

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกกำลังก้าวเข้าสู่ยุคสภาวะความไม่แน่นอน (The Age of Uncertainty) อันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งสภาวะความไม่แน่นอนนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมอยู่ตลอดเวลา และการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order)¹ กระบวนการสากลาณวัตรของทรัพยากรทางการเงิน (Internationalization of Finance) ขยายตัวควบคู่กับกระบวนการสากลาณวัตรของทุนด้วย² การเคลื่อนย้ายดังกล่าวมีมากขึ้น และมีส่วนสร้างความผันผวนในตลาดเงินตลาดทุนในประเทศต่าง ๆ มากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโลก อันเป็นแรงผลักดันให้มีการจัดระเบียบการค้าการบริการโดยเสรี ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในสังคมเศรษฐกิจโลกมีความสัมพันธ์อันเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้กระแสโลกาภิวัตน์มีส่วนทำให้บรรดาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถเคลื่อนที่ไปได้อย่างเสรี ไม่มีข้อจำกัดในการรับรู้ โดยผ่านทางสื่อที่อาศัยเทคโนโลยีอันทันสมัย

ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศภายใต้ระบบทุนนิยม และได้เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทั้งในด้านการค้า การลงทุนและการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยจำต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกมีสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดามนุษยชาติเพราะถ้าหากรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ ต่างดำเนินนโยบายของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวมของสังคมโลกแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรงต่อเนื่องไปยังรัฐสมาชิกอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ซึ่งการจัดทำนโยบายแบบชาตินิยมดูเหมือนจะมีผลในเชิงนโยบายไปสู่ประเทศอื่น ๆ³ ดังนั้นจึงควรมีกฎ

¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต

³ H.Robert Heller, International Monetary Economics. New Delhi, 1997

เกณฑ์กลาง ซึ่งบรรดาระัฐสมาชิกได้ยินยอมเห็นชอบร่วมกันในการที่จะบังคับใช้ร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์โดยส่วนรวมต่อประเทศทั้งหลายอย่างเต็มที่และยั่งยืน (Sustainable) ต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ* (International Monetary Fund: IMF) ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) IMF จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศ ข้อตกลงนี้เป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่มีความผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 มาตรา 26 และอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1986 ในมาตรา 26 ซึ่งทั้งสองมาตรานับบัญญัติเหมือนกัน⁴ ทั้งนี้ยังเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Principle of State Sovereignty) ทฤษฎีว่าด้วยความยินยอมของรัฐ (Consent Theory) หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sun Servanda or Agreement must be serve) ซึ่งหลักการนี้เกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีและเกิดจากหลักสุจริต (Principe de bonne foi, Principle of good faith)

เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในปี 2540 จนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ประเทศไทยจึงมีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขอรับความช่วยเหลือที่ได้ตกลงร่วมกันไว้อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจนี้ และมีผลดีในแง่ของการดำรงอยู่ซึ่งความเชื่อมั่นในเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจากนานาชาติ

* ต่อไปจะใช้คำว่า "IMF" แทน

⁴ มาตรา 26 "สนธิสัญญาทุกฉบับที่มีผลใช้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคี และจะต้องใช้บังคับโดยภาคีด้วยความสุจริต" (Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith)

และเมื่อรัฐบาลไทยได้ดำเนินการขอรับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจาก IMF ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองที่ว่า รัฐบาลได้นำประเทศไปจำนำไว้กับ IMF ทำให้ประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้พันธนาการที่เข้มงวด ทำให้สูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ จะต้องดำเนินนโยบายไปตามที่ IMF กำหนดหรือเสนอแนะรวมทั้งอาจเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชาติยุคใหม่ หรือระบบเผด็จการแบบใหม่ที่กำลังเข้าปกครองโลก ผู้สถาปนาอำนาจยิ่งใหญ่อยู่เหนือประชาชนทุกประเทศและทุกรัฐบาลได้อย่างง่ายดาย⁵ รวมถึงการตกเป็นประเทศราชของ IMF⁶ อันเป็นการนำประเทศไปฝากไว้กับการขึ้นขี่ของ IMF ซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้านี้จากประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม⁷ ทั้งนี้คนไทยบางกลุ่มยังมอง IMF เหมือนองค์การสาธารณกุศลนานาชาติที่จะมาช่วยไทยโดยไม่หวังผลประโยชน์ ทั้ง ๆ ที่ IMF เป็นองค์กรคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศองค์กรหนึ่ง⁸ IMF ยังได้วางเงื่อนไขให้รัฐสมาชิกผู้เดือดร้อนต้องนำไปปฏิบัตินั้นซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็น “ยาชุด” เดียวกับที่ใช้รักษาคนป่วยด้วยโรคที่แตกต่างกันอย่างมาก⁹ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขสภาพทางเศรษฐกิจให้ฟื้นคืนสู่สภาวะปกติ แต่กลับทำให้ปัญหาลุกลามต่อไป ไม่อาจจะถึงจุดต่ำสุดทางเศรษฐกิจเสียที ความคิดเห็นตลอดจนมุมมองทั้งหลายนี้ได้แพร่กระจายไปสู่การรับรู้ของสังคมในวงกว้าง ตลอดระยะเวลาของการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF

ความเข้าใจข้างต้นมีหลายจุดเป็นความเข้าใจที่มีความคลาดเคลื่อนไปจากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย รวมถึงหลักการทางทฤษฎีวิชาการ ตลอดจนการที่มีได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและกระบวนการในทางปฏิบัติของการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก IMF ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา เพื่อให้ทราบว่าหลักกฎหมายและแนวทางในปฏิบัติอย่างถูกต้องทั้งในด้านสารบัญญัติทางกฎหมายระหว่างประเทศ กระบวนการขั้นตอนในทางปฏิบัติ ตลอดจนมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองประกอบกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้และเป็นประโยชน์ในการดำเนินการต่อไปในอนาคต

⁵ พิทยา ว่องกุล, วิกฤตเอเชีย. อัมรินทร์พรินดี้งแอนด์พับลิชชิ่ง, กรุงเทพฯ, เมษายน 2541, หน้า 1

⁶ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, “ที่นี่ประเทศไทย... สงครามโลกครั้งที่ 3 อุบัติขึ้นแล้ว”. ไทยยุควัฒนธรรมทาส, อัมรินทร์พรินดี้งแอนด์พับลิชชิ่ง, กรุงเทพฯ, กุมภาพันธ์, หน้า 176

⁷ วิทยากร เชียงกุล, การกอบกู้และฟื้นฟูชาติจากพันธนาการของ IMF. สำนักงาน IMF สนับสนุนการวิจัยและสำนักพิมพ์มิ่งมิตร, มกราคม 2541, หน้า 16

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 76

⁹ คักดา ธนิตกุล, “มิติทางกฎหมายระหว่างประเทศของระบบเงินบาทลอยตัวและ Stand-by Arrangement”. วารสารกฎหมาย, กันยายน 2541 หน้า 100

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล (Supervision) ที่ให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณี
- (2) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการในทางปฏิบัติจริง ในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน
- (3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางกระบวนการและความเป็นไปได้ที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่ได้เข้ารับการช่วยเหลือทางการเงินจากIMF ในการเจรจาขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของIMF
- (4) เพื่อให้ทราบถึงมูลเหตุเบื้องหลังว่าเพราะอะไร IMF จึงเลือกที่จะใช้มาตรการกำกับดูแลเช่นนี้กับประเทศไทยและเงื่อนไข (Conditionality) นี้ เป็นรูปแบบหนึ่งหรือรูปแบบใหม่ในการบังคับใช้แก่รัฐสมาชิก อันเนื่องมาจาก เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะ

ขอบเขตของการวิจัย

- (1) ลักษณะรูปแบบต่าง ๆ ของการกำกับดูแล ที่IMF นำมาใช้กับประเทศต่าง ๆ ที่ขอรับความช่วยเหลือ เช่น ไทยและพันธกรณีที่สำคัญอื่น ๆ
- (2) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของไทย ทั้งในปี 2524-2528 และ ในปี 2540 และข้อเท็จจริงที่ทางการไทยขอรับความช่วยเหลือจากIMF ฯ
- (3) ขั้นตอนและกระบวนการรวมถึงองค์การในการประสานงานกับ IMF
- (4) กลไกทางกฎหมายตามข้อตกลง ฯ และกระบวนการในการเจรจาต่อรองเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขกับ IMF

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

การรักษากระเปาะทางการเงินระหว่างประเทศตามข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่นิยมใช้มาตรการที่เข้มงวดเด็ดขาดตามกฎหมายแต่จะใช้วิธีการที่อาจเป็นรูปแบบใหม่ของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้านการเงิน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากพันธกรณีในเรื่องอื่น

วิธีการดำเนินการวิจัย

(1) ดำเนินการวิจัยทางเอกสารทั้งจากภาครัฐ เอกชน ตลอดจนหนังสือตำราทางวิชาการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลทาง Internet

(2) ดำเนินการขอสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลานั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องยิ่งขึ้นในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีหลักทฤษฎีทางวิชาการมาสนับสนุนคำตอบของปัญหานั้น และสามารถแก้ไขปัญหาคัดข้อง (เช่น การต่อรองเงื่อนไข) ให้ลุล่วงไปได้ โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายตามข้อตกลง IMF ซึ่งมีอยู่แล้ว ให้เป็นประโยชน์กับประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะทำให้เห็นลักษณะกระบวนการปฏิบัติจริง ในการประสานงานกับ IMF ได้เห็นถึงบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนในการเจรจาปรึกษาหารือกับ IMF เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ภายใต้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ของ IMF

2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการและองค์การในการติดต่อประสานงาน ตลอดจนการเจรจาเพื่อตกลงหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) โดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ ประกอบกับการดำเนินการในทางปฏิบัติจริง

3. ทำให้ได้เห็นถึงรูปแบบของการควบคุมให้เป็นไปตามพันธกรณีของ IMF ที่มีต่อประเทศสมาชิก ในภาวะการณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบเฉพาะสำหรับองค์การระหว่างประเทศด้านการเงิน ซึ่งแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่น