หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# บทที่ 2
# แนวความคิด และหลักการของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะอธิบายถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ IMF ที่นำมาเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF เพื่อประโยชน์ต่อความเข้าใจของผู้อ่านงานวิจัยฉบับนี้เป็นอันดับแรก อันดับที่สองผู้วิจัยจะอธิบายในเรื่องของทฤษฎีและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองที่นำมาใช้เป็นข้อพิจารณาบางประการในเรื่องของสิทธิ หน้าที่ ความผูกพัน ระหว่างรัฐสมาชิก และ IMF ในฐานะองค์การระหว่างประเทศ และอันดับสุดท้าย ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึง กฎหมายภายใน (Body of Law) ของ IMF ที่ให้อำนาจ แก่คณะกรรมการบริหารของ IMF ในการกำหนดวางเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ซึ่งถือเป็นกฎบัตร (charter) หรือธรรมนูญ (constitute) ก่อตั้ง IMF และข้อมติของคณะกรรมการบริหารว่าด้วย แนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Guidelines on Conditionality : Decision No. 6056- (79/38) March 2, 1979)

## 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจของผู้อ่านต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ทั้งในด้านประวัติการก่อตั้ง เหตุผลเบื้องหลัง ปรัชญาพื้นฐาน ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF โดยมีรายละเอียดแบ่งได้ เป็น 5 หัวข้อย่อยดังนี้

### 2.1.1 ประวัติความเป็นมาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund)[1] คือองค์การซึ่งเป็นผลจากความพยายามของประเทศต่างๆ ที่จะเอาชนะความไร้ระเบียบทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1930 ที่นิยมเรียกว่า Great Depression หรือยุคที่สภาวะ

[1] ต่อไปนี้ จะเรียกว่า IMF แทน

เศรษฐกิจของโลกตกต่ำ ซึ่งมีนักเศรษฐศาสตร์ไทยบางท่านเรียกช่วงเวลานี้ว่า เป็นยุคมืดทางเศรษฐกิจของโลก[2] (ระหว่างปี ค.ศ.1914-ค.ศ.1945)

เพื่อความเข้าใจถึงความเป็นมาของ IMF ผู้เขียนจำเป็นจะต้องกล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจของโลกในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเสียก่อน นั่นคือ สภาพความไร้ระเบียบทางการเงิน (Currency disorders)[3] และการแพร่ขยายลัทธิปกป้องประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติตนเอง (Protectionism)[4] หรือลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (Economic nationalism)[5]

สภาพความไร้ระเบียบทางการเงิน (Currency disorders) ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ประเทศอังกฤษซึ่งเคยเป็นผู้นำของระบบมาตรฐานทองคำ (gold standard) ได้สูญเสียความเป็นผู้นำระบบเศรษฐกิจโลกของตนไปโดยการประกาศลดค่าเงินปอนด์ในปี ค.ศ.1931[6] ซึ่งเท่ากับอังกฤษถอนตัวออกจากระบบดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง เมื่อระบบมาตรฐานทองคำขาดผู้นำระบบอย่างอังกฤษเสียแล้ว ระบบเศรษฐกิจโลกก็เริ่มสั่นคลอน ทุกประเทศต่างแข่งขันกันลดค่าเงินของตนขนานใหญ่เพื่อหวังความได้เปรียบจากการลดค่าเงิน (competitive devaluations)[7] เพราะการลดค่าเงินย่อมทำให้ประเทศมีความสามารถในการส่งออกมากขึ้นและลดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อประเทศจะได้เปรียบดุลการค้ากับประเทศอื่นๆ ในที่สุด

นอกจากนั้นประเทศโดยเฉพาะชาติตะวันตกหลาย ๆ ประเทศยังนำเอานโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (Economic nationalism) มาใช้ควบคู่กับการแข่งขันกันลดค่าเงินกล่าวคือทางการค้า ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจจะใช้นโยบายกีดกันทางการค้า (Trade Protectionism)

---

[2] พลายพล คุ้มทรัพย์, "เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์", กุมภาพันธ์ 2536.

[3] A.G.Kenwood and A.L.Lougheed, The growth of the international economy 1820-1980, (n.p.) p.185.

[4] Ibid

[5] Ibid., p.187

[6] Paul Volcker and Toyoo Gyohten, Changing fortunes:the world's money and the threat to american leadership, ( New York : Random House, Inc, 1992 ), p.7.

[7] Ibid.

ได้แก่ การตั้งกำแพงภาษีนำเข้าให้สูงและจำกัดปริมาณนำเข้า[8] นอกจากประเทศตะวันตกแล้ว แม้แต่ชาติในเอเชียอย่างอินเดีย ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และชาติในอเมริกาใต้อย่าง อาร์เจนตินา ก็หันมาใช้ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจแทนลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ด้วยเช่นกัน ยิ่งส่งผลทำให้เศรษฐกิจของโลกถดถอยลงอย่างมาก ประมาณกันว่าปริมาณการค้าของโลกในช่วงนั้นลดลงถึงร้อยละ 60[9] จากปริมาณการค้าโลกในช่วงก่อนเกิด Great Depression เลยทีเดียว

สาเหตุประการสำคัญของการไร้ระเบียบทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งก็คือ ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ในการพยายามชักชวนโน้มน้าวให้ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมดังกล่าว ซึ่งก็คือปัญหาการขาดองค์การระหว่างประเทศที่จะมากำกับดูแลเกี่ยวกับระบบการเงินระหว่างประเทศนั่นเอง[10]

จนกระทั่งปี ค.ศ.1944 ก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะยุติลง ก็ได้มีการเจรจาเพื่อจะจัดตั้งระบอบการเงินใหม่ของโลกขึ้น ที่เมือง Bretton Woods มลรัฐ New Hampshire ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการประชุมนานาชาติ 44 ประเทศ[11] ภายใต้การสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ มีเป้าหมายสำคัญที่จะนำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่มาใช้ภายใต้การกำกับดูแลและภายใต้การแนะนำขององค์การชำนัญพิเศษระหว่างประเทศ (Specialized International Organization)[12] ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1944 ที่ประชุมนานาประเทศได้ทำการร่างข้อตกลงในการจัดตั้งองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ดูแลเศรษฐกิจของโลก 3 องค์การด้วยกัน ซึ่งมักจะเรียกว่าระบบ Bretton Woods หรือ Bretton Woods System

---

[8] A.G. Kenwood and A.L. Lougheed, The growth of the international economy 1820-1980, p.185-188.

[9] Paul Volcker and Tayoo Gyohten, Changing fortunes:the world's money and the threat to american leadership, p.7.

[10] ศักดา ธนิตกุล, "มิติทางกฎหมายระหว่างประเทศของระบบเงินบาทลอยตัว และ Stand-by Arrangement," วารสารกฎหมาย 18 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2541) :79.

[11] "ความรู้เรื่องธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ," วารสารการเงินการคลัง 6 ฉบับที่ 26 (2534):19

[12] Paul Volcker and Tayoo Gyohten, Changing Fortunes: the world's money and the threat to american leadership, p.8

นั่นคือ (1) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) (2) ธนาคารเพื่อการบูรณะและการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักในนามว่า ธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) และ (3) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization หรือ ITO) แต่องค์การหลังนี้ไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพราะสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตัวตั้งตัวดีแต่แรกเริ่ม มีปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติภายใน กล่าวคือ รัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congress) ไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ฉะนั้นองค์การการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นอันล้มเลิกไปในที่สุด อย่างไรก็ดี ได้มีการนำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs, and Trade หรือ GATT) มาใช้เป็นกติกาการค้าของโลกแทน โดยตั้งใจจะนำมาใช้เพียงชั่วคราวแต่ผลสุดท้ายก็ได้มีการพัฒนามาโดยลำดับจนได้ก่อตั้งเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ในปี ค.ศ.1995 ในที่สุด[13]

โดยเนื้อหาที่แท้จริงของระบบ Bretton Woods ก็คือ การมีปรัชญาเสรีนิยม (Liberalism) เป็นพื้นฐาน[14] โดยอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่า การค้าระหว่างประเทศที่ปล่อยโดยเสรีและการแบ่งงานกันทำของประเทศต่างๆ จะสร้างผลประโยชน์ให้แก่เศรษฐกิจของทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยละเอียดก็คือ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่อยู่ในระบบ Bretton Woods ได้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ตลาดและการลดกำแพงทางการเงินและการค้าระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในระดับสูงเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติที่แท้จริง และการใช้ปัจจัยการผลิตจะมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และที่สำคัญเป็นการเน้นย้ำว่า เป้าหมายของการมีเสถียรภาพทางการเงินเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลก[15] อนึ่ง IMF มีสถานะเป็นหบวงชำนัญพิเศษหนึ่งในองค์การสหประชาชาติ โดยความเห็นชอบของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อเดือนพฤศจิกายน

---

[13] หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" วารสารศุลกากร 9 ฉบับที่ 63 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2540) : 10

[14] Ernst B.Haas, "Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes," in International regimes, ed. Stephen D. Krasner (London : Cornell University Press : 1983), p.49.

[15] Peter Malencruk, Akehurst's modern introduction to international law, seventh revised edition (New York : Routledge, 1997), pp.223-224.

ค.ศ. 1947[16] ดังนั้นประเทศใดประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของ IMF จำต้องเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเสียก่อน[17] ในปี ค.ศ.1998 IMF มีรัฐสมาชิกทั้งหมดจำนวน 182 ประเทศ[18] โดยประเทศไทยได้ลมัครเข้าเป็นสมาชิกเมื่อ พ.ศ.2492

สำหรับความร่วมมือกับองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (To reguirement to promote economic growth) และการส่งเสริมมาตรฐานทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (the promotion of socioeconomic standards) เป็นสิ่งที่ IMF จะต้องให้ความร่วมมือกับองค์การอื่น[19] คือ

1) ในรายงานเพื่อเตรียมยกร่างกฎบัตรของธนาคารโลก (the traveaux preparatoire of the Bank's Articles of Agreement)[20] ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า มีบางสถานการณ์ที่ธนาคารโลกจะต้องปรึกษาหารือกับ IMF สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลชำระเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขัดแย้งทั้งในด้านการคำปรึกษาในเชิงนโยบาย และการตั้งเงื่อนไขสำหรับความช่วยเหลือดังกล่าว

2) IMF และธนาคารโลกจะต้องให้ความร่วมมือในการร่วมกันร่างกรอบแห่งนโยบาย (the joint drafting of Policy Framework Papers (PFPs)[21] โดยเอกสาร PFPs หรือกรอบแห่งนโยบายนี้ เป็นเอกสาร 3 ฝ่าย (triparite documents) ซึ่งต้องลงนามโดย IMF ธนาคารโลกและประเทศสมาชิก โดย IMF และธนาคารโลกจะต้องปฏิบัติตามกรอบแห่งนโยบายนี้ และอาจจะ

---

[16] มณีมัย รัตนมณี, จารุณี สุนทรศารทูล และ สีดา สอนศรี, คู่มือองค์การระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.), หน้า 73.

[17] "ความรู้เรื่องธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ, "วารสารการเงินการคลัง : 19.

[18] Manatu Aorere, United nations handbook 1998 (Wellington : G.P. Print Limited, 1998), p.260

[19] Erik Denters, Law and policy of imf conditionality (Hague: Kluwer Law International, 1996), p. 10.

[20] Ibid

[21] Ibid

ขยายความร่วมมือออกไปโดยการอนุญาตให้องค์การชำนัญพิเศษอื่น ๆ เสนอข้อมูล เพื่อนำมากำหนดและทำให้กรอบแห่งนโยบายนี้สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนั้น IMF ยังต้องให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติอีกด้วยตามที่บัญญัติไว้ในข้อตกลงระหว่างสหประชาชาติกับ IMF ในปี 1947 (the 1947 agreement between the UN and the IMF)[22] โดยสาระของข้อตกลงนี้ก็คือ กำหนดให้ IMF ต้องคำนึงมติถึงที่มีผลผูกพัน (binding decisions) ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมติดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจของกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 41 และ 42 ซึ่งมาตราทั้งสองนี้ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงสามารถระงับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ นั่นคือ IMF มีสิทธิที่จะปฏิเสธสิทธิของรัฐสมาชิกที่จะซื้อเงินจาก IMF ได้[23] แม้ว่าเงื่อนไขในการขอซื้อทรัพยากรของรัฐสมาชิกจะครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีทั้งตัวข้อตกลงกับสหประชาชาติและข้อตกลงว่าด้วยกองทุนเงินระหว่างประเทศ เองไม่ก่อให้เกิดพันธกรณี ที่ IMF จะต้องปฏิบัติตามมติที่มีผลผูกพันของคณะมนตรีความมั่นคงแต่อย่างใด นั่นก็คือสิทธิในการซื้อเงินโดยผ่านโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า ไม่อาจถูกยกเลิกโดย ผลของข้อมติที่มีผลผูกพันดังกล่าวได้ ในปี 1960 สหประชาชาติ เคยร้องขอให้ IMF ประกาศตัดความช่วยเหลือทางการเงินที่ให้แก่ประเทศโปรตุเกส ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนข้อมติ ซึ่งมีผลผูกพันของคณะมนตรีความมั่นคง โดยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อประเทศอาณานิคมของตน ซึ่งก็ได้รับการคัดค้านว่า IMF ไม่สมควรจะประกาศตัดความช่วยเหลือ เพราะ IMF ไม่ใช่องค์การระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาสิทธิมนุษยชนจึงไม่สามารถที่จะตัดสินได้ว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ความร่วมมืออีกประการหนึ่งของ IMF กับองค์การชำนัญพิเศษอื่น ๆ ก็คือ ความร่วมมือตามกติกาของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966[24] ซึ่งกำหนดว่า IMF จะต้องส่งเสริมสิทธิในทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกโดยการไม่ตัดความช่วยเหลือที่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย, การศึกษา และการดูแลรักษาสุขภาพ ซึ่ง

---

[22] Ibid, pp. 166-173.

[23] ธุรกรรมในการขอกู้เงินหรือรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF จะใช้ศัพท์เฉพาะของ IMF เอง ซึ่งเรียกธุรกรรมดังกล่าวว่า การซื้อ (purchase) จาก IMF โดยดูได้จากบทบัญญัติของข้อตกลง IMF มาตรา 5 อนุมาตรา 3

[24] Erik Denter, Law and policy of imf conditionality p.179.

สนธิสัญญาฉบับนี้ยังได้กำหนดพันธกรณีแก่รัฐสมาชิกอีกด้วยว่า ต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมเป็นอันดับแรก ขณะเดียวกันก็จะต้องคำนึงถึง การควบคุมทรัพยากร ที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมดังกล่าวด้วย[25]

สำหรับความร่วมมือกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation หรือ WTO) นั้น IMF จะให้ความร่วมมือในลักษณะคนกลาง (a central role) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก ที่ดำเนินมาตรการจำกัดการนำเข้าเพื่อป้องกันหรือควบคุม การขาดดุลชำระเงินจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการว่าด้วยการควบคุมดุลการชำระเงิน (Committee on Balance of Payment Restrictions)[26] ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องเข้าไปตรวจสอบและจัดทำรายงานเสนอต่อสำนักงานผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (General Council) ถึงความชอบธรรมในการตั้งข้อจำกัดการนำเข้าดังกล่าว เมื่อได้มีการเสนอรายงานดังกล่าวมายังองค์การการค้าโลกแล้ว องค์การการค้าโลกก็จะสอบถามไปยัง IMF ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกลวิธีในการปรับดุลการชำระเงินและสถานะทางการเงินของประเทศนั้น ๆ ซึ่งทาง IMF ก็จะทำการวินิจฉัยเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาดุลการชำระเงินและเสนอกลับไปยังองค์การการค้าโลกเพื่อที่องค์การการค้าโลกจะสามารถตัดสินใจได้ว่าการตั้งข้อจำกัดในการนำเข้าของประเทศนั้น ๆ มีความชอบธรรมหรือไม่เพียงใด ซึ่งประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกมีพันธะที่จะต้องเคารพต่อการวินิจฉัยของ IMF ซึ่งรายละเอียดของความร่วมมือนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 15 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (GATT) ฉบับปี ค.ศ. 1994[27] ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอเข้าไปในรายละเอียดเพราะอยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยฉบับนี้

หน้าที่และวัตถุประสงค์ของ IMF มีดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้สมาชิกมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มั่นคง และจัดระเบียบระบบการชำระเงินระหว่างประเทศสมาชิก โดยหลีกเลี่ยงการใช้ข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการปริวรรต เงินตราหรือการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(2) ดูแลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างสมดุล เพื่อส่งเสริมการจ้างงาน รายได้และประสิทธิภาพการผลิต

---

[25] Erik Denters, Law and policy of imf conditionality, pp. 183 - 189.

[26] Ibid, pp. 164 165

[27] Ibid

(3) ให้ความสนับสนุนด้านการเงินแก่ประเทศสมาชิก เพื่อปรับฐานะดุลการชำระเงินให้ดีขึ้น โดยไม่ต้องใช้มาตรการต่างๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียทั้งต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นและประเทศสมาชิกอื่นๆ โดยส่วนรวม

(4) ลดความไม่สมดุลในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ โดยวางวิธีการปฏิบัติ (Code of conduct) เกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนและการควบคุมการปริวรรตเงินตรา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และวิชาการเพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นเวทีปรึกษาหารือและร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศ[28]

โครงสร้างขององค์กรและการบริหารงานของ IMF ประกอบไปด้วย

(1) สภาผู้ว่าการ (Board of Governors) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของ IMF ประกอบด้วยผู้ว่าการ (Governors) และผู้ว่าการสำรอง (Alternate Governors) ที่ได้รับแต่งตั้งจากประเทศสมาชิก ประเทศละ 1 คน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการใน IMF มักได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือ ผู้ว่าการธนาคารกลาง สำหรับประเทศไทยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นผู้ว่าการของไทยใน IMF โดยตำแหน่งและมีรองผู้ว่าการเป็นผู้ว่าการสำรองของไทยโดยตำแหน่ง[29] ปกติจะมีการประชุมสภาผู้ว่าการปีละ 1 ครั้งโดยเป็นการประชุมร่วมกับสภาผู้ว่าการของธนาคารโลก[30] โดยจะผลัดกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในแต่ละปี และมีองค์กรซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะในการจัดการประชุมประจำปี คือ คณะเลขาธิการร่วมกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก (Joint Secretariat IMF-World Bank)[31]

---

[28] "IMF กับประเทศไทย", วารสารรายงานเศรษฐกิจรายเดือน 37 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2540) : 11.

[29] เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

[30] หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ", วารสารศุลกากร : 12

[31] "ความรู้เรื่องธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ", วารสารการเงินการคลัง : 14.

(2) คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ทำหน้าที่ในการบริหารงานปกติของ IMF ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้ว่าการ เช่น พิจารณารายงานการศึกษาและวิเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ IMF ที่เกี่ยวกับเรื่องกลไกการดำเนินงานของ IMF การทบทวนภาวะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก ตลอดจนประเด็นที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของระบบการเงินโลก กรรมการบริหารแสดงความคิดเห็นในเชิงนโยบายและลงคะแนนเสียงในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย ส่วนที่เป็นเรื่องนโยบายสำคัญจะต้องกลั่นกรองเสนอต่อสภาผู้ว่าการใน IMF เพื่อตัดสินอีกวาระหนึ่ง[32] ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารมีจำนวนทั้งสิ้น 24 คน ในจำนวนนี้ 5 คน เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ารับตำแหน่งจากประเทศที่มีโควต้าสูงสุด 5 ประเทศๆ ละ 1 ตำแหน่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมีประเทศจีน รัสเซีย และ ซาอุดิอาระเบียที่สามารถเลือกกรรมการของตนเองได้ ส่วนอีก 16 คนได้รับการเลือกตั้งจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่มีคะแนนเสียงน้อยและรวมกันเป็นกลุ่ม โดยเลือกตั้งกรรมการบริหารเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มได้กลุ่มละ 1 คน แต่ละกลุ่มจะต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าจำนวนที่ IMF กำหนดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งจะมีขึ้นทุก 2 ปี[33] สำหรับประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์ รวม 12 ประเทศได้แก่ บรูไน พม่า ฟิจิ อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เนปาล สิงคโปร์ ไทย ตองกา เวียดนาม และกัมพูชา[34] โดยไทยมีโควต้าปัจจุบันเท่ากับ 573.9 ล้าน SDR คะแนนเสียง 5,989 คะแนน หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 0.40 ของคะแนนเสียงทั้งสิ้น[35]

(3) กรรมการผู้จัดการ (Managing Director) มีฐานะเป็นประธานของคณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่ประจำ (staff) ของ IMF ในการนี้ คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกกรรมการจัดการ ซึ่งโดยปกติจะเป็นชาวยุโรปดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และต่ออายุได้อีก

---

[32] อรสา วงศ์ธีเรศ, ฤชัยชนก มณีวัต และหน่วยการเงินระหว่างประเทศ, "บทบาทของประเทศไทยในความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ," วารสารรายงานเศรษฐกิจรายเดือน 36 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2539) : 61.

[33] หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ", วารสารศุลกากร : 11

[34] "IMF กับประเทศไทย", วารสารรายงานเศรษฐกิจรายเดือน : 12

[35] เรื่องเดียวกัน

ไม่เกิน 5 ปี[36] กรรมการจัดการคนปัจจุบัน ก็คือ นาย Michel Camdessus ชาวฝรั่งเศส เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2530[37]

(4) เจ้าหน้าที่ประจำ (Staff) ส่วนใหญ่จะเป็นนักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน[38] ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ประมาณ 1,100 คน ทั้งนี้รวมถึงนักเศรษฐศาสตร์จำนวน 759 คนด้วยขนาดขององค์กรของ IMF จึงนับว่าเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรฝาแฝด (sister agency) คือธนาคารโลก ซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำมากกว่า IMF ถึง 5 เท่าตัว[39] โดยฝ่ายงานเจ้าหน้าที่ที่น่าสนใจและควรกล่าวถึงไว้ ณ.ที่นี้ได้แก่

(4.1) ฝ่ายกฎหมาย (Legal Department) ค่อนข้างจะเป็นหน่วยงานที่เล็กและไม่ค่อยมีบทบาทใน IMF เท่าใดนัก ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ในฝ่ายนี้ประมาณ 22 คน[40] อดีตเจ้าหน้าที่ฝ่ายนี้ที่มีความสำคัญและเป็นมือหนึ่งในการร่างกฎระเบียบต่างๆ ของ IMF ก็คือ นาย Joseph Gold ซึ่งเขายังเป็นนักเขียนหนังสือและบทความต่างๆ เกี่ยวกับ IMF อย่างต่อเนื่องและมากมายอีกด้วย

(4.2) ฝ่ายทรัพยากรกลาง (General Resources Account) มีบทบาทสำคัญมากใน IMF และกับประเทศสมาชิก เพราะธุรกรรมเกือบทุกประเภทระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานนี้แทบทั้งสิ้น[41]

นอกจากนี้ ยังมีกลไกสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานด้านนโยบายเศรษฐกิจการเงินและการพัฒนาอีกสององค์กรคือ คณะกรรมการชั่วคราว และคณะกรรมการพัฒนาการ

---

[36] หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ," วารสารศุลกากร : 11.

[37] เรื่องเดียวกัน

[38] David D.Driscoll, The imf, and the world bank how do they differ? (Washington, D.C. : IMF, 1991), p.3

[39] Richard Lacayo, "IMF to the rescue", TIME vol. 150 no. 73 (December 8, 1997) : 16

[40] ศักดา ธนิตกุล, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศชั้นปริญญาโท 2540. (เอกสารอัดสำเนา), ไม่ปรากฏเลขหน้า.

[41] Treasurer's Department, Financial organization and operations of the imf., second.ed. (Washington, D.C. : IMF, 1991), p.3

ตั้งขึ้นเมื่อตุลาคม 2517 ตามมติของสภาผู้ว่าการ โดยปฏิรูปมาจากคณะกรรมการของกลุ่มยี่สิบ (Committee of Twenty) ชื่อเต็มว่า Committee on the Reform of the International Monetary System and Related Issues (เริ่มขึ้นในปี 2515)

(ก) คณะกรรมการชั่วคราว (Interim Committee)[42] ซึ่งมีชื่อเต็มว่า Interim Committee of the Boerd of Governors on the International Monetary System มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและรายงานต่อสภาผู้ว่าการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบการเงินระหว่างประเทศ การแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจกระทบกระเทือนระบบการเงินระหว่างประเทศ และประเด็นอื่นๆ ที่สภาผู้ว่าการมอบหมาย โดยปกติคณะกรรมการชั่วคราวจะประชุมปีละ 2 ครั้ง

ข) คณะกรรมการพัฒนาการ (Development Committee)[43] มีชื่อเต็มว่า Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources of Developing Countries เป็นองค์กรร่วมระหว่างสภาผู้ว่าการธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีหน้าที่พิจารณาและเสนอแนะต่อสภาผู้ว่าการของทั้งสองสถาบันเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งคลอบคลุมถึงเงินช่วยเหลือทางการ (ODA) การเข้าถึงตลาดเงินทุน ความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และสถาบันพหุภาคี การรักษาเสถียรภาพของราคาและรายได้จากโภคภัณฑ์โดยปกติคณะกรรมการพัฒนาการจะประชุมปีละ 2 ครั้ง ในเวลาใกล้เคียงกับการประชุมคณะกรรมการชั่วคราว

แหล่งที่มาของเงินทุนของ IMF ได้มาจากสองแหล่งด้วยกัน นั่นคือ ได้มาจากการชำระเงินค่าโควตา (quota) ของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ นำมารวมเป็นเงินกองกลาง (pool of resources) โดยแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องชำระเงินค่าโควตาเท่าใดจะอาศัยหลักเกณฑ์ความได้สัดส่วนกับขนาดของเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ ประเทศใดรวยมากก็จ่ายมาก ประเทศใดยากจนก็จ่ายน้อยกว่า[44]

---

[42] หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย," กองทุนการเงินระหว่างประเทศ", วารสารสุลกากร : 12

[43] เรื่องเดียวกัน.

[44] David D.Driscoll, The imf, and the world bank how do they differ?, p.4.

และเนื่องจาก IMF มิได้มีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป[45] จึงไม่สามารถออกพันธบัตรเพื่อระดมเงินเหมือนเช่นธนาคารโลกได้ แหล่งเงินทุนที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของ IMF ก็คือ การขอกู้จากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 10 ประเทศที่เรียกว่ากลุ่ม G.10 ภายใต้ข้อตกลงที่ชื่อว่า General Arrangements to Borrow (GAB) ซึ่งมีวงเงินให้กู้รวม 17 พันล้าน SDR. ซึ่งต่อมาก็ได้มีการทำข้อตกลงฉบับใหม่ที่เรียก New Arrangements to Borrow (NAB) อันเป็นความตกลงที่กลุ่มประเทศ G 10 และ non-G 10 อีก 14 ประเทศได้จัดทำขึ้นเพื่อเปิดวงเงินกู้ให้แก่ IMF เป็นวงเงินรวม 34 พันล้าน SDR โดยประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ด้วยโดยถือว่าเป็นก้าวสำคัญในการปรับภาพพจน์ของไทยให้ทัดเทียมกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหรือ G10 มากยิ่งขึ้น เพราะการที่ไทยถูกทาบทามให้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงดังกล่าวก็เนื่องจากการที่ไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จนมีสถานะทางเศรษฐกิจเข้มแข็งและระดับเงินสำรองระหว่างประเทศมั่นคงเข้มแข็ง[46] แต่น่าเสียดายที่ต่อมาอีกไม่นาน ประเทศไทยกลับมีสถานะทางเศรษฐกิจตกต่ำลงจนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 2.1.2 ความหมายของเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คำว่า Conditionality เป็นคำที่ผู้วิจัยได้พบจากชื่อข้อมติของคณะกรรมการบริหารของ IMF ฉบับหนึ่งที่เรียกว่า "Guidelines on Conditionality : Decision No. 6056-(79/38) March 2, 1979)"[47] หรือมติของคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการขอใช้ทรัพยากรของ IMF

โดย Joseph Gold ได้นิยาม Conditionality ไว้ว่า นโยบายซึ่งกองทุนฯ (IMF) ประสงค์ที่

---

[45] Ibid.

[46] อรสา วงศ์ธีเรศ, ฤชัยชนก มณีวัต และหน่วยการเงินระหว่างประเทศ, "บทบาทของประเทศไทยในความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ", วารสารรายงานเศรษฐกิจรายเดือน : 66.

[47] Selected decisions and selected document of the international monetary fund, twentieth edi (Washington, D.C.:IMF, 1995), pp. 93-95.

จะให้สมาชิกปฏิบัติตามเพื่อที่จะสามารถใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ[48]

นับตั้งแต่ IMF เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ.1946 คำว่า Conditionality ไม่ได้ปรากฏอยู่ในตัวบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement of International Monetary Fund เลย ซึ่งข้อตกลงนี้ถือว่าเป็นสนธิสัญญาก่อตั้ง IMF เป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ (Charter) ทั้งนี้ก็เพราะในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงาน IMF ไม่มีนโยบายที่จะให้เงินกู้แก่รัฐสมาชิกง่ายๆ ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลความคิดของสหรัฐอเมริกาที่ส่งผ่านทางผู้แทนของตนโดยอาศัยอำนาจตาม Bretton Woods Act ค.ศ.1944 ว่า การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของ IMF ต่อรัฐสมาชิกนั้นจะต้องมีปริมาณน้อยและรัฐสมาชิกต้องรีบชำระคืนโดยเร็ว เพราะสหรัฐอเมริกากลัวว่าประเทศในทวีปยุโรปจะมาขอกู้เงินของ IMF ไปบูรณะประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มากเกินไปและอาจไม่ชำระคืน จึงได้มีการตัดสินใจแต่แรกว่า IMF จะไม่ให้เงินกู้แก่ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือตามแผนการณ์ Marshall[49] ทั้งนี้เพราะเงินลงขัน (Subscrip-tion) ของสหรัฐอเมริกามีปริมาณมากที่สุดในเงินกองกลางของ IMF (pool of IMF resources) จึงทำให้แนวความคิดดังกล่าวเป็นนโยบายพื้นฐานของ IMF มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน โดยประเทศแรกที่ได้รับเงินกู้จาก IMF ตามโครงการ stand - by arrangement ก็คือ ประเทศเบลเยี่ยม ในปี ค.ศ.1952[50]

ความชัดเจนของเงื่อนไขเงินกู้ IMF เริ่มปรากฏให้เห็นในตัวข้อตกลง IMF ฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 ในปี 1969 (The First Amendment) โดยกล่าวถึงว่าการขอใช้ทรัพยากรของ IMF จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน และกองทุนจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง (Safeguard) เงินกองกลางโดยให้เป็นการกู้ยืมชั่วคราวเท่านั้น ต่อมาคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ได้มีมติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ที่เกี่ยวข้องกับ Conditionality หรือเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF ในเดือนกันยายน 1968 โดยได้กำหนด

---

[48] Joseph Gold, Conditionality, (Washington, D.C. : IMF, 1979), p.2.

[49] Margaret Garritsen de Vries, "The IMF : 40 years of challenge and change," Finance & Development (September 1985) : 8.

[50] J.Keith Housefield and Mergaret Garritsen de Vries. The international monetary fund, 1945-1965 : twenty years of international monetary cooperation. (Washington : IMF, 1969) vol. 3 p.230.

สิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกในการใช้ทรัพยากร ต่อมาในการแก้ไขข้อตกลง IMF ครั้งที่ 2 (The Second Amendment) ในปี 1978 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน IMF ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจะต้องเป็นการกู้ยืมเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน (Deficit of Balance of Payment) และจะต้องกู้ในลักษณะชั่วคราว (Temporary) และโดยมีเงื่อนไข (Conditional) เพื่อให้รัฐอื่นๆ ที่ประสบปัญหาอย่างเดียวกันได้มีโอกาสขอกู้ยืมเงินจาก IMF ด้วย

ลักษณะที่เป็นรูปธรรมของเงื่อนไขดังกล่าวคือ[51] เมื่อรัฐสมาชิกประสบปัญหาเศรษฐกิจและขาดดุลชำระเงินอย่างรุนแรง และต้องการขอกู้เงินเกินจำนวน 125% ของเงินลงขัน (subscriptions) ของรัฐสมาชิกนั้นขึ้นไป (Upper Credit Tranches) IMF จะต้องกันวงเงินล่วงหน้าไว้สำหรับรัฐนั้น (Stand-by Arrangement) โดยรัฐสมาชิกนั้นจะต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ว่าตนจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างไร โดยภายในหนังสือแสดงเจตจำนงจะต้องระบุเกณฑ์ปฏิบัติไว้ให้ IMF ประเมินผลว่ารัฐนั้นได้ดำเนินการตามเกณฑ์ปฏิบัติที่ระบุไว้ได้ผลจริงจังมากน้อยเพียงใด

**2.1.3 ปรัชญาพื้นฐานและวิวัฒนาการของเงื่อนไขการขอใช้ทรัพยากรของ IMF**

การทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องทำความเข้าใจถึงพื้นฐานทางความคิดของการสถาปนา IMF โดยเฉพาะแนวความคิดของประเทศ ซึ่งเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลกในเวลานั้นซึ่งก็คือ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยความคิดของฝ่ายหลังได้เป็นความคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการขอใช้ทรัพยากรของ IMF มาจวบจนปัจจุบันนี้

ในการประชุมเพื่อสถาปนา IMF เมื่อ ค.ศ.1944 ตัวแทนของฝ่ายอังกฤษก็คือ John Maynard Keynes (1883-1946) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีคนเลื่อมใสและประทับใจในผลงานของเขา โดยเฉพาะการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ของโลก ในทศวรรษ 1930 (Greet Depression) และเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดมาจนถึงปัจจุบันจนกลายเป็นสำนักทางความคิดสำนักหนึ่งที่เรียกว่า สำนักความคิดแบบเคนส์ (Keynesian Economics) ซึ่งมีแก่นความคิดที่สำคัญก็คือ นโยบายการคลังมีประสิทธิภาพมากกว่านโยบาย

---

[51] ศักดา ธนิตกุล, "IMF: หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญาทาสจริงหรือ?", วารสารรพี '42 (คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 51), สิงหาคม 2542 :136-137.

การเงินในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ[52] ส่วนตัวแทนของฝ่ายสหรัฐอเมริกา ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเวลานั้นคือนาย Harry Dextor White ในด้านความคิดที่คล้ายคลึงกันของบุคคลทั้งสองก็คือ การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาองค์การหนึ่งเพื่อมาดูแลเรื่องการเงินระหว่างประเทศให้เป็นระเบียบเรียบร้อย นั่นก็คือ IMF. และการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ โดยการกำหนดค่าเงินคงที่ (Par Value System) เป็นพื้นฐาน

สำหรับความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ในส่วนของ Keynes ได้เสนอแผนการณ์สำหรับองค์การใหม่ที่ตั้งขึ้น ดังนี้คือ

ก) จัดตั้งสหภาพชำระเงินระหว่างประเทศ (an international clearing union) ซึ่งไม่ได้รับการจัดตั้งเพราะไม่เป็นที่ยอมรับของที่ประชุมนานาชาติ[53]

ข) ให้มีเงินตราระหว่างประเทศที่ทุกประเทศทั่วโลกจะสามารถใช้สะสมเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ (International Reserve) แทนทองคำซึ่งหาได้ยากและมีปริมาณไม่พอเพียงกับความต้องการของโลก โดยเรียกว่า bancor ซึ่งหมายถึงทองคำกระดาษในภาษาฝรั่งเศส

ค) Keynes เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการลงโทษประเทศที่มีทุนสำรองสะสมมากเกินไป (to set up some automatic schemes for penalizing countries that piled up too many reserves)[54] ซึ่งกฎบัตรของ IMF ที่เรียกว่า Articles of agreement ยอมรับความคิดข้อนี้ของเขาโดยการกำหนดให้เงินตราสกุลของประเทศที่มีทุนสำรองเกินดุลสูงเป็นเงินตราสกุลหายาก (scare currencies)[55] เพื่อเป็นการลงโทษประเทศดังกล่าว ส่งผลให้ต้องมีการจำกัดการซื้อสินค้าส่งออกของประเทศซึ่งเป็นเจ้าของเงินตราสกุลหายากเหล่านั้น

---

[52] ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ, <u>ทฤษฎีและนโยบายการเงิน</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 7-9

[53] Benjamin D.Cohen, "Balance-of-payments financing : evolution of a regime," in <u>International regimes</u> ed. Stephen D. Krasner (London : Cornell University Press, 1983), p.324

[54] Paul Volker and Toyoo Gyohten, <u>Changing fortunes: the world's money and the threat to american leadership</u>, p.11

[55] John Gerald Ruggie, "International regimes, transactions, and change : embedded liberalism in the postwar economic order," in <u>International regimes</u> ed. Stephen D. Krasner (London : Cornell University Press : 1983), p.212.

ง) ความคิดข้อนี้นับว่าเป็นจุดหักเหสำคัญต่อปรัชญาการขอใช้ทรัพยากรของ IMF นั่นคือ Keynes ได้เสนอให้ IMF มีเงินกองกลางสำรอง (pool of reserve) อยู่ที่จำนวน 35 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โดยจะนำเงินจำนวนนี้ไว้ช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่มีปัญหาขาดดุลชำระเงิน (balance of payment deficit) โดยการขอกู้เงินหรือใช้ทรัพยากรดังกล่าวควรทำโดยง่าย และอัตโนมัติมีความยืดหยุ่น และไม่จำเป็นต้องเร่งรีบชำระคืนในทันทีแต่ต้องชำระคืนภายหลังจากที่สภาวะขาดดุลการชำระเงินได้กลับคืนเป็นปกติแล้ว[56]

แต่ฝ่ายสหรัฐอเมริกากลับไม่เห็นด้วยกับแผนของ Keynes ในเรื่องที่กล่าวไว้ ในข้อ ง.) เลย White เห็นว่าการให้เงินกู้ควรที่จะมีการจำกัดอย่างเข้มงวดมากกว่านั้นโดยการให้เงินกู้แก่ประเทศสมาชิกควรจะต้องมีเงื่อนไขมากกว่าให้กู้โดยอัตโนมัติ และการให้กู้ก็ควรมีระยะเวลาในการชำระคืนที่แน่นอนมากกว่าการไม่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนที่แน่นอน[57] และเขายังวิตกว่า ประเทศที่ขาดดุลการชำระเงินไม่ควรที่จะได้รับเงินกู้ง่ายเกินไป (White's concern was that deficit countries should not receive too much easy financing)[58] ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าส่วนหนึ่งของเงินกองกลางดังกล่าวเป็นเงินที่มาจากเงินงบประมาณของประเทศที่เกินดุลชำระเงิน คือมีเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมากอย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา เขารู้สึกว่า นั่นเป็นอคติ (bias) ของประเทศที่ขาดดุลชำระเงินที่ต้องการเงินช่วยเหลือ ความจริง มิใช่เป็นความผิดของประเทศที่เกินดุลชำระเงินที่มีส่วนทำให้ประเทศเหล่านั้นต้องขาดดุลการชำระเงินตามที่ Keynes คิด แต่เป็นความผิดพลาดของประเทศที่ขาดดุลชำระเงินเองที่มีนโยบายและการบริหารด้านการค้าต่างประเทศที่ขาดประสิทธิภาพเองมากกว่า White จึงเสนอเงินกองกลางของ IMF แค่เพียงจำนวน 5 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

ท้ายที่สุด ความคิดของฝ่ายสหรัฐอเมริกาก็มีชัยชนะเหนือความคิดของฝ่ายอังกฤษ เงินกองกลางซึ่งประเทศพันธมิตรผู้ร่วมประชุมลงมติเห็นชอบอยู่ที่จำนวน 8.8 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความใกล้เคียงกับจำนวนที่ White เสมอมาและสิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นถึง

---

[56] Benjamin J.Cohen, "Balance-of-payments financing:evolution of a regime," in International regimes ed. Stephen D. Krasner (London : Cornell University Press:1983), p.324.

[57] Ibid

[58] Paul Volcker and Tayoo Gyohten, Changing fortunes:the world's money and the threat to american leadership, p.11

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



อำนาจหรืออิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อองค์การนี้ได้อย่างชัดเจนประการหนึ่ง ซึ่งมีผู้กล่าวว่า ระบบ Bretton Woods ก็คือการประนีประนอมทางความคิดระหว่างแผนของ Keynes กับ White แต่ทว่าเป็นการประนีประนอมที่มีแผนของ Keynes น้อยกว่าแผนของ White นั่นเอง[59]

นอกจากนั้น ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการเตรียมพร้อมสำหรับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศใหม่นี้ไว้ล่วงหน้าถึง 2 ปี นั่นคือ สภา congress ได้เห็นชอบในการออกกฎหมายฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า "The Bretton Woods Agreement Act[60] ในปี ค.ศ. 1944 โดยมีสาระสำคัญก็คือ กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ว่าการในสภาผู้แทน (Board of Governors) ซึ่งเป็นตัวแทนของสหรัฐฯ จะต้องผลักดันให้ IMF กำหนดนโยบายการใช้ทรัพยากรของ IMF ว่าการใช้นั้นจะต้องเป็นการใช้เพียงชั่วคราว (temporary) เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน (balance - of - payments problems) และ IMF จะต้องไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่สองในยุโรป เพื่อนำไปใช้บูรณะประเทศ (not to be used to finance the 'reconstruction" of Europe's war-torn economies)[61] ซึ่งทำให้ IMF จักต้องตีความข้อตกลง IMF ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวคือ ในการตีความของคณะกรรมการบริหาร IMF ประจำปีครั้งที่ 1 ใน ค.ศ. 1946 ทางคณะกรรมการดังกล่าวได้ตีความว่า อำนาจในการให้ใช้ทรัพยากรของ IMF จะต้องจำกัดเฉพาะเท่าที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพียงชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุล บัญชีเดินสะพัดทั้งนี้เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินเท่านั้น[62] และการตีความนี้ก็ยังได้รับการยืนยันจากบทบัญญัติข้อตกลง IMF มาตรา 14 อนุมาตรา 1 ฉบับปี ค.ศ. 1946 (IMF Articles XIV, section 1, original) ซึ่งบัญญัติว่า "กองทุนฯ (IMF) ไม่มีความประสงค์ที่จะจัดหา

---

[59] Benjamin J.Cohen, "Balance-of-payments financing: evolution of a regime", in International regimes, ed. Stephen D. Krasner, p.324.

[60] Bretton Woods Agreement Act, section 13 (a), U.S. statutes at large, vol. 59 (1945), p. 512-517.

[61] Richard W.Edward, Jr.,International monetary collaboration (USA : Transnational Publishers, Inc.,1985), p.232

[62] Ibid , p. 233

เงินกู้สำหรับการบูรณะ หรือบรรเทาภาระหนี้สินระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากสงคราม[63] นอกจากนั้น ทางคณะกรรมการบริหารของ IMF ยังได้ลงมติยอมรับคำวินิจฉัยที่สำคัญซึ่งได้ก่อให้เกิดลักษณะความมีเงื่อนไข สำหรับการขอใช้ทรัพยากรของ IMF อย่างชัดเจนขึ้น (a landmark decision that clearly established the conditional character of drawing rights in the general account) เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ.1947 ซึ่งต่อมาคณะกรรมการบริหาร IMF ได้ลงมติยืนยันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1948 คือ คำวินิจฉัยที่ 284-4 (ลงวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1948)[64] โดยมีสาระสำคัญคือ ให้สิทธิแก่ทาง IMF จะพิจารณาตัดสินใจได้ 2 แนวทาง เมื่อได้รับคำร้องขอ (reguest) จากรัฐสมาชิก ที่จะขอใช้ทรัพยากรของ IMF นั่นคือ มีสิทธิที่จะปฏิเสธ (reject) หรือ "ยอมรับ (accept) คำร้องขอนั้นโดยมีเงื่อนไข (subject to conditions) ก็ได้ ภายหลังจากทาง IMF ได้พิจารณา ประเมินความจำเป็นที่ต้องใช้เงินตราต่างประเทศ (a country's need for foreign exchange) และนโยบาย (the country's policies) ของรัฐสมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากรแล้ว และใน ปี ค.ศ. 1952 คณะกรรมการบริการของ IMF ก็ได้ลงมติในคำวินิจฉัยที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งนั่นคือ คำวินิจฉัยที่ 102 - (52/11) (ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1953)[65] โดยคำวินิจฉัยมีความสำคัญตรงที่ได้สร้างข้อแตกต่างในทางปฏิบัติระหว่างการใช้ทรัพยากรในช่วงทองคำ (gold tranche) กับช่วง credit tranches อีก 4 ช่วง ออกจากกัน (establishing a practical distinction between a member's gold tranche and its four credit tranches)[66] นั่นคือ การใช้ทรัพยกรในช่วง gold tranche เป็นการใช้ทรัพยากรโดยปราศจากเงื่อนไข (unconditional) ส่วนการใช้ในช่วง credit tranche IMF มีหน้าที่ต้องกำหนดเงื่อนไขในการขอเบิกเงินจาก IMF ด้วย (imposing conditions on drawings beyond the gold tranche)[67] โดยเฉพาะการขอเบิกเงินในช่วงที่ถัดจาก gold tranche ขึ้นมา ซึ่งคำวินิจฉัยทั้ง 2 ฉบับคือ คำวินิจฉัย ปี ค.ศ. 1948 และคำวินิจฉัยปีค.ศ. 1952

---

[63] J.Keith Horse Field and Magaret Garritsen de Vries, The international monetary fund, 1945 - 1965 : twenty years of international monetary cooperation vol.: 3, p.245.

[64] Ibid, vol.3, p.227.

[65] Ibid, vol.3, p.228.

[66] Benjamin J.Cohen, "Balance-of- payments financing" in International regimes ed. Stephen D. Krasner, p. 321.

[67] Kenneth W.Dam, The rules of the game reform and evolution in international monetary system. (USA: University of Chicago Press; 1982), p. 117 and 120.

นับว่าเป็นคำวินิจฉัยที่สำคัญมากที่กำหนดจุดยืนที่แน่ชัดของคณะกรรมการบริหารของ IMF ในเรื่องนี้ (Two landmark decisions of the Fund's governing Board of Executive Directors stand out in this connection)[68]

ถัดมาในช่วงปี พ.ศ. 1979 ทางคณะกรรมการบริการ IMF ก็ได้ลงมติในคำวินิจฉัยหรือข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขในการใช้ทรัพยากร เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1979 (Guidelines on Conditionality : Decision No. 6056-(79/38) dated March 2, 1979)[69] ซึ่งข้อมติได้กำหนดรายละเอียดของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแบบ Stand - by arrangement หรือการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า[70] อย่างชัดเจน

### 2.1.4 จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของเงื่อนไขในการใช้ทรัพยากร

ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.1.1 แล้วว่า ปรัชญาพื้นฐานของการก่อตั้ง IMF ก็คือ การสร้างระเบียบทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิด Neo-liberalism นั่นก็คือ การลดข้อจำกัดทางการเงินและการค้าระหว่างประเทศ และเพื่อป้องกันการแข่งขันกันลดค่าเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลชำระเงิน การให้รัฐสมาชิกได้ใช้ทรัพยากรของ IMF จึงถือเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการสถาปนาระบบ Bretton Woods โดย IMF จะต้องสร้างความมั่นใจแก่รัฐสมาชิกทั้งหลายว่า จะมีสภาพคล่องระหว่างประเทศ ในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการของรัฐสมาชิก (One of the cardinal principles established at Bretton Woods was that nations should be assured of an adequate supply of international liguidity[71] ) เพราะฉะนั้น การให้เงินกู้สำรอง (supplementary financing) หรือการใช้ทรัพยากรจึง

---

[68] Benjamin J. Cohen, "Balance - of - payments financing" in International regimes ed. Stephen D. Krasner, p. 321.

[69] Selected decisions and selected document of the international monetary fund, twentieth issue (washington, D.C.: IMF, 1995), pp. 93-95.

[70] ศักดา ธนิตกุล, "มิติทางกฎหมายระหว่างประเทศของระบบเงินบาทลอยตัวและ Stand - by Arrangement" , วารสารกฎหมาย ฉบับที่ 3 (กันยายน 2541) : 97.

[71] Benjamin J. Cohen, "Balance - of - payments finacing" in International regimes, p.319.

ถือเป็นบัญชา (mandate) สำหรับ IMF เพื่อที่ช่วยรักษาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศให้ดำรงอยู่ต่อไป (to help maintain international payment equilibrium)[72]

แต่การให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิก ในการเอาชนะปัญหาดุลการชำระเงินจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับเป้าหมายของข้อตกลง IMF โดยการจัดหามาตรการคุ้มครองที่พอเพียง (adequate safeguards) เพื่อจะทำให้มั่นใจได้ว่าการใช้ทรัพยากรดังกล่าวของ ประเทศสมาชิกจะเป็นการใช้เพียงชั่วคราวเท่านั้น (temporary)[73] ซึ่งลักษณะของจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่เป็นดังนี้ ก็มาจากอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้ง IMF กล่าวคือ สหรัฐฯมีความเห็นว่า IMF มีสิทธิที่จะยับยั้งการซื้อหรือ การใช้ทรัพยากรด้วยเหตุผลว่า การใช้นั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ IMF (...the IMF should have the right to block a purchase on the grounds that it was not used in accordance with the aims of the Fund)[74] ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ คาดว่าประเทศยุโรปตะวันตกซึ่งมีปัญหาขาดดุลการชำระเงินรุนแรงภายหลังสงคราม จะมาขอกู้เงินหรือใช้ทรัพยากรของ IMF ตามสิทธิของประเทศสมาชิก การบัญญัติให้การใช้ทรัพยากรต้องมีเงื่อนไข (conditionality) คือ ต้องเป็นการใช้เพียงชั่วคราว (temporary) และเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน (to correct maledjustmenst in their balance of payment) เท่านั้น จึงถือว่าเป็นมาตรการคุ้มครองอย่างเพียงพอ (adequate safeguard) ที่จะยับยั้งการแห่มาใช้ทรัพยากรของ IMF จากบรรดาประเทศยุโรปตะวันตกที่บอบช้ำทางเศรษฐกิจจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเวลานั้น

นอกจากนี้แล้ว เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรที่สำคัญก็คือเป็นเครื่องค้ำประกันที่สำคัญที่สุดของ IMF (the Fund's most important guarantee)[75] ว่ารัฐสมาชิกที่ใช้ทรัพยากรจะไม่ละเมิดพันธกรณีในการซื้อคืน (repurchase) ให้แก่ IMF ในภายหลัง เฉพาะในข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยนั้น ไม่มีวิธีการใดที่จะสามารถบังคับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่สำคัญเท่ากับการยึดมั่นในหลักแห่งความสุจริตของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง (in international agreement between severeign States no method of enforcement

---

[72] Ibid, p. 334

[73] Manuel Guitian, Fund conditionality evolution of principle and practices, (Washington, D.C. : IMF, 1981), p.1

[74] Erik Denters, Law and policy of imf conditionality , p-72.

[75] Ibid, p 73.

can be as important as reliance on the good faith of the participants)[76] ซึ่งคำกล่าวนี้ช่วยยืนยันถึงความสำคัญของการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรว่าเป็นหน้าที่ที่ IMF พึงต้องกำหนดเพื่อเป็นเครื่องค้ำประกันผนวกเข้าไปในการใช้ทรัพยากรของ IMF (Supplementary guarantees can be required by the IMF in the form of conditions)[77] โดยเป็นการสอดคล้องวัตถุประสงค์ของ IMF ในเรื่องนี้ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 5 (Article I section (v) ว่า

(v) To give confidence to members by making the [general] resources of the Fund [temporarily] available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustment in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity

ซึ่งแปลได้ว่า IMF จะต้องให้ความมั่นใจต่อรัฐสมาชิกโดยการสร้างทรัพยากร [ทั่วไป] เพื่อให้รัฐสมาชิกได้ใช้ทรัพยากรนั้น [เป็นการชั่วคราว] ภายใต้มาตรการคุ้มครองอย่างพอเพียง ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสแก่รัฐสมาชิกได้แก้ไข ปัญหาการขาดดุลชำระเงินโดยปราศจากการใช้มาตรการอันเป็นการทำลายความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศตนและของประชาคมระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นมาตรการคุ้มครองอย่างเพียงพอตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 5 ดังกล่าว ซึ่งเป็นหน้าที่ IMF จำต้องปฏิบัติตามนั่นเอง

### 2.1.5 องค์กรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่รับผิดชอบในเรื่องเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร

ภายในองค์การของ IMF ได้มีการแบ่งหน่วยงานหลากหลายมากมาย แต่หน่วยงานหรือองค์กรสำคัญ 2 องค์กร ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรจะกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่

(1) **คณะกรรมการบริหารของ IMF (Executive Board)** แม้โดยหลักการจะเป็นองค์กรที่เป็นรองจากสภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ก็ตาม และรับผิดชอบในส่วนของงานประจำ หรืองานบริหารทั่วไปของ IMF แต่สภาพความเป็นจริงก็คือ สภาผู้ว่าการไม่ได้มีการ

---

[76] Sidney Dell, "On being grandmotherly : the evolution of IMF conditionality, Essays in International Finance" (USA : Princeton University, 1981), p.7.

[77] Erik Denters, Law and policy of imf conditionality, p.81.

ประชุมกัน บ่อยครั้ง คือ จะประชุมกันทุก ๆ 1 ปี ดังนั้นความจำกัดในเรื่องเวลาดังกล่าวทำให้สภาผู้ว่าการของ IMF มักจะมอบหมายงานสำคัญบางอย่างแก่คณะกรรมการบริหารของ IMF เป็นผู้รับผิดชอบแทนในเรื่องการอนุมัติให้ประเทศสมาชิกได้ใช้ทรัพยากรของ IMF ก็เช่นกัน แม้อำนาจในการอนุมัติจะอยู่ที่ สภาผู้ว่าการก็ตามแต่สภาผู้ว่าการได้มอบอำนาจในการอนุมัติดังกล่าวให้กับคณะกรรมการบริหารของ IMF เป็นผู้ดำเนินการแทน (Authority to adopt policies resides in the Board of Governors and pursuant to its delegation is exercised by the Executive Board)[78]

อำนาจของคณะกรรมการบริหารของ IMF (Executive Board) ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร มีดังนี้ คือ

1) พิจารณาอนุมัติการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิก โดยใช้วิธีลงมติแบบฉันทามติ (consensus) โดยเฉพาะรูปแบบการให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) ซึ่งการตัดสินใจนี้จะมีการลงโฆษณาในเอกสารที่เรียกว่า Press Release หรือเอกสารเผยแพร่ อนึ่ง ผู้ที่เสนอเรื่องการให้ความช่วยเหลือ ดังกล่าว ต่อคณะกรรมบริหารของ IMF ก็คือ กรรมการผู้จัดการของ IMF

2) ตัดสินใจระงับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นการชั่วคราวหรือถาวร หากเห็นว่ารัฐสมาชิกผู้ใช้ทรัพยากรไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการขอใช้ทรัพยากร (Conditionality) หรือมีการดำเนินการที่ขัดต่อบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) โดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ประกาศอย่างเป็นทางการว่ารัฐนั้นขาดคุณสมบัติ (ineligibility)[79] ที่จะใช้ทรัพยากรของ IMF อันมีผลทำให้สิทธิถอนเงินภายใต้โครงการดังกล่าวถูกเพิกถอนไป

3) ในระหว่างโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐสมาชิก คณะกรรมการฯ อาจเรียกให้มีการปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกได้ตลอดเวลา ทั้งนี้โดยคำสั่งของกรรมการผู้จัดการของ IMF (the Managing Director) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 4 ของ

---

[78] Richard W. Edward, Jr., International monetary collabortion (USA: Transnational Publishers, Inc., 1985), p. 243.

[79] Erik Denters, Law and practice of imf conditionality p. 86.

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ[80] ทั้งนี้เพราะการปรึกษาหารือเป็นวิธีการอันสำคัญซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ของ IMF ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 บรรลุผลสำเร็จ

4) ในระหว่างโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน คณะกรรมการฯ มีอำนาจที่จะเรียกให้มีการทบทวน (review) ในช่วงใดช่วงหนึ่งของโครงการดังกล่าว หากมีความจำเป็นโดยผู้ที่แจ้งต่อคณะกรรมการฯ ก็คือ กรรมการผู้จัดการของ IMF ทั้งนี้เพราะการทบทวนมีความสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจว่า รัฐสมาชิกดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้ร่างมาก่อนหน้านั้นซึ่งอยู่ในข้อตกลงระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกมากน้อยเพียงใด[81]

(2) **แผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไป (General Resources Account : GRA.)** เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากหน่วยงานหนึ่งใน IMF ทั้งนี้เพราะ ธุรกรรมเกือบทั้งหมดระหว่างประเทศสมาชิกและ IMF จะต้องเกิดขึ้น ที่แผนกนี้ (The bulk of transactions between member countries and the Fund takes place through the GRA) ธุรกรรมดังกล่าวก็ได้แก่

- การรับชำระเงินลงขันตามโควตาของประเทศสมาชิก (receipt of quata subscriptions)

- การซื้อและการซื้อคืนทรัพยากรของ IMF (purchases and repurchases ซึ่งก็หมายถึงการขอกู้เงินจาก IMF และการชำระคืนให้แก่ IMF นั่นเอง

- การรับค่าดอกเบี้ยจากการใช้ทรัพยากร และนำกลับไปเป็นทุนของ IMF (receipt and refunding of charges)

- การชำระดอกเบี้ยให้กับประเทศสมาชิกที่มีสิทธิเรียกร้องต่อ IMF หรือประเทศเจ้าหนี้ของIMF[82] (payment of remuneration on members' loan claims and on creditor positions in the Fund) และ

- การชำระคืนเงินต้นให้กับเจ้าหนี้ของ IMF (repayment of prinicipal to the Fund's lenders)

---

[80] Ibid, p.31

[81] Ibid, p. 112-113

[82] Treasurer's Department, Financial organization and operations of the IMF, second ed. (Washington D.C : IMF, 1991), p.3.

ซึ่งทรัพย์สินที่ GRA ถือครองอยู่จะประกอบไปด้วย เงินสกุลของรัฐสมาชิกที่จ่ายไว้เป็นเงินสมทบ IMF (จำนวน 75% ของโควต้า) สิทธิถอนเงินพิเศษที่ IMF เป็นเจ้าของถือครองอยู่ และทองคำของ IMF

## 2.2 ทฤษฎีและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้พิจารณาสินทธิ หน้าที่และความผูกพันระหว่างรัฐสมาชิกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

### 2.2.1 หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Principle of State Sovereignty)

ก่อนที่ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงหลักการของอำนาจอธิปไตย (โดยในงานวิจัยฉบับนี้ จะมุ่งเน้นที่อำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (the economic sovereignty) จำเป็นที่จะต้องแสดงความหมายของคำว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty) ในเชิงความคิดทั่วไปเสียก่อน

ศาสตราจารย์ เอียน บราวลี[83] (Prof. Ian Brownlie) ได้ให้ความหมายของอำนาจอธิปไตยว่า คือ ความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดตามอนุสัญญามอนเตวีเดโอ นั้นมาจากแนวคิดเรื่องเอกราช (Independence) ซึ่งได้แก่การไม่ขึ้นอยู่กับรัฐหนึ่งรัฐใดรวมทั้งปลอดจากการแทรกแซงของรัฐอื่น ๆ ด้วย รัฐที่มีเอกราชคือ รัฐอธิปไตย สามารถที่จะกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายระหว่างประเทศ มิได้ห้ามไว้ตราบเท่าที่การกระทำนั้น ๆ ไม่เป็นการแทรกแซงรัฐอื่นๆ นอกจากนั้นคำว่าอำนาจอธิปไตยยังใช้อธิบายถึงสภาวะที่รัฐสามารถใช้ความสามารถทางกฎหมายของตนเองโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น สร้างสิทธิ, อำนาจ, เอกสิทธิ และความคุ้นกันโดยมิต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่น

ในคดี วิมเบิลดัน (Wimbledon Case) ในปีค.ศ. 1923 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้ให้คำนิยามของอำนาจอธิปไตยใกล้เคียงกับคำนิยามของศาสตราจารย์บราวลี ว่า อำนาจอธิปไตยก็คือสิทธิที่รัฐจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[84] (...The right of entering into international engagement.....)

---

[83] Ian Brownlie, Principles of public international law, third ed. (New York : Oxford University Press, 1979), pp. 76, 80-81.

[84] Wimbledon case, PCIJ, Series A, no. 1, p.25.

ส่วนบรรดานักกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลาย เมื่อกล่าวถึง คำว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty) ก็มักจะหมายความถึงความเป็นเอกราช (independent) ซึ่งก็คือการที่ไม่ขึ้นกับรัฐอื่น ๆ (that it is not a dependency of some other state) และเห็นว่าคำสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้ แม้จะไม่ได้มีความหมายตรงตัวเสียทีเดียว แต่ก็มีลักษณะร่วมทางด้านอารมณ์เหมือนกัน (a wholly emotive term)[85]

ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายระหว่างประเทศหมายถึง อำนาจเด็ดขาด (absolute power) ที่รัฐนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของใคร เว้นเสียแต่ว่ารัฐนั้น จะได้ยินยอมจำกัดอำนาจของตนลง[86] ซึ่งจากคำนิยามนี้ในถ้อยคำที่ว่า "รัฐนั้นจะไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของใคร" ได้ช่วยย้ำให้เห็นถึงลักษณะร่วมกันของคำว่า "อำนาจอธิปไตย" และ "ความเป็นเอกราช" ได้เป็นอย่างดี

โดยทั่วไปการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ สามารถแบ่งแยกวิธีการใช้ออกได้เป็น 3 ทาง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (principle of seperating power)[87] อันได้แก่

1) การกระทำทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายโดย เป็นการกระทำในลักษณะกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชน

2) การกระทำทางบริหาร ซึ่งครอบคลุมการกระทำของรัฐ 2 ลักษณะคือ การกระทำทางรัฐบาล (Government) อันหมายถึง การกระทำหรืออำนาจหน้าที่เพื่อความดำรงอยู่ของความปลอดภัย ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของรัฐ เช่น การประกาศสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ฯลฯ และการกระทำทางปกครองอันหมายถึง อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ (Public service)

3) การกระทำทางตุลาการ คือ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการนำกฎหมาย ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราออกใช้บังคับมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแต่ละคดี

---

[85] Peter Malancruk, Akehurst's modern introduction to international law, seventh ed; (New York : Routledge, 1997) pp.17-18.

[86] ประสิทธิ์ เอกนุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 6-7

[87] สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 187-208.

อำนาจอธิปไตยยังถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบข้อที่ 4 ของความเป็นรัฐ นอกเหนือจาก 1.พลเมือง 2. ดินแดน และ 3. รัฐบาล ในความเห็นแบบเก่า ด้วยเหตุนี้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ณ กรุงมอนเตวิเดโอ ค.ศ. 1933 มาตรา 1 จึงกล่าวว่าส่วนประกอบประการที่ 4 ของรัฐก็คือ "มีความสามารถที่จะมีสัมพันธภาพกับรัฐอื่น ๆ ได้" ซึ่งอาจารย์จิ๊ด เศรษฐบุตร ได้แสดงความเห็นว่า อำนาจอธิปไตย (Souvereinete) อาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด[๓๓] คือ

1. **อำนาจอธิปไตยภายนอก** ได้แก่ อำนาจของรัฐที่จะดำเนินการเกี่ยวกับกิจการภายนอกอย่างอิสระเสรี ดังที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ณ กรุงมอนเตวิเดโอกล่าวว่า "มีความสามารถที่จะมีสัมพันธภาพกับรัฐอื่นๆได้" คือไม่อยู่ในบังคับของอำนาจภายนอกใด ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจอธิปไตยภายนอกก่อให้เกิดความเป็นบุคคลในสายตาของกฎหมายระหว่างระหว่างประเทศ

2. **อำนาจอธิปไตยภายใน** ได้แก่ อำนาจของรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขความเป็นอยู่ของตนเอง ที่จะจัดตั้งรัฐบาลปกครองตามหลักนิยมโดยเฉพาะของตน ทั้งนี้ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกทั้งสิ้น และอำนาจดังกล่าวก็คืออำนาจในการให้บริการมหาชน ตามความเห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศส (Service publics)

การที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยในกฎหมายระหว่างประเทศก็ย่อมหมายความว่า รัฐทำกิจการต่าง ๆ ได้ตามที่ ตนต้องการ แต่มิใช่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะว่าถูกจำกัดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ระบบรัฐอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ระบบการที่รัฐมีอำนาจทำการใด ๆ ได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายรัฐอื่น แต่ขณะเดียวกันก็จะกระทำในเรื่องที่กฎหมายระหว่างประเทศห้ามมิได้

การก่อกำเนิดขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า รัฐอธิปไตยในความหมายว่าสูงสุดและเด็ดขาด ไม่อยู่ภายใต้บังคับสิ่งใดเลยนั้น เป็นความคิดที่ห่างไกลความจริงยิ่งนัก ในปัจจุบันรัฐที่เข้าองค์การระหว่างประเทศเท่ากับว่า ได้สละอำนาจอธิปไตยของตนบางส่วนให้องค์การระหว่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่า ในการตัดสินใจขององค์การระหว่างประเทศหรือการกระทำขององค์การเหล่านั้นในหลายกรณี ก็มิได้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ใช้

---

[๓๓] จิ๊ด เศรษฐบุตร, <u>กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง</u>, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 171-172.

คะแนนเสียงข้างมากสองในสามเป็นต้น[89] การที่รัฐเข้าองค์การระหว่างประเทศนั้น รัฐจะต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนบางส่วน โดยเฉพาะในเรื่องที่องค์การนั้นมีจุดประสงค์ เช่น องค์การสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์ เพื่อสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎบัตรจึงกำหนดห้ามมิให้รัฐสมาชิกทำสงครามนอกจากเพื่อป้องกันตนเอง ซึ่งเท่ากับรัฐยอมถูกจำกัดอำนาจ สิ่งใดเมื่อมีการจำจัดแล้วก็จะสูงสุดไปไม่ได้[90] การที่รัฐยอมจำกัด อำนาจอธิปไตยลงก็เป็นไปตามหลักทฤษฎีว่าด้วยความยินยอมของรัฐ (Consent Theory) ซึ่งปกติถือเป็นแนวคิดเบื้องต้นว่า กฎหมายระหว่างประเทศย่อมเกิดจากการยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ

ทฤษฎีว่าด้วยความยินยอมของรัฐ (Consent Theory)[91] Oppenheim รวมทั้งนักกฎหมาย อีกจำนวนหนึ่งเห็นว่า กฎเกณฑ์จารีตประเพณี ของกฎหมายระหว่างประเทศ มีจำนวนมากขึ้นก็โดยความยินยอมเห็นชอบร่วมกันของรัฐทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงว่า รัฐต่าง ๆ ได้ประพฤติปฏิบัติในลักษณะที่ให้ความยินยอมเห็นชอบโดยพฤตินัยต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว การให้ความยินยอมเห็นชอบอาจจะแสดงออกอย่างแจ้งชัด เช่น ในสนธิสัญญาหรืออาจโดยพฤตินัย เช่น การที่รัฐยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จารีตประเพณี กลุ่มนี้เห็นว่ากฎเกณฑ์จารีตประเพณีมีพื้นฐานอยู่ที่ความยินยอมโดยพฤตินัยของรัฐทั้งหลาย

ส่วนกลุ่มสำนักโฟซิติวิสม์ (Positivism) หรือสำนักกฎหมายบ้านเมือง เห็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่รัฐต่าง ๆ ยอมรับโดยกระบวนการจำกัดตนเองโดยสมัครใจ (Voluntary Self - Restriction) หรือที่ Jellinick เรียกว่า "Auto - Limitation"[92] กลุ่มนี้จึงเห็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วยระบบของกฎเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐทั้งหลายตามทัศนะของกลุ่มนี้ ระเบียบแบบแผนการทำสนธิสัญญาจึงเป็นข้อพิสูจน์ ที่ดีที่สุดของความยินยอมของคู่ภาคีใน สนธิสัญญา แต่ก็มิใช่ข้อพิสูจน์เพียงอย่างเดียว หรือจะไม่มีข้อ

---

[89] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, กฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511) หน้า 41-42.

[90] เรื่องเดียวกัน

[91] เรื่องเดียวกัน

[92] M.P.TANDON and R.TANDON, Public international law, (Delhi : Pioneer Book, 1996), pp.8-9.

พิสูจน์อื่น ๆ อีก ความยินยอมเห็นชอบอาจแสดงออกโดยหลาย ๆ ทาง เช่น โดยการปฏิบัติอย่างคงที่สม่ำเสมอ การยอมรับและยินยอมโดยผู้บริหารของรัฐ ฯลฯ เป็นต้น[93]

สำหรับอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะทางการเงิน โดยปกติถือว่า รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการจัดระบบเงินตราของตน อำนาจในการผลิตเงินถือเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ แต่ละรัฐ และรัฐถือว่าสิทธิในการผลิตเงิน (Jus Cuden dae Monetae) เป็นสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย[94] ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ได้มีคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The Permanent Court of International Justice, PCIJ) ในปี ค.ศ. 1929 ในคดี Serbian and Brazilian Case โดยศาลได้ตัดสินในคดีนั้นว่า "เป็นหลักการทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐทุกรัฐต่างมีสิทธิที่จะกำหนดเงินตราของตนเอง" (It is indeed a generally accepted principle that a state is entitled to regulate its own currency)[95]

โดยเหตุนี้รัฐจึงมีอำนาจในการผลิตเงินและมีอำนาจในการกำหนดค่าเงินของตน รวมทั้งมีอำนาจตรากฎหมายและออกกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับ เงินตามที่รัฐเห็นสมควร อำนาจอธิปไตยทางการเงินของรัฐนี้เป็นเรื่องของกิจการภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) ซึ่งรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นไม่อาจเข้าแทรกแซงได้เว้นแต่จะมีข้อตกลงระหว่างประเทศกันอยู่[96]

นอกจากนั้นแล้ว หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ ยังได้ถูกรับรองถึงสภาพความมีอยู่ (existance) โดยการประมวลขึ้น (codification) เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในระดับระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ มาตรา 1 ของกฎบัตรว่าด้วยสิทธิ

---

[93] สมพงศ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 55-56.

[94] Alain Pellet, Monetary relations, international law : achievements and prospects, (Paris : USESCO, 1991), p.645.

[95] F.A. Menn, The legal aspect of money : with special reference to comparative and public international law, fifth ed. (Oxford: Claredon,1992), p. 461

[96] วิวรรณ สารกุล, "พันธกรณีของ IMF กับผลกระทบทางกฎหมายที่มีต่อประเทศไทย : ศึกษากรณีมาตรา 8 แห่ง IMF" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 52-53.

และหน้าที่ของรัฐทางเศรษฐกิจ[97] (Charter of Economic Rights and Duties of States) ความว่า "รัฐทุกรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิอันมิอาจแบ่งแยกได้ ในการเลือกระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบสังคมและวัฒนธรรมซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐ โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกรัฐ การขู่เข็ญหรือการคุกคามไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม" ("Every State has the sovereign and inalienable right to choose its economic system as well as its political, social and cultural systems in accordance with the will of its people, without outside interference, coercion or theat in any form whatsoever') และยังพบข้อความที่คล้ายคลึงกันนี้อีกในคำปฏิญญาว่าด้วยหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ฉันท์มิตร และความร่วมมือระหว่างรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ[98] Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations) ซึ่งมีความว่า "รัฐทุกรัฐมีสิทธิอันมิอาจแบ่งแยกได้ที่จะเลือกระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงไม่ว่ารูปแบบใด ๆ จากรัฐอื่น ๆ ("Every State has an inelieneble right to choose its political, economic and cultural systems, without interference in any form by another State')

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้มีการรับรองถึงอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างชัดแจ้ง จากหลักฐานทั้ง 2 ประการที่ได้กล่าวมา

กล่าวโดยสรุปว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด (Absolute Power) ของรัฐทุกรัฐโดยเสมอภาคกัน ซึ่งหมายถึง การมีความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ และมีความหมายถึงการมีเอกราช (Independence) คือ การไม่ตกอยู่ในภายใต้อำนาจของใคร สำหรับอำนาจอธิปไตยในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางการเงินซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ มุ่งเน้นถึง อำนาจในการจัดระบบเงินตราของรัฐ และถือว่าสิทธิในการผลิตเงิน (Jus Cuden dae Monetae) เป็นสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งโดยปกติรัฐทุกรัฐย่อมใช้สิทธิดังกล่าวได้โดยปราศจากการ แทรกแซงจากรัฐอื่น ๆ แต่ในกรณีของการเข้ารับเงื่อนไขใช้ทรัพยากร (Conditionality) รัฐผู้ใช้ทรัพยากรจำต้องยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจ อธิปไตยทางเศรษฐกิจของตนลง ก็เพราะรัฐนั้นได้ยินยอม (consent) ที่จะ

---

[97] Res.A/3281 (XXIX) of December 12, 1974, Art 1.

[98] UNGA Res 2625 (XXV) of October 24, 1970.

จำกัดอำนาจอธิปไตยดังกล่าวตามหลักทฤษฎีด้วยความยินยอมของรัฐ (Voluntary Self - Restriction or Auto - Limitation) ซึ่งก็คือ กระบวนการทำสนธิสัญญาเพื่อเข้าเป็นภาคีของ IMF ซึ่งนับว่าเป็นหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความยินยอมของรัฐได้ดีที่สุดประการหนึ่ง โดยศาสตราจารย์ Bennett ได้เรียกกระบวนการจำกัดตนเองโดยสมัครนี้ว่า เป็นการสละอำนาจอธิปไตย (บางส่วน) ให้กับองค์การระหว่างประเทศ[99] (...to surrender sovereign powers to international organizations) ซึ่งในที่นี้ก็คือ IMF ทั้งนี้เพราะ IMF เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลระเบียบทางการเงินของโลกนั่นเอง

### 2.2.2 หลักการว่าด้วยสัญญาต้องเป็นสัญญา
### (Pacta Sunt Servanda or Agreement must be serve)

หลักการนี้เกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีและเกิดจากหลักสุจริต (Principe de bonne foi, Principle of good faith)[100] ซึ่งหลักการนี้ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ โดย Rousseau[101] ได้แบ่งหลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับในกฎหมายระหว่างประเทศ ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. หลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับอยู่ในกฎหมายภายในของรัฐ
2. หลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

ซึ่งหลักการว่าด้วยสัญญาต้องเป็นสัญญาถูกจัดให้อยู่ในประเภทของหลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับอยู่ในกฎหมายภายในของรัฐ

ศาสตราจารย์ จิ๊ด เศรษฐบุตร[102] ได้ให้ข้อสังเกตว่า หลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับอยู่ในกฎหมายภายในของรัฐทั้งหลายและได้ถูกนำมาใช้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศนี้ต่างกับ

---

[99] A. Le Roy Bennett, International organizations : principles and issues, sixth ed. (New Jersey: Prentice - Hall, Inc., 1995), p.1

[100] ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1 สนธิสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 140.

[101] Max Sorensen, Manual of public international law (New York:St Martin's Press, 1968), p. 753 , อ้างถึงในนพนิธิ สุริยะ, LECTURE NOTE 1 กฎหมายระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537) , หน้า 55.

หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายภายใน ซึ่งรัฐต่าง ๆ ได้บัญญัติว่า "หากไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นตัวอักษร ทั้งไม่มีจารีตประเพณีตลอดจนไม่มีกฎหมายที่ใกล้เคียงแล้ว ให้เอาหลักกฎหมายทั่วไปใช้บังคับ" ดังเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 4 ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ เพราะหากได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ก็จะถูกเรียกว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษร มิใช่หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายภายใน ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ไม่มีปัญหาว่า หลักกฎหมายนี้จะต้องมิได้บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือหาไม่ หากถือแต่เพียงว่าเป็นหลักกฎหมายซึ่งกฎหมายในรัฐต่างๆ อันธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ข้อ 38 เรียกว่า อารยประเทศได้รับรองเท่านั้น ดังนั้น หลักการว่าด้วยสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) จึงได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 มาตรา 26[103] และอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ.1986 ในมาตรา 26[104] เช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งสองอนุสัญญาต่างก็มีบทบัญญัติซึ่งเหมือนกันว่า

"สนธิสัญญาทุกฉบับที่มีผลใช้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคี และจะต้องใช้บังคับโดยภาคีด้วยความสุจริต" (Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.)

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่อาศัยหลักสุจริต (bona fide) ในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่างๆ กล่าวคือ สนธิสัญญาเมื่อมีผลใช้บังคับแล้วก็ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันแก่รัฐ ภาคีคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติใดๆ ตามที่สนธิสัญญากำหนด

หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา และหลักสุจริตในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาจึงเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสนธิสัญญา ซึ่งได้รับการยืนยันในทางปฏิบัติโดยคำพิพากษาของ

---

[102] จิด เศรษฐบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 160.

[103] Vianna Convention on the Law of Treaties (23 May 1969) Article 26, อ้างถึงในภาคผนวก ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา, หน้า 256.

[104] Vianna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations (21 March 1986) Article 26, อ้างถึงในภาคผนวก เรื่องเดียวกัน,หน้า 296.

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เช่น ในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีสิทธิของคนสัญชาติอเมริกันในมอร็อคโค ค.ศ. 1952[105] ศาลได้กล่าวว่า "อำนาจ...ย่อมเป็นของผู้ที่มีอำนาจ แต่ผู้ที่มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล และโดยสุจริต"

ในทำนองเดียวกัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติก็บัญญัติอย่างเดียวกันว่ารัฐภาคีสมาชิก จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎบัตรนี้โดยสุจริต"

ดังนั้น การปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา จึงเป็นการปฏิบัติตามหลักสัญญา ต้องเป็นสัญญาซึ่งคู่สัญญามีหน้าที่ตามกฎหมายสนธิสัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว โดยสุจริตกล่าวคือ จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางหรือทำลายวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญานั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าตามหลักการนี้ รัฐคู่ภาคีในสนธิสัญญาย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาโดยสุจริตใจ (Good Faith)[106] ซึ่งหลักการนี้มีความสำคัญต่อกฎหมายระหว่างประเทศมาก โดยมีนักกฎหมายระหว่างประเทศผู้มีชื่อเสียงแสดงทัศนะต่อหลักการนี้ว่า

Anzilotti[107] เห็นว่าทฤษฎี Pacta Sunt Servanda เป็นพื้นฐานของอำนาจผูกพันของกฎหมายระหว่างประเทศ

Max Sorensen[108] กล่าวว่า กฎเกณฑ์ pacta sunt servanda มีพื้นฐานทางด้านศีลธรรมอย่างไม่ต้องสงสัย นักกฎหมายจำนวนมากจึงจัดให้หลักการนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Laws)

กล่าวโดยสรุปว่า การที่รัฐสมาชิกของ IMF. จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) หลักการนี้จึงผูกพันรัฐผู้ใช้ทรัพยากร 2 ลักษณะดังนี้คือ

1) ในฐานะของหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศประการหนึ่งตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศข้อ 38 ฉะนั้นรัฐสมาชิกก็ต้องพึงเคารพต่อหลักการว่าด้วยสัญญาต้องเป็นสัญญาในอันที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาอันหมายถึงตัวข้อ

---

[105] Rights of Nationals of the United States of America in Morocco Case 1952, I.C.J.report 1952, p.212 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

[106] สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, หน้า 57.

[107] เรื่องเดียวกัน

[108] เรื่องเดียวกัน

ตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) โดยเฉพาะมาตรา 5 ว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรประการหนึ่งและ

2) โดยที่หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสนธิสัญญา เมื่อข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) คือสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ก็ย่อมจะตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักการนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 26 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเองตามที่กล่าวมา

### 2.2.3 สภาพบุคคลระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมายของตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

ในหัวข้อนี้มีความสำคัญในการพิจารณาถึงสถานะบุคคลระหว่างประเทศของ IMF ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของหลักกฎหมายสนธิสัญญาที่ว่า ผู้ที่เป็นประธาน (Subject) ที่จะเข้าทำนิติสัมพันธ์ในรูปแบบของสนธิสัญญาได้จะต้องมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศเท่านั้น (International Person) ดังนั้น การมีอยู่ซึ่งสภาพบุคคลระหว่างประเทศของ IMF ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ หรือไม่นั้น ก็จะมีความสำคัญต่อไปว่า สนธิสัญญาที่ IMF ทำกับประเทศสมาชิกนั้นซึ่งก็คือ ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) จะผูกพันรัฐสมาชิกในทางกฎหมายระหว่างประเทศมากน้อยแค่ไหน เพียงใดด้วย เพราะถ้าหาก IMF ไม่มีสภาพบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างดังกล่าวก็ย่อมไม่ผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องมีพันธกรณีที่จะปฏิบัติตาม แต่ในทางตรงกันข้าม หาก IMF มีสภาพบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงดังกล่าว

เนื่องจากสนธิสัญญาเป็นเรื่องของการจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียวในการจัดทำสนธิสัญญา หากบุคคลดังกล่าวมิใช่บุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การจัดทำสนธิสัญญาก็มิอาจกระทำได้เนื่องจากขาดองค์ประกอบสำคัญของกฎหมาย ข้อตกลงที่ทำขึ้นจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นสนธิสัญญา เช่น การทำสัญญาระหว่างเอกชนกับรัฐ สัญญาดังกล่าวหาใช่สนธิสัญญาไม่ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยตัดสินไว้ในคดี Anglo-Iranian Oil Company ว่า สัญญาสัมปทานที่ทำขึ้นระหว่างรัฐบาลอิหร่านกับบริษัทน้ำมัน Anglo-Iranian Oil Company ไม่ใช่สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาแต่อย่างใด เนื่องจากมิใช่

ข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งผลแห่งคำพิพากษานี้เป็นการชี้ให้เห็นว่า ข้อตกลงอื่น ๆ ที่เอกชนทำกับรัฐ มิใช่สนธิสัญญา และย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือหลายรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล[109]

สภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ก็คือ สภาวะที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับเองถึงสิทธิและกำหนดหน้าที่ให้ประพฤติปฏิบัติ[110] ซึ่งโดยหลักแล้วองค์การระหว่างประเทศย่อมมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศเสมอ แม้ว่าตราสารก่อตั้งจะมิได้ระบุถึงเรื่องนี้ไว้ก็ตาม ถ้าหากองค์การดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ และมีองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสภาพบุคคลระหว่างประเทศก็จะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัตินับแต่แรกก่อตั้ง

สำหรับกรณีที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมิได้กล่าวถึงสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การนั้นไว้ ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้มีคำวินิจฉัยที่สำคัญและวางบรรทัดฐานในปัญหาเรื่องสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศไว้ นั่นคือ คำวินิจฉัยในคดีการชดใช้ค่าเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 1949 (reparation for injuries suffered in the service of the united nations)[111] ซึ่งสาระสำคัญของคำวินิจฉัยได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ในตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติจะไม่มีการระบุถึงสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การฯ ก็ไม่ใช่เรื่องสำคัญ สิ่งสำคัญก็คือ องค์การระหว่างประเทศที่ได้ตั้งขึ้นมา ถ้าหากมีจุดประสงค์ในการก่อตั้งอย่างชัดเจน และมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ย่อมถือได้ว่าองค์การระหว่างประเทศนั้นมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศเสมอ[112]

---

[109] Ian Brownlie, Principle of public international law, third ed. (Oxford : Clarendon Press, 1986), p.602, อ้างถึงในประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1 สนธิสัญญา, หน้า 107.

[110] ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9 กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 122.

[111] Reperation for injuries suffered in the service of the united nations, I.C.J. reports 1949, p. 174.

[112] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 125.

โดยสรุปแล้วลักษณะที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาองค์ประกอบขององค์การระหว่างประเทศ อาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้[113]

1. มีการรวมกลุ่มอย่างถาวรของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จากองค์ประกอบข้อนี้ทำให้องค์การระหว่างประเทศมีลักษณะแตกต่างออกไปจากการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของรัฐอย่างไม่ถาวร

2. มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด ถึงจุดมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การ ระหว่างประเทศกับรัฐสมาชิก กล่าวคือ แม้ว่าองค์การระหว่างประเทศจะก่อตั้งขึ้นโดยรัฐสมาชิกก็ตาม แต่เมื่อมีสภาวะเป็นองค์การระหว่างประเทศแล้ว ย่อมมีความเป็นเอกเทศ แยกตัวอย่างเด็ดขาดจากรัฐสมาชิก

3. การปฏิบัติหน้าที่โดยเอกเทศ องค์การระหว่างประเทศ จะต้องปฏิบัติภาระหน้าที่ในระดับระหว่างประเทศ มิใช่ในระดับชาติ เพื่อรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง เพราะองค์การระหว่างประเทศจัดว่าเป็นองค์กรกลางระหว่างรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศ

ฉะนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพบุคคล ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ได้นั้น จะต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน 3 ประการข้างต้น และถ้าหากตราสารก่อตั้ง (charter) ได้ระบุถึงสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศนั้นอย่างชัดแจ้ง การพิจารณาถึงสภาพบุคคลก็ย่อมไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่หากไม่มีการระบุถึงสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้นไว้ในตราสารก่อตั้ง เมื่อเราพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวข้างต้น เราก็สามารถจะให้คำตอบได้ว่าองค์การฯใดมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศหรือไม่

นอกจากนี้ตัวตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศก็ยังมีความสำคัญในแง่ที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือธรรมนูญสำหรับองค์การระหว่างประเทศ เกือบทั้งหมดที่มีอยู่ในทุกวันนี้ และยังสร้างโครงสร้างอำนาจที่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศให้ต้องร่วมมือกันเพื่อจะบรรลุถึงเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของบรรดารัฐสมาชิกทั้ง

---

[113] Ian Brownlie, Principle of public international law, third ed. (London : Oxford University Press, 1979), p. 679 อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9 องค์การระหว่างประเทศ, หน้า 125

หลายอีกด้วย[114] (The Charter is significant because it is the fundamental law or constution for the only general-purpose, nearly universal organization that exists in today's world....., it creates and elaborate structure through which states have obligated themselves to cooperate for many mutually advantageous ends)

อนึ่ง ลักษณะทางกฎหมายของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ได้ถูกควบคุมโดยข้อตกลงระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงที่เป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น กฎบัตรของ IMF (Articles of Agreement), ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วย พิกัดภาษีศุลากรและการค้า (GATT) หรือ สนธิสัญญาโรม (Rome Treaty) ที่ก่อให้เกิดประชาคมเศรษฐกิจร่วมยุโรป และสนธิสัญญาทวิภาคีทางการค้า การลงทุนและการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาล้วนเป็นที่มาอันสำคัญของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (constitute the principal sources of international economic law)[115]

สำหรับกรณีของ IMF ค่อนข้างเป็นที่ชัดเจนว่า IMF มีสภาพบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะในตราสารก่อตั้ง IMF ที่เรียกว่า Articles of Agreement มาตรา 9 ว่าด้วย สถานภาพ ความคุ้มกัน และเอกสิทธิ (Article IX : Status, Immunities, and Privilege) ได้บัญญัติถึง สถานภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศของ IMF ไว้ในอนุมาตรา 2 (Section 2)[116] ว่า IMF มีสถานะเป็นบุคคลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ (The Fund shall possess full jurisdical personality....) และยังระบุถึงอำนาจหน้าที่ของ IMF ด้วยว่า

---

[114] A. LeRoy Bennett, International organizations : principles and issues, sixth edi (New Jersey : Prentice hall, 1995) , p. 185

[115] Oscar Schachter, International law in theory and practice (Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 300.

[116] Article IX, Section 2 บัญญัติว่า Section 2 Status of the Fund

The Fund shall possess full juridical personality, and in particular, the capacity:

(I) to contract;

(II) to acquire and dispose of immovable and movable property; and

(III) to institute legal proceedings

(ก) มีอำนาจเข้าทำสัญญา

(ข) มีอำนาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ ในอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ หรือจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ได้

(ค) สามารถดำเนินการกระบวนการทางกฎหมายได้

ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่า IMF มีสถานะเป็นบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์ จากการที่ตราสารก่อตั้ง (charter) ได้ระบุสถานภาพดังกล่าวอย่างชัดเจน สภาพบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศของ IMF จึงมีโดยอัตโนมัติ ตั้งแต่แรกก่อตั้งเลยทีเดียว

**2.2.4 สถานะและผลทางกฎหมายของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ**

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยประสงค์จะอธิบายให้เห็นถึง สถานะและผลทางกฎหมายโดยเฉพาะความผูกพัน (binding) ของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศจะถือเป็นตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศได้ต่อเมื่อมีข้อมติ (resolutions) หรือคำแนะนำ (recommendations) หรือคำสั่ง (orders) ขององค์การนั้น ๆ เพื่อทำให้สมาชิกบางประเทศหรือทั้งหมดของ องค์การนั้น แสดงออกในทางที่แตกต่างไปจากสิ่งที่ตนเคยปฏิบัติ[117] ดังนั้น ใน IMF เองก็มีการออกข้อมติต่าง ๆ ออกมาเพื่อใช้วางกฎระเบียบการดำเนินงานภายในองค์การและต่อรัฐสมาชิกจำนวนมาก การศึกษาถึงผลความผูกพันหรือสถานะทางกฎหมายของข้อมติจึงเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของข้อมติต่าง ๆ ของ IMF ด้วย

คำว่าข้อมติ (resolutions) ขององค์การระหว่างประเทศหมายถึงการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศที่ออกมาในลักษณะของลายลักษณ์อักษร (Written Form) ซึ่งจะต้องกระบวนวิธีการต่าง ๆ ตามแต่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศจะได้ระบุไว้[118] ดังนั้น ข้อมติคือการแสดงเจตนารมณ์ที่มิใช่ของรัฐสมาชิก หากแต่เป็นการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศที่ออกในนามขององค์การระหว่างประเทศ ข้อมติขององค์การระหว่าง

---

[117] Arnold Wolfers, Discord and Collaboration : essays on internatiana politics (Baltimore, Mary land : The Johns Hopkins Press, 1962), p. 22.

[118] ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารคำสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ : หน่วยที่ 9 กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2530), หน้า 164-165.

ประเทศนี้ อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน แต่ไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไร โดยสภาพทางกฎหมายแล้ว ข้อมติก็คือการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศอยู่นั่นเอง เช่น ข้อมติอาจถูกเรียกว่า คำประกาศ (Declaration), คำวินิจฉัย (Decision), คำเสนอแนะนำ (Recommendation), กฎบัตร (Charter), กฎข้อบังคับ (Regulation) ฯลฯ เมื่อข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันมากมาย การพิจารณาถึงผลทางกฎหมายก็ย่อมต้องดูสภาพทางกฎหมายของข้อมติเป็นสำคัญ มิใช่ดูที่ชื่ออย่างเดียว[119]

นอกจากนั้นข้อมติยังมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral Act) ขององค์การระหว่างประเทศ อันเนื่องจากสถานภาพบุคคลทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ (Legal personality of international organization) ซึ่งหมายความว่าโดยหลักทั่วไปแล้ว ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศไม่มีผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติ และโดยปกติ ก็ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวไว้โดยทั่วไปถึงผลทางกฎหมายของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจในเรื่องผลทางกฎหมายของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ก็คือประเด็นที่ว่า ข้อมติมีผลทางกฎหมายให้รัฐจำต้องปฏิบัติตามหรือไม่ อย่างไร หรือว่ารัฐมีอิสระหรือถูกผูกพันให้จำต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อมติเสมอ

ในประเด็นปัญหานี้ ยังไม่อาจจะให้คำตอบได้อย่างชัดเจนแน่นอน แต่โดยทั่วๆ ไป อาจกล่าวได้ว่า ผลทางกฎหมายของข้อมติย่อมขึ้นอยู่กับสภาพหรือเนื้อหาของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในข้อมตินั้นๆ ประกอบกับว่าผู้รับผลทางกฎหมายแห่งข้อมตินั้นเป็นใครและข้อมตินั้นออกมาจากองค์กรไหนขององค์การระหว่างประเทศ[120]

โดยทั่วไปแล้ว หากพิจารณาข้อมติในแง่ของผลบังคับอาจแบ่งข้อมติออกได้เป็น 2 ลักษณะ[121] คือ ข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และข้อมติที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย

---

[119] เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

[120] Virally ; La valeur juridique des recommendations des organizations internationales ; A.F.D.I 1976 Patis, p.69, อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9: กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, หน้า 165-166.

[121] นาตยา ทิพวันต์, "ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 41-43

1) ข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

มักจะเป็นข้อมติที่เป็นคำวินิจฉัย (Decision) การพิจารณาถึงข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมายนี้ ก็เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่า ข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมายส่วนใหญ่จะไม่มีการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย อย่างไรก็ดี หากมีการยืนยันหรืออ้างถึงข้อมติดังกล่าวบ่อยๆ โดยรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ ก็อาจทำให้ข้อมติดังกล่าวได้รับการพิจารณาว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้ประการหนึ่ง

อย่างไรก็ดี นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าข้อมติขององค์การระหว่างประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ อันเนื่องจากข้อมติมีลักษณะเป็นการกระทำในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการตกลงระหว่างรัฐสมาชิก และเกิดขึ้นโดยขอบด้วยกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศจึงถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ[122]

2) ข้อมติที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย

มักจะเป็นข้อมติที่มีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก มีลักษณะเป็นการเชื้อเชิญ หรือเรียกร้องให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อมติที่ได้ออกมา ส่วนมากเกือบทุกองค์การระหว่างประเทศ มักจะใช้ข้อมติที่มีลักษณะเช่นนี้ในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางกฎหมาย ข้อมติลักษณะนี้จะไม่มีผลบังคับต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ผลทางกฎหมายนั้นย่อมมีผลสำหรับรัฐสมาชิกที่ได้ปฏิบัติตามข้อมติ กล่าวคือ รัฐดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการปฏิบัติตามข้อมติ ซึ่งผู้ใดจะมาฟ้องร้อง หรือกล่าวหาว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศจากการปฏิบัติตามข้อมตินั้นมิได้[123]

สรุปได้ว่า ถ้าหากข้อมติใดออกมาในลักษณะของคำตัดสินหรือคำวินิจฉัย (Decision) ย่อมมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม จึงเรียกว่าเป็นข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

---

[122] Charles Rosseau, Le droit international public Tome I (Paris: Sirey, 1970) p.436 อ้างถึงในสิทธิชัย วีระชาญพิชิต, "มติขององค์การระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย" วารสารกฎหมาย 11 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2529-มีนาคม 2530) :70

[123] สิทธิชัย วีระชาญพิชิต "มติขององค์การระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย", วารสารกฎหมาย : 58

แต่ถ้าเป็นข้อมติใดที่มีลักษณะเป็นคำเสนอแนะหรือแนวความเห็น (Recommendation) ย่อมไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตาม จึงเรียกว่า เป็นข้อมติที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย

## 2.3 หลักการและกฎหมายภายในของ IMF ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงหลักการสำคัญและกฎหมายภายในของ IMF ที่ทางคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรต่อประเทศสมาชิกผู้ขอกู้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.3.1 ทฤษฎีว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Doctrine of Conditionality)

เป็นที่ทราบจากหัวข้อ 2.1.2 แล้วว่า คำจำกัดความของคำว่า Conditionality หรือเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรหมายถึงนโยบายซึ่ง IMF ประสงค์ที่จะให้สมาชิกปฏิบัติตามเพื่อที่จะสามารถใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ โดยจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบทบัญญัติ ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และลักษณะสำคัญของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรจะต้องเป็นการใช้เพียงชั่วคราว (temporary) และใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน (to correct maladjustment in balance of payment) เท่านั้น จากเงื่อนไขเบื้องต้นเหล่านี้บวกกับการสั่งสมประสบการณ์ของ IMF เป็นเวลายาวนานได้ก่อให้เกิดทฤษฎีว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF ขึ้น โดยสรุปได้เป็น 4 ประการดังนี้[124]

1) การใช้ทรัพยากรของกองทุนก็เพื่อจัดการกับปัญหาขาดดุลการชำระเงิน โดยมักจะอ้างถึงนโยบายเพื่อปรับดุลการชำระเงินให้เกิดสมดุลย์ที่เรียกว่า Stabilization Program หรือแผนดำเนินการเพื่อสร้างเสถียรภาพของดุลการชำระเงิน ซึ่งรัฐสมาชิกมีพันธะจะต้องเสนอ แผนดำเนินการดังกล่าวต่อ IMF เมื่อมีการเบิกเงินในช่วง credit tranche, โดยลักษณะของแผนดำเนินการนี้มีลักษณะค่อนข้างจะซับซ้อนและครอบคลุมในเรื่องของนโยบายการเงิน การคลัง

---

[124] Joseph Gold, Financial assistance by the international monetary fund : law and practice, Second edi (Washington, D.C:1980) p.

การกำหนดเพดานการก่อหนี้ของภาครัฐ และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตลอดจนการปฏิบัติในด้านการค้าและการชำระเงิน[125]

2) นโยบายที่ใช้ในโครงการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนหรือ IMF อาทิเช่น สมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากรจะต้องหลีกเลี่ยงการนำเอาข้อจำกัดทางการค้าหรือการชำระเงินมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน และหากมีข้อจำกัดนั้นอยู่ก่อนแล้ว รัฐสมาชิกก็ต้องขจัดให้หมดไป เพราะข้อจำกัดดังกล่าวจะทำให้ปัญหาดุลการชำระเงินรุนแรงขึ้น เนื่องจากมีการบิดเบือนทางการค้าและก่อให้เกิดอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอื่นๆ

3) นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินจะต้องอยู่ภายในระยะเวลาเพียงชั่วคราวเท่านั้น (temporary)

4) นโยบายนั้นๆ จะต้องส่งผลเป็นการขยายหรือเพิ่มปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อรัฐสมาชิกนั้นๆ จะสามารถชำระเงิน (repurchase) ให้แก่ IMF ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องต่อหลักการใช้ทรัพยากรของ IMF จะต้องเป็นการใช้เพียงชั่วคราวเพื่อที่จะได้นำทรัพยากรไปหมุนเวียน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐสมาชิกอื่น (ที่ต้องการกู้ยืมเงิน) ต่อไป

เนื่องจากนโยบายเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร มักจะผูกติดกับการให้กู้ยืมเงินตามโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (attached policy conditions to its stand-by loans) ซึ่งโดยปกติมักจะเกี่ยวข้องกับการจำกัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐและการขยายสินเชื่อภายในประเทศ (usually involving restriction of public expenditure and domestic credit expansion) จึงได้มีการสรุปลักษณะร่วมบางประการ (certain common features) ของการใช้ทรัพยากรของ IMF ไว้ 4 ประการดังนี้[126]

1) IMF ไม่ต้องการหลักประกันจากประเทศผู้กู้ (no collateral is demanded by the lender)

---

[125] Benjamin J.Cohen. "Balance-of-payments financing : evolution of a regime" in International regimes ed. Stephen D.Krasner, p.322

[126] Paul Mosley, "A theory of Conditionality" in Development finance & policy reform : essay in the theory and practices of conditionality in less developed countries, ed. Paul Mosley (New York : ST.MARTIN's PRESS, INC., 1992), pp.129-130

2) IMF จะใช้วิธีการตั้งเงื่อนไขเงินกู้แทนการเรียกหลักประกัน โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่เพิ่มโอกาสหรือความเป็นไปได้ในการชำระคืนเงินกู้ (the lender increases policy conditions designed to increase the probability of repayment)

3) การปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยปกติจะเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ใช้เป็นเครื่องปกป้องจากอำนาจของตลาดภายนอกประเทศ

อาทิเช่น การควบคุมการปริวรรตเงินตรา การอนุญาตนำเข้า การควบคุมราคาหรือการอุดหนุนด้านอาหาร ซึ่งล้วนแต่สร้างค่าใช้จ่ายทางการเมืองของรัฐบาลผู้ขอรับความช่วยเหลือ (usually involving the removal of protective shield against market forces such as exchange controls, import licencing, price controls or food subsidies will have political costs for the recipient government)

4) โดยหลักการแล้ว IMF สามารถลงโทษการละเมิดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร โดยการปฏิเสธการให้เงินกู้ในงวดถัดไป แต่ในทางปฏิบัติ IMF มักจะไม่ทำเช่นนั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการมีเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF ก็เพื่อที่จะป้องกันมิให้ประเทศสมาชิกมาใช้ทรัพยากร (เงิน) ของ IMF อย่างไม่ถูกต้อง (to prevent member countries from using the Fund's resources unjustly)[127] ซึ่งหมายถึงทรัพยากรของ IMF จะต้องถูกใช้ในปริมาณที่จำกัดและเป็นการใช้เพียงชั่วคราวและมีลักษณะเป็นการใช้อย่างหมุนเวียนหรือระยะสั้น ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกทั้งปวง[128] (Fund resources be used in limited quality and in a temporary and revolving fashion for the benefit of all members.)

ธุรกรรมที่ IMF ทำกับรัฐสมาชิกที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF แม้จะเป็นที่เข้าใจกันอยู่โดยทั่วไปว่า เป็นการกู้เงิน แท้ที่จริง IMF พยายามหลีกเลี่ยงลักษณะของการกู้ยืมอย่างยิ่ง โดยมีศัพท์เฉพาะของ IMF เอง (technical term) เรียกธุรกรรมดังกล่าวว่าเป็นธุรกรรมการซื้อขาย (purchase) โดยเป็นการซื้อเงินตราสกุลหนึ่งสกุลใดในห้าสกุลเงินตราที่เรียกว่า Freely Usable Currency ให้แก่รัฐสมาชิก ซึ่งการถอนเงิน รัฐสมาชิกต้องกระทำโดยการซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตน IMF จะขายเงินดังกล่าวให้โดยรัฐสมาชิกจะ

---

[127] Erik Denters, Law and policy of imf conditionality, p.70

[128] Corrado Pirzio-Biroli, "Making sense of the IMF conditionality debate", Journal of World Trade Law, 17 no.2 (March-April, 1983) p.117.

ต้องซื้อเงินตราของตนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด จะเห็นได้ว่า IMF ไม่ได้ให้รัฐสมาชิกยืมเงินแต่เป็นการขายโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไป[129]

พื้นฐานในทางกฎหมายของคำว่า Conditionality มิได้มีอยู่แต่เฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) เท่านั้น จากการศึกษาอย่างละเอียดก็จะพบว่าคำว่า Conditionality นี้มีพื้นฐานทางกฎหมาย (Legal Basis of IMF Conditionality) มาจาก 2 แหล่งด้วยกันกล่าวคือ 1) จากบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมาตรา 5 อนุมาตรา 3 และ 2) จากวัตถุประสงค์ของ IMF ที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีหลักฐานที่มาสนับสนุนก็คือ การรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารของ IMF ฉบับที่ 287-3 ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ.1948[130] ที่มีสาระสำคัญว่า คำว่า "ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ" ('Consistent with the provisions of the Agreement') ในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ดังกล่าว มีความหมายเท่ากับคำว่า "ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ" ('consistent with the purposes of the Agreement') ในมาตรา 1

ฉะนั้นเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) จึงมีพื้นฐานทางกฎหมายมาสนับสนุน 2 ประการดังกล่าว นั่นหมายความว่า การพิจารณาถ้อยคำนี้จะต้องพิจารณามาตรา 5 อนุมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 1 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ โดยเฉพาะในข้อที่ 5 (v) ที่บัญญัติว่า IMF จะให้ความมั่นใจต่อสมาชิกในการให้ใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุน (IMF) เป็นการชั่วคราว ภายใต้มาตรการปกป้องที่เพียงพอ ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสประเทศสมาชิกได้แก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน โดยปราศจากการใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเจริญรุ่งเรือง (ทางเศรษฐกิจ) ของประเทศสมาชิกเอง และของบางประเทศ ((v) To give confidence

---

[129] รุ่งพงษ์ ชัยนาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ : หน่วยที่ 10, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 829.

[130] Horsefield, J.Keith and Gertrud Lovasy, "Evolution of the fund's policy on drawings" in The international monetary fund 1945-1965 vol.1, ed. Horsefield, J.Keith (edi) (Washington, D.C.:IMF., 1969) p.225

to members by making the [general] resources of the Fund [temporarily] available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustment in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.)

ดังนั้นคำว่า Conditionality จึงหมายถึง[131] นโยบายที่ IMF ปรารถนาที่จะเห็นรัฐสมาชิกปฏิบัติตามเพื่อที่จะสามารถใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ (นั่นคือในมาตรา 1 ข้อที่ 5 และมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ตามลำดับ) ซึ่งนโยบายดังกล่าวควรจะต้องช่วยให้สมาชิกเอาชนะปัญหาดุลการชำระเงิน หลีกเลี่ยงสิ่งชักจูงใจให้ใช้มาตรการที่สร้างความเสียหายต่อความมั่งคั่งของตนเองและของส่วนรวมแต่ช่วยให้สมาชิกประสบความสำเร็จในการรักษาสถานะดุลการชำระเงินอย่างยั่งยืนในระยะเวลาปกติ โดยสถานะที่ยั่งยืนของดุลการชำระเงินนี้ไม่จำเป็นจะต้องขจัดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้หมดไป ตราบใดที่ยังมีเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาอยู่ (A sustainable balance of payments position does not necessarity involve the elimination of a current account deficit if there is adequate capital inflow) นอกจากนั้นเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) จะต้องคำนึงถึงมาตรการปกป้อง (a safeguard) ซึ่ง IMF ใช้เพื่อปกป้องทรัพยากรอีกด้วย เพราะนโยบายที่สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขควรที่จะทำให้สมาชิกสามารถยุติการใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ภายในระยะเวลาไม่นาน (to terminate its use of the Fund's resources within a temporary period)

เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้ ประกอบไปด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจ 3 ประการด้วยกัน[132] กล่าวคือ

1) การกำหนดแผนการณ์ทางการเงิน (monetary programming) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการให้สินเชื่อ (credit policy) โดยมีพื้นฐานอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายจำกัดอุปทานของเงิน (ปริมาณเงินในวงจรเศรษฐกิจ) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม (fixed money supply targets) หรือการพิจารณาล่วงหน้าถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของอุปทานของเงิน (ปริมาณเงิน) (predetermined

---

[131] Joseph Gold, Conditionality, Pamphlet Series No.31 (Washington, D.C.;IMF, 1979) p.2

[132] Dragoslav Avramovic, Conditionality : facts, theory and policy (Finland : WIDER of the United Nations University, 1989), p.14

money supply growth rates) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการลดอัตราเงินเฟ้อและใช้ร่วมกับมาตรการลดค่าเงิน (devaluation) ในหลายกรณี เพื่อจะทำให้กลับคืนสู่ดุลการชำระเงินปกติอย่างรวดเร็ว

2) การเปิดเสรีทางการเงิน (financial liberalization) เป็นเรื่องของการคาดหวังต่อผลลัพธ์ในเชิงบวก สำหรับอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง เพราะไม่มีการแทรกแซงของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มเงินออมของคนในประเทศ และมีการใช้เงินทุนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

3) การเปิดให้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศโดยเสรี (import liberalization) เป็นการคาดหวังที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดภายในประเทศให้ดียิ่งขึ้น โดยให้มีการแข่งขันกับสินค้าของต่างประเทศ (improve domestic efficiency through foreign competition) และสามารถนำเข้าสินค้าเพื่อมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า (availability of imported inputs) และนำไปสู่การกระจายหรือการจัดสรรทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (and to lead to optimum resource allocation)

อนึ่ง ในการกำหนดโครงการขอใช้ทรัพยากรแบบมีเงื่อนไข (Conditionality) ของ IMF ทุกโครงการ IMF จะยึดถือหลักการ 2 ประการในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอยู่เสมอนั่นคือ[133]

1) **หลักการกำหนดเงื่อนไขในรูปแบบเดียวกัน (Uniformity of treatment)** หมายถึงทุกๆ ประเทศที่เข้าโครงการของ IMF เพื่อรับความช่วยเหลือทางการเงิน IMF จะกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรในลักษณะรูปแบบเดียวกัน หรือเหมือนกันทั้งสิ้น จนมีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เป็นยาชุดของ IMF (IMF Package) ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกที่เข้าโครงการของ IMF ได้ ทั้งนี้เพราะความจริงที่ว่าสาเหตุของปัญหา และสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่ง Marc Williams ได้สรุปลักษณะของยาชุด IMF (IMF Package) ได้เป็น 7 ประการดังนี้คือ[134]

1. การตัดลดงบประมาณ (อาทิเช่น การตัดรายจ่ายของรัฐบาล, ลดเงินอุดหนุนและเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากร)

2. การลดค่าเงินของประเทศนั้นๆ (Devaluation)

---

[133] Manuel Guitian, Fund conditionality, evolution of principles and practices (Washington, D.C.:IMF., 1981), p.3

[134] Marc Williams, International economic organizations and the third world (USA : Harvester & Wheatsheaf, 1994), p.85.

3. การลดเงินกู้ยืมของรัฐบาล โดยกำหนดให้รัฐบาลกู้ยืมได้เฉพาะจากธนาคารกลางของประเทศตนเท่านั้น และต้องมีการกำหนดเพดานเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ

4. ให้มีการเปิดเสรีในการค้าขายกับต่างประเทศ โดยการลดอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษี และไม่ใช่ภาษี

5. มุ่งเน้นการใช้นโยบายควบคุมอุปสงค์ โดยการลดค่าจ้างแรงงาน

6. การปล่อยให้กลไกราคาเป็นไปโดยเสรี และยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และ

7. การปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้สะท้อนตามอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในตลาดการเงิน

2. **หลักความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ (Flexibility of treatment)** กล่าวคือ การกำหนดโครงการแก่รัฐสมาชิก IMF จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมด้วยโดยสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศอาจกล่าวได้ว่าหลักการในข้อ 2 นี้เป็นหลักที่ช่วยคานหลักข้อที่ 1 เพื่อให้เกิดสมดุลย์ในการกำหนดโครงการของ IMF นั่นเอง

โดยทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่า การช่วยเหลือทางการเงินของ IMF ที่ให้แก่บรรดารัฐสมาชิกจะต้องมีเงื่อนไขติดไปด้วยเสมอ (attached) แต่ในความเป็นจริงแล้ว การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของ IMF หรือเงินกู้ของ IMF นั้น มีทั้งลักษณะที่มีเงื่อนไข(conditional) และลักษณะที่ไม่มีเงื่อนไข (Unconditional) นอกจากนั้น แม้แต่การกู้เงินตามโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) ที่โดยปกติจะต้องมีเงื่อนไขกำกับโครงการกู้ดังกล่าวด้วยเสมอ ก็มีบางช่วง (tranche) ที่เป็นเงินกู้ประเภทไม่มีเงื่อนไขด้วย นั่นคือ ในช่วง reserve tranche และช่วง first credit tranch โดยในช่วง reserve tranche IMF ถือว่ารัฐสมาชิกที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงินสามารถเบิกถอนได้โดยอัตโนมัติ เพราะถือว่าเป็นเงินของรัฐสมาชิกเองที่นำมาจ่ายสมทบไว้ในทรัพยากรกลาง (general resource) ของ IMF ฉะนั้น IMF จึงไม่ถือว่าเป็นการกู้ยืมเงินของ IMF ส่วนการกู้ในช่วง first credit tranche หรือช่วงสินเชื่อขั้นที่ 1 IMF ก็ถือว่าเป็นการกู้โดยไม่มีเงื่อนไขเช่นกัน[135] โดย IMF เพียงแต่พิจารณาความจำเป็น (need) ของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินเท่านั้น แต่การขอเบิกเงินกู้นับแต่ช่วง second credit tranche หรือช่วงสินเชื่อขั้นที่ 2 ขึ้นไป IMF ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรเอาไว้ด้วย

---

[135] R.B.Saxena and Heena R.Bakski, "IMF conditionalty and third World Perspective", Journal of World Trade Law, 22 vol.5 (October, 1988) p.68

โดยระบุอยู่ในเอกสารที่เรียกว่า stand-by arrangement ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวในรายละเอียดเมื่อถึงหัวข้อที่ 2.3.2 ต่อไป

นอกจากนั้นแล้ว ก็ยังมีเงินกู้รูปแบบอื่นๆ ที่มิใช่โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าที่เป็นเงินกู้ประเภทไม่มีเงื่อนไข นั่นคือ เงินกู้ประเภทอื่นๆ ที่ IMF มักจัดสรรให้กับบรรดาประเทศยากจนในโลกที่สามทั้งหลาย อาทิเช่น[138]

- Compensatory and Contingency Financing Facility คือ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือรัฐสมาชิกที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงินที่เกิดขึ้นจากการตกต่ำของราคาวัตถุดิบ (arising out of falling raw materials prices)

- Buffer Stock Financing Facility หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเพื่อจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน หรือเป็นกองทุนเพื่อประกันราคาสินค้าปฐมภูมิของบรรดาประเทศที่มีสินค้าส่งออกเป็นสินค้าปฐมภูมิอย่างเดียวกัน

- Extended Financing Facility และ

- Enlarged Access Facility

ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน 2 ประเภทนี้จะให้กับประเทศสมาชิกที่มีปัญหาดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง อันเนื่องจากสภาพความยากจนทางเศรษฐกิจของประเทศ

- Systematic Transformation Facility ซึ่งเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่เพิ่งเปลี่ยนระบอบการปกครองจากประเทศ ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มาเป็นประเทศในระบอบเสรีนิยม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในยุโรปตะวันออก ซึ่ง IMF นำมาใช้เพียงชั่วคราวเพื่อสอดคล้องกับสภาวการณ์ในเวลานั้นคือในช่วงปี 1993 ฯลฯ

บรรดารูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ที่ปราศจากเงื่อนไขทั้งสิ้น (Unconditinal)

กล่าวโดยสรุปในหัวข้อนี้ก็คือ เงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) ของ IMF จะต้องติดไปกับการใช้ทรัพยากรของ IMF เสมอเป็นหลัก แต่ก็อาจมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือประเภทที่ IMF ไม่ได้เรียกร้องให้มีเงื่อนไขประกอบด้วยจึงเป็นการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ไม่มีเงื่อนไขหรือปราศจากเงื่อนไข (Unconditional) และลักษณะที่เป็นหัวใจสำคัญของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF ก็คือ

---

[138] Erik Denters, Law and practice of imf conditionality, p.44

- เป็นการใช้ทรัพยากรในระยะสั้น (short term) หรือเป็นการใช้เพียงชั่วคราว (temporary)

- เป็นการใช้เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินเท่านั้น (to correct maladjustment of balance of payments)

- จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (consistent with the provisions of the Fund Article)

และวัตถุประสงค์สำคัญของการต้องมีเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรก็คือ เพื่อเป็นมาตรการปกป้อง (safeguard) ทรัพยากรของ IMF จากการใช้ทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมของรัฐสมาชิก และป้องกันมิให้รัฐสมาชิกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั่นเอง

### 2.3.2 นโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรออกเป็นงวดๆ (Tranche Policy)

บางทีก็อาจใช้คำว่า phasing แทนก็ได้ ซึ่งหมายถึงว่า ในทางปฏิบัติการที่รัฐสมาชิกผู้ใช้ทรัพยากรจะเบิกเงินกู้ของ IMF นั้นไม่สามารถจะเบิกเป็นจำนวนทั้งหมดมาได้ แต่ IMF จะแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวดๆ (phasing) ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวนอกจากจะเป็นการปกป้องการใช้ทรัพยากร เพื่อให้มีการใช้อย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการทำให้รัฐสมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากรได้แสดงให้ผู้ให้กู้ (IMF) เห็นว่า โครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของ IMF ได้มีการปฏิบัติการ โดยรัฐสมาชิกและมีคุณค่าพอที่จะให้ IMF ให้การสนับสนุนต่อไป (to demonstate to lenders that its program is being carried out and is worthy of continued support)[137] ซึ่งหากกล่าวไปแล้วความหมายอย่างง่ายๆ ของคำว่า Tranche Policy ก็คือ การแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวด (installments)[138] ภายใต้รูปแบบความช่วยเหลือของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าและนโยบายดังกล่าวทำให้ระดับของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละงวด (the view of the different degrees of conditionality applied by the Fund under its credit Tranche policy)[139]

---

[137] Joseph Gold, Conditionality, p.27.

[138] Ibid

[139] Ibid

การแบ่งเงินกู้ตามโครงการจองเงินกู้ล่วงหน้าออกเป็นงวดๆ นี้มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อสร้างหลักประกันแก่สมาชิกว่าจะสามารถเบิกเงินได้ในเวลาที่รัฐสมาชิกนั้นต้องการ และยังช่วยให้โครงการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกก้าวหน้าโดยลำดับ[140] ทั้งนี้ก็เพราะในทางปฏิบัติแล้วการที่รัฐผู้ใช้ทรัพยากรจาก IMF จะขอเบิกเงินกู้ในงวดต่อไปได้ จะต้องมีการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง และทาง IMF จะมีการประเมินผลตามเกณฑ์ปฏิบัติว่ารัฐดังกล่าวได้ปฏิบัติตามโครงการประสบผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน

สำหรับจำนวนเงินที่รัฐสมาชิกจะสามารถเบิกถอนจาก IMF ได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับโควต้า (quota) ของรัฐสมาชิก และจำนวนเงินสกุลของรัฐสมาชิกดังกล่าวที่ IMF ถืออยู่ ซึ่งก็จะสัมพันธ์กับจำนวนโควต้าของรัฐนั้นด้วย (relation to its quota)[141] ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าโควต้าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในการทำธุรกรรมต่างๆ ภายใน IMF ของรัฐสมาชิก โควต้าของ IMF จึงมีความสำคัญทางกฎหมายสองประการคือ[142]

1. มีความสำคัญต่อการออกเสียงภายใน IMF
2. มีความสำคัญต่อการใช้สิทธิขอรับความช่วยเหลือทางการเงินของประเทศสมาชิก

โดยปกติเงินโควต้านี้จะมีจำนวนสัดส่วนเท่ากับ 100% โดย 25% จะจ่ายในรูปของสินทรัพย์สำรอง ได้แก่ ทองคำ สิทธิพิเศษในการถอนเงิน (SDR) หรือเงินตราสกุลของประเทศอื่น ส่วนอีก 75% จะจ่ายในรูปของเงินสกุลของประเทศสมาชิกนั้นๆเอง[143] ทั้งนี้ยังมีเงื่อนไขอีกว่าต้องไม่มีประเทศอื่นซื้อหรือขายเงินสกุลของประเทศนั้น โดยการทำธุรกรรมกับ IMF และสมาชิกได้เบิกใช้เงินในช่วง reserve tranche ตามสิทธิที่มีอยู่หมดไปแล้ว ก่อนที่ทำการเบิกถอน

---

[140] Joseph Gold, Stand-by arrangement of the imf:a commentary on their formal, legal and financial aspects (Washington, D.C.:IMF., 1970), p.121

[141] Richard W.Edward, Jr., International monetary collaboration, p.238.

[142] ประสิทธิ์ เอกบุตร "ระบบกฎหมายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)" ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) หน้า 84.

[143] Benjamin J.Cohen "Balance-of-payments financing : evolution of a regime" in International regimes ed. by Stephen D.Krasner., p.320

เงินในช่วงที่นอกเหนือจากช่วง reserve tranche ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการถอนเงินของประเทศสมาชิก กับการถือเงินสกุลของประเทศนั้นของ IMF จะเป็นดังนี้[144]

| จำนวนเงินทั้งหมดที่ถูกถอนออกไป | ขนาดการถือครองเงินของประเทศสมาชิกของ IMF ภายหลังที่ถูกถอนออกไป | ช่วง/งวดของการเบิกถอน |
|---|---|---|
| ร้อยละ 25 ของโควต้า | ร้อยละ 100 ของโควต้า | Reserve tranche |
| ร้อยละ 50 ของโควต้า | ร้อยละ 125 ของโควต้า | First credit |
| ร้อยละ 75 ของโควต้า | ร้อยละ 150 ของโควต้า | Second credit |
| ร้อยละ 100 ของโควต้า | ร้อยละ 175 ของโควต้า | Third credit |
| ร้อยละ 125 ของโควต้า | ร้อยละ 200 ของโควต้า | Fourth credit |

ดังนั้นจำนวนเงินสูงสุดที่รัฐสมาชิกจะขอเบิกถอนไปใช้ได้จึงเท่ากับร้อยละ 200 ของโควต้า ซึ่งการถอนเกินไปกว่านี้จะต้องได้รับการอนุมัติผ่อนผันโดย IMF

ช่วงหรืองวด (tranche) ในการใช้ทรัพยากรของ IMF ภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

(1) Reserve tranche

(2) First credit tranche

(3) Upper หรือ Higher credit tranche

**(1) Reserve tranche**

หมายถึงการใช้ทรัพยากรในขั้นเริ่มต้นของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) อาจแปลเป็นไทยได้ว่า เป็นช่วงเงินสำรอง ซึ่งการใช้ทรัพยากรในงวดนี้จะไม่กระทบกระเทือนต่อสัดส่วนการถือครองเงินตราสกุลของประเทศนั้นของ IMF จนเกินโควต้าของประเทศนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้า IMF ถือเงินตราสกุลของรัฐ A ไว้ร้อยละ 75 ดังนั้นจำนวน

---

[144] Richard W.Edward, Jr, International monetary collaboration, p.235.

เงินที่รัฐ A จะเบิกใช้ได้จะเท่ากับร้อยละ 25 ของโควต้าที่รัฐ A มีอยู่กับ IMF โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐ A ไม่เคยทำธุรกรรม (transactions) ใดๆ กับ IMF และ IMF ไม่ได้นำเงินสกุลของรัฐ A ไปขาย (sold) กับรัฐสมาชิกอื่นเลย ดังนั้นสัดส่วนของเงินกู้ในงวดนี้จึงอาจผันแปรไปได้ หากรัฐนั้นได้ทำธุรกรรมบางอย่างกับ IMF เช่น IMF นำเงินของรัฐ A นั้นไปขายให้รัฐอื่นซึ่งต้องการใช้เงินของรัฐ A เป็นจำนวนร้อยละ 40 ของโควต้ารัฐ A มีอยู่กับ IMF สัดส่วนเงินของรัฐ A ที่ IMF ถืออยู่จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 60 ของโควต้า ดังนั้นรัฐ A จะขอเบิกเงิน IMF ในงวดนี้ได้ถึงร้อยละ 40 ของโควต้าที่รัฐ A มีอยู่

เดิมก่อนจะมีการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ครั้งที่ 2 (Second Amendment) จะใช้ศัพท์เรียกเงินกู้ในงวดนี้ว่า Gold tranche หรือช่วงทองคำ เพราะในอดีตเงินลงชันที่ (subcription) รัฐสมาชิกจ่ายให้กับ IMF ถือครองไว้ มักอยู่ในรูปของทองคำ แต่ต่อมาเนื่องจากความจำเป็นที่ว่าทองคำในโลกมีปริมาณไม่พอเพียงกับความต้องการและ IMF เห็นว่าควรจะใช้ทรัพย์สินอย่างอื่นจ่ายเป็นเงินลงชันได้ จึงได้เปลี่ยนแปลงการเรียกชื่องวดดังกล่าวเป็นช่วง reserve tranche หรือช่วงสำรองแทน

สำหรับการกู้หรือใช้ทรัพยากรในงวดนี้ มีความแตกต่างจากงวดอื่นๆ ดังนี้

1) การเบิกเงินกู้งวดนี้ของ IMF ไม่ถือว่าเป็นการใช้สินเชื่อของ IMF (does not constitute a use of Fund credit)[145] แต่ถือว่าเป็นการใช้เงินสำรองของประเทศนั้นๆ เองคือ IMF ถือว่าเงินในงวดนี้เป็นเงินสำรองของประเทศสมาชิกเอง (a member's reserve tranche is part of its own reserve)[146] ฉะนั้น

2) การเบิกจ่ายในงวดนี้จึงทำได้โดยอัตโนมัติ (automatic) ทันที เมื่อรัฐสมาชิกแจ้งความประสงค์จะขอใช้ทรัพยากรต่อ IMF ยิ่งไปกว่านั้น การเบิกถอนนี้จะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร การคิดค่าธรรมเนียม (charges) หรือมีพันธะที่จะต้องใช้คืนแต่ประการใด[147] ดังนั้นการใช้ทรัพยากรนี้จึงเป็นการใช้ทรัพยากรโดยปราศจากเงื่อนไข (without conditional)

---

[146] Treasurer's Department, Financial organization and operations of the imf., Pamphlet Series no.45, p.61

[146] Ibid

[147] Ibid

**(2) First credit tranche**

เป็นเงินกู้ในงวดที่ถัดจากช่วงสำรองหรือ reserve tranche ขึ้นมาการกู้ในช่วงนี้จะเริ่มมีมาตรฐานอย่างอ่อนๆ (mild standard)[148] กำกับการขอเบิกถอนเงินในช่วงนี้ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของ IMF ที่ว่าประเทศผู้ใช้ทรัพยากรจะต้องแสดงให้ IMF เห็นความตั้งใจหรือความพยายามที่สมเหตุสมผล (reasonable efforts) ของประเทศนั้น ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินของตน[148] และการซื้อ (purchase) หรือการกู้เงินของรัฐสมาชิกต้องสอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ

การกู้ในงวดนี้ จะไม่มีเกณฑ์ปฏิบัติ[150] (performance criteria) ให้รัฐผู้กู้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

จำนวนเงินที่รัฐสมาชิกจะสามารถเบิกถอนได้ในงวดนี้จะเท่ากับร้อยละ 25 ของโควต้าที่รัฐนั้นอยู่ และรัฐนั้นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการขอใช้ทรัพยากร (charges) เริ่มแต่งวดนี้เป็นต้นไป

**(3) Upper หรือ Higher credit tranche**

หมายถึงงวดเงินกู้ที่อยู่สูงกว่างวด first credit tranche ขึ้นไป (beyond the first credit tranche) กล่าวคือตั้งแต่งวด second credit tranche ถึง fourth credit tranche โดยแต่ละงวดจะมีจำนวนเท่าๆ กันก็คือร้อยละ 25 ของโควต้า โดยในช่วงนี้ทางรัฐผู้ขอกู้จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ (performence criteria) ตามที่ระบุไว้ในเอกสาร stand-by arrangement อย่างเข้มงวด ดังนั้นจะเห็นว่า เงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) จะเข้มงวดมากกว่าในช่วง first credit tranche และทาง IMF จะพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ (substantial justification) ว่ารัฐนั้นได้ปฏิบัติตามโครงการ (program) ได้ดีมากน้อยเพียงใด (that the country is pursuing on a sound program)[151] โดยใช้เกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) เป็นเครื่องมือในการพิจารณา (paremeter)

ดังนั้น การแบ่งเงินก็ออกเป็นงวดๆ ตาม Tranche policy นี้จึงเป็นประโยชน์ต่อ IMF ดังนี้[152]

---

[148] Joseph Gold, Conditionality, p.5

[149] Treasurer's Department, Financial organization and operations of the imf., p.62

[150] Richard W.Edward, Jr., International monetary collaboration, p.244

[151] Ibid. p.254

[152] Tresurer's Department, Financial organization and operations of the imf., p.56

- ทำให้เงื่อนไขเงินกู้ของ IMF มีประสิทธิภาพ เพราะโดยธรรมดาแล้วประเทศผู้กู้ที่ต้องการจะเบิกถอนเงินงวดต่อๆ ไป ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้กับ IMF ที่อยู่ในรูปของเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria)

- เป็นการปกป้องการใช้ทรัพยากรของ IMF ได้อย่างเหมาะสม เพราะหากรัฐผู้กู้ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไข IMF ย่อมมีสิทธิจะบอกเลิกการให้ใช้ทรัพยากรได้ในงวดถัดไป

- ทำให้ประเทศผู้กู้ได้แสดงให้เจ้าหนี้อื่นเห็นว่า โปรแกรมของ IMF จะได้รับการปฏิบัติตาม และเป็นการประกันว่า ประเทศนั้นจะยังได้รับการสนับสนุนจาก IMF ต่อไป

**2.3.3 มาตรา 5 อนุมาตรา 3 : เงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (การกู้ยืมเงิน) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ**

สำหรับการใช้ทรัพยากรของ IMF นั้น มาตรา 5 อนุมาตรา 3 นี้จัดว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นหัวใจสำคัญต่อการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (conditionality) ของ IMF และถือเป็นบทบัญญัติที่เป็นรากฐานทางกฎหมายให้คณะกรรมการบริหารของ IMF (Executive Board) มีอำนาจที่จะออกคำวินิจฉัย ข้อมติ หรือนโยบายที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรดังจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 2.3.6

มาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (a) มีสาระสำคัญอยู่ที่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกของ IMF จะต้องมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากรจะต้องประสบปัญหาดุลการชำระเงิน (balance of payments problems) และทาง IMF จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) แก่รัฐสมาชิกด้วย เพื่อเป็นมาตรการคุ้มปกป้องที่เพียงพอ (adequate safeguards) เพื่อเป็นการประกันว่า เงินที่รัฐสมาชิกได้ขอใช้หรือกู้ยืมไป จะเป็นการใช้เพียงชั่วคราว (temporary use) และจะนำมาชำระคืนให้แก่ IMF[153]

---

[153] Article V section 3 ว่าด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของ IMF ในข้อ (a) บัญญัติว่า

"(a) The Fund shall adopt policies on the use of its general resources, incuding policies on stand-by or similar arrangements, and may adopt special policies for special balance of payments problems in a manner consistent with the provisions of this Agreement and that will establish adequate safeguards for the temporary use of the general resources of the Fund."

ในบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ฉบับดั้งเดิม (Original Articles) ภายใต้มาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (a) เงื่อนไขประการหนึ่งซึ่งสมาชิกมีสิทธิที่จะซื้อ (หรือกู้ยืมเงิน) จาก IMF ก็คือ การซื้อจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ([t] he member desiring to purchase the currency...consistent with the provisions of this Agreement) ซึ่งเป็นการกล่าวโดยไม่ชัดแจ้งว่า IMF จำต้องกำหนดนโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อ IMF ว่านโยบายที่เกี่ยวกับ การใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมคืออะไร ต่อมาในการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ครั้งที่ 1 (First Amendment) ได้สร้างความกระจ่างในเรื่องความหมายของภาษาของมาตรานี้ว่า IMF ต้องมีนโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากร และชัดเจนไปกว่าบทบัญญัติในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ฉบับดั้งเดิมว่า นอกเหนือจากการใช้ทรัพยากรในช่วงทองคำ (gold tranche) แล้ว การใช้ทรัพยากรของ IMF จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข (Conditionality) ด้วย[154] โดยในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (c) และข้อ (d) ได้ระบุว่าการใช้ทรัพยากรจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน (IMF) แล้ว IMF ยังต้องสร้างการปกป้องที่เพียงพอสำหรับการใช้ทรัพยากรในลักษณะชั่วคราวอีกด้วย ซึ่งการปกป้องที่เพียงพอก็หมายถึง เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรนั่นเอง และการแสดงเจตนาขอใช้ทรัพยากรตามข้อ (a) ดังกล่าว IMF ต้องตรวจสอบโดยพิจารณาว่าการซื้อนั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนฯ และนโยบายที่ออกมาภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ หรือไม่ โดยยกเว้นเฉพาะการซื้อในช่วงทองคำ (gold tranche) เท่านั้นที่ไม่ต้องมีการตรวจสอบดังกล่าว[155]

---

[154] มาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (c) ในภาษาอังกฤษฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 บัญญัติว่า

(c) A member's use of the resources of the Fund shall be in accordance with the purpose of the Fund. The Fund shall adopt policies on the use of its resources that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the purposes of the Fund and that will establish adequate safeguards for the temporary use of its resources

[155] มาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (d) ในภาษาอังกฤษ ฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 บัญญัติว่า

(d) A representation by a member under (a) above shall be examined by the Fund to determine whether the proposed purchase would be consistent with provisions of this Agreement and with the policie's adopted under them, with the exception that proposed gold tranche purchases shall not be subject to challenge

การซื้อในช่วงทองคำ หมายถึง การซื้อโดยสมาชิก เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินตราของประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งไม่ทำให้การถือครองเงินตราของประเทศสมาชิกของ IMF มากเกินไปกว่าร้อยละ 100 ของโควต้าที่ประเทศนั้นมีอยู่ โดยมีเงื่อนไขว่า IMF อาจตัดการซื้อและการถือครองเงินสมาชิกออกไปภายใต้นโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรตาม[156] คำนิยามนี้สำหรับการให้เงินกู้ขดเขย กรณีที่มีความผันผวนของการสินค้าส่งออก

ซึ่งการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติดังกล่าวได้ทำให้ IMF จำต้องมีนโยบายในการกู้ช่วงสินเชื่อ (credit tranches) ขึ้นมา ซึ่งนโยบายของ IMF ได้ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยให้สมาชิกสามารถแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในลักษณะที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ IMF ซึ่งอยู่ในมาตรา 1 (Article I) ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ โดยเฉพาะข้อ (v) และ (vi) ซึ่งก็คือ การใช้ทรัพยากรของ IMF ต้องมีลักษณะเป็นการใช้ชั่วคราวภายใต้การปกป้องที่เพียงพอ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินโดยที่รัฐสมาชิกไม่ต้องใช้มาตรการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของตนเองและของระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการลดระยะเวลาและบรรเทาระดับการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกให้ลดน้อยลง และในขณะเดียวกันยังเป็นมาตรการปกป้องที่เพียงพอสำหรับการใช้ทรัพยากรของ IMF เป็นการชั่วคราวอีกด้วย[157]

สำหรับผลกระทบอื่นของการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ครั้งที่ 1 ที่นำมา ซึ่งความเปลี่ยนแปลงในกฎหมายและทางปฏิบัติของ IMF ซึ่งการเปลี่ยนแปลง 2 ประการนี้มุ่งเน้นไปที่เงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (in order to emphasize conditionality) ได้แก่[158]

1) เป็นการห้ามมิให้ IMF ใช้อำนาจสร้างนโยบายการใช้ทรัพยากรโดยปราศจากเงื่อนไขใหม่เพิ่มขึ้นมาอีก (to deny the Fund the authority to create new unconditional policies) ทั้งนี้การ

---

[156] มาตรา 19 ข้อ (j) Article XIX (j) ภาษาอังกฤษ ฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 บัญญัติว่า

Gold tranche purchase means a purphase by a member of the currency of another member in exchange for its own currency which does not cause the Fund's holdings of the member's currency to excced one hundred percent of its quota, provided that for the purposes of this definition the Fund may exclude purchases and hodings under policies on the use of its resources for compensatory financing of export fluctuations.

[157] Joseph Gold, Conditionality, p.8

[158] Ibid, p.9

ห้ามดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรในช่วงทองคำที่ยังคงมีลักษณะปราศจากเงื่อนไขอยู่ต่อไป

2) เป็นการเรียกร้องให้ IMF สามารถคัดค้าน (challange) การอนุมัติให้สมาชิกใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ หาก IMF มีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าการใช้ดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายของ IMF (if the Fund had reason to believe that the use would not be consistent with its policies)

ต่อมาคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ได้จัดทำรายงานของคณะกรรมการบริหาร (Executive Board's report) ในเดือนเมษายน ค.ศ.1968 ซึ่งมีชื่อหัวข้อว่า "Termination of Power to Establish New Unconditional Facilities in the General Account"[159] หรือ "การยุติอำนาจที่จะสร้างรูปแบบเงินกู้ที่ไม่มีเงื่อนไขใหม่ในแผนกบัญชีทั่วไป" เพื่อนำเสนอในการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนครั้งที่ I ซึ่งเท่ากับว่านับจากนี้ต่อไป เงินกู้ของ IMF นอกจากเป็นช่วงทองคำ (gold tranche) หรือปัจจุบันคือช่วงสำรอง (reserve tranche) แล้ว IMF ก็ไม่มีอำนาจที่จะให้เงินกู้โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ในลักษณะอื่นได้อีก

สำหรับการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ครั้งที่ 2 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระที่เกี่ยวกับข้อกำหนดที่ IMF ต้องมีนโยบายว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (conditionality) ถ้อยคำภาษาในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (c) ของการแก้ไขครั้งที่ 1 ยังคงไว้อยู่ แต่ได้สร้างความชัดเจนว่า IMF อาจจะมีนโยบายพิเศษ (special policies) สำหรับปัญหาดุลการชำระเงินพิเศษโดยมีเงื่อนไขว่านโยบายดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งคำว่า พิเศษ (special) นี้หมายถึงนโยบายที่นอกเหนือไปจากการกู้เงินในช่วงสินเชื่อ (the credit tranche) ซึ่งเป็นนโยบายพื้นฐานสำหรับการใช้ทรัพยากรของ IMF โดยนโยบายพิเศษนี้จะดูจากเกณฑ์ทางเศรษฐกิจโดยสุจริต (bona fide economic criteria) และเหตุผลที่สมเหตุสมผลว่าทำไมต้องสร้างนโยบายพิเศษขึ้นมาดูแลปัญหาเหล่านั้น ซึ่งนโยบายพิเศษนี้จะใช้กับการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการส่งออก (compensatory financing) เงินกู้เพื่อตั้งมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock financing) เงินกู้เสริมสำรอง (supplementary financing) และเงินกู้ที่มีระยะการกู้ยาวนานกว่าปกติ (extended facility)

---

[159] Ibid.

แต่การแก้ไขครั้งที่ 2 นี้ก็เป็นครั้งแรกที่มีการอ้างถึงโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (stand-by arrangement) และโครงการเงินกู้ที่มีลักษณะคล้ายกัน (similar arrangement) โดยในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (a) บัญญัติไว้ดังนี้

"กองทุนฯ (IMF) ต้องออกนโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนรวมถึงนโยบายว่าด้วยโครงการจองเงินกู้ล่วงหน้า หรือโครงการเงินกู้ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และอาจออกนโยบายพิเศษสำหรับปัญหาดุลการชำระเงินพิเศษ ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงนี้และเป็นการสร้างการปกป้องที่เพียงพอต่อการใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนเป็นการชั่วคราว[160]

นอกจากนั้นแล้ว การแก้ไขข้อตกลงครั้งที่ 2 ก็มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (c) เล็กน้อยคือเปลี่ยนคำว่า gold tranche เป็น reserve tranche เท่านั้นเอง

อนึ่ง ในปี ค.ศ.1948 คณะกรรมการบริหารได้ออกคำวินิจฉัยหมายเลขที่ 234-4 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.1948[161] ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) คำว่า "การแสดงเจตนา" (represents) ในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (a)(i) มีความหมายว่า "การประกาศ" (declares)

2) คำวินิจฉัยนี้เป็นการก่อตั้งสิทธิในการวางเงื่อนไขสำหรับการเบิกถอนเงินจาก IMF

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรา 5 อนุมาตรา 3 มีหัวใจสำคัญอยู่ที่ข้อ (a) กล่าวคือ ภายใต้บังคับของมาตรานี้ IMF จำต้องกำหนดนโยบายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรทั่วไปของ IMF ซึ่งรวมถึงนโยบายว่าด้วยโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า และโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันด้วยประการหนึ่ง นโยบายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อช่วยให้สมาชิกสามารถแก้ปัญหาดุลการชำระเงินโดยมีลักษณะสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนประการหนึ่ง และสุดท้ายซึ่งเป็นประการสำคัญก็คือ นโยบายดังกล่าวจะต้องให้การปกป้องที่เพียงพอ (adequate safeguard) แก่ทรัพยากรของ IMF โดยการใช้ทรัพยากรนั้นจะต้องเป็นการใช้ในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น (temporary use) ซึ่งก็หมายถึงการให้ใช้ทรัพยากรทั่วไปของ IMF จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรเสมอ เว้นเสียแต่การใช้ทรัพยากรบางรูปแบบอาจมีลักษณะไม่มีเงื่อนไขได้ (uncondition)

---

[160] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 73, หน้า

[161] Dec No. 284-4 March 10, 1948 in Selected decisions and selected document of the international monetary fund (Washington, D.C.:IMF, 1991),p.56

**2.3.4 มาตรา 5 อนุมาตรา 4 : การขอผ่อนผันเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ**

บทบัญญัตินี้[162] จะใช้พิจารณาสำหรับกรณีที่รัฐสมาชิกผู้ใช้ทรัพยากรของ IMF ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (conditionality) อาทิเช่น ไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ที่ได้กล่าวมา และอาจถูกตัดสิทธิการใช้ทรัพยากรได้ ถ้าหาก IMF ประกาศว่า ขาดคุณสมบัติ (ineligible) แต่โดยผลของมาตรานี้ได้ให้อำนาจดุลพินิจ (discretion) แก่ IMF ที่สามารถจะให้การผ่อนผันหรือยกเว้น (waiver) เงื่อนไขการใช้ทรัพยากร และอนุมัติโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าและให้เบิกถอนเงินไปใช้ได้[163]

สำหรับเงื่อนไขที่จะผ่อนผันให้นั้น มาตรานี้ระบุไว้เฉพาะเงื่อนไขในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (b)(iii) และ (iv) เท่านั้น ซึ่งก็คือ

1) ข้อ (b) (iii) เป็นเงื่อนไขที่ว่า การทำธุรกรรมซื้อ (purchase) ซึ่งก็หมายถึงการกู้เงินหรือใช้ทรัพยากรของ IMF นั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 200 ของโควต้าที่สมาชิกประเทศนั้นๆ มีอยู่

2) ข้อ (b) (iv) เป็นเงื่อนไขที่ว่า IMF มีสิทธิที่จะประกาศว่า ประเทศสมาชิกใดขาดคุณสมบัติการใช้ทรัพยากร (ineligible to use the general resources of the Fund) ภายใต้มาตรา 6 อนุมาตรา 1 (Article VI, Section 1) หรือมาตร 26 อนุมาตรา 2 (a) (Article XXVI, Section 2 (a))

---

[162] Article V section 4 ว่าด้วยการขอผ่อนผันเงื่อนไข (waiver of conditions) บัญญัติว่า

"The Fund may in its discretion, and on terms which safeguard its interests, waive any of the conditions prescribed in Section 3 (b) (iii) and (iv) of this Article, especially in the case of members with a record of avoiding large or continuous use of the Fund's general resources. In making a waiver it shall take into consideration periodic or exceptional requirements of the member requesting the waiver. The Fund shall also take into consideration a member's willingness to pledge as collateral security acceptable assets having a value sufficient in the opinion of the Fund to protect its interests and may require as a condition of waiver the plege of such collateral security."

[163] Richard W.Edward, Jr., International monetary collaboration, p. 246

มาตรา 6อนุมาตรา1[164] เป็นเรื่องของการใช้ทรพัยากรของ IMF สำหรับการเคลื่อนย้ายเงิน กล่าวคือ สมาชิกมีหน้าที่ที่จะไม่ใช้ทรัพยากรของ IMF เพื่อแก้ปัญหาการไหลออกของเงินทุนเว้นแต่กรณีตามอนุมาตรา 2 ของมาตรานี้ เมื่อมีการร้องขอจาก IMF และหากสมาชิกไม่อาจปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ IMF มีอำนาจที่จะตัดสิทธิการใช้ทรัพยากรของสมาชิกโดยการประกาศว่าขาดคุณสมบัติ (ineligible) ได้ มาตรา 26 อนุมาตรา 2[165] (a) เป็นกรณีที่หากสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ได้ IMF อาจประกาศให้สมาชิกขาดคุณสมบัติ (ineligible) ที่จะใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ ซึ่งให้ไปดูลักษณะหรือเงื่อนไขการขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติมาตรา 5 อนุมาตรา 5 หรือ มาตรา 6 อนุมาตรา 1

ลักษณะหรือเงื่อนไขการขาดคุณสมบัติ (ineligible) ตามมาตรา 5 อนุมาตรา ก็คือ เมื่อใดก็ตามที่ IMF เห็นว่า รัฐสมาชิกใช้ทรัพยากรของ IMF ในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของ IMF ทาง IMF จะทำรายงาน (report) ซึ่งระบุความเห็นดังกล่าวของ IMF และกำหนดระยะเวลาพอสมควรให้รัฐสมาชิกตอบกลับมา โดยภายหลังจากการส่งรายงานดังกล่าวไปให้รัฐสมาชิกแล้ว IMF อาจจำกัดการใช้ทรัพยากรซึ่งหมายถึงมิให้รัฐสมาชิกนั้นเบิกถอนเงิน ถ้าหากไม่มีการตอบกลับจากรัฐนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือ อาจประกาศว่ารัฐนั้นขาดคุณสมบัติที่จะใช้ทรัพยากรของ IMF ภายหลังจากที่ให้คำเตือนแก่รัฐสมาชิกอย่างสมเหตุสมผลไปแล้ว

ดังนั้น กระบวนการในการประกาศว่ารัฐสมาชิกใดขาดคุณสมบัติอาจสรุปได้ดังนี้

1) IMF มีความเห็นว่าการใช้ทรัพยากรของรัฐนั้น ๆ ขัดหรือตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของ IMF กล่าวคือ อาจขัดต่อมาตรา 6 อนุมาตรา 1 หรือมาตรา 26 อนุมาตรา2(a)

2) IMF จัดทำรายงานความเห็น (report) ฉบับหนึ่งส่งไปให้รัฐนั้น โดยระบุความเห็นของ IMF ว่ารัฐนั้นกระทำการขัดต่อวัตถุประสงค์ของ IMF หรือละเมิดบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ อย่างไร พร้อมกำหนดเวลาพอสมควรให้รัฐนั้นต้องตอบกลับมาด้วย

---

[164] โปรดดูบทบัญญัติ Article VI, section 1 ภาคภาษาอังกฤษ ในภาคผนวกที่ 2, หน้า 187.

[165] โปรดดูบทบัญญัติ Article XXVI, section 2(a) ภาคภาษาอังกฤษในภาคผนวกที่ 3, หน้า 188.

3) หากรัฐนั้นไม่ตอบกลับมาภายในเวลาที่กำหนดประการหนึ่ง และหากคำตอบที่ได้รับกลับมาไม่เป็นที่น่าพอใจ (unsatisfactory) ของ IMF IMF มีสิทธิที่จะประกาศว่ารัฐนั้นขาดคุณสมบัติที่จะใช้ทรัพยากรของ IMF (ineligible to use the general resources of the Fund) โดยก่อนการประกาศดังกล่าว IMF ได้แจ้งให้รัฐนั้นทราบอย่างสมเหตุสมผลก่อนแล้ว

ในความเป็นจริงแล้ว IMF มักจะไม่นิยมที่จะประกาศว่ารัฐสมาชิกใดขาดคุณสมบัติ (ineligible) แม้ว่าจะได้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ก็ตาม และแม้จะได้ประกาศไปแล้วว่าประเทศนั้นขาดคุณสมบัติ เพราะมีการกระทำอันเป็นการละเมิดข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ IMF ก็มักใช้ดุลพินิจผ่อนผันให้และอนุมัติให้ทำการเบิก, ถอนหรือทำการตกลงกันใหม่ภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ฉุกเฉิน[166] โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของ IMF เข้ามาตรวจสอบปัญหาของการไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรว่าคืออะไร และแนะนำทางออกให้รัฐนั้นๆ ซึ่งก็มักจะได้รับการอนุมัติให้ใช้ทรัพยากรใหม่ได้

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐสมาชิกมีสิทธิที่จะขอผ่อนผันเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF สำหรับกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 (b) (iii) และ (iv) ของข้อตกลง IMF โดยรัฐสมาชิกจะต้องเสนอหลักประกันบางประการ ซึ่งเป็นที่พอใจสำหรับ IMF และอำนาจในการอนุญาตผ่อนผันเงื่อนไขดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของทาง IMF เท่านั้น

### 2.3.5 มาตรา 30(b) : นิยามของ Stand-by Arrangement หรือการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า

Stand-by Arrangement เป็นรูปแบบการใช้ทรัพยากรของ IMF อย่างหนึ่งซึ่งได้เริ่มใช้ในปี ค.ศ.1952 และได้กลายเป็นวิธีการหลักที่ IMF จะให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในช่วง credit tranche และผลจากการที่มาตรา 5 อนุมาตรา 3 (a) ซึ่งได้กล่าวมาแล้วได้ให้อำนาจเฉพาะแก่ IMF ที่จะกำหนดนโยบายว่าด้วยการใช้ stand-by arrangement

ในบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ได้ให้คำนิยาม Stand-by Arrangement ไว้ดังนี้

---

[166] Richard W.Edward, Jr., International monetary collaboration, p.246

"เป็นการตัดสินใจของกองทุนฯ โดยเป็นการสร้างความมั่นใจแก่สมาชิกว่าจะสามารถซื้อเงินจากแผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไปได้ โดยสอดคล้องกับเงื่อนไขของการตัดสินใจในระหว่างระยะเวลาที่มีกำหนดแน่นอนและจำนวนที่กำหนดไว้"[167]

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นชัดเจนว่า ในความเห็นของ IMF แล้วการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ไม่มีลักษณะของสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศแต่อย่างใด (do not have the character of treaties or international agreement) ในทางตรงกันข้าม Stand-by Arrangement มีสถานะเป็นการตัดสินใจหรือการวินิจฉัย (decision) ของ IMF[168] ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีสถานะเป็นเพียงการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral Act) ของ IMF ซึ่งไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม เพราะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณี (Obligation) นั้นเอง ซึ่งรายละเอียดของเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 3.2 กล่าวโดยสรุปได้ว่า นิยามในมาตราดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงสถานะในทางกฎหมายระหว่างประเทศของ Stand-by Arrangement ว่า ไม่ได้มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศระหว่างรัฐสมาชิกกับ IMF ดังนั้น Stand-by Arrangement จึงไม่อาจสร้างพันธกรณีใดๆ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะ Stand-by Arrangement เป็นแค่มติของ IMF โดยคณะกรรมการบริหารที่รับรองต่อรัฐสมาชิกว่าจะจัดสรรทรัพยากร (เงิน) ให้แก่รัฐสมาชิกภายในระยะเวลาและจำนวนเงินที่ได้กำหนดไว้แล้วจึงถือว่าเป็นมติฝ่ายเดียว (Unilateral Decision) ที่ไม่สามารถเกิดเป็นสนธิสัญญาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศได้

---

[167] Article XXX (b) ของข้อตกลง IMF บัญญัติว่า

"(b) Stand-by arrangement means a decision of the Fund by which a member is assured that it will be able to make purchases from the General Resources Account in accordance with the terms of the decision during a specified period and up to a specified amount."

[168] Joseph Gold, Stand-by arrangements of the imf. : a commentary on their formal, legal, and financial aspects, p.47

**2.3.6 ข้อมติของคณะกรรมการบริหารว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Guidlines on Conditionality : Decision No.6056-(79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979)**

อาจกล่าวได้ว่าข้อมตินี้มีที่มาจากแรงผลักดันของกลุ่ม G-24 ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนจากประเทศกำลังพัฒนาที่เสนอให้มีการสร้างแนวทางปฏิบัติสำหรับการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินซึ่งต้องมีเงื่อนไข และทำให้เงื่อนไขที่มีมากมายและซับซ้อนเข้าอยู่ในกรอบโครงสร้างเดียวกัน[169] โดยแนวทางปฏิบัติดังกล่าวควรที่จะอธิบายถึงกระบวนการในเชิงสถาบัน (institutional procedure) สำหรับการสนับสนุนทางการเงินของ IMF เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของสมาชิก และควรที่จะกำจัดการใช้เกณฑ์ปฏิบัติให้อยู่แต่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (relevant macroeconomic variables) ให้ความใส่ใจในเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก (paying due regard to the growth considerations of member countries) และเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก (and their prevailing economic and social conditions)[170]

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979 คณะกรรมการบริหารของ IMF ก็ได้ออกข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรขึ้น (Guidelines on Conditionality) ซึ่งนโยบายส่วนใหญ่ที่ได้ถูกประมวลขึ้นทาง IMF ได้มีการร่างไว้ก่อนแล้ว ซึ่งเนื้อหาบางส่วนก็ได้ประมวลจากความเห็นที่ประเทศกำลังพัฒนาได้เสนอมา

สำหรับหลักการพื้นฐานของแนวทางปฏิบัตินี้อยู่ที่ สิทธิของประเทศสมาชิกที่จะได้รับการปฏิบัติในลักษณะอย่างเดียวกัน (the member countries' right to uniform treatment)[171] โดยหน้าที่ความรับผิดชอบในการดอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (the non-discrimination principle) ตกแก่กรรมการผู้จัดการ (the Managing Director) ของ IMF ดังบัญญัติไว้ในข้อที่ 8 ของแนวทางปฏิบัติดังกล่าวว่า

---

[169] Erik Denters, Law and practice of imf. conditionality, p.96

[170] Communique of September 22, 1978 of the Group of 24, reprinted in Garritsen de Vries, The international monetary fund 1972-1978 volume III, (Washington D.C.:IMF., 1985),pp.654-657

[171] Erik Denters, Law and practice of imf. conditionality, p.97

"กรรมการผู้จัดการจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการสร้างความร่วมมืออย่างพอเพียงในการใช้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของกองทุน โดยการชำรงไว้ซึ่งการไม่เลือกปฏิบัติต่อประเทศสมาชิก"[172]

ข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติการใช้ทรัพยากรของ IMF ฉบับนี้จะใช้เฉพาะกับการกู้ยืมเงินหรือการใช้ทรัพยากรทั่วไปที่มาจากแผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไปเท่านั้น[173] (The decision deals only with the use of the Fund's "general resources," i.e., those held in the General Resources Account) นั่นก็คือ การใช้ทรัพยากรตามโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement)

แนวทางปฏิบัติว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร ได้แบ่งหัวข้อออกเป็นย่อหน้า (paragraph) รวมทั้งสิ้น 12 ย่อหน้า โดยมีใจความเรียงตามลำดับดังนี้[174]

1) ย่อหน้าที่ 1 - การปรับตัว (Adjustment) กล่าวถึงการเข้าโปรแกรมความช่วยเหลือของ IMF ว่า ประเทศสมาชิกควรจะเข้ารับความช่วยเหลือเสียแต่ขั้นเริ่มต้นของปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน หรือขอรับความช่วยเหลือก่อนที่ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้น กล่าวคือในลักษณะของการป้องกันไว้ก่อน (as a precaution) โดยวิธีการปรึกษาหารือตามมาตรา 4 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ โดยหัวข้อที่จะปรึกษาหารือจะรวมถึงมาตราการแก้ไขปัญหา (corrective measures) ซึ่งเป็นเรื่องที่จะทำให้ IMF สามารถอนุมัติความช่วยเหลือภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าได้ (Stand-by arrangement)

สำหรับเหตุผลที่ IMF ต้องการให้รับเข้าโปรแกรมเสียแต่เนิ่นๆ ที่เกิดปัญหาดุลการชำระเงินก็เพราะว่า หากการตัดสินใจเข้าโปรแกรมล่าช้าออกไป เพราะรัฐบาลเกรงว่าจะไม่เป็นที่พอใจของบุคคลหลายฝ่ายในสังคม ก็จะยิ่งทำให้ประเทศนั้นต้องทำงานแก้ไขปัญหาหนักยิ่งขึ้น (...intensify a member's problem and make it essential for the member to adopt more

---

[172] ข้อที่ 8 ของแนวทางปฏิบัติฯในภาคภาษาอังกฤษบัญญัติว่า Guideline 8 : The Managing Director will ensure adequate coordination in the application of policies relating to the use of the Fund's general resources with a view to maintaining the non-discreminatory treatment of members.

[173] Joseph Gold, Conditionality, p.15

[174] โปรดดูรายละเอียดของข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรภาคภาษาอังกฤษ ในเชิงอรรถที่ 4

strenuous corrective measures...)[175] กว่าการตัดสินใจเข้าโครงการ Stand-by arrangement เสียตั้งแต่ต้น

โครงการ stand-by arrangement จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือที่ใช้ป้องกันภัยล่วงหน้า (a precautionary instrument)[176] ให้แก่บรรดาประเทศที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงินนั่นเอง

2) ย่อหน้าที่ 2 - ระยะเวลาของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Period of Stand-by Arrangement)

กล่าวถึงระยะเวลาโครงการนี้ โดยปกติก็คือ 1 ปี แต่ทั้งนี้หากสมาชิกร้องขอให้ขยายระยะเวลาปกติออกไป และ IMF พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต่อความสำเร็จของโครงการ IMF ก็อาจจะอนุมัติให้ขยายระยะเวลาของโครงการออกไปได้สูงสุดไม่เกิน 3 ปี (but not beyond three years)

3) ย่อหน้าที่ 3 - ลักษณะที่มิใช่สัญญาของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Noncontractual Nature of Stand-by Arrangement)

กล่าวถึงสถานทางกฎหมายของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนว่า ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ (not international agreements) นอกเหนือจากที่บัญญัติคำนิยามของโครงการนี้ไว้แล้วในมาตรา 30 (b) (Article XXX(b)) ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ดังนั้นการใช้ถ้อยคำในการเขียนระบุลงไปในหนังสือแสดงเจตจำนง (letter of intent) ก็ดี ในเอกสาร Stand-by Arrangement ที่เป็นการตัดสินใจอนุมัติโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกก็ดี ควรจะใช้ถ้อยคำหรือภาษาที่ไม่มีความหมายทำนองเดียวกันกับสัญญา (...a contractual connotation will be avoided...)

4) ย่อหน้าที่ 4 - ข้อพิจารณาที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิก (Due Regard to Certain Considerations)

กล่าวถึงข้อพิจารณา 3 ประการที่ IMF ต้องคำนึงถึงในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดโครงการปรับตัวทางเศรษฐกิจ ได้แก่

(1) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ทางด้านการเมือง และสังคมภายในประเทศสมาชิก ผู้ประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงิน (domestic social and political objective)

---

[175] Joseph Gold, Conditionality, p.16

[176] Ibid, p.17

(2) ความจำเป็นก่อนและ หลังทางเศรษฐกิจ (economic priorities)

(3) สถานการณ์ของประเทศสมาชิกรวมถึงสาเหตุของปัญหาดุลการชำระเงิน (circum stances of members, including the causes of balance of payments problems)

5) ย่อหน้าที่ 5 - ข้อตกลงว่าด้วยการปรึกษาหารือ (Consultation Clause)

ในโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าทุกโครงการจะต้องมีการบรรจุข้อตกลงว่าด้วยการปรึกษาหารือระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกไว้ด้วยเสมอ โดย IMF สามารถจะเรียกให้มีการปรึกษาได้ตลอดเวลา

6) ย่อหน้าที่ 6 - การแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวด และข้อตกลงในเรื่องเกณฑ์ปฏิบัติ (Phasing and Performance Clauses)

กล่าวถึงการแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวด และข้อตกลงในเรื่องเกณฑ์ปฏิบัติจะใช้ต่อเมื่อมีการเบิกถอนที่เลยหรือพ้นจากช่วง first credit tranche ไปแล้ว โดยนโยบายทั้งสองดังกล่าวนอกจากจะทำหน้าที่ปกป้องทรัพยากร (safeguards) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรของ IMF อย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการที่ประเทศสมาชิกได้แสดงให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายเห็นว่าโปรแกรม IMF มีการดำเนินการต่อไป และมีคุณค่าพอที่จะให้การสนับสนุนทางด้านการเงินต่อไปโดยไม่เรียกเงินคืน

7) ย่อหน้าที่ 7- เงื่อนไขก่อนเข้าโปรแกรม IMF (Preconditions)

ซึ่งหมายถึง นโยบายหรือการปฏิบัติที่สมาชิกควรจะต้องเริ่มดำเนินการ เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าการใช้ทรัพยากรของ IMF อย่างกะทันหันจะสอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ และนโยบายของ IMF (the policies or actions that a member should initiate in order to ensure that its immediate use at the Fund's resources would be consistent with the Articles and with the policies of the Fund)[177] เนื่องจากในช่วง first credit tranche ยังไม่มีการบังคับใช้ในเรื่องของนโยบายการแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวดและเกณฑ์ปฏิบัติ (phasing and performance criteria) ฉะนั้นการที่กำหนดนโยบายให้บางประเทศที่ขอใช้ทรพัยากรของ IMF ต้องดำเนินการไปก่อน ก็เพื่อเป็นการสร้างมาตรการปกป้องทรัพยากรของ IMF อีกทางหนึ่งนั่นเอง โดยนโยบายดังกล่าวจะถูกเสนอต่อคณะกรรมการบริหารโดยกรรมการผู้จัดการของ IMF

8) ย่อหน้าที่ 8 - การห้ามเลือกปฏิบัติต่อรัฐสมาชิก (Nondiscriminatory Treatment of Members)

---

[177] Joseph Gold, Conditionality, p.28

เนื่องจาก IMF ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนักวิจารณ์ทั้งหลายว่า IMF ใช้นโยบายเลือกปฏิบัติต่อประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ เงื่อนไขเงินกู้ที่ IMF กำหนดให้กับประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะเข้มงวดกว่าเงื่อนไขที่ให้กับประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น IMF จึงกำหนดในข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัตินี้ว่า IMF จะต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วก็ตาม นั่นคือประเทศสมาชิกทุกประเทศจะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันในสถานการณ์อย่างเดียวกัน (equal treatment in equal circumstances)[178] โดยผู้รักษาหลักการนี้ไว้ก็คือ กรรมการผู้จัดการของ IMF

9) ย่อหน้าที่ 9 - เกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria)

กล่าวถึงเกณฑ์ปฏิบัติซึ่งจะนำมาใช้ต่อเมื่อการเบิกเงินกู้ล่วงเข้าสู่ช่วง upper credit tranche แล้วว่าเกณฑ์ปฏิบัติจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic variables) เท่านั้น โดยมีข้อยกเว้นเพียงว่า หากมีความจำเป็นเพื่อประสิทธิภาพของโปรแกรม IMF ก็อาจกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติด้วยตัวแปรอื่นๆ ได้ (other variables) แต่ต้องเป็นกรณีที่เป็นผลกระทบมาจากเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic impact)

10) ย่อหน้าที่ 10 - การทบทวนโปรแกรม (Reviews of Programs)

เมื่อโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้านั้นล่วงเลยระยะเวลา 1 ปีแรกไปแล้ว หรือกรณีที่เกิดสถานการณ์ทำให้การปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร IMF ก็อาจทำการทบทวนโปรแกรมเพื่อทำความตกลงที่จำเป็นกับรัฐสมาชิกสำหรับเวลาที่เหลืออยู่ โดยอาจจะต้องมีการทำความตกลงกันใหม่ได้ ถ้ามีความจำเป็นโดยกรรมการผู้จัดการของ IMF เป็นผู้แจ้งแก่คณะกรรมการบริหารของ IMF ให้ทราบถึงการทบทวนโครงการดังกล่าว

11) ย่อหน้าที่ 11 - การวิเคราะห์และประเมินผลเกณฑ์ปฏิบัติ (Analysis and Assessment of Performance)

เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำของ IMF (staff) ที่ทำการศึกษาเชิงวิเคราะห์ (study) และประเมินผล (appraisal) ความสำเร็จของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าของประเทศผู้ขอกู้เงินจาก IMF ว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน โดยการศึกษาจะทำขึ้นภายหลังการสิ้นสุดโครงการดังกล่าวแล้ว (The study will be undertaken soon after the expiration of a stand-by arrangement...)[179] และผลการศึกษานี้จะไม่นำมาใช้อ้างอิงถึงการทำธุรกรรมภายใต้โครง

---

[178] Joseph Gold, Conditionality, p.30

[179] Ibid, p.36

การจองวงเงินกู้ล่วงหน้าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน แต่สามารถนำไปใช้อ้างอิงได้กับโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าโครงการใหม่ หรือการใช้ทรัพยากรของ IMF ในช่วงสินเชื่อที่ไม่ได้กู้ภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (in the credit tranches without a stand-by arrangement)[180]

12) ย่อหน้าที่ 12 - การทบทวนประสบการณ์ที่ผ่านมา (General Reviews of Experience)

เจ้าหน้าที่ของ IMF จะต้องทำการศึกษาโปรแกรมภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าตามแต่โอกาส เพื่อเสนอให้คณะกรรมการบริหารของ IMF ได้พิจารณาทบทวนเพื่อพัฒนาและเปรียบเทียบความเหมาะสมของโปรแกรม ประสิทธิภาพของเครื่องมือทางนโยบาย ข้อสังเกตของโปรแกรม โดยคณะกรรมการอาจนำผลการศึกษานี้ไปพิจารณาทบทวนเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรอย่างละเอียดต่อไป

รายงานการศึกษาในข้อนี้เป็นคนละฉบับกับในข้อที่ 11 คือจะจัดทำในช่วงเวลาที่ห่างออกไปจากรายงานที่ทำตามข้อที่ 11 (are more extensive than those referred to in Paragraph 11)[181]

กล่าวโดยสรุปว่า แนวทางปฏิบัติทั้ง 12 ข้อดังกล่าว มีหัวใจสำคัญอยู่ที่ข้อที่ 3 และข้อที่ 9 โดยในข้อที่ 3 เป็นการยืนยันถึงสถานะของโครงการจองวงเงินกู้ว่ามิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาที่จะผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด และข้อที่ 9 เป็นการจำกัดจำนวนเกณฑ์ปฏิบัติที่จะให้รัฐผู้ขอใช้ทรัพยากรต้องปฏิบัติ โดยให้ IMF กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติได้เฉพาะที่เป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Variables) เท่านั้น

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF มีความยืดหยุ่นพอสมควร โดยเห็นได้จากแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญทั้งหมดได้เป็น 4 ประการคือ[182]

1) ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกยอมรับมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเสียตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของปัญหาดุลการชำระเงิน

2) เน้นให้เจ้าหน้าที่ของ IMF ใส่ใจต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและทางสังคมภายในประเทศสมาชิกตลอดจนสถานการณ์ และปัญหาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย

---

[180] Ibid

[181] Ibid

[182] IMF Survey, (September, 1997) :10-11

3) อนุญาตให้ยืดหยุ่นได้ในเรื่องของการกำหนดจำนวนเกณฑ์ปฏิบัติ โดยอยู่ภายใต้ขอบเขตของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคเป็นสำคัญ และ

4) เน้นกระบวนการจัดทำโปรแกรมของ IMF จะต้องเป็นการตัดสินใจที่ทำขึ้นโดยมีการปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิก (consultation) เป็นสำคัญ

สำหรับสถานะทางกฎหมายของแนวทางปฏิบัตินี้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจกล่าวได้ว่า ย่อมมีผลผูกพันให้ทั้งคณะกรรมการบริหารของ IMF และประเทศสมาชิกผู้ใช้ทรัพยากรของ IMF ภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ

1. ผูกพันด้วยข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ซึ่งเป็นตราสารก่อตั้ง IMF แม้ในแนวทางปฏิบัติข้อที่ 3 จะกล่าวว่าโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐ โดยตัวของมันเองก็ตาม แต่รัฐผู้กู้เงินภายใต้โครงการนี้ยังต้องผูกพันตามพันธกรณีที่เกิดจากข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ และโดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหาร IMF อยู่ (be bound by the obligations imposed by the Articles and by decisions of the Fund regarding the use of its resources)[183] ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการบริหารของ IMF ได้รับอำนาจที่จะออกกฎระเบียบต่างๆ จากตราสารก่อตั้ง IMF[184] (...Executive Board derive their powers to issue rules and regulations from the Statutes) โดยดูได้จากมาตรา 12 อนุมาตรา 2 ข้อ (g)[185] ดังนั้นหากรัฐสมาชิกได้กู้เงินภายใต้โครงการจองวงกู้ล่วงหน้าแล้วปรากฏว่าได้ใช้ทรัพยากรทั่วไปของ IMF ในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของ IMF (in a manner contrary to the purposes of the Fund) IMF จึงมีสิทธิที่จะประกาศให้สมาชิกขาดคุณสมบัติที่จะใช้ทรัพยากร (ineligible) หรือจำกัด (limit) การเข้าสู่ทรัพยากรของ IMF ได้ตามมาตรา 5 อนุมาตรา 5

---

[183] Joseph Gold, Conditionality, p.20

[184] Erik Denters, Law and practice of imf conditionality p.31

[185] Article XII, Section. 2 (g) บัญญัติว่า

(g) The Board of Governors, and the Executive Board to the extent authorized, may adopt such rules and regulations as may be necessary or appropriate to conduct the business of the Fund.

2. ผูกพันเพราะข้อมติในรูปของคำวินิจฉัย (Decisions) ถือว่าเป็นข้อมติที่มีผลบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้อาจเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงขององค์กรสหประชาชาติที่มีผลผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม

3. ผูกพันต่อ IMF ในลักษณะที่คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายทางกฎหมายของ IMF (Body of Law) ซึ่งผูกพันให้คณะกรรมการบริหารและรัฐสมาชิกต้องผูกพันปฏิบัติตาม

เมื่อพูดถึงร่างกายทางกฎหมายของ IMF แล้ว ผู้วิจัยก็ขออธิบายสักเล็กน้อยว่า IMF เอง มีหลักการว่าด้วยลำดับศักดิ์ของกฎหมายเช่นกัน (The hierarchical ordering) กล่าวคือ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าย่อมมิอาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าได้ ทำนองเดียวกับในกฎหมายภายในที่พระราชบัญญัติจะตราออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมิได้

สำหรับลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของ IMF มีดังนี้[186]

1. ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ให้อำนาจแก่ IMF ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของ IMF

2. By-Laws เป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาผู้ว่าการของ IMF (Board of Governors) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับข้อบังคับของบริษัท กล่าวคือ เป็นการกำหนดรายละเอียดว่า IMF มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ไหน วิธีการคัดเลือกกรรมการผู้จัดการของ IMF (Managing Director) จะต้องทำอย่างไร ฯลฯ ที่สำคัญในข้อที่ 16 ของ By-Laws ได้ระบุให้อำนาจแก่สภาผู้ว่าการที่จะตรา By-Laws ออกมา หรือสามารถตรากฎระเบียบที่ละเอียดกว่า By-Laws ที่เรียกว่า Rules and Regulations of Board of Governors

3. Rules and Regulations ซึ่งออกโดยคณะกรรมการบริหารของ IMF (the Executive Board) เพื่อเป็นกฎหมายที่เสริมรายละเอียดในข้อ 1 และ 2 ดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะต้องได้รับการทบทวนจากสภาผู้ว่าการ[187] (are subject to review by the Board of governors)

---

[186] ศักดา ธนิตกุล, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 3 ชั้นปริญญาโท (2540), ไม่ปรากฏเลขหน้า

[187] Section 16, By-Laws cited in Erik Denters, Law and practice of imf conditionality, p.32

4. Decisions หรือข้อมติต่างๆ ของคณะกรรมการบริหาร (the Executive Board) ที่สำคัญที่สุดสำหรับการกู้ยืมเงิน หรือการขอใช้ทรัพยากรของ IMF ก็คือ คำวินิจฉัย (Decisions) ที่ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรนี่เอง นอกจากนั้นคณะกรรมการบริหารก็อาจออกข้อมติอื่นๆ อีก ได้แก่ การตีความ (interpretations) ข้อเสนอแนะ (recommendations) แนวทางปฏิบัติ (guidelines) ข้อมติและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการสนับสนุนช่วยเหลือดุลการชำระเงิน (resolutions and decisions relating to balance of payments support)

ดังนั้น คำวินิจฉัยจึงไม่อาจขัดกับข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ และคำวินิจฉัยที่ออกโดยคณะกรรมการบริหารจึงไม่อาจขัดแย้งกับคำวินิจฉัยที่ออกโดยสภาผู้ว่าการของ IMF ได้

5. คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ IMF

กล่าวโดยสรุปแม้ว่า ในรูปแบบที่เป็นทางการแล้ว แนวทางปฏิบัติจะไม่อาจนำไปใช้กับเงินกู้ที่มาจากแผนกอื่นนอกเหนือจากแผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไปได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ (action) แนวทางปฏิบัติยังใช้กับ เงินกู้ในโครงการ (Enhanced) Structural Adjustment Facilities (ESAF) และ Extended Stand-by Arrangement ที่อยู่ภายใต้การดูแลของแผนกชำระบัญชี (the Special Disbursement Account) อีกด้วยเมื่อมีการอ้างถึงวัตถุประสงค์หรือนโยบายทั่วไปของ IMF (the guideline) are applicable insofar as they refer to the objectives or general policy of the IMF)[188]

**2.3.7 ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อมติว่าด้วยแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร ข้อมติคณะกรรมการบริหารที่ 6056-(79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979**

ในประเด็นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาว่า ข้อมตินี้จะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร อันจะเป็นประโยชน์ในการอ้างอิงในการเจรจาเพื่อขอใช้ทรัพยากรของ IMF ผู้วิจัยจึงนำเสนอความคิดเห็นของนักกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2 ความเห็น ดังนี้คือ

1) ในงานเขียนของ Erik Denters ชาวเนเธอร์แลนด์ผู้เป็นเจ้าของงานเขียนเรื่อง "Law and Pratice of IMF. Conditionality " หรือกฎหมายและทางปฏิบัติของเงื่อนไข IMF ได้อ้างถึงความเห็นของ Joseph Gold ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่แผนกกฎหมายระดับอาวุโสของ IMF ว่า Gold ได้

---

[188] Erik Denters, Law and practice of imf conditionality, p.119.

ชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่างคำวินิจฉัยหรือข้อมติที่ใช้อยู่ใน IMF ถ้าข้อมติใดเป็นข้อมติที่ออกมาโดยทำตามเงื่อนไขของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ (Articles of Agreement) ข้อมตินั้นย่อมมีผลผูกพัน แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากข้อมติใดเป็นข้อมติที่ออกมาในลักษณะของข้อเสนอแนะ (recommendations) หรือแนวทางปฏิบัติ (guidelines) ข้อมติในกรณีหลังนี้ ซึ่งรวมถึงข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ก็หามีผลผูกพันทางกฎหมายไม่ (not binding) และการไม่ปฏิบัติตามก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีทางกฎหมายโดยตัวของมันเอง การกระทำของ IMF และรัฐสมาชิกจะเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อการไม่ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัตินี้ มีนัยหรือผลเป็นการละเมิดข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ

2) ความเห็นของ Richard W.Edward Junior ในงานเขียนเรื่อง "International Monetary Collaboration" หรือ ความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศได้มีความเห็นตรงกันข้ามกับ Erik Denters กล่าวคือ เขามองว่า ข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติฯ นี้ ย่อมมีผลผูกพันทั้ง IMF และรัฐสมาชิก เพราะข้อมติหรือคำวินิจฉัยมีสถานะเป็นตัวกฎหมายหรือร่างกายทางกฎหมาย (Body of Law) ของ IMF

ในความเห็นของผู้วิจัย ถ้าหากพิจารณาตามความเห็นแรก ก็อาจจะเป็นผลดีต่อรัฐสมาชิกผู้ขอใช้ทรัพยากรของ IMF ที่อาจจะโต้แย้งและไม่ยอมรับเงื่อนไขในการใช้ทรัพยากรที่ได้ออกมาตามข้อมตินี้กับเจ้าหน้าที่ของ IMF ได้ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับเกณฑ์ปฏิบัติ, การทบทวน ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เราจะต้องไม่ลืมว่าในข้อมติว่าด้วยแนวทางปฏิบัติฯ ข้อที่ 8 ได้ระบุไว้ชัดว่า IMF จะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ของการห้ามเลือกปฏิบัติ (nondiscriminatory treatment of members) ในการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรให้แก่รัฐสมาชิกทุกรัฐด้วย โดยในข้อมติดังกล่าวระบุไว้ชัดว่าให้เป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) ของ IMF จะต้องทำหน้าที่ดูแลและรักษาหลักเกณฑ์นี้ไว้เพื่อที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าจะมีการปฏิบัติต่อรัฐสมาชิกทั้งหลายในลักษณะที่เหมือนกัน (uniform treatment for the members) สำหรับกรณีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของ IMF เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมหมายความว่าในความเป็นจริงแล้ว ในทุกโปรแกรมการช่วยเหลือของ IMF ภายใต้การจองวงเงินกู้ล่วงหน้า เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติดังกล่าว การกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรทุกโครงการจึงต้องผูกพันตามข้อมติว่าด้วยแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรนี้เสมอ