากวิกฤติ 2540

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างใหม่ของ ธปท.ข้างต้น กลับไม่มีกฎหมายรองรับ จนกระทั่งต้นปี 2551 ที่ พ.ร.บ. ธปท. ฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ ในช่วงเวลาดังกล่าว ธปท.จึงยังคงไม่เป็นอิสระจากกระทรวงการคลังในแง่กฎหมาย (de jure dependence) กล่าวคือ ผู้ว่าการ ธปท.อาจถูกปลดด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ทุกเมื่อ ตามแต่ที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร โดยไม่ต้องชี้แจงถึงเหตุผลใดๆ ในการปลด ดังนั้น การอภิปรายต่อไปนี้จะเน้นไปที่ความขัดแย้งระหว่าง ธปท.กับกระทรวงการคลัง ที่มีผลให้การร่าง พ.ร.บ. ธปท. ฉบับใหม่ใช้เวลากว่า 10 ปี

⁷⁸ คงเป็นการยากที่ พ.ร.บ. ธปท. ฉบับนี้จะผ่านรัฐสภา トラバโดที่นายกรัฐมนตรีมีชื่อว่า ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากทักษิณไม่เคยเชื่อในความเป็นอิสระของ ธปท. แม้กระทั่ง 1 วันก่อนกลับสู่ประเทศไทยภายหลังการ ‘ลี้ภัย’ ทางการเมือง อดีตนายกรัฐมนตรีนานนี้ได้ให้สัมภาษณ์สื่อเพื่อแสดงวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ภาวะ Stagflation ว่า รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับอัตราการเติบโตมากกว่าอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้นโดยนัยยะ วิธีคิดเช่นนี้บวกกับพฤติกรรมในอดีตย่อมชี้ว่า ท่านอดีตนายกรัฐมนตรียังคงไม่เห็นด้วยกับการมอบความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายให้แก่ ธปท.

⁷⁹ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง

ได้มาก ทำให้รัฐบาลมีทรัพยากรเพิ่มขึ้น เพื่อใช้กระตุ้นระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงเร่งให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อรวมบัญชีโดยไม่ปรึกษากับรพท. ทำให้รพท.เห็นว่านี่เป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของ รพท.โดยตรง รพท.ได้ว่าการล้างเงินที่เหลือจากการรวมบัญชีไปใช้นั้นก็เปรียบเสมือนกับบังคับให้รพท.พิมพ์ธนบัตรเพิ่มให้กับรัฐบาลเพื่อนำไปชดเชยภาระการขาดดุลการคลัง

ความขัดแย้งนี้กลายเป็นประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจมากเมื่อรพท.ระดมแรงสนับสนุนจากหลวงตามหาบัวและกลุ่มศิษยานุศิษย์ หลังวิกฤติเศรษฐกิจใหม่ หลวงตาเป็นแกนนำในการรณรงค์ขอรับบริจาคจากประชาชน เพื่อมอบให้ รพท.นำไปสมทบเงินสำรองระหว่างประเทศ (foreign reserve) ท่านสามารถรวบรวมเงินบริจาคจากประชาชนในหลากหลายสาขาอาชีพเป็นจำนวนถึงเกือบ 14 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นเงินบริจาคจำนวนมหาศาลในบริบทของสังคมไทย สื่อรายงานว่า ผู้ว่าการรพท.แจ้งให้หลวงตาทราบว่าวิธีการรวมบัญชีของรัฐบาลนั้นจะขัดแย้งกับจุดประสงค์ของท่านที่จะนำเงินบริจาคมามสมทบเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ⁸⁵ หลังจากนั้น หลวงตาก็ออกมาคัดค้านการรวมบัญชีของรัฐบาล การต่อต้านของหลวงตาทำให้รัฐบาลเข้ามามอบ จนยอมยกเลิกการแก้ไขพ.ร.บ.รพท.ในเดือน พฤษภาคม 2543

มีสาเหตุหลายประการที่ทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ต้องยอมยกเลิกแผนการแก้ไข พ.ร.บ.รพท. สาเหตุที่สำคัญที่สุดคือ ความอ่อนแอทางการเมืองของรัฐบาลในหลายแง่มุม ดังเช่นที่ได้อภิปรายไปแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรกล่าวเพิ่มเติม ณ จุดนี้คือ ภาวะที่การเลือกตั้งกำลังจะเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม 2543 แม้ว่าหลวงตามหาบัวจะได้รับความเคารพจากประชาชนโดยทั่วไป แต่เอาเข้าจริงแล้ว ศิษยานุศิษย์จำนวนมากของหลวงตามหาบัวกลับกระจุกตัวอยู่ในภาคอีสาน ซึ่งเป็นภาคที่มีจำนวนส.ส.มากที่สุดของประเทศ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีฐานที่มั่นอยู่ในภาคใต้ หากต้องการชนะการเลือกตั้งแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนของคนภาคอีสานในจำนวนที่มีนัยยะสำคัญด้วย หากรัฐบาลยังฝืนที่จะผลักดันการรวมบัญชีต่อไปก็จะสูญเสียคะแนนเสียงจากภาคอีสาน ดังนั้น จึงสมเหตุสมผลที่รัฐบาลจะยุติความพยายามดังกล่าวไปในเดือนพฤษภาคม

2.1.2. ความพยายามครั้งที่สองในการแก้ไข พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย, ร่าง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน และ พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การเลือกตั้งทั่วไปในเดือน มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นและต่อมาก็กลายเป็นรัฐบาลพรรคเดียวครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ใน

⁸⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประชาชาติธุรกิจ (10 เมษายน 2543, 14)

เดือนพฤษภาคม 2544 รัฐบาลจึงปลด ม.ร.ว.จิตุมงคลออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. โดยแต่งตั้ง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เข้ามาทำหน้าที่แทน

มีความขัดแย้งหลายครั้งระหว่าง ธปท.และ กระทรวงการคลังด้วยกันที่สุดท้ายแล้วก็ทำให้ ร่าง พ.ร.บ.ทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายในสมัยรัฐบาลทักษิณ ความขัดแย้งแรกเกิดขึ้นในเดือน กรกฎาคม 2547 ในกรณีการปล่อยสินเชื่อผิดวัตถุประสงค์จำนวน 1,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาโดยผู้บริหารระดับสูงของธนาคารกรุงไทย (KTB) ในที่สุด ธปท.ก็สามารถบังคับให้ธนาคารกรุงไทยจัดชั้นเงินกู้ข้างต้นให้เป็นหนี้เสีย ทั้งๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคัดค้าน และในขณะเดียวกัน ก็สามารถป้องกันไม่ให้ผู้บริหารระดับสูงคนดังกล่าวกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารเป็นวาระที่สอง โดยสาระสำคัญแล้ว กรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ มีการเปิดเผยในภายหลังว่า KTB อนุมัติเงินกู้จำนวน 9,900 ล้านบาทแก่บริษัทในเครือกฤษดาพานคร ซึ่งต่อมาโอนเงินจำนวนกว่า 100 ล้านบาทไปให้บุคคลหนึ่ง ซึ่งใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีทักษิณ เพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือที่ทำให้บริษัทนี้ได้รับอนุมัติเงินกู้ ในเวลานั้นเป็นที่คาดเดากันอย่างกว้างขวางว่า ม.ร.ว.ปรีดิยาธรรอาจถูกปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารมีความสนิทสนมกับรัฐมนตรีคลังมาก⁸⁶ อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว.ปรีดิยาธร รอดพ้นจากการถูกปลด กล่าวกันว่าเนื่องจากผู้ว่าการ ธปท.มีหลักฐานยืนยันชัดเจนที่สามารถชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลผู้ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีกับเงินกู้ก้อนดังกล่าว⁸⁷ โดยสรุปแล้ว ความขัดแย้งในกรณีนี้ก็คือ ปัญหาความเป็นอิสระทางการเมืองของ ธปท.นั่นเอง

ความขัดแย้งในประการที่สองระหว่าง ธปท.และกระทรวงการคลังนั้นเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.สถาบันการเงิน ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต่างกันในเรื่องความเป็นอิสระของ ธปท.อีกเช่นเคย การยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจหลังวิกฤติ 2540 ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประเด็นหลัก คือ ก) เพื่อทำการ ‘ยกเครื่อง’ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่าง ธปท.และ กระทรวงการคลังขึ้นใหม่ทั้งหมด ตามกฎหมายเดิมแล้ว อำนาจจำนวนมากในการกำกับดูแลสถาบันการเงินถูกออกแบบในลักษณะที่ ธปท.จะต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อนที่จะทำการใดๆ ถึงแม้ว่าอำนาจนั้นๆจะไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานโยบาย⁸⁸ ทำให้กระทรวงการคลังสามารถเข้าแทรกแซงการทำงานของ ธปท.ด้านการกำกับสถาบันการเงินได้อย่างสะดวกและไม่ขัด

⁸⁶ หลังการปฏิวัติ 19 กันยายน 2549 ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท.ระหว่าง 31 พฤษภาคม 2544 – 7 ตุลาคม 2549 ได้ลาออกจากตำแหน่งและไปรับตำแหน่ง รมว.คลัง ซึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ท่านก็ได้ลาออกจากคณะรัฐมนตรีโดยให้เหตุผลว่า นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งอดีตรมว.คลังของรัฐบาลทักษิณ มาเป็นประธานในการทำหน้าที่สร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนต่างชาติเพราะเศรษฐกิจถูกทำให้เสียหายจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองตั้งแต่ปี 2548 ท่านได้อ้างว่าการกระทำดังกล่าวเสมือนกับนายกรัฐมนตรีไม่ใส่ใจในการทำหน้าที่ของท่าน ท่านจึงลาออกในที่สุด

⁸⁷ รายละเอียดเพิ่มเติมใน ฐานเศรษฐกิจ 29 ตุลาคม-1 พฤศจิกายน 2549

⁸⁸ อำนาจเหล่านี้เป็นผลจากการวิ่งเต้นทางการเมืองของ TBA โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการร่าง พ.ร.บ.ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เนื่องจาก TBA ต้องการให้กระทรวงการคลังในการคานอำนาจการควบคุมต่างๆ ของ ธปท.

ต่อกฎหมาย โครงสร้างอำนาจในลักษณะนี้เป็นปัญหาใหญ่หลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ ธปท. จำเป็นต้องดำเนินการขั้นเด็ดขาดกับสถาบันการเงินเช่น การปิดหรือการเข้าควบคุมกิจการของสถาบันการเงิน⁸⁹ เนื่องจากหลายครั้งในอดีตนั้น กระบวนการคัดเลือกที่จะไม่อนุมัติมาตรการของ ธปท. ตามคำขอของนายธนาคารเอกชน การกระทำเช่นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ระบบและกฎเกณฑ์กำกับและตรวจสอบ (prudential regulations) ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอ่อนแอมาก ดังนั้น ร่าง พ.ร.บ. นี้จึงมีเป้าหมายที่จะลดอำนาจของกระทรวงการคลังในการอนุมัติมาตรการต่างๆของ ธปท.

ข) ร่างนี้กำหนดให้มีกลไกข้อบังคับของการกำกับดูแลในลักษณะที่บังคับให้ ธปท. ต้องทำการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและทันทั่วทั้งที่ (Prompt Corrective Actions: PCA) กล่าวคือ PCA กำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า เมื่อสถาบันการเงินอ่อนแอลงถึงจุดหนึ่งแล้ว ธปท. จะต้องใช้มาตรการชุดหนึ่งเพื่อแก้ไขสภาพดังกล่าวทันที ตัวอย่างเช่น หากสถาบันการเงินใดดำรงเงินกองทุน (Capital Ratio) น้อยกว่าข้อกำหนดขั้นต่ำซึ่งอยู่ที่ 8.5% แต่ไม่ต่ำกว่า 5.5% ธปท. ก็จะต้องเข้าควบคุมกิจการของสถาบันการเงิน หรือสั่งปิดบริษัทลูกของสถาบันการเงินนั้น หากสถาบันการเงินมีเงินกองทุนต่ำกว่า 3% ธปท. จะต้องยึดใบอนุญาตประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินได้ทันที ทั้งหมดนี้เป็นการยกเครื่องกลไกกำกับดูแลเมื่อเทียบกับกฎหมายเดิม กฎหมายเดิมให้อำนาจตัดสินใจอย่างกว้างขวางแก่ ธปท. ทั้งการตัดสินใจว่า จุดใดจึงสมควรเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน และจะใช้มาตรการที่รุนแรงหรือผ่อนปรนเพียงใดก็ได้ แต่มาตรการเหล่านี้จะต้องได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนใช้ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงสามารถแทรกแซงการตัดสินใจของ ธปท. ได้อย่างถูกกฎหมาย เมื่อกฎหมายเดิมก็ได้กำหนดว่าจุดใดที่เป็นจุดที่ ธปท. จะต้องเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน ธปท. จึงสามารถชุกปัญหาไว้ได้พรม หรืออาจเลือกมาตรการที่ผ่อนปรนเกินไปก็ได้ตามอำเภอใจของ ธปท. ในอดีตอำนาจตามอำเภอใจเช่นนี้ทำให้ ธปท. ชุกปัญหาและไม่ใช้มาตรการที่เด็ดขาดเข้าจัดการกับสถาบันการเงินก็เนื่องด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก ดังเช่นกรณีของ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (Bangkok Bank of Commerce: BBC) ที่ต่อมากลายเป็นฉนวนระเบิดของการเกิดวิกฤติการณ์ 2540

มากไปกว่านั้น ร่างนี้ยังได้เพิ่มอำนาจการควบคุมดูแลของ ธปท. ต่อสถาบันการเงินในหลายๆ แง่ เช่น ธปท. สามารถกำกับดูแลกลุ่มบริษัทการเงิน (บริษัทแม่และบริษัทในเครือ) ทั้งกลุ่มในภาพรวมได้ กล่าวคือ มองทั้งหมดเป็นเพียง 1 บริษัท เช่น ธปท. อาจบังคับใช้อัตราส่วนเงินทุนรวม (consolidated capital ratio) ที่คิดจากทั้งบริษัทแม่และบริษัทลูกรวมกันได้ แทนที่จะใช้อัตราส่วนของแต่ละบริษัท

⁸⁹ มีหลายกรณีที่การแทรกแซงโดยการเมืองในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้น (รายละเอียดเพิ่มเติมใน Apichat, 2002, Ch.7)

ในปี 2543 ร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงินฉบับใหม่ข้างต้น ซึ่งร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลชวน ถูกส่งเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและอยู่ในขั้นตอนการวินิจฉัยของวุฒิสภา ในขั้นตอนของคณะกรรมการการวุฒิสภาได้แก้ไขข้อความกำหนดให้ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากจำกัดอยู่ที่ระดับหนึ่ง เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเช่นนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้ในความเป็นจริง และสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว ในที่สุด ทั้ง 2 สภาไม่สามารถตกลงกันได้ภายหลังการประชุมร่วมกัน (Roong, Don and Pajongjit: 2005, 26) กฎของรัฐบาลกำหนดไว้ว่า เมื่อตกลงกันไม่ได้ สภาผู้แทนฯ จะต้องลงคะแนนยืนยันมติของตนภายใน 180 วัน แต่ในขณะนั้น รัฐบาลทักษิณได้ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ แล้ว และเลือกที่จะไม่ยืนยันมติเดิมของสภาผู้แทนฯ ซึ่งทำให้พ.ร.บ.ดังกล่าวตกไปในที่สุด

การที่สภาผู้แทนฯ ไม่ยืนยันมตินั้นก็น่าแปลกใจแต่อย่างใด เพราะในปี 2543 วาระสำคัญหนึ่งของรัฐบาลคือ การปฏิรูประบบราชการทั้งในแง่การจัดองค์กรใหม่ และด้านวิธีการบริหารงาน กระทรวงการคลังจึงใช้โอกาสนี้เสนอให้ปฏิรูปการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่ทั้งระบบ โดยให้เหตุผลว่า ระบบเดิมที่เป็นอยู่นั้นยังไร้เอกภาพ เนื่องจากมีการแบ่งแยกให้สถาบันการเงินประเภทต่างๆ ตกอยู่ใต้อำนาจของหลายหน่วยงาน กระทรวงการคลังจึงเสนอให้จัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้น (Financial Supervision Authority: FSA) เพื่อรวบรวมอำนาจกำกับดูแลทั้งหมด ดังเช่นที่ปฏิบัติในประเทศอังกฤษ องค์กรใหม่นี้จะมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภท จากเดิมที่สถาบันการเงินเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การดูแลของหลากหลายองค์กร กล่าวคือ กระทรวงการคลังดูแลสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะทาง อาทิเช่น ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM Bank) ธปท.กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ส่วนบริษัทประกันภัยซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันรับฝากเงินแบบหนึ่งกลับอยู่ใต้การกำกับของกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่บริษัทหลักทรัพย์ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต. หรือ Security Exchange Committee: SEC) กระทรวงการคลังอ้างว่า การแบ่งแยกการกำกับดูแลในลักษณะข้างต้นนั้นไร้เอกภาพ ข้ำซ้อนและถกเถียง กล่าวคือ สถาบันการเงินหนึ่งๆ อาจต้องทำตามข้อบังคับขององค์กรที่กำกับดูแลมากกว่า 2 แห่งพร้อมๆ กัน ซึ่งเป็นการสิ้นเปลือง และยิ่งไปกว่านั้น กฎเกณฑ์บางอย่างที่แต่ละแห่งใช้นั้นก็ขัดแย้งกันเอง หรือไม่เท่าเทียมกันทั้งๆ ที่เป็นกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกัน ความถกเถียงและความไม่สม่ำเสมอของกฎเหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ในสายธุรกิจเดียวกัน กระทรวงการคลังอ้างอีกว่า การดึงอำนาจกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธปท.นั้นจะเป็นการลดโอกาสของการเกิดความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายรักษาเสถียรภาพด้านราคากับเป้าหมายด้านความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินลงได้ กล่าวคือ หากธปท.ต้องการบรรลุเป้าหมายทั้งสองพร้อมๆ กันแล้ว ก็อาจมีสถานการณ์ที่เมื่อสถาบันการเงินมีสภาพอ่อนแอ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ธปท.ก็มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการเงินอย่างเข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคาด้วยการขึ้นดอกเบี้ย แต่เนื่องจากความกังวลว่า สถาบันการเงินจะอ่อนแอยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อมี

การขึ้นอัตราดอกเบี้ย ความกังวลนี้ก็อาจทำให้ ธปท. ไม่กล้าปรับอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้ภาวะเงินเฟ้อเลวร้ายยิ่งขึ้น ดังนั้นการดึงอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจาก ธปท. จะทำให้ ธปท. มีเป้าหมายเดียวที่ชัดเจนคือ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา

ข้อโต้แย้งหลักของ ธปท. ต่อการจัดตั้ง FSA คือ กลุ่มธุรกิจการเงิน (financial conglomerate) ในประเทศไทยมีธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทแม่แทนที่จะเป็นสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ เช่น บริษัทประกันภัยหรือบริษัทหลักทรัพย์ ดังนั้น ธุรกรรมในสายธนาคารพาณิชย์ยังคงเป็นธุรกิจหลักของกลุ่มการเงิน ส่วนธุรกิจสายอื่นๆ เช่น การค้าหลักทรัพย์และอื่นๆ มีความสำคัญน้อย ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารพาณิชย์ยังเป็นสถาบันการเงินที่ครอบงำตลาดเงินฝาก ดังนั้นเมื่อธนาคารพาณิชย์ถูกกำกับโดย ธปท. ปัญหาความคลั่งคลั่งของกฎเกณฑ์กำกับฯ ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมระหว่างธุรกิจการเงินสายต่างๆ ก็จะมีไม่มากนัก เป็นที่สังเกตได้ว่า ธปท. ไม่ได้คัดค้านการก่อตั้ง FSA ในแง่หลักการแต่อย่างใด หากแต่ ธปท. อ้างว่า ไทยยังไม่มีความพร้อมแรงจูงใจที่ต้องจัดตั้ง FSA เนื่องจากปัญหาความคลั่งคลั่งและความไร้เอกภาพของการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งระบบนั้นยังคงมีไม่มากนัก ซึ่งเป็นเพราะการเชื่อมโยงกันระหว่างตลาดทุนและตลาดสินเชื่อยังอยู่ในระดับต่ำ⁹⁰

คงถกเถียงกันได้ว่า ภาวะไร้เอกภาพของการกำกับดูแลข้างต้นนั้นเป็นปัญหาหนักร่องจริงๆ หรือไม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน แต่เป็นที่แน่นอนว่าปัญหานี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตเมื่อระดับการเชื่อมโยงของทั้งตลาดสินเชื่อและตลาดทุนเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ สายธุรกิจระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ทับซ้อนกันมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อความทับซ้อนเพิ่มขึ้น แต่ระบบกำกับยังคงไร้เอกภาพต่อไป สิ่งเหล่านี้จะส่งผลด้านลบต่อความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของภาคการเงิน ดังจะเห็นได้จาก 2 ตัวอย่างต่อไปนี้ ตัวอย่างแรก หากบริษัทหลักทรัพย์ใดเป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ เงินทุนของบริษัทนั้นต้องนับเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทแม่ และต้องมีระดับความพอเพียงของเงินทุนในภาพรวม (consolidated capital adequacy) ตามกฎของ ธปท. ในทางตรงกันข้ามหากบริษัทหลักทรัพย์เป็นบริษัทอิสระ บริษัทนั้นจะต้องดำรงเงินกองทุนตามกฎหมายข้อบังคับของ กสท. (SECs) ซึ่งมีความเข้มงวดน้อยกว่ากฎของ ธปท. ดังนั้นบริษัทหลักทรัพย์อิสระจึงสามารถลงทุนได้มากกว่าที่บริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์สามารถทำได้ ความคลั่งคลั่งกันในข้อนี้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันระหว่างบริษัทหลักทรัพย์ลูกของไทยและของต่างชาติ เนื่องจากบริษัทไทยต้องทำตามกฎของ ธปท. ในขณะที่บริษัทลูกของต่างชาติทำตามกฎของ กสท. เนื่องจากว่า กลุ่มธุรกิจการเงินของต่างชาติจดทะเบียนกิจการธนาคารแยกขาดจากบริษัทหลักทรัพย์ กล่าวคือ ในทาง

⁹⁰ รองผู้ว่าการ ธปท. จัดให้มีการอภิปรายลับกับคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2548 และได้มีการนำเสนอรายงานต่อต้านแนวคิดในการจัดตั้ง FSA ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ธปท. กำลังทำสงครามประชาสัมพันธ์ต่อต้านแนวคิด FSA-v' กระทรวงการคลัง

กฎหมายบริษัทหลักทรัพย์ลูกของธนาคารต่างชาติในไทยไม่มีธนาคารเป็นบริษัทแม่ โดยสรุปแล้วความลึกลับนี้ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ของไทยเสียเปรียบบริษัทหลักทรัพย์ของต่างชาติ

ตัวอย่างที่สอง เป็นกรณีของตราสารลูกผสมกึ่งหนี้กึ่งทุน ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่สะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างตลาดตราสารทุนและตลาดตราสารหนี้ ตามกฎหมายของ ธปท. นั้น กลุ่มธุรกิจการเงินไทยไม่สามารถใช้ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญทั้งในแง่บุคลากรและอื่นๆ ร่วมกันระหว่างด้านการธนาคารและด้านหลักทรัพย์ได้ เพราะ ธปท. ต้องการที่จะป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างธุรกิจทั้งสอง ในขณะที่กลุ่มบริษัทการเงินของต่างชาติสามารถกระทำได้เนื่องจากเหตุผลเดียวกันกับในตัวอย่างข้างต้น⁹¹ ความลึกลับนี้นอกจากจะทำให้กลุ่มธุรกิจไทยเสียเปรียบแล้ว ยังทำให้การใช้ทรัพยากรของธุรกิจการเงินไทยไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย เนื่องจากไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมการเงินไทย

ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือ การที่รัฐไทยไม่มีกลไกการแก้ไขปัญหาลึกลับและไม่ประสานงานกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล แต่ละหน่วยงานต่างสนใจแต่อำนาจและขอบเขตภาระหน้าที่ของตนเองในการกำกับดูแลโดยไม่มีการประสานงานระหว่างกัน⁹² กล่าวในแง่หนึ่งแล้วการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่รวมศูนย์ ดังเช่น FSA จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างน้อยก็ในระยะต่อไป

โครงการจัดตั้ง FSA นี้ใช้เวลาในการเตรียมนานกว่า 2 ปี แต่ในที่สุดก็ถูกพับเก็บไปเนื่องจากแรงคัดค้านของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง ธปท.⁹³ ซึ่งสะท้อนว่าโครงการนี้ไม่ได้รับความเชื่อถือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง คำถามสำคัญก็คือ FSA จะเป็นอิสระจากรัฐบาลจริงๆ หรือไม่

กระทรวงการคลังชี้แจงว่า FSA จะมีอำนาจในการบริหารที่เป็นอิสระจากรัฐบาลโดยกฎหมาย แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องยังคงกังขาในข้อนี้ เนื่องจากลักษณะเด่นหนึ่งของรัฐบาลทักษิณ คือเป็นรัฐบาลที่ชอบแทรกแซงกลไกตลาด นโยบายเศรษฐกิจหลายประการเช่น นโยบายประชานิยมต่างๆ หลายโครงการได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณที่มีลักษณะแบบกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Method) ภายใต้วิธีการนี้ สถาบันการเงินของรัฐได้รับคำสั่งให้ปล่อยกู้แก่ผู้กู้หลากหลายกลุ่มเช่น ธนาคารกรุงไทย (KTB) ได้รับคำสั่งให้ขยายสินเชื่ออย่างรวดเร็ว รวมทั้งให้ออมนัดเงินกู้แก่ลูกค้าที่เคยมีประวัติเป็นหนี้เสีย (NPL) มาก่อน เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้ว ยังมีคำถามเชิงปฏิบัติต่อความเป็นอิสระของ FSA แม้ว่า FSA จะมีความเป็นอิสระตามกฎหมายแล้ว แต่คำถามเช่น FSA จะมีแหล่งงบประมาณที่เป็นอิสระจากรัฐบาลได้หรือไม่ FSA จะสามารถหาบุคลากรที่มี

⁹¹ บทสัมภาษณ์ วีระชัย สันติประภาพร, ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์, กรุงเทพฯ, 10 เมษายน 2550

⁹² การไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานรัฐนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะกับภาคการเงินเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมอื่นๆ อีกด้วย (ดูการอภิปรายเพิ่มเติมถัดไป)

⁹³ บทสัมภาษณ์ ดร. โชติชัย สุวรรณภรณ์, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายระบบการเงิน, สำนักงานนโยบายระบบการเงิน, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง, กรุงเทพฯ, 9 เมษายน 2550

คุณภาพพอเพียงได้หรือไม่ หากคำถามเหล่านี้ไม่สามารถตอบได้อย่างกระจ่างแจ้งแล้ว ก็เป็นการยากที่ผู้เกี่ยวข้องจะมีความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระที่แท้จริงของ FSA เช่นนี้แล้ว⁹⁴ โครงการ FSA ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความเป็นอิสระทางการเมืองจึงขาดความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่สถาบันการเงินเอกชน⁹⁵

จากความขัดแย้งต่างๆ ข้างต้นจึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าทำไม ธปท. ไม่ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ธปท., พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝาก และ พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน ในยุครัฐบาลทักษิณ เพราะ ธปท. ต้องการที่จะรักษาอำนาจการกำกับดูแลสถาบันการเงินไว้ที่ตนเอง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ. ธปท. ฉบับใหม่⁹⁶ การไม่ผลักดันกฎหมายฉบับใหม่ๆ ข้างต้นนั้น ตรงกันข้ามกับสิ่งที่ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร ได้กระทำในทันทีที่ได้เป็นรัฐมนตรีคลังในช่วงรัฐบาลหลังรัฐประหาร 19 กันยา 2549 ภารกิจแรกๆ ของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร ในตำแหน่งคือการผลักดันให้เกิดการแก้ไข พ.ร.บ. ธปท. และ พ.ร.บ. สถาบันการเงิน จนนำไปสู่การอนุมัติร่างแก้ไข พ.ร.บ. ทั้งสอง โดยคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 และได้ส่งต่อไปยังกระบวนการนิติบัญญัติเพียง 1 วัน ก่อนที่ตนจะลาออกจากตำแหน่งรมว.คลัง ดร. โสติชัยเปิดเผยว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณนั้น ทาง ธปท. ไม่เคยส่งร่างการแก้ไขใดๆ มายังกระทรวงการคลังเลย แต่หลังจากเดือนตุลาคม 2549 ดร. โสติชัยต้องทำงานอย่างหนักแม้ในวันหยุดราชการ เพื่อเตรียมร่างให้ทันต่อการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ร่างแก้ไข พ.ร.บ. ธปท. ฉบับที่ 2 นี้ได้เพิ่มระดับความเป็นอิสระของ ธปท. ขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับฉบับแรก สิ่งที่สำคัญที่สุดในร่างฉบับใหม่คือ การแก้ไขกระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการ ธปท. ร่างฉบับใหม่จัดให้มีวิธีการใหม่ในกระบวนการนี้ กล่าวคือ วุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการจำนวน 10 คน ขึ้นจากอดีตเทคโนโลยีเกอร์เท่านั้น ซึ่งเทคโนโลยีเกอร์ทั้ง 10 คนนี้จะต้องเคยดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งดังต่อไปนี้เท่านั้นคือ ปลัดกระทรวงการคลัง, เลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB), ปลัดกระทรวงพาณิชย์, เลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.), หรืออดีตผู้ว่าการ ธปท. คณะกรรมการคัดเลือกจะเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. ไปยังประธานรัฐสภา ซึ่งก็จะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์อีกทอดหนึ่งเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการชุดนี้ยังทำหน้าที่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (Court of the Governor) อีกด้วย ในขณะที่คณะกรรมการ ธปท. จะมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน โดยใน 12 คนนี้จะมี 4 คนที่เป็นบุคลากรภายในของ ธปท. เอง นั่นคือ ผู้ว่าการ ธปท. และ รองผู้ว่าการ ธปท. อีก 3 คน ส่วนอีก 8 คน

⁹⁴ รายละเอียดเพิ่มเติมถัดไป

⁹⁵ บทสัมภาษณ์ รัญญูลักษณ์ วัชรชัยสุรพล, ผู้จัดการฝ่ายวิจัยการเงินการธนาคาร ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, กรุงเทพฯ, 9 เมษายน 2550

⁹⁶ เหตุผลเดียวกันนี้สามารถอธิบายกรณีร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 3 ฉบับนั้นจะต้องสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ ดังนั้นความขัดแย้งในประเด็นเหล่านี้ใน พ.ร.บ. ธปท. และ พ.ร.บ. สถาบันการเงินก็ขัดขวางการพิจารณาของร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากด้วย

จะเป็นบุคคลที่มาจากภายนอก ธปท. ได้แก่ เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.: FPO) เลขานุการสภาพัฒน์ (NESDB) และ ผู้เชี่ยวชาญอีก 6 คน (ซึ่งรวมประธานฯ ด้วย) ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน (ไม่รวมประธานฯนี้) จะเป็นการเสนอชื่อร่วมกันโดยผู้ว่าการธปท.และประธานคณะกรรมการ ธปท. และต้องผ่านการเห็นชอบโดยคณะกรรมการคัดเลือกข้างต้นด้วย สำหรับการถอดถอนผู้ว่าการ ธปท. นั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการธปท. ซึ่งต้องลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

เป็นที่ชัดเจนว่า กระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมุ่งที่จะจัดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอิทธิพลทางการเมือง เพื่อสงวนตำแหน่งผู้ว่าการธปท. ไว้ในมือของเหล่าเทคโนแครต และพยายามที่จะเพิ่มความมั่นคงของเก้าอี้ผู้ว่าการไว้ให้มากที่สุด จากกระบวนการข้างต้น แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงและถอดถอนผู้ว่าการ ธปท. เพราะคะแนนเสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3 นั้นหมายความว่า สมาชิก 8 ใน 12 คน ของคณะกรรมการธปท. จะต้องเห็นชอบกับการถอดถอน ในขณะที่อัตราส่วนบุคลากรภายในต่อภายนอกนั้นอยู่ที่ 4:8 ซึ่งหมายความว่า สมาชิกจากภายนอกทั้งหมด (รวมประธานด้วย) จะต้องเห็นด้วยกับการถอดถอน หากเราสมมติว่า ผู้ว่าการธปท. และรองผู้ว่าการอีก 4 คนไม่เห็นด้วยกับการถอดถอน

ด้วยธปท. ต้องการความเป็นอิสระจากรัฐบาลในระดับสูงตามที่กำหนดในร่างฉบับใหม่ ประกอบกับความขัดแย้งในสองกรณีข้างต้นระหว่าง ธปท. และกระทรวงการคลัง เราจึงเข้าใจได้ว่าเป็นเพราะเหตุใดที่ทำให้ ม.ร.ว.ปรีดิยาทรศักดิ์ ไม่เสนอร่างการแก้ไข พ.ร.บ. ทั้งสามฉบับไปยังกระทรวงการคลังในช่วงรัฐบาลทักษิณ

การอภิปรายข้างต้นชี้ให้เห็นว่า 10 ปีให้หลังวิกฤติเศรษฐกิจ กฎหมายการเงินพื้นฐาน 3 ฉบับ ที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อสร้างระบบการธนาคารขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดการกับความเสี่ยงที่ดีขึ้น และมีความมั่นคงแข็งแรงนั้นยังไม่มีผลบังคับใช้ ความล้มเหลวของระบบการเมืองไทยในการปฏิรูปกติกาพื้นฐานของระบบการเงินข้างต้น ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการสะสมทุนรอบถัดไปเป็นสิ่งยืนยันอย่างดีถึงความอ่อนแอขึ้นพื้นฐานของประเทศไทย นั่นคือการไร้ความสามารถในการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงสถาบันให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ ผลที่ตามมาของความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงสถาบันนั้นสามารถแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อความพยายามในการแก้ไข พ.ร.บ. ธปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความเป็นอิสระทางการเมือง ประสบความล้มเหลว ย่อมหมายความว่า โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในธปท.เอง และระหว่างธปท.กับรัฐบาลยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนวิกฤติ 2540 ทั้งๆ ที่โครงสร้างทางอำนาจนี้เป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ โครงสร้างอำนาจนี้กำหนดให้อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานของธปท. เกือบทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้ว่าการเท่านั้น กล่าวในแง่หนึ่งแล้ว ทั้งๆ ที่ในทางปฏิบัติภายหลัง 2540 ที่ธปท. สร้างคณะกรรมการสถาบันการเงินขึ้นมาเป็นกลไกใหม่ภายในธปท. เพื่อคานอำนาจตัดสินใจของผู้ว่าการ โดยหวังว่า กลไก

ใหม่นี้จะส่งเสริมให้นโยบายของรพท.มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น แต่ในแง่อำนาจทางการกฎหมาย ภายใต้อ.ร.บ.รพท.ฉบับเดิมนี้นักวิชาการยังคงมีอำนาจที่จะยกเลิกมติของคณะกรรมการทั้งสองชุดได้ ทุกเมื่อ ในอีกด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ว่าการกับรัฐบาลก็ยังคงเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลสามารถปลดผู้ว่าการออกจากตำแหน่งได้ทุกขณะตามแต่ที่รัฐบาลเห็นสมควร โครงสร้างอำนาจนี้ที่ด้านหนึ่งให้อำนาจที่สูงมากแก่ผู้ว่าการในการดำเนินงานของรพท. แต่ในขณะเดียวกัน กลับไม่มีหลักประกันใดๆ เลยสำหรับผู้ว่าการในเรื่องความมั่นคงของตำแหน่ง ย่อมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ว่าการกำหนด/ดำเนินนโยบายของรพท.เพื่อเอาใจรัฐบาล โดยหวังว่าตนจะไม่ถูกปลดออกจากเก้าอี้ผู้ว่าการ หรือกล่าวโดยสรุปแล้ว แม้กว่า 10 ปีภายหลังจากวิกฤติ 2540 รัฐบาลไทยก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดสาเหตุหนึ่งของวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ประการที่สอง โครงสร้างแรงจูงใจที่บิดเบี้ยวข้างต้นมีนัยยะว่า ระดับความเป็นอิสระที่แท้จริงของ รพท.นั้นขึ้นอยู่กับบุคลิกคุณสมบัตินั้นๆของผู้ว่าการแต่ละคน โดยสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการเมือง และ/หรือความน่าเชื่อถือของรัฐบาล กรณีการรวมบัญชีของรพท.เป็นตัวอย่างของประเด็นนี้ การสูญเสียความน่าเชื่อถือและความอ่อนแอทางการเมืองของรัฐบาลชวนทำให้รัฐบาลไม่สามารถผลักดันการรวมบัญชีสำเร็จเมื่อเผชิญกับการต่อต้านของรพท. ในทางตรงข้าม เมื่อรัฐบาลเข้มแข็ง เช่นยุครัฐบาลทักษิณ รพท.ก็ไม่กล้าที่จะยื่นร่างอ.ร.บ.รพท.ฉบับใหม่ต่อกระทรวงการคลัง เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจที่มีอยู่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินไป แทนที่จะได้มาซึ่งความเป็นอิสระตามกฎหมายที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรสังเกตก็คือการที่รพท.ได้จัดขึ้นนโยบายที่บัญชาโดยรัฐบาลทั้งสองสำเร็จก็แสดงให้เห็นว่า รพท.นั้นเป็นองค์กรที่เข้มแข็งกว่าองค์กรที่ดูแลเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ เช่น สภาพัฒน์ หรือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (FPO) อำนาจและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของทั้งสององค์กรนั้นลดลงมากในช่วงรัฐบาลทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุครัฐบาลทักษิณ ตัวอย่างเช่น สภาพัฒน์ ถูกทำให้กลายเป็นเพียงกลไกจัดทำรายละเอียดของนโยบาย⁹⁷ หลังจากที่รัฐบาลกำหนดเนื้อหาหลักๆของนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว แม้ว่า รพท.จะมีความเข้มแข็งกว่าองค์กรอื่นๆของระบบราชการ แต่นี่มิได้หมายความว่า รพท.มีความเข้มแข็งดังเช่นในช่วงทศวรรษที่ 2503 (1960s) และ 2513 (1970s)

ประการที่สาม ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งขัดขวางกระบวนการแก้ไขกฎหมายสถาบันการเงินนั้นเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้เล่นของภาครัฐ (ระหว่างเทคโนโลยีและนักการเมือง หรือระหว่าง รพท.และกระทรวงการคลัง) มากกว่าที่จะเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้เล่นของภาครัฐและนายธนาคารเอกชนเช่นในอดีต⁹⁸ การที่ร่างแก้ไข อ.ร.บ.สถาบันการเงินผ่านเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในช่วงรัฐบาลชวนนั้นชี้ว่า ได้มีการตกลงเห็นชอบ หรืออย่างน้อยก็

⁹⁷ รายละเอียดเพิ่มเติมถัดไป

⁹⁸ ร่างแก้ไขกฎหมายสถาบันการเงินส่วนใหญ่ล้มเหลวเนื่องจากการคัดค้านของนายธนาคารเอกชน (Apichat 2002, Ch.7)

ประนีประนอมกันได้แล้วระหว่างรัฐและนายธนาคารเอกชน เพราะนายธนาคารมีส่วนร่วมในกระบวนการร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงิน การที่ร่าง พ.ร.บ.ได้มอบอำนาจแก่ ธปท.มากขึ้นในการกำกับดูแลสถาบันการเงินแสดงให้เห็นถึงอำนาจการต่อรองของนายธนาคารที่ลดลงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ การที่ร่างพ.ร.บ.นี้ไม่ผ่านรัฐสภาในยุครัฐบาลทักษิณนั้นเกิดจากความขัดแย้งกันเองภายในภาครัฐ ไม่ใช่เพราะการวิ่งเต้นของนายธนาคารเอกชน

ประการที่สี่ ความล้มเหลวในการแก้ไข พ.ร.บ.สถาบันการเงินและ พ.ร.บ.คุ้มครองเงินฝาก หมายความว่า กฎเกณฑ์ด้านการเงินดั้งเดิมที่เป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤติภาคสถาบันการเงินเมื่อ 10 ปีที่แล้วยังคงไม่ได้รับการแก้ไข เช่น การที่ไม่มีกลไกบังคับให้ ธปท.เข้าจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ (Prompt Corrective Action) ทำให้ ธปท.อาจจะไม่ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมกับสถาบันการเงินที่อ่อนแอก็ได้ เนื่องจากผู้ว่าการคำนึงถึงความอยู่รอดของตนในตำแหน่งต่อไป หรือการแทรกแซงมาตรการของ ธปท. โดยนักการเมืองดังเช่นในอดีต

ประการที่ห้า ความล้มเหลวของการปฏิรูปกฎหมายการเงินฉบับต่างๆข้างต้นทำให้ภาคสถาบันการเงินขาด ‘โครงสร้างพื้นฐาน’ ในการพัฒนาตัวเอง เช่น การไม่มีพ.ร.บ.คุ้มครองเงินฝากมีนัยยะอย่างน้อย 2 ด้าน คือ ก) ภาคสถาบันการเงินยังคงขาดกลไกที่เหมาะสมในการ ‘ทำศพ’ สถาบันการเงินที่ล้มลง เนื่องจากโดยธรรมชาติของธุรกิจนี้นั้น เมื่อสถาบันการเงินแห่งหนึ่งล้มลงจะมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ทำให้กระบวนการล้มละลายแบบปกติที่ใช้องค์กรธุรกิจอื่นๆ มีความไม่เหมาะสมที่จะใช้กับสถาบันการเงิน จากเหตุผลนี้เอง พ.ร.บ.คุ้มครองเงินฝากจึงมีข้อบัญญัติที่ใช้ในการจัดการกับกระบวนการล้มละลายของสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะ ดังนั้นตราบไคที่พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ตรานั้น ธปท.จะขาดแรงจูงใจที่จะจัดการขึ้นเด็ดขาดกับสถาบันการเงินที่อ่อนแอ เพราะกลัวผลกระทบที่จะเกิดกับผู้ฝากเงินจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้น ธปท.ก็จะขาดแรงจูงใจที่จะออกมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มระดับการแข่งขันให้สูงขึ้น ซึ่งทำให้ภาคสถาบันการเงินหยุดนิ่งและขาดการพัฒนา

ข) ระบบการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนในปัจจุบันไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมกลุ่มเสี่ยง (moral hazard) ในหมู่ผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และทำให้รัฐบาลต้องเสี่ยงต่อการรับภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นอย่างไม่สมควร (contingency liability) เท่านั้น แต่ยังทำให้การพัฒนาของตลาดพันธบัตรและตลาดหลักทรัพย์ต้องสะดุดลงอีกด้วย การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนทำให้การฝากเงินเป็นการลงทุนที่ไม่มีความเสี่ยง ดังนั้นผู้ฝากเงินจึงไม่มีแรงจูงใจในการกระจายความเสี่ยงการลงทุนของตนไปยังพันธบัตรหรือหลักทรัพย์อื่นๆ อันเป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบการเงินที่มีความสมดุลระหว่างธนาคารและตลาดทุนมากขึ้น ทั้งๆที่ความสมดุลเช่นนี้เป็นวาระสำคัญหนึ่งของการปฏิรูปอุตสาหกรรมการเงินหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ

ประการที่หก อาจตีความได้ว่า ความล้มเหลวของการปฏิรูปนี้ ในด้านหนึ่งเป็นผลโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของไทยในระยะหลัง ที่ทำให้กำเนิดกลุ่มใหม่ทางการเมือง ดังเช่นรัฐบาลของ

ทักษิณที่มีผลประโยชน์ผูกติดกับภาครัฐกิจจริง” ซึ่งแตกต่างจากอดีตช่วงทศวรรษ 2503-2540 มาก ในยุคนี้เจ้าหน้าที่ทางการเมืองของรพท.หาใช้นักการเมืองที่มีภูมิหลังเป็นทั้งราชการ หรือเป็น นักการเมือง ‘อาชีพ’ เช่น จากพรรคชาติไทย หรือพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีได้มีผลประโยชน์ผูกพัน กับภาคเศรษฐกิจจริงภาคใดภาคหนึ่งอย่างชัดเจน แต่เจ้าหน้าที่ใหม่ของรพท.ในยุคนี้ก็กลับมี ผลประโยชน์ผูกพันกับภาคเศรษฐกิจจริงอย่างเหนียวแน่น ทั้งในแง่การเมืองและในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เพื่อความนิยมทางการเมืองแล้ว การมีธนาคารกลางที่เชื่อฟังฝ่ายการเมืองอย่างเชื่องๆ นั้น เป็นภาพในฝันของรัฐบาลที่มีลักษณะประชานิยมและชอบแทรกแซงระบบเศรษฐกิจที่เดียว เพราะ มั่นใจที่จะสั่งให้ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษ ให้ออกเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) และให้สินเชื่อพิเศษเฉพาะด้าน (selective credits) ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว นาย ธนาคารกลางที่เป็นอิสระทางการเมือง และมีแนวคิดอนุรักษนิยมนั้นย่อมมีพฤติกรรมที่เป็น ประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ (creditor friendly) มากกว่าลูกหนี้ ซึ่งขัดแย้งกับผลประโยชน์ของนักการเมือง ที่มีที่มาจากภาคเศรษฐกิจจริง (ในฐานะลูกหนี้) ดังนั้นจึงไม่แปลกที่รัฐบาลทักษิณมีแรงจูงใจในการ ลดความเป็นอิสระ และขอบเขตอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังเช่นข้อเสนอเรื่อง FSA ใน แง่นี้ เราจึงกล่าวอ้างได้ว่า รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่ต่อต้านแนวทางการปฏิรูปตามแนวคิดของ พวกเสรีนิยมใหม่

3. สถาบันการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ารัฐไทยนั้นมิใช่รัฐเข้มแข็ง หรือ “รัฐแห่งการพัฒนา” (strong or developmental state) หากใช้โมเดลทศวรรษแรกของรัฐที่เสนอโดย Evens (1995) เป็นเกณฑ์วัด แล้ว อาจจะจัดได้ว่ารัฐไทยเป็น “รัฐขั้นกลาง” (intermediate state) ซึ่งมีความเข้มแข็งในขั้นกลาง ระหว่างรัฐแห่งการพัฒนาและ“รัฐนักล่า” (predatory state) กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือรัฐไทยนั้นเป็น รัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ (ineffective) และอ่อนแอ (weak) กว่า เมื่อเทียบกับรัฐในเอเชีย ตะวันออกเฉียงเหนือเช่น เกาหลีใต้หรือไต้หวัน แต่ก็เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐฟิลิปปินส์ในยุคประธานาธิบดี Marcos แม้ว่าโดยรวมแล้วอาจจะ จัดได้ว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่อ่อนแอ แต่ในช่วงทศวรรษที่ 2500 นั้น ก็เข้มแข็งเพียงพอที่จะ ‘จุดชนวน’ (jump start) ความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยสามารถสร้างสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจมห ภาคที่เอื้ออำนวยให้ภาคเอกชนเป็นตัวนำในการสะสมทุนผ่านระบบ “ทุนนิยมนายธนาคาร” ได้ กล่าวอย่างรวบรัดที่สุด ทุนนิยมแบบไทยๆ ระบบนี้เติบโตขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่าง นักการเมือง (นายทหาร) เทคโนโลยีผู้ดูแลเศรษฐกิจมหภาค กับนายธนาคารเอกชน และภายใต้ กรอบใหญ่ของระบอบการเมืองแบบเผด็จการทหาร-ราชาชาตินิยม

⁹⁹ ทักษิณเป็นนักธุรกิจที่ร่ำรวยมาจากธุรกิจโทรคมนาคม และสมาชิกในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ก็มีกิจการอยู่ในภาคธุรกิจจริง เช่น อุตสาหกรรม ยานยนต์และบันเทิง ดูการอภิปรายประเภทนี้ได้ใน Wingfield (2002, 286), Kasian Tejapira (2002, 339), Hewison (2003, 5-9)

เมื่อวิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เกิดขึ้นในปี 2540 และขยายตัวจนกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจของเอเชียไปในที่สุด มีงานวิชาการจำนวนมากที่ทำการศึกษาว่าอะไรคือสาเหตุ ปัจจัยที่เป็นต้นตอของวิกฤติครั้งนี้ งานชิ้นต่างๆ ได้ย้ำเน้นปัจจัยที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็เน้นไปที่ความรู้สึกละเลยสภาพของทุนเคลื่อนย้ายในระดับระหว่างประเทศ บ้างก็ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยภายในประเทศเช่น ระบบทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism) ที่สุดท้ายแล้ว ทำให้เกิดการลงทุนล้นเกิน และนับไปสู่การที่ตลาดจนกระทั่งไม่สามารถจ่ายเงินกู้จำนวนมหาศาลจากต่างประเทศได้เป็นต้น ในขณะที่ Apichat (2002) เสนอว่า สาเหตุสำคัญหนึ่งของวิกฤติเศรษฐกิจไทยนั้น เกิดขึ้นจากการอ่อนตัวลงของภาคส่วนที่เข้มแข็งที่สุดของประเทศไทย ซึ่งก็คือเหล่าเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 2523 ถึง 2533 การอ่อนตัวลงของเทคโนโลยีนี้เองที่นำไปสู่การกำหนดและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาด จนก่อให้เกิดวิกฤติขึ้นในท้ายที่สุด

แต่ภาพข้างต้นของ Apichat ไม่ได้อภิปรายการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองจากเผด็จการสู่ประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่หลัง 2521 เป็นต้นมาอย่างซับซ้อนพอเพียง บทนี้จึงจะเสนอว่ากระบวนการสร้างระบอบประชาธิปไตย (democratization process) ตั้งแต่หลังรัฐบาล(หอย) ธานินทร์ กรัยวิเชียร จนกระทั่งก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 มีผลบังคับใช้นั้น มีส่วนสำคัญในการทำให้ประเทศไทยเป็นรัฐที่อ่อนแอยิ่งขึ้นไปอีก¹⁰⁰ จนกลายเป็นปัจจัยหนึ่งนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ และความอ่อนแอของประเทศไทยนี้เอง มีส่วนสำคัญที่ทำให้วิกฤตินี้ยืดเยื้อยาวนาน นอกจากนี้แล้ว งานชิ้นนี้จะถกเถียงต่อไปว่าความอ่อนแอ และความไร้ประสิทธิภาพของประเทศไทยนี้เป็นผลโดยตรงของกติกากการเมืองที่ถูกกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะโดยตั้งใจ หรือไม่ก็ตาม ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยช่วงพ.ศ. 2521 - 2540

กล่าวได้ว่า ความอ่อนแอของรัฐบาลชวนที่เป็นสาเหตุให้ไม่สามารถแก้วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ได้อย่างรวดเร็วดังเช่นที่ได้อภิปรายมาข้างต้นนั้น ก็ไม่ใช่สิ่งที่เกิดกับ หรือเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของรัฐบาลชวนเท่านั้น แต่เป็นปัญหาในเชิงระบอบ/สถาบันการเมืองไทย อันก่อให้เกิดรัฐบาลอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพในการสร้าง/ผลักดันนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาในระดับชาติที่ดำรงอยู่แล้ว หรือดำเนินการปฏิรูปที่จำเป็น เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่สังคมเศรษฐกิจไทย

¹⁰⁰ ขออภัยว่า ผู้เขียนมิได้หมายความว่ากระบวนการกลายเป็นประชาธิปไตย (democratisation) ในทุกเวลาและทุกสังคมจะต้องจบลงด้วยความไร้ประสิทธิภาพและการอ่อนตัวลงของรัฐเสมอไป ตัวอย่างเช่น กระบวนการกลายเป็นประชาธิปไตยของเกาหลีใต้ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับไทยก็มิได้ทำให้รัฐเกาหลีกลายเป็นรัฐที่อ่อนแอ หรือไร้ประสิทธิภาพอย่างน้อยก็ในระดับเดียวกับรัฐไทย ผู้เขียนเพียงแต่ต้องการเสนอว่า ภายใต้กาลและเทศะเฉพาะที่เกิดขึ้นในสังคมไทย กระบวนการนี้ก่อให้เกิดการอ่อนตัวลงของรัฐ กล่าวในรายละเอียดเพิ่มเติมแล้ว การอ่อนตัวลงของรัฐไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในช่วงก่อน 2540 ด้วย ภาวะฟองสบู่หมายความว่า ช่องว่างระหว่างเงินได้ของข้าราชการกับเอกชนเติบโตสูงขึ้นมา ดังนั้น ภาครัฐจึงสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพจำนวนหนึ่งให้แก่เอกชน (ปัญหา ‘สมองไหล’) ในขณะที่ผู้ที่ยังคงอยู่กับระบบราชการต่อไปก็สูญเสียกำลังใจในการทำงาน (demoralisation) ปัญหานี้ย่อมทำให้คุณภาพของระบบราชการแย่ลง และทำให้รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพมากขึ้น

กล่าวในแง่แล้ว สิ่งที่เราจะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ สถาบันการเมืองแบบใดที่ทำให้รัฐบาลชุดต่างๆ ก่อนหน้ารัฐบาลทักษิณ (2544) เป็นรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพ งานในส่วนนี้จะเสนอว่าความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง (party system) ไทยเป็นปัญหารากฐานที่สุดของข้อความข้างต้น

ปัญหาหลักที่ทำให้เกิดรัฐบาลไร้ประสิทธิภาพก็คือ ระบบพรรคการเมืองที่ประกอบด้วยพรรคหรือกลุ่มการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนมาก แต่อ่อนแอ ไร้เสถียรภาพและไร้เอกภาพ (fragmented) กล่าวอีกแบบคือ ระบบพรรคการเมืองไทยไม่ใช่ระบบพรรคมวลชน (mass political party) ระดับชาติ มีองค์กรจัดตั้งเข้มแข็งและเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังอื่นๆ ของประชาสังคมเช่น ขบวนการสหภาพแรงงาน หรือขบวนการชาวนา/ชาวชนบท หรือยึดมั่นแนวนโยบายตามอุดมการณ์การเมืองหนึ่งๆ แต่เป็นระบบที่ประกอบด้วยพรรคขนาดเล็กจำนวนมาก หรือถ้าเป็นพรรคขนาดใหญ่ (ตามมาตรฐานของประเทศไทย) แล้ว พรรคจำพวกนี้ก็จะประกอบขึ้นด้วย กลุ่มหรือ ‘มุ้ง’ การเมือง พรรคเกือบทั้งหมดไม่มีองค์กร/สาขาพรรคที่ทำงานได้จริง ทั้งในแง่การระดมทรัพยากรและกำลังคนเพื่อใช้ในกิจกรรมของพรรคทั้งในและนอกฤดูเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคจึงเป็นเพียงแค่ที่รวมของกลุ่ม (มุ้ง) การเมือง นำโดยหัวหน้ามุ้งที่มีทรัพยากรทางการเมืองสูงเช่น เงิน เครือข่าย ฯลฯ

เมื่อพรรคการเมืองเป็นเพียงแค่การรวมกลุ่มอย่างหลวมๆ ของหัวหน้ามุ้งแล้ว มุ้งต่างๆ หรือพรรคหนึ่งๆ จึงพร้อมที่จะย้ายสังกัดทันที เมื่อประเมินแล้วว่า สังกัดใหม่มีโอกาส/แนวโน้มในการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือมีทรัพยากรมากกว่าพรรคเดิม ทำให้พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ไร้เสถียรภาพ ไร้เอกภาพ ไร้วินัย และมีอายุสั้น หัวหน้าพรรค หรือผู้บริหารพรรคไม่สามารถควบคุมเป็นตัวแทน หรือสั่งการส.ส.ทั้งหมดของพรรคได้ ในทางตรงข้าม พรรคการเมืองบางส่วนกลับกลายเป็นกิจการส่วนตัวของหัวหน้าพรรค หรือ ‘เจ้าแก่’พรรค เช่น พรรคชาติไทย

ในขณะเดียวกัน มุ้งการเมืองก็คือที่รวมกลุ่มของส.ส.หรือผู้ที่ต้องการเป็นส.ส. ภายใต้การนำของหัวหน้ามุ้ง ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือการให้การอุปถัมภ์แก่สมาชิกของกลุ่มทั้งในรูปของค่าใช้จ่ายทางการเมืองและผลประโยชน์อื่นๆ เช่น ให้ไปดำรงตำแหน่งรองๆ ลงไป ส่วนสมาชิกของมุ้งก็จะต้องตอบแทนหัวหน้าด้วยการสนับสนุน หรือเป็นฐานให้แก่หัวหน้าในการต่อรองขอตำแหน่งทางการเมืองเช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีต่างๆ จากแกนนำรัฐบาล ส่วนคุณสมบัติสำคัญของสมาชิกของมุ้งการเมืองผู้รับการอุปถัมภ์ก็คือ การมีฐานเสียงสนับสนุน หรือมีเครือข่ายคะแนนเสียงในระดับที่แน่นอนหนึ่งๆ

ในแง่แล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยที่เป็นรากฐานที่สุดของการเมืองไทยก็คือกลุ่มหรือมุ้งการเมือง หรือกล่าวโดยเปรียบเทียบแล้ว คณะรัฐมนตรีก็คือที่รวมของหัวหน้ามุ้งจากพรรคการเมืองต่างๆ (ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญอันหนึ่งคือการต่อรองกับรัฐมนตรีท่านอื่นๆ เพื่อทำการจัดสรรผลประโยชน์ หรือทรัพยากรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายหรือไม่ก็

ตาม ส่งผ่านไปยังสมาชิกของมุ้ง (ส.ส.) ในขณะที่สมาชิกของมุ้งก็ต้องส่งมอบบางส่วนของทรัพยากรเหล่านั้นต่อไปให้กับเครือข่ายคะแนนเสียง (หัวคะแนนในระดับต่างๆ) และฐานเสียง (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ในเขตการเลือกตั้งของตนเป็นทอดสุดท้าย ดังนั้น มุ้งจึงทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการเมือง (ในแง่หนึ่ง การเมืองก็คือกลไกการจัดสรรทรัพยากร) ในระดับชาติ หรือก็คือกลไกรวบรวมและต่อรองผลประโยชน์ (aggregation of interests) ระหว่างส่วนต่างๆ ของสังคมอันเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยทั่วๆ ไปนั่นเอง แต่ตัวมุ้งกลับกลายเป็นหน่วยที่มีเสถียรภาพและมีเอกภาพสูงกว่าตัวพรรคการเมืองก็ได้¹⁰¹

ส่วนใน การเลือกตั้ง ยุทธวิธีหาเสียงหลักเพื่อชนะเลือกตั้งที่ผู้สมัครส.ส.ใช้นั้น คือการสร้างเครือข่ายผ่านระบบหัวคะแนนเพื่อเป็นช่องทางในการแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตเลือกตั้งของตัว โดยเน้นผลประโยชน์ที่มีลักษณะเห็นได้ชัดเจน เช่น โครงการสร้างถนนระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ (สิ่งสาธารณะประโยชน์ในระดับท้องถิ่น—local public goods) หรือผลประโยชน์เฉพาะตัวของผู้ออกเสียงเช่น การเข้าร่วมงานบุญ งานประเพณีต่างๆ รวมทั้งการซื้อเสียงในฤดูเลือกตั้ง กลยุทธ์ข้างต้นนั้นก็คือความพยายามของส.ส.ที่สร้างชื่อเสียง คุณสมบัติส่วนตัวให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้ออกเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้ง ในขณะที่ชื่อของพรรคที่ส.ส.สังกัด หรือแนวนโยบายของพรรคมีผลน้อยมากต่อผลการเลือกตั้ง กล่าวโดยสรุปคือคุณสมบัติส่วนตัว มุ้งที่สังกัดเป็นสาระสำคัญของการชนะการเลือกตั้ง ในขณะที่พรรคและแนวนโยบายเกือบจะไร้ความหมาย¹⁰² ผลด้านหนึ่งของยุทธศาสตร์การเลือกตั้งข้างต้นที่เน้นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร (candidate center) มากกว่านโยบาย/อุดมการณ์ของพรรค (party center) ก็คือ ทำให้พรรคการเมืองไม่มีความจำเป็น/ไร้ความสามารถ/ขาดแรงจูงใจที่จะสร้างนโยบาย โดยเฉพาะในระดับชาติ เพื่อจะใช้เป็นฐานสำหรับชนะการเลือกตั้ง ในขณะเดียวกันตัวส.ส.ก็จะสนใจเฉพาะแต่ปัญหาในระดับท้องถิ่น และไม่มีแรงจูงใจที่จะทำความเข้าใจ เรียนรู้ หรือต้องมีประสบการณ์ในการจัดการกับปัญหาในระดับชาติ แต่กลับต้องมึบตบตาในการทำหน้าที่นิติบัญญัติระดับชาติ

ในอีกด้านหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับต่างๆ ก่อนพ.ศ. 2540 กำหนดให้ระบบการเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวหลายที่นั่ง (multiple-seats constituency) ซึ่งสอดคล้อง รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ผู้สมัครส.ส.ใช้ยุทธวิธีหาเสียงแบบส่วนบุคคล (candidate center) ไม่สนใจชื่อเสียงของพรรค และอาจจะถึงขั้นที่ทำให้ผู้สมัครส.ส.จากพรรคเดียวกันจะต้องแข่งขันกันเอง (“ชิงลูกโคด”) เนื่องจากระบบนี้อนุญาตให้ผู้ออกเสียงมีสิทธิเลือกส.ส.เป็นรายบุคคลแทนที่จะต้อง

¹⁰¹ กล่าวอีกแบบก็คือระบบพรรคการเมืองไทยประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่ไม่เป็นทางการจำนวนมากมาย หากเรานับว่าแต่ละมุ้งการเมือง ก็คือหนึ่งพรรคการเมือง

¹⁰² โปรดดูรายละเอียดใน Walker (2008) ที่เสนอการตีความพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าชื่อเสียงของพรรคการเมืองไม่มีความสำคัญเลยในการจัดอันดับใจของชาวบ้าน

เลือกทั้งทีมของผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ตัวอย่างเช่นในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนฯ ได้สามคนนั้น ผู้
ออกเสียงอาจเลือกส.ส.สามคนจากสามพรรคการเมืองก็ได้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลลัพธ์สำคัญของระบบเขตเลือกตั้งข้างต้นและกลยุทธการหาเสียง
แบบเน้นตัวบุคคลก็คือ การอยู่รอดของพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนมาก (โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง หากเราจะนับว่ามุ้งการเมืองแต่ละมุ้งก็คือพรรคการเมืองหนึ่งๆ) จนกระทั่งไม่เคยปรากฏเลย
ว่ามีพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งชนะการเลือกตั้งจนได้ครองเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร
ก่อนปี 2544¹⁰³ ดังนั้นภายหลังการเลือกตั้ง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นรัฐบาลผสมของพรรคขนาด
กลางและเล็กหลายพรรคมารวมโดยตลอด¹⁰⁴ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า ทั้งๆ ที่เป็นพรรคนากลาง
และเล็ก โอกาสที่พรรคเหล่านี้จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลผสมกลับมีมาก หรือก็คือการที่
พรรคนาไม่ใหญ่เหล่านี้กลับมีอำนาจต่อรองสูงนั่นเอง (Siripan 2006, 60-61 and Hicken 2006)

ปัจจัยที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นก่อให้เกิดผลพวงดังต่อไปนี้คือ หนึ่ง รัฐบาลขาด
เสถียรภาพ เนื่องจากรัฐบาลผสมจำนวนมากหลายพรรคมีแนวโน้มล้มง่าย เพราะความขัดแย้งทั้ง
ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและระหว่างมุ้งการเมืองภายในพรรคหนึ่งๆ แม้แต่มุ้งร่วมรัฐบาลก็มี
แรงจูงใจสูงที่จะล้มรัฐบาล หากคาดว่าสมาชิกมุ้งของตนมีโอกาสที่จะเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ที่จะ
จัดตั้งขึ้น ทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ อายุสั้น รวมทั้งไร้ความชอบธรรม เพราะเรื่องอื้อฉาวต่างๆ
รวมทั้งปัญหาการทุจริต และการฉ้อฉลอำนาจ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นความจำเป็นในการหาทรัพยากรเพื่อ
การใช้จ่ายทางการเมือง อาจจะถูกขูดค้ำขึ้นเพื่อล้มรัฐบาลได้ตลอดเวลา

สอง เป็นรัฐบาลที่กำหนดนโยบายใหม่และยกเลิกนโยบายเก่าได้ยาก กล่าวอีกแบบหนึ่งก็
คือ รัฐบาลผสมหลายพรรคมักจะไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ทันและสอดคล้องกับ
สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากในตัวรัฐบาลเองประกอบด้วยผู้เล่นชี้ขาด (Veto Player)¹⁰⁵
จำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นการยาก หรือใช้เวลานานกว่าที่จะตกลงกันจนออกนโยบายใหม่ๆ หรือ
ยกเลิกนโยบายเก่าได้ (statue-quo biased)

สาม¹⁰⁶ ทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายมาปฏิบัติของรัฐบาลผสมจะไร้ทิศทาง
และขาดเอกภาพ (fragmented) ผลพวงนี้เกิดขึ้นจากทั้งวิธีการจัดตั้งรัฐบาลและการมีมุ้งการเมือง

¹⁰³ ตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อ ม.ค. 2518 จนถึง พ.ย.2539 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 10 ครั้ง ปรากฏว่า พรรคจำนวนสามพรรคได้ส.ส.เพียงแค่ประมาณ 50
เปอร์เซ็นต์ของสภาฯ เท่านั้น (Siripan 2006, Table 2.6, 63)

¹⁰⁴ มักจะเป็นรัฐบาลผสมจำนวน 6 พรรค หรือมากกว่านั้น (MacIntyre 2003, 43)

¹⁰⁵ MacIntyre (2003) เป็นผู้เสนอแนวคิดเรื่องนี้ โดยมีสาระสำคัญว่า ในระบบการเมืองใดที่มีผู้เล่นชี้ขาดจำนวนมาก การกำหนดนโยบายของ
ระบบการเมืองนั้นก็มักจะไม่มีลักษณะไม่ขัดแย้งกัน แต่มีข้อเสียคือ มีความแน่นอนของนโยบายสูง เนื่องจากนโยบายถูกเปลี่ยนแปลงได้ยาก ในทางตรง
ข้าม ระบบการเมืองใดที่มีผู้เล่นชี้ขาดน้อยราย ระบบนั้นก็มักจะมีความยืดหยุ่นสูง แต่ข้อเสียก็คือ ความแน่นอนของนโยบายจะมีน้อย ส่วนในเชิง
ประจักษ์แล้ว เราจะพบว่าใครหรือองค์กรใดบ้างเป็นผู้เล่นชี้ขาดแล้วก็ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของสังคมการเมืองหนึ่งๆ ดังนั้น ในสังคมไทย
เราอาจจะถือได้ว่าอย่างน้อยแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคก็เป็นผู้เล่นชี้ขาดรายหนึ่ง ในหลายๆ สถานการณ์ เราอาจจะถือได้ว่ามุ้งการเมือง
หนึ่งก็คือผู้เล่นชี้ขาดรายหนึ่งก็ได้ เป็นต้น

¹⁰⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Siripan (2006, 155-164)

เป็นหน่วยพื้นฐานของระบบแทนที่จะเป็นพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อชนะการเลือกตั้งแล้ว พรรคที่ได้คะแนนสูงสุดจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งมีเงื่อนไขจำเป็นที่จะต้องรวบรวมเสียงของส.ส.ให้ได้เกินกึ่งหนึ่งของสภาฯ แต่ไม่มีข้อจำกัดด้านจำนวนเสียงสูงสุด ในทางปฏิบัติ พรรคแกนนำจะต่อรองกับพรรคร่วมรัฐบาลโดยใช้ “ระบบโควตา”¹⁰⁷ และเนื่องจากไม่มีข้อห้ามว่าพรรคร่วมฯ จะต้องมิขนาดส.ส.ขั้นต่ำเท่าใด ดังนั้น พรรคขนาดเล็กๆ จึงมักมีอำนาจต่อรองมากกว่าจำนวนเสียงของตัวเอง หากพรรคแกนนำมีความจำเป็นเชิงตัวเลขที่จะต้องรวบรวมจำนวนส.ส.ให้ได้เกินกึ่งหนึ่ง

เมื่อแบ่งโควตาลงตัวแล้ว อำนาจในการจัดสรรว่าบุคคลใดๆ ในแต่ละพรรคร่วมฯ หรือมุ้งจะได้ตำแหน่งใดๆ นั้นเป็นสิทธิ์ของพรรคหรือมุ้งร่วมฯ โดยที่ตัวนายกฯ หรือพรรคแกนนำมีอำนาจต่อรองในแง่ตัวบุคคลน้อย หรือเกือบไม่มีเลย¹⁰⁸ และเมื่อมีความจำเป็นต้องปรับคณะรัฐมนตรีนายกฯ ก็มีอำนาจน้อยในการปลดรัฐมนตรีที่ไม่มีผลงานออกจากตำแหน่ง หากรัฐมนตรีนั้นไม่มีเรื่องอื้อฉาว หรือไม่ถูกโจมตีอย่างหนักจากหนังสือพิมพ์ กล่าวโดยสรุปคือ นายกฯ ในรัฐบาลผสมของไทยมีอำนาจต่อรองน้อยทั้งในการแต่งตั้งและถอดถอนตัวบุคคลที่จะมาเป็นรัฐมนตรี¹⁰⁹ ส่วนการจัดสรรว่าพรรคใดจะได้ตำแหน่งในกระทรวงใดนั้นก็มิธรรมดาปฏิบัติว่า ตัวรัฐมนตรีว่าการกับตัวรัฐมนตรีช่วยว่าการในกระทรวงหนึ่งๆ นั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน มากไปกว่านั้น ในระหว่างการปฏิบัติงานก็มีกฎอย่างไม่เป็นทางการว่า พรรคร่วมฯ หนึ่งๆ จะไม่เข้าไปก้าวก่ายการปฏิบัติงานของอีกพรรคหนึ่ง ผลของวิธีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและวิธีการบริหารแบบไม่ก้าวก่ายกัน รวมทั้งการที่ตัวนายกฯ มีอำนาจน้อยทั้งในการแต่งตั้งและปลดตัวรัฐมนตรีก็คือ การที่รัฐบาลผสมขาดเอกภาพทั้งในการกำหนดและการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการประสานงานที่ย่ำแย่ระหว่างกระทรวงต่างๆ หรือแม้กระทั่งระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกัน แต่ตกอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีต่างพรรคกัน

สี่ รัฐบาลและพรรคการเมืองขาดความเป็นอิสระทางนโยบายจากกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง (narrow or vested interests) และข้าราชการระดับสูง เนื่องจากพรรคการเมืองไม่มีความจำเป็นหรือแรงจูงใจที่จะผลิตนโยบายของตนเองเพื่อชนะการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันก็ขาดกลไกระดม

¹⁰⁷ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งรัฐบาลพรรคพลังประชาชนของนายกรัฐมนตรีสัมภรณ์ สุนทรเวช ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อ 23 ม.ค. 2550 ที่ประกอบด้วย 6 พรรคการเมืองและมีส.ส.ทั้งสิ้น 315 คน จากจำนวนส.ส.ในสภาทั้งหมด 480 คน ในขณะที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมีทั้งหมด 35 เก้าอี้ ดังนั้น “สูตร” พื้นฐานในการต่อรองส่วนแบ่งเก้าอี้จึงเป็น 9 ต่อ 1

¹⁰⁸ จนกระทั่งนายกฯ สมควรต้องกล่าวขอรับว่าคณะรัฐมนตรีของตนนั้นชั่วร้าย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะเขาไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้กำหนด หรือเลือกตัวบุคคลของพรรคร่วมรัฐบาลผู้จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้เลย ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่านายสมควรเป็นเพียงแค่นายกฯ ตัวแทนของทักษิณเท่านั้น ดังนั้น เขาจึงไม่ค่อยมีอำนาจในการกำหนดตัวรมต.ของพรรคพลังประชาชน

¹⁰⁹ และเมื่อแต่ละมุ้งหรือพรรคได้รับการจัดสรรตำแหน่งมาจากแกนนำแล้ว วิธีการคัดเลือกตัวบุคคลของแต่ละหน่วยก็มีได้คำนึงถึงคุณสมบัติหรือความเหมาะสมของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีกับงานเฉพาะนั้น แต่ต้องคำนึงว่าคนๆ นั้นมีคุณสมบัติมาก น้อย อย่างไรต่อพรรคหรือมุ้งนั้นๆ เป็นหลัก ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของไทยจึงไม่จำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติเหมาะสม หรือรู้งานของกระทรวงนั้นๆ ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการจัดสรรตัวบุคคลแบบดังที่ตอบแทนเช่นนี้ ยังไม่ก่อให้เกิดการเรียนรู้งานกระทรวงของนักการเมืองหน้าใหม่ๆ อีกด้วย

ทุนจากสาธารณชนวงกว้าง (เช่นจากค่าสมาชิกพรรค) ทรัพยากรส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจึงมาจากนายทุนของพรรคหรือของหัวหน้ามุ้ง ซึ่งหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจจำนวนไม่มาก พร้อมๆ กันนั้น พรรคหรือมุ้งก็มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทั้งในช่วงก่อนและระหว่างฤดูกาลเลือกตั้งสูง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่พรรคไม่ใช่พรรคแบบมวลชนที่ดำรงอยู่ได้ด้วยการสนับสนุนของสมาชิกพรรคผู้ศรัทธาในนโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรค และพร้อมที่จะหนุนช่วยพรรคทั้งแรงกายและกำลังเงิน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นายทุนของพรรค ของมุ้ง หรือของรัฐบาลก็คือผู้มีส่วนสูงในการกำหนดเนื้อหาและเป็นผู้ผลักดันนโยบายของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่รัฐบาลไทยก่อน พ.ศ.2540 เป็นรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพทั้งในแง่ของการกำหนดนโยบายและการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น แยกไม่ออกจากความอ่อนแอของระบบพรรคการเมืองไทย ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือเป็นระบบที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหรือมุ้งการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนมากที่ไร้เอกภาพ (fragmented) และไร้เสถียรภาพ

Hicken (2001, 2006) เสนอว่า มีปัจจัยสำคัญสองประการที่ทำให้เกิดการเมืองขาดแรงจูงใจที่จะสร้างพรรคขนาดใหญ่ในระดับชาติที่เข้มแข็ง (ทำให้เกิดระบบที่มีพรรคจำนวนมากเกินกว่าที่เป็นผลสืบเนื่องจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายที่นั่งเพียงปัจจัยเดียว) ปัจจัยที่หนึ่งคือ ระดับการรวมศูนย์อำนาจที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีน้อย ทำให้นักการเมืองขาดแรงจูงใจที่จะสร้างพรรคใหญ่ระดับชาติ กล่าวคือตำแหน่งนายกฯ นั้น มีอำนาจเหนือกว่ารัฐมนตรี (ส่วนใหญ่คือหัวหน้ามุ้ง) ไม่มากนัก (a first among equals) กล่าวอีกแบบหนึ่งคือนายกฯ มีอำนาจต่อรองเหนือหัวหน้ามุ้งไม่มากนัก ตัวอย่างเช่นกลุ่มวังน้ำเย็น ซึ่งนำโดยเสนาะ เทียนทอง ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้สร้างนายกฯ ถึงสามท่าน คือ นายกฯ บรรหาร นายกฯ พลเอกชวลิต และนายกฯ ทักษิณ เนื่องจากทุกครั้งที่กลุ่มนี้ย้ายพรรค หัวหน้าพรรคใหม่ของเขาก็จะได้เป็นนายกฯ ดังนั้นในแง่หนึ่งแล้ว ยิ่งพรรคมีขนาดใหญ่ขึ้นจำนวนมุ้งก็ยิ่งจะมีมากขึ้น ทำให้พรรคแตกได้ง่ายขึ้น การที่นายกฯ มีอำนาจต่อรองต่ำนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคโดยตัวมันเอง แต่เนื่องจากรัฐบาลผสมนั้น เกิดจากการที่มีแต่พรรคขนาดเล็กและกลางจำนวนมาก จึงต้องมารวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม นอกจากที่นายกฯ ถูกคานอำนาจจากหัวหน้ามุ้งแล้ว วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและคนในเครื่องแบบก็เป็นอีกศูนย์อำนาจหนึ่งในการคานอำนาจนายกฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่พลเอกชาติชายจะเป็นนายกฯ ในพ.ศ.2532

สอง ความแน่นอนของการที่หัวหน้าพรรคผู้ชนะการเลือกตั้งจะได้เป็นนายกฯ หากความแน่นอนต่ำ ก็ย่อมทำให้นักการเมืองขาดแรงจูงใจที่จะสร้างพรรคขนาดใหญ่ การที่กติกานี้เพิ่งลงตัวในช่วงหลังจากเหตุการณ์นองเลือดพฤษภาคม 2535 ย่อมเป็นสิ่งที่ขัดขวางการสร้างพรรคขนาดใหญ่ในอดีต¹¹⁰

¹¹⁰ แม้กระทั่งในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 ได้มีผู้พยายามเสนอว่าตำแหน่งนายกฯ ไม่จำเป็นต้องเป็นส.ส. แต่ข้อเสนอนี้ก็ตกไปในช่วงสุดท้ายของระบอบทักษิณ

4. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กับการสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญ 2540 เปลี่ยนกติกาทางการเมืองหลากหลายประการ ซึ่งในที่สุดแล้วเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกฯ และเพิ่มแรงจูงใจให้นักการเมืองสร้างพรรคขนาดใหญ่ขึ้น โดยเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้เป็นแบบเขตเดียวคนเดียว (one-man one-vote) ซึ่งลดการแข่งขันกันเองในหมู่ผู้สมัครส.ส.พรรคเดียวกัน เนื่องจากพรรคขนาดเล็กจะอยู่รอดได้ยากขึ้นภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

ส่วน การเพิ่มระบบบัญชีรายชื่อ (party-list) และใช้การนับคะแนนแบบสัดส่วนโดยให้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน แต่มีกฎการตัดสิทธิ์พรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าห้าเปอร์เซ็นต์ของผู้ใช้สิทธิที่จะได้ส.ส.ในระบบนี้ ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้เกิดพรรคขนาดใหญ่ (size biased)¹¹¹ นอกจากนี้แล้ว ระบบบัญชีรายชื่อยังส่งเสริมให้พรรคการเมืองหาเสียงบนฐานนโยบายในระดับประเทศมากขึ้น เนื่องจากทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน ซึ่งทำให้พรรคที่ประสบความสำเร็จมากจากนโยบายประชานิยมต่างๆ นอกจากนั้น ระบบนี้ยังส่งเสริมให้พรรคส่งผู้สมัครที่มีชื่อเสียงและความสามารถลงในระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น รายชื่อในบัญชีรายชื่อจึงเกือบจะเท่ากับการประกาศตัวรัฐมนตรีของพรรคนั้นๆ เนื่องจากเมื่อส.ส.จากบัญชีฯ ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วก็จะขาดจากสมาชิกภาพส.ส. ทำให้พรรคการเมืองสามารถเลื่อนรายชื่อผู้อยู่ในลำดับต่อไปขึ้นเป็นส.ส.แทนได้ ในขณะที่หากให้ส.ส.เขตไปเป็นรัฐมนตรีแล้วก็จะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ทำให้พรรคมีแรงจูงใจที่จะใส่รายชื่อผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีลงในระบบบัญชีรายชื่อ

ผลจากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งข้างต้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งในการทำให้จำนวนพรรคการเมืองในระดับชาติลดลงอย่างรวดเร็วจาก 7.2 ในช่วงปี 2529 – 2539 เป็น 3.8 ในปี 2544 และลดลงเป็น 2.6 ในปี 2548¹¹²

ส่วนข้อบัญญัติที่เพิ่มอำนาจต่อรองให้นายกรัฐมนตรี (หัวหน้าพรรค) ต่อรัฐมนตรี (หัวหน้า) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างแรงจูงใจให้นักการเมืองต้องการสร้างพรรคขนาดใหญ่ที่ควรกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้คือ หนึ่ง ผู้สมัครส.ส.ต้องสังกัดพรรคเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนการเลือกตั้ง แต่กำหนดให้ต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นภายในเวลา 60 วันภายหลังการยุบสภา ทำให้อำนาจต่อรองของหัวหน้าพรรค มั่ง และส.ส.ต่อนายกฯ ลดลงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการย้ายสังกัดของมั่งร่วมรัฐบาลไปเข้ากับฝ่ายค้านเพื่อล้มรัฐบาลในขณะนั้นและจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้น เนื่องจากว่า หากกลุ่มเหล่านี้แยกตัวออกไปแล้ว และนายกฯ ทำการยุบสภาฯ จะมีผลทำให้สมาชิกของกลุ่มที่แยกตัวไม่สามารถสังกัดพรรคใหม่ได้ครบกำหนด 90 วันก่อนการเลือกตั้ง ทำให้ขาดคุณสมบัติในการ

¹¹¹ เคยมีผู้คำนวณว่าระบบเลือกตั้งใหม่นี้ทำให้พรรคไทยรักไทยได้ส.ส.จำนวน 42 คน มากกว่าที่ควรจะได้จากระบบการเลือกตั้งแบบเก่าในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งนี้จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยเกือบครองเสียงข้างมากได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น

¹¹² ตัวเลขเหล่านี้เป็นจำนวนพรรคที่ Hicken (2006, 393) เรียกว่า effective number of political party

สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นส.ส. ซึ่งจะเป็นการบังคับให้สมาชิกของกลุ่มที่จะแยกตัวต้อง ‘เว้นวรรค’ ทางการเมืองไปหนึ่งวาระ ดังนั้น นายกฯ จึงสามารถใช้กลไกนี้ขู่กลุ่มที่กำลังจะแยกตัวออกไปได้อย่าง น่าเชื่อถือ (credible threat) ด้วยกลไกนี้เองที่ทำให้นายเสนาะ เทียนทองถึงกับกล่าวว่า กลไกนี้ทำให้กลุ่ม ตนเปรียบเสมือนกับติดคุกอยู่ในพรรคทรท. สมัยรัฐบาลทักษิณ

สอง เมื่อส.ส.เป็นรัฐมนตรีแล้วก็ต้องหมดสมาชิกภาพส.ส. ไปโดยอัตโนมัติ ดังนั้นถ้า รัฐมนตรีถูกปลดออกจากตำแหน่ง เขาก็จะต้องหมดบทบาททางการเมืองในรัฐสภาลงโดยสิ้นเชิงใน ระหว่างที่สภานั้นยังไม่หมดอายุ รวมทั้งการที่มาตรา 217 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเปิดเสร็จ สมบูรณ์ในการปลดรัฐมนตรีอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองกับนายกฯ น้อยลงมาก

สาม จำนวนเสียงของส.ส.ที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อเพื่อยื่นมติไม่ไว้วางใจตัวนายกฯ สูงถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนส.ส. ซึ่งมากกว่าเสียงที่ต้องใช้ในกรณีไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ทำให้ตลอด ระยะเวลาของรัฐบาลทักษิณนั้น นายกฯทักษิณไม่เคยถูกยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเลย เนื่องจากพรรค ฝ่ายค้านมีจำนวนส.ส.ไม่พอเพียง

จากสาเหตุหลายประการข้างต้น ประกอบกับการที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้ยุทธวิธีจัดตั้งรัฐบาล ผสมแบบครองเสียงข้างมากเกือบเด็ดขาด (grand coalition government) แทนที่จะจัดตั้งรัฐบาลแบบ ที่ให้รัฐบาลครองเสียงเกินครึ่งของสภาฯ ไม่มากนัก (minimum coalition government) เช่นในอดีต ในยุทธวิธีแบบแรกนั้น เนื่องจากรัฐบาลประกอบขึ้นด้วยพรรค (กลุ่ม) หลายๆ พรรคจึงเท่ากับการ นำเอากลุ่ม (พรรค) หนึ่งไปถ่วงดุลกับอีกกลุ่ม (พรรค) หนึ่งนั่นเอง (Ockey 2003) สิ่งเหล่านี้ทำให้นายกฯ ทักษิณมีอำนาจเกือบเด็ดขาดในการปรับตัวสมาชิกคณะรัฐมนตรีแบบที่ไม่เคยมีใครทำได้มาก่อน และทำให้รัฐบาลมีอายุยืนยาวจนเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐบาลพรรคทรท. อยู่ครบวาระของรัฐสภา

กล่าวได้ว่า การปฏิรูปสถาบันการเมืองของรัฐธรรมนูญ 2540 ข้างต้นเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้รัฐบาลไทยรักไทยกลายเป็นรัฐบาลที่มีเอกภาพ มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิผล สามารถ ผลักดันการทำตามสัญญา นโยบายประชานิยมที่หาเสียงไว้อย่างรวดเร็วภายหลังชนะการเลือกตั้งในปี 2544 ทั้งๆ ที่แนวนโยบายเหล่านี้ หลายเรื่องไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งถูกคิดค้นขึ้น แต่เป็นแนวคิดที่หมุนวน อยู่ในหมู่แวดวงของผู้เกี่ยวข้องมานานแล้ว เช่นนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เพียงแต่นักการเมือง หรือรัฐบาลในอดีตไม่มีแรงจูงใจที่จะนำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ในการหาเสียงระดับชาติอย่างจริงจัง หรือหากนำมาใช้ในการหาเสียงจริงๆ แล้ว ก็เป็นที่น่าสงสัยว่ารัฐบาลนั้นๆ จะมีอำนาจพอเพียงที่จะ ทำตามสัญญาได้จริงภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนปี 2540 หรือไม่

ในแง่แล้ว การปฏิรูปการเมืองโดยการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ภายใต้อำนาจว่า “ปิด ทูจริต เปิดประสิทธิภาพ และสร้างภาวะผู้นำ” ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในด้านการสร้างรัฐบาลที่มี

ประสิทธิผล และมีภาวะผู้นำเช่น รัฐบาลทักษิณ แต่ก็ล้มเหลวในแง่การตรวจสอบและการรับผิดชอบ (accountability)

4.1 โครงการเปลี่ยนประเทศไทยของรัฐบาลทักษิณ

การอภิปรายข้างต้นชี้ว่า วาระหลักประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 คือการสร้างกฎกติกาทางการเมืองเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับตัวนายกรัฐมนตรีที่มีต่อหัวหน้ามุ้งและส.ส. เพื่อให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น กติกาเหล่านี้เอื้อประโยชน์เป็นอย่างยิ่งให้แก่รัฐบาลทักษิณ ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดแรกภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการชี้ว่า รัฐบาลชุดนี้นำเอาอำนาจต่อรองที่สูงขึ้นนี้ไปเพิ่มระดับการรวมศูนย์อำนาจการบริหารเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้นไปอีก โดยผ่านสามช่องทางคือ หนึ่ง การปฏิรูปและการจัดองค์กรของระบบราชการใหม่ สอง เปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ สาม การรวมศูนย์การตัดสินใจให้ขึ้นกับตัวนายกฯ และทีมที่ปรึกษา โดยลดบทบาทของเทคโนโลยีและคลังเพียงแค่นักเทคนิค ทำหน้าที่รับมอบแนวนโยบายจากรัฐบาลและนำไปจัดทำรายละเอียดเชิงกลไกเท่านั้น

4.1.1. การปฏิรูประบบราชการ¹¹³

เช่นเดียวกับนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่เป็นสัญญาณหนึ่งในการหาเสียงของพรรคไทยรักไทย สำหรับการเลือกตั้งในปี 2544 เอาเข้าจริงแล้วการปฏิรูประบบราชการก็ไม่ใช่เป็นการคิดใหม่ แต่เป็นการทำใหม่มากกว่า ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลเกือบทุกชุดต่างก็มีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งรัฐบาลชวนด้วย ทำให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ มาแล้วไม่น้อยกว่า 23 ชุด แต่ก็ไม่เคยมีรัฐบาลไหนทำได้มากเท่ารัฐบาลทพ. หลังจากชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลทักษิณได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม ไม่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางในการเสนอแนะ ประสานงาน และผลักดันการปฏิรูประบบราชการ โดยที่คณะกรรมการของก.พ.ร. ประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายการเมืองและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการปฏิรูปฯ ของรัฐบาลชวน หรือรัฐบาลชุดก่อนๆ ที่นอกจากจะประกอบด้วยคนจากสองฝ่ายข้างต้นแล้ว ยังมีตัวแทนของข้าราชการอีกด้วย การตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. แยกออกจากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเคยเป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพภารกิจปฏิรูประบบราชการมาตลอด รวมทั้งการตัดตัวแทนของระบบราชการออกจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ย่อมแสดงถึงความเหนือกว่าของพลังฝ่ายการเมืองที่มีต่อฝ่ายราชการอย่างชัดเจน

¹¹³ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่นแล้ว ข้อความข้างล่างนี้เก็บความจากนครินทร์ (2550)

ในช่วงต่อมา รัฐบาลได้เสนอกฎหมายใหม่ 2 ฉบับคือ ร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้รัฐสภาพิจารณา และมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม นำไปสู่การปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรมใหม่ตามกลุ่มภารกิจ ซึ่งเป็นผลให้โครงสร้างระบบราชการมีกระทรวงเพิ่มขึ้น จาก 14 เป็น 20 กระทรวง มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้จัดกลุ่มภารกิจ (cluster) ของกรมใน กระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันขึ้นเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยมีรองปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้า กลุ่มภารกิจ จนในปี 2546 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนปฏิบัติการ ซึ่งวางเป้าหมายว่าจะลดขั้นตอน หรือเวลาที่ใช้ในการทำภารกิจหนึ่งๆ ลงจากเดิมถึง 30-50 เปอร์เซ็นต์ (Suehiro 2007, 27) และจะ อนุญาตให้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งในระดับสูงเช่น ปลัดกระทรวง รวมทั้งออกมาตรการบังคับให้ข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติราชการอ่อนให้ เกษียณอายุก่อนกำหนด เพื่อเป็นการลดขนาดของข้าราชการทั้งระบบลง

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังจัดให้มีระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) การ จัดระบบบริหารราชการต่างประเทศแบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ (ทูตCEO) ซึ่งโดยสาระสำคัญ แล้ว รัฐบาลต้องการให้ผู้ว่าหรือทูตเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในเขตพื้นที่ของตน โดยมีอำนาจการ บริหารงบประมาณและข้าราชการกระทรวงอื่นๆ เพิ่มเติม พร้อมๆ กันนี้ ก็มีข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดไปขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกฯ ดูแลจังหวัด การเปลี่ยนแปลง หรือ มาตรการใหม่ข้างต้นนั้นก็มุ่งที่จะลดการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อน (duplication) และภาวะไร้เอกภาพ (fragmentation) ของหน่วยงานต่างๆ ในระบบราชการลง เพื่อประหยัดงบประมาณ ลดการตัดสินใจ

ที่ล่าช้า และช่วยเพิ่มความชัดเจนในการรับผิดชอบ (accountability) ของแต่ละหน่วยงานด้วย แต่ประเด็นที่นำไปสู่การวิจารณ์รัฐบาลอย่างกว้างขวางก็คือการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ระดับสูงทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนของรัฐบาลทักษิณ ข้อกล่าวหาถือเป็นการแทรกแซงระบบ ข้าราชการจากฝ่ายการเมือง โดยแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่เป็นพรรคพวก หรือคนใกล้ชิดของรัฐบาลเพื่อ เข้ามาควบคุมระบบราชการ ในฝ่ายทหารนั้น รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัวนายกฯ เองทั้ง ในฐานะเพื่อนร่วมชั้นเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 และเครือญาติ หรือเป็นทหารที่มีสายสัมพันธ์โดยตรง กับตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในกองทัพถึง 38 ตำแหน่ง ซึ่ง รวมทั้งการแต่งตั้งลูกพี่ลูกน้องของนายกฯ เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกด้วย (Ukist 2005, 142-146)

ส่วนฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีในระดับสูงเช่น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และประธานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ก็ถูกแทนที่ด้วยบุคคลของ รัฐบาล ในกรณีของสภาพัฒนาฯ นั้น ประธานคนใหม่ถูกแต่งตั้งจากผู้เป็นหัวหน้าที่ปรึกษาของ นายกฯ ในขณะที่กรรมการสภาฯ หลายท่านก็มีความใกล้ชิดกับพรรคทรท. ยิ่งไปกว่านั้น

เลขานุการของสภาพัฒนาฯ ก็เลือกการลาออกภายหลังจากที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลในหลายๆ กรณี ทั้งๆ ที่ยังเหลือเวลาทำงานอีกหลายปีก่อนเกษียณอายุ¹¹⁴

กล่าวได้ว่าการแต่งตั้งข้างต้นนั้น ขัดแย้งกับธรรมเนียมปฏิบัติของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2523 เป็นต้นมา ในอดีตการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง จะต้องคำนึงถึงหลักอาวุโสและมีเส้นทางก่อนขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญๆ ที่ค่อนข้างแน่นอน (career path) ข้าราชการในแต่ละสายงานจะต้องผ่านตำแหน่งที่แน่นอนจำนวนหนึ่งๆ ก่อนขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับสูง และเกือบจะไม่เคยมีการย้ายข้าราชการระดับสูงข้ามกระทรวงเลย ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารบุคลากรเช่นนี้เองทำให้ระบบราชการไทยมีเสถียรภาพสูง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่ขาดปฏิสัมพันธ์กับภายนอก มีวัฒนธรรมอนุรักษ์นิยมสูงและไม่ยอมรับข้อวิจารณ์จากภายนอก ในแง่นี้แล้ว การบริหารบุคคลของรัฐบาลทักษิณก็เป็นการปฏิวัติกฎเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้น นอกจากนี้แล้ว นายฯ ทักษิณยังมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเป็นผู้เลือกแต่งตั้งบุคลากรในระดับอธิบดีได้โดยตรง และสามารถแต่งตั้งได้จากทุกคนในกรมนั้นๆ หรือนอกกรมก็ได้ รวมทั้งอนุญาตให้แต่งตั้งข้าราชการอาวุโสน้อยข้ามชั้น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงระดับอาวุโส หรือสายงานอาชีพ ตัวอย่างเช่น มีการโยกย้ายนายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช จากตำแหน่งเลขานุการสภาพัฒนาฯ ข้ามหัวมาเป็นปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือในอีกกรณีหนึ่งคือ แต่งตั้งนายอำพล กิติอำพนจากตำแหน่งอธิบดีกรมหนึ่งในกระทรวงเกษตรมาเป็นเลขานุการสภาพัฒนาฯ เป็นต้น (Suehiro 2007, 22-27)

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าความพยายามปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลทักษิณจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้มากน้อย หรือไม่ก็เพียงใดก็ตาม แต่คงจะไม่เป็นการกล่าวอ้างที่เกินเลยอย่างแน่นอน หากจะสรุปว่าการปฏิรูประบบราชการภายใต้รัฐบาลชุดนี้นั้น สุดท้ายแล้ว อำนาจการควบคุมระบบราชการของฝ่ายการเมืองได้เพิ่มขึ้นสูงมาก

4.1.2. การปฏิรูปงบประมาณและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

แม้ว่า อิทธิพลทางนโยบายของเทคโนโลยีที่สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคได้ลดลงเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2523 เป็นต้นมา และลดลงจนถึงระดับที่ทำให้การกำหนดนโยบายเปิดเสรีทางการเงินผิดพลาด จนกระทั่งนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ในท้ายที่สุดก็ตาม (Apichat 2002) อิทธิพลของหน่วยงานหลักทั้งสี่นี้ก็กลับยังลดน้อยถอยลงไปอีกภายใต้รัฐบาลทักษิณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพัฒนาฯ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ส.ศ.ค.) จนกล่าวได้ว่าหน่วยงานทั้งสองเกือบหมดบทบาทในการกำหนดนโยบายลงอย่างสิ้นเชิง โดยทำหน้าที่แต่เพียงการ

¹¹⁴ จากการโยกย้ายและแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดจำนวนมากของรัฐบาล Pasuk และ Baker (2004, 186) จึงมีความเห็นว่า

“The main result of all these moves was to make the bureaucracy more responsive to political command. Several senior officials retired...Others attached themselves to the TRT in order to secure favor. The party drew up plans to extend this politicization down the bureaucratic pyramid...”

แปรเปลี่ยนแนวนโยบายที่ถูกกำหนดมาแล้วจากนักการเมืองให้เป็นแผนปฏิบัติงานในเชิงรายละเอียดเท่านั้น

บทบาทของส.ศ.ค.ถูกลดลงตั้งแต่ยุครัฐบาลชวน ซึ่งทำการแยกกองงานที่ทำหน้าที่บริหารหนี้ต่างประเทศออกมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ในชื่อ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จนกระทั่งปี 2542 จำนวนพนักงานของส.ศ.ค.ได้ลดลงจาก 250 เหลือเพียง 150 คนเท่านั้น ในขณะที่บทบาทการกำหนดนโยบายการคลังก็ถูกโอนย้ายไปที่คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (Suchiro 2005, 43-44, 46-47) แต่ในยุคทักษิณบทบาททางนโยบายของทั้งส.ศ.ค.และสภาพัฒน์ฯ ก็หมดลงเกือบสิ้นเชิง อำนาจในการกำหนดนโยบายได้ย้ายไปอยู่ที่ตัวนายกฯ รองนายกฯ รัฐมนตรีคลัง และทีมที่ปรึกษาในสังกัดพรรค ททท. กล่าวในรายละเอียดคือ หนึ่ง รัฐบาลทักษิณจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องขึ้นหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่แทนที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน อันทำให้อำนาจของตัวนายกฯ เพิ่มขึ้น

สอง จัดตั้งทีมที่ปรึกษาเศรษฐกิจของพรรค ททท. นำโดยนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ซึ่งกลายเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โครงการหลักๆ หลายโครงการเป็นผลงานของทีมนี้ เช่น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ก็จัดตั้งทีมที่ปรึกษาขึ้นอีกหนึ่งชุด ซึ่งประกอบด้วยอดีตเทคโนแครต ผู้เชี่ยวชาญจากตลาดทุน และผู้นำจากภาคธุรกิจเช่น นายชานินทร์ จากกลุ่ม CP และนายบุญยสิทธิ์ จากกลุ่มสหพัฒน์ฯ ทีมที่ปรึกษานี้ต่างจากทีมที่ปรึกษาของรัฐบาลอื่นๆ ในอดีตในแง่ที่บุคคลในทีมมีลักษณะที่ ‘สังกัดพรรค’ มากกว่าสังกัดนักการเมืองคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะตัว

สาม นโยบายสำคัญๆ เช่น โครงการประชานิยมทั้งหลาย มักเกิดจากการประชุมอย่างไม่เป็นทางการนำโดยรมต.คลังและทีมที่ปรึกษาโดยมีผู้นำหน่วยงานมหภาคทั้งสิ้นเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ก็มีลักษณะการรับทราบเพื่อนำไปปฏิบัติมากกว่าเป็นผู้กำหนดนโยบาย เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2545 สำนักนายกรัฐมนตรีก็กลายเป็นศูนย์กลางติดตาม/กำหนดนโยบาย แทนที่กระทรวงการคลังและสภาพัฒน์ฯ

ตัวอย่างที่สามารถชี้ให้เห็นว่าบทบาททางนโยบายของกระทรวงการคลังและสภาพัฒน์ฯ ลดลงก็คือ แผนเศรษฐกิจร่วมของหน่วยงานทั้งสองในเดือนก.ค. 2544 นั้น ปรากฏว่าแผนดังกล่าวได้กลายเป็นที่บรรจุโครงการต่างๆ ของพรรค ททท.ตามที่เคยหาเสียงไว้เกือบทั้งหมด มากไปกว่านั้น ก็มีบ่อยครั้งที่สภาพัฒน์ฯ ถูกละเลย สั่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ให้ร่างแผนงาน/นโยบายตามที่รัฐบาลตั้งหรือมอบหมายไว้อย่างเคร่งครัด (Suchiro 2007, 12, 14) จนกล่าวได้ว่า ระบบการตัดสินใจของรัฐบาลทักษิณมีลักษณะจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down) จากนายกรัฐมนตรีผ่านทีมที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน หรือกล่าวได้ว่า สุดท้ายแล้วกระบวนการ

กำหนดนโยบายก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวแก่ข้าราชการในหลายครั้งว่า “ต่อไปนี้งานนโยบาย ภาคการเมืองเป็นคนทำ ภาคข้าราชการมีหน้าที่ปฏิบัติ”¹¹⁵

ควบคู่ไปกับการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรี รัฐบาลก็ดำเนินการเปลี่ยนวิธีการจัดการจัดสรรงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) ในปีงบประมาณ 2546 ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาที่จะชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงผลลัพธ์ของระบบใหม่นี้ แต่อย่างไรก็ตาม Suehiro (2007) ให้ภาพของการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลทักษิณที่น่าสนใจไว้ว่า ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงต่างๆ ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงกลาโหม ส่วนที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นมากที่สุดคืองบกลางและงบกองทุนหมุนเวียน งบกลางเพิ่มจาก 9.6 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมดในปี 2544 เป็น 18 และ 22.8 เปอร์เซ็นต์ในปี 2545 และ 2547 ตามลำดับ ในขณะที่งบของกระทรวงอื่นๆ ถูกลดลงจาก 77.4 เป็น 67.6 และ 62.8 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ ส่วนงบกองทุนหมุนเวียนก็เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจาก 3.9 เปอร์เซ็นต์ในปี 2544 เป็น 5.3 และ 5.9 เปอร์เซ็นต์ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ การเพิ่มงบกลางและกองทุนหมุนเวียนเท่ากับเป็นเพิ่มอำนาจให้นายกรัฐมนตรีโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากงบทั้งสองส่วนนี้ให้อำนาจตัดสินใจในรายละเอียดของการใช้จ่ายแก่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลทักษิณก็นำไปใช้ในโครงการตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเช่น ด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ (national competitiveness) การเพิ่มศักยภาพของชุมชน (development of village community potentials) กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด (provincial cluster strategy) และสวัสดิการชราภาพ (Suehiro 2007, Table 8-9, 31-32)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการปฏิรูปสามด้านข้างต้นคือ การปฏิรูประบบราชการ การบริหารงบประมาณ และกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ก็เพื่อที่จะรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจเข้าสู่นายกรัฐมนตรีนั่นเอง งานชิ้นนี้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจข้างต้นสำเร็จได้ ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากกฎกติกาของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การอภิปรายในส่วนต่อไปจะชี้ว่า รัฐบาลทักษิณนำเอาอำนาจที่เพิ่มขึ้นนี้ไปจัดการกับระบบเศรษฐกิจอย่างไร

4.1.3. รัฐบาลทักษิณกับการจัดการเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่า ลักษณะเด่นของรัฐบาลทักษิณที่แตกต่างอย่างมากจากรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้นี้ไม่ว่าจะมีที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตามคือ ทิศทางนโยบายและแนวการบริหารเศรษฐกิจ (approach of economic management and policy orientation) อันมีจุดเด่นที่การใช้กลไกรัฐและอำนาจรัฐเข้าแทรกแซง จัดการเศรษฐกิจในระดับสูง ซึ่งเราอาจเรียกหลวมๆ ได้ว่าเป็นแนวทางอิงรัฐ

¹¹⁵ จิน Suehiro (2007, 14) กล่าวว่า “Thaksin apparently aimed to replace bureaucratic polity by prime minister-led politics”.

(state-led approach)¹¹⁶ มากกว่าแนวทางอิงตลาด (market-led approach) งานในส่วนนี้ต้องการเสนอว่า แนวทางอิงรัฐนี้เป็นไปได้ก็เพราะกฎ กติกาของรัฐธรรมนูญ 2540 และการรวมศูนย์อำนาจสามด้านข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไทยในยุครัฐบาลทักษิณถูกเสริมให้เข้มแข็งขึ้นทั้งในด้านการเมืองและด้านการบริหาร อันเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลชุดนี้นำไปใช้จัดการกับระบบเศรษฐกิจผ่านแนวทางอิงรัฐ

แนวทางอิงรัฐนี้มองเห็นได้จากทิศทางนโยบายในสามด้านคือ หนึ่ง การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยยกระดับอุปสงค์มวลรวม¹¹⁷ ผ่านโครงการ ‘ประชานิยม’ ทั้งหลาย เช่น กองทุนหมู่บ้าน พักชำระหนี้เกษตรกร ฯลฯ โครงการเหล่านี้ ส่วนหนึ่งใช้ทรัพยากรจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเช่น ธ.ก.ส. ทำให้เรียกได้ว่าเป็นนโยบายกึ่งการคลัง (quasi-fiscal policy) สาเหตุที่ทำเช่นนั้น ส่วนหนึ่งก็เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดด้านหนี้สาธารณะที่สูงถึง 57.6 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติในปี 2544 ขนาดของนโยบายกึ่งการคลังมีค่าถึงประมาณ 2-3 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ หรือคิดเป็น 10-17 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณประจำปีในปี 2546 ผลการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายการคลังเช่นนี้ทำให้การบริโภคกลายเป็นตัวนำของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2541-2545 (consumption-led recovery) หากเปรียบเทียบกับการฟื้นตัวของวัฏจักรเศรษฐกิจของไทยในยุคก่อนๆ แล้ว จะพบว่าในช่วงก่อนๆ นั้น การบริโภคมียุทธศาสตร์เพียง 54 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ในขณะที่การบริโภคมียุทธศาสตร์ถึง 65 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 2541-2545 (Roong, Yonyoung, Daungporn 2003, 8) สอง สั่งให้สถาบันการเงินของรัฐเร่งขยายสินเชื่อเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (state directed credit) ในแง่แล้ว บทบาทของสถาบันการเงินที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์มีส่วนการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นสูงมากภายใต้รัฐบาลไทยรักไทย สัดส่วนดังกล่าวของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นจาก 15 เปอร์เซ็นต์ในปี 2543 เป็น 19 เปอร์เซ็นต์ของสถาบันการเงินทั้งระบบในปี 2546 ในขณะที่ธนาคารกรุงไทยมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจาก 12 เป็น 16 เปอร์เซ็นต์ หรือกล่าวโดยรวมแล้ว สถาบันการเงินของรัฐทุกประเภทมีส่วนแบ่งการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นจาก 27 เป็น 35 เปอร์เซ็นต์ภายในเวลาเพียงแค่ 3 ปี และเพิ่มขึ้นเป็น 40 เปอร์เซ็นต์ในปี 2549 (Pasuk and Baker 2004, 110-111) สมควรกล่าวด้วยว่าธนาคารกรุงไทยมีบทบาทสูงมากในการเร่งปล่อยกู้ในช่วงเวลานั้น ตัวอย่างเช่นในปี 2545 ธนาคารนี้ขยายสินเชื่อสูงถึง 15 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งคิดเป็น 80 เปอร์เซ็นต์ของการขยายสินเชื่อใหม่ของทั้งระบบ ที่ขยายตัวในอัตราเพียง 4 เปอร์เซ็นต์ ในไตรมาสแรกของปี 2546 นั้น การขยายสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยสูงขึ้นเป็น 20 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งคิดเป็น 92 เปอร์เซ็นต์ของการขยายตัวของสินเชื่อทั้งระบบ (IMF 2004, 29)

¹¹⁶ แนวนโยบายของรัฐบาลนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า (Thaksinomics) ซึ่งมีผู้ศึกษาไว้โดยละเอียดแล้ว ตัวอย่างเช่น Pasuk and Baker (2004) และ อภิชาติ (2548) ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการเพียงแค่ยกย่องลักษณะเด่นข้างต้น เพื่อนำไปสู่การอภิปรายในหัวข้อต่อไปเท่านั้น

¹¹⁷ ในแง่หนึ่ง การใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ นี้ก็เป็นนโยบายที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา แต่ความใหม่นั้นอยู่ที่การใช้วิธีการแบบกึ่งการคลัง

สาม ¹¹⁸ นโยบายอุตสาหกรรม (industrial policy) อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลแรกๆ ที่มียุทธศาสตร์ในระดับภาพรวมของการยกระดับขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรม (industrial upgrading) ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยหลายๆ ด้านคือ ก) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันระดับชาติ (National Competitiveness Committee) ในปี 2545 และจัดสรรงบประมาณจำนวน 17.6 พันล้านบาทเพิ่มเติมขึ้นจากงบประมาณประจำปี เพื่อใช้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ กรรมการคณะนี้เลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ 5 สาขา คือ อาหาร (processed food) ยานยนต์ (vehicle and parts) แฟชั่น (garments, leather, and jewellery) ท่องเที่ยว (tourism) และ software (multimedia and animation) เป็นสาขาเป้าหมาย เพื่อให้การส่งเสริมและยกระดับ (Industrial upgrading) ¹¹⁹ รวมทั้งจัดตั้งองค์กรอื่นๆ เช่นบริษัท Thailand Elite Card ซึ่งมีทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท และสถาบันสิ่งทอขึ้นเป็นเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนแต่ละสาขา

ข) การยกระดับความสามารถด้านเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรม ¹²⁰ เพื่อการนี้ มาตรการจำนวนหนึ่งจึงถูกกำหนดขึ้นเช่น มีการปฏิรูปคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในสองด้าน กล่าวคือ ย้ายคณะกรรมการนี้จากที่เคยสังกัดสำนักนายกฯ ไปรวมกับกระทรวงอุตสาหกรรม (เพื่อให้นโยบายอุตสาหกรรมมีเอกภาพในองค์กรรวมมากขึ้น) และให้ BOI ออกแบบมาตรการส่งเสริมการลงทุนใหม่จากเดิมที่เคยเน้นส่งเสริมการลงทุนด้านกายภาพ มาเป็นการส่งเสริมการลงทุนด้านทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ (Skill, Technology and Innovation Package) เช่น ผู้ที่ลงทุนในกิจกรรม R&D หรือการออกแบบจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้เป็นเวลาหนึ่งหรือสองปีเป็นต้น รวมทั้งมีความพยายามที่จะทำให้มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีของรัฐบาลกับภาคอุตสาหกรรม

ค) ยุทธศาสตร์การสร้างกำลังคนด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรม กล่าวโดยย่อแล้ว ยุทธศาสตร์นี้นำไปสู่การปฏิรูปที่ให้น้ำหนักเพิ่มขึ้นแก่การพัฒนาและเพิ่มนักศึกษาในระดับอาชีวศึกษา รวมทั้งการสร้างโครงการใหม่ๆ ร่วมกับภาคเอกชน หรือส่งเสริมให้ภาคเอกชนพัฒนาทักษะคนงาน เช่นจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานพ.ศ. 2545

การอภิปรายข้างต้นเสนอว่าลักษณะเด่นของรัฐบาลไทยภายใต้การนำของรัฐบาลทักษิณนั้นคือ การใช้อำนาจรัฐและกลไกรัฐเข้าทำการจัดการและแทรกแซงในระดับสูง ลักษณะเด่นเช่นนี้ทำให้ Pasuk and Baker (2004, 100) เห็นว่ารัฐบาลทักษิณ ได้เปลี่ยนแนวทางเศรษฐกิจของรัฐบาลชวนจาก

¹¹⁸ การอภิปรายในส่วนนี้ สรุปความจาก Lauridsen 2008

¹¹⁹ แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มสาขาการบริการด้านการแพทย์ ฯลฯ ซึ่ง Pasuk and Baker (2004, 114) อ้างว่าสาขาที่ถูกเลือกเพิ่มเติมขึ้นนั้นเกิดจากการที่รัฐบาลต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคณะรัฐมนตรี

¹²⁰ ในแง่การประชาสัมพันธ์แล้ว การให้ความสำคัญกับนโยบายนี้เห็นได้ชัดเจนจากการที่นายกฯ ทักษิณมักจะกล่าวถึงการทำให้เศรษฐกิจไทยตั้งอยู่บนฐานแห่งความรู้ (knowledge-based economy)

เสรีนิยมใหม่สู่ทิศทาง “รัฐแห่งการพัฒนา” (developmental state) ตามแบบรัฐเอเชีย
ตะวันออกเฉียงเหนือเช่น เกาหลีใต้ หรือ ญี่ปุ่นในอดีต

แต่จากผลการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านกลับชี้ว่า แนวทางอิงรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ต่อการยกระดับอุตสาหกรรมนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ผลการศึกษาสองชิ้นคงเพียงพอในการชี้
ประเด็นข้างต้นคือ การศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลของ Doner and Ramsay (2003, 42) ซึ่งชี้ว่าแม้แต่
ในอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่มีความซับซ้อนน้อยและประสบความสำเร็จมานาน รัฐบาลยุคทักษิณก็ไม่
ประสบความสำเร็จในการยกระดับผลิตภาพ (productivity) ของอุตสาหกรรม การทำงานของ
หน่วยงานต่างๆ ของรัฐก็ยังกระจายและไม่ประสานงานกันเอง ตัวอย่างเช่นภารกิจการ
วิจัยของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็ยังกระจายอยู่ในสามกระทรวงคือ
เกษตร พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม หรือในระดับภาพรวม งานชิ้นนี้ก็ประเมินว่าความพยายามของ
รัฐบาลทักษิณในการสร้างกรอบทางสถาบันเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมนั้น ในท้ายที่สุดแล้วก็ไม่
ประสบความสำเร็จ¹²¹

ส่วนงานชิ้นที่สอง ซึ่งมีข้อสรุปเช่นเดียวกับงานชิ้นแรกคือ งานของ Lauridsen (2008, 24)
ที่เห็นว่า ผลงานการยกระดับอุตสาหกรรมของรัฐบาลโดยแนวทางอิงรัฐนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ
แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลแรกๆ ที่มีตระหนักถึงปัญหา อีกทั้งมียุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจนกว่า
รัฐบาลชุดก่อนๆ ก็ตาม แต่โดยรวมแล้ว งานชิ้นนี้ก็เห็นว่า “นโยบายยกระดับอุตสาหกรรมไม่มี
ประสิทธิผลพอเพียงที่จะทำให้ [เศรษฐกิจไทย] กลายเป็น ‘ไทยแลนด์อิงค์’ ตามเส้นทางของ
ประเทศอุตสาหกรรมใหม่แห่งเอเชียได้”¹²² เช่นเดียวกับภาพรวม ในการประเมินยุทธศาสตร์เฉพาะ
ด้านเช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันนั้น Lauridsen เห็นว่า

“ในขณะที่ยุทธศาสตร์นี้พยายามสร้างความเติบโตในระยะยาวให้แก่อุตสาหกรรมเป้าหมายอย่างมี
วิสัยทัศน์ แต่การแปลงแผนงานไปสู่นโยบายหรือโครงการเฉพาะและการปฏิบัตินั้นใช้เวลานาน
ยิ่งไปกว่านั้น ในขั้นตอนของการผลักดันแผน ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการในระดับรองๆ ลงมา ก็
ปรากฏว่ามาตรการรูปธรรมต่างๆ ที่จะประโยชน์จริงๆ นั้นไม่ได้รับการผลักดันอย่างเป็น
เอกภาพ บ่อยครั้งมันเป็นเพียงแค่การปรับตัวเพื่อรองรับ ‘คำขวัญ’ ใหม่ๆ เช่น การแข่งขัน SMEs
ผู้ประกอบการ ฯลฯ เท่านั้น”...

¹²¹ “TRT’s strategy is an explicit focus on upgrading with specific, targeted industries ...Asia’s tourism capital, and agro-business, such as sugar. Institutionally, Thailand is supposed to be moving toward greater bureaucratic coherence and public-private sector consultation...In addition to bureaucratic reforms, the government has established a National Committee on Competitiveness...initiated efforts to improve vocational training, and supported the development of clusters...But these institutional initiatives may be little more than sophisticated hand waving” (Doner and Ramsay 2003, 44-45).

¹²² “The overall picture was thus that of a mixed record that did not qualify to an effective industrial upgrading policy leading towards a ‘Thailand Inc’ –along the trajectory of the Asian NICs.”

จากข้อความข้างต้นนั้นเห็นได้ชัดเจนว่า อุปสรรคสำคัญหนึ่งที่ทำให้แนวทางของรัฐไม่ประสบความสำเร็จก็คือระบบราชการ เป็นที่ทราบกันดีมานานแล้วว่า กลไกของรัฐไทยมีความสามารถต่ำเกินไปในการทำตัวเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรและประสานการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ดังเช่นที่รัฐแห่งการพัฒนาของเกาหลีใต้เคยกระทำ ดังนั้น หน้าที่นี้จึงตกเป็นของนายธนาคารเอกชนไทยในอดีต ความอ่อนแอหลักข้อหนึ่งของระบบราชการไทยก็คือ การขาดการประสานงาน (coordination) กันระหว่างหน่วยงานต่างๆ แม้กระทั่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงเดียวกัน แต่สังกัดคนละกรมก็ตาม ในขณะที่ขอบเขตงานอันกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหนึ่งๆ นั้นกลับกระจุกกระจายอยู่ในหลายๆ หน่วยงาน (fragmentation) และเป็นที่ทราบกันดีอีกเช่นกันว่า ความอ่อนแอของกลไกรัฐไทยนั้นสูงมากจนถึงระดับที่กลายเป็นอุปสรรค แม้ต่อการแก้ปัญหาที่กระทบคุณภาพชีวิตประจำวันเช่น อุบัติเหตุจากการจราจร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ โดยไม่ต้องพูดถึงบทบาทการชี้นำเศรษฐกิจ การสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพให้แก่ระบบราชการนั้นไทยนั้น มีความจำเป็น แม้กระทั่งต่อทิศทางการพัฒนาในแบบเสรีนิยมใหม่ (แนวทางอิงตลาด) เช่นต้องเพิ่มคุณภาพ/ความเข้มข้นในการกำกับตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้กลายเป็นแหล่งระดมทุนที่ได้รับความเชื่อถือจากนักลงทุน หรือการสร้าง/กำกับกติกาที่ทำให้กลไกตลาดทำงานได้ดีขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนต้องการระบบราชการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ในแง่แล้ว คำถามสำคัญคือ การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลทักษิณประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในการแก้ปัญหาคือความอ่อนแอข้างต้น

คงได้อภิปรายข้างต้นแล้วว่า รัฐบาลนี้อย่างน้อยก็สามารถรวมศูนย์การตัดสินใจและการควบคุมระบบราชการเข้าสู่ตัวนายกฯ ได้สูงขึ้นมาก ในแง่แล้วการที่รัฐบาลสามารถกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมได้อย่างมีเอกภาพและมีวิสัยทัศน์มากขึ้นกว่ารัฐบาลก่อนๆ ก็เป็นผลสืบเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจนี้ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาคือการไร้ประสิทธิภาพของกลไกรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการไร้เอกภาพ ขาดมุมมองภารกิจต่างๆ ในระดับภาพรวมของกรม (departmental parochialism) ความทับซ้อน (overlap) และซ้ำซ้อน (duplication) ของภาระหน้าที่ระหว่างกรมและกองต่างๆ ปัญหานี้ทำให้รัฐบาลที่แม้จะมีอำนาจมากอย่างรัฐบาลนี้ยังคงต้องหันไปใช้วิธีการเดิมๆ เช่นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือคณะกรรมการใหม่ๆ ขึ้น โดยไม่สามารถยกเลิกหน่วยงาน หรือคณะกรรมการเก่าที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตัวอย่างเช่นในภารกิจการอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ 9 กระทรวง ที่จัดหลักสูตรอบรมให้แก่แรงงานในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ กัน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาทักษะแรงงาน (Skill Development Promotion Committee) ขึ้นมาใหม่อีกคณะ

หนึ่ง เป็นต้น (Lauridsen 2008, 18-20) แม้ว่าการปฏิรูประบบราชการยังไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าทิศทางการปฏิรูประบบราชการนี้ถูกต้องโดยรากฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิ่งที่รัฐบาลทักษิณเรียกว่าการสร้าง ‘เจ้าภาพ’ ขึ้นรับผิดชอบขอบเขตงานที่แน่นอนต่างๆ

ในทางตรงข้าม การรวมศูนย์อำนาจและความสามารถในการควบคุมระบบราชการที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลทักษิณ กลับนำไปสู่การฉ้อฉลอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจในรัฐบาล และผู้ใกล้ชิดอำนาจ จนทำให้รัฐบาลสูญเสียความชอบธรรมที่จะปกครองต่อชนชั้นกลางในเมือง ตัวอย่างรูปธรรมในประเด็นนี้มีมากมายและเป็นที่ทราบกันดีจนไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดในที่นี้¹²³ ในขณะเดียวกันการ ‘กินรวบ’ และ ‘ลงโทษ’ กลุ่มที่ไม่ใช่พรรคพวกของรัฐบาลก็ทำให้นายทุน-ชนชั้นสูงบางส่วนกลายเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาล¹²⁴

ในขณะที่การแทรกแซงกองทัพโดยการโยกย้ายแต่งตั้งญาติ เพื่อนร่วมรุ่นในโรงเรียนเตรียมทหาร เข้าคุมตำแหน่งสำคัญๆ ในกองทัพ การลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การปฏิรูประบบราชการและการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงก็ทำให้กลไกรัฐทั้งทหารและพลเรือนไม่พอใจและกลายเป็นผู้นำในการล้มรัฐบาลในที่สุด

5. รัฐไทยยุคหลังรัฐประหาร

ภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นักวิชาการจำนวนหนึ่งวิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหาร โดยย้ำเน้นเหตุปัจจัยต่างๆ กันไปเช่น Pasuk and Baker (2007, 2) เน้นถึงความสำคัญของชนชั้นกลางในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองด้วยรตถึงไว้ว่า “การรัฐประหารในปี 2545 จะไม่มีทางสำเร็จ... หากชนชั้นกลางจำนวนมากไม่ร่วมกับพวกนิยมเจ้าและราชวังในการให้ความสนับสนุนรัฐประหาร”¹²⁵ ในขณะที่ Suehiro (2007, 2) เน้นน้ำหนักไปที่การปฏิรูปรัฐของรัฐบาลทักษิณว่า “สาเหตุที่แท้จริงของการรัฐประหารก็คือ ความขัดแย้งระหว่างทักษิณ ผู้ขับดัน บีบบังคับให้มีการปฏิรูปรัฐกับกลุ่มทหารผู้นิยมเจ้า ซึ่งเชื่อว่าการปฏิรูปนี้จะเป็นผลร้ายอย่างยิ่งกับระบบ

¹²³ ตัวอย่างเช่น ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ผู้อำนวยการวิจัยแห่ง TDRI ซึ่งถึงสิทธิของรัฐบาลที่มีลักษณะ ‘ผลประโยชน์ทำซ้อน’ ซึ่งให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจของครอบครัวนายกโดยตรง หรือในกรณีการขายกิจการให้แก่กลุ่มเทมาเส็กของสิงคโปร์โดยไม่เสียภาษีเงินได้จนกลายเป็น ‘ฟางเส้นสุดท้าย’ ของการสูญเสียความชอบธรรมที่จะปกครองต่อชนชั้นกลางและสูงในเมือง และนำไปสู่การรัฐประหารในท้ายที่สุด หรือกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่ผู้ใกล้ชิดอำนาจได้รับการจัดสรรหุ้นจางานมากในนามของผู้มีอุปการคุณ หรือการลดหนี้จำนวนมากให้แก่กลุ่มผู้จัดการของนาสนธิ ลิ้มทองกุล นายประยุทธ์ มหากิจศิริ และกรณีที่ดินอาคารกรุงเทพฯ ปลอมแปลงนำหนี้ล้านบาทให้แก่กลุ่ม N-park เป็นต้น

¹²⁴ “[I]ts winner-take-all-and-eat-all-alone attitude...while harassing and discriminating against uncooperative and defiant ones, seriously disrupted the pre-existing order of elite pluralism under royal patronage and made many enemies among various elite groups outside the government circles.” (Kasian, 2007, 12)

¹²⁵ “the 2006 coup in Thailand could not have succeeded...had it not been because major elements of the middle class went along with the royalists and the palace to support the coup”

สถาบันพระมหากษัตริย์”¹²⁶ ส่วน Kasian (2007, 21-22) เห็นว่าการรัฐประหารนั้น “โดยเนื้อแท้แล้วเป็นการรัฐประหารของพวคนิยมเจ้า...เพื่อปฏิรูประบอบประชาธิปไตยของไทยไปในทิศทางที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ปลอดภัยอีกครั้งหนึ่งจากการท้าทายของอำนาจนำทางการเมืองของกลุ่มทุนใหญ่”¹²⁷

นักวิชาการกลุ่มข้างต้น แม้ว่าจะยืนยันหรือให้น้ำหนักแตกต่างกันต่อสาเหตุของการรัฐประหาร แต่ทั้งหมดเห็นร่วมกันว่า การรัฐประหาร 19 กันยานั้น สะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทักษิณกับแนวร่วมชนชั้นกลาง-ชนชั้นสูง ซึ่งนำโดยกลุ่มนิคมเจ้า โดยรวมแล้วบทความนี้มีความเห็นสอดคล้องกับการตีความสาเหตุของการรัฐประหารข้างต้น แต่งานชิ้นนี้ต้องการย้ำเน้นถึงความสำคัญของการปฏิรูปรัฐ ดังที่ Suehiro เสนอไว้ กล่าวอีกแบบหนึ่งคือผู้เขียนเห็นว่า การกระจุกตัว และการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรี ทั้งที่กระทำในยุครัฐบาลทักษิณ และที่เกิดจากสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ได้ทำลายสมดุลแห่งอำนาจระหว่างชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ ที่ดำรงอยู่ภายใต้ร่มพระบารมี¹²⁸ หรือกล่าวโดยสรุปแล้ว การรัฐประหารก็คือปฏิกิริยาตอบกลับของเหล่าชนชั้นนำต่อการปฏิรูปรัฐที่นำโดยรัฐบาลทักษิณ

ภายหลังการรัฐประหาร เหล่าชนชั้นนำพยายามที่จะดึงสมดุลแห่งอำนาจที่ถูกทำลายไปนั้นกลับมาใหม่ ความพยายามนี้เห็นได้ชัดเจนจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 ซึ่งผ่านการลงประชามติไปเมื่อ 19 สิงหาคม 2550 กล่าวโดยรวมได้ว่า วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการหันกลับหลัง 180 องศาจากวัตถุประสงค์ของฉบับ 2540 เราตีความได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกแบบโดยจงใจที่จะทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองมีอำนาจน้อยลง และภายใต้ความอ่อนแอของตัวแสดงจากการเลือกตั้งนี้เอง ที่จะเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำและผู้มีบารมีเหนือรัฐธรรมนูญ มีพื้นที่ในการกำหนดทิศทาง และความเป็นไปของสังคมการเมืองไทยอยู่หลังจากได้ต่อไป ดังเช่นก่อนปี 2540

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 ซึ่งลดอำนาจของตัวแสดงจากการเลือกตั้งที่ควรกล่าวถึงในที่นี้มีดังต่อไปนี้คือ¹²⁹ หนึ่ง มาตรา 93 – 95 กำหนดให้เขตเลือกตั้งส.ส.กลับไปเป็นแบบเขตเดียวหลายที่นั่ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนปี 2540 แต่ยังคงจำนวนส.ส.ไว้ 400 คนเท่าเดิม ดังเช่นที่อภิปรายไว้ในตอนต้นของบทนี้ว่า ผลลัพธ์สำคัญของระบบเขตเลือกตั้งเช่นนี้

¹²⁶ “[t]he real cause behind the military coup is a conflict between Thaksin who has forcibly conducted reforms of state and royalist-military groups who have believed that his reforms would produce a serious menace to the monarchy system”.

¹²⁷ “was essentially a royalist coup...to reform Thai democracy in such a way as to make it safe again for the monarchy from the challenge of big business political hegemony”

¹²⁸ ดังที่ Kasian (2007, 12) กล่าวว่า “seriously disrupted the pre-existing order of elite pluralism under royal patronage and made many enemies among various elite groups outside the government circles”.

¹²⁹ บทนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาถึงกติกามารยาทของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีผลต่อแรงจูงใจในแง่ต่างๆ ของนักการเมืองอย่างละเอียดและครอบคลุม ดังนั้น จึงหยิบยกเอาแต่เพียงบางประเด็นมากล่าวไว้ในที่นี้เท่านั้น

คือการอยู่รอดของพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมาก รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งจึงมักจะต้องเป็นรัฐบาลผสมจำนวนหลายพรรค ผลการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ก็สอดคล้องกับข้อสังเกตนี้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวชก็เป็นรัฐบาลผสม 6 พรรคการเมือง ดังนั้นข้อเสียของรัฐบาลผสมในแง่การขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพผลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการผลักดันนโยบายก็จะเกิดขึ้นอีกเช่นในอดีต ในขณะที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อจากเดิมที่ให้ทั้งประเทศเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง เป็นแปดเขตเลือกตั้ง และลดจำนวนส.ส.ในระบบนี้ลงจาก 100 คนเป็น 80 คน ไม่ว่าเจตนาของผู้ร่างข้อบังคับนี้จะเป็นเช่นไรก็ตาม ข้อบังคับนี้จะเป็นการลดความชอบธรรมของตัวนายกรัฐมนตรีลง นายกฯ จะไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าตนเป็นตัวแทนโดยตรงของผู้ออกเสียงในขอบเขตทั่วประเทศ ดังเช่นที่ นายกฯทักษิณเคยอ้างว่าตนเป็นตัวแทนของผู้ออกเสียงจำนวน 10 กว่าล้านคนมาโดยตลอด ยิ่งไปกว่านั้น เขตเลือกตั้งระดับภาคเช่นนี้ก็จะไม่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองสร้างนโยบายที่มีมุมมองในระดับภาพรวมของประเทศและใช้นโยบายเหล่านี้ในการหาเสียง สิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้ความชอบธรรมและประสิทธิภาพในการกำหนดและผลักดันนโยบายของรัฐบาลลดลง

สอง มาตรา 111 – 113 กำหนดให้วุฒิสมาชิกมีที่มาจากสองส่วนคือ ก) จากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน (76 คน ซึ่งคิดเป็น 49.7%) ข) จากการสรรหาโดยคณะกรรมการ ซึ่งมีสมาชิก 7 ท่านและเป็นตัวแทนจากศาล องค์กรอิสระต่างๆ อีก 74 คน¹³⁰ (คิดเป็น 49.3%) แม้ว่าองค์ประกอบของวุฒิสภาเกือบครึ่งหนึ่งจะมาจากการแต่งตั้งก็ตาม แต่วุฒิสภากลับมีอำนาจในการตรวจสอบแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทั้งรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นๆ (มาตรา 270 – 274) ตัวอย่างเช่นมาตรา 271 ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 25 % เข้าชื่อกันเพื่อเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า วุฒิสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนเพียง 38 คนจากทั้งหมด 74 ท่านก็สามารถเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้

สาม รัฐธรรมนูญ (มาตรา 266 268 284) ห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทั้งระดับชาติ และท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการบริหารบุคลากรภาครัฐทั้งในแง่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ปลดข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นแต่ที่ต้องทำตามข้อกำหนดในกฎหมายฉบับต่างๆ หรือเพื่อทำตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาไว้แล้ว (มาตรา 268) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่สองและสามนี้ มีผลเท่ากับการเพิ่มอำนาจต่อรองของระบบราชการที่มีต่อการเมืองผู้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

สี่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกเลิกข้อกำหนดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่ให้ทำอำนาจต่อรองสูงของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐมนตรี เช่นข้อกำหนดที่ว่าเมื่อส.ส.ถูกแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

¹³⁰ เมื่อพิจารณารายชื่อส.ว.จากการสรรหาชุดแรกที่ประกาศในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่าส.ว.ส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ ซึ่งไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใด (ดูรายชื่อพร้อมประวัติย่อของส.ว.ชุดนี้ได้จาก <http://www.politicalbase.in.th/index.php>)

แล้ว ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เมื่อถูกปลดออกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะไม่มียศในรัฐสภาตลอดสมัยนั้นๆ อีกเลย รวมทั้งยกเลิกข้อกำหนดที่ให้อำนาจต่อรองของของหัวหน้าพรรคที่มีต่อสมาชิกพรรคสูง เช่นยกเลิกกฎที่ผู้สมัครส.ส.จะต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลา 90 วันก่อนการเลือกตั้ง ในขณะที่ต้องจัดการเลือกตั้งภายในเวลา 60 วัน เป็นต้น

เมื่อเกิดการเมืองย้อนยุคกลับไปสู่อดีตก่อนพ.ศ. 2540 แล้ว จึงมีแนวโน้มสูงว่า หัวหน้ามุ้งของพรรคการเมืองจะมีอำนาจต่อรองกับหัวหน้าพรรคสูงขึ้น ระบบพรรคการเมืองจะประกอบด้วยพรรคขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมากที่ไร้วินัย ไม่มีวาระ/นโยบายระดับชาติ รัฐบาลใหม่จะกลายเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ไร้เสถียรภาพและขาดประสิทธิภาพ¹³¹ นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจต่อรองกับรัฐมนตรีทั้งจากพรรคแกนนำและพรรคร่วมรัฐบาลน้อยลง ในขณะที่อำนาจต่อรองของระบบราชการหรือตัวแสดงที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งต่อนักการเมืองก็จะเพิ่มขึ้นมาก (เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2540) จากการใช้อำนาจของวุฒิสมาชิกที่มาจากแต่งตั้ง และองค์กรอิสระ¹³²ทั้งหลาย

ภาพข้างต้น คือความพยายามของกลุ่มชนชั้นนำ (elite) ทั้งจากระบบราชการ กองทัพ และชนชั้นนำทางประเพณี ที่จะลดทอนอำนาจของนักการเมืองจากการเลือกตั้ง ผ่านการกำหนดกติกาการเมืองใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 เพื่อที่กลุ่มคนจะได้มีอำนาจชี้นำอยู่หลังจาก/เหนือรัฐธรรมนูญต่อไปเช่นเดิม

5.1 นัยยะของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 ต่อเศรษฐกิจไทย

จากกรอบการวิเคราะห์นโยบายของ MacIntyre (2003) ตามมโนทัศน์ “ผู้เล่นชีขาด” (Veto Player) ที่เสนอว่า ในระบบการเมืองที่มีผู้เล่นชีขาดจำนวนมาก การกำหนดนโยบายของระบบการเมืองนั้นก็จะมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น แต่มีข้อดีคือ มีความแน่นอนของนโยบายสูง เนื่องจากนโยบายถูกเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะนโยบายใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้เล่นชีขาดทุกคน ดังนั้น จึงเป็นการยากในระบบการเมืองที่มีผู้เล่นชีขาดจำนวนมากที่จะบรรลุฉันทมติ ในทางตรงข้าม ระบบการเมืองใดที่มีผู้เล่นชีขาดน้อยราย ระบบนั้นก็มักจะมีความยืดหยุ่นสูง แต่ข้อเสียก็คือ ความแน่นอนของนโยบายจะมีน้อย ส่วนในเชิงประจักษ์แล้ว เรามักพบว่าใครหรือองค์กรใดบ้างเป็นผู้เล่นชีขาดแล้วก็ย่อมขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของสังคมการเมืองหนึ่งๆ ดังนั้น ใน

¹³¹ ณ ปัจจุบันเป็นเวลาหนึ่งเดือนหลังจากที่นายสมัคร สุนทรเวชเป็นนายกฯ คงจะเป็นการด่วนสรุปเกินไปว่า ชะตากรรมของรัฐบาลชุดนี้จะเป็นตามการคาดการณ์ข้างต้นหรือไม่ แม้กระทั่งในกรณีที่ไม่เป็นไปตามการคาดการณ์แล้ว ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันได้ว่า ความเข้มแข็งนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยอะไร คิดเป็นน้ำหนักเท่าใด เช่นจากความนิยมผลงานในอดีตของรัฐบาล ททท.

¹³² กฎหมายประกอบการเลือกตั้งฉบับใหม่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจร่วมกับศาลในการพิจารณาอุทธรณ์การเลือกตั้ง หากเห็นว่าพรรคการเมืองเกี่ยวข้องกับการซื้อเสียงเช่นที่เป็นประเด็นปัญหาอยู่ในกรณีของสามพรรคการเมืองคือพรรคชาติไทย พรรคพลังประชาชน และพรรค มัชฌิมาธิปไตย ภายหลังการเลือกตั้ง 23 ธ.ค. 2550 กรณีจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองหนึ่งๆ มีสิทธิ์ที่ถูกสั่งยุบได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ดังนั้น หากตัวแสดงฝ่ายที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถยึดกุมก.ค.ต.ได้แล้ว ก็เป็นการง่ายมากที่จะทำลายพรรคการเมืองหนึ่งๆ และข้อบัญญัตินี้จะยังเป็นการทำลายแรงจูงใจของนักการเมืองในการสร้างพรรคขนาดใหญ่ ข้างเดิมผลจากเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคนมากยิ่งขึ้นไปอีก

สังคมไทย เราอาจจะถือได้ว่าอย่างน้อยแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคก็เป็นผู้เล่นซ้ำตลาดรายหนึ่งในหลายๆ สถานการณ์ เราอาจจะถือได้ว่ามุ้งการเมืองหนึ่งก็คือผู้เล่นซ้ำตลาดรายหนึ่งก็ได้ เป็นต้น จากนั้นทัศนข้างต้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2550 มีแนวโน้มที่จะทำให้การตัดสินใจทางนโยบายของระบบการเมืองไทยหันกลับไปเป็นเช่นในช่วงก่อนพ.ศ. 2540 ที่มีลักษณะไร้เอกภาพ (fragmented) ไร้ทิศทางและล่าช้า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกติกาการเมืองมีผลทำให้ระบบการเมืองมีจำนวนผู้เล่นซ้ำตลาดเพิ่มขึ้นเช่น หากพิจารณาอย่างคร่าวๆ แล้ว รัฐบาลของนายสมัครอย่างน้อยก็ประกอบด้วยผู้เล่นซ้ำตลาดจำนวน 6 ราย เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม 6 พรรคการเมือง¹³³ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว เราอาจจะถือได้ว่าวุฒิสภาและระบบราชการคืออีกหนึ่งผู้เล่นซ้ำตลาดแน่นอนว่าวุฒิสภาไม่ได้มีอำนาจซ้ำตลาดในแง่การผ่านร่างกฎหมายฉบับหนึ่งๆ มีแต่อำนาจการยับยั้งกฎหมายเป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ของวุฒิสมาชิกส่วนที่มาจากแต่งตั้งนั้น มีภูมิหลังที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการอย่างชัดเจน จึงอาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์และมุมมองของระบบราชการ ในขณะที่รัฐธรรมนูญก็มีข้อบัญญัติให้การปกป้องข้าราชการจากการแทรกแซงโดยนักการเมือง ในแง่นี้แล้ว เราจึงอาจสรุปได้ว่าระบบราชการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะมีความเป็นอิสระ (autonomy) จากนักการเมืองมากขึ้น

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้คือระบบราชการที่มีอิสระจากนักการเมืองมากขึ้นนั้น จะส่งผลอย่างไรกับเศรษฐกิจ หากพิจารณาจากผลการศึกษาของ Lauridsen (2008) ที่นำเสนอไปข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสาเหตุหนึ่งที่มีความพยายามในการยกระดับอุตสาหกรรมของรัฐบาลทักษิณยังไม่ประสบความสำเร็จนั้นก็เพราะความรู้เอกภาพและไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ทั้งๆ ที่อาจถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่อำนาจมากแล้ว (ตามมาตรฐานประสิทธิภาพของไทย) ในการต่อกรและการปฏิรูประบบราชการ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ อาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า ความล้มเหลวของรัฐบาลไทยในการผลิตสินค้าสาธารณะ (ในความหมายกว้างเช่น การยกระดับอุตสาหกรรม) นั้น มีสาเหตุสำคัญหนึ่งก็คือความล้มเหลวของระบบราชการ ในแง่นี้แล้ว อนาคตของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (economic growth) ของไทยจะไม่สดใสสัก เนื่องจาก เศรษฐกิจไทยยังคงเผชิญกับปัญหา “เชิงโครงสร้าง” อย่างน้อยสองประการด้วยกันคือ หนึ่ง ระดับการลงทุนที่ต่ำกว่าศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ สอง การเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตที่ช้ากว่าคู่แข่งในภูมิภาคนี้

5.1.1. ระดับการลงทุนที่ต่ำกว่าศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ

โดยฐานะทางประวัติศาสตร์แล้ว การลงทุนเอกชนเป็นเครื่องยนต์หลักในการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นในปี 2540 อัตราการขยายตัว

¹³³ โดยไม่นับว่าในแต่ละพรรคก็ประกอบด้วยมุ้งย่อยๆ อีกด้วย โดยเฉพาะในพรรคพลังประชาชนเองที่มีหลายมุ้งเช่น กลุ่มภาคอีสานที่นำโดยนายเนวิน ชิดชอบ กลุ่มกรุงเทพฯ ของคุณหญิงสุรารัตน์ เกยุราพันธุ์ หรือกลุ่มภาคเหนือ เป็นต้น การจัดตัวรัฐมนตรีของรัฐบาลสมัครที่ผ่านมาก็เป็นตัวอย่างชัดเจนของอำนาจต่อรองเปรียบเทียบของแต่ละมุ้ง

ของการลงทุนเอกชนจึงลดลงถึง 41 % ในปี 2540 – 2541 ตารางที่ 1 ชี้ว่า นับตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมานั้น สัดส่วนของการลงทุนเอกชนต่อรายได้ประชาชาติยังไม่ฟื้นตัวเต็มที่ สัดส่วนนี้มีค่าประมาณ 15 % ในช่วง 2542 – 2549 ซึ่งยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระยะยาว (19.4 %) ในช่วงก่อนเศรษฐกิจฟองสบู่เสียอีก (2502 – 2529) โดยไม่ต้องพูดถึงค่าเฉลี่ย (21.5 %) ในช่วงฟองสบู่ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นระดับการลงทุนที่ไม่ยั่งยืน เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มของการลงทุน แม้ว่าอัตรานี้โดยเฉลี่ยแล้วจะมีค่าสูงกว่าในช่วงก่อนฟองสบู่เล็กน้อย แต่ก็ยังต่ำกว่าช่วงฟองสบู่มาก

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดการลงทุน

	2502-2529	2530-2539	2540-2541	2542-2549
Average growth(%)				
Output	8.3	9.5	-5.9	5
Investment	11.1	15.1	-32.4	7.6
Private	9.8	15.9	-41.4	11.9
Government	17.4	14.1	-9.3	9.6
Share in GDP (%)				
Investment	26.3	29.1	27.7	21.2
Private	19.4	21.5	17.4	14.6
Government	6.8	7.7	10.4	6.5

ที่มา : คัดแปลงจาก Roong, Youyong, Daungporn (2003, Table 1, 5)

นอกจากมีระดับการลงทุนที่ต่ำแล้ว การลงทุนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นกลับมิใช่การลงทุนใหม่ๆ แต่เป็นการลงทุนเพื่อทดแทนส่วนของทุนที่เสื่อมสภาพไปแล้ว (ตารางที่ 2) ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผลต่อการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมในระยะต่อไป

ตารางที่ 3 : สัดส่วนของการลงทุนทดแทนต่อการลงทุนเอกชนทั้งหมด (%)

2529-2539	2540-2542	2543-2548
36.4	97.3	82.4

ที่มา : Juthathip and Archanun 2006

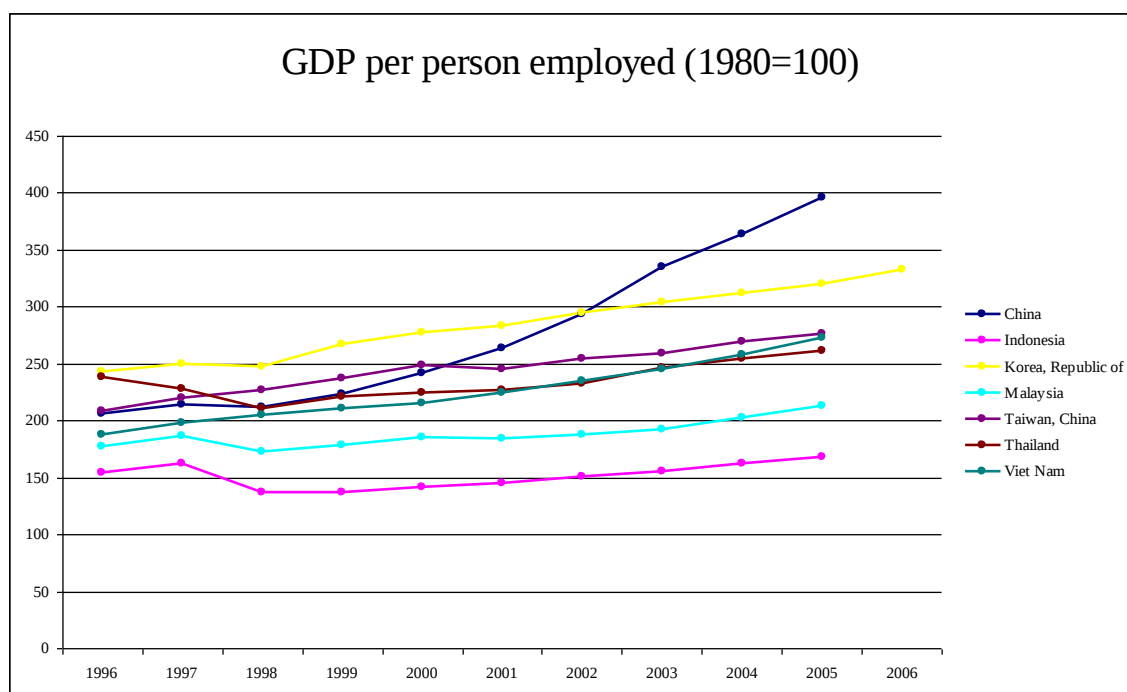
ยิ่งไปกว่านั้น สภาพการลงทุนต่ำเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่สภาพคล่องของสถาบันการเงินมีอยู่อย่างล้นเหลือ ในปี 2544 ธนาคารพาณิชย์เริ่มขยายสินเชื่อเป็นครั้งแรก ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นเวลาถึง 4 ปี แต่อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบัน สัดส่วนของสินเชื่อต่อรายได้

ประชาชนยังมีระดับต่ำกว่าก่อนวิกฤติอย่างมาก (80 % ของ GDP ในปี 2548 เทียบกับ 128 % ของ GDP ในปี 2540) เมื่อพิจารณาสัดส่วนของสินเชื่อต่อเงินฝากก็พบว่า สัดส่วนนี้ลดลงจากระดับ 134.5 % ในปี 2539 เป็น 85.7 % ในเดือนพฤษภาคม 2550 ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ก็เปลี่ยนไปมาก โดยหันมาปล่อยกู้ให้แก่ผู้บริโภคมากขึ้นจาก 10 % เมื่อ 10 ปีก่อนเป็น 20 % ในปัจจุบัน ในขณะที่ลดสัดส่วนของการปล่อยกู้ให้แก่ภาคธุรกิจลง (IMF 2007, 43)

กล่าวโดยสรุปแล้ว เศรษฐกิจไทยในปัจจุบันยังคงเผชิญกับปัญหา “เชิงโครงสร้าง” ที่อาจถือได้ว่าเป็นผลต่อเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อทศวรรษก่อนอยู่ต่อไปคือ มีระดับการลงทุนที่ต่ำกว่าศักยภาพของประเทศ ซึ่งอาการที่แสดงออกมาก็คือการมีสภาพคล่องล้นเกินในสถาบันการเงิน เป็นต้น และการลงทุนต่ำระดับนี้ย่อมส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าศักยภาพไปด้วย

5.1.2. การเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตที่ช้ากว่าคู่แข่งในภูมิภาค

แม้ว่าในปัจจุบันยังคงไม่มีคำตอบที่น่าพอใจว่าอะไรคือสาเหตุที่แท้จริงของการลงทุนที่ต่ำกว่าศักยภาพของเศรษฐกิจ บางส่วนเห็นว่าอาจจะเกิดจากความบกพร่องของภาคการเงิน (ทั้งตลาดทุนและตลาดสินเชื่อ) ในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินในการจัดสรรเงินออมไปสู่การลงทุน ในขณะที่บางส่วนเสนอว่า มันอาจจะไม่ใช่ความบกพร่องของตัวกลางทางการเงินก็ได้ แต่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคู่แข่งในภูมิภาคนี้ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากรูปข้างล่างนี้



ที่มา : KILM (18a), International Labor Organization

จากรูป อัตราการเติบโตของผลผลิตภาพการผลิตของแรงงานไทย (labour productivity) เพิ่มขึ้นช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจน กล่าวคือในปี 2539 ไทยและเกาหลีใต้มีระดับผลผลิตภาพพอๆ กันและอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ แต่ในปี 2548 ปรากฏว่า จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน และเวียดนามได้แซงหน้าไทยไปอย่างชัดเจน การที่ผลผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นช้านั้น นอกจากหมายความว่า รายได้ที่แท้จริงจะเพิ่มขึ้นช้าตามไปด้วยแล้ว ยังอาจส่งผลให้นักลงทุนขาดความมั่นใจที่จะทำการลงทุนใหม่ ทั้งๆ ที่กำลังการผลิตส่วนเกินที่เคยมีอยู่ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจได้ถูกใช้หมดไปตั้งแต่ปี 2546 แล้ว เนื่องจากกลัวว่า เมื่อทำการลงทุนไปแล้วจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่ผลิตภาพเพิ่มขึ้นเร็วกว่าได้

ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งสองประการข้างต้นนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว รัฐมีศักยภาพที่จะแก้ปัญหาได้ด้วยแนวทางอย่างน้อยสองแบบคือ หนึ่ง นโยบายอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrial Policy) ที่เสนอโดย Stiglitz (2002, 15-23) นโยบายอุตสาหกรรมใหม่ต่างจากนโยบายอุตสาหกรรมแบบ 'ดั้งเดิม' เช่นที่เคยใช้โดยประเทศเกาหลีใต้ในอดีตคือ รัฐไม่ควรเป็นผู้กำหนดหรือเลือกอุตสาหกรรมเป้าหมาย (picking-a-winner) เพื่อให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เช่นสินเชื่อดันทุนต่ำ (ซึ่งก็คือการที่รัฐเข้าทำมาหาหน้าที่จัดสรรทุนและประสานการลงทุนแทนกลไกตลาดนั่นเอง) แต่รัฐควรมุ่งที่จะแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดในด้านต่างๆ มากกว่า เช่น ปัญหาผลกระทบต่อภายนอก (externality or spill-overs, market incompleteness)¹³⁴ เป็นต้น และเครื่องมือที่รัฐใช้ในการแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหานี้ก็ควรที่จะออกแบบให้มีการทำงานที่ใกล้เคียงกับกลไกตลาดให้มากที่สุด (market-like mechanisms) สอง รัฐทุ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่นการลงทุนขนานใหญ่ในระบบรางและระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกิจให้แก่เอกชน ทำให้เอกชนลงทุนมากขึ้น

ทางแก้ในทั้งสองแนวทางนี้ แม้ว่าจะไม่ได้เรียกร้องต้องการความสามารถของรัฐมากเท่ากับแนวทางแบบนโยบายอุตสาหกรรมดั้งเดิมก็ตาม แต่ก็เป็นที่แน่นอนว่าตัวรัฐเองจะต้องมีความเข้มแข็งและมีความสามารถในระดับหนึ่ง ในแง่นี้แล้ว การที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2550 ถูกออกแบบให้ผลิตรัฐบาลที่อ่อนแอ ก็จะไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างข้างต้น

¹³⁴ ตัวอย่างทางรูปธรรมของแนวทางนี้ก็คือ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางความรู้ เช่นการวิจัยที่เชื่อมโยงและเป็นประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรมโดยตรง หรือรัฐทำการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพและปริมาณของแรงงานทักษะสูง เป็นต้น

บทที่ 4

บทสรุปของพลวัตรรัฐไทย: ความเข้มแข็งและความอ่อนแอ

พลวัตรของรัฐไทย

จากบทที่สองและบทที่หนึ่งของการศึกษานี้ชี้ว่าในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา (2490-2550) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relationship) อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ตามระดับความเข้มแข็งของรัฐดังนี้

ช่วงแรก 2490-2516 ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนของการสร้าง/เพิ่มพูนความเข้มแข็งให้แก่รัฐโดยสัมพันธ์กับสังคม เพื่อที่จะนำรัฐที่เข้มแข็งขึ้นนี้มาเป็นกลไกในการสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจให้เอื้อแก่การสะสมทุน ใน 15 ปีแรก (1950-1965) นั้นรัฐไทยถูกเปลี่ยนจากรัฐผู้ล่า (Predator State) ที่ไร้เอกภาพ (fragmented) ไร้ความสามารถ (capacity) และมีระดับความเป็นอิสระต่ำ (low autonomy) เป็นรัฐขั้นกลาง (Intermediate State) ที่ประสบความสำเร็จในการสร้าง “ทุนนิมนายชนาการ” ขึ้นเป็นวิธีการสะสมทุนของไทย (mode of capital accumulation) ความสำเร็จนี้เห็นได้อย่างชัดเจนทั้งจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงและมีเสถียรภาพเป็นเวลาต่อเนื่องกันถึงเกือบ 40 ปี การเปลี่ยนผ่านเชิงคุณภาพของรัฐไทยข้างต้นเกิดขึ้นอย่างช้าๆ จากการปะทะประสานของชนชั้นนำหลายกลุ่มด้วยกัน แต่สุดท้ายแล้วมันคือผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากชัยชนะของกลุ่มทหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ที่มีต่อกลุ่มชอวยราชครูและกลุ่มจอมพล ป. ซึ่งเป็นปีกขวาของคณะราษฎร และเป็นชนชั้นนำกลุ่มเดียวที่ยังคงเป็นปรปักษ์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มนิยมเจ้า กล่าวอีกแบบหนึ่งนั้น รัฐประหาร 2500 ก็คือชัยชนะของพันธมิตรระหว่างผู้นำทหารรุ่นใหม่และฝ่ายนิยมเจ้า เมื่อยึดอำนาจรัฐได้แล้ว พลิกอนุรักษนิยมกลุ่มนี้ก็ทำการปราบปรามและจำกัดพื้นที่ของประชาสังคมอย่างเข้มงวดและรุนแรง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มอบอำนาจการกำหนดทิศทาง/การบริหารเศรษฐกิจให้แก่เทคโนโลยี เพื่อสร้างวิธีการสะสมทุนแบบทุนนิมนายชนาการ ซึ่งนำโดยกลุ่มนายทุนชาวจีนผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทดแทนการนำเข้า โดยสรุปแล้วเศรษฐกิจการเมืองไทยในยุคนี้ตั้งอยู่บนพันธมิตร (ชนชั้นนำ) 4 เสา คือ ทหาร กลุ่มนิยมเจ้า (royalist) เทคโนโลยี และนายทุนจีน โดยอ้างสิทธิธรรมการปกครองจากอุดมการณ์ราชาชาตินิยมและการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้บริบทของสงครามเย็น

ภายใต้พันธมิตร 4 เสา นี้เองที่ภาคเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นพื้นฐานให้แก่การเติบโตของพลังใหม่ทางสังคม (new social force) คือชนชั้นกลาง เมื่อชนชั้นกลางเติบโตใหญ่ขึ้นในระดับหนึ่งแล้ว ชนชั้นนี้ก็ปฏิเสธที่จะถูกจำกัดอยู่ภายใต้พื้นที่ประชาสังคมที่อึดอัดและคับแคบ และถูกแซ่แข็งมาตั้งแต่ 2500 จนกระทั่งระเบิดออกเป็นเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) และพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองไทยเข้าสู่ยุคที่สอง (2516-2540)

ช่วงที่สอง ในยุคที่สองนี้เองที่กระบวนการทำให้ประชาธิปไตยและการเติบโตของกลุ่มพลังทางสังคมกลุ่มใหม่ๆ ทำให้รัฐไทยค่อยๆ อ่อนตัวลงในระยะแรก (2521-2532) และอ่อนลงด้วยอัตราเร่งในระยะต่อมา (2533-2540) การอ่อนตัวลงของรัฐไทยนี้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ขึ้นในปี 2540 และกลายเป็นจุดจบอย่างเป็นทางการของวิธีการสะสมทุนแบบทุนนิยมนายธนาคาร กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว การทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงแรก (2521-2532) นั้นแยกไม่ออกจากการเปลี่ยนแปลงของพลังทางสังคมนอกปริมณฑลของรัฐคือ กลุ่มชนชั้นกลางและนายทุนรุ่นใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้ ‘ทุนนิยมนายธนาคาร’ กลุ่มชนเหล่านี้เข้าต่อสู้กับพันธมิตร 4 เสา เพื่อชิงส่วนแบ่งทางอำนาจการเมือง ในแง่หนึ่ง กติกาการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่ได้ชื่อว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยครั้งไบนั้น ก็คือการประนีประนอมระหว่างพันธมิตรเดิม (ทหาร, นายทุนจีน, เทคโนโลยี, กลุ่มนิยมเจ้า) กับพลังนอกรัฐ (นายทุนรุ่นใหม่และชนชั้นกลาง) ในอีกด้านหนึ่ง ทุนนิยมนายธนาคารภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบไม่สมดุลนั้น นอกจากจะผลิตชนชั้นกลางและนายทุนแล้ว ยังผลักดันให้ช่องว่างระหว่างผู้มั่งมีกับคนจนยาก (ชาวชนบท/คนจนเมือง) ต่างกว้างขึ้นอย่างมหาศาล

กติกาการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้น และระบบราชการรวมศูนย์ที่กรุงเทพฯ นี้เองที่กลายเป็นเงื่อนไขอันอุดมเอื้อแก่การเติบโตของกลุ่มนายทุนท้องถิ่น/เจ้าพ่อ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (นายหน้า) ระหว่างเมืองกับชนบท หรือระหว่างคนจนยากผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมากกับระบบการเมืองระดับชาติในกรุงเทพฯ ผ่านเครือข่ายหัวคะแนน และการซื้อเสียงทั้งเงินสดและทรัพยากรอื่นๆ เมื่อนายทุนต่างจังหวัด ซึ่งมีโลกทัศน์และประสบการณ์แบบนักการเมืองท้องถิ่น และรวมตัวผ่านระบบพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากที่ไร้วินัยและไร้เอกภาพถูกส่งเข้ากรุงเทพฯ เพื่อทำการปกครองประเทศในรูปแบบรัฐบาลผสมจำนวนหลายพรรค ซึ่งมักจะมีอายุสั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการทรัพยากรจำนวนมากกลับไปหล่อเลี้ยงเครื่องยนต์ทางการเมืองของตน สิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้รัฐบาลผสมไม่สามารถผลิตและขับเคลื่อนนโยบาย/แนวทาง/ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการสะสมทุนยุคใหม่แบบโลกาภิวัตน์ และการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ทำให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

ในอีกด้านหนึ่ง ณ ปลายทศวรรษที่ 2523 (1980s) ชนชั้นนำก็ตัดสินใจนำพลังเศรษฐกิจไทยเข้าสู่เส้นทางทุนนิยมโลกาภิวัตน์ทั้งด้านการเงิน (รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ) และการค้า-การลงทุน (รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน) ภายใต้เส้นทางนี้เองที่เศรษฐกิจไทยเติบโตมาในอัตราเร่ง และส่งผลใน 2 ด้าน คือ หนึ่งการแตกตัว/เติบโตของชนชั้นนายทุนไทย โอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ๆ นี้ผลิตนายทุนรุ่นใหม่ที่น่าหวาดกลัวอย่างรวดเร็ว โดยมีข้อต่างสำคัญจากนายทุนรุ่นแรกคือ นายทุนเหล่านี้มีฐานเศรษฐกิจอยู่ในภาคเศรษฐกิจจริง (real sector) ไม่ใช่ภาคการเงิน (financial sector) ดังเช่นในยุคแรก สอง ท่ามกลางโอกาสใหม่ๆ นี้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมระหว่างชนชั้นต่างๆ เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมๆ กับการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจในอัตราที่เร่งตัวขึ้น

จนทำให้ขนาดของภาคเกษตรลดลงเหลือเพียง 10 กว่าเปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะครอบงำระบบเศรษฐกิจไทยในแง่สัดส่วนผลผลิต แต่มันกลับรองรับการจ้างงาน และดูดซับแรงงานที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทได้น้อยมาก (ประมาณ 8 %) ทางออกของผู้คนจากภาคเกษตร/ชนบทคือ การส่งคนหนุ่มสาวของครอบครัวเข้าทำงานในภาคเศรษฐกิจได้คืน/ไม่เป็นทางการ (informal sector) กลายเป็นชนชั้นล่างในเขตเมืองที่ไม่ตัดขาดจากรากของชนบท ครอบครัวชนบทและคนจนเมืองเหล่านี้คือ ประชากรและคะแนนเสียงข้างมากของระบบเลือกตั้งไทยที่ Pasuk และ Baker (2008:71) ประเมินว่ามีขนาดประมาณ 67% ของประชากร ในขณะที่ชนชั้นกลางมีเพียง 15% ในปี 2547

การเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราเร่งระหว่าง 2533-2540 นอกจากนำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และการพังทลายของทุนนิยมนายธนาคารแล้ว มันยังเป็นทั้งเหตุและผลของการสูญเสียความสามารถของกลไกรัฐไทย ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากการล่มสลายของกลุ่มและองค์กรของเทคโนโลยีโนเครต ผู้ดูแลเศรษฐกิจมหภาค และเป็นภาพสะท้อนการเสื่อมถอยของระบบราชการโดยรวม สาเหตุของความเสื่อมนี้ ในด้านหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่ระบบราชการไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนในการดึงดูดการลงทุนที่มีศักยภาพสูงเข้ารับราชการ และยังสูญเสียกำลังคนระดับกลาง-สูงที่มีประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่ภาคเอกชนอีกด้วย ส่วนอีกด้านหนึ่งเกิดจากการแตกตัวของภารกิจและหน่วยงานใหม่ๆ ภายในระบบราชการ ซึ่งซ้ำเติมภาวะไร้เอกภาพไร้การประสานงานของระบบราชการ (แต่รวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่กรุงเทพฯ) ที่ดำรงอยู่แล้วให้เลวร้ายยิ่งขึ้น ทำให้กลายเป็นระบบที่อืดอาด เทอะทะ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆ หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปของสังคม

กล่าวโดยสรุปแล้ว ณ ปลายทศวรรษที่ 2533 (1990s) ประเทศไทยได้อ่อนตัวลงอีกครั้งหนึ่ง เอาเข้าจริงแล้ว มันเป็นผลพวงจากความสำเร็จในการปรับตัวของรัฐในช่วงเวลาแรกที่สามารถสร้างเงื่อนไขต่างๆ อันจำเป็นสำหรับการสะสมทุนขึ้นในสังคมไทย และก่อให้เกิดพลังทางสังคมกลุ่มใหม่ๆ ที่เมื่อเติบโตขึ้นแล้วก็เรียกร้องต่อส่วนแบ่งทางอำนาจจากพันธมิตรชนชั้นนำดั้งเดิม ความอ่อนแอของรัฐนี้เกิดขึ้นในสองด้านคือ หนึ่ง การเสื่อมสลายของความสามารถของระบบราชการไทย สอง กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สร้างขึ้นบนฐานความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง ในขณะที่ระบบการเมืองเป็นระบบที่แข่งขันสูงและต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถระดมทุนได้จากสังคมในวงกว้าง ดังนั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองจึงต้องพึ่งพาทรัพยากรจากกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง และต้องทดแทนด้วยนโยบายและ/หรือ การจัดสรรโครงการต่างๆ ของรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนกลุ่มแคบๆ เหล่านั้น ซึ่งก็คือกระบวนการที่รัฐถูกครอบงำ/ยึดกุม (state capture) ด้วยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ รัฐสูญเสียความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายให้แก่ผู้เล่นจากภาคสังคมมากขึ้นนั่นเอง นอกจากความเป็นอิสระที่ลดลงแล้ว ระบบการเมืองข้างต้นยังผลิตรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ จนไม่

สามารถสร้าง/กำหนด/ผลักดันยุทธศาสตร์/แนวทาง/แผนงานระยะยาว หรือแม้แต่การสร้าง
โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพรุ่นใหม่ ๆ ที่เอื้อต่อการสะสมทุนรอบใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์
ขณะเดียวกัน รัฐบาลเหล่านี้ก็ขาดความชอบธรรมในการปกครองตามสายตาของชนชั้นกลางและ
ชนชั้นนำ ทั้งสองชนชั้นต่างมองนักการเมืองและรัฐบาลว่าไร้ความสามารถ ไร้วิสัยทัศน์ และไร้
จริยธรรม เนื่องจากนักการเมืองเข้าสู่อำนาจด้วยการซื้อเสียง เพื่อแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง และ
ใช้ตำแหน่งหน้าที่เหล่านี้เพื่อ ‘ถอนทุน’ ผ่านการทุจริตและโกงกินในสารพัดรูปแบบ ปังจี้ทั้งหมด
ข้างต้นทำให้รัฐบาลเกือบทุกชุดอ่อนแอ จนไม่สามารถสั่งการควบคุมหรือทำการปฏิรูประบบ
ราชการให้กลายเป็นกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพในการสร้างผลงานได้ ดังนั้นการอ่อนตัวลงใน
ภาพรวมของประเทศไทยนี้เองที่กลายเป็นบริบททางสังคมที่ทำให้กำเนิดขบวนการปฏิรูปการเมืองหลัง
เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ตามมาด้วยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่สุดท้ายแล้วถูกทำ
คลอดด้วยวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งระเบิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2540

แม้ Connors (2002:44-52) จะเสนอว่า รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นผลงานของความร่วมมือ
ระหว่างชนชั้นนำเสรีนิยม กลุ่มนิคมเจ้า ตัวแทนกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน-นัก
เคลื่อนไหวทางสังคม (activist) ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็ผลักดันวาระของตนเอง ดังนั้นเนื้อหาของ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีความหลากหลาย และสะท้อนความต้องการของขบวนการเชิงวิชาชีพข้างต้น
แต่อย่างไรก็ตาม เราอาจจะตีความได้ว่าเป้าหมายหลักของเอกสารประวัติศาสตร์ฉบับนี้ก็คือ ความ
พยายามที่จะออกแบบระบบ/กติกการเมืองใหม่ที่ต้องการจะเปลี่ยนลักษณะของประเทศไทยในช่วงนั้นที่
ในด้านหนึ่งถูกยึดกุมด้วยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทางให้กลายเป็นรัฐ ‘ที่เป็นกลาง’ ในการประสาน
ผลประโยชน์และจัดการกับความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (regulated state) และมีกลไกรับ
ผิดที่ชัดเจน (accountability) เพื่อเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนในยุคใหม่
ดังนั้นจึงไม่แปลกที่คำขวัญหนึ่งในการผลักดันรัฐธรรมนูญ 2540 คือ การ “ปิดทุจริต เปิด
ประสิทธิภาพและสร้างภาวะผู้นำ” ให้แก่ระบบการเมืองไทย กล่าวในแง่หนึ่งแล้ว เราจึงอาจได้ว่า
วาระหลักประการหนึ่งของขบวนการปฏิรูปการเมืองนี้คือ ความพยายามในการปฏิรูปประเทศไทยให้มี
ความเข้มแข็งขึ้นอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง

ยุคที่สาม (2540-2550) ของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการเมืองนั้น พัดพาเรามาถึงจุดหัก
เลี้ยวที่จะกำหนดชะตากรรมของสังคมในอนาคตอย่างสำคัญยิ่ง วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ทำลายวิถีการ
สะสมทุนเดิมลงไปพร้อมกับชะตากรรมของนายทุนยุคแรก ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองอยู่
หลังจากมาโดยตลอด การพังทลายของนายทุนยุคแรกนี้เปิดทางสะดวกให้นายทุนรุ่นสองที่มีฐาน
อยู่ในภาคเศรษฐกิจจริงให้เข้าสู่ปริมณฑลทางการเมืองโดยตรงในนามของพรรคไทยรักไทย พรรค
ไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างขาดลอยในเดือนมกราคม 2544 โดยการทำ ‘สัญญาประชาคม’
กับชนชั้นล่างผ่านนโยบายประชานิยม แต่โดยเนื้อแท้แล้ว รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลของนายทุน
ขนาดใหญ่ โดยนายทุนขนาดใหญ่ เพื่อพวกพ้องนายทุนวงใน และเพื่อชนชั้นนายทุนทั้งชนชั้น

ตราใบที่ผลประโยชน์ทั่วไปของนายทุนทั้งชนชั้นไม่ขัดกับผลประโยชน์เฉพาะของเครือข่าย
นายทุนวงใน

ความเข้มแข็งของรัฐบาลทักษิณ โดยเฉพาะในแง่อำนาจทางการเมืองนั้นแยกไม่ออกจาก
รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งมีวาระหลักในการสร้างฝ่ายบริหารให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ เพื่อผลิต
รัฐบาลที่มีประสิทธิผลในการผลักดันแนวนโยบายของตน ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญ 2540 ก็
สร้างเครื่องมือใหม่ๆ เช่น องค์กรอิสระต่างๆ ขึ้นเป็นกลไกคานอำนาจ/สร้างความรับผิดชอบ
(accountability) ให้แก่ฝ่ายบริหาร แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงภายใต้รัฐบาลทักษิณคือ หนึ่ง รัฐบาลใช้
ประโยชน์อย่างเต็มที่จากอำนาจที่สูงขึ้นตามที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อผลักดันนโยบาย
ประชานิยมอย่างรวดเร็วตามที่ได้ให้สัญญาไว้แก่ฐานเสียงของตน รวมทั้งนโยบายที่เอื้อประโยชน์
ให้แก่กลุ่มทุนต่างๆ ทั้งที่เป็นพวกพ้องและกลุ่มทุนโดยทั่วไป พร้อมๆ กันนี้รัฐบาลก็ทำการรวม
ศูนย์อำนาจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรีมากขึ้นผ่านการปฏิรูประบบราชการ การบริหารงบประมาณและ
การสร้างกลไกทางนโยบายของพรรคขึ้นแทนที่ข้าราชการประจำ/เทคโนโลยี เครือข่าย ซึ่งก็คือการปรับ
กลไกรัฐให้มีความสามารถสูงขึ้นในการขับเคลื่อนนโยบายของตน ผลจากการทำตามสัญญา
ประชานิยมอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลไทยรักไทยเป็นที่นิยมของชาวชนบท/คนจนเมืองอย่างยิ่ง และ
ความนิยมนี้เองที่ย้อนกลับมาเพิ่มความเข้มแข็งทางการเมืองแก่ตัวรัฐบาลอีกรอบหนึ่ง (ดังเห็นได้
จากคะแนนเสียงของพรรคไทยรักไทย ตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี 2548, การเลือกตั้งเดือนเมษายน
2549, การลงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550, และการเลือกตั้งเดือนธันวาคม 2550 ที่
ค่อนข้างสม่ำเสมอในระดับ 10 กว่าล้านเสียงมาโดยตลอด) แต่ในขณะที่ความนิยมทางการเมืองเพิ่ม
อำนาจให้แก่รัฐบาล ความนิยมนี้ก็กลายเป็นภัยต่อหัวหน้ารัฐบาลโดยตรงด้วย อย่างน้อย
นายกรัฐมนตรีก็ถูกกล่าวหาจากฝ่ายชนชั้นนำนิยมเจ้าว่าเป็นการแข่งพระบารมี จนสุดท้าย
กลายเป็นส่วนหนึ่งของข้อหาไม่จงรักภักดีของคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ในอีกด้านหนึ่ง
รัฐบาลได้นำเอาความเข้มแข็งทางการเมืองนี้ไปเอื้อประโยชน์โดยตรงทั้งในเชิงนโยบาย (คอร์ปชั่น
เชิงนโยบาย) และอื่นๆ ให้แก่พวกพ้องนายทุนวงใน จนกระทั่งนายทุนส่วนหนึ่งกลายเป็นศัตรู

สอง ในขณะที่ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากอำนาจที่สูงขึ้น รัฐบาลทักษิณก็ทำการถอดรื้อ
กลไกคานอำนาจทั้งในวุฒิสภาและองค์กรอิสระจนทำให้เกิด ‘ผลงาน’ หลายประการเช่น การฆ่าตัด
ตอน 2500 ศพในสงครามปราบยาเสพติด และการแก้ปัญหาภาคใต้มีลักษณะไม่แตกต่างจากผลงาน
ของรัฐบาลอำนาจนิยม (authoritarian government) ผลจากการกระทำทั้ง 2 ด้านข้างต้น ทำให้
รัฐบาลทักษิณกลายเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่มีอำนาจมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย
แต่อำนาจที่กระจุกตัวอยู่ในชนชั้นนำทางธุรกิจรุ่นใหม่ในวงแคบๆ นี้สูงมาก จนกระทั่งไปทำลาย
สมดุลแห่งอำนาจเดิมของชนชั้นนำไทยภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภาร ในสมดุลเดิมนั้นอย่างน้อยก็
มีลักษณะพหุนิยม มิใช่ตกอยู่ในการผูกขาดครอบงำของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว

เมื่อสมดุลงานนี้ถูกทำลายไป บางส่วนของชนชั้นนำโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม
เครือข่ายข้าราชการ (McCargo) และนายทุนบางส่วนจึงสร้างแนวร่วมกับชนชั้นกลาง ซึ่งมีกลุ่ม
พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นกองหน้า และกลายเป็นขบวนการต่อต้านรัฐบาลทักษิณ
จนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ผู้ผลิตรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ขึ้นในที่สุด
กล่าวอีกแบบหนึ่งแล้ว นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐไทยภายใต้บังเหียนของพรรคไทย
รักไทยนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

1. อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นมาก ซึ่งเป็นไปตามความตั้งใจของ
ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญ 2540
2. ระบบราชการหรือกลไกรัฐโดยรวม และทรัพยากรของรัฐถูกรวมศูนย์เข้าสู่ศูนย์กลาง
แห่งอำนาจ คือตัวนายกรัฐมนตรีโดยตรง ผ่านการปฏิรูประบบราชการ การโยกย้าย
บุคลากร และการบริหารงบประมาณ คงเป็นที่ถกเถียงกันได้ว่า การรวมศูนย์นี้ถึงหลัก
ปฏิธานจนกลายเป็นสถาบันแล้วหรือไม่ รวมทั้งกลายเป็นกลไกที่มีเอกภาพ มี
ประสิทธิภาพ จนเข้าใกล้ตัวแบบของระบบราชการในอุดมคติมากขึ้นหรือไม่ แต่ที่
แน่นอนก็คือ กลไกรัฐที่ถูกปรับใหม่นี้อย่างน้อยก็พอเพียงในการขับเคลื่อน
แนวนโยบายหลักๆ ของรัฐบาลทักษิณ

จาก 1. และ 2. เราอาจสรุปได้ว่า รัฐไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณเข้มแข็งขึ้น แต่ในอีกด้าน
หนึ่งเมื่อพิจารณาถึงความเป็นอิสระของรัฐจากกลุ่มผลประโยชน์แล้ว กลับพบว่ารัฐไทยถูกรองรับ
ด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จนกล่าวได้ว่า ลักษณะทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism)
กลายเป็นจุดเด่นของรัฐบาลทักษิณ

แม้ว่าวิถีการสะสมทุนแบบทุนนิยมนายธนาคารถูกทำลายลงไป แต่เรายังไม่เห็นวิถีใหม่ถูก
สร้างขึ้นทดแทน ทั้งๆ ที่วิกฤติเศรษฐกิจผ่านไปมากกว่า 10 ปีแล้ว เราพบแต่เพียงว่า รัฐไทยในยุคนี้
ใช้อำนาจและกลไกของรัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากขึ้นกว่ายุคก่อนๆ อย่างชัดเจน และมี
ทิศทางเข้าข้างภาคเศรษฐกิจจริงมากกว่าภาคการเงิน (real sector biased) แต่ในอีกแง่หนึ่ง เราพบว่า
รัฐบาลมีความเข้าใจปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ของภาคธุรกิจมากขึ้น และมีแนวทางแก้ปัญหาที่ค่อนข้าง
ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ปัญหาการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน แต่เอาเข้าจริงแล้ว รัฐบาลก็ยัง
ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลมีระดับความเป็นอิสระจากกลุ่ม
ทุนโดยเฉพาะกลุ่มทุนวงในน้อยมาก หรือกล่าวโดยสรุปแล้ว ความเข้มแข็งของรัฐไทยในยุค
รัฐบาลทักษิณนั้นเข้มข้นขึ้นในด้านความสามารถของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็กลับอ่อนแอลงใน
ด้านความเป็นอิสระของรัฐ แต่พัฒนาการทั้งสองด้านของรัฐนี้ นอกจากจะทำให้สังคมไทยยังไม่
สามารถสร้างวิถีการสะสมทุนแบบใหม่ขึ้นแล้ว ยังกลับกลายเป็นสาเหตุที่สำคัญของการรัฐประหาร
19 กันยายน สำหรับชนชั้นนำดังเดิมแล้ว จะมีอะไรน่ากลัวไปกว่าการที่รัฐมีความสามารถสูงขึ้นใน
การแทรกแซงสังคม แต่ในขณะเดียวกันอำนาจรัฐกลับถูกยึดกุมด้วยผลประโยชน์ของคนกลุ่ม

แบบๆ ในแง่แล้ว การรัฐประหารครั้งนี้จึงเป็นผลจากการตอบโต้ของชนชั้นนำดั้งเดิมต่อการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นตั้งแต่ 2544 เป็นต้นมา

การตอบโต้ต่อการรวมศูนย์อำนาจรัฐภายใต้กลุ่มทุนที่เข้าสู่อำนาจรัฐด้วยการเลือกตั้งนั้น เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในขณะที่วาระหลักของฉบับ 2540 คือการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับ 2550 เป็นการกลับหลังหัน 180 องศาที่ลดอำนาจของฝ่ายบริหารและนักการเมืองจากการเลือกตั้ง โดยผ่านกลไกต่างๆ เช่น วุฒิสมาชิกที่เกือบครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้ง เห็นได้ชัดเจนว่าความพยายามทั้งหมดนี้มีเป้าหมายอย่างแคบอยู่ที่การป้องกันไม่ให้อดีตนายกฯ ทักษิณกลับเข้าสู่อำนาจอีกครั้งหนึ่ง จนผู้สังเกตการณ์บางท่านเรียกรัฐธรรมนูญ 2550 ว่า “หมายจับทักษิณ” และมีเป้าหมายอย่างกว้างอยู่ที่การลดอำนาจของนักการเมืองจากการเลือกตั้ง ในแง่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นกลไกของชนชั้นนำดั้งเดิมที่พยายามจะดึงอำนาจกลับสู่ผู้มีมือของกลุ่มตนอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งได้รับฉายาอีกอย่างหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญฉบับอมตยธิปไตย” แต่การเลือกตั้งธันวาคม 2550 ก็พิสูจน์ว่าความพยายามดึงอำนาจกลับนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งๆ ที่ตกอยู่ภายใต้กฎอัยการศึกและความล่าเอียงของกลไกรัฐ พรรคพลังประชาชน (ไทยรักไทยภาค 2) กลับชนะอย่างท่วมท้น จนเกือบจะครองข้างมากในสภาผู้แทนฯ ได้อย่างเด็ดขาด และมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาพอเพียงที่จะแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ให้มีเนื้อหากลับไปใกล้เคียงกับฉบับ 2540 ซึ่งก็ถูกต่อต้านโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง (เดือนพฤษภาคม 2551)

ณ จุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์แห่งความขัดแย้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เปรียบเสมือนการย้อนรอยความขัดแย้งกลับไปสู่ช่วงเวลาก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่เป็นการตรึงกำลังยันกันระหว่างพันธมิตร 2 ฝ่ายคือ หนึ่ง ฝ่ายชนชั้นนำนิยมเจ้า ชนชั้นนำในหมู่ทหารและข้าราชการพลเรือน นักวิชาการ นายทุนรุ่นเก่าและชนชั้นกลาง สอง ฝ่ายนายทุนรุ่นใหม่ ชาวชนบทและคนจนเมือง ในแง่แล้วการรัฐประหาร 19 กันยายนและห้วงเวลาภายใต้รัฐบาลสุรยุทธ์นั้น เป็นแต่เพียงการแข่งเชิงความขัดแย้งของพลังทางสังคม 2 ฝ่ายข้างต้นเท่านั้นเอง ประเด็นหลักแห่งความขัดแย้งยังคงเป็นเรื่องการต่อรองอำนาจโดยสัมพัทธ์ระหว่างชนชั้นนำดั้งเดิมและชนชั้นนำรุ่นใหม่ ตราบใดที่ชนชั้นนำทั้งสองฝ่ายยังตกลงกันไม่ได้ หรือความขัดแย้งยังไม่คลี่คลายจนสามารถมอบชัยชนะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้แล้ว ตราบนั้นสังคมการเมืองและรัฐไทยก็จะถูกตอกหมุดตรึงอยู่กับที่ ไม่สามารถเดินหน้าหรือถอยหลังได้

นัยยะของการที่สังคมการเมืองไทยและตัวรัฐถูกตรึงอยู่กับที่นั้นมีหลายประการ ที่สำคัญคือ สังคมไทยจะยังไม่สามารถสร้างวิธีการสะสมทุนแบบใหม่ขึ้นมาทดแทนทุนนิยมนายธนาคาร หากเราสามารถเก็บรวบรวมบทเรียนจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมาแล้ว บทเรียนบทหนึ่งก็คือ ก่อนที่สังคมเราจะสามารถสร้างระบบทุนนิยมนายธนาคารขึ้นได้นั้น เหล่าบรรดาชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ จะต้องตกลงกัน หรือต่อสู้กันจนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้ไปเสียก่อน ใน

ประเด็นเรื่องสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ (ช่วงเวลา 2490-2500) ซึ่งก็คือ การต่อสู้เพื่อแย่งกันกำหนดระดับอำนาจโดยสัมพัทธ์ของกลุ่มฝ่ายต่างๆ นั่นเอง แต่สิ่งหนึ่งที่ ปัจจุบันแตกต่างจากอดีตคือ การที่สังคมการเมืองไทยนั้นได้เปลี่ยนแปลงจนถึงจุดที่การต่อรอง ระดับอำนาจโดยสัมพัทธ์ เพื่อหาจุดสมดุลแห่งอำนาจจุดใหม่นั้น จะไม่สามารถทำได้ภายใต้การ ผูกขาดของชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชนชั้นล่าง-คนชนบท/คนจนเมือง อีกต่อไป เกือบ 6 ปี ภายใต้รัฐบาลทักษิณนั้น ชนชั้นล่างกลุ่มนี้ถูกปลุกให้ตื่นตัวและต้องการเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมือง เฉกเช่นเดียวกับในช่วงทศวรรษ 2513 (1970s) ที่ชนชั้นกลางไม่ยอมให้ถูก กีดกันออกจากปริมณฑลทางการเมืองอีกต่อไป ช่วงเวลา 6 ปีนั้น ทำให้ชนชั้นล่างตระหนักแล้วว่า อำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้ง ‘กินได้’ กล่าวในแง่นี้ ความพยายาม ของพันธมิตรฝ่ายชนชั้นนำดั้งเดิมที่จะดึงอำนาจกลับคืนนั้น จึงเป็นความพยายามที่ฝืนกระแสการ เปลี่ยนแปลงของพัฒนาการของพลังทางสังคมใหม่ๆ และหากงกถือประวัติศาสตร์มีจริงแล้ว พันธมิตรกลุ่มนี้ก็จะถูกกลืนบดขยี้ไปในท้ายที่สุด แต่วลี ‘ท้ายที่สุด’ นี้ก็มีได้บอกเลยว่า มันจะกิน เวลานานเท่าใด 5 ปี หรือ 50 ปี トラบนั้น อนาคตของสังคมเศรษฐกิจไทยก็จะตกเป็นตัวประกันของ ความขัดแย้งต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- ADB. 2000. *Law and Policy Reform at Asian Development Bank*. Volume 1. April. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Alba, P., S. Claessens, and S. Djankov, 2003. "Thailand's Corporate Financing and Governance Structures". Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Amara Pongsapich. 1999. "Politics of Civil Society". *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 325-335.
- Ammar Siamwalla. 2005. Anatomy of the Crisis. In *Thailand Beyond the Crisis*, ed. P. Warr, 66-104. New York: Routledge Curzon.
- , 2001. Picking Up the Pieces: Bank and Corporate Restructuring in Post-1997 Thailand. Paper presented at the subregional seminar on financial and corporate sectors restructuring in East and South-East Asia, Seoul, Korea 30 May-1 June 2001.
- , 1997. The Thai Economy: Fifty Years of Expansion. Thailand's Boom and Bust: Collected Papers, December 1997, Thailand Development Research Institute, Bangkok, 1-20.
- Ammar Siamwalla and Nuttanan Wichitaksorn. 2003. "Transformation of Private Debts to be Public Debts". Bangkok, Thailand Development Research Institute (in Thai).
- Anderson, B.R.O'G. 1978. "Studies of the Thai State: The state of Thai Studies" In *The Study of Thailand: Analysis of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History, and Political Science*, Eliezer B. Ayal ed. Ohio University Center for International Studies Southeast Asia Program, Athens, Ohio.
- Anek Laothamatas. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview.
- Anonymous. 1961. The Development of Thailand: Report of a Study Team. August 1, 1961.
- Apichat Satitniramai. 2005. "Political Economy of Institutional Changes: the Case of Bankruptcy Laws After the 1997 Economics Crises". Report No 707, Thailand Research Fund Senior Research Scholar, the 1997 Thai Financial Crises Project, 2005 (in Thai).
- , 2002. "The Rise and Fall of the Technocrats: The Unholy Trinity of Technocrats, Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis". Ph.D. Thesis, University of Wales, Swansea.

- Apichat Satitniramai and Duangmanee Laovakul, 2005. "Dual-Track Development Strategy: Successes and Failures". paper presented at the Faculty of Economics Symposium, Thammasat University, Bangkok, 14-15 June 2005 (in Thai).
- Baker, C., 2005. "Pluto-populism : Thaksin and Popular Politics". In Peter Warr (ed.), *Thailand Beyond the Crisis* (RoutledgeCurzon : London), 107–137.
- Bates, R. and A. Krueger. 1993. "Generalization Arising from the Country Studies". In *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Edited by R. Bates and A. Krueger. Oxford: Blackwell, 444-472.
- Blustein, P. 2001. *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Hambled the IMF*. USA: Public Affairs.
- BOT. 1992. *50 Years of the Bank of Thailand: 1942-1992*. Bangkok: Bank of Thailand.
- Case, W. 2001. "Thai Democracy, 2001: Out of Equilibrium". *Asian Survey*. *XLI*:3, 525-547.
- Caldwell, J.A. 1974. *American Economic Aid to Thailand*. Massachusetts: D.C.Heath and Company.
- Christensen, S. R., Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond. 1997. Institutional and Political Bases of Growth-Inducing Policies in Thailand. Thailand's Boom and Bust: Collected Papers, December 1997, Thailand Development Research Institute, Bangkok, 21-52.
- Corden, W. M. 1967. The Exchange Rate System and the Taxation of Trade. In *Thailand: Social and Economic Studies in Development*, ed. T. H. Silcock, 151-69. Canberra: Australian National University Press.
- Corden, W. M., and H. V. Richter. 1967. Trade and Balance of Payments. In *Thailand: Social and Economic Studies in Development*, ed. T. H. Silcock, 128-50. Canberra: Australian National University Press.
- Connors, MK. (2002) 'Framing the People's Constitution', In Duncan McCargo (ed.) *Reforming Thai Politics*, NIAS Press, 37-56.
- Darling, F.C. 1965. *Thailand and the United States*. Washington D.C.: Public Affairs Press.
- Doner R.F. and Ramsay A. 2003. "Growth into Trouble: Institutions and Politics in the Thai Sugar Industry". (Note: A slightly revised version of this paper appeared in the Journal of East Asian Studies 4: 2004, 97-138.)
- , 1997. Competitive Clientelism and Economic Governance: The Case of Thailand. In *Business and the State in Developing Countries*, ed. B. R. Schneider and S. Maxfield. Ithaca: Cornell University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. New

- Jersey: Princeton University Press.
- Far Eastern Economic Review (FEER). 1999. *Asian Yearbook 1999*. Hong Kong: FEER, 206-211.
- Fineman, D. 1997. *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Funston, J. 2002. "Thailand: Thaksin Fever", *Southeast Asian Affairs 2002*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 305-325.
- Gamble, W. 1999. "Restructuring in Asia- A Brief Survey of Asia Bankruptcy Law". www.darden.virginia.edu.
- Handley, P.M. 2006. *The King Never Smiles: A biography of Thailand's Bhumibol Adulyadej*. New Haven: Yale University Press.
- Hewison, H. 2003. "The Politics of Neo-Liberalism: Class and Capitalism in Contemporary Thailand". Working Papers Series No. 45, May 2003, City University of Hong Kong.
- Hicken, A.D. 2006. "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai," *Journal of East Asian Studies*. 6:381-407.
- , 2001. From Phitsanulok to Parliament: Multiple Parties in Pre-1997 Thailand. In *Thailand's New Politics: King Prajadhipok's Institute Yearbook 2001*, ed. M.H. Nelson, 145-175. Bangkok: King Prajadhipok's Institute and White Lotus Press.
- International Monetary Fund (IMF) 2007. "Thailand: Selected Issues". June 2007, IMF Country Report No. 07/231.
- , 2004. "Thailand: Selected Issues". January 2004, IMF Country Report No. 04/1.
- , 1999a. "IMF-Supporting Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment". Washington DC, International Monetary Fund.
- , 1999b. "Orderly and Effective Insolvency Procedures". Washington DC., International Monetary Fund.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/index.html>
- , 1998. 5th Letters of Intent, 25 August 1998.
- , 1998. 4th Letters of Intent, 26 May 1998.
- Ingram, J. C. 1971. *Economic Change in Thailand 1850-1970*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Juthathip Jongwanich and Archanun Kohpaiboon. 2006. "Private Investment: Trends and Determinants in Thailand". Paper presented at Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, Thailand.

- Kasian Tejapira. 2007. "Democratization and the Thai Military Coup d'Etat". the Violet Wurfel ASEAN Lecture-Series, Lecture No.1, co-sponsored by The University of the Philippines Office of the President, Office of the Vice President for Academic Affairs, Third World Studies Center and the Department of Political Science, at Faculty Center, Bulwagang Rizal, University of the Philippines, Manila, 13 March 2007.
- . 2006. "Topping Thaksin". *New Left Review* 39: May-June, 5-37.
- . 2002. "Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism", *Critical Asian Studies*. 34:3, 323-356.
- Kawai Masahiro and Takayasu Kenichi. 1999. "The Economic Crisis and Financial Sector Restructuring in Thailand", *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets: Volume 11 – Thailand*. Manila : Asian Development Bank, 37-104.
(http://www.adb.org/Documents/Books/Rising_to_the_Challenge/Thailand/default.asp#contents)
- Lauridsen, L.S. 2008 "The policies and politics of industrial upgrading in Thailand during the Thaksin era" Paper to be presented at The 10th International Conference on Thai Studies, The Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, January 9-11 2008.
- MaCargo, D. and Ukrist Pathmanand. 2005. *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- MacIntyre, A. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Government*. London: Cornell University Press.
- Muscat, R. 1994. *The fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy*. New York: M.E. Sharpe.
- . 1990. *Thailand and the United States: Development, Security, and Foreign Aid*. New York: Columbia University Press.
- . 1966. *Development Strategy in Thailand: A Study of Economic growth*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.
- Nakharin Mektrairat. 2007. "Public Sector Reform in the Period of Thaksin Government, 2001-2006: Thai Rak Thai (TRT)'s Initiatives, Technocrat's Support and Bureaucrats' Resistance". forthcoming.
- Naruemon Thabchumpon. 1999. "Thailand: A Year of Diminishing Expectations", *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 311-324.

- Ockey, J. 2003. "Change and Continuity in the Thai Political Party System", *Asian Survey*, XLIII: 4, 663-680.
- Pairoj Vongvipanond and Nuttanan Wichitaksorn. 2004. Thailand's Corporate Restructuring Experience through Formal Bankruptcy Procedures: Economic and Legal Perspectives. *ASEAN Economic Bulletin*. 1:54-80.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, C. 2008. "Thaksin's Populism", *Journal of Contemporary Asia*, 38: February, 62-83.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, C. 2004. *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Pichit Likitkijssomboon. 2000. "The Thai Economy: Stabilization and Reforms", *Southeast Asian Affairs 2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 296-308.
- Piman Limpaphayom. 2001. "Thailand". In *Corporate Governance and Finance in East Asia: A Study of Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, and Thailand: Volume Two (Country Studies)*. Edited by Virginita Capulong, David Edwards and Juzhong Zhuang. Manila: Asian Development Bank, 229-277. (http://www.adb.org/Documents/Books/Corporate_Governance/Vol2/default.asp#contents)
- Piti Disyatat and Don Nakornthap. 2003. "The Changing Nature of Financial Structure in Thailand and Implications for Policy". the Bank of Thailand's Discussion Paper (DP/06/2003).
- Prudhisana Jumbala. 1998. "Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis", *Southeast Asian Affairs 1998*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 265-291.
- Riggs, F. W. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Roong Posayananda Mallikamas, Don Nakornthab and Pajongjit Jittamai. 2005. "Changing Macroeconomic Environment and Financial Landscape: Challenges for the Banking Sector". the Bank of Thailand's Discussion Paper (DP/10/2005 Thai Version) .
- Roong Posayananda Mallikamas, Yonyong Thaicharoen and Daungporn Rodpengsangkhaha. 2003. "Investment Cycles, Economic Recovery and Monetary policy". the Bank of Thailand's Discussion Paper (DP/07/2003).
- Silcock, T. H. 1967. Promotion of Industry and the Planning Process. In *Thailand: Social and Economic Studies in Development*, ed. T. H. Silcock, 258-88. Canberra: Australian National University Press.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2006. *Thai Political Parties in the Age of Reform*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.

- Skinner, G. W. 1958. *Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand*. Ithaca New York: Cornell University Press.
- Stiglitz J. 2002. "Development Policies in a World of Globalization". paper presented at the seminar New International Trends for Economic Development on the occasion of the fiftieth anniversary of Brazilian Economic and Social Development Bank (BNDES), Rio Janeiro, 12-13 September 2002.
- Suchit Bunbongkarn. 2000. "Thailand: Farewell to Old-Style Politics?", *Southeast Asian Affairs 2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 311-335.
- Suchitra Punyaratabandhu. 1999. "Thailand in 1988: A False Sense of Recovery", *Asian Survey*, XXXIX: 1, 80-88.
- Suehiro, A. 2007. "Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System Under the Thaksin Administration". forthcoming.
- , 2005. Who Manages and Who Damages the Thai Economy? The Technocracy, the Four Core Agencies Systems and Dr. Puey's Networks. In *After the Crisis: Hegemony, Technocracy and Governance in Southeast Asia*, eds. T. Shiraishi and P. N. Abinales, 15-68. Kyoto: Kyoto University Press.
- Ukrist Pathmanand. 2005a. "Thaksin and Politics of Telecommunications". In Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, 23-69.
- _____, 2005b. "Thaksin's New Political Economy Networks". In Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, 209-247.
- Veerathai Santiprabhob. 2003. *Lessons Learned from Thailand's Experience with Financial-Sector Restructuring*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Walker, A. 2008. "The Rural Constitution and the Everyday Politics of Electiona in Northern Thailand", *Journal of Contemporary Asia*, 38: February, 84-105.
- Warr, P. 2005. Boom, Bust and Beyond. In *Thailand Beyond the Crisis*, ed. P. Warr, 3-65. New York: Routledge Curzon.
- Wingfield, T. 2002. Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamics of Thai State. In *Political Business in East Asia*. Ed. E.T. Gomez, 250-296. London: Routledge.
- World Bank (WB). June 2006. "Country Development Partnership: Financial and Corporate Sector Competitiveness Program Assessment and Completion Report June 2006". No. 37281.

-----, May 2006. "Thailand's Growth Path: From Recovery to Prosperity". World Bank policy Research Working Paper 3912.

-----, January 2006. "Project Performance Assessment Report (Report No. 35051)".

-----, 2003. "Thailand Economic Monitor". February, Bangkok, Thailand, The World Bank.

-----, 2001. "Thailand Economic Monitor". May, Bangkok, Thailand, The World Bank.

-----, 2000. "Thailand Economic Monitor". July, Bangkok, Thailand, The World Bank.

ภาษาไทย

เกษียร เตชะพีระ, 2547. *บุขกับทักษิณ: ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทยอเมริกัน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2535. *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพงษ์ สกุลเลี่ยว. 2551. “การก่อตัวของ“ชนชั้นกลาง” กับการเสื่อมสลายของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม และทุนนิยมโดยรัฐ”. *ศิลปวัฒนธรรม* ธันวาคม 2551, 128-149.

ดุยลักษณ์ ทรายธรรม. 2542. “รัฐ...คิมโนสาร”. *นิตยสารดอกเบี๋ย* ตุลาคม 2542, 149-151.

ทักษิณ เกลิมเตียรณ. 2548. *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. กรุงเทพฯ, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชปท. 2505. *ที่ระลึกในวันครบรอบปีที่สิบ 10 ธันวาคม 2505*. กรุงเทพฯ: ชปท.

ธานีศ เกสวพิทักษ์. 2542. “วิธีพิจารณา คิมโนสารและคิมโนไม่มีข้อยุ่งยากที่แก้ไขใหม่ : บทบาทของศาลที่ต้องเปลี่ยนแปลง”. *คูหา* ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2542) 106-134.

ป๊วย อึ้งภากรณ์. 2529. “เหลียวหลังแลหน้า” ใน รัฐสรรค์ ณะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, *ป๊วย อึ้งภากรณ์ ชีวิต งานและความหลัง*, กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. 2538. *หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการบังคับคดี* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

พิชัย นิลทองคำ. 2542. *คำพิพากษาศาลฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง บังคับคดี ขอเฉลี่ยทรัพย์ การจ่ายเงิน และตารางท้ายวิแพ่ง เล่ม 15*. กรุงเทพฯ : อทตยา.

พิชัย นิลทองคำ. 2542. *คำพิพากษาศาลฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา บังคับคดี ยึด อาศัย และร้องขอทรัพย์ เล่ม 14*. กรุงเทพฯ : อทตยา.

พิชัย นิลทองคำ. 2541. *หลักเกณฑ์วิธีการร้องขอฟื้นฟูกิจการ*. กรุงเทพฯ: อทตยา.

ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์. 2546. “เศรษฐกิจการฟื้นฟูกิจการแบบไทย. มติชน. วันที่ 20 สิงหาคม 2546.

ไพโรจน์ วาญภาพ. 2542. *การปฏิบัติเกี่ยวกับคิมโนสารและคิมโนไม่มีข้อยุ่งยาก* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

รัฐสรรค์ ณะพรพันธุ์. 2546. *เศรษฐกิจรัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. 2540 เล่มที่ 1 – 3*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

รัฐสรรค์ ณะพรพันธุ์. 2545. *เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตการณ์ ปี 2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

วรมชัย บุญบำรุง. 2542. “การเร่งรัดการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542”. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2542).

วรวรรณ ชาญชัยวิทย์ และอภิชาติ สถิตนิรามัย 2546. “การประกันการว่างงาน”. บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของคนไทยภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 17 มิถุนายน 2546, กรุงเทพฯ.

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. 2543. *กฎหมายฟื้นฟูกิจการ*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ, กองวิชาการ, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. 2539. “การฟื้นฟูกิจการในคดีล้มละลาย (Reorganization)”. *ศุลกาฬ* ปีที่ 43, 49-53.

สิริพันธ์ พลรบ และวรวรรณชัย บุญบำรุง. 2543: “การพิจารณาโดยขาดนัดกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2543) 414-415.

สิริพันธ์ พลรบ และวรวรรณชัย บุญบำรุง. 2542: “การเร่งรัดวิธีพิจารณาคดีในสำรและคดีไม่มีข้อยุ่งยากกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2542) 426-461.

สุธีร์ สุกนิตย์. 2545. *หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ 2526. *สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, รัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารจากรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกรรมาธิการ. รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.วุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาพิจารณาด้วยจดหมายนำที่ สผ 0008/324 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542

Output จากโครงการวิจัยที่ได้รับทุนจาก สกว.

1. ผลงานตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติ (ระบุชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง ชื่อวารสาร ปี เล่มที่ เลขที่ และหน้า) หรือผลงานตามที่คาดไว้ในสัญญาโครงการ

ไม่มี

2. การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

- เชิงพาณิชย์ (มีการนำไปผลิต/ขาย/ก่อให้เกิดรายได้ หรือมีการนำไปประยุกต์ใช้โดยภาคธุรกิจ/บุคคลทั่วไป) ไม่มี
- เชิงนโยบาย (มีการกำหนดนโยบายอิงงานวิจัย/เกิดมาตรการใหม่/เปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับหรือวิธีทำงาน) ไม่มี
- เชิงสาธารณะ (มีเครือข่ายความร่วมมือ/สร้างกระแสความสนใจในวงกว้าง) ไม่มี
- เชิงวิชาการ (มีการพัฒนาการเรียนการสอน/สร้างนักวิจัยใหม่)
นำไปใช้ประกอบการสอนในช่วงที่ผ่านมา และคาดว่าจะพัฒนาเป็นตำราประกอบการสอนวิชาเศรษฐกิจไทยของคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์เสร็จสิ้นในปี 2552 นี้

3. อื่นๆ (เช่น ผลงานตีพิมพ์ในวารสารวิชาการในประเทศ การเสนอผลงานในที่ประชุมวิชาการ หนังสือ การจดสิทธิบัตร)

- การเสนอผลงานในที่ประชุมวิชาการไทยศึกษา ณ University of Hokkaido Japan วันที่ 7-8 กรกฎาคม 2007 ในหัวข้อ "เศรษฐกิจการเมืองไทย: 10 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540"
- การเสนอผลงานในที่ประชุมวิชาการ Whither East Asian Capitalism?: New Thinking about the Asian Financial Crisis, May 18-19, 2007, Seoul, South Korea จัดโดย The Korean Association of International Studies (KAIS) และ University of California (Berkeley) Center for Korean Studies ในหัวข้อ "Economic Boom, Shrinking Autonomy, and the Decline of the Thai State".
- การเสนอผลงานในหัวข้อ "หนึ่งทศวรรษแห่งความอ่อนแอของประเทศไทยในการจัดการเศรษฐกิจ (พ.ศ.2540-2550)" วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 ณ ห้องประชุมชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พัฒนาเป็น Monograph No. 434 December 2007 ในหัวข้อ "Weak State and Political Economy of Thailand: Ten Years after the Crisis". จัดพิมพ์โดย The Institute of Developing Economies, Tokyo, Japan, 2007