

บทที่ 3

สถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศและกระบวนการวิธีปฏิบัติ ของการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement)

ในบทนี้ผู้วิจัยจะอธิบายโดยละเอียดถึงสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันได้กู้ยืมเงินภายใต้โครงการนี้อยู่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศถึงสถานะทางกฎหมายของโครงการดังกล่าวที่ในปัจจุบันมักมีผู้เข้าใจผิดและสับสนว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือเป็นสัญญาที่ประเทศไทยตกลงทำกับ IMF อันมีผลผูกพันให้ไทยต้องปฏิบัติตามอย่างยอมจำนน และในส่วนของ 2 ของบทนี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงกระบวนการในทางปฏิบัติของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าว่ามีขั้นตอนอย่างไรบ้าง และมีผลอย่างไรกับประเทศผู้กู้เงินจาก IMF ภายใต้โครงการดังกล่าว

3.1 ลักษณะทางกฎหมายระหว่างประเทศของการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement)

ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาบ้างแล้ว ในบทที่ 2 ว่า ในทัศนะของ IMF การจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ (not international agreement) ดังที่ได้บัญญัติคำนิยามไว้ในมาตรา 30 (b) (Article xxx(b)) และในข้อมติหรือคำวินิจฉัยว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของเงื่อนไขการให้ทรัพยากร (Guidelines on Conditionality: Decision No.6056-(79/38)) แต่ยังเป็นที่ยังเข้าใจสับสนและคลาดเคลื่อนอยู่มากโดยเฉพาะคำที่ใช้เรียก Stand-by Arrangement ที่บรรดาสื่อมวลชนใช้ มักจะมีนัยหรือความหมายของสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเสมอ

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องถึงสถานะทางกฎหมายของโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) ผู้วิจัยจะได้อธิบายให้เป็นที่เข้าใจดังนี้

ในโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าทุกโครงการ จะมีเอกสาร 2 ฉบับที่เรียกว่า Stand-by documents อันหมายถึง หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ประการหนึ่งและเอกสารอนุมัติโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าที่เรียกว่า Stand-by Arrangement อีกประการหนึ่งซึ่งเอกสารทั้งสองนี้ IMF ได้ยืนยันว่า ไม่ว่าจะพิจารณาโดยทางกฎหมายและทางปฏิบัติก็หาใช่ข้อตกลง

ระหว่างประเทศแต่ประการใด (The conclusion that a stand-by arrangement together with a member's letter of intent do not constitute an international agreement between the Fund and the member is based on both legal and pragmatic consideration¹)

โดยพิจารณาสถานะทางกฎหมายของ Stand-by documents ทั้ง 2 ได้ดังนี้

1) หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) มีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงคำประกาศฝ่ายเดียว (Unilateral Declarations)² ที่รัฐสมาชิกตั้งใจที่จะปฏิบัติตามเป้าหมาย (objectives) และนโยบาย (policies) บางประการเพื่อกำกับปัญหาเศรษฐกิจของตนและเพื่อขอให้ IMF อนุมัติให้ตนได้ใช้ทรัพยากรของ IMF ดังนั้นหนังสือแสดงเจตจำนงจึงมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว (Unilateral legal act)³ ที่ขาดเจตนาที่จะผูกพันตามการกระทำนั้น (intention of being bound is absent)

2) เอกสารอนุมัติโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand - by arrangement) มีสถานะทางกฎหมายเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียว (Unilateral Decisions)⁴ ของ IMF เพื่อจัดเตรียมเงินจำนวนหนึ่งจากแผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไปไว้ให้รัฐสมาชิกได้ใช้เมื่อมีความจำเป็น

หลังจากได้ทราบสถานะทางกฎหมายของ Stand-by documents ทั้ง 2 แล้ว ก็จะเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกันอย่างหนึ่งก็คือ ทั้งหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) และ Stand-by arrangement ขาดซึ่งเจตนาในการเข้าทำสัญญาต่อกันระหว่าง IMF กับรัฐผู้ต้องการใช้ทรัพยากร (the absence of an intention to contract or *animus contrahendi*)⁵ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเกิดขึ้นของสัญญา ดังนั้นเอกสารทั้งสองดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศให้สมาชิกต้องดำเนินการตามพันธกรณีในการปฏิบัติตามเป้าหมายและนโยบาย (do not constitute an international agreement under which the member undertakes

¹ Joseph Gold, Conditionality, p.19

² Joseph Gold, Conditionality, p.20

³ Erik Deters, Law and practice of imf conditionality, p.99

⁴ Richard W. Edward, Jr., International monetary collaboration, p. 267

⁵ Joseph Gold, Conditionality, p.19

obligations to observe its objectives and policies)⁶ ที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง
เว้นเสียแต่รัฐสมาชิกนั้นจะปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้ประกาศไปโดยสมัครใจ

สำหรับเหตุผลที่ IMF ไม่ต้องการให้ Stand-by documents เป็นข้อตกลงระหว่าง
ประเทศก็ด้วยเหตุผลบางประการดังนี้คือ

1) IMF ต้องการมิให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองในประเทศสมาชิกที่เข้าโปรแกรมของ
IMF (avoid the political embarrassment)⁷ ทั้งนี้เพราะหากกำหนดให้ Stand-by documents มี
สถานะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศแล้วย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางการเมือง โดยเฉพาะการ
ตรากฎหมายรองรับสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศที่จะต้องได้รับความเห็นชอบ
จากรัฐสภา โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบทวินิยม (Dualism) ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า สนธิ
สัญญาไม่ใช่กฎหมายภายใน⁸ การจะให้มิผลใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในก็โดยการออกกฎหมาย
รองรับหรืออนุวัติการสนธิสัญญานั้น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลก็อาจมีปฏิกิริยาต่อต้านคัดค้าน
กฎหมายอนุวัติการ จนอาจจะทำให้ประเทศนั้นไม่สามารถเข้าโปรแกรมของ IMF หรือกู้ยืมเงิน
จาก IMF ได้

2) การที่ Stand-by documents ไม่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศทำให้เอกสารดังกล่าวไม่
ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ฉะนั้นขั้นตอนการทำ Stand-by documents จึง
ไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบอย่างเดียวกับการทำสนธิสัญญา และทำให้รัฐสมาชิกไม่จำเป็นต้องนำ
เอกสารดังกล่าวไปจดทะเบียนกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติตาม มาตรา 102 ของกฎ
บัตรสหประชาชาติ⁹ ซึ่งบัญญัติว่า "สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศทุกฉบับที่ทำขึ้น
โดยสมาชิกของสหประชาชาติ ไม่ว่าประเทศใดก็ตามภายหลังจากที่กฎบัตรสหประชาชาติมี
ผลใช้บังคับแล้วจักต้องนำไปจดทะเบียน ณ สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติโดยเร็วที่สุดเท่า

⁶ Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangement and why it matters : Pamphlet Series No.35, (Washington D.C., IMF, 1980), p.43

⁷ Joseph Gold, Conditionality, p. 19

⁸ สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, "กฎหมายสนธิสัญญาไทย", สารานุกรม 31 ฉบับพิเศษ (10
กุมภาพันธ์ 2524) : 142, 145.

⁹ Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangement and why it matters, p.38

ที่จะเป็นไปได้ และสำนักงานเลขาธิการจะได้ตีพิมพ์เผยแพร่ต่อไป¹⁰

3) หลีกเลี่ยงการขัดแย้งกับองค์การระหว่างประเทศอื่น (avoiding conflicts with other international organizations)¹¹ การไม่มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศของ Stand-by documents ย่อมเป็นการป้องกันที่ดี หากนโยบายหรือเงื่อนไขในโปรแกรม IMF เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (conflict of interest) หรือเป็นการก้าวท้าวเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศอื่น เพราะการไม่มีสถานะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศของ Stand-by documents ย่อมทำให้ไม่เกิดการขัดแย้ง หรือก้าวท้าวอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเงื่อนไขให้ไม่ขัดแย้ง หรือก้าวท้าวอำนาจหน้าที่ขององค์การอื่นได้โดยสะดวกกว่า

นอกจากนั้นผลของการที่ Stand-by documents ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศทำให้ IMF ไม่สามารถยุติหรือบอกเลิก (terminate)¹² การจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) ด้วยเหตุผลว่า การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Conditionality) หรือการไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance criteria) เป็นการละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ (the material breach of an agreement) ได้ IMF มีสิทธิเพียงแต่ประกาศให้ประเทศผู้ไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวขาดคุณสมบัติ (ineligible) ที่จะใช้ทรัพยากรของ IMF หรือจำกัด (limit) การใช้ทรัพยากรของ IMF ได้ใน 4 กรณีคือ (1) ถ้ารัฐนั้นไม่อาจทำตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ได้โดยสมบูรณ์ ตามมาตรา 26 อนุมาตรา 2 ข้อ (a) หรือ (2) ใช้ทรัพยากรของ IMF ในลักษณะที่ขัดกับเป้าหมายของการใช้ทรัพยากร ตามมาตรา 5 อนุมาตรา 5 หรือ (3) ไม่สามารถปฏิบัติตามคำร้องขอของ IMF ให้ควบคุมการใช้ทรัพยากรเพื่อป้องกันการไหลออกของเงินทุนตามมาตรา 6 อนุมาตรา 1 ข้อ (a) และ (4) ยืนกรานที่จะรักษาสัญญาจำกัดทางการเงินไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ IMF ตามมาตรา 14 อนุมาตรา 3 ซึ่งโดยปกติ

¹⁰ Article 102 of the Charter of the United Nations:

"Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it"

¹¹ Joseph Gold, *Conditionality*, p.19

¹² Joseph Gold, *The legal character of the fund's stand-by arrangements and why it matters*, p.47

IMF ก็มักจะทำการปรึกษาหารือกับประเทศผู้ถูกประกาศว่าขาดคุณสมบัติที่จะใช้ทรัพยากร หรือถูกจำกัดการใช้ทรัพยากรถึงอุปสรรคที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ และภายหลังการปรึกษาหารือ IMF ก็มักจะผ่อนผันหรือยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ หรืออาจแก้ไขเงื่อนไขสำหรับการใช้ทรัพยากรโดยทำ Stand-by arrangement ฉบับใหม่ก็ได้¹³

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศพยายามคิดหาลักษณะของ Stand-by arrangement ได้ 3 ลักษณะคือ เป็นข้อตกลงที่ไม่อาจบังคับกันได้ (Unenforceable Agreement) ข้อตกลงสุภาพบุรุษ (Gentleman's Agreement)¹⁴ และคำประกาศฝ่ายเดียวที่มีผลผูกพัน (Binding Unilateral Declarations) ซึ่ง Joseph Gold ก็ได้ปฏิเสธว่าความคิดดังกล่าวเป็นความเข้าใจผิด (fallacy) ทั้งสิ้น¹⁵

ประเด็นที่สำคัญประการสุดท้ายก็คือ เมื่อ Stand-by arrangement มิใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศสมาชิก แล้วการที่ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามเงื่อนไข (conditionality) หรือเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) นั้น โดยอาศัยพื้นฐานทางกฎหมายอะไรที่ก่อให้เกิดพันธกรณีให้ต้องปฏิบัติตามดังกล่าว

คำตอบก็คือโดยอาศัยพื้นฐานของพันธกรณีตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ (Articles of Agreement) ทั้งนี้เพราะข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ก่อตั้ง IMF ขึ้นมาและให้อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายแก่ IMF ให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลระเบียบทางการเงินของโลก โดยการที่จะทำตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงได้ก็จะต้องกำหนดให้รัฐสมาชิกร่วมมือกับ IMF เพื่อที่จะดำเนินการตามพันธกรณีทั้งหมดภายใต้ข้อตกลงนี้ ("to carry

¹³ Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangements and why it matters, p.46

¹⁴ E.Lauterpacht, "Gentleman's Agreements", Internationales Recht and Wirtschaftsordnung (International Law and Economic Order), Festschrift fur F.A.Mann, ed. by Werner Flume, et al (Munich, 1977), at p.383 cited in Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangement and why it matters, pp.22-24

¹⁵ Ibid, p.21

out all of its obligations under the Agreement)¹⁶ ดังนั้น ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ จึงจัดตั้งกรอบซึ่งกำหนดหน้าที่แก่ประเทศสมาชิกไว้อย่างดี และพร้อมกับจำกัดอำนาจอธิปไตยทางการเงินของรัฐสมาชิกของ IMF ด้วย (have set up a scheme which has imposed well-defined duties upon the participating states and thus brought about a concomitant restriction of their sovereignty in currency matters)¹⁷

ดังนั้นแม้ Stand-by arrangement จะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามแต่เมื่อใดก็ตาม หากรัฐสมาชิกเข้าทำธุรกรรมภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by arrangement) รัฐนั้นก็จะถูกผูกพันด้วยพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ และคำวินิจฉัยของ IMF ที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร (it will be bound by the obligations imposed by the Articles and by decisions of the Fund regarding the use of its resources)¹⁸ นั่นเอง

3.2 กระบวนวิธีปฏิบัติของการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า

ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายถึงขั้นตอน กระบวนการและผลของการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า ตั้งแต่การเริ่มต้นการขอรับความช่วยเหลือภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าไปจนถึงการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ หรือเงื่อนไขการกู้ยืมเงินจาก IMF โดยได้แยกการอธิบายออกเป็น 7 หัวข้อ เรียงลำดับกันดังนี้คือ

¹⁶ Article xx, Section 2 (a) of Articles of Agreement (Original, 1946):

"(a) Each government on whose behalf this Agreement is signed shall deposit with the Government of the United States of America an instrument setting forth that it has accepted this Agreement in accordance with its law and has taken all steps necessary to enable it to carry out all of its obligations under this Agreement."

¹⁷ F.A.Mann, "Money in public international law", The British Year Book of International Law, Vol.26 (1949), p.266, cited in Joseph Gold, The international monetary fund and international law: an introduction, (Washington, D.C. : IMF, 1965), p.10

¹⁸ Joseph Gold, Conditionality, p.20

3.2.1 การแสดงเจตนารมณ์ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อประเทศสมาชิกของ IMF ประสบกับปัญหาขาดดุลการชำระเงิน และต้องการขอใช้ทรัพยากรหรือกู้ยืมเงินจาก IMF วิธีการในการแสดงความต้องการหรือแสดงเจตนารมณ์ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ถูกกำหนดให้กระทำในรูปแบบของหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intents) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นคำประกาศฝ่ายเดียว (Unilateral Declarations) ของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายที่ตนจะปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพื่อขอให้ทาง IMF โดยคณะกรรมการบริหารเป็นผู้อนุมัติโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และวิชาการแก่รัฐสมาชิกนั้นต่อไป

โดยที่บทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ กำหนดไว้ชัดเจนว่าธุรกรรมของรัฐสมาชิกกับ IMF ในแผนกบัญชีทรัพยากรทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการริเริ่มของรัฐสมาชิกเอง มิใช่โดย IMF (on the initiative of such member and not of the Fund)¹⁹ ฉะนั้นการร่างหนังสือแสดงเจตจำนงและการยื่นเสนอหนังสือดังกล่าวต่อ IMF จึงควรเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐสมาชิกนั้นๆ เอง

แต่ในทางปฏิบัติของการทำหนังสือแสดงเจตจำนงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ในทางความเป็นจริงจะมีเจ้าหน้าที่ประจำของ IMF เดินทางมาให้ความช่วยเหลือกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของประเทศผู้กู้เงินจาก IMF เพื่อร่วมกันร่างหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าว โดยคณะเจ้าหน้าที่ของ IMF ประจำแต่ละภูมิภาคของโลก จะเดินทางมาเยือนประเทศดังกล่าว โดยจะใช้เวลาประมาณสองสัปดาห์หรือบางทีอาจจะยาวนานกว่านั้น เพื่อเข้ามารวบรวมข้อมูลและร่วมร่างหนังสือแสดงเจตจำนง²⁰ โดยจะเป็นผู้เสนอแนะว่ารัฐนั้นควรบรรจุนโยบายใด เข้าไปในหนังสือแสดงเจต

¹⁹ Article v, Section 2 (a) :

(a) Except as otherwise provided in this Agreement, transactions on the account of the Fund shall be limited to transactions for the purpose of supplying a member, on the initiative of such member, with special drawing rights or the currencies of other members from the general resources of the Fund, which shall be held in the General Resources Account, in exchange for the currency of the member desiring to make the purchase.

²⁰ Richard W. Edward, Jr, International monetary collaboration, p.264

จำนวน ซึ่งจะตรงกับใจของผู้ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Directors) ของ IMF เพื่อจะได้อนุมัติความช่วยเหลือภายใต้โครงการ Stand-by arrangement ต่อไป ซึ่งก่อนที่เจ้าหน้าที่ของ IMF จะเดินทางมายังประเทศที่ประสบปัญหาทางคณะเจ้าหน้าที่ได้มีการหารืออย่างละเอียดกับผู้ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Directors) ทุกคน โดยเฉพาะกับผู้ผู้อำนวยการบริหารของสหรัฐอเมริกา²¹ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าทรงอิทธิพลในคณะกรรมการบริหารดังกล่าวเพียงใดเพราะเป็นผู้จ่ายเงินลงขันให้กับ IMF รายใหญ่ที่สุด (biggest donor is the U.S.)²² ก่อนที่จะออกเดินทางจากกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.ไปเจรจา การเจรจาดังกล่าวจึงอยู่ในกรอบหลักๆ ของ IMF รายการในหนังสือแสดงเจตจำนง มักประกอบด้วยระบบอัตราแลกเปลี่ยน กฎระเบียบการนำเข้า การควบคุมรายจ่ายรัฐบาล มาตรการด้านภาษีอากร การควบคุมสินเชื่อ นโยบายที่สนับสนุนทุนต่างประเทศ และอื่นๆ ที่มีเป้าหมายเชิงปริมาณเจาะลงไปหลายรายการ เช่นต้องเพิ่มภาษีที่เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น ในกรณีที่การเบิกถอนเงินอยู่ในช่วงที่สูงกว่าช่วงสินเชื่อแรกขึ้นไป (beyond the first credit tranche) ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐผู้ขอกู้จะต้องระบุถึงผลของนโยบายบางประการที่ตนตั้งใจจะให้เกิดขึ้น ในลักษณะเชิงปริมาณเฉพาะ (in specific quantitative terms) โดยการใช้เกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) เป็นตัวกำหนด²³ ดังนั้นหนังสือแสดงเจตจำนงจึงมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์ปฏิบัติในแง่ที่ว่า ในตัว Stand-by arrangement จะกำหนดและบรรจุเกณฑ์ปฏิบัติลงไปโดยการอ้างอิงมาจากหนังสือแสดงเจตจำนง (The Stand-by arrangement sets forth the performance criteria or incorporate them by reference to the letter of intent)²⁴

Joseph Gold ได้อธิบายความสัมพันธ์ (relationship) ระหว่างหนังสือแสดงเจตจำนงกับ stand-by arrangement โดยใช้รูปแบบบทสนทนาของตัวละคร (a fictional dialogue) โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกเท่ากับหนังสือแสดงเจตจำนง และ IMF เท่ากับ stand-by arrangement

²¹ วิวัฒน์ชัย อัดถากร "บทวิเคราะห์ไอเอ็มเอฟ (IMF): ได้รับความช่วยเหลือ (AID) หรือรับโรคเอดส์ (AIDS) (1)", *อาทิตย* ฉบับ 1055 (29 สิงหาคม - 4 กันยายน 2540):25

²² Richard Lacayo, "IMF to the rescue", *IIME* Vol. 150 No.73 (December 8, 1997):15

²³ Richard W. Edward, Jr., *International monetary collaboration*, p. 265

²⁴ Joseph Gold, *The legal character of the fund's stand-by arrangement and why it matters*, p.3

IMF : ผมตั้งใจที่จะนำทรัพยากรของผมให้คุณได้ใช้เพื่อตอบแทนสำหรับข้อตกลงของคุณที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ (objectives) และนโยบาย (policies) บทสนทนาที่ตามมา ก็จะเป็นดังนี้

รัฐสมาชิก : ผมตั้งใจที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ผมประกาศไว้และผมขอใช้ทรัพยากรของคุณเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์และนโยบายดังกล่าว

IMF : ผมจึงตัดสินใจที่จะให้ทรัพยากรแก่คุณเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์และนโยบายของคุณ ตราบเท่าที่คุณยังปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ ซึ่งเกิดมาจากธุรกรรมที่คุณทำขึ้น นั่นคือ หนังสือแสดงเจตจำนงของคุณเอง

ฉะนั้นเราจะเห็นได้ว่าผลของการขาดความสัมพันธ์ในเชิงสัญญา (the absence of a contractual relation) ก็คือเกิดความตกลงที่ไม่มีผลผูกพันต่อกัน (no binding agreement arises) ระหว่างรัฐสมาชิกกับ IMF นั่นเอง²⁵

ในการร่างหนังสือแสดงเจตจำนงทุกฉบับมีข้อพิจารณา 2 ประการที่พึงต้องคำนึงถึงคือ

1) ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารของ IMF ฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1979 ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Guidelines on Conditionality) ย่อหน้าที่ 3 (paragraph 3) บัญญัติอย่างชัดเจนว่า ภาษาที่ใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงจะต้องหลีกเลี่ยงด้วยคำหรือภาษาที่มีความหมายในลักษณะทำนองเดียวกับสัญญา เพราะหนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ²⁶

²⁵ Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangement and why it matters, Pamphlet Series No.35 (Washington, D.C.:IMF, 1980), p. 19, cited in Erik Denters, Law and practice of imf conditionality., p.101

²⁶ Decision No.6056-(79/38) March 2, 1979 (Guidelines on Conditionality) Paragraph 3:
Stand-by arrangements are not international agreements and therefore language having a contractual connotation will be avoided in stand-by arrangements and letters of intent.

2) ภาษาที่ใช้ในการเขียนหนังสือแสดงเจตจำนงจะต้องเขียนด้วยภาษาอังกฤษ เพราะเป็นภาษาทางการของ IMF (the working language of the Fund)²⁷ ซึ่งหากรัฐสมาชิกได้จัดทำร่างหนังสือแสดงเจตจำนงด้วยภาษาอื่น นอกจากภาษาอังกฤษรัฐสมาชิกยังจะต้องจัดทำร่างหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับภาษาอังกฤษ เพื่อยื่นเสนอต่อผู้อำนวยการบริหารของ IMF และให้ถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่แนบท้ายกับ Stand-by arrangement ซึ่งทำเป็นภาษาอังกฤษเป็นฉบับที่ถูกต้องแท้จริง (authentic) ทั้งนี้ก็เพราะ IMF ไม่ต้องการให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในการตีความถ้อยคำของหนังสือแสดงเจตจำนง (Problems of conflicting texts)²⁸

3.2.2 การซื้อทรัพยากร สกุลเงินที่ใช้ในการซื้อทรัพยากรการกำหนดวงเงินกู้ และค่าธรรมเนียม

การซื้อทรัพยากรเป็นคำศัพท์เฉพาะ (Technical Term) ที่ใช้ใน IMF อันหมายถึง การกู้ยืมเงินหรือเบิกถอนเงินภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้านั่นเอง โดยการซื้อทรัพยากรจะต้องอยู่ภายใต้นโยบายว่าด้วยการแบ่งเงินกู้ออกเป็นงวดหรือ (Tranche Policy) และตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ การกู้หรือที่เรียกว่า purchase (การซื้อ) นี้ จะกระทำได้โดยประเทศผู้กู้ซื้อเงินตราต่างประเทศไปปรับปรุงเศรษฐกิจของตน โดยนำเงินสกุลของตนมาฝากไว้ที่ IMF แลกกับเงินสกุลของประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคงและเป็นสกุลเงินที่มีสภาพคล่องสูง พอที่จะรับแลกเปลี่ยนของตนจากประเทศผู้กู้ด้วยเงินตราต่างประเทศได้ รายชื่อประเทศที่สถานะเข้มแข็งหรือรายชื่อสกุลเงินด้าน Transfer นี้จะถูกกำหนดโดย IMF ซึ่งพิจารณาจากปริมาณทองคำและเงินสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Gross holding of gold and foreign exchange reserves) ที่ประเทศนั้นถืออยู่เป็นเกณฑ์ โดยประเทศผู้ให้กู้ผ่านกลไกนี้ (โดยการยอมรับให้ IMF นำเงินสกุลของตนไปใช้) จะได้รับค่าตอบแทน (remuneration) เท่ากับอัตราเฉลี่ยของผลตอบแทนจากการลงทุนในตราสารเงินสกุลหลัก 5 สกุล ซึ่งเป็นสกุลเงินในตระกร้า SDR จึง

²⁷ Rules and Regulations, Rule C-13 : "The working language of the Fund will be English. The discussion, documents, and reports of meetings will ordinarily be in English. Speeches or papers presented in other languages shall be translated into English."

²⁸ Joseph Gold, Stand-by arrangements of the imf: a commentary on their formal, legal, and financial aspects, p.53.

เรียกว่าอัตราดอกเบี้ย SDR หรือ SDR interest rate (อัตราดอกเบี้ย SDR ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2539 = ร้อยละ 3.82)²⁹

สำหรับเงินสกุลหลัก 5 สกุลที่กล่าวมาหมายถึงเงินสกุลที่เรียกว่า “freely usable currency” หรือ เงินสกุลที่สามารถใช้ได้โดยเสรี หรือเงินซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนกับเงินสกุลที่สามารถใช้ได้โดยเสรี 5 สกุลนั้นได้ ซึ่ง IMF ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 5 อนุมาตรา 3 ข้อ (d) และข้อ (e)³⁰ ให้รัฐสมาชิกผู้จะซื้อหรือผู้รักษาการของ IMF ต้องเลือกเงินสกุลใดสกุลหนึ่งไปในเวลาที่ต้องการเบิกถอนเงินจาก IMF โดยเงินสกุลที่สามารถใช้ได้โดยเสรีนี้ IMF กำหนดด้วยเงื่อนไขดังนี้³¹

- (1) เป็นสกุลเงินที่ใช้ในการชำระราคาสำหรับธุรกรรมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง
- (2) มีการค้าเงินสกุลดังกล่าวในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราสำคัญของโลกอย่างกว้าง-

ขวาง

ในปัจจุบัน IMF ได้กำหนดให้เงิน 5 สกุลนี้ เป็นเงินสกุลที่สามารถใช้ได้โดยเสรี (freely usable currency) ได้แก่

- 1) เงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
- 2) เงินมาร์คเยอรมนี
- 3) เงินเยนญี่ปุ่น
- 4) เงินฟรังก์ฝรั่งเศส และ
- 5) เงินปอนด์สเตอร์ลิงของอังกฤษ

โดย IMF มีอำนาจที่จะเพิ่มจำนวนหรือลดจำนวนเงินสกุลที่สามารถใช้ได้โดยเสรีออกจากบัญชีเมื่อใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร

แต่เดิมนั้นจำนวนเงินสูงสุดของวงเงินกู้จะสัมพันธ์กับสัดส่วนโควต้าที่รัฐสมาชิกผู้เดือดร้อนมีอยู่กับ IMF โดยยอดวงเงินกู้สูงสุดที่จะพึงได้รับจะเท่ากับร้อยละ 200 ของโควต้าที่

²⁹ อรสา วงศ์วีระศ ฤชัยชนก มณีวัต และหน่วยการเงินระหว่างประเทศ “บทบาทของประเทศไทยในความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ”, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, 36 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2539) : 64.

³⁰ โปรดดู Article V.section 3 (d) and (e) ภาคภาษาอังกฤษในภาคผนวกที่ 1

³¹ Richard W.Edward, Jr, International monetary collaboration, p.224.

รัฐสมาชิคนั้นมีอยู่³² แต่ในปัจจุบัน IMF ยังได้คำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาที่รัฐสมาชิกรับได้ประสบอยู่ด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยได้รับวงเงินกู้สูงถึง 5 เท่าตัวของโควตาหรือร้อยละ 500 ของโควตาที่ประเทศไทยมีอยู่ ฉะนั้น สภาพความรุนแรงของปัญหาจึงเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดวงเงินกู้ของประเทศสมาชิกอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่ง IMF มีสิทธิที่จะผ่อนผันให้ได้รับวงเงินกู้มากกว่าร้อยละ 200 ของโควตาตามมาตรา 5 อนุมาตรา 4 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ได้

สำหรับค่าธรรมเนียมที่รัฐผู้กู้ยืมจะต้องชำระนั้น จะต้องเริ่มต้นชำระตั้งแต่การเบิกถอนเงินช่วงสินเชื่อแรก (first credit tranche) เป็นต้นไป โดยจะต้องชำระค่าธรรมเนียมสำหรับใช้ทรัพยากรเท่ากับร้อยละ 0.5 ในแต่ละงวด (one-half of 1 percent)³³ และยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อรักษาวงเงินกู้ให้รัฐสมาชิกผู้กู้ (commitment fee) อีกร้อยละ 0.25 ต่อปี (one-fourth of 1 percent a year)³⁴ โดยในกรณีถ้าหากสมาชิกยกเลิกการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (cancellation a stand-by arrangement) ก่อนสิ้นสุดโครงการ IMF รัฐนั้นก็จะได้รับค่าธรรมเนียมเพื่อรักษาวงเงินกู้ (commitment fee) คืน³⁵ โดยอยู่บนหลักการว่า จะคืนค่าธรรมเนียมในส่วนที่ยังไม่มีการใช้ (unused amount) และระยะเวลาของโครงการจองวงเงินกู้ยังไม่สิ้นสุดลง (unexpired period)

3.2.3 การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) และเกณฑ์ในเชิงแนะนำ (Indicative Criteria)

ตามที่มีผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายบางประการที่เขียนไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงจะนำมาใช้กำหนดเป็นเกณฑ์ปฏิบัติภายใต้โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Some of the stated or defined elements may be made performance criteria by the terms of the stand-by

³² โปรดดู Article V, Section 3 (b) (iii) ในภาคผนวกที่ 1

³³ Treasurer's Department, Financial organization and operations of the imf., p.27

³⁴ Treasurer's Department, Financial organization and operations of the imf., p.27

³⁵ Joseph Gold, Stand-by arrangement of imf. : a commentary on their formal, legal, and financial aspects, p.13

arrangement)³⁶ เกณฑ์ปฏิบัติจึงเป็นการดำเนินการโดยความเห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิก กับ IMF (the consensual arrangement between the member and the Fund)³⁷

โดยปกติเกณฑ์ปฏิบัติจะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อมีการเบิกถอนเงินจากวงเงินกู้ที่เลขหรือพ้น ช่วงสินเชื่อแรกภายใต้โครงการของวงเงินกู้มาแล้ว (beyond the first credit tranche under stand-by arrangements)³⁸ โดยได้มีการเริ่มใช้เกณฑ์ปฏิบัติเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1957³⁹ เกณฑ์ ปฏิบัตินั้นมีความหลากหลายและไม่ได้มีเพียงแบบเดียวอย่างที่เข้าใจกัน (no stereotypes) แต่ขึ้นอยู่กับปัญหาที่รัฐสมาชิกแต่ละประเทศประสบอยู่⁴⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนของเกณฑ์ปฏิบัติจะ แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยจะพิจารณากำหนดขึ้นเป็นรายกรณีไป

เกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) นั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า จะ ต้องเป็นเรื่องของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic variables) เป็นหลักเสมอ เว้น แต่ในกรณียกเว้น เกณฑ์ปฏิบัติก็อาจจะเป็นเรื่องของตัวแปรอื่นๆ (other variables) ได้หาก เป็นกรณีที่จำเป็นต้องใช้ตัวแปรอื่น แต่จะต้องมาจากสาเหตุของผลกระทบจากตัวแปรเศรษฐกิจ มหภาคเท่านั้น⁴¹ ซึ่งในทางความเป็นจริงขอบเขตและคำจำกัดความของตัวแปรทางเศรษฐกิจ มหภาคเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยากในการให้คำจำกัดความ หรือกำหนดขอบเขตลงไปได้อย่าง ชัดเจน และความไม่แน่ชัดในความหมายของคำว่า ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคนี้เองที่นำไปสู่ ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกอยู่เสมอ⁴² แต่อย่างไรก็ตาม Gold ได้ให้ ตัวอย่างของสิ่งที่ไม่ใช่ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคไว้ดังนี้⁴³ กล่าวคือ ราคาเฉพาะของสินค้า

³⁶ Joseph Gold, Conditionality, p.32

³⁷ Kenneth W.Dam, The rules of the game reform and evolution in international monetary system, (USA : University of Chicago Press, 1982), p.126

³⁸ Joseph Gold, Stand-by arrangement of the imf. : a commentary on their formal, legal ; and financial aspects, p.147

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid, p.148.

⁴¹ Executive Board's Decision No.6056-(79/38) on March 2, 1979 (guidelines on conditionality), Paragraph 9 โปรดดูในภาคผนวกที่ 4

⁴² Erik Denters, Law and practice of imf. conditionality, p.110

⁴³ Joseph Gold, Conditionality, p.33

และบริการ (Specific prices of commodities or services) ภาษีเฉพาะ (specific taxes) หรือ มาตรการปลีกย่อยที่เป็นการเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายอื่นๆ (other detailed measures to increase revenues or to reduce expenditures)

สำหรับองค์ประกอบของเกณฑ์ปฏิบัติมักจะประกอบด้วย

- (1) เพดานงบประมาณและเพดานสินเชื่อของภาครัฐ (budgetary and credit ceilings)
- (2) การดำเนินการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม (appropriate exchange and interest rate actions)
- (3) การหลีกเลี่ยงการตั้งข้อจำกัดว่าด้วยการชำระเงินและการโอนเงินในธุรกรรมเดินสะพัด (avoidance of restrictions on current payments and transfers)
- (4) การจำกัดจำนวนและระยะเวลาในการชำระหนี้ระยะสั้นและระยะปานกลางอันใหม่ (limit on amount and maturity of new short-and medium-term debt) และ
- (5) การรักษาระดับขั้นต่ำของทุนสำรองสุทธิต่างประเทศไว้ (maintenance of minimum levels of net foreign exchange reserves)

การกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) มักจะทำโดยวิธีการกำหนดชุดของสมการ (by means of a series of equations)⁴⁴ เช่น การเพิ่มในอุปทานของเงิน เท่ากับสมการดังนี้:⁴⁵

การเพิ่มในอุปทานของเงิน = การเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศ + การเพิ่มขึ้นของการให้สินเชื่อของภาคเอกชน + การขาดดุลงบประมาณของภาครัฐ หรือสมการของการเพิ่มขึ้นในทุนสำรองระหว่างประเทศ = (ปริมาณการส่งออก - ปริมาณการนำเข้า) + การไหลเข้ามาภายในประเทศของเงินลงทุนสุทธิ เป็นต้น

สำหรับผลของการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติได้นั้นก็คือ รัฐบาลนั้นจะหมดสิทธิที่จะซื้อหรือเบิกเงินภายใต้โครงการจูงเงินกู้ล่วงหน้าในงวดถัดไป โดยไม่จำเป็นจะต้องมี

⁴⁴ Erik Denters, *Law and practice of imf. conditionality*, p.108

⁴⁵ Taylor Lance, "IMF conditionality : incomplete theory policy malpractice" in *The political morality of the international monetary fund*, ed. Myers Robert J. (NewYork : Transaction Books, 1987), pp.33-45.

ตัดสินใจจากคณะกรรมการบริหารของ IMF⁴⁶ แต่โดยทางปฏิบัติเมื่อประเทศสมาชิกถูกตัดสิทธิการเบิกถอนเงินกู้ไป ก็มักจะมีการปรึกษาหารือระหว่างประเทศนั้นกับเจ้าหน้าที่ของ IMF และเมื่อหาทางออกร่วมกันของปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติได้แล้วและสุดท้ายทางคณะกรรมการบริหารของ IMF ก็จะพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผัน (waiver) หากเห็นว่าเงื่อนไขเกณฑ์ปฏิบัติที่ได้ตกลงกันใหม่ภายหลังการปรึกษาหารือร่วมกันดังกล่าวเป็นที่พอใจของคณะกรรมการบริหาร และจะอนุมัติให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกได้เบิกถอนเงินภายใต้โครงการจูงวงเงินกู้ใน 2 ลักษณะดังนี้⁴⁷ คือ

1) ให้รัฐนั้นทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใหม่แนบท้าย stand-by arrangement ฉบับเดิม เรียกว่า "หนังสือแสดงเจตจำนงเสริม" (a supplementary letter of intent) หรือ

2) ยกเลิก stand-by arrangement ฉบับเดิม แล้วเข้าสู่กระบวนการเริ่มต้นใหม่และอนุมัติโครงการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้าโครงการใหม่ (approving a new arrangement) ฉะนั้นแม้ว่าเกณฑ์ปฏิบัติจะเป็นสิ่งจำเป็นในการประเมินความก้าวหน้าของโครงการ แต่ IMF เองไม่ได้ถือว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติจะเป็นหลักฐานที่แสดงว่า โครงการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้า นั้นสำเร็จหรือล้มเหลว⁴⁸ IMF อาจอนุญาตให้กู้เงินกู้ต่อไปได้แม้จะไม่มีการปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกกับ IMF และได้ทำข้อตกลง Stand-by arrangement ฉบับใหม่เสียก่อนหรือทำหนังสือแสดงเจตจำนงตามข้อตกลงใหม่แนบท้ายเสียก่อนจึงจะให้รัฐนั้นเบิกถอนเงินหรือใช้ทรัพยากรของ IMF ต่อไปได้

สำหรับเกณฑ์ในเชิงแนะนำ (Indicative Criteria) นั้น มักจะกำหนดขึ้นในลักษณะเป็นเป้าหมายชี้แนะ (Indicative targets) แต่ไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญในการเบิกเงินกู้งวดถัดไป⁴⁹ เช่น อัตราเงินเฟ้อและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

⁴⁶ Joseph Gold, Stand-by arrangements of the imf : a commentary on their formal, legal, and financial aspects, p.152

⁴⁷ Richard W. Edward, Jr, International monetary collaboration, pp.267-268

⁴⁸ Corrado Pirzio-Biroli, "Making sense of the imf conditionality debate" Journal of World Trade Law, 17 No.2 (March-April, 1983) : 125

⁴⁹ ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, "การกู้เงินไอเอ็มเอฟ:ข้อสังเกตบางประการ", วิจัยเศรษฐกิจ (กรกฎาคม - สิงหาคม 2540) : 56.

3.2.4 ระยะเวลาของโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า

ตามปกติรัฐผู้ขอใช้ทรัพยากรภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าจะสามารถใช้ทรัพยากรภายใต้ระยะเวลาปกติคือ ภายใน 1 ปี แต่ทาง IMF สามารถจะอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการใช้ทรัพยากรออกไปได้อย่างมากที่สุดไม่เกิน 3 ปี ทั้งนี้โดยมีการร้องขอจากรัฐสมาชิกผู้เดือดร้อนและ IMF เห็นว่ามีเหตุผลจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไป เพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถดำเนินโครงการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปได้⁵⁰

3.2.5 การทบทวนและประเมินผลความคืบหน้าในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร

ในกรณีที่ใช้ทรัพยากรภายใต้โครงการ Stand-by arrangement มีระยะเวลายาวนานกว่า 1 ปี ทาง IMF จำเป็นจะต้องมีการทบทวนและประเมินผลความคืบหน้าของโครงการ โดยเจ้าหน้าที่ของ IMF จะเป็นผู้กระทำการทบทวนทุกๆ 3 เดือน โดยรัฐผู้กู้จำเป็นต้องให้ความร่วมมือในการแสดงข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของ IMF ต้องการ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้ความตกลงที่เรียกว่า review clause ซึ่งจะต้องมีอยู่ใน Stand-by arrangement ทุกฉบับ โดยการทบทวนและประเมินผลนี้จะนำไปสู่การปรับปรุงเกณฑ์ปฏิบัติ (review clauses may lead to modifications in the performance criteria)⁵¹ ฉะนั้นขอบเขตของความตกลงให้มีการทบทวน (review clause) นี้จึงกว้างกว่าข้อพิจารณาของเกณฑ์ปฏิบัติ กล่าวคือ ในบางกรณี ความตกลงให้มีการทบทวนนี้อาจทำให้เกิดการถกเถียงกันระหว่าง IMF กับรัฐสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องนโยบายทั่วไปอย่างเช่นการให้เงินกู้ของภาครัฐ หรือนโยบายการกำหนดราคาสินค้า⁵² และ IMF อาจจะเป็นการถกเถียงปัญหาอีกได้ตลอดทุกช่วงของโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะความไม่แน่นอนของสถานการณ์เศรษฐกิจ เช่น อัตราแลกเปลี่ยน จึงเป็นที่ยอมรับของ IMF ว่าการทบทวนสถานการณ์เป็นสิ่งจำเป็นต่อการทบทวนเกณฑ์ปฏิบัติบางอย่างด้วย โดยคำวินิจฉัยว่าด้วยแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการของ IMF (Managing Directors) เป็นผู้แจ้งให้คณะกรรมการบริหารของ IMF (Executive Board) ทราบเพื่อจะได้มีการพิจารณาทบทวนต่อไป แต่การทบทวนจะต้องไม่มีผล

⁵⁰ โปรดดู Decision No.6056-(79/38) March 2, 1979 (Guideline on Conditionality) paragraph 2 ในภาคผนวกที่ 4

⁵¹ Erik Denters, Law and practice of imf conditionality, pp.112-113

⁵² Ibid.

ทำให้เกิดการเจรจาใหม่ (renegotiation) เพราะจะทำให้กระบวนการทั้งหมดช้าเซว้ และสร้างความสับสนกับรัฐสมาชิกที่มีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินกู้จาก IMF เมื่อมีการอนุมัติโครงการของเงินกู้ล่วงหน้าไปแล้ว⁵³

สำหรับการประเมินผลโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand - by Arrangement) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังการสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าไปแล้ว (after the expiration of a stand - by arrangement)⁵⁴ เพื่อเป็นการศึกษาและประเมินผลว่าอะไรคือความสำเร็จภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าของรัฐสมาชิก โดยการศึกษาและประเมินผลนี้จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของ IMF เจ้าหน้าที่จะทำการประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวของเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criterial) ในแต่ละโครงการเพื่อประโยชน์ในการปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิกตามพันธกรณี มาตรา 4 ว่าด้วยการปรึกษาหารือและอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการขอใช้ทรัพยากรของ IMF โดยรัฐสมาชิกในครั้งต่อไป

3.2.6 ผลของการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ

ดังที่ผู้วิจัยได้เคยกล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2.3 มาแล้วว่า IMF ไม่ได้ถือว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติเป็นหลักฐานที่แสดงว่าโครงการของวงเงินกู้ต่างๆ ล้มเหลว ฉะนั้นแม้ผลในทางกฎหมายจะให้ถือว่ารัฐผู้ไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติได้นั้น ขาดคุณสมบัติในการใช้ทรัพยากรโดยทันที และสิทธิในการเบิกเงินกู้งวดถัดไปจะถูกระงับลงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ IMF มักจะอะลุ่มอล่วยให้พอสมควร โดยการปรึกษาหารือระหว่างรัฐที่มีปัญหาการปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ ร่วมกับกรรมการผู้จัดการ IMF และเจ้าหน้าที่ของ IMF เมื่อพิจารณากำหนดเกณฑ์ปฏิบัติใหม่ หรือแก้ไขเกณฑ์ปฏิบัติเดิม แล้วเสนอให้คณะกรรมการบริหารของ IMF อนุมัติการให้กู้ต่อไป โดยอาจจะให้รัฐสมาชิกนั้นยื่นเสนอหนังสือแสดงเจตจำนงอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งระบุเงื่อนไขตามที่ได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันเรียกว่า "หนังสือแสดงเจตจำนงเสริม" (supplementary letter of intent) โดยผู้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใหม่นี้มักจะเป็นเจ้าหน้าที่คนเดิมผู้เคยลงนามมาก่อน (signed usually by the officials who signed the original

⁵³ Joseph Gold, *Conditionality*, p.35.

⁵⁴ Joseph Gold, *Conditionality*, p.35-36.

letter)⁵⁵ โดยให้ถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใหม่เป็นฉบับที่ต้องใช้เป็นหลักอ้างอิงถึงความถูกต้องแท้จริง หรืออาจจะต้องเริ่มต้นกระบวนการจัดทำโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้ากันใหม่ (New arrangement) ประการใดประการหนึ่ง

นอกจากนั้นผลของการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติได้นั้น ยังมีผลอีก 2 ประการ คือ

1) ไม่ถือว่าประเทศหรือรัฐนั้นเป็นผู้กระทำละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ (not *ipso facto* make the country a law breaker)⁵⁶ กล่าวคือมิได้เป็นผู้ละเมิดสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพราะ Stand-by arrangements หรือโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้ามิใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั่นเอง

2) การไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติไม่เป็นอุปสรรคทางกฎหมายต่อการขอซื้อ หรือกู้ยืมเงินที่อยู่นอกเหนือโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (nonobservance is not a legal bar to requests for purchase outside the stand-by arrangement)⁵⁷

3.2.7 การเจรจาขอผ่อนผันเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรตามมาตรา 5 อนุมาตรา 4 จะเห็นได้ว่า ในเนื้อหาของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ได้แทรกพันธกรณีของการปรึกษาหารือ (consultation obligations) เอาไว้ในทุกๆ ส่วนของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ดังนั้นการปรึกษาหารือจึงเป็นวิธีการอันสำคัญยิ่งที่ทำให้เป้าหมายของ IMF บรรลุผลสำเร็จและเป็นจริง นอกจากนั้นในแนวทางปฏิบัติว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากร (Guidelines on conditionality) ยังบัญญัติรับรองให้การปรึกษาหารือเป็นช่องทางหรือโอกาสให้มีการถกเถียงเกี่ยวกับมาตรการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจก่อนที่โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าจะได้รับการอนุมัติอีกด้วย⁵⁸

⁵⁵ Joseph Gold, Stand-by arrangements of the imf : a commentary on their formal, legal, and financial aspects, p.145

⁵⁶ Richard W.Edward, Jr., International monetary collaboration, p.267.

⁵⁷ Joseph Gold, Stand-by arrangements of the imf. : a commentary on their formal, legal and financial aspects, p.146

⁵⁸ โปรดดู Executive Board's Decision No.6056-(79/38) March 2, 1979 (Guidelines on Conditionality) Paragraph 1 ในภาคผนวกที่ 4

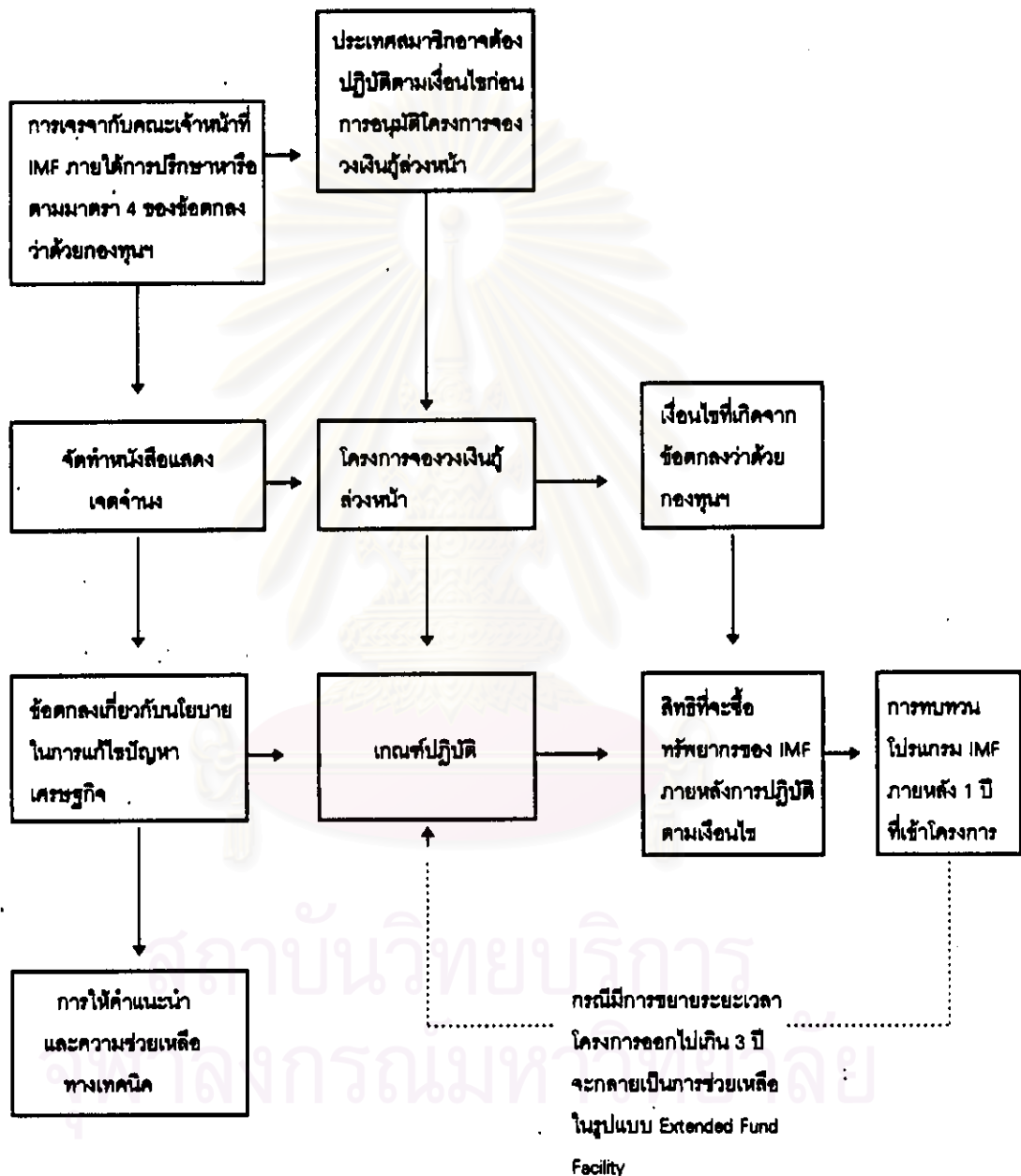
ในทุกโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าจะรวมเอาข้อตกลงว่าด้วยการปรึกษาหารือ (consultation clauses) รวมอยู่ด้วย ซึ่งพันธกรณีนี้จะมีประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติได้ โดยวิธีการปรึกษาหารือร่วมกับกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) เพื่อเจรจาขอต่อรองผ่อนผันเงื่อนไข หรือเกณฑ์ปฏิบัติและมักจะนำไปสู่ผลสุดท้ายคือมีการกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติใหม่ (to establish new performance criteria)⁵⁹ โดย IMF มีสิทธิที่จะใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary) ของตนโดยอาศัยบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ มาตรา 5 อนุมาตรา 4⁶⁰ ที่จะยกเว้นหรือผ่อนผัน (waiver) การปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรได้ ในกรณีที่รัฐสมาชิกขาดคุณสมบัติในการใช้ทรัพยากรตามมาตรา 5 อนุมาตรา 5, มาตรา 6 อนุมาตรา 1 หรือมาตรา 26 อนุมาตรา 2 ข้อ (a) ประการใดประการหนึ่ง ซึ่งรายละเอียดนั้นผู้วิจัยได้บรรยายไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.3.4 จึงขออนุญาตที่จะไม่บรรยายให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁹ Joseph Gold, *Conditionality*, p.25

⁶⁰ โปรดดูบัญญัติ Article V, Section 4 Waiver : of conditions ในภาคผนวกที่ 1

กระบวนการและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการขอรับการสนับสนุน
จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ภายใต้โครงการจูงเงินกู้ล่วงหน้า



ที่มาของข้อมูล : Erik Denters, *Law and Practice of IMF Conditionality*, p. 105.