

บทที่ 4

บริบทเชิงโครงสร้าง ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชานิยม

งานวิจัยเรื่อง ปัจจัยเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการในการเกิดการเมืองแบบประชานิยมของไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย ในบทนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าประชานิยมนั้นเกิดขึ้นภายใต้บริบททางด้านใดบ้างซึ่งจะศึกษาเป็นกรณีที่ใช้วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างที่จะทำให้เกิดความเข้าใจถึงบริบทเชิงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดการเมืองแบบประชานิยม โดยจะได้วิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

1. บริบทเชิงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ
2. บริบทเชิงโครงสร้างด้านสังคม
3. บริบทเชิงโครงสร้างด้านการเมือง
4. บริบทเชิงโครงสร้างด้านต่างประเทศ

บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

สำหรับบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชานิยมที่สำคัญคือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 อันทำให้เกิดการเรียกร้องผู้นำที่มีความสามารถสูงมาแก้ไขปัญหของประเทศ โดยในบทนี้จะวิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าวตามลำดับ

การเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540

ในช่วงปี พ.ศ. 2529 จนถึงปี พ.ศ. 2535 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวในระดับที่สูงมาก เป็นประวัติการณ์ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนโลกในปี พ.ศ. 2528 ตามข้อตกลงของ Plaza Accord ภาคธุรกิจส่งออกของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วซึ่งเกิดจากการลงทุนขนาดใหญ่ทั้งในส่วนที่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศและการลงทุนของนักลงทุนไทยเอง โดยเฉพาะในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าส่งผลให้เกิดการลงทุนในตลาดหุ้น ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจภาคอื่น ๆ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจและธุรกิจ ราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้น ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นยุคทองของเศรษฐกิจไทยจนเป็นที่กล่าวขวัญกันไปทั่วภูมิภาค และในช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ. 2538 เนื่องจากเศรษฐกิจโลกได้ผ่านพ้นภาวะถดถอยในปี พ.ศ. 2534 แม้ว่าจะยังฟื้นตัวช้า

แต่ก็ทำให้การส่งออกของไทยในปี พ.ศ. 2535 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534 ร้อยละ 13 ประกอบกับอำนาจซื้อภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและการปรับเงินเดือนในภาครัฐและภาคเอกชนจึงช่วยให้เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2535 ขยายตัวในอัตราที่น่าพอใจ คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.1 ส่วนในปี พ.ศ. 2536 เศรษฐกิจโลกยังฟื้นตัวไม่คืนากอีกทั้งญี่ปุ่นซึ่งเศรษฐกิจชะลอตัวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 กลับมีเศรษฐกิจหดตัวขึ้นในปีนั้น อันเนื่องมาจากการระเบิดของเศรษฐกิจฟองสบู่ การส่งออกในครึ่งปีแรกของไทยจึงซบเซาแต่กลับกระเตื้องขึ้นในครึ่งปีหลังจะเห็นได้ว่าการที่ไทยสามารถดึงดูดความสนใจจากนักลงทุนชาวต่างชาติได้อย่างมากในช่วงที่ผ่านมาเป็นผลมาจากมาตรการและนโยบายที่เอื้อต่อการลงทุนจากต่างประเทศ การแปรเปลี่ยนไปสู่อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและการเปิดเศรษฐกิจไทยต่อต่างชาติโดยผ่านนโยบายของรัฐบาลที่ผลักดันให้เศรษฐกิจเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ปลดปล่อยสินเชื่อส่วนบุคคลมากขึ้นทำให้มีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้นด้วย ประกอบกับมีเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าโดยผ่านกิจการวิเทศธนกิจในกรุงเทพฯ (Bangkok International Banking Facility: BIBF) จำนวนมากส่งผลให้มีสภาพคล่องสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยลดลงและการลงทุนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีจุดอ่อนที่ชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีนี้ คือ รัฐบาลใช้เงินงบประมาณเพียงร้อยละ 79.2 ของงบประมาณรวมโดยเงินคงคลังส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนรวมทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เกษตรกรมีรายได้ลดลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ก็ตามแต่เศรษฐกิจก็ยังขยายตัวอยู่ในระดับที่สูง คือ ร้อยละ 8.3

ปีที่เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวดีขึ้นก็คือ ปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยสามารถขยายตลาดไปยังภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกทำให้การส่งออกของไทยสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน เกษตรกรก็มีรายได้สูงขึ้นเพราะผลผลิตเกษตรกรรมมีราคาดี อีกทั้งยังมีการปรับเงินเดือนในภาคเอกชนจึงส่งผลให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ยังได้เร่งการใช้จ่ายเงินงบประมาณในด้านการปรับโครงสร้างพื้นฐานและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค อัตราการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 81 ของงบประมาณรวมทำให้เศรษฐกิจขยายตัวถึงร้อยละ 8.8 ความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2537 ได้ส่งผลต่อเนื่องมายังปี พ.ศ. 2538 ด้วยเพราะเศรษฐกิจโลกยังขยายตัวใกล้เคียงกัน แม้จะเกิดวิกฤติการณ์การเงินหลายครั้ง นับตั้งแต่การลดค่าเงินเปโซของเม็กซิโกถึงร้อยละ 37 การล้มละลายของธนาคารพาณิชย์ในอังกฤษอันเนื่องมาจากการขาดทุนการขาดทุนในตราสารอนุพันธ์แต่เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและอาเซียนยังมีความแข็งแกร่งจึงส่งผลให้การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.4 เทียบกับการขยายตัว ร้อยละ 21.3 ในปี พ.ศ. 2537 ทั้งนี้ประเทศไทยสามารถ

แข่งขันในตลาดโลกและขยายตลาดไปยังประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและอาเซียนได้แต่การนำเข้าก็ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 31.1 ตามการขยายตัวของการส่งออก การลงทุนและการใช้จ่ายภายในประเทศทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเมื่อเทียบกับ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.6 ในปี พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 7.9 ในปี พ.ศ. 2538

อย่างไรก็ดี การที่มีการปรับเงินเดือนข้าราชการในต้นปี พ.ศ. 2538 ประกอบกับเกษตรกรยังมีกำลังซื้อจึงทำให้เศรษฐกิจยังคงขยายตัวในระดับสูงถึงร้อยละ 8.6 แต่ก็ยังต่ำกว่าปี พ.ศ. 2537 เล็กน้อยเนื่องจาก มีเหตุการณ์น้ำท่วมแทบทุกภูมิภาคตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ส่งผลให้ผลผลิตการเกษตรและธุรกิจบางส่วนเสียหาย นอกจากนี้ ยังเกิดความแปรปรวนในตลาดเงิน สืบเนื่องจากการไหลเข้าออกของเงินทุนระยะสั้นรวมทั้งตลาดทุนก็อยู่ในภาวะซบเซาด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใช้นโยบายการเงินเข้มงวดเพื่อเร่งสร้างความสมดุลระหว่างเงินฝากและสินเชื่อ ตลอดจนการพึ่งพิงแหล่งเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศและลดการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงสูงแต่ผลที่ตามมาจากเหตุการณ์น้ำท่วม คือ ราคาอาหารสูงขึ้นเมื่อบวกกับการเพิ่มขึ้นของราคาวัตถุดิบและสินค้านำเข้าจึงก่อให้เกิดเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.1 ในปี พ.ศ. 2537 สูงขึ้นเป็นร้อยละ 5.8 ในปี พ.ศ. 2538

การเติบโตของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในลักษณะก้าวกระโดดที่ผ่านมา เริ่มส่งผลให้เห็นว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยยังไม่พร้อมที่จะปรับตัวตาม กล่าวคือ เดิมคาดหมายว่า เศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2539 จะเติบโตประมาณร้อยละ 8.3 แต่ปรากฏว่ามีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 6.9 เนื่องจาก การส่งออกลดลงเหลือร้อยละ 0 จากที่ประมาณการไว้ถึงร้อยละ 21.6 ทั้งนี้เพราะได้สูญเสียตลาดส่งออกที่เน้นการใช้แรงงาน อาทิ สิ่งทอ รองเท้า ดอกไม้ประดิษฐ์ ของเด็กเล่นให้กับประเทศคู่แข่ง ได้แก่ จีน เวียดนาม อินโดนีเซียเนื่องจาก ต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่ารวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยคือ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่และมีการกีดกันทางการค้ามากขึ้น ประกอบกับการคืบคลานมูลค่าเพิ่มและภาษีอากรก็เป็นไปอย่างล่าช้าด้วย จึงทำให้การส่งออกของไทยต้องประสบกับภาวะถดถอยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างเข้มงวดที่ต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2538 มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการชะลออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยการชะลอการบริโภคของประชาชนผ่านบัตรเครดิต การขึ้นภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยและการจำกัดการให้สินเชื่อในธุรกิจบางประเภท เช่น สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ได้ส่งผลให้การบริโภคโดยรวมลดลงด้วย

มาตรการทางการเงินที่นำมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ลดทอนความรุนแรงของอัตราเงินเฟ้อและปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมีหลายประการ เช่น การตรึง

อัตราดอกเบี้ยให้สูง ปรับลดเป้าหมายการขยายตัวของสินเชื่อจากร้อยละ 21 เป็นไม่เกินร้อยละ 19 กำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพิ่มอัตราเงินฝากสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จากร้อยละ 2.5 เป็นร้อยละ 7 สำหรับยอดเงินสกุลบาทที่กู้ยืมหรือได้รับจากผู้มีพื้นที่อยู่ในต่างประเทศ ที่มีกำหนดชำระคืนต่ำกว่า 1 ปี กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ กิจกรรมวิเทศธนกิจและบริษัทเงินทุนดำรง เงินสดธนาคารแห่งประเทศไทยร้อยละ 7 สำหรับเงินนำเข้าระยะสั้นจากต่างประเทศที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี มาตรการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินซึ่งทรงตัวอยู่ในระดับสูงในช่วงครึ่งแรกของปี กลับตึงตัวขึ้นในช่วงครึ่งหลังต่อไป

ระบบทางการเงินของประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายใน และภายนอกประเทศด้วย อาทิเช่น บริษัท มูตีส อินเวสเตอร์ เซอร์วิส จำกัดซึ่งเป็นสถาบันจัดอันดับ ความน่าเชื่อถือในด้านการเงินชั้นนำของโลก ได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือสำหรับตราสารหนี้ระยะ สั้นของไทยจาก Prime-1 เป็น Prime-2 จนทำให้ต้นทุนในการระดมเงินทุนจากต่างประเทศปรับตัว สูงขึ้น นอกจากนี้ ข่าวลือต่าง ๆ ที่บั่นทอนความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของค่าเงินบาทและสถาบันการเงิน ของประเทศรวมทั้งสถาบันการเงินที่ไม่แน่นอนก็ยังส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินตึงตัวอย่างต่อเนื่อง เมื่อการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวชะลอตัวโดยทั่วกันประกอบกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เร่ง ก่อสร้างในปี พ.ศ. 2538 ที่ต่อเนื่องมาจากยุครัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ก่อให้เกิด ปัญหาอุปทานล้นตลาดในปีนั้นเพราะอำนาจการซื้อของประชาชนลดลง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้อง ออกระเบียบเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 กำหนดให้บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ในอัตรา ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 100 ภายในงวดบัญชีสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2539 โดยเคร่งครัดทำให้ ธุรกิจภาคเอกชนทั้งบริษัทอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นผู้กู้และธนาคารพาณิชย์กับบริษัทเงินทุนซึ่งเป็นผู้ให้กู้ ต่างก็ขาดสภาพคล่องเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องชำระหนี้คืนต่างประเทศ

ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เริ่มจะคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2539 นั้น มีมากถึงร้อยละ 8.6 ของ GDP เนื่องจากประเทศไทยมีการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าบริโภคที่ไม่จำเป็นบางประเภทในมูลค่าสูง เช่น นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องแก้ว คริสตัล เซรามิค มูลค่า 1 หมื่นล้านบาท เสื้อผ้าและรองเท้า มูลค่า 8 พันล้านบาท ผัก ผลไม้ มูลค่า 5 พันล้านบาท เครื่องดื่ม น้ำแร่ สุรา มูลค่า 4 พันล้านบาท เป็นต้นรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ต่างประเทศซึ่งมีทั้งการท่องเที่ยวและการส่งบุตรหลานไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นและศึกษาช่วง ปิดภาคฤดูร้อนที่มีมูลค่ารวมถึง 1 แสนล้านบาทการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่อยู่ในเกณฑ์สูงดังกล่าว ประกอบกับความไม่มั่นใจในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชาขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ทำให้นักลงทุนต่างชาติเกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจไทยและพากันถอนเงินลงทุนในหลักทรัพย์ส่งผลให้ดัชนีราคาหุ้นตกลงมาโดยตลอดจาก 1,415.04 จุดในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 เหลือ 816.79 จุดในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2539 บรรยากาศการลงทุนโดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์จึงไม่น่าลงทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้เศรษฐกิจของไทยจะชะลอตัวในการส่งออก การลงทุนภาคเอกชน การใช้ภายในประเทศและการผลิตภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงก็ตามแต่ภาคเกษตรส่วนใหญ่ยังขยายตัวในเกณฑ์ดีและภาครัฐก็เร่งขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ด้วย เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2539 จึงยังเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 5.89

เมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงเรื่อย ๆ ประกอบกับมีวิกฤติทางการเมือง รัฐบาลที่นำโดยนายบรรหาร ศิลปะอาชา จึงประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ต่อมาพรรคความหวังใหม่ซึ่งได้รับชนะจากการเลือกตั้งได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมและมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่กระนั้นก็ยังไม่สามารถเรียกความมั่นใจจากนักลงทุนกลับมาได้ ในทางตรงกันข้าม สถานการณ์กลับยิ่งรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากมีปัญหาของหนี้เสีย การส่งออกที่เคยขยายตัวกว่าร้อยละ 20 ต่อปีกลับหดตัวเหลือศูนย์เงินทุนชะลอการไหลเข้า ขณะเดียวกันก็มีการไหลออกของเงินทุนเป็นจำนวนมากจนเริ่มขาดดุลการชำระเงินรวม 6,198 ล้านบาทในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 หลังจากเกินดุลติดต่อกันมา 5 ไตรมาส อีกทั้งการใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ให้เงินบาทเทียบกับกลุ่มเงินของประเทศคู่ค้าที่มีอัตราแลกเปลี่ยนเป็นดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ไม่เหมาะสมที่จะใช้ในสถานการณ์ขณะนั้นแล้วเพราะทำให้ค่าของเงินบาทแข็งเกินไป นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกจึงมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสียใหม่

จากข้อมูลทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ไม่ค่อยดีก่อให้เกิดการเก็งกำไรค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2540 และรุนแรงขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งไทยต้องนำเงินลงทุนสำรองระหว่างประเทศไปป้องกันค่าเงินบาททำให้ต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากจากเดิมที่มีอยู่ 38.65 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ลดลงเหลือเพียง 2.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลโดยนายทะนง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงต้องประกาศให้เงินบาทลอยตัวภายใต้การจัดการ (Managed Float) ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยให้ค่าเงินบาทเปลี่ยนแปลงตามภาวะตลาดเงินตราต่างประเทศและให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศอัตราอ้างอิงเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นจึงเป็นอันยุติการใช้อัตราแบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิมที่ใช้มาตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527

ผลที่ตามมาหลังจากประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว คือ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ประกอบกับเงินทุนก็ยิ่งไหลออกอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ความเชื่อมั่นต่อค่าเงินบาทลดลงเป็นอย่างมาก คนไทยส่วนใหญ่ต้องประสบกับความเดือดร้อนอย่างที่ไม่ถึงจนรัฐบาลต้องใช้มาตรการต่าง ๆ หลายรูปแบบเพื่อรักษาสถานะของประเทศไม่ให้เสียหายรวมทั้งการกอบกู้ฐานะของประเทศ โดยรัฐบาลเข้าไปขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อดำรงสถานะทางเงินทุนสำรองเพื่อพยุงรักษาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยแต่การเข้าโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจของไอเอ็มเอฟ รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เข้มงวดหลายประการ ตัวอย่างเช่น ในด้านการคลังต้องใช้นโยบายการคลังแบบเกินดุล ร้อยละ 1 ของ GDP ซึ่งต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2541 จำนวน 9.23 หมื่นล้านบาทและปรับภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ส่วนด้านการเงินก็มีการเข้มงวดกับสถาบันการเงินให้คงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระดับสูงและปล่อยสินเชื่ออย่างระมัดระวัง การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางไอเอ็มเอฟกำหนดขึ้น รวมถึงการสั่งปิดบริษัทเงินทุน 56 แห่งชั่วคราวโดยไม่ได้เตรียมมาตรการรองรับไว้ ทำให้สถานะเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ขบเซาลงอย่างมากจากการชะลอตัวของการใช้จ่ายในประเทศ แม้การส่งออกได้เริ่มฟื้นตัวจากปีก่อนแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะผลักดันการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโดยรวม

ส่วนด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแม้จะมีแนวโน้มดีขึ้นในช่วงครึ่งปีแรกเพราะเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 4.4 และขาดดุลบัญชีเดินสะพัดประมาณ 1.35 แสนล้านบาทก็ตามแต่ในไตรมาสที่ 3 เครื่องชี้เสถียรภาพหลายตัวกลับเลื่อมลงอย่างมาก เช่น เงินเฟ้อสูง ร้อยละ 6.2 ค่าเงินผันผวนและอ่อนตัวลง ร้อยละ 27.9 จากไตรมาสที่ 2 ขาดดุลชำระเพิ่มขึ้นจากครั้งแรกของปี 1.98 แสนล้านบาทเนื่องจากเงินทุนไหลออกอย่างรุนแรงในไตรมาสที่ 3 และขาดดุลการคลัง 0.31 แสนล้านบาทเทียบกับที่เกินดุล 1.04 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณก่อนซึ่งถือเป็นการขาดดุลการคลังครั้งแรกในรอบ 10 ปี อย่างไรก็ตาม การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดกลับปรับตัวดีขึ้นโดยขาดดุลลดลงจากครึ่งปีแรกของปีประมาณ 4.49 และ 3.91 หมื่นล้านบาทตามลำดับซึ่งสะท้อนถึงการชะลอตัวของการนำเข้าอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจาก การชะลอตัวของเศรษฐกิจทั้งด้านการผลิตและการใช้จ่าย

การเข้ามาบีบบาทของไอเอ็มเอฟ ในระยะเริ่มแรกนั้นแทบไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านเกิดขึ้นเลย แต่ผลจากวิกฤติการณ์ที่เริ่มรุนแรงและผลกระทบอย่างต่อเนื่องที่ตามมาภายหลังจากการขอรับความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟคือ การดำเนินนโยบายเชิงมหภาคทางเศรษฐกิจของประเทศบางส่วน ถูกชี้นำจากองค์กรเหนือรัฐดังกล่าวพร้อมทั้งการนำพาประเทศไทยไปผูกติดกับเศรษฐกิจโลกที่ขับเคลื่อนไปตามอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างใกล้ชิดมากขึ้นประกอบกับ

การขาดความเชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกเขาวลิต จึงถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และได้แถลงว่าลาออกเพราะบ้านเมืองมีปัญหา ผู้คนแตกแยกทางความคิดและประเทศชาติเผชิญกับวิกฤติการณ์นานาที่โถมเข้ามา จากนั้นนายชวน หลีกภัย ก็เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 หลังจากช่วงซึ่งจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ

ผลจากการปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว นอกจากเงินบาทจะมีค่าอ่อนลงจากเดิมแล้ว ยังได้ส่งผลให้วิสาหกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศและไม่ได้ทำประกันความเสี่ยงไว้ต้องขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนประมาณ 6.64 แสนล้านบาท (วิทยากร เชียงกูล และคณะ, 2541, หน้า 131) มีหลายรายที่ต้องกลายเป็นลูกหนี้ประเภทหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan: NPL) หรือถูกต่างชาติเข้าครอบครองกิจการ ส่วนกิจการที่ยังพอดำเนินธุรกิจไปได้ เมื่อต้องขาดสภาพคล่องอันเกิดจากธนาคารไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ บางรายก็ต้องกลายเป็นลูกหนี้ประเภท NPL ตามมา สำหรับสถานการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ ปรากฏว่า นักลงทุนยังเทขายหุ้นต่อดัชนีราคาหุ้นจึงตกลงจาก 788.04 จุดในเดือนมกราคม พ.ศ. 2540 เหลือ 380 จุดในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 มูลค่าซื้อขายลดลงเฉลี่ยวันละ 4,154 ล้านบาท เหลือเพียง 2,450 ล้านบาทภายใน 1 ปี ภาวะเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 จึงเริ่มหดตัวประมาณร้อยละ -1.7

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในไทยครั้งนี้ได้ขยายผลกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ตลอดจนจนเกาหลีใต้ ทำให้สกุลเงินของประเทศเหล่านั้นไร้เสถียรภาพไปด้วยและถูกพวกกองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge Fund) โจมตีค่าเงินเป็นระยะ ๆ ในช่วงนั้นจำเป็นต้องปรับลดค่าเงิน มีหลายประเทศต้องปล่อยให้ค่าเงินลอยตัวแบบไทยส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติเกิดความไม่มั่นใจและถอนเงินกลับประเทศเป็นจำนวนมากจึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียและลุกลามไปยังรัสเซียรวมทั้งอีกหลายประเทศในแถบละตินอเมริกาในที่สุดซึ่งผลกระทบเหล่านี้ได้สะท้อนกลับมาสู่ไทยในด้านการส่งออกที่ชะลอตัวในภายหลังเนื่องจาก อุปสงค์ของประเทศเหล่านั้นลดลง

วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 สืบเนื่องจากการใช้จ่ายในประเทศลดลงร้อยละ 23.5 ต่อเนื่องจากการที่ลดลงร้อยละ 7.6 ในปีก่อน แยกออกเป็น การบริโภคลดลงร้อยละ 12.9 และการลงทุนลดลงร้อยละ 40.7 ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการใช้กำลังการผลิตในระดับต่ำประมาณร้อยละ 52.0 โดยลดลงเกือบทุกหมวดการผลิตที่ต่ำมากได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่ง วัสดุก่อสร้างรวมทั้งมีปัญหาของการว่างงาน ปัญหานี้สินและการลดลงของสินทรัพย์และปัญหาการขาดสภาพคล่องหยุดชะงักรวมถึงปัญหานี้สินสาธารณะที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วจากมาตรการลอยตัวค่าเงินบาท ปัจจัยด้านบวกที่ช่วยชะลอการหดตัวมาจาก

การส่งออกที่ขยายตัวร้อยละ 8.1 เนื่องจากค่าเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ที่อ่อนลงโดยเฉลี่ยจาก 31.48 บาท เป็น 41.59 บาท ระหว่างปี พ.ศ. 2540 และ 2541 ส่งผลให้ดุลการค้าในปี พ.ศ. 2541 เกินดุล 12.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในชนบทยังมีรายได้จากการเกษตรสูงขึ้น ประมาณร้อยละ 25.0 และภาครัฐเร่งการใช้จ่ายในช่วงครึ่งปีหลังของปีจึงมีส่วนสำคัญที่ช่วยบรรเทา ความรุนแรงของการหดตัวของอุปสงค์ในประเทศ

การลดลงของอุปสงค์ได้ส่งผลให้มูลค่าการนำเข้าลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 33.8 เทียบกับที่ ลดลงร้อยละ 13.4 ในปีก่อน ในขณะที่มูลค่าการส่งออกลดลงเพียงร้อยละ 6.8 เทียบกับที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.8 ในปีก่อน ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลสูงถึง 14.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 12.3 ของ GDP เทียบกับที่ขาดดุล 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐของปีก่อน ขณะเดียวกันเงินทุนเคลื่อนย้ายก็ ปรับตัวดีขึ้นในช่วงครึ่งปีหลังของปี ส่งผลให้ดุลการชำระเงินเกินดุล 1.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับ ที่ขาดดุล 10.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีก่อน ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศจึงแข็งแกร่งขึ้นโดย มีถึง 29.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2541 และหนี้ต่างประเทศโดยเฉพาะหนี้ระยะสั้นก็ ลดลงเหลือ 23.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2541 เทียบกับ 34.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ปีก่อน (ส่วนหนี้ทั้งหมดมีจำนวน 86.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับ 93.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ปีก่อน) ค่าเงินจึงกลับมามีเสถียรภาพและมั่นคงขึ้นนับจากเดือนกุมภาพันธ์เป็นต้นมา (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2542)

แม้สัญญาณการปรับตัวจะดีขึ้นดังกล่าวแต่ก็ยังประสบกับปัญหาและความเสี่ยงอันจะเป็น เงื่อนไขสำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ คือ ปัญหาการขาดสภาพคล่อง สืบเนื่องมาจากปัญหาสินทรัพย์ด้อย คุณภาพของสถาบันการเงิน เป็นผลให้สถาบันการเงินในประเทศเข้มงวดกับการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ขณะเดียวกัน การปรับโครงสร้างหนี้ของภาคเอกชนก็จำเป็นต้องใช้เวลา ส่งผลให้ภาคธุรกิจขาดเงินทุน หมุนเวียนและมีความเสี่ยงมากขึ้น ในขณะที่อุปสงค์โดยรวมยังคงอ่อนตัว ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีความเกี่ยวโยงกันเป็นลูกโซ่ในช่วง 7 เดือนของปีนี้ (กุมภาพันธ์-สิงหาคม พ.ศ. 2541) มูลค่าหุ้นรวมในตลาดหลักทรัพย์ไทยจึงหดหายกว่า 7.7 แสนล้านบาท โดยดัชนีเมื่อสิ้นเดือนมกราคม เท่ากับ 495.23 จุด มูลค่าหุ้นตามตลาด 1.545 แสนล้านบาทแต่เมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม ดัชนีลดลงมาอยู่ในระดับ 214.53 จุด มูลค่าหุ้นเหลือเพียง 0.765 แสนล้านบาท อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2541 เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 2.0 แม้จะ ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากร้อยละ 4.1 ในปี พ.ศ. 2540 ก็ตามแต่ก็พอช่วยให้ไทยส่งออกได้เพิ่มขึ้น ในปีนี้ ปริมาณการค้าโลกขยายตัวร้อยละ 3.7 เทียบกับร้อยละ 9.7 ปีก่อน อัตราเงินเฟ้อในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอยู่ที่ ระดับร้อยละ 0.4 ส่วนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสูงถึงร้อยละ 10.3 เทียบกับร้อยละ 9.1 ปีก่อน อัตราดอกเบี้ยเงิน ฝากในรูปเงินดอลลาร์สหรัฐ อยู่ที่ระดับร้อยละ 5.7 เทียบกับร้อยละ 5.9 ปีก่อนและอัตรา

การว่างงานของญี่ปุ่นอยู่ที่ร้อยละ 4.1 เทียบกับร้อยละ 3.4 ปีก่อน ส่วนของสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ร้อยละ 4.5 เทียบกับร้อยละ 4.9 ปีก่อน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2541) จากปัญหาต่าง ๆ ที่ยังรอการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังกล่าว กรอบนโยบายเศรษฐกิจและการเงินในปี พ.ศ. 2541 จึงมุ่งไปในด้านการฟื้นตัวของอุปสงค์ในประเทศ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินและการปรับโครงสร้างหนี้ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่จะเอื้อให้กระบวนการปล่อยสินเชื่อของภาคการเงินกลับคืนสู่สภาวะปกติและเพื่อรองรับภาคเศรษฐกิจจริงซึ่งรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เพื่อช่วยให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้รายใหญ่เป็นไปโดยเร็ว

2. การฟื้นฟูสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เพื่อฟื้นฟูสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้สามารถเพิ่มทุน มีทั้งโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ซึ่งในชั้นที่ 1 สถาบันการเงินต้องกันเงินสำรองเพื่อหนี้เสียให้ครบถ้วนทันทีและหาเงินลงทุนจากภาคเอกชนมาสมทบ ในขณะที่รัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนเป็นหุ้นบุริมสิทธิ์ ส่วนโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 เมื่อสถาบันการเงินมีการประนีประนอมหนี้กับธุรกิจที่เป็นลูกหนี้และขาดทุนจากการประนีประนอมหนี้เงินกองทุนลดต่ำลงหรือมีการให้กู้ยืมหนี้เพิ่มเติม รัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนให้ด้วยการซื้อหุ้นกู้ด้อยสิทธิจากสถาบันการเงินนั้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เข้าแทรกแซงสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงหรือขาดทุนสูงมากซึ่งมีธนาคารพาณิชย์ 2 แห่งและบริษัทเงินทุน 5 แห่งโดยสั่งลดทุนเหลือหุ้นละ 1 สตางค์ เปลี่ยนแปลงผู้บริหารและให้เพิ่มทุน จากนั้นให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองเข้ากับธนาคารรัตนสิน ส่วนธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 แห่ง (แทรกแซงเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคมและ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541) ให้รวมกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจและเปลี่ยนชื่อเป็นไทยธนาคาร สำหรับธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมและธนาคารมหานครให้รวมเข้ากับธนาคารกรุงไทย

3. การออกกฎหมาย 11 ฉบับนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลได้เสนอให้นำออกมาใช้ประกอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจต่างด้าว กฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายอาคารชุด กฎหมายล้มละลาย กฎหมายจัดตั้งศาลล้มละลาย กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ กฎหมายประกันสังคม แก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและแก้ไขกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้นักลงทุนชาวต่างชาตินำเงินทุนเข้ามาแต่กว่าจะนำออกมาบังคับใช้ได้ กฎหมายบางฉบับต้องใช้เวลาพิจารณานานจนข้ามปีและยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลออกกฎหมาย 11 ฉบับนี้เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากไอเอ็มเอฟ

4. การใช้งบประมาณแบบขาดดุล สืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟ ในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลเริ่มถูกต่อต้านจากคนไทยที่เรียกร้องให้ปรับมาตรการเพื่อลดผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจภาคการผลิต (Real Economy) และลดผลลบต่อคนยากจน ทั้งนี้เพราะการรักษาวินัยทางการคลัง การรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาทและการปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน โดยเฉพาะมาตรการจำกัดอุปทานเงินและการคงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงส่งผลให้กิจกรรมเศรษฐกิจภาคการผลิตชะงักงันและหดตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากขาดสภาพคล่อง รัฐบาลจึงได้เจรจาต่อรองกับ ไอเอ็มเอฟให้มียกงบประมาณแบบขาดดุลได้ร้อยละ 2 ของ GDP เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 และปรับเพิ่มการขาดดุลเป็นร้อยละ 3 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2541 รวมทั้งเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และเร่งคืนภาษีเงินได้นิติบุคคล

5. การจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เพื่อให้มีอำนาจนำสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ถูกปิด 56 แห่งออกประมูลขายแต่ผลการดำเนินของ ปรส. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่โปร่งใสเพราะให้บริษัทที่ปรึกษาของ ปรส. และบริษัทในเครือของลูกค้าหนี้ประมูลได้ นอกจากนี้ ยังสร้างกำไรให้บริษัทต่างชาติมหาศาลเพราะสามารถประมูลได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของยอดเงินต้นคงค้าง

6. การช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รัฐบาลได้ออก พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนฯ นี้ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2528 มีบทบาทในการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่คงเหลืออยู่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ผลจากการช่วยเหลือสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการและรับแลกเปลี่ยนตัวของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้สินเกือบ 1.2 ล้านล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2541 โดยการกู้ยืมเงินครั้งนี้มีวัตถุประสงค์จะกู้เงินในประเทศจำนวน 5 แสนล้านบาท เพื่อชดเชยความเสียหายและปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ

7. การใช้เงินกู้ตามโครงการมิยาซาวา (Miyazawa Plan) เงินกู้นี้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นเงิน 1,850 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรให้แต่ละกระทรวงที่เสนอโครงการจึงมีทั้งโครงการขนาดเล็กและโครงการขนาดใหญ่หลายลักษณะ เช่น การลงทุนและการสร้างงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการส่งออกของประเทศ ฯลฯ

8. โครงการลงทุนเพื่อสังคม เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคม รัฐบาลได้ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก OECF เงินบาทสมทบและเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก UNDP และ AusAID ประมาณ 21,689 ล้านบาท ดำเนินโครงการเพื่อสังคม โดยมีสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมที่จัดตั้งโดยธนาคารออมสินรับผิดชอบด้าน

การจัดการและการบริหารกองทุนที่จัดตั้งขึ้น 2 กองทุนคือ กองทุนเพื่อการลงทุนเพื่อสังคมและกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคแต่ละกองทุนจะมีคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยชุมชนและองค์กรชุมชนเสนอโครงการของเงินอุดหนุนจากกองทุนแรกและเทศบาลเสนอโครงการของกู้เงินจากโครงการหลัง

นอกจากมาตรการที่กำหนดขึ้นดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังออกมาตรการอื่น ๆ อีกหลายมาตรการที่รัฐบาลจะสามารถใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น มาตรการภาษี มาตรการแรงงาน มาตรการด้านรัฐวิสาหกิจ มาตรการด้านตลาดทุน มาตรการด้านการผลิต ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยุทธศาสตร์ชาติขาดสภาพคล่องแต่กลับปรากฏว่า เงินฝากล้านธนาคารโดยเงินฝากทุกประเภทมีมากถึง 4.12 ล้านล้านบาทในปี พ.ศ. 2541 เทียบกับ 3.62 และ 2.43 ล้านล้านบาทในปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2539 ตามลำดับ ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 1 ปี ลดลงเหลือร้อยละ 6.00-6.25 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 10.00-13.00 และ 8.50-10.00 ในระยะเวลาเดียวกันเนื่องจาก ธนาคารเข้มงวดกับการปล่อยสินเชื่อแต่เงินเพื่อกลับสูงขึ้นถึงร้อยละ 10.7 ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 และเฉลี่ยตลอดปีประมาณร้อยละ 8.1 เพราะสินค้าประเภทอาหารมีราคาสูงขึ้นประมาณร้อยละ 10 ส่วนสินค้าที่ไม่ใช่ประเภทอาหารราคาสูงประมาณร้อยละ 7.3 นอกจากนี้ การที่ภาคเศรษฐกิจจริงลดการผลิตลงมาก โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น วัสดุก่อสร้าง ยานพาหนะและชิ้นส่วน ประกอบกับมีการว่างงานสูงด้วยจึงส่งผลให้ขาดกำลังซื้อและเกิดเงินเฟ้อในที่สุด เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 จึงหดตัวอย่างรุนแรงถึงร้อยละ -10.2

ภายหลังจากที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจต่าง ๆ ออกมาแล้ว สภาวะที่สถาบันการเงินยังคงมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือจาก ไอเอ็มเอฟ ฉบับที่ 4 มีสาระส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมหภาคด้วยการปรับปรุงแก้ไขภาคธุรกิจการเงินการธนาคารเป็นหลักเพื่อแก้ปัญหาภัยคุกคามสภาพคล่องในธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ มีเงินฝากล้านหลามแต่ไม่สามารถนำไปหารายได้ ด้วยการปล่อยกู้ ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วจึงต้องแบกรับภาระดอกเบี้ย แม้จะอยู่ในอัตราต่ำก็ส่งผลกระทบต่อรายได้ของธนาคาร ที่สำคัญอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำนั้นนำไปสู่ความเดือดร้อนของผู้ซึ่งมีรายได้ไม่น้อยจากดอกเบี้ย เช่น ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้เงินก้อนจากเงินบำนาญ ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตโดยอาศัยดอกผลจากดอกเบี้ยธนาคารอีกต่อไปและบังคับให้บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และธนาคารเพิ่มทุนให้มากขึ้น

ในขณะเดียวกันก็ได้ทำการตกลงกับไอเอ็มเอฟว่าจะผลักดันและเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาแสวงประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มมากขึ้นด้วยการเปิดเสรีทางการลงทุนจากต่างประเทศในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เหลืออยู่โดยหวังว่าจะช่วยเพิ่มแหล่งเงินทุนสำหรับกระบวนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนของการดำเนินนโยบายทางการคลัง รัฐบาลก็มีความพยายาม

ที่จะกระตุ้นให้มีการจ้างแรงงานด้วยนโยบายมาตรการแก้ไขการว่างงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาชั่วคราวมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบมาจากการให้ออกจากงานของบรรดาพนักงานที่เคยทำงานในบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกรัฐบาลสั่งปิด ได้แก่ มาตรการจ้างแรงงานในชนบท โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและกระทรวงคมนาคม ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานและการจ้างงานจากการใช้เครื่องจักรมาเป็นการจ้างแรงงานคนแทน นอกเหนือจากนั้นยังมีมาตรการผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับประเทศเพื่อให้แรงงานไทยเข้าไปทำงานทดแทนในจำนวนเดียวกันแต่เนื่องจากความซับซ้อนทางเศรษฐกิจ การฟื้นฟูทั้งหลายที่จะมีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจและธุรกิจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใช้เงินจำนวนถึง 5.3 หมื่นล้านจากโครงการมีयाชาวาด้วยการว่าจ้างแรงงานและการพัฒนาและผลจากการกระตุ้นเศรษฐกิจก็ไม่มากพอที่จะทำให้เกิดการฟื้นตัว

ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลยิ่งเพิ่มสูงขึ้น ประชาชนทุกชนชั้นที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ ต่างรอคอยการช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างใจจดใจจ่อเพราะรัฐบาลให้ความหวังว่าจะมี “ยาวิเศษ” ในการแก้อาการป่วยของเศรษฐกิจ ครั้นพอรัฐบาลประกาศนโยบายหรือมาตรการออกมาไม่ก่อประโยชน์อะไรเลยกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่และประชาชนได้เลย ท้ายที่สุด รัฐบาลก็ต้องยอมรับความเป็นจริงว่า มาตรการนี้ไม่สามารถช่วยให้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ดีขึ้นแต่รัฐบาลก็ประกาศอีกว่าจะมีมาตรการอื่น ๆ ตามมาอีกในภายหลัง เมื่อรัฐบาลประกาศว่าจะมี “ยาวิเศษ” สำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ประชาชนย่อมมีความหวังเกี่ยวกับความ “วิเศษ” ของยานั้น หากยานั้นมีคุณสมบัติที่วิเศษจริง รัฐบาลย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชน แต่เมื่อมีการนำยาวิเศษมาใช้รักษาแล้วปรากฏว่าไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลเริ่มเสื่อมลง หากรัฐบาลประกาศอีกว่าจะมี “ยาวิเศษ” ชุดใหม่ แม้ประชาชนยังมีความคาดหวังเกี่ยวกับความวิเศษของยานั้นแต่ระดับความคาดหวังของประชาชนย่อมตกต่ำลงเพราะมีประสบการณ์จากอดีตว่า คำโฆษณาสรรพคุณความวิเศษของยาที่รัฐบาลเผยแพร่ไม่ตรงความเป็นจริง

นอกเหนือจากนั้น ความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังแสดงออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน ในช่วงของการยื่นหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟ ฉบับที่ 4 ปฏิบัติทางสังคมที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลชวนเริ่มปรากฏเด่นชัด โดยกลุ่มนักวิชาการและนักธุรกิจเรียกร้องให้รัฐบาลชุดนี้ใช้มาตรการพักชำระหนี้ เพื่อไม่ให้รัฐบาลต้องมีการหนี้ที่จะต้องแบ่งการจ่ายหนี้ให้กับไอเอ็มเอฟ ในเวลาที่เร่งด่วนนักและจะได้นำเงินที่มีอยู่มาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นเสียก่อน เช่นเดียวกับภาคเอกชนที่มีภาระหนี้ต้องจ่ายคืนให้กับเจ้าหนี้

ต่างประเทศด้วย นอกจากนั้นยังเห็นว่า ปฏิบัติทางสังคมยังเห็นว่า การแก้ไขปัญหารัฐบาลดำเนินมาผิดทางน่าจะมีการปรับมาตรการที่เข้มงวดจนเกินไปให้ผ่อนคลายลงเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจมากจนเกินไป เนื่องจากรัฐบาลพยายามที่จะเร่งแก้ไขปัญหาในภาคการเงิน การธนาคารจนละเลยภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) ตลอดจนไม่คำนึงถึงผลกระทบของมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีต่อคนยากจนซึ่งเป็น คนส่วนใหญ่ของประเทศ รวมทั้งการขาดมาตรการที่จริงจังในการช่วยเหลือคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวซึ่งรัฐบาลมีความเชื่อว่า มาตรการดังกล่าวนี้จะส่งผลเชื่อมโยงนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขภาคเศรษฐกิจจริงโดยปริยาย เงินทุนจากต่างประเทศจะไหลกลับเข้ามา สภาพคล่องจะดีขึ้น อัตราดอกเบี้ยจะมีทิศทางที่ดีขึ้นสอดคล้องกับภาวะความต้องการที่แท้จริงของตลาด การแก้ไขปัญหภาคการเงินการธนาคารจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ถูกสังคมขนานนามว่า รัฐบาลนี้มุ่งแต่ “อุ้มคนรวย ช่วยให้นายทุนล้มบนฟูกแต่กลับไม่เคยที่จะเหลียวแลและไม่ช่วยคนยากคนจนเลย” และรัฐบาลยังกำลังบริหารประเทศด้วยการย่ำรอยเท้าเดิมก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งไม่สามารถที่แก้ปัญหาวิกฤติให้ผ่านพ้นไปได้แล้วกลับยิ่งทำให้วิกฤติที่เกิดขึ้นอยู่มีความเลวร้ายยิ่งขึ้นไปอีกจึงส่งผลให้ความคาดหวังและแรงสนับสนุนที่มีต่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงแรกค่อย ๆ จางหายไปเรื่อย ๆ จนในท้ายที่สุดกลับกลายเป็นเสียงขับไล่รัฐบาลชุดนี้ นอกจากนั้น ประชาชนยังต้องการให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นด้วย

ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงินปี พ.ศ. 2540

วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทยเนื่องจากในตอนแรกเริ่มของวิกฤติไม่ปรากฏว่ามีรัฐบาลใดแสดงความตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้ คำถามมีอยู่ว่า สังคมไทยได้รับผลกระทบอะไรบ้างจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

1. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ: อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น

จากการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาล ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศผ่านทางอัตราดอกเบี้ย โดยในช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเริ่มประสบกับปัญหาอัตราดอกเบี้ยสูงดังจะเห็นได้จาก อัตราดอกเบี้ย MRL เฉลี่ยของ 5 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้ขึ้นไปอยู่ที่ประมาณร้อยละ 15.25 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 และอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนที่มีระยะเวลาไม่เกิน 1 วันได้ขึ้นไปอยู่สูงสุดที่ร้อยละ 23.36 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2540 ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลัก

4 ประการ คือ อัตราแลกเปลี่ยนไม่มีเสถียรภาพจึงต้องประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อชะลอการไหลออกของเงินทุน, อัตราเงินเฟ้อสูง, สถาบันการเงินประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อหยุดยั้งการแห่ถอนเงินของประชาชนและการระดมเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ผ่านตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะสั้นเพื่อนำเงินมาปล่อยให้กับสถาบันการเงินที่ประสบกับปัญหาสภาพคล่อง

จากสาเหตุทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การดำเนินการที่จะให้อัตราดอกเบี้ยลดลงโดยเร็วและอย่างมีเสถียรภาพเป็นไปได้ยากแต่หากมีภาวะอัตราดอกเบี้ยสูงยืดเยื้อจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนของภาคเอกชน, การปรับโครงสร้างหนี้ของภาคเอกชน, การเพิ่มต้นทุนทางการเงินของสถาบันการเงินที่ต้องรับภาระแบกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้, กระทบกำลังซื้อของประชาชน อีกทั้งยังเพิ่มภาระดอกเบี้ยในงบประมาณอีกด้วย

2. ผลกระทบทางสังคม: ปัญหาการว่างงาน

วิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นเหตุของปัญหาการว่างงานและเนื่องจากรัฐบาลที่อาสาเข้ามาไม่สามารถแก้วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ทำให้ปัญหาการว่างงานจึงได้พัฒนาจากการว่างงานชั่วคราวกลายเป็นว่างงานถาวร เมื่อบวกกับความสั่นคลอนในหน้าที่การงานของคนจำนวนหนึ่งที่อาจถูกปลดออกจากงานเพราะกิจการถูกขายให้ชาวต่างชาติ รวมทั้งธุรกิจอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโฆษณา หนังสือพิมพ์ บริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมรถยนต์ ต้องทยอยปิดกิจการหรือลดขนาดตลอดจนเลิกจ้างพนักงาน ลดเงินเดือนและสวัสดิการเพราะขาดสภาพคล่อง ต้นทุนสูง ยอดขายตก

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2540 จะมีผู้ว่างงานรวมผู้ถูกเลิกจ้างเพิ่มเป็นประมาณ 1.15 ล้านคนหรือเกือบร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานซึ่งมีประมาณ 32.5 ล้านคนและคาดว่าในปี พ.ศ. 2541 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.84 ล้านคนหรือประมาณร้อยละ 5.36 ของกำลังแรงงานซึ่งมีประมาณ 32.7 ล้านคน แต่การว่างงานของแรงงานระดับล่างที่เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติซึ่งมีประมาณ 1 ล้านคนอีกด้วย ผู้ว่างงานจากการถูกเลิกจ้างจึงต้องกลับสู่ชนบทอันเป็นภูมิลำเนาเดิมของตนเป็นจำนวนมากแสดงในตารางที่ 4-1 จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2540 เป็นปีที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาคือสถานประกอบการจำนวนมากที่ปิดกิจการลงและมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปีต่อ ๆ มาส่งผลให้ต้องเลิกจ้างพนักงานเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 4-1 จำนวนสถานประกอบการและจำนวนพนักงาน/ ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2542
(กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2543, หน้า 5 อ้างถึงใน บุญอริ ยี่มะ, 2547, หน้า 96)

ปี	จำนวนสถานประกอบการ		จำนวนพนักงาน/ ลูกจ้าง	
	รวมทั้งหมด	เลิกจ้าง/ ปิดตัว หรือปิดกิจการ	รวมทั้งหมด	พนักงาน/ ลูกจ้าง ที่ถูกเลิกจ้าง
2540	333,001	4,941	7,690,700	408,967
2541	333,425	5,827	6,250,307	355,628
2542	337,088	3,447	6,451,833	69,718

ดังนั้น ปัญหาการว่างงานจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างยิ่งจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างมากมายโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม จะเห็นได้ว่าจากผลกระทบทางธุรกิจจนถึงขั้นปิดกิจการเป็นจำนวนมาก นักธุรกิจหลายรายต้องประสบกับภาวะล้มละลาย นำมาซึ่งความเครียด บางรายถึงขั้นตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยการฆ่าตัวตาย อย่างกรณีของนายปิติ สุขะกุล ประธานบริษัทเพรสซิเดนซ์ ทัวร์ จำกัด เคยดำรงตำแหน่งประธานสถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยคนแรกตัดสินใจฆ่าตัวตายเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2540 หลังจากที่ได้รับผลกระทบทางธุรกิจจากผลกระทบของการลดค่าเงินบาทและการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (นพรัตน์ สุดสัปดาห์ 31 ตุลาคม 2540, หน้า 12 อ้างถึงใน บุญอริ ยี่มะ, 2547, หน้า 96)

3. ผลกระทบต่อภาคสถาบันการเงิน

การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน ก็คือ การทำให้ธุรกิจการเงินอยู่ภายใต้การครอบงำของธุรกิจการเงินข้ามชาติซึ่งกำลังเข้าครอบครองธุรกิจการเงินธนาคารของไทยโดยการครอบครองทรัพย์สินที่ประมูลโดยองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ครอบครองบริษัทและเงินทุนหลักทรัพย์ ครอบครองธนาคารไทย เช่น ธนาคารเอเซีย, ธนาคารไทยทุน, ธนาคารนครธน, ธนาคารศรีนคร ส่งผลให้รัฐบาลถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงในกรณีที่ขายธนาคารหลาย ๆ แห่งให้แก่ต่างชาติ นอกเหนือจากนั้นรัฐบาลได้นำเอาเงินของรัฐ เงินกู้ของรัฐ เข้าไปอุดหนุนสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น การรับประกันการจ่ายหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้แก่ธนาคารที่ขายให้ต่างชาติไปแล้ว จ่ายดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารต่างชาติ ในกรณีที่ลูกหนี้ (NPLs) ไม่จ่ายแต่ธนาคารที่รัฐให้การช่วยเหลือกลับไม่ยอมปล่อยเงินกู้ให้กับธุรกิจต่าง ๆ ของไทยที่กำลังเดือดร้อน รัฐบาลก็ไม่สามารถจัดการอะไรได้ บอกเพียงแต่ว่าเป็นกลไกของตลาด จากท่าทีของรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินได้ ส่งผลให้ธุรกิจภาคต่าง ๆ

บ้างมีการลดขนาดองค์กรรวมถึงการปิดกิจการอีกจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้แก้ปัญหาวิกฤติสถาบันการเงินไม่ได้ผลแล้วกลับยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่ารัฐบาลชุดใด ๆ หรือแม้กระทั่ง รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาเศรษฐกิจมหภาคได้มีประสิทธิภาพและมีความล่าช้าจนทำให้ปัญหาได้ลุกลามไป ในที่สุดจากสถาบันการเงินหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่งต่อเรื่อยไปจนไปสู่อันทุรกันดารทั้งระบบ ไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจและสังคมไทยฟื้นตัวขึ้นได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายพรรคประชาธิปัตย์ ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลเริ่มเสื่อมลงรวมถึงความนิยมที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ลดลงตามไปด้วยทำให้ประชาชนต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจของประเทศหรือปัญหาในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น จึงเกิดการเรียกร้องหาผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศซึ่งจะสามารถแก้ไขวิกฤติที่เกิดขึ้นหรืออยากที่จะได้รัฐบาลที่มีความสามารถมาช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าวไปในทางที่ดีขึ้น

บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคม

สำหรับบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชานิยมที่สำคัญคือ วิกฤติคนจน, ปฏิกริยาปฏิกริยาทางสังคมที่มีต่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์อันทำให้เกิดการเรียกร้องผู้นำที่มีความสามารถสูงมาแก้ไขปัญหาของประเทศและความเข้มแข็งทางภาคสังคมที่มีมากขึ้น โดยในบทนี้จะได้วิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าวตามลำดับ

วิกฤติคนจน

โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความคิดการพัฒนาแบบทุนนิยมและการเปิดเสรีทำให้เกิดการผูกขาดทั้งในระดับประเทศและในระดับโลก ภาวะเศรษฐกิจแบบฟุ้งเฟ้อเช่นนี้ทำให้เกิดคนจนเพิ่มมากขึ้น การเปิดเสรีทางการเงินก่อให้เกิดวิกฤติของประเทศในปี พ.ศ. 2540 ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจฟองสบู่ที่แตกสลายส่งผลให้คนไทยทั่วประเทศจนลงโดยถ้วนหน้าซึ่งในภาพของความเป็นจริงที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกได้ถึงปัญหาทางสังคมที่ก่อตัวขึ้นหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดและปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย

ปัญหาเรื่องความยากจนเป็นผลกระทบมาจากวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเป็นภาพสะท้อนของปัญหาการเลิกจ้างงานและความมั่นคงในการทำงานที่วิกฤติมากในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งมีตัวเลขคนว่างงานถึง 2 ล้านคน กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กระแสการเรียกร้องประกันการว่างงานต้นตอขึ้นมาอีกครั้งหลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดการเลิกจ้างงานเนื่องมาจากการล่มสลายของธุรกิจหลายประเภท พนักงานบริษัทและพนักงานโรงงานจำนวนมาก

ถูกปลดออกจากการงาน โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน เช่น อุตสาหกรรมตัดเย็บ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเซรามิค อุตสาหกรรมเครื่องประดับและอุตสาหกรรมยางซึ่งมีสัดส่วนที่เป็นคนงานหญิงถึงร้อยละ 90 และแรงงานในภาคบริการไม่มีอาชีพรองรับภายหลังจากตกงาน ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปจุนเจือครอบครัว พวกเขาเหล่านี้สิ้นหวังและดำเนินชีวิตอยู่ไปวันวัน ๆ ตามยถากรรม คนงานในโรงงานกลับสู่ชนบทราวร้อยละ 50.0 เพื่ออาศัยฐานชนบทดำรงชีพแต่อยู่ในสภาพที่ยากลำบากมากกว่าแต่ก่อนเนื่องจาก สังคมเมืองไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพให้พวกเขามากนัก อีกทั้งรัฐบาลก็ไม่เคยที่จะเหลียวแล แม้ว่าจะมีบางส่วนของพวกเขาที่ต้นรณพินผารวมพวกรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเองได้บ้างตามรูปแบบต่าง ๆ แต่คนจนส่วนใหญ่ในสังคมนี้ยังคงถูกทอดทิ้งให้เผชิญชะตากรรมตามมีตามเกิด

ในขณะที่รัฐบาลชุดเริ่มทีมเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย กลับซบเซาขึ้น เขาจริงจังกับการแก้ไขและกอบกู้สถานะของคนรวยในภาคธุรกิจการเงินด้วยเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ “อู๋มชุน” ทั้งหลายที่ว่า ต้องทำให้สถาบันการเงินอยู่รอดและเติบโตได้เสียก่อนแล้ว ส่วนอื่น ๆ ก็จะได้รับช่วยเหลือโดยอัตโนมัติ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2537 ถึงปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์พยายามผลักดันให้ Sport Complex ลงสู่เมืองทองธานีด้วยวิธีการและกระบวนการอันแยบยล หากแต่ด้วยแรงกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลและสื่อมวลชนจึงจำยอมให้ศูนย์กีฬาบางภาคส่วนลงสู่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต หากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ไม่แตกสลาย รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์อาจแปรสภาพเป็นรัฐบาลของบางกอกแลนด์ โดยบางกอกแลนด์และเพื่อบางกอกแลนด์ แต่เป็นเพราะการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ฐานะทางธุรกิจของบางกอกแลนด์เสื่อมทรุดเมื่อพรรคประชาธิปัตย์มีโอกาสดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ก็ต้องคอย “อู๋มชุน” บางกอกแลนด์ เพื่อให้การก่อสร้างต่าง ๆ เสร็จทันการแข่งขันกีฬา Asian Games ที่จะมีการขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 แม้เมื่อการแข่งขัน Asian Games เสร็จสิ้นนานนับปี ในปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังให้ธนาคารออมสินเข้าไป “อู๋ม” เมืองทองธานีเพราะเมืองทองธานีมีปัญหาด้านการขาดสภาพคล่องทางการเงินและไม่อาจหาสินเชื่อกจากสถาบันการเงินเอกชนได้ จากการกระทำของรัฐบาลซึ่งแทนที่รัฐบาลจะคิดจัดสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปช่วยเหลือคนจนพร้อม ๆ กับช่วยเหลือคนรวย รัฐบาลชุดนี้กลับไม่ทำ รัฐบาลคิดเพียงแต่ว่าต้องให้คนรวยเข้มแข็งเสียก่อนแล้วคนรวยก็จะไปช่วยคนจนเอง ในขณะเดียวกัน คนรวยส่วนหนึ่งก็เริ่มอ่อนแอลงเนื่องจากถูกคนรวยข้ามชาติเข้ามาแย่งชิงและควบคุมธุรกิจในแขนงต่าง ๆ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ผลของการทุ่มเทช่วยเหลือคนร่ำรวยของรัฐบาลนั้นกลายเป็นการทุ่มเทเพื่อความร่ำรวยของทุนต่างชาติเป็นการหยิบยื่นโอกาสทองให้กับกลุ่มทุนต่างชาติเข้าครอบครองธุรกิจไทย

คนจนอีกส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่ปัญหาสังคมได้มากกว่าและรุนแรงกว่าคนจนที่ชาชินกับความจนคือ คนจนเฉียบพลันที่เกิดจากภาวะวิกฤติ คนที่ไม่เคยชินกับความยากจน ไม่เคยจนมาก่อน แล้วต้องกลับมามีความยากจนในระยะเวลาไม่กี่เดือน มันทำให้พวกเขาารู้สึกเจ็บปวดอย่างรุนแรงและกลายเป็นกลุ่มคนที่มีอาการที่น่าเป็นห่วง ยกตัวอย่างเช่น พนักงานบางคนยอมเสพยาบ้าเพื่อที่จะได้ทำงานนานขึ้น จะได้มีเงินมากขึ้น โดยไม่สนใจหรืออาจไม่สนใจหรืออาจไม่ทราบผลของการเสพยาหรือบางคนหันไปใช้วิธีลดรายจ่าย ลดคุณภาพชีวิต เช่น การให้ลูกออกจากโรงเรียนกลางคัน การอดมื้อกินมื้อ แต่บางคนอับจนปัญญาจนกว่านั้น บ้างก็ให้ลูกหลานเอายาบ้าไปขายที่โรงเรียน บ้างก็ลักเล็กขโมยน้อย ยังไม่รวมเรื่องการฆ่าตัวตายและการฆ่าคนอื่นตายเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น กรณี แม่ 1 ลูก 2 ที่พากันฆ่าตัวตายที่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาวะความอดอยากอดอยากของ ผู้ประสบกับปัญหาดังกล่าว จะมีความรุนแรงและมักจะนำไปสู่การตัดสินใจที่สังคมคาดไม่ถึงเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าตัวตาย การก่ออาชญากรรม การหันเข้าหายาเสพติด การค้าประเวณี รวมไปถึงการทำลายล้างคนอื่นด้วยความสะใจและคับข้องใจ วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนถึงความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อจิตใจของคนและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น ปรากฏการณ์เช่นนี้มีให้เราเห็นเป็นประจำตามหน้าหนังสือพิมพ์ซึ่งก็คือ วิกฤติทางสังคมที่รัฐบาลไม่เคยนำไปคิดและนำไปวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบกระบวนการบริหารและจัดการระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ทำให้มองเห็นได้ว่า **“รัฐบาลมองปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของคนจน ไม่ใช่ปัญหาของรัฐบาล”**

ในสถานการณ์ที่รัฐบาลกำลังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึง แนวทางการบริหารประเทศอย่างหนักนั้น เป็นการแก้ปัญหาโดยไม่ตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้น บวกกับการตัดสินใจอย่างไม่รอบด้านของรัฐบาล นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาความยากจนเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะคนจนไม่อาจมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเสมอด้วยคนรวย โดยทั้งไม่อาจเทียบเทียมได้กับกลุ่มทุนและพ่อค้าวาณิช ด้วยเหตุดังนี้ คนยากจนจึงเป็นฝ่ายถูกกระทำจากยุทธศาสตร์การพัฒนาและจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทำให้คนจนได้รับผลกระทบทางสังคมมากยิ่งขึ้นด้วยและถึงแม้ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยยังคงดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาภาคการเงินการธนาคารเป็นหลักแต่ในช่วงก่อนหน้าการเลือกตั้งรัฐบาลได้ประกาศมาตรการที่มีลักษณะเป็นประชานิยม สอดคล้องกับกระแสเรียกร้องที่เกิดขึ้นในขณะนั้นซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลเองตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและความรู้สึกของประชาชนที่ได้รับผลกระทบแต่ภายใต้ข้อจำกัดของเงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นโดยไอเอ็มเอฟและภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลเชื่อมั่นว่า มาตรการที่ใช้ดำเนินการอยู่นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วแต่ก็ยังทำให้เห็นภาพวิกฤติรอบด้านที่กำลัง

รุมเร้าอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเด่นชัดมากขึ้น อาทิเช่น การจะแปรรูปกิจการมหาวิทยาลัยและโรงพยาบาลซึ่งเท่ากับเป็นการปิดโอกาสไม่ให้นักชนได้รับบริการทางสังคมด้านการศึกษาและการสาธารณสุขเท่าเทียมกับคนมีเงิน การจัดทำโครงการผันน้ำขนาดใหญ่โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมทำให้คนจำนวนมากต้องกลายเป็นคนจนเพราะสูญเสียที่ทำกินเดิม ฯลฯ นับเป็นการเพิ่มความเครียดและความคับข้องใจให้กับฝ่ายคนจน คนที่ประสบกับปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจมากที่สุดเนื่องจากคนกลุ่มนี้มีรายได้น้อย

ภาพของการพยายามที่จะแก้ไขปัญหามาตามแนวนโยบายของรัฐบาลนี้จะย้อนชัดจากวลีที่ได้ยินได้ฟังกันทั่วไปตลอดเวลาเกือบ 3 ปีที่ตรึงทิ่มเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์บริหารงานอยู่นั้นคือ **“รัฐบาลนี้ล้มคนรวย ไม่ช่วยคนจน”** ซึ่งหากเราพิจารณากันโดยผิวเผินอาจเข้าใจว่า นี่เป็นวลีที่ชี้ถึงความขัดแย้งระหว่างคนรวยกับคนจนแต่อันที่จริงวลีนี้เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับคนจนที่เกิดจากความเฉื่อยชาในการแก้ไขปัญหาให้กับคนจนของรัฐบาลและไม่เคยจริงจังใน การแก้ปัญหา ดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้อนุมัติมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีชื่อว่า มาตรการส่งเสริมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยแบ่งเป็นมาตรการการคลังและมาตรการการเงิน (แน้นสุดสัปดาห์ 6-12 พฤศจิกายน 2543, หน้า 22 อ้างถึงใน บุญศรี ยี่หมะ, 2547, หน้า 103) ซึ่งมาตรการการคลัง ประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่

1. มาตรการขยายเวลาการลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ประกันตนและนายจ้างที่จะสิ้นสุดปี พ.ศ. 2543 เป็นสิ้นสุดในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545
2. มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เช่น การเพิ่มทุนให้กับธนาคารเกษตรและสหกรณ์ (อภค.) เพื่อนำเงินไปปล่อยกู้ให้กับเกษตรกรในอัตราดอกเบี้ยต่ำ
3. มาตรการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) สำหรับ 10,000 หมู่บ้าน วงเงิน 2,924.8 ล้านบาทเพื่อกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นเงินทุนหมุนเวียนสนับสนุนการประกอบอาชีพให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย
4. มาตรการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ปัญหานี้สินข้าราชการครู
5. มาตรการปรับปรุงอากรขาเข้า โดยการลดอากรขาเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบเพิ่มเติมจำนวน 73 รายการเพื่อให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนที่ต่ำลง สามารถแข่งขันได้ในภูมิภาคอาเซียนและตลาดโลกได้
6. มาตรการออมผ่านกองทุนรวมเพื่อเกษียณอายุ โดยผู้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนยกเว้นภาษีจากเงินลงทุนในกองทุนนี้

ส่วนของมาตรการทางการเงินมีอยู่ 2 ประการ ประกอบด้วย

1. มาตรการการให้สินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 52,100 ล้านบาท
2. มาตรการขยายบทบาทศูนย์ให้คำปรึกษาทางการเงินแก่เอสเอ็มอีและประชาชน (ศงป.) วงเงิน 100 ล้านบาท

มาตรการที่รัฐบาลประกาศออกมานี้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ภายใต้ข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหาที่ต้องดำเนินการไปตามข้อตกลงที่ทำไว้กับไอเอ็มเอฟและภาวะเศรษฐกิจที่รัฐบาลต้องมุ่งเน้นการแก้ปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ นั้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงปฏิกิริยาของสังคมที่เป็นผลมาจากการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล หากยังมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในรูปแบบเดิมเป็นหลักอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น จึงเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจใช้นโยบายที่มีลักษณะมุ่งใจประชาชนทั่วไปให้เห็นว่า "รัฐบาลไม่ได้ทอดทิ้งคนทั่วไป ไม่ได้เป็นรัฐบาลที่อุ้มคนรวย ไม่ช่วยคนจน" อย่างที่ถูกล้อว่าหา

ปฏิกิริยาทางสังคมที่มีต่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

จากปรากฏการณ์ในการบริหารงานของรัฐบาลมานานกว่า 2 ปีที่กลายเป็นชนวนเหตุความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการรวมบัญชีเงินบริจาคในโครงการผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน เข้ากับกองทุนฝ่ายธนาคารและรัฐบาล จะนำเงินส่วนหนึ่งไปช่วยชำระหนี้ให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ กลายเป็นชนวนเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างลูกศิษย์ของหลวงตามหาบัวจำนวนกว่า 200,000 คน กับรัฐบาลที่เห็นเป็นข่าวอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่นานนับเดือนนั้น สะท้อนให้เห็นว่า ความไม่โปร่งใสในเรื่องการจัดการทางการเงินคลังของรัฐบาลได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนคนไทยที่มีจิตใญ่รักชาติต้องการช่วยชาติและยอมเสียสละทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อชาติต้องรวมตัวกันเพื่อต่อต้านนโยบายของรัฐบาลจนเกิดภาพความขัดแย้งระหว่างคนในชาติกับรัฐบาล นอกเหนือจากนั้น ประชาชนที่เผชิญหน้าอยู่กับนานาปัญหาในชีวิตต้องพยายามหาทางรอดให้กับตนเองและครอบครัว หลายคนอาจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบปัจเจก อาศัยการช่วยเหลือตนเองเป็นสำคัญแต่มีคนจำนวนไม่น้อยเลือกที่จะรวมตัวชุมนุมเรียกร้องสิทธิของตนในฐานะประชาชนคนไทยที่เสียภาษี กรณีการเคลื่อนไหวของสมัชชาเกษตรกรรายย่อยจะเห็นได้ว่า รากเหง้าของปัญหาชาวไร่ชาวนาเกิดขึ้นมาจากการถูกเอารัดเอาเปรียบของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งได้แก่ ปัญหาเรื่องปัจจัยการผลิต ที่ดินทำกินซึ่งมีการกระจุกตัว เกษตรกร 8 แสนครอบครัวไร้ที่ดินทำกินและเกษตรกร 1.5 ล้านครอบครัวมีที่ดินไม่พอทำกิน ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบการตลาดด้านราคาพืชผลซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากปัญหานี้สินของเกษตรกร ดังที่สำนักเศรษฐกิจการเกษตร

พบว่า ปี พ.ศ. 2542 มีเกษตรกรที่เป็นหนี้สิน 3.05 ล้านครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 55.0 ของเกษตรกรทั้งหมด (5.6 ล้านครัวเรือน) โดยมีหนี้สินเฉลี่ย 37,019 บาทต่อครัวเรือน ภาพปัญหาเกษตรกรที่ยากจนอีกด้านหนึ่ง สะท้อนให้เห็นจากจำนวนเกษตรกรที่ยากจนตามเส้นความยากจนซึ่งพบว่า จำนวนคนจนที่เป็นเกษตรกร ในปี พ.ศ. 2543 มีถึง 5.1 ล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมดและที่เป็นคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีคนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 81.5 ของคนจนทั้งหมด ดังนั้น ขาวของการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาดูแลเรื่องของปัญหาราคาพืชผลเกษตรตกต่ำมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง หอมใหญ่ หมวกพืชผักสวนครัว เช่น ผักคะน้า ใบกระเพรา มะนาว ฯลฯ รวมถึงมะพร้าวทั้งหมดผลไม้ เช่น เงาะ ทุเรียน ลำไย เป็นต้น

ผลลัพธ์จากการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ มีแตกต่างกันออกไป บางก็ได้รับความสนใจจากรัฐบาลแบบทันทีทันด่วน เช่น กรณีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐประกันราคาอ้อยแต่โดยส่วนใหญ่รัฐบาลมักอ้างว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะช่วยเหลือ แม้ว่าหลายครั้งที่รัฐบาลรับปากว่าจะช่วยเหลือแต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการจริง ดังนั้น เกษตรกรจำนวนมากจึงจำเป็นต้องมีการชุมนุมเพื่อทวงสัญญาที่รัฐบาลรับปากว่าจะให้ความช่วยเหลือซ้ำแล้วซ้ำเล่า เช่น “รัฐบาลมักจะล่าช้าในเรื่องของการช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ยากไร้ เรามีมือบร้งเรียนก็รับปากไปเพื่อให้มีมือกลับบ้านเท่านั้นแต่จากนั้นก็ไม่ได้ทำอะไร รัฐไม่ได้สนใจคน 40 ล้านคนเลย แต่กับคนรวย การออกกฎหมายหรือการช่วยเหลือกลับทำได้เร็ว” นายอโศก ประสานหลอน ประธานสภาเกษตรกรไทย กล่าวจากความรู้สึกที่ว่า ตนเองถูกรัฐบาลหลอกเพราะกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อเกษตรกรซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เป็นทางเลือกใหม่ให้กับเกษตรกรสามารถคิดวางแผนทำโครงการต่าง ๆ ได้เอง แม้จะประกาศใช้มากกว่า 1 ปี ก็ยังไม่เดินหน้าไปถึงไหน

ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังมีทัศนคติเชิงลบต่อการชุมนุมของคนจนและผู้เดือดร้อน โดยเฉพาะในขณะที่สหัสชาคนจนและเครือข่ายพันธมิตรคนจนซึ่งมีจุดยืนและหลักการที่สอดคล้องกับเรื่องความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ “ประชาชนสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้” เป็นเครือข่ายองค์กรประชาชนผู้ประสบชะตากรรมเดียวกันอันเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ความเป็นอุตสาหกรรม ละเลยภาคเกษตรกรรม แนวทางการพัฒนากระแสหลักนี้ได้นำมาซึ่งการล้างผลาญทรัพยากรธรรมชาติ คนจนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมถูกละเลย ชุมชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ทรัพยากรถูกทำลาย ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยหลักของเกษตรกรถูกแย่งชิง การประกาศใช้นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ทำลายทรัพยากรและทำลายชุมชน การพัฒนาเกษตรแผนใหม่ที่เน้นการใช้สารเคมี ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงได้ทำลายสภาพดินและสภาพแวดล้อม ขณะที่เกษตรกรรมที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ เช่น เกษตรปลอดสารเคมี เกษตรผสมผสาน เกษตรยั่งยืน วนเกษตร ไม่มี

การรองรับในเชิงนโยบายและการหนุนช่วยด้านทรัพยากร เหตุเหล่านี้ทำให้คนจนร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ระดมความคิดเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาทั้งปัญหาในระดับปากท้องที่เกี่ยวข้องกับตนเองและปัญหาในระดับโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรมเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละพื้นที่รวมทั้งเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรม

หลายต่อหลายครั้งที่คนจนและผู้เดือดร้อนเหล่านั้นมาชุมนุมเรียกร้อง รัฐบาลก็มักคิดว่าการชุมนุมเรียกร้องของคนเหล่านั้นมีเบื้องหน้าเบื้องหลัง เห็นได้จากคำกล่าวของนายอรรถพล สรสุชาติ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่า บางกลุ่มก็ใช้สถานการณ์การชุมนุมนี้เพื่อหวังผลบางอย่าง ซึ่งให้นัยของความไม่เชื่อว่าชาวบ้านจะมีการรวมตัวชุมนุมกันเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเพราะเหตุแห่งความเดือดร้อนจริง ๆ หากแต่มีการรวมตัวกันเพราะมีคนบางกลุ่มบางพวกอยู่เบื้องหลัง จากคำกล่าวของโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แสดงถึงทัศนะทางลบจึงทำให้เกิดกระแสข่าวที่แสดงถึงความไม่โปร่งใสของกลุ่มผู้ชุมนุมผ่านสื่อต่าง ๆ บ้างก็ว่าการชุมนุมมีกลุ่มคนหนุนหลัง บ้างก็ว่า การชุมนุมเป็นเพียง "มือรับจ้าง" บ้างก็บอกว่ามีมือที่สามอยู่เบื้องหลังการชุมนุม ฯลฯ กระแสข่าวเหล่านี้ไม่ได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กลุ่มคนที่มาชุมนุมเป็นผู้ที่ประสบกับความเดือดร้อนมายาวนาน บ้างก็เดือดร้อนเพราะประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ บ้างก็เดือดร้อนเพราะการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลแต่บางส่วนก็พยายามที่จะชี้แจงให้รัฐบาลเข้าใจถึงข้อผิดพลาดทางนโยบายที่รัฐกำหนดส่งผลให้ตนต้องได้รับความเดือดร้อนอย่างไร เสียงเรียกร้องเหล่านี้คงทำไม่ได้ถ้าเป็นความเดือดร้อนเฉพาะคนหรือเฉพาะกลุ่มเล็ก ๆ แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาระดับชาติและเป็นปัญหาที่ขยายวงความเดือดร้อนให้ผู้คนจำนวนมากมาย พวกเขาย่อมจะต้องรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของพวกเขา การรวมตัวเช่นนี้เป็นเรื่องพื้นฐานที่นานาประเทศล้วนยอมรับแต่รัฐบาลกลับไม่ให้ความสำคัญไม่สนใจแก้ปัญหาด้วยความจริงใจ แม้หลายครั้งที่รัฐบาลจะรับปากให้การช่วยเหลือแต่ก็เป็นเพียงการรับปากเพื่อจะลดความตึงเครียดแบบเฉพาะหน้า ชื่อเวลาไประยะหนึ่ง ดังนั้น คนยากคนจนและผู้เดือดร้อนจำนวนมากจึงจำเป็นต้องมีการชุมนุมเรียกร้อง เพื่อทวงสัญญาที่รัฐบาลรับปากว่าให้ความช่วยเหลือแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่า

แม้ศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการดูแลสารทุกข์สุกดิบของประชาชนคนยากคนจนโดยตรงจะบันทึกสถิติการชุมนุมเรียกร้องว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี พ.ศ. 2543 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2540 มีการชุมนุมเรียกร้องทั่วประเทศรวม 786 ครั้งแต่ 4 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2543 มีการชุมนุมเรียกร้องเกิดขึ้นทั่วประเทศ ทั้งที่เป็นการชุมนุมเรียกร้องในประเด็นใหม่ ๆ และประเด็นต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2542 รวม 622 ครั้งใน

จำนวนนี้เป็นการชุมนุมเรียกร้องที่เดินทางมายังทำเนียบรัฐบาลจำนวน 230 ครั้ง (ในปี พ.ศ. 2542) และ 82 ครั้ง (ใน 4 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2543) โดยหวังจะยื่นข้อเรียกร้องให้ถึงมือรัฐบาลและกดดันรัฐบาลแต่รัฐบาลก็ไม่ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาของประชาชนคนยากจนในชนบทอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐบาลเชื่อว่า ปัญหาเหล่านั้นจะหมดไปได้เองถ้าการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคธุรกิจและการเงินประสบความสำเร็จ

ประจักษ์พยานสำคัญที่ชี้ถึงความล้มเหลวในแนวทางการบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ ถูกตอกย้ำมากขึ้นเมื่อนักธุรกิจดังในตระกูลลำชาคนหนึ่งออกมาให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า “ประเทศไทยต้องวันวรรค” จนทำให้มีการตีความปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองกันมากมายต่าง ๆ นานาแต่ที่ทุกฝ่ายคิดเหมือนกันก็คือ ประเทศไทยต้องวันวรรคจากรัฐบาลชุดปัจจุบัน วันวรรคจากนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้นย่อมนัยความว่า การที่รัฐบาลชวนและตรีมิตรเศรษฐกิจพรรคประชาธิปัตย์ยืนยันการดำเนินนโยบายที่กำลังกระทำอยู่ ในขณะที่ประชาชนทุกกลุ่มล้วนเห็นตรงกันว่า นอกจากผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหได้จริงแล้ว นโยบายบางประการยังขยายความเดือดร้อนของประชาชนให้มีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หากรัฐบาลไม่พยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติและนโยบายในการบริหารงาน ความไม่เข้าใจที่กว้างขวางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนย่อมที่จะพัฒนาไปสู่ความขัดแย้ง ความขัดแย้งที่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลเป็นผู้สร้าง สร้างขึ้นจากความไม่รู้หรือความไม่ใส่ใจที่จะรับรู้ในการแก้ไขปัญหของคนในชาติ

ความเข้มแข็งทางภาคสังคม

ในช่วงปี พ.ศ. 2523 สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมไทยระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจ องค์กรสมาคม บริษัท ฯลฯ สามารถเข้ามาแบ่งอำนาจในกระบวนการนโยบายผ่านกลไกสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เช่น คณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชน (กรอ.) ภายใต้ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ภาคธุรกิจสามารถเข้าไปร่วมส่วนทางอำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ในขณะที่ระบบราชการและทหารยึดพื้นที่อำนาจไว้โดยการอาศัยสภาแบบแต่งตั้งคือ วุฒิสภายาภายใต้บัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 หรือเป็นภาพการเมืองยุคการประนีประนอมอำนาจระหว่างภาคธุรกิจซึ่งเป็นองค์กรนอกกระบวนการกับระบบราชการ อันเป็นลักษณะการเมืองไทยในช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2549, หน้า 66) และในปี พ.ศ. 2533 เราเห็นภาพองค์กรนอกกระบวนการที่มากไปกว่าภาคหรือองค์กรธุรกิจที่เรียกกันว่า ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนได้ขยายตัวเติบโตเป็นอย่างมากและได้ปรากฏให้เห็นว่า ภาคประชาชนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในสัมพันธภาพทางอำนาจตั้งแต่วางปลายปี พ.ศ. 2523 จนถึงปี พ.ศ. 2533 โดยมีการรวมตัวกันของประชาชนในส่วนของคนจน คนด้อยอำนาจ-ด้อยโอกาสในสังคม คนชั้นกลาง ฯลฯ ในลักษณะกลุ่มองค์กรทำการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยมี

จุดหมาย มีความต้องการ มีข้อเรียกร้องในหลายด้าน เช่น การสร้างประชาธิปไตยทางตรงที่ขยายจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน การเรียกร้องให้รัฐรับรองสิทธิการเข้าถึงในทรัพยากรของสังคม สิทธิในวิถีชีวิต วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย ฯลฯ โดยมียุทธศาสตร์แนวทางการเคลื่อนไหวผลักดันในรูปลักษณะต่างกันไป ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้เกิดพัฒนาการทางสังคม การเมืองไทยในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน อาทิ เกิดวัฒนธรรมการเมืองภาคประชาชนที่เข้มแข็งขึ้น เกิดสิทธิของประชาชนในรูปแบบใหม่ เกิดการปฏิรูปสถาบันทางสังคมอย่างรอบด้าน เป็นต้น จนอาจกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมของขบวนการภาคประชาชนได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาสังคม การเมืองไทยที่ขาดเสียมิได้โดยเฉพาะในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ที่สถานการณ์ของสังคมไทยและสังคมโลกประสบกับภาวะการณ์ผันเปลี่ยนอย่างรวดเร็วหรือวิกฤตที่ซับซ้อนรอบด้าน การเข้ามากำหนดทิศทางของสังคมร่วมกันจากทุกภาคส่วนจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง (ประภาส ปิ่นตบแต่งและกฤษฎา บุญชัย, ม.ป.ป.)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 คุณค่าและความหมายของประชาชนสูงเด่นขึ้นอย่างชัดเจนในสังคมไทย การเดินขบวน การชุมนุมหรือการประท้วงที่เกิดขึ้นทุกขุมทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2519 เฉลี่ยแล้วมีการประท้วง ณ จุดใดจุดหนึ่งของประเทศทุกวัน ทำให้ยากที่จะปฏิเสธได้ว่าประชาชนไม่ได้มีความสำคัญต่อบ้านเมือง ในช่วง 3 ปีหลังเหตุการณ์ตุลาคม พ.ศ. 2516 จึงมีนักศึกษาและปัญญาชนจำนวนมากได้เข้าสู่ชนบทเพื่อไปเรียนรู้และไปร่วมกับชาวนาชนบทในการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลไม่ต่างกับขบวนการไปสู่ประชาชนในสมัยนารอดติกรมานัก นิยามประชาธิปไตยในสังคมไทยขณะนั้นเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับคำว่า **เพื่อประชาชน** โดยเฉพาะเพื่อประชาชนชั้นล่างในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งถือว่าคนยากจนในชนบทเริ่มถูกมองว่าเท่าเทียมกับคนในเมืองแล้ว นโยบายของรัฐจึงหันไปสู่การพัฒนาชนบทมากยิ่งขึ้นเป็นเพราะรัฐเล็งเห็นว่าชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้นสมควรจะได้รับความสำคัญมากกว่ากลุ่มใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้คนซึ่งเคยถูกทอดทิ้งเริ่มถูกจัดให้เป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริงและเป็นผู้ที่รัฐบาลควรช่วยเหลือให้มากที่สุด ภายหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีพรรคการเมือง/ นักการเมืองและการเลือกตั้งกลับมาอีก นโยบายของบรรดาพรรคการเมืองจึงเริ่มเป็นไปเพื่อประชาชนในชนบทเพื่อดึงดูดให้กลุ่มคนเหล่านี้ลงคะแนนเสียงให้พรรคของตนอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าภาคสังคมของไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปถึงการศึกษามากขึ้นกว่าในสมัยก่อน ๆ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ นั้นรัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องฟังเสียงของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า วิกฤตสังคมที่เกิดขึ้นมีผลสำคัญต่อการคาดหวังและการเรียกร้องที่จะมีผู้นำและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อที่จะได้ทำให้คุณภาพชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชนทั้งหลายเหล่านี้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง

สำหรับบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยกับการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อันทำให้เกิดการเรียกร้องผู้นำที่มีความสามารถสูงมาแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยในบทนี้จะได้วิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าวตามลำดับ

ความเสื่อมถอยของรัฐบาลพรรคประชาธิปไตย

วิกฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงไม่แพ้กับวิกฤติเศรษฐกิจหรือวิกฤติสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นเลย ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540 นั้นจะมีผลทำให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งภายในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีกำลังเผชิญกับปัญหาความรู้สึกรังเกียจของประชาชนที่ไม่พอใจรัฐบาลหรือความเสื่อมศรัทธาในรัฐบาลได้ปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้น กระแสที่สังคมเคยชื่นชม กระแสสังคมที่เคยยกย่องเมื่อปี พ.ศ. 2541 ว่าเป็น "รัฐบาลใจดี มือสะอาด" ต่างพลิกผันหันมาติเตียนและต่อต้าน ประณามว่าเป็น "รัฐบาลทั้งทวน", "รัฐบาลติดด้าน" และหนังสือพิมพ์บางฉบับถึงกับเรียกว่า "รัฐบาลพธำร" ซึ่งในความเสื่อมถอยและเสื่อมศรัทธาของรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยน่าจะมีสาเหตุมาจาก

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล

ตั้งแต่รัฐบาลประชาธิปไตยก้าวขึ้นมามีอำนาจเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ฝ่ายค้านซึ่งนำโดยพรรคความหวังใหม่ก็ตกเป็นจำเลยทางสังคม ด้วยการที่กระแสสังคมขณะนั้นสรุปว่า เป็นต้นเหตุที่ทำให้ประเทศประสบกับปัญหาภาวะวิกฤติทางทางเศรษฐกิจ ทั้งที่ข้อเท็จจริงวิกฤติทางเศรษฐกิจยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คือ อาการขั้นสุดท้ายที่พัฒนามาจากอาการเจ็บป่วยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีมาตั้งแต่การเปิดเสรีทางการเงินและการเปิดวิเทศกิจที่ไม่มีมาตรการรองรับหรือป้องกันความอ่อนไหวทางการเงินที่เกิดจากการไหลเข้า-ออกของเงินทุนระยะสั้น

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว พฤติกรรมใด ๆ ของฝ่ายค้านในรัฐสภาถูกกระแสสังคมโดยเฉพาะสังคมธุรกิจและสื่อมวลชนมองว่า เป็นพฤติกรรมก่อความไม่สงบ ทำให้การเมืองไม่อยู่เนืองขัดขวางการแก้ไขปัญหเศรษฐกิจ พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นรัฐบาลไม่รอที่จะฉวยโอกาสจากสถานการณ์ดังกล่าวตอกย้ำซ้ำเติมและบ่อนทำลายความศรัทธาของฝ่ายค้านทุกปัญหาที่มีอยู่และเกิดขึ้น พรรคประชาธิปไตยจะฉวยโอกาสโดยการใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือทำให้สังคมเห็นว่า เป็นผลอันเกิดจากความผิดพลาดของพรรคความหวังใหม่ทั้งสิ้น คนชั้นกลางและสังคมธุรกิจในกรุงเทพฯ ที่เคยร่ำรวยและรุ่งเรืองจากเศรษฐกิจฟองสบู่แล้วกลับล้มละลายเปลี่ยนไปชั่วข้ามคืนไม่สามารถยอมรับความจริงได้ ไม่สามารถมองเห็นและไม่สามารถเข้าใจพัฒนาการของเหตุการณ์ที่

เกิดขึ้นรวมทั้งไม่ยอมรับความผิดพลาดที่พวกเขาเองก็มีส่วนสำคัญในการสร้างมันขึ้นมา ต่างก็พากันคิดเหมือนที่พรรคประชาธิปัตย์เคยชี้หน้าว่า ทั้งหมดเป็นความผิดพลาดของพรรคความหวังใหม่ ทำให้กระแสความเกลียดชังและกระแสดต่อต้านพลเอกเขาวลิตซึ่งเป็นกระแสที่ยากจะเปลี่ยนแปลง ประกอบกับการที่ ส.ส. เกือบทั้งหมดของพรรคความหวังใหม่เป็น ส.ส. ที่มาจากภูมิภาคต่าง ๆ ไม่เป็นที่ยอมรับของคนในกรุงเทพฯ ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกับคนกรุงเทพฯ จึงยิ่งทำให้คนในเมืองไม่ยอมรับพรรคความหวังใหม่ มีหน้าซ้ำพลเอกเขาวลิต เป็นผู้นำที่ไม่มีความเด็ดขาดในการบริหารก็ยิ่งทำให้ไม่เป็นที่สปรารถนาของสังคมธุรกิจและสังคมกรุงเทพฯ ฝ่ายค้านจึงตกเป็นเบี้ยล่างของพรรครัฐบาลในรัฐสภา มาโดยตลอด

แม้ว่าในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลครั้งสุดท้าย พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่ได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำหลักฐาน ข้อมูลและเหตุผลมาแสดงและชี้แจงให้เห็นถึงความผิดพลาดของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสของบุคคลฝ่ายรัฐบาลและยังได้รับการยอมรับจากสังคมว่า สิ่งที่ฝ่ายค้านนำมาเสนอนั้นมีความน่าเชื่อถือแต่รัฐบาลเสียงข้างมากในสภา ก็พากันโอบอุ้มรัฐมนตรีของตนด้วยการยกมือไว้วางใจทุกคน จากนั้นรัฐบาลก็ค่อย ๆ ใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสร้างกระแสข่าวทำลายความศรัทธาของพรรคฝ่ายค้านต่อไป โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ที่รัฐบาลสามารถกุมอำนาจไว้ได้ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ กลับกลายเป็นกระบอกเสียงเชิดชูและปกป้องรัฐบาลทุกสถานการณ์ จนนักวิเคราะห์สถานการณ์บางคนตั้งคำถามว่า สื่อมวลชนประเภทนี้ยังมีความเป็นกลางสมศักดิ์ศรีของคำว่าสื่อมวลชนอยู่หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อการครองอำนาจของพรรคประชาธิปัตย์ผ่านไปได้ระยะหนึ่ง ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายค้านเคยชี้แจงไว้ก็เริ่มที่จะปรากฏเด่นชัดขึ้น ทั้งจากกระแสนอกประเทศและในประเทศว่า การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางของไอเอ็มเอฟและการเดินตามไอเอ็มเอฟทุกประการนั้นเป็นแนวทางที่ผิดพลาดไม่เหมาะสมกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของไทย กระแสสังคมก็เริ่มตั้งคำถาม ตั้งข้อสงสัยและเริ่มไม่เชื่อใจในการดำเนินงานของรัฐบาลจึงเกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยนักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการและแรงงานที่มีชื่อว่า ชมรมร่วมใจไทยกู้ชาติ รณรงค์คัดค้านนโยบายเอาใจต่างชาติจนล้มคนไทยพร้อมๆ กับการเกิดขบวนการลูกศิษย์หลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน ที่ร่วมกันคัดค้านนโยบายการรวมบัญชีการเงินของรัฐบาลด้วย

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ความศรัทธาของรัฐบาลถดถอยลงตามลำดับ ฝ่ายค้านจึงฉวยโอกาสลาออกจากการเป็น ส.ส. ในปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543 เพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภา ฯ และคืนอำนาจให้กับประชาชนเพื่อเลือกตั้งกันใหม่ เกมการเมืองในครั้งนี้ พรรครัฐบาลแก้เกมฝ่ายค้านด้วยการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องอยู่ต่อไป คือ เพื่อผ่านร่าง พรบ.งบประมาณและ

แก้กฎหมายการเลือกตั้งรวมทั้งพยายามชี้ให้สังคมเห็นว่าพรรคฝ่ายค้านละทิ้งหน้าที่ที่ประชาชนมอบหมายให้มาทำหน้าที่ในสภาซึ่งในสัปดาห์แรกดูเหมือนว่าสื่อมวลชนจะขานรับการชี้แนะของรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยแต่เมื่อมีเหตุการณ์บ่งชี้ว่า รัฐบาลชุดนี้เร่งรีบที่จะอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการใหญ่ ๆ มากมาย เช่น โครงการสร้างไฮโด ประมาณ 10,000 ล้านบาท ซื้อเครื่องบินเอฟ-16 ประมาณ 5,000 ล้านบาท โครงการโทรศัพท์ 1900 ประมาณ 4,000 ล้านบาท สื่อและสังคมเริ่มเห็นว่าที่แท้พรรครัฐบาลอยากอยู่ต่อทั้ง ๆ ที่ไม่มีฝ่ายค้านอยู่ในสภาแล้ว ก็เพราะต้องการที่จะอนุมัติโครงการที่ใช้เงินงบประมาณมาก ๆ ส่งผลให้กระแสที่เคยวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายค้านก็พลิกกลับมาเป็นวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายรัฐบาลทันที แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจะเบนประเด็นไปพูดถึงการเร่งรีบที่จะแก้ไขปัญหากฎหมายการเลือกตั้งแต่ก็ไม่อาจเปลี่ยนกระแสให้ยอมรับพฤติกรรมของรัฐบาลได้ การอ้างความชอบธรรมในการที่จะยุบสภาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 จึงเป็นการอ้างที่ทำให้ความศรัทธาของรัฐบาลเริ่มถดถอยลง ดังนั้น การลาออกของ ส.ส. พรรคฝ่ายค้านอาจจะไม่ได้ประโยชน์มากนัก แต่พรรครัฐบาลกลับเกิดความเสียหายมากกว่าเพราะชี้ให้เห็นถึงการอยากอยู่ในอำนาจ แสดงให้เห็นถึงการแบ่งสรรผลประโยชน์ของพรรครัฐบาลโดยไม่ได้นึกถึงการทวงตังของกระแสสังคมไม่ชอบธรรมทั้งในแง่ประเพณีปฏิบัติที่ต้องมีฝ่ายค้านตรวจสอบและไม่ชอบธรรมทางทฤษฎีเพราะงบประมาณควรต้องจัดให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐ ในเมื่อรัฐบาลใหม่จะต้องเกิดขึ้นในช่วงปลายปี ดังนั้น การผ่านงบประมาณโดยรัฐบาลเก่าอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลใหม่จึงไม่เป็นธรรมต่อรัฐบาลใหม่ด้วย

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน

รัฐบาลประชาธิปไตยนี้โฆษณาตัวเองอย่างสง่าผ่าเผยว่า เป็นรัฐบาลประชาธิปไตยเป็นตัวแทนของประชาชนแต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตยไม่ค่อยเข้าใจว่าเนื้อแท้ของรัฐบาลประชาธิปไตยนั้นคืออะไร เห็นได้จากการที่ ส.ส.บางคนของพรรคประชาธิปไตยคัดค้านร่าง พรบ.ปชช.ชนที่มาจากความร่วมมือกัน 50,000 คนของประชาชนด้วยเหตุผลว่า ประชาชนมี "ผู้แทน" อยู่แล้วทำไมต้องเสนอกฎหมายด้วยตนเองอีก คนเหล่านี้ไม่เข้าใจทฤษฎี "ตัวการ" และ "ตัวแทน" หรือ "ตัวจริง" กับ "ตัวแทน" ทั้งที่คนของพรรคประชาธิปไตยนี้มีแต่นักกฎหมายเต็มไปหมด เพราะปรัชญาของตัวการหรือตัวจริงกับตัวแทนนั้น ตัวแทนไม่เคยมีอำนาจมากกว่าตัวจริงและตัวแทนก็ไม่อาจทำอะไรเกินคำสั่งหรือการมอบหมายจากตัวจริงหรือตัวการ หากพฤติกรรมของตัวแทนไม่เป็นที่พึงประสงค์ของตัวการ ตัวการก็สามารถใช้อำนาจโดยตรงเสียเองทั้งหมดโดยไม่ต้องใช้ตัวแทนซึ่งเราเรียกว่า การเมืองภาคประชาชนหรือการเมืองที่มีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นระบบการเมืองที่รัฐธรรมนูญใหม่ต้องการให้เกิดขึ้น

แต่การที่เป็น “ตัวแทน” ของประชาชนในพรรคประชาธิปัตย์บางคน พอนาน ๆ เข้าก็มองว่า ตัวแทนเป็นเครื่องมือแสวงหาอำนาจเท่านั้น จึงมีปรากฏการณ์ว่า รายชื่อประชาชน 200,000 คนที่เสนอชื่อเข้ามาเพื่อคัดค้านรัฐบาลในการรวมบัญชีกองทุนธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ส.ส. หรือคนของพรรค รัฐบาลนี้ไม่สนใจใยดีแต่อย่างใด พฤติกรรมการแสวงหาอำนาจของคนเหล่านี้ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่เกรงใจประชาชนโดยเฉพาะประชาชนคนยากคนจนแต่กลับสนองตอบต่อคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่ร่ำรวยเงินทอง ในขณะที่คนจนมานั่งรอนรอนรอพบเป็นเดือน ๆ ที่หน้ารัฐสภากลับไม่ยอมพบหน้าหรือพูดคุยด้วยการวางตัวไว้สูงและทำตัวห่างเหินกับคนจนประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำลงตามลำดับ อันเนื่องมาจากภาวะการณ์ว่างงานและราคาพืชผลเกษตรตกต่ำยิ่งทำให้กลุ่มคนจนมีความรู้สึกคับแค้นใจมากขึ้น

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนคนยากจนจึงขยายขอบเขตไปทั่วประเทศทั้งกรรมกรและเกษตรกรมีการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา การประท้วงนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของคนยากจนจึงเกิดขึ้นไปทั่ว มีความถี่และมีคนที่เกี่ยวข้องกับการประท้วงมากกว่ายุค รัฐบาลใด ๆ แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลชุดนี้บิดพลิ้วข้อมูลใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสร้างภาพตัวเอง ทำลายความน่าเชื่อถือของผู้ประท้วง ว่าเป็นพวกที่ก่อความไม่สงบให้กับบ้านเมือง ยกตัวอย่างเช่น กรณีแรก กรณีของขบวนการลูกศิษย์ของหลวงตามหาบัวที่ต่อต้านนโยบายการเงินของรัฐบาลชุดนี้อย่างสุดตัว แม้ว่า รัฐบาลจะพยายามใช้เครื่องมือทุกชนิดสร้างภาพให้กับตนเองแต่หลวงตามหาบัว ผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นอริยสงฆ์ก็สามารถทำให้คนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลวงตาด้วยการที่เป็นสถาบันศาสนาและยึดหลักธรรมะเพื่อประชาชน ในที่สุดแกนนำของรัฐบาลก็ต้องล่าถอยไปชั่วคราวและกรณีต่อมา คือ กรณีของ สหประชาคนจนที่ขัดแย้งและต่อสู้กับรัฐบาลชุดนี้อย่างยืดเยื้อทุกครั้งที่เกิดภาวะขัดแย้ง กลุ่มสหประชาคนจน จะตกเป็นเบี้ยล่างเพราะรัฐบาลอาศัยสื่อมวลชนและคนชั้นกลางเป็นเครื่องสกดการเคลื่อนไหวและมักได้ ผลเสมอมา แม้ว่าครั้งที่ตำรวจปล่อยสุนัขออกมาไล่กัดชาวบ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นก็ยังพูดถึงเรื่องนี้ว่า ถ้าสุนัขผิดก็ให้จับสุนัขไปขังคุก ถ้าผู้ชุมนุมอยากพบนายชวน ก็ให้ขึ้น เครื่องบินไปพบที่ญี่ปุ่น ครั้งนั้นสื่อมวลชนที่เห็นอกเห็นใจคนยากจนที่ถูกสุนัขกัดมีน้อย คนกรุงเทพ ฯ ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ให้ความสนใจเพราะคนกรุงเทพฯส่วนใหญ่มี ส.ส. ส่วนใหญ่อยู่พรรคประชาธิปัตย์

แต่เมื่อครั้งเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543 เหตุการณ์กลับพลิกผัน สหประชาคนจนได้พากันมาชุมนุมขอเจรจากับรัฐบาลเพื่อทวงสัญญาให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องเขื่อน ตามข้อเสนอของ คณะกรรมการกลางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นแต่ข้อเสนอของคณะกรรมการกลาง กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร สหประชาคนจนจึงมาชุมนุมประท้วงเพื่อทวงถามว่า เมื่อไหร่ รัฐบาลจะนำเอาข้อเสนอของคณะกรรมการกลางไปพิจารณา เมื่อนั่งรอ นอนรอ ก็ไม่ได้รับ

การเหยียดแลจากรัฐบาล นายกรัฐมนตรีก็ไม่ยอมออกมาพบปะพูดคุยด้วยส่งผลให้กลุ่มสมัชชาคนจนส่วนหนึ่งบุกเข้าไปในบริเวณอาคารทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 แต่ตำรวจที่ถูกล้งมาให้รักษาการณ์ไม่ยอมให้เข้าไปอีกทั้งยังใช้กำลังผลักดันให้ออกมาเมื่อคนข้างในถูกดันออกมา คนข้างนอกก็เคลื่อนเข้าไปช่วยจึงเกิดการปะทะกับตำรวจที่มีอุปกรณ์ปราบปรามพร้อมมือขณะที่ชาวบ้านมือเปล่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนสูงอายุ เป็นหญิงชราและเด็ก ๆ หลายคนถูกทุบตีได้แผลได้เลือด ถูกจับ ถูกควบคุมตัวรวมแล้ว 225 คน (สยามรัฐ, 21 กรกฎาคม 2543, หน้า 2 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2548, หน้า 47)

สถานการณ์ปราบปรามการชุมนุมของสมัชชาคนจนที่รัฐบาลได้กระทำนั้น กลายเป็นประเด็นความรุนแรงที่ถูกคัดค้านจากคนหลายกลุ่ม โดยเฉพาะนักวิชาการ NGOs และผู้รักความเป็นธรรมอื่น ๆ ข่าวถูกแพร่ไปทั่วโลก หนังสือพิมพ์หลายฉบับลงภาพของการปราบปรามที่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความรุนแรงเกินเหตุกับเด็กและคนแก่ ครั้นนี้แม้รัฐบาลจะรีบออกมาชี้แจงปกป้องการกระทำของตำรวจและอ้างเหตุผลของความจำเป็นที่ต้องรักษากฎหมายแต่กระแสสังคมกลับไม่คล้อยตามเนื่องจากเหตุการณ์นี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลที่อนุมัติงบประมาณโครงการใหญ่ ๆ อย่างน่าสงสัย ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนครั้งนี้เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลกำลังเปลืองปล้ำ กระแสความศรัทธาตกต่ำลงตามลำดับจนกระทั่งมีหนังสือพิมพ์บางฉบับเรียกรัฐบาลชุดนี้ว่า “รัฐบาลทรราช” นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่รัฐบาลอันเกิดจากการเลือกตั้งถูกหนังสือพิมพ์ให้สมญานามเช่นนี้

3. ขาดเสถียรภาพทางการเมือง

ระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคหรือที่เรียกกันว่ารัฐบาลผสมนั้นระบบพรรคการเมืองลักษณะดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยมาหลายยุคหลายสมัยแล้ว ระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคหรือรัฐบาลผสมจะมีพรรคการเมืองที่โดดเด่นและมีอิทธิพลอยู่ในรัฐสภาอยู่หลายพรรคซึ่งจุดเด่นของรัฐบาลผสมก็คือ ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาอย่างเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้

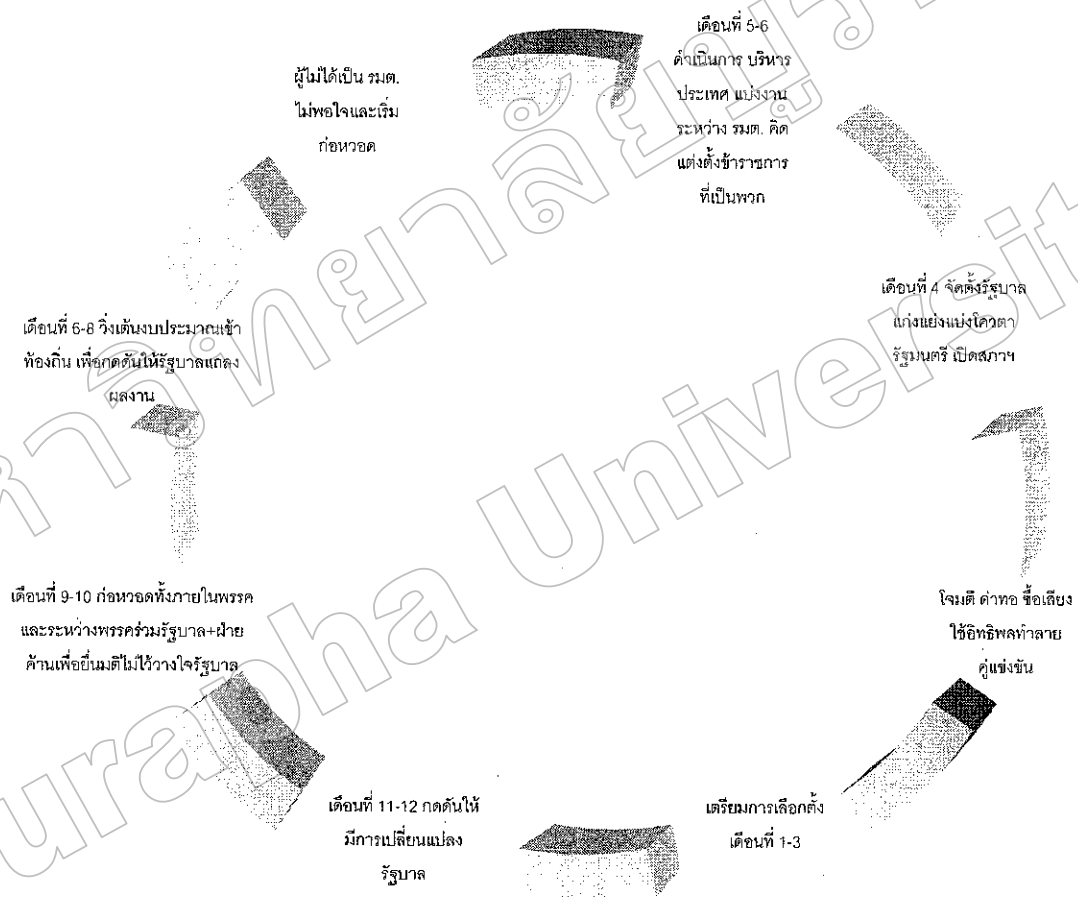
การมีพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคเช่นนี้ เมื่อมีการเลือกตั้งในแต่ละครั้งจึงไม่สามารถหาพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากเข้าไปทำงานในรัฐสภาได้ทำให้รัฐบาลไม่มีเอกภาพในการบริหารประเทศและมีความอ่อนแอเนื่องจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมซึ่งแล้วแต่จะผสมกันในรูปแบบใดซึ่งการแบ่งสรรจำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลต้องเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรค

นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับการต่อรองว่าใคร พรรคใด จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงใดซึ่งมีการแบ่งสรรระดับความสำคัญของกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง มหาไทย คมนาคมจะเป็นกระทรวงที่มีฐานะสูงกว่ากระทรวงอื่น เป็นต้น ในกระบวนการต่อรองเช่นนี้อาจจะต้องใช้เวลาในการรอมชอมแต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ หลังจากที่ได้ตกลงกันเรียบร้อยแล้วการบริหารงานราชการแผ่นดินในฐานะรัฐบาลก็ยังไม่เป็นรัฐบาลอันหนึ่งอันเดียวกันเนื่องจาก การเป็นรัฐบาลผสมของไทยมีลักษณะต่างคนต่างทำงานทั้ง ๆ ที่มีแผนและนโยบายการดำเนินงานเหมือนกันแต่ขาดการร่วมมือ ไม่มีการประสานงานที่ดี พยายามที่จะโชว์ผลงานส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

นอกเหนือจากนั้น ยังมีการแบ่งอำนาจของแต่ละพรรคและพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้น รัฐบาลผสมก็จะกลายเป็นหลายรัฐบาลหรือสหพันธ์รัฐบาล เช่นเดียวกันกับกรณีในพรรคการเมืองก็แบ่งเป็นหลายกลุ่มก็จะมีลักษณะเป็นสหพันธ์พรรค (ลิขิต ธีรเวคิน, 2547, หน้า 357) เมื่อเป็นเช่นนี้ การประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจนโยบายที่สำคัญ ๆ ต่างต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ไม่พยายามที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยต่างฝ่ายต่างถือว่าพรรคใดมีหน้าที่ในเรื่องใดก็รับผิดชอบเรื่องนั้นไป ตัวของนายกรัฐมนตรีเองก็จะกลายเป็นแค่ประธานในที่ประชุมในฐานะผู้ประสานการทำงานของคณะรัฐมนตรีจากพรรคต่าง ๆ หรือแม้แต่ในพรรคแกนนำเองก็จะต้องมีการพยายามที่จะประสานกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในพรรคและนี่ก็คือสาเหตุที่ทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งแม้จะมีอำนาจตามกฎหมายแต่ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่เพราะสภาวะบีบคั้นทางการเมืองรวมถึงโครงสร้างและกลไกของระบบไม่เปิดโอกาสให้ทำเช่นนั้นด้วย

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลที่ไม่มีความมั่นคงและไม่มีเสถียรภาพทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากมีการปรับคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลาหรือรัฐบาลชวน หลีกภัย ก็มีสถานการณ์ที่แสดงถึงการไม่มีภาวะความเป็นผู้นำของนายชวน หลีกภัย เช่นกัน คือ ตั้งแต่ที่รัฐบาลชวน-2 เข้ามาบริหารบ้านเมืองด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้น เกิดมีความขัดแย้งตลอดระยะเวลาที่บริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างนายสุชาติ พานิชักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่นายกรัฐมนตรีขาดความเป็นผู้นำ สร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก การรวบอำนาจการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำลายการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แม้แต่ภายในคณะรัฐมนตรี ระบอบประชาธิปไตยจะมีความมั่นคงสูงแต่ระบบการเมืองมีปัญหาหนักและเรื้อรัง

จากสาเหตุข้างต้น 3 ประการทำให้เห็นว่า ถึงการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง วิธีการจัดตั้งรัฐบาล เสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาลหรือแม้กระทั่งสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ดังนั้น ภาพของการเมืองไทยในยุคประชาธิปไตยตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนมาถึงรัฐบาลชวน หลีกภัยที่มีลักษณะของการเป็นรัฐบาลผสมนั้นได้ทำให้เกิดวงจรรูปทวิใหม่ในการเมืองไทย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539, หน้า135) ดังนี้



ภาพที่ 4-1 ภาพวงจรรูปทวิใหม่ของการเมืองไทยยุคประชาธิปไตย

จากภาพที่ 4-1 พบว่า ช่วงระยะเวลานับตั้งแต่นั้นจนถึงอีกหลายสิบปี หากยังไม่มีกรอบแบบระบบการเมืองใหม่ โอกาสที่จะเห็นการมีพรรคการเมืองสองพรรคจะเป็นไปได้ยากและจะเกิดสถานการณ์ของการเป็นรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจะได้ นายกรัฐมนตรีที่ไม่มีภาวะของความเป็นผู้นำและทำให้การเมืองกลายเป็นปัจจัยทำลายเศรษฐกิจทำลายและลดความสามารถของประเทศในการแข่งขันกับนานาชาติ ความสามารถ ความฉับไวของ

รัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาคความทุกข์ยากเดือดร้อนของกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบ ตลอดจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางด้านสังคมวัฒนธรรมในวงกว้าง

การปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540

โฉมหน้าของการเมืองและการเมืองเลือกตั้งในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากมีการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2540 โดยมีเป้าหมายหลักที่สำคัญ 2 ประการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีต่อการพัฒนาการเมือง คือ ต้องการพัฒนาลักษณะการเมือง การปกครองให้เข้มแข็งขึ้นและในขณะเดียวกันก็ได้มีการพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้นที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญคือ การใช้แนวทางของสถาบัน การเมืองการปกครอง (Institutional and Constitutional Approach) โดยการใช้กฎหมายเพื่อที่จะ สร้างโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองและเพื่อที่จะนำไปกำหนดกรอบของพฤติกรรมของคนใน ประชาคมการเมืองอีกทีซึ่งในกรณีรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการตั้งเป้าหมายที่จะสร้างพรรค การเมืองที่เข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานสำคัญต่อระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยมีตัวแบบอยู่ที่ระบบสองพรรคที่เป็นแบบสหรัฐอเมริกาหรือแบบอังกฤษซึ่งระบบ สองพรรค คือ ระบบที่แต่ละพรรคมีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากโดยสองพรรคนี จะสลับบทบาทกันเป็นรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาซึ่งการมีระบบสองพรรคที่ทำให้การเมืองมีความมั่นคงนี้ นอกจากจะกันไม่ให้ระบบเผด็จการทหารกลับมาแล้วยังเป็นการลดอิทธิพลของนักธุรกิจการเมือง ท้องถิ่นในระบบการเมืองแบบใช้เงินซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ก่อการร้ายต่อความมั่นคงทางการเมืองไทย (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2548, หน้า 5)

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ต้องการจะทำลายวงจรอุบาทว์ของระบบรัฐบาลผสมที่ไม่มีความมั่นคง ไม่มีเสถียรภาพและอำนาจจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเท่านั้น การที่จะทดแทนระบบนี้ทำได้โดยการสร้างรัฐบาล ที่มาจากพรรคการเมืองที่เน้นในด้านของนโยบายซึ่งวงจรอุบาทว์นี้จะหมายถึง การที่นักธุรกิจการเมือง ท้องถิ่นซื้อเสียง ขยายตัวข้ามพรรคหรือใช้ฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองในการต่อรองให้ได้มาซึ่ง ตำแหน่งทางการเมือง นอกจากจะทำให้เกิดการทะเลาะต่อสู้กันเองระหว่างพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาลแล้วยัง เกิดการต่อสู้กันเองภายในพรรคด้วย ผลที่ตามมาของวงจรอุบาทว์นี้คือ รัฐบาลและระบบการเมืองจะไม่มี ความมั่นคงและไม่มีเสถียรภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาล (ที่ไม่ได้รับการหนุนหลังจากทหาร) แต่ละ สมัยจะมีอายุของการเป็นรัฐบาลเฉลี่ยประมาณ 6 เดือนนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาซึ่งใน การทำลายวงจรอุบาทว์นี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น ส.ส. จะสิ้นความเป็นสภา ส.ส. เมื่อ ย้ายพรรค, ส.ส. ที่ย้ายพรรคหลังจากมีการประกาศยุบสภาจะถูกห้ามไม่ให้ลงสมัครรับการเลือกตั้งในครั้ง

ต่อไป, ส.ส.จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้รวมจนถึงมีคณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมการซื้อเสียงของผู้สมัคร ส.ส.

อย่างไรก็ตาม ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองนั้นมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนจากระบบการเลือกตั้งแบบเดิมโดยเปลี่ยนจากระบบเขตเดียวหลายเบอร์ (Multi-Member District: MMD) ซึ่งแต่ละเขตมี ส.ส.ได้ไม่เกิน 3 คน มาเป็นการใช้ระบบผสมผสานระบบแบ่งเขตแบบเขตเดียวเบอร์เดียว/ วันแมน วันโหวต (Single – Member District Plurality/ One Man One Vote: SMD-P) และระบบบัญชีรายชื่อ/ การเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Party List/ Proportional Representation System) ระบบเขตเดียวหลายเบอร์นั้น ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้รับการเลือกตั้งโดยจำนวนของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะมีเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของเขตเลือกตั้งซึ่งของไทยมี ส.ส. ได้ไม่เกินเขตละ 3 คน โดยใช้เกณฑ์ประชากร 150,000 คนต่อ ส.ส. 1 คน ระบบนี้ใช้ได้ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งที่ 12 ในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2508 จนถึงการเลือกตั้งครั้งที่ 21 ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

การเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 นั้นใช้ระบบใหม่นี้กำหนดให้มี ส.ส. จากระบบเขตเดียวเบอร์เดียวจำนวน 400 คนและจากระบบบัญชีรายชื่อ 100 คน รวมเป็น 500 คน การยกเลิกระบบเขตเดียวหลายเบอร์มาสู่การใช้การผสมผสานระหว่างระบบเขตเดียวเบอร์เดียวกับระบบบัญชีรายชื่อคือ ภาพสะท้อนของความต้องการที่จะสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ดังที่ Jean Blondel กล่าวไว้ว่า ระบบเลือกตั้งจะมีผลกระทบอย่างมากต่อโครงสร้างและความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและยังมีผลต่อระบบพรรคด้วย (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2548, หน้า 7) และในทางทฤษฎีแล้วระบบการเลือกตั้งจะมีอิทธิพลต่อระบบพรรค โดยระบบแบ่งเขตแบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้เสียงข้างมากที่ได้รับการเลือกตั้งมากเกินไปจริง (Over-Represent) ในขณะที่เสียงข้างน้อยที่ไม่ได้รับเลือก (Minorities) จะถูกซ่อนไว้ซึ่งจะมีผลให้เกื้อหนุนให้เกิดระบบ 2 พรรคขึ้นและในขณะเดียวกันก็ไปบั่นทอนการเกิดของพรรคเล็ก ๆ ในระบบนี้ถ้าพรรคใดพรรคหนึ่งไม่ได้ชนะการเลือกตั้งในเขตโดยมาเป็นที่หนึ่งหรือได้คะแนนสูงสุด ไม่ว่าผู้สมัครของพรรคนั้นจะได้คะแนนเท่าไรก็ตามพรรคนั้น ๆ ก็จะมีตัวแทนเข้าไปในสภาเลย

ในทางตรงกันข้าม ตามหลักแล้วระบบบัญชีรายชื่อจะเป็นการเอื้อให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยขึ้นมาเพราะทุก ๆ คะแนนเสียงจะถูกคิดออกมาเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วจึงค่อยแปรเป็นจำนวนที่นั่งของ ส.ส. ดังนั้น ระบบนี้ได้รับการพิจารณาว่า เป็นระบบที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างคะแนนของผู้เลือกตั้งและจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ว่า พรรคที่จะได้ตัวแทนเข้าไปนั่งในสภา ตามระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะต้องได้คะแนนเสียงเลือกตั้งจากทั่วประเทศอย่างน้อย 5% เท่ากับเป็นการย้ำให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแบบเดิมมาใช้ระบบผสมแบบใหม่นี้เป็นการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้พรรคเล็ก ๆ ประสบ

ความยากลำบากในการได้ที่นั่งในสภาและในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเกิดระบบที่มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งจะนำไปสู่ระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรคซึ่งนั่นก็จะเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั่นเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ไม่ได้ต้องการเพียงแต่ทำให้เกิดพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเพียงอย่างเดียว นอกเหนือจากนั้นยังต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเข้มข้นด้วยและถ้ากระบวนการนี้สำเร็จก็จะเกิดกระบวนการที่เรียกว่า "การทำให้ประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น" (Democratising Democracy) หรือ "การฝังรากประชาธิปไตยให้ลึกกลง" (Deepening of Democracy) (Giddens, 1999, p. 76 อ้างถึงใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2548, หน้า 9) กล่าวคือ การเมืองไทยจะมีการเปลี่ยนจากประชาธิปไตยตัวแทนไปสู่การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง นอกจากนั้น กฎและกติกาใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บางประการเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะพรรคการเมืองปัจจุบันที่มี ส.ส. อยู่ในสภา ก่อนการเลือกตั้งครั้งใหม่เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 แต่สำหรับพรรคการเมืองอีกหลายพรรคที่เพิ่มก่อตั้งพรรคขึ้นมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งก็หมายรวมถึงพรรคไทยรักไทยด้วยที่นับเป็นพรรคการเมืองนอกสภา ไม่ได้รับโอนสิทธิจากเงื่อนไขของกฎหมายให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองบางประการ เช่น การได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยคิดจากฐานของจำนวน ส.ส. ที่ตนเองมีอยู่ ขณะที่พรรคการเมืองในสภา ได้รับเงินอุดหนุนทางการเมืองในส่วนนี้เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการทางการเมืองหรือหาเสียงให้พรรคเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป (บุญมณี ยี่หมะ, 2547, หน้า 108)

บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองต่างประเทศ

สำหรับบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองต่างประเทศที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ มาตรการเปิดเสรีทางการเงินและการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย อันทำให้เกิดการเรียกร้องผู้นำที่มีความสามารถสูงมากแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยในบทนี้จะได้วิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าวตามลำดับ

มาตรการเปิดเสรีทางการเงิน

ก่อนอื่นเรามาศึกษากรอบของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเปิดเสรีทางการเงิน แสดงในตารางที่ 4-2 จะเห็นว่า ภาพรวมของพัฒนาการเศรษฐกิจไทย อาจแบ่งยุคสมัยได้ดังนี้

ตารางที่ 4-2 ภาพรวมของพัฒนาการเศรษฐกิจไทย

สภาพเศรษฐกิจ/ปี	Real GDP (ดัชนี)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ/ปี)	เหตุการณ์สำคัญ	ภาวะที่เป็นบวก	ภาวะที่เป็นลบ
ยุคปรับตัวทางเศรษฐกิจ	2527	58.5	ลดค่าเงินบาท 14.8%		
เศรษฐกิจ	2528	61.2	+ 4.60		
	2529	64.6	+ 5.50	ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล	หนี้ต่างประเทศ 16 พันล้านดอลลาร์
ยุคทองเศรษฐกิจไทย	2530	70.8	+ 9.50	ปีการท่องเที่ยวไทย	
	2531	80.2	+13.3		
	2532	89.9	+12.2	การลงทุน, การออมสูงต่อเนื่อง (2534-2539)	
	2533	100.0	+11.2	- รัฐบาลเร่งการลงทุนได้ (2533-2535) - การบริโภคเอกชน +12.9%	ดุลบัญชีเดินสะพัด -8.5% ของ GDP น้ำมันราคาแพง

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

สภาพเศรษฐกิจ/ปี	Real GDP (ดัชนี)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ/ปี)	เหตุการณ์สำคัญ	ภาวะที่เป็นบวก	ภาวะที่เป็นลบ
ยุคการเมืองระบอบ เศรษฐกิจชะลอตัว	2534	+8.60	ปฏิวัติ	การลงทุนยังคงคึกคักต่อเนื่อง (2534-2539)	
2535	117.3	+8.10	- ภาวะการเมือง - ประชาธิปไตยยุคใหม่	เงินทุนไหลเข้าประเทศอีก การส่งออกขยายตัวดี	
2536	127.2	+8.40	- ตลาดหุ้นเฟื่องฟู - เริ่มเปิด BIF	ดอกเบี้ยต่ำ	หนี้ต่างประเทศเริ่มเพิ่มแบบ ก้าวกระโดด, ดอกเบี้ยต่ำ
ยุคเปิดประเทศเสรี การค้าเสรีเฟื่องฟู/ หนี้สินพลาพูน	2537	+8.30	- ปล่อยตลาดการเงินรวมทั้งที่ 3, เงินตลาดการเงินประมาณ 35%	การส่งออกเฟื่องฟู (2537-2538)	สินค้านำเข้าสูงตาม การส่งออก (2537-2538)
2538	150.8	+8.80	Mexico Cross (ต้นปี)	การว่างงานต่ำสุด	หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก (2537-2539)
2539	159.1	+5.50	การส่งออกขยายตัว 0%	ทุนสำรองทางการเงินสูงสุด 38.7 พันล้านดอลลาร์	หนี้รวม 90.5 พันล้านดอลลาร์
วิกฤติเศรษฐกิจ/ พองสบู่แตก	2540	-1.50 (ประมาณการ อัตราเติบโตล่าสุด)	- หนี้ล้มเหลว - เงินบาทลอยตัว	ดุลบัญชีเดินสะพัดเริ่มเกินดุล ตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน	หนี้ต่างประเทศสูงถึง 91.7 พันล้านดอลลาร์

จากตารางที่ 4-2 จะเห็นได้ว่า ใน 2 ปีแรกของยุคเปิดเสรีเศรษฐกิจและการลงทุนยังเป็นไปอย่างคึกคักเนื่องจากเงินให้กู้ยืมจากต่างประเทศได้ไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่องแต่ในปี พ.ศ. 2539 การส่งออกของไทยยังไม่เพิ่มขึ้นเลยเนื่องจากต้องการแข่งขันกับจีนและประเทศที่ค่าแรงถูกกว่า ซึ่งจุดอ่อนของประเทศไทยโดยเฉพาะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหลังวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศเม็กซิโก ในปี พ.ศ. 2538 รวมถึงปัญหาของความไม่ต่อเนื่องของผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2538 ถึง ปี พ.ศ. 2539 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผสมใหม่ในปี พ.ศ. 2539 ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาได้และไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนมีแต่ความพยายามที่จะบรรลุป้าหมาย ดังนี้

- รักษาค่าเงินบาทให้คงที่

- ให้มีเสรีทางการเงิน (เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้า-ออกได้อย่างเสรี)

- พยายามรักษาความมั่นคงของอัตราดอกเบี้ยในประเทศทั้งที่ทราบดีในเชิงวิชาการว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจบรรลุได้พร้อมกันจนประเทศถูกลดความน่าเชื่อถือจึงเกิดการโจมตีค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่อง การป้องกันค่าเงินบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่มีพื้นฐานความเข้าใจของความเป็นไปได้ย่อมก่อให้เกิดสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศเกือบหมดสิ้นนำไปสู่การปล่อยเงินบาทลอยตัวและวิกฤติการณ์ที่รุนแรงในที่สุด

สาเหตุใหญ่ ๆ ที่ทำให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการเงิน สืบเนื่องมาจากแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจกดดันให้ไทยยกเลิกการป้องกันธุรกิจภายในประเทศโดยใช้ในการต่อรองบนเวทีเศรษฐกิจโลกอาศัยเวที เช่น GATT และ WTO สร้างความกดดันแก่รัฐบาลที่จะต้องทำการเปิดตลาดภายในประเทศให้กับผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาแข่งขันเพื่อแลกกับสิทธิที่ไทยจะสามารถเข้าไปค้าขายกับตลาดในประเทศเหล่านั้นโดยมีความเชื่อว่าการยินยอมนี้เป็นส่วนสำคัญในการรักษาตลาดสินค้าส่งออกและเป็นการเปิดช่องทางให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างสะดวกเนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า การเข้ามาของเงินทุนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย นอกเหนือจากนั้นยังเป็นการผลักดันให้ไทยสามารถพัฒนาทางการเงินสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อีกด้วย

ผลกระทบภายหลังจากการเปิดเสรีทางการเงินหรือการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงิน ประกอบกับการที่ตลาดการเงินระหว่างประเทศมีการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น นับเป็นแรงกดดันส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินภายในประเทศมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ผลกระทบดังกล่าวจะมีความรุนแรงเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับความเปิด (Degree of Openness) ของระบบการเงินในประเทศและระดับความเชื่อมโยงระหว่างอัตราดอกเบี้ยทั้งในและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงินไปสู่ระบบเปิดมากขึ้นแล้วทำให้การดำเนินงานทางการเงินในตลาดการเงินเพื่อรักษาอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมและการกำหนดอัตรา

การขยายตัวของสินเชื่อมีความยากลำบากมากขึ้น ดังนั้น ผลกระทบภายหลังจากการเปิดเสรีทางการเงิน จึงมีอยู่หลายประการ คือ

1. การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศนำไปสู่การปล่อยสินเชื่อที่เพิ่มมากขึ้นและหากการขยายตัวของสินเชื่อไปสู่กิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร อาทิ เช่น การเก็งกำไรในที่ดิน อสังหาริมทรัพย์หรือในตลาดหลักทรัพย์ การลงทุนในโครงการใหญ่มากเกินไป ตลอดจนการลงทุนเกินความต้องการของตลาดย่อมเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ โดยจะสร้างแรงกดดันต่อเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

2. ธุรกิจสามารถระดมทุนจากต่างประเทศได้โดยตรงทำให้การกำกับดูแลสินเชื่อทำได้ยากขึ้นเพราะมีการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนนอกระบบธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ การที่เงินทุนนำเข้ามาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นในเกณฑ์สูง โดยเฉพาะเงินทุนระยะสั้นที่เข้ามาเพื่อแสวงหากำไรจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย เก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนลงทุนในตลาดหุ้นและตราสารการเงินนั้นได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินไทยเป็นอย่างมากจึงเกิดข้อจำกัดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะต่อการบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ยในประเทศ

3. ภาคเอกชนไทยซึ่งก่อนหน้านี้ระยะสั้นเป็นจำนวนมาก จึงเสี่ยงต่อการถูกเรียกชำระหนี้คืนอย่างฉับพลัน หากเจ้าหนี้ขาดความเชื่อมั่นหรือเห็นว่าความสามารถในการชำระหนี้ลดลง นอกจากนี้ การจัดหาเงินทุนระยะสั้นเพื่อนำไปลงทุนในระยะยาวนั้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความสามารถในการชำระหนี้เพิ่มขึ้น

4. การเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น จะถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านสภาพคล่องของระบบการเงินภายในประเทศ รวมถึงปัจจัยทางด้านต่างประเทศ ขณะเดียวกันความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลหลักในตลาดโลก ก็ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นเดียวกัน

5. การเปิดเสรีของไทยย่อมเป็นการเสียเปรียบประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยเศรษฐกิจที่พึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก จึงต้องอาศัยตลาดจากต่างประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นฐานในการส่งสินค้าออกซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้เหตุผลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขต่อรองบนเวทีเศรษฐกิจโลก กดดันให้ประเทศไทยเปิดเสรีเพิ่มขึ้น เพื่อให้ให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนทำธุรกิจที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่า โดยเฉพาะธุรกิจการเงิน

6. โครงสร้างเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไหลเข้า-ออกของเงินทุนต่างประเทศแต่ระบบเศรษฐกิจที่มีการโยกย้ายศูนย์กลางมาสู่ประเทศในแถบเอเชีย รวมถึงแรงกดดันจากการเปิดเสรี ทำให้ประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองขึ้น สังคมเศรษฐกิจโลกจึงแปรสภาพไปสู่ Multi-Polarity โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและอาเซียนที่ต้องการพัฒนาประเทศของตนโดยมีความพร้อมด้านทรัพยากรเป็นหลักแต่การพัฒนาที่เกิดจากการเพิ่มปัจจัยการผลิตโดยละเลยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและเทคโนโลยีไม่ใช่การพัฒนาที่ยั่งยืนและไม่ช่วยเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้แข็งแกร่งขึ้นในยามที่ประสบกับปัญหาหนี้ไหลเข้า-ออกที่รวดเร็วของเงินทุน ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้รวมถึงประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากในระบบเศรษฐกิจ

ภายหลังจากที่ได้เปิดเสรีทางการเงินแล้ว ประเทศไทยเริ่มเปิดใช้ระบบ BIBF ในต้นปี พ.ศ. 2536 นั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจในศูนย์กลางการเงินโลกทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ชะลอตัวลงและเป็นการชะลอตัวตั้งแต่ก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาสภาพคล่องล้นเกินในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญของโลกเพราะในช่วงหลัง "Plaza Accord" ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาได้เกิดสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินและส่งผลให้การเงินในประเทศศูนย์กลางทางการเงินของโลกได้สร้างเม็ดเงินขึ้นมาเป็นจำนวนมากซึ่งปริมาณเงินที่ขยายตัวเป็นจำนวนมากดังกล่าวได้นำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา เกิดปัญหาฟองสบู่แตกดังปรากฏขึ้นจากกรณี "Black Monday" ในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2530 การขยายตัวอย่างมากของเศรษฐกิจฟองสบู่ในญี่ปุ่น ช่วงหลังปี พ.ศ. 2528 จนในที่สุดก็ต้องเผชิญกับปัญหาในปี พ.ศ. 2533 ส่งผลให้เศรษฐกิจถดถอยต่อเนื่องกันมาอีกหลายปี

ปริมาณเงินที่มีอยู่มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว ขณะที่เศรษฐกิจยังอยู่ในภาวะที่ชะลอตัวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงินล้นเกิน ทำให้อัตราดอกเบี้ยต้องลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ผลที่ตามมาก็คือ การหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศสู่ประเทศไทยโดยที่เงินทุนดังกล่าวมีอัตราดอกเบี้ยในระดับที่ต่ำมาก ส่งผลให้การปล่อยกู้ของสถาบันการเงินที่ได้รับเงินตามระบบ BIBF เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นโดยง่าย ยิ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบและดำเนินนโยบายการเงินทำหน้าที่อย่างไร้ประสิทธิภาพ เช่น ทำการกำกับตรวจสอบอย่างหละหลวม ขณะเดียวกันก็ดำเนินนโยบายการเงินที่ขัดแย้งกันเอง เช่น ขณะที่มีการเปิดกว้างทางบัญชีทุน (Capital Account) เป็นอย่างมากตามระบบ BIBF นั้น กลับมีการปกป้องระบบการเงินและสถาบันการเงินอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบค่อนข้างตายตัว การคงอยู่อย่างเต็มที่ของสถาบันการเงินต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงการคุ้มครองเงินฝากร้อยละ 100 ฯลฯ ไม่เพียงเท่านั้น หน่วยงานดังกล่าวยังมีการส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาดทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ในแวดวงธุรกิจและเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศของไทยซึ่งเคยอยู่ที่ประมาณ 42,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะใช้ระบบ BIBF เพิ่มปริมาณเป็น 934,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2540

การสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย

การเข้ามามีบทบาทในการกอบกู้เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเอเชียของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ได้ผลักดันการเปลี่ยนเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศไทยในระยะยาวให้ไปสู่อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเข้าโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สำหรับการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศช่วงแรก ๆ นั้นรัฐบาลดำเนินการ ไม่ให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนอย่างเปิดเผย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ไม่มี รายละเอียดอย่างครบถ้วน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดเผยเพียงข้อสรุปสั้น ๆ หนึ่งสัปดาห์ภาย ภายหลังการลงนามของรัฐบาลไทยและหลังจากนั้นอีกหนึ่งสัปดาห์ต่อมา กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศจึงออกแถลงการณ์สั้น ๆ ให้สาธารณชนรับรู้ถึงผลของการเจรจา บทสรุปเหล่านี้ไม่ได้แจกแจง รายละเอียดเกี่ยวกับสมมติฐานหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินเศรษฐกิจไทย คณะรัฐมนตรีและ ข้าราชการที่ร่วมการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงท่าทีว่าตกลงยอมรับเงื่อนไขทุกเรื่อง นั้นก็หมายความว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศกำลังยืนอยู่บนบทบาทที่ เห็นอกว่าในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยภายใต้ข้อบังคับซึ่งได้แก่ ความอ่อนแอของรัฐบาลของ พลเอกเขาวลิตที่ได้รับการต่อต้านและความไม่พอใจจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นอย่างมาก อีกทั้ง ยังประสบความล้มเหลวจากการขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในการกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจจากรัฐบาล ญี่ปุ่นและภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลพลเอกเขาวลิต มาเป็นรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเปลี่ยนนโยบายการแก้วิกฤติโดยหันที่ไปสู่การขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาโดยการสนับสนุน จากอดีตนักการทูตของไทยสองคนที่เคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และยังคงมี ความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของอเมริกัน คือ นายอานันท์ ปันยารชุนและ ม.ร.ว. เกษมสโมสร์ เกษมศรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็น Think Tank ของรัฐบาลชุดใหม่เพื่อทำหน้าที่วางแผนปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมและระบบการดำเนินธุรกิจที่จำเป็นเพื่อป้องกันวิกฤติเศรษฐกิจในคราวต่อไปซึ่งจัดการและร่วมไป กับการเยือนสหรัฐอเมริกาของรัฐบาลใหม่ของนายชวน หลีกภัย ด้วย

ประเด็นต่อมาคือ ประเทศไทยได้สูญเสียอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อครั้งรัฐบาลไทยเข้าสู่โครงการกอบกู้เศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลของไทยต้อง ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัดตามกรอบที่วางไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีไปถึงกองทุน การเงินระหว่างประเทศซึ่งมี 6 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม

พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2541 และฉบับที่ 6 ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2541 แต่ก่อนการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศฉบับแรก ในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลชุดเดิมคือ รัฐบาลพลเอกชวลิต ได้รับแรงกดดันจากบุคคลหลายกลุ่มซึ่งรวมทั้งจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย ปรากฏว่า ภายใต้สถานการณ์ความสับสนและอาการตื่นตระหนกของประชาชนคนไทย รัฐบาลได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยรัฐบาลสมัยนั้นได้มีมติรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 เพื่อการประกัน ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินโดยรัฐบาลซึ่งนอกจากจะมีเอกสารที่แสดงถึงการรักษาระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้นถึงความจำเป็นในการค้าประกันเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินซึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ที่เป็นสถาบันการเงินต่างประเทศแล้ว เราจะเห็นได้ว่า แนวทางในการค้าประกันเจ้าหน้าที่ต่างประเทศมีมาตั้งแต่ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2540 หรือก่อนที่รัฐบาลจะประกาศลดค่าเงินบาทแล้ว

หรือมองอีกด้านหนึ่งก็คือ การมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อค้าประกันเงินฝากของสถาบันการเงินต่างประเทศในช่วงของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยิ่งไปกว่านั้น แสดงว่าระหว่างที่พลเอกชวลิต กำลังหาทางแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอยู่ขณะนั้น นอกจากคณะรัฐบาลพลเอกชวลิต ไม่ได้ตกอยู่ในสภาวะความลังเลเท่านั้น ในความเป็นจริงมีแรงกดดันจากเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เข้มงวดหลายประการ เงื่อนไขอันหนึ่งก็คือ การค้าประกันเงินฝากสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรโลกบาลที่มีบทบาททางด้านการเงินมากกว่าสถาบันการเงินและประชาชนชาวไทย นี่เป็นอิทธิพลครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีต่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในช่วงต้นของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

เมื่อรัฐบาลไทย เข้าสู่โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว การกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ดำเนินไปภายใต้ Policy Conditionality ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเข้มงวดซึ่งในความเป็นจริงการครอบงำนโยบายเศรษฐกิจโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยผ่าน Policy Conditionality ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ประเทศไทยเคยเข้าโครงการกอบกู้เศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและรับเงื่อนไขดังกล่าวของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2524 จนถึงปี พ.ศ. 2526 เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยการเข้าโครงการกู้เงินฉุกเฉินหรือที่เรียกว่า Standby Arrangement โดยในช่วงเวลานั้น รัฐบาลไทยขอเงินฉุกเฉินเพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศและเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account Deficit) เช่นกัน

แต่ในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ไม่ได้ทำให้ไทยสูญเสียอำนาจอธิปไตยในทางเศรษฐกิจเพราะการเข้าโครงการกู้เงินฉุกเฉินและรับ Policy Conditionality ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในสมัยก่อนเป็นเงินกู้จำนวนน้อยและมีเงื่อนไขน้อยและการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปอย่างปิดลับไม่มีการรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์แต่ Policy Conditionality ในวิกฤติการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 และต่อ ๆ มาในภายหลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแม้จะไม่ปรากฏในรายละเอียดของการประชุมแต่ก็มีภาพปรากฏทางสื่อมวลชนโดยที่สามารถเจาะข่าวได้บางส่วนทำให้ประชาชนชาวไทยสามารถมีโอกาสรับทราบการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้

เมื่อรัฐบาลไทยยื่นขอเงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีหน้าที่ติดตามและวิเคราะห์ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยจะจัดทำเอกสารและประมวลเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้เงินกู้ดังกล่าวนี้ หลังจากนั้นจึงมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้รัฐบาลไทยรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านี้ การเจรจาดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของทั้งสองฝ่าย หากวิกฤติการณ์การเงินรุนแรง กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจยื่นเงื่อนไขที่เข้มงวดและรัดตึงได้โดยที่ประเทศผู้ขอเงินกู้มีอำนาจต่อรองน้อย เมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงเงื่อนไขการดำเนินนโยบายได้แล้ว เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะจัดทำเอกสารสนับสนุนการให้กู้เงินเพื่อให้ผู้บริหารพิจารณา ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยจะจัดทำหนังสือร้องขอเงินฉุกเฉินซึ่งก็คือหนังสือแสดงเจตจำนง โดยที่รัฐบาลไทยจะต้องเป็นฝ่ายแถลงการณ์ว่าจะดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจอย่างไรบ้างซึ่งเจตจำนงดังกล่าวนี้มาจากผลของการต่อรองที่มีกับเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศนั่นเองซึ่งการละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการฟื้นคืนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจกระทำได้ ในกรณีของประเทศไทย การละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายของเงินกู้ในช่วงไตรมาสแรกจะสร้างความหายนะแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างที่สุดหากต้องถูกตัดขาดเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ก็ต้องชะงักในประการสำคัญ ความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยจะหมดสิ้นไปและความหวังที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจจะไม่เหลืออีกเลย

ภายหลังจากการเข้าโครงการกอบกู้ทางเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้วเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่มาพร้อม ๆ กับเงินกู้ฉุกเฉินนี้คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างอุปสงค์มวลรวมเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งครอบคลุมทั้งการตัดทอนรายจ่ายรัฐบาลและการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนโดยการรักษาระดับอัตราดอกเบี้ยให้สูงและให้มีส่วนเกินของ

ภาครัฐบาลน้อยลงในปี พ.ศ. 2541 การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เป็น 10 % การตัดทอนรายจ่าย (Expenditure Cuts) ในหลาย ๆ ภาคเศรษฐกิจ การขึ้นราคาค่าสาธารณูปโภคและผลิตภัณฑ์น้ำมัน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและการโอนกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (Privatization) นอกจากนี้ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างของภาคการเงิน มีการเน้นในหนังสือแสดงเจตจำนงให้มีการแยก การหยุดกิจการและการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินที่ใช้ไม่ได้และจะต้องดำเนินการปฏิบัติการทันทีเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจในระบบการเงินทั้งหมด ใช้เงินกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินอย่างมีเงื่อนไขรัดกุมและปฏิบัติการปฏิรูปโครงสร้างภาคการเงินอย่างกว้างขวางเพื่อรักษาสถาบันที่ดีจากภาคกลางเงิน ในส่วนของการปฏิรูปทางการเงิน รัฐบาลไทยจะทำทุกอย่างเพื่อรักษาสถาบันการเงินที่เหลืออยู่โดยเพิ่มความแข็งแกร่งของเงินทุนของสถาบันเหล่านี้ด้วยนโยบายกระตุ้นการควบกิจการ (Merger) รวมทั้งการนำเงินทุนต่างประเทศเข้ามาอัดฉีด (Injection)

ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยได้ทำงานภายใต้พันธสัญญาที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการใช้จ่ายงบประมาณให้อยู่ที่ 1 % ของ GDP โดยการเพิ่มภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยต่าง ๆ และมีการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าและสิ่งที่เกี่ยวข้องกันมากคือ ภาษีน้ำมันลิตรละ 1 บาท ด้านรายจ่ายของรัฐบาลคือ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2540 ถูกตัดออก ทางด้านการปฏิรูปสถาบันการเงิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้จัดตั้งองค์กรปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) (Financial Restructuring Authority: FRA) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลแผนฟื้นฟูที่เสนอขึ้นมาและเพื่อทำหน้าที่ดูแลการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดจำนวน 56 ไฟแนนซ์ นอกจากนี้รัฐบาลไทยได้ให้สัญญาด้วยว่าจะอนุญาตให้ต่างประเทศถือหุ้นได้ 100 % ในสถาบันการเงินมีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดในการแยกเงินกู้ที่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ รัฐบาลไทยจะรับประกันเต็มที่ต่อผู้ฝากเงิน (Depositor) และผู้ให้กู้ (Creditor) อีกทั้งยังจะมีการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายใหม่เพื่ออนุญาตให้ผู้ให้กู้เก็บเงินเพิ่มเติมได้เร็วขึ้นอีกด้วย

เมื่อรัฐบาลไทยรับเงื่อนไขใน Policy Conditionality ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1-6 อยู่ในระหว่างวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ประกอบไปด้วยการกำหนดนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างอุปสงค์รวม การลดรายจ่ายของภาคเอกชน การขึ้นราคาสินค้าสาธารณูปโภค การขายกิจการสาธารณูปโภคและการปฏิรูปสถาบันการเงินโดยการควบกิจการและการขายกิจการธนาคารเพื่อนำเงินกลับเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจและเพื่อให้หนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลกู้มานั้น มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตาม Policy Conditionality ที่รัฐบาลต้องดำเนินการให้ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป กฎหมายเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับนี้เริ่มต้นในระยะเวลาที่แตกต่างกันในอดีตและเริ่มต้นด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันแต่ได้ถูกนำมารวบรวมเป็นชุดของกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ฟื้นฟู

เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศซึ่งถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในเวลาใกล้เคียงกันและดำเนินไปเพื่อบรรลุตามเกณฑ์ปฏิบัติในการออกกฎหมายที่ได้ผูกพันไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเหมือนกัน การกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใส่ไว้ในตารางแนบท้ายหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลได้ยื่นไว้ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นเริ่มปรากฏขึ้นในฉบับที่ 2 และเห็นได้ชัดมากในฉบับ 4-5 ก่อนที่จะถูกวิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมและได้ถูกยกเลิกการกำหนดกฎเกณฑ์ปฏิบัติในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ ออกไปจาตารางแนบท้ายหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6

เราจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่รัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและเวลาที่รัฐสภาต้องผ่านร่างกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขกฎหมายบางฉบับเป็นเกณฑ์ปฏิบัติที่รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดอีกด้วย การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวย่อมแสดงถึงการแทรกแซงในกระบวนการนิติบัญญัติกฎหมายรัฐสภาโดยรัฐบาลอันส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ (Independence) และบทบาทอันสำคัญขององค์กรรัฐสภา นอกจากนั้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลหรือชัยชนะของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ภายนอกโดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเงินข้ามชาติที่สามารถผลักดันกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติในอีกประเทศหนึ่งได้ซึ่งในระยะหลังแรงผลักดันในรัฐสภาเช่นนี้ได้เกิดขึ้นมากมายในประเทศที่กำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บริบทเชิงโครงสร้างทั้ง 4 ด้านซึ่งได้แก่ บริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมากในสังคมไทย ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงที่สุดจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นและส่วนหนึ่งก็เกิดจากการแก้ปัญหาของรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากคนทุกกลุ่มในสังคมไทยซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลละเลยการป้องกันและการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสังคม มุ่งแต่แก้ไขปัญหาด้านการเงินเป็นหลัก ประชาชนทั่วทุกกลุ่มพยายามที่จะบีบรัดเพื่อเสนอทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาแก่รัฐบาลจึงเกิดการเรียกร้องหา “อัศวินขี่ม้าขาว” หรือ “ฮีโร่” ที่เป็นทางเลือกใหม่แทนที่กลุ่มพรรคการเมืองเดิมหรือกลุ่มนักการเมืองเดิม ๆ ที่จะเข้าไปบริหารประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติที่กำลังเผชิญอยู่และเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในสังคมไทย

พรรคไทยรักไทยที่นำโดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคได้ก้าวเข้ามาท่ามกลางสถานการณ์ที่สังคมกำลังอยู่ในภาวะตึงเครียด การเปิดตัวพรรคไทยรักไทยด้วยการนำเสนอสโลแกนว่า “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน” รวมถึงการนำเสนอแบบนโยบายใหม่ ๆ ที่มีความแตกต่างจากพรรคการเมืองเดิม ๆ หรือที่เรียกกันติดปากว่า “นโยบายประชานิยม” ล้วนแต่ถูกออกถูกใจประชาชนเป็น

อย่างมาก ส่งผลให้การเลือกตั้งที่มีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 นั้นทำให้พรรคไทยรักไทยซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองน้องใหม่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วประเทศอย่างท่วมท้นสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ จากสภาพดังกล่าวนี้จึงเอื้ออำนวยให้เกิดการเมืองแบบประชานิยมขึ้น

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University