

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การก่อตั้ง IMF เกิดจากกระบวนการในการชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ หันหน้าเข้าหากัน เพื่อแสวงหาความร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศ จำเป็นต้องผสมผสานผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้ในส่วนที่มีความลงตัวที่สุดและเป็นที่ยอมรับของบรรดาระัฐสมาชิก ดังนั้นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ บทบัญญัติของกฎหมายของ IMF จึงต้องมีความยืดหยุ่นได้ไม่เข้มงวด หรือใช้สภาพบังคับที่เด็ดขาด รุนแรงเป็นหลัก เพราะหากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเข้มงวดมากเกินไป ก็จะไม่จูงใจที่ประเทศต่าง ๆ จะยินยอมเข้าเป็นสมาชิกของ IMF ก็ไม่อาจสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติได้สำเร็จ

IMF จะใช้รูปแบบของการกำกับดูแล (Supervision) เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลง IMF โดยในภาวะเหตุการณ์ปกติ IMF จะใช้การปรึกษาหารือประจำปี (Consultation) เป็นกลไกในการกำกับดูแลตามข้อ 4 (Article IV) ของข้อตกลง IMF ซึ่งจะไม่มีสภาพบังคับใด ๆ ข้อแนะนำหรือข้อหาหรือที่เกิดขึ้น หากประเทศสมาชิกไม่นำไปปฏิบัติ ก็ไม่มีผลในเชิงบังคับให้ต้องดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งหากประเทศสมาชิกเกิดปัญหาด้านการเงิน จนต้องขอความช่วยเหลือจาก IMF หรือขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของ IMF ตามข้อ 5 (Article V) บทบัญญัตินี้ก็จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกลำดับต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข (Conditionality) เพื่อแลกกับการอนุมัติเงินกู้ในงวดต่อ ๆ ไป ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ หรือเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) นั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากข้อเสนอแนะ จากการปรึกษาหารือประจำปี ตามข้อ 4 (Article IV) โดยมีกระบวนการในการกำกับดูแลอย่างยืดหยุ่น ผ่อนปรน ไม่เข้มงวดเกินไป หรือใช้มาตรการขั้นรุนแรงในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยวิธีการปรึกษาหารือ (Consultation) และการเจรจาทบทวน (Negotiation and Review) เป็นสำคัญ ไม่ว่าในกรณีการปรึกษาหารือประจำปี หรือกรณีในระหว่างการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF

แม้ IMF มีอำนาจตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งในข้อตกลง IMF ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดขององค์กรสามารถที่จะลงโทษประเทศสมาชิก (ข้อ 5 มาตรา 3, ข้อ 26 มาตรา 2 (a),(b),(c)) หากประเทศนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ IMF ไม่นิยมใช้มาตรการเด็ดขาดเข้มงวดในการรักษาระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศ เพราะน่าจะคำนึงถึงผลได้ – ผลเสีย ของแนวทางการบังคับที่อาจเกิดขึ้น เช่น หากพิจารณาขับไล่สมาชิกบางประเทศออกจากองค์กร เมื่อได้มีการละเมิดข้อตกลงนี้อย่างส่งผลเสียอย่างมาก เพราะเมื่อไล่ออกไปแล้วประเทศนั้นก็จะมีอิสระในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินอย่างเต็มที่ ปัญหาเช่นการแข่งขันการลดค่าเงิน ก็เกิดขึ้น เพราะประเทศนั้นมุ่งที่จะให้เกิดความได้เปรียบในการส่งสินค้าออก ทำให้ควบคุมไม่ได้ เมื่อขับไล่ออกไปสมาชิกก็จะมีจำนวนน้อยลง อันเป็นการขัดกับหลักการของการจัดตั้งองค์กรแบบ Universal ที่องค์กรต้องการให้ทุกประเทศมาเป็นสมาชิกภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

การกำกับดูแล (Supervision) เป็นกรอบความคิดที่สำคัญและมีความน่าสนใจ เป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ถือว่าทุกประเทศมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นของตัวเอง มีอิสระในการดำเนินนโยบายใด ๆ ของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือการแทรกแซงจากรัฐอื่น ๆ อันถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่สุด ในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นการดำเนินการผูกนิติสัมพันธ์ในระดับระหว่างประเทศ ทุกประเทศจะต้องตระหนักและเคารพหลักการของอำนาจอธิปไตยไว้สูงสุด มิฉะนั้นโลกคงจะเกิดความวุ่นวายสับสนทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เหมือนดังที่เคยเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าในอดีต

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของมนุษยชาติ ตลอดจนการที่ทุกประเทศจะต้องมีการติดต่อตลอดจนมีความร่วมมือ ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน ที่จะต้องมีกฎเกณฑ์กลางหรือกรอบในการถือปฏิบัติกันในระดับระหว่างประเทศ เพื่อเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาบังคับใช้ แต่การที่จะมีผลผูกพันตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐสมาชิกนั้นจะต้องยินยอม (Consent) ตนเข้าผูกพันตามพันธกรณีนั่น ๆ ด้วยความสมัครใจเอง อันเป็นการแสดงให้เห็นและสนับสนุนความสำคัญตลอดจนความแข็งแกร่งมั่นคงของหลักอำนาจอธิปไตยอย่างสูงยิ่ง

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะยินยอมหรือเข้าเป็นสมาชิกตามข้อตกลงระหว่างประเทศใด ๆ ก็ตาม นอกจากเพื่อประโยชน์ โดยส่วนรวมของประชาคมโลกแล้ว ประเทศนั้น ๆ ยังคงต้องคำนึงถึงประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ตนจะได้รับจากการยอมตนเข้าผูกพันตามพันธกรณีเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะการจะเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศด้านการเมือง เช่น องค์การสหประชา

ชาติ หรือในด้านเศรษฐกิจ เช่น IMF ซึ่งประโยชน์ที่ประเทศนั้นค้ำนึ่งถึงอาจจะเป็นได้ในเชิงรุก (Active) หรือเชิงรับ (Passive) ในเชิงรุกอาจจะได้แก่การมีสิทธิมีส่วนในการกำกับกำหนดทิศทางขององค์กรและแนวทางนโยบาย ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เช่นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหลักของโลก อันเป็นกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำรงสถานภาพต่าง ๆ ของประเทศไว้ให้คงอยู่ หรือต้องการเพิ่มบทบาทมากขึ้นตามลำดับ เพื่อได้มาซึ่งอำนาจต่อรองที่มากขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งกลุ่มนี้ยังตระหนัก (อาจคิดไปเอง) ว่าตนเองมีภาระหน้าที่ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบสุข ความมีเสถียรภาพ ความมั่นคงตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาคมในสังคมโลก ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นอยู่ด้านสุขภาพ อาหารและอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งด้านศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี อันถือว่าเป็นมรดกโลก ซึ่งนับวันจะขยายขอบเขตขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่หยุดยั้ง (ไม่มีขอบเขต)

ในอีกด้านหนึ่งคือ ประโยชน์ในเชิงรับ มักจะเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ที่ยังอยู่ในระดับที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน การช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน ความรู้วิชาการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เทคโนโลยี การจัดการ ตลอดจน บุคลากร และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ กลุ่มนี้จึงเข้าร่วมในระดับระหว่างประเทศ โดยค้ำนึ่งถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ ด้วยการยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนเองบางส่วน บางประเด็น ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือถูกครอบงำจากต่างประเทศมากเกินไป (ทั้งนี้อาจเกิดจากพื้นฐานของประเทศเหล่านี้ ไม่มีอำนาจต่อรองในระดับระหว่างประเทศ) จึงเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในประชาคมโลก จะสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อมีสิทธิมีส่วนร่วมในการผลักดัน หรือรักษาผลประโยชน์ของตนได้มากขึ้น อันเป็นการลดการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มประเทศที่แข็งแกร่งกว่า แต่ปัญหาที่สำคัญมากประการหนึ่งของกลุ่มประเทศในเชิงรับนี้คือ อำนาจในการต่อรองในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ นี้ที่ถึงอย่างไรก็ยังคงน้อยกว่ากลุ่มประเทศมหาอำนาจอยู่ดี และที่สำคัญกลุ่มประเทศเชิงรับนี้ ขาดแคลนความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ไปที่มา ตลอดจนหลักการเหตุผลที่แท้จริงเบื้องหลัง (ที่อาจแอบซ่อนไว้) ของการเจรจาตกลง จึงทำให้เสียเปรียบในการกำหนดแนวทางตั้งแต่ต้น รวมทั้งในระหว่างบังคับใช้ตลอดระยะเวลาของการดำรงอยู่ของข้อตกลงนั้น ๆ และเมื่อรู้ถึงความเสียเปรียบนั้น ๆ แล้ว ถ้าคิดจะขอแก้ไขกฎเกณฑ์เงื่อนไขนั้น ๆ แม้ในบางประเด็นในรายละเอียด ก็อาจจะเป็นไปไม่ได้หรือเป็นไปได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร อันอาจไม่ทันต่อการเยียวยา ผลกระทบที่เกิดขึ้นและขยายผลต่อเนื่องไปแล้วก็ได้

เมื่อทุก ๆ ประเทศคำนึงถึงประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นสำคัญหากวันใดประเทศนี้รู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับประโยชน์ หรือได้รับไม่เพียงพอต่อความต้องการของตน โดยวัดจากผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้น ก็อาจจะออกจากกฎเกณฑ์ หรือถอนตัวจากองค์กรนั้น ๆ ทำให้ประเทศนั้นไม่ต้องผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้น ๆ อีกต่อไป

ประเด็นสำคัญของความเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ประเทศทั้งหลายเข้ามาเป็นสมาชิก และยอมรับกฎเกณฑ์ หรือความมีอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งยังจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด ไม่ให้เกิดกรณีของการละเมิดข้อตกลง IMF อยู่เสมอ ดังนั้นจึงต้องพยายามให้ข้อตกลงนั้น ๆ ยังประโยชน์อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และโปร่งใส ตรวจสอบได้ให้กับประเทศสมาชิก จึงทำให้เกิดหลักการของความร่วมมือ (Collaboration) จากทุกฝ่ายทุกประเทศ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำคัญต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้ระบบระหว่างประเทศสามารถทำงานไปได้

เมื่อระบบความคิดและปัจจัยในการพิจารณาอยู่ร่วมกับประชาคมโลกเป็นดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีรูปแบบกลไกอะไรบางอย่างมาเป็นกรอบความคิดและเป็นเครื่องมือ ในการบรรลุตามวัตถุประสงค์พื้นฐานทางสังคม ซึ่งแนวคิดของการกำกับดูแล (Supervision) ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่นิยมความเข้มงวดเชิงบังคับให้ต้องปฏิบัติ ตามที่ IMF กำหนด ซึ่ง IMF ได้นำมาใช้เป็นแนวทางหลักในการควบคุม ตรวจสอบและดูแลให้เกิดระบบความร่วมมือทางด้านการเงินระหว่างประเทศ ให้กับการพัฒนาแนวทางและเครื่องมือในการกำกับประเทศสมาชิกมาโดยตลอด ด้วยการอาศัยการให้ข้อมูล การตรวจตรา (Surveillance) การให้ความแนะนำ การปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation) และการเจรจาต่อรองกับประเทศสมาชิก จึงเป็นวิธีการที่มีความสำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งและควรศึกษาประยุกต์นำไปใช้กับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุผล ดังนี้

1. การกำกับดูแลโดยกลไกดังกล่าวเป็นการคำนึงถึงสภาพทางจิตวิทยาของประเทศนั้นเป็นพื้นฐานก่อน เพราะทุกประเทศไม่ต้องการหรือยอมให้ใครมาบังคับควบคุม การกำกับดูแลไม่ใช่เป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติ แต่เป็นการร่วมกันใช้แนวคิดหามาตรการในการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งจะไม่มีความบังคับใด ๆ ในทางปฏิบัติ

2. การกำกับดูแลเป็นรูปแบบของการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ในมิติทางเศรษฐกิจการเงินนั้น หากปล่อยให้ปัญหาหรือวิกฤตการณ์เกิดขึ้นแล้วการเยียวยาแก้ไขจะทำ

ได้ยากมาก การควบคุมหรือจำกัดขอบเขตของผลกระทบย่อมต้องใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือบุคลากรจำนวนมาก อันจะส่งผลเสียหายทั้งต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ และ IMF ด้วย ทั้งยังอาจเป็นแนวทางของการระงับข้อพิพาทในระดับระหว่างประเทศได้อีกด้วย ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และเป็นที่ยินยอมของหลายประเทศ เพราะไม่ต้องเกิดความรู้สึกที่ต้องเผชิญหน้ากัน

3. การกำกับดูแลเป็นพัฒนาการของความร่วมมือกันที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายให้ความสนใจติดตาม เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์นั้นนับวันจะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่ออย่างรวมเร็วในวงกว้างความร่วมมือจึงเป็นคำตอบสำคัญในใจของทุกประเทศ เพราะความร่วมมือจะสามารถลดผลกระทบ สามารถบรรเทาความเสียหาย และเพิ่มศักยภาพในการต่อสู้กับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางของชาติอาเซียนในการช่วยปกป้องค่าเงินบาท

4. การกำกับดูแลนี้ ทำให้ทุกประเทศหันมาให้ความร่วมมือกัน ทุกประเทศมีความสุข ที่จะได้อยู่ในองค์กรหรือใช้ข้อตกลง IMF นี้ ย่อมทำให้การพัฒนาและการดำเนินตามนโยบายของ IMF เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปราศจากการคัดค้านได้แย้ง หรือขัดขวางจากสมาชิก ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ปัญหาในเรื่องของการแข่งขันการลดค่าเงิน การจำกัดการไหลเวียนของเงิน ย่อมไม่เกิดขึ้นทำให้ปัญหาในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน ดุลการบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมไปถึงปัญหาด้านการค้า การลงทุน ลดลงตามไปด้วย IMF จึงไม่นิยมใช้มาตรการที่เข้มงวดรุนแรง ทั้ง ๆ ที่ IMF มีอำนาจที่เด็ดขาด จนถึงขั้นการขบไล่สมาชิกนั้นออกจากองค์กรก็ตาม ซึ่งแน่นอนว่าหาก IMF ยึดหลักใช้มาตรการเด็ดขาดอยู่เสมอไป สมาชิกขององค์กรคงจะลดลงไปเรื่อย ๆ แทนที่ควรจะจูงใจให้ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมกับ IMF มากขึ้นอีกเรื่อย ๆ

การพิจารณาขบไล่สมาชิกบางประเทศออกจากองค์กร เมื่อได้มีการละเมิดข้อตกลงนี้ อย่างส่งผลเสียอย่างมาก เพราะเมื่อไล่ออกไปแล้วประเทศนั้นก็จะมีอิสระในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินอย่างเต็มที่ ปัญหาต่าง ๆ จะตามมา เช่น การแข่งขันการลดค่าเงิน ก็เกิดขึ้น เพราะประเทศนั้นมุ่งที่จะให้เกิดความได้เปรียบในการส่งสินค้าออก ทำให้หลุดจากการควบคุม ทั้งนี้เมื่อขบไล่ออกไปสมาชิกก็จะมีจำนวนน้อยลง อันเป็นการขัดกับหลักการของการจัดตั้งองค์กรแบบ Universal ที่องค์กรต้องการให้ทุกประเทศมาเป็นสมาชิกภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

5. การกำกับดูแล (Consultation) การประชุมร่วมกันประจำปีของIMF ยังเป็นการเปิดเวทีสำหรับนานาประเทศได้ร่วมกัน แสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาของเศรษฐกิจการเงินของโลก ตลอดจนแนวทางที่จะปฏิบัติต่อไปของIMF ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อร่วมกันระดับประคองสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน เพราะหากขาดซึ่งเวทีในลักษณะนี้ ก็ไม่แน่ว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่ความรุนแรงความเสียหายทางเศรษฐกิจ การเมืองสังคมต่อไป ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของสงครามการต่อสู้ที่รุนแรง ที่เคยเกิดขึ้นแล้วหลายครั้ง ซึ่งต้องยอมรับว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจมีส่วนอยู่ด้วยกันเช่นกัน ในการก่อให้เกิดสงครามนั้น ๆ หรืออาจเป็นสงครามทางเศรษฐกิจ เช่น การตั้งกำแพงภาษี การจำกัดการนำเข้าสินค้า ซึ่งมีผลกระทบรุนแรงไม่น้อยไปกว่าสงครามที่ใช้อาวุธยุทโธปกรณ์เข้าต่อสู้กัน

การกำกับดูแลมีหลายระดับขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ตลอดจนความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น ความเข้มงวดของการกำกับดูแลจะเพิ่มสูงขึ้นบ้างตามลำดับโดยเฉพาะกรณีประเทศสมาชิกต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากIMF ซึ่งIMFมิได้มีหลักประกันการชำระคืนเงินจากประเทศสมาชิกเลย การกำกับดูแลในลักษณะนี้ จึงต้องมีการกำหนดเป็นเงื่อนไข (Conditionality) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของตนได้ และมีความสามารถที่จะชำระคืนเงินกู้ ซึ่งเป็นเงินทุนส่วนรวมของIMF จากประเทศสมาชิกตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขเหล่านี้ มีที่มาจากประเด็นการปรึกษาหารือตามปกติประจำปีของIMF อยู่แล้ว รวมทั้งมีการเพิ่มเติมปรับปรุงมาตรการบางอย่างบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับประเทศนั้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะที่เกิดวิกฤตการณ์

ในกรณีประเทศไทยแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า IMF ใช้กระบวนการที่ไม่เข้มงวด ใช้กลไกการเจรจาต่อรองการปรึกษาหารือ ภายใต้กรอบใหญ่ คือ เน้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือเป็นสำคัญ กระบวนเจรจากำหนดเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติ เป็นไปอย่างยืดหยุ่น มีการประนีประนอมและยอมรับกันได้มากที่สุดเห็นได้จากการที่ไทยสามารถเจรจาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติได้ในหลาย ๆ เรื่องเช่น ประเด็นเรื่องงบประมาณ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ป.ร.ส. และการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติล้มละลาย โดยที่ไทยไม่ถูกตัดสิทธิการเบิกเงินในงวดต่อไป และยังคงได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จาก IMF เพราะกรณีไทยเป็นตัวอย่างของความสำเร็จหรือล้มเหลวของการให้ความช่วยเหลือจาก IMF

ในกรณีของเงื่อนไขของIMF นั้น อาจจะยอมรับได้ว่า เงื่อนไขของการช่วยเหลือยังคงมีลักษณะเป็นกรอบมาตรฐาน ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยมีเนื้อหาสาระค่อนข้างคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นที่มาของข้อวิจารณ์ว่า มาตรการของIMF เปรียบเสมือน “ยาชุด” ที่ใช้รักษาโรคทุกโรคด้วยยาสูตรเดียวกัน จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขหรือมาตรการของ IMF มีลักษณะคล้ายยาชุด นั่นคือมีกรอบนโยบายใหญ่คลุมไว้ และมีมาตรการในรายละเอียดเสริมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่บางครั้งกรอบใหญ่ หรือมาตรการในรายละเอียดกลับส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูตัวของเศรษฐกิจ อันอาจจะเกิดจากIMFประเมินคาดการณ์เกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจคลาดเคลื่อนไปจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศและพฤติกรรมของประชาชนในประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือ หรือบางครั้งอาจเกิดจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น สถานการณ์ทางการเมืองเป็นต้น แต่มิใช่ว่ามาตรการเหล่านี้จะล้มเหลวหรือเป็นมาตรการที่ไม่ดี เพราะมาตรการการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแบบเข้มงวดนั้นหากรัฐบาลจะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งในระดับการเมือง ตลอดจนการประท้วงคัดค้านจากผู้ได้รับผลกระทบจากกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลไม่กล้าตัดสินใจดำเนินนโยบายที่เข้มงวด เป็นการเสียเวลา ที่สำคัญเมื่อรอวันที่ถึงขีดสุดของวิกฤตการณ์ ก็จะทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นรุนแรงและควบคุมแก้ไขได้ยากขึ้น บางครั้งเราจำเป็นต้องให้คนกลาง (IMF) มาเป็นผู้กำกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลาชั่วคราว อันเป็นการปรับฐานทางเศรษฐกิจให้อยู่ในจุดดุลยภาพและพร้อมที่จะมีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืน (Sustainable) แต่ไม่ใช่เพื่อการเจริญเติบโตที่มุ่งไปสู่จุดที่เจริญสูงสุดของเศรษฐกิจก่อนเกิดวิกฤตอีก ทั้งนี้อาจมองได้ว่า มาตรการบางอย่างที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงนั้น อาจมีที่มาจากความตั้งใจหรือความต้องการของทางการไทยก็เป็นได้ เช่น เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปสถาบันการเงิน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ยังคงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าช่วงเวลาประเทศวิกฤติหรือกำลังอ่อนแอเป็นช่วงเวลาที่เราควรจะปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือไม่ เพราะอาจเป็นการซ้ำเติมภาวะวิกฤตนั้นให้ยิ่งเลวร้ายไปอีกก็เป็นได้

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการในการกำกับดูแลจะเห็นได้ชัดว่า กระบวนการในการกำกับดูแลทั้งในกรณีทั่วไป (การปรึกษาหารือประจำปี) หรือแม้กระทั่งกรณีเมื่อต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของIMF ขณะขอรับความช่วยเหลือทางการเงินก็ตาม ล้วนแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า IMFได้มีแนวทางในการเจรจาโดยยึดหลักการเจรจาดังต่อไปนี้ ภายใต้กรอบที่เข้มงวดแต่อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขมาตรการต่าง ๆ ได้ เมื่อเกิดสถานการณ์หรือมีความคืบหน้าในการปฏิบัติตามแผนนโยบาย อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการทางสารบัญญัติของการกำกับดูแลอย่างชัดเจน และมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง

ต่อไป ทั้งนี้เมื่อ IMF เปิดโอกาสหรือให้สิทธิแก่สมาชิกในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขได้นั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้โอกาสนี้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนหากมีความเป็นไปได้ที่มีเหตุผลสมควรทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่ใช่การเมือง) ประเทศไทยก็ควรจะรีบออกจากโครงการขอรับความช่วยเหลือโดยเร็ว และที่สำคัญคือ การเจรจาต่อรองนั้นจำเป็นต้องอยู่บนฐานของความคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ โดยควรพิจารณาสาระทางกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ในการเจรจาต่อรองที่สามารถจะเพิ่มเติมความได้เปรียบและความถูกต้องสมบูรณ์ ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจได้อีกปัจจัยหนึ่งด้วย โดยสรุปการขอรับความช่วยเหลือในครั้งนี้ รัฐบาลสามารถต่อรองแก้ไขเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ ไม่ใช่กรณีของการนำประเทศไปจำนำจำนอง (คำเปรียบเทียบ) แต่อย่างไรก็ตามความเข้าใจของคนบางกลุ่ม



## ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากการกำกับดูแลในลักษณะของการให้คำแนะนำ การปรึกษาหารือ การเจรจา นั้นเป็นรูปแบบใหม่ที่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นมาตลอดจึงควรจะได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมอย่างเต็มที่ และเต็มใจ เพื่อให้ระบบการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพและยั่งยืน ทั้งนี้เพราะระบบการเงินระหว่างประเทศในปัจจุบันเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระบบการเงินของประเทศอย่างแยกไม่ออก และนับวันประเทศไทยจะมีการปรับตัวเองให้เข้ากับมาตรฐานสากลมากขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมให้แนวทางของ Stand-by Arrangement นี้เป็นรูปแบบของการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศแม้จะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายก็ตาม เพราะจริง ๆ แล้ว การบังคับที่ไม่มีกฎหมายย่อมเป็นทางที่ดีที่สุด โดยเฉพาะการเป็นกลไกขององค์การระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งควรจะมีรูปแบบการควบคุมที่แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่ต่างกันอย่างชัดเจนโดยองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ มีความละเอียดอ่อนในการปฏิบัติหน้าที่ค่อนข้างมาก และผู้เกี่ยวข้องเช่น ตลาดเงิน ตลาดทุนเป็นปัจจัยที่มีความอ่อนไหวสูงมาก และเป็นเรื่องของความรู้สึกเป็นสำคัญ ทำให้ยิ่งควบคุมได้ยาก

2. การเจรจาต่อรองกับ IMF ควรจะได้มีการศึกษาอย่างละเอียดและครอบคลุมถึงกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ ของ IMF ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการพิจารณาจัดทำเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) และเกณฑ์ชี้แนะ (Indicative Criteria) เพราะเงื่อนไขเหล่านี้ตาม Guideline กำหนดว่าต้องเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Variable) ดังนั้นเกณฑ์ปฏิบัติบางอย่างของไทย จึงอาจไม่เป็นเกณฑ์ปฏิบัติตามความหมายนี้ก็ได้อันจะเป็นการช่วยลดข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายภายในของประเทศ และมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่คนไทยเองจะมีข้อมูลมากกว่าต่างชาติ

3. ในการเจรจาต่อรองหรือทบทวนเงื่อนไข การปฏิบัติตามโครงการนั้น น่าจะได้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศการเงินระหว่างประเทศหรือผู้มีประสบการณ์ในการเจรจาเข้าร่วมด้วย หรือหากไม่มีผู้เชี่ยวชาญลักษณะนี้ในคน ๆ เดียวอย่างน้อยควรจะมีนักกฎหมายที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศพอสมควร เข้า

ร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านเศรษฐกิจที่เป็นหลักในการเจรจาอยู่แล้ว เพราะจะสามารถให้ข้อมูล หรือหลักเกณฑ์สนับสนุนเสริมเพิ่มเติมการต่อรองในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อันเป็นการแบ่งเบาภาระของการวางแนวทางนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวมได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้อาจเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เป็นกรุ่นใหม่ได้มีโอกาสเรียนรู้การเจรจาต่อรองเพิ่มเติมด้วยก็จะเป็นการเตรียมความพร้อมไว้รองรับสถานการณ์ในอนาคตต่อไป

4. ในการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่IMFกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ในระยะแรก จะเป็นการหารือในระดับเจ้าหน้าที่ก่อน หลังจากได้ข้อสรุปที่เพียงพอ จึงจะมีการเจรจาในระดับนโยบายคือระดับรัฐมนตรี แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่IMFมักจะไปพบผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบในด้านอื่น ๆ ได้เองเช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงพาณิชย์ จึงทำให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย อาจจะไม่สามารถติดตามประเด็นต่าง ๆ ได้ละเอียดครบถ้วน รวมทั้งระยะหลังเจ้าหน้าที่IMFก็จะเข้าพบระดับรัฐมนตรีเลย ซึ่งทำให้การเจรจาของฝ่ายไทยอาจถดถอยไปได้บ้าง เพราะในแง่ของการประสานงานต้องยอมรับว่า ระดับเจ้าหน้าที่จะทราบและมีข้อมูลที่มากและพร้อมกว่าในระดับนโยบาย ดังนั้นจึงควรให้ระดับเจ้าหน้าที่ได้เจรจาต่อรองจนถึงที่สุดก่อนเพื่อให้ได้ข้อยุติที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายไทยให้มากที่สุด เพราะต้องยอมรับว่าฝ่ายนโยบายซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองอาจตัดสินใจในบางประเด็นได้ยากลำบาก เพราะอาจมีผลกระทบทางการเมืองที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

5. ในข้อตกลงของIMFมิได้มีการกำหนดเรื่องการระงับข้อพิพาทไว้ ดังนั้นหากเกิดข้อพิพาท อาจจะต้องใช้กลไกของศาลโลกแทน ทำให้อาจเกิดผลที่ไม่ได้เป็นไปตามปฏิบัติทางเศรษฐกิจก็ได้ จึงควรพัฒนาและให้ความร่วมมือในการใช้การกำกับดูแลในกรณีต่าง ๆ เป็นกลไกเบื้องต้นของการป้องกันและระงับข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นได้ก่อน เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกของความร่วมมือมากกว่าการโต้แย้งเกิดเป็นความขัดแย้งในเมื่อต้องมีการพิจารณาตามกลไกของศาลสถิตยุติธรรม

6. เงื่อนไขบางประการอาจไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงของประเทศไทย ซึ่งฝ่ายไทยน่าจะเป็นผู้ที่เข้าใจอย่างลึกซึ้งกว่า IMF จริงอยู่ในช่วงการตัดสินใจในการขอรับความช่วยเหลือในตอนต้นนั้นทั้งฝ่ายไทยเอง ก็จำต้องยอมตามเงื่อนไขที่ IMF กำหนดมา ในอีกด้านหนึ่ง IMF ซึ่งเดิมได้เคยชมเชย การดำเนินนโยบายของไทย ก็อาจจะละเลยหรือปล่อยวางการติดตามสถานการณ์ของประเทศไทยทำให้เมื่อไทยขอความช่วยเหลือจาก IMF เจ้าหน้าที่ IMF ก็อาจมีข้อมูลหรือเวลาในการเตรียมหามาตรการที่ถูกต้องเหมาะสมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้มาตรการที่อยู่ในเงื่อนไขนั้น ไม่สามารถหยุดภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจให้ฟื้นคืนสู่ภาวะปกติได้โดยเร็วเท่าที่

ควร ทั้งหมดนี้มิใช่ความผิดของบุคคลกลุ่มใด องค์กรหรือสถาบันใดเป็นสำคัญ แต่มุ่งเพื่อเป็น อุทธรณ์หรือบทเรียนราคาแพง ที่ไม่ควรจะเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต

7. ผู้บริหารนโยบายระดับสูงจะต้องมีความบริสุทธิ์ใจ และจริงจังต่อการแก้ไขปัญหา โดยมี ได้มีเจตนาที่มีขอบเขตอนุรักษ์อันเป็นฐานสำคัญในการไปเจรจาต่อรองเงื่อนไข IMF เพราะจากตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซียจะเห็นได้ว่าได้ใช้ความกล้าหาญในการต่อรองเงื่อนไขกับ IMF อย่าง เข้มแข็ง ซึ่งฝ่ายการเมืองไทยจำเป็นต้องทำงานหนักยิ่งขึ้นกว่านี้ รวมทั้งประชาชนต้องเอาใจใส่ติดตามผลของการใช้มาตรการของภาครัฐด้วยว่าเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลแค่ไหนอย่างไร สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้จริงหรือไม่

8. ข้อเสนอแนะในข้อสุดท้ายนี้แม้อาจจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่ด้วยความเคารพในคณะกรรมการทุกท่าน ผู้เขียนขออนุญาตกล่าวถึงสักเล็กน้อย เพราะ การแก้ปัญหาหรือวิกฤตในด้านเศรษฐกิจ ควรจะต้องมีการมองภาพการแก้ไขเป็นองค์รวมและสอดคล้องกับเป็นจริงในสังคมไทยด้วย กล่าวคือ

จากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในครั้งนี้ จะเห็นว่าได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงกว้างขวางและ อาจถึงต้องกลายเป็นปัญหาในเชิงสังคมต่อไป ซึ่งยังจะต้องใช้งบประมาณในการแก้ไขเป็นอย่างมากต่อไป เราจึงควรศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบอย่างลึกซึ้งของการเกิดวิกฤตการณ์เพื่อ ระมัดระวังไม่ให้เกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีก รวมทั้งจะต้องมีความเข้าใจและทันต่อหลักการการ ค้าการเงินเสรี ในระบบของกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตามเราไม่ควรลืมหรือทอดทิ้งละเลย กระแสของชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเป็นกระแสที่ต้องยอมรับว่า สภาพโดยทั่วไปคนไทยยังคง เป็นชุมชนของเกษตรกรรมและมีความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นวิถีชีวิตของคนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงควรจะน้อมนำแนวทาง "ทฤษฎีใหม่" ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานมาถือปฏิบัติด้วย อันจะเป็นแนวทางที่จะช่วยฟื้นฟูและกอบกู้ระบบเศรษฐกิจ ของประเทศให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้อย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง เข้มแข็งด้วยศักยภาพของ ประเทศไทยอย่างแท้จริง และเป็นการหลีกเลี่ยงการสร้างภาระทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมให้ ลูกหลานได้อีกประการหนึ่ง