

## บทที่ 1

### IMF กับการกำกับดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศ

#### 1.1 ประวัติและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง IMF ในฐานะทบวงชำนาญพิเศษ

##### 1.1.1 ภาวะการณ์ก่อนจัดตั้ง IMF การเงินระหว่างประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมาการค้าขายระหว่างประเทศถือว่าทองคำเป็นสินทรัพย์ที่เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนที่สำคัญ และเป็นสินทรัพย์ที่ยอมรับกันในการการค้าขายทั่วไป พ่อค้ากรีกและโรมันค้าขายกันโดยใช้ทองคำเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า ส่งผลให้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึง คริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศจักรวรรดินิยมต่าง ๆ มีความคิดที่จะขยายอำนาจและอิทธิพลในด้านการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มการครอบครองทองคำหรือเงินอันเป็นเครื่องหมายแสดงให้เห็นถึงความมีอำนาจของประเทศเหล่านั้น<sup>10</sup>

เมื่อการค้าระหว่างประเทศได้ขยายตัวสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยระบบการเงินระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพเพียงพอ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานทางธุรกิจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ระบบการเงินดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบบอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้ทองคำเป็นสื่อกลาง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบย่อย คือ

1.ระบบมาตรฐานทองคำ (Gold Standard System)

2.ระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำ (Gold Exchange Standard System)

ทั้งนี้ทั้ง 2 ระบบย่อยนี้ ถือว่าเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้คงที่ (Fixed Exchange Rate System)

<sup>10</sup> ฐานา ฉันทไพศาล .การเงินระหว่างประเทศ.

ระบบมาตรฐานทองคำ ซึ่งเป็นระบบการเงินที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและมีความสำคัญมากในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากแทบทุกประเทศใช้ทองคำเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่สำคัญที่สุด ทั้งในรูปตัวทองคำเอง หรือในรูปธนบัตรที่มีทองคำหนุนหลังอยู่เต็มจำนวน แต่เพียงจะมีบทบาทเป็นระบบการเงินระหว่างประเทศในระยะประมาณ 20 ปี ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1<sup>11</sup> (พ.ศ.2457,ค.ศ.1914) ระบบมาตรฐานทองคำนี้เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่กำหนดค่าเงินสกุลหนึ่งไว้กับน้ำหนักทองคำอย่างคงที่ เรียกว่า ค่าเสมอภาค (Par value) ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่าเอาระบบมาตรฐานทองคำมาใช้ในปี พ.ศ.2364 (ค.ศ. 1821) โดยเทียบค่าเงิน 1 ปอนด์ เท่ากับทองคำบริสุทธิ์หนัก 0.0689 ออนซ์<sup>12</sup> และเพื่อให้การดำเนินงานของระบบมาตรฐานทองคำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลของทุกประเทศที่ใช้ระบบการเงินระบบนี้จะต้องปฏิบัติตามกติกา (Rule of the game)

กล่าวคือประเทศสมาชิกจะต้องใช้ทองคำเป็นทุนสำรองเงินตราเพียงอย่างเดียว และจะต้องกำหนดค่าของเงินแต่ละสกุลโดยเทียบค่าไว้กับทองคำจะต้องยอมให้มีการนำทองคำเข้าประเทศและส่งออกนอกประเทศได้อย่างเสรี และจะต้องปรับปริมาณเงินหมุนเวียนภายในประเทศให้ได้สัดส่วนกับปริมาณทองคำที่ประเทศมีอยู่ รวมทั้งจะต้องมีการอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลท้องถิ่นกับทองคำโดยไม่จำกัดจำนวน โดยรัฐบาลต้องให้แลกเปลี่ยนในอัตราค่าเสมอภาคที่กำหนดไว้ในทุกครั้งที่มีการเสนอการแลกเปลี่ยน

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลต่าง ๆ ตามระบบมาตรฐานทองคำจะต้องอยู่ที่ค่าเสมอภาคตลอดเวลา ในระบบนี้อัตราแลกเปลี่ยนจะเปลี่ยนแปลงไปจากค่าเสมอภาคได้บ้าง<sup>13</sup> และในระบบนี้ได้ใช้ทองคำเป็นทุนสำรองเงินตรา และเป็นเครื่องมือสำคัญในทางการค้าระหว่างประเทศ โดยที่เงินตราของแต่ละประเทศที่อยู่ในระบบดังกล่าวนี้ สามารถแลกเปลี่ยนเป็นทองคำได้เสมอ ทั้งการเคลื่อนไหวของทองคำระหว่างประเทศก็เป็นไปอย่างเสรี<sup>14</sup>

<sup>11</sup> ณรงค์ ศรีศรอำนาจ, วิจิตร สุพินิจ, นิพัทธ์ จิตรประสงค์, การเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ.

<sup>12</sup> สุภานา ฉันทไพศาล, การเงินระหว่างประเทศ, หน้า 2-3

<sup>13</sup> ศรีวงศ์ สุมิตร, สาลินี วรพินิจ, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ, 2535

<sup>14</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, อนุสรณ์ในการพระราชเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์, 2518, หน้า 62

การที่ระบบมาตรฐานทองคำซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่สามารถดำรงอยู่ได้เนื่องจากประเทศ 2 ประเทศ ยึดมั่นต่อการแลกเปลี่ยนระหว่างเงิน 2 สกุลไว้ได้ (Two-way convertibility) และยังยึดถือนโยบายการกำหนดมูลค่าทองคำไว้อย่างเหนียวแน่น และถือเป็นนโยบายหลักของประเทศ

ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าปริมาณทองคำมีอยู่อย่างเพียงพอต่อความต้องการใช้ของโลกในขณะนั้น ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของโลกเจริญรุ่งเรือง การค้าระหว่างประเทศขยายตัวในอัตราที่สูงมาก ระบบนี้จึงใช้มาเรื่อย จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ.2457 ,ค.ศ. 1914) ซึ่งนำความปั่นป่วนมาสู่การค้าและการชำระเงินของโลก ระบบดังกล่าวจึงต้องเลิกล้มไปชั่วคราว เพราะประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องควบคุมการค้าและการชำระเงินกับต่างประเทศและยกเลิกการแลกเปลี่ยนระหว่างธนบัตรและทองคำ เพราะเหตุผลทางสงคราม<sup>15</sup>

ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามนำระบบมาตรฐานทองคำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ.2468 (ค.ศ. 1925) ด้วยความหวังว่าจะช่วยให้ระบบการเงินของโลกดีขึ้น แต่ทองคำที่มีอยู่เริ่มไม่เพียงพอต่อความต้องการของการค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับศูนย์กลางทางการค้าและการเงินของโลก ได้เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เมืองลอนดอน โดยเมืองนิวยอร์กได้เข้ามาแทนที่เป็นศูนย์กลางการเงินของโลกแห่งใหม่ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจแทนประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ กลับให้ความสำคัญต่อการรักษาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพ ภายในประเทศมากกว่า การรักษาดุลการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจของโลก กำลังเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง<sup>16</sup> ประชาชนว่างงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษ การดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอกจึงไม่ได้รับความสนใจมากนัก เป็นผลให้ระบบการเงินระหว่างประเทศเริ่มมีปัจจัยที่ไม่มั่นคงมากขึ้น กล่าวคือการหักบัญชีระหว่างประเทศยุ่งยากขึ้น และมีอันตรายจากการย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เพื่อหาประโยชน์เกิดขึ้นด้วย<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. อนุสรณ์ในการพระราชเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์. 2518. หน้า 62

<sup>16</sup> รุาปนา ฉินไพศาล. การเงินระหว่างประเทศ. หน้า 2-3

<sup>17</sup> ณรงค์ ศรีสุอาน, วิจิตร สุพินิจ, นิพัทธ์ จิตรประสงค์. การเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ. หน้า 188

ในระยเวลาดังกล่าวข้างต้น ได้เริ่มมีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทองคำด้วยการใช้เงินตราต่างประเทศที่แลกเปลี่ยนเป็นทองคำได้ ซึ่งส่วนมากได้แก่เงินปอนด์สเตอร์ลิง ถือไว้เป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรองระหว่างประเทศ การกระทำเช่นนี้เป็นการเริ่มต้นระบบมาตรฐานทองคำ (Gold Exchange Standard) ซึ่งเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งของวิวัฒนาการในระบบการเงินระหว่างประเทศ เพราะเป็นจุดที่ทองคำเริ่มมีบทบาทสำคัญน้อยลงเป็นลำดับ<sup>18</sup>

อันเป็นการเปลี่ยนจากการพยายามรักษาค่าเงินตราเมื่อเปรียบเทียบกับทองคำ มาเป็นการรักษาค่าเงินตราเมื่อเทียบกับเงินตราประเทศอื่น<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม อังกฤษซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของระบบการเงินสมัยนั้น ต้องออกจากระบบมาตรฐานทองคำอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ.1913) ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2472 - 2476 (ค.ศ.1929 - 1933) ประเทศต่าง ๆ อย่างน้อย 35 ประเทศ รวมทั้งสหรัฐอเมริกาก็ต้องเลิกใช้ระบบมาตรฐานทองคำ

กล่าวคือในปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1913) เมื่ออังกฤษออกจากระบบมาตรฐานทองคำ ประเทศในกลุ่มสเตอร์ลิงก็พากันออกจากระบบมาตรฐานทองคำตามอังกฤษ ต่อมาอีก 2 ปี สหรัฐฯ ก็ลดค่าเงินดอลลาร์ทองคำ จากเดิม หนึ่งออนซ์ละ 20.67 ดอลลาร์ เป็นหนึ่งออนซ์ละ 35 ดอลลาร์ ฝรั่งเศสและเบลเยียม ซึ่งครั้งแรกไม่ยอมลดค่าเงินตามอังกฤษ เมื่อเห็นสหรัฐลดค่าเงินก็ลดค่าเงินตามบ้าง และออกจากระบบมาตรฐานทองคำ

โดยสรุปในระหว่างปี พ.ศ.2473 - 2482 (ค.ศ. 1930 - 1939) เป็นระยะแห่งการแข่งขันลดอัตราแลกเปลี่ยน ระบบมาตรฐานทองคำสลายตัวไป เพราะไม่มีระบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เกิดระบบอัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงเสรี ซึ่งแต่ละประเทศพยายามเอาเปรียบกัน โดยการแข่งขันลดค่าเงิน (Competitive Devaluation<sup>20</sup>) ทั้งนี้ระบบมาตรฐานทองคำ (Gold Standard System) มีข้อดีข้อเสียเช่นกัน<sup>21</sup>

<sup>18</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. อนุสรณ์ในการพระราชเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์. 2518. หน้า63

<sup>19</sup> ณรงค์ ศรีสุอาน, วิจิตร สุพินิจ, นิพัทธ์ จิตรประสงค์. การเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ. หน้า188

<sup>20</sup> จักรทิพย์ นาดสุภา. เศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ. พระนคร. 2515 หน้า47

<sup>21</sup> รายละเอียดของข้อดีข้อเสียของระบบมาตรฐานทองคำ โปรดดู ฐานา ปิ่นไพศาล. การเงินระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้ติดต่อดำขายกับต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยที่ขนาดของการค้าระหว่างประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งถึงช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศในยุโรปตะวันตกได้ขยายการค้าอาณานิคมทางการเมืองและเศรษฐกิจมาสู่ภูมิภาคเอเชีย ในระยะนั้นประเทศในภูมิภาคเอเชียต้องตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจในยุโรป เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงจำต้องยอมผ่อนปรน กฎระเบียบ และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ทางด้านการค้ากับประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นเพื่อให้ประเทศสามารถดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ โดยในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ.1855) ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษ ซึ่งมีผลให้ต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและต้องเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศให้มีลักษณะเสรี ยกเลิกการผูกขาดการค้าโดยรัฐ<sup>22</sup>

ระบบการเงินที่ประเทศไทยใช้อยู่ในสมัยนั้นคือ ระบบมาตรฐานโลหะเงิน (Silver Standard System) โดยที่อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นจะกำหนดโดยผ่านค่าของโลหะเงิน และโลหะทองคำ ตามราคาเปรียบเทียบของโลหะทั้งสองในตลาดโลก ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบอัตราไขว้ (cross rate) ในระยะแรกของการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนภายใต้อัตราไขว้นั้น ประเทศไทยยังยอมรับเฉพาะเงินปอนด์สเตอร์ลิงเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2413 (ค.ศ.1870) โลหะเงินได้เริ่มเสื่อมค่าลงตามลำดับ มีผลทำให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทอ่อนเสื่อมค่าลงเมื่อเทียบกับเงินปอนด์สเตอร์ลิง การเสื่อมค่าของเงินบาทดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบทางการค้าอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้เตรียมการที่จะเปลี่ยนระบบการเงินเป็นระบบมาตรฐานทองคำ โดยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2451 (ค.ศ.1908) ก็ได้ประกาศพระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ โดยกำหนดให้ 1 บาท ซึ่งทำด้วยเนื้อเงินบริสุทธิ์หนัก 13.50 กรัม มีค่าเท่ากับทองคำบริสุทธิ์หนัก 0.558 กรัม ซึ่งเมื่อเทียบค่าเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงแล้วจะได้อัตราแลกเปลี่ยน 1 ปอนด์สเตอร์ลิงเท่ากับ 13 บาท ในระยะนั้นแม้ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบมาตรฐานทองคำแล้ว แต่ปริมาณเงินทุนส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปของเหรียญเงิน<sup>23</sup>

<sup>22</sup> ศรีวงศ์ สุมิตร และ สาลินี วรบัณฑิต, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า450

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า452

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ราคาโลหะเงินในตลาดโลกเริ่มสูงขึ้น ทำให้ประชาชนพากันนำเอาเหรียญเงินมาหลอมเป็นแท่งส่งไปขายต่างประเทศ เพื่อเอากำไรจนกระทั่งใน พ.ศ. 2480 (ค.ศ.1937) รัฐบาลไทยต้องประกาศห้ามส่งเหรียญเงินออกนอกประเทศ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของเงินบาท แต่มาตรการดังกล่าวไม่ประสบผล รัฐบาลจึงประกาศเพิ่มค่าเงินบาท และปรับอัตราแลกเปลี่ยนใหม่อีกหลายครั้ง ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2462 (ค.ศ.1919) อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทและปอนด์สเตอร์ลิงมีค่าเท่ากับ 12 บาทต่อ 1 ปอนด์ และในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน รัฐบาลได้ปรับอัตราแลกเปลี่ยนเป็น 9.45 บาทต่อ 1 ปอนด์ ซึ่งอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ทำให้เงินบาทมีค่าสูงเกินความเป็นจริง การกำหนดค่าเงินบาทไว้สูงเช่นนี้ทำให้นักเก็งกำไรนำเงินบาทไปขอแลกเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงจากธนาคารจำนวนมาก จนทำให้ธนาคารขาดแคลนเงินปอนด์ นอกจากนี้การกำหนดค่าเงินบาทไว้สูงเกินไปยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของประเทศอีกด้วย รัฐบาลจึงได้ปรับค่าเงินบาทใหม่อีกครั้งเป็น 1 บาท มีค่าเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ 0.66567 กรัม

ในปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ.1931) ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางระบบการเงินของโลกขึ้น อันเป็นผลเนื่องจากการเกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประเทศอังกฤษได้ออกจากระบบมาตรฐานทองคำ รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจเลิกผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินปอนด์ โดยนำเงินบาทไปผูกค่ากับดอลลาร์สหรัฐแทน แต่ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจนำเงินบาทไปผูกค่าไว้กับเงินปอนด์สเตอร์ลิงอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ 11 บาทต่อ 1 ปอนด์

อย่างไรก็ตามระบบการเงินของประเทศไทยในช่วงหลังจากปี พ.ศ.2475 (ค.ศ.1932) เป็นไปอย่างราบรื่น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนอีกจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2484 (ค.ศ.1942)

**ส่วนระบบมาตรฐานทองคำ** (พ.ศ. 2468 - 2474, ค.ศ.1925 - 1931) (Gold Exchange Standard) หมายถึง ประเทศใดประเทศหนึ่ง หน่วยเงินตราของตน มีได้อิงกับทองคำบริสุทธิ์โดยตรง แต่ผูกพันกับเงินตราของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งอยู่บนมาตรฐานทองคำ ประเทศที่อยู่บนมาตรฐานทองคำนี้ มิได้เก็บทองคำเป็นทุนสำรองแต่อย่างใด แต่จะเก็บเงินทุนสำรองเป็นรูปเงินตราของประเทศที่ตนอิงอยู่<sup>24</sup> เช่น ประเทศไทยนำเงินบาท ซึ่งเป็นหน่วยเงินตราของตน ไปอิงกับดอลลาร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเงินดอลลาร์ของสหรัฐอเมริกาอยู่บนมาตรฐานทองคำ

<sup>24</sup> วเรศ อุปปาดิก.เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร.กรุงเทพฯ.2537.หน้า21

เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลไทยจะไม่อนุญาตให้ประชาชนนำเงินบาทมาแลกเปลี่ยนทองคำ แต่อนุญาตให้ประชาชนนำเงินบาทมาแลกกับเงินดอลลาร์ของสหรัฐอเมริกา

ในระบอบที่มีความปั่นป่วนในระบบการเงินระหว่างประเทศนี้ได้มีการวิวัฒนาการจากรักษาค่าเงินตราเมื่อเทียบกับเงินตราของประเทศอื่น ด้วยการสะสมทองคำสำรอง (ดังในระบบมาตรฐานทองคำดั้งเดิม) มาเป็นการรักษาค่าของเงินตราโดยเข้าไปแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศโดยตรง<sup>25</sup> ดังนั้นในระยะนี้จึงมีการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของตลาดบ้าง ตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนบ้าง ใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราบ้าง ควบคุมการบริวรรตบ้าง ควบคุมการค้าระหว่างประเทศบ้าง หรือรวมกลุ่มประเทศค้าขายบ้าง ปัจจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าระบบการเงินระหว่างประเทศกำลังอยู่ในระยะที่ไม่มั่นคง จำเป็นที่จะต้องมีวิวัฒนาการไปสู่ระบบที่มีความมั่นคงกว่าเท่าที่เป็นอยู่ การเข้าไปแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศโดยตรงนี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องถือเงินตรา โดยเฉพาะเงินปอนด์สเตอร์ลิงเพิ่มขึ้น การรักษาอัตราแลกเปลี่ยนจึงกลายเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด แทนการรักษาค่าแลกเปลี่ยนเป็นทองคำ

### 1.1.2 ประวัติการก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2465 (ค.ศ. 1922) ได้มีการจัดให้มีการสัมมนา ทางการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขจัดปัญหาด้านสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนการค้าระหว่างประเทศขึ้น ในที่สุดก็มีข้อตกลงร่วมกันว่าจะยอมให้ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ สามารถใช้เงินตราต่างประเทศไว้เป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (Reserve)<sup>26</sup> ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มใช้เงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญ ๆ เช่น เงินปอนด์สเตอร์ลิง เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้เงินตราที่จะมาใช้เป็นทุนสำรองเงินตรานั้นจะต้องยอมรับในระบบมาตรฐานบริวรรตเงินตรา (Gold Exchange Standard) ด้วย กล่าวคือต้องสามารถเปลี่ยนเงินตราเหล่านี้ใช้เป็นทุนสำรองนั้นเป็นทองคำได้ทุกครั้งตามที่ต้องการ

หลังจากระบบมาตรฐานทองคำสลายตัวไป ประเทศต่าง ๆ ได้ใช้นโยบายการเงินระหว่างประเทศกันอย่างอิสระ กล่าวคือ บางประเทศปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบเสรี จนกระทั่งปี พ.ศ.2473 (ค.ศ. 1930) ประเทศอังกฤษ ได้ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินมากขึ้นและ

<sup>25</sup> ณรงค์ ศรีศอ้าน, วิจิตร สุพินิจ, นิพัทธ์ จิตรประสงค์, การเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ, 2515, หน้า 189

<sup>26</sup> ปัญญา อุดมระติ, ทฤษฎีการเงินระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ, 2520, หน้า 38

ต้องการที่จะรักษาค่าของเงินตราสกุลของตนเอาไว้ทำให้รัฐบาลอังกฤษประกาศห้ามเปลี่ยนเงินสกุลของตนเป็นทองคำ ส่งผลให้เกิดความหวุ่นไหวในค่าเงินปอนด์มากขึ้น และยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการถือเงินปอนด์เป็นเงินทุนสำรองของประเทศต่าง ๆ เป็นเงินตราสกุลอื่นที่มีความมั่นคงและสามารถแลกเปลี่ยนเป็นทองคำได้ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการเก็งกำไรเงินตราการเก็งกำไรทองคำ และการปริวรรตจากเงิน เป็นทองคำ<sup>27</sup>

จากเหตุความปั่นป่วนของระบบการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความสั่นคลอนต่อความเชื่อมั่นของระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญยิ่งในด้านการค้าระหว่างประเทศจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484 (ค.ศ. 1941) ยิ่งทำให้ความหวังที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศยิ่งดูจะทำให้สำเร็จยากขึ้น เพราะเศรษฐกิจและการเงินประเทศต่าง ๆ ในโลกได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างมาก ประเทศที่ได้รับภัยพิบัติจากสงครามต่างก็ขาดแคลนสินค้าบริการและขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะนำไปใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ<sup>28</sup> ดังนั้นในปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ความพยายามในการที่จะแก้ปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะมีระบบการเงินระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพ ปราศจากการแข่งขันกันลดอัตราแลกเปลี่ยนและในขณะเดียวกันก็ควรจะมีมาตรการอื่นที่จะช่วยแก้ปัญหาความไม่สมดุลของดุลการชำระเงิน โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศวิธีใหม่โดยหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายการเงินการคลังในประเทศ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจภายในประเทศ<sup>29</sup>

ก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศพันธมิตรต่าง ๆ ได้มีความพยายามเตรียมแผนการจัดระเบียบและระบบการเงินของโลก โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษเป็นผู้นำในฐานะประเทศมหาอำนาจที่เป็นฝ่ายชนะสงครามเนื่องจากเกรงว่าหากปราศจากกฎเกณฑ์และจะทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก<sup>30</sup> อันนำไปสู่การประชุมเพื่อจัดตั้งระบบการเงินระหว่างประเทศ ณ โรงแรมตากอากาศแห่งหนึ่งที่เมืองเบรตตัน วูดส์ รัฐนิวแฮมป์เชียร์ สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2487 (ค.ศ.1944) โดยองค์การสหประชาชาติได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในครั้งนี้ และมีผู้แทนจากประเทศสัมพันธมิตรเข้าร่วมการประชุมกว่า 730 คน ใช้เวลาในการประชุมกันถึง 3 สัปดาห์ โดยในระหว่างการประชุมนั้นได้มีการเสนอแผนการของระบบการเงินระหว่าง

<sup>27</sup> ปัญญา อุดมระติ. ทฤษฎีการเงินระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ. 2520. หน้า 38

<sup>28</sup> นवलละออ หอมเศรษฐี. เศรษฐกิจระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พศ. 2522, หน้า 131

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 131

<sup>30</sup> สุวินัย ภรณ์วัลย์, IMF และดับบลิวทีไอ. เศรษฐกิจไทยตายแล้วฟื้น. วิชั่นแวนควิช. นนทบุรี 2541, หน้า 44



ประเทศ 2 แผนการ คือ ทางฝ่ายอังกฤษเสนอแผนการของจอห์น เอ็ม เคนส์<sup>31</sup> (John M. Keynes) และทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาเสนอแผนการของนายแฮร์รี เด็กเตอร์ ไวท์ (Harry Dexter White)

แนวคิดเกี่ยวกับการดูแลระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศและแนวทางในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศด้านการเงินของประเทศอังกฤษนั้น ตั้งอยู่บนแนวคิดของเคนส์ ทั้งนี้เคนส์ต้องการเห็นบรรดาผู้นำของโลกมาร่วมประชุมกันในหัวข้อเรื่องที่สำคัญโดยเฉพาะเรื่องระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีปัญหาอยู่มากมายและมีแง่มุมที่แตกต่างกัน แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงนี้ ใ้ว่าจะไม่มีทางแก้ เขาเชื่อว่าทุกสิ่งทุกอย่างแก้ไขได้

เคนส์เสนอให้ตั้งสหภาพชำระเงินระหว่างประเทศ (International Clearing Union) ในระบบนี้ ประเทศสมาชิกจะมีบัญชีของตนไว้ ณ สหภาพ หลังจากหักหนี้สินกันหลังระยะเวลาหนึ่ง ๆ ประเทศที่ขาดดุลมีสิทธิเบิกเงินเกินบัญชีได้ คือ เป็นหนี้สหภาพ ส่วนประเทศที่เกินดุลก็จะได้รับเงินของสหภาพเรียกว่า bancor ซึ่งได้เทียบค่าเป็นทองคำและดอลลาร์ไว้แล้ว คือเป็นเจ้าหนี้สหภาพเงิน bancor นี้ประเทศที่เกินดุลจะต้องยินดีรับโดยไม่จำกัดเท่าที่ประเทศอื่นเบิกเกินบัญชี แต่ประเทศที่ขาดดุลจะคงบัญชีติดลบกับสหภาพได้เฉพาะเท่ากับปริมาณโควต้าซึ่งตั้งไว้เฉพาะแต่ละประเทศ ซึ่งก็คือวิธีการเบิกเงินเกินบัญชีที่ใช้ในระบบธนาคารพาณิชย์นั่นเอง น่าสังเกตว่า ตามแผนการของเคนส์นั้นประเทศที่มีดุลการชำระเงินเกินดุลต้องรับภาระหนักมาก เพราะต้องให้เครดิตแก่ประเทศที่ขาดดุลตลอดเวลา เคนส์เสนอไว้ว่าโควต้าทั้งหมดมีมูลค่า 33 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งในจำนวนนี้ให้เป็นโควต้าของสหรัฐฯ 3 พันล้านดอลลาร์ สมมติว่าสหรัฐฯ มีดุลการชำระเงินเกินดุลอยู่ประเทศเดียว สหรัฐฯ ก็จะได้เงิน bancor มาถึง 30 พันล้านดอลลาร์ เหมือนกับสหรัฐฯ ให้ประเทศที่ขาดดุลกู้ 30 พันล้านดอลลาร์นั่นเอง

---

<sup>31</sup> เคนส์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่มีประสบการณ์มากมายทั้งด้านการเมือง และเป็นนักการค้าที่เปี่ยมไปด้วยสัญชาตญาณที่ถูกต้อง เกี่ยวกับทิศทางของตลาด เขาเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือทั้งในแวดวงของนักวิชาการ รัฐบาล ภาคธุรกิจ บุคคลเหล่านั้นมักปรึกษาเขาเสมอในหัวข้อทางด้านเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้เขายังมีความรู้อย่างลึกซึ้งในเรื่องตลาดหลักทรัพย์อีกด้วย เขาเขียนหนังสือเล่มแรก ที่ใช้ชื่อว่า "The Economic Consequences of the Peace" ซึ่งบรรยายถึงปัญหาหนี้สินและเงินเพื่ออันรุนแรงในเยอรมัน สิ่งที่เขาระบุไว้ในหนังสือดูสมเหตุสมผลเป็นจริงเป็นจัง ทำให้หนังสือเล่มนี้กลายเป็นหนังสือที่ขายดีที่สุดในช่วงนั้น

ประเทศที่ขาดดุลถ้าเบิกเกินบัญชีถึงครึ่งหนึ่งของโควต้าแล้ว สหภาพอาจขอให้ลดค่าของเงินหรือควบคุมการส่งออกนอกประเทศ ส่วนประเทศที่เกินดุลติดต่อกันสหภาพอาจขอให้ขยายเครดิตและขยายดีมานด์เพิ่มเงินตรา ลดภาษีสินค้านำเข้าและขยายการลงทุนในต่างประเทศ เคนส์ยังเสนอต่อไปด้วยว่าส่วนเกินดุลที่ไม่ได้ใช้ทิ้งไว้เฉย ๆ หลังจากระยะหนึ่งให้ถือว่าเป็นอันหมดไปโดยอัตโนมัติ แสดงว่าตามแผนของเคนส์ ประเทศที่มีดุลการชำระเงินเกินดุลจะต้องแก้ไขตนเองด้วย มิฉะนั้นจะถูกลงโทษ

ส่วนแนวทางของสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่บนหลักการของไวท์ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการดูแลระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศและแนวทางในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศด้านการเงิน สมาชิกจะต้องกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนของตนเป็นทองคำและดอลลาร์ เรียกว่า ค่าเสมอภาค (Par value) และสมาชิกทุกประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาค่าเสมอภาคของเงินของตนไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงเกินกว่าที่IMF กำหนดแล้วจะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศนั้นขาดเสถียรภาพ ดังนั้นในกรณีที่ประเทศสมาชิกเกิดการขาดดุลและทุนสำรองที่ตนมีอยู่ไม่เพียงพอจะสามารถยืมทุนสำรองจากIMF ได้โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคนั้น ยกเว้นในกรณีที่การขาดดุลนั้นมีติดต่อกันเป็นเวลานานหลายปี ซึ่งIMF อาจจะให้เปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนได้คล้ายกับระบบธนาคารกลาง ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องมีเงินสดสำรองฝากไว้กับธนาคารกลาง และอาจจะถอนจากธนาคารกลางมาใช้เมื่อมีความจำเป็น

นั่นคือระบบของ ไวท์ ประเทศสมาชิกจะต้องมีเงินทุนจำนวนหนึ่งที่ฝากไว้กับ IMF และประเทศสมาชิกจะได้สิทธิกู้เงินจากIMF ตามจำนวนโควต้าที่กำหนด เพื่อนำไปชำระหนี้ ประเทศที่เกินดุลจะรับผิดชอบและเสี่ยงเท่ากับจำนวนโควต้าที่ตนได้รับเท่านั้น<sup>32</sup>

กล่าวโดยสรุป ทั้งสองคนมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องที่คัดค้านการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างเสรี โดยต้องการให้ค่าเงินมีเสถียรภาพไม่ผันผวนขึ้นลง การควบคุมควรใช้องค์การระหว่างประเทศ (International Body) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องการเงินระหว่างประเทศ และยังไม่เห็นด้วยกับนโยบายการกีดกันทางการค้าที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตามแผนของเคนส์ (The Keynes Plan) ซึ่งเป็นแผนของประเทศอังกฤษกับแผนของไวท์ (The White Plan) ซึ่งเป็นแผนของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีข้อแตกต่างกันในสาระ

<sup>32</sup> นวลละออ หอมเศรษฐี. เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ. ภาคการเงินระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ. 2522.

สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น แผนของเคนส์ต้องการให้อัตราแลกเปลี่ยนสามารถเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ และถ้ามีความไม่สมดุลทางการค้าการชำระเงินระหว่างประเทศทั้งประเทศที่เกินดุลและขาดดุลจะต้องมีการปรับนโยบายด้วย นอกจากนี้ยังมีความประสงค์ที่จะให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างเข้มงวดอีกด้วย ส่วนแผนของไวท์นั้นต้องการให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่เกิดความไม่สมดุลขั้นพื้นฐาน (Fundamental Disequilibrium) เท่านั้น และประเทศที่ขาดดุลการชำระเงินจะต้องปรับนโยบายเป็นส่วนใหญ่ โดยถือเป็นการลงโทษด้วย และไม่ควรมำเงินไปช่วยเหลือง่าย ๆ เพราะถือว่าประเทศนั้นขาดประสิทธิภาพในการค้าการผลิตและสามารถเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศได้โดยเสรีพอสมควร<sup>33</sup> และน่าสังเกตด้วยว่า ข้อเสนอของอังกฤษต้องการให้ระบบของ IMF ต่างไปจากระบบมาตรฐานทองคำอย่างมาก แต่ข้อเสนอของสหรัฐฯ ซึ่งได้รับการนำไปปฏิบัติยังคงลักษณะของระบบมาตรฐานทองคำอยู่<sup>34</sup>

สหรัฐอเมริกาปฏิเสธแผนการของเคนส์ เนื่องจากเป็นแผนซึ่งผลึกภาระในการปรับดุลการชำระเงินให้แก่ประเทศที่เกินดุลมาก สหรัฐฯ จึงได้เสนอแผนการ White ให้เป็นร่างที่ใช้ในการพิจารณากันในการประชุม ซึ่งขณะนั้นทองคำจากทั่วโลกประมาณร้อยละ 60 ไหลมาอยู่กับสหรัฐฯ เรียบร้อยแล้ว สหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจแล้ว อังกฤษไม่ใช่มหาอำนาจอีกแล้ว เพราะฉะนั้นสหรัฐฯ จึงมีอำนาจต่อรองมากกว่าแม้เคนส์ จะมีชื่อเสียงทางวิชาการมากกว่าก็ตาม

จากผลการประชุมในครั้งนี้นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลเสถียรภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศ พร้อมกับการก่อตั้ง IMF ได้มีการก่อตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา หรือเรียกกันทั่วไปว่า ธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) หรือ (World Bank) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะหลังสงคราม และเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาว รวมทั้งทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

<sup>33</sup> ฐาปนา จีนไพศาล. การเงินระหว่างประเทศ. หน้า 3-5

<sup>34</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เศรษฐกิจการการเงินระหว่างประเทศ. หน้า 49

สถาบันทั้งสองนี้ได้รับการรับรองเป็นทางการจากประเทศสมาชิกของสหประชาชาติเมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ.2488 (ค.ศ.1945) และธนาคารโลกเริ่มดำเนินงานในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2489 (ค.ศ.1946) ส่วนIMFการเงินระหว่างประเทศเริ่มดำเนินงานเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2490 (ค.ศ.1947)<sup>35</sup>

ทั้งนี้จากการประชุมที่เมืองเบรตตันวูดส์ ในครั้งนั้นได้นำไปสู่การลงนามร่วมกันระหว่างรัฐ สัมพันธมิตร 44 รัฐในข้อตกลงเบรตตันวูดส์ และนำไปสู่การก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International Monetary Fund ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยIMF ได้เริ่มเปิดดำเนินงานอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2490<sup>36</sup> (ค.ศ. 1947) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) จึงถือกำเนิดขึ้นในฐานะองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized International Organization) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nation) เพื่อดูแลตรวจตราและรักษาระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นการป้องกันรัฐสมาชิก แข่งขันกันลดค่าเงินโดยมีข้อตกลง IMF\* (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) ซึ่งเป็นกฎหมายอันดีสูงสุดของIMF และเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐสมาชิกมากที่สุด โดยข้อ 4 ของข้อตกลง IMF ได้กำหนดลงไปอย่างชัดเจนว่า รัฐสมาชิกของIMF ต้องกำหนดค่าเงินของตน โดยเทียบกับค่า ของทองคำหรือค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ และรัฐสมาชิกจะต้องทำธุรกรรมโดยยึดค่าเงินที่ตนได้ กำหนดไว้เป็นทางการเป็นหลัก จะทำธุรกรรมให้ค่าเงินคลาดเคลื่อนจากค่าทางการได้ไม่เกิน  $\pm 1\%$  เท่านั้น การกำหนดค่าเงินสกุลของรัฐสมาชิกเทียบกับค่าทองคำหรือค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ เรียกว่า ค่าเสมอภาค (Par Value) จึงเรียกระบบอัตราแลกเปลี่ยน<sup>37</sup> ของรัฐสมาชิกภายใต้ข้อตกลง

<sup>35</sup> นवलละออ หอมเศรษฐี.เศรษฐกิจระหว่างประเทศ.หน้า133

<sup>36</sup> รุ่งพงษ์ ชัยนาม "สหประชาชาติ" ใน"เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่าง ประเทศหน่วยที่ 6-10", กรุงเทพฯ,โรงพิมพ์สารมวลชน,2530,หน้า 826

<sup>37</sup> ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราตามหลักสากล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ดังนี้

1. ระบบที่ผูกโยงกับการกำหนดค่าเงินในประเทศไว้กับสกุลหลักสำคัญ ๆ ของโลกอย่างแนบแน่น (Fixed Exchange Rate System) ซึ่งแบ่งเป็น
  - 1.1 ระบบที่ตรึงค่าเงินไว้กับเงินสกุลเดียว (Single Peg System)
  - 1.2 ระบบที่ผูกค่าเงินไว้กับตะกร้า (Multiple Peg System)
2. ระบบที่เปิดโอกาสให้ค่าเงินในประเทศสามารถเคลื่อนไหวขึ้นลงได้อย่างเสรี โดยที่ทางการจะไม่เข้าไปดำเนินการแทรกแซงหรือปรับเปลี่ยนค่าเงินของสกุลเงินในประเทศในตลาดเงินตราต่างประเทศ (Fully Flexible Exchange Rate System)

IMF ว่า ระบบแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fix Exchange Rate System หรือ ระบบค่าเสมอภาค (Par Value System) นั้นเอง

\* ต่อไปนี้จะใช้คำว่า “ข้อตกลง IMF” แทน

## 1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรของIMF

### 1.2.1 สภาผู้ว่าการ (Board of Governors)

เป็นโครงสร้างที่กำหนดไว้ในข้อ 12 ของข้อตกลง IMF โดยระบุว่า “The Fund shall have Board of Governors...” สภาผู้ว่าการเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการบริหารงานของIMF ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัท สภาผู้ว่าการนี้ ประกอบด้วย ผู้ว่าการ (Governor) และผู้ว่าการสำรอง (Alternate Governor) โดยได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกแต่ละประเทศซึ่งมักจะแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Ministers of Finance) หรือผู้ว่าการธนาคารกลาง (Heads of Central Bank) โดยปกติจะมีประชุม ปีละ 1 ครั้ง แต่อาจมีการร้องขอให้เปิดประชุมได้ ถ้ามีผู้ว่าการอย่างน้อย 5 คน ยื่นคำร้องหรือมีผู้ว่าการที่มีคะแนนเสียงรวมเป็น 1 ใน 4 ของคะแนนเสียงทั้งหมด หรือ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร โดยอาจจะประชุมหารือลงคะแนนเสียงด้วยวิธีทางไปรษณีย์ (By Mail) ในบางครั้ง<sup>38</sup> ซึ่งการประชุมประจำปีจะจัดรวมกับการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลก<sup>39</sup>

ในการประชุมสภาผู้ว่าการนั้นผู้ว่าการและผู้ว่าการสำรองของประเทศสมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมประชุม แต่ในการลงคะแนนเสียงนั้นเฉพาะผู้ว่าการเท่านั้นมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน สำหรับผู้ว่าการสำรองมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนในกรณีที่ผู้ว่าการไม่ได้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น ในการออกเสียงลงคะแนนผู้ว่าการแต่ละท่านจะมีคะแนน 250 เสียง และเพิ่มขึ้น 1 เสียง ตาม

---

2.1 ระบบลอยตัวแต่มีการแทรกแซงตามความจำเป็น (Managed Float System) ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยเริ่มใช้เมื่อ 2 กรกฎาคม 2540

2.2 ระบบลอยตัวเสรี (Independent Float System) ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนจะถูกกำหนดโดยกลไกตลาดอย่างอิสระ

<sup>38</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html), visited 1/1/39

<sup>39</sup> Secretary's Department International Monetary Fund, Directory of Economic, Commodity, and Development Organizations, Washington, DC, 1999

สัดส่วน ของเงินสมทบของสมาชิกทุก 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยแต่ละประเทศจะมีสิทธิออกเสียงตามสัดส่วนของเงินที่ประเทศนั้นมีอยู่ใน IMF ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีสิทธิออกเสียงมากที่สุด<sup>40</sup> ซึ่งหลักในการลงคะแนนเสียงในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการตัดสินใจในเรื่องที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศเล็ก ๆ ที่มีสัดส่วนของเงินสมทบที่น้อยกว่าประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ และก่อให้เกิดข้อวิจารณ์ว่า IMF อาจถูกครอบงำหรือกำหนดทิศทางการทำงานตลอดจนการตัดสินใจของ IMF โดยถือประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเป็นสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาถึงประเทศมหาอำนาจในฐานะเจ้าของเงิน ซึ่งมีสัดส่วนเงินสมทบที่ค่อนข้างมาก ก็ย่อมต้องการความมั่นใจ และการป้องกันการสูญเสียเงินสมทบในสัดส่วนของตนให้มากที่สุดด้วย

สำหรับหน้าที่ของสภาผู้ว่าการนั้น สภาผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้พิจารณารายงานการศึกษาฐานะและระบบการเงินของประเทศสมาชิกหรือ Country's Report ซึ่งเป็นข้อมูลการประชุมระหว่างคณะทำงานของ IMF กับประเทศสมาชิก โดย Mission ของ IMF ด้วยวิธี Consultation อย่างไรก็ตามสภาผู้ว่าการอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ได้ในบางเรื่อง นอกจากอำนาจบางประการที่มอบไม่ได้ เช่น การรับสมาชิกใหม่ หรือ การขอให้สมาชิกออกจาก IMF หรือการปรับโควต้าใหม่<sup>41</sup> รวมถึงการอนุมัติการแก้ไขบทบัญญัติของข้อตกลง IMF

ปัจจุบันนี้ IMF ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 182 ประเทศ<sup>42</sup> ผู้ว่าการและผู้ว่าการสำรองรวมกันประมาณ 500 คน โดยจะดำรงตำแหน่งเรื่อยไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่เข้ามาแทน ตามข้อ 12 มาตรา 2 (a) สำหรับประเทศไทยนั้น เดิมจะแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ว่าการ และปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ว่าการสำรอง และจะแต่งตั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ว่าการในธนาคารโลก และแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ว่าการสำรอง แต่ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับผิดชอบในส่วนของ IMF และกระทรวงการคลังจะรับผิดชอบในส่วนของธนาคารโลก

<sup>40</sup> ฐาปนา อินทไศศล, การเงินระหว่างประเทศ, หน้า 10-5

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

<sup>42</sup> Secretary's Department International Monetary Fund, Directory of Economic, Commodity, and Development Organizations, Washington, DC, 1999

### 1.2.2 คณะกรรมการเฉพาะกิจ (Interim Committee)

เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เตรียม Ministerial Guidance เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการเฉพาะกิจนี้มี 24 คน ประกอบด้วยผู้ว่าการ (Governors) รัฐมนตรี (Ministers) หรือเจ้าหน้าที่อื่นในระดับเทียบเท่ากัน (other officials of comparable rank) โดยจะมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ในช่วงฤดูใบไม้ผลิและช่วงเวลาที่มีการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการของIMF<sup>43</sup> โดยมีหน้าที่สำคัญในการเสนอรายงานเกี่ยวกับ การจัดการ (Management) และการทำหน้าที่ (Functioning) ของระบบการเงินระหว่างประเทศและเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขความตกลงของIMF

ความเป็นมาคณะกรรมการนี้ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2517 (ค.ศ. 1974) โดยมีวัตถุประสงค์ในช่วงแรก เพื่อให้เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับสูง (As a high-level advisory board) โดยการจัดตั้งคณะกรรมการ นี้ เกิดขึ้นเนื่องจากIMF ต้องการหามาตรการในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบ Bretton Woods ดังนั้นในเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) IMF จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศและปัญหาที่เกี่ยวข้อง” (The Committee on Reform of the International Monetary System an Related Issues) ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “Committee 20” เนื่องจากคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศผู้มั่งคั่ง 10 ประเทศ และกรรมการจากประเทศกำลังพัฒนาอีก 10 ประเทศ<sup>44</sup> คณะกรรมการชุดนี้ ใช้เวลาประชุมทั้งหมด 6 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 - 2517 (ค.ศ. 1972 - 1974) โดยได้เสนอรายงานต่อสภาผู้ว่าการและเสนอแนะให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจของสภาผู้ว่าการ (Interim Committee) แทน “Committee 20” เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการและการปรับปรุงระบบการเงิน แม้ว่าจะใช้ชื่อว่า คณะกรรมการเฉพาะกิจ ก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการฯ นี้มีสถานะเป็นโครงสร้าง (องค์กร/หน่วย) ที่มีลักษณะถาวร<sup>45</sup>

<sup>43</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html), visited 1/1/39

<sup>44</sup> คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.สถาบันการเงินระหว่างประเทศ.กรุงเทพฯ.2523.หน้า33

<sup>45</sup> Erik Denter, หน้า 29

### 1.2.3 คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนา (Development Committee)

สภาผู้ว่าการได้จัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งร่วมกับธนาคารโลก โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 12 มาตรา 2 (j) โดยคณะกรรมการนี้มี 24 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าการของธนาคารโลกและของIMF, รัฐมนตรี, หรือเจ้าหน้าที่ ในระดับเดียวกัน ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และรายงานต่อสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและIMFในประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนา<sup>46</sup> และการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่แท้จริงไปยังประเทศกำลังพัฒนา<sup>47</sup> ที่ผ่านมาคณะกรรมการฯ นี้มักมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกับหน่วยงานอื่นของIMF จึงได้มีความเคลื่อนไหวที่จะผลักดันคณะกรรมการนี้ออกจากIMF ให้ไปอยู่ในกรอบของธนาคารโลกเพียงค่ายเดียว แต่ได้ถูกประเทศกำลังพัฒนาขัดขวางไว้<sup>48</sup>

### 1.2.4 คณะกรรมการบริหาร (Executive Board)

ตามข้อตกลง IMF ใน ข้อ 12 มาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "The Fund shall have..., an Executive Board..." คณะกรรมการบริหาร มี 24 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งและเลือกตั้งจากประเทศสมาชิก<sup>49</sup> โดย 19 คน มาจากการเลือกตั้งและอีก 5 คน แต่งตั้งจากประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ที่มีสัดส่วนเงินทุนสูงสุด<sup>50</sup> โดยมีกรรมการจัดการ (Managing Director) ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้กรรมการบริหาร 19 คน จะจัดสรรกันตามภูมิภาคโดยจะมีการเลือกตั้งกันทุก 2 ปี<sup>51</sup> กรรมการบริหารแต่ละคนจะแต่งตั้งกรรมการบริหารสำรอง ซึ่งมีอำนาจเต็ม เพื่อทำหน้าที่แทนในกรณีที่ไม้อาจทำหน้าที่ได้<sup>52</sup>

โดยปกติคณะกรรมการบริหารจะประชุมกัน 3 ครั้งต่อสัปดาห์<sup>53</sup> ระบบการลงคะแนนเสียงใช้ระบบคะแนนเสียงแบบสัดส่วน (Weighted Voting system) แทนระบบหนึ่งประเทศหนึ่งเสียง

<sup>46</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html), visited 1/1/39

<sup>47</sup> Erik Denter, หน้า 30

<sup>48</sup> Erik Denter, หน้า 30

<sup>49</sup> Ibid

<sup>50</sup> Ibid, หน้า 30

<sup>51</sup> รุ่งพงษ์ ชัยนาม, กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ. 2535. หน้า 827

<sup>52</sup> Secretary's Department International Monetary Fund, Directory of Economic, Commodity, and Development Organizations. Washington, DC. 1999

<sup>53</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html), visited 1/1/39



(One country on Vote) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในองค์การสหประชาชาติ (UN) ทำให้ประเทศที่เป็นกรรมการบริหารถาวรสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานของIMF ได้โดยเด็ดขาด เพราะแม้ประเทศเล็ก ๆ อื่น ๆ จะรวมตัวกัน ก็ยังมีคะแนนเสียงไม่เท่ากับ ประเทศ 5 ประเทศ นั้นรวมกันตลอดจนหากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการใด ๆ IMF ก็จะไม่สามารถทำได้เพราะIMFกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ของIMF ต้องได้รับความเห็นชอบ ด้วยมติ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนอยู่ถึงร้อยละ 17.4 ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ กรรมการบริหารประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะแสดงจุดยืนสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อจุดยืนของรัฐสมาชิกที่แต่งตั้งเขาให้ได้รับตำแหน่ง ในขณะที่กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งโดยกลุ่มประเทศหลายประเทศ จะมีขอบเขตของการแสดงจุดยืนได้กว้างขวางกว่า และข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือสำนักงานใหญ่ของIMFตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศที่มีสัดส่วนเงินสมทบที่มากที่สุด<sup>54</sup>

สภาผู้ว่าการได้มอบหมายอำนาจบางอย่างให้กับคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรตัดสินใจถาวรของIMF (The IMF's permanent decision making organ) โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยรวม การบริหารจัดการกิจการตามปกติของIMF การสำรวจตรวจตรา (surveillance) ในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศสมาชิก และการพิจารณาอนุมัติการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหา เมื่อสมาชิกเรียกร้อง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบในเรื่องภาพรวมเศรษฐกิจโลก<sup>55</sup> รวมถึงให้คำแนะนำต่อสภาผู้ว่าการในกรณีที่ต้องการให้คณะกรรมการบริหารเข้ามามีส่วนในการออกเสียง เช่น การรับสมาชิกใหม่ การเพิ่มจำนวนเงินทุน

### 1.2.5 กรรมการจัดการ (Managing Director)

ได้ถูกกำหนดไว้ในข้อ 12 มาตรา 1 โดยถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดในฐานะหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ของIMF (Head of organization's staff) และเป็นประธานกรรมการบริหารIMF โดยได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและปฏิบัติงานภายใต้นโยบายของสภาผู้ว่าการและคณะกรรมการบริหาร มีรองกรรมการจัดการคนที่ 1 (First Deputy Managing Director) อีก 1 คน ซึ่งจะเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง และรองกรรมการจัดการอีก 1 คน เพื่อทำ

<sup>54</sup> Erik Denter หน้า 31

<sup>55</sup> Ibid

หน้าที่ช่วยเหลือกรรมการจัดการในเรื่องการบริหาร และทำหน้าที่รักษาการแทนประธานกรรมการบริหารเมื่อกรรมการจัดการไม่อยู่<sup>56</sup> ทั้งนี้กรรมการจัดการมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี และอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งได้อีก 1 วาระ

กรรมการจัดการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในสวนการกำกับดูแลและบริหารงานโดยทั่วไปของIMF (Conducting the ordinary business of the IMF)<sup>57</sup> และต้องมีการติดต่อกับสมาชิกอย่างใกล้ชิดในเรื่องข้อตกลงอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกที่ได้ให้ไว้กับIMF รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในข้อตกลงอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่สมาชิกเสนอขึ้นมา<sup>58</sup> นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมการทำงานขององค์กร (organ) และองค์กรย่อย (Subsidiary Organ) ต่าง ๆ ภายในIMF เช่น ควบคุมการทำงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Interim Committee) และคณะกรรมการเพื่อการพัฒนา (Development Committee)

ในบางกรณี หากIMF ได้รับการร้องเรียนจากประเทศสมาชิกว่ามีสมาชิกบางประเทศได้ละเมิดข้อบังคับของIMF และกรรมการจัดการได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจจะเป็นความจริง ก็สามารถทำการสอบถามปัญหานี้กับประเทศสมาชิกที่ถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นทางการและเป็นความลับได้ เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว กรรมการจัดการ จะต้องรายงานอย่างไม่เป็นทางการ ให้คณะกรรมการบริหารทราบเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 4 เดือน หลังจากได้ทราบเรื่องกล่าวหา<sup>59</sup>

โดยธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมากกรรมการจัดการของIMF มักจะมาจากประเทศแถบ ยุโรป และรองกรรมการจัดการคนที่หนึ่งมักจะมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเสมอ ซึ่งรองกรรมการจัดการคนที่หนึ่งจะเป็นผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารเสมอ อย่างไรก็ตาม นายมิเชล คองเดซุ (Mr.Michel Camdessus) กรรมการจัดการคนที่แล้วเป็นชาวฝรั่งเศสและมีความใกล้ชิดกับ นายโรเบิร์ต รูบิน (Mr.Robert Rubin) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และ นายสแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Mr.Stanley Fischer) รองกรรมการจัดการคนที่ 1 เป็นอย่างมาก ดังนั้นการทำงานระหว่างIMFและกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา จึงสอดคล้องกันอย่างลึกซึ้ง

<sup>56</sup> คู่มือองค์กรระหว่างประเทศ. หน้า 74

<sup>57</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/surve/sup0998/02.html), visited 1/1/39

<sup>58</sup> คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.สถาบันการเงินระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ. 2523. หน้า 34

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35

เสมอมา และมีทัศนคติที่เข้มงวดกับการให้ประเทศสมาชิกกู้เงินจากIMF ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ส่งผ่านมาจากสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา ผ่านทางรองกรรมการผู้จัดการคนที่ 1 ชาวสหรัฐอเมริกา ไปยังคณะกรรมการบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดการมักจะมีแนวทางในการตัดสินใจที่ยึดติดกับประเทศที่เสนอเขาสุ่ตำแหน่งแม้จะได้รับเงินเดือนจากIMFก็ตาม<sup>60</sup>

1.2.6 เจ้าหน้าที่ (Staff) ปัจจุบันIMFมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 2,660 คน จาก 122 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ แต่ก็มีนักบัญชีและนักกฎหมายรวมอยู่ด้วย<sup>61</sup> โดยที่นักเศรษฐศาสตร์นั้นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macro-Economics) เป็นอย่างดี เนื่องจากต้องติดตามดูแลเกี่ยวกับงบประมาณและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้IMFได้ แบ่งการทำงานออกเป็น 4 ฝ่ายใหญ่ ดังนี้

1. ฝ่ายรับผิดชอบตามเขตภูมิภาค (Area-Departments) ประกอบด้วย สำนักงานแอฟริกา สำนักงานเอเชีย-แปซิฟิก สำนักงานยุโรป 1 สำนักงานยุโรป 2 สำนักงานตะวันออกกลาง และสำนักงานเวทเทิร์นแอสเมเชียร์

2. ฝ่ายรับผิดชอบทางด้านการบริหารและการบริการพิเศษ (Functional and Special Services Department) ประกอบด้วย สำนักงานด้านการเงิน สำนักงานด้านกฎหมาย สำนักงานกำหนดนโยบายการเงินและระบบแลกเปลี่ยน สำนักงานด้านการพัฒนาและตรวจสอบนโยบาย สำนักงานด้านวิจัย สำนักงานสถิติ และสำนักงานดูแลทรัพย์สิน

3. ฝ่ายรับผิดชอบการด้านข้อมูลและการประสานงาน (Information & Liaison) ประกอบด้วย สำนักงานความสัมพันธ์ภายนอก สำนักงานในยุโรป และสำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

4. ฝ่ายงานสนับสนุน (Support Services) ประกอบด้วย สำนักงานธุรการ สำนักงานเลขานุการ สำนักงานคอมพิวเตอร์ สำนักงานสนับสนุนภาษา สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานลงทุน สำนักงานวางแผนและงบประมาณ และสำนักงานสนับสนุนด้านเทคนิค

<sup>60</sup> Erik Denter หน้า 30

<sup>61</sup> ฐาปนา จีนไพศาล.การเงินระหว่างประเทศ.หน้า10-5

สำหรับภาษาที่ใช้ในการทำงานของIMF คือ ภาษาอังกฤษ โดยที่เอกสารสิ่งพิมพ์ของIMF จะมีการแปลเป็น ภาษาจีน ภาษาฝรั่งเศส ภาษาโปรตุเกส ภาษารัสเซีย และ ภาษาสเปนด้วย<sup>62</sup>

### 1.2.7 แหล่งเงินทุนของIMF

ที่มาของเงินทุนได้มาจากการเรียกเก็บจากสมาชิกตามสัดส่วนตามข้อ 3 มาตรา 1 ของ ข้อตกลงและอาจมีการกู้ยืมจากสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย นั่นคือสำหรับเงินหรือทรัพยากรใน IMF ที่เรียกว่า General Resource Account (GRA) ส่วนใหญ่จะได้มาจากเงินค่าสมาชิก ซึ่ง ประเทศสมาชิกแต่ละรายจะต้องชำระให้กับ IMF ตามขนาดโควตาการใช้ทรัพยากรIMFของประเทศที่ IMF จัดสรรให้ โดยประเทศสมาชิกจะต้องชำระค่าสมาชิกในรูปของเงินสกุลของประเทศตนเอง สำหรับการกำหนดโควตาการใช้ทรัพยากรของIMFนั้นจะกำหนดในรูปของ SDRs (Special Drawing Rights) โดย 1 SDRs มีค่าประมาณ 1.35184 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2540) ส่วนเกณฑ์การกำหนดโควตาของแต่ละประเทศ IMF จะพิจารณาจากขนาดเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ แล้วเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ IMF จะทบทวนขนาดของโควตาของประเทศต่าง ๆ ใหม่ทุก 5 ปี เพื่อให้เป็นโควตาที่สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และสอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจโลก สำหรับโควตาการใช้ทรัพยากรของIMFของประเทศสมาชิกทั้งหมดในปัจจุบันมีอยู่รวม 145,318.8 ล้าน SDRs ส่วนใหญ่ร้อยละ 60.8 เป็นโควตาของประเทศอุตสาหกรรม และร้อยละ 39.2 เป็นโควตาของประเทศกำลังพัฒนา

ทั้งนี้กลุ่มที่มีความสำคัญและมีบทบาทมากคือสมาชิก G-7 ใน IMF สมาชิกใน IMF มี 182 ประเทศ การออกเสียงลงคะแนนของ IMF ใช้ระบบถ่วงน้ำหนัก ซึ่งคำนวณจากโควตา สิ่งที่เราเรียกว่า “โควตา” นี้มีลักษณะเป็นทำนองหุ้นที่สมาชิกถือใน IMF แต่สมาชิกจะถือหุ้นหรือซื้อหุ้นตามความปรารถนาของตนไม่ได้ การกำหนดโควตาเป็นไปตามสัดส่วนแห่งความสำคัญทางเศรษฐกิจในโลกของประเทศสมาชิกรายนั้น ประเทศสมาชิกของ G-7 เป็นประเทศที่มีโควตาใหญ่ใน IMF กลุ่มประเทศ G-7 รวมกันมีโควตาคิดเป็น 49.39% ของโควตาทั้งหมดของ IMF และอำนาจในการออกเสียง (Voting Power) ของ G-7 มีเท่ากับ 47.58% ของอำนาจออกเสียงทั้งหมดของ

<sup>62</sup> Secretary's Department International Monetary Fund, Directory of Economic, Commodity, and Development Organizations. Washington, DC, 1999

สมาชิก G-7 จึงมีอิทธิพลที่มีลักษณะเกือบเด็ดขาดใน IMF ความเห็นและความต้องการของ G-7 จึงมักได้รับการปฏิบัติโดย IMF<sup>63</sup>

นอกจากค่าสมาชิกแล้วเงินหรือทรัพยากรของ IMF ที่สำคัญยังประกอบด้วยเงินให้กู้ยืมชั่วคราวจากประเทศสมาชิกที่เป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม หรือที่เรียกว่า กลุ่ม G10 และเงินกู้จากประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยก่อนปี 2539 IMF มีวงเงินให้กู้ในส่วนนี้รวมประมาณ 17 พันล้าน SDRs (ไม่รวมเงินสมทบของซาอุดีอาระเบียอีก 1.5 พันล้าน SDRs) แต่เนื่องจากเป็นวงเงินที่น้อยและไม่เพียงพอ ในปี 2539 IMF จึงได้พิจารณาเพิ่มประเทศผู้ให้กู้ขึ้นอีก 14 ประเทศ ทำให้มีวงเงินให้กู้เพิ่มขึ้นเป็น 34 พันล้าน SDRs โดยประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นประเทศผู้ให้กู้ด้วย ทั้งนี้ IMF ควรมีเงินทุนที่มีสภาพคล่องในอัตราประมาณ ร้อยละ 70 ของเงินทุนทั้งหมด แต่ในช่วงเดือนกันยายน 2541 IMF มีเงินสำหรับใช้จ่ายเหลืออยู่ 27 พันล้านดอลลาร์ ถือว่ามีสภาพคล่องในระดับต่ำมากเพียง 34% ซึ่ง IMF ยังมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินช่วยเหลืออีกถึง 16.2 พันล้านดอลลาร์<sup>64</sup> ทำให้ IMF ต้องขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเพื่ออนุมัติเงินประมาณ 18 พันล้านดอลลาร์เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องของ IMF

### 1.3 การกำกับดูแลให้เป็นที่ไปตามข้อตกลง IMF

โดยทั่วไปองค์การระหว่างประเทศจะต้องมีกลไกในการควบคุมรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงกันได้ โดยกลไกนี้อาจมีรูปแบบในเชิงบังคับเข้มงวด และอาศัยมาตรการรุนแรงด้วยก็ได้ หรืออาจใช้รูปแบบที่ค่อนข้างผ่อนปรน เน้นหลักการของความร่วมมือกันระหว่างองค์การกับรัฐสมาชิกที่มีความยินดี เต็มใจที่จะปฏิบัติตามพันธกรณี โดยไม่ต้องใช้มาตรการเชิงบังคับ โดยเฉพาะการ IMF ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในเรื่องการเงินระหว่างประเทศ อันเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และอ่อนไหวต่อความรู้สึกของรัฐสมาชิกค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องมีการสร้างรูปแบบของการควบคุมรัฐสมาชิกเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ

การกำกับดูแล (supervision) เป็นรูปแบบที่ IMF เลือกใช้ดูแลและควบคุม ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีในข้อตกลง รูปแบบนี้เป็นการควบคุมในเชิงบวก ไม่ใช่การบังคับหรือใช้ความรุนแรงเข้มงวด การกำกับดูแลเป็นมาตรการที่ค่อนข้างนุ่มนวลและมีประสิทธิภาพใน

<sup>63</sup> สมชัย ฤชุพันธ์, ดร., รวมบทความเศรษฐกิจการเงินการคลังและการภาษีอากรของไทย, กรุงเทพฯ, 2541

<sup>64</sup> ผู้จัดการรายวัน, ฉบับวันที่ 30 กันยายน 2541 หน้า 6

ระยะยาว ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรง เพราะความขัดแย้งทางความคิดที่รุนแรงอาจจะนำไปสู่ปัญหาที่ลุกลามใหญ่ต่อไปได้ ประสิทธิภาพที่กล่าวมานั้น จะเป็นไปในเชิงทางการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น และที่สำคัญ คือในเชิงการป้องกันปัญหาล่วงหน้า การกำกับดูแลมีระดับของการปฏิบัติที่ค่อนข้างหลากหลาย ที่สำคัญอาจแบ่งเป็น 2 ระดับคือ

1. การกำกับดูแลในกรณีทั่วไป เป็นมาตรการในการกำกับดูแลนโยบายการเงินของประเทศสมาชิกในภาวะปกติโดยใช้วิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ (Consultation) การให้คำแนะนำ การติดตามตรวจตราแนวนโยบายต่าง ๆ ในภาพรวม โดยมีช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ปีละ 1 ครั้ง เป็นต้น การกำกับดูแลในลักษณะนี้ ไม่มีสภาพบังคับในการปฏิบัติเพราะถึงแม้ประเทศสมาชิกจะไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของIMF IMF ก็จะไม่ใช้มาตรการรุนแรงตามที่IMF บัญญัติไว้ในข้อตกลงกับรัฐสมาชิกนั้น เช่น การขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกของ IMF

2. การกำกับดูแลในกรณีที่ประเทศสมาชิกขอรับความช่วยเหลือกรณีที่ประเทศสมาชิกมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของIMF IMF จะมีวิธีการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น แต่ยังคงไม่มีลักษณะของการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่IMF กำหนดแต่ฝ่ายเดียว การกำกับดูแลในสถานการณ์เช่นนี้ IMF จะกำกับดูแลผ่านเงื่อนไข (Conditionality) ที่ได้กำหนดร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นชั่วคราว รวมถึงเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้นั้น ยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้หากมีความจำเป็น สภาพบังคับในทางปฏิบัติคือ การไม่อนุมัติเงินกู้ในงวดต่อไป หากประเทศนั้นยังไม่ดำเนินการตามที่มีอยู่ในเงื่อนไขนั้น ๆ เสียก่อน แม้IMF จะสามารถลงโทษสมาชิกด้วยมาตรการรุนแรงขึ้นกว่านี้ก็ตาม

### 1.3.1 หลักการทั่วไปของการกำกับดูแล

จุดประสงค์หลักของการกำกับดูแล (Supervision) ภายใต้ระบบและการดำเนินนโยบายการเงินระหว่างประเทศของIMF นั้นเพื่อก่อให้เกิดการประเมินและควบคุมให้กฎระเบียบทางกฎหมายสอดคล้องกับพันธกรณี ทั้งนี้องค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินและเศรษฐกิจ ย่อมต้องการระบบการกำกับดูแลที่ละเอียดอ่อน เพื่อสร้างความมั่นใจในการดำเนินการของกลไกทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและการใช้วิธีทางด้านการเงินที่เหมาะสม ซึ่งกลไกทางกฎหมายภายในขององค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีความซับซ้อนมาก ความต้องการการกำกับดูแลอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงานย่อมมีมากขึ้นด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระทำที่ไม่

เหมาะสมหรือขัดกับข้อตกลง IMF ในระหว่างการกำกับดูแล ย่อมทำให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีมาตรการแก้ไขออกมา โดยอาจจะเปลี่ยนจากการร้องขอธรรมดาเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะใกล้เคียงกับการใช้บทลงโทษ<sup>65</sup>

ลักษณะของการกำกับดูแลมี 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการทบทวน จะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม การกระทำหรือการละเว้นการกระทำและบทบาทการแก้ไขโดยจะเกี่ยวกับเฉพาะกรณีเมื่อมีการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายเกิดขึ้น<sup>66</sup>

### 1.3.2 วิวัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลของIMF

ในส่วนนี้จะแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ในช่วงเริ่มต้นในปี ค.ศ.1944 และในช่วงที่เริ่มปรับปรุงวิธีการของการกำกับดูแลหลังจากที่ได้ใช้รูปแบบในช่วงเริ่มต้นมาแล้วระยะหนึ่ง แต่ผลการดำเนินงานยังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

#### 1.3.2.1 แนวคิดการกำกับดูแลในช่วงเริ่มต้น (ค.ศ. 1944- ) ประกอบด้วย

- กลไกการกำกับดูแลในเชิงควบคุมบังคับ (The Control aspect of supervisory Mechanism) เป็นหลักการโดยกำหนดในเชิงบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งข้อห้ามในเรื่องนโยบาย Beggar my neighbor ซึ่งการดำเนินนโยบายใด ๆ ต้องทำภายใต้การควบคุมหรือขอความยินยอมจากIMF ก่อน เป็นการเน้นวิธีการเชิงควบคุม

สำหรับการกำกับดูแลตามข้อตกลง IMF จะบอกเป็นนัยไปกับการควบคุมพฤติกรรมของ รัฐในด้านการเงินในส่วนของ Code of Conduct โดยจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่IMFในการเก็บรวบรวมข้อมูล และได้กำหนดหน้าที่ของการดูแลในเรื่องการทบทวนและการแก้ไขอย่างเด่นชัดด้วย และจะถูกกำหนดโดยหน้าที่ที่สมาชิกจะต้องจัดหาข้อมูลให้แก่IMF เท่าที่จำเป็นเพื่อที่IMF จะสามารถควบคุมตามพันธกรณีให้ลุล่วงไปได้ โดยได้บัญญัติเรื่องการปรึกษาหารือ (Consultation) ไว้ด้วย

<sup>65</sup> Sergei A. Voitovich, International Economic organizations in the international Legal Process, London.

<sup>66</sup> Ibid

ในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณี IMF จะมีมาตรการบังคับไว้ในหลายรูปแบบ แต่การบังคับใช้นี้ ไม่ใช่มาตรการลงโทษ (Sanction) ซึ่งมีความหมายไปในเชิงลบ โดยลักษณะของมาตรการนั้น ๆ แบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ<sup>67</sup>

1. A Judgment of Peers ซึ่งรวมถึงความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการหรือเป็นความลับ โดย IMF จะส่งให้แก่สมาชิกที่เกี่ยวข้องเท่านั้น รวมทั้งการ Representations ซึ่งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างคลุมเครือ

2. การเผยแพร่รายงานในส่วการพัฒนาด้านการเงินและเศรษฐกิจแก่รัฐสมาชิกอื่น

3. การเพิ่มการควบคุมรัฐสมาชิกที่ใช้ทรัพยากรของ IMF นานเกินไป

4. การจำกัดผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยรวมถึงกรณีสมาชิกไม่สามารถใช้ทรัพยากรของ IMF ได้อีกต่อไป

- กลไกการกำกับดูแลในเชิงหน้าที่<sup>68</sup> (The Functions Nature of the Supervisory Mechanism) แม้ IMF จะไม่มีอำนาจโดยตรงต่อนโยบายเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิก แต่สามารถตรวจตราตาม Code of Conduct โดยสมาชิกมีหน้าที่จะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องกับ Code of Conduct ซึ่งจะเป็นลักษณะของ System of negative obligation ซึ่งเบื้องหลังของหลักการตาม Code of Conduct คือ หลักของ Principle of good Economic Conduct ที่ได้กำหนดหน้าที่ให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม ตามข้อ 1, 2 และ 4 มาตรา 4 (a) ซึ่งการควบคุมพฤติกรรมของรัฐในด้านการเงิน โดยกำหนดให้ผูกพันตามพันธกรณี การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิกจะเกิดโดยการกระทำของรัฐนั่นเอง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการตาม Code of Conduct

<sup>67</sup> R. Barents, Supervision within the international Monetary Fund p.370

<sup>68</sup> Ibid, p.373



ทั้งนี้การกำกับดูแลของIMF นี้ จะไม่ไปเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิกโดยตรง สังเกตได้จากหน้าที่ในการกำหนดค่าของสกุลเงิน รัฐสมาชิกมีอำนาจในการกำหนดได้เอง IMF มีสิทธิเพียงคัดค้านเพื่อความถูกต้องของการกำหนดค่า แต่หากIMF ไม่เห็นด้วยสมาชิกอาจถูกพิจารณาถอดถอนออกจากIMF ได้

- การกำกับดูแลในเชิงเทคนิค<sup>69</sup> (The Technical Nature of Supervision) ลักษณะทางเทคนิคเป็นอีกลักษณะหนึ่งของการกำกับดูแลแบบดั้งเดิมของIMF โดยจะเน้นการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตาม Code of Conduct โดยสังเกตจาก 3 ตัวอย่าง ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 การปรึกษาหารือ ตามข้อ 14 มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุถึงขอบเขตของสมาชิกในการใช้ข้อ 8 (ข้อห้ามในเรื่องการจัดการแลกเปลี่ยน) จะบัญญัติและวิธีการปฏิบัติแสดงให้เห็นว่าIMF ไม่ได้มุ่งหวังที่จะให้คำชี้ขาดที่ชัดเจนในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจภายในของรัฐสมาชิก

ตัวอย่างที่ 2 กฎเกณฑ์การใช้ทรัพยากรของIMF โดยมีมาตรการป้องกันคุ้มครองการใช้ทรัพยากรที่ยาวนานเกินไป หรือใช้ไม่สอดคล้องไว้กับวัตถุประสงค์ของIMF โดยการใช้ทรัพยากรจะต้องมีเงื่อนไข

ตัวอย่างที่ 3 เกี่ยวกับถ้อยคำในเรื่องเงินตราสกุลที่ขาดแคลนที่ว่า “หากIMF พบ การขาดแคลนทั่วไปของสกุลเงินใดสกุลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งกำลังดำเนินอยู่...” ในกรณีเช่นนี้สามารถเลือกปฏิบัติในการกำหนดเงื่อนไขของนโยบายทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาค หรือกำหนดมาตรการเพิ่มการนำเข้า เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในแต่ละตัวอย่าง ข้อตกลง IMF พยายามเลี่ยงการชี้ขาดจากIMF แต่นโยบายทางเศรษฐกิจจะถูกวางระบบโดยของการกำหนดเงื่อนไขจาก IMF นั้นเอง

- แนวคิดเชิงสถาบัน<sup>70</sup> (Institutional Aspect) ตามโครงสร้างขององค์กรจะสามารถควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยอาศัย Code of Conduct ในสาขาการเงิน แต่ไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง โดยความสัมพันธ์ระหว่างIMF และสมาชิกจะดำเนินการโดยผ่าน

<sup>69</sup> R. Barents, Supervision within the international Monetary Fund. p.375

<sup>70</sup> Ibid, p.377

ธนาคารกลาง หรือกระทรวงการคลังไม่ใช่กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะดำเนินการเป็นอิสระจากสถาบันที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองไม่มากนักน้อย ดังนั้น การกำกับดูแลโดยIMF จะไม่มีลักษณะในเชิงการเมืองแต่ค่อนข้างจะเป็นในเชิงเทคนิคมากกว่า

### 1.3.2.2 แนวคิดการกำกับดูแลในระยะต่อมาในฐานะ Instrument of Guidance <sup>71</sup>

จากการใช้กลไกการกำกับดูแลในระยะแรกสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ของกรอบการทำงานของIMF ในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและความต้องการที่เพิ่มขึ้นของการกำกับดูแลในเชิงบวก ในรูปแบบของคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ

ความไม่เพียงพอของกลไกเห็นได้จากกรณีที่IMF ไม่เคยใช้อำนาจในเชิงบังคับไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ หรือไม่เคยสร้างตัวแทน (Representation) หรือการจัดพิมพ์รายงาน หรือในกรณี ฝรั่งเศส ได้ปรับเปลี่ยนค่าเสมอภาคโดยไม่ได้รับอนุญาตจากIMF ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศนั้นขาดคุณสมบัติในการใช้ทรัพยากรของIMF ซึ่งฝรั่งเศส ได้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลง IMF เกือบ 8 ปี ซึ่งการใช้แนวทาง System of negative integration อันเป็นระบบที่ขาดกรอบการทำงานและเครื่องมือการกำกับดูแล จึงได้เริ่มใช้แนวทาง Positive integration โดยผ่านทาง Active guidance และความร่วมมือทางนโยบายเศรษฐกิจ โดยอาศัยวิธีการปรึกษาหารือ (Consultation) และการกำหนดเงื่อนไข (Conditionality) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแล กล่าวคือ

- วิธีการปรึกษาหารือ (Consultation) ในฐานะเครื่องมือเพื่อความร่วมมือในทางนโยบายเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ.1950-60 ตามข้อ 14 มาตรา 2 กำหนดให้IMF ทำ Annual report เกี่ยวกับการจำกัดการแลกเปลี่ยนภายหลัง 3 ปี ที่IMFเริ่มดำเนินการและหลังจากนั้น 5 ปี ประเทศสมาชิกจะต้องเริ่มปรึกษาหารือเป็นการภายในกับIMF ในช่วงนั้นเทคนิคดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือหลักในการดูแลนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยIMF ได้ขยายกิจกรรมการกำกับดูแลไปในสาขาการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยการปรึกษาหารือจะกระทำกันที่กรุงวอชิงตันเป็นส่วนใหญ่รูปแบบนี้ยังคงดำเนินมาถึงช่วงปี ค.ศ.1960-71 แต่ด้วยเหตุของความแตกต่างในเรื่องการปรึกษา

<sup>71</sup> R. Barents, Supervision within the international Monetary Fund. p.381

หารือที่ขาดพื้นฐานกฎหมายที่ดี รวมทั้งการยอมรับระบบตามข้อ 8 จึงเป็นนัยถึงจุดสิ้นสุดของระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลง ไปเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของIMF จะเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศนั้น ๆ และหารือกันที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารกลาง ประมาณ 2 วัน ถึง 2 สัปดาห์หลังจากคณะผู้แทนกลับไป ก็จะทำรายงานเสนอกรรมการบริหารของIMF ต่อไป

- การใช้เงื่อนไขของการใช้ทรัพยากรทางการเงินในฐานะเครื่องมือสำหรับความร่วมมือในเชิงนโยบาย (The Conditionality of Finance Resource as an Instrument for Policy Coordination) เมื่อประเทศสมาชิกมีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF

ซึ่งการดำเนินงานของIMF ในช่วงแรก ๆ สมาชิกไม่ค่อยจะถอนเงินจากIMF มากนัก อาจเป็นเพราะสามารถปรับสมดุลการชำระเงินได้เอง ต่อมาในปีค.ศ.1952 IMF ได้พิจารณาจัดทำ Stand-by Arrangement ซึ่งเป็นมติของIMF ที่สมาชิกจะมั่นใจได้ว่าจะสามารถซื้อเงินตราจากบัญชีทรัพยากรทั่วไป (General Resource Account) ของ IMF ได้

### 1.3.3 ประเภทของการกำกับดูแล

การกำกับดูแลภายใต้ Code of Conduct จะต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ อันได้แก่ หลัก Universality เป็นแรงจูงใจหลักเพื่อที่จะร่วมกันอย่างยั่งยืนในการเป็นสมาชิก<sup>72</sup> หลัก Uniformity การปฏิบัติรูปแบบเดียวกันเป็นหลักการของIMF เพื่อสร้างความมั่นใจในประสิทธิภาพ<sup>73</sup> และความสอดคล้องกับหลักการ Uniformity<sup>74</sup> ในด้านการกำกับดูแล หลักNeutrality ความเป็นกลาง<sup>75</sup> ซึ่งกฎเกณฑ์จะต้องมีมาตรฐานที่แน่นอนในด้านความโปร่งใสและความชัดเจน ทำให้มีการใช้นโยบาย และเครื่องมือที่ค่อนข้างถูกต้อง ซึ่งความถูกต้องนี้จะอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเพื่อความเป็นกลางในการกำกับดูแลของIMF อย่างกว้าง ๆ ต่อมา code of conduct ได้มีการเปลี่ยนจากความไว้วางใจในกฎเกณฑ์ไปสู่การพิจารณาไตร่ตรอง<sup>76</sup>

<sup>72</sup> [www.imf.org/extema/pubs/ft/pam/pam46/pam4605.html](http://www.imf.org/extema/pubs/ft/pam/pam46/pam4605.html)

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> Ibid

<sup>75</sup> Ibid

<sup>76</sup> Ibid

การกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.3.3.1 การกำกับดูแลในภาวะปกติทั่วไป ในเรื่องระบบอัตราแลกเปลี่ยน โดยอาศัยอำนาจตามข้อตกลงข้อ 4 มาตรา 3 (a) ที่บัญญัติว่า “The Fund shall oversee the international monetary system in order to ensure its effective operation, and shall oversee the compliance of each member with its obligation under Section 1 of the Article”

ข้อ 4 มาตรา 1 บัญญัติว่า “each member undertakes to collaborate with the Fund and other members to assure orderly exchange arrangement and to promote a stable system of exchange rate.”

ข้อ 4 มาตรา 3 (b) บัญญัติว่า “In order to fulfill its functions under (a) above, the Fund shall exercise firm Surveillance over the exchange rate policies of members”

วัตถุประสงค์ของIMFประการหนึ่งระบุว่า “to promote international monetary cooperation through a permanent institution which provide the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.” คือ ส่งเสริมสถาบันที่มีการจัดตั้งอย่างถาวร ซึ่งมีกลไก การหารือ และสร้างความร่วมมือในปัญหาการเงินระหว่างประเทศ โดยผ่านการกำกับดูแลในภาวะปกตินี้ จะใช้วิธีการทางการให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นหลัก โดยจะกระทำการใน 2 ระดับ กล่าวคือ

#### ระดับทวิภาคี

IMF จะระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนกับรัฐสมาชิกโดยผ่านการปรึกษาหารือตามรอบระยะเวลาเป็นประจำทุกปี โดยในการหารือIMF จะตรวจตราอย่างเข้มแข็ง ต่อนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของรัฐสมาชิก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของพัฒนาการของดุลการชำระเงิน โดยดูเปรียบเทียบกับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ<sup>77</sup> ทั้งนี้ IMF จะไม่สนใจว่ารัฐสมาชิกจะประสบภาวะการขาดหรือเกินดุลการชำระเงิน

<sup>77</sup> Erik Denters, Law and Policy of IMF Conditionality, London

โดย IMF จะวิเคราะห์ทั้งในเรื่องสถานการณ์เศรษฐกิจทั่วไปและแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และจะต้องเน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเงิน และก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนและยั่งยืนตลอดจนระดับการจ้างงานที่เหมาะสมด้วย

กระบวนการหรือทั้งหมดจะใช้ระยะเวลาประมาณ 3 เดือน หลังจากนั้นคณะกรรมการบริหารจะจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่ให้กับรัฐบาล โดยรายงานนั้นจะกล่าวในทำนองวิพากษ์นโยบายในรูปแบบของ "บทสรุปที่ไม่บีบบังคับ" ให้ต้องปฏิบัติตามผลการประเมิน ซึ่งจะมีตั้งแต่ระดับเป็นที่น่าชื่นชม กลาง ๆ น่าเป็นห่วง จนถึงน่าห่วงใยมาก

อย่างไรก็ตามการตรวจตราในรูปแบบนี้ ในทางปฏิบัติจะไม่นำไปสู่การบังคับให้ต้องปรับตัว<sup>78</sup> โดยการผลักดันให้มีการปรับตัวจะเป็นไปในลักษณะของการถกเถียงและการชักจูง เช่น การให้กลุ่มผลักดันสมาชิกในกลุ่ม อันจะเป็นการทำให้ประเทศนั้นยอมรับตามคำแนะนำและยอมเปลี่ยนแปลงนโยบายตามคำแนะนำของ IMF แต่ในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมอาจไม่ยอมรับตามคำแนะนำเหล่านั้นก็ได้ ทำให้ความสำเร็จของ IMF ในการดำเนินการตรวจตราแบบเข้มแข็งจึงยังถือว่าอยู่ในระดับที่จำกัดอยู่ และข้อเสนอแนะนี้จึงเป็นเพียงคำหวานต่อกันในการเพิ่มความร่วมมือกับ IMF ต่อไปเท่านั้น

### ระดับของพหุภาคี

IMF จะจัดพิมพ์รายงานครึ่งปี ในชื่อ World Economic Outlook ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจการเงินในระดับโลก โดยประเทศสมาชิกอาจจะจัดทำนโยบายของประเทศให้สอดคล้องตามคำแนะนำของเอกสารดังกล่าวก็ได้ รายงานนี้จะมีการประเมินการพัฒนาอย่างรอบด้านในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งการวิเคราะห์และทำนายภาวะเศรษฐกิจของโลกด้วย

1.3.3.2 การกำกับดูแลในขณะขอรับการช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจาก IMF วัตถุประสงค์ของ IMF ประการหนึ่งคือทำให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในการปรับดุลการชำระเงิน หากมีการร้องขอเป็นการชั่วคราวและภายใต้การคุ้มกันที่พอเหมาะพอควรซึ่งทุกประเทศไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นเช่นไรจะมั่งคั่งหรือยากจนก็สามารถได้รับสิทธิในการรับความช่วยเหลือนี้

<sup>78</sup> Erik Denters, Law and Policy of IMF Conditionality. London

อย่างเสมอภาคกัน โดยการให้ช่วยเหลือนี้มุ่งสร้างเสริมความแข็งแกร่งและแก้ปัญหาการขาดดุล การชำระหนี้ หรือทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะไม่ระบุว่าค่าใช้จ่ายไปเพื่อการใดเป็นการ เฉพาะก็ได้ อันจะแตกต่างจากเงินกู้จากธนาคารโลก ที่มักจะระบุถึงโครงการ หรือการจัดหาเพื่อ สิ่งใดเป็นการเฉพาะ

โดย IMF จะมีเงื่อนไข (Conditionality) เท่าที่เพียงพอที่ประกันว่าจะได้รับการชำระคืน ตามระยะเวลาที่กำหนด ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจึงเป็นผู้กำหนดว่าจะนำเงินกู้ไปใช้อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลง IMF อันเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่งและให้สิทธิแก่ IMF ในการ ระบุความช่วยเหลือ หากนำไปใช้ในแนวทางที่ไม่เหมาะสม

เมื่อ IMF ให้ความช่วยเหลือไปแล้ว ย่อมจะต้องมีการตรวจตราโดยผ่านทางเงื่อนไขที่ ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องทำเพื่อตอบสนองกับความช่วยเหลือนั้น ๆ ในการแก้ปัญหา ดุลการชำระเงิน โดยการตรวจตราจะมีลักษณะให้ต้องทำตามเงื่อนไข ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เน้นการ บังการให้ทำ (เชิงกำกับบังคับ) ทั้งนี้ การตรวจตราจะมีผลบังคับมากหรือน้อยให้อยู่กับประเทศที่ขอ รับความช่วยเหลือ<sup>79</sup>

### 1.3.4 รูปแบบการกำกับดูแลขององค์กรระหว่างประเทศอื่น

1.3.4.1 ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศหรือธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and development)

<sup>79</sup> โดยปกติ IMF จะยินดีให้ความช่วยเหลือ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ/กลุ่ม คือ

- หากประเทศนั้นยินดีจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดซึ่งเงื่อนไขนั้นมีเนื้อหาที่ต้องปรับนโยบาย ตามที่ คณะกรรมการบริหารได้เสนอแนะภายใต้กรอบของการหาหรือตาม Article 4 และใช้ได้เฉพาะกับประเทศที่ขาด ดุลการชำระเงินเท่านั้น

- หากประเทศนั้นเกินดุลการชำระหนี้ ก็จะสามารถรักษาระยะห่างจากข้อเสนอจาก IMF ได้

- เงื่อนไขต่าง ๆ ไม่อาจใช้กับประเทศที่เป็นเจ้าหนี้ หรือมีความน่าเชื่อถือแม้จะมีการขาดดุลการชำระ หนี้ โดยประเทศเหล่านั้นอาจหันไปใช้แหล่งนโยบายทางการเงินในรูปแบบหรือแหล่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็ตลาดทุน หรือผ่านการกู้จากสถาบันหรือภาคเอกชน เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศไทย

ระบบการกำกับดูแลของธนาคารโลก<sup>80</sup> ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนของการตรวจสอบและควบคุม โดยในขั้นการตรวจสอบนั้นจะห้บทวนถึงสภาพเศรษฐกิจทั่วไปและดุลการชำระเงินของประเทศที่ร้องขอและทัศนคติในเรื่องนี้ ในขั้นที่ 2 Bank จะกำกับดูแล การใช้เงินกู้ที่ได้รับอนุมัติและความก้าวหน้าของ financed project ซึ่ง Agreement of IBRD กำหนดว่าธนาคารโลกจะต้องจัดการเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าขั้นตอนของเงินกู้ยืมจะถูกใช้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเงินกู้ยืมที่ได้อนุมัติ โดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจและประสิทธิภาพของโครงการ

#### 1.3.4.2 องค์การภูมิภาค (Regional Intergrational Organization)

กระบวนการกำกับดูแลใน EEC<sup>81</sup> และ African economic commonities ประกอบด้วย Non-judicial รวมไปถึงการไต่สวนเบื้องต้น, การไกล่เกลี่ย และการเปิดเผยคำตัดสินหรือความเห็นที่มีเหตุผล และ judicial phase

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตที่แสดงให้เห็นแนวโน้มที่น่าสนใจในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกับกลไกการระงับข้อพิพาท กล่าวคือตามปกติสมาชิกองค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศพยายามที่จะเลี่ยงวิธีทางบริหารหรือทางนิติบัญญัติในการระงับข้อพิพาท<sup>82</sup> ในขั้นแรกของการระงับข้อพิพาท จะนิยมใช้กระบวนการเจรจาและปรึกษาหารือ (Negotiations and Consultations) ที่เป็นมิตรมากกว่า การปรึกษาหารือเป็นความพยายามตามธรรมชาติขั้นแรกในการที่จะระงับข้อพิพาท และเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่สุดก่อให้เกิดผลร้ายน้อยที่สุด และเป็นวิธีที่สร้างความมั่นใจในการระงับข้อพิพาทได้มากที่สุด ในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นจะไม่ชอบวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการแต่จะชอบที่จะเจรจาอย่างไม่เปิดเผยมากกว่า

โดยวิธีของการระงับข้อพิพาทที่สามารถใช้ได้อย่างกว้างขวางในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ น่าจะรวมถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย แม้จะไม่เหมือนกับกระบวนการทางบริหาร อนุญาโตตุลาการ และกระบวนการทางศาลที่มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า

<sup>80</sup> Sergei A. Voitovich, International Economic Organizations in the international Legal Process.

London

<sup>81</sup> Ibid, p.131

<sup>82</sup> Ibid, p.131

ประกอบกับการมีแนวโน้มการเปลี่ยนของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายจาก “การบังคับไปสู่การโน้มน้าวใจ หรือจากการลงโทษทางทหารไปสู่การลงโทษทางการทูต, เศรษฐกิจ และจิตวิทยาหรือจากรูปแบบของการกดดันมากไปสู่รูปแบบของการกดดันน้อยในที่สุด อันจะเป็นรูปแบบวิธีการที่น่าจะมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในอนาคตต่อไป

#### 1.4 การประเมินผลการใช้การกำกับดูแล

การประเมินผลนี้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล (Surveillance) ของIMF ที่มีต้นนโยบายของประเทศสมาชิกภายใต้บทบัญญัติข้อ 4 ของข้อตกลง IMF ซึ่งจะเน้นไปที่การ Surveillance ของ IMF ในทศวรรษที่ผ่านมา โดยเลือกประเทศศึกษา 12 ประเทศ คือ บราซิล ชิลี จีน สาธารณรัฐเชค อินเดีย เกาหลี ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ สวีเดน ไทย และสหรัฐอเมริกา โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ<sup>83</sup> ดังนี้

1. การตรวจตราแบบทวิภาคีนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดี
2. ขอบเขตของการตรวจตราแบบทวิภาคี ได้ขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยขยายไปสู่ประเด็นเชิงโครงสร้างของสิ่งที่ยูนอกเหนือเรื่องการเงินมากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกตั้งคำถามมากว่า ควรจะขยายผลไปถึงประเด็นอื่น ๆ หรือไม่อย่างไร
3. การตรวจตราแบบทวิภาคีจะให้ความสนใจลงไปเพียงเฉพาะสถานะการณ์ของประเทศนั้นเพียงอย่างเดียว และมักจะไม่ได้มองมิติที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศของเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศ และสถานะการณ์ทางการเงิน
4. รัฐสมาชิกมักจะไม่ให้ความสนใจต่อคำปรึกษาตามกรอบของการตรวจตราทวิภาคี โดยขาดความจริงใจในการนำไปใช้จริง
5. ประเทศสมาชิกมักจะพอใจกับกระบวนการในการหารือ แต่ก็มีความต้องการให้ลดขั้นตอนการหารือให้สั้นลงโดยจะใช้การสื่อสารทางโทรคมนาคม ประกอบกับการเดินทางไปในแต่ละประเทศของคณะผู้แทน (Mission) ของ IMF

<sup>83</sup> International Monetary Fund, External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts. Washington D.C., 1999



6. การหารือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคียังไม่ได้เอื้อประโยชน์ระหว่างกันเท่าที่ควร และนำประสบการณ์หรือบทเรียนจากประเทศอื่นมาใช้น้อยเกินไป

7. กระบวนการทบทวนซึ่งต้องอาศัยเอกสารการตรวจตรา ได้กลายมาเป็นอุปสรรคเพราะมีความเป็นทางการมากเกินไปและเสียเวลามาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทำงานหนักมากเกินไป

8. คณะกรรมการบริหารได้ใช้เวลาอย่างมากไปกับการหาข้อสรุปของการหารือตามข้อ 4 แต่การถกเถียงกลับไม่ได้มุ่งไปที่ประเด็นปัญหาที่แท้จริง

9. ทักษะในการเผยแพร่สารสนเทศในรายงานที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของIMF ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติรายงานเหล่านี้จะมีการเผยแพร่ในวงกว้างอยู่แล้ว แม้จะไม่ใช่เป็นการเผยแพร่อย่างเป็นทางการก็ตาม

กล่าวโดยสรุปคณะวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะหลักว่า การตรวจตราแบบทวิภาคีจะต้องพุ่งเป้าที่ยังประเด็นหลักในเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ โดยควรจะต้องเกี่ยวข้องกับตรงกันนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ ภาคการเงินและบัญชีทุน เป็นต้น