

บทที่ 6

การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมาภิบาล

หลังจากที่รัฐบาลชวน 2 ได้แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ผ่านไป ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร สามารถนำพรรคไทยรักไทย ชนะการเลือกตั้งในปี 2544 และเป็นผู้รับช่วงในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ยังไม่สมบูรณ์ ในงานศึกษาส่วนนี้จะพยายามอธิบายและประเมินผลของนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลทักษิณ 1 โดยการเลือกสรรนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สำคัญ และมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตามในประเด็นการเปลี่ยนแปลงนั้น ล้วนมีความซับซ้อน มีแรงผลักดันจากปัจจัยที่หลากหลาย ปัจจัยที่หลากหลายยังกระทำต่อกันและกันจนเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น เพื่อให้ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยมากที่สุด จะขอแบ่งหัวข้อในการอธิบายออกเป็น 5 ส่วน และจะเชื่อมโยงถึงปัจจัยภายนอกประเทศในบางส่วนที่จำเป็น ถ้าปัจจัยนั้นมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทย ส่วนที่ 1 การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ยังไม่สมบูรณ์ ส่วนที่ 2 นำเสนอยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิณมิกส์ โดยกระทำผ่านเครื่องมือนโยบายการคลัง และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นกลไก ส่วนที่ 3 นโยบายการเงิน ถึงแม้ในยุทธศาสตร์ทักษิณมิกส์จะอาศัยมาตรการทางการคลังเป็นหลัก แต่ภายในระบบเศรษฐกิจย่อมมีมาตรการทางการเงินกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไป ฉะนั้น การวิเคราะห์ถึงนโยบายการเงินว่ามีส่วนส่งเสริมหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลงจึงมีอาจละเลยได้ ส่วนที่ 4 เสนอการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีต่อธรรมาภิบาลของเศรษฐกิจไทย ในลักษณะการชักจูงใจให้มีศีลธรรม (Moral Persuasion) หรือ (Charisma) ส่วนที่ 5 สรุปผลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 พร้อมทั้งวิเคราะห์ อภิปราย ประเมิน จากตัวแปร การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) การกระจายรายได้ (Income Distribution) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic Stability) และที่สำคัญที่สุดคือ สรุปถึงความเหมาะสมกับหรือไม่กับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (ส่วนที่ 5 จะอยู่ในบทที่ 7)

6.1 การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน

ในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 สามารถแยกออกเป็นสองประการ คือ 1. การปัญหาเฉพาะหน้า และ 2. การปรับโครงสร้างระบบการเงินไทยในส่วนของสถาบันการเงินให้เข้มแข็ง

6.1.1 การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าปัญหาที่กว้างขวางรุนแรงในสถาบันการเงินจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 จะได้รับการเยียวยารักษาให้คลี่คลายไปจนหมดที่กล่าวได้ว่าจบสิ้นแล้วก่อนรัฐบาลทักษิณ 1 ได้เข้ามารับหน้าที่บริหาร แต่ถึงกระนั้น ร่องรอยแห่งความเสียหายที่เรื้อรังเรื้อยมา และยังเป็นตัวที่ดึงไม่ให้ระบบสถาบันการเงินไทยกลับคืนมาสู่สภาพปกติก็คือ ปัญหาหนี้เสียในสถาบันการเงิน ดังนั้น รัฐบาลทักษิณ 1 จึงมีนโยบายแก้ปัญหาหนี้เสียในสถาบันการเงิน โดยออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2544 เรียกว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” (บสท.) เพื่อทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (หนี้เสีย) ที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ บสท. มีดังนี้

1. เพื่อช่วยให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถชำระหนี้ได้
 2. เพื่อแก้ไขปัญหาและทำการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน
 3. เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการลงทุนในระบบเศรษฐกิจโดยการปล่อยสินเชื่อจากสถาบันการเงิน
 4. เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้แก่ภาคการผลิตและภาคบริการ
 5. เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมอันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ประเทศ
- แนวคิดในการออกกฎหมายดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ เช่น การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ บสท. ในการจัดการบริหารหนี้เสียในบางกรณีโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล ซึ่งมีวิธีการบริหาร 3 วิธีคือ 1. การปรับโครงสร้างหนี้ 2. การปรับโครงสร้างกิจการ 3. การจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ (การชำระบัญชี)

เกี่ยวกับเรื่อง บสท. นั้น ในแง่ของวิธีการแล้วสามารถอธิบายได้คือ ให้ดึงเอาหนี้เสียออกจากสถาบันการเงินทั้งหมดและนำไปรวมไว้ที่ บสท. เพื่อจัดการกับหนี้เสียทั้งหมด ธนาคารพาณิชย์ก็จะปลดหนี้เสียและสามารถมุ่งหน้าดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยไม่ต้องกังวลต่อหนี้เสียเดิมที่มีอยู่

เนื่องจากวิธีการนี้ไม่ใช่วิธีการใหม่และได้นำมาใช้ในหลายประเทศแล้ว รัฐบาลชวน 2 ก็ได้หยิบมาพิจารณาเช่นเดียวกันแต่มีข้อโต้แย้งอยู่หลายประการ

ข้อโต้แย้งสำคัญก็คือ การโอนหนี้เสียออกมานั้นจะชดเชยธนาคารเดิมในอัตราใด ในการตอบคำถามนี้ก็ต้องกลับไปสู่ปัญหาการรับรู้ความเสียหาย หากจะให้ธนาคารรับรู้ความเสียหายตั้งแต่โอน และให้รัฐบาลซื้อมาในราคาที่หักความเสียหายแล้ว ธนาคารก็จะมีสินทรัพย์ค้อยลงไปที่ทันทีเท่ากับความเสียหาย ซึ่งก็หมายความว่าเงินกองทุนของธนาคารก็จะหดหายไปจนทางการอาจต้องเข้าไปครอบงำธนาคารดังกล่าว ซึ่งก็หมายความว่าหนี้ดีของธนาคารเหล่านี้ก็จะถูกโอนออกมาเป็นของรัฐด้วย เพียงแต่ว่าอยู่ต่างองค์กรกับหนี้เสีย แต่แนวทางที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ในกรณี บสท. นั้น ก็คือให้เดือนการรับรู้ความเสียหายไประยะหนึ่งก่อน และให้สัญญาแบ่งความเสียหายในตอนท้าย ซึ่งหมายความว่าสถาบันการเงินจะต้องเสี่ยงต่อความเสียหายอีกต่อไป และถ้าทางการจะมีนิยามและถ่วงน้ำหนักความเสียหายให้ถูกต้องเมื่อคำนวณอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงก็ยังคงปรับเงินกองทุนให้เพียงพออยู่ดี นอกจากนี้คำสั่งพิเศษให้ผ่อนปรนเรื่องนี้ไปก่อนซึ่งก็เป็นวิธีการที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ แต่เพิ่งสังเกตด้วยว่า ในช่วงที่ บสท. เปิดกิจการขึ้นมา ธนาคารเอกชนได้รับรู้ความเสียหายไปแล้วค่อนข้างมาก ภายใต้กติกาของรัฐบาลชวน 2 และได้กันสำรองไว้เรียบร้อยแล้ว มูลค่าที่โอนซึ่งเท่ากับมูลค่าเฉพาะของหลักทรัพย์ค้ำประกันจึงสมเหตุสมผลและมีความเสี่ยงค่อนข้างน้อย และเฉพาะหนี้เสียของธนาคารเอกชนมูลค่าเพิ่มจากการมี บสท. จะไม่สูงเท่าใดนัก ทั้งหมดนี้ต่างจากสถานการณ์ในเดือนสิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นระยะที่ความเสียหายของธนาคารพาณิชย์เอกชนยังสูงอยู่มาก ทางการไม่สามารถรับโอนหนี้เหล่านี้มาตามมูลค่าทางบัญชีได้ (อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร, 2546:170-171)

ส่วนในแง่ของผลการปฏิบัติงานของ บสท. นั้น อย่างที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 และบทที่ 5 ว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบบรรณภิบาลในการป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหาลูกสถาบันการเงินที่ดี และตลอดช่วงเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารก็ไม่ปรากฏรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงระบบบรรณภิบาลในทางที่ดีขึ้น ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น จากการศึกษาของ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay และ Massimo Mastruzzi (2005) เกี่ยวกับบรรณภิบาลของประเทศไทย ยังได้ข้อสรุปว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ในด้านคุณภาพในการควบคุม เช่น เรื่องการดูแลการทำงานของระบบธนาคาร และในด้านบรรทัดฐานของกฎหมายแย้งอีกด้วย ดังนั้นในกรณีของ บสท. จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการจะวิเคราะห์ประเมินมาตรฐานการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัยการฟื้นตัวของเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2542 ต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจที่แตกต่างจากช่วงวิกฤตอย่างมาก และย่อมมีนัยสำคัญต่อมูลค่าของราคาทรัพย์สินที่รับโอนมาสู่ บสท. ด้วย แต่ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ข้อมูล เวลา เงินทุน ทำให้งานวิจัยนี้ไม่สามารถจะครอบคลุมในประเด็นดังกล่าวนี้ได้

6.1.2 การปรับโครงสร้างระบบการเงินไทยในส่วนของสถาบันการเงินให้เข้มแข็ง

กล่าวได้ว่าระบบการเงินไทยยังมีความอ่อนแอซ่อนอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของสถาบันการเงิน ทั้งในแง่ของการกำกับดูแลและในแง่ของตัวสถาบันการเงินเอง เมื่อระบบการเงินไทยได้เชื่อมโยงเข้ากับสถานะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ผลก็คือ ระบบการเงินไทยมิสามารถจะรองรับและบริหารจัดการกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในท้ายที่สุดจึงเป็นมูลเหตุสำคัญของวิกฤต 2540 (ดูบทที่ 4 และ 5)

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งแล้ววิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ ทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับระบบการเงินไทยตามมาอย่างมาก ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และจากสถาบันการศึกษา ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบการเงินในส่วนของสถาบันการเงินไทยไว้อย่างแจ่มแจ้ง ประกอบกับช่วงที่รัฐบาลทักษิณ 1 เข้ามาบริหารนั้น ปัญหาค้ำขันเฉพาะหน้าได้รับความคลี่คลายลงเกือบหมดแล้ว

เหนือสิ่งอื่นใด กลุ่มทุนการเงินที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ในลักษณะกระทำผ่านความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองที่ตนมีอยู่กับพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการสายเทคนิค (วิเชียร ตันศิริคงคล, 2546 :177; Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsarn, 1994:39) ก็น่าจะถูกวิกฤตครั้งนี้ทำลายอำนาจต่อรองลงไปมาก

ฉะนั้นแล้ว ด้วยเงื่อนไขและความชอบธรรมเหล่านี้ กล่าวอย่างเจาะจงได้ว่า เป็นจังหวะและเป็นโอกาสอันดี ที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยทางด้านองค์กร สถาบัน ด้วยบท กฎเกณฑ์ เพื่อปรับปรุงโครงสร้าง (Restructure) และปรับปรุงระบบ (Reform) ให้ระบบการเงินไทยโดยเฉพาะในส่วนของสถาบันการเงินมีความเข้มแข็งมากขึ้น องค์กรประกอบเพื่อความเข้มแข็งของดังกล่าวแบ่งอย่างไม่เฉียบขาดนักได้เป็นสามช่วงเวลา คือ ช่วงที่หนึ่ง คือ ป้องกันมิให้สถาบันการเงินมีปัญหาตั้งแต่ต้น โดยการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ช่วงเวลาที่สอง เมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหาจะต้องดูแลผู้ฝากเงินหรือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินให้เสียหายน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงภาระที่จะตกแก่รัฐบาลหรือผู้เสียภาษีไทยด้วย ช่วงเวลาที่สาม ให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาล้มละลายไป แล้วชำระบัญชีและปิดธุรกิจไปอย่างเป็นระเบียบที่สุด โดยมีลำดับความเสียหายที่ชัดเจนว่าใครมีสิทธิเหนือใคร และจากสามช่วงเวลาที่รัฐบาลทักษิณจะต้องเข้าไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านสถาบัน องค์กร กฎเกณฑ์ เพื่อความเข้มแข็งของสถาบันการเงินและระบบการเงิน สามารถสรุปเพื่อวิเคราะห์ได้เป็นสองประเด็นใหญ่ คือ ประเด็นที่หนึ่ง การป้องกันปัญหา และประเด็นที่สอง การแก้ไขปัญหา

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อก้าวถึงการป้องกันปัญหานั้น ทำให้ต้องย้อนกลับไปดูว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น หรือดูแลให้มีปัญหาน้อยที่สุด คำตอบคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ตามที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย

ไม่เคยสามารถสร้างกฎเกณฑ์ กติกา ที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้ระบบสถาบันการเงินไทยเพื่อป้องกันปัญหาได้ และภายหลังจากวิกฤต 2540 ก็มีงานศึกษา ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มาก ตัวอย่างเช่น

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานอีกหน้าที่หนึ่งที่ควรโอนจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปให้หน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพกำลังกักร่อนศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543: 301-304) หรือ ศปร. มีความเห็นว่า การทำงานของฝ่ายดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมีความซับซ้อน ความรอบคอบ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่ค่อยมีการประสานงานกัน ในด้านการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล ศปร. เห็นควรให้มีการแยกธนาคารกลางและการกำกับตรวจสอบดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน (ศปร., 2541: 238-244) อย่างไรก็ตามก็มีความกังวลว่า หากแยกหน่วยงานกำกับดูแลออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วจะให้ใครเป็นผู้ดูแล และจะมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองมากน้อยเพียงใด เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อยสามารถสรุปได้ว่า จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อป้องกันปัญหา ซึ่งตลอดเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศนั้น เป็นช่วงเวลาที่บริบทเพื่อการปฏิรูปอย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าตลอด 4 ปี ที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ มิได้ใช้โอกาสที่ดีนี้ในการปฏิรูปโครงสร้างปฏิรูประบบการกำกับดูแลเพื่อป้องกันปัญหาสถาบันการเงินแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแก่สถาบันการเงินแล้ว (ที่มาที่ไปของเครื่องมือและวิธีการในการเข้าไปจัดการกับปัญหานั้น ได้กล่าวไปในบทที่ 4 แล้ว จะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก) ในปัจจุบันเมื่อเกิดปัญหาในสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปแทรกแซงโดยใช้กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นกลไกการทำงาน จากกรณีวิกฤตสถาบันการเงิน 2540 การแทรกแซงของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศในรูปของเงินภาษีอย่างมาก จนทำให้มองเห็นจุดบกพร่องในการรับมือกับปัญหาของระบบการเงินไทยอย่างชัดเจน ซึ่งมีงานวิจัยที่สรุปข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้อย่างมาก อาทิเช่น ความเห็นของ ศปร. มีว่า ในการหาทางฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหาในระยะปี 2540 กองทุนฟื้นฟูฯ กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในหลายด้านด้วยกัน ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ มีที่มาจากด้านโครงสร้างการบริหาร และจากการบริหารจัดการระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ศปร., 2541: 217-235)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545) อธิบายว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นการออกแบบทางสถาบัน (Institutional Design) และกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ที่มีนัยสำคัญว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรปฏิบัติตามปรัชญา “สถาบันการเงินล้มมิได้” มีหน้าที่หลักในการค้ำยันมิให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอล้มล้ม ปรัชญาดังกล่าวนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ในการสร้างขัณฑ์ทราย เพราะส่งเสริมพฤติกรรมกลุ่มเสี่ยงในหมู่ประชาชนผู้มีเงินออม ผู้บริหารสถาบันการเงิน และเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน ประพฤติกรรกลุ่มเสี่ยงดังกล่าวนี้กัคชะ ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ด้วยเหตุนี้ การก่อตั้งกองทุนฟื้นฟูฯ จึงเป็นการก่อตั้งองค์กรที่สร้างปัญหาความไม่มั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน

ในทำนองเดียวกัน อัมมาร สยามวาลา และฉันทันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้สรุปว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหาที่ตั้งแต่ออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของธนาคารแห่งประเทศไทย และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่ายกำกับ และตรวจสอบและผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ปล่อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหา อันเกิดกับการบริหารจัดการที่ล้มเหลวภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ ปัญหาหารออกแบบที่กล่าวถึง นั้นเกิดจากการที่กฎหมายไม่ยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะล้มละลาย และมีกระบวนการกฎหมายที่รองรับสถานการณ์เช่นนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการชำระบัญชีและมีการจัดการกับเจ้าหนี้อื่นๆ ที่ไม่ใช่ผู้ฝากเงินอย่างเป็นระบบ

ศสปป. รายงานผลการศึกษากระบวนการและวิธีการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ (2547) สรุปว่า โครงสร้างกองทุนฟื้นฟูฯ ในขณะนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงได้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อให้กองทุนมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และมีได้อยู่ภายใต้การครอบงำของธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การผลักดันจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ในข้อสรุปและเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้เพียงพองจะสรุปประเด็นสำคัญได้คือ ประเทศไทยยังไม่มึระบบการแก้ไขปัญหาการเงินที่มีประสิทธิภาพ และยังไม่มึกติกากฎหมายยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะล้มละลาย รวมถึงกระบวนการกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์สถาบันการเงินที่มีปัญหาล้มละลาย ให้ได้รับการชำระบัญชีและปิดธุรกิจไปอย่างเป็นระเบียบที่สุด โดยมีลำดับความเสียหายที่ชัดเจนว่าใครมึสิทธิเหนือใคร

แต่ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งไม่แน่ชัด ตลอด 4 ปี ที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ มิได้มึการปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูประบบ (Restructure and reform) ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ด้วยเงื่อนไขที่เหมาะสมหลายอย่างในเวลาทีรัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ อาทิเช่น ปัญหาค้ำยันเฉพาะหน้าจากวิกฤต 2540 ได้รับความคลึคคลายลงเกือบหมดแล้ว อีกทั้งกลุ่ม

ทุนการเงินที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ก็น่าจะถูกวิกฤตครั้งนี้ ทำลายอำนาจต่อรองลงไปมาก รวมถึงธนาคารเอกชนส่วนใหญ่ก็ได้โอนมาเป็นของรัฐ และธนาคาร แห่งประเทศในฐานะผู้มีหน้าที่อยู่แต่เดิมกำลังสูญเสียความน่าเชื่อถือจากสังคม ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ จะช่วยลดทอนแรงต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องประ โยชน์จากการเปลี่ยนแปลง แต่ตลอดเวลาที่รัฐบาลทักษิณ 1 บริหารประเทศ ยังมิได้มีการดำเนินการใดที่เป็นรูปธรรมของการปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูประบบ ในการป้องกันปัญหาสถาบันการเงิน และการแก้ไขถ้าเกิดปัญหาสถาบันการเงินให้แก่ระบบการเงิน ไทย อันจะสังเกตได้จาก โครงสร้างในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหายังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

6.2 ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิณโมเดล โดยดำเนินการผ่าน เครื่องมือนโยบายการคลัง และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นกลไก

6.2.1 ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ทักษิณโมเดล³⁷

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิณโมเดล มีจุดเริ่มต้นมาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในช่วงก่อนปี 2544 ทั้งในระดับเฉพาะหน้า และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในอดีต

ในระดับปัญหาเฉพาะหน้านั้น คือ ประเทศไทยยังคงเผชิญอยู่กับภาวะเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ส่วนปัญหายุทธศาสตร์การพัฒนาในอดีต คือ ปัญหา ทวิลักษณ์ของสังคมไทย (Dualism) มีความแตกต่างกันใหญ่ระหว่าง ภาคเศรษฐกิจชนบท/ เกษตรกรรม กับ ภาคเมืองภาคอุตสาหกรรม/สมัยใหม่ เนื่องจาก ในอดีตมีการส่งเสริมการลงทุนจาก ต่างประเทศและพึ่งพาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมากเกินไป ทำให้เกิดการกระจุกตัวของ ธุรกิจและการจัดสรรทุนให้แก่ภาคเมือง ในขณะที่ภาคชนบทไร้การพัฒนา รวมถึงความ ไร้เสถียรภาพที่เกิดจากการพึ่งพาทายนอกประเทศมากเกินไป

ดังนั้น โจทย์ของรัฐบาลทักษิณ 1 ก็คือ ในระยะสั้นกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากวิกฤต เศรษฐกิจ 2540 อย่างเต็มที่ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ แก้ปัญหาในระดับการพัฒนา เชิงโครงสร้างทวิลักษณ์

³⁷ สรุปรจากสุนทรพจน์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ใน ปราณ พิธีฐ์เศรษฐกิจ. (2547) และ อภิชาติ สติคนิรามย์ และ ควงมณี เลาวกุล. (2548) ซึ่งเรียบเรียงตีความจาก Lian (2001a,2001b,2003a,2003b) และ Pansak Vinnyrain. (2004)

นโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Policy)

จากโจทย์ปัญหาที่สรุปออกมาของรัฐบาลทักษิณ 1 นำมาสู่นโยบายในการตอบโจทย์ดังกล่าว คือ การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน โดยมีหลักคิดว่า จะต้องหันมาพึ่งอุปสงค์ตลาดภายในประเทศมากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาภาคต่างประเทศลง ซึ่งจะดำเนินการตามหมวดหมาย 2 ประการ คือ (1) ยกระดับการบริโภคภายในประเทศเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น (2) ปรับโครงสร้างภาคชนบท/เกษตรกรรม/รากหญ้า เข้าสู่การผลิตสินค้าใหม่ ๆ เข้าสู่การเป็นผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติทำที่ของรัฐบาลทักษิณ 1 เกี่ยวกับการลดการพึ่งพาภาคต่างประเทศ ได้ลั่นไหลออกมาในลักษณะว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน คือ ข้างที่หนึ่งเป็นการพึ่งอุปสงค์ภายในมากขึ้น และอีกข้างหนึ่งเป็นการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ³⁸ ซึ่งในเวลาต่อ ๆ มา ก็เริ่มมีความชัดเจนว่าจริงตามนั้นมากขึ้น และเป็นไปในทางเดียวกับสุนทรพจน์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่กล่าวอย่างหนักแน่นในหลายวาระว่า ...นโยบายคู่ขนาน (Dual track Policy) มิติแรกคือเรื่องของนานาชาติ (International) ได้แก่ การลงทุนจากต่างประเทศ การส่งออก การท่องเที่ยว มิติที่สอง เศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic) ...ตอนนี้ผมกำลัง Balance แต่ Balance นี้ไม่ใช่ว่าหุบ Export ลง Export ก็ดันขึ้น Domestic ก็ดันขึ้น แต่ดัน Domestic ขึ้นเร็ว ๆ แรง ๆ Export ก็ดันเร็ว ๆ แรง ๆ คือให้ขึ้นไปทั้งคู่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทักษิณโหมมิกส์ มีรูปแบบคือ เป็นนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน (Dual Track Policy) หมายถึง นโยบายที่พึ่งพาเศรษฐกิจภายในประเทศ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การพึ่งพาภาคต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจากวิกฤต 2540 และแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทย

6.2.2 นโยบายเศรษฐกิจและมาตรการสำคัญที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้ผลักดันยุทธศาสตร์ทักษิณโหมมิกส์

ในการดำเนินการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ ทักษิณโหมมิกส์ ของรัฐบาลทักษิณ 1 โดยการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) สามารถแบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วนประกอบที่ไม่เค็ดขาดจากกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การกระตุ้นภาคต่างประเทศ ส่วนที่สอง

³⁸ มีการวิเคราะห์กันว่าสาเหตุที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ลั่นไหลมาให้ความสำคัญภาคต่างประเทศควบคู่กับภายในประเทศ เนื่องจากในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกในการบริหารประเทศของรัฐบาล GDP ได้ขยายตัวน้อยมากคือประมาณร้อยละ 2 ซึ่งสาเหตุสำคัญเป็นผลจากการส่งออก Export ของสินค้าไทยติดลบ ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญในภาคต่างประเทศจึงเปลี่ยนแปลงทำที่ที่เป็นว่า นโยบายคู่ขนาน คือ ข้างหนึ่งเร่งภายในประเทศ และอีกข้างหนึ่ง เร่งภายนอกประเทศ



การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านนโยบายการคลัง และส่วนที่สาม คือ การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านมาตรการกึ่งการคลัง

ส่วนที่หนึ่ง การกระตุ้นภาคต่างประเทศ

เศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) มาอย่างยาวนาน เปิดทั้งเรื่องการค้า เปิดทั้งเรื่องการลงทุนระหว่างประเทศ การที่ประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจแบบเปิดก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียควบคู่กันไป และที่สำคัญก็จะมีปัจจัยภายนอกประเทศเป็นตัวกำหนด ตัวอย่างเช่น การเติบโตอย่างร้อนแรงของเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 2530 และการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ล้วนแล้วแต่มีปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสาเหตุสำคัญ (ดูบทที่ 2) ทำที่ของรัฐบาลทักษิณ 1 ต่อเรื่องภาคเศรษฐกิจต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่าเชื่อในความสำคัญของภาคต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทย และเชื่อต่อไปว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย โดยสังเกตได้จากนโยบายสำคัญสองประการ

ประการที่หนึ่ง นอกจากรัฐบาลทักษิณ 1 จะสนับสนุนการค้าเสรีแล้ว รัฐบาลยังมีการหาตลาดการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อเร่งการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตัวอย่างคือ มีการทำสัญญาการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA.) กับหลายประเทศ เช่น FTA. ไทย - อินเดีย, FTA. จีน - อาเซียน, FTA. ไทย- ออสเตรเลีย, เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ริเริ่มโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) (ทั้งสองโครงการนั้น ในแง่หนึ่งเป็นส่วนของการกระตุ้นตลาดภายใน ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป) โดยเชื่อว่าประชากรและแรงงานไทยเติบโตขึ้นภายใต้ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความงดงาม (Aesthetic Cultural Tradition) รวมทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย ดังนั้นหากประเทศไทยสามารถสร้างผู้ประกอบการรุ่นใหม่ และผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้น จากมรดกทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่งดงามเหล่านี้แล้ว สินค้าส่งออกของไทยก็จะสามารถเจาะกลุ่มผู้บริโภคในระดับกลางและระดับสูงของตลาดโลก (Niche Market) ที่มีกำลังซื้อสูง และมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคไปในทิศทางที่ลดการบริโภคสินค้าแบบมวลชนราคาถูก สู่สินค้าที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวมากขึ้น (Pansak Vinnyratn, 2004. vii-viii)

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลทักษิณ 1 ยังได้มีการส่งเสริมธุรกิจที่มีศักยภาพในการแข่งขันหลายอุตสาหกรรม เช่น การท่องเที่ยว ยานยนต์ แฟชั่น อาหาร การบริการด้านสุขภาพ ฯลฯ ตัวอย่างมาตรการที่ออกมาสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล่านี้ เช่น โครงการ กรุงเทพเมืองแฟชั่น ครีวไทยสู่ครีวโลก Thailand Elite Card ฯลฯ

ส่วนที่สอง การกระตุ้นตลาดภายในประเทศผ่านนโยบายการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1

การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 ได้ใช้นโยบายการคลังแบบอ่อนคลาย (Expansionary Fiscal Policy) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวทางยุทธศาสตร์ทักษิณโมมิสต์ (ดูตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 งบประมาณของรัฐบาลทักษิณ 1

ปีงบประมาณ	2544	2545	2546	2547
<u>งบประมาณที่จัดทำ</u>				
รายจ่ายรัฐบาล	910.0	1,023.0	999.9	1,028.0
ประมาณการรายได้สุทธิ	805.0	823.0	825.0	928.1
ดุลงบประมาณ	-105.5	-200.0	-174.9	-99.9
ร้อยละของ GDP	-1.9%	-3.6%	-3.1%	-1.6%
<u>งบประมาณที่เกิดขึ้นจริง</u>				
รายจ่ายรัฐบาล	876.0	972.2	938.4	1,105.8
รายได้	765.4	845.4	960.6	1,125.1
ดุลงบประมาณจริง	-110.6	-126.8	22.2	19.4
ร้อยละของ GDP	-2.2%	-1.4%	0.3%	0.1%

ที่มา : สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังได้มีมาตรการที่สำคัญต่าง ๆ ออกมาส่งเสริมสนับสนุนการกระตุ้นเศรษฐกิจอีกหลายประการ ตัวอย่างเช่น

มาตรการเพื่อลดรายจ่ายที่จำเป็นซึ่งจะส่งผลให้เพิ่มความสามารถในการบริโภค เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค และนโยบายพักหนี้เกษตรกร 3 ปี

มาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ ในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์” โดยมี ร.อ. สุชาติ เชาววิเศษ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้แต่งตั้ง “คณะทำงานเพื่อการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์” โดยมีนายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและประธานกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นประธาน และมีนางสาวสุภา

ปิยะจิตติ รองอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน คณะกรรมการฯ ได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหา อสังหาริมทรัพย์หลายมาตรการ อาทิ เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านการเงิน ซึ่งมีผลต่อการฟื้นตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง³⁹

มาตรการกระตุ้นตลาดทุนหรือตลาดหุ้น (Stock Market) จากคำกล่าวของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร คือ “ต้องการเห็นตลาดหลักทรัพย์มีมูลค่าตลาดเท่ากับขนาดของเศรษฐกิจ หรือ GDP หรือประมาณ 5 ล้านล้านบาท” (ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, 2547: 77) มาตรการสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการกระตุ้นมีหลายประการ อาทิเช่น การใช้กฎเกณฑ์ที่ผ่อนคลายเพื่อจูงใจ การตั้งกองทุน วายุกักตุนเพื่อลงทุนในตลาดหุ้น ฯลฯ แต่ที่เป็นประการสำคัญก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

รัฐบาลทักษิณ 1 ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามอำนาจของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่ร่างขึ้นตามคำแนะนำของกองทุนการเงินฯ อย่างแข็งขัน ตัวอย่างเช่น แปรรูป องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในปี 2545, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในปี 2545 , การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ในปี 2545, การสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี 2545, องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ในปี 2547 เหล่านี้เป็นต้น⁴⁰

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ นอกจากจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ตามมูลค่าของสินทรัพย์ด้วยแล้ว ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแบบผูกขาดและมีผลประกอบการที่มีกำไรสูง หรือมีโอกาสที่จะทำกำไรสูงได้ในอนาคต ดังนั้น เมื่อแปรรูปแล้วในแง่หนึ่งการที่มีบริษัทขนาดใหญ่เข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะทำให้มูลค่าตลาดขยายตัวขึ้น และอีกแง่หนึ่ง ก็จะต้องดูความสนใจในการเข้ามาลงทุนจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็จะกระตุ้นให้ตลาดหุ้นขยายตัว ในกรณีนี้ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2547) ได้ให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลทักษิณ ไม่ได้ให้ความสำคัญในการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่ก่อนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการบินไทย ธนาคารกรุงไทย หรือบริษัทบางจากปิโตรเลียม แม้การขายหุ้นเพิ่มเติมจะทำได้โดยง่าย รัฐบาลก็ไม่คิดที่จะทำ ทำให้มีความชัดเจนว่า รัฐบาลไม่ได้ต้องการเพียงรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หากต้องการจะเพิ่มดัชนีตลาดหลักทรัพย์ด้วย เนื่องจากการเงินรัฐวิสาหกิจใหม่เข้าตลาดหลักทรัพย์ โดยเฉพาะบริษัทที่มูลค่าทรัพย์สินมาก จะมีผลในทางบวกต่อดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อหุ้นตัวอื่น ๆ ในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ในทางตรงกันข้าม การปล่อยหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่แล้วออกขายมากขึ้น จะทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ต่ำลง เพราะอุปทานของหุ้นในตลาดที่เพิ่มมากขึ้นก็จะเป็นการกดราคาหุ้นดังกล่าว

³⁹ รายละเอียด การศึกษา นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร. โปรดดู วรพจน์ ทวีทอง. (2545)

⁴⁰ รายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547)

ที่รุนแรงกว่านั้นก็คือ การแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สืบเนื่องมาจาก ภายหลังที่มีการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์หลายทางจนเริ่มเกิดความร้อนแรงและมีการเก็งกำไรอย่างหนาแน่น เพราะการเข้าไปลงทุนในแต่ละครั้งนักลงทุนไม่จำเป็นต้องใช้เงินในการซื้อขาย โดยสามารถซื้อขายแบบหักกลบลบหนี้ภายในวันเดียว หรือเน็ตเซตเทิลเมนต์ “Net Settlement” และในภาวะที่ปริมาณการซื้อขายแบบ “Net Settlement” เพิ่มขึ้นอย่างมาก คือ เพิ่มขึ้นจาก 76,945 ล้านบาท ในไตรมาสที่ 1 เป็น 451,879 ล้านบาทในไตรมาสที่ 3 เป็นที่มาให้ ก.ล.ต. ออกมาตรการให้นักลงทุนวางหลักทรัพย์ค้ำประกันการซื้อขายหุ้นแบบ “Net Settlement” ในอัตรา 10% ของวงเงินซื้อขายในบัญชีเงินสด ในวันที่ 1 ธันวาคม 2546 และเพิ่มเป็น 25% ในเดือน มีนาคม 2547 (มติชนรายวัน, 21 พฤศจิกายน 2546 :2) มาตรการดังกล่าวจะส่งผลในการชะลอการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ด้วย

มาตรการที่ ก.ล.ต. ออกมานี้ไม่เป็นที่ถูกใจของนักทักทิม โดยให้สัมภาษณ์ว่า “เป็นการออกมาตรการแบบเหวี่ยงแห สั่งการให้เล่นงานเฉพาะหุ้นปั่นเท่านั้น” ซึ่งสุดท้ายมาตรการนี้แม้จะมีผลแล้ว แต่การปฏิบัติจริงยังไม่เกิด (มติชนรายวัน, 21 พฤศจิกายน 2546:2; 3 มกราคม 2547: 7) และการแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต. จากรัฐบาลนี้ อาจเป็นสาเหตุสำคัญให้ ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล เลขาธิการ ก.ล.ต. ซึ่งอยู่มา 11 ปี นับตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงาน ก.ล.ต. อลาจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. โดยเขากล่าวว่าจะหยุดพักสักระยะหนึ่ง ส่วนกรณีมาตรการให้นักลงทุนวางหลักทรัพย์ค้ำประกันการซื้อขายหุ้นแบบ “Net Settlement” ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ให้สัมภาษณ์ว่า จากการศึกษาพบว่าในช่วงครึ่งปีหลัง 2546 มีการใช้วงเงินประเภทนี้สูงมาก (Net Settlement) และราคาหุ้นที่ปรับตัวรุนแรงเกินปัจจัยพื้นฐานมีถึง 10-11 ตัว ใน 50 ตัวที่ราคาปรับเปลี่ยน และเป็นหุ้นที่นิยมเล่นในหมู่นักลงทุนรายบุคคล มาตรการนี้ไม่ใช่มาตรการเกา แต่เป็นมาตรการรักษาโรคผิวหนัง เพราะถ้าคันต้องรักษาโรค ถ้าเกาอาจหายคันแต่โรคยังอยู่ มุมมองอยู่ที่เราขึ้นตรงจุดไหน มีวัตถุประสงค์อะไร คนที่เป็นกลางก็เห็นว่าจำเป็นต้องทำ (ประชาชาติธุรกิจ, 19-21 ธันวาคม 2546: 19)

สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า การที่รัฐบาลทักษิณต้องการให้ตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวมาก ๆ เหตุผลที่ไม่อาจมองข้ามได้ก็คือ การที่พรรคไทยรักไทยมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเชิงธนาภิการเมือง ซึ่งกลุ่มทุนจำนวนมากมีผลประโยชน์อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การขยายตัวหรือหดตัวของตลาดหลักทรัพย์ จะส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งของกลุ่มทุนเหล่านี้ และจะมีผลต่อความมั่นคงของพรรคไทยรักไทยในแง่ของเงินทุนที่สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค ทั้งสนับสนุนอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย

หากพิจารณาถึงโครงสร้างของพรรคไทยรักไทยในมิติของทุนแล้ว รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2546) สรุปเครือข่ายของกลุ่มทุนหลักได้ 7 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มชินวัตร ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้บุกเบิกธุรกิจในเครือ บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

กลุ่มโทรธารามิก ของ นายอดิศักดิ์ โทรธารามิก นายทุนใหญ่จาก บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมูนิเคชั่น จำกัด (TT&T) บริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)

กลุ่มมาลินนท์ ของ นายประชา มาลินนท์ เจ้าของธุรกิจสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 อ.ส.ม.ท. ในนาม บริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน)

กลุ่มมหากิจศิริ ของ นายประยูทธ มหากิจศิริ เจ้าของธุรกิจ บริษัท ไทยฟิล์ม อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคอปเปอร์ อินดัสตรี จำกัด บริษัท ไทยน็อกซ์ สตีล จำกัด บริษัท ควอลิตี้ คอฟฟีโปรดักส์ จำกัด (เนสกาแฟ)

กลุ่มจิ้งรุ่งเรืองกิจ และจุฬาทูร ของ นายพัฒนา (พี่ชาย) และนายสุริยะ จิ้งรุ่งเรืองกิจเจ้าของธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายใหญ่ที่สุดของไทยในนาม กลุ่มบริษัท ชัมมิต ออโตพาร์ทและบริษัทในเครือ

กลุ่มสิริวัฒนาภักดี ของ นายเจริญ สิริวัฒนาภักดี เจ้าของธุรกิจในกลุ่มธุรกิจสุรา ในนาม บริษัท ไทยเจริญคอมเมอรัล จำกัด บริษัท แอลเอสพีวี จำกัด บริษัท แสงโสม จำกัด บริษัท เบียร์ไทย (1991) จำกัด พร้อมทั้งบริษัทในเครือกว่า 100 แห่ง

กลุ่มเจียรนวนนท์ ของ นายธนินท์ เจียรนวนนท์ เจ้าของธุรกิจอาหารและอาหารสัตว์ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ในนาม บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และกลุ่มธุรกิจสื่อสาร บริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีเอ ออเรนจ์ จำกัด พร้อมบริษัทในเครือกว่า 100 แห่ง

เมื่อคิดมูลค่าหุ้นจากบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยรวมของทั้ง 7 กลุ่ม ในปี 2544 เป็นร้อยละ 32.6 และร้อยละ 20.1 ในปี 2545 ของมูลค่าหุ้นทั้งหมดที่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีมูลค่าตลาด 125,595 ล้านบาท ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 173,615 ล้านบาท ในปี 2545

ในกรณีเดียวกัน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547) ได้อ้างการวิจัยของศาสตราจารย์ Mara Faccio (2003) ที่ไปศึกษาว่าบริษัทหลักทรัพย์มีมูลค่าที่เปอร์เซ็นต์ที่ไปเกี่ยวข้องกับบริษัทของนักการเมือง ปรากฏว่า ประเทศไทยติดอันดับสองรองจากรัสเซีย โดยมูลค่าตลาดของไทยประมาณ 40 % เป็นของนักการเมือง และเป็นของกลุ่มชินวัตรประมาณ 10 % ของมูลค่าตลาดทั้งหมด เพราะฉะนั้นทำให้เห็นว่า การเมืองกับตลาดหุ้นแยกกันไม่ได้แล้ว

กล่าวโดยสรุป ท่าทีของรัฐบาลทักษิณ 1 สะท้อนข้อเท็จจริงว่า ต้องการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ให้เติบโตมาก ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจจากความเชื่อมโยงไปในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การบริโภคที่ขยายตัว การลงทุนที่จะขยายตามมา ฯลฯ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยซึ่งมีผลประโยชน์จำนวนมากในตลาดหลักทรัพย์ จะได้รับประโยชน์จากการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลทักษิณด้วย

แต่มีข้อสังเกตว่า การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงบิดเบือนการทำงานขององค์กร การบิดเบือนไม่ให้ปัจจัยทางสถาบันทำงานได้อย่างเต็มที่เต็มประสิทธิภาพ ข่อมเป็นการบ่อนเซาะระบบธรรมาภิบาลของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ซึ่งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของรัฐบาลทักษิณ 1 เช่นนี้ ก็สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay และ Massimo Mastruzzi (2005) ที่ได้ผลการศึกษาว่า ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ไม่สามารถสรุปได้ว่า มีตัวชี้วัดใดดีขึ้น แต่ที่สรุปได้ชัดเจนคือ มีตัวชี้วัดด้านคุณภาพการควบคุม และด้านบรรทัดฐานของกฎหมายแย่ลง ดังนั้น น่าจะสรุปได้ว่า ระบบธรรมาภิบาลของรัฐบาลทักษิณ 1 แย่ลง

ส่วนที่สาม มาตรการกึ่งการคลัง Quasi Fiscal Policy

มาตรการสำคัญอีกอย่างที่รัฐบาลทักษิณ 1 ได้นำมาใช้เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ ทักษิณโมมิสต์ โดยเฉพาะเพื่อกระตุ้นตลาดภายในและลดทวิลักษณ์เศรษฐกิจไทย คือ มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) โดยรูปแบบแล้วมาตรการกึ่งการคลังจัดได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off Budgets) อธิบายโดยย่อก็คือ เป็นมาตรการที่อยู่นอกเหนืออำนาจ พ.ร.บ. งบประมาณ และ มาตรการกึ่งการคลังไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ใช้ มาตรการกึ่งการคลังนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้นวิธีดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังในที่นี้ หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรม ใด ๆ ผ่านการใช้เงินจากสถาบันการเงินของภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เหล่านี้เป็นต้น และรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับให้ โดยจะนำเงินภาษีประชาชนส่วนรวมมาชดใช้แทนในกรณีที่เงินที่สถาบันการเงินใช้ออกไปแล้วไม่สามารถตามทวงคืนได้

มูลเหตุจูงใจที่รัฐบาลเลือกใช้มาตรการกึ่งการคลังก็คงมีหลายอย่าง แต่ที่น่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญและเห็นได้ชัดก็คือ ประการแรก การจะจ่ายเงินในงบประมาณขณะนั้นค่อนข้างมีข้อจำกัด โดยเฉพาะจากปริมาณหนี้สาธารณะที่มีสูงมาก ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกของรัฐบาลทักษิณ 1 หนี้สาธารณะมีสูงถึงร้อยละ 57 ต่อ GDP (ดูตารางที่ 6.2) ประการที่สอง ในขณะที่ระบบสถาบันการเงินของประเทศเต็มไปด้วยสภาพคล่องที่ล้นเกินและอัตราดอกเบี้ยต่ำสุด ๆ จนบางช่วงดอกเบี้ยแท้จริงติดลบ ทำให้ต้นทุนของเงินที่จะใช้ถูกมาก (ดูตารางที่ 6.7) และประการที่สาม น่าจะทำให้เกิดความคล่องตัวและตอบสนองตรงเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าวางเปรียบเทียบกับกรณีที่รัฐบาลจะต้องไปกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณเช่นกัน แล้วมาดำเนินการผ่านหน่วยงานที่จะต้องตั้งขึ้นมาใหม่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ ก็จะไม่คล่องตัวและยุ่งยากกว่าจริง

ตารางที่ 6.2 หนี้สาธารณะภาครัฐ

ปี	หนี้สาธารณะรวม	ร้อยละของ GDP	หนี้รัฐบาลกู้โดยตรง	หนี้กองทุนฟื้นฟูฯ
2540	n.a.	n.a.	325,537	n.a.
2541	n.a.	n.a.	694,206	n.a.
2542	2,607,056	56.2	991,104	814,594
2543	2,804,279	57.0	1,156,584	781,410
2544	2,931,717	57.1	1,272,856	697,451
2545	2,934,943	53.9	1,691,158	357,283
2546	2,930,040	49.4	1,631,124	427,363
2547	3,109,975	47.7	1,810,439	398,914

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ส่วนรายละเอียดและข้อมูลการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ของรัฐบาลทักษิณ 1 สรุปและรวบรวมโดยอภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) ได้ตั้งนิยามมาตรการกึ่งการคลังที่รัฐบาลทักษิณ 1 นำมาใช้ สามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ

1. การสร้างโอกาสและสร้างทุนให้แก่คนยากจน โดยวัตถุประสงค์ของโครงการเหล่านี้ คือ การสร้างโอกาสให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุนและนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ เช่น โครงการสินเชื่อ SMEs
2. การพัฒนาชีวิตและทุนทางสังคม เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อาทิเช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร
3. การกระตุ้นตลาดเงิน- ตลาดทุน โดยทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการออม และเป็นการส่งเสริมตลาดเงินตลาดทุนอีกทางด้วย เช่น โครงการกองทุนวายุภักษ์⁴¹

⁴¹ รายละเอียดดูภาคผนวก ง

ตารางที่ 6.3 สัดส่วนงบประมาณมาตรการกึ่งการคลังต่อ GDP และงบประมาณประจำปี

	2545	2546	2547
งบประมาณมาตรการกึ่งการคลัง	103,669	295,993	569,597
ร้อยละของ GDP	1.9	5.0	8.7
ร้อยละของงบประมาณประจำปี	10.1	29.6	49.0
GDP ของประเทศไทย	5,446,043	5,930,362	6,576,023
งบประมาณปกติประจำปี	1,023,000	999,000	1,163,500

ที่มา : ตารางที่ 9 ของ อภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เถาวกุล (2548:1-69)

ตารางที่ 6.4 มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Measures)

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. สร้างโอกาสและ สร้างทุนให้คนจน	1.1 โครงการ สินเชื่อสำหรับ กิจการ SMEs		52,981.7	171,598.1	118,616.4	223.9	435,035.9	263,437.8	153.5
		ธนาคารแห่งประเทศไทย*	4,130.0	53,343.8	49,213.8	1,191.6	233,616.4	180,272.6	337.9
		ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม	15,410.0	42,783.0	27,373.0	177.6	76,286.4	33,503.4	78.3
		IFCT*	15,078.6	32,933.3	17,854.7	118.4	45,073.2	12,139.9	36.9
		ธนาคารเพื่อการส่งออกและ นำเข้าแห่งประเทศไทย	7,283.2	16,365.3	9,082.1	124.7	32,106.7	15,741.4	96.2
		ธนาคารออมสิน	2,144.9	6,868.3	4,723.4	220.2	16,521.1	9,653.1	140.5
		ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	8,935.0	19,304.4	10,369.4	116.1	31,431.8	12,127.4	62.8
	1.2 โครงการค้ำ ประกันสินเชื่อ SMEs	บริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม	4,116.6	8,474.7	4,358.1	105.9	13,115.0	4,640.3	54.8
	1.3 โครงการธนาคาร ประชาชน	ธนาคารออมสิน	10,294.7	15,375.1	5,080.4	49.3	21,691.9	6,316.8	41.1

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	1.4 โครงการ วิสาหกิจชุมชน	ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	8,319.0	10,003.0	1,684.0	20.2	18,949.0	8,946.0	89.4
	รวม		75,712.0	205,450.9	129,738.9	171.4	488,791.8	283,340.9	137.9
2. การพัฒนา คุณภาพชีวิตและ ทุนทางสังคม	2.1 โครงการ ปล่อยสินเชื่อของ ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ (ธอส.)		26,748.3	56,147.3	29,399.0	109.9	74,410.3	18,263.0	32.5
	โครงการ ธอส.- กบข.***		23,884.0	23,884.0	0.0	0.0	23,884.0	0.0	0.0
	โครงการ ธอส.- รัฐวิสาหกิจ(กู้ซื้อ บ้านสำหรับ พนักงาน)****	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	2,864.3	2,864.3	0.0	0.0	2,864.3	0.0	0.0
	โครงการ ธอส.- กบข.***ระยะที่ 2*****	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	0.0	18,873.0	18,873.0	N/A	37,137.0	18,264.0	96.8

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	โครงการบ้าน รอส. เพื่อคนไทย*****	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (รอส.)	0.0	10,526.0	10,526.0	N/A	10,525.0	-1.0	0.0
	2.2 โครงการบ้านออม สินเพื่อประชาชน	ธนาคารออมสิน	0.0	1,322.3	1,322.3	N/A	2,283.8	961.5	72.7
	2.3 โครงการบ้าน เอื้ออาทร		0.0	21.0	21.0	N/A	0.0	0.0	N/A
	โครงการบ้านเอื้อ อาทร (สำหรับการ เคหะฯ กู้สร้างบ้าน) *****	ธนาคารออมสินและ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (รอส.)	0.0	0.0	0.0	N/A	0.0	0.0	N/A
	โครงการบ้านเอื้อ อาทร (เพื่อ ประชาชนกู้ซื้อบ้าน)	ธนาคารออมสินและ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (รอส.)	0.0	21.0	21.0	N/A	965.0	944.0	4,495.2
	รวม		26,748.3	57,490.6	30,742.3	114.9	77,659.1	20,168.5	35.1
3. การกระตุ้น ตลาดเงิน- ตลาด ทุน	3.1 Thailand Equity Fund	ธนาคารออมสิน กบข. และ IFCT	8.7	158.9	150.2	1}726.4	254.4	95.5	60.1
	3.2 Thailand Prosperity Fund	กบข.	0.0	910.7	910.7	N/A	910.7	0.0	0.0

ประเภทกิจกรรม	โครงการ	สถาบันการเงิน	2545	2546	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน		2547	การเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	
					จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
	3.3 Thailand Opportunity Fund	ธนาคารกรุงไทย และ กบข.	1,200.0	1,981.9	781.9	65.2	1,981.9	0.0	0.0
	3.4 กองทุนวายุภักษ์ 1		0.0	30,000.0	30,000.0	N/A	0.0	-30,000.0	-100.0
	รวม		1,208.7	33,051.5	31,842.8	2,634.5	3,147.0	-29,904.5	-90.5
	รวมทั้งหมด		103,669.0	295,993.0	192,324.0	185.5	569,597.9	273,604.9	92.4

ที่มา : ตารางที่ 10 ของ อภิชาติ สถิตินิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548:1-70-1-74)

หมายเหตุ* โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs ที่ดำเนินการโดย ชปท. เป็นยอดให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน

**โครงการสำหรับสินเชื่อ SMEs ที่ดำเนินการโดย IFCT เป็นตัวเลขถึงวันที่ 31 ส.ค. 47 เนื่องจาก IFCT ควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทยฯ เมื่อวันที่ 1 ก.ย.

47

*** กบข. งบฯ หนึ่งบ้านนายู่ข้าราชการ

**** โครงการ ธอส. -กบข.และโครงการ ธอส.-รัฐวิสาหกิจ (กู้ซื้อบ้านสำหรับพนักงาน) ปิดโครงการตั้งแต่ ต.ค. 45

***** โครงการ ธอส. เพื่อคนไทย สำหรับตัวเลขที่ได้ ณ สิ้น ธ.ค. 47 เป็นยอดเงินคงค้าง (Outstanding Amount)

***** ยังไม่มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้สร้างบ้าน

การที่รัฐบาลนำมาตรการกึ่งการคลังมาใช้ในการผลักดันยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนั้น ในแง่ของ มาตรการกึ่งการคลังก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียรวมอยู่ด้วยกัน เหมือนกับมาตรการอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ และในทางวิชาการได้มีการสรุปข้อดีข้อเสียของมาตรการกึ่งการคลังไว้ค่อนข้างจะตลกร้ายพอควรแล้ว การจะเลือกใช้มาตรการกึ่งการคลังมากหรือใช้น้อยหรือไม่อย่างไรจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศ

กล่าวโดยย่อ มาตรการกึ่งการคลังจะมีข้อดีข้อเสีย คือ หนึ่ง เปิดโอกาสให้รัฐมีความยืดหยุ่น ในการใช้นโยบายการคลังในภาวะที่ร้ายได้จากภาษีหดตัว หรือมีขีดจำกัดจากหนี้สาธารณะที่สูง สอง ทำให้กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรง เช่น กลุ่ม SMEs กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่ม คนจน และสี่ ปัญหาการรั่วไหลจะมีน้อยกว่างบประมาณปกติ ส่วนข้อเสีย อาทิเช่น หนึ่ง สิ้นเชื่อถูก จัดสรรให้กลุ่มคนหรือบุคคลที่มีความเสี่ยงสูง สอง อาจมีการปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า ต้นทุนของเงิน สาม อาจมีการปล่อยสินเชื่อโดยขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันที่คุ้มกับวงเงินให้กู้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2547:109-110)⁴²

กล่าวในทางการเมืองแล้ว การใช้มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาล ส่วนใหญ่มุ่งไปสู่ชนบท กลุ่มเกษตรกรหรือชนชั้นล่างเป็นสำคัญ ซึ่งมีประชากรรวมจำนวนมาก มีการให้นิยามนโยบาย เหล่านี้ว่า เป็นนโยบายแบบประชานิยม (Populist Policy) หรือ ลัทธิตเคนส์เซียนแบบรากหญ้า (Grassroots Keynesianism) การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวได้สร้างฐานคะแนนนิยม และฐาน มวลชนที่สนับสนุนรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเข้มแข็งมากขึ้น แต่อย่างไร ก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ลักษณะนโยบายดังกล่าว ได้สร้างกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ใน กลุ่มชนชั้นกลาง อาทิเช่น อาจารย์ นักวิชาการหัวก้าวหน้า นักบริหาร ผู้จัดการ แพทย์ พยาบาล ทนายความ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น ที่มองว่านโยบายแบบประชานิยม ได้สร้างความอ่อนแอ ให้แก่ประเทศในระยะกลางและระยะยาว มากไปกว่านั้น ยังเกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลได้นำเงินภาษี ของพวกเขา ไปสร้างความนิยมทางการเมืองกับกลุ่มชนบท จึงกล่าวได้ว่า นโยบายกึ่งการคลังของ รัฐบาลกำลังจับคู่ความขัดแย้งอย่างเขม็งเกลียวให้สังคมไทย ระหว่างชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง ที่รอวันจะปะทุขึ้นเป็นสงครามชนชั้นในอนาคตข้างหน้า

⁴² เกี่ยวกับมาตรการกึ่งการคลัง Quasi Fiscal Policy ได้มีการนำมาใช้ในต่างประเทศนานแล้ว และงาน ศึกษาเชิงวิชาการเป็นไปอย่างกว้างขวาง ผู้สนใจโปรดดู Lev Freinkman ,Gohar Gyulumyan and Artak Kyurumyan. 2003.; Shantayanan Devarajan, F. Halseey Rogers and Lyn Squire.2001.; G.A. Mackenzie and Peter Stella. 1996. หรือ เว็บไซต์ของธนาคารโลกก็จะมิงงานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มาก ส่วนการเปรียบเทียบกับ กรณีของประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่ยากเนื่องจากโครงการที่ใช้เงินผ่านมาตรการการกึ่งการคลังจะมีความแตกต่างกันไป และแต่ละ โครงการก็มีความเสี่ยงที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งถ้ากล่าวโดยสรุปแล้ว คือขึ้นอยู่กับบริหารจัดการ โครงการว่ามีประสิทธิภาพแค่ไหน แต่ถ้าดูจากประสบการณ์ของประเทศไทยที่ยังมีระดับธรรมาภิบาลต่ำ ก็ดูจะมีความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูง

กล่าวโดยสรุป ถ้าเชื่อมั่นในเรื่องกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล การมีส่วนร่วม (People Participations) ของการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง การที่มาตรการกึ่งการคลังยังไม่มีปัจจัยทางสถาบัน กฎ กติกา ที่สร้างการมีส่วนร่วมกว้างขวางและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ไม่เพียงการประเมินและกลั่นกรองโครงการจะขาดความเห็นที่แตกต่างและหลากหลายเท่านั้น การประเมินและกลั่นกรองโครงการยังไม่ได้รับประชาคมจากเสียงส่วนใหญ่ด้วย ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น กรอบสถาบัน กติกา ที่ได้ใช้อยู่นั้นไม่กระตุ้นให้สารสนเทศต่างๆ มีการไหลไปมาสู่สังคมอย่างทั่วถึง เพื่อลดปัญหาความเสื่อมทางศีลธรรม (Moral Hazard) ดังนั้นจึงเป็นการยากมากที่จะวินิจฉัยว่า การตัดสินใจใช้เงินผ่านมาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นการตัดสินใจด้วยมูลเหตุจูงใจอันใด และเป็นมูลเหตุจูงใจที่ถูกต้องหรือไม่ เหนือสิ่งอื่นใด ระบบการเงินไทยยังไม่มีธรรมาภิบาลในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดและยังไม่มีธรรมาภิบาลในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (ดูบทที่ 4) มากไปกว่านั้น ระบบธรรมาภิบาลของประเทศไทยยังมีแนวโน้มแยกลงอีกในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่รัฐบาลทักษิณ 1 ใช้สถาบันการเงินมาเป็นเครื่องมือผลักดันยุทธศาสตร์ ทักษิณอมิกส์ อย่างเป็นลำดับเป็นขั้นเป็นจำนวน มาก จึงเป็นสิ่งอันตรายยิ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคกรีดขวางเส้นทางก้าวไปสู่ยุคสมัยแห่งฉันทมติ (Era of Consensus) จะเป็นมติผ่านทางตัวแทนหรือทางอื่นใดก็ตาม รัฐบาลทักษิณ 1 มิควรทำตัวเป็นเสมือน คุณพ่อรู้ดี ที่จะไปคอยตัดสินใจว่าประชาชนต้องการอะไร ดังนั้นจะต้องมีการสร้างสถาบัน กติกาขึ้นมาใหม่ที่เกื้อกูล ไปสู่การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ เพื่อให้มั่นใจได้มากขึ้นว่าการใช้จ่ายเงินของประชาชน ในรูปแบบเงินนอกงบประมาณ โดยมาตรการกึ่งการคลัง ที่ใช้เงินผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เป็นไปตามความปรารถนาของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความผาสุกของประชาชนส่วนรวม มากกว่าจะเห็นผลทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งในท้ายที่สุดอาจนำมาความแตกแยกทางชนชั้นมาสู่สังคมไทย

6.3 นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1

ในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจมหภาคนอกจากนโยบายทางการคลังแล้ว จะมีนโยบายทางการเงินที่เป็นเครื่องมือสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน และนโยบายทั้งสองก็มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจร่วมกันหลายประการ เช่น เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายในการรักษาการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินนโยบายการเงิน และการคลังเป็นการดำเนินนโยบายจากหน่วยงานที่แยกออกจากกัน จึงอาจจะเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ หรืออาจจะเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน (ซึ่งในทางปฏิบัติควรสอดคล้องกัน) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ ดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน และปริมาณเงิน ในตลอดช่วงเวลาบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ 1 ว่ามีส่วนอย่างไรกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1

6.3.1 นโยบายอัตราดอกเบี้ย

การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอดช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะผ่อนคลายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยกระทำผ่านเครื่องมืออัตราดอกเบี้ย 14 วัน (ดูตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร 14 วัน

ไตรมาส/ปี	ซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 14 วัน (RP 14 D)
1/2544	1.50
2/2544	1.75
3/2544	2.50
4/2544	2.49
1/2545	2.05
2/2545	2.00
3/2545	2.00
4/2545	1.88
1/2546	1.74
2/2546	1.73
3/2546	1.25
4/2546	1.25
1/2547	1.25
2/2547	1.25
3/2547	1.35
4/2547	1.75

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ การใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำนั้น บางคราวบางครั้งไปถึงขั้นที่เรียกว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับติดลบ หมายความว่า เมื่อผู้ฝากเงินนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารเพื่อรับประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นเมื่อนำไปหักออกจากดัชนีราคาสินค้าหรือเงินเฟ้อในขณะนั้นแล้วมีผลเป็นลบ เท่ากับว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแท้จริงที่ผู้ฝากเงินจะได้รับลดลงเรื่อย ๆ และไม่เพียงพอต่อราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น หรือฝากเงินแล้วเงินลดลงไปเรื่อย ๆ ตารางที่ 6.7 แสดงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากติดลบต่อเนื่องยาวนานถึง 22 เดือน (ผลกระทบทางด้านลบของการใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำมากเป็นเวลานานจะวิเคราะห์ในส่วนของ การสรุปประเมินผลทางด้านเสถียรภาพ บทที่ 7)

ตารางที่ 6.6 อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละต่อปี)

ปี	เงินเฟ้อทั่วไป (Headline)	เงินเฟ้อพื้นฐาน (Core)
2542	0.2	1.8
2543	1.7	0.8
2544	1.6	1.2
2545	0.6	0.4
2546	1.8	0.2
q1/2547	2.0	0.1
q2/2547	2.7	0.4
q3/2547	3.3	0.6
q4/2547	3.1	0.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.7 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546 – ธันวาคม 2547

ปี 2546		ปี 2547	
กุมภาพันธ์	-0.18	มกราคม	-1.71
มีนาคม	-0.46	กุมภาพันธ์	-1.52
เมษายน	-0.58	มีนาคม	-2.20
พฤษภาคม	-0.63	เมษายน	-2.55
มิถุนายน	-1.77	พฤษภาคม	-1.84
กรกฎาคม	-2.05	มิถุนายน	-1.94
สิงหาคม	-2.04	กรกฎาคม	-2.13
กันยายน	-2.51	สิงหาคม	-1.95
ตุลาคม	-2.48	กันยายน	-1.87
พฤศจิกายน	-2.00	ตุลาคม	-2.16
ธันวาคม	-1.91	พฤศจิกายน	-2.82
		ธันวาคม	-3.12

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำดังกล่าว จะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจได้หลายอย่าง ซึ่งถ้าอธิบายตามหลักทฤษฎีการเงินแล้ว ช่องทางที่ส่งผ่านไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจจากอัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถยกตัวอย่างได้ เช่น

ผลต่อ Substitution Effect คือ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำจะเพิ่มความต้องการของผู้บริโภคและภาคธุรกิจในการใช้จ่ายปัจจุบันขึ้น เพราะมีแรงจูงใจจากต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ต่ำ มีข้อสังเกตด้วยว่าการที่ดอกเบี้ยต่ำเป็นเวลานาน ๆ ยังเป็นการเร่งการบริโภคในสินค้าคงทนมากขึ้น เช่น ที่อยู่อาศัยรถยนต์ เนื่องจากจะลดภาระจากดอกเบี้ยในการเช่าซื้อหรือซื้อเงินผ่อน ในทิศทางเดียวกัน ส่งผลต่อ Wealth Effect กล่าวคือ เมื่ออุปสงค์ต่อสินค้าเพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ส่งผลให้รายได้ของบริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายเพิ่มขึ้น ราคาหุ้นของบริษัทต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน⁴³

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ดอกเบี้ยต่ำมากสอดคล้องกับทฤษฎีการเงินข้างต้น มากไปกว่านั้น การที่ดอกเบี้ยเงินฝากคิดลดยาวนาน ย่อมต้องส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการออมของคนด้วยการโยกเงินไปออมในตลาดทุน หรือออมในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์แทน ตัวอย่างเช่น จากข้อมูลของบริษัท เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ จำกัด ระบุว่า ผลการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ในเดือนตุลาคม 2546 โครงการที่เกิดขึ้นล้วนเป็นบ้านเดี่ยวและอาคารชุดราคาแพงเป็นหลัก โดยมีทาวน์เฮาส์และที่ดินจัดสรรน้อยมาก ที่สำคัญไม่พบบ้านแฝดและอาคารพาณิชย์เกิดใหม่ โครงการอาคารชุดในเดือนนี้เปิดขายทั้งหมด 246 หน่วย แต่มีมูลค่ารวมถึง 1,486 ล้านบาท หรือเฉลี่ยถึงหน่วยละ 6,042 ล้านบาท จึงคาดว่าอาคารชุดแพงเหล่านี้คือสินทรัพย์ที่ผู้มีเงินออมตั้งใจซื้อไว้เพื่อลงทุน เนื่องจากในปี 2546 นี้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำเพียง 1% และอัตราเงินเฟ้อก็ประมาณ 1% ทำให้เงินออมที่มีไม่มออกเงย (ประชาชาติธุรกิจ, 25-28 ธันวาคม 2546 : 10)

ในกรณีต่อเนื่องกันนี้ (ดูตารางที่ 6.8) จะเห็นได้ว่าที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑลขยายตัวสูงมากในปี 2545 และปี 2546 ซึ่งสมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นมีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่องนานาชนิด ทั้งแบบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkages) และแบบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkages) นอกจากนั้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังเป็นธุรกิจที่มีองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายในประเทศ (Local content) สูง ทั้งช่วยสร้างงานและสร้างเงินหมุนเวียนในระบบ ดังนั้นหากส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัว ก็จะส่งผลโดยตรงต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ

⁴³ รายละเอียดทางทฤษฎีของผลกระทบจากการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยผ่อนคลายเป็นปรกติอ่านเพิ่มเติมจากหนังสือเศรษฐศาสตร์มหภาคทั่วไป

ตารางที่ 6.8 ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑล ปี 2544-2547

ปี พ.ศ.	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	อาคารพาณิชย์อาคารชุด	รวม
2544	24,041	227	5,062	4,693	34,023
2545	24,973	80	7,011	1,971	34,035
2546	34,592	1,144	12,950	1,908	50,594
2547	44,248	945	15,418	2,185	62,796

ที่มา : สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร เทศบาล ละสำนักงานจังหวัดในปริมณฑล กรมการปกครอง

จากรูปการดังกล่าว ข้อมูลในตารางที่ 6.9 แสดงให้เห็นในทางสอดคล้องกันว่าดัชนีตลาดในปี 2545-2546 ได้พุ่งทะยานขึ้นถึง 415.67 จุด เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 116.60 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่มูลค่าตลาดในปี 2544 อยู่ที่ 1.61 ล้านล้านบาท ทะยานขึ้นเกือบสามเท่าตัวไปอยู่ที่ 4.79 ล้านล้านบาท และสมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยเช่นกันว่า การที่มูลค่าตลาดเพิ่มขึ้นมานั้น หมายถึงความมั่งคั่ง (Wealth) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหุ้นและผู้ถือหุ้นก็จะมีรายได้มากขึ้น “Capital Gains” ผลที่ตามมาคือ อุปสงค์ภายในประเทศ (Domestic Demand) จะเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิกริยาลูกโซ่ (Chain Reaction) ทางการผลิตและการตลาดตามมา ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น

ตารางที่ 6.9 การเปลี่ยนแปลงตลาดหุ้นไทยโดยรวมในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

ปี	ดัชนีตลาด ณ สิ้นปี (จุด)	เปลี่ยนแปลง		มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (ล้านล้านบาท)
		จุด	%	
2544	303.85	34.66	12.88	1.61
2545	356.48	52.63	17.32	1.99
2546	772.15	415.67	116.60	4.79
2547	668.10	-104.05	-13.48	4.52

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในกรณีเดียวกัน รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อของธนาคารแห่งประเทศไทยยังพบว่าการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าคงทน เช่น รถยนต์ โทรทัศน์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า โดยช่วงปี 2542-2546 การอุปโภคบริโภคในกลุ่มสินค้าคงทนเพิ่มขึ้น 16.1% สูงกว่าอัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยรวม (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548 :39)

นอกเหนือจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้กระตุ้นการบริโภคผ่านบัตรเครดิตเพิ่มเติมอีกด้วย โดยได้ปรับปรุงเกณฑ์การให้บริการบัตรเครดิตที่ผ่อนคลายนมากขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ครั้งนี้ ธปท. มุ่งเน้นให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจที่เป็นอิสระมากที่สุด โดยยกเลิกการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ วงเงินบัตรเครดิต และการออกบัตรเสริม และให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ถือบัตรเครดิต และเกณฑ์การพิจารณาเอง โดยต้องมีระบบการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อย ตามที่ ธปท. กำหนด นอกจากนี้ ยังปรับลดการผ่อนชำระรายเดือนขั้นต่ำจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ให้เหลือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของยอดสินเชื่อคงค้าง รวมทั้ง ปรับลดอายุของผู้ถือบัตรเครดิตหลักจากอายุ 22 ปี เป็น 20 ปี (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 15 /2545)

การกระตุ้นการใช้บัตรเครดิตนี้ เมื่อรวมกับมูลเหตุจูงใจจากภาวะแวดล้อมอื่น ๆ มีผลทำให้ปริมาณการมีบัตรเครดิตของประชาชนไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงปี 2547 ตัวอย่างเช่น เฉพาะบัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 2 ล้านใบ เป็นประมาณ 4.2 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 และแนวโน้มก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างเร็วจนถึงปี 2547 เมื่อรวมกับบัตรเครดิตอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารจำนวนบัตรเพิ่มขึ้นจาก 6.7 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 มาเป็น 7.3 ล้านใบ ในระยะเวลาเพียงสามเดือนแรกของปี 2547 เท่านั้น (สมชัย จิตสุชน, 2547:86)

ดังนั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้ดอกเบียต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทยและมาตรการปรับปรุงเกณฑ์ให้บริการบัตรเครดิต เป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเป็นในทางสอดคล้องสนับสนุนมาตรการทางการคลัง กึ่งการคลัง และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ ของรัฐบาลทักษิณ 1

6.3.2 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Managed Float) ซึ่งค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราสกุลอื่น ๆ ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดตามอุปสงค์ และอุปทานของตลาดเงินตราในประเทศและต่างประเทศ และสามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าซื้อหรือขายเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ตามความจำเป็น เพื่อไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากเกินไป และบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (เวบไซด์ ธนาคารแห่งประเทศไทย)

ตลอดเวลาของรัฐบาลทักษิณ 1 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อไม่ให้ผันผวนจริง โดยพิจารณาจากข่าวคราวที่ปรากฏในสื่อมวลชนและการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่คำว่าบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป็นคำที่กว้างมากจนไม่มีความหมาย ดังนั้นทางเดียวที่พอจะทราบได้ว่าการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายใดทางเศรษฐกิจนั้น จะพิจารณาจากรูปธรรมที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงเป็นหลัก

การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสามารถทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีวิธีใดเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการใช้หาอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม ในกรณีของประเทศไทย (และเกือบทุกประเทศในโลก) ใช้เป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัด คือ การทำให้ขาดดุลน้อยลงหรือเกินดุลมากขึ้น (สมชัย จิตสุชน, 2548 : 2-22)

ถ้าพิจารณาตัวเลขดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศตั้งแต่ปี 2541-2547 จะเห็นว่าการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมากมาโดยตลอด การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมีนัยว่า ประเทศมีรายได้จากต่างประเทศมากกว่ารายจ่ายที่จ่ายออกไป ดังนั้นทางทฤษฎีจะส่งผลให้อัตราแลกเปลี่ยนแข็งค่าขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลา 4 ของรัฐบาลทักษิณ 1 ปรากฏว่า นอกจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ จะไม่แข็งค่าขึ้นแล้วยังเป็นการอ่อนค่าลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับปี 2542 และตลอด 4 ปีของรัฐบาลทักษิณ 1 อัตราแลกเปลี่ยนมีการเคลื่อนไหวที่ค่อนข้างนิ่งและไม่ผันผวน (ดูตารางที่ 6.10)

ฉะนั้น จึงตีความได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้แทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนตลอดเวลาเพื่อไม่ให้เกิดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการเคลื่อนย้ายของเงินทุน และเลือกดำเนินนโยบายค่าเงินอ่อน เพื่อส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการของไทยถูกกว่าของต่างชาติ อันจะนำไปสู่รายได้ของประเทศและกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งก็สอดคล้องกับคำกล่าวของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในหลายวาระ ตัวอย่างเช่น การบรรยายเรื่อง ระบบและนโยบายการเงินการธนาคารของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยกล่าวว่า มีเงินทุนไหลเข้าเมืองไทยมาก โดยที่เงินทุนดังกล่าวได้ไหลเข้าเมืองไทยตั้งแต่ เดือนมกราคม 2545 ถึงกรกฎาคม 2545 ประมาณ 7 พันล้านเหรียญดอลลาร์ สรอ. เมื่อเงินดอลลาร์ สรอ.ไหลเข้ามามาก ก็จะทำให้ค่าเงินดอลลาร์ สรอ.อ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับค่าเงินบาท หรือค่าเงินบาทจะต้องแข็งค่าขึ้น ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ใช้ความพยายามทุกอย่างไม่ให้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนนี้รุนแรง เพราะเงินทุนที่ไหลเข้ามา 7 พันล้านเหรียญ สรอ. ในระยะเวลา 6 เดือน จะมีผลกระทบที่รุนแรง ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปแทรกแซง เพราะไม่เช่นนั้นจะทำให้ความสามารถในการค้าระหว่างประเทศลดลง (ผู้จัดการรายวัน, 5 สิงหาคม 2545:19)

อีกตัวอย่าง จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล กล่าวว่า ตลอดช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปดูแลไม่ให้ค่าเงินบาทผันผวนเพราะเกรงว่าจะกระทบความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจเอกชน โดยดูแลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และยืนยันว่าการดูแลค่าเงินบาทเพื่อต้องการให้ผู้ส่งออกอยู่ได้ (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2547 : 17)

หรืออีกวาระหนึ่ง ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล กล่าวถึงการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนว่า ค่าเงินบาทที่อ่อนค่าอยู่ในขณะนี้ เป็นสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งใจจะให้ เป็น เพื่อเสริม นโยบายของกระทรวงการคลังที่ต้องการเพิ่มการส่งออกให้ได้ถึง 20% ในปีนี้ (ประชาชาติธุรกิจ, 21-24 เมษายน 2548 : 24)

ตารางที่ 6.10 อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ

ไตรมาส/ปี	ดอลลาร์สหรัฐฯ
1/2542	37.05
2/2542	37.18
3/2542	38.33
4/2542	38.81
1/2543	37.65
2/2543	38.66
3/2543	40.99
4/2543	43.34
1/2544	43.22
2/2544	45.39
3/2544	44.95
4/2544	44.35
1/2545	43.74
2/2545	42.79
3/2545	42.07
4/2545	43.42
1/2546	42.80
2/2546	42.23
3/2546	41.31
4/2546	39.78
1/2547	39.21
2/2547	40.27
3/2547	41.30
4/2547	40.29

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ถึงที่สุดแล้วจึงกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้นโยบายแทรกแซงค่าเงินบาทไม่ให้ผันผวนและเคลื่อนไหวในช่วงแคบ ๆ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ ดำเนินนโยบายค่าเงินอ่อน การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนทั้งสองประการนั้น เป็นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ กระตุ้นการส่งออก และมีลักษณะที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแบบทฤษฎีโคมิกส์

6.3.3 นโยบายปริมาณเงิน

ในส่วนของการดำเนินนโยบายปริมาณเงินช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระทำให้ผ่านฐานเงิน ซึ่งเป็นการควบคุมปริมาณเงินที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากธนบัตรและเหรียญกษาปณ์เป็นรายการที่ทางการเป็นผู้ออกเอง จากตัวเลขในตารางที่ 6.11 จะเห็นถึงการขยายตัวของปริมาณฐานเงินอย่างต่อเนื่องในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 ตั้งแต่ปี 2544 จำนวน 556,345 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 800,538 ล้านบาท ในสิ้นปี 2547 เพิ่มขึ้นถึง 244,193 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาภาพรวมนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว พอจะสันนิษฐานได้ว่า การเพิ่มขึ้นอย่างมากของฐานเงินนั้น ส่วนสำคัญน่าจะเป็นเพราะการเข้าไปแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทไม่ให้ผันผวนและแข็งค่า กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปซื้อสินทรัพย์ต่างประเทศด้วยเงินสกุลบาท สินทรัพย์ต่างประเทศนั้นจะมาเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่เงินบาทที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเป็นค่าสินทรัพย์ต่างประเทศนั้น จะเข้าไปเพิ่มฐานเงินของระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มปริมาณเงินในรูปแบบทวิคูณ

ข้อมูลสนับสนุนความจริงข้อนี้อีกอย่างที่สามารถสังเกตได้มาจากคำกล่าวของ นาย อลัน กรีนสแปน ประธานธนาคารกลางสหรัฐ (เฟด) ที่ออกมาเตือนระหว่างกล่าวปาฐกถาต่อสมาคม “Economic Club” ที่นิวยอร์ก ว่า ให้ธนาคารชาติของเอเชียหยุดแทรกแซงตลาดโดยทุ่มซื้อดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อสกัดค่าเงินของในประเทศไม่ให้แข็งค่าขึ้น (ประชาชาติธุรกิจ. 8-10 มีนาคม 2547 : 18) เมื่อตรวจสอบที่ตัวเลขทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย ข้อมูลสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานนี้ จากตารางที่ 6.12 แสดงถึงปริมาณการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2544 ที่ 33,048 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขึ้นไปที่ 49,832 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในสิ้นปี 2547 ซึ่งเป็นตัวเลขทุนสำรองที่สูงที่สุดตั้งแต่มีธนาคารแห่งประเทศไทยมา

ตารางที่ 6.11 ฐานเงิน

ปลายปี	จำนวนเงิน MO
2537	329,899
2538	404,322
2539	452,924
2540	474,135
2541	475,248
2542	621,775
2543	527,159
2544	556,345
2545	632,734
2546	699,745
2547	800,538

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.12 ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปี	ทุนสำรองระหว่างประเทศ
2544	33,048
2545	38,924
2546	42,148
2547	49,832

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลที่ตามมาจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการเพิ่มฐานเงินดังกล่าวคือ จะเร่งให้เศรษฐกิจขยายตัวจากปริมาณเงินรวม (Total Money Supply) ที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางด้านลบจากนโยบายขยายฐานเงินจะมีสูงมากในสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ อาทิเช่น อัตราดอกเบี้ยแท้จริง (Real Interest Rate) ที่ติดลบอยู่จะยิ่งติดลบหนักมากขึ้นไปอีก ราคาสินทรัพย์โดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ขยายตัวอย่างมากก็จะยิ่งร้อนแรง ตลาดหุ้นก็จะมีโอกาสพุ่งทะยานมากขึ้นไปอีก ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำมาซึ่งเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy)

ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องการให้ปริมาณฐานเงินขยายตัวมากเกินไป วิธีการแก้ไขของธนาคารแห่งประเทศไทยคือ การซื้อขายสินทรัพย์ภายในประเทศไปพร้อม ๆ กับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน ศัพท์เฉพาะเรียกว่า “Sterilization”

มีตัวอย่างเช่น คำกล่าวของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ว่า ในช่วงเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปซื้อเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อดูแลไม่ให้ค่าเงินแกว่งตัวมากเกินไปเป็นจำนวน 1.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งถือเป็นปริมาณเงินที่เพิ่มเงินบาทในระบบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดูดซับสภาพคล่องออกจากระบบมาโดยตลอดที่เข้าไปดูแลค่าเงินบาท โดยหลังจากทำสวอปก็จะทำฟอร์เวิร์ดคิงเงินบาทกลับมาในปริมาณเท่าเดิม (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2547 : 17)

ในกรณีนี้มีประเด็นที่น่าสังเกตติดตามมาอย่างน้อยสามประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การทำ “Sterilization” ของธนาคารแห่งประเทศไทยมากน้อยเพียงใด เพราะถ้าพิจารณาจากสภาพคล่องในระบบที่มีล้นเกินอยู่หลายแสนล้านตลอด 4 ปี (ดูตารางที่ 6.13) จนเป็นอีกสาเหตุที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ต่ำเตี้ยมาอย่างยาวนานแล้ว สันนิษฐานว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น่าจะทำ “Sterilization” ได้หมด ประเด็นที่สอง การแทรกแซงกลไกตลาดของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำให้ปัญหาหมดไป แต่เป็นการดึงเอาปัญหาที่เอกชนไม่ยอมรับมาให้ภาครัฐรับแทน (จะกล่าวอย่างละเอียดในส่วนของผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ บทที่ 7) ประเด็นที่สาม ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งในตัวเอง คือในแง่หนึ่งไม่ต้องการให้เงินบาทแข็งแต่อีกแง่หนึ่งก็ต้องไม่ให้ปริมาณเงินเพิ่มซึ่งจะคุกคามเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ตารางที่ 6.13 สภาพคล่องส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจ

หน่วย : ล้านบาท

ปี	(1) ปริมาณเงินฝาก /1	(2) ปริมาณเงินกู้	สภาพคล่องส่วนเกิน (1)-(2)
2540	4,308,697	6,037,464	-1,728,767
2541	4,688,356	5,372,259	-683,903
2542	4,672,127	5,119,043	-446,916
2543	4,912,942	4,585,931	327,011
2544	5,109,972	4,298,974	810,998
2545	5,221,475	4,602,674	618,810
2546	5,472,819	4,701,475	771,344
2547	5,666,320	4,951,152	715,168

หมายเหตุ : ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในเบื้องต้นนี้กล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายปริมาณเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นแบบผ่อนคลายเป็นการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และมีลักษณะที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแบบ ทักษิณโมเดล เช่นเดียวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

มีข้อสังเกตว่า เงื่อนไขที่เอื้อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเป็นต่อเนื่องยาวนานได้ก็เพราะว่า ภาวะเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกไม่มีเงินเฟ้อ (Disinflation) ดูตารางที่ 6.14

ตารางที่ 6.14 อัตราเงินเฟ้อโลก (ร้อยละต่อปี)

กลุ่มประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ประเทศพัฒนาแล้ว	2.0	1.5	1.4	2.2	2.1	1.5	1.8	2.0
ประเทศกำลังพัฒนา	11.5	11.1	10.2	7.1	6.7	6.0	6.0	5.7
ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย	4.9	7.9	2.6	1.9	2.7	2.1	2.6	4.2
ไทย (เงินเฟ้อทั่วไป)	5.6	8.1	0.2	1.7	1.6	0.6	1.8	2.8

ที่มา : World Economic Outlook, April 2005, IMF

จากตารางที่ 6.14 แสดงให้เห็นว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไปของไทยมีการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของอัตราเงินเฟ้อในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภาวะเงินเฟ้อไทยน่าจะมีความสัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อในตลาดโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีประเด็นเชื่อมโยงต่อมาอยู่สองประเด็น คือ ประเด็นแรก อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้โลกไม่เจอการคุกคามของภาวะเงินเฟ้อ และประเด็นที่สอง นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลต่อการควบคุมเงินเฟ้อเพียงใด

ประเด็นแรก สาเหตุที่โลกไม่เจอการคุกคามของเงินเฟ้อนั้น สมชัย จิตสุชน (2548) อ้างจากการศึกษาของ Cecchetti et.al (2004) ที่พบว่า การดำเนินนโยบายการเงินในระยะหลังนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลทำให้ความผันผวนในระบบเศรษฐกิจโลกลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสถียรภาพราคา

ในกรณีเดียวกัน สมภพ มานะรังสรรค์ (2547) วิเคราะห์ว่า สาเหตุที่โลกไม่มีเงินเฟ้อเกิดจาก 2 ตัวแปรเป็นอย่างน้อย คือ ตัวแปรแรก เกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ คือ ได้มีการย้ายฐาน (Relocate) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากประเทศแห่งมาสู่ประเทศถูก ตัวอย่างเช่น การย้ายฐานการผลิตจากอเมริกาและญี่ปุ่นมาสู่ จีน อินเดีย จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า Pricing Convergence คือ การที่ราคา

เริ่มปรับตัวจากสูงลงมาสู่ล่าง ตัวแปรที่สอง ที่เป็นสาเหตุของสภาวะไม่มีเงินเฟ้อยังเกิดจาก ตลาดเกิดใหม่ของทุนนิยม (Emerging Market) ซึ่งประกอบด้วยสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก ประเทศที่เป็นสังคมนิยมเดิม เช่น จีน รัสเซีย เวียดนาม และอีกกลุ่ม คือ ประเทศทุนนิยมเดิมที่ยังมีการจัดการของรัฐอยู่มาก เช่น อินเดีย ซึ่งมีสำรองแรงงานมากมายที่จะผันเอาแรงงานราคาถูกออกมา ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า สภาวะไม่มีเงินเฟ้อ (Disinflation)

ในการทำงานเดียวกัน สมชัย จิตสุชน (2548) ก็ได้วิเคราะห์ว่า สภาวะเงินเฟ้อโลกที่ต่ำนั้น มาจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงไปด้วย หรืออาจมีสาเหตุมาจากการเพิ่มบทบาทของสินค้าราคาถูกจากจีนและอินเดีย หรือประเทศเกิดใหม่ทางทุนนิยมอื่น ๆ ในตลาดโลก

ประเด็นที่สอง นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลต่อการควบคุมเงินเฟ้อเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกยุทธวิธีการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) มาใช้ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ส่วนบทบาทของนโยบายในการดูแลเสถียรภาพเงินเฟ้อ นั้น สมชัย จิตสุชน (2548) สรุปว่า บทบาทของดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดูแลเสถียรภาพราคามีได้สูงนัก

ที่รุนแรงกว่านั้นคือ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ (2545) สรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 7 ประเทศที่ดำเนินนโยบายกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อแล้ว จะมีความแตกต่างกับสังคมเศรษฐกิจไทยหลายประการ และที่สำคัญเงินเฟ้อมิใช่ปัญหาร้ายแรงและเรื้อรังของเศรษฐกิจไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายแก้ปัญหาในสิ่งที่ไม่เป็นปัญหา

อย่างไรก็ดีโดยย่อแล้ว คือ ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการส่งผลให้เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะไม่มีเงินเฟ้อ เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายมาก ๆ ได้

สรุปนโยบายการเงินในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1

การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายปริมาณเงิน รวมถึงมาตรการทางการเงินอื่น ๆ ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะที่ผ่อนคลายมาก (Expansionary Monetary Policy) เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และส่งเสริมสนับสนุนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลที่เรียกว่า ทักษิณโมมิิกส์

6.4 การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมาภิบาล

ในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่เต็มไปด้วยกองทุนเก็งกำไรที่โหดร้าย การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การสร้างภูมิธรรมาภิบาล เพื่อคุ้มกันภัยให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ ธรรมาภิบาลในภาคการเงินและเศรษฐกิจ การจะมีธรรมาภิบาลได้ ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ สถาบันแนวใหม่ กล่าวว่า จำเป็นจะต้องมีสำนักต่อสถาบัน ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เพื่อเสริมสร้างองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ดูแลหรือเสนอแนะทางด้านเศรษฐกิจมหภาค ได้มีพื้นที่ทางสังคมเศรษฐกิจอย่างอิสระในการแสวงหาความรู้และปลดปล่อยศักยภาพทางความคิดอย่างเต็มที่ การปะทะขัดแย้ง ประนีประนอม ร่วมหาทางเลือกเสนอทางออก เสริมสร้างวัฒนธรรมการวิเคราะห์ทางปัญญา ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายหลายทาง ทั้งสมบูรณ์และสมมาตร ทั้งโปร่งใสทั้งรับผิดชอบ

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒนาการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงสำนักวิจัยที่เป็นอิสระจากรัฐ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) มหาวิทยาลัย เหล่านี้เป็นต้น

ต้องกล่าวอย่างที่เคยกล่าวไปแล้วว่า ธรรมาภิบาลของภาคการเงินเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องร่วมสร้างและส่งเสริม ทั้งในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายและการประณามทางจริยธรรม ศีลธรรม เพื่อสร้างบรรยากาศให้เหมาะแก่การเกิดธรรมาภิบาล คำถามมีอยู่ว่ารัฐบาลทักษิณ 1 ได้ทำอะไรบ้างกับเรื่องเหล่านี้

รัฐบาลทักษิณ 1 เป็นผลพวงของรัฐธรรมานุญฉบับ 2540 ที่ต้องการ นายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) พ.ต.ท. ทักษิณ แสดงความเข้มแข็งโดยการใช้อำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง 4 ปี ของรัฐบาลทักษิณ 1 ปรับคณะรัฐมนตรีไปทั้งหมด 8 ครั้ง รวมถึงการใช้อำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนข้าราชการอีกด้วย บรรดาผู้นำข้าราชการอาจถูกถอดถอนและโยกย้ายจากตำแหน่งได้ง่าย ด้วยข้อหาไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้การปรับคณะรัฐมนตรีจะมีหลายเหตุผลก็ตาม แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า เป็นสิ่งสะท้อนถึงความเข้มแข็งเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี

การใช้อำนาจปรับคณะรัฐมนตรีบ่อย การถอดถอน โยกย้ายบรรดาผู้นำข้าราชการระดับสูงของนายททักษิณ ได้สร้างความหวั่นวิตกแก่คณะรัฐมนตรีและผู้นำข้าราชการระดับสูง จึงเพียรทำงานสนองนโยบายและสนองนายกออย่างแข็งขัน ในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่ดีต่อเอกภาพของนโยบาย แต่อีกแง่หนึ่ง สังคมเศรษฐกิจจะคาดหวังการทำงานที่เป็นอิสระทางความคิด ของหน่วยงานที่

ดูแลทางด้านเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างไร ทั้ง สศค. ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ สภาพัฒนาฯ แม้ว่าไม่มีไม่ปรากฏหลักฐานการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 แต่ต้องไม่ลืมว่า นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอด 4 ปี ของรัฐบาลทักษิณ 1 สนับสนุนยุทธศาสตร์ ทักษิณโมมิคส์ อย่างดียิ่ง

องค์กรเกี่ยวกับเศรษฐกิจมหภาคที่หมดสภาพการเป็นความหวังทางสังคมเศรษฐกิจ ไล่เลียงได้ดังนี้ คือ สภาพัฒนาฯ ซึ่งว่าไปแล้วเป็นองค์กรที่สำคัญต่อทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมาก การที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในวันที่ 5 กรกฎาคม 2544 แต่งตั้งนาย ทะนง พิทยะ ผู้ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในสายตาของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพราะหลาย ๆ ตำแหน่งที่สำคัญได้ให้นาย ทะนง พิทยะ เข้าไปปฏิบัติงานมาแล้ว เช่น การรับผิดชอบในบรรษัทบริหารสินทรัพย์ หรือ ประธานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจนายรัฐมนตรี ให้ไปเป็นประธานกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แทนนายสิปปนนท์ เกตุทัต (มติชนรายวัน, 6 กรกฎาคม 2544 : 2)

การที่ประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นคนของฝ่ายการเมืองเสียแล้ว รวมถึงอำนาจที่เด็ดขาดของนายกทักษิณ เราจะคาดหวังความอิสระจากสภาพัฒนาฯ ได้อย่างไร ตัวอย่างที่ดีคือ การใช้ยุทธศาสตร์ ทักษิณโมมิคส์ โดยใช้นโยบายประชานิยมที่สายตาสั้นหวังผลการเมืองระยะสั้น สร้างวัฒนธรรมผู้ให้กับผู้รับ ของรัฐบาลทักษิณ 1 เป็นแนวทางที่ขัดแย้งกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สภาพัฒนาฯ เสนอ คือแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นการพึ่งตนเอง ความพอดี แล้วทำไมสภาพัฒนาฯ ถึงจมนิ่งอยู่ในความเงิบไม่คัดค้านรัฐบาล ฟ้องและให้ข้อมูลกับสังคม หรือว่า เศรษฐกิจแบบทักษิณโมมิคส์ ดีกว่า เศรษฐกิจพอเพียง แล้วถ้าดีกว่า สภาพัฒนาฯ เสนอเศรษฐกิจพอเพียงทำไม

องค์กรถัดมาที่สำคัญต่อธรรมาภิบาลภาคการเงินอย่างมาก ในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินคือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) รัฐบาลทักษิณ ได้นำเอาคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปในสองหน่วยงานนี้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า รัฐบาลชุดนี้มีผลประโยชน์อยู่ในตลาดหลักทรัพย์สูงมาก

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ กลต. นายสุชาติ ธาราธารงเวช เคยเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปี 2546 และที่ปรึกษานโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ปี 2546-2548 หรือนาย สมพล เกียรติไพบูลย์ เป็นที่ปรึกษารองนายก สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในส่วนของกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น นาย โอฬาร ไชยประวัตติ โกล้ชิดฝ่ายการเมืองในฐานะประธานกรรมการตรวจสอบ บริษัท จีน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ของนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนเหล่านี้ล้วนเป็นฝ่ายการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย

แต่ที่ขัดต่อบรรทัดฐานจริยธรรมของสังคมมากที่สุดคือ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงวิกฤต 2540 และถูกวิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รายงาน สปร. กล่าวว่า ทั้ง ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาวิกฤต และทั้ง ๆ ที่นายชัยวัฒน์มีตำแหน่งสูงถึงรองผู้ว่าการฯ นายชัยวัฒน์น่าจะมีความกระตือรือร้นและความคิดริเริ่มในการช่วยแก้ปัญหาประเทศมากกว่าที่ปรากฏ ไม่ควรตั้งแง่ในการทำงานเพราะไม่สะดวกใจ อันเป็นเรื่องส่วนตัว (สปร. 2541 : 165-167)

นายชัยวัฒน์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเกี่ยวกับทิศทางเศรษฐกิจมหภาคของชาติหลายตำแหน่งในรัฐบาลทักษิณ 1 เช่น เป็นที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย กรรมการใน กสท. ในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท เอสซี แอสเสท ของตระกูลนายกทักษิณด้วย

หรือกรณี นาย วิจิตร สุพินิจ ผู้ซึ่งถูกสังคมวิชาการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงถึงการปฏิบัติหน้าที่ในสมัยเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่อภาคการเงินไทย คือ เป็นประธานกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ร.อ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ)

การที่คนของฝ่ายการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในสองหน่วยงานนี้ ทำให้ความน่าเชื่อถือของสองหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อภาคการเงินไทยถูกตั้งข้อสงสัย เพราะการแต่งตั้งผู้ที่เป็นคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปก็ดี การแต่งตั้งคนที่ถูกสังคมวิชาการตั้งข้อสงสัยถึงจริยธรรม คุณธรรมในการทำงานที่ผ่านมาก็ดี จะมีผลต่อการทำงานในองค์กรที่มีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก เพราะการทำงานเหล่านี้ต้องอยู่บนความไว้วางใจของสาธารณะชน หากมีเหตุให้สงสัยในความน่าไว้วางใจ แม้มากน้อยเพียงใด องค์กรเหล่านี้ก็หมดสมรรถภาพที่จะปฏิบัติงาน เนื่องจากความโปร่งใสที่น่าเชื่อถือไม่ใช่เรื่องที่ต้องรอให้ศาลตัดสินเสมอไป เพราะเป็นเรื่องความไว้วางใจของสาธารณะชน (Public Trust)

ตัวอย่างเช่น การขายหุ้นของกลุ่มชิน คอร์ปอเรชั่นของครอบครัวนายกรัฐมนตรี ทักษิณ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 ให้แก่ต่างชาติ เป็นเงิน 73,000 ล้านบาท ถูกสังคมวิชาการวิจารณ์ว่าใช้ช่องทางของกฎหมายทำให้ไม่ต้องเสียภาษีแม้แต่บาทเดียว และการทำงานของ กสท. ได้ถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงด้วยเช่นกันถึงการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ต่อการขายหุ้นอย่างขัดต่อจริยธรรมของครอบครัวนายก

การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีต่อองค์กรสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาคเช่นนี้ แม้มิได้เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายก็ตาม แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การบริหารภาคการเงินดังกล่าวเป็นการละเมิดจริยธรรม (Ethics) คือธรรม ความดีความงาม ซึ่งเป็นพื้นฐานของธรรมาภิบาล เราจะ

ไม่ยอมรับหรือว่า สาเหตุที่คนส่วนใหญ่ในโลกนี้ไม่ขโมยของไม่ใช้เพราะกลัวผิดกฎหมาย แต่ที่คนส่วนใหญ่ในโลกไม่ขโมยของเพราะกลัวผิดศีลธรรม แล้วถ้าคนที่อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ เป็นแบบอย่างและทำการละเมิดทางจริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรม โดยยึดแต่เพียงบรรทัดฐานทางกฎหมายอย่างเดียว จะทำลายพื้นฐานทางศีลธรรมของภาคการเงินเพียงใด

เมื่อองค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินภายใต้การกำกับของรัฐหลายแห่ง ถูกทำให้ ไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ เป็นการบั่นทอนความหลากหลายทางปัญญา ที่จะกระตุ้นการ ไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร และความโปร่งใสมีธรรมภิบาลแล้ว ความหวังอีกภาคส่วนหนึ่งที่ พอจะฝากผีฝากไข้ได้ ก็คือ องค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาล เช่น ทีดีอาร์ไอ และนักวิชาการใน มหาวิทยาลัย ที่สังคมยังเชื่อมั่นต่ออิสระทางความคิดพอสมควร

แต่จากข้อมูลพบว่า องค์กรสถาบันที่เป็นอิสระจากรัฐบาลเหล่านี้ ได้ถูกนายกทักษิณ แสดง พฤติกรรมที่ลิดรอนพื้นที่ในการแสดงออกทางความคิด และปิดกั้นความคิดที่แตกต่างจากรัฐบาล ในลักษณะพูดจาถูกเสียดสีทำให้เสื่อมเสีย ซึ่งต้องยอมรับว่าไม่เป็นผลดีต่อการสร้างธรรมาภิบาล ภาคการเงินของชาติ

ตัวอย่างเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกทักษิณมีอยู่มาก ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างบางตัวอย่าง เช่น คำพูดของนายกทักษิณ ต่อการแสดงความคิดเห็นของนายธีรยุทธ บุญมี นักวิชาการประจำคณะ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ว่า

“...ที่พูดก็พูดไปเถอะ มันเป็นแผ่นดินเสี่ยงตกร่องมา 10 ปีแล้ว เป็นอย่างไรก็เป็นอย่างนั้น บางครั้งจับนักวิชาการมานั่งร่วมใน โต๊ะถอดสูท เนกไทออก เอากาแฟมาเสิร์ฟ ก็เหมือนนั่งอยู่ที่ร้าน กาแฟ เป็นการวิจารณ์แบบร้านกาแฟ อ่านหนังสือพิมพ์จับก็วิจารณ์ไปเรื่อย...” (กรุงเทพธุรกิจ, 13 กันยายน 2546 :16) หรืออีกครั้งพูดว่า

“... อย่าไปให้ความสำคัญมากกับคนคนเดียว ถ้าไปให้ความสำคัญมากนัก อีกหน่อยจะมีคน อีโก้เต็มไปหมด หลุดออกจากห้องสมุดมาค่าคนนั้นคนนี่ นึกว่าไถ่ไถ่กว่าหล่อ อย่าไปสนใจมาก สำคัญคือสื่อมวลชนอย่าไปลงข่าว ไปลงทำไม ของอย่างนี้ไม่มีประโยชน์ ...ความจริงแล้วคนเหล่านี้ ไม่ได้ทำอะไรที่เป็นประโยชน์แก่สังคม...” (มติชนรายวัน, 7 มกราคม 2546 : 2)

หรือการพูดตอบโต้งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) อีกหลายครั้ง การให้ฉายานักวิชาการที่เห็นต่างจากนโยบายรัฐว่า เป็นพวกขาประจำ จนถึงกระทั่งได้ มีการสั่งเลิกจ้างทีดีอาร์ไอทำวิจัยโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เนื่องจากไม่พอใจผลการวิจัย (กรุงเทพธุรกิจ, 1 เมษายน 2549 : 1)

การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณเช่นนี้ ย่อมเป็นการกดปราบความแตกต่างทางความคิด ความแตกต่างของข้อมูลและมุมมอง ซึ่งเป็นรากฐานของการเสริมสร้างความโปร่งใส การกระตุ้น

สารสนเทศให้ไหลเวียนอย่างสมบูรณ์และสมมาตร จึงกล่าวได้ว่าเป็นการคดปราบธรรมเนียมภาคการเงินไทยด้วยเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารภาคการเงินของรัฐบาลทักษิณ 1 กับธรรมเนียมฉบับนั้น ส่งผลทำให้องค์กรที่สำคัญต่อภาคการเงินของชาติ และเศรษฐกิจมหภาค ทั้งที่เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐบาล และองค์กรที่อิสระจากรัฐบาล เช่น มหาวิทยาลัย หมคประสิทธิภาพในการแสวงหาความรู้และแสดงออกทางความคิดที่อิสระ ซึ่งเป็นรากฐานเริ่มแรกของธรรมเนียมภาค

ในส่วนขององค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เช่น สภาพัฒนา ตลาดหลักทรัพย์ กสท. รัฐบาลทักษิณแทรกแซงโดยแต่งตั้งคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปเป็นประธานบ้าง เป็นกรรมการบ้าง ที่สำคัญบุคคลบางคนที่เคยถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมเกี่ยวกับจริยธรรม กลับได้ดิบได้ดีให้ไปดำรงตำแหน่งสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาค ส่วนองค์กรที่ไม่ขึ้นต่อรัฐบาลก็กระทำโดยการใช้อาวุธกรรมทำลายภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของนักวิชาการ หรือประกาศเลิกจ้างทำวิจัยเมื่อผลวิจัยไม่ถูกใจรัฐบาล แทนที่รัฐบาลจะทำการชี้แจงตามข้อมูลและหลักวิชา