

การกำกับดูแลและกระบวนการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีวิกฤตการณ์
เศรษฐกิจไทย



เรือดริววิทย์ เตชะสุภาภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-334-984-7

ลิขสิทธิ์เป็นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

SUPERVISION AND PROCESS OF INTERNATIONAL MONETARY FUND : A CASE
STUDY OF THAILAND ECONOMIC CRISIS

Sub.Lt. Worawit Techasupakura

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN. 974-334-984-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การกำกับดูแลและกระบวนการของกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย

โดย

เรือดรีววิทย์ เตชะสุภากร

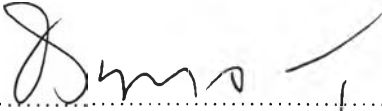
ภาควิชา

นิติศาสตร์

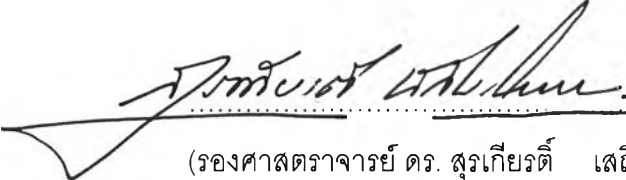
อาจารย์ที่ปรึกษา


ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์รชทอง จันทร์วงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์วิจิตร สุพันธ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. สมชัย สัจจงพงษ์)

วรวิทย์ เตชะสุภากร , เรือตรี : การกำกับดูแลและกระบวนการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ :
ศึกษารณวิฤกตการณเศรษฐกิจไทย (SUPERVISION AND PROCESS OF INTERNATIONAL
MONETARY FUND : A CASE STUDY OF THAILAND ECONOMIC CRISIS) อาจารย์ที่ปรึกษา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล 128 หน้า, ISBN 974-334-984-7

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการแนวคิดตลอดจนกระบวนการในทางปฏิบัติ ซึ่ง IMF ใช้ในการควบคุมดูแลรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลง IMF ทั้งในสถานการณ์ทั่วไปและกรณี รัฐสมาชิกขอรับความช่วยเหลือหรือขอใช้ทรัพยากรของ IMF โดยใช้กลไกการกำกับดูแลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ได้ ดำเนินการวิจัยทั้งทางเอกสารและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

จากการศึกษาพบว่า IMF เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและจัดระเบียบทาง การเงินระหว่างประเทศ โดยอาศัยกระบวนการชักชวนประเทศต่าง ๆ หันมาร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ทำให้ทบสัญญาตีทางกฎหมายตลอดจนกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ของ IMF มีความยืดหยุ่น ไม่เข้มงวด และไม่นิยมใช้แนวทางมาตรการที่เด็ดขาดรุนแรง มิฉะนั้นรัฐสมาชิก อาจจะยอมตนเข้าเป็นสมาชิก และไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ตามข้อตกลง IMF ทำให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนิน นโยบายทางการเงินอย่างอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขใด ๆ และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเสถียร ภาพทางการเงินของสังคมโลก ดังนั้น IMF จึงใช้หลักการกำกับดูแลเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณี โดย อาศัยวิธีการปรึกษาหารือ การตรวจตราติดตามตลอดจนการเจรจาต่อรอง ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่เข้มงวด แม้ IMF จะมีอำนาจลงโทษตามกฎหมายภายใต้ข้อตกลง IMF เช่นการขับไล่ออกจากสมาชิกภาพ หากรัฐสมาชิกฝ่า พืนหรือละเมิดข้อตกลง แม้กระทั่งเมื่อรัฐสมาชิกขอใช้ทรัพยากรของ IMF อันจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศไทย ที่ IMF ใช้กระบวนการในทางปฏิบัติที่ไม่เข้มงวด ยืดหลักการปรึกษาหารือ สามารถเจรจาต่อรองเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงในหลายฉบับตั้งแต่ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาและในหลาย ประเด็น ได้แก่ เรื่องงบประมาณ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น อันเป็นหลักฐานยืนยันว่า เงื่อนไขต่าง ๆ นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ อันจะนำไปสู่ข้อสรุปว่า วิธีการกำกับดูแลเป็นรูปแบบใหม่ของ กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้านการเงิน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากพันธกรณีในเรื่องอื่น

สำหรับข้อเสนอแนะที่น่าสนใจในทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงควรสนับสนุนให้ใช้วิธีการภายใต้ หลักการกำกับดูแลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทยควรใช้กลไกทางกฎหมายที่ IMF ให้สิทธิแก่รัฐสมาชิก อยู่แล้ว ในการเจรจาต่อรองเพิ่มเติมจากกลไกทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเพิ่มความเข้มแข็งในการต่อรองเงื่อนไขให้มากขึ้น รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ภายใต้ภาวะวิกฤต เศรษฐกิจ จำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และคำนึงถึงผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อมิ ให้เป็นภาระของลูกหลานต่อไปเป็นสำคัญ

ภาควิชา นิติศาสตร์ _____
สาขาวิชา นิติศาสตร์ _____
ปีการศึกษา 2542 _____

ลายมือชื่อนิสิต วรวิทย์ เตชะสุภากร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ศักดิ์ดา ธนิตกุล
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม _____

3971565634 : MAJOR : Law

KEY WORD: :IMF / SUPERVISION / CONSULTATION / NEGOTIATION

WORAWIT TECHASUPAKURA,SUB.LT. : SUPERVISION AND PROCESS OF
INTERNATIONAL MONETARY FUND : A CASE STUDY OF THAILAND ECONOMIC CRISIS
THESIS ADVISOR : ASST. DR. SAKDA THANITCUL, 128 pp., ISBN. 974-334-984-7

This thesis aims to study principles, concept, and practices adopted by IMF as means to monitor State Party in fulfilling its obligations under Articles of Agreement both in general situation and in case of use IMF monetary resources. Documentary research and interviewing selected resourceful persons in the field are methodologies that use for satisfying the objective(s) set.

The result of this study showed that IMF tend to use cooperative method of work which proved more beneficial individually and mutually to member of the Fund rather than non-flexible one. This reflect on the flexibility, non-rigidity, and of for fear that State party will not get out from the Fund. Even though the fact that the Article allow the Fund to use compulsory withdrawal the State failed to comply with the Agreement. The measures adopted are consultation, surveillance, and negotiation which witnessed the flexibility and non-rigidity. The individual fact to testify this claim is the case of Thailand. IMF adopt soft measures in dealing with terms and conditions. The fact explicitly showed that, since the third Letter of Intent submitted to the Fund, terms and conditions entailed upon the approval of the use of IMF resources. This indicate the unique nature of international monetary law which mainly practice under IMF.

The recommendations of this study should be made in two levels. The first one, international level, consultation, surveillance, and negotiation should be more popularly encourage as crucial mean of international economic stabilization among State parties of IMF. The second one, at national level especially for Thailand, it should pay more attention to legal basis rather than only economic matter which will allow maximum benefit in economic policy management. Also, have to take more serious and into the consideration both short run and long-run impacts to national economy in the way that avoid to make heavier burden to the next generation.

ภาควิชา นิติศาสตร์ _____

สาขาวิชา นิติศาสตร์ _____

ปีการศึกษา 2542 _____

ลายมือชื่อนิติ _____

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา _____

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม _____



กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถดำเนินการได้เสร็จเป็นที่เรียบร้อยได้นั้น ด้วยความกรุณาจากท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุก ๆ ท่าน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และเป็นผู้มีประสบการณ์ การทำงานในเรื่องนี้โดยตรงมาตลอด ผู้วิจัยจึงขอกราบขอขอบคุณท่าน ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล รองศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์ อาจารย์วิจิตร สุพินิจ อาจารย์ ดร. สมชัย สัจจพงษ์ เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ในการนี้ผู้วิจัยได้รับการสนับสนุนด้านกำลังใจจากคุณพ่อคุณแม่ พี่ ๆ น้อง ๆ ตลอดจนเพื่อน ๆ เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่การเริ่มหาหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่อยมาตลอด จึงขอขอบคุณในความปรารถนาดีนี้ด้วยความจริงใจ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษา และวงการกฎหมายอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอกราบเป็นกตเวทิตาแด่พ่อแม่และอาจารย์ผู้ประสาทวิชาแก่ผู้วิจัย

เรื่อตรีวิทย์ เตชะสุภากร

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
สมมติฐานของการวิจัย	5
วิธีการดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	5
บทที่ 1 IMFกับการกำกับดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศ	6
1.1 ประวัติความเป็นมาของการก่อตั้งและวัตถุประสงค์	
ในฐานะทบวงการชำนัญพิเศษ	6
1.1.1 ภาวะการณ์ก่อนการที่จะจัดตั้ง IMF	6
1.1.2 ประวัติการก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)	12
1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรของ IMF	18
1.2.1 สมาชิกผู้ว่าการ	18
1.2.2 คณะกรรมการเฉพาะกิจ	20
1.2.3 คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนา	21
1.2.4 คณะกรรมการบริหาร	21
1.2.5 กรรมการจัดการ	22
1.2.6 เจ้าหน้าที่	24
1.2.7 แหล่งเงินทุน	25
1.3 การกำกับดูแลให้เป็นที่ไปตามข้อตกลง IMF	26
1.3.1 หลักการทั่วไปในการกำกับดูแล	27
1.3.2 วิวัฒนาการของการกำกับดูแล	28
1.3.3 ประเภทของการกำกับดูแล	32
1.3.4 รูปแบบการกำกับดูแลขององค์กรอื่น	35

1.4การประเมินผลการใช้การกำกับดูแล	37
บทที่ 2 ทฤษฎีและกฎหมายภายในของ IMF ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล	39
2.1รูปแบบกฎหมายของ IMF (Body of Law)	39
2.1.1ข้อตกลง IMF (Articles of Agreement)	39
2.1.2อนุบัญญัติ (By-Laws)	40
2.2.3กฎและระเบียบ (Rule and Regulation)	40
2.2.4มติของคณะกรรมการบริหาร (Decision)	41
2.2ทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญ	41
2.3กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลในกรณีทั่วไป (ในภาวะปกติ)	42
2.4กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเมื่อรัฐสมาชิกขอรับความช่วยเหลือจาก IMF	45
2.5สภาพบังคับหากรัฐสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้	46
2.5.1สภาพบังคับตามกฎหมาย	46
2.5.2สภาพบังคับในทางปฏิบัติ	47
2.6สถานภาพทางกฎหมายของ Stand-by Arrangement และ Letter of Intent	49
บทที่ 3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย	52
3.1วิกฤตการณ์เศรษฐกิจครั้งที่ 1 (2524 - 2528)	52
3.2วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน (2540)	55
3.3มูลเหตุที่ทำให้ไทยตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือ ทางการเงินจากIMF	65
บทที่ 4 กระบวนการดำเนินการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ของฝ่ายไทย	66
4.1กรอบและกลยุทธ์ของIMF ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ	66
4.2กระบวนการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ของฝ่ายไทย	73
4.2.1กระบวนการของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ในขั้นตอนของการตอบรับในหลักการและการจัดทำ ร่างแนวนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ (Inception and Blueprint)	73
4.2.2กระบวนการเจรจา (Negotiation) ในการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement)	81

4.2.3 กระบวนการพิจารณาในส่วนของคณะรัฐมนตรี	88
4.2.4 กระบวนการพิจารณาในส่วนของ IMF	89
4.2.5 การติดตามผลปฏิบัติตามโครงการ (Monitoring and Revision)	90
4.3 องค์การที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานกับ IMF	97
4.4 ความสามารถของรัฐบาลไทยและกระบวนการเจรจาต่อรองกับ IMF เพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข	100
4.5 พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1-8	102
4.5.1 นโยบายการคลังในเรื่องงบประมาณ	102
4.5.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	108
4.5.3 การปฏิรูปกฎหมาย	109
4.5.4 การดำเนินการจำหน่ายหรือโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนฯ	110
4.6 องค์การอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการแสดงความเห็นในการเจรจากับ IMF	110
4.7 ข้อสังเกตและบทเรียนจากการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขใน หนังสือแจ้งความจำนง	113
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	118
รายการอ้างอิง	129
ประวัติผู้วิจัย	136