



บทที่ 4

นักการเมืองกับนโยบายการเงินไทยในทศวรรษ 2530

รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายการเงินไทย โดยมีกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินนโยบายการเงินที่มีอำนาจตามกฎหมาย (Bhanupong Nidhiprabha, 1993: 172) โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นหน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยที่ผ่านมานั้นกลุ่มนักการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินหรือกลุ่มอุตสาหกรรมในประเทศมักไม่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินร่วมกับภาครัฐ กลุ่มธนาคารพาณิชย์ในประเทศจะแสดงบทบาทในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐอย่างชัดเจนเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลนั้นจะออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะกระทบต่อการสะสมทุนหรือทำลายการผูกขาดการดำเนินธุรกิจของตน

ก่อนปี 2531 นั้นรัฐบาลที่ปกครองประเทศมีทั้งรัฐบาลเผด็จการทหาร รัฐบาลเผด็จการพลเรือน และรัฐบาลพลเรือนในระบอบกึ่งประชาธิปไตย การดำเนินนโยบายการเงินของไทยได้รับการยกย่องจากสถาบันการเงินระดับนานาชาติว่าสามารถสร้างเสถียรภาพ และความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะข้าราชการสายเทคนิคของไทยที่ทำงานในหน่วยงานที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ได้รับการยกย่องว่ามีความสามารถในการวางแผนและควบคุมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ (Christensen Scott R., Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond, 1993)

หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2531 ไทยมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยขึ้นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนเกือบทั้งหมดเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งรวมถึงรัฐมนตรีในกระทรวงเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคการเมืองได้กลายเป็นสถาบันสำคัญที่ทำให้

นักการเมืองเข้าสู่อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใต้กลไกกระบวนการเลือกตั้งจากการเข้าสู่อำนาจรัฐอย่างต่อเนื่องของนักการเมืองในทศวรรษ 2530 นี้เองที่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองของไทยโดยที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเริ่มเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินมากขึ้นการทำงานของนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเริ่มมีความขัดแย้งกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้มีการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2533 นอกจากนี้ นักการเมืองยังได้เข้าไปแทรกแซงการทำงานของข้าราชการสายเทคนิคในหน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาคอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ (ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 2542: 59-61; Anek Laothamatas, 1996: 212)

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในเรื่องที่สำคัญต้องผ่านความเห็นชอบของนักการเมืองเจ้ากระทรวง รวมถึงในบางกรณีอาจต้องผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี ทำให้นักการเมืองได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับข้าราชการประจำระดับสูงในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยไม่เว้นในหน่วยงานที่มีได้รับการยกย่องว่ามีอิสระในการดำเนินงานที่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย นักการเมืองใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะรัฐมนตรี แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อฝ่ายการเมืองเข้าเป็นรัฐบาลได้มีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่าง ๆ ส่งผลให้บรรดาผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มที่จะเข้าไปสนองนโยบายนักการเมืองเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองในการแต่งตั้งซึ่งมีผลทำให้ระบบราชการเริ่มขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ในกรณีของรวมถึงในธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นผู้บริหารระดับสูงเริ่มดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสนับสนุนความต้องการของฝ่ายการเมือง ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในบรรดาผู้บริหารระดับสูง และทำให้ธนาคารขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในธนาคารแห่งประเทศไทย ข้าราชการสายเทคนิคที่เป็นผู้บริหารระดับสูงบางคนที่สามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ อาศัยอำนาจของฝ่ายการเมืองเป็นประโยชน์ในการเลื่อนตำแหน่ง รวมถึงทำงานตอบสนองฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ตนได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ฯ ต่อไป นอกจากนี้ยังกำจัดคู่แข่งในการรับราชการของตน ทำให้เกิดความแตกแยกอย่างมากในหน่วยงาน และลดประสิทธิภาพในการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยลง (Apichat Satitniramai, 2000)

ในระหว่างที่ไทยมีรัฐบาลเผด็จการทหารและรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยปกครองประเทศนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง รัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน, โดยคุ้มครองให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองในระบบรัฐสภา ฯ เนื่องจากในขณะนั้นพรรคการเมือง และกลุ่มพลังนอกระบบราชการอื่นยังไม่เข้มแข็งการทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดที่ต้องสนองความต้องการของพรรคการเมือง นักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือถ้ามีก็อยู่ในวงจำกัดในด้านนโยบายการคลังใน ส่วนของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงเวลาดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริต นโยบายการเงินของไทยจึงได้รับการยกย่องและยอมรับจากสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งทรงอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Korff, 1989: 45; Likhit Dhiravegin, 1992: 209-224; Maxfield, 1997)

ระหว่างปี 2523-2530 ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังส่วนมากเป็นอดีตข้าราชการสายเทคนิคหรืออดีตข้าราชการสายเทคนิคที่มีความรู้ความสามารถด้านการเงิน การคลัง ในระดับประเทศ เช่น นายอำนาจ วีรพรพรรณ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง (เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนแรกในรัฐบาล พล.อ.เปรม ฯ ในสัดส่วนของพรรคกิจสังคม), นายสมหมาย สุนทรกุล (อดีตพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง) และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ (อดีตข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลัง และอดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ) เป็นต้น พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้ความสำคัญกับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างมากเนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นกระทรวงที่มีบทบาทในการกำหนด กำกับและควบคุมนโยบายการเงินของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินในประเทศ รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กำกับ ดูแล นโยบายการคลังของประเทศในส่วนของการจัดเก็บรายได้ และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ รวมถึงมีรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำนวนมาก เช่น ธนาคารกรุงไทยจำกัด ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น การทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศ

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นมีภูมิหลังการทำงานในกระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทยมาก่อนทำให้รัฐมนตรี ฯ มีความสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการสายเทคนิค ปัจจุบันในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย และมีความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างดี นอกจากนี้การที่รัฐมนตรี ฯ และข้าราชการสายเทคนิคระดับสูงส่วนใหญ่ต่างมีประวัติการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา (เว้นนายสมหมาย ฮุนตระกูลที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น) ในด้านเศรษฐศาสตร์ และต่างเป็นนักเรียนทุนรัฐบาลเหมือนกัน ข้าราชการสายเทคนิคเหล่านี้จึงมีทัศนคติแนวคิดในการดำเนินนโยบายการเงินจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน องค์กรประกอบเหล่านี้ทำให้การทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เป็นอดีตข้าราชการสายเทคนิคและธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงินในช่วงก่อนปี 2531 เป็นไปอย่างราบรื่น (ยกเว้นกรณีความขัดแย้งระหว่างนายสมหมาย ฯ กับนายอนุกุล ฯ) (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2528)

หลังปี 2531 นักการเมืองเริ่มมีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยได้เข้ามาคุมกระทรวงเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม ในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นมีนายประมวธ สภาวสุ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เขาเป็นนักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งคนแรกนับตั้งแต่ปี 2524 ที่ดำรงตำแหน่ง ฯ อดีตข้าราชการสายเทคนิคได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในช่วงเวลาสั้น ๆ ในปี 2533, และระหว่างปี 2534-2535 โดยภายหลังปี 2535 นักการเมืองนายธนาคารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างต่อเนื่องโดยเริ่มจากนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ในปี 2535-2538 นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในปี 2538 นายอำนวย วีรวรรณ ในปี 2539-2540 และนายทอง พิทยะ ในปี 2540 (โปรดดูตาราง 4.1)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ในการดำเนินนโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยแต่เดิมนักการเมืองจะมีบทบาทในการดำเนินนโยบายสาธารณะในกระทรวงที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจุลภาค (sectoral policies or microeconomic policies) เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม เป็นต้น โดยที่นักการเมืองไม่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic policies) เช่น นโยบายการเงิน การคลังของประเทศ ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ข้าราชการสายเทคนิคยังคงมีบทบาทสูง หน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจในส่วนกลาง เช่น

ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังระหว่างปี 2500-2540

ลำดับที่	ชื่อ	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
33	นายเสริม วินิจฉัยกุล	26 กันยายน 2500 - 1 มกราคม 2501 1 มกราคม 2501 - 20 ตุลาคม 2501
34.	นายโชติ คุณะเกษม	10 กุมภาพันธ์ 2502 - 1 พฤษภาคม 2502
35.	นายสุนทร หงส์ลดารมภ์	1 พฤษภาคม 2502 - 11 ธันวาคม 2506 11 ธันวาคม 2506 - 8 กรกฎาคม 2508
36.	นายเสริม วินิจฉัยกุล	8 กรกฎาคม 2508 - 17 พฤศจิกายน 2514
37.	นายบุญมา วงศ์สวรรค์	17 พฤศจิกายน 2514 - 19 ธันวาคม 2515
38.	นายเสริม วินิจฉัยกุล	9 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516
39.	นายบุญมา วงศ์สวรรค์	16 ตุลาคม 2516 - 30 พฤษภาคม 2517
40.	นายสมหมาย สุนทรระกูล	30 พฤษภาคม 2517 - 21 กุมภาพันธ์ 2518
41.	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	21 กุมภาพันธ์ 2518 - 17 มีนาคม 2518
42.	นายบุญชู โรจนเสถียร	17 มีนาคม 2518 - 21 เมษายน 2519
43.	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	21 เมษายน 2519 - 5 ตุลาคม 2519 5 ตุลาคม 2519 - 22 ตุลาคม 2519
44.	นายสุพัฒน์ สุทธารม	22 ตุลาคม 2519 - 12 พฤศจิกายน 2520 12 พฤศจิกายน 2520 - 24 พฤษภาคม 2522
45.	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	24 พฤษภาคม 2522 - 11 กุมภาพันธ์ 2523
46.	นายสมหมาย สุนทรระกูล	11 กุมภาพันธ์ 2523 - 12 มีนาคม 2523
47.	นายอำนาจ วีรพรพรรณ	12 มีนาคม 2523 - 11 มีนาคม 2524
48.	นายสมหมาย สุนทรระกูล	11 มีนาคม 2524 - 7 พฤษภาคม 2526 7 พฤษภาคม 2526 - 11 สิงหาคม 2529
49.	นายสุธี สิงห์เสนห์	11 สิงหาคม 2529 - 4 สิงหาคม 2531
50.	นายประมวล สภาวสุ	9 สิงหาคม 2531 - 26 สิงหาคม 2533
51.	นายวีรพงษ์ รามางกูร	26 สิงหาคม 2533 - 9 ธันวาคม 2533
52.	นายบรรหาร ศิลปอาชา	14 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534
53.	นายสุธี สิงห์เสนห์	6 มีนาคม 2534 - 22 มีนาคม 2535
54.	นายพนัส สิมะเสถียร	18 มิถุนายน 2535 - 22 กันยายน 2535
55.	นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์	29 กันยายน 2535 - 18 กรกฎาคม 2538
56.	นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย	18 กรกฎาคม 2538 - 28 พฤษภาคม 2539
57.	นายบดี จุณณานนท์	28 พฤษภาคม 2539 - 15 ตุลาคม 2539
58.	นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	15 ตุลาคม 2539 - 29 พฤศจิกายน 2539 (รักษาการ)
59.	นายอำนาจ วีรพรพรรณ	29 พฤศจิกายน 2539 - 21 มิถุนายน 2540
60.	นายทอง พิทยะ	21 มิถุนายน 2540 - 24 ตุลาคม 2540

ที่มา: กระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานประมาณ, กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองจากนายกรัฐมนตรี บทบาทของนักการเมืองในนโยบายเศรษฐกิจจุลภาค และข้าราชการประจำสายเทคนิคในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (bifurcation of policies) ได้เป็นลักษณะเด่นของการดำเนินนโยบายสาธารณะของการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยในยุทศวรรษ 2520 (Christiensen, Ammar Siamwalla and Pakorn Vichyanond, 1993: 6-7)

4.1 พัฒนาการทางการเมืองของไทยในทศวรรษ 2530

ในทศวรรษ 2530 ระบอบประชาธิปไตยของไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง นักการเมือง และพรรคการเมืองได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายใต้ผ่านการเลือกตั้ง (เว้นระยะเวลาสั้น ๆ ในปี 2534-2535) รัฐธรรมนูญได้กลายเป็นกติกาสูงสุดหนึ่งเดียวในการปกครองประเทศ (the only game in town) ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยมีความมั่นคง ถึงแม้จะมีการรัฐประหารในปี 2534 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 แต่ก็ไม่มีผลในทางการพัฒนาประชาธิปไตยตรงข้ามการรัฐประหารในปี 2534 กลับทำให้กระบวนการประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมากขึ้นและลดบทบาทของทหารในทางการเมืองลงจากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 โดยผู้ที่จจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง

ในทศวรรษ 2530 มีการเลือกตั้งทั่วไป 5 ครั้งในปี พ.ศ.2531, 2535/1, 2535/2, 2538, และปี 2539 มีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งถึง 6 ชุด (เว้นรัฐบาลเฉพาะกิจที่มีนายอานันท์ ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีเพียงปีเศษ ระหว่าง 2 มีนาคม 2534 ถึง 7 เมษายน 2535 และ 10 มิถุนายน 2535 ถึง 23 กันยายน 2535) ประชาชนมีการตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น จำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิในการเลือกตั้งในทศวรรษ 2530 จากค่าเฉลี่ยการเลือกตั้ง 5 ครั้งคิดเป็นร้อยละ 61.77 เพิ่มจาก อัตราเฉลี่ยการเลือกตั้งในทศวรรษที่ผ่านมาที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 52.03 (ทศวรรษที่ 2520 มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง) ตัวเลขอัตราส่วนของผู้มาใช้สิทธิแม้จะไม่ใช่ดัชนีที่สมบูรณ์ที่ใช้ชี้วัดความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็สามารถชี้ถึงความเชื่อมั่นเบื้องต้นของประชาชนไทยในระบอบประชาธิปไตยที่มีมากขึ้น (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี 2522-2539

วันเดือนปี	จำนวน ส.ส.	ผู้มีสิทธิออกเสียง	ผู้ใช้สิทธิออกเสียง	%	จังหวัดที่มีผู้มาใช้ สิทธิมากที่สุด %	%ของ กทม.
22 เม.ย. 2522	301	20,927,965	9,328,415	44.57	77.11 (ยโสธร)	9.45
18 เม.ย. 2526	324	24,224,470	12,295,339	50.76	79.62 (ยโสธร)	32.57
27 ก.ค. 2529	347	26,160,100	16,079,949	61.43	85.15 (ชัยภูมิ)	38.13
24 ก.ค. 2531	357	26,658,638	16,944,931	63.56	90.42 (ยโสธร)	35.92
22 มี.ค. 2535	360	32,436,170	19,216,670	59.24	87.11 (มุกดาหาร)	42.57
13 ก.ย. 2535	360	31,855,156	19,760,377	62.02	90.41 (มุกดาหาร)	47.39
2 ก.ค. 2538	391	37,817,983	23,462,746	62.04	83.80 (มุกดาหาร)	49.82
17 พ.ย. 2539	393	38,564,593	24,070,750	62.42	87.71 (สระแก้ว)	48.97

ที่มา: กองการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทย

ในขณะที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น นักการเมืองในทศวรรษ 2530 ก็ได้พัฒนาตนเองมีโดยระดับการศึกษาของนักการเมืองนั้นสูงขึ้นจากเดิม จากรายงานวิจัยของสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี 2540 ได้เปรียบเทียบคุณสมบัติด้านการศึกษาของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งการเลือกตั้งในปี 2535, 2538 และ 2539 พบว่าระดับการศึกษาของผู้เข้ามาสู่การเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยที่ผลจากการวิจัยพบว่า ในปี 2535 ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นคิดเป็นร้อยละ 28 ในขณะที่การเลือกตั้งสองครั้งต่อมาลดลงเหลือร้อยละ 20 นอกจากนี้สัดส่วนของผู้สมัครที่มีการศึกษาในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกมีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้คนรุ่นใหม่ยังมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น และเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการการเมืองการปกครองมากกว่าอดีต (สุนันทา สุวรรณโณดม และคณะ, 2540: 54) นอกจากนี้ในช่วงปี 2531-2540 นักการเมืองเริ่มมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้น ในการเลือกตั้งปี 2535 ครั้งที่ 1 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือส.ส. ที่จบการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีร้อยละ 19.72 ในการเลือกตั้งปี 2538 ส.ส. ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23.53 และเป็นร้อยละ 28.24 ในการเลือกตั้งปี 2539 (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี 2531-2540

ระดับการศึกษา	2535/1	ร้อยละ	2538	ร้อยละ	2539	ร้อยละ
ต่ำกว่าอนุปริญญา	89	24.72	94	24.04	91	23.16
อนุปริญญา	20	5.56	13	3.32	13	3.31
ปริญญาตรี	172	47.78	184	47.06	176	44.78
ปริญญาโท	54	15.00	68	17.39	83	21.12
ปริญญาเอก	17	4.72	24	6.14	28	7.12
อื่นๆ	8	2.22	8	2.05	2	0.51
รวม	360		391		393	

ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง

ด้านอาชีพของผู้ที่เป็นนักการเมืองนั้น นักธุรกิจได้มีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นโดยในการเลือกตั้งปี 2531 มี ส.ส. ที่ประกอบอาชีพทำธุรกิจ คิดเป็น ร้อยละ 36.97 ของ ส.ส. ทั้งหมดในสภา ฯ ในการเลือกตั้งในปี 2535/1 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.83 แต่ในการเลือกตั้งในปี 2538 สัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลือร้อยละ 29.41 และ ร้อยละ 29.01 ในการเลือกตั้งในปี 2539 ในขณะที่จำนวน ส.ส. ที่มีอาชีพประกอบธุรกิจลดลง สัดส่วนของ ส.ส. ที่มีอาชีพนักการเมืองกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยในการเลือกตั้งปี 2531 ส.ส. ที่มีอาชีพนักการเมือง มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 20.17 ในการเลือกตั้งปี 2538 ส.ส. ที่มีอาชีพนักการเมืองมีร้อยละ 53.20 และ ในปี 2539 สัดส่วนของ ส.ส. ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58.52 จากผลสำรวจของสถาบันประชากรศาสตร์พบว่า มี ส.ส. จำนวนมากที่เคยประกอบอาชีพทนายความ ประกอบธุรกิจ หรือค้าขาย เมื่อ ส.ส. เหล่านี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ส.ส. มากกว่าการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบอาชีพทนายความ ส.ส. เหล่านี้ได้พิจารณาเปลี่ยนเป็นมีอาชีพนักการเมือง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจสะท้อนได้ว่านักการเมืองเห็นว่ามีระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงมากพอที่สามารถประกอบเป็นอาชีพได้ (สุนันทา สุวรรณโณดม และพวก, 2540: 112-113)

ตาราง 4.4 อาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี 2529 ถึง 2540

อาชีพ	2529	ร้อยละ	2531	ร้อยละ	2535/1	ร้อยละ	2538	ร้อยละ	2539	ร้อยละ
ธุรกิจการค้า	134	38.92	132	36.97	165	45.83	115	29.41	114	29.01
ทนายความ	45	12.97	43	12.04	37	10.28	19	4.86	13	3.31
นักการเมือง	43	12.39	72	20.17	70	19.44	208	53.20	230	58.52

ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง

4.2 เสถียรภาพของรัฐบาลผสมในทศวรรษ 2530

จากผลการเลือกตั้งในระหว่างปี 2531 ถึง 2539 การที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดรัฐบาลพลเรือนจึงเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองจำนวนมากโดยพรรคที่มีจำนวน ส.ส.มากที่สุดจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคแกนนำเหล่านี้จะรวบรวมพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงรองลงไปเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม และมีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ตกลงกันของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งมักจะยึดถือตามจำนวนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาลพรรคว่ามีจำนวน ส.ส.เท่าไร ก็จะได้รับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในจำนวนตามอัตราส่วนของจำนวน ส.ส.ต่อตำแหน่งรัฐมนตรี การจัดสรรดังกล่าวเป็นที่มาของความวุ่นวายในพรรคร่วมรัฐบาล ส.ส.ใช้เกณฑ์ดังกล่าวสร้างกลุ่มย่อย (clique) ซึ่งประกอบด้วยจำนวน ส.ส.จำนวนหนึ่งเพื่อต่อรองกับพรรค หรือกับพรรคแกนนำ เพื่อตำแหน่งรัฐมนตรี ประกอบกับกฎหมายการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ ส.ส.สามารถย้ายพรรคได้อย่างเสรี ไม่ติดขัดเงื่อนไขเวลาในการลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองใหม่ หลังจากรัฐบาลประกาศยุบสภา ฯ เป็นเหตุให้พรรคไม่สามารถคุม ส.ส.ได้ รัฐบาลผสมประสบปัญหาเรื่องเสถียรภาพ ต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง (Haggard and Andrew MacIntyre, 2000: 62; Ockey, 1994: 265)

ระหว่างปี 2531 ถึง 2540 มีการเลือกตั้งทั่วไป 5 ครั้งซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้งมี ส.ส.เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.ทั้งหมดในสภา ฯ และพรรคการเมืองต่าง ๆ มีลักษณะเป็นพรรคที่มีฐานการเมืองตามลักษณะภูมิภาค โดยสังเกตจากจำนวน ส.ส.

ของพรรคที่ได้รับเลือกมีลักษณะเกาะกลุ่มตามลักษณะภูมิภาคของประเทศ เช่น พรรคประชาธิปัตย์มีฐานการเมืองในภาคใต้, พรรคชาติไทยฐานการเมืองในภาคกลาง, พรรคชาติพัฒนาฐานทางการเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่นเดียวกับพรรคความหวังใหม่ ในขณะที่พรรคกิจสังคมมีฐานคะแนนเสียงในภาคกลางและภาคเหนือ เป็นต้น (ตารางที่ 4.5)

ตาราง 4.5 จำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรค จำแนกตามเขตพื้นที่การเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531

	รวม	กทม.	กลาง	เหนือ	ใต้	อีสาน
พรรคชาติไทย	87	0	39	14	3	31
พรรคกิจสังคม	54	1	9	9	6	29
พรรคประชาธิปัตย์	48	5	4	6	16	17
พรรครวมไทย*	35	0	0	26	1	8
พรรคประชากรไทย	31	20	8	3	0	0
พรรคราษฎร	21	0	7	6	0	8
พรรคประชาชน*	19	0	2	0	11	6
พรรคปวงชนชาวไทย	17	0	1	1	0	15
พรรคพลังธรรม	14	10	3	0	1	0
พรรคกิจประชาคม*	9	0	2	2	2	3
พรรคก้าวหน้า*	8	0	4	0	3	1
พรรคสหประชาชาติไทย	5	0	1	2	0	2
พรรคมวลชน	5	1	1	0	0	3
พรรคเสรีธรรม	3	0	1	0	0	2
พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย	1	0	0	0	0	1

หมายเหตุ * พรรคเหล่านี้ได้ยุบรวมกันเป็นพรรคเอกภาพทำให้พรรคเอกภาพมี ส.ส. 71 ราย และต่อมาเหลือ 62 ราย
ที่มา: Murray, David. 1996, Angels and Devils, Thai Politics from February 1991 to September 1992 – A Struggle for Democracy หน้า 29

ตาราง 4.5 (ต่อ) จำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรค จำแนกตามเขตพื้นที่การเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535

	รวม	กทม.	กลาง	เหนือ	ใต้	อีสาน
พรรคสามัคคีธรรม	79	0	15	29	2	33
พรรคชาติไทย	74	0	42	12	2	18
พรรคความหวังใหม่	72	0	8	12	12	40
พรรคประชาธิปไตย	44	1	0	5	26	12
พรรคพลังธรรม	41	32	6	2	1	0
พรรคกิจสังคม	31	0	5	4	0	22
พรรคประชากรไทย	7	2	4	1	0	0
พรรคเอกภาพ	6	0	2	2	1	1
พรรคราษฎร	4	0	0	2	0	2
พรรคปวงชนชาวไทย	1	0	2	2	2	3
พรรคมวลชน	1	1	1	0	0	3

ที่มา: Murray, David. 1996, Angels and Devils, Thai Politics from February 1991 to September 1992 – A Struggle for Democracy หน้า 104,117

ตาราง 4.5 (ต่อ) จำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรค จำแนกตามเขตพื้นที่การเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535

	รวม	กทม.	ใต้	อีสาน	เหนือ	กลาง
พรรคประชาธิปไตย	79	9	36	17	8	9
พรรคชาติไทย	77	0	0	21	18	38
พรรคชาติพัฒนา	60	0	0	27	21	12
พรรคความหวังใหม่	51	0	6	31	8	6
พรรคพลังธรรม	47	23	3	9	6	6
พรรคกิจสังคม	22	0	0	15	3	4
พรรคเอกภาพ	8	0	0	2	0	6
พรรคเสรีธรรม	8	0	0	4	2	2
พรรคมวลชน	4	1	0	2	1	0
พรรคประชากรไทย	3	2	0	0	1	0
พรรคราษฎร	1	0	0	0	1	0

ที่มา: Murray, David. 1996, Angels and Devils, Thai Politics from February 1991 to September 1992 – A Struggle for Democracy หน้า 252

ตาราง 4.5 (ต่อ) จำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรค จำแนกตามเขตพื้นที่การเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538

	กลาง(กทม.)	เหนือ	ใต้	อีสาน	รวม
พรรคชาติพัฒนา	8 (0)	18	0	27	53
พรรคประชาธิปัตย์	14 (7)	12	46	14	86
พรรคชาติไทย	44 (0)	19	0	29	92
พรรคประชากรไทย	16 (12)	2	0	0	18
พรรคกิจสังคม	6 (0)	2	0	14	22
พรรคเอกภาพ	2 (0)	5	0	1	8
พรรคพลังธรรม	20 (16)	3	0	0	23
พรรคความหวังใหม่	7 (0)	9	5	36	57
พรรคเสรีธรรม	3 (0)	0	0	8	11
พรรคนำไทย	5 (0)	5	0	8	18
พรรคมวลชน	3 (2)	0	0	0	3

ที่มา: ลิขิต ธีรเวคิน. 2543, การเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพฯ ฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 471

ตาราง 4.5 (ต่อ) จำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรค จำแนกตามเขตพื้นที่การเลือกตั้ง 17 พฤศจิกายน 2539

	กลาง	เหนือ	ใต้	อีสาน	รวม
	(กทม.)				
พรรคชาติพัฒนา	11(1)	20	0	21	52
พรรคประชาธิปัตย์	43(29)	21	47	12	123
พรรคชาติไทย	28	6	0	5	39
พรรคประชากรไทย	14(4)	4	0	0	18
พรรคกิจสังคม	5	3	0	12	20
พรรคเอกภาพ	3	0	0	5	8
พรรคพลังธรรม	1(1)	0	0	0	1
พรรคความหวังใหม่	22(1)	20	5	78	125
พรรคเสรีธรรม	0	0	0	4	4
พรรคไท	1	0	0	0	1
พรรคมวลชน	1(1)	1	0	0	2

ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง

การเลือกตั้งปี 2531 นั้น พล.อ.เปรม ฯ ได้ปฏิเสธที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อ พรรคชาติไทยซึ่งมีจำนวน ส.ส. 87 คน จึงได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรค การเมืองอื่น ๆ จำนวน 5 พรรค รวม ส.ส.ทั้งสิ้น 220 คน จากจำนวน ส.ส.ทั้งหมดในสภาฯ 357 คน ต่อมาเกิดความขัดแย้งในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลในเรื่องตำแหน่งรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ฯ นายกรัฐมนตรี จึงได้ปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่โดยนำพรรคปวงชนชาวไทยมาร่วมรัฐบาลด้วย ทำให้ รัฐบาลมีจำนวนพรรคร่วมทั้งสิ้น 7 พรรค จำนวน ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 237 คน แม้จะปรับ คณะรัฐมนตรีแล้วยังคงมีความขัดแย้งในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และภายในพรรคร่วมรัฐบาล ใน วันที่ 14 ธันวาคม 2533 พล.อ.ชาติชาย ฯ จึงได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และกลับเข้าดำรง ตำแหน่ง ฯ อีกครั้งในวันเดียวกัน โดยมีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 5 พรรค มีจำนวน ส.ส.รวมกัน 227 คน

ในการเลือกตั้งปี 2535 ครั้งที่ 1 พรรคสามัคคีธรรมมีจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกมากที่สุดจำนวน 79 คน ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลพร้อมกับพรรคอื่น ๆ รวมเป็น 5 พรรค มีจำนวน ส.ส.พรรคร่วม รัฐบาลจำนวน 195 คน จาก ส.ส.ทั้งหมด 360 คน โดยมี พล.อ.สุจินดา ฯ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐบาลทำงานได้ไม่นานเกิดเหตุความไม่สงบในเดือนพฤษภาคม 2535 ทำให้ต่อมา พล.อ.สุจินดา ฯ ลาออกจากตำแหน่ง

ในการเลือกตั้งปี 2535 ครั้งที่ 2 พรรคประชาธิปัตย์มีจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือก 79 คน ซึ่งมาก ที่สุด จึงได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ร่วมกับพรรคการเมืองอื่น เป็นรัฐบาลผสม 5 พรรค จำนวน ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 207 คน นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมาพรรค ความหวังใหม่ขอถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล นายชวน ฯ จึงได้นำพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลแทน จำนวนพรรคร่วมรัฐบาลเป็น 5 พรรคเช่นเดิม แต่จำนวน ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลเพิ่มเป็น 216 คน

ในการเลือกตั้งปี 2538 พรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส.มากที่สุดจำนวน 92 คน ได้เป็นพรรคแกน นำในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวน 7 พรรค จำนวน ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 233 คน จาก จำนวน ส.ส.ทั้งสิ้น 391 คน ในการเลือกตั้งปี 2539 พรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้ง รัฐบาลโดยมี ส.ส.สูงถึง 125 คน พรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวน 7 พรรค รวมมี ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล จำนวน 222 คน จากจำนวน ส.ส.ทั้งสิ้น 393 คน

รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง (MacIntyre, 1999: 147) รัฐบาลผสมมักประสบปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และภายในพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรค เนื่องจากรัฐบาลผสมเกิดจากรวมตัวของพรรคการเมืองจำนวนมาก ในรัฐบาลผสมตั้งแต่ปี 2531-2540 (เว้นรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) มีจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 8 ชุด ใน 10 ปี รัฐบาลผสมจะประกอบด้วยพรรคร่วมรัฐบาลโดยเฉลี่ยประมาณ 5.8 พรรค การที่มีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน และเสถียรภาพของรัฐบาล ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่รุนแรงที่สุด คือ ความไม่พอใจการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล และการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตร ฯ กระทรวงการคลัง เป็นต้น หรือในกระทรวงที่สามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมือง เช่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

กลุ่มทางการเมืองของกลุ่มย่อยทางการเมืองนั้นมีมาก นักการเมืองเหล่านี้ไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งรวมถึงมักไม่ค่อยมีอุดมการณ์ทางการเมือง นักการเมืองเหล่านี้มักรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองทางการเมืองกับพรรคการเมืองหรือกับรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตน ดังนั้นนักการเมืองเหล่านี้มักมีประวัติการย้ายพรรคไปตามพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เสนอผลประโยชน์ทางการเงินให้กับตน (Neher and Marlay, 1995: 38-39)

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องกลุ่มย่อย (fractions or cliques) ภายในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่แย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีรวมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองปรากฏอยู่ในทุกรัฐบาลผสม และปัญหาดังกล่าวสามารถขยายตัวทำให้พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลต้องแตกแยกจนส่งผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และพรรคที่มีความแตกแยกต้องถูกออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล เช่น กรณีความขัดแย้งภายในพรรคความหวังใหม่ และพรรคพลังธรรม เมื่อครั้งร่วมรัฐบาลนายชวน ฯ ระหว่างปี 2535-2538, ความขัดแย้งภายในพรรคชาติไทยของกลุ่มย่อยต่าง ๆ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อครั้งเป็นพรรคแกนนำในรัฐบาลระหว่างปี 2538-2539 เป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในเรื่องการแย่งการคุมกระทรวงที่มีผลประโยชน์ และความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลของกลุ่มย่อยในพรรค ได้ทำให้การทำงานของรัฐบาลผสมเกิดปัญหาด้าน

เสถียรภาพของรัฐบาลส่งผลให้ต้องที่การปรับคณะรัฐมนตรีตลอด (Falkus, 1999: 120; Ockey, 1994; Suchit Bunbongkarn, 1999: 172)*

ในคณะรัฐมนตรีชุด พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 1 ระหว่างวันที่ 9 สิงหาคม 2531 ถึง 9 ธันวาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีอายุเวลาทำงาน 2 ปี 4 เดือน มีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีจำนวน 9 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในพรรคร่วมรัฐบาลเองถึง 8 ครั้ง ในขณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล 1 ครั้ง โดยเฉลี่ยมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี 3.5 เดือนต่อครั้ง คณะรัฐมนตรีชุดที่มีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ 29 กันยายน 2535 ถึง 19 พฤษภาคม 2538 คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวมีอายุเวลาทำงาน 2 ปี 7 เดือน 21 วัน มีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีจำนวน 18 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในพรรคร่วมรัฐบาลเองถึง 17 ครั้ง ซึ่งส่วนมากเป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนของพรรคพลังธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล 1 ครั้ง โดยเฉลี่ยมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี 1.76 เดือนต่อครั้ง

คณะรัฐมนตรีชุดที่มีรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ 18 กรกฎาคม 2538 ถึง 27 กันยายน 2539 คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวมีอายุเวลาทำงาน 1 ปี 2 เดือน 9 วัน มีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีจำนวน 12 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในพรรคร่วมรัฐบาลเองถึง 11 ครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล 1 ครั้ง โดยเฉลี่ยมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี 1.23 เดือนต่อครั้ง ในรัฐบาลชุดที่มี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 ถึง 6 พฤศจิกายน 2540 คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวมีอายุเวลาทำงาน 11 เดือน 7

* นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เขียนไว้ถึงความสำคัญของกลุ่มการเมือง หรือมุ่งการเมืองในพรรค ว่ากลุ่มย่อยดังกล่าวมีความสำคัญทางการเมือง และกลุ่มย่อยเหล่านี้มีหัวหน้ากลุ่มย่อยที่คอยให้การดูแลด้านการเงินให้กับสมาชิกในกลุ่มย่อย โปรดดู บรรหาร ศิลปอาชา. 2538. การพัฒนาพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 69-70

วัน มีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีจำนวน 3 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในพรรค
ร่วมรัฐบาลเองเพียง 1 ครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล มีการ
นำเอาอดีตข้าราชการสายเทคนิคจำนวนมากดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือน
กรกฎาคม 2540 และ ครั้งที่สองในเดือนตุลาคม 2540 เนื่องจากสภาพปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของ
ประเทศ

การที่รัฐบาลผสมขาดเสถียรภาพ เกิดจากปัญหาที่มีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมาก และ
ปัญหากลุ่มย่อยภายในพรรคเกิดจากการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีผลประโยชน์ ส่งผล
ให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีหลายครั้งในระยะเวลาสั้น ๆ การปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งทำให้เกิด
ความขัดแย้งที่มากขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอง โดยเฉพาะในพรรค
ขนาดใหญ่ที่เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล รวมถึงพรรคขนาดกลางที่ร่วมรัฐบาล ประเด็นความ
ขัดแย้งจากการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และการเมือง เช่น
กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงคลัง, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงเกษตร ฯ ถือเป็นกระทรวงชั้นดีที่
พรรคร่วมรัฐบาลต่างต้องการควบคุม ในสภาพดังกล่าวการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปได้
ยากลำบากขาดการประสานงาน เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างเดิน (สยามรัฐ ปีที่ 35 ฉบับที่ 8 หน้า 4-
6; ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 2541: 31-37) รัฐบาลผสมดังกล่าวจึงขาดเสถียรภาพทางการเมือง
นายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
(Anek Laothamatas, 1996: 212; MacIntyre, 1999: 147; Suchit Bunbongkarn, 1999: 170)

4.3 การใช้เงินในการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งทุกครั้งนั้นนักการเมืองที่มุ่งหวังที่จะได้รับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง ดังนั้นนักการเมืองจึงต้องเสนออุดมการณ์ทางการเมือง, นโยบายของพรรคและของ
ตนเอง รวมถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อสร้างความนิยมชักจูงให้ประชาชนในเขตการเลือกตั้งมา
ลงคะแนนให้กับตัวผู้สมัคร ในทศวรรษ 2530 เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคง
มากขึ้นพร้อมกับการพัฒนาพรรคการเมือง การเลือกตั้งเป็นกติกาทางการเมืองที่ประชาชนให้การ
ยอมรับมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงนั้นนักการเมืองพรรคการเมืองได้พัฒนารูปแบบการใช้เงินในการ

เลือกตั้งทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้ง และทวีความรุนแรงโดยตลอดในทศวรรษ 2530 (Falkus, 1999: 120-121; Sulistiyanto, 2002:63)

การเลือกตั้ง 5 ครั้ง ในปี 2535/1, 2535/2, 2538 และ 2539 นอกเหนือไปจากความนิยมในตัวผู้สมัครและพรรคการเมืองแล้วเงินได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเลือกตั้งในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ (Haggard, 2000: 52; Sulistiyanto, 2002:63-64) ค่านิยมการซื้อขายเสียงเริ่มขยายตัวมากขึ้นซึ่งมีผลให้ปริมาณเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยที่เงินที่ใช้ในการเลือกตั้งนั้นมาจากหลายทาง เช่น การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนต่าง ๆ หรือ จากนักการเมืองที่มีฐานะดีบางราย หลังจากนั้นพรรคจะรวบรวมเงินดังกล่าวไปสนับสนุนผู้สมัครในนามพรรคเพื่อใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงส่วนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแต่เนื่องจากพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคขนาดใหญ่ ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งจำนวนมากในหลายเขตเลือกตั้ง พรรคไม่มีเงินมากเพียงพอที่จะสนับสนุนผู้สมัครได้ทุกรายดังนั้นผู้สมัครบางรายอาจใช้เงินส่วนตัวของตนในการระดมทุนการเลือกตั้ง หรือใช้เงินทุนจากหัวหน้ากลุ่มการเมืองในพรรคและเมื่อเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งการสนับสนุนทางการเงินจากพรรคและจากหัวหน้ากลุ่มการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง นักการเมืองที่ได้รับเลือกจึงมักมีความผูกพันกับหัวหน้ากลุ่มการเมืองมากกว่าพรรคการเมือง (กนก วงศ์ตระหง่าน, 2536: 188-190; ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2543: 5-6; บรรหาร ศิลปอาชา, 2538: 61-81; ปรีชา อุปโยคิน และ สุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 130-133; Anusorn Limmanee, 1998: 431; Suchit Bunbongkarn, 1996: 193-195)

จากรายงานผลการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่ามีการใช้จ่ายประมาณ 20,000 – 50,000 ล้านบาท โดยเป็นค่าใช้จ่ายรายการที่ชอบด้วยกฎหมายเพียง 8,000 - 9,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือประมาณ 10,000 – 40,000 ล้านบาท อาจถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง* ในเรื่องการซื้อขายเสียงในสังคมการเมืองไทยนั้น สมบัติ จันทร์วงศ์ (2536) ชี้ว่าเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และกฎหมาย ความแตกต่างในการกระจายรายได้ของ

* โปรดดู กรมการปกครอง. 2540. รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ประชาชนในประเทศ, ระบบอุปถัมภ์ที่ฝังลึกในวัฒนธรรมไทย, ความอ่อนแอของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย, การที่มีพื้นที่เลือกตั้งใหญ่เกินไป และการที่ระบบพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ

4.4 นักการเมืองกับนโยบายการเงิน

ก่อนปี 2531 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีภูมิหลังมาจากข้าราชการสายเทคนิคที่เคยทำงานด้านนโยบายการเงินในกระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย ในยุคที่ประชาธิปไตยรัฐบาลของ พล.อ.เปรม ๕ ให้ความสำคัญกับตำแหน่งดังกล่าวอย่างมาก ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งในสัดส่วนรัฐมนตรีของ พล.อ.เปรม ๕ นอกจากนี้ พล.อ.เปรม ๕ มีความไว้วางใจหน่วยงานราชการด้านวางแผนด้านเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินนโยบายการเงินเป็นหน้าที่ของข้าราชการสายเทคนิคในธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีอิสระปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมือง (Muscat, 1994; Warr, 1993)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นมีหน้าหลักในการกำกับ ดูแลนโยบายด้านการเงิน การคลังของประเทศ ภายใต้กฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502, พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2516 และ พ.ศ.2521, พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485, พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 และ พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526, พ.ศ.2528 และ พ.ศ.2535, และ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการดำเนินนโยบายการคลังโดยควบคุมการจัดเก็บรายได้ของประเทศ นอกจากนี้กฎหมายประกอบจำนวนมากที่ให้อำนาจรัฐมนตรี ๕ ด้านนโยบายการเงินนั้นรัฐมนตรีว่าการ ๕ มีอำนาจในการกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินในประเทศทั้งที่เป็นธนาคาร และบริษัทเงินทุน ๕ อำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรี ๕ นั้นครอบคลุมทั้งตลาดเงินและตลาดทุนในประเทศ โปรดดูตารางที่ 4.6 (วีรพล ชุ่มสาย ณ อยุธยา, 2541)

ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีความสำคัญ ซึ่งพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมักให้บุคคลสำคัญในพรรคดำรงตำแหน่งดังกล่าว เช่น นายประมวณ ๕, นายสุรเกียรติ์ ๕ สังกัดพรรคชาติไทย, นายอำนาจ ๕ สังกัดพรรคความหวังใหม่ เป็นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใน

รัฐบาลผสมที่มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่แตกต่างจากรัฐมนตรีอื่นในคณะรัฐมนตรีกล่าวคือต่างต้องตอบสนองต่อความต้องการทางการเมือง และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ให้ทุนสนับสนุนพรรค (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2536: 25-30) บทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะนโยบายการเงินการคลังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นถือเป็นผลงานที่สำคัญของรัฐบาลหากเศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีระดับอัตราเงินเฟ้อต่ำ ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพทำให้อัตราการว่างงานลดลงแล้ว รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้นย่อมได้รับความนิยมจากประชาชน โอกาสที่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นไปได้มาก นอกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังสร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่เป็นกลุ่มทุนที่สนับสนุนพรรครัฐบาล ในทางตรงข้ามหากรัฐดำเนินนโยบายการเงินการคลังผิดพลาดทำให้เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพอัตราเงินเฟ้อในประเทศเพิ่มสูงขึ้นรวมถึงอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นรัฐบาลย่อมไม่ได้รับความนิยมจากทั้งประชาชน และกลุ่มทุน นักการเมืองพรรคการเมืองอาจไม่ได้รับเลือกตั้งกลับมา

ในทศวรรษ 2530 หลังจากมีการใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินทำให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามามาก ตลาดเงินและตลาดทุนในประเทศโดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของภาคเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับดูแลนโยบายการเงินการคลังจึงมีความสำคัญต่อภาคเอกชนในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานที่สำคัญ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและการสะสมทุนของกลุ่มทุนทางการเงิน กลุ่มทุนหลักทรัพย์ กลุ่มทุนสื่อสารและกลุ่มทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินดังกล่าวจึงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับนักการเมืองทั้งระดับบุคคลและระดับพรรคเพื่อให้ฝ่ายการเมืองสนับสนุนและคุ้มครองการสะสมทุนของตน

ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่มาจากการเลือกตั้งจึงต้องสร้างผลงานทางเศรษฐกิจด้วยการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และสร้างการเติบโตให้ระบบเศรษฐกิจ พร้อมกับกับต้องรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือ กลุ่มการเมืองของตน ด้วยการกำกับ

ให้นโยบายการเงินเป็นไปในทิศทางที่ไม่ทำลายการสะสมทุนของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มทุนที่เป็นฐานทางการเงินดังกล่าวสนับสนุนในทางการเงินในการเลือกตั้งครั้งต่อไป กล่าวได้ว่าหากการทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และระบบเศรษฐกิจเติบโตอย่างมั่นคงแล้ว รัฐบาลจะได้ผลงานจากการบริหารประเทศซึ่งสร้างความพอใจให้กับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงิน (Ammar Siamwalla, 1997)

ตารางที่ 4.6 อำนาจตามกฎหมายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง
และธนาคารแห่งประเทศไทย

หน้าที่	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	ข้อสังเกต
1. การออกบัตรธนาคาร	ธนาคารแห่งประเทศไทย	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้าง แต่ไม่มาก
2. การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล	ธนาคารแห่งประเทศไทย	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้าง ในกรณีการให้เงินกู้แก่รัฐบาล
3. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ	ธนาคารแห่งประเทศไทย	ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการแทรกแซง
4. การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินในประเทศ	ธนาคารแห่งประเทศไทย และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้าง แต่ไม่มาก
5. การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	1. คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งแต่งตั้งโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 2. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดอัตรา การนำเงินส่งเข้ากองทุน ฯ 3. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกองทุน ฯ	แม้ว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่นี้

ตารางที่ 4.6 อำนาจตามกฎหมายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง
และธนาคารแห่งประเทศไทย (ต่อ)

หน้าที่	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	ข้อสังเกต
6. การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน	ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดและมีอำนาจในการกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินแต่อำนาจในการกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย และการควบคุมสินเชื่อต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในกรณีการควบคุมสินเชื่อขั้นต่ำต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน	ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกการแทรกแซงของรัฐบาลเว้นกรณีนโยบายอัตราดอกเบี้ย
7. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน	ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจในการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นกลไกในการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท
8. การบริหารหนี้สาธารณะ	การก่อหนี้สาธารณะเป็นอำนาจของรัฐบาล แต่อำนาจในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย	ไม่มีข้อมูลสาธารณะซึ่งได้รับการแทรกแซงของรัฐบาล

ตารางที่ 4.6 อำนาจตามกฎหมายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง
และธนาคารแห่งประเทศไทย (ต่อ)

หน้าที่	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	ข้อสังเกต
9. การควบคุมการปริวรรตเงิน ตราต่างประเทศ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดปริมาณเงินตรา ต่างประเทศขั้นต่ำที่จะซื้อหรือขาย ในคราวหนึ่ง ๆ และมีอำนาจในการ กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนชั้นสูงขั้นต่ำ รวมถึงกฎเกณฑ์อื่น ๆ แต่ในทาง ปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ คลังจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่ง ประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการควบคุม การปริวรรต	มีข้อมูลสาธารณะซึ่งถึงการแทรกแซง จากรัฐบาลอยู่บ้างแต่ไม่มาก
10. นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่ง ประเทศไทย	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลจำนวน หลายครั้ง
11. การจัดการด้านทุนสำรอง ระหว่างประเทศ	รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการทุน รักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนโดยให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ บริหารกองทุน ฯ	ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่ชี้ว่ามีการ แทรกแซงจากรัฐบาล

ที่มา : วีรพล ชุมสาย ณ อยุธยา. 2541. การบริหารนโยบายการเงินการคลังระหว่างปี
พ.ศ.2538-2541. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. หน้า 140-142

จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้อำนาจของตนในทางกฎหมาย ๔ สนับสนุนการสะสมทุนให้กลุ่มทุน หรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น ในช่วงปี 2531-2539 เมื่อเศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วผ่านกลไกตลาดเงินและตลาดทุนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวและสามารถสะสมทุนได้อย่างมาก การที่นักการเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายการเงินในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินจึงพยายามสนับสนุนนักการเมืองในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองของตนได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรณีในปี 2535 ที่มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล นายชวน ๔ ถึงกับกล่าวว่ามีผู้เสนอเงินบำรุงพรรค ๔ ถึง 100 ล้านบาท เพื่อตำแหน่งดังกล่าว แต่เขาก็ได้ปฏิเสธไปและตกลงเลือกนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำรงตำแหน่ง (สัมภาษณ์นายชวน หลีกภัย ใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2541)

4.4.1 การใช้นโยบายการเงินเป็นผลงานทางการเมือง

นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัวเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานในประเทศ และสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจในระยะสั้น แนวทางดังกล่าวมักจะทำให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศเพิ่มสูงขึ้นในขณะที่นักการเมืองไทยนั้นไม่มีวาระทางการเมืองที่แน่นอน ดังนั้นเมื่อนักการเมืองได้เข้ามาบริหารประเทศพวกเขาจึงต้องเร่งสร้างผลงานด้านเศรษฐกิจเพื่อให้มีอัตราการเติบโตพร้อมกับส่งเสริมการสะสมทุนของนักการเมืองพรรคการเมือง ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นการหวังผลในระยะสั้น (ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 2541: 116) ซึ่งแนวทางดังกล่าวต่างกับการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นไปเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจการเงินในประเทศเติบโตอย่างมีเสถียรภาพในระยะยาวมีอัตราเงินเฟ้อต่ำโดยใช้กลไกอัตราดอกเบี้ย และการควบคุมปริมาณเงินในระบบสถาบันการเงินในประเทศผ่านกลไกการถือครองพันธบัตร และการดำรงเงินสดของธนาคารพาณิชย์เพื่อลดปริมาณเงินในระบบเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากเกินไป และเพิ่มปริมาณเงินเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวลงโดยพิจารณาพร้อมเครื่องมือทางการเงินอื่น ซึ่งมักจะเป็นนโยบายที่เห็นผลในระยะยาว (Anusorn Limmanee, 1999) ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมักสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองเนื่องจากนักการเมืองและธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมีแนวทางที่แตกต่างกัน เช่น กรณีความขัดแย้งในนโยบายดอกเบี้ยระหว่างนายประมวณ ๔ กับนายกำจร ๕ ปี 2532-2533 และนายสุรเกียรติ์ ๕ กับนายวิจิตร ๕ ในปี 2538

ในช่วงปี 2532-2533 เกิดความขัดแย้งระหว่างนายประมวล ฯ และนายกำจร ฯ ขณะนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้กระทรวงการคลังเพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝากในการแก้ไขปัญหาการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อในประเทศ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าการขึ้นอัตราดอกเบี้ย จะกระทบต่อผู้ประกอบการในประเทศที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้มากขึ้น รวมถึงการขึ้นเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝากจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับประโยชน์จากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝาก นายประมวล ฯ กล่าวว่า การแก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์กับประชาชนผู้ฝากเงิน และผู้ประกอบการที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้น

ความขัดแย้งระหว่างนายสุรเกียรติ์ ฯ และนายวิจิตร ฯ เกิดขึ้นในช่วงปี 2538 ขณะนั้นรัฐบาลนายบรรหาร ฯ ประสบปัญหาเศรษฐกิจในประเทศชะลอตัวลงเนื่องจากอุปทานในภาคอสังหาริมทรัพย์มีมากกว่าอุปสงค์ในประเทศมาก รวมถึงเกิดการลดลงของดัชนีราคาในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และการชะลอตัวลงของภาคการส่งออกของไทย เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว นายสุรเกียรติ์ ฯ มีความเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยควรลดอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน ฯ ซึ่งขณะนั้นอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่นายสุรเกียรติ์ ฯ และรัฐบาลต้องการให้มีการลดดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายในประเทศ และการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ ฯ รวมถึงการตั้งกองทุนพยุงหุ้น ฯ ในกรณีความขัดแย้งในเรื่องอัตราดอกเบี้ย นายวิจิตร ฯ ได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวของรัฐบาล

4.4.2 การใช้นโยบายการเงินเพื่อสนับสนุนกลุ่มทุนอุปถัมภ์

ดังที่กล่าวมาแล้ว นักการเมืองนอกจากจะดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างผลงานให้กับรัฐบาลแล้ว ยังใช้นโยบายการเงินรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน จากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง รวมถึงเครือข่ายทางการเมือง กับกลุ่มผลประโยชน์ในนโยบายการเงิน (จะได้อีกต่อไป) มีผลให้นักการเมืองมีแนวโน้มดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะปกป้องผลประโยชน์กลุ่มทุนดังกล่าว การดำเนินนโยบายการเงินของนักการเมืองจึงเป็นหวังผลประโยชน์ระยะสั้น

กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะจำกัดจำนวนใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์ในประเทศด้วยเหตุผลหลายประการในทศวรรษ 2530 เช่นกันแม้ว่าความต้องการเงินทุนในตลาดเงินจะขยายตัวอย่างรวดเร็วแต่จำนวนธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเท่าเดิม (16 ราย และต่อมาเหลือ 15 ราย) ซึ่งการจำกัดจำนวนธนาคาร และบริษัทเงินทุน ฯ ในประเทศทำให้ปริมาณเงินฝากและสินเชื่อในประเทศกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มธนาคารพาณิชย์จำนวน 15 แห่ง และบริษัทเงินทุน ฯ ขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง โครงสร้างระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศเป็นแบบกึ่งผูกขาดมีจำนวนธนาคารพาณิชย์ในประเทศเพียง 15 ราย และธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่จำนวน 5 ราย ที่มีกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารเหล่านี้เป็นบุคคลเพียงไม่กี่ตระกูล ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งมีสัดส่วนสินเชื่อและเงินฝากมากกว่าสองเท่าของ 10 ที่เหลือธนาคารรวมกัน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536) ในทศวรรษ 2530 นั้นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่มีผลประกอบการที่ดีขึ้นทั้งนี้การขยายตัวเป็นผลจากการใช้นโยบายเปิดเสรีทางการเงินซึ่งทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว

แม้ว่าภายใต้แผนปฏิรูปทางการเงินที่ให้มีการเปิดเสรีกิจการธนาคารในประเทศนั้น กลุ่มธนาคารพาณิชย์ในประเทศก็ยังมีบทบาทในการคัดค้านการเปิดเสรีดังกล่าว โดยในสมัยรัฐบาลนายชวน ฯ ต่อรัฐบาลนายบรรหาร ฯ นั้น นายสุรเกียรติ ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศหลักเกณฑ์ผู้ที่มีสิทธิยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ซึ่งคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้นั้นสูงมากทำให้มีกลุ่มผู้มาประมูลเหลืออยู่เพียง 4 รายเท่านั้นนอกจากนี้เงื่อนไขของการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์รายใหม่ก็ถูกจำกัดให้มีสำนักงานใหญ่ในภูมิภาคทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เสียเปรียบธนาคารพาณิชย์รายเดิม

ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินและนักการเมืองพรรคการเมืองปรากฏอย่างชัดเจนในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ และนายสุรเกียรติ ฯ เสถียรไทย ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทในการช่วยธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การด้วยการใช้เงินของทางราชการ เช่น เงินของธนาคารออมสิน และเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน ซ้ำยังเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การก่อนที่จะมีการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการลดทุนจดทะเบียนของผู้ถือหุ้นเดิม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังดำเนินนโยบายตลาดทุนเพื่อตอบแทนกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินของตน ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนทั้งก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในปี 2535 และหลังจากนั้น โดยก่อนที่จะมีกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ฯ นั้นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินที่ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทยจำนวนมากได้ประโยชน์จากการนำบริษัทของตนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ เช่น กลุ่มเหมราชที่ดิน, กลุ่มบ้านฉาง เป็นต้น ต่อมาในปี 2535 สมัยรัฐบาลนายชวน ฯ กลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ประโยชน์จากการนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เช่นกัน เช่น รายกลุ่มเอสทีซี เป็นต้น นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์แล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอื่นที่ได้นำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาด ฯ เช่น กลุ่มกฤษฎามหานคร และ ช.การช่าง ที่เป็นกลุ่มทุนของพรรคความหวังใหม่, กลุ่มชินวัตรที่ให้การสนับสนุนพรรคพลังธรรม (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน 2538, หน้า 21; ผู้จัดการรายวัน ประจำวันที่ 21 ตุลาคม 2539 หน้า 15.)

บริษัทเหล่านี้ต่างก็ได้รับประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกในการนำบริษัทเข้าจดทะเบียน ฯ รวมถึงการปั่นราคาหลักทรัพย์ของตนให้สูงเพื่อสร้างกำไรหลักทรัพย์หลายตัวได้ถูกสร้างราคาให้เพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น หลักทรัพย์ในหมวดเงินทุนหลักทรัพย์, สื่อสาร, พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น กลุ่มทุนการเงินเหล่านี้อาศัยกลไกและเครื่องมือในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ได้พัฒนาอย่างรวดเร็วหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในปี 2535 เครื่องมือเหล่านี้ ได้แก่ การออกหุ้นกู้แปลงสภาพ หรือหุ้นกู้ด้อยสิทธิ ซึ่งตราสารหนี้เหล่านี้ได้รับความนิยมจากนักลงทุนประเภทบุคคล และสถาบันในประเทศต่างประเทศ ซึ่งทำให้บริษัทที่จดทะเบียนเหล่านี้ระดมทุนจำนวนมากเพื่อใช้ในการขยายกิจการและบางส่วนนำมาสนับสนุนพรรคการเมือง

การดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินของรัฐทำให้ตลาดเงินและตลาดทุนในประเทศขยายตัวอย่างมาก กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินที่ขยายตัวจากการพัฒนาดังกล่าวเริ่มมีบทบาทในการสนับสนุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งอย่างชัดเจนในการเลือกตั้งปี 2535 เป็นต้นมา กลุ่มทุนเหล่านี้เริ่มกังวลต่อบุคคล หรือนักการเมืองที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กลุ่มทุนเหล่านี้มีประสบการณ์ที่ไม่ดีนักกับนักการเมืองที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เช่น นายประมวล ฯ นายบรรหาร ฯ แม้ว่าทั้งสองจะมีคุณสมบัติของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากพรรคแกนนำในจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ตาม ในขณะที่ประเทศใช้นโยบายเปิดเสรีทางการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องมีผู้ที่มีความสามารถด้านเศรษฐกิจ พร้อมกับสามารถตอบแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงิน และนักการเมืองเพื่อเป็นการสร้างบารมีทางการเมืองให้กับตน นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังต้องสามารถประสานการทำงานกับข้าราชการสายเทคนิคในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง (ดอกเบีย ปีที่ 14 ฉบับที่ 180 เดือนมิถุนายน 2539; 64-65) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเปิดทางให้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินส่งตัวแทนของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

นักการเมืองนายธนาคารแม้จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ยังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการเงินในบางเรื่อง เช่น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน, นโยบายอัตราดอกเบี้ย, การดูแลปัญหาเรื่องเงินเพื่อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องทางเทคนิคและซับซ้อนซึ่งเป็นหน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ผ่านมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมักให้อิสระกับธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นเหล่านี้ รัฐมนตรี ฯ มักมีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันในตลาดเงิน เช่น ธนาคารและบริษัทเงินทุน ฯ และการควบคุมตลาดทุนโดยเฉพาะการควบคุมตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

4.5 สรุปท้ายบท

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทศวรรษ 2530 ทำให้นักการเมืองพรรคการเมืองมีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินมากขึ้นในขณะที่บทบาทดังกล่าวของข้าราชการสายเทคนิคในธนาคารแห่งประเทศไทยลดลง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการปรับใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินของไทย โครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้นักการเมืองพรรคการเมืองใช้การเลือกตั้งสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐ การแข่งขันในทางการเมืองจึงเป็นไปอย่างรุนแรงผู้สมัครและพรรคการเมืองมีการใช้เงินเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในทศวรรษ 2530 ไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด รัฐบาลจึงเป็น รัฐบาลผสมที่มักขาดเสถียรภาพ และอายุสั้น รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากและใน พรรคการเมืองขนาดใหญ่นั้นก็ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองย่อย ๆ จำนวนมาก กลุ่มการเมืองพรรค การเมืองร่วมรัฐบาลเหล่านี้มักรวมตัวด้วยผลประโยชน์ทางการเมืองกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีวาระทาง การเมืองที่ไม่แน่นอนรัฐบาลอาจประกาศยุบสภาหรือลาออกได้ง่าย ดังนั้นนักการเมืองและพรรค การเมืองร่วมรัฐบาลจึงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รวมถึงนโยบายการเงินที่หวังผลในระยะสั้นเพื่อสร้าง ความนิยมให้กับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มทุนของตนการสะสมทุนของกลุ่ม ผลประโยชน์ทางการเมืองจะมีผลต่อการใช้เงินทางการเมืองของนักการเมืองพรรคการเมืองในการ เลือกตั้งครั้งต่อไป

ในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่มี อิสระในการดำเนินนโยบายการเงินมากนักธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเงินโดยเฉพาะนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การไหลเข้า ของเงินทุนต่างประเทศชะลอตัวลง จากปัญหาในเชิงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในธนาคารแห่งประเทศไทยเองมี ผู้ว่าการที่มีความเชื่อมโยงในทางจริยธรรมของการเป็นนายธนาคารกลางทำให้เกิดความแตกแยกใน บรรดาผู้บริหารระดับสูงแล้วการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่มี ประสิทธิภาพ