

ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 1997 โดยเป็นโครงการเงินกู้แบบ Stand-by-Arrangement ที่มีระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน จนถึงปี 2000 ทั้งนี้จะมีการระงับเงินกู้เฉพาะเมื่อมีการเบิกถอนเงินกู้เท่านั้น

นอกจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลไทยยังรับเงินกู้จาก

• รัฐบาลญี่ปุ่น	จำนวน	4,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางออสเตรเลีย	จำนวน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางจีน	จำนวน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางฮ่องกง	จำนวน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางมาเลเซีย	จำนวน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางสิงคโปร์	จำนวน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารโลก	จำนวน	1,500	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย	จำนวน	1,200	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางอินโดนีเซีย	จำนวน	500	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางสาธารณรัฐเกาหลี	จำนวน	500	ล้านเหรียญสหรัฐ
• ธนาคารกลางบรูไน	จำนวน	500	ล้านเหรียญสหรัฐ

รวมวงเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้โครงการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนั้น ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ในกลุ่ม G-10 และประเทศบางประเทศในเอเชียและยุโรปได้แถลงการณ์ยืนยันให้การสนับสนุนในโครงการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยดังกล่าว โดยจะให้วงเงินกู้ระยะสั้นแก่ประเทศไทยในลักษณะ Bridging Facility ผ่านธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements - BIS) เพื่อใช้ในกรณีจำเป็นด้วย

เงินกู้ข้างต้นนั้นไม่ใช่เงินให้เปล่า แต่เพื่อแลกกับความช่วยเหลือทางวิชาการและเงินกู้ถูกเงินดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อประกันความสามารถในการชำระหนี้ของไทย เงื่อนไขนี้เรียกว่า Policy Conditionalities หรือเงื่อนไขทางนโยบายที่ประเทศผู้กู้ต้องปฏิบัติ

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งทำขึ้นเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1997 ในช่วงรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เงื่อนไขในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ นอกจากรัฐบาลจะต้องดูแลด้านเป้า

หมายเหตุเศรษฐกิจ เกี่ยวกับการรักษาอัตราเงินเฟ้อทางเศรษฐกิจ การควบคุมอัตราเงินเฟ้อ การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่กำหนด แล้ว ยังมีพันธกรณีด้านนโยบายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม คือ

1. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยไม่เข้าไปล้มสถาบันการเงินที่มีปัญหา และจะต้องมีการดูแลทุนสำรองของสถาบันการเงิน ปรับปรุงกรอบการกำกับดูแล และจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยไม่ต้องเป็นภาระและพึ่งเงินอุดหนุนจากทางการ

2. นโยบายการคลัง

- ในด้านรายจ่าย ให้รักษาระดับรายจ่ายของรัฐให้สอดคล้องกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ปี 1998 รัฐบาลจะตัดงบประมาณรายจ่ายลงเหลือ 823 พันล้านบาท
- ในด้านรายรับ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษี มีการขยายฐานการจัดเก็บภาษี ปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 1997 เป็นต้นไป
- ให้กลไกราคาตลาดเป็นตัวกำหนดราคาค่าบริการ ปรับราคาค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุน เพื่อให้งบประมาณของรัฐวิสาหกิจสมดุล
- เข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ โดยให้เพิ่มได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน
- ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในโครงการลงทุนแทนภาครัฐ โดยเฉพาะในสาขาการขนส่ง และพลังงานภาคใต้ build-operate-transfer arrangement และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะด้านพลังงาน การขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการสื่อสาร เป็นต้น กับควรหาแนวทางการแปรรูปและการกระจายหุ้นในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การขายหุ้นโดยตรงแก่ประชาชนและการร่วมทุน
- รักษางบประมาณสมดุลของรัฐวิสาหกิจ
- หามาตรการลดปัญหาความยากจน และลดผลกระทบทางลบของการปรับโครงสร้างฯ กับจัดสรรงบประมาณให้แก่การศึกษา สาธารณสุข และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

3. นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

- ใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวด รักษาเสถียรภาพของตลาดเงินต่างประเทศ ซึ่งเมื่อความเชื่อมั่นในระบบการเงินกลับมาและเงินทุนไหลเข้าตามปกติ

อัตราดอกเบี้ยจึงจะลดลงได้ และทางการจะสามารถยกเลิกข้อจำกัดด้าน
ตลาดเงินตราต่างประเทศ

- นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ต้องรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว
(managed float)

มาตรการเหล่านี้อยู่ภายใต้กรอบที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เรียกว่า มาตรการ
ที่สำคัญยิ่งในแผนปฏิบัติการ 6 ประการ คือ (1) การปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศ
(2) การปฏิรูปด้านการคลัง เพื่อให้เกิดดุลยภาพ (3) ดำเนินมาตรการภาษี ได้แก่ การปรับปรุงภาษีมูลค่า
เพิ่ม จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 และการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตบางประเภท (4) รักษาระดับ
รายจ่ายของรัฐให้สอดคล้องกับความสามารถในการจัดหารายได้ ปลดปล่อยราคาสาธารณูปโภคลอยตัว
ตามต้นทุนที่แท้จริง (5) ให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบ managed float (6) นโยบายการเงินยัง
ต้องเข้มงวดอีกระยะหนึ่ง

หนังสือแสดงเจตจำนงฯ แต่ละฉบับ นับแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 8* ซึ่งเป็นฉบับสุดท้าย
ที่รัฐบาลไทยเสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2-8 ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีก-
ภัย) นอกจากการรายงานผลการดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจ และความก้าวหน้า (และ

* รัฐบาลไทยได้จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศ 8 ฉบับ คือ

- ฉบับที่ 1 วันที่ 14 สิงหาคม 1997
- ฉบับที่ 2 วันที่ 25 พฤศจิกายน 1997
- ฉบับที่ 3 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1998
- ฉบับที่ 4 วันที่ 26 พฤษภาคม 1998
- ฉบับที่ 5 วันที่ 25 สิงหาคม 1998
- ฉบับที่ 6 วันที่ 1 ธันวาคม 1998
- ฉบับที่ 7 วันที่ 23 มีนาคม 1999
- ฉบับที่ 8 วันที่ 21 กันยายน 1999

จนถึงฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับสุดท้าย รัฐบาลไทยได้เบิกจ่ายเงินกู้รวม 8 วงศ์ เป็นเงิน
ทั้งสิ้น 13.47 พันล้านเหรียญสหรัฐ และเนื่องจาก "รัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในทางที่ดี กอปรกับฐานะด้าน
เศรษฐกิจประเทศได้ปรับตัวดีขึ้น จึงคาดว่าจะไม่ถอนเงินกู้วงค์นี้และวงค์ต่อ ๆ ไปจนจบโครงการ" แต่ขอสงวนไว้ซึ่ง
"สิทธิในการเบิกถอนเงินกู้ที่เหลืออยู่ในกรณีที่มีความจำเป็น"

ไม่ก้าวหน้า) ในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในแต่ละช่วงแล้ว ยังยืนยันที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ปรากฏ แม้ในหลายเรื่องจะมีอุปสรรคและผลกระทบต่อชีวิตประชาชนก็ตาม การดำเนินการตามเงื่อนไขนั้นมีหลายส่วนที่แสดงให้เห็นว่า พื้นฐานและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยถูกกำหนดอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และภายใต้เงื่อนไขนี้ เป็นไปได้ยากที่รัฐบาลไทยจะตัดสินใจเป็นอย่างอื่น การดำเนินการตามเงื่อนไขยังทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเข้าไปผูกพันกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น และทำให้เศรษฐกิจเสรีทุนนิยมได้รับการพัฒนางกว้างขวางยิ่งไปกว่าเดิม การนำประเทศไทยที่ใช้แนวทางเศรษฐกิจเสรีอยู่แล้วไปสู่เศรษฐกิจเสรีมากขึ้นในหลายส่วน มีผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้ในบทต่อไป

เงื่อนไขในการเสนอนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้กับประเทศที่ต้องเข้าโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ การขาดเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ และการควบคุมเงินเฟ้อ โดยมีเป้าหมายที่การฟื้นฟูเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีสูตรมาตรฐาน 4 ประการ ซึ่ง รัสสร์ค ธนะพรพันธุ์ เรียกว่า Four-ations คือ

- การสร้างเสถียรภาพ (Stabilisation)
- การขจัดการจำกัดและการควบคุม (Deregulation)
- การแปรรูปเป็นของเอกชน (Privatisation)
- การเปิดเสรี (Liberalisation)

หลักการทั้ง 4 ประการ สะท้อนอย่างชัดเจนในเงื่อนไขและมาตรการที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ โดยเริ่มเห็นได้ตั้งแต่หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 และชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในเรื่องมาตรการที่รัฐบาลไทยเสนอในฉบับต่อ ๆ มา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ฉบับที่ 3-4-5 และ 6 ซึ่งมีการนำเสนอพร้อมกับการกำหนดระยะเวลาปฏิบัติการที่ค่อนข้างแน่นอน แม้ในทางปฏิบัติจะมีอาจปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งหมดก็ตาม ที่กล่าวว่าหลักการทั้ง 4 ประการ สะท้อนชัดเจนในเงื่อนไขและมาตรการในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ นั้น สามารถพิจารณาได้ในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังและการเงิน การแก้ไขปัญหาและปฏิรูประบบสถาบันการเงิน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และการปฏิรูปกฎหมาย (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก)

I แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังและการเงิน

เกณฑ์ปฏิบัติที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดไว้เกี่ยวกับนโยบายการคลัง คือ จะต้องดำเนินมาตรการอย่างเข้มงวด โดยจะต้องจัดงบประมาณให้เกินดุลร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือรักษาระดับรายจ่ายของรัฐให้สอดคล้องกับความสามารถในการจัดหารายได้ ดังนั้น ในปีงบประมาณปี 1998 แม้จะมีความพยายามในการหารายได้เพิ่มด้วยการประกาศเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 และเพิ่มภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากร สินค้าทั้งที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น เบียร์ บุหรี่ เหล้า รถยนต์ ฯลฯ และสินค้าที่มีความจำเป็น (น้ำมัน เบนซินและดีเซล ลิตรละ 1 บาท) แต่ก็ต้องมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 1998 จากที่ตั้งไว้ 923 พันล้านบาท เหลือ 823 แสนล้านบาท (มติชนรายวัน วันที่ 16 ตุลาคม 2540: 2) และแม้ในเงื่อนไขจะมีความชัดเจนว่า ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายไม่ควรตัดงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุข การลงทุนในโครงการพื้นฐาน และสวัสดิการสังคม แต่งบประมาณสำหรับการให้บริการชุมชนและสังคมถูกตัดไปถึงร้อยละ 28 ซึ่งเป็นงบประมาณที่ถูกตัดเป็นอันดับสองรองจากงบประมาณด้านการขนส่งและการสื่อสารซึ่งมีการปรับลดลงร้อยละ 36 (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2)

แต่ด้วยปัญหาที่เกิดจากวิกฤตการเงินที่รุนแรงทำให้เศรษฐกิจถดถอย และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท ทำให้รายรับของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมาย นโยบายการจัดงบประมาณเกินดุลหรือสมดุลตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงเป็นไปได้ ดังนั้น ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา จึงมีการจัดงบประมาณแบบขาดดุล โดยมีการชดเชยการขาดดุลด้วยการระดมเงินจากต่างประเทศและในประเทศ

ข้อที่น่าสังเกต คือ แม้จะมีข้อเท็จจริงว่ารายรับของรัฐบาลลดลง เนื่องจากปัญหาการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งรุนแรงกว่าที่รัฐบาลคาดการณ์ไว้ แต่การขาดดุลและรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความพยายามของรัฐบาลในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รัฐบาลค้ำประกันกองทุนฟื้นฟู ด้วยการออกพันธบัตรระยะสั้นและระยะยาว และบรรจุดอกเบี้ยจากหนี้ของกองทุนไว้ในงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปี 1999 เป็นต้นมา โดยคาดว่าจะเริ่มชำระดอกเบี้ยของหนี้สินทั้งหมดจากงบประมาณได้ภายในปี 2000 และการใช้หนี้เงินต้นส่วนหนึ่งจะนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3) ภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากการปรับโครงสร้างระบบการเงินทั้งหมดคิดเฉลี่ยเป็นประมาณร้อยละ 3-4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อปีในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า (หมายถึงตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นไป) (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5) การที่รัฐบาลต้องนำ

งบประมาณซึ่งหมายถึงภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนไปใช้ในกองทุนฟื้นฟูและอุ้มสถาบันการเงิน นอกจากเป็นผลจากความผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐ และการทุจริตของสถาบันการเงินแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ห้ามนำเงินกู้มาช่วยเหลือ เงินฟื้นฟูที่ใช้ไปหรืองบประมาณที่รัฐบาลใช้ไปแล้วและใช้ไปในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนับแต่เข้า อุ้มธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ คือประมาณ 1,116,800 ล้านบาท (มติชนรายวัน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541) ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ในขณะที่มีเงื่อนไขว่าในการควบคุมงบประมาณจะต้องไม่กระทบงบประมาณด้านสังคม แต่ปรากฏว่านอกจากจะมีการตัดงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ปี 1998 แล้ว ในมาตรการที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อ ๆ มา ก็คือพบว่าผลกระทบ ด้านสังคมมีความรุนแรงกว่าที่คาดไว้จึงจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณ งบประมาณในส่วนที่เพิ่มนี้เป็นงบประมาณที่ได้จากเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจาก 3 แหล่งใหญ่ คือ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเล (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา) ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ (Stabilisation) นอกจากการดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างเข้มงวดดังตัวอย่างที่ยกมา เงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือ ต้องดำเนินนโยบายเข้มงวดทางการเงิน ควบคุมดุลบัญชีเดินสะพัดให้ขาดดุลไม่เกินร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และจะต้องให้ลดลงจนถึงระดับที่มีเสถียรภาพ (คือ ประมาณร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม) ต้องบริหารกองทุนสำรองระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และต้องควบคุมเงินเพื่อให้ไม่เกินร้อยละ 5 และการสร้างเสถียรภาพในตลาดเงินตราต่างประเทศด้วยการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวตามภาวะตลาดและจำกัดการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาล แต่กับวิกฤตเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะเป็นช่วงปี 1998-1999 หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อ ๆ มา จึงได้มีการปรับตัวเลขภาพรวมเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้น ซึ่งนั่นหมายถึงต้องอาศัยการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศตลอดเวลา

มาตรการอีกอย่างหนึ่งและเป็นมาตรการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความสนใจเป็นพิเศษในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพการเงินการคลัง คือ การแก้ไขปัญหาและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งผลสุดท้ายจะไปเกี่ยวข้องกับการเปิดเสรี (Liberalisation) โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการเงินด้วย

II การแก้ไขและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

ประเด็นหลักที่กินเนื้อที่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทุกฉบับมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะนับแต่หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 เป็นต้นไป คือ การแก้ไขและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เพื่อฟื้นฟูระบบการเงิน สร้างความเชื่อมั่นและเสถียรภาพให้กลับคืนมา

วันที่ 5 สิงหาคม 1997 รัฐบาลสั่งปิดสถาบันการเงินหรือไฟแนนซ์ที่ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงอีก 42 แห่ง หลังจากที่มีการสั่งระงับกิจการไปแล้ว เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1997 ก่อนการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทจำนวน 16 แห่ง รวมเป็น 58 แห่ง และเมื่อถึงเดือนธันวาคม 1997 ป.ร.ส. ก็ประกาศว่ามีเพียง 2 บริษัท ในจำนวน 58 บริษัทเท่านั้น ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดใหม่ อีก 56 แห่งต้องปิดไปอย่างถาวร

งบประมาณที่รัฐบาลต้องทุ่มเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินเหล่านี้คิดเป็นมูลค่ากว่า 1 ล้านล้านบาท คือ

- ใช้แก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ หรือ บีบีซี จำนวน 156,800 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มทุน 28,000 ล้านบาท ชื้อหนี้เสีย 58,800 ล้านบาท ค้ำประกันเงินกู้ 50,000 ล้านบาท และขยายสินเชื่อระยะสั้นอีก 20,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้ที่คาดว่าจะสูญเสียเกือบทั้งหมดหรือทั้งหมดคือเงินที่นำไปซื้อหุ้นเพิ่ม ส่วนที่เหลือไม่อาจกำหนดได้ว่าเมื่อใดจะได้รับคืน
- ปลดปล่อยและค้ำประกันเงินฝากให้กับสถาบันการเงินหรือไฟแนนซ์ 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการประมาณ 660,000 ล้านบาท เป็นการปล่อยกู้ 430,000 ล้านบาท ซึ่งอาจสูญเสียประมาณร้อยละ 50 และค้ำประกันเงินฝาก 230,000 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นภาระของกระทรวงการคลังที่จะต้องตั้งงบประมาณชดเชยดอกเบี้ยและเงินต้นในระยะ 3-5 ปี
- ปลดปล่อยให้กับไฟแนนซ์อีก 33 แห่ง ที่ยังเปิดดำเนินการ รวมทั้งถือหุ้นและปล่อยกู้ให้กับธนาคารพาณิชย์ อีก 4 แห่ง อีกประมาณ 300,000 ล้านบาท

การสั่งระงับกิจการบริษัทเงินทุนเมื่อเดือนสิงหาคม 1997 นั้น “ทางธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้ร่วมหารือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมากกว่า 2 สัปดาห์ ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผ่านประสบการณ์ในประเทศ

ต่าง ๆ หลายแห่ง ไม่ว่าในสวีเดน ในละตินอเมริกา เม็กซิโก และในเอเชียบางประเทศ” (มติชนรายวัน วันที่ 6 สิงหาคม 2540: 4) มาตรการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินนี้เรียกว่าเป็น “การแก้ไขปัญหาระบบและเปิดเสรี” หลังจากนั้นรัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้เสนอมาตรการและแผนปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน ครั้งสำคัญ 2 ครั้ง คือ 14 สิงหาคม 1997 หลังจากถูกกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเร่งให้จัดระบบวิธีแก้ไขปัญหาลูกสถาบันการเงินและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับหนังสือแสดงเจตจำนงฯ โดยทุกอย่างต้องชัดเจนภายในวันที่ 15 ตุลาคม 1997

มาตรการแก้ไขปัญหาลูกสถาบันการเงินที่ประกาศเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 1997 ที่สำคัญ คือ

- การออก พรก.จัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) และจัดตั้ง บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บ.บ.ส.)
- เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพในการประกอบธุรกิจ ทางกรมนโยบายสนับสนุนให้ควบกิจการหรือรวมกิจการกันเพื่อ ยกฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือขยายเขตธุรกิจเพิ่มได้
- จำกัดภาระของรัฐที่จะต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินให้น้อยที่สุด
- สถาบันการเงินที่จะเปิดดำเนินกิจการอีกต้องดำเนินการเพิ่มทุนให้มีสัดส่วนกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเพียงพอ
- จะอนุญาตให้ผู้ลงทุนชาวต่างประเทศเข้าร่วมลงทุนในสถาบันการเงินได้ในฐานะ ผู้ถือหุ้นใหญ่ ในการอนุญาตให้มีผู้ถือหุ้นต่างชาติ จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถือหุ้นต่างชาติถือหุ้นได้เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นเวลา 10 ปี หลังจากนั้น การเพิ่มทุนใด ๆ จะต้องจำหน่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นไทย จนสัดส่วนการถือหุ้นลดต่ำกว่าร้อยละ 50
- ต้องมีการจัดทีมบริหารและมีแผนดำเนินธุรกิจที่ดี กับทั้งมีวงเงินเครดิตที่เพียงพอ

ประเด็นที่น่าสนใจในการแก้ไขปัญหาลูกสถาบันการเงินและการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีหลายส่วน

ประการแรก หากพิจารณาบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จำนวน 58 แห่ง ที่ถูกสั่งปิดกิจการ (รายชื่อปรากฏในตาราง) จะเห็นปัญหาเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมาคือ ความอดคอดีที่

ตารางแสดง รายชื่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จำนวน 58 แห่งที่ถูกสั่งระงับกิจการ

รายชื่อไฟแนนซ์ที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยระงับทำธุรกรรม (สั่งระงับกิจการ)		
1. เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1997		
บริษัท	จำนวนพนักงาน	กลุ่มผู้ถือหุ้น
1. บงล. ตะวันออกฟายแนนซ์	500	ตระกูลไกรฤกษ์
2. บงล. จีเอฟ	835	ตระกูลโอสถานุเคราะห์
3. บงล. ศรีมิตร	950	ธ.กสิกรไทย
4. บง. ยูโนเด็ค	350	ตระกูลลำซำ
5. บง. ซีจีเอ็น	169	กลุ่มจีเอฟ
6. บง. เอกธณิก	1,355	ตระกูลจักกะพาก
7. บงล. โอทีเอฟ	629	ตระกูลกฤษดาธานนท์
8. บงล. เอกสิน	357	กลุ่มจีเอฟ
9. บงล. ธนไทย	217	ตระกูลไพโรจน์กิจจา
10. บง. ทรัพย์ธำรง	80	ตระกูลพวงศัมพัฒน์
11. บงล. ไทยฟูจิ	404	ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ
12. บงล. เอกธนา	921	กลุ่มเอกธณิก
13. บงล. รอยัลอินเตอร์ เนชั่นแนล ไฟแนนซ์	-	-
14. บงล. คันทรี	-	-
15. บงล. ซีแอล สหวิริยา	235	ตระกูลวิริยประไพกิจ
16. บงล. ศรีนคร	-	-
2. เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 1997		
บริษัท	จำนวนพนักงาน	กลุ่มผู้ถือหุ้น
17. บงล. เจ้าพระยา จำกัด	-	บงล. ภัทรกิจ, ธ.นครหลวงไทย, ตระกูลภัทรประสิทธิ์
18. บง. ศรีธนา จำกัด (มหาชน)	-	ธ.เดอะดีเวลลอปเม้นท์ ออฟสิงคโปร์, ตระกูลศรีวิกรม
19. บงล. สหธณิกไทย จำกัด (มหาชน)	-	ธ.กรุงเทพ จำกัด, บ.นพกิจรวมทุน, ธ.กรุงเทพ
20. บงล. ธนพล จำกัด (มหาชน)	-	ธ.ทหารไทย, บ.แสงทองค้าข้าว (1968), ตระกูลอัศวินวิจิตร
21. บงล. ไทยรุ่งเรืองเทรดส์ จำกัด	-	กลุ่มอัยยการ, กลุ่มมั่นคงเจริญ
22. บง. คาเธียเทรดส์ จำกัด	-	บ. เทพประทานการแร่, ดร.บุญทรง ศรีเพ็ญ
23. บง. เอเชียธณิก จำกัด (มหาชน)	-	กลุ่มเดอะไพบูลย์, ธ.เอเชีย จำกัด
24. บงล. กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	-	บ.ไทยเอกรัฐ โฮลดิ้ง, นายสรสันต์ ไตรจักรภพ, นายประชา เหวตระกูล

บริษัท	จำนวนพนักงาน	กลุ่มผู้ถือหุ้น
25. บง. เงินทุนธนสินธุ์ จำกัด	-	ตระกูลววรรณศรีสวัสดิ์, ตระกูลเตชะไพบูลย์, นางสาวสิริวรรณ ผลบริบูรณ์เจริญ
26. บงล. การทุนไทย จำกัด (มหาชน)	-	ตระกูลตั้งอุทัยศักดิ์, ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย
27. บงล. วอลล์สตรีท จำกัด (มหาชน)	-	ตระกูลสีละศิธร, บ.สีพัฒนามลิตภัณฑ์, ตระกูลนำชัยศิริ
28. บงล. นครหลวง เครดิต จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์, ธ.นครหลวงไทย, บ.สินชญาทอง
29. บง.พีริเมียร์ จำกัด	-	กลุ่มบริษัทพีริเมียร์, บริษัทล่อมดาร์นิ
30. บง.บางกอกเงินทุน จำกัด	-	บ.โรมอน, นางจุไรรัตน์ อี. โบโนเทิร์น, ตระกูลศรีไกรวิน
31. บงล. เอ็ม ซี ซี จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ประเทศไทย, บ.รสา โฮลดิ้ง, ธ.ไทยทุน
32. บงล. เอส ซี เอฟ จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์, ธ.นครหลวงไทย, บ.สินชญาทอง
33. บงล. สีสานกิจ จำกัด	-	ตระกูลสีลาวนิชกุล, ตระกูลโสภณพนิช
34. บง.ชาติไพบูลย์ จำกัด	-	นายประยูร เลขะพานิช, นายวิรัช อิศว์ศิวกุล
35. บงล.สยามชีวิต ชินดิเคท จำกัด	-	ธ.นครหลวงไทย, บ.คราวนีโฮลดิ้ง, บ.กิจบำรุงพร, บ.สินชญาทอง
36. บง.นิธิภัทร จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์, บล.เอกธำรง บ.แลนด์ แอนด์ เฮาส์, ธ.กรุงเทพ จำกัด
37. บงล. เอกพัฒน์ จำกัด (มหาชน)	-	บ.เอก โฮลดิ้ง, นายสมศักดิ์ สีสวัสดิ์ตระกูล ตระกูลภูตระกูล, ตระกูลจรรยาจิตต์
38. บง.ไทยธนากร จำกัด (มหาชน)	-	ธ.ทหารไทย, นางนัยรัตน์ จุฬางกูร นายสิโรจน์ องค์กริโรจน์กุล
39. บงล. พูลพิพัฒน์ จำกัด (มหาชน)	-	บมจ.เอกโฮลดิ้ง, บ.บีเอ็นเอส อินเตอร์ฯ (ฮ่องกง) บ.โบราเคย์, บ.พูลพิพัฒน์
40. บงล. แปซิฟิค ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)	-	นายวิบูลย์ ชั่ว, นายอนุชา สีนาทกถากุล, บ.ชีวิตี้ แคปปิตอล, นายสุวัจน์ ลิปะพัลลภ
41. บงล.พารา จำกัด (มหาชน)	-	บ.เงินทุนอุตสาหกรรมฯ, บล.กองทุนรวม, ตระกูลเอื้อวัฒนะสกุล, บ.เตชะไพบูลย์
42. บงล.เกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)	-	ตระกูลวัธนเวคิน, บ.รวมวรรณะ
43. บง.ไทยธำรง จำกัด	-	บรรษัทหลักทรัพย์เอกธำรง, หน่วยงานกึ่งรัฐวิสาหกิจ, ธ.ไทยพาณิชย์

บริษัท	จำนวนพนักงาน	กลุ่มผู้ถือหุ้น
44. บงล.อินเตอร์เครดิต แอนด์ ทรัสต์ จำกัด	-	ตระกูลเพชรวรกุล
45. บงล. ชิทก้า จำกัด (มหาชน)	-	บ.สยามกลการ, บ.พรีเมียร์ เอ็นเตอร์ไพรซ์, ตระกูลมานะคงตรีชัย, ตระกูลกาญจนาพาสน์
46. บงล.มหานครกิจ จำกัด (มหาชน)	-	ตระกูลสิริวัฒนภักดี
47. บง. ธีรชัยทรัสต์ จำกัด	-	บ.ธีรชัยสตีลฯ, ตระกูลสุธีรัชย์, ตระกูลเลิศศิริมิตร
48. บงล. ธนทรัพย์ จำกัด	-	ธ.ทหารไทย, บ.ศรีเทพไทย, บ.ไทยประกันชีวิต, ตระกูลไชยวรรณ
49. บงล. เมืองทองทรัสต์ จำกัด	-	ตระกูลกาญจนาพาสน์
50. บงล. สยามพาณิชย์ ทรัสต์ จำกัด	-	บ.เคมี, ตระกูลเตชะไพบูลย์, บ.น้ำใจ
51. บงล. มหานครทรัสต์ จำกัด	-	บงล. ชิทก้า, บ.มหาศิริสยาม เอเซียคาร์
52. บง. ธนมาศ จำกัด	-	บ.เอส พี อินเตอร์ฯ, บ.ฐิติกร, บล.เอกธำรง, ตระกูลโอสถานุเคราะห์, ตระกูลพรประภา
53. บงล.บางกอกอินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์, ธ.กสิกรไทย, ตระกูลไกรฤกษ์
54. บงล. ธนนคร จำกัด (มหาชน)	-	กลุ่มอรรถระวีสุนทร, ธ.ไทยพาณิชย์ และบริษัทในเครือ
55. บง.ยูเนี่ยน ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)	-	บ.สหยูเนี่ยน, บ.น้ำตาลราชบุรี, ตระกูลอรุณานนท์ชัย
56. บงล.ไทยเม็กซ์ จำกัด (มหาชน)	-	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์, บ.ไทยประกันชีวิต, ตระกูลไชยวรรณ
57. บงล. คาเรย์ ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)	-	ตระกูลเลี้ยวไพรัตน์
58. บงล. ไทย-โอเวอร์ซีทรัพย์ จำกัด	-	ไม่มีข้อมูล

ที่มา : มติชนรายวัน 6 สิงหาคม 2540 หน้า 2 และ 4

ความสำคัญ/ให้การสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่มากกว่าผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มผู้ถือหุ้นของไฟแนนซ์จำนวนมากถ้าไม่ใช่มาจากระบบธนาคาร ไม่ว่าจะเป็นธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ ธนาคารเอเชีย ฯลฯ หรือตระกูลใหญ่ในวงการธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นเตชะไพบูลย์ โสภณพนิช ศรีเพ็ญทุ่ง ไกรฤกษ์ โอสธานุเคราะห์ จักกะพาก ลำช้า ศรีไกรวิน ไพโรจน์กิจจา ฯลฯ ที่มีการขยายตัวจากระบบสัมปทานที่ได้รับการอุปถัมภ์จากการเมือง และขยายตัวไปสู่การเป็นเจ้าของระบบธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งอำนาจรัฐมักจะให้การส่งเสริมรายเดิม ๆ ลักษณะการผูกขาดเศรษฐกิจโดยการโอบอุ้มของรัฐ ทำให้การแก้ปัญหาสถาบันการเงินและการปฏิรูปสถาบันการเงินทำได้ยากและขาดความโปร่งใส ปัญหานี้เห็นชัดเจนตั้งแต่การสั่งระงับกิจการ ซึ่งรัฐบาลปล่อยคาราคาซังและพยายามอุ้มจนเกิดความเสียหายนับเป็นล้านล้านบาท การเพิ่มทุนจนกระทั่งถึงการประมูลสินทรัพย์และการจำหน่ายโอนสินทรัพย์

ประการที่สอง แม้รัฐจะมีนโยบายจำกัดบทบาทและภาระของรัฐที่จะต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินให้น้อยที่สุด แต่รัฐก็เข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินหลายแห่งที่ไม่สามารถเพิ่มทุนเองได้ และเพื่อรักษาความเชื่อมั่น การกระทำดังกล่าวอาจขัดแย้งกับแนวทางและเจตนารมณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลก็ยืนยันในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ว่า “ทางการตระหนักดีว่า การแทรกแซงดังกล่าวทำให้การถือหุ้นของภาครัฐในภาคการเงินเพิ่มขึ้นมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงมีเป้าหมายสำคัญจะลดสัดส่วนการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์เหล่านี้อย่างเร็วที่สุด และอยู่ในระหว่างกำหนดแนวทางขายหุ้นคืนให้แก่ภาคเอกชนภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญภายนอก” (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3) คำยืนยันลดการแทรกแซงได้เน้นย้ำในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อ ๆ มา ธนาคารที่ถูกแทรกแซง ลดทุน ลดราคหุ้น (เหลือ 1 สตางค์) พร้อมกับถอดถอนผู้บริหารชุดเดิม ซึ่งเป็นบรรดา “ตระกูล” ทั้งหลาย เช่น ธนาคารศรีนครของตระกูลเตชะไพบูลย์ ธนาคารนครหลวงไทยที่ถือหุ้นใหญ่โดยตระกูลมหาดำรงกุล และสมบัติพาณิชย์ ธนาคารมหานครที่มีนายเจริญ สิริวัฒนภักดีเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ รวมถึงธนาคารแหลมทอง สหธนาคารของตระกูลจันทร์ศรีชวาลา ชลวิจารณ์ อัครวินวิจิตร และชาลีจันทร์ โดยรัฐบาลสั่งรวมธนาคารมหานครเข้ากับธนาคารกรุงไทย และคืนใบอนุญาตประกอบการธนาคารของธนาคารมหานคร สหธนาคารรวมกิจการกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ธนาคารแหลมทองรวมกิจการกับธนาคารรัตนสิน ปีนี้ชีร่วมกับธนาคารกรุงไทย โดยในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการตามประกาศวันที่ 14 สิงหาคม ว่าด้วยการปรับโครงสร้างระบบ

สถาบันการเงินว่า ธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทยจะแปรรูปเป็นสถาบันการเงินของเอกชน ธนาคารกรุงเทพฯ พานิชัยการแปรรูปเป็นสถาบันการเงินที่มีโชธนาคาร สหธนาคารรวมกิจการกับ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ธนาคารแหลมทองรวมกิจการกับธนาคารรัตนสิน และแปรรูปเป็นธนาคารเอกชน และปรับโครงสร้างธนาคารกรุงไทย

อย่างไรก็ตาม ภาระที่รัฐเข้าแทรกแซงกิจการของสถาบันการเงิน คือ ปัญหาที่ประชาชนคนไทยต้องรับภาระ เมื่อรัฐบาลยืนยันว่า “รัฐบาลจะเข้ารับผิดชอบทางการเงินต่อความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ กระทรวงการคลังจะประกาศรายละเอียดของการออกพันธบัตรรัฐบาลในวงเงินไม่เกิน 5 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 1998-1999 โดยจ่ายดอกเบี้ยจากงบประมาณของรัฐบาล” (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4)

ประการที่สาม ในการลดบทบาทของรัฐและให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นในกิจการของสถาบันการเงินให้มากขึ้นนั้น จากวิกฤตการเงินซึ่งรุนแรง จึงมีโอกาสน้อยมากที่จะหาเอกชนหรือนักธุรกิจไทยเข้ามาบริหารกิจการของสถาบันการเงินในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ ดังนั้น รัฐบาลจำต้องมีนโยบายให้นักลงทุนต่างประเทศเข้าร่วมทุนในสถาบันการเงินได้ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ อาจกล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์สถาบันการเงินไทยที่รัฐบาลยอมให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้น ผลก็คือธนาคารขนาดใหญ่ที่ไม่ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซง(ยึด) ซึ่งมีขนาดมากกว่าธนาคารขนาดกลางและขนาดเล็ก หาทางเพิ่มทุนโดยการดึงต่างประเทศเข้ามาและขายหุ้นเพิ่มทุนให้ต่างชาติ ธนาคารกสิกรไทยของตระกูลลำชาต้องยอมให้ธนาคารของรัฐบาลสิงคโปร์เข้าถือหุ้นใหญ่ ธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด ของนายชาติรี โสภณพนิช เสนอขายหุ้นเพิ่มทุน 400 ล้านหุ้น จำนวน 40,000 ล้านบาท ในตลาดต่างประเทศ ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของต่างประเทศเกือบเต็มพีดานคือกว่าร้อยละ 49 ส่วนธนาคารเอเชีย ของตระกูลภัทรประสิทธิ์ เสนอขายหุ้นเพิ่มทุนในสัดส่วนร้อยละ 75 ให้กับธนาคาร เอ บี เอ็น แอ็มโร แห่งเนเธอร์แลนด์ และธนาคารไทยทุนของตระกูลตู้จินดา ยอมลดสัดส่วนการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ด้วยการขายหุ้นให้ธนาคาร ดี บี เอส แห่งสิงคโปร์ และ ดี บี เอส ถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 50.27 (มติชนรายวัน วันที่ 1 มกราคม 2542: 8) ส่วนธนาคารไทยพาณิชย์มีธนาคารชันวากาจากญี่ปุ่นเข้าถือหุ้น สำหรับธนาคารรัตนสินซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลเฉพาะสินทรัพย์ที่มีคุณภาพนั้น ต้องหาผู้ร่วมทุนจากต่างประเทศซึ่งไม่น่าจะหายาก (ในขณะที่ ปรส.ได้รับมอบหมายให้บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ) ดูเหมือนแนวทางแก้ปัญหาสถาบันการเงินแนวทางนี้ จะสอดคล้องกับหลักการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งการสร้างเสถียรภาพของสถาบันการเงินและการเปิดเสรีทางการลงทุนและการเงิน

ประการที่สี่ เพื่อให้การแก้ปัญหาสถาบันการเงินและการปฏิรูประบบการเงินเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องแก้ไขและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินหลายฉบับ เช่น การแก้ไขกฎหมายล้มละลาย การทบทวนกรอบกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมถึงการแก้ไข พ.ร.บ. เงินตรา อย่างไรก็ตาม กระบวนต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ดูเหมือนประเทศไทยยังไม่มีผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญพอและความพยายามเร่งรัดคดี อาจทำให้จำเลย (ลูกหนี้) เสียโอกาสการสู้คดีและเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับโจทก์คือเจ้าหนี้เป็นส่วนใหญ่ แต่ข้อดีของการแก้ไข พ.ร.บ. ล้มละลาย คือเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้และลูกหนี้ที่มีวงเงินหนี้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และลูกหนี้ที่มีสินทรัพย์บุคคลตามกฎหมายเจรจาตนเองได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล และการที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างก่อนแบ่งสินทรัพย์ในคดีล้มละลาย

III การปฏิรูปกฎหมาย

นอกจากการแก้ไขและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสถาบันการเงินและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แล้ว ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อมาตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นไป ได้ขยายความการปฏิรูปกฎหมายรวมไปถึงการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281) เพื่อเป็นการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลจึงจะเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการถือครองได้เสรีขึ้น (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3) อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบการฟื้นฟูเศรษฐกิจ กฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐบาลและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นว่าจำเป็นต่อการ “ฟื้นฟูเศรษฐกิจ” ก็ต้องได้รับการทบทวนด้วยรวมทั้งสิ้น 11 ฉบับ ที่เรียกว่ากฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติล้มละลาย (พ.ศ. 2540) แก้ไขเพิ่มเติม 2542
2. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (พ.ศ. 2542)
3. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนา) (พ.ศ. 2542)
4. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (โดยการขาดนัด) (พ.ศ. 2543)

5. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การบังคับคดี) (พ.ศ. 2543)
6. พระราชบัญญัติประกันสังคมแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2542 / พ.ร.บ. แรงงาน รัฐวิสาหกิจสวัสดิการ
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
8. พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน (พ.ศ. 2542)
9. พระราชบัญญัติอาคารชุด (พ.ศ. 2542)
10. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (พ.ศ. 2542)
11. พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว (พ.ศ. 2542)

กฎหมายทั้ง 11 ฉบับ เป็นกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วแต่แก้ไขใหม่ 8 ฉบับ เป็นกฎหมายใหม่ 3 ฉบับ ในจำนวน 11 ฉบับนั้น เป็นของกระทรวงยุติธรรม 5 ฉบับ กระทรวงมหาดไทย 2 ฉบับ กระทรวงพาณิชย์ 2 ฉบับ กระทรวงแรงงานฯ 1 ฉบับ และกระทรวงการคลัง 1 ฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม (ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 6) คือ กลุ่มแรก กฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการหนี้สินธุรกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติล้มละลาย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวม 5 ฉบับ และกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “การเปิดเสรีการลงทุนทั้งในประเทศและจากต่างประเทศในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ” ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- 2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
- 3) พระราชบัญญัติอาคารชุด
- 4) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน และ
- 5) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (เพื่ออำนวยความสะดวกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ)

● กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการเงินและการจัดการหนี้สิน

ข้อเสนอให้ตรา พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายที่ชัดเจนปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลใช้เวลาเกือบ 1 ปี ในการผลักดัน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ออกมา สาระสำคัญของ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมอยู่ที่ 1) การกำหนดวงเงินหรือทุนทรัพย์ที่เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ ทั้งลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล 2) กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการโดยอาศัยอำนาจศาลโดยจัดประเภทเจ้าหนี้ตามสถานะของลูกหนี้เป็น 4 กลุ่ม 3) การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอน

นิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้วในกระบวนการล้มละลาย และการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลาย ส่วนพ.ร.บ. จัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย นอกจากกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลล้มละลายกลางและศาลล้มละลายภาคขึ้นแล้ว ยังให้มีผู้พิพากษาศาลล้มละลายโดยเฉพาะ รวมถึงวิธีการ/กฎเกณฑ์การพิจารณาในศาลชั้นต้นและการอุทธรณ์ ซึ่งมาตรา 24 ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาที่จะต้องจัดตั้งแผนกคดีล้มละลายขึ้นโดยไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ บทบัญญัติส่วนใหญ่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายล้มละลาย

สำหรับ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้ง 3 ฉบับนั้น ล้วนมีเป้าหมายเร่งรัดกระบวนการทางศาลและกระบวนการบังคับคดีให้รวดเร็วมากขึ้น รวมถึงการให้อำนาจศาลไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เช่น มาตรา 3 ของ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 17 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันได้ หรือประนีประนอมยอมความกันได้ในข้อพิพาทนั้นๆ” หรือ มาตรา 8 ข้อความที่เพิ่มเติมว่า “ในกรณีที่จำเลยฟ้องแย้งเข้ามาในคดีในสาระและฟ้องแย้งนั้นไม่ใช่คดีในสาระ...การนำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับแก่คดีในส่วนของฟ้องแย้งหรือคดีสามัญเช่นนั้น จะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ก็ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีในส่วนของฟ้องแย้งหรือคดีสามัญนั้น อย่างคดีในสาระได้” โดยในมาตรา 9 บัญญัติว่า “ในคดีในสาระให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว และออกหมายเรียกไปยังจำเลย ในหมายนั้นให้จดแจ้งประเด็นแห่งคดี...” และข้อความว่า “ให้จำเลยมาศาลเพื่อการไกล่เกลี่ยให้การและสืบพยานในวันเดียวกัน และให้ศาลสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย” หรือมาตรา 10 ที่ว่า “ในคดีในสาระ เมื่อโจทก์ได้ทราบคำสั่งให้มาศาลตามมาตรา 193 แล้ว ไม่มาในวันนัดพิจารณาโดยมิได้ร้องขอเลื่อนคดีหรือแจ้งเหตุที่ขัดข้องไม่มาศาล ให้ถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความ” ส่วนใน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) มาตรา 3 (3) หมายบังคับคดีและหมายของศาลที่ออกให้จับและกักขังบุคคลใดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายฉบับนี้ อาจบังคับได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ สำหรับ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) ที่เป็นการพิจารณาโดยขาดนัดนั้น มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ ให้โจทก์มีคำขอต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่ระยะเวลาที่กำหนดให้จำเลยยื่นคำให้การได้สิ้นสุดลง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดให้ตนเป็นฝ่ายชนะคดีโดยขาดนัด”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 5 ฉบับ มีเป้าหมายปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการหนี้สินและเร่งกระบวนการทางศาลให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายโดยเฉพาะการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การจัดความล่าช้า ความล่าสมัย และให้สอดคล้องกับสถานการณ์

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ถูกนำมารวมไว้ในการปฏิรูปกฎหมายและวิธีพิจารณาความเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างภาคการเงินและธุรกิจเอกชน ซึ่งมีข้อดีในแง่ที่ว่า ในช่วงตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา จำนวนลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้มีจำนวนมากที่ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ และท้ายที่สุดก็ต้องถูกฟ้องล้มละลาย และถูกยึดทรัพย์บังคับคดี ซึ่งแต่เดิมกระบวนการยึดทรัพย์บังคับคดีตามกฎหมายไทยใช้เวลาานมาก จนมูลค่าหนี้ที่เจ้าหนี้ได้รับการชดเชยลดน้อยหายไปตามระยะเวลา นอกจากนี้ มีลูกหนี้บางรายที่น่าจะได้รับการฟื้นฟูโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลที่โดยทั่วไปกินเวลานานมากและค่าใช้จ่ายสูง แต่ไม่สามารถทำได้เพราะติดขัดปัญหาที่กฎหมายล้มละลายเดิมไม่เปิดโอกาสให้ รวมถึงไม่มีศาลล้มละลายโดยเฉพาะด้วย ดังนั้น การแก้ไข พ.ร.บ. ล้มละลาย และ พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมถึงการจัดตั้งศาลล้มละลายจะเกิดประโยชน์กับทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ และอาจช่วยลดการฟ้องล้มละลายลงได้

ถึงแม้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในกลุ่มนี้จะมีข้อดีดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีข้อห่วงกังวลว่าจะเอื้อประโยชน์ให้ต่างชาติหรือไม่ แม้จะมีได้มีคำว่าต่างชาติปรากฏอยู่ในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ และแม้ผู้นำรัฐบาลในสมัยนั้นจะปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นคำสั่งจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่การต้องยอมรับเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นตัวเร่งกระบวนการแก้ไขและออกกฎหมายเหล่านี้ เพราะได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมานาน แต่ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังจนกระทั่งมีแรงกระตุ้นจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ “เดิม ไอ เอ็ม เอฟ และเจ้าหนี้ต่างประเทศต้องการถึงขั้นที่จะให้ทำการยึดทรัพย์บังคับคดีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล แต่ฝ่ายไทยไม่ยอม สุดท้ายจึงแก้ไขให้กระบวนการพิจารณายึดทรัพย์บังคับคดีรวดเร็วขึ้น” (มติชนรายวัน วันที่ 24 พฤศจิกายน 2541) และถึงอย่างไร การแก้ไขและออกกฎหมายต่าง ๆ ทั้ง 5 ฉบับ ก็ปรากฏชัดเจนในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ โดยมีการกำหนดชัดเจนว่าจะต้องออกเมื่อใด การปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ กฎหมายเหล่านี้เป็นที่ต้องการของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและเจ้าหนี้ต่างประเทศที่ให้กับธุรกิจของไทย เพราะจะทำให้เจ้าหนี้เหล่านั้นมั่นใจมากขึ้นว่า สามารถใช้กระบวนการตามกฎหมายไทยที่รองนายกรัฐมนตรี พานิชภักดิ์ ชี้

แจ้งว่า “การแก้ไขกฎหมายทำให้เป็นสากลและยอมรับได้ในระดับสากล” มากขึ้น จัดการกับลูกหนี้ในประเทศไทยได้

• กลุ่มกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนของต่างประเทศ หรือกลุ่มกฎหมายการเปิดเสรี

แม้การแก้ไขและออกกฎหมายในกลุ่มแรกจะถูกผลักดันให้ออกมาได้โดยไม่ยากเย็นนัก การแก้ไขและการตรากฎหมายใหม่ในกลุ่มที่สองนอกจากรัฐบาลจะได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์แล้วยังได้รับการคัดค้านอย่างหนัก ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการ “ออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คนต่างชาติเข้ามาสู่อุตสาหกรรมของคนไทยได้สะดวกมากขึ้น” โดยเฉพาะการแก้ไข ปว.281 เพื่อออกเป็น พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์ รวมถึง พ.ร.บ. ทนุรัฐวิสาหกิจ อะไรคือสาระสำคัญที่เป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับกฎหมายกลุ่มนี้

1. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

การริเริ่มแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 หรือที่เรียกว่า ปว. 281 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ที่ประกาศใช้มาแต่ปี 1972 มิได้เพิ่งเกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจแต่มีมาตั้งแต่สมัยที่ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ประสบความสำเร็จ สถานการณ์เศรษฐกิจที่รัฐบาลยืนยันว่าต้องการเงินลงทุนจากต่างประเทศอย่างมาก ผลักดันให้ต้องเร่งแก้ไข ปว.281 เพื่อให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้สะดวกและกว้างขวางขึ้น

หลักการสำคัญของ พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว คือ

1) การปรับปรุงบัญชีแนบท้ายธุรกิจที่ควบคุมไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจ แม้จะยังคงบัญชีแนบท้ายไว้ 3 บัญชีเหมือน ปว.281 เดิม แต่มีการปรับปรุงรายละเอียดของบัญชีแนบท้ายให้เปิดกว้างขึ้น บัญชีแนบท้าย 3 บัญชี ได้แก่

- บัญชีหนึ่ง ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจด้วยเหตุผลพิเศษ คือ กิจการหนังสือพิมพ์ วิทย์ โทรทัศน์ การทำไร่ ทำนา หรือ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้และแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ การทำการประมง สัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การสกัดสมุนไพรไทย การค้าและขายทอดตลาดวัตถุโบราณไทยหรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ การทำหรือหล่อพระพุทธรูปและการทำบาตร การค้าที่ดิน

- บัญชีสอง ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ (ซึ่งรวมการขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ รวมถึงกิจการการบินในประเทศ) ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน และธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

- บัญชีสาม ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว เช่น การสีข้าว การทำการประมงเฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำป่าไม้จากป่าปลูก การก่อสร้าง ยกเว้นการก่อสร้างที่เป็นการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนที่ต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักรและความชำนาญพิเศษ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าว ตั้งแต่ 500 ล้านบาทขึ้นไป การทำกิจการโฆษณา การนำเที่ยว การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม การทำธุรกิจบริการอื่น (ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

การทบทวนบัญชีธุรกิจในบัญชีหนึ่ง และบัญชีสอง ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนบัญชีสามให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2) การจัดตั้งกรรมการพิจารณาทบทวนประเภทธุรกิจ อย่างน้อยปีละครั้ง กรรมการชุดนี้เรียกว่าคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ซึ่งมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน และมีกรรมการเป็นผู้แทนจาก สศช. BOI และผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ อีก 10 กระทรวง รวมถึงผู้แทนคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนผู้แทนจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทย โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน กรมทะเบียนการค้าเป็นฝ่ายเลขานุการ

3) ธุรกิจของคนต่างด้าวที่ใช้สิทธิตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีข้อตกลงไว้ ให้ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติตาม พ.ร.บ. และให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้สิทธิคนไทย และวิสาหกิจของคนไทยเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศสัญชาติของคนต่างด้าวเป็นการตอบแทนด้วย

4) สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมให้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือการค้าเพื่อส่งออก ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือตามกฎหมายอื่น ๆ ไม่ต้องถูกบังคับโดยพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว แต่ให้แจ้งให้อธิบดีกรมทะเบียนการค้าออกหนังสือรับรอง

5) การอุดหนุนของกฎหมาย เนื่องจากที่ผ่านมาการอาศัยของใหม่ของกฎหมาย โดยคนต่างชาติจะให้คนไทยถือหุ้นแทน เพื่อไม่ให้เข้าข่ายเป็นธุรกิจควบคุมใน พ.ร.บ. ฉบับใหม่ มาตรา 36 บัญญัติไว้ว่า "ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุน หรือร่วมประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวอันเป็นธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยคนต่างด้าวนั้นมิได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือร่วมประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวโดยแสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตนแต่ผู้เดียวหรือถือหุ้นแทนคนต่างด้าวในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งคนต่างด้าวซึ่งยินยอมให้ผู้มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้กระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้เลิกให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนหรือสั่งให้เลิกการร่วมประกอบธุรกิจ หรือสั่งให้เลิกการถือหุ้น หรือการเป็นหุ้นส่วนนั้นเสีย แล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละหนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่"

6) กำหนดทุนขั้นต่ำที่คนต่างด้าวใช้ในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจไม่น้อยกว่าสองล้านบาท แต่หากเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามบัญชีท้ายพ.ร.บ. ต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าสามล้านบาท แต่เงื่อนไขนี้จะไม่ใช่บังคับกับคนต่างด้าวที่นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจเดิมไปประกอบธุรกิจอื่น หรือนำไปลงทุนกับบุคคล/นิติบุคคลอื่น

7) ขยายสัดส่วนของการลงทุนในกรณีที่คนต่างด้าวจะประกอบธุรกิจตามบัญชีสอง โดยต้องมีคนไทยหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่คนต่างด้าว ถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของทุนของคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะมีเหตุสมควร รัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะกรรมการอาจผ่อนผันสัดส่วนในเรื่องดังกล่าวให้น้อยลงได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 หรือต้องมีกรรมการเป็นคนไทยไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด

การแก้ไข ปว. 281 โดยการออก พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ตามเหตุผลที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 คือ "เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อความโปร่งใสในเงื่อนไขการห้ามประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อเพิ่มสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญและเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ" นั้น มีข้อนำสังเกตหลายประการ คือ

1. เป็นการเปิดตลาดการลงทุนในประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งครอบคลุมถึงภาคบริการ การค้า หรือแม้แต่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ถึงแม้จะมี

ธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับคนไทยในบัญชีหนึ่ง แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจได้ในทุกบัญชี แม้ในบัญชีหนึ่ง เช่น การทำไร่ ทำนา ทำสวน เพราะในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ระบุว่าทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทย และวรรคสองระบุว่า ให้ทำได้เมื่อมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศรับรอง จากการสำรวจของพันธทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ภายใต้โครงการการศึกษาเพื่อปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจของไทย ตั้งแต่ ปี 1972 จนถึงตุลาคม 2000 รัฐบาลไทยมีข้อตกลงทวิภาคี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อตกลงทางการค้าและการส่งเสริมการลงทุนฯ ถึง 21 ฉบับ (ไม่นับรวมที่ทำกับสหรัฐอเมริกา) ในจำนวนนี้มีประเทศที่มีศักยภาพสูงที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เช่น จีน อังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา นอร์เวย์ และเกาหลีกว่า 10 ฉบับ

2. การมีข้อห้าม แต่มีวิธีที่ว่า "เว้นแต่มีเหตุสมควร" หรือ "เว้นแต่ได้รับอนุญาต" เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้ทุกกิจการ ดังได้กล่าวในตอนต้น แม้โดยหลักการจะเป็นการเปิดให้เกิดการแข่งขัน แต่ไม่ใช่การแข่งขันที่เป็นธรรม เพราะเป็นการแข่งขันที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของศักยภาพที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ในอนาคตก็จะเห็นกิจการของคนไทยล้มละลายไป กรณีร้านโชห่วยกับห้างค้าส่ง ค้าปลีก อย่างแมคโคร โลตัส คาร์ฟูร์ ซึ่งสามารถขายสินค้าในราคาต่ำกว่า เนื่องจากต้นทุนต่ำกว่า น่าจะเป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุดของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการเปิดเสรี

3. การขยายสิทธิและโอกาสให้กับนักลงทุนต่างชาติมิได้ปรากฏเฉพาะใน พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวเท่านั้น แต่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนที่ได้ประกาศนโยบายและหลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุน ฉบับที่ 1 เมื่อเดือนสิงหาคม 2000 ได้ผ่อนคลายมาตรการจำกัด หรือถือหุ้นของคนต่างชาติให้สามารถลงทุนได้ในกิจการเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง และการบริการที่อยู่ในบัญชีหนึ่งของ พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน ข้อความต่อมาในประกาศ คือ เมื่อมีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการฯ อาจกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติเป็นการเฉพาะสำหรับกิจการที่ให้การส่งเสริมบางประเภท ซึ่งหมายถึงโอกาสที่ต่างชาติสามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 50 คือ ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีอยู่ และขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เจื่อนใจและช่องทางทำนองนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของต่างชาติอีกหลายฉบับ

4. ความพยายามในการอุดช่องโหว่ของกฎหมายตามมาตรา 36 ไม่น่าจะใช้ได้ผล เนื่องจากระบบอุปถัมภ์และการทุจริตที่มีอยู่ในสังคมไทย และเท่าที่ผ่านมาเป็นการยากที่จะตรวจสอบได้ว่าคนไทยประกอบธุรกิจในนามหรือเป็นหุ้นส่วนคนต่างด้าวหรือไม่

5. ข้อที่น่าสังเกตคือในมาตรา 6 และ 7 ของ พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่ห้ามคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 6 วรรค 2) และคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือตามกฎหมายอื่น และคนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือตามกฎหมายอื่น (มาตรา 7) จะประกอบธุรกิจได้ ก็เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า และจะประกอบธุรกิจได้เฉพาะประเภทธุรกิจและในท้องที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และประกาศดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ ข้อบัญญัติในทั้งสองมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 7 ส่งผลกระทบอย่างสูงต่อคนไทยที่ไร้สัญชาติ (ไทย) และสูญเสียสัญชาติด้วยกฎหมายและประกาศต่าง ๆ ซึ่งออกมาต่างกรรมต่างวาระนับแสนคน เพราะนอกจากจะทำให้การประกอบธุรกิจของคนเหล่านี้กลายเป็นการประกอบธุรกิจผิดกฎหมายไปในทันทีที่ พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวประกาศใช้ (เพราะธุรกิจทั้ง 3 บัญชี ครอบคลุมทุกกิจการ) แล้วการให้คนเล็กคนน้อยเหล่านี้ดำเนินการขอใบอนุญาตจากราชการเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ลักษณะเช่นนี้ นอกจากเป็นการเปิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมแล้วยังเป็นการเลือกปฏิบัติอีกด้วย

6. ในคราวที่ร่าง พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อเดือนเมษายน 1999 ได้มีข้อสังเกตบางประการของวุฒิสมาชิกต่อ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ (ปัจจุบันเป็น พ.ร.บ. แล้ว) ที่น่าสนใจและสมควรเป็นประเด็นคำถามที่ (รัฐบาล) น่าจะต้องนำมาพิจารณา คือ

- แม้การเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิภายใต้สนธิสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลไทยจะทำให้เห็นถึงความพยายามที่จะปฏิบัติต่อคนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ ให้เท่าเทียมกับคนสัญชาติอเมริกัน (ซึ่งมีสิทธิพิเศษมากกว่าคนต่างด้าวสัญชาติอื่นมาตลอด) แต่ขัดกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติและหลักการไม่เลือกปฏิบัติภายใต้ข้อตกลง GATT ซึ่งจะสร้างปัญหาให้ไทยในอนาคต และเปิดโอกาสให้นานาชาติใช้เป็นช่องทางในการยกประเด็นการเปิดเสรีการค้าบริการขึ้นมาเจรจากับไทย นอกกรอบข้อตกลงพหุภาคีภายใต้ GATT

- สัดส่วนของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นข้าราชการสูงเกินไปและไม่มีตัวแทนจากภาคประชาชนเลย

2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอาคารชุด

และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน

เพื่อดึงดูดและสร้างความมั่นใจให้กับต่างชาติในการลงทุนในประเทศไทย และส่วนหนึ่งอาจเพื่อแก้ไขปัญหารุทกกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบปัญหาอย่างรุนแรงตั้งแต่ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลได้ออกและแก้ไขกฎหมายอีก 3 ฉบับในปี 1999 คือ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ.อาคารชุด และพ.ร.บ.การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน สำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ การเปิดโอกาสให้ต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดิน ชื้อที่อยู่อาศัย และเช่าที่ดิน (เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม) ได้

(1) พ.ร.บ.การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม หลักสำคัญของพ.ร.บ. ฉบับนี้ คือ การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมทำได้ตั้งแต่ 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี (มาตรา 3) แต่สามารถต่อระยะเวลาการเช่าออกไปอีกได้อีก 50 ปี นับแต่วันที่ตกลงกัน ทั้งสามารถเช่าที่ดินที่มีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ได้ โดยการอนุมัติของอธิบดีกรมที่ดิน นอกจากนั้นยังให้สิทธิการเช่า สามารถโอนให้เช่าช่วงหรือตกทอดทางมรดกและใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้โดยการจำนองได้

(2) พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) อนุญาตให้คนต่างด้าวที่นำเงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาท มีสิทธิถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 1 ไร่ โดยการอนุญาตของรัฐมนตรี และมีเงื่อนไขว่า การลงทุนในธุรกิจจะต้องเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศ หรือเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน มีระยะเวลาการลงทุนไม่ต่ำกว่า 3 ปี และต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรืออยู่ในบริเวณที่กำหนดเขตเป็นที่อยู่อาศัยตามกฎหมายผังเมือง

(3) พ.ร.บ. อาคารชุด เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในห้องชุดได้รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด แต่หากอาคารชุดนั้นอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เขตเทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง มีที่ดินใช้สอยประโยชน์ร่วมกันไม่เกิน 5 ไร่ คนต่างด้าวหรือนิติบุคคล (ต่างด้าว) สามารถถือกรรมสิทธิในห้องชุดเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ (ร้อยละ 49) ได้เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่ได้กรรมสิทธิในห้องชุดแล้วก็ให้ถือกรรมสิทธิต่อไปได้แม้จะเกินอัตราที่กำหนด

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพ.ร.บ.ทั้ง 3 ฉบับ ก็คือ

1. เนื่องจาก พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าผู้เช่าเป็นต่างด้าวหรือผู้ถือสัญชาติไทย ดังนั้น จึงสามารถตีความได้ว่าผลของกฎหมายฉบับนี้ คือ ให้ต่างชาติสามารถเช่าที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ถึง 100 ปี ในเนื้อที่ที่อาจมากกว่า 100 ไร่ เพียงขออนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินสูงมาก และเพื่อให้เปิดกว้างมากขึ้น ยังให้ผู้เช่าสามารถโอนสิทธิ์การเช่าต่อหรือให้เป็นมรดกได้ด้วย ซึ่งถือเป็นการเปิดกว้างอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน นอกจากนี้ เนื่องจากไม่มีการระบุที่ตั้งของที่ดินหรือกำหนดเขตของที่ดินที่จะเช่า การเช่าที่ดินที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะในกรณีที่กินบริเวณเนื้อที่กว้างใหญ่ อาจทำให้คนยากจน ไร้ที่ดิน หรือเช่าที่ดินต้องออกจากที่ดินดังกล่าวไป เพราะผู้ให้เช่าโดยทั่วไปจะให้โอกาสผู้เช่าที่เสนออัตราค่าเช่าที่สูงกว่าอยู่แล้ว โดยบ่อยครั้งอาจไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่เดิม และเนื่องจากการให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้อนุญาตให้เช่าที่ดิน โดยไม่กำหนดเพดาน (ขั้นสูง) ไร่ จึงมีคำถามว่ากรณีการเช่าที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมนับแสนไร่ เช่นอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้หรือไม่

2. นอกจากการให้โอกาสคนต่างชาติเช่าที่ดินได้เป็นเวลานานในเนื้อที่ที่ไม่จำกัด (เพียงอธิบดีกรมที่ดินอนุญาต) ยังมีการเปิดโอกาสให้ต่างชาติโดยเฉพาะนักลงทุนต่างประเทศรายใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินและอาคารชุดอีกด้วย และหากพิจารณาเงื่อนไขที่ตั้งแล้ว พบว่านักลงทุนต่างชาติสามารถซื้อที่อยู่ได้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในตัวเมือง ที่เปิดกว้างกว่านั้น คือ อัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้ร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารนั้นแทบไม่มีความหมาย เพราะคนต่างด้าวสามารถซื้อเกินกว่าที่กำหนดไว้ หากอาคารชุดนั้นอยู่ในเขตตัวเมืองเช่นกัน

3. ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิในการซื้ออาคารชุดก็คือ การออกมาตรการการส่งเสริมการลงทุนเพื่อช่วยเร่งฟื้นฟูภาคการผลิตและเศรษฐกิจของประเทศ หนึ่งในมาตรการ คือ การออกมาตรการเฉพาะหน้าระยะสั้นในการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้คนต่างชาติสามารถซื้ออสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่แล้ว โดยอาศัยกลไกกฎหมายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะมาตรา 47 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่ามีช่องทาง โดยให้คณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นชอบ โดยกำหนดเงื่อนไขการส่งเสริมเป็นอาคารสำนักงานและอาคารชุดที่จดทะเบียน ตาม พ.ร.บ. อาคารชุดหรืออาคารสูง และมีการก่อสร้างแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของโครงการนับจากวันประกาศไม่เกิน 3 เดือน โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาตามมาตรานี้ ต่างชาติจะซื้อที่ดินที่มีอาคารชุดตั้งอยู่นั้นได้ร้อยละ 100 แต่มีข้อแม้ว่าต้องนำเงิน

จากต่างประเทศเข้ามาซื้อและเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนขอรับการส่งเสริมจาก BOI เท่านั้น และเป็นการถือกรรมสิทธิ์เพื่อประกอบธุรกิจเท่านั้น หากจะขายต่อจะแบ่งขายให้ต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 40 มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอาคารชุดที่รกร้างอยู่ในขณะนั้น (ปี 1998) คิดเป็นมูลค่าประมาณ 130,000 ล้านบาท

ดังที่กล่าวแล้ว กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เปิดโอกาสให้นักลงทุนรายใหญ่เป็นการเฉพาะ ในขณะที่นักลงทุนรายย่อย เช่น คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ซึ่งกำหนดวงเงินเริ่มแรกในการประกอบกิจการไว้ที่ 2-3 ล้านบาท แล้วแต่บัญชีกิจการ ไม่ได้มีโอกาสดังกล่าว

3) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

การออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทำตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ซึ่งระบุเรื่องนี้ไว้ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับสุดท้าย เพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีสาระสำคัญ คือ

(1) หลักการสำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้ คือ การให้อำนาจรัฐบาล "ในกรณีที่มีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนเป็นสภาพหุ้นในรูปแบบของบริษัท" (มาตรา 4) เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด) โดยรัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำในคราวเดียวกัน หรืออาจรวมหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวกันได้

(2) ในการเปลี่ยนสภาพ (แปรรูป) รัฐวิสาหกิจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและแต่งตั้งกรรมการไม่เกิน 15 คน (ในจำนวนนั้นมีผู้ทรงคุณวุฒิได้ 6 คน) โดยมีภาระหน้าที่ในการให้ความเห็น เสนอแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กำกับดูแล รวมถึงการกำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตาม พ.ร.บ. (มาตรา 5 และมาตรา 13)

(3) เมื่อ ครม. อนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจได้ ให้มีกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปเป็นประธาน และมีกรรมการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการไม่เกิน 3 คน และผู้แทนพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น 1 คน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดไม่มีสมาคมรัฐวิสาหกิจ ให้กรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้เสนอ นอกจากหน้าที่เสนอ

รายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและอื่น ๆ แล้ว ในกระบวนการ กรรมการฯ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามระเบียบที่กรรมการนโยบายกำหนด

(4) สิทธิพิเศษของบริษัทที่เกิดจากการแปรรูปก็คือ ในกรณีที่หนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังประกันอยู่ ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป (โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้) สิทธิทุกอย่างของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ก็ให้เป็นของบริษัทด้วย รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติ (แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทน)

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน ซึ่ง ภาณุ ปรีชาโนช รองประธานสถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจเห็นว่า ผลที่จะเกิดจากการประกาศใช้พ.ร.บ.ฉบับนี้ คือ “รัฐบาลสามารถลดขั้นตอนและเวลาในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ลงได้ รวมถึงอาจหลีกเลี่ยงกระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติ และการพิจารณาพิพากษา ในการกำหนดโครงการและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูปในอนาคตด้วยซ้ำ (มติชนรายวัน วันที่ 6 มีนาคม 2542) การไม่ต้องดำเนินการจัดตั้งบริษัทตามขั้นตอนกฎหมายตามปกติ เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด (แล้วแต่กรณี) กับเมื่อมีการจัดตั้งบริษัทแล้วก็ไม่ต้องออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับ เพราะใน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่มีผลให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วยแล้ว (ตามมาตราที่ 22 23 24 และ 28) ถือว่าอันตราย โดยเฉพาะเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ง่ายและรวดเร็ว เพราะการตรวจสอบทำได้ยาก นอกจากนั้น “รายได้ที่จะได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่ง (มติคม. วันที่ 1 กันยายน 1998 ระบุไว้ถึงร้อยละ 50) รัฐน่าจะนำมาช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ซึ่งสอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐบาลที่แสดงไว้ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศแทบทุกฉบับ โดยผู้ได้รับผลประโยชน์อาจไม่ใช่ประชาชน

อันตรายอีกประการหนึ่งก็คือ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจออกมาโดยยังไม่มีแนวทางหรือโครงสร้างการดำเนินการ โครงสร้างของการตลาด กรอบการแข่งขัน หลักเกณฑ์การเข้าแทรกแซง กำกับดูแล รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งหมดนี้ไม่ปรากฏรายละเอียดใน พ.ร.บ. ในกรณีนี้อันตรายจะมีมากขึ้น หากรัฐบาลขายหุ้นให้นักลงทุนต่างชาติ

นอกจากนั้น เนื่องจากการไม่มีการกำหนดกรอบการแข่งขันใด ๆ หากไม่มีการลงทุนซ้ำซ้อนเป็นจำนวนมากในกิจการที่เห็นว่าจะสามารถทำกำไรได้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นค่อนข้างแน่นอนคือ ผู้ประกอบการที่มีทุนมาก เทคโนโลยีสูง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติก็สามารถเข้ามาซื้อกิจการส่วนใหญ่ได้ โดยเฉพาะเมื่อเปิดให้รวมกิจการของรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งเข้าด้วยกันได้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือการผูกขาด

ปัญหาที่อาจตามมาก็คือ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่มีอยู่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมที่จะเกิดขึ้น จะไม่ก่อประโยชน์ให้กับผู้บริโภค และในกรณีนี้ผู้บริโภคไม่มีเสียงด้วยซ้ำไป เนื่องจากองค์ประกอบของทั้งกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ไม่มีผู้แทนของผู้บริโภคหรือภาคประชาชนอยู่ แม้แต่พนักงานก็มีผู้แทนได้เพียงคนเดียวในกรรมการเตรียมการฯ มิโยต้องกล่าวถึงผู้แทนจากภาคประชาชน ซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒินั้น พ.ร.บ.เน้นชัดเจนว่าจะต้องเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญด้านการเงิน และบัญชีอย่างน้อยด้านละ 1 คน

ความพยายามในการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ มิได้จำกัดเฉพาะการแก้ไขหรือออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 10 ฉบับที่กล่าวไปแล้ว แต่ขยายไปถึงกฎหมายอื่น ๆ บางฉบับด้วย เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งมีข้อเสนอให้แก้ไขให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้นักลงทุนครั้งละ 3 ปี แทนที่จะขอได้สูงสุดเพียง 1 ปี กับให้มีการเร่งกระบวนการออกวีซ่า ซึ่งตามปกติ BOI จะมีศูนย์วีซ่า ซึ่งมีหน้าที่อนุมัติวีซ่าให้นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนและได้รับการส่งเสริมจาก BOI โดยความรวดเร็วจะขึ้นอยู่กับเงินลงทุน คือ ถ้าเงินลงทุนเกิน 30 ล้านบาท อนุมัติให้ได้วีซ่าภายใน 1 วัน ลงทุน 20-30 ล้านบาท อนุมัติภายใน 14 วัน และลงทุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท อนุมัติภายใน 30 วัน ยิ่งไปกว่านั้น ใน 25 มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย เสนอ เมื่อเดือนสิงหาคม 1998 มี 3 มาตรการที่เปิดประตูกว้างสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศ คือ การปรับสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนผ่าน BOI โดยพิจารณาผ่อนปรนเงื่อนไขและขยายเวลาสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร การเปิดตลาดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาการผ่อนปรนการให้สัญชาติไทยแก่ผู้ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ปราบปรามการฉ้อโกงและมาตรการเหล่านี้ นอกจากมิใช่การแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาดเสรีแล้ว ยังเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างร้ายแรงอีกด้วย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า ยังมีคนที่อยู่ในประเทศไทยมานานหลายรุ่น เกิดในประเทศไทยอีกนับแสนที่ไม่ได้สัญชาติไทย เพียงเพราะเขาเหล่านั้นเป็นคนจน

พระราชบัญญัติฉบับสุดท้ายในจำนวนกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ มีอีก 1 ฉบับ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายเศรษฐกิจโดยตรง แต่เป็นกฎหมายที่มีการแก้ไขเพื่อรองรับผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจ และการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ซึ่งขยายสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่ว่างงานที่ไม่ประกันตนอีก 6-12 เดือน รวมถึงการกำหนดอัตราส่วนวงเงินสมทบในกรณีว่างงาน ระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกัน เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของแผนการรองรับด้านสังคม

การปฏิรูปกฎหมายทั้งหมดนั้น มีเป้าหมายสำคัญที่การเปิดเสรีการลงทุนให้สอดคล้องกับเจตจำนงที่แถลงไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ว่า รัฐบาลมุ่งมั่นในการเปิดประเทศต่อไป และจะแก้ไข/ออกกฎหมายการเปิดเสรี ซึ่งจำเป็นต้อง deregulate คือ การขจัดกำกวมและควบคุม

IV การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เงื่อนไขสุดท้ายที่หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับให้ความสำคัญอย่างยิ่ง อันเป็นไปตามหลักการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นั่นคือ privatisation คือ การเปลี่ยนสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ* กับ การปรับราคาค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุน คือการให้กลไกตลาดเป็นผู้กำหนดราคาค่าบริการ

หากในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะปรากฏอยู่ในเป้าหมาย/มาตรการระยะกลางที่รัฐบาลจะทำ ยังไม่ปรากฏรายละเอียดใด ๆ ความชัดเจนในส่วนนี้มีมากขึ้นในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 2 เมื่อมีการระบุถึงการร่างแผนงานเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในสาขาพลังงาน สาธารณูปโภค การสื่อสารและการขนส่ง และจะลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐในบริษัทจำกัดที่รัฐบาลยังถือหุ้นใหญ่อยู่ เช่น การบินไทย

* จากสถิติปี 1996 รัฐวิสาหกิจไทยมีทรัพย์สินประมาณ 3.4 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 60 ของ GDP มีรายได้ 8.9 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 16 ของ GDP และมีอยู่ประมาณ 80 แห่ง ถูกแปรรูปหรือยุบเลิกเหลือ 59 แห่ง ในปี 1998 ในขณะที่มีการเสนอแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลจาก มติชนรายวัน วันที่ 25 มิถุนายน และ 7 ธันวาคม 2541) รัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่เปลี่ยนรูปเป็นบริษัท จำกัด มหาชน คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

บริษัทบางจาก เป็นต้น จนถึงหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 4 จึงมีการเสนอกลยุทธการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งคือการเร่งรัดการออก พ.ร.บ. ทนรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นสำคัญในกลยุทธการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ วัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งมีอยู่ 5 ประการ คือ

- (1) นำทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่เดิมมาจัดสรรใหม่อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไปสู่โครงการที่มีความสำคัญลำดับแรก ซึ่งรวมถึงการสาธารณสุขและการศึกษา (เน้นโดยผู้วิจัย)
- (2) เพิ่มการแข่งขัน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับสิ่งที่ดีกว่า โดยการพัฒนาด้านบริการและราคา
- (3) เพิ่มผลิตและสวัสดิการแรงงานให้ดีขึ้น
- (4) ลดภาระหนี้สาธารณะและภาระงบประมาณ
- (5) เตรียมพร้อมสำหรับการเปิดเสรีด้านการบริการ (เน้นโดยผู้วิจัย)

มาตรการที่เสนอคือ การจัดตั้งสำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐบาลขึ้นภายใต้กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงาน พัฒนาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการ และติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐบาล กับทั้งได้เสนอกลยุทธการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและแผนปฏิบัติงาน โดยมีรายละเอียดมาตรการของแผน พร้อมทั้งกำหนดกรอบเวลาดำเนินการ ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 (รายละเอียดในภาคผนวก) และได้รับการยืนยันในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 6 ว่า มีความคืบหน้าในแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และไม่มี ความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตารางเวลาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในบันทึกแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 25 สิงหาคม (หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5) มาตรการในการเปิดตลาดดังกล่าวเป็นไปตามหลักการค้าเสรีที่ยึดมั่น และสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้แจ้งให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทราบ ว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ

- ให้เอกชนเข้าร่วมทุนในโรงไฟฟ้าราชบุรีภายในสิ้นปี 1999
- กระจายหุ้นในส่วนของรัฐบาลถืออยู่ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจะเริ่มกลางปี 1999

- ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ และศึกษาวิธีประมวลขายหุ้นของกระทรวงการคลังในบริษัทเอสโซ่ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในสิ้นปี 1999
- เตรียมทำหนังสือเชิญชวน เพื่อประมวลขายหุ้นของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) กลางปี 1999
- คัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาทางการเงิน เพื่อแปลงการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด และแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในที่สุด
- ศึกษาการกำหนดกรอบ ระเบียบข้อบังคับ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการประปา (นครหลวง ภูมิภาค) และองค์การจัดการน้ำเสีย และโครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปา

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่นโยบายใหม่ แต่เป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดมาตั้งแต่แผนฉบับแรก กับเป็นนโยบายของรัฐบาลแทบทุกชุด แต่เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมีผลกระทบทางการเมือง และมีผลกระทบต่อประชาชน/พนักงาน ซึ่งเป็นฐานเสียงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การดำเนินการที่ผ่านมาจึงเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป และที่ผ่านมาก็ไม่ได้ต่อเนื่อง ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละขณะ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลต้องรับพันธกรณีตามเงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงมีการเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ที่กล่าวไปแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจในการเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อเนื่องกับการเร่งรัดออกพ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ มีหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่

1. การเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจน่าจะเป็นผลเสียมากกว่า เนื่องจากมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจลดลง และแม้มูลค่าทรัพย์สินจะลดลง นักลงทุนไทยซึ่งอยู่ในภาวะล้มละลายก็ไม่มีทุนเพียงพอที่จะรับซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ผู้ที่จะได้รับประโยชน์ในภาวะเช่นนี้น่าจะเป็นนักลงทุนต่างชาติมากกว่า และมีความเป็นไปได้สูง จากรายงานของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ชี้ว่า ตั้งแต่ปี 1997 ที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน จนถึงปี 1999 บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้เสนอขายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่ผู้ลงทุนต่างประเทศเป็นจำนวน 45 บริษัทแล้ว ในจำนวนนั้นอยู่ในภาคการธนาคาร ซึ่งมีมูลค่ารวมในตลาด 309,938 ล้านบาท ต่างชาติซื้อหุ้นไปแล้ว 156,782 ล้านบาท หรือร้อยละ 50.67 การสื่อสารมีมูลค่าในตลาด 269,521 ล้านบาท ต่างชาติซื้อหุ้นแล้วร้อยละ 44 ด้านพลังงานมีมูลค่าในตลาด

161,173 ล้านบาท ต่างชาติซื้อหุ้นแล้วร้อยละ 33 ตัวเลขนี้ยังไม่รวมรัฐวิสาหกิจซึ่งเร่งรัดแปรรูป นอกจากนั้น การเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ไม่น่าจะสอดคล้องกับเป้าหมายที่จะให้เพิ่มการแข่งขัน เพราะในที่สุดนักลงทุนที่มีทุนและเทคโนโลยีสูงกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ ก็มีโอกาสซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้มากกว่า โดยเฉพาะส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ทำรายได้ ซึ่งในที่สุดก็นำไปสู่การผูกขาด ไม่ใช่การแข่งขัน

2. เป้าหมายประการหนึ่งที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การลดภาระหนี้สาธารณะและภาระงบประมาณ แต่หากพิจารณารายชื่อรัฐวิสาหกิจและบริษัทจำกัด (มหาชน) ที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทบางจากฯ การปิโตรเลียมฯ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ การประปาฯ การบินไทย การสื่อสารฯ ล้วนเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี และนอกจากไม่ได้พึ่งพางบประมาณของรัฐในการดำเนินกิจการแล้ว ยังนำส่งรายได้เข้ารัฐอีกด้วย ประเด็นคือ การพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเริ่มต้นจากรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐก่อน ซึ่งนอกจากเพื่อลดภาระงบประมาณและภาระหนี้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ซึ่งก็จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อแรกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้น รายได้จากการแปรรูป ซึ่งปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ก็ได้มีแผนที่นำมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไป หากแต่ระบุไว้ว่า รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ จะนำรายได้ครึ่งหนึ่งจากการแปรรูปไปใช้ในโครงการเพื่อสังคม และที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งให้ไปฝาก เพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่วนบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจให้จัดสรรส่วนหนึ่งเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และเพื่อนำเข้ากองทุนสวัสดิการลูกจ้าง ส่วนที่เหลือให้แบ่งครึ่ง เพื่อไปใช้ในโครงการเพื่อสังคม และนำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป้าหมายเพื่อลดหนี้สาธารณะและภาระงบประมาณในที่นี้จึงอยู่ที่ภาระที่รัฐบาลแบกรับจากสถาบันการเงิน ซึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับประโยชน์ด้วย และเป็นการลดภาระส่วนหนึ่งเพื่อไปแบกรับภาระอีกส่วนหนึ่ง

3. รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะแปรรูปตั้งแต่สาขาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค รวมถึงสาธารณสุขและการศึกษา (ซึ่งปรากฏรายละเอียดในการเปลี่ยนสภาพในข้อตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

ที่มีโครงการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ) มีผลประโยชน์ได้เสียของพนักงาน ข้าราชการ และประชาชนในวงกว้าง แต่ในกระบวนการมีการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และประชาชนน้อยมาก หรือแทบไม่มี ประชาชนไม่อาจมั่นใจได้ว่า ในฐานะผู้บริโภคจะได้รับการบริการ/สิ่งที่ดีกว่า ที่สำคัญคือไม่มีความชัดเจนว่าการเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก หรือเพียงเพื่อเป็นการดำเนินการเพื่อการเปิดเสรีด้านการบริการ ตามหลักการขององค์การการเงินและการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น

หากพิจารณาโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 จากมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-8 จะเห็นว่า เป็นไปตามหลักการ Four-ations คือ การสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจมหภาค (Stabilisation) ซึ่งเห็นได้จากนโยบายการเงินการคลัง และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ความพยายามปฏิรูปกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ไม่เฉพาะกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งเป็นการจัดการจำกัดหรือควบคุม (deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการขายกิจการของรัฐให้เอกชน (privatisation) และทั้งหมดนี้ก็เพื่อนำไปสู่หลักการเปิดเสรีในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเงิน การค้า การลงทุน (liberalisation) Four-ations นี้มีรายละเอียดแยกย่อยอยู่ในฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 สมบูรณ์ ศิริประชัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักการหรือนโยบายเศรษฐกิจที่วอชิงตันเห็นว่าดี กับที่ประเทศไทยพยายามที่จะปฏิบัติตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้ง 8 ฉบับ (ดังตารางที่ปรากฏ) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวนั้นนอกจากสอดคล้องกับหลัก Four-ations แล้ว ยังสอดคล้องกับ Washington Consensus อีกด้วย (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2543)

มาตรการต่างๆ ที่ได้รับการกำหนดขึ้น และมีการดำเนินการไปนั้น นอกจากจะทำให้ประเทศไทยเข้าสู่เศรษฐกิจเสรีอย่างเต็มตัวแล้ว ยังส่งผลกระทบอย่างสูงต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน

จดหมายแสดงเจตจำนง 8 ฉบับ กับ Washington Consensus

ศึกษาสรุปโดย สมบูรณ์ศิริประชัย

Elements of The Washington Consensus	South Korea	Taiwan	Thailand							
			LOI 1	LOI 2	LOI 3	LOI 4	LOI 5	LOI 6	LOI 7	LOI 8
1. Fiscal discipline	Yes, generally	Yes	✓ (นโยบายการคลัง เกินดุลร้อยละ 1 ของ GDP)	✓ (นโยบายการคลัง เกินดุลร้อยละ 1 ของ GDP)	✗ (ดุลการคลัง รัฐบาลกลาง ขาดดุลร้อยละ 1.6 ของ GDP)	✗ (ดุลการคลัง รัฐบาลกลาง ขาดดุลร้อยละ 2.4 ของ GDP)	✗ ปีงบประมาณ 2541 ขาดดุล ร้อยละ 2.5 ของ GDP 2542 ขาดดุลร้อยละ 1 ของ GDP)	✗ (ดุลการคลัง รัฐบาลกลาง ขาดดุลร้อยละ 3 ของ GDP)	✗ (ดุลการคลัง รัฐบาลกลาง ขาดดุลร้อยละ 4 ของ GDP)	✗ (ดุลการคลัง รัฐบาลกลาง ขาดดุลร้อยละ 3 ของ GDP)
2. Redirection of public expenditure priorities toward health, education and infrastructure	Yes	Yes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Tax reform, including the broadening of the tax base and cutting marginal tax rate	Yes, generally	Yes	จะดำเนินการ หากมีการ ขาดดุลการคลัง	✓ เพิ่มอัตราภาษี นำเข้ารถยนต์ เบียร์ สุรา ยาสูบ และสินค้า ฟุ่มเฟือย					✓ การลดภาษี มูลค่าเพิ่มจาก 10% เหลือ 7%	✓ การลดอัตรา ภาษีศุลกากรและ ปรับโครงสร้าง ให้เหมาะสม

Elements of The Washington Consensus	South Korea	Taiwan	Thailand							
			LOI 1	LOI 2	LOI 3	LOI 4	LOI 5	LOI 6	LOI 7	LOI 8
4. Unified and competitive exchange rate	Yes (except for limited time periods)	Yes	✓ ปล่อยให้ปรับตัวตามภาวะตลาดและจำกัดการแทรกแซง	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Secure property rights	Start in 1961	Yes							(เริ่มปรับปรุง พ.ร.บ.การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็น property rights)	✓
6. Deregulation	limited	limited	X กำหนดลดงานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงิน	X ตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง	X จะปรับอัตราดอกเบี้ย ตามแรงกดดันของอัตราแลกเปลี่ยน	ปรับลดอัตราดอกเบี้ย และจะขึ้นและใช้นโยบายเงินงวดหนักจำเป็น	ในความสัมพันธ์กับการปรับลดอัตราดอกเบี้ย และมีการกำหนดเงินฝากชั่วคราว	ยังคงใช้นโยบายดอกเบี้ยแบบยืดหยุ่น	นโยบายอัตราดอกเบี้ยแบบยืดหยุ่น	ผ่อนคลายนโยบายการเงิน ใช้นโยบายแบบขยายตัว

Elements of The Washington Consensus	South Korea	Taiwan	Thailand							
			LOI 1	LOI 2	LOI 3	LOI 4	LOI 5	LOI 6	LOI 7	LOI 8
9. Elimination of barriers to direct foreign investment (DFI)	DFI heavily restricted	DFI subject to government control			✓ จะเสนอแก้ไขกฎหมายการถือครองเงินตรา และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	✓ เสนอร่างแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281	✓ ปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ 281 และผ่อนคลายนโยบายการถือครองและเช่าอสังหาริมทรัพย์	✓ ปรับปรุงกฎหมาย	✓ ปรับปรุงกฎหมาย	✓ วุฒิสภาเห็นชอบร่างกฎหมาย
10. Financial liberalization	limited until 1990s	limited until 1980s	✓ จะยกเลิกการควบคุมการกู้ยืมและให้กู้ยืม	✓ จะยกเลิกข้อจำกัดการซื้อขายและกู้ยืม การขายตราสารหนี้ และหลักทรัพย์เงินบาท	✓ ยกเลิกมาตรการแปลงแยกตลาดเงินตรา และให้ซื้อขายได้ตามปกติ	✓	✓	✓	✓	✓

บทที่ 6

สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจการเงิน และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

มาตรการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

ภาระดั้งเดิมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศคือ การให้คำแนะนำและเงินกู้แก่ประเทศที่มีปัญหาดุลการค้าและการชำระหนี้ เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถปกป้องระดับเงินตราของประเทศได้ เมื่อระบบการแลกเปลี่ยนคงที่ล้มเหลวลงในปี 1971 บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ถูกตั้งคำถาม ในทศวรรษที่ 1980 กองทุนก็เริ่มบทบาทใหม่ในฐานะผู้ให้เงินกู้แก่ประเทศลูกหนี้ในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการประนีประนอมหนี้ หรือเลื่อนระยะเวลาการชำระหนี้ และที่สำคัญคือเป็นองค์กรวางนโยบายและติดตามสอดส่องการสร้างเสถียรภาพและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เป็นเงื่อนไขที่ประเทศรับเงินกู้ต้องยอมรับ ส่วนธนาคารโลก หน้าที่เดิมคือ การให้เงินกู้สำหรับโครงการพัฒนา ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ธนาคารโลกก็เริ่มรับหน้าที่ใหม่ในการให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแก่ประเทศลูกหนี้

หนึ่งในความตั้งใจของโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในประเทศลูกหนี้ก็คือ การลดการบริโภคสินค้าและบริการทุกประเภท ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศเรียกว่า “การจัดการอุปสงค์” (Demand management) ซึ่งมีเป้าหมายที่การประกันว่า ทรัพยากรของประเทศลูกหนี้จะถูกนำไปใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกมากขึ้น เพื่อขายให้ได้เงินดอลลาร์มาใช้ในการใช้หนี้ เงื่อนไขที่ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกวางไว้ ได้แก่

- การลดหรือจัดการอุดหนุนและการควบคุมราคาโดยรัฐ
- ลดการควบคุมทางการค้าและการแลกเปลี่ยน ที่สร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองเศรษฐกิจท้องถิ่นจากการแข่งขันของต่างประเทศ
- เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อต่อสู้กับเงินเฟ้อ สำหรับการออมและจัดสรรทุนเพื่อการลงทุนให้กับผู้ประมวลผลสูงสุด
- ขายกิจการของรัฐให้เอกชน

- ลดบทบาทของรัฐ ไม่เฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจ แต่รวมถึงการให้บริการทางสังคม เช่น สุขอนามัย การศึกษา และสวัสดิการสังคม
- ส่งเสริมการส่งออกทุกประเภท โดยไม่มีการกีดกันด้วยการลดค่าเงินตรา

นโยบายเหล่านี้ถูกนำไปใช้กับประเทศลูกหนี้ทุกประเทศที่ขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์พิเศษ/เฉพาะของแต่ละประเทศ หรือเหตุผลที่แท้จริงเบื้องหลังปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศนั้น

ในแง่มุมหนึ่ง เราอาจเห็นพ้องกับมาตรการปฏิรูปที่ให้อยู่ในโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงบประมาณที่ดีของรัฐ การแบ่งบทบาทให้ชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หรือการทำให้มีการค้าที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ล้วนเป็นก้าวสำคัญที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจะต้องทำ ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกหรือไม่ แต่ในโลกปัจจุบัน ในช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษที่ 20 และ 21 การให้ความสำคัญกับตลาดการส่งออก การยกเลิกการควบคุมเศรษฐกิจของชาติโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง ไม่ได้ส่งผลให้มีการเจริญเติบโตหรือการพัฒนา แต่กลับทำให้ราคาสินค้าส่งออกตกต่ำลง เพิ่มความทุกข์ยากให้กับประชาชน และความเสื่อมโทรมให้กับระบบนิเวศในหลายประเทศ (Broad & Cavanagh 1990-91) ซึ่งนั่นหมายความว่า การพัฒนามนุษย์กำลังกลายเป็นเครื่องบุนาญญูให้กับการปฏิรูปตลาดเสรีและโลกาภิวัตน์

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศนำไปใช้ มีผลอย่างสูงในเชิงสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในยุทธศาสตร์การผลิตและต่อผู้ผลิตเองคือ

1. การลดค่าเงิน

เหตุผลเบื้องต้นในการลดค่าเงินก็คือ จะเป็นการช่วยเร่งการส่งออก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเพิ่มราคาสินค้านำเข้าภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการลดความต้องการในการนำเข้า แต่จากผลการศึกษาภายในของธนาคารโลกเองพบว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรามีผลน้อยมากในการผลิตทางการเกษตร หรือการเพิ่มความต้องการสินค้าประเภทนี้ในตลาดโลก (Hardy 1985 ; UNDP/UNCTAD 1982) แต่การลดค่าเงินเป็นการเพิ่มราคา

สินค้านำเข้าที่จำเป็น เช่น ชิ้นส่วนอะไหล่ ปุ๋ย และเครื่องมือทางการเกษตร ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการผลิตในท้องถิ่น และประสิทธิภาพทางการผลิตในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนั้น การลดต่ำลงของราคาสินค้าในตลาดโลก แท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากการแข่งขันทางการส่งออก ที่ได้รับการส่งเสริมจากการปรับโครงสร้างฯ หลายประเทศต่างมุ่งขายสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตได้ในตลาดโลก ซึ่งผลสุดท้ายก็คือการผลิตเกินความต้องการจนล้นตลาด และราคาคงต่ำ

เหตุผลอีกประการหนึ่งของการลดค่าเงินก็คือ ความจำเป็นในการป้องกันการแลกเปลี่ยนเงินตราโดยผ่านตลาดมืด แต่ในความเป็นจริง การลดค่าเงินทำให้เกิดการไหลออกของทุน มีหลักฐานที่ชัดเจนว่า การลดค่าเงินซ้ำ ๆ กันบ่อยครั้งจะกระตุ้นการปั่นค่าเงินและการไหลออกของทุน เหตุผลประการหนึ่งที่ผู้นำที่ร่ำรวยทั้งหลายนำเงินออกนอกประเทศก็ด้วยเห็นว่า การฝากเงินในรูปของเงินตราของประเทศ ในที่สุดค่าจะลดลงเนื่องจากการลดค่าเงิน

2. การเพิ่มอัตราดอกเบี้ย

กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเรียกร้องให้รัฐบาลลดบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือยุทธศาสตร์การลงทุน และให้ยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยน มาตรการที่ใช้คือการคงอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เพื่อให้มีการจัดสรรทุน เพื่อการลงทุนและป้องกันการไหลออกของทุน นอกจากนั้น มาตรการคงอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าจะช่วยส่งเสริมการออม แต่นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงมีผลกระทบในทางลบหลายประการ มันทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจชะงักงัน เพราะไม่จูงใจให้เกิดการยืมเพื่อการลงทุน นอกจากผลกระทบในเรื่องเงินเฟ้อแล้ว อัตราดอกเบี้ยสูงยังมีแนวโน้มที่จะเป็นประโยชน์กับคนที่ร่ำรวยแล้วและมีทรัพย์สินมากกว่า ในขณะที่ประตูกีบจะปิดตายสำหรับเกษตรกรและผู้ประกอบการรายเล็ก

3. การลดรายจ่ายสาธารณะ (การจัดการอุปสงค์)

ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็คือ การมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ โดยปกติรัฐบาลจะใช้วิธีพิมพ์เงินเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาใช้แทนงบประมาณที่ขาดดุล วิธีการดังกล่าวทำให้เกิดเงินเฟ้ออย่างรวดเร็ว แนวทางของโครงการปรับโครงสร้างฯ ก็คือการลดงบประมาณด้วยการยกเลิกบริการฟรี หรือเก็บค่าบริการสำหรับการบริการบางประเภท เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล ถึงแม้ว่าการรักษาสุขภาพงบประมาณจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การตัดงบประมาณในทำนองนี้มีผลถึงการบริการขั้นพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนามนุษย์อย่างยิ่ง

ในระยะแรก ๆ ของโครงการเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างฯ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประมาณร้อยละ 60 มุ่งไปที่การตัดเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายในภาคสังคม เช่น การศึกษาพื้นฐาน การรักษายาบาล และโครงสร้างพื้นฐานในชนบท ในภาคการเกษตร เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ผู้เชี่ยวชาญด้านพืช สัตวแพทย์ จะไม่สามารถปฏิบัติงานในชนบทเพื่อช่วยเกษตรกรได้ หากไม่มีการลงทุนจากรัฐบาล ดังนั้น ความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายทางราคาก็ไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะในเวลาเดียวกัน รัฐบาลก็ตัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการพัฒนา ซึ่งอาจมีส่วนทำลายโครงสร้างการบริการแก่เกษตรกรที่มีอยู่แล้วไปด้วย

4. การขายกิจการให้เอกชน (Privatisation)

มาตรการทางงบประมาณอีกประการหนึ่งก็คือ การขายกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของให้กับเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลการผลิต “การจัดรัฐบาลออกจากธุรกิจ” เป็นทฤษฎีหลักของโครงการปรับโครงสร้างฯ ตลอดมา นอกจากนั้น การลดอัตรากำลังในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจก็เป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่า การมีคนมากกว่างานทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณในเชิงทฤษฎี แนวทางนี้มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำ แต่การขายกิจการของรัฐไปให้เอกชนในหลายประเทศเต็มไปด้วยคอร์รัปชันและขาดความโปร่งใส นำไปสู่สถานการณ์ที่การผูกขาดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการให้บริการสาธารณะที่ผูกขาดโดยรัฐ ถูกแทนที่โดยการผูกขาดของเอกชน สำหรับการปฏิรูปภาคราชการในหลายกรณี การปฏิรูปภาคราชการกลายเป็นความสูญเสียและเป็นบทเรียนราคาแพงสำหรับรัฐบาล เพราะบุคลากรที่เก่งและมีความสามารถหนีราชการไปอยู่ภาคเอกชนที่ค่าตอบแทนสูงกว่าภาคราชการมาก

5. การเปิดเสรีทางการค้าและการลดบทบาทของรัฐ

มาตรการทางการเงินและการควบคุมงบประมาณภายใต้โครงการสร้างเสถียรภาพ อาจได้ผลในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มาตรการเหล่านี้อาจไม่เพียงพอหากเศรษฐกิจของประเทศไม่ได้รับการปรับโครงสร้างฯ ตามแนวทางของโครงการปรับโครงสร้างฯ รัฐบาลจะต้องถอนตัวจากการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ และปล่อยให้พลังตลาดเป็นตัวกำหนด มาตรการนี้รวมถึงการยกเลิกการควบคุมราคา และการลดอัตราภาษีศุลกากรและกำแพงโควต้าที่กำหนดขึ้นเพื่อปกป้องตลาดภายในที่โครงการปรับโครงสร้างฯ มองว่าไม่มีประสิทธิภาพ

6. การเพิ่มรายได้ด้วยการขยายการส่งออก

มาตรการนี้อาจได้ผล หากเพียง 1 หรือ 2 ประเทศ พยายามที่จะเพิ่มรายได้จากการส่งออกด้วยการเพิ่มมูลค่า/คุณค่าของสินค้าที่ขาย แต่ถ้า 30 ประเทศ ซึ่งส่งออกสินค้าประเภทเดียวกัน คือ สินค้าขั้นปฐม พยายามที่จะทำเหมือนกัน ในเวลาเดียวกัน ในที่สุดก็นำไปสู่ราคาตกต่ำเมื่อสินค้าล้นตลาด โครงสร้างทางการเงินของประเทศอาจล้มละลาย โดยเฉพาะเมื่อประเทศเหล่านั้นลงทุนเกี่ยวกับการส่งออกมากเกินไป

ในความเป็นจริง โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพเพียงในการสะสม/เก็บรวบรวมหนี้สินของประเทศโลกที่สาม และเป็นสาเหตุของการกระจายทรัพยากร เงิน/ทุนจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างก็คือ ระหว่างปี 1984-1990 นโยบายที่เข้มงวดของการเก็บรวบรวมหนี้สินทำให้การถ่ายเทเงินทุนบิดเบือนไป เป็นผลให้มีการถ่ายเทเงินทุนจำนวนถึง 155 พันล้านเหรียญสหรัฐ จากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว การเคลื่อนย้ายของเงินทุนลักษณะนี้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาล่มสลาย ผลตรงนี้มีใช่เพียงผลของการจ่ายหนี้ แต่ดูเหมือนจะเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วยความตั้งใจของเศรษฐกิจโลกที่กำหนดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 โดยประเทศพัฒนาแล้ว และสถาบันทางเศรษฐกิจภายใต้การนำของประธานาธิบดี Reagan จากอาร์เจนตินาถึงกาน่า การแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐถูกจำกัดอย่างมาก กำแพงป้องกันสินค้าเข้าจากประเทศตะวันตกเข้ามาในประเทศถูกขจัดไป ข้อจำกัดในการลงทุนจากต่างประเทศถูกยกเลิก และด้วยนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการส่งออก เศรษฐกิจของประเทศก็เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของตลาดทุนนิยมโลกที่ถูกครอบงำโดยบริษัทข้ามชาติอย่างแนบแน่น

คนจำนวนไม่น้อยที่มักจะสับสนระหว่างการดำเนินเศรษฐกิจมหภาคอย่างมีประสิทธิภาพ และการเจริญเติบโตของ GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) กับการพัฒนา หากเป็นความจริงว่า ประเทศลูกหนี้บางประเทศมีการเจริญเติบโตของ GDP หลังจากการปฏิรูปหรือการปรับโครงสร้างฯ แต่โดยทั่วไป เป็นการยากที่เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายที่นำด้วยการเจริญเติบโตของประเทศนั้น ๆ จะเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (Khan 1990 ; IMF 1990 ; Mosley Harrigan & Toye 1991) ผลการศึกษาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเองสรุปว่า ระหว่างปี 1973-1988 อัตราการเจริญเติบโตในประเทศที่รับนโยบายของกองทุนฯ ต่ำกว่าการเปลี่ยนแปลงในประเทศที่ไม่มีโครงการปรับโครงสร้างฯ มาก ในทำนองเดียวกัน ผลการศึกษาของ Paul Mosley นัก

วิชาการอิสระ ที่ศึกษาเปรียบเทียบในช่วงทศวรรษ 1980 ระหว่างประเทศที่มีโครงการปรับโครงสร้างฯ กับประเทศที่ไม่ได้รับโครงการหลายคู่ สรุปว่า ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีการเติบโตของ GDP ต่ำกว่าประเทศที่ไม่ได้รับเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาก และในขณะเดียวกัน หากเป็นไปได้ว่ามีบางประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตของ GDP มีการส่งออกเพิ่มขึ้น และสามารถทำให้ดุลการชำระเงินดีขึ้น แต่ความสำเร็จในเชิงเศรษฐกิจดังกล่าวอาจไม่ได้นำไปสู่เป้าหมายของการมีอาหารเพียงพอ การจัดความยากจน การเติบโตอย่างยั่งยืน หรือการพึ่งตนเอง หากมองเป้าหมายพื้นฐานดังกล่าวในการพัฒนาจะพบว่า โครงการปฏิรูปของสถาบันการเงินและประเทศผู้ให้ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และมีผลกระทบถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสูง

สถานะของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม: ข้อเท็จจริงในสังคมไทย

ในรายงานผลการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1997-2001) สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ความพยายามในการแก้ปัญหา ส่งผลให้มีการฟื้นตัวอย่างช้า ๆ เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2 ในปี 1999 จากที่เคยหดตัวต่ำสุดถึงร้อยละ -10.2 ในปี 1998 แต่ยังมีปัญหาในภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ ปัญหานี้สาธารณะ และปัญหาการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรต่อไป นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยยังมีการพึ่งพิงทุน เทคโนโลยี และตลาดต่างประเทศสูง ฐานการผลิตหลักของประเทศยังอ่อนแอ ไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานวัตกรรม ทั้งไม่สามารถรับถ่ายทอดและแปรทุนเทคโนโลยีมาใช้ในการต่อยอดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544)

แม้ในรายงานจะกล่าวถึงภาพรวมที่กว้างมาก แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์เศรษฐกิจไทยนับแต่ปี 1997 ยังมีปัญหาอยู่ และดูเหมือนเมื่อมีการศึกษาสถานการณ์เศรษฐกิจแต่ละปีแล้วพบว่า ปี 1997-1998 เป็นปีที่เศรษฐกิจเลวร้ายที่สุดเท่าที่ผ่านมา

1 ปีหลังจากรัฐบาลไทยตัดสินใจเข้าร่วมโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้มีการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่ผ่านมา และพบว่า เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะหดตัวรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ ตั้งแต่เมื่อเริ่มเตรียมหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 3 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์

และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยข้าราชการระดับสูงของไทยเดินทางไปเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอผ่อนปรน/ปรับปรุงเงื่อนไขในมาตรการที่ไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้จัดทำไว้เดิม สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงประมาณครึ่งปีนับแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจเมื่อเดือนกรกฎาคม 1997 คือ ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงกว่าร้อยละ 80 คืออ่อนค่าต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 46 เพราะผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจที่ขยายไปทั่วเอเชีย ค่าเงินบาทอ่อนตัวมาถึงระดับ 53 บาท ต่อ 1 เหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศคาดไม่ถึง และเป็นผลให้ธุรกิจเอกชนล้มละลายจำนวนมาก อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในปี 1997 ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศคาดว่าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ก็ไม่เติบโตเลย (คือเป็นร้อยละ 0) เงินบาทซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศวางไว้ว่าจะต้องให้ประเทศไทยจัดงบประมาณเกินดุลร้อยละ 1 จึงเป็นไปได้ เพราะเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้รัฐบาลไม่อาจจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้า ยิ่งไปกว่านั้น การจำกัดงบประมาณ การขึ้นภาษี การสั่งปิดสถาบันการเงิน เมื่อประกอบกับเศรษฐกิจที่วิกฤตอยู่แล้ว ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนและภาคธุรกิจอย่างมาก ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศยอมยืดหยุ่นให้รัฐบาลไทยจัดงบประมาณขาดดุลได้ ตามที่ปรากฏตัวเลขในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับต่อ ๆ มา และนั่นเป็นการยอมรับว่า มาตรการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใช้ไม่ได้ผล

ดัชนีบ่งชี้ทางเศรษฐกิจของไทยปี 1998 น่าเป็นห่วง แม้ว่าค่าเงินบาทจะมีเสถียรภาพมากขึ้น และถึงกับแข็งขึ้นโดยเฉพาะช่วงเดือนมีนาคม 1998 (ดูตัวชี้วัดในตาราง) เป็นต้นมา แต่การแข็งตัวของค่าเงินบาทมีผลทำให้การส่งออกตกต่ำ และการส่งออกติดลบทั้งในแง่ของเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ นอกจากการชะลอตัวของการส่งออกแล้ว อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบอย่างสูง ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดทุนถึงร้อยละ 3 การผลิตภาคอุตสาหกรรมมีการผลิตเพียงร้อยละ 50 ของกำลังการผลิต เพราะความต้องการในประเทศลดลงมาก ในขณะเดียวกัน การลงทุนของภาคเอกชนลดลง เดือนสิงหาคม 1998 เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยอมรับว่า นักลงทุนยกเลิกโครงการที่ได้รับการส่งเสริมไปแล้ว คิดเป็นมูลค่าประมาณ 8 หมื่นล้านบาท และชะลอโครงการไว้อีก 46 โครงการ คิดเป็นมูลค่ากว่า 3 แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 40 ของโครงการที่ได้รับการส่งเสริม โดยสรุปคือ เศรษฐกิจไทยในช่วงปี 1998 ยังไม่ฟื้นตัว

สถานการณ์เศรษฐกิจในปี 1999 และปี 2000 เริ่มทรงตัว และดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจบางตัวเริ่มดีขึ้น แม้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะไม่ขยายตัว แต่ก็ไม่ได้ติดลบ อัตราเงินเฟ้อลดลง

ตารางแสดง Forecast of Thailand's Key Economic Indicators

	1996	1997	1998	1999	2000	2001f
GDP at current prices (Bil.baht)	4,622	4,740	4,628	4,615	4,890	5,158
GDP at 1998 prices (Bil.baht)	3,119	3,075	2,743	2,859	2,982	3,068
% Change (Real)	5.9	-1.4	-10.8	4.2	4.3	2.9
Agriculture	4.1	0.1	-3.2	2.7	0.3	1.4
Manufacturing	6.5	1.4	-11.1	11.5	5.6	4.8
Construction	6.9	-26.4	-39	-5.4	-4.2	-2.6
Others	8.0	5.11	-9.4	0.5	4.8	4.3
Growth of key GDP components (Real)						
Private consumption	6.8	-1.1	-11.5	4.0	4.5	2.8-3.2
Private investment	3.4	-21.1	-45.1	-4.0	5.7	4.6-5.0
Government expenditures*	17.2	4.0	-15.7	0.1	6.3	3.5
International trade						
Exports (Bil.baht)	1,378.90	1,789.80	2,181.10	2,150.00	2,733.30	3,121.30
(+,- %)	-0.2	29.8	21.9	-1.4	27.1	14.2
Exports (Mil. US dollar)	54,667	56,721	52,878	56,800	67,942	71,271
(+,- %)	-1.9	3.8	-6.8	7.4	19.8	4.9
Imports (Bil.baht)	1,796.50	1,874.60	1,678.00	1,800.10	2,513.40	2,988.40
(+,- %)	2.3	4.3	-10.5	7.3	39.6	18.9
Imports (Mil. US dollar)	70,815	61,348	40,643	47,529	62,423	67,167
(+,- %)	0.6	-13.4	-33.8	16.9	31.3	7.6
Inflation rate (%)						
Consumer price index	5.9	5.6	8.1	0.3	1.6	2.4
Money supply and interest rates(%)						
Money supply - M2	12.7	16.3	9.5	2.1	3.7	
Deposit rate (Fixed 12 M-avg.)	9.59	9.71	9.59	4.85	3.65	
Minimum overdraft rate	13.6	13.69	14.73	9.4	8.42	
External position						
Trade balance (Bil.baht)	-417.6	-84.8	503.1	349.9	219.9	132.9
(% of GDP)	-9.1	-1.8	10.9	7.6	4.4	2.5

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Current account balance (Bil.baht)	-372.2	-40.2	592.2	470	367.1	278
(% of GDP)	-8.1	-0.9	12.8	10.2	7.5	5.8
Exchange rate (Baht/US dollar)	25.4	31.4	41.6	37.8	40	42

*Note : Including Miyazawa Fund

THAILAND'S KEY ECONOMIC INDICATORS

Data Bank Section

Research Department

ความเชื่อมั่นในทางการเงินการคลังเริ่มดีขึ้น หลังจากการคลี่คลายตัวของการแก้ไขปัญา 58 สถาบันการเงินทำให้อัตราดอกเบี้ยลดต่ำลง อัตราแลกเปลี่ยนค่อนข้างมีเสถียรภาพ การผลิตภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมขยายตัวเล็กน้อย และเงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณ 32-34 พันล้านเหรียญสหรัฐ

แม้รายงานของรัฐบาลไทยที่เสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจในช่วงปี 1999 จะแสดงว่ามีการปรับตัวดีขึ้น แต่อาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทั้งหมด และข้อเท็จจริงคงจะต้องพิจารณาจากความเป็นจริงในสังคม

"ผมอยู่กับแม่และพี่ 1 คน ที่บ้านกระโพธิ์ พ่อเป็นพระวัดกระโพธิ์เจริญมณีย์ แม่ทำนา พี่เพ็งโดนไล่ออกจากบริษัท กลับมาอยู่บ้านเลี้ยงลูก ไม่มีรายได้ ผมอาศัยหลวงพ่อบริจาคเงินไปโรงเรียนเมื่อก่อนวันละ 10 บาท เดี่ยวนี้เหลือ 5 บาท เมื่อก่อนได้กินกล้วยเดี่ยว แต่เดี๋ยวนี้กินลูกชิ้นปิ้งไม้ละ 1 บาท แทน โดยจะกินเวลาหลังเลิกเรียน นอกจากนี้อุปกรณ์การเรียนราคาก็แพงขึ้น เช่น กระเป๋านักเรียน เมื่อก่อนเคยซื้อใบละ 165 บาท เดี่ยวนี้ซื้อ 190 บาท รองเท้าผ้าใบเมื่อก่อนซื้อ 180 บาท เดี่ยวนี้ซื้อ 250 บาท ส่วนนมกระป๋องเมื่อก่อนกระป๋องละ 13 บาท เดี่ยวนี้ 17-18 บาท ก็ยังต้องซื้อเหมือนเดิม" (เด็กนักเรียนชั้นม.1 อายุ 13 ปี โรงเรียนแห่งหนึ่ง อ.ซุขันธ์ จ.ศรีสะเกษ)

"พ่อแม่ทำนา ปลูกพริก เมื่อปีที่แล้วปลูกพริกและผักกาดขายด้วย แต่เดี๋ยวนี้ยังไม่ปลูก เพราะกลัвраค่าไม่ดี เศรษฐกิจไม่ดี ในการกินอยู่ กับข้าวซื้อราคาเท่าเดิม แต่ปริมาณลดลง เช่น ปลาจากเดิม 50 บาท ได้กินโลกกว่า ๆ แต่เดี๋ยวนี้ได้ 1 กิโลเท่านั้น สำหรับค่าใช้จ่ายไปโรงเรียน พ่ออยู่ ม.5 โรงเรียนซุขันธ์ ได้ 50 บาท/สัปดาห์ เดี่ยวนี้ได้น้อยลง แต่ค่ารถโดยสารไปโรงเรียนไปกลับ จาก 6 บาท เป็น 10 บาท ไม่พอจ่าย ต้องเก็บรวบรวมไว้แล้วค่อยจ่ายทีหลัง ส่วนตัวเองเมื่อก่อนได้เงินไปโรงเรียน 3-4 บาท/วัน เดี่ยวนี้ลดลงเหลือ 2 บาท" (เด็กนักเรียนชั้น ม.3 อายุ 15 ปี โรงเรียนแห่งหนึ่ง อ.ซุขันธ์)

"ที่โรงเรียนมีนักเรียนตั้งแต่ชั้น ม.1-ม.6 จำนวน 1,600 คน ส่วนใหญ่พ่อแม่มีอาชีพทำนา เสร็จจากทำนา ก็อพยพไปรับจ้าง เด็กจึงอยู่กับตา-ยาย ไม่ได้ได้รับความอบอุ่นเท่าที่ควร มีปัญหายากจน ไม่ค่อยอยู่ในเกณฑ์ ไม่ดีนรณ ไม่กระตือรือร้น มีเวลาว่างมาก และส่วนมากเป็นเด็กที่มาจากที่ห่างไกล ต้องเสียค่ารถมาโรงเรียน โดยเมื่อก่อน 4 บาท แต่เดี๋ยวนี้ขึ้นเป็น 6 บาท ส่วนค่าอาหารเมื่อก่อน 5 บาท เดี่ยวนี้ 7 บาท อาหารขึ้นราคาแต่ปริมาณยังเท่าเดิม และบางวันก็น้อยกว่าเดิม ส่วน

ขนมหวานขึ้นราคาจาก 2 บาท เป็น 3 บาท ทางโรงเรียนไม่มีโครงการอาหารกลางวัน แต่เด็กไม่ค่อยเอามา เพราะอายุที่ไม่มีกับข้าวดี ๆ เด็กบางคนไม่ได้กินอาหารทั้งเช้า-กลางวัน บอกว่าไม่หิว ชินบางคนก็กินน้ำแทนข้าว เด็กจึงไม่มีสมาธิเรียนหนังสือ ไม่สนใจเรียน ที่โรงเรียนมีสหกรณ์โรงเรียน แต่ตอนนี้ขายไม่ได้เพราะเด็กประหยัดเก็บเงินไว้เป็นค่าเล่าเรียน ... ในปีการศึกษาที่ผ่านมา ค่าเล่าเรียนมัธยมปลายฯ เพิ่มขึ้นจาก 550 บาท เป็น 750 บาท ในหมวดวิชาภาษาอังกฤษ เมื่อก่อนมีหนังสือเรียนภาษาอังกฤษให้เด็กยืม เฉพาะเด็กยากจน ระดับชั้นละ 50 เล่ม แต่เทอมนี้เปลี่ยนหนังสือใหม่ ทางโรงเรียนไม่มีทุนซื้อ จึงไม่มีให้เด็กยากจนยืมอีก ค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนก็เพิ่มขึ้นอีกมาก" (โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งใน อ.ปรางค์กู่) (ภาวนา ไร่สงวน 2541: 46-49)

เสียงสะท้อนเหล่านั้นดังขึ้นในเวลาไม่นานหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และเป็นเสียงสะท้อนที่เกิดจากการสำรวจขององค์กรพัฒนาเอกชน 8 องค์กร* ภายใต้โครงการเสียงของเด็กด้อยโอกาสในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ที่สำรวจในเขตกรุงเทพฯ และพื้นที่ภาคอีสาน 5 จังหวัด เมื่อเดือนพฤศจิกายน 1997

เสียงของเด็กด้อยโอกาสเหล่านี้อาจจะสะท้อนความรู้สึกน้อยกว่าเด็กหมดโอกาสที่ไม่มีโอกาสส่งเสียง เพียงไม่ถึงปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สปช. ได้รวบรวมตัวเลขเด็กออกจากโรงเรียนกลางคัน ตั้งแต่ช่วงเดือนมิถุนายน 1997 ถึงเมษายน 1998 ปรากฏว่า มีเด็กออกจากโรงเรียนทั้งสิ้น 45,376 คน แบ่งเป็นเด็กชั้นประถม 31,294 คน และเด็กมัธยมฯ 1-3 อีก 14,082 คน (รัศมี มีสุวรรณ ใน มติชนรายวัน วันที่ 11 เมษายน 2542) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดรวมของนักเรียนที่ออกจากโรงเรียนทั้งหมดทั่วประเทศในปีการศึกษา 1998 มีนักเรียนออกจากโรงเรียนทุกระดับรวมกันถึง 793,280 คน โดยเป็นเด็กที่ต้องออกกลางคัน 511,109 คน และเป็นผู้ไม่เรียนต่อในระดับสูงขึ้น 282,171 คน ในจำนวนนี้ประมาณว่ามีผู้ต้องออกจากโรงเรียนเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจทั้งสิ้น 214,217 คน หรือประมาณร้อยละ 32 ของผู้ที่ออกจากโรงเรียนทั้งหมด (โครงการช่วยเหลือนักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต 2541) แต่ตัวเลขของ สปช. ที่สำรวจเมื่อปลายปี 1998 พบว่า ตัวเลขนักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนเพราะวิกฤตเศรษฐกิจในปีการศึกษา 1998 มีถึง 400,000 คนทั่วประเทศ มี

* มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมการพัฒนา คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท สภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน มูลนิธิดวงประทีป และมูลนิธิเพื่อนหญิง

นักเรียน 200,000 คนที่สมัครขอทุนจากเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ที่รุนแรงกว่านั้นก็คือ กระทรวงศึกษาธิการเองก็ไม่มีระบบติดตามที่มีประสิทธิภาพพอที่จะค้นหาเด็กเหล่านั้น และนำกลับเข้าโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการย้ายถิ่นของพ่อแม่เพื่อหางานทำทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง (The Nation 9 December 1998) ปัญหานี้เป็นที่ยอมรับของนายสมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล รัฐมนตรีช่วยกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น

วิกฤตเศรษฐกิจยังได้ส่งผลกระทบต่อผู้เรียนในหลายด้าน ข้อมูลจาก โครงการช่วยเหลือนักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต ระบุว่า ในช่วงก่อนเกิดวิกฤต ประเทศไทยมีเด็กออกจากระบบโรงเรียนในระดับการศึกษาต่าง ๆ ในอัตราที่สูงอยู่แล้ว แต่สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งย่ำแย่ลงในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ เห็นได้จากจำนวนเด็กที่เข้าเรียนในทุกระดับ ในปี 1998 มียอดต่ำกว่าเป้าที่วางไว้ถึง 5 แสนคน ทั้งที่ก่อนหน้านี้ในปี 1997 มีจำนวนรับนักเรียนต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้เพียงประมาณ 2 แสนคน เท่ากับว่ายอดรับนักเรียนจริงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ต่ำกว่าเดิมถึงกว่าหนึ่งเท่าตัว ขณะที่ยอดรวมของนักเรียนทุกระดับในปี 1998 ก็ลดลงจากเดิมถึงร้อยละ 3.2 ทั้งที่ในปีที่ผ่านมา ๆ มาเคยมียอดรวมจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจากเดิมทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะมีนักเรียนรายใหม่เข้าเรียนลดลง และมีนักเรียนออกจากโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น (โครงการช่วยเหลือนักเรียนฯ 2541)

ประเภทของโรงเรียนที่ได้รับผลกระทบจากการลดลงของจำนวนนักเรียนมากเป็นพิเศษ ได้แก่ โรงเรียนเอกชน ซึ่งในปี 1998 รับนักเรียนได้ต่ำกว่าเป้าถึงร้อยละ 36.6 และโรงเรียนอาชีวศึกษาระดับ ปวช. ที่มีนักเรียนเข้าเรียนน้อยกว่าที่วางแผนไว้ถึงร้อยละ 65.1 หรือมีนักเรียนเข้าเรียนเพียงประมาณ ร้อยละ 35 ของที่วางแผนไว้ ซึ่งจำนวนนักเรียนที่ลดต่ำลงนี้ ส่งผลให้โอกาสการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนอาชีวะยิ่งลดน้อยลงด้วย (วิทยากร เชียงกูล 2541)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ การจัดการศึกษาของไทยค่อย ๆ มีพัฒนาการดีขึ้นในเรื่องการขยายโอกาสทางการศึกษา จากสถิติการศึกษาระดับประเทศ พบว่า มีแนวโน้มจำนวนผู้ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งในระบบโรงเรียน นอกระบบ และตามอัธยาศัย ยอดรวมจำนวนผู้เรียนในสถาบันการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้นจาก 11.7 ล้านคน ในปี 1992 เป็น 14.3 ล้านคน ในปี 1997 คือเพิ่มขึ้น 2.9 ล้านคน (ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) แต่สถานการณ์ดังกล่าวนี้กลับพลิกผันในปี 1998 และสถานการณ์การศึกษาของเด็กไทยน่าเป็นห่วงมากขึ้น เมื่อผลการศึกษาของ UNICEF หรือกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ คาดการณ์ในผลการ

ศึกษาขึ้นเห็นว่า วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยอาจทำให้คนกว่า 3 ล้าน ต้องออกจากงาน ในขณะที่คนทำงานได้ค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำจะเพิ่มขึ้นถึง 2.1 ล้านคน ในปี 1998 หากตั้งข้อสมมุติฐานว่า คนงานแต่ละคนจะต้องส่งลูกเรียนหนังสือ 1 คน ก็คาดว่าจะมีเด็ก (ไทย) ถึง 5.1 ล้านคน ที่เสี่ยงที่จะออกจากโรงเรียนกลางคัน (The Nation 9 December 1998) ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดจากการที่ประเทศไทยไม่มีเครือข่ายคุ้มครองทางสังคม (Social safety nets)

ยิ่งไปกว่านั้น วิกฤตเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องตัดค่าใช้จ่ายทางด้านสังคมลง ปีงบประมาณ 1997 เป็นปีที่ประเทศไทยมีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาสูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา คือ 199,672 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.86 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยมีอัตราเพิ่มจากปีงบประมาณก่อนหน้านั้นถึงร้อยละ 21.68 ที่เป็นเช่นนี้เพราะงบประมาณปีดังกล่าวได้รับการพิจารณาก่อนที่ผลของวิกฤตเศรษฐกิจจะปรากฏชัด และกระแสการปฏิรูปการศึกษาในขณะนั้นได้ดึงให้รัฐบาลและรัฐสภาหันมาให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้น แต่เพียงในปีถัดมา คือปี 1998 งบประมาณการศึกษาก็ถูกปรับลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ โดยยอดรวมงบประมาณถูกตัดลดจากปีก่อนถึงเกือบ 2 หมื่นล้านบาท ต่ำกว่าที่เสนอในร่างคำขอของปีงบประมาณเกือบ 3 หมื่นล้านบาท นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่งบประมาณด้านการศึกษามีอัตราลดลง (วิทยากร เชียงกูล 2541)

เด็กไทยและการศึกษามีได้เป็นปัญหาที่เป็นผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว และการปรับลดงบประมาณก็มีได้จำกัดเฉพาะสาขาการศึกษาเท่านั้น อีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนไทยกว้างไปกว่านั้น คือด้านสาธารณสุข งบประมาณประจำปีของกระทรวงสาธารณสุขที่เคยเพิ่มสูงขึ้นทุกปีในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูนั้น กลับถูกตัดลดลงทั้งในแง่จำนวนเงินและสัดส่วนต่องบประมาณแผ่นดิน โดยเริ่มเห็นผลกระทบในช่วงปีงบประมาณ 1999 ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 57,144 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 1997 ที่ได้รับงบประมาณ 78,422 ล้านบาท หรือลดลงประมาณ 2.1 หมื่นล้านบาท สัดส่วนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข ต่องบประมาณแผ่นดินก็ถูกปรับลดลง จากเดิมในปี 1997 ที่เคยได้คิดเป็นร้อยละ 7.0 และในปี 1998 ได้ร้อยละ 7.5 ของงบประมาณแผ่นดิน กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 6.9 ในปีงบประมาณ 1999 ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น จะพบว่ามูลค่าที่แท้จริงของงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขลดลงถึงร้อยละ 16.7 จากปีก่อน

แต่ขณะที่หน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐถูกตัดทอนงบประมาณลง ภาระในการให้บริการของสถานบริการของรัฐกลับเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประชาชนไม่มีกำลังจ่ายค่าบริการให้แก่สถานพยาบาลเอกชน จึงหันมาพึ่งบริการของรัฐซึ่งมีราคาถูกกว่าหลายเท่าตัว จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ในปี 1998 จำนวนผู้ป่วยนอกเฉลี่ยของโรงพยาบาลรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 31.2 และผู้ป่วยในเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.2 (ปริดา เต๋ออาร์ักษ์ 2541) จึงอาจเป็นสาเหตุให้คุณภาพการให้บริการสาธารณสุขของรัฐลดถอยลงได้หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

การลดงบประมาณด้านสาธารณสุขมีผลกระทบโดยตรงต่อคนยากจน โดยเฉพาะผู้ที่ต้องพึ่งพาบริการจากสถานพยาบาลของรัฐ ดังนั้น ประชากรไทยที่มีชีวิตอยู่โดยปราศจากหลักประกันสุขภาพใด ๆ ราว 18 ล้านคน ขณะที่ตัวเลขจากการศึกษาของ Sanguan Nitayarumphong ประมาณว่า ยังมีคนไทยถึงกว่าร้อยละ 21 หรือกว่า 20 ล้านคน ที่ยังขาดหลักประกันสุขภาพ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรสาขาต่าง ๆ เช่น สาขาการเพาะปลูกและการประมง ผู้ว่างงาน แรงงานนอกระบบ ซึ่งนับวันจะยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับจ้าง แม่บ้าน คนค้าขาย และผู้ยากไร้ที่ขาดหลักฐานหรือขาดความรู้เรื่องขั้นตอนการแสดงตัวว่าเป็นผู้ยากไร้ เช่น ไม่มีบัตรประชาชน ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ล้วนได้รับผลกระทบจากพิษวิกฤตเศรษฐกิจทั้งสิ้น (Nitayarumphong, 2000)

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อกลางปี 1997 ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะเศรษฐกิจของครัวเรือนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานและคนยากจน ครัวเรือนจำนวนมากจึงต้องลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและการรักษาโรคลง เห็นได้จากสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลของครัวเรือนที่ลดลงจากร้อยละ 3.4 ของรายจ่ายครัวเรือน ในปี 1992 เหลือเพียงร้อยละ 2.8 ในปี 1998 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2542) ซึ่งสวนทางกับค่าครองชีพ ค่ารักษาพยาบาล และค่ายาที่เพิ่มสูงขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้ คาดได้ว่าสมาชิกในครอบครัวจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระการดูแลผู้ป่วยและการรักษาพยาบาลเบื้องต้นเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจยิ่งรุนแรงขึ้นสำหรับผู้ที่ไม่มียหลักประกันด้านสุขภาพ รวมถึงผู้ที่ต้องออกจากงานหรือเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ ในกรณีของผู้ต้องออกจากงาน รัฐพยายามช่วยเหลือโดยขยายระยะเวลาการคุ้มครองลูกจ้างในระบบประกันสังคมที่ต้องออกจากงานไปอีก 1 ปี นับแต่วันที่ออกจากงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวแม้จะแก้ปัญหาละเฉพาะหน้าได้บ้าง แต่ไม่ช่วยแก้ปัญหาระยะยาวในกรณีที่แรงงานไม่สามารถหางานใหม่ในระบบได้ หรือกรณีที่สมาชิกในครอบครัวของแรงงานเกิดเจ็บ

ป่วยต้องได้รับการรักษาพยาบาล มีการคาดประมาณว่าจะมีจำนวนผู้ว่างงานและสมาชิกในครอบครัวได้รับผลกระทบด้านหลักประกันสุขภาพเป็นจำนวนระหว่าง 7-10 ล้านคน (ปริดา แต้อรักษ์ 2541) ขณะเดียวกัน สวัสดิการของผู้ที่อยู่ในระบบสวัสดิการเดิม เช่น ข้าราชการ และลูกจ้างเอกชนบางส่วน ก็ถูกตัดทอนลงด้วย

ปัญหาที่เห็นชัดเจนที่สุดประการหนึ่งจากการที่ค่าเงินบาทตกুবลงเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจก็คือค่ายารักษาโรคที่พุ่งสูงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อคนไทยมีมูลค่าการบริโภคยาสูงถึง 50,000 ล้านบาทในปี 1993 หรือคิดเป็นร้อยละ 35 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านยาอยู่เพียงระหว่างร้อยละ 8.2 ถึง 20.7 และยาที่คนไทยบริโภคส่วนใหญ่ก็ยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ โดยยาที่นำเข้าจากต่างประเทศของไทยในปี 1992 มีมูลค่าสูงถึง 4,682 ล้านบาท เปรียบเทียบกับยาที่ผลิตได้เองในประเทศ ที่มีมูลค่าเพียง 385 ล้านบาท ในปีเดียวกัน (ข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบในส่วนนี้มีทั้งประชาชนทั่วไปและส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข มีรายงานว่าทันทีที่ค่าเงินบาทตก กรมควบคุมโรคติดต่อต้องเพิ่มงบประมาณค่าจัดซื้อวัคซีนจากเดิมที่ได้รับอนุมัติไว้ประมาณ 474 ล้านบาท เป็น 609 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นราว 135 ล้านบาท เพื่อให้ได้วัคซีนปริมาณเท่าเดิม (ปริดา แต้อรักษ์ 2541)

ในส่วนของคุณภาพชีวิตประชากรซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของงานด้านสาธารณสุขและเป็นแกนหลักของสิทธิด้านสุขภาพ ปรากฏว่าหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ ซึ่งเคยมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ก็กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 1997 และ 1998 (ปริดา แต้อรักษ์ 2541 ; Ammar 2000) ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนภาวะทุพโภชนาการอันเป็นผลส่วนหนึ่งจากวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน วิกฤตเศรษฐกิจก็ได้ส่งผลให้มีจำนวนทารกและเด็กที่ถูกพ่อแม่ทอดทิ้งเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นจำนวนทารกแรกเกิดที่ถูกทิ้งไว้ที่โรงพยาบาลหลังคลอด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากอัตราส่วนถูกทอดทิ้ง 90 รายต่อการคลอดหนึ่งแสนราย ในปี 1994 กลายเป็น 120 รายต่อการคลอดหนึ่งแสนราย ในปี 1998 และจำนวนเด็กที่ถูกนำตัวไปฝากไว้ที่สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า ก็มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงเดียวกัน คือจาก 1,365 คน ในปี 1994 เป็น 1,765 คน ในปี 1998 โดยเฉพาะอัตราการเพิ่มของเด็กที่ถูกทอดทิ้งทั้งสองกลุ่มได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปี 1998 หลังเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (UNICEF & others 2000) นับเป็นการดิ่งลงอีกครั้งของแนวโน้มหลายประการที่เคยพัฒนาดีขึ้นในช่วงก่อนวิกฤต

ปัญหาการศึกษาและปัญหาสุขภาพ ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมงบประมาณ การใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว การขึ้นค่าบริการ เป็นทั้งผลและปัญหาต่อเนื่องจากสภาวะการว่างงาน ซึ่งเป็นผลโดยตรงของวิกฤตเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพียง 4 วันหลังจากที่รัฐบาลไทยลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นักวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ออกมาชี้ว่า "จะทำให้ผู้ประกอบการท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่ประมาณ 4 แสนราย ที่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงินที่เล็กกิจการแน่นอน และจะส่งผลให้มีคนตกงานเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันมีคนตกงานอยู่ 1.3 ล้านคน อาจเพิ่มเป็น 2 ล้านคนในปีหน้า" (มติชนรายวัน วันที่ 18 สิงหาคม 2540) การคาดการณ์ดังกล่าวนั้นได้รับการยืนยันจาก นายผัน จันทรพาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้น ที่กล่าวว่า ปี 1997 มีตัวเลขคนว่างงานทั้งสิ้น 1.17 ล้านคน และจากประมาณการ ปี 1998 จะมีแรงงานที่ว่างงานและถูกเลิกจ้างเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 6 ซึ่งเท่ากับเพิ่มอีก 8 แสนคน รวมคนว่างงานประมาณ 2 ล้านคน (มติชนรายวัน วันที่ 1 มกราคม 2541) ปลัดกระทรวงแรงงานฯ ระบุเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมาสภาพของตัวเลขคนตกงานเช่นนี้ไม่เคยมีมาก่อน กระทรวงเคยมีตัวเลขคนว่างงานต่ำที่สุด ปี 1992 ประมาณ 5 แสนคน และช่วงปี 1991-1993 คนมีงานทำมากสำหรับตัวเลขที่สูงขนาดนี้ยังไม่มีเคยมี ในทางทฤษฎีถือเป็นตัวเลขที่สูงมาก เพราะมาตรฐานอยู่ที่ 2.5 คือไม่เกิน 1 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลขปกติ และเป็นตัวเลขที่สากลรับได้ แต่เกินร้อยละ 2.5 เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข

การแก้ไขปัญหาคคนว่างงานจะยากขึ้น หากใช้ตัวเลขของศูนย์วิจัยกสิกรไทยว่า จะมีคนว่างงานปี 1998 ถึง 2.3 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่สะสมมานาน ประกอบกับปัญหาการขาดสภาพคล่องในธุรกิจขนาดใหญ่ ปัญหาภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสถาบันการเงินซึ่งเป็นเหตุให้ต้องปิดบริษัทเงินทุน รวมถึงปัญหาในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สามารถขายโครงการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ หลายแห่งต้องลดจำนวนคนงานลง ธุรกิจหลายแห่งต้องปิดกิจการ

ตารางแสดง กำลังแรงงานและการว่างงานในปี 1993-1998

	1993	1994	1995	1996*	1997**	สัดส่วน (%)	เปลี่ยนแปลง (%)	1998**	สัดส่วน (%)	เปลี่ยนแปลง (%)
กำลังแรงงานรวมทั้งหมด	32,478,650	32,602,750	32,633,550	33,237,000	33,374,000	100	.041	33,650,550	100	0.83
1. กำลังแรงงานปัจจุบัน	31,523,650	31,563,750	31,364,350	32,334,000	32,300,000	96.78	-0.11	32,568,050	96.78	0.83
1.1 ผู้มีงานทำ	30,679,850	30,694,200	30,815,050	31,424,000	30,910,000	92.62	-1.64	30,213,050	89.78	-2.25
1.2 ผู้ที่ว่างงาน	843,800	869,550	549,300	910,000	1,390,000	4.16	52.75	2,355,000	7	69.42
2. กำลังที่รอทำงาน	955,000	1,039,000	1,269,200	903,000	1,074,000	3.22	18.94	1,082,500	3.22	0.79
ผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานแต่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป	10,727,201	11,823,201	12,890,900	12,663,190	13,036,000	39.06	2.94	13,429,000	39.91	3.01
ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน (อายุต่ำกว่า 13 ปี)*	15,474,800	14,800,500	14,254,800	14,216,000	14,370,000	43.06	1.08	14,385,440	42.75	0.11

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ปี 2536-2538 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ: * ประมาณการ

** ค่าการณ (ค่าเงินบาท 40 บาท = 1 ดอลลาร์สหรัฐ เงินเฟ้อ = 10%

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ = -2%)

ภาคการผลิตที่มีอัตราการว่างงานสูงเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานในภาคการผลิตทั้งหมดในปี 1998 คือ ด้านการก่อสร้าง เกือบร้อยละ 13 รองลงมาคือแรงงานด้านอุตสาหกรรม ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ต่อมาคือแรงงานด้านพาณิชยกรรม ด้านบริการ การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน ด้านการขนส่งคมนาคมและคลังสินค้า ด้านเกษตรกรรมและป่าไม้และประมง และอันดับสุดท้ายคือแรงงานด้านสาธารณูปโภค คือประมาณร้อยละ 3.5 (ผู้จัดการรายวัน วันที่ 27-28 ธันวาคม 2540)

ตัวเลขข้างต้นเป็นตัวเลขประมาณการที่ทำไว้ปลายปี 1997 และต้นปี 1998 แต่เป็นประมาณการที่ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริง เมื่อ 58(-2) สถาบันการเงินถูกประกาศระงับกิจการ มีพนักงานตกงานทันที 26,000 คน เมื่อรัฐบาลประกาศมาตรการเบ็ดเสร็จในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

เมื่อ 14 สิงหาคม 1997 โดยสั่งลดทุนและควบรวมกิจการธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักงานประกันสังคมได้รายงานตัวเลขพนักงานของสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลจำนวน 48,807 คน เดือนกรกฎาคม 1998 กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดทำข้อมูลจากการสุ่มสำรวจสถานประกอบการทั่วประเทศ 790 แห่งที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องในทางธุรกิจ พบว่ามีจำนวนลูกจ้างทั้งหมด 272,769 คน มีพนักงานที่ถูกเลิกจ้าง 39,621 คน กิจกรรมที่ถูกเลิกจ้างมากที่สุดคือ ในกิจการรับเหมาก่อสร้าง รองลงมาเป็นกิจการผลิตอุปกรณ์ขนส่ง การผลิตเครื่องแต่งกาย การผลิตเครื่องจักรและไฟฟ้า และการผลิตอาหารตามลำดับ ผู้ถูกเลิกจ้างเหล่านี้เป็นแรงงานที่มีความรู้ คือเป็นแรงงานปัญญาชน (ตามสำนวนของปลัดกระทรวงแรงงานฯ ขณะนั้น) และแรงงานฝีมือ และเมื่อรวมกับนักเรียนนักศึกษาที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ในปี 1998 อีก 489,000 คน แรงงานมีความรู้และทักษะเหล่านี้มีจำนวนกว่า 7 แสนคนที่ไม่มียานทำ และเมื่อรวมกับผู้ว่างงานทั่วประเทศอีกประมาณ 1.3 ล้านคน กลางปี 1998 มีคนว่างงานและถูกเลิกจ้างทั้งสิ้นกว่า 2 ล้านคน ตามที่คาดการณ์ไว้ (มติชนรายวัน วันที่ 9 มิถุนายน 2541)

จะเห็นได้ว่าในวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แรงงานเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่ได้รับผลกระทบ ช่วงปลายปี 2000 ที่ผ่านมา เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานได้ร่วมกันประเมินสถานการณ์ของผลกระทบต่อแรงงานไว้อย่างรอบด้าน ในการนำเสนอรายงานสำหรับการประชุมวาระประชาชนเพื่อความเป็นไทย (คณะทำงานวาระประชาชนฯ 2543 ข) ดังนี้

“วิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ส่งผลกระทบให้ภาวะการว่างงานรุนแรงขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว จากจำนวนผู้ว่างงาน 0.5 ล้านคน หรืออัตราการว่างงานร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 1997 เพิ่มขึ้นเป็น 1.42 ล้านคน ในปี 1998 หรือร้อยละ 4.4 ของกำลังแรงงาน และปรับตัวลดลงในปี 1999 เหลือ 1.38 ล้าน หรือร้อยละ 4.2 อีกทั้งคาดการณ์ว่าในปี 2000 หากไม่มีการบรรเทาปัญหา จะมีผู้ว่างงานถึง 2.68 ล้านคน และการว่างงานของผู้มีการศึกษายังคงอยู่ในระดับสูง แม้ว่ารัฐบาลได้จัดทำโครงการบรรเทาปัญหาการว่างงานโดยจัดสรรงบประมาณ และให้เงินกู้เพื่อการจ้างงานระยะสั้นในกลุ่มผู้มีการศึกษาและผู้ใช้แรงงาน แต่ก็พบปัญหาว่ายังไม่เข้าถึงกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างตกงานอย่างทั่วถึงเพียงพอ และมีการทุจริตฉ้อฉลในบางพื้นที่ โดยไม่มีการจ้างงานจำนวนมากอย่างแท้จริง เป็นต้น”

รายงานดังกล่าวยังระบุว่า วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้ลูกจ้างที่เคยได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม ลดจำนวนลงจาก 6.08 ล้านคน ในปี 1997 เหลือ 5.42 ล้านคนในปี 1998 หรือมีลูกจ้างหลุดจากการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมถึง 6.6 แสนคน อย่างไรก็ตาม จำนวนลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มกลับขึ้นมาเป็น 5.68 ล้าน และ 5.9 ล้านในปี 1999 และ 2000 ตามลำดับ

นอกจากการถูกเลิกจ้างแล้ว ลูกจ้างจำนวนมากต้องเผชิญปัญหาถูกลดค่าจ้าง หรือไม่ได้รับการขึ้นค่าจ้าง ทำให้รายได้จริงลดลงเมื่อเทียบกับภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีกรณีที่นายจ้างเปลี่ยนระบบการจ้างงาน จากการจ้างงานประจำเป็นการจ้างชั่วคราวเพื่อลดภาระด้านสวัสดิการ และทำให้สามารถปลดคนงานออกได้ง่ายเมื่อต้องการ นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างที่ถูกลดเวลาทำงาน มีการสั่งพักงานเป็นระยะ ๆ โดยลดค่าจ้างเหลือครึ่งหนึ่ง ตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ในมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบัน หรือบางรายก็ไม่จ่ายค่าจ้างเลย

ในกรณีมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดไว้ว่า “ ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว โดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่มีสาเหตุสุดวิสัย ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนหน้านายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน” จึงมีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างสามารถอ้างเหตุภาวะวิกฤตกดดันลูกจ้างได้ โดยนายจ้างจะสั่งหยุดงานเป็นระยะเพื่อบีบให้ลูกจ้างที่ทนรับค่าแรงร้อยละ 50 ไม่ได้ต้องลาออกไปเอง นายจ้างจึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้าง (ชฎर्थ มีสิทธิ์ 2542 ; จะเด็จ เชาวน์วิไล 2542 ก) จากงานศึกษาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ เท่าที่รวบรวมไว้ในงานของบัณฑิตย ธนะชัยเศรษฐวุฒิ (2543 ก) พบว่า มีผู้ถูกให้ออกจากงานที่ไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ เลยประมาณร้อยละ 36 ถึงร้อยละ 62 และในส่วนที่ได้รับค่าชดเชยนั้น มีจำนวนหนึ่งที่ได้รับค่าชดเชยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด มีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับเงินชดเชยตามกฎหมาย

หลังเกิดภาวะวิกฤต รัฐบาลได้ออกมาตรการการหลายส่วนเพื่อการบรรเทาผลกระทบต่อผู้ถูกเลิกจ้างและผู้จบการศึกษาที่หางานทำไม่ได้ แต่จากการศึกษาของ TDRI (อ้างใน บัณฑิตย ธนะชัยเศรษฐวุฒิ 2543 ก) พบว่า ประมาณร้อยละ 90 ของผู้ตกงานที่สำรวจเมื่อปี 1998 ไม่ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ตกงานไม่ได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ

เกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอน รายละเอียด และสถานที่ติดต่อ หรือไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ตกงานได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิผล

ยิ่งไปกว่านั้น วิกฤตเศรษฐกิจยังส่งผลให้อัตราค่าจ้างขึ้นต่ำต้องถูกตรึงอยู่ในอัตราเดิมเป็นเวลานาน โดยการประกาศปรับค่าจ้างขึ้นต่ำครั้งสุดท้ายมีขึ้นเมื่อเดือนกันยายน 1997 โดยไม่มีการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำในปี 1998 1999 และ 2000 นับเป็นภาวะหยุดชะงักของค่าจ้างขึ้นต่ำที่ยาวนานที่สุด ทั้งนี้เป็นผลสำคัญจากนโยบายแรงงานที่รัฐบาลไทยได้ให้สัญญาไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือว่า "ทางการจะเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ โดยให้มีการปรับเพิ่มได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเท่านั้น และต้องดูแลการปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน" (บัณฑิตย ธนชัย-เศรษฐวุฒิ 2542) ซึ่งการตรึงอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นต่ำเช่นนี้ เท่ากับเป็นการกีดกันผู้ใช้แรงงานแต่ละคนซึ่งมีสภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานอยู่แล้ว ต้องเป็นผู้แบกรับภาระการเงินส่วนรวมของประเทศที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างไม่มีทางเลือก ซึ่งผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับแรงงานนั้น ย่อมส่งผลถึงสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะเด็กและผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพาแรงงานเหล่านี้ในการดำรงชีพด้วย

ข้อที่น่าสังเกตคือ ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แรงงานที่ได้รับผลกระทบอย่างสูงคือแรงงานหญิง เด็ก และแรงงานต่างด้าว งานศึกษาของ Jayati Ghosh จาก Center of Economic Studies and Planning มหาวิทยาลัย Jawaharlal Nehru ประเทศอินเดีย เรื่อง Women and Economic Liberalisation in the Asia-Pacific Region ชี้ว่า "มีความชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ว่า ในภาคอุตสาหกรรม แรงงานหญิง โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่มีอายุเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่ถูกเลิกจ้าง ในกรณีของประเทศไทย จากจำนวนผู้ถูกเลิกจ้างในปี 1997 จำนวน 300,000 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง" ข้อสังเกตนี้ได้รับการยืนยันจาก วรวิทย์ เจริญเลิศ นักวิชาการด้านแรงงานคนหนึ่ง จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วรวิทย์เห็นว่า "แรงงานหญิงจะถูกมองจากนายจ้างว่าง่ายที่จะให้ออกจากงาน" แรงงานหญิงในประเทศไทยระหว่างปี 1980-1996 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.5 เป็นร้อยละ 55.2 และเป็นกำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 76.3 ซึ่งถือเป็นอัตราที่สูงที่สุดในโลกก็ว่าได้ (The Nation 2 December 1988 ; เบลโล วอลเดน และคณะ 2542)

ในขณะที่คนงานหญิงเหล่านี้ต้องออกจากงานในภาคอุตสาหกรรม ปรากฏว่า ในงานนอกระบบมีแรงงานหญิงเพิ่มขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานหญิงจำนวนมากต้องยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่า