

บทที่ 1 บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปริมาณการส่งออกที่ลดลงอย่างมากในช่วงครึ่งปีหลังของ ปี พ.ศ.2539 คือ มีอัตราการขยายตัวที่ลดลงอย่างฮวบฮาบ เหลือ 0% ในปี 2539 ซึ่งนับเป็นสัญญาณเบื้องต้นที่บ่งบอกถึงว่าเศรษฐกิจไทย เริ่มมีปัญหา เนื่องจากการส่งออกเป็นปัจจัยที่เป็นพลังหลักในการผลักดัน (Driving Force) ให้เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง (Engine for Growth) มาอย่างช้านาน ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยขาดดุลอย่างต่อเนื่องโดยขาดดุลถึงร้อยละ 8 ของ ผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP) ในปี 2538 และร้อยละ 7.9 ในปี 2539 ตลอดจนปัญหาสถาบันการเงินจำนวนมากที่ประสบกับปัญหานี้เสียจำนวนมากจากการปล่อยเงินกู้ให้แก่ธุรกิจที่ไม่ใช่ภาคการผลิตที่แท้จริง เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, ธุรกิจการซื้อขายหุ้น ฯลฯ โดยที่เงินของสถาบันการเงินเหล่านี้ได้มาจากเงินทุนจากต่างประเทศที่เป็นเงินกู้ระยะสั้น (Non commitment or revolving lending) ทำให้เกิดปัญหาขาดความสามารถในการชำระหนี้คืนเจ้าหนี้ต่างประเทศ ตลอดจนการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ผิดพลาดของหน่วยงานรัฐบาลที่ดูแลกำกับทางด้านการเงินการคลังของประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่สภาวะขาดดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง และในที่สุดจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางด้านเงิน และวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 โดยในการขอรับความช่วยเหลือดังกล่าวประเทศไทยจำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขการขอใช้ทรัพยากรจากกองทุนดังกล่าวด้วย หรือที่เรียกกันว่า Conditionality โดยเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ของประเทศไทย, ต่อการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล ต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังและการประกอบธุรกิจ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พ.ศ.2485, พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. 2535 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ฯลฯ และสุดท้ายย่อมมีผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพของประชาชนด้วย ฉะนั้นจึงเป็นประเด็นที่สมควรจะได้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของการกำหนดเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่สำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศ และมีการถกเถียงในทางวิชาการอย่างกว้างขวางกล่าวคือ ความชอบด้วย

กฎหมายระหว่างประเทศของเงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ขัดต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เป็นการแทรกแซงกิจการภายในทางด้านเศรษฐกิจ (Intervention in the domestic economy) หรือไม่ กรณีของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนเงินระหว่างประเทศกับการระงับความช่วยเหลือดังกล่าว และประการสุดท้าย กรณีที่เหตุการณ์ภายหลังจากที่ได้แสดงเจตนาที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจนยากจะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นได้ รัฐที่ขอรับความช่วยเหลือจะมีสิทธิเจรจาขอผ่อนผันเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรคณะกรรมการผู้บริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้หรือไม่

จากการศึกษาตัวบทของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนหนังสือบทความทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ที่กล่าวถึงประเด็นทั้ง 3 ประการข้างต้น เห็นว่าเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนเงินระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศและมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจ ที่อยู่ในช่วงถดถอยของประเทศไทยได้ และเงื่อนไขดังกล่าวก็มิได้กำหนดขึ้นมาโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐ แต่ในทางตรงกันข้ามเงื่อนไขนี้ยังเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือ มีสิทธิจะเจรจาขอผ่อนผันเงื่อนไขบางประการที่ตนเห็นว่าเป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติตามได้ โดยมีการปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับผู้แทนของรัฐบาลของประเทศผู้ขอกู้ยืมได้ โดยจะได้พิจารณาถึงสภาวะเศรษฐกิจและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน และจากสถิติในอดีตที่ผ่านมา มีจำนวนประเทศที่ได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีมากกว่าจำนวนประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว แล้วไม่สามารถฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจของประเทศตนได้ ซึ่งประเทศไทยเองก็เคยประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจภายใต้การให้ความช่วยเหลือจากกองทุนเงินระหว่างประเทศมาแล้วในช่วงปี 2528-2529 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณณสูตลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ Conditionality หรือเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศ และกระบวนการวิธีปฏิบัติของ Stand - by Arrangement หรือโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า

3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขดังกล่าว

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมุ่งเน้นเจาะจงไป 4 ประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศของ Conditionality หรือเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

2. การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและผลกระทบของเงื่อนไขดังกล่าว

3. การเจรจาผ่อนผันเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนระหว่างประเทศทั้งนี้โดยยึดถือตามหลักการของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) เป็นหลัก

1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คืออะไร

เงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดเพื่อให้ความช่วยเหลือ แก่บรรดาประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินเป็นมาตรการที่สำคัญซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือ โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้าหรือการเงินอันจะนำไปสู่ความเสียหายต่อเศรษฐกิจของโลกโดยรวม เงื่อนไขที่กำหนดในมาตรการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะอยู่ภายใต้กรอบของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ที่คณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Executive Board) มีอำนาจที่จะดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่ถือว่าการขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐในการกำหนดนโยบายทางด้านการคลัง เนื่องจากรัฐสมาชิกได้ตกลงยอมรับผูกพันที่จะจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่ครั้งที่ได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสารเพียงอย่างเดียว โดยจะวิเคราะห์ถึง

1. ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement of International Monetary Fund)
2. Guidelines on Conditionality (Decision no. 6056-(79/38), (March, 2, 1979)
3. เอกสารอื่น ๆ อาทิเช่น หนังสือตำรา, เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์และทดสอบความถูกต้องตามสมมติฐานแล้วคาดว่าจะได้ก็คือ ทำให้เข้าใจหลักการ, ปรัชญาพื้นฐานและกระบวนการกำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและก่อให้เกิดทัศนคติที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงสำหรับเงื่อนไขภายใต้การให้ช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนดังกล่าวต่อเศรษฐกิจของไทย อันจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวโดยเฉพาะการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค (Structural Adjustment) ของไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย