

บทที่ 2

วัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกา ภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สภาพความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศฝ่ายผู้ชนะสงครามและประเทศฝ่ายผู้แพ้สงครามเป็นอันมาก นอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ แล้ว ระบบการเงินระหว่างประเทศในระหว่างสงครามก็ยังไม่สามารถควบคุมประเทศต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบได้อย่างดีพอรวมทั้งยังมีได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการชำระหนี้หรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นช่วงแห่งความสับสนวุ่นวายของระบบการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติตาม จึงเกิดปัญหาทางการเงินระหว่างประเทศขึ้น อาทิ มีการแข่งขันกันลดอัตราแลกเปลี่ยน และหลายประเทศได้มีการนำระบบแลกเปลี่ยนที่ยู่ยากซับซ้อน ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะกีดกันการนำการชำระหนี้ระหว่างประเทศมาใช้เพื่อเป็นการรักษาดุลการชำระหนี้ของตนไว้ก่อให้เกิดระบบอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเสรี ซึ่งก่อให้เกิดการเอาเปรียบในการแข่งขันกันลดค่าเงิน (competitive devaluation) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการมีสถาบันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศเกิดขึ้น

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจที่ถือกำเนิดขึ้น ดำรงอยู่และเติบโตขึ้นท่ามกลางการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตามที่ปรากฏในกฎบัตรการก่อตั้งนั้นก็เพื่อให้เป็นองค์การกลางเพื่อจัดวางระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทางด้านระบบการเงินนั้นจะวางระบบที่ป้องกันไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงรุนแรง และทางด้านการค้ำประกันจะสนับสนุนการค้าเสรี ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้แบ่งหัวข้อศึกษาเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้คือ ประเด็นแรก ได้แก่ วัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ กำเนิดและพัฒนาการของกองทุนฯ ลักษณะโครงสร้างการบริหารงาน สมาชิกภาพ โควต้าและการลงคะแนนเสียง แหล่งที่มาของเงินทุน รูปแบบการให้กู้ ประเด็นที่สอง ได้แก่ อิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือ อิทธิพลในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้งกองทุน อิทธิพลในการบริหารงาน อิทธิพลในฐานะเป็นประเทศที่ร่ำรวยที่สุด และประเด็นที่สาม ได้แก่ ความพยายามมีอิทธิพลของประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ

2.1 วัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและพัฒนาการ

2.1.1 กำเนิดและพัฒนาการ

ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการค้าของโลกเริ่มก่อตัวตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1930 มีการยกเลิกระบบมาตรฐานทองคำระหว่างประเทศ (international gold standard) ทำให้เกิดปัญหาทางการเงินระหว่างประเทศ และเป็นช่วงที่ราคาสินค้าขึ้นปฐมของโลกตกต่ำลงอย่างมากถึงร้อยละ 48 และมูลค่าการค้าโลกตกต่ำลงถึงร้อยละ 63 ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1929 - 1932¹ ทำให้แต่ละประเทศต่างหาวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเพียงลำพัง มีการยกเลิกการกำหนดค่าเงินกับระบบมาตรฐานที่เคยยึดถือ การแข่งขันกันลดค่าเงินของตนเองเพื่อชะลอการนำเข้า และขณะเดียวกันก็ขายสินค้าของตนไปยังประเทศต่าง ๆ ในราคาที่ถูกลงเพื่อให้สินค้าของตนสามารถส่งออกแข่งขันกับสินค้าชนิดเดียวกันของประเทศอื่นได้ บางประเทศใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ เช่น การกำหนดโควต้ามียอที่กำหนดที่เข้มงวดเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้า ซึ่งส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศลดลง ขณะเดียวกันชาติที่ยากจนหรืออาณานิคมไม่สามารถซื้อสินค้าจากต่างประเทศได้ เพราะขาดแคลนเงินทุนและเริ่มผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า หรือพยายามทำความตกลง 2 ฝ่าย ในการซื้อขายสินค้าระหว่างกัน²

นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการหมุนเวียนของเงินทุนภาคเอกชน โดยธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ไม่มั่นใจในความมั่นคงของประเทศลูกหนี้ จึงพยายามถอนเงินออกจากประเทศที่คิดว่าไม่มั่นคงเพียงพอ หรือถอนเงินออกจากสกุลเงินที่คิดว่าจะมีการประกาศลดค่าเงินก่อนสกุลอื่น ส่งผลให้หลายประเทศตกอยู่ในภาวะขาดแคลนเงินทุน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (great depression)³ และการขาดความร่วมมือระหว่างประเทศได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ยังมีผลทำให้สภาพเศรษฐกิจโลกทรุดลงไปอีก

ทั้ง ๆ ที่ระบบการเงินระหว่างประเทศนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่การมีระบบมาตรฐานทองคำก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 อันเป็นระบบซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ เนื่องจากค่าของเงินตราแต่ละสกุลจะ

¹David D. Driscoll, "What is the International Monetary Fund," Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>; INTERNET.

²Cheryl Payer, *The Debt trap: The IMF and The Third World* (New York : Monthly Review Press, 1974), pp. 22 - 23.

³หน่วยการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ธนาคารโลก," (ธันวาคม 2537), หน้า 1.

เทียบเท่ากับทองคำจำนวนหนึ่ง ซึ่งระบบนี้ได้สิ้นสุดไปเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้น ส่วนระบบการเงินระหว่างสงครามโลกนั้น กล่าวได้ว่า เป็นช่วงของความสับสนวุ่นวาย ประเทศต่าง ๆ พยายามกลับไปใช้ระบบมาตรฐานทองคำอีก เพื่อให้ระบบการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพอีกครั้ง แต่ก็ดำรงอยู่ในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น กล่าวคือ ระหว่างปี ค.ศ. 1925 - 1931 หลังจากนั้นก็สู่สภาพไม่มีระบบ นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าจะมีการประชุมระหว่างประเทศหลายครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1930 เพื่อพิจารณาถึงปัญหาทางการเงินของโลกที่ล้มเหลวแต่การแก้ไขปัญหามบางส่วนและการไม่มีหนทางแก้ไขปัญหาที่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ ดังนั้น ความต้องการความร่วมมือกันจึงเกิดขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้นี้รัฐต่าง ๆ ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับกฎระเบียบและกลไกทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมาก่อน⁴ โดยมักไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ และระบบระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงเห็นความจำเป็นในการร่วมมือกันก่อตั้งระบบการเงินและสถาบันระหว่างประเทศเพื่อควบคุมดูแลระบบการเงินและระบบการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อสถานการณ์ความเสื่อมถอยทางการค้าและการเงินของโลกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รวมทั้งความต้องการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อควบคุมดูแลระบบการเงินและระบบการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1942 ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินของกลุ่มประเทศพันธมิตรที่ชนะสงครามตระหนักดีว่าเมื่อสงครามสิ้นสุดลงประเทศต่าง ๆ ในโลกจำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไขระบบการเงินระหว่างประเทศ . หลังจากที่มีการเจรจาหลายครั้งภายใต้สภาวะของสงครามประชาคมระหว่างประเทศจึงยอมรับระบบและองค์การที่จะควบคุมดูแลสภาวะเศรษฐกิจโลก ซึ่ง 2 นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ นายแฮร์รี่ เด็กซ์เตอร์ ไวท์ (Henny Dexter White) ชาวอเมริกัน และ นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ชาวอังกฤษ ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับระบบที่จะควบคุมดูแล โดยมีได้เป็นเพียงการประชุมระหว่างประเทศ แต่ต้องเป็นองค์การความร่วมมือที่ถาวร⁵

⁴G.R. Berridge, *International Politics : States, Power and Conflict since 1945* 3rd ed., (New York : Harvester Wheatsheaf, 1997), p. 24.

⁵David D. Driscoll, "What is the International Monetary Fund," Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>; INTERNET.

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ และ นายแฮร์รี เด็กเซเตอร์ ไวท์ เห็นว่าการควบคุมเงินทุนเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงหลังสงคราม คือ⁶

1. การเคลื่อนไหวทางการเงินระหว่างประเทศ. ไม่ควรจะเป็นการก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินนโยบายที่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นอย่างอัตโนมัติ
2. ความกังวลเรื่องการเคลื่อนไหวต่อการเก็งกำไรระยะสั้น การเคลื่อนย้ายของเงินทุนออกนอกประเทศผู้ให้กู้ โดยไม่มีวิธีการที่แน่ชัดที่จะจัดการเงินทุนเหล่านี้
3. การควบคุมเงินทุน เป็นความต้องการที่จะปกป้องกลไกของระบบเศรษฐกิจมหภาคที่ได้มีการพัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษ 1930 ซึ่งการเก็งกำไรสามารถนำไปสู่การไร้เสถียรภาพต่อระบบได้⁷

นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ จากอังกฤษเป็นผู้ร่างข้อเสนอ โดยได้เสนอให้มีสภาพเดียวในการดูแลระเบียบการเงินระหว่างประเทศ โดยใช้ชื่อองค์กรว่า สหภาพหักบัญชีระหว่างประเทศ (International Clearing Union : ICU) ซึ่งในหลักใหญ่แล้วสหภาพนี้จะมียุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่ก่อตั้งใหม่ทำหน้าที่เป็นธนาคารระหว่างประเทศของธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ โดยมีเงินสกุลนานาชาติ (เป็นการสร้างทุนสำรองระหว่างประเทศ) ที่ เคนส์ เรียกว่า “Bancor” โดยเป็นหน่วยในการชำระบัญชีระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งเทียบค่าเป็นทองคำและเงินเหรียญสหรัฐไว้ นั่นคือตามระบบนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องเปิดบัญชีไว้ที่สหภาพและหลังจากได้หักหนี้สินกันระยะหนึ่ง ๆ แล้วประเทศที่ขาดดุลมีสิทธิเบิกเงินเกินบัญชีได้หรือเป็นหนี้สหภาพได้ ส่วนประเทศที่เกินดุลก็จะได้รับเงิน หรือ Bancor จากสหภาพ คือมีสภาพเป็นเจ้าของหนี้สหภาพ และการรับเงินของประเทศเกินดุลนี้ก็จะต้องรับโดยไม่จำกัดเป็นจำนวนเท่าที่ประเทศขาดดุลเบิกเกินบัญชีไว้ ส่วนประเทศขาดดุลจะเบิกเกินบัญชีได้เท่ากับจำนวนโควต้าที่ตนมีอยู่เท่านั้น ซึ่งคล้ายกับระบบของธนาคารพาณิชย์นั่นเองและประเทศขาดดุลเบิกเกินบัญชีถึงครึ่งหนึ่งของโควต้าแล้ว สหภาพอาจขอให้ลดค่าของเงินหรือควบคุมการส่งออกนอกประเทศ ส่วนประเทศที่เกินดุลติดต่อกัน สหภาพก็อาจขอให้ขยายเครดิต เพิ่มค่าเงินตราลดภาษีขาเข้าและขยายการลงทุนในต่างประเทศ และส่วนที่เกินดุลนี้ถ้าไม่ได้ใช้ทิ้งไว้เฉยๆ

⁶Eric Helleniner, “When finance was the servant : international capital movements in the Bretton Woods order,” *Finance and World Politics : Markets, Regimes and States in the Post - Hegemonic Era*. ed. Philip G. Cerny , (Cambridge : University of York Press, 1993), p. 26.

⁷Eric Helleiner, “From Bretton Woods to Global Finance : A World Turned Upside Down,” *Political Economy and the Changing Global Order*, eds. Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill , (New York : St. Martin’s Press, 1994), p. 164.

หลังจากนั้นระยะหนึ่งจะถือว่าเป็นอันหมดไปโดยอัตโนมัติ⁸ และสภาพหักบัญชีระหว่างประเทศนี้จะเป็นกลไกของประเทศสมาชิกในการดูแลควบคุมเกี่ยวกับเงินตราของประเทศต่าง ๆ อัตราแลกเปลี่ยนนโยบายการค้า และการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้เพื่อการพัฒนาแก่ประเทศสมาชิก นอกจากนี้แล้ว เคนส์ยังเสนอว่าสภาพหักบัญชีระหว่างประเทศดังกล่าวควรจะทำหน้าที่ในการรักษาความสงบและความเรียบร้อยระหว่างประเทศผ่านอำนาจในการควบคุมระหว่างประเทศ และอาจทำหน้าที่ในการควบคุมการค้าโภคภัณฑ์ (commodity control) โดยมีการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน (Buffer stock) ขึ้นมา⁹ จากแผนการนี้จะเห็นได้ว่าประเทศที่เกินดุลย่อมเสียเปรียบ เพราะจะต้องรับภาระหนักภายใต้ระบบของเคนส์ ซึ่งตามแผนการนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้คัดค้านความคิดของเคนส์มาก และก็ได้เสนอแผนการของนายแฮร์รี่ เด็ชเตอร์ ไวท์ ขึ้นมา

ตามระบบของนายแฮร์รี่ เด็ชเตอร์ ไวท์ ชาวอเมริกัน ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการจัดทำเค้าโครงของการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศอีกผู้หนึ่ง ต้องการให้สภาพที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้มีบทบาทในการสร้างความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น¹⁰ ที่เรียกว่า ข้อเสนอเพื่อตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพเงินตราระหว่างประเทศ (Proposal for an International Stability Fund)¹¹ ซึ่งตามระบบนี้จะเกิดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ และตามข้อตกลงก่อตั้งกองทุน ฯ สมาชิกจะกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนของตนเป็นทองคำและเงินเหรียญสหรัฐ ฯ ซึ่งเรียกว่า ค่าเสมอภาค (par value) โดยสมาชิกจะต้องไม่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนนี้ขึ้นลงเกินกว่าค่าเสมอภาคร้อยละ 1 ซึ่งจะทำให้เกิดเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เมื่อประเทศสมาชิกเกิดการขาดดุลเมื่อทุนสำรองของตนมีอยู่ไม่พอก็สามารถยืมทุนสำรองจากกองทุน ฯ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง ยกเว้นในกรณีที่การขาดดุลนั้นมีติดต่อกันเป็นเวลานานกองทุน ฯ อาจให้มีการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งคล้ายกับระบบธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องการเงินสดสำรองไว้กับธนาคารกลางและอาจถอนจากธนาคารกลางมาใช้ได้เมื่อจำเป็น

⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 47.

⁹ ปราณี ทินกร, “แนะนำธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2 (มิถุนายน - สิงหาคม 2534) : 7

¹⁰ ธารทอง ทองสวัสดิ์, รุ่งพงษ์ ชัยนาม และชุมพร ปิจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 7 (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 405.

¹¹ นอกจาก 2 แผนการนี้แล้ว ยังมีข้อเสนออีกแผนหนึ่ง คือ Key - Currency Plan ซึ่งเสนอโดย Professor John H. Williams จากมหาวิทยาลัย Harvard แต่แผนนี้ไม่ได้อยู่ในหัวข้อการประชุมที่เบรทตัน วู้ดส์

แผนของนายแฮร์รี่ เด็กซ์เตอร์ ไวท์ นั้นเป็นไปตามนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ไม่เห็นด้วยกับแผนของเคนส์ ที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹¹

1. สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการที่มีสภาพคล่องเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นและจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่ไม่อาจควบคุมได้
2. สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยต่ออัตราแลกเปลี่ยนเสรีที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สหภาพหักบัญชี (clearing union) ในทางกลับกันเสนอให้กองทุนฯ กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่
3. สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับแรงกดดันที่จะกระทำต่อประเทศเจ้าหนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการจำกัดความรับผิดชอบของตนเองในฐานะที่มีแนวโน้มจะเป็นประเทศเจ้าหนี้รายใหญ่ของโลกภายหลังสงครามโลก

แต่ในที่สุดอังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็ได้ตกลงในหลักการ โดยผสมผสานความคิดของนายแฮร์รี่ เด็กซ์เตอร์ ไวท์ และนายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เข้าด้วยกัน โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นจะมีลักษณะเป็นกองทุนเงินสำรองของรัฐสมาชิก แต่มีไช้เป็นธนาคารกลางสำหรับรัฐสมาชิกแต่อย่างใด กล่าวคือ รัฐจะต้องนำเอาสินทรัพย์ต่าง ๆ มาฝากไว้ที่กองทุนฯ ดังกล่าวโดยสินทรัพย์นั้นอาจเป็นทองคำ เงินตราสกุลหลักต่าง ๆ ที่ใช้ในการชำระหนี้ระหว่างประเทศและเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจก็สามารถถอนเงินทุนสำรองออกไปใช้ได้ก่อน¹² ถือว่าเป็นการเริ่มต้นของความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญขึ้นมาใหม่

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการเงินและการคลัง (UN Monetary and Financial Conference) ที่เบรทตัน วูดส์ สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1944 ซึ่งมีรัฐเข้าประชุม 44 รัฐ จึงมีการลงนามในกรรมสารสุดท้าย (final act) เพื่อจัดตั้งระบบการเงินโลกใหม่และมีประเด็นหลักของการจัดประชุมครั้งนี้คือ การจัดตั้งองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อให้เข้ามารับผิดชอบในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจทุนนิยมระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการเงิน การค้า และการลงทุน¹³ โดยองค์การหรือสถาบันหลักระหว่างประเทศดังกล่าวนี้คือ ธนาคารเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) หรือธนาคารโลก

¹¹Gerald M. Meier, Problem of a World Monetary Order (Oxford : Oxford University Press, 1974), pp. 22 - 25.

¹²ธาทอง ทองสวัสดิ์, รุ่งพงษ์ ชัยนาม และชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 7, หน้า 406.

¹³วิฑูรย์ ปัญญากุล, ธนาคารโลก พัฒนาการ อิทธิพล และผลกระทบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิตยสารทางใหม่, 2534), หน้า 10.

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) และองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization - ITO) แต่ล้มเหลวกลายเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff - GATT) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO)

โดยหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มี 3 ประการ¹⁴

- 1) ร่างวิธีปฏิบัติ (code of conduct) เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและการควบคุมปริวรรตเงินตรา
- 2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินและด้านวิชาการ เพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติที่วางไว้
- 3) เป็นเวทีที่ประเทศสมาชิกใช้ในการปรึกษาหารือกันและร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศ

การก่อตั้งสถาบันดังกล่าวข้างต้น ประเทศผู้ก่อตั้งมีความตั้งใจที่จะวางแนวทางของสถาบันนี้ให้เกิดความเชื่อมั่นในการสร้างหลักประกัน 3 ประการที่สำคัญ เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจโลกขยายตัวโดยปราศจากความขัดแย้ง คือ¹⁵

1. ทำให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนกลับมาสู่การมีเสถียรภาพ
2. จัดหาเงินทุนระยะยาวระหว่างประเทศ ซึ่งเกือบจะไม่ปรากฏนับตั้งแต่ ปีค.ศ. 1931 และพยายามทำให้เป็นเป้าหมายที่ถาวรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
3. ส่งเสริมการค้าเสรี หรือทำให้เกิดการปฏิบัติใกล้เคียงกับการค้าเสรี สำหรับทุก ๆ ประเทศ

นอกจากนี้ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศต่าง ๆ ภายหลังสงครามส่วนใหญ่คือ ต้องการให้เกิดการจ้างงานในระดับสูง การค้าเสรี และมีดุลการชำระเงินสมดุลภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ อย่างไรก็ตาม นโยบายทั้ง 3 นี้ก็ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยพร้อมกัน เช่นเมื่อต้องการให้อัตราการจ้างงานอยู่ในระดับสูง ประเทศต่าง ๆ มักจะต้องมีนโยบายกีดกันทางการค้าหรือเมื่อเกิดการขาดดุลการชำระเงิน ประเทศอาจต้องมีมาตรการจำกัดการจ้างงานควบคู่กับการใช้นโยบายการลดการขยายตัวของรายได้ เพื่อลดการนำเข้าและกระตุ้นการส่งออก เป็นต้น

¹⁴“ความรู้เรื่องธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” วารสารการเงินการคลัง 6 (2532): 20.

¹⁵William Ashwerth, *A Short History of the International Economic Since 1850* 4th ed. (London: Longman, 1987), p. 271.

ที่ประชุมเบรทตัน วู้ดส์ ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ ดังนั้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ระบบการเงินแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบเบรทตัน วู้ดส์ (Bretton Woods System) จึงได้เกิดขึ้น ภายใต้ระบบนี้ สมาชิกของกองทุนฯ ต้องกำหนดเงินตราของตน 1 หน่วย ให้มีค่าเทียบเท่ากับทองคำจำนวนหนึ่ง หรือมีค่านั่นก็กำหนดค่าเงินตราของตนเทียบเท่ากับเงินตราสกุลอื่นซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนเป็นทองคำได้ (convertible currency) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเป็นทางการนี้มีชื่อเฉพาะเรียกว่า ค่าเสมอภาค โดยกองทุนจะให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในการรักษาค่าเสมอภาค โดยให้สมาชิกกู้เงินตราต่างประเทศสกุลที่ตนต้องการไม่เกินโควตาที่แต่ละประเทศได้รับ

ประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะต้องกำหนดค่าเสมอภาคของเงินตราของตนเทียบกับเงินเหรียญสหรัฐฯ และเงินเหรียญสหรัฐฯ จะกำหนดค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำบริสุทธิ์ในอัตรา 35 เหรียญต่อทองคำหนัก 1 ออนซ์ ซึ่งเท่ากับว่าเงินตราสกุลต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกมีค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำด้วย โดยธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ จะต้องทำการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศเพื่อมีให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงเกินกว่าร้อยละ 1 ของค่าเสมอภาค ระบบนี้มีชื่อเรียกว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate) และให้ความสำคัญกับเงินเหรียญสหรัฐ ฯ ในฐานะเป็นเงินสกุลหลัก ในขณะที่ข้อเสนอของเคนส์จะให้ Bancor ซึ่งเป็นหน่วยเงินตราระหว่างประเทศของ ICU เป็นเงินสกุลหลักในการชำระบัญชีระหว่างประเทศ¹⁶

ระบบเบรทตัน วู้ดส์ ที่ก่อตั้งขึ้นจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานหลัก 3 ประการ¹⁷

1. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดสภาพคล่องระหว่างประเทศอย่างเพียงพอ เพื่อที่ประเทศที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขาดดุลการชำระเงินของตนได้โดยไม่ต้องใช้นโยบายกีดกันทางการค้า
2. แม้ว่าในระยะสั้นอัตราแลกเปลี่ยนจะคงที่ แต่ในระยะยาวจะมีความยืดหยุ่น เนื่องจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะยอมรับให้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อประเทศใดประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงินขั้นพื้นฐาน
3. ประเทศที่ขาดดุลชำระเงิน จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาโดยลำพัง เนื่องจากประเทศที่เกินดุลจะร่วมรับผิดชอบด้วย

¹⁶ปราณี ทินกร, “แนะนำธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 9.

¹⁷Gerald M. Meier, Problem of a World Monetary Order. p. 6.

เป้าหมายหลักของการสร้างระบบเบรทตัน วัสดุ ซึ่งจัดตั้งเป็นระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการล่มสลายทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างประเทศ จึงได้รับผลประโยชน์สูงสุด 2 ประการคือ¹⁸

1. การจัดเตรียมสภาพคล่องให้เพียงพอ โดยในอดีตประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินในระยะสั้นไม่ใช้มาตรการภายในประเทศในการแก้ไขปัญหา ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวให้กับประเทศต่าง ๆ ในการเกิดวิกฤตการณ์การชำระเงิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะนำมาสู่การลดการนำเข้าหรือการกีดกันทางการค้า ดังนั้นการแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินในระยะสั้นจึงอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่*

2. การสร้างกลไกบางส่วนสำหรับการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศวางอยู่บนพื้นฐานการจัดการทางการเงิน ซึ่งเป็นข้อผูกพันสู่การค้าเสรีและการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในส่วนนี้กองทุนได้สร้างสถาบันระหว่างประเทศที่ควบคุมและสนับสนุนการเปิดกว้างและความมีเสถียรภาพในระบบการเงินระหว่างประเทศ

ดังนั้น ลักษณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น มิใช่ธนาคารเพื่อการพัฒนา มิใช่ธนาคารกลางโลก มิใช่หน่วยงานที่สามารถบังคับทุกสิ่งที่ต้องการตามปรารถนาได้ แต่มีลักษณะสถาบันแห่งความร่วมมือ ซึ่งมี 182 ประเทศเข้าร่วมอย่างสมัครใจ เพราะได้เล็งเห็นถึงประโยชน์จากการปรึกษาหารือกับประเทศต่างๆ ในการประชุม เพื่อนำไปสู่การรักษาความมั่นคงของระบบในการซื้อและการขายสกุลเงินของตน¹⁹ ดังนั้น การชำระเงินตราต่างประเทศจึงสามารถเกิดขึ้นระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างราบรื่นและไม่ล่าช้า

อาจกล่าวได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศที่สร้างกฎเกณฑ์ทางการเงินระหว่างประเทศ หมายถึง กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการระบบการเงินระหว่างประเทศโดยส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันวิกฤตการณ์ทางการเงินและหาหนทางแก้ไข โดยกำหนดข้อพันธะทางกฎหมายอย่างแจ่มชัด เพื่อให้มีผลบังคับให้รัฐต่าง ๆ พึงต้อง

¹⁸Marc Williams, International Economic Organisations and the Third World (Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf, 1994), pp. 53 - 54.

* ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่นั้น สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยจะมากกว่าหรือน้อยกว่าภายใน 1 เปอร์เซ็นต์ได้

¹⁹David D. Driscoll, "What is the International Monetary Fund," Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>; INTERNET.

ปฏิบัติตาม นอกจากนั้นยังหมายความครอบคลุมถึงกลไกแห่งความร่วมมือในระหว่างประเทศสมาชิก
 หากรัฐใดรัฐหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดดุลการชำระเงิน²⁰ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็มีได้มี
 อำนาจเหนือนโยบายเศรษฐกิจในประเทศของสมาชิก กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีความ
 สามารถเพียงพอพยายามให้เหตุผลที่จะชักจูงประเทศสมาชิคนั้นให้ปรับนโยบาย เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อ
 ผลประโยชน์ระหว่างประเทศทั้งหมด

พัฒนาการ

การพัฒนาการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สามารถแยกได้เป็น 5 ระยะด้วยกัน²¹

ระยะที่ 1 เริ่มตั้งแต่การประชุมที่เบรทตัน วู้ดส์ จนถึงปี ค.ศ. 1955 ภายใต้การจัดการของผู้
 อำนวยการทั่วไป นายแคมิลี กูฟ (Camille Guff) ปีค.ศ. 1946 - 1951 และ นายไอเวิร์ รูธ (Ivor
 Rooth) ปี ค.ศ. 1951 - 1956 ชาวสวีเดน ช่วงระยะเวลาดังกล่าวกองทุนไม่ค่อยได้มีการประชาสัมพันธ์
 และในเรื่องกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่าง ๆ ในส่วนของการถอนเงินและการกู้ยืมเงิน
 เท่าใดนัก ในช่วงระยะเวลานี้ สหรัฐอเมริกาได้ใช้เงินทุนตามแผนการมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ใน
 ช่วงกลางปี ค.ศ. 1948 ถึงกลางปี ค.ศ. 1952 ได้ให้เงินให้เปล่าจำนวน 11.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ
 และเงินกู้กับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจำนวน 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ²² โดยเข้ามาเพื่อช่วยเหลือใน
 การแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินให้กับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เนื่องจากกองทุนยังขาดแคลนเงินทุนที่
 จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือประเทศที่ขาดดุลการชำระเงินได้เอง

ระยะที่ 2 ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1956 เมื่อนายเพอร์ จาคอบสัน (Per Jacobson) ชาวสวีเดน
 ได้ขึ้นมาเป็นผู้อำนวยการทั่วไป กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้เริ่มเข้าสู่ระยะที่มีกิจกรรมมาก
 ขึ้น ตัวอย่างเช่น การเบิกถอนเงินจำนวนมากของประเทศอังกฤษจากผลของวิกฤตการณ์คลองสุเอซ
 (Suez Crisis) ในช่วงปี ค.ศ. 1956 - 1957 ในขณะที่นายจาคอบสัน ได้เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมสำคัญในการ
 ริเริ่มถกเถียงปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศ

²⁰ ชารทอง ทองสวัสดิ์, รุ่งพงษ์ ชัยนาม และชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบัน
 ระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 7, หน้า 404.

²¹ Arthur S. Banks, Alan J. Day and Thomas C. Muller, "International Monetary Fund," Political
 Handbook of the World 1997 (New York : CSA Publications, 1997) p. 1127.

²² Victor Argy, The Postwar International Money Crisis - An Analysis (London : George Allen &
 Unwin, 1981), p. 31.

ระยะที่ 3 ภายหลังจากการเสียชีวิตของนายจาคอบสัน ในปี ค.ศ. 1963 ผู้อำนวยการทั่วไปคนใหม่ คือ นายเพอร์รี พอล สไวเซอร์ (Pierre Paul Schweitzer) ชาวฝรั่งเศส ได้เข้ามาจัดการในช่วงที่กิจกรรมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ความต้องการที่จะปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กลายมาเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิด “สภาพคล่องระหว่างประเทศ”^{*} มากขึ้น เพื่อเป็นการเสริมแหล่งเงินทุนให้เพิ่มมากขึ้นในการดำเนิน

การประชุมกันระหว่างกลุ่ม 10 ประเทศ (Group of ten) และผู้บริหารของกองทุนได้นำไปสู่การจัดทำแผนเพื่อการเสริมเงินทุนสำรองระหว่างประเทศแบบใหม่ในปี ค.ศ. 1967 โดยการกำหนดสิทธิการถอนเงินพิเศษ นอกเหนือไปจากสิทธิการถอนเงินปกติของสมาชิกในการถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยการถอนเงินพิเศษนี้มีสภาพเป็นหน่วยบัญชี กล่าวคือ มีแต่ตัวเลขปรากฏอยู่ในบัญชี ซึ่งเรียกว่า บัญชีถอนเงินพิเศษ ด้วยเหตุนี้ สิทธิการถอนเงินพิเศษนี้ จึงเป็นทุนสำรองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากทุนสำรองอื่น ๆ คือ เป็นเงินที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศสร้างขึ้นโดยปราศจากสินทรัพย์ใด ๆ หนุนหลังทั้งสิ้น ไม่มีตัวตนและไม่มีค่าในตัวของมันเอง เป็นแค่เพียงเอกสารที่ระบุจำนวนเงิน สิทธิการถอนเงินพิเศษนี้จะพิจารณาควบคู่ไปกับการยอมรับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ²³

โดยทั่วไปแล้วสิทธิการถอนเงินพิเศษ อาจจะถูกจัดสรรให้กับสมาชิกในกองทุนตามสัดส่วนที่เหมาะสมต่อโควตากองทุนภายใต้ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้สิทธิเหล่านี้ และในปี ค.ศ. 1969 ได้จัดตั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเป็นกองทุนมูลภัณฑ์กันชน

ต่อมาเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ระบบเบรทตัน วัลด์ล่มสลายลง เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1971 โดยประธานาธิบดีนิกสันได้ประกาศยกเลิกการยอมรับภาระแลกเปลี่ยนเงินเหรียญสหรัฐกับทองคำ ซึ่งทำให้ระบบเบรทตัน วัลด์สิ้นสุดลง และต่อมาประเทศต่าง ๆ ในโลกก็ได้หันมาใช้ระบบอัตรา

^{*} สภาพคล่องระหว่างประเทศ (International liquidity) หมายถึง จำนวนทุนสำรองระหว่างประเทศทั้งหมดของโลกรวมกัน และมีขนาดพอเหมาะที่จะทำให้การติดต่อทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสามารถดำเนินไปโดยราบรื่น ทุนสำรองที่กล่าวนี้ ประกอบด้วย ทองคำที่เก็บรักษาโดยเจ้าหน้าที่การเงินของแต่ละประเทศ เงินตราสกุลหลัก (เช่น เงินเหรียญสหรัฐ และเงินปอนด์อังกฤษ แต่ไม่รวมประมาณเงินตราสกุลหลักที่ใช้อยู่ในประเทศเจ้าของเงินนั้น) สิทธิในการถอนเงินโดยปราศจากเงื่อนไขจากกองทุนฯ และสินทรัพย์สภาพคล่องอื่น ๆ

²³วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 122.

แลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate) หรือระบบลอยตัวแบบมีการควบคุม (Managed Floating)²⁴ ประกอบกับความต้องการในการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1972 หลายประเทศได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราแบบลอยตัว ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์พื้นฐานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดให้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ โดยขึ้นอยู่กับราคาทองคำของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น จากการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนบนพื้นฐานมาตรฐานปริวรรตทองคำ (The Gold-Exchange Standard) หรืออาจเรียกได้ว่าระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำและสกุลเงินสำรอง (Gold-Exchange Standard and Reserve Currencies Standard) เมื่อระบบเบรทตัน วัลด์ล่มสลายไป จึงเป็นเหตุผลว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศควรล่มสลายไปด้วย²⁵ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ล่มสลายไปด้วย เนื่องจาก²⁶

1. ความพยายามปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศในเวลาต่อมาได้ดำเนินการภายใต้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และในที่สุดก็เป็นศูนย์กลางของการเสนอแนวทางการปฏิรูประบบ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติบางข้อ (articles of agreement)

2. แม้ว่าจะมีการลอยตัวอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลสำคัญ ๆ แต่ประเทศส่วนใหญ่ยังคงกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกับเงินเหรียญสหรัฐหรือเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ และยังคงต้องการความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเช่นเดิม

3. การขึ้นราคาน้ำมันถึง 4 เท่าตัวในปลายปี ค.ศ. 1973 ทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศที่ลอยอัตราแลกเปลี่ยนต้องใช้ทรัพยากรจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และก็ได้จัดตั้งการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาจากราคาน้ำมันขึ้นโดยเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาขาดดุลอันเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมันนับได้ว่าเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีขององค์การ

4. เหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่ประเทศต่าง ๆ ตระหนักว่าความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศนั้นเป็นสิ่งสำคัญ และระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวนั้น จะต้องมีการควบคุมจัดการด้วย ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดก็คือ การดำเนินการภายใต้กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะองค์การระดับโลก จึงได้มีการแก้ไขความตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ 4 (ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินสกุลต่าง ๆ) ในเวลาต่อมา

²⁴ปราณี ทินกร, “แนะนำธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 9.

²⁵ “Down with the IMF,” The Bangkok Post (October 15, 1997) : 8.

²⁶จริกรณ วัฒนวรราชศิริ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ศึกษากรณีระบบการเงินระหว่างประเทศ (สารนิพนธ์ สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533), หน้า 64 - 65.

เมื่อ นายเฮสท์ โจฮานเนส วิททีเวน (H. Johannes Witteveen) ชาวเนเธอร์แลนด์ เข้าควบคุมดูแลในฐานะผู้อำนวยการของกองทุนในปี ค.ศ. 1973 งานหลัก คือ การสร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการส่งเสริมบทบาทของกองทุนในขณะนั้น นายวิททีเวนได้เสนอแนวความคิดในการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาจากราคาน้ำมัน และได้มีการจัดตั้งการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาจากราคาน้ำมันขึ้นในเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 1974 และใช้เป็นช่องทางการขอกู้ยืมเงินโดยผ่านทางสมาชิก เพื่อที่จะสามารถปกป้องประเทศจากการขาดดุลการชำระเงินที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น โดยได้ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก 55 ประเทศ เป็นจำนวนเงิน 802 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการในปี ค.ศ. 1976 และ 3 เดือนต่อมาได้ก่อตั้งการให้ความช่วยเหลือแบบขยายเวลา (Extended Facility) เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือกับประเทศสมาชิกอื่นนอกเหนือจากที่มีปัญหาในด้านการชำระเงินที่เป็นผลมาจากอุปสรรคทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น นอกจากนี้ การตกลงกันในการประชุมคณะกรรมการวิชาการชั่วคราวครั้งที่ 5 ที่ประเทศจาร์ไมก้า ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1976 ได้นำทองคำ 1 ใน 6 ของทองคำที่มีอยู่ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศออกประมูลเพื่อผลประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา การขายครั้งนี้เริ่มในปี ค.ศ. 1976 - เดือนเมษายน ค.ศ. 1980 ได้กำไร 1.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งถูกส่งไปให้ประเทศ 104 ประเทศกู้ยืม และอีก 3.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ถูกเก็บเข้ากองทุนสินเชื่อ (Trust Fund) ซึ่งทำให้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้น 2.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่จะให้กับประเทศสมาชิก 55 ประเทศ เงินที่กองทุนสินเชื่อได้รับจากการจำคั้นก็จะนำมาใช้ในการสนับสนุนโปรแกรมการให้ความช่วยเหลืออย่างอื่นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไป

ต่อมาในปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1976 คณะมนตรีผู้ว่าการ (Board of Governors) ได้อนุมัติข้อเสนอในการปฏิรูปทางการเงินที่มีความสำคัญต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาก นั่นคือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 2 (the Second Amendment to the Articles of Agreement) การปฏิรูปที่มีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1978 มีผลทำให้ระบบการจัดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวสอดคล้องกับกฎหมาย โดยยกเลิกระบบ ค่าเสมอภาคเมื่อเทียบกับมาตรฐานที่ขึ้นอยู่กับทองคำและกำหนดกฎเกณฑ์ประเทศสมาชิกที่จะร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนให้มีสภาพคล่องระหว่างประเทศที่ดีกว่า นอกจากนี้ความต้องการให้ใช้จ่ายทองคำให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีสูงขึ้น และผู้แทนสมาชิกได้ตัดสินใจที่จะจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการขึ้นใหม่ (Interim Committee) ซึ่งเป็นผลจากการทำความเข้าใจในการประชุมประจำปี ค.ศ. 1974 ที่ประกอบด้วย ผู้บริหารประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง (คะแนนเสียงส่วนใหญ่ร้อยละ 85 ของคะแนน

เสียงทั้งหมด) การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการนี้เพื่อจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการแก้ไขปัญหาระบบการเงินระหว่างประเทศและสภาพคล่องของโลก

ระยะที่ 4 เริ่มต้นด้วยการเข้ารับตำแหน่งของนายชาคส์ เดอ ลาโรซิเอร์ (Jacques de Larosiere) ชาวฝรั่งเศส ในวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1978 โดยมีการเพิ่มเงินทุนจำนวนมากในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนายลาควัวร์เอ ได้ตระหนักถึงปัญหาสำคัญของสมาชิก คือ ปัญหาหนี้สินที่เป็นภาระของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อและภาวะคงที่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศพัฒนาแล้วและในประเทศโลกที่สามที่ไม่สามารถผลิตน้ำมันเองได้ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งกองทุนการให้เงินกู้เพื่อทดแทนให้กับประเทศที่ประสบปัญหาจากการส่งออกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1963 เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินกับประเทศที่มีปัญหาจากการส่งออก และขยายไปสู่การเตรียมโครงการให้กู้เงินยามฉุกเฉิน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1979 และได้ขยายกิจกรรมของกองทุนสินเชื่อเพื่อที่จะเป็นการให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่ผู้ได้รับการจัดสรรเงินเป็นระยะ ๆ เพื่อเป็นการให้ความสนับสนุนทางการเงินกับประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงได้มีการทบทวนเพื่อเพิ่มโควต้าครั้งที่ 8 มีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1984 และเพิ่มจำนวนทุนของกองทุนจาก 61.1 พันล้าน SDRs เป็น 90 พันล้าน SDRs ขณะที่การเพิ่มขึ้นของโควต้าครั้งที่ 9 ได้รับการอนุมัติในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990

นอกจากนี้ ในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ค.ศ. 1979 ได้ส่งผลให้ประเทศที่มีได้ผลิตน้ำมันเองต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญ ซึ่งส่งผลเลวร้ายต่อการชะลอตัวลงของการค้าของโลก โดยในปี ค.ศ. 1982 หนี้สินของประเทศเหล่านี้รวมแล้วมีมากกว่า 600 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งกว่าครึ่งของประเทศเหล่านี้เป็นหนี้กับธนาคารระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ธนาคารเหล่านี้ต้องหยุดการให้สินเชื่อกับประเทศต่าง ๆ ทันที²⁷ นี่ก็คือ ปัญหาวิกฤตการณ์หนี้สินของประเทศโลกที่ 3 ทรุดหนักลง โดยปัญหาเริ่มเกิดกับประเทศเม็กซิโกในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1982 ส่งผลให้คณะมนตรีผู้ว่าการ ได้อนุมัติให้จัดตั้งกองทุนเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างขึ้น (Structural Adjustment Facility : SAF) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1985 โดยมีเงินทุนก่อตั้งจำนวน 2.7 พันล้าน SDRs ซึ่งเป็นเงินที่มาจากการขายหลักทรัพย์ให้เงินกู้ประเภทกองทุนสินเชื่อ นอกจากนี้ ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1986 - 1987 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้รับความกดดันอย่างมากจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีข้อสังเกตหลายประการ ที่ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างผิดวิธี โดยมีการกล่าวหาว่าแหล่งเงินที่กองทุนให้กู้กับ

²⁷ Aqe F. P. Baker, *International Financial Institutions* (New York : Longman Publishing, 1996), p.

ประเทศต่าง ๆ นั้น เมื่อประเทศเหล่านั้นจ่ายคืนมากกลับกลายเป็นพันธะของกองทุนอย่างมากในการนำเงินมาก่อนตั้งรูปแบบการให้กู้ใหม่ ๆ ขึ้นมาอีก²⁸ ดังนั้น ผู้นำประเทศหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาได้กล่าวว่างกองทุนมีความเข้มงวดและมีความเคร่งครัดเกินไปในการให้เงินกู้

ระยะที่ 5 เมื่อนายมิเชล ก็องเดสซู (Michael Camdessus) เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนใหม่ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1987 ปัญหาที่สำคัญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในขณะนั้นที่ต้องจัดการแก้ไขคือปัญหาจากวิกฤตการณ์หนี้สินของกลุ่มประเทศในอเมริกาใต้ต่อไป ซึ่งได้มีการเพิ่มเงินในโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเป็น 3 เท่า โดยมีการอนุมัติในที่ประชุมประจำปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1987 และได้ประกาศจัดตั้งกองทุนเพื่อการให้กู้ยืมในการสนับสนุนการปรับโครงสร้าง (Enhanced Structural Adjustment Facility : ESAF) โดยมีเงินทุน 6 พันล้าน SDRs จาก 20 ประเทศ นำโดยประเทศญี่ปุ่น (2.8 พันล้าน SDRs) และประเทศเยอรมนีตะวันตก (1 พันล้าน SDRs) โดยไม่รวมเงินจากสหรัฐอเมริกา

ต่อมาในการประชุมประจำปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ที่กรุงเบอร์ลินตะวันตก เดือนกันยายน ค.ศ. 1988 ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในการที่จะลดหนี้สินโดยไม่ใช้การปรับโครงสร้างของหนี้ใหม่เท่านั้น แต่เป็นการที่ประเทศผู้ให้กู้หลายประเทศมีความคิดที่จะยกเว้นส่วนที่เป็นหนี้สินระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำการพิจารณาอย่างเร่งด่วน โดยเป็นข้อเสนอที่จะช่วยลดหนี้สินจำนวนมหาศาลของประเทศกำลังพัฒนาที่มีต่อธนาคารทั้งหลาย ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับการรับรองจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกที่จะใช้เงินสนับสนุนการลดหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้น²⁹

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ได้มีการเจรจาเพื่อเพิ่มโควต้าครั้งที่ 10 รวมแล้ว 146 พันล้าน SDRs (ประมาณ 217 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการนำเงินมาช่วยเหลือประเทศรัสเซียและอดีตประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกที่มีความต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นแบบทุนนิยม โดยมีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Systemic Transformation Facility : SAF) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ต่อมาให้เงินกู้เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจแก่รัสเซียจำนวน 3

²⁸ Arthur S. Banks, Alan J. Day and Thomas C. Muller, "International Monetary Fund," *Political Handbook of the World 1997*. p. 1128.

²⁹ *Ibid.*, p. 1128 - 1129.

พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 แต่การจัดสรรเงินเป็นงวด ๆ ได้หยุดชะงักลงเพราะรัสเซียไม่สามารถปฏิรูปเศรษฐกิจได้ตามความต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตามกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้ให้เงินกู้กับรัสเซียต่อในวงเงิน 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994

ส่วนประเด็นปัญหาอื่น ๆ นั้น ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1994 ยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับการทบทวนการเพิ่มโควต้าครั้งที่ 10 เนื่องจากนายกึ่งเคสชูต้องการให้มีการเพิ่มโควต้าอีก 50 พันล้านSDRs และมีการพิจารณารายงานจากคณะกรรมการที่เรียกว่า “Blue - Ribbon Commission” ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อฉลองครบรอบ 50 ปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งแต่มีการประชุมที่เบรทตัน วู้ดส์ขึ้น โดยคณะกรรมการนี้มีความเห็นว่าการทำงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีความเหลื่อมล้ำกัน และเสนอให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศควรลดการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศในโลกว่า 3 โดยควรให้ความสนใจกับการมีเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศแทน ต่อมาเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ได้อนุมัติเงินกู้แบบฉุกเฉินจำนวน 17.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ให้แก่ประเทศเม็กซิโก โดยประเทศที่ให้ความสนับสนุนเป็นอย่างมากคือสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้มีการรับรองข้อเสนอจากกลุ่มชาติอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ (Group of Seven : G7) ที่ให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดสรรเงินจำนวน 50 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อตั้งเป็นกองทุนฉุกเฉิน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีสถานการณ์เดียวกับประเทศเม็กซิโก

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการให้เงินกู้แบบฉุกเฉินกับรัสเซีย จำนวน 6.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ แต่อย่างไรก็ตาม มีการเลื่อนการจัดสรรเงินกู้แก่รัสเซียอีก เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจตามที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการได้และเงินกู้อื่น ๆ อีก 10.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 เพื่อช่วยให้นายบอริส เยลซิน (Boris Yeltsin) ได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีกหนึ่งสมัยเพื่อจะได้ดำเนินนโยบายที่จะทำการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยมต่อไป และต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศร่วมมือกับธนาคารโลกและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ พยายามที่จะช่วยลดหนี้สินให้กับประเทศที่ยากจนที่สุด 20 ประเทศ จำนวน 5.6 - 7.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยให้มีการยกเว้นหนี้ทั้งหมด ซึ่งได้รับการอนุมัติในที่ประชุมประจำปีในเดือนกันยายน ค.ศ. 1996 (โดยประเทศเหล่านั้นต้องทำการแก้ไขปัญหาตามเกณฑ์ที่กองทุนฯ กำหนดด้วยเช่นกัน จึงจะได้รับการยกเว้นหนี้สิน)

2.1.2 โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามบทบัญญัติประกอบด้วยองค์การดังต่อไปนี้

1. คณะมนตรีผู้ว่าการ (Board of Governors) เป็นองค์การที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวน (ปัจจุบันมีสมาชิก 182 ประเทศ) โดยรัฐสมาชิกจะส่งผู้แทนของตนเข้าร่วมประชุม โดยทั่วไปมักจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ว่าการธนาคารกลางของรัฐสมาชิก จะมีการร่วมประชุมปีละครั้ง

2. คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) คณะมนตรีผู้ว่าการจะมอบหมายอำนาจให้กับคณะกรรมการบริหารกองทุน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ถาวรในการทำหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยมักจะมีประชุมกัน 3 ครั้งต่อสัปดาห์ ณ สำนักงานใหญ่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร 24 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกที่มีโควต้าสูงสุด คือ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น อังกฤษ และฝรั่งเศส และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา 19 คน ซึ่งได้รับเลือกเพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เลือกคนขึ้นมา โดยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจะมีการเลือกทุก ๆ 2 ปี³⁰ จะรับผิดชอบภารกิจประจำวันของกองทุน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก และนโยบายเพื่อการพัฒนาและการแสดงอภิปราชความเห็นต่อปัญหาเรื่องประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจโลก

นอกจากนี้แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจสูงสุดจะอยู่ที่คณะมนตรีผู้ว่าการแต่ในทางปฏิบัติคณะมนตรีผู้ว่าการได้มอบหมายอำนาจให้แก่คณะกรรมการบริหาร

³⁰United Nations, United Nations Handbook 1996, 34th ed. (Willington :GP Print Limited, 1996), p. 257.

ตารางที่ 2.1 แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหาร ณ วันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1998

รายชื่อ	ประเทศ	การออกเสียง (ร้อยละ)
ผู้อำนวยการกองทุน ในฐานะ chairman		
<u>สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้ง</u>		
1. คาริน ไลซาเกอร์ (Karin Lissakers)	สหรัฐอเมริกา	17.78
2. เบิร์น เอสดาร์ (Bernd Esdar)	เยอรมนี	5.53
3. ยูคิโอ โยชิมูระ (Yukio Yoshimura)	ญี่ปุ่น	5.53
4. ช็อง - โคลด มิลเลอร์ออน (Jean - Claude Milleron)	ฝรั่งเศส	4.98
5. สตีเฟน พิกฟอร์ด (Stephen Pickford)	อังกฤษ	4.98
<u>สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง</u>		
6. วิลลี ไคเคน (Willy Kiekens)	เบลเยียม	5.09*
7. เจ เดอ บิวฟอร์ด วินโฮลด์ (J. de Beaufort Wijnholds)	เนเธอร์แลนด์	4.88*
8. ฮวน โฮเซ โทริบิโอ (Juan Jose Toribio)	สเปน	4.30*
9. เอนโซ อาร์ กริลลี (Enzo R. Grilli)	อิตาลี	4.02*
10. โทมัส เอ เบอร์เนส (Thomas A. Bernes)	แคนาดา	3.72*
11. ไค เอน เฮนเซน (Kai Aaen Hansen)	เดนมาร์ก	3.47*
12. อับดุลลาแมน เอ เอล-ทูรวาจิรี (Abdulahman A. AiTuwaijri)	ซาอุดีอาระเบีย	3.45*
13. ดินา ซี กูตี (Dinah Z. Guti)	ซิมบับเว	3.43*
14. จีออริ เอฟ เทเลอร์ (Geogory F. Taylor)	ออสเตรเลีย	3.29*
15. เอ ชากูร์ ชาลัน (A. Shakour Shaalan)	อียิปต์	3.19*
16. ซามานี อับดุล กานี (Zamani Abdui Ghani)	มาเลเซีย	2.91*
17. อเล็กไซ วี โมซิน (Alexsei V. Mozhin)	รัสเซีย	2.90*
18. โรแบร์โต เอฟ ซิปปา (Roberto F. Cippa)	สวิตเซอร์แลนด์	2.76*
19. อับบัส มิร์คฮอร์ (Abbas Mirakhor)	อิหร่าน	2.65*
20. อเล็กซ็องดร์ คาฟกา (Alexandre Kafka)	บราซิล	2.63*
21. เอ็ม อาร์ ซิวราแมน (M. R. Sivaraman)	อินเดีย	2.58*
22. ชาง ซิเสียง (Zhang Zhixiang)	จีน	2.28*
23. เอ กุยเยอร์ โซคาลิ (A. Guillermo Zoccali)	อาร์เจนตินา	2.14*
24. คอฟฟี่ ยู (Koffi Yao)	ไอเวอรี โคสต์	1.33*

ที่มา : Available from <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/Eds.htm>; INTERNET.

หมายเหตุ * คือ ประเภทของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากมีอำนาจในการออกเสียงน้อย จึงต้องรวมกลุ่มกับประเทศอื่น ๆ

3. **ผู้อำนวยการทั่วไป (Managing Director)** ได้รับการเลือกจากคณะกรรมการบริหาร โดยดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหารของกองทุน ถือว่าเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารและเป็นหัวหน้าในทุกโครงสร้างของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จะรับผิดชอบภาระกิจประจำวัน จะมีวาระการดำเนินงาน 5 ปีและสามารถได้รับเลือกกลับเข้ามาได้ใหม่ โดยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น มีผู้อำนวยการทั่วไปแล้วจำนวน 8 ท่าน^{***} ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้อำนวยการคนปัจจุบัน คือ นายฮอร์ส โคลเลอร์ (Horst Kohler) ชาวเยอรมนี ที่ดำรงตำแหน่งต่อจากนายมิเชล ก็องเดอซูที่ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000

4. **เจ้าหน้าที่ประจำ (Staff)** การปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนนั้น จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อให้การทำงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อความต้องการหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำที่ปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากประเทศสมาชิกทั่วไป เป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินกิจการประจำวันของกองทุนฯ ซึ่งได้แก่ การปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิก การเตรียมและการศึกษาภาวะเศรษฐกิจของโลกและของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร โดยปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ 2,300 คน

นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารงานที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรย่อยที่มีความสำคัญต่อการประชุมใหญ่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก คือ¹

คณะกรรมการปฏิบัติการ (Interim Committee : The Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund on Reform of the International Monetary System and Related Issues) เป็นองค์กรย่อยที่จัดตั้งขึ้น โดยมติจากที่ประชุมสภาผู้ว่าการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1974 มีหน้าที่ให้คำแนะนำและรายงานต่อสภาผู้ว่าการในเรื่องที่ เกี่ยวกับระบบการเงินระหว่างประเทศ การแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจกระทบกระเทือนระบบการเงินระหว่างประเทศและเรื่องอื่น ๆ ที่สภาผู้ว่าการมอบหมาย ปกติจะมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง คือ ในเดือน

^{***}ภาคผนวก ก หน้า 158.

¹วิรัช หิรัญวงศ์, “องค์กรย่อยที่ทรงอิทธิพลในการประชุมสภาผู้ว่าการ WB - IMF,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2 (กันยายน - ตุลาคม 2533): 16 - 17.

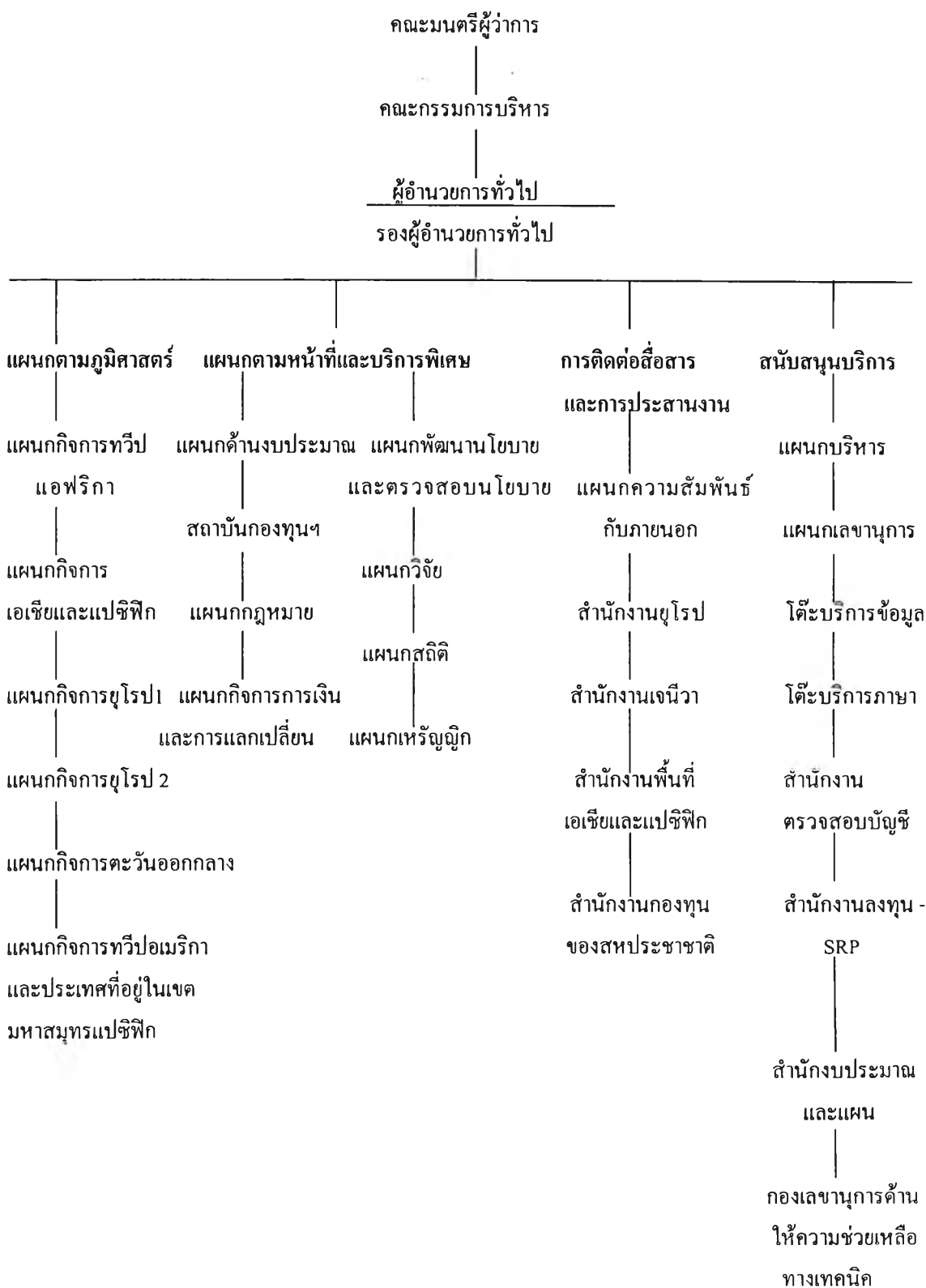
เมษายน และก่อนหน้าการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คณะกรรมการปฏิบัติการประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีอำนาจจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งจากคณะกรรมการบริหารเข้าไปบริหารกองทุนฯ ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้ว่าการธนาคารกลางหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศต่าง ๆ จำนวน 22 คน ในจำนวนนี้เป็นกรรมการจากการแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกที่มีโควต้ามากที่สุด 5 ประเทศ ๆ ละ 1 คน คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วนอีกประเทศ ได้สิทธิแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ คือ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เพราะให้เงินกู้แก่กองทุนฯ สูงสุด ส่วนประเทศอื่น ๆ เมื่อรวมกลุ่มกันแล้วทำการเลือกตัวแทนที่เหลืออีก 16 คน เข้ามาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการปฏิบัติการ โดยตัวแทนกลุ่มหลังนี้แต่ละคนจะมีคะแนนเสียงรวมของประเทศที่แต่งตั้งหรือเลือกตั้งเข้ามา

คณะกรรมการเพื่อการพัฒนา (Development Committee : Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund) เป็นองค์กรร่วมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีหน้าที่พิจารณาและเสนอแนะต่อสภาผู้ว่าการของทั้งสองสถาบันเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา (Transfer of Real Resources to Developing Countries) โดยคณะกรรมการนี้จะมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ใกล้เคียงกับการประชุมคณะกรรมการปฏิบัติการ

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย คณะมนตรีผู้ว่าการของสมาชิกในธนาคารโลก คณะมนตรีผู้ว่าการของสมาชิกในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือบุคคลที่มีตำแหน่งเทียบเท่า คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการ 22 คน โดยเป็นไปตามประเทศหรือกลุ่มประเทศที่แต่งตั้งกรรมการบริหารในธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในจำนวนนี้ 5 คนเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกที่มีโควต้ามากที่สุด 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส และ ญี่ปุ่น ส่วนอีก 2 ประเทศ ได้รับสิทธิแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากมีหุ้นมากพอ คือ ซาอุดีอาระเบียกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนประเทศที่เหลือต้องรวมกลุ่มกันแล้วเลือกตัวแทนที่เหลืออีก 15 คน ตัวแทนกลุ่มหลังนี้แต่ละคนจะมีคะแนนเสียงเท่ากับคะแนนเสียงรวมของกลุ่มประเทศที่แต่งตั้งหรือเลือกตั้งตนขึ้นมา

แผนภูมิที่ 2.1 โครงสร้างของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ



ที่มา : IMF Annual Report 1998, p. 98.

2.1.3 สมาชิกภาพ

ปัจจุบันกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีสมาชิกทั้งหมด 182 ประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกผู้ก่อตั้งกับประเทศที่มีส่วนเข้าร่วมประชุมที่เบรทตัน วู้ดส์ ซึ่งยอมรับความตกลงจัดตั้งกองทุน ดังนั้น 39 ประเทศจาก 44 ประเทศที่เข้าร่วมประชุมที่เบรทตัน วู้ดส์ จึงเป็นสมาชิกเริ่มแรกของกองทุน และประเทศที่สมาชิกของกองทุนต้องเป็นสมาชิกของธนาคารโลกมาก่อน³² สมาชิกนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น 39 ประเทศ ถือว่าเป็นสมาชิกที่ได้รับอนุมัติให้เข้ามาภายหลัง

โดยปกติกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่มีอำนาจเหนือนโยบายทางเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศสมาชิกก็ให้อำนาจบางส่วนแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการควบคุมนโยบายด้านการชำระหนี้ของตน เนื่องจากเห็นว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญในด้านการควบคุมการไหลเวียนของเงินตราระหว่างประเทศ และจากประสบการณ์ที่ปราศจากหน่วยงานควบคุมประเทศต่าง ๆ ในโลกนั้น ระบบด้านการชำระหนี้ตราต่างประเทศจะไม่สามารถดำเนินการได้ถ้าประเทศสมาชิกไม่ให้อำนาจดังกล่าวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ³³

ในการรับสมาชิกรวมถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเปิดกว้างกับทุก ๆ ประเทศที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยตนเอง และมีเจตนารมณ์ในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎบัตรกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิและและข้อพันธะต่าง ๆ (IMF charter of rights and obligations) หนึ่งประเทศสมาชิกสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกของกองทุนเมื่อไหร่ก็ได้ตามต้องการ เช่น ประเทศคิวบา เซคโกสโลวาเกีย (ปัจจุบันคือ สาธารณรัฐเชค และสาธารณรัฐสโลวัก) อินโดนีเซีย และโปแลนด์ เคยกระทำมาแล้วในอดีต แต่ปัจจุบันประเทศเหล่านี้ ยกเว้นคิวบาก็ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกครั้ง

³²Giuseppe Schiavone, "International Monetary Fund," *International Organization : A Dictionary* 4th ed. (London : Macmillan Reference Ltd., 1997) p. 169.

³³David D. Driscoll, "What is the International Monetary Fund," Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>; INTERNET.

2.1.4 โควต้าและการลงคะแนนเสียง

การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งจำนวนเงินที่ลงทะเบียนที่แน่นอนกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะเหมือนค่าธรรมเนียมสมาชิกโดยแต่ละประเทศสมาชิกจะมีโควต้าในรูปของสิทธิการถอนเงินพิเศษ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะจัดสรรจำนวนโควต้าให้แก่ประเทศสมาชิกนั้น ๆ ตามส่วนของสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยเมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดสรรโควต้าให้แก่ประเทศใดประเทศนั้นจะต้องสมทบโควต้าเป็นทองคำร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 75 สมทบด้วย เงินตราสกุลของประเทศตน

โควต้าก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายประการ³⁴

1. ก่อให้เกิดแหล่งของเงิน ซึ่งกองทุนสามารถถอนออกมาเพื่อให้สมาชิกที่มีปัญหาความยุ่งยากทางการเงินยืมไปใช้
2. เป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดว่าการให้เงินสมาชิกว่าสามารถยืมจากกองทุนได้เท่าไรหรือเป็นการรับรองจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการจัดสรรทรัพย์สินพิเศษที่เรียกว่า “สิทธิการถอนเงินพิเศษ”
3. เป็นการกำหนดอำนาจในการลงคะแนนเสียงของประเทศสมาชิก โดยกำหนดจาก 1 คะแนนต่อ 100,000 SDRs รวมกับคะแนนเสียงพื้นฐานอีก 250 คะแนนเสียง ซึ่งให้กับประเทศสมาชิกจำนวนเท่ากันกับทุกประเทศ

2.1.5 แหล่งที่มาของเงินทุน

โดยแหล่งที่มาของเงินทุน มาจาก 2 ลักษณะ³⁵

1. เป็นแหล่งทางการเงินที่สำคัญ ซึ่งคำนวณจากพื้นฐานจากรายได้ประชาชาติของรัฐต่าง ๆ (Gross National Product : GNP) ที่พิจารณาจากการส่งออกและขนาดของการค้าต่างประเทศ โดยการคำนวณนี้เพื่อนำมาจัดสรรโควต้า ซึ่งสมาชิกต้องนำมาสมทบให้กับกองทุน
2. สามารถกู้ยืมโดยตรงจากสมาชิกที่ต้องการให้สมาชิกที่มีปัญหากู้ยืม โดยเฉพาะแหล่งเงินทุนที่สำคัญ คือ ความตกลงทั่วไปในการกู้ยืม (General Arrangements to Borrow - GAB) ธนาคาร

³⁴Ibid. , p. 4

³⁵Marc Williams, International Economic Organisations and the Third World, p. 65.

เพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (the Bank for International Settlements - BIS) การจัดการสินเชื่อ
กับองค์การการเงินซาอุดีอาระเบีย (Saudi Arabian Monetary Agency) และญี่ปุ่น

ตารางที่ 2.2 ความตกลงทั่วไปในการกู้ยืม (General Arrangements to Borrow)

ประเทศ	จำนวน (ล้าน SDRs)
สหรัฐอเมริกา	4,250.0
ธนาคารคอยส์ บุนเดส	2,380.0
ญี่ปุ่น	2,125.0
ฝรั่งเศส	1,700.0
อังกฤษ	1,700.0
อิตาลี	1,105.0
แคนาดา	892.5
เนเธอร์แลนด์	850.0
เบลเยียม	595.0
ธนาคารสเวดจ์ ริชส์	382.5
ธนาคารสวิส เนชั่น (ตั้งแต่เดือน เมษายน 1984)	<u>1,020.0</u>
	17,000.0
การจัดการสินเชื่อกับซาอุดีอาระเบียร่วมกับ ความตกลงทั่วไปในการกู้ยืม	1,500.0

ที่มา : Anand G. Chandavarkar, The International Monetary Fund : Its Financial Organization and Actives (Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1984), p. 22.

2.1.6 รูปแบบการให้เงินกู้

ถึงแม้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือเพื่อดูแลควบคุมระบบการเงินระหว่างประเทศ แต่หน้าที่ทางการเงินก็เป็นกิจกรรมที่สำคัญ ดังนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงสนับสนุนระบบการเงินระหว่างประเทศโดยการอัดฉีดปริมาณเงินเป็นครั้งคราว บางครั้งก็เป็นปริมาณเงินจำนวนมากผ่านในรูปเงินกู้ที่ให้กับประเทศต่าง ๆ ดังนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศบางครั้งจึงเป็นที่รู้จักกันดี ในการเป็นแหล่งเงินกู้สำหรับประเทศต่าง ๆ ที่มีแหล่งเงินจำนวนพ้นกว่าล้านเหรียญสหรัฐต่อประเทศต่าง ๆ ได้³⁶

เงินกู้ที่ให้กับสมาชิกมี Credit Arrangement อยู่หลายประเภทที่แตกต่างกัน³⁷ อาทิ

1. การให้สินเชื่อส่วนแรก (First Tranche Credits) เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐสมาชิกที่พยายามแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยการถอนเงินไม่จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนและไม่มีมาตรการของกองทุนที่เข้มงวดต่อประเทศผู้ยืม โดยมีช่วงเวลาการชำระเงิน 3 ปี 3 เดือน - 5 ปี

2. เงินกู้ยามฉุกเฉินหรือเงินกู้ที่ขยายเวลา (Stand-by Arrangement and Extended Arrangement) เป็นการให้กู้เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองของประเทศ เริ่มใช้ครั้งแรกปี ค.ศ. 1952 โดยให้กู้กับประเทศเบลเยียมเป็นประเทศแรก³⁸ ส่วนใหญ่แล้วเงินกู้ยามฉุกเฉินมักเป็นการให้กู้กับประเทศโลกที่ 3 เพื่อเป็นการเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตลาด ระยะเวลากู้ 1 - 2 ปี

ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เมื่อครั้งเกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศในประเทศโลกที่ 3 เงินกู้ยามฉุกเฉินจึงได้ขยายเวลาให้กู้ออกไปเป็น 3 - 4 ปี เรียกว่า เงินกู้

³⁶David D. Driscoll, "What is the International Monetary Fund," Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>; INTERNET.

³⁷Tony Killick, IMF Programs in Developing Countries : Design and Impact (London : Routledge, 1995), pp. 9 - 11.

³⁸พิมพ์ใจ สิริโพธิ์ประภาณ, "IMF กับการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย," วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 38 (กันยายน 2540) : 9

ที่ขยายเวลาเป็นการให้กู้ยืมระยะปานกลาง ซึ่งโดยปกติแล้วการให้กู้ยืมฉุกเฉินมักมีระยะเวลาการให้กู้ไม่เกิน 18 เดือน

3. เงินกู้เพื่อทดแทนให้กับประเทศที่ประสบปัญหาจากการส่งออก (Compensatory and Contingency Financing Facility) เริ่มในปี 1963 มุ่งช่วยเหลือประเทศในโลกที่สาม ที่มีการส่งออกตกต่ำ มีลักษณะการให้กู้แบบชั่วคราว มีระยะเวลาให้กู้ 3 ปี 3 เดือน - 5 ปี

4. เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Facility) เริ่มเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1986 เป็นการให้กู้กับประเทศสมาชิกกลุ่มที่มีรายได้ต่ำของประเทศกำลังพัฒนา ที่ประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงิน โดยสนับสนุนการให้กู้ระยะปานกลางในการปรับเศรษฐกิจมหภาคและโครงสร้างเศรษฐกิจ มีระยะเวลาการให้กู้ 5 ปี 6 เดือน - 10 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 0.5 ต่อปี

5. เงินกู้เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้าง (Enhanced Structural Adjustment Facility) เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1987 เป็นการให้กู้กับประเทศสมาชิกกลุ่มที่มีรายได้ต่ำเช่นกัน มีการจัดสรรเงินกู้ 2 ครั้งต่อปี โดยมีความแตกต่างจากเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างในการจัดสรรเงินกู้ การควบคุม และการให้เงินกู้ มีระยะเวลาการให้กู้เช่นเดียวกัน

6. เงินกู้เพื่อปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Systemic Transformation Facility) เริ่มในปี ค.ศ. 1992 มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือประเทศที่อยู่ในเครือของสหภาพโซเวียตเดิมในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากสังคมนิยมมาเป็นทุนนิยม มีระยะเวลาการให้กู้ 4 ปี 6 เดือน - 10 ปี

นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและแนวทางปฏิบัติ (Adaptations of IMF Policies and Procedures) โดยในปี ค.ศ. 1995 - 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีศักยภาพในการสนับสนุนทางการเงินเพิ่มขึ้น เพื่อให้กับประเทศที่ประสบปัญหาจนต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้จะเป็นประโยชน์กับประเทศสมาชิกมากขึ้น โดยหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเม็กซิโกแล้วได้เกิดกลไกทางการเงินฉุกเฉิน ซึ่งนำไปสู่กองทุนเพื่อความมีเสถียรภาพของสกุลเงินและการขยายไปสู่การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนรวมทั้งเหตุการณ์ภายหลังสงคราม³⁹

³⁹IMF Survey Supplement on the Fund Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/sub0996/07financ.htm>; INTERNET.

1. กลไกทางการเงินฉุกเฉิน (Emergency Financing Mechanism) เป็นแนวทางเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงินที่เร่งด่วน โดยประเทศนั้นมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน

2. กองทุนเพื่อควมมีเสถียรภาพทางสกุลเงิน (Support for Currency Stabilization Funds) โดยต้องการสนับสนุนให้เกิดควมมีเสถียรภาพต่อสกุลเงิน นั่นคือ การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของแต่ละประเทศไว้

3. การให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน (Emergency Assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือภายใต้นโยบายการให้สินเชื่อ (Credit Tranche) โดยเมื่อมีการจัดสรรเงินให้กับประเทศที่ประสบปัญหาแล้ว ประเทศนั้นต้องการเงินเพิ่มขึ้นอย่างเร่งด่วน และเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยไม่ต้องรอให้ถึงระยะเวลาที่กองทุนต้องจัดสรรเงินตามกำหนดแต่ละช่วงเวลาได้

4. ประเทศที่ประสบปัญหาภายหลังความขัดแย้ง (Post-Conflict Countries) คณะกรรมการบริหารได้มีมติในเดือนกันยายน ค.ศ. 1995 ให้ขยายการให้ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วนรวมไปถึงประเทศที่ประสบปัญหาภายหลังความขัดแย้งด้วย โดยกำหนดลักษณะไว้ดังนี้

- ความสามารถในการบริหารงานและสถาบันภายในประเทศถูกทำลายลงโดยเกิดความขัดแย้งขึ้น และไม่สามารถพัฒนาและปฏิบัติแผนงานทางเศรษฐกิจตามความต้องการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้

- มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยต้องการชดเชยเงินสำรองของประเทศและการชำระเงิน

- กองทุนการเงินระหว่างประเทศสนับสนุนที่จะสร้างความพยายามระหว่างประเทศภายหลังสงคราม

โดยการให้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รูปแบบที่ให้กับประเทศที่ประสบปัญหาภายหลังความขัดแย้งนั้นเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น เพื่อที่จะนำไปสู่การให้เงินกู้ในโครงการอื่น ๆ ต่อไป

2.2 อิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การกล่าวถึงอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ผู้วิจัยขอให้คำจำกัดความหมายของคำว่า “อิทธิพล” ดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า “อิทธิพล” หมายถึง ความสามารถของบุคคล หรือกลุ่มที่จะสร้างอิทธิพลทางอ้อมโดยใช้วิถีทางที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ซึ่งมาจากความร่ำรวย หรือ สถานะที่สูงกว่า หรืออื่น ๆ เป็นพื้นฐาน⁴⁰

นอกจากนี้ คำว่า “อิทธิพล” สามารถนำไปใช้ได้ 2 ความหมาย คือ⁴¹

1. คำว่า “อิทธิพล” คือ รูปแบบของการใช้อำนาจที่ไม่มีการใช้กำลังบังคับ โดยเป้าหมายของการมีอิทธิพล ในความหมายนี้ นำมาใช้เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงความคิดความตั้งใจแทนที่การบีบบังคับให้กระทำสิ่งนั้น นอกจากนี้สัมพันธภาพของการมีอิทธิพล อาจตีความได้ในรูปแบบของการจัดลำดับชั้น (hierarchy) ที่กำหนดให้ตัวแสดงอยู่ภายใต้คำสั่งของกลุ่มผู้นำที่สามารถใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่นได้

2. การใช้อิทธิพล ในความหมายนี้กล่าวถึงความสามารถของการใช้อิทธิพลและความสามารถในการใช้กำลังอำนาจว่าเหมือนกันทุกประการ ดังนั้นตัวแสดงใด ๆ ก็ตามที่ไม่มีความสามารถพอที่จะเอาชนะ ต่อต้าน หรือการรักษาจุดมุ่งหมายไว้ได้ก็ได้รับอิทธิพลอย่างแน่นอน แต่ไม่ถึงกับถูกใช้อำนาจบังคับ

ดังนั้น คำว่า “อิทธิพล” ในการวิจัยนี้ คือ การมีสัมพันธภาพในลักษณะที่มีอิทธิพลในรูปแบบของการจัดลำดับชั้น ให้ตัวแสดงอยู่ภายใต้คำสั่งที่กำหนดให้ยอมรับกลุ่มผู้นำที่สามารถใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่นได้ และความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นสามารถสร้างอิทธิพลทางอ้อมโดยใช้ความร่ำรวย หรือสถานะที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นพื้นฐาน ดังนั้น ประเทศที่มีความสามารถกำหนดสิ่งต่าง ๆ ให้ประเทศที่มีฐานะด้อยกว่าอื่นๆ ยอมรับได้ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึง

⁴⁰Victoria Neufeldt, “Influence,” Webster’s New World Dictionary of American English 3rd ed. (New York : Simon & Schuster, 1988) : 693.

⁴¹Graham Evans and Jeffrey Newham, “Influence,” The Dictionary of World Politics : Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions (New York : Harvester Wheatsheaf, 1992) : 142 - 143.

เป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความสามารถทั้งในด้านบทบาทความเป็นผู้นำที่ควบคุมการบริหารงานในองค์กรและอำนาจการออกเสียงภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

2.2.1 อิทธิพลในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในองค์กรหรือสถาบันระหว่างประเทศ การจัดการบริหารงานขององค์กรที่สมาชิกที่มีอยู่หลายประเทศให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น อาจมีความยากลำบากที่สมาชิกทุกประเทศ จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานและควบคุมองค์กรได้อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ถ้ามีประเทศที่มีอำนาจเหนือประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาควบคุมดูแลและรักษาผลประโยชน์ขององค์กรจะทำให้สถาบันนั้นทำงานได้อย่างต่อเนื่องและราบรื่น ซึ่งประเทศที่มีอำนาจเหนือประเทศอื่น ขณะนั้น คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการก่อกำเนิดขององค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก หรือความพยายามสร้างองค์การการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งล้มเหลวกลายเป็นข้อตกลงทางการค้าและพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งปัจจุบัน คือ องค์การการค้าโลกนั้น ได้ส่งผลทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นมหาอำนาจที่โดดเด่นในการควบคุมสถาบันเหล่านั้น รวมถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย โดยเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน การสร้างกฎเกณฑ์ และดูแลองค์กรให้ดำเนินต่อไปได้

เมื่อผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำความเสียหายมาสู่ประเทศในยุโรปและทางเอเชียอีกหลายประเทศโดยความเสียหายเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการฟื้นฟูบูรณะประเทศไม่ว่าจะเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประเทศแล้ว การฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศก็มีความสำคัญอย่างมากด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะประเทศในยุโรปที่สภาพเศรษฐกิจทรุดโทรมอย่างมาก เพราะสินค้าประเภททุน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตถูกทำลายไปเกือบหมดในช่วงระหว่างสงคราม ทำให้ศักยภาพในการผลิตสินค้าของประเทศในยุโรปด้อยไปมากด้วย และมีสภาพจากที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้ากลายเป็นผู้นำเข้า จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลชำระเงินอย่างรุนแรง ในปี ค.ศ. 1946 ยุโรปขาดดุลการชำระเงินจำนวน 5.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และในปี ค.ศ. 1947 ได้เพิ่มจำนวนเป็น 7.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าเพิ่มขึ้นจำนวนมาก คือ จาก 7.74 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1946 เป็น 11.53 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1947⁴²

⁴²Joan Edelman Spero, *The Politics of International Relations* (Winchester, Mass : Allen & Unwin Inc., 1985), p. 40.

ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษนั้น แต่เมื่อสภาพความเสียหายเกิดกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอย่างมากมาย การร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในช่วงเริ่มต้นนั้นจึงยังไม่เป็นไปตามความต้องการนัก โดยไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เพียงพอกับการขาดดุลขนาดใหญ่ของยุโรป เพราะฉะนั้นระบบการเงินระหว่างประเทศใหม่ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1947

ตารางที่ 2.3 ความสามารถในการผลิตของแรงงานของประเทศที่สำคัญ (Labor productivity) โดยคิดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อชั่วโมงการทำงาน

หน่วย : เหรียญสหรัฐฯ

	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ญี่ปุ่น	เนเธอร์แลนด์	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
1870	1.05	1.13	0.37	2.02	2.13	1.95
1890	1.42	1.63	0.53	n.a.	2.82	3.02
1913	2.21	2.50	0.81	3.35	3.59	4.58
1929	3.21	3.11	1.42	4.96	4.52	6.73
1938	4.14	3.85	1.77	4.91	4.91	7.12
1950	4.54	3.67	1.52	6.17	6.41	11.14
1960	6.95	7.13	2.70	8.62	8.04	14.44
1973	14.31	13.94	8.39	16.77	13.91	19.29

ที่มา Cited in Andrew Walter, World Power and World Money (Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 152.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2.3 แล้ว พบว่า ความสามารถในการผลิตของแรงงานในประเทศต่าง ๆ นั้น ในช่วง ค.ศ. 1870 - 1913 จะพบว่ามียัตราไม่ต่างกันมากนัก นอกจากประเทศญี่ปุ่นที่มีอัตราต่ำกว่าประเทศอื่น แต่ช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 1929 - 1950 จะพบว่าความสามารถในการผลิตของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ญี่ปุ่น และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป มีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการผลิตที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี และความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา สามารถพิจารณาได้จากดุลการชำระเงินในตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ดุลการชำระเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1946 - 1958

หน่วย : พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
1. ดุลการค้าและบริการ	+7.74	+11.53	+6.44	+6.15	+1.80	+3.72	+2.35	+0.44	+1.86	+2.06	+3.88	+5.81	+2.27
2. ค่าใช้จ่ายทางการทหาร	-0.49	-0.45	-0.80	-0.62	-0.58	-1.27	-1.96	-2.34	-2.42	-2.62	-2.80	-2.79	-3.11
3. การส่งเงินของภาคเอกชนและ เงินสงเคราะห์ของภาครัฐ	-0.63	-0.72	-0.62	-0.63	-0.52	-0.46	-0.55	-0.62	-0.62	-0.59	-0.67	-0.70	-0.72
4. เงินบริจาคของรัฐและเงินลงทุน	-4.98	-5.80	-4.92	-5.65	-3.64	-3.19	-2.38	-2.06	-1.55	-2.21	-2.36	-2.57	-2.59
5. เงินลงทุนจากภาคเอกชน	-0.76	-1.08	-1.08	-0.43	-1.2	-0.88	-1.0	-0.16	-1.4	-0.9	-2.5	-2.8	-2.82
6. ความผิดพลาดและการแก้ไข ตัวเลขทางบัญชี	-0.63	-0.72	-0.62	-0.63	-0.03	+0.47	+0.51	+0.30	+0.17	+0.45	+0.64	+0.75	+0.38
7. รวมดุลการชำระเงิน (1+3+4+5+6)	-4.98	-5.80	-4.92	-5.65	-3.6	-0.34	-1.1	-2.1	-1.5	-1.1	-1.0	+0.5	-3.48

ที่มา : Cited in Victor Argy, The Postwar International Monetary Crisis - An Analysis. (London : George Allen and Unwin, 1981), p. 32.

เมื่อสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายจากสงครามน้อยที่สุด จึงเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศภายใต้ระบบเบรทตัน วัตต์ส์อย่างมาก จากปี ค.ศ. 1947 - 1960 เพราะสหรัฐอเมริกามีทั้งความสามารถและเจตจำนงที่จะจัดการกับระบบการเงินระหว่างประเทศ จากความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และความเชื่อมั่นของประเทศต่าง ๆ ที่ยอมรับความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดี ซึ่งประเทศทางยุโรปและญี่ปุ่นยอมรับการจัดการของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากความเสียหายทางเศรษฐกิจจากสงครามทำให้ต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในการฟื้นฟูการผลิตภายในประเทศ การเงิน และการค้าระหว่างประเทศ⁴³ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2.4 จะเห็นว่า การมีดุลการชำระเงินเกินดุลในช่วงปี ค.ศ. 1946 - 1949 แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของสภาพเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถเข้ามาจัดการภายในกองทุนได้เป็นอย่างดี แม้ว่าต่อมาสหรัฐอเมริกาจะพบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน เนื่องจากในเดือนกันยายน ค.ศ. 1949 อังกฤษได้ทำการลดค่าเงินปอนด์ร้อยละ 30 เมื่อเทียบกับเงินเหรียญสหรัฐฯ โดยการลดค่าเงินของอังกฤษเป็นการปรับปรุงด้านอัตราแลกเปลี่ยน และช่วงระหว่างสงครามเกาหลีนั้นทำให้สหรัฐอเมริกขาดดุลการชำระเงินเป็นอันมาก แต่อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศทั้งหลายในยุโรปใช้ดุลการชำระเงินที่เริ่มจะเกินดุลของตนในด้านทุนสำรองของประเทศเหล่านั้นใหม่ ทำให้เป็นจุดเริ่มต้นในการที่เงินเหรียญสหรัฐฯ กลายเป็นสกุลเงินสำรองหลักที่สำคัญ⁴⁴

ตารางที่ 2.5 ดุลการชำระเงินของประเทศเยอรมนี ค.ศ. 1950 - 1958

(หน่วย : พันล้านมาร์กเยอรมัน)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
1. บัญชีเดินสะพัด	-0.40	2.3	2.5	3.9	3.7	2.2	4.4	5.9	6.0
2. การลงทุนระยะยาว	0.5	-0.1	-0.4	-0.4	-0.4	-0.2	-0.4	-0.4	-1.4
3. การลงทุนระยะสั้น	0.1	-0.5	0.4	-0.3	0.3	-0.4	0.2	-2.3	-0.9
4. ความผิดพลาดและการแก้ไขตัวเลขทางบัญชี	-0.8	0.3	0.4	0.5	-0.6	0.3	0.7	1.9	-0.2
รวมดุลการชำระเงิน	-0.6	2.0	2.9	3.6	2.9	1.9	5.0	5.1	3.4

ที่มา : Victor Argy, The Postwar International Money Crisis - An Analysis (London : George Allen and Unwin, 1981), p. 40.

⁴³ Joan Edelman Spero, The Politics of International Relations, p. 40.

⁴⁴ Victor Argy, The Postwar International Money, p. 33.

ตารางที่ 2.6 ดุลการชำระเงินของประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1955 - 1958

(หน่วย : ล้านปอนด์)

	1955	1956	1957	1958
1. บัญชีเดินสะพัด	-155	208	233	347
2. เงินลงทุนระยะยาว	-122	-187	-106	-196
3. ดุลพื้นฐาน	-277	21	127	151
4. การปรับตัวเลขสำหรับอัตราผู้ว่างงาน	-141	57	51	-10
5. เงินลงทุนระยะสั้น - ความผิดพลาดและการปรับตัวเลขทางบัญชี	121	42	80	64
รวมดุลการชำระเงิน	-156	63	207	215

ที่มา : Victor Argy, The Postwar International Money Crisis - An Analysis (London : George Allen and Unwin, 1981), p. 42.

จากตารางที่ 2.5 และ ตารางที่ 2.6 การที่ประเทศในยุโรปเริ่มมีดุลการชำระเงินที่เกินดุล อาทิ ประเทศอังกฤษและเยอรมนีนั้น แสดงให้เห็นถึงการเริ่มฟื้นตัวของสภาพเศรษฐกิจ แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะสนับสนุนให้ประเทศเหล่านี้เริ่มใช้ดุลการชำระเงินที่เกินดุลมาใช้เป็นทุนสำรองของประเทศใหม่ ๆ แต่เนื่องจากเงินสกุลหลักของยุโรปยังไม่มีความแข็งแกร่งพอเมื่อเทียบกับเงินเหรียญสหรัฐ ดังนั้น เงินเหรียญสหรัฐ จึงมีความสำคัญในการเป็นเงินสกุลหลักระหว่างประเทศอยู่

2.2.2 อิทธิพลในการบริหารงานในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การมีอิทธิพลในการบริหารงานนั้น การมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นส่วนสำคัญอย่างมาก ซึ่งการตัดสินใจในองค์การระหว่างประเทศนั้นยากที่จะกำหนดว่าเป็นรูปแบบใด โดยถ้าพิจารณาตามกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในส่วนของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการของความเท่าเทียมกัน ในอำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรมีมาตรฐานที่เท่าเทียมกันในการลงคะแนนเสียงและการเป็นผู้แทนของรัฐในรูปแบบของ 1 รัฐต่อ 1 คะแนนเสียง (one-state/one-vote) ซึ่งเป็นความเท่าเทียมกันของการเป็นผู้แทนของรัฐ

ส่วนในความเป็นจริงนั้นรัฐต่าง ๆ มีความแตกต่างกันทางด้านประชากร ดินแดน ศักยภาพทางเศรษฐกิจ และความเข้มแข็งทางการทหาร ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการ

ตัดสินใจในองค์การ ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจการลงคะแนนเสียงในการเป็นตัวแทน นั่นคือ อำนาจในการยับยั้ง (veto power) และการเป็นผู้แทนถาวร ซึ่งจำกัดความเป็นสมาชิกภาพของรัฐไปสู่การมีอำนาจและพื้นฐานของเสียงข้างมากในการตัดสินใจ⁴⁵

เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงได้เกิดความคิดเห็นที่แตกแยกกันในการจัดตั้งองค์การของสังคมระหว่างประเทศ โดยแนวโน้มแรกเกิดขึ้นในการประชุมที่เมืองซานฟรานซิสโก (the San Francisco Conference) ในปี ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นมติที่ยึดถือตามแนวทางการเมืองชั้นพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแก่นสำคัญของกฎบัตรของสหประชาชาติในเรื่องความเท่าเทียมกันในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจแบบ 1 รัฐ ต่อ 1 คะแนนเสียง ส่วนการประชุมที่เบรทตันวูดส์นั้นมีความคิดที่แตกต่างกับการประชุมที่ซานฟรานซิสโก โดยในช่วงปี ค.ศ. 1942 ได้มีความคิดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของการตัดสินใจ ซึ่งเป็นข้อเสนอเพื่อการควบคุมการตัดสินใจที่เป็นโครงสร้างที่ถาวร โดยสหรัฐอเมริกาและอังกฤษต้องการมีบทบาทในการเป็นประเทศผู้ก่อตั้ง โดยต้องการควบคุมโครงสร้างการตัดสินใจเพียง 2 ประเทศเท่านั้น แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงปัญหาของการลงคะแนนเสียงที่มีทั้งประเทศเล็กและประเทศใหญ่อยู่ในองค์การว่าจะจัดสรรอำนาจการลงคะแนนเสียงอย่างไร โดยถ้าแต่ละประเทศได้รับอำนาจการลงคะแนนเสียงที่เท่าเทียมกัน โดยที่ประเทศเล็กนั้นให้เงินสมทบกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศน้อยกว่าประเทศใหญ่แต่มีอำนาจในการตัดสินใจเท่ากันนั้น ถ้าเป็นเช่นนี้จำนวนคะแนนเสียงของประเทศเล็ก ๆ นั้น ซึ่งมีจำนวนมากกว่าประเทศใหญ่ จะมีอำนาจเหนือประเทศใหญ่ทันทีถ้ามีการลงคะแนนเสียงแบบ 1 ประเทศต่อ 1 คะแนนเสียง ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจเสียเปรียบอย่างมาก ต่อมาได้มีการตกลงกันในที่ประชุมเบรทตัน วูดส์ เรื่องการลงคะแนนเสียงตามปริมาณการให้เงินสนับสนุนของแต่ละประเทศ โดยพิจารณาถึงความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น ซึ่งความคิดนี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสหรัฐอเมริกา และเป็นผลประโยชน์ต่อประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมากด้วย เพราะทำให้อำนาจในการลงคะแนนเสียงของสหรัฐอเมริกามีมาก⁴⁶ จากตารางที่ 2.7 สามารถพิจารณาถึงอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ

⁴⁵Tyrone Ferguson, The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund: The Quest for Full and Effective Participation (London : Pinter Publishers Limited, 1988), p. 57.

⁴⁶Ibid., pp. 59 - 61.

ตารางที่ 2.7 อำนาจการลงคะแนนเสียงในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 - 1985

หน่วย : ร้อยละ

	1946	1960	1965	1971	1978	1985
ประเทศที่พัฒนาแล้ว	74.4	73.0	67.3	70.2	63.7	63.2
สหรัฐอเมริกา	33.5	26.1	22.5	21.9	19.9	19.2
ประเทศจากยุโรป	12.8	17.3	16.2	18.3	25.5	26.5
ประเทศกำลังพัฒนา	25.6	27.0	37.7	29.9	36.6	35.6
กลุ่มประเทศโอเปค	-	-	4.2	5.0	9.8	11.0
อื่น ๆ	-	-	-	-	0.5	1.1

ที่มา : Cited in G.R. Berridge, *International Politics : State Power and Conflict Since 1945* 3rd ed. (New York : Harvester Wheatsheaf, 1997), p. 29.

จากตารางที่ 2.7 จะเห็นได้ว่า การลงคะแนนเสียงตามปริมาณการให้เงินสนับสนุนของประเทศต่าง ๆ นั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วมีจำนวนคะแนนเสียงมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก อาทิ เมื่อพิจารณาในปี ค.ศ. 1946 อำนาจการลงคะแนนเสียงของประเทศที่พัฒนาแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ 74.4 โดยแม้ว่าอำนาจการลงคะแนนเสียงของประเทศเหล่านี้จะลดลงจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1985 อำนาจการลงคะแนนเสียงของประเทศที่พัฒนาแล้วมีจำนวนลดลงเหลือร้อยละ 63.2 จากคะแนนเสียงของประเทศที่เป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทั้งหมดก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในเรื่องสำคัญของการจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารที่มีอยู่ 24 ท่าน โดยประเทศสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นคือประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี อังกฤษ และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ช่วงปี ค.ศ. 1946 - 1950) ซึ่งมีจำนวนคะแนนเสียงอย่างมาก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ในตารางที่ 2.8 จะเห็นได้ว่าคะแนนเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกาดังแต่ในปี ค.ศ. 1946 ที่มีคะแนนเสียงถึงร้อยละ 33.5 แต่ก็มีคะแนนเสียงลดลงจนกระทั่งปี ค.ศ. 1998 อำนาจการลงคะแนนเสียงเหลือร้อยละ 17.78 ซึ่งในการพิจารณาเห็นชอบในกิจกรรมใด ๆ ของกองทุนใช้คะแนนเสียงร้อยละ 85 (majority decisions) เพื่อให้ความเห็นชอบในเรื่องเหล่านั้นผ่านการพิจารณา ถือได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกายังคงมีอำนาจในการควบคุมการตัดสินใจภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศมากที่สุด

ตารางที่ 2.8 อำนาจการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	1994	1998
สหรัฐอเมริกา	33.52	30.51	25.98	22.63	19.83	19.10	17.81	17.78
อังกฤษ	16.00	14.57	12.36	10.76	6.94	6.62	4.99	4.98
จีน	6.95	6.32	-	-	-	-	-(1)	-
ฝรั่งเศส	5.73	6.05	5.09	4.41	4.57	4.80	4.99	4.98
อินเดีย	5.13	4.67	3.91	3.38	-	-	-(2)	-
เยอรมนี	-	-	5.09	5.35	5.13	5.78	5.54	5.53
ญี่ปุ่น	-	-	-	-	3.96	4.52	5.54	5.53
ซาอุดี	-	-	-	-	1.47	3.44	-	-
อิตาลี	-	-	-	2.84	-	-	-	-
รวม	67.33	62.12	52.43	49.37	41.90	44.26	38.87	38.80

หมายเหตุ (1) ปี ค.ศ. 1994 สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้รับการเลือกเป็นคณะกรรมการบริหาร ด้วยโควต้าร้อยละ 2.29 และ ปี ค.ศ. 1998 ด้วยโควต้าร้อยละ 2.28

(2) ปี ค.ศ. 1994 อินเดียได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการบริหาร ด้วยโควต้าร้อยละ 2.59

ที่มา G.R. Berridge, International Politics : State Power and Conflict Since 1945 3rd ed. (New York : Harvester Wheatsheaf, 1997), p. 29. และ Cited in IMF Executive Directors and Voting Power General Department and Special Drawing Right Department Available from <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/Eds.htm> : INTERNET.

นอกจากนี้ การบริหารงานในกองทุนประกอบด้วย 3 โครงสร้างหลักที่สำคัญ นั่นคือ คณะมนตรีผู้ว่าการ คณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการทั่วไป รวมทั้งองค์การย่อยคือคณะกรรมการปฏิบัติการและคณะกรรมการเพื่อการพัฒนา คณะมนตรีผู้ว่าการและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นโครงสร้างการจัดการที่สำคัญขององค์การและใช้หลักการตัดสินใจจากคะแนนเสียงร้อยละ 85 จากทั้งหมด ดังนั้นความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการลงคะแนนเสียงตามปริมาณการให้ความสนับสนุนทางการเงินของประเทศต่าง ๆ และการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมากนั้นเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมในองค์การและทำให้เกิดการถ่วงดุลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ

และช่วยให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศง่ายขึ้น⁴⁷ และเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่าคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำการตัดสินใจที่สำคัญที่สุดขององค์กร ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจประจำวัน ให้คำปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิกและนโยบายเพื่อการพัฒนาของกองทุนนั้น ตัวแทนของประเทศที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารก็เป็นตัวแทนประเทศในคณะกรรมการปฏิบัติการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้แนวนโยบายสำคัญแก่คณะกรรมการบริหาร เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจะนำไปศึกษารายละเอียดก่อนกำหนดเป็นนโยบายต่อไป ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการบริหารไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นด้วยกับคำแนะนำนั้นเสมอไป โดยคณะกรรมการปฏิบัติการนี้เป็นตัวแทนผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจลงมติด้วยหุ้นหรือโควต้าที่ประเทศหรือกลุ่มประเทศนั้นมีอยู่นั่นเอง ดังนั้นข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการปฏิบัติการจึงมิใช่คำเสนอแนะธรรมดา แต่ถือเป็นการให้แนวนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเลยทีเดียว เจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีหน้าที่ต้องถือปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ และถ้าพิจารณาให้ดีแล้วแนวนโยบายนี้มีผลต่อเศรษฐกิจการเงินของโลกในเวลาต่อมาอย่างมาก⁴⁸ ดังนั้นจะพบว่าหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหลักประจำวันขององค์กรกับหน่วยงานที่ให้คำแนะนำแนวนโยบายในองค์กรเป็นตัวแทนชุดเดียวกันนั้น ย่อมสร้างความได้เปรียบในการดำเนินนโยบายรวมถึงการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจทั้งหลายได้เป็นอย่างดี

2.2.3 อิทธิพลในฐานะเป็นประเทศที่ร่ำรวยที่สุด

จากเดิมประเทศที่เป็นผู้นำทางการเงินที่เด่นชัด คือ อังกฤษในช่วงระบบมาตรฐานทองคำ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1880 โดยประมาณจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้น เป็นระบบการเงินซึ่งจัดอยู่ในประเภทที่มีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ซึ่งเป็นระบบที่คงอยู่ได้เนื่องจากมีโครงสร้างของระบบแบบลำดับชั้นโดยมีอังกฤษเป็นผู้นำ ส่วนประเทศอื่นก็มีได้ปฏิเสธความเป็นผู้นำในการรักษาเสถียรภาพของระบบโดยอังกฤษได้ แต่ในช่วงสงครามนั้นมีความพยายามของประเทศต่าง ๆ ที่จะฟื้นฟูระบบมาตรฐานทองคำกลับมาอีก เพื่อก่อตั้งระบบการเงินระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพ แต่ก็ดำรงอยู่ได้ไม่นานและสิ้นสุดลง

⁴⁷Ibid., p. 65.

⁴⁸วิชัย หิรัญวงศ์, “องค์กรย่อยที่ทรงอิทธิพลในการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : 18.

ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1947 เมื่อทองคำและเงินปอนด์ของอังกฤษไม่สามารถส่งเสริมระบบการเงินของโลกให้ดำเนินได้ต่อไป ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนเพิ่มขึ้น และจากความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจของอังกฤษอันเป็นผลมาจากความเสียหายของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการค้าระหว่างประเทศให้ระบบการเงินของโลกดำเนินต่อไป ดังนั้นสกุลเงินที่มีความเข้มแข็งและจะนำมาสู่สภาพคล่องระหว่างประเทศได้อย่างดีคือเงินเหรียญสหรัฐฯ โดยภายหลังการก่อตั้งระบบเบรตตัน วูดส์ สหรัฐอเมริกาได้พยายามผลักดันให้มีการดำเนินการตามหลักการที่ได้วางไว้ เช่น ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้สินเชื่อแก่อังกฤษในการฟื้นฟูประเทศเพื่อให้ค่าเงินปอนด์คืนสู่สภาพที่ใช้แลกเปลี่ยนได้โดยเร็ว

ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ถึง ค.ศ. 1960 สหรัฐอเมริกามีความเต็มใจและมีศักยภาพในการจัดการระบบการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจาก ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาเอง นอกจากนี้สกุลเงินเหรียญสหรัฐฯ ยังสามารถเป็นเงินสกุลหลักระหว่างประเทศได้ในขณะนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น เงินเหรียญสหรัฐฯจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสกุลเงินระหว่างประเทศในช่วงสงครามโลก และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจาก⁴⁹

1. เงินเหรียญสหรัฐฯ เป็นสกุลเงินระหว่างประเทศ ที่สามารถแลกเปลี่ยนไปสู่เงินสกุลระหว่างประเทศอื่น ๆ และทองคำได้ง่าย และมูลค่าของเงินเหรียญสหรัฐฯ มีเสถียรภาพ
2. สามารถเก็บรักษาสำหรับการซื้อ - ขาย ในอนาคตกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก
3. การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ราคาหรือมูลค่าสินค้าและบริการมักอิงกับเงินเหรียญสหรัฐฯ โดยส่วนมาก

ดังนั้น ทองคำและเงินปอนด์ไม่สามารถเป็นเงินสกุลหลักระหว่างประเทศได้ และเศรษฐกิจของยุโรปยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ทัน จากบทบาทดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ยังทำให้ยุโรปและญี่ปุ่นยอมรับในความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกา ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศของตนที่ถูกทำลายลง ดังนั้นหลังจาก ค.ศ. 1947 สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มจัดการกับระบบการเงินระหว่างประเทศ และจากตารางที่ 2.9 พบว่าฐานะความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1949 นั้นมีมากโดยคิดเป็นร้อยละ 56.5 เพียงแค่ประเทศเดียวเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด ดังนั้นสหรัฐอเมริกา

⁴⁹Robert S. Walters & David H. Blake, The Politics of Global Economic Relations (New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1992), pp. 70 - 71.

จึงมีทั้งศักยภาพและความเต็มใจที่จะทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ การทำให้เกิดสภาพคล่องระหว่างประเทศ และแก้ปัญหาการปรับดุลชำระเงินระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2.9 ทุนสำรองของโลก (World reserves) ในปี ค.ศ. 1949 - 1958

หน่วย : พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

	1949	1958
ทองคำ	33.5	37.4
ฐานะทุนสำรองในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	1.7	2.6
การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ	10.4	17.2
รวม	45.6	57.3
จากสหรัฐอเมริกา	26.0 (ร้อยละ 56.5)	22.5 (ร้อยละ 39.2)
จากประเทศอื่น ๆ ในโลก	19.6 (ร้อยละ 43.5)	34.8 (ร้อยละ 60.8)

ที่มา : Cited in Victor Argy, The Postwar International Money Crisis - An Analysis (London : George Allen and Unwin, 1981), p. 33.

ในการก่อให้เกิดสภาพคล่องระหว่างประเทศอย่างเพียงพอ นั้นสหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนให้เงินของตนต้องไหลออกจากประเทศ เนื่องจากความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียวไม่อาจก่อให้เกิดระบบมาตรฐานเงินเหรียญสหรัฐฯ ได้ โดยสหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าอย่างมากในขณะนั้น ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 - 1958 สหรัฐอเมริกาจึงให้เงินไหลออกนอกประเทศโดยผ่านการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น แผนการทรูแมน แผนการมาร์แชลล์ และเงินให้เปล่าอื่น ๆ แก่ประเทศในยุโรป เป็นต้น รวมทั้งผ่านการใช้จ่ายทางการทหาร เช่น กรณีสงครามเกาหลีด้วย นอกจากนี้การแก้ปัญหาการปรับดุลชำระเงินนั้น สหรัฐอเมริกายังสนับสนุนให้ยุโรปและญี่ปุ่นใช้นโยบายกีดกันทางการค้าต่อตนเองด้วย เช่น มีการนำสินค้าเข้าจำนวนมากจากประเทศเหล่านี้ ขณะที่ยอมรับการกีดกันการนำเข้าของตนเองจากประเทศดังกล่าว⁵⁰

ขณะเดียวกัน แม้สหรัฐอเมริกาก็มีความสำคัญต่อการสร้างสภาพคล่องระหว่างประเทศ และช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลชำระเงินระยะสั้นของประเทศต่าง ๆ แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลชำระเงินจำนวนมากต่อประเทศของตนด้วย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 - 1971 (ยกเว้นปี ค.ศ. 1957) ซึ่งเป็นการ

⁵⁰Joan Edelman Spero, The Politics of International Relations. pp. 42 - 43.

ทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อเงินเหรียญสหรัฐฯ เพราะการขาดดุลชำระเงินอย่างมกนั้นอาจทำให้สหรัฐอเมริกาคต้องลดค่าเงินส่งผลให้ประเทศที่มีเงินทุนสำรองเป็นเงินเหรียญสหรัฐฯ ได้รับความกระทบกระเทือนและเป็นการทำลายความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบทั้งระบบด้วย⁵¹

2.3 ความพยายามมีอิทธิพลจากความร่วมมือกันของประเทศมหาอำนาจอุตสาหกรรมอื่น ๆ

ในช่วงแรกถือได้ว่าสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลต่อกองทุนประเทศมากที่สุดเพียงประเทศเดียว ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกามีอาจจัดการระบบได้โดยลำพังและความเชื่อมั่นของประเทศต่าง ๆ ต่อการจัดการระบบภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาก็เพียงลำพังมีเพียงพออีกต่อไป ดังนั้น การร่วมมือกับสมาชิกอื่น ๆ ในระบบจึงถือกำเนิดขึ้นมา ทำให้เกิดการร่วมมือกันจัดการภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น การจัดการระบบการเงินระหว่างประเทศภายหลังปี ค.ศ. 1960 จึงเป็นความร่วมมือกันของประเทศที่สำคัญ ๆ ทั้งหมด ในการนำไปสู่พัฒนาการที่สำคัญ คือ⁵²

1. ความร่วมมือกันระหว่างธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 ธนาคารกลางของประเทศในยุโรปได้จัดให้มีการพบปะกันเป็นประจำที่ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยตั้งแต่ในอดีตสหรัฐอเมริกาไม่เคยเข้าร่วมประชุมเลย แต่หลังจากปี ค.ศ. 1960 ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการเข้าร่วมประชุมดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันจัดการระบบการเงินระหว่างประเทศได้มากขึ้น

2. เกิดองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) ที่เป็นที่ประชุมของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังของประเทศร่ำรวย ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเป็นประจำ

3. การเกิดกลุ่ม 10 ประเทศ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศอุตสาหกรรม 10 ประเทศ โดยกลุ่ม 10 ประเทศนี้ได้มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินระหว่างประเทศ โดยตกลงให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศยึดสกุลเงินของตน เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศทั้งหลายต้องการหาเงินทุนเพิ่มเติม เพื่อให้กองทุนป้องกันหรือจัดการกับความเสียหายที่

⁵¹ จีรภรณ์ วัฒนวรราชศิริ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ศึกษากรณีระบบการเงินระหว่างประเทศ, หน้า 45.

⁵² Joan Edelman Spero, The Politics of International Relations pp. 44 - 45.

จะเกิดขึ้นต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ⁵³ นอกจากนี้ยังได้เป็นเวทีสำหรับการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะ เจริญการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศ

โดยกลุ่ม 10 ประเทศนี้ มีความสำคัญในความตกลงทั่วไปในการกู้ยืม ที่ได้เกิดขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. 1962 ระหว่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับ 9 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และสวีเดน ต่อมาประเทศญี่ปุ่นเข้ามาเป็นสมาชิกเป็นประเทศที่ 10 ในปี ค.ศ. 1964 จึงมีชื่อกลุ่มว่า กลุ่ม 10 ประเทศ ต่อมาก็ยังคงชื่อนี้ไว้อยู่แม้ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์จะเข้ามาเป็นสมาชิกประเทศที่ 11⁵⁴

นอกจากกลุ่ม 10 ประเทศจะมีความสำคัญในความตกลงทั่วไปในการกู้ยืมแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการจัดตั้งสิทธิการถอนเงินพิเศษ ในปี ค.ศ. 1966 ในฐานะที่เป็นส่วนเพิ่มเติมแหล่งสภาพคล่องให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ⁵⁵

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการตัดสินใจของกองทุน เป็นผลจากสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเงินในระบบโลก ซึ่งรัฐที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่ จะมีอำนาจควบคุมมากเหนือการตัดสินใจของกองทุนที่มาจากคะแนนเสียงข้างมากอย่างเป็นทางการและอำนาจการออกเสียง โดยการเห็นชอบร่วมกันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้กลายเป็นทั้งแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจและผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจ เพราะหลังจากที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเป็นผู้นำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เพียงลำพัง การเห็นชอบร่วมกันในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเป็นความจำเป็นร่วมกันของกลุ่ม 10 ประเทศ ซึ่งเข้าร่วมจัดการในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ⁵⁶ โดยอำนาจของกลุ่ม 10 ประเทศมิใช่เพียงมีฐานะทางการเงินระหว่างประเทศเหนือประเทศสมาชิกอื่น ๆ แต่ยังคงควบคุมการตัดสินใจ โดยมีจำนวนเสียงมากกว่า 2 ใน 3 ของอำนาจการลงคะแนนเสียงทั้งหมด⁵⁷

⁵³Margaret G. de Vries and J. Keith Horsefield, International Monetary Fund 1945 - 1965 Twenty Years of International Monetary Cooperation Vol. II, (Washington D.C. : International Monetary Fund, 1967), p.18.

⁵⁴Aqe F. P. Baker, International Financial Institutions. pp. 166 - 167.

⁵⁵Arthur S. Banks, Alan J. Day and Thomas C. Muller, "Group of Ten," Political Handbook of the World 1997. p. 1031.

⁵⁶Marc Willaims, International Economic Organisation and the Third World. pp. 68 - 69.

⁵⁷Ibid. p. 74.

นอกจากนี้ บทบาทของกลุ่ม 10 ประเทศ เห็นได้ชัดเจนหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1971 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารของกลุ่ม 10 ประเทศ ได้พยายามเจรจาเพื่อให้บรรลุข้อตกลงในการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศ ในที่สุดก็มีการประนีประนอม จนออกมาในรูปของข้อตกลงสมิทโซเนียน ในเดือนธันวาคม ปีเดียวกัน กลุ่ม 10 ประเทศได้มีการประชุมขึ้นที่สถาบันสมิทโซเนียน ในกรุงวอชิงตัน เพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ 18 ธันวาคม ที่ประชุมก็ได้ประนีประนอมและบรรลุข้อตกลงที่จะให้มีการร่วมมือกันของเงินสกุลสำคัญ โดยให้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราของแต่ละประเทศให้สมดุลกันมากขึ้น และขยายขอบเขตของการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน (margin of exchange rate fluctuation) จากร้อยละ 1 ของค่าเสมอภาคเป็นร้อยละ 2.25 และขึ้นราคาทองคำเป็นออนซ์ละ 38 เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งหมายถึงการลดค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ ลงร้อยละ 7.89 นั่นเอง⁵⁸

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้อตกลงสมิทโซเนียนนี้ มีความสำคัญในแง่ที่แม้ในสภาพการณ์ที่แต่ละประเทศดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ก็ยังมีความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง และที่สำคัญก็คือ เงินเหรียญสหรัฐฯ ก็สามารถลดค่าลงได้ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสมิทโซเนียนได้ช่วยให้ระบบการเงินของโลกกลับคืนสู่ความมั่นคงเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะมิได้กำจัดความบกพร่องพื้นฐานของระบบการเงินระหว่างประเทศ นั่นคือ เงินเหรียญสหรัฐฯ ยังไม่ได้อยู่ในสภาพที่พึงแลกเปลี่ยนได้ ยังไม่มีการสร้างทุนสำรองระหว่างประเทศแบบใหม่ขึ้นมา และการจัดสรรสิทธิสินเชื่อบริหาร ซึ่งได้ยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1972 ก็ไม่ได้ตัดสินใจว่าจะทำการจัดสรรต่อไปอีกหรือไม่ และแทนที่จะปล่อยให้มีความยืดหยุ่นในอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1972 ประชาคมตลาดร่วมยุโรป (European Economic Community : EEC) กลับตกลงที่จะให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายในกลุ่มผันผวนได้ครั้งหนึ่งตามข้อตกลงสมิทโซเนียน⁵⁹

ดังนั้น เมื่อข้อตกลงสมิทโซเนียนไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในระบบแล้ว ประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบกระเทือนต่อดุลการชำระเงินและตลาดปริวรรตเงินตราต่างประเทศ ทำให้ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปต้องดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวด เพื่อด้านทานผลกระทบที่เกิดจากการขาดดุลของสหรัฐอเมริกาที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินและเศรษฐกิจของตน แต่ในที่สุดข้อบกพร่องพื้นฐานของระบบการเงินระหว่างประเทศยังไม่ได้รับการแก้ไขจึงเป็นเหตุให้ข้อตกลงสมิทโซเนียนต้องสิ้นสุด

⁵⁸Victor Argy, The Postwar International Money p. 65.

⁵⁹Gerald M. Meier, Problem of a World Monetary Order p. 127

ลงในช่วงต้นปี ค.ศ. 1973 และยังคงแสดงให้เห็นอีกว่าทบทวนอดีตสำคัญหลายประการของระบบเบรทตัน วู้ดส์ ได้ถูกยกเลิกไปในระยะนี้⁶⁰ แต่สหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทสำคัญในกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไป เพราะกลุ่ม 10 ประเทศ ไม่สามารถทำให้ข้อตกลงสมิทโซเนียนดำเนินการและดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงยังเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไป

โดยถึงแม้ว่าทบทวนอดีตหลายประการของระบบเบรทตัน วู้ดส์จะถูกยกเลิกไปนั้น แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยังดำรงอยู่ต่อไป โดยจากวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงเป็นองค์การที่สำคัญให้การจัดสรรเงินช่วยเหลือก่อนแรกให้กับประเทศที่ประสบปัญหาแต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นในด้านผู้ริเริ่มในการก่อตั้ง ประเทศที่ร่ำรวยที่มีเงินตราที่แข็งแกร่งที่สุด และการบริหารงานภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นแสดงให้เห็นถึงความสามารถของสหรัฐอเมริกาในการเป็นผู้ที่มีบทบาทนำในการควบคุมการบริหารงานและอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในกองทุนเป็นอย่างมาก แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยังคงมีความสำคัญในการให้ประเทศที่ประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงินพึ่งพาต่อไป

⁶⁰ธนาคารแห่งประเทศไทย, การปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศ, อนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวง เดช สนิทวงศ์, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2518), หน้า 77.