

### บทที่ 3

#### การขาดความชอบธรรมของรัฐบาล

รัฐบาลที่มีความชอบธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากจะต้องมาตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายก็ต้องผ่านการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมอันแสดงถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว ยังต้องเป็นที่ยอมรับและสร้างความพอใจให้กับประชาชนด้วยจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้มีละนั้นหากเพียงแต่ยึดเอาเพียงคะแนนเสียงที่มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวอาจทำให้รัฐบาลไม่ยั่งยืนได้เพราะอายุของรัฐบาลนั้นยาวนานถึงสี่ปีแต่การเลือกตั้งนั้นมีแค่วันเดียวเป็นการวัดความต้องการของประชาชนเพียงแค่วันเดียว แต่ความพึงพอใจของประชาชนย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาการอ้างสิทธิความชอบธรรมทางการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้งอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะการเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นแค่กลไกหรือกติกาที่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) อันขาดเสียมิได้สำหรับระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ (sufficient condition) ที่จะอ้างความชอบธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ยังต้องมีเงื่อนไขอีกส่วนหนึ่งที่จะสร้างความยอมรับจากประชาชนคือการมีผลงานเป็นที่ปรากฏ มีภูมิหลังที่ดี มีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและมีบารมีเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป (ลิจิต ซีวเวคิน , 2538:22) ดังนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องสร้างความยอมรับหรืออย่างน้อยก็ต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลก็จะไม่มีมั่นคง

ยกตัวอย่างเช่นเมื่อเกิดกรณีสปก 4-01 ขึ้นเมื่อนั้นความชอบธรรมของรัฐบาลชวนก็ย่อมจะหมดไป เพราะเป็นการบริหารงานที่ผิดพลาดผลงานไม่ติดต่อไปในทางทุจริต ซึ่งสร้างความผิดหวังให้กับประชาชนมากเพราะก่อนหน้านี้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลนายชวนคือรัฐบาลที่ชาวสะอาดซื่อสัตย์ซื่อมั่นในกฎหมาย แต่กลับกลายเป็นว่ามีการใช้ตัวบทกฎหมายไปกระทำในสิ่งที่ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายเองคือการแจกที่ดินให้กับผู้ที่มีฐานะดีแม้จะอ้างว่ามีอาชีพเกษตรกรก็ตามแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้น่าจะมีเพื่อให้ประโยชน์กับเกษตรกรที่ยากจนและมีที่ทำกินไม่เพียงพอมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้นยังมีญาติของบุคคลบางคนในพรรคร่วมรัฐบาลที่ได้ที่ดินอีกด้วย ความผิดหวังหวังที่เกิดขึ้นในรัฐบาลนายชวนนี้ทำให้ความคาดหวังในรัฐบาลใหม่มีมากขึ้นซึ่งก่อนการจัดตั้งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาก็ได้พูดให้ความหวังไว้กับประชาชนว่า “ผมจะไม่ทำให้ประชาชนผิดหวัง” ดังนั้นเมื่อนายบรรหารให้สัญญากับประชาชนเช่นนี้จึงเป็นที่จับตาของประชาชนมากกว่าจะสามารถทำได้อย่างที่กล่าวไว้หรือไม่เพราะว่าในการจับมือกันของพรรคร่วมรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐบาลนั้นมีบุคคลหลาย

คนที่ประชาชนให้ความเชื่อถือและต้องการจะให้เข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศเช่นนายอำเภอ วีรวรรษที่เป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงและในการหาเสียงก็อาสาที่จะมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ก่อตัวว่าจะมีปัญหาดังแต่ปลายรัฐบาลนายชวน หลีกภัยแล้ว

ปัญหาเรื่องการขาดความชอบธรรมหรือความไม่ยอมรับของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของนายบรรหารต้องเป็นการมองภาพโดยรวม โดยดูองค์ประกอบทางด้านคือความชอบธรรมของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและดุลยพินิจของรัฐบาล

### 3.1 ปัญหาความชอบธรรมของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ

ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงที่สำคัญจะเป็นที่จับตามองของประชาชนรองมาจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเลยทีเดียว หากว่ารัฐบาลใดมีผู้นำคือตัวนายกรัฐมนตรีที่ดีแม้ว่ารัฐมนตรีบางคนจะไม่เด่นแต่ประชาชนก็ยังเชื่อถือผู้นำเป็นหลัก แต่ถ้าหากรัฐบาลใดนายกรัฐมนตรีมีภาพพจน์ที่ไม่ค่อยดีและรัฐมนตรีร่วมสังกัดยังไม่เป็นที่น่าเชื่อถือด้วยแล้วก็จะทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลโดยรวมตกต่ำลงไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพพจน์ของตัวนายบรรหารนั้นยังติดกับภาพลักษณ์เก่าๆอยู่มากเช่นการได้ชื่อว่าเป็นผู้เอทีเอ็มเคลื่อนที่หรืออย่างในกรณีที่นายบรรหารเคยหลุดปากออกมาว่า “การเป็นฝ่ายค้านแล้วคอยชกปากแห้ง” ซึ่งให้เห็นถึงเป้าหมายของการเข้ามาร่วมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี การเป็นส.ส.สุพรรณบุรีที่ได้ชื่อว่าดังงบประมาณเข้าจังหวัดได้มากที่สุด สมัยเมื่อครั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็เคยถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างสาหัสเสียเทเสียจากนายสมัคร สุนทรเวชจนเกิดความคลางแคลงใจไปทั่ว ดังนั้นภาพพจน์ของนายบรรหารจึงไม่ค่อยเป็นที่น่าประทับใจเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการขึ้นมาดำรงตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารของประเทศเช่นนี้

โดยปกติตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยนั้นมักจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาดีความรู้เป็นที่ยอมรับหรือไม่ก็เป็นนายทหารไม่ว่าจะขึ้นมาโดยทางประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่มีประวัติค้างหรือหรือเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยมักไม่ค่อยมีชนกรณีนายณรงค์ วงวรณเป็นคนที่ถูกเคลือบแคลงเกี่ยวกับยาเสพติดก็ถูกบีบไม่ให้รับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังหกเอกปรวมที่มีการใช้ประชาธิปไตยได้อย่างเต็มใบมากขึ้นตำแหน่งนายกก็คือหัวหน้าพรรคที่มีคะแนนสูงสุดโดยปริยายประชาชนก็ดูจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกมากขึ้นเพราะเท่ากับว่าเขาสามารถเลือกนายกได้โดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่มีการศึกษาสูงๆเช่นในเมืองคนก็จะยิ่งให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากขึ้น ดังนั้นเมื่อนายบรรหารขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบวกกับภาพพจน์เก่าๆที่ติดตัวมาจึงไม่แปลกที่ประชาชนจะหันมาจับตามองที่ตัวรัฐมนตรีที่รายล้อมนายบรรหารมากยิ่งขึ้น

ขึ้นไปอีกเพราะหากผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีภาพลักษณ์ดี จะมากทดแทนและเสริมภาพลักษณ์ของ นายบรรหารและรัฐบาลได้

การคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เวลครั้งที่มีการพูดถึงคำว่าหน้าตาหรือภาพพจน์ของคณะรัฐมนตรี เพราะภาพพจน์ของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมย่อมเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจให้กับประชาชน ว่ารัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศไปด้วยดี หลักการบริหารงานบุคคลข้อหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือ " put the right man in the right job " การวางตัวบุคคลที่จะมาเป็นรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารงานด้านต่างๆของประเทศตามที่ได้รับมอบหมายภาระด้านต่างๆของประเทศนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญดังนั้นบุคคลที่จะมาบริหารงานจะต้องมีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆพอสมควร ถึงเหตุนี้อาจมีส่วนเสริมภาพพจน์ที่ดีให้กับรัฐบาลนายบรรหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลที่เข้ามารับตำแหน่งมีความชอบธรรมในเงื่อนไขหลายๆประการ มีภูมิหลังที่ดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมความซื่อสัตย์ ก็จะมีส่วนช่วยเสริมความชอบธรรมให้กับรัฐบาล ในทางกลับกันถ้าหากว่าความชอบธรรมของผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีขาดหายไปก็จะนำไปสู่การขาดความชอบธรรมของรัฐบาลได้เพราะหน้าที่ของรัฐบาลที่ดีประการหนึ่งก็คือความสามารถที่จะคัดสรรตัวบุคคลที่มีคุณภาพ คุณธรรม บารมี เข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อนำประเทศชาติให้เจริญ แต่หากรัฐบาลคัดเลือกบุคคลที่ขาดความชอบธรรมมาดำรงตำแหน่งย่อมชี้ให้เห็นถึงการทำหน้าที่ที่ผิดพลาดและไม่ได้เป็นไปเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง และหากมองในอีกแง่มุมหนึ่งรัฐบาลก็ประกอบมาจากตัวบุคคลนั่นเอง ถ้าตัวบุคคลขาดความชอบธรรมแล้วรัฐบาลก็ย่อมขาดความชอบธรรมตามไปด้วย

ในรัฐบาลนายบรรหารบุคคลที่ดูจะ ไม่ได้การยอมรับจากประชาชนในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างเด่นชัดมี 3 คนคือ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและนายสุชาติ ศันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย บุคคลสองคนแรกมีปัญหาในเรื่องการไม่ยอมรับจากประชาชนทันทีที่มีการประกาศรายชื่อ ส่วนนายสุชาตินั้นกระแสดูความไม่ยอมรับมีมากภายหลังการบริหารงานของรัฐบาลไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การนำเสนอจึงจะชี้ให้เห็นปัญหาความไม่ยอมรับของประชาชนที่มีต่อรัฐมนตรีทั้งสามคนนี้ตามลำดับ

การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2538 มีกระทรวงบางกระทรวงที่ถูกจับตามองคือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังถือว่าเป็นจุดเงินหลักของประเทศและเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนั้นเริ่มต้อแว่วที่จะ ไม่ค่อยดีนักดังนั้นจึงได้เป็นที่คาดหวังกันว่า จะ ได้คนที่มีฝีมือและมีภาพพจน์ทางด้านเศรษฐกิจมาช่วยในการแก้ไขปัญหาของประเทศและสร้างความมั่นใจให้กับนักธุรกิจในการที่จะมาลงทุนทำธุรกิจ แต่ปรากฏว่าพอประกาศรายชื่อออกมาแล้วกลับ

ไม่เป็นไปอย่างที่คิดกล่าวคือตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแทนที่น่าจะเป็นนายอำมว ีรวรรณกลับกลายเป็นนายสุรเกียรติ์เสถียรไทยโดยนายอำมว ีรวรรณกลับได้รับตำแหน่งรองนายก รัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลด้านการต่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่าได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทันทีที่ ทราบรายชื่อรัฐมนตรีในกระทรวงการคลัง เพราะนายอำมว ีรวรรณบุคคลที่น่าจะเหมาะสมกับ กระทรวงการคลังกลับได้ไปเป็นรองนายกรัฐมนตรี แต่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กลับกลายเป็นสุรเกียรติ์เสถียรไทยรัฐมนตรีคนนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและไม่ใช่มุขมนตรีที่มี ความรู้ความชำนาญทางด้านธุรกิจมาก่อนเลย

หากจะเปรียบเทียบประสบการณ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างบุคคลสองคนนี้จะพบว่ามีความ แตกต่างกันมากนายสุรเกียรติ์ จบปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จบ ปริญญาโทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยทัฟท์สหรัฐอเมริกา ปริญญาเอกด้าน กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดสหรัฐอเมริกาจากนั้นเป็นอาจารย์สอน หนังสือที่คณะนิติศาสตร์และตำแหน่งสูงสุดก็คือเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ส่วนผลงานทางด้านเกี่ยวกับการเมืองเคยเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษามันนิญญโลกของรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณในปี พ.ศ. 2531-2534 เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจของรัฐบาลพล.อ. สุจินดา คราประยูรและภายหลังที่นายบรรหารได้รับตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยแล้ว ก็ได้มีการ เรียกตัวนายสุรเกียรติ์ให้มารับตำแหน่งที่ปรึกษาอีกครั้ง โดยมีการจัดตั้งสำนักงานวิชาการหัวหน้าพรรค ชาติไทยขึ้นเพื่อรองรับทีมที่ปรึกษา (มติชนสุดสัปดาห์, 9มกราคม2539:10) นายสุรเกียรติ์ทำงานเป็นที่ ปรึกษาของนายบรรหารจวบจนกระทั่งนายบรรหารเป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมา ได้รับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายบรรหารในเวลาต่อมา

ในขณะที่นายอำมว ีรวรรณ จบปริญญาตรี พาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ปริญญาโทสาขาคือเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจที่มหาวิทยาลัยมิชิแกนสหรัฐอเมริกา และได้ปริญญาเอกด้านบริหารธุรกิจในมหาวิทยาลัยเดียวกัน หลังจบการศึกษาได้เข้ารับราชการใน ตำแหน่งหัวหน้ากองกองระบบบัญชีและการคลัง กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังต่อมาได้รับ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ เป็นผู้ร่างและทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 เคยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลง ทุนและเป็นปลัดกระทรวงการคลังซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ ซึ่งในภาคราชการนี้ถือ ว่านายอำมวมีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจจนได้รับมอบหมายให้ดูแลบริหารราชการในระดับสูง

สำหรับงานในภาคเอกชน นายอำมวก็ผ่านการงานบริหารองค์กรธุรกิจชั้นนำของไทยมาก หมายไม่ว่าประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงเทพจำกัด, ประธานกรรมการบริหารบริษัททศกัญช

จำกัดและบริษัทจดทะเบียนในเครือ, ประธานกรรมการบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัดเป็น  
ต้น (เนชั่นสุดสัปดาห์, 20 กันยายน 2539:13)

จากประวัติของบุคคลทั้งสองข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่านายอำนาจ วีรวรรณนั้นเหมาะสมกับ  
ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ปรากฏว่านายอำนาจกลับได้  
ไปคุมงานด้านการต่างประเทศแทนที่จะเป็นด้านการเศรษฐกิจการคลังซึ่งสร้างความแปลกงกลางใจให้  
กับประชาชนมากไม่ใช่ว่านายสุรเกียรติมีคุณสมบัติไม่เพียงพอที่จะเป็นรัฐมนตรี แต่เป็นเพราะมีความ  
รู้คนละด้านจากงานที่ดูมากกว่าถ้าหากนายสุรเกียรติได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมคงจะ  
ไม่ถูกพูดถึงเช่นนี้ ซึ่งในเรื่องนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (ผู้จัดการรายวัน, 1 ธันวาคม 2538:8) ได้ให้ความ  
เห็นเรื่องนี้ไว้ว่า

“ ในอดีตผู้ที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยและไม่มีประสบการณ์ด้านการเงิน  
และการธนาคารสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ ก็เพราะ  
สังคมเศรษฐกิจไทยและสังคมเศรษฐกิจโลกไม่มีความตึกซึ่งซับซ้อน แต่ในปัจจุบันหา  
เป็นเช่นนั้น ไม่ความซับซ้อนมีมากเกินไปที่จะเข้าใจด้วยสามัญสำนึก โดยเฉพาะความ  
ซับซ้อนของระบบการเงินระหว่างประเทศ ในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
มีความรู้เฉพาะด้านการคลังไม่เป็นการเพียงพอต้องมีความรู้ด้านการเงินและการธนาคาร  
ด้วย บางทีแล้วความรู้ด้านการเงินและการธนาคารอาจมีความสำคัญยิ่งกว่าความรู้ด้าน  
การคลังด้วยซ้ำไปเพราะเสถียรภาพทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการเงินระหว่าง  
ประเทศเป็นสำคัญมิฉะนั้นแล้วการตัดสินใจกำหนด นโยบายอาจผิดพลาดหรือไม่ทัน  
การณ์ได้”

นอกจากนี้รังสรรค์ ยังได้สรุปไว้อีกว่าคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า  
การกระทรวงการคลังในยุคปัจจุบันนี้ที่จะต้องมียกคือ “ การที่จะต้องได้รับความยอมรับจากกลุ่ม ขุน  
นางนักวิชาการ (technocrats) และที่สำคัญต้องได้รับการยอมรับจากกลุ่มทุนการเงิน ” ซึ่งเป็นการเน้น  
ย้ำให้เห็นความสำคัญของประสบการณ์และความรู้ในลักษณะเฉพาะเรื่องของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง  
รัฐมนตรีทางด้านเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน เพราะผู้ที่มีประสบการณ์และสร้างผลงานจึงจะเป็นผู้ที่ได้รับ  
การยอมรับ

ปัญหาการขาดความชอบธรรมของนายสุรเกียรติ จึงเกิดขึ้นตั้งแต่แรกเข้ามารับตำแหน่งเพราะ  
นายสุรเกียรติขาดความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ความรู้ความสามารถที่ไม่ตรงกับสายงานที่ได้รับ  
ผิดชอบขาดบารมีที่จะให้ประชาชนหรือนักธุรกิจเชื่อถือยอมรับ เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมามี

ผลงานทางด้านเศรษฐกิจให้เป็นที่ประจักษ์ ความเป็นที่น่าเชื่อถือยอมรับของบุคคลที่จะมาเป็นรัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะทางธุรกิจการลงทุน เนื่องจากความเชื่อถือเป็นผลทางจิตวิทยาต่อนักลงทุนให้เกิดความมั่นใจในภาวะเศรษฐกิจและกล้าที่จะเสี่ยงลงทุนให้เกิดผลกำไรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามมา หากขาดความเชื่อถือก็จะทำให้นักลงทุนขาดความมั่นใจในการลงทุนเห็นอ้อมทำให้เศรษฐกิจเกิดความชะงักงันและเสื่อมถอยได้

บุคคลต่อมามีปัญหาเรื่องการขาดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็คือ นายเนวิน ชิดชอบรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ความไม่เหมาะสมและเป็นที่ไม่ยอมรับจากประชาชนมีสาเหตุสองประการคือหนึ่งด้านคุณธรรมและภูมิหลังที่เป็นสาเหตุหลักและสองด้านคุณวุฒิ

คุณสมบัติของรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องสำคัญแม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดข้อห้ามอะไรอีกที่ต่างจากคุณสมบัติ ศ.ส.แต่ในความเป็นจริงแล้วในสังคมไทยยังมีความคาดหวังว่ารัฐมนตรีควรมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น เป็นนักการเมืองมานาน มีความรู้ความสามารถประสบการณ์ มีผลงานและมีอายุพอสมควร และที่สำคัญก็ถือเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจทั้งในแง่ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งบริหารมีความสำคัญสามารถให้คุณให้โทษสร้างประโยชน์หรือทำลายเสียหายน้อยต่อสังคมและบ้านเมืองได้

ประเด็นด้านคุณธรรมของนายเนวินที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยอมรับของประชาชนอย่างรุนแรง คือการเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังของนายเนวิน ก็คือคดีการจับกุมเงินที่จะนำไปซื้อเสียงในจังหวัดบุรีรัมย์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 กล่าวคือเมื่อวันที่ 29 มิถุนายนก่อนการเลือกตั้ง 3 วันการที่เกิดกรณีที่พล.ต.ต.เสรี เดมิยเวชหัวหน้าหน่วยเฉพาะกิจได้เข้าตรวจค้นในบ้านของนายนฤพลและนางประภาพร ศิริพานิชน้องเขยและน้องสาวของนายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติคุณ หรือ กำนันเม้ง ผู้สมัครร่วมทีมและเพื่อนของสามีของนายเนวินในเขต 1 จังหวัดบุรีรัมย์นั่นเอง โดยได้ขงกลางเป็นธนบัตรใบละร้อยและใบละยี่สิบรวม เป็นจำนวนถึง 11,399,900 บาทนอกจากนี้ยังมีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งบัญชีรายชื่อหัวหน้าคะแนนรวมทั้งมีบัตรหาเสียงขนาดเล็กของนายเนวิน ชิดชอบหมายเลข 4 นายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติคุณหมายเลข 5 นายทรงศักดิ์ ทองศรี หมายเลข 6 ผู้สมัครพรรคชาติไทยเขต 1 แม้ว่าจากการสอบปากคำนายณัฐภรณ์และนางประภาพรจะอ้างว่านำเงินไปซื้อที่ก็ตาม (มติชน, 11 กรกฎาคม 2538: 16) แต่ในความรู้ลึกของคนที่ทั่วไปนั้นโดยสามัญสำนึกย่อมจะยากที่จะนำแบงค์ย่อยในจำนวนมากมายกขนาดนี้มาซื้อที่เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการนับเงินและความลำบากในการขนย้ายมากดังนั้นเงินจำนวนนี้ย่อมหนีไม่พ้นการนำไปซื้อเสียงเลือกตั้งแน่นอน ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง

ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งที่จังหวัดบุรีรัมย์นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลนายบรรหาร ดังได้กล่าวไว้ในบทที่สองแล้วว่าความชอบธรรมทางการเมืองนั้นมีที่มาสองด้าน คือการที่รัฐบาลได้มาปกครองประเทศตามกฎหมายคือมาจากการเลือกตั้งหรือเรียกว่าความชอบธรรมที่มาจาก การเลือกตั้งและทางด้านความยอมรับของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรมและคุณภาพของนักการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาสร้างสรรคขึ้นมาแต่ก็ปรากฏว่าแค่เพียงความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการสร้างความชอบธรรมก็ก่อให้เกิดการยอมรับไม่ได้ขึ้นมาแล้ว เมื่อปรากฏเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นเพราะหลักของการเลือกตั้งที่แท้จริงข้อหนึ่งก็คือ ต้องบริสุทธิ์ยุติธรรม ปัญหาการซื้อเสียงนั้นมีมานานแล้วแต่ก็ไม่สามารถที่แก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงแม้ว่าจะมีการตั้งองค์กรกลางขึ้นมาก็ตามแต่ก็ยัง ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดรายใหญ่ๆ ได้เลยสักครั้งดังนั้นในการจับกุมคดี 11.4 ล้านบาทครั้งนี้ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมากจึงได้สร้างกระแสความไม่พอใจให้กับประชาชนมาก แม้ว่าต่อมาในภายหลังจะไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้เพราะกฎหมายเลือกตั้งที่มีช่องโหว่ไม่ครอบคลุมถึงขั้นเตรียมการกระทำความผิดก็ตาม แต่ก็ได้มีการริบเงินของกลางเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่จะนำมากระทำความผิด ถึงแม้ว่านี่มันย่อมจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ภูมิหลังหรือประวัติของนายเนวินเอง ก็ถูกมองว่าพัวพันกับเรื่องไม่ชอบมาพากลในหลายกรณี เช่นการพัวพันกับการประมูลก่อสร้างเขื่อนคลองยี่ดัดที่จ.ระยองที่เรื่อญาติของนายเนวินได้เสนอยื่นขอประมูล และนายเนวินถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าไปกดดันบังคับข่มขู่เจ้าหน้าที่และผู้ยื่นประมูลคนอื่นๆ เพื่อให้กลุ่มของตนชนะการประมูลให้ได้ด้วยวิธีการต่างๆ แม้กระทั่งการใช้วิธีส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ในอิทธิพลไปกักตัวผู้รับเหมามาจากบริษัทญี่ปุ่น (มติชน สุดสัปดาห์, 29สิงหาคม2538:9) หรือการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผู้ต้องหาคดีปั่นหุ้นจนถูกส่งสัยว่ามีความสัมพันธ์กับผู้ต้องหาในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย

ทางด้านคุณวุฒิ นายเนวินถูกมองว่าขาดความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาช่วยบริหารงานทางด้านการศึกษาของประเทศเพราะว่านายเนวินจบการศึกษาเพียงในระดับอนุปริญญาตรีชั้นตรีแห่งหนึ่งที่จ.บุรีรัมย์ และดำเนินธุรกิจโรงโม่หินอยู่ที่จังหวัดบุรีรัมย์เข้าสู่การเมืองโดยเป็นส.ส.สมัยแรกเมื่อปี 2531 ในสังกัดพรรคสหประชาชาติ โดย เป็นส.ส.สมัยที่สองเมื่อเดือนมีนาคม 2535 ในสังกัดพรรคสามัคคีธรรมที่มีนายณรงค์ วงศ์วรรณเป็นหัวหน้าพรรค และเป็นเลขานุการรมว.พาณิชย์ นายอนุวรรณ วัฒนพงศ์ศิริ ในรัฐบาลรตช. เป็นส.ส.สมัยที่ 3 ในการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 สังกัดพรรคชาติไทยและเป็นส.ส.สมัยที่ 4 คือในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ในสังกัดพรรคชาติไทยเช่นเดิมก่อนที่จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี

ปัญหาเรื่องการขาดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งของนายเนวิน เป็นผลมาจากการขาดเงื่อนไขของความชอบธรรมหลายประการ แม้แต่เงื่อนไขที่จำเป็นคือการเลือกตั้งก็ก่อให้เกิดปัญหาความเคลือบแคลงสงสัยและไม่มั่นใจในความบริสุทธิ์ในตัวนายเนวินตามมาด้วยปัญหาด้านภูมิหลังที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไม่ชอบมาพากลหลายเรื่องรวมไปถึงความรู้ความสามารถของตัวนายเนวินเองที่ทั้งหมดนี้ ก่อให้เกิดความไม่ยอมรับที่จะให้นายเนวินได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงการคลังที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติซึ่งถ้าหากว่านายเนวินไม่ได้รับตำแหน่งใดๆเป็นเพียงแค่ส.ส.ธรรมดาๆคนหนึ่งกระแสดความไม่ยอมรับคงไม่รุนแรงถึงขนาดนี้

สิ่งที่ยืนยันถึงความไม่ยอมรับในการแต่งตั้งนายเนวินชัดเจนขึ้นนั้นสะท้อนให้เห็นได้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลชุดใหม่ของสำนักวิจัย"มติชน"ระหว่างวันที่ 19-20 กรกฎาคม หลังการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการแล้ว โดยสุ่มความเห็นจากประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปจำนวนทั้งสิ้น 1,000 คน ได้แสดงผลออกมาว่าไม่เชื่อถือนายเนวิน ชิดชอบสูงเป็นอันดับหนึ่งคือ 42.9% (มติชนสุดสัปดาห์, 25 กรกฎาคม 2538:87-88) แม้แต่ในเวลาต่อมาที่มีการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้งในช่วงเวลา3เดือนให้หลังผลการสำรวจก็ยังออกมาในแนวทางเดิมคือสวนดุสิตโพลออกสำรวจในช่วงการแถลงนโยบายรอบ3เดือนเมื่อวันที่ 26-31 ตุลาคม 2538 ในประเด็นหนึ่งคือประชาชนคิดว่าน่าจะปรับรัฐมนตรีท่านใด ผลออกมาว่าอันดับหนึ่งคือนายเนวิน ชิดชอบ 40.58% และมติชนโพลออกสำรวจในช่วงการแถลงนโยบายรอบ3เดือนเมื่อวันที่ 28-30 ตุลาคม 2538 ผลออกมาว่ารัฐมนตรีที่ประชาชนไม่พอใจเป็นอันดับหนึ่งคือนายเนวิน ชิดชอบ 61.9% (โปรดดูเพิ่มเติมในส่วนภาคผนวก) สิ่งเหล่านี้ย่อมชี้ให้เห็นว่ากระแสดความไม่ยอมรับนายเนวินนี้มีมากเพียงไร

บุคคลที่สามที่เกิดปัญหาเรื่องการขาดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของนายบรรหารนี้ก็คือนายสุชาติ ดันเจริญรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีของนายสุชาตินั้นปัญหาจะแตกต่างจากสองคนแรกเพราะบุคคลสองคนแรกปัญหาความไม่ยอมรับเกิดขึ้นทันทีที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่กรณีของนายสุชาติปัญหาการไม่ยอมรับเกิดขึ้นภายหลังจากการดำรงตำแหน่งไประยะหนึ่ง ปัญหาจึงเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ก่อให้เกิดความทุจริตมากกว่า

ความไม่ยอมรับของประชาชนเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการบุกรุกยึดประเด็นของฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปัตย์ โดยที่ประเด็นที่ถูกโจมตีนี้เกี่ยวกับการหัวหันกระทำผิดของคนใกล้ชิดนายสุชาติทั้งสิ้น ประเด็นที่เป็นเหตุได้แก่การใช้อำนาจหน้าที่ให้บิดาเข้าถึงที่ทำงานที่เกาะเสม็ดจังหวัดชุมพร แต่เดิมนั้น



ในปี 2537 นายสุชาติและนายวิเชียร ดันเจริญบิดาของนายสุชาติเคยยื่นคำร้องขอให้จังหวัดชุมพรออกเอกสารสิทธิ์ นส.3ก ในที่ดินที่ชื่อ ต.ค.1 ต่อจากชาวบ้านบนเกาะ นายประจักษ์ พรหมพันธ์ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรในขณะนั้นได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและมีมติไม่อนุญาตให้ออกน.ส.3ก. ให้พระยาคัดกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 นอกจากนี้นายปริญญา นาคฉัตรีย์อธิบดีกรมที่ดินในขณะนั้นก็ยังยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวออกเอกสารสิทธิ์ไม่ได้ แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่นายสุชาติได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดูแลกรมที่ดินเมื่อเดือนกรกฎาคม 2538 และมีการย้ายนายคิระ ชวนะวิรัชมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรแทนนายประจักษ์ ในเดือนกันยายน 2538 ตระกูลดันเจริญได้ยื่นเรื่องกลับมาใหม่ในเดือนเดียวกัน และในที่สุดก็ได้มีการออกน.ส.3ก ในที่ดินดังกล่าวให้กับนายวิเชียร (มติชนสุดสัปดาห์, 23 มกราคม 2539:11)

การพัวพันกับการหาประโยชน์จากตลาดหุ้น โดยบุคคลใกล้ชิดกับนายสุชาติใช้วิธีกู้เงินโดยมิชอบจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จากการที่บริษัทซีทีอาร์อินเตอร์เนชั่นแนลเซอร์วิสเซสและบริษัทวิเนเวคที่ตระกูลดันเจริญได้เข้าไปถือหุ้นอยู่ได้ทำการกว้านซื้อที่ดินในอ.พรเจริญ อ.ไชยสิทธิ์และอ.บึงกล่ำจำนวน 32,000 ไร่แล้วนำไปจำหน่ายกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือบีบีซีด้วยวงเงินจำนวนมากและนำเงินที่ได้ไปซื้อขายบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เพื่อสร้างกำไร แต่ปรากฏว่า นส.3ก ที่บริษัทในตระกูลดันเจริญกว้านซื้อเป็น นส.3กปลอมและออกทับที่ดินสาธารณะและที่ดินของชาวบ้าน

ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของนายสุชาติจึงไม่ใช่เรื่องคุณวุฒิเพราะนายสุชาติจบปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ และปริญญาโทบริหารธุรกิจจาก College of Notre Dame รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา นับว่ามีการศึกษาสูงพอสมควร แต่เป็นปัญหาเรื่องพฤติกรรมที่ทำให้เกิดข้อสงสัยในความซื่อสัตย์ สุจริตและการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องทางของธรรม ทำให้เกิดปัญหาความไม่ยอมรับจากประชาชนตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำข้อมูลออกมาแสดงโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีหลักฐานชัดเจนประจวบกับการออกหมายจับของทางตำรวจทำให้เห็นว่านายสุชาติมีความใกล้ชิดกับเรื่องดังกล่าวจริงจึงไม่เหมาะที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไป

สิ่งที่ยืนยันความไม่ยอมรับของประชาชนที่มีต่อนายสุชาติ ก็เช่นเดียวกับนายเนวินคือการสำรวจประชามติ สวนดุสิตโพลออกสำรวจในช่วงการแถลงนโยบายรอบ 3 เดือนเมื่อวันที่วันที่ 26-31 ตุลาคม 2538 ในประเด็นหนึ่งคือประชาชนคิดว่าน่าจะปรับรัฐมนตรีท่านใดผลออกมาว่าอันดับหนึ่งคือนายเนวิน ชิดชอบ 40.58% อันดับสองคือนายสุชาติ ดันเจริญ 11.06% มติชนโพลออกสำรวจในช่วงการแถลงนโยบายรอบ 3 เดือนเมื่อวันที่ 28-30 ตุลาคม 2538 ผลออกมาว่ารัฐมนตรีที่ประชาชนไม่

พอใจเป็นอันดับหนึ่งคือนายเนวิน ชิดชอบ 61.9% และอันดับสองนายสุชาติ ตันเจริญ 34.5% (โปรดดูเพิ่มเติมในถ้อยแถลงภาคผนวก)

การขาดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีข้างต้นย่อมนำมาสู่การขาดความชอบธรรมของรัฐบาลเพราะการคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง ในคณะรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ประการหนึ่งที่รัฐบาลจะต้องสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพ คุณธรรม มีบารมี เข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อแก้ปัญหาของสังคมและประเทศชาติ การที่รัฐบาลนายบรรหารนำบุคคลที่ขาดความชอบธรรมมาดำรงตำแหน่งก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลด้วย แม้ว่าต่อมาในภายหลังจะได้มีการปรับเปลี่ยนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพราะว่ารัฐบาลมีนโยบายต่อเสียงประชาชนที่ไม่ยอมรับรัฐมนตรี ตั้งแต่ตอนแรกแล้วทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลขาดความจริงใจที่จะบริหารประเทศเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่ทำไปเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาลเอง

บุคคลสำคัญอีกคนหนึ่งที่มีปัญหาเรื่องการขาดความยอมรับก็คือตัวของนายกรัฐมนตรีนายบรรหาร ศิลปอาชาที่เป็นผู้นำของรัฐบาลนั่นเอง ปัญหาการไม่ยอมรับนายบรรหารในการดำรงตำแหน่งนายกนั้นเดิมทีไม่รุนแรงนัก และมีลักษณะที่แตกต่างไปจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเพราะจากการที่นายบรรหารดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในพรรคที่ถูกคาดหมายว่าจะได้ที่นั่งมากที่สุดพรรคหนึ่งก่อนการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนย่อมจะสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าเช่นกันว่านายบรรหารอาจจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี และก็เป็นอย่างนั้นจริงๆ การขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีของนายบรรหารก็เป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนยอมรับได้ แต่ความไม่ยอมรับในตัวนายบรรหารเริ่มเกิดขึ้นภายหลังการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรี ออกมาเพราะมีรัฐมนตรีบางคนที่ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนหรือเห็นว่าไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของการตั้งกรม คือต้องการประสานผลประโยชน์ของรัฐบาลเองเพื่อที่จะสามารถอยู่ในอำนาจให้นานที่สุด มากกว่าที่จะทำไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม เพราะเป็นการจัดตำแหน่งรัฐมนตรี ตามระบบโควตา ระบบนี้มากกว่าที่จะแต่งตั้งตามความสามารถหรือประสพการณ์ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ นายบรรหาร ได้ให้คำสัญญาว่าจะจัดตั้งกรมที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนและจะไม่ทำให้ประชาชนผิดหวัง แต่อย่างไรก็ตามในระยะแรกเป้าหมายของการไม่ยอมรับนั้นยังอยู่ที่ตัวบุคคลที่มาเป็นรัฐมนตรีมากกว่าที่ตัวนายบรรหารที่เป็นคนจัดตั้งรัฐบาล

จุดสำคัญที่ทำให้ปัญหาความไม่ยอมรับในตัวนายบรรหารรุนแรงขึ้น เกิดจากการเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจรายบุคคลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2539 ที่ฝ่ายค้านได้ยื่นข้อตั้งซักฟอกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลถึง 10 คนด้วยกัน แต่ภายหลังจากที่อภิปรายไปได้เพียง 7 คนยังเหลือนายเนวิน ชิดชอบ นาย

ซูชิท ฮาญตวัตต์และคัวนายบรรหาร คิดป้อาซาเองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสภาและมีส.ส.ฝ่ายรัฐบาลเสนอให้ปิดประชุม ทำให้ต้องปิดการอภิปรายแม้ว่าจะเหลือบุคคลที่ยังไม่ได้ซักฟอกอีกตามคนก็ตาม ส่งผลให้ประชาชนเข้าใจว่านายกฯจึงปิดสภาเพื่อหนีการอภิปรายซักฟอกของฝ่ายค้าน แม้ว่าต่อมาภายหลังบุคคลหลายคนจะได้ออกมาแก้ตัวว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นอุบัติเหตุก็ตาม เช่นคำพูดของนายบรรหารที่ว่า "ในชีวิตผมไม่เคยหนีอะไร ผมไม่ใช่คนขี้ขลาดคาขาว ผมพร้อมจะตอบทุกประเด็นหากฝ่ายค้านจะยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจใหม่อีกครั้ง" และที่พ.ต.ท.ทักษิณ ได้อธิบายถึงเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ว่า

"ความจริงแล้วนายกรัฐมนตรีเองก็พร้อมที่จะยัดเวลาให้เลยไปถึง 2-3 แล้วค่อยมาโหวตกันวันอาทิตย์ แต่ว่าหัวหน้าพรรคบางท่านก็ค่อนข้างจะมีอารมณ์และใช้อารมณ์ตรงนั้น... ..ทุกคนก็พยายามพูดกันว่าเรารู้ว่าฝ่ายค้านไม่ถูก แต่เราก็จะให้เขาอภิปรายให้ครบ นายกรัฐมนตรีบอกว่าจะอนุญาตให้อีก 4 คน หมายความว่าอภิปรายคุณเนวิน 1 คน อภิปรายคุณซูชิท 1 คน และอภิปรายตัวท่านอีก 2 คนและจบกัน และจะไปโหวตกันในวันอาทิตย์ นายกรัฐมนตรีก็ยอม

แต่ว่ายังมีเหตุการ์ณที่มีคนตะ โทนเล่นงานประชาชนสภาจนท่านทนไม่ไหวท่านเลยต้องขึ้นไป ตอนแรกคิดว่าท่านจะตาออก ผลสุดท้ายปรากฏว่า ท่านให้ปิดประชุมสภาฯเราถึง ก็ตั้งหลักกันไม่ทัน ท่านนายกรัฐมนตรีก็ง้ออยู่"

(สัมภาษณ์ เนชั่นสุดตีปดาร์, 17 พฤษภาคม 2539:11)

ภาพการปิดประชุมที่ปรากฏออกมาทำให้เกิดการจุดกระแสความไม่ยอมรับนายบรรหารในฐานะผู้นำของประเทศจากประชาชนอย่างรุนแรง ในวันรุ่งขึ้นหลังการปิดสภาล้อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ได้พาดหัวข่าวด้วยถ้อยคำที่รุนแรงเช่นคำว่า "อัปยศ" เป็นต้น จากจุดดังกล่าวทำให้เกิดความพลิกผันที่ทำให้ความไม่ยอมรับที่เกิดขึ้นในรัฐบาลเบียงเบนเป้าหมายมาที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทยด้วยเพราะก่อนหน้านี้ก็ได้มีข่าวที่สร้างความเสียหายให้กับพรรคชาติไทยอย่างมากนั่นคือ ข่าวที่ว่าบริษัทขายเรือดำน้ำในสวีเดนได้ขายสินบนให้กับพรรคแกนนำในรัฐบาลเพื่อที่จะซื้อเรือดำน้ำของคน และข่าวนายรณช กักเสนาผู้ต้องหากดิลกียกเงินธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ได้นำเงินบางส่วนมาอุดหนุนพรรคชาติไทยข่าวทั้งสองข่าวนี้นี้แม้ว่าจะไม่มีผู้ใดที่มีหลักฐานยืนยันที่ชัดเจนแต่ก็สร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาพพจน์ของพรรคและนายบรรหารตกต่ำลงไปอีก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนหน้าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งที่สองเป้าหมายของความไม่พอใจของประชาชนมาอยู่ที่คัวนายบรรหารมากกว่าคณะรัฐมนตรี นายบุญชู ครีทองได้ชี้ให้เห็น

ว่า “มีสื่อมวลชนถามผมว่า ถ้าหากจะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นั้นทำให้สถานการณ์ดีขึ้นหรือไม่ ผมก็บอกว่าปัญหาทั้งปวงไม่ได้เกิดที่คณะรัฐมนตรี ขณะนี้ปัญหาทั้งปวงส่วนใหญ่ตกไปอยู่ที่ตัวท่านนายกรัฐมนตรีเพียงท่านเดียว ” (สัมภาษณ์ เนชั่นสุดดีปาร์ท, 22 สิงหาคม 2539:13)

การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านเป็นครั้งที่สองเมื่อวันที่ 18-20 กันยายน 2539 เป็นการอภิปรายซักฟอกนายบรรหาร ศิลปอาชาในฐานะนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวถึงสามวันสามคืน ฝ่ายค้านได้กำหนดประเด็นที่กล่าวหานายบรรหารไม่เหมาะสมกับตำแหน่งถึง 13 ประเด็นคือ 1. แจ้งเท็จสัญญาศิปดา 2. แจ้งเท็จสัญญาชาติตัวเอง 3. แจ้งเท็จวันเกิดตัวเอง 4. ปดอมวุฒิการศึกษา 5. ลอกวิทยานิพนธ์ 6. รับสินบนจากบริษัทและนักธุรกิจต่างชาติ 7. แจ้งเท็จบัญชีทรัพย์สิน 8. ไม่มีความสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ 9. จัดทำงบประมาณขัดต่อกฎหมาย 10. ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ 11. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 12. ถูกความเสียหายเสื่อมวถชน 13. ไม่ได้รับการยอมรับจากพรรคร่วมรัฐบาล มีทั้งประเด็นด้านการบริหารงานและประเด็นด้านส่วนตัว ซึ่งฝ่ายค้านได้แสดงหลักฐานทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจนในการอภิปรายซักฟอก แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือการบกพร่องในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การอภิปรายที่รุนแรงของฝ่ายค้านนี้ยิ่งก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ยอมรับจากประชาชนมากขึ้นไปอีก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือที่มีต่อตัวนายบรรหารลดน้อยลงมาก และเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้พรรคความหวังใหม่ใช้อ้างเพื่อที่จะบีบให้นายบรรหารลาออกจากตำแหน่ง

### 3.2 ความชอบธรรมจากผลงานของรัฐบาล

ถึงหนึ่งที่จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลได้ก็คือผลงานของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ หากรัฐบาลใดสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจนว่าสามารถแก้ไขปัญหของประเทศชาติบรรเทาความเดือดร้อนให้ประชาชนและค่านิยมนโยบายให้สัมฤทธิ์ผลเกิดประโยชน์แก่ประชาชน รัฐบาลนั้นก็ย่อมจะรักษาและเพิ่มพูนความชอบธรรมได้

ผลของดำเนินงานของรัฐบาลนายบรรหาร ในหนังสือสรุปผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2539) ได้สรุปผลงานไว้ทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง,ด้านการบริหารงานราชการแผ่นดิน ,ด้านความมั่นคง,ด้านการต่างประเทศและด้านเศรษฐกิจ รวมถึงเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนหลายเรื่อง แต่การที่จะพิจารณาผลงานของรัฐบาลในแง่ที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมทางการเมืองจะต้องดูถึงผลงานที่มีความชัดเจนและอยู่ในความสนใจของ

ประชาชน ซึ่งจะสามารถแบ่งผลงานที่เด่นชัดได้ 3 ด้านด้วยกันคือ ผลงานทางด้านพิธีการ ผลงานทางด้านการเมืองและผลงานทางด้านการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

**ผลงานทางด้านพิธีการเป็นการดำเนินงานในนามตัวแทนของประเทศ**

ได้แก่ การจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี  
 การจัดงานพระราชพิธี ถวายพระเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี

การจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ 18 ที่จังหวัดเชียงใหม่  
 การเตรียมการจัดการแข่งขันเอเชียนเกมส์ครั้งที่ 13  
 การจัดงานเกษตรและอุตสาหกรรมโลกปี 2538  
 การเตรียมจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในมหามงคลสมัยเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ  
 การจัดการประชุมอาเซียน

**ผลงานทางด้านการเมืองที่เด่นชัดคือ**

ได้แก่ การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ

**ผลงานทางด้านการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน**

ได้แก่ การแก้ปัญหาอุทกภัย  
 การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด  
 การแก้ไขปัญหาราจร ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล  
 การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

จากผลงานข้างต้น จะพบในรัฐบาลนายบรรหาร ได้สร้างผลงานที่เด่นชัดไว้มากพอสมควร สำหรับระยะเวลาหนึ่งปีเศษ ซึ่งน่าจะสร้างความยอมรับให้กับรัฐบาลได้แต่หากมองให้ลึกลงไปอีกก็จะพบว่าผลงานดังกล่าวกลับไม่ได้สร้างความยอมรับให้กับรัฐบาลมากเท่าที่ควรเหตุที่ถึเป็นเช่นนั้นเพราะว่า

ผลงานทางด้านพิธีการ เป็นหน้าที่ประจำของทุกรัฐบาลอยู่แล้วที่จำเป็นจะต้องจัดขึ้น เพราะรัฐบาลเป็นตัวแทนของประเทศ การจัดงานแต่ละครั้งจึงเป็นเรื่องของช่วงเวลาที่เหมาะสมว่าพิธีการแต่ละพิธีการเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลใดมากกว่ารวมทั้งมีหน่วยงานราชการรับผิดชอบดูแลอยู่แล้ว บางพิธีการก็มีได้เป็นความคิดริเริ่มของรัฐบาล ดังนั้นถึงแม้ผลงานทางด้านพิธีการจะมีมากแต่ก็ไม่ได้สร้างความรู้สึกที่ว่ารัฐบาลใช้ความสามารถในการบริหารประเทศแต่อย่างใด ผลงานประเภทนี้แม้จะเป็นผลงานที่เด่นชัดและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปแต่ก็ไม่ใช่อะไรที่สร้างความชอบธรรมให้รัฐบาล

ผลงานทางด้านการเมือง คือการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผลงานประการเดียวที่สูงจะเด่นชัดที่สุดของรัฐบาลชุดนี้ เพราะเป็นนโยบายของพรรคชาติไทยแก่นำจัดตั้งรัฐบาลที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นนายบรรหารจึงมีความพยายามที่จะทำงานชิ้นนี้ให้ได้และมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

หากมองอย่างผิวเผินผลงานชิ้นนี้ก็ประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดีแต่หากมองถึงลงไปรายละเอียดก็จะพบว่ามิใช่หลายประเด็นของการแก้ไขมาตรา 211 ที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองนั้นมีสาเหตุมาจากการเบื่อหน่ายและรับไม่ได้กับพฤติกรรมของนักการเมืองที่อยู่ในสภา ในขณะที่มีพฤติกรรมชื่อเสียงเลวร้ายเพื่อให้สามารถเข้ามาในสภาและต่อมาที่ทุจริตเพื่อถอนทุนคืนและหาผลประโยชน์ ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะสามารถช่วยกีดกันไม่ให้มีการชื่อเสียงเลวร้ายหรือการเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ในสภาจึงเกิดแนวคิดสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เพราะไม่ต้องการให้ส.ส.ที่อยู่ในสภาได้มีส่วนร่วมกับการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะมิฉะนั้นจะแก้ไขปัญหามิได้เนื่องจากคงไม่มีส.ส.คนใดยอมแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะทำให้ตนเองเสียประโยชน์

ประเด็นที่เห็นว่ามิใช่ปัญหา ก็คือเรื่องที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่บทบัญญัติในมาตรา 211 กำหนดไว้ว่าต้องผ่านการคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรประเด็นนี้ทำให้ถูกวิจารณ์ว่าสภาจะเลือกบุคคลที่เป็นฝ่ายเดียวกับตนเองและสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญได้ สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีที่มาอย่างอิสระโดยแท้จริง อีกประเด็นหนึ่งก็คือเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสร็จสิ้นลงก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่ จึงแทบจะกล่าวได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยความเป็นจริงแล้ว เกือบจะไม่ต่างกับการยกร่างกฎหมายธรรมดาเพราะสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีบทบาทมาก

ดังนั้นแม้รัฐบาลจะสามารถผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านสภาฯไปได้ แต่ก็เต็มไปด้วยเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมาว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวยังแสดงถึงความไม่จริงใจของนักการเมือง ในรัฐบาลนายบรรหารที่มีต่อการปฏิรูปการเมือง

ผลงานของรัฐบาลทางด้าน การแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชน ผลงานของรัฐบาลประเภทที่จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลมากที่สุดก็คือผลงานทางด้าน การบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากปัญหาในด้านต่างๆ เพราะความเดือดร้อนจะเป็นสิ่งที่เกิดผลกระทบต่อดังประชาชนอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนจึงเป็นการสร้างผลงานที่คิดหุติดตาประชาชนมากที่สุด ในรัฐบาลนายบรรหารสามารถพิจารณาผลงานด้านนี้ได้อย่างชัดเจนที่ ประการ การแก้ปัญหายุทธภัย การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหารางรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ

การแก้ไขปัญหายุทธภัย ในบรรดาผลงานทั้งสี่นี้การแก้ไขปัญหายุทธภัย ดูจะเป็นผลงานที่ดีที่สุดของรัฐบาลนี้ สืบเนื่องจากช่วงเดือนกรกฎาคม-ธันวาคมปี 2538 ช่วงที่รัฐบาลนายบรรหารเพิ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ใหม่ ๆ ได้เกิดปัญหาน้ำท่วมในหลายจังหวัดของประเทศ สร้างความเสียหายอย่างหนักด้วยมูลค่ารวมถึง 11,858.58 ล้านบาท รัฐบาลได้แก้ไขด้วยการตั้งคณะกรรมการดูแลด้านต่างๆ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน รวมทั้งการดำเนินงานหลายประการที่สนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงห่วงใยประชาชนต่อปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้เช่น โครงการแก้มลิง การแก้ไขปัญหายุทธภัยในครั้งนี้จึงเป็นผลงานที่แสดงถึงความตั้งใจของรัฐบาลนายบรรหาร ได้มากที่สุด

ด้านการแก้ไขปัญหารางรในกรุงเทพมหานคร ปัญหารางรในกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลจะต้องแก้ไข รวมถึงรัฐบาลของนายบรรหาร โดยได้มีการกำหนดแผนงาน โครงการและมาตรการต่างๆ ทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะกลางและในระยะยาว โครงการต่างๆมีมากกว่าสิบโครงการ แต่ว่าส่วนมากจะเป็นโครงการในระยะกลางและในระยะยาวที่ระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการหลายปี ผลของงานจึงยังไม่เกิดขึ้นในขณะที่โครงการในระยะสั้นก็ไม่สำเร็จเท่าที่ควรเช่นการใช้ระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ (ATC) ด้วยคอมพิวเตอร์ที่ไม่ประสบความสำเร็จ มาตรการสลับเวลาทำการของธนาคารหรือการกวาดล้างจับกุมของตำรวจก็เป็นไปแค่ช่วงเวลาเดียวอย่างไรใหม่ห่าง โดยสรุปแม้ว่าจะมีโครงการต่างๆมากแต่จะให้ผลในระยะยาวโดยผลการดำเนินงานยังคงไม่เป็นที่พอใจในระยะสั้น

ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในช่วงรัฐบาลนายบรรหาร ได้มีการระบาคของยาเสพติดที่เริ่มก่อปัญหาให้ประชาชนมากที่สุดก็คือพวกสารเฮมเฟตามีนหรือยาบ้า รัฐบาลนายบรรหารได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาก็เห็นชัดคือการปรับปรุงกฎหมายและเพิ่มโทษของผู้เสพยาบ้าให้เป็นยาเสพติดประเภทที่หนึ่งเทียบเท่ากับเฮโรอีน รวมทั้งเข้มงวดในการดำเนินการจับกุมผู้เสพและผู้ผลิต แต่ก็ปรากฏว่าไม่สามารถปราบปรามให้หมดสิ้นได้และยังมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดชนิดนี้ไปทั่วประเทศไม่เฉพาะแต่ผู้ใช้แรงงานที่เป็นกลุ่มผู้เสพเดิมยังแพร่หลายไปถึงนักเรียนด้วย จึงเรียกได้ว่าไม่มีความสำเร็จในการแก้ปัญหายาเสพติด

ด้านการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นก็คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและปัญหาเงินเฟ้อ อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายที่มากและเงินออมน้อยและรายได้ของประเทศน้อยกว่ารายจ่าย รวมไปถึงการลดลงของการลงทุนในตลาดหุ้น รัฐบาลนายบรรหารได้ดำเนินการมาตรการหลายประการที่จะแก้ไขปัญหาค่าผลปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และสภาพเศรษฐกิจก็ตกต่ำลงอย่างมาก ทั้งทางด้านภาวะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้านการส่งออกรวมทั้งตลาดหุ้น (รายละเอียดตัวเลขทางเศรษฐกิจ โปรดดูในส่วนความตกต่ำทางเศรษฐกิจ) ผลงานทางเศรษฐกิจจึงเป็นผลงานที่ไม่ดีที่สุดในรัฐบาลนายบรรหาร และเป็นจุดอ่อนที่ถูกโจมตีว่ารัฐบาลไร้ผลงาน

กล่าวโดยสรุป ผลงานของรัฐบาลข้างต้นแทบจะไม่ได้ช่วยสร้างความนิยมในตัวรัฐบาลให้เพิ่มขึ้นเลยไม่ว่าจะเป็นผลงานทางพิธีการ ผลงานทางการเมือง หรือผลงานทางการแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชน ผลงานทางพิธีการไม่ใช่ผลงานประเภทที่จะสร้างคะแนนนิยมให้กับรัฐบาล ส่วนผลงานทางการเมือง คือการปฏิรูปการเมืองนั้นก็ถูกวิจารณ์ว่าไม่ได้ให้ความอิสระอย่างแท้จริง และสุดท้ายผลงานทางด้านแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชน ก็มีแค่ผลงานทางการเมืองการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเท่านั้นที่รัฐบาลทำได้อย่างเสมอตัว ส่วนผลการดำเนินทางการปราบปรามยาเสพติด, การแก้ปัญหาราจรในกรุงเทพก็ไม่ส่งผลสำเร็จมากนัก ในขณะที่การแก้ปัญหายาเศรษฐกิจก็เรียกได้ว่าประสบความล้มเหลวเฉยๆ เดียว ดังนั้นเมื่อดูในภาพรวมไม่ว่าจะทางด้านตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและทางด้านผลงานของรัฐบาลแล้ว ถึงเหล่านี้อยู่ทำให้เห็นว่ารัฐบาลนายบรรหารไม่สามารถสร้างความชอบธรรมที่มาจากความยอมรับของประชาชนได้เลย ซึ่งการขาดความชอบธรรมของรัฐบาลนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงการขาดฐานเสียงรองรับจากประชาชน อันจะนำมาถึงการล่มสลายของเสถียรภาพของรัฐบาลได้