



บทที่ 4

การละเมิดข้อ 4 และมาตรการเยียวยา

4.1 ความนำ

ข้อกำหนดพันธะข้อ 4 ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นพันธกรณีที่เกี่ยวกับระเบียบการปฏิรูปการเงินตราในปัจจุบัน ได้ยอมรับสิทธิในการเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบใดก็ได้¹ ไม่ว่าจะ เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่หรือแบบลอยตัว อีกทั้งสมาชิกยังไม่มีพันธะที่จะต้องดำรงค่าเสมอภาคหรืออัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ คงกำหนดให้สมาชิกมีพันธะที่จะต้องให้ความร่วมมือกับกองทุนและสมาชิกอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อระบบปฏิรูปการเงินตราที่เป็นระเบียบ และ เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยน ในการนี้สมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป และนโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน² โดย

(1) พยายามให้นโยบายเศรษฐกิจและการคลังมุ่งไปในทางที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระเบียบ พร้อมด้วยเสถียรภาพด้านราคาสินค้า โดยคำนึงถึงภาวะแวดล้อม

(2) หาช่องทางส่งเสริมเสถียรภาพโดยการสนับสนุนภาวะเศรษฐกิจ และการคลังอันมีระเบียบและระบบการเงินที่ไม่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนไม่แน่นอน

¹ Article IV Section 2

² Article IV Section 1

(3) หลีกเลี่ยงการเข้าไปจัดการกับอัตราแลกเปลี่ยนหรือระบบการเงินระหว่างประเทศ เพื่อจะป้องกันไม่ให้เกิดการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริง หรือเพื่อให้ได้เปรียบอย่าง ไม่ยุติธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น

(4) ปฏิบัตินโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่สอดคล้องกับพันธกรณีในข้อ 4 มาตรา 1 นี้

และในส่วนของการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยคณะกรรมการบริหารยังได้กำหนดหลักปฏิบัติเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในข้อ 4 มาตรา 3(บี) ให้สมาชิกควรแทรกแซงในตลาดปริวรรตเงินตราเมื่อจำเป็น เพื่อต่อต้านภาวะไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเฉียบพลันของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนในระยะสั้น ที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วน³ ทั้งนี้สมาชิกควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกอื่น รวมถึงผลประโยชน์ของประเทศเจ้าของสกุลเงินตราที่ตนนำมาใช้ในการแทรกแซง⁴ ด้วย

ข้อกำหนดพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับระเบียบปริวรรตเงินตราดังกล่าวข้างต้น ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศที่ระบุในข้อ 4 มาตรา 1 ซึ่ง ได้แก่

- (1) เพื่อเป็นโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าบริการและเงินทุนระหว่างประเทศ
- (2) เพื่อเป็นโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจอย่างราบรื่นและ
- (3) วัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดพัฒนาการที่ต่อเนื่อง ซึ่งภาวะมูลฐานที่เป็นระเบียบ

³ Guidance (b) คู่มือผนวก 3

⁴ Guidance (c) คู่มือผนวก 3

นอกจากนี้ การกำหนดพันธกรณีของสมาชิกที่พึงปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ข้อ 4 ยังกำหนดหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่จะต้องดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้แน่ใจว่าดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับระเบียบปริวรรตเงินตราที่กำหนด ด้วยการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศข้างต้นด้วย

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐซึ่งเป็นบุคคลในบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of International Law) กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในทางที่ขัดต่อ หรือ ละเมิดต่อพันธกรณีที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา หลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับโดยนานาอารยประเทศ รัฐนั้น ย่อมมีความรับผิดชอบที่จะต้องชดใช้เยียวยาตามกลไกของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับพันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 4 นี้ เป็นพันธกรณีตามข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกละเมิดต่อพันธกรณีที่มีอยู่สมาชิคนั้นก็ต้องรับผิดชอบในการชดใช้เยียวยา ตามกลไกที่กำหนดในข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

-
- * มาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ กำหนดที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศไว้ ได้แก่
- สนธิสัญญา (International Conventions)
 - หลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law)
 - หลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ (Principles of Laws Recognized by Civilized Nationals)
 - คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
 - ความเห็นของนักกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ

1. เกณฑ์การพิจารณาและลักษณะของการละเมิดพันธกรณีตามข้อ 4
2. ระบบการร้องเรียนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
3. มาตรการบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
4. ผลในทางปฏิบัติของการพิจารณา

4.2 เกณฑ์การพิจารณาและลักษณะของการละเมิดพันธกรณีตามข้อ 4

ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ข้อผูกพัน หรือ พันธกรณี (Obligations) ที่ประเทศต่าง ๆ มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม และการปฏิบัติโดยไม่สอดคล้อง หรือ ขัดต่อข้อผูกพันนั้น จะเป็นการละเมิดที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้นั้น จะต้องเป็นข้อผูกพันหรือพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่มาสำคัญ ๆ จาก สนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับโดยนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ตามมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

1. สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษร และ อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารฉบับเดียว สองฉบับหรือหลายฉบับ และ ไม่ว่าจะมิชื่อเรียกเฉพาะว่าอย่างใดก็ตาม⁵ สนธิสัญญาย่อมก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีตามกฎหมายแก่ประเทศที่เป็นภาคี หรือเป็นสมาชิกที่ได้ลงนามให้สัตยาบันสนธิสัญญาหรือการกระทำภาคยานุวัติ

⁵ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา คศ. 1969 มาตรา 2 ข้อ (ก).

* - การให้สัตยาบัน (Ratification) หมายถึง การที่ตัวแทนที่ได้ลงนามสนธิสัญญานำเรื่องกลับไปให้รัฐบาลของตนรับรองอีกครั้งหนึ่ง

- การภาคยานุวัติ (Accession) หมายถึง การที่รัฐที่มีได้ร่วมเจรจาในการจัดทำสนธิสัญญา หรือ มิได้เป็นภาคีมาก่อน ยอมรับพันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือการยอมรับข้อผูกพันในสนธิสัญญาก่อนมีการบังคับใช้

- ทั้ง 2 กรณีเป็นกระบวนการยอมรับพันธกรณีตามสนธิสัญญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดทำสนธิสัญญา

2. จารีตประเพณีระหว่างประเทศ ได้แก่ แนวปฏิบัติที่เป็นที่นิยมและถือปฏิบัติสืบทอดกันมายาวนานจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แนวปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศได้ เมื่อมีการปฏิบัติโดยรัฐและการปฏิบัตินั้นเป็นการปฏิบัติโดยมีความเชื่อมั่นว่า มีพันธกรณีตามกฎหมาย (Practice and Opinio Juris)⁶

3. หลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับโดยนานาอารยประเทศ ได้แก่ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีที่มาจากกฎหมายภายในประเทศที่ใช้บังคับอยู่ภายในประเทศต่าง ๆ ⁷

พันธกรณีเกี่ยวกับระเบียบการปริวรรตเงินตราของสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่การปฏิบัติโดยไม่สอดคล้อง ขัดกับพันธกรณีที่จะถูกพิจารณาว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีและก่อให้เกิดความรำคาญนั้น ก็เช่นเดียวกัน จะต้องเป็นพันธกรณีตามกฎหมายซึ่งมีที่มาจาก 3 แหล่ง ข้างต้นด้วย

เมื่อพิจารณาที่มาของพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับระเบียบการปริวรรตเงินตราแล้วจะเห็นได้ว่า มีที่มาจาก 2 ส่วนด้วยกัน คือ พันธกรณีที่กำหนดในข้อ 4 และ พันธกรณีที่กำหนดตามหลักปฏิบัติเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารตามข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ซึ่งได้แก่⁸

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช:2529) หน้า 32-37.

⁷ อ่างแล้ว หน้า 37-40.

⁸ Decision No. 5392-(77/63), Guidance for Members' Exchange Rate Policies.

1. สมาชิกต้องหลีกเลี่ยงการจัดการอัตราแลกเปลี่ยนหรือระบบการเงินระหว่างประเทศเพื่อจะป้องกันไม่ให้มีการปรับดุลการชำระ เงินอย่าง ได้ผล แท้จริง หรือ เพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น

2. สมาชิกควรแทรกแซงในตลาดปริวรรตเงินตราเมื่อจำเป็น เพื่อต่อต้านภาวะที่ไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเฉียบพลันของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนในระยะสั้น ที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วน

3. สมาชิกควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกอื่น รวมถึงผลประโยชน์ของประเทศเจ้าของสกุลเงินตราที่ตนนำมาใช้ในการแทรกแซง

ข้อกำหนดตามหลักปฏิบัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มิได้เป็นข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ ในขณะเดียวกัน ก็มีใช้ข้อกำหนดที่มีที่มาจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือ จากหลักกฎหมายภายในที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศแต่อย่างใด อีกทั้ง ตามข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ก็มีได้กำหนดให้กองทุนมีอำนาจกำหนดหลักปฏิบัติที่มีผลผูกพันตามกฎหมายด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ตามข้อ 4 มาตรา 3 (บี) กำหนดให้กองทุนมีหน้าที่เพียง "ต้องกำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่สมาชิก" เท่านั้น

ข้อกำหนดในข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ข้างต้นจะเห็นได้ว่า แตกต่างจากข้อกำหนดหรือมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 25 ว่า

"สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน"

ซึ่งมีผลให้คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีผลผูกพันตามกฎหมายและสมาชิกมีพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่จะต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดหลักปฏิบัติดังกล่าว ก็แตกต่างจากการกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการจัดหาเงินตราสำหรับสิทธิถอนเงินพิเศษ (Designation of participantsto provide currency) ของกองทุนตามข้อ 19 มาตรา 5 ซึ่งสมาชิกที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีส่วนร่วมมีพันธะจะต้องจัดหาเงินตราตามที่กองทุนเรียกร้องแก่สมาชิกที่ใช้สิทธิถอนเงินพิเศษ⁹ ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามนี้ย่อมเป็นการละเมิดพันธกรณี¹⁰

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้อยคำที่ใช้ในข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ให้กองทุนมีหน้าที่กำหนดหลักการเพื่อเป็น "แนวทาง" แก่สมาชิก ยังแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของสมาชิกที่ร่วมลงนามอีกด้วยว่า ไม่มีเจตนาที่จะให้มีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามหลักปฏิบัตินั้น เพียงให้กองทุนกำหนดไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาเลือกใช้ดุลยพินิจของสมาชิกที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่ก็ได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า หลักปฏิบัติตามข้อ (เอ) ที่อ้างใน (1) ข้างต้นเป็นหลักปฏิบัติที่กำหนดโดยคัดลอกพันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 4 มาตรา 1 (iii) มากล่าวซ้ำอีก ดังนั้น เมื่อหลักปฏิบัติตามข้อ (เอ) ได้นำเอาข้อกำหนดซึ่งมีพันธกรณีตามกฎหมายอยู่แล้วมากำหนดไว้ สมาชิกจึงต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อกำหนดในหลักปฏิบัติข้อ (เอ) นั้นด้วย

ดังนั้น พันธกรณีของสมาชิกที่กองทุนอาจพิจารณาว่า สมาชิกได้ละเมิดต่อพันธกรณีหรือไม่ จึงเป็นเฉพาะพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 4 เท่านั้น ซึ่งได้แก่

⁹ Article 19 Section 4

¹⁰ Gold, Joseph. "Strengtning the Soft International Law of Exchange Arrangement, *ibid*, p.455.

1. พันธกรณีเกี่ยวกับการกำหนด อัตราแลกเปลี่ยน
2. พันธกรณีในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ
ทั่ว ๆ ไป
3. พันธกรณีในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายอัตรา
แลกเปลี่ยน

4.2.1 เกณฑ์การพิจารณาและลักษณะของการละเมิดพันธกรณี
เกี่ยวกับการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน

ตามข้อ 4 มาตรา 2 กำหนดสิทธิในการเลือกวิธี
กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนโดยวิธีใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ระบบปริวรรตเงินตราที่สมาชิก
เลือกใช้ในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนนั้น จะต้องเป็นระบบปริวรรตเงินตราที่นำ
มาใช้เพื่อ"บรรลุพันธกรณีของสมาชิกตามที่กำหนดในข้อ 1" นอกจากนี้ สมาชิกจะ
ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับระเบียบปริวรรตเงินตราของตน¹¹ ดัง
รายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้างต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พันธกรณีในส่วนนี้ที่สมาชิกอาจถูกพิจารณาว่า
ได้กระทำการโดยละเมิดต่อพันธกรณี ได้แก่ การเลือกใช้ระบบปริวรรตเงินตรา
ที่มีได้นำมาใช้เพื่อบรรลุพันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 1 และ การที่สมาชิกไม่แจ้ง
การเปลี่ยนแปลงระเบียบปริวรรตเงินตราแก่กองทุน เ กณฑ์ในการพิจารณาว่า
สมาชิกเลือกใช้ระบบปริวรรตเงินตราสอดคล้องกับพันธกรณีหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับ
ลักษณะของระบบปริวรรตเงินตราที่สมาชิกเลือกใช้ว่า เป็นระบบที่ทำให้สมาชิก
สามารถบรรลุพันธกรณีอื่น ๆ ที่กำหนดในข้อ 1 หรือไม่ซึ่งได้แก่

¹¹ Article 4 Section 2 (a).

1. ระบบปริวรรตเงินตรานั้นเป็นระบบที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนตามระบบนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยสอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศนั้น หรือไม่

2. ระบบปริวรรตเงินตรานั้นก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีเสถียรภาพด้านราคา หรือไม่

3. ระบบปริวรรตเงินตรานั้นสนับสนุนให้ภาวะทางเศรษฐกิจ และการคลั่งค้ำเนินไปอย่างมีระเบียบ และไม่ทำให้ระบบการเงินทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศเกิดความปั่นป่วน ไม่นั่นอน หรือไม่

อนึ่ง เนื่องจากพันธกรณีของสมาชิกในการเลือกใช้ระบบปริวรรตเงินตรานั้น มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับพันธกรณีในข้อ 1 กล่าวคือ ต้องเป็นระบบปริวรรตเงินตราที่สอดคล้องกันกับพันธกรณีในข้อ 1 ดังนั้น เกณฑ์ในการชี้ว่าระบบปริวรรตเงินตราที่สมาชิกเลือกใช้นั้น เป็นการเลือกใช้ระบบปริวรรตเงินตราที่เป็นการละเมิดต่อพันธกรณี หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากเกณฑ์ในการพิจารณาละเมิดของพันธข้อ 1 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปใน หัวข้อที่ 4.3.2 และ 4.3.3 อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้ระบบปริวรรตเงินตราต่อไปนี้ จะไม่เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีเกี่ยวกับการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งได้แก่ การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน โดย (1) การชำระค่าของเงินตราโดยเทียบกับสิทธิถอนเงินพิเศษหรือตัวเทียบค่าอื่น ๆ ยกเว้น ทองคำเช่นเงินตราของสมาชิกอื่น (2) การกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนโดยการร่วมมือกันของสมาชิกซึ่งสมาชิกต่างรักษาค่าเงินตราของตนเมื่อเทียบกับเงินตราของสมาชิกอื่นสกุลเดียวหรือหลายสกุล เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนตามระบบการเงินยุโรป¹² หรือ (3) ระเบียบปริวรรตเงินตราอื่น ๆ ที่กองทุนจะกำหนดโดยมติข้างมากร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด¹³ ซึ่งเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ได้รับการยอมรับในข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่แล้ว

¹² Article 4 Section 2 (b)

¹³ Article 4 Section 2 (c)

ส่วนพันธกรณีในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงระเบียบปรัวรรตเงินตราที่สมาชิกจะละเมิดต่อพันธกรณีดังกล่าวได้ เมื่อสมาชิกไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนดในมติที่ 5712-(78/41) วันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1978 (พ.ศ. 2521) ดังต่อไปนี้ แก่กองทุนภายใน 3 วัน

1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบปรัวรรตเงินตราที่สมาชิกได้เลือกใช้ เช่น เปลี่ยนแปลงจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว
2. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการปรัวรรตเงินตราที่ได้แจ้งแก่กองทุนไว้แล้ว เช่น การเปลี่ยนแปลงตัวเทียบค่า
3. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคในกรณีใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดค่าเสมอภาค
4. กรณีใช้ระบบตะกร้าเงินตรา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มสกุลเงินตราที่ใช้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน
5. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวเทียบค่า หรือ สูตรการเทียบค่าที่สมาชิกได้แจ้งแก่กองทุนไว้แล้ว
6. กรณีที่สมาชิกใช้ระบบปรัวรรตเงินตราที่เปลี่ยนแปลงได้ (Flexible Exchange Arrangement) เมื่อมีการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติการปฏิบัติตามพันธกรณีในส่วนนี้ไม่ใช่เรื่องยุ่งยาก จึงมักไม่มีเหตุที่น่าจะเกิดการกระทำที่เป็นการละเมิด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 เกณฑ์การพิจารณาและลักษณะของการละเมิดพันธกรณีในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป

การให้ความร่วมมือกับกองทุนและสมาชิกอื่น เพื่อชำระไว้ซึ่งระเบียบการบริวารตเงินตราที่เป็นระเบียบและเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยนในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปนั้น กำหนดไว้ในข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) ให้สมาชิกต้อง

"(i) พยายาม ให้นำนโยบายเศรษฐกิจและการคลังมุ่งไปในทางที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระเบียบ พร้อมด้วยเสถียรภาพด้านราคา โดยคำนึงถึงภาวะแวดล้อม

(ii) หาช่องทาง ส่งเสริมเสถียรภาพโดยการสนับสนุนภาวะเศรษฐกิจและการคลังที่มีระเบียบ และ ระบบการเงินที่ไม่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนไม่แน่นอน"

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า พันธกรณีในส่วนนี้ มุ่งให้สมาชิกพยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมทั้งนโยบายภายในประเทศและระหว่างประเทศ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในเวลาต่าง ๆ โดยนโยบายเหล่านั้น จะต้องเป็นนโยบายที่ตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระเบียบ พร้อมด้วยเสถียรภาพด้านราคา และส่งเสริมเสถียรภาพของประเทศสมาชิคนั้น

การใช้นโยบายเศรษฐกิจที่อาจเป็นการขัดต่อพันธกรณีในส่วนนี้จึง ได้แก่ นโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ ไม่เหมาะสมกับสภาพของปัญหา หรือ ภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น

(ก) การควบคุมราคาสินค้า เช่น การควบคุมราคาน้ำมัน เพื่อให้มีราคาต่ำ จะเป็นการบิดเบือนตลาดและทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้องและไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ แม้ราคาน้ำมันต่ำจะช่วยลดต้นทุนการผลิต แต่ก็ส่งเสริมให้มีการบริโภคน้ำมันในกิจกรรมอื่นนอกเหนือจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผลค่าตอบแทน เช่น การใช้น้ำมันสำหรับรถยนต์นั่ง เพิ่มสูงมาก

เกิดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยที่มากขึ้น หรือ การควบคุมราคาสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ควบคุมราคาสินค้าเกษตรเพื่อให้ราคาอาหารในประเทศมีราคาต่ำ จะไม่ส่งเสริมให้เกิดการขยายการผลิตเพราะไม่มีปัจจัยราคาเป็นตัวกระตุ้น ผู้ผลิตสินค้าเกษตรอาจหันไปผลิตสินค้าอื่นที่ไม่ถูกควบคุมราคาและมีราคาดีกว่าแทน จนอาจทำให้ผลผลิตเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศลดต่ำลงจนเกิดการขาดแคลนและต้องนำเข้าจากต่างประเทศได้ และ หากประเทศนั้น มีสถานะดุลการชำระ เงินที่ไม่ดีอยู่แล้วก็จะทำให้ต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

(ข) การจำกัดโควตาการผลิต จะทำให้สินค้าที่ถูกจำกัดการผลิตนั้นมีอุปทานในตลาดจำกัด และหากอุปสงค์ของสินค้านั้นมีมากกว่าอุปทาน ราคาสินค้านั้นจะปรับตัวสูงขึ้นจนใจให้เกิดการลักลอบนำเข้าสินค้านั้น ทำให้รัฐต้องขาดรายได้ และหากประเทศนั้นมีสถานะดุลการชำระ เงินที่ไม่ดี ก็จะต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ การจำกัดโควตาการผลิต ยังไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างงาน เมื่อประชากรไม่มีงานทำ ก็จะไม่มียาได้เพื่อใช้จ่ายหมุนเวียนในประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจได้

สำหรับการดำเนินนโยบาย โดยไม่เหมาะสมกับสภาพของปัญหา หรือภาวะเศรษฐกิจนั้น เช่น

(ก) การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยในขณะที่ประเทศมีอัตราเงินเฟ้อสูง จะผลักดันให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากจะยังคงมีการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหรือไม่ก่อให้เกิดรายรับ หรือมีการลงทุน ในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้มได้

(ข) การกู้ยืมเงินตราต่างประเทศที่เกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้ หรือ เพื่อนำมาใช้จ่ายในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า เป็นต้น

นอกจากนี้ การละเมิดต่อพันธกรณีเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป นั้น ยังรวมถึงการ "งดเว้นการกระทำ" หรือ การไม่พยายามดำเนินนโยบาย หรือ มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในที่เกิดขึ้นอีกด้วยดังที่ Jacques de Larosiere ซึ่งเคยเป็นกรรมการ

ผู้อำนวยการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กล่าวสุนทรพจน์ เมื่อ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ในการปรึกษาหารือตามพันธะข้อ 4 สรุปความได้ว่า สมาชิกที่ยังขึ้นปล่อยให้ภาวะเงินเพื่อเพิ่มสูง หรือ มีอัตราการเติบโตต่ำกว่าแนวโน้ม แม้จะไม่ปรากฏการเข้าแทรกแซงตลาดปริวรรตเงินตรา โดยเปิดเผยก็อาจถือได้ว่า มิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ 4 โดยครบถ้วน¹⁴ ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่พยายามเข้าแก้ไขปัญหาเงินเพื่อดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งความถดถอยทางเศรษฐกิจ ความไม่มีเสถียรภาพด้านราคาทั้งระดับราคาภายในประเทศและระดับอัตราแลกเปลี่ยน ไม่ส่งเสริมภาวะเศรษฐกิจและการเงินที่มีระเบียบ และ อาจทำให้ระบบการเงินเกิดความปั่นป่วนไม่แน่นอนได้

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากถ้อยคำ และ เจตนารมณ์ของข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดพันธกรณีของสมาชิกให้ "พยายาม" และ "หาช่องทาง" ("endeavor" และ "seek" ในต้นฉบับภาษาอังกฤษ) ซึ่งพันธกรณดังกล่าวมีลักษณะมุ่งให้ "ใช้ความพยายามเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย"¹⁵ กล่าวคือ ให้สมาชิกพยายามและหาช่องทางที่จะใช้นโยบายเศรษฐกิจและการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งได้แก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีระเบียบ มีเสถียรภาพด้านราคา มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสนับสนุนภาวะเศรษฐกิจและการคลังที่มีระเบียบ และสนับสนุนให้มีระบบการเงินที่ไม่ก่อให้เกิดความปั่นป่วน

การพิจารณาการดำเนินการนโยบายของสมาชิกว่าขัดหรือเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีที่มีอยู่หรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาจากผลของนโยบายนั้นว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เกณฑ์ในการพิจารณาการละเมิดต่อพันธกรณีนี้อยู่ที่ว่า สมาชิกนั้นได้ "พยายามใช้นโยบายหรือหาช่องทางใช้นโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย" แล้ว หรือไม่ ดังนั้น แม้การใช้นโยบายดังกล่าวอาจ

¹⁴W. Edward, Richard. International Collaboration : ibid, p.515

¹⁵Gold, Joseph. "Strengtning the Soft International Law of Exchange Arrangement", ibid p.456.

ปรากฏผล ในท้ายที่สุดว่า มิได้ส่งผลให้เป็นไปตามเป้าหมาย การใช้นโยบายดังกล่าวของสมาชิกก็อาจยังไม่เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีก็ได้ หากปรากฏว่าสมาชิกได้ "พยายามและหาช่องทาง" เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว โดยคำนึงถึงภาวะแวดล้อมของตน

ด้วยลักษณะของพันธกรณีดังกล่าวเป็นพันธกรณีที่ต้องการ "ความพยายามเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย" เกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำที่เป็น การละเมิดจึงแตกต่างจากพันธกรณีในลักษณะที่ต้องการ "ให้บรรลุเป้าหมายที่ กำหนดไว้ เช่น ในพันธระข้อ 8 มาตรา 2 (เอ) ซึ่งกำหนดว่า

"(เอ) ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของข้อ 7 มาตรา 3 (บี) และข้อ 14 มาตรา 2 ไม่มีสมาชิกใดจะวางข้อจำกัดในการชำระราคา และการโอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศ เว้นแต่ ได้รับอนุมัติจากกองทุน"

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ข้อความเดิมคือ

"Subject to the provision of Article VII, Section 3 (b) and Article XIV, Section 2, No member shall, without the approval of the Fund, impose restrictions on the making of payments and transfers for current international transactions.

พันธะข้อ 8 มาตรา 2 (เอ) ดังกล่าว มุ่งต่อการกระทำ ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย คือ จะต้องไม่มีการตั้งข้อจำกัดในการชำระราคาและ โอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดเว้นแต่ได้รับอนุมัติจากกองทุน หรือเมื่อเงินตรา ของประเทศสมาชิกล้วนถูกประกาศเป็นสกุลเงินขาดแคลน (Scarc currency) ซึ่งอาจตั้งข้อจำกัดได้ชั่วคราวตามข้อ 7 มาตรา 3 (บี) หรือ กรณีที่ประเทศ สมาชิกล้วนอยู่ในภาวะเปลี่ยนแปลง (Transitional Arrangement) ซึ่งยังคงมีสิทธิตั้งข้อจำกัดขึ้นอยู่กับพันธะข้อ 14 หากประเทศสมาชิกซึ่งไม่อยู่ในบังคับ พันธะข้อ 7 มาตรา 3 (บี) หรือข้อ 14 มาตรา 2 ตั้งข้อจำกัดในการชำระ ราคา และการโอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศโดยไม่ได้รับ อนุมัติจากกองทุน การกระทำนั้นจะถูกพิจารณาว่า มิได้กระทำ "ให้บรรลุ เป้าหมายที่กำหนดไว้" ซึ่งคือ การไม่มีข้อจำกัดในการชำระราคาและ โอนเงิน สำหรับธุรกรรมเดินสะพัด จึงเป็นการละเมิดพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 8

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบลักษณะพันธกรณี และเกณฑ์ ในการพิจารณาละเมิดตามพันธะข้อ 4 (เดิม) มาตรา 4 (บี)¹⁶ ซึ่งกำหนด ให้สมาชิกจะต้องรักษาอัตราแลกเปลี่ยนของตน กับเงินตราต่างประเทศที่ซื้อขาย กันภายในประเทศไม่เกินกว่า Parity ที่กำหนด (คือไม่เกิน $\pm 1\%$) หรือตาม พันธะข้อ 4 (เดิม) มาตรา 5 (ซี) (1)¹⁷ ซึ่งกำหนดให้สมาชิกอาจเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาค เพื่อแก้ไขภาวะขาดดุลที่รากฐานในอัตราไม่เกินกว่า 10% ของค่าเสมอภาคที่ อ้างไว้กับกองทุนจะเห็นได้ว่า พันธกรณีทั้งสองเป็นพันธกรณีที่ กำหนดให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ หากสมาชิกปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนกับเงินตราต่างประเทศอื่นที่ ซื้อขายกันในประเทศสมาชิกเปลี่ยนแปลงไปเกินกว่า $\pm 1\%$ ของค่าเสมอภาค ก็จะ เป็นการกระทำที่ขัด และละเมิดต่อพันธกรณีที่กำหนด หรือหากสมาชิกเปลี่ยนแปลง ค่าเสมอภาคที่ตราไว้กับกองทุนเกินกว่า 10% ของค่าเสมอภาค เพื่อแก้ไขการ ขาดดุลที่รากฐานการกระทำนั้น ก็จะเป็นการขัดหรือละเมิดต่อพันธกรณีเช่นกัน ซึ่งพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 8 มาตรา 2 (เอ) และ ข้อ 4 (เดิม) มาตรา 4

¹⁶ ดูภาคผนวก 4

¹⁷ ดูภาคผนวก 4

(บี) และ มาตรา 5 (ซี) ดังตัวอย่างข้างต้น มีลักษณะแตกต่างกับพันธะข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) นี้ เกณฑ์การพิจารณาละเมิดจึงแตกต่างกันด้วย

ดังนั้น การพิจารณาว่า การกระทำหรือการดำเนินนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจใด ๆ ของสมาชิกจะเป็นการขัดต่อพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับ การพิสูจน์ว่า สมาชิกละเลย "ไม่พยายาม" หรือ "ไม่หาช่องทาง" ใช้นโยบายเศรษฐกิจและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีระเบียบพร้อมด้วยเสถียรภาพด้านราคาตามภาวะแวดล้อมของสมาชิก ส่งเสริมให้มีภาวะทางเศรษฐกิจและการคลังที่มีระเบียบ รวมถึงระบบการเงินที่ไม่มีความปั่นป่วนไม่แน่นอน จึงเป็นการพิจารณาจากอัตตะวิสัย (Subjective)¹⁸ หรือ เจตนาภายในของสมาชิกนั้นว่า มีเจตนา "ไม่พยายาม หรือ "ไม่หาช่องทาง" กระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ มิใช่การพิจารณาจากภาวะวิสัย (Objective) ซึ่งเป็นผลของการใช้นโยบายว่า นโยบายนั้น จะต้องประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น ต้องมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจพร้อมด้วยเสถียรภาพด้านราคาโดยสมบูรณ์ เพียงการใช้นโยบายนั้น สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมของสมาชิกและมีแนวโน้มจะส่งผลให้บรรลุเป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และ ส่งเสริมเสถียรภาพได้ไม่ว่านโยบายนั้นจะส่งผลต่อการปรับในอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่ก็ตาม ก็นับได้ว่า ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว

การพิสูจน์ถึงเจตนาของสมาชิกว่า ได้ละเลยไม่พยายามหรือไม่หาช่องทาง ใช้นโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ ข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) ได้แสดงนัยการพิสูจน์จากการพิสูจน์จากปฏิสัมพันธ์ (Relationship Proven)¹⁹ ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดว่าจะเป็นปรากฏผลออกมาเมื่อได้ใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ในภาวะแวดล้อมและปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่

¹⁸ Gold, Joseph. *ibid.* p.456.

¹⁹ W. Edwards, Richard. International Collaboration : *ibid.*, p.515.

สอดคล้องกัน และควรจะส่งผลเช่นนั้น การพิสูจน์จาก Relationship Proven นี้ สามารถชี้ "อรรถะวิสัย" ของสมาชิกในการดำเนินนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราได้ว่า การดำเนินนโยบายนั้น ๆ สมาชิกได้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับภาวะแวดล้อมของสมาชิกในขณะนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการเงินอย่างใด ๆ จะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนได้เสมอ ทั้งในทางตรงซึ่งได้แก่นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในการกำหนดค่าเงิน การเพิ่ม หรือลดค่าเงิน เป็นต้น และ ทั้งในทางอ้อม ซึ่งเป็นผลกระทบสืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายอื่น ๆ นอกจากอัตราแลกเปลี่ยน แต่มีผลกระทบสืบเนื่องโดยอ้อมต่ออัตราแลกเปลี่ยนด้วย เช่น การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยซึ่งอาจมีเป้าหมายโดยตรงเพื่อลดการใช้จ่ายภายในประเทศและกระตุ้นการออม ก็จะส่งผลโดยอ้อมต่ออัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลนั้นปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากเงินสกุลนั้นให้อัตราผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยสูงขึ้นจากเดิม จะมีผลให้อุปสงค์ของเงินสกุลดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นผลักดันให้ค่าของเงินสกุลนั้นสูงขึ้น หรือ การกำหนดนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลแบบนโยบายงบประมาณขาดดุล ซึ่งเป็นการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมากกว่ารายรับที่หามาได้ การหาเงินชดเชยยอดงบประมาณส่วนขาดดุล ไม่ว่าจะโดยการกู้ยืมจากในประเทศ หรือ จากภายนอกประเทศล้วนส่งผลคล้ายคลึงกันคือ ทำให้อัตราดอกเบี้ยขยับสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลนั้นพลอยสูงขึ้นตามไปด้วยในที่สุด เป็นต้น ดังนั้น หากการณปรากฏว่าผลของปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราไม่เป็นไปในทิศทางที่ควรจะเป็น ก็จะแสดงให้เห็น "อรรถะวิสัย" หรือ "เจตนาภายใน" ของการดำเนินนโยบายของสมาชิกในระดับหนึ่งว่ามีเจตนา "ไม่พยายาม" หรือ "ไม่หาช่องทาง" ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่มีอยู่ เช่น หากประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อสูง และ รัฐบาลเลือกใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ย โดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศ เพื่อลดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และลดการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้ม ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อสูง อัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศนั้น เมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ ก็จะอยู่ในอัตราที่ต่ำ เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อจนลดลงแล้ว อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศนั้นกับเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ ก็ควรจะปรับตัวสูงขึ้นตามภาวะเงินเฟ้อที่ลดลง หากกลับปรากฏว่า การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยทำให้ภาวะเงินเฟ้อลดลงได้ แต่อัตราแลกเปลี่ยนมิได้ปรับตัวขึ้นตามปฏิสัมพันธ์ปกติ ก็อาจเป็นไปได้ว่า สมาชิกได้ใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่



พยายามให้ชี้เข้าสู่การขยายตัวอย่างมีระเบียบก็ได้

การใช้ Relationship Proven ในการพิจารณาว่า สมาชิกละเมิดต่อพันธกรณี ในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป นั้น ยังสามารถนำมาใช้กับการ "งดเว้นการกระทำ" หรือ การไม่พยายามดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ภายในที่เกิดขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เท่าที่ผ่านมากองทุนการเงินระหว่าง ประเทศก็ยังมีเคยตัดสินหรือกำหนดกรณีตัวอย่างว่า การกระทำหรือใช้นโยบาย อย่างใดจึงจะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อพันธระข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) นี้ การพิจารณาการกระทำที่จะเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีดังกล่าว จึงเป็นเกณฑ์ ที่วิเคราะห์ได้จากลักษณะของข้อผูกพัน หากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะ มีการพิจารณาตัดสินว่า การกระทำใดเป็นการละเมิดหรือไม่ กองทุนก็ต้อง พิจารณาจากอรรถะวิสัย (Subjective Judgement) ของสมาชิกก่อนจะชี้ได้ ว่าสมาชิกนั้น ได้ละเมิดพันธกรณีของตนหรือไม่

4.2.3 เกณฑ์การพิจารณาการละเมิดพันธกรณีในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

การให้ความร่วมมือแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและ กับสมาชิกอื่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบอัตราแลกเปลี่ยนและ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ระบบอัตราแลกเปลี่ยน ในส่วนของการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนั้นข้อ 4 มาตรา 1 (iii) และ (iv) กำหนด ดังนี้

"(iii) หลีกเลี่ยงการจัดการกับอัตราแลกเปลี่ยน หรือ ระบบการเงินระหว่างประเทศ เพื่อจะป้องกัน ไม่ให้มีการปรับดุลการชำระเงิน อย่างได้ผลแท้จริง หรือเพื่อให้ได้เปรียบ อย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับ สมาชิกอื่น

(iv) คำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่สอดคล้องกับพันธะที่ระบุไว้ในข้อ 4 มาตรา 1 นี้"

ดังได้ศึกษาในบทที่ 2 ข้างต้นแล้วว่า พันธกรณีในส่วนนี้เป็นพันธกรณีเกี่ยวกับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน หรือ ระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดหลักปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มเติมใน Guideline (b) และ (c) ดังนี้

"(b) สมาชิกควรแทรกแซงในตลาดปริวรรตเงินตราเมื่อจำเป็น เพื่อต่อต้านภาวะไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเฉียบพลันของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนในระยะสั้นที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วน และ

(c) สมาชิกควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกอื่น รวมถึงผลประโยชน์ของประเทศเจ้าของสกุลเงินตราที่ตนนำมาใช้ในการแทรกแซง "

หลักปฏิบัติดังกล่าวจึงแสดงถึงนัยการยอมรับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนว่า เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความเป็นระเบียบของตลาดปริวรรตเงินตรา อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงก็มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ข้อ 4 มาตรา 1 จึงกำหนดให้สมาชิกต้องหลีกเลี่ยงการแทรกแซง เพื่อวัตถุประสงค์ในการขัดขวางการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริง หรือ เพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น ทั้งนี้ การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนก็มีได้จำกัดเพียงการใช้นโยบายแทรกแซงโดยตรง โดยผ่านทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงการดำเนินนโยบาย หรือ มาตรการอย่างใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดผลกระทบกับการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน หรือ ระบบการเงินระหว่างประเทศ ที่อาจเป็นการขัดกับพันธกรณีตามข้อ 4 มาตรา 1 (iii) นี้ เช่น การดำเนินการของทางการอังกฤษและอิตาลีที่ปล่อยให้ค่าเงินของตนลดต่ำลงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในช่วงฤดูใบไม้ผลิของปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้ข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ข้อเท็จจริงมีดังนี้

(ก) กรณีของอังกฤษ

ในวันศุกร์ที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) ธนาคารชาติของอังกฤษได้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ให้แก่ธนาคารพาณิชย์เพื่อกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ

ประมาณเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) เงินปอนด์ได้ลดลงมาตลอดจนต่ำกว่า 1.80 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเงินปอนด์ลดลงมาถึง 1.777 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อ 21 พฤษภาคม ธนาคารชาติของอังกฤษได้ขึ้นอัตรา Minimum Lending Rate ที่ให้แก่สถาบันการเงิน เพื่อป้องกันมิให้เงินปอนด์ลดต่ำลงไปกว่านี้ แม้ว่าการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการกู้ยืมภายในประเทศเพื่อการลงทุนก็ตาม

(ข) กรณีของอิตาลี

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ทางการอิตาลีได้ประกาศว่า ตั้งแต่ 1 มีนาคม เป็นต้นไป ธนาคารชาติของอิตาลีซึ่งได้ปล่อยให้ค่าเงินลีร์ลดต่ำลงเป็นระยะ ๆ จะเข้าแทรกแซงในตลาดเพื่อสนับสนุนค่าเงินลีร์ การควบคุมค่าลอยตัวของเงินลีร์จะกระทำผ่านมาตรการภายใน เพื่อลดสภาพคล่องของธนาคารโดยการเพิ่ม discount rate และเพิ่มทุนสำรอง

กรณีทั้งของอังกฤษและอิตาลีข้างต้น ซึ่งปล่อยให้ค่าเงินของตน ลดลงนั้น ได้ถูกยกเป็นตัวอย่างในที่ประชุมอนุกรรมการเกี่ยวกับการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศ และ นโยบายการเงิน เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงกองทุน การเงินระหว่างประเทศ ว่าเป็นการจัดการอัตราแลกเปลี่ยนหรือระบบการ เงินระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องมิให้มีการปรับดุลการชำระเงินหรือเพื่อให้ได้ เปรียบอย่าง ไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่นตามข้อ 4 มาตรา 1 (iii) เพราะการกระทำดังกล่าวทำให้ความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น คุณค่าดีขึ้น และยิ่งปรากฏหลักฐานหนักแน่นว่า การผลักดันให้ค่าเงินต่ำลงนี้ ก็เพื่อให้บรรลุ ผลประโยชน์ดังกล่าว²⁰

กรณีของอังกฤษและอิตาลีดังกล่าว หากนำมาพิจารณาในบริบทของ พันธะข้อ 4 ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยของอังกฤษมี เจตนามุ่งเข้าแทรกแซงค่าเงินปอนด์อย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้ว่า เมื่ออังกฤษ ลดอัตราดอกเบี้ยลงจนค่าเงินปอนด์ลดต่ำลงระดับหนึ่ง (1 ปอนด์ ต่อ 1.77 ดอลลาร์สหรัฐ) ทางกรอังกฤษก็ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อพยุงค่าเงินปอนด์ ไว้ หรือ ในกรณีของอิตาลีที่เข้าแทรกแซงตลาดปริวรรตเงินตราเพื่อให้ค่าเงินลีร์ ลดลงเป็นระยะ ๆ จนถึงระดับหนึ่งจึงเข้าพยุงค่าเงินลีร์นั้น ก็อาจเป็นการแทรก แสงที่ขัดกับพันธะข้อ 4 ได้ เนื่องจาก ในช่วงเวลาดังกล่าว ภาวะเศรษฐกิจของโลก ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ซึ่งประเทศอุตสาหกรรม และ ประเทศกำลังพัฒนาต่างตกอยู่ในภาวะขาดดุลการชำระเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนา การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของอังกฤษและอิตาลีดังกล่าว จึงเป็นการแทรกแซง เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมกับสมาชิกอื่น ๆ เพราะ การแทรกแซงนั้น จะทำให้สินค้าของอังกฤษและอิตาลีสามารถแข่งขันด้าน ราคาในตลาดโลกได้ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ที่มีเศรษฐกิจอ่อนแอกว่า (โดย เฉพาะประเทศกำลังพัฒนา) ไม่สามารถแข่งขันโดยการลดค่าเงินลงมาอีกได้

²⁰ Hearing on H.R.13955 before the Subcommittee on International Trade, Investment and Monetary Policy of the Committee on Banking, Currency and Housing, 9th Congress (1976), p.10 อ้างใน W.Edwards. Richard, *ibid* p. 743-745.

อนึ่ง เหน้ท้ในการพิจารณาว่า การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกในกรณีใดจะ เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีของสมาชิก ตามข้อ 4 มาตรา 1 (iii) นั้น มีข้อน่าสังเกต ดังนี้

1. พันธกรณีในส่วนนี้มีลักษณะ เช่นเดียวกับพันธกรณี

ตามข้อ 4 มาตรา 1(i) และ (ii) เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจทั่วไป กล่าวคือ เป็นพันธกรณีที่มีลักษณะให้ใช้ความพยายามทำให้บรรลุเป้าหมายมิใช่พันธกรณีที่จะต้องกระทำกร หรือ ห้ามกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การกำหนดพันธกรณีโดยใช้ถ้อยคำว่ "หลีกเลี่ยง" แสดงให้เห็นเจตนารมย์ของผู้ร่างว่ มิได้ "ห้ามการเข้าแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนโดยเด็ดขาด" ซึ่งข้อกำหนดนี้ แตกต่างกับการกำหนดพันธระข้อ 8 มาตรา 2 เกี่ยวกับการตั้งข้อจำกัดการชำระราคาหรือโอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศซึ่งกำหนดโดย "ห้าม" การตั้งข้อจำกัดนั้นและการฝ่าฝืนข้อห้ามก็เป็นการละเมิดพันธกรณีด้วย

เช่นเดียวกับกับข้อกำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคเกินกว่าหรือต่ำกว่า 1% ในพันธระข้อ 4 (เคิม) ซึ่งเป็นข้อห้ามอย่างเด็ดขาด การฝ่าฝืนเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคในกรณีดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดและละเมิดอย่างร้ายแรงต่อพันธกรณีที่สมาชิกมีอยู่²¹

การพิจารณาว่า สมาชิกได้ละเมิดต่อพันธกรณีของตนตามข้อ 4 มาตรา 1 (i) และ (ii) หรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาเพียงว่ สมาชิกได้แทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน หรือระบบการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงประกอบกันด้วยว่ สมาชิกนั้นได้หลีกเลี่ยงการแทรกแซงนั้นแล้วหรือไม่ อย่างไร

²¹ Gold, Joseph. *ibid* p.445.

2. การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนและระบบการเงิน

ระหว่างประเทศที่สมาชิกพึงหลีกเลี่ยง จะต้องเป็นการแทรกแซงที่มุ่งผลต่อการปกป้องการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริง และ ที่มุ่งให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น ซึ่ง ได้แก่ การแทรกแซงที่ทำให้กลไกการปรับดุลการชำระเงินทั้งการปรับดุลการชำระเงินของประเทศสมาชิกนั้นเอง และ/หรือ การปรับดุลการชำระเงินของสมาชิกอื่น ๆ ไม่เป็นไปตามกลไกปกติ ซึ่งจะทำให้ดุลการชำระเงินของโลกไม่เข้าสู่จุดสมดุลย์ หรือ การเข้าแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนที่ทำให้สินค้าและบริการของสมาชิกนั้นสามารถแข่งขันกับสมาชิกอื่นได้โดยสมาชิกอื่น ๆ ไม่สามารถแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อแข่งขันกับสมาชิกนั้นได้ เช่น

(ก) ประเทศที่เกินดุลซึ่งค่าของเงินสกุลท้องถิ่นของตน ควรจะสูง หรือปรับตัวสูงกว่าประเทศที่ขาดดุล แต่ ประเทศนั้นได้แทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของตนเพื่อไม่ให้ปรับตัวสูงขึ้น หรือ ให้มีค่าต่ำลง ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของตน ทำให้ประเทศที่เกินดุลยังคงเกินดุลต่อไป และ ประเทศที่ขาดดุลไม่สามารถปรับดุลการชำระเงินของตนได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวขัดกับหลักการปรับดุลการชำระเงินที่ว่า ประเทศที่เกินดุลอัตราแลกเปลี่ยน เงินตราของตนจะต้องปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าของประเทศที่เกินดุลเมื่อคิดเป็นเงินตราต่างประเทศจะมีราคาสูงขึ้นส่วนสินค้าที่นำเข้าเมื่อคิดเป็นเงินท้องถิ่นจะมีราคาถูกลงทำให้การส่งออกลดลง และการนำเข้าเพิ่มขึ้น จนทำให้ดุลการชำระเงินปรับตัวเข้าสู่สมดุลย์ ส่วนประเทศที่ขาดดุลก็จะจำหน่ายสินค้าไปยังประเทศที่เกินดุลได้มากขึ้นและมีการนำเข้าสินค้าจากประเทศเกินดุลลดลงจนทำให้ดุลการชำระเงินเข้าสู่ดุลยภาพเช่นกัน

(ข) กรณีเดียวกันกับ (ก) หากประเทศที่ขาดดุลแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของตน เพื่อให้มีค่าลดลงเพื่อให้สินค้าและบริการสามารถจำหน่ายและแข่งขันในตลาดโลกได้ หากประเทศคู่แข่งอื่น ๆ ไม่สามารถลดค่าเงิน หรือ แทรกแซงให้ค่าเงินของตนลดลงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับสมาชิกนั้นได้ เพราะภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้ทำได้ การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น ย่อมเป็นการแทรกแซงเพื่อให้ได้เปรียบจากการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 ข้างต้น

ดังนั้น การพิจารณาการละเมิดพันธกรณีของสมาชิกในส่วนนี้ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงเจตนาของสมาชิกว่า ได้หลีกเลี่ยงการแทรกแซงแล้วหรือไม่ จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงนั้นด้วย หากพิสูจน์ได้ว่า สมาชิกมีวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงเพื่อปกป้องการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริง หรือ เพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่นแล้ว การแทรกแซงนั้นก็เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีของสมาชิกได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่า การแทรกแซงใดเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อพันธกรณีหรือไม่ ก็ไม่อาจพิจารณาเพียงจากผลของการแทรกแซงแต่เพียงด้านเดียวว่าส่งผลกระทบ เป็นการปกป้องการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลหรือไม่ หรือส่งผลให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น หรือไม่ เนื่องจาก ผลทางเศรษฐศาสตร์ของการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน บ่อมมีอิทธิพลต่อการปรับดุลการชำระเงินหรือความสามารถในการแข่งขันกับสมาชิกอื่นเสมอทั้งนี้ ขึ้นกับปริมาณและวิธีการแทรกแซง เพราะอัตราแลกเปลี่ยนที่ปรับตัวไปจะส่งผลกระทบต่อสถานะของดุลบัญชีเดินสะพัด การค้าระหว่างประเทศ บัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ และบัญชีโอนเงิน รวมถึงความสามารถในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น นอกจากนี้ การใช้มาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ แม้มิได้มุ่งต่อการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยน หรือมุ่งให้ได้เปรียบจากการแข่งขันกับสมาชิกอื่น ก็อาจส่งผลทางอ้อมเป็นการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน และส่งผลต่อไปยังดุลการชำระเงิน หรือ ความสามารถในการแข่งขันได้ เช่น การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ของรัฐบาลก็อาจเป็นปัจจัย

* การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล เป็นการที่รัฐบาลเลือกใช้จ่ายมากกว่ารายรับที่หามาได้โดยงบประมาณส่วนเกินนั้น รัฐบาลจะชดเชยโดยการกู้ยืมทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ หรือนอกประเทศ ความต้องการเงินกู้ดังกล่าว หากรัฐบาลใช้เงินกู้ภายในประเทศ จะทำให้เกิดความต้องการใช้เงินในประเทศมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศจะสูงขึ้น ทำให้เงินตราภายในมีค่าตอบแทนสูง ผลักดันให้ค่าเงินภายในเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

รายละเอียดโปรดดู ธนาคารกสิกรไทย, "ปัจจัยพื้นฐานที่มีผลต่ออัตราแลกเปลี่ยน", สรุปข่าวธุรกิจ, 24 (16-31 ธันวาคม 2520).

กระตุ้นการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยน และ ส่งผลต่อไปยังดุลการชำระเงินได้ หรือ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศก็อาจเป็นปัจจัยในการกระตุ้นการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนให้ต่ำลง และ ส่งผลต่อไปยังความสามารถในการแข่งขันได้ เป็นต้น

ดังนั้น เกณฑ์การพิจารณาละเมิดพันธกรณีในส่วนนี้ จึงไม่แตกต่างจาก เกณฑ์การพิจารณาละเมิดพันธกรณีการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจทั่วไปกล่าวคือ จะต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังถึงวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงนั้นว่า มีวัตถุประสงค์เช่นใด หากมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านภาวะที่ไม่มีระเบียบตามที่กำหนดใน Guideline (b) ของหลักปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ก็ย่อมไม่เป็นการละเมิดต่อพันธกรณี แต่หากการแทรกแซงนั้น สมาชิกมีเจตนามุ่งต่อการปกป้องการปรับดุลอย่างได้ผลแท้จริง หรือ เพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่นแล้ว ก็อาจเป็นการละเมิดได้ ซึ่งการพิจารณานี้ กองทุนก็จะต้องพิจารณาจาก อคติวิสัย (Subjective) ซึ่งเป็นเจตนาภายในของสมาชิก เช่นกัน²² อย่างไรก็ตามข้างต้นแล้วว่า การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนจะส่งผลกระทบต่อดุลการชำระเงินและความสามารถในการแข่งขันเสมอ การพิจารณาว่า การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนในคราวใดของสมาชิกเป็นการแทรกแซงโดยละเมิดต่อพันธกรณีหรือไม่ จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบประกอบกับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ของสมาชิก เช่น พื้นฐานการปรับดุลการชำระเงินในอดีต สถานะทุนสำรองระหว่างประเทศ และ หนี้ต่างประเทศของสมาชิกนั้น ภาวะเศรษฐกิจโลก เป็นต้น หากการแทรกแซงนั้นมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่สมาชิกเผชิญอยู่ ก็มีแนวโน้มที่สมาชิกนั้นจะละเมิดพันธกรณีได้

²² Gold, Joseph. *ibid* p.515.

ในการพิจารณาการละเมิดพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงหรือจัดการอัตราแลกเปลี่ยน หรือ ระบบการเงินระหว่างประเทศนี้ มติที่ 539-(77/63) ได้กำหนดตัวบ่งชี้ (Indicator) กรณีที่อาจแสดงให้เห็นเจตนา ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับพันธกรณีไว้ในส่วนของหลักการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ได้แก่

1. เมื่อมีการแทรกแซงเพื่อขึ้นค่าสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งในตลาดปริวรรตเงินตราอย่างยึดเหนี่ยวด้วยเงินจำนวนมาก เช่น การเข้าแทรกแซงในตลาดปริวรรตเงินตราโดยทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเข้าซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งเพื่อให้ปรับตัวสูงขึ้น หรือ ต่ำลง เพื่อบิดเบือนตลาด

2. เมื่อมีการกักเงินของทางการ หรือ องค์กรกึ่งทางการที่เกินขีดความสามารถในการชำระหนี้คืน หรือ การให้กักเงินของทางการหรือองค์กรกึ่งทางการที่เกินความจำเป็นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับดุลการชำระเงิน

3. (ก) เมื่อมีการนำมาใช้ ทำให้เพิ่มขึ้นในสาระสำคัญหรือดำรงไว้อย่างยาวนาน ซึ่งการควบคุมหรือส่งเสริมให้มีการควบคุมการชำระเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับดุลการชำระเงิน

(ข) เมื่อมีการนำมาใช้ หรือแก้ไขในสาระสำคัญซึ่งการควบคุมหรือส่งเสริมให้มีการควบคุมการไหลเวียนของเงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับดุลการชำระเงิน

4. เมื่อมีการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังภายในอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดการกระตุ้น หรือยับยั้งการไหลเวียนของเงินทุนอย่างผิดปกติ หรือ

5. เมื่อพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนไม่สอดคล้องกับภาวะมูลฐานทางเศรษฐกิจและการคลัง รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันและการเคลื่อนไหวในระยะยาวของเงินทุน

รายการพัฒนาการดังกล่าวเป็นการกระทำที่มุ่งผลโดยตรง ต่ออัตราแลกเปลี่ยน พฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยน และ เป็นการกระทำที่มี สมมุติฐานว่าน่าจะมีวัตถุประสงค์ต่อการปรับดุลการชำระเงินทั้งสิ้น เมื่อสมาชิก ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น หรือปล่อยให้เกิดกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นเจตนาของสมาชิกในระดับหนึ่งว่า อาจมีเจตนา กระทำการขัดต่อพันธกรณี เพราะกรณีต่าง ๆ ข้างต้น ย่อมเป็นที่ทราบหรือคาด ถึงผลกระทบได้อยู่แล้ว²³ ว่าอาจจะ เป็นการปกป้องการปรับดุลการชำระเงิน อย่างได้ผลแท้จริง และ อาจทำให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับ สมาชิกอื่นได้

อย่างไรก็ดี รายการพัฒนาการต่าง ๆ ข้างต้น ก็มีใช้เกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ว่า สมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีของตนหรือไม่ได้เสียทีเดียว เพราะในการประเมินการกระทำ และการดำเนินนโยบายของสมาชิกนั้น จะต้องคำนึงจากการประเมินพัฒนาการในดุลการชำระเงินของสมาชิกกับสถานะ ทุนสำรองและหนี้ต่างประเทศของสมาชิกด้วย²⁴ ซึ่งหากปรากฏว่า การดำเนิน นโยบายเช่นนั้นเป็นสิ่งจำเป็น สอดคล้อง และ เหมาะสมกับพัฒนาการในดุลการ ชำระเงิน สถานะทุนสำรองและหนี้ต่างประเทศของสมาชิกแล้ว แม้การแทรกแซง นั้นจะส่งผลต่อการปรับดุลการชำระเงิน ก็อาจไม่เป็นการแทรกแซงเพื่อปกป้อง การปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริงก็ได้ รายการพัฒนาการต่าง ๆ ข้างต้นจึงไม่ใช่เกณฑ์ชี้ว่าสมาชิกละเมิดพันธกรณีหรือไม่ คงเป็นเพียง Indicators ที่กองทุนควรเข้าตรวจสอบ เพราะพัฒนาการดังกล่าวมีแนวโน้มที่ อาจเป็นการละเมิดพันธกรณีได้เท่านั้น

ส่วนพันธกรณีตาม (iv) นั้น ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า ส่วนนี้เป็นการกล่าวอ้างถึงพันธกรณีในข้อก่อน ๆ ของสมาชิก เกณฑ์การพิจารณา ละเมิด จึงเป็นเช่นเดียวกับพันธกรณีในข้อก่อน ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเช่นกัน

²³W. Edwards, Richard, *ibid.* p.517.

²⁴Principles for Fund Surveillance over Exchange Policies para 3.

4.3 ระบบการร้องเรียนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตามข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการร้องเรียน (Complaint) หรือโต้แย้ง รวมถึงกระบวนการยุติข้อร้องเรียน และ โต้แย้งระหว่างสมาชิกกับสมาชิกอื่น หรือ ระหว่างสมาชิกกับกองทุนไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม Joseph Gold ได้กล่าวไว้ใน *The Rule of Law in the International Monetary Fund* ไว้ว่า "ทางปฏิบัติต่าง ๆ ของกองทุนนั้นไม่สามารถพิจารณาเพียงในบริบทของกฎหมายเท่านั้น เนื่องจาก มีข้อกำหนดทั้งที่เป็นข้อกำหนดเฉพาะและข้อกำหนดทั่วไปที่มีความเกี่ยวข้องกับการร้องเรียนและการโต้แย้ง หรือ เป็นข้อกำหนดที่การร้องเรียนหรือการโต้แย้งอาจเข้าสู่การพิจารณาได้ การที่ไม่ปรากฏข้อกำหนดเกี่ยวกับการยุติข้อโต้แย้งหรือการร้องเรียน (Settlement of Disputes) จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจ แต่เป็นการใช้ข้อกำหนดหรือวิธีการต่าง ๆ ที่แทรกอยู่มากกว่าที่มีลักษณะน่าสนใจ"²⁵ การร้องเรียนและโต้แย้งกรณีต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะแทรกอยู่ในข้อกำหนดแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี การเสนอข้อร้องเรียนหรือโต้แย้งต่างๆ จะผ่านเข้าสู่กระบวนการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ 2 ทาง คือ ผ่านทางสภาผู้ว่าการ และ คณะกรรมการบริหาร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵Gold, Joseph. The Rule of Law in the International Monetary Fund, Pempheet Series No. 32 (Washington : IMF, 1980), 90.

4.3.1. การเสนอข้อร้องเรียนหรือโต้แย้งต่อสภาผู้ว่าการ

การเสนอข้อร้องเรียนหรือโต้แย้งต่อสภาผู้ว่าการนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎข้อบังคับ (By-laws) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่กำหนดให้สิทธิผู้ว่าการท่านใดก็ได้เสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่วาระการประชุมของสภาผู้ว่าการ โดยการแจ้งแก่ กรรมการผู้อำนวยการไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนการประชุม²⁶

การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้ว่าการ โดยผู้ว่าการท่านใดท่านหนึ่งนั้นมิได้มีการกำหนดขอบเขตจำกัดไว้ ผู้ว่าการจึงอาจเสนอข้อร้องเรียนหรือโต้แย้งของสมาชิกที่แต่งตั้งคนต่อสมาชิกอื่น หรือข้อโต้แย้งของประเทศสมาชิกทั้ง 2 ประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารก่อนก็ได้

นอกจากนี้ ในกรณีเร่งด่วน ผู้ว่าการยังอาจเสนอเรื่องสู่การพิจารณาในการประชุมวิสามัญสภาผู้ว่าการ²⁷ (Special Meeting) ที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาผู้ว่าการ หรือคณะกรรมการบริหารเมื่อเรียกเรื่องโดยสมาชิกอย่างน้อย 15 ประเทศ หรือโดยสมาชิกที่มีคะแนนเสียงรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของคะแนนเสียงทั้งหมด²⁸ ก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ By-Laws, Section 6 (b)

²⁷ Gold, Joseph. *ibid* : p.41

²⁸ Article 12 section 2 (c).

4.3.2. การเสนอข้อร้องเรียนหรือโต้แย้งต่อคณะกรรมการบริหาร

ในกรณีที่ข้อร้องเรียน หรือ โต้แย้งเกิดขึ้นนอกวาระการประชุมประจำปีหรือไม่อาจเรียกให้มีการประชุมวิสามัญสภาผู้ว่าการได้ สมาชิกก็อาจเสนอข้อร้องเรียน หรือโต้แย้งต่อคณะกรรมการบริหารที่เป็นองค์กรในลำดับรองจากสภาผู้ว่าการและมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกองทุนเป็นปกติธุระก็ได้ การเสนอเรื่องสู่วาระการประชุมของคณะกรรมการบริหารนี้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการเสนอต่อสภาผู้ว่าการ กล่าวคือ สมาชิกหรือกรรมการบริหารท่านใดก็ได้สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมของคณะกรรมการบริหารโดยแจ้งแก่กรรมการผู้อำนวยการล่วงหน้า 7 วัน²⁹

โดยที่คณะกรรมการบริหารมิได้เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวนในการพิจารณาข้อร้องเรียน หรือ โต้แย้งหรือกรณีอื่นใดที่เสนอโดยสมาชิกซึ่งมิได้มีสิทธิแต่งตั้งกรรมการบริหาร สามารถตั้งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหาร เมื่อวาระที่จะประชุม นั้น จะมีผลกระทบต่อสมาชิคนั้น หรือ เมื่อสมาชิคนั้นขอเข้าร่วมประชุมในวาระนั้น³⁰ ได้ อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาวาระต่าง ๆ นั้น กรรมการบริหารแต่ละท่านจะ ไม่อยู่ในฐานะตัวแทนของสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง กรรมการบริหารจึงอาจมีความเห็นส่วนตัวในทางที่ขัดกับความเห็นประเทศสมาชิกที่แต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการบริหารนั้นก็ได้³¹

²⁹ Rules and Regulations, Rule C-6.

* กรรมการบริหารจะดำรงตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งจากประเทศที่มีโควต้าสูงสุด 5 ประเทศจำนวน 5 ท่าน และจากการเลือกตั้งโดยประเทศสมาชิกอื่น ๆ อีก 15 ท่าน ทดงั้น หากสมาชิกที่เสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมมิใช่ประเทศที่มีโควต้าสูงสุด 5 ประเทศ ซึ่งจะมีตัวแทนที่ตนแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารแล้ว ก็จะสามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมได้

³⁰ Article 12 Section 3 (j)

³¹ Gold, Joseph. ibid : p.43.

สำหรับการเสนอข้อร้องเรียนหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับ ระเบียบบริหารเงินตรา และนโยบายอัตรา แลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น ข้อ 4 มาตรา 3 ได้กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษ ในการพิจารณาไว้ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแล (Surveillance) อย่าง เข้มงวดซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหา รือกับสมาชิกนั้น ๆ ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 2

ดังนั้น โดยปกติแล้ว หากสมาชิกมีข้อเรียกร้อง หรือ ข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกอื่น เกี่ยวกับระเบียบการบริหาร เงินตราหรือการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกอื่น สมาชิกผู้นั้นก็จะ ต้องเสนอเข้าสู่วาระการประชุมของ คณะกรรมการบริหาร โดยผ่าน กรรมการผู้อำนวยกา ร เพื่อให้มีการควบคุมดูแลและเรียกให้มีการปรึกษาหารือกับ สมาชิกนั้นต่อไป

อนึ่ง แม้การพิจารณาข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกเกี่ยวกับระเบียบบริหารเงินตราและนโยบาย อัตราแลกเปลี่ยนได้กำหนดไว้ให้กระทำโดยผ่านการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด ซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกโดยกองทุน และ โดยผ่านกระบวนการ ปรึกษาหารือไว้ เป็นการเฉพาะก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า สมาชิกจะหมดสิทธิ ในการเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมของสภาผู้ว่าการ เนื่องจากการเสนอ วาระเข้าสู่การประชุมของสภาผู้ว่าการนี้ มิได้มีการจำกัดขอบเขตหรือกรณีที่จะ เสนอได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสมาชิกมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของคณะ กรรมการบริหารที่ได้พิจารณาข้อเรียกร้องหรือโต้แย้งนั้นไว้แล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.4 มาตรการบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

มาตรการบังคับ (Sanction) โดยทั่วไปเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็น มาตรการที่ทำให้แน่ใจว่า จะมีการปฏิบัติตามพันธกรณี หรือ เพื่อลงโทษการปฏิบัติ โดยละเมิดต่อพันธกรณีเหล่านั้น³² สำหรับมาตรการบังคับของกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศเพื่อตอบโต้การ ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกนั้น กองทุนจะมี มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ตอบโต้ได้ ไม่จำกัดเพียงมาตรบังคับที่ใช้กับการละเมิด พันธกรณีของสมาชิกเท่านั้น กองทุนยังมีมาตรการที่ใช้กับการกระทำที่อาจมิใช่ การละเมิดพันธกรณีแต่เป็นการกระทำที่น่าตำหนิอีกด้วย มาตรการบังคับภายใต้ ระบบกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึง ไม่เรียกว่า มาตรการบังคับ (Sanction) เช่นในข้อตกลงอื่น ๆ หรือตามหลักกฎหมายภายในแต่จะเรียกว่า "การเยียวยา" (Remedies)³³

มาตรการเยียวยาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มิได้ถูก จัดหมวดหมู่ไว้ในที่เดียวกัน แต่จะบัญญัติแยกไว้ในพันธะข้อต่าง ๆ ของข้อตกลง การแบ่งประเภทของมาตรการเยียวยาอาจจำแนกได้หลายวิธี เช่น จำแนกตาม วัตถุประสงค์ของมาตรการ จำแนกตามวิธีการและจำแนกตามการใช้ เป็นต้น

การจำแนกตามวัตถุประสงค์อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันทุนสำรองของกองทุน มาตรการที่มี วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมนโยบายที่เหมาะสมแก่การปรับดุล และ มาตรการที่ เป็นการลงโทษ³⁴

³² Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund", Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System : Selected Eassays , p. 149.

³³ Gold, Joseph. The Rule of Law of the International Monetary Fund , p. 27.

³⁴ Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund", *ibid* p.150.

การจำแนกตามวิธีการ ได้แก่ การจำแนกตามวิธีการเยียวยาที่กองทุนใช้บังคับ ได้แก่ Judgment of Peers การตีพิมพ์ การเพิ่มภาระ และการปฏิเสธสิทธิการใช้ประโยชน์จากกองทุน³⁵

ในการศึกษาถึงมาตรการเยียวยาในส่วนนี้ จะจำแนกมาตรการเยียวยาตามการใช้ ซึ่งได้แก่ มาตรการที่ใช้สำหรับการกระทำที่เป็นการละเมิดพันธกรณี และมาตรการที่ใช้ป้องปรามสำหรับการกระทำที่น่าตำหนิ

4.4.1 มาตรการเยียวยาสำหรับการละเมิดพันธกรณี

มาตรการเยียวยาสำหรับกรณีที่กองทุน พบว่า สมาชิกละเมิดพันธกรณีที่กำหนดในข้อตกลงนั้น ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 26 มาตรา 2 ดังนี้

"มาตรา 2 การลาออกโดยบังคับ

- (เอ) เมื่อสมาชิกประเทศหนึ่ง ไม่สามารถปฏิบัติพันธกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดของสมาชิกภายใต้ข้อตกลงนี้ได้ครบถ้วน กองทุนอาจประกาศให้สมาชิกนั้น ไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุน ไม่มีข้อกำหนดใดในมาตรานี้จะถูกถือว่า จำกัดเฉพาะข้อบัญญัติของข้อ 5 มาตรา 5 หรือ ข้อ 4 มาตรา 1
- (บี) หากภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอันสมควร สมาชิกยังคงไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้ข้อตกลงให้ครบถ้วนได้ สมาชิกนั้นอาจถูกเรียกร้องให้พ้นจากสมาชิกภาพในกองทุนได้ โดยมติสภาผู้ว่าการ ที่ลงมติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้ว่าการที่มีคะแนนเสียงรวมกันร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด

³⁵ ibid p.151.

- (ซี) ระเบียบต่าง ๆ จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่า ก่อนจะมีการกระทำการต่อสมาชิกตาม (เอ) และ (บี) ข้างต้น สมาชิกได้รับแจ้งในเวลาอันสมควร ซึ่งข้อร้องเรียนต่อสมาชิกนั้น และ ได้รับโอกาสในการชี้แจงทั้ง โดยวาจาและ โดยลายลักษณ์อักษร"

มาตรการเยียวยาในส่วนนี้กล่าวได้ว่า เป็นการตัดสิทธิในการใช้สิทธิประโยชน์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การประกาศตัดสิทธิจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกองทุน และการลงมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ

1. การประกาศตัดสิทธิจากการใช้สิทธิประโยชน์จากทรัพยากรของกองทุน (Ineligibility)

การตัดสิทธิจากการใช้สิทธิประโยชน์จากทรัพยากรของกองทุนนั้น กองทุนอาจประกาศเช่นนั้นได้ ใน 4 กรณี ดังนี้³⁶

- 1) เมื่อกองทุนพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธะข้อ 4
- 2) เมื่อกองทุนมีความเห็นว่า ภาวะเงื่อนไขต่าง ๆ ของสมาชิกในขณะนั้นควรยกเลิกการตั้งข้อจำกัดการชำระราคาหรือการโอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งสมาชิกได้ตั้งข้อจำกัดไว้ภายใต้บทบัญญัติข้อ 14 แต่สมาชิกไม่ ยกเลิกการตั้งข้อจำกัดนั้น³⁷

³⁶ ibid p.151

³⁷ Article 14 Section 4.

- 3) เมื่อกองทุนเรียกร้องให้สมาชิกดำเนินการควบคุมเพื่อป้องกันการใช้จ่ายของกองทุนเพื่อให้พอเพียงกับการไหลออกซึ่งเงินทุนอย่าง ไม่ล้นละหรือเป็นจำนวนมากและปรากฏว่าสมาชิกไม่ดำเนินการควบคุมนั้นให้เพียงพอ³⁸
- 4) เมื่อกองทุนเสนอรายงานแก่สมาชิกว่าสมาชิกได้ใช้ทรัพยากรของกองทุนในทางที่เป็นปฏิปักษ์กับวัตถุประสงค์ของกองทุน และกองทุนได้ตั้งข้อจำกัดการใช้ทรัพยากรของกองทุนแล้ว ปรากฏว่าสมาชิกไม่ตอบชี้แจงรายงานนั้นภายในเวลาที่กองทุนกำหนด หรือหากการตอบชี้แจงนั้นไม่เป็นที่พอใจของกองทุน³⁹

มติเกี่ยวกับการประกาศตัดสิทธิ์สมาชิกในการใช้ทรัพยากรของกองทุนดังกล่าว จะต้องเป็นมติที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหาร โดยคะแนนเสียงข้างมาก เมื่อการปฏิบัติของสมาชิกเข้าข่ายกรณีใดกรณีหนึ่งข้างต้นและกองทุนได้ประกาศตัดสิทธิ์ของสมาชิกนั้นแล้ว สมาชิกจะ ไม่มีสิทธิดังต่อไปนี้⁴⁰

- 1) สมาชิกจะ ไม่มีสิทธิขอใช้ทรัพยากรของกองทุนในครั้งใหม่ และ
- 2) สมาชิกจะ ไม่มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งผลกำไรจากการขายทองคำของกองทุนหรือเข้าร่วมในการขายทองคำของกองทุนแก่สมาชิกอื่น ๆ

³⁸ Article 6 Section 1 (a)

³⁹ Article 5 Section 5.

⁴⁰ Gold, Joseph. The Rule of Law of the International Fund : ibid p.29.

การตัดสิทธิดังกล่าว นอกจากจะมีลักษณะ เป็นการลงโทษ ในกรณีที่สมาชิก ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีโดยครบถ้วนแล้วยังเป็นการปกป้องทรัพยากร ของกองทุนอีกด้วย วัตถุประสงค์ในการปกป้องทรัพยากรดังกล่าวจะเห็นได้ชัดจาก กรณีที่กองทุนเห็นว่า สมาชิก ไม่ได้ใช้ทรัพยากรของกองทุนให้เหมาะสม นอกจากนี้ การตัดสิทธิดังกล่าวยังมีส่วนสัมพันธ์กับการปรับคูลอีกด้วย โดยเฉพาะ เมื่อกองทุน พิจารณาว่า สมาชิกที่ใช้ทรัพยากร ในทางที่ไม่เหมาะสมนั้น ได้ดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับบุคลากรชำระ เงินอย่าง ไม่เพียงพอหรือไม่ถูกต้องด้วย⁴¹

2. การพ้นจากสมาชิกภาพโดยบังคับ

การขับให้พ้นจากสมาชิกภาพนี้ เป็นบทลงโทษตัดสิทธิ จากกองทุนที่ร้ายแรงที่สุด การขับให้พ้นจากสมาชิกภาพจะมีผลเป็นการถูกถอน จากการเข้าร่วมในสิทธิถอนเงินพิเศษ⁴² และจะต้องมีการชำระบัญชีต่าง ๆ ที่ สมาชิกมีอยู่กับกองทุน⁴³

กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจมีมติขับสมาชิกที่ ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อตกลง ให้พ้นจากสมาชิกภาพได้ เมื่อ

1) การลงมติขับให้พ้นจากสมาชิกภาพ จะลงมติได้ เมื่อกองทุนได้ประกาศตัดสิทธิการใช้ทรัพยากรของกองทุนแล้ว เป็นระยะเวลาพอสมควร⁴⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹ Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund," *ibid* p. 160.

⁴² Article 24 Section 1 (b).

⁴³ Article 26 Section 3

⁴⁴ Gold Joseph. "Sanctions of the Fund," *ibid* 163.

2) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควรแล้วสมาชิกนั้น ยังคงไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของตนให้ครบถ้วน ถูกต้อง กำหนดระยะเวลาอันสมควรดังกล่าวก็มีได้กำหนดไว้ว่า ได้แก่ระยะเวลาเท่าใด และไม่เกินเท่าใด เช่น ในช่วงก่อนการบังคับใช้ข้อตกลงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ขณะนั้น ระบบการเงินระหว่างประเทศ ยังคงใช้ระบบค่าเสมอภาคกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ประเทศฝรั่งเศส ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคเงินฟรังก์ของตนโดยไม่ได้รับอนุมัติจากกองทุนเมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ซึ่งในขณะนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติโดยละเมิดต่อพันธกรณีทันที และกองทุนได้ประกาศตัดสิทธิการใช้ทรัพยากรเป็นเวลาถึง 8 ปี จึงยกเลิก⁴⁵

3) มติดังกล่าว จะต้องเป็นมติของสภาผู้ว่าการลงมติ โดยคะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้ว่าการ และมีคะแนนเสียงรวมกันทั้งหมดร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด⁴⁶ ข้อกำหนดคะแนนเสียงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการลงมติขั้วไล่ โดยผู้ว่าการของประเทศสมาชิกเล็ก ๆ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากกว่า แต่มีจำนวนเสียงรวมน้อยกว่า หรือ การลงมติโดยผู้ว่าการของสมาชิกเพียงไม่กี่ประเทศที่มีจำนวนคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของกองทุน⁴⁷ การลงมตินี้ คณะกรรมการบริหารอาจมีบทบาทในการให้คำแนะนำแก่สภาผู้ว่าการเพื่อให้มีการลงมตินี้ก็ได้⁴⁸

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ *ibid*, p.164

⁴⁶ Article 26 Section 2 (b).

⁴⁷ Gold Joseph. *ibid* p.165.

⁴⁸ *ibid*. p.164

4.4.2 มาตรการเยียวยาสำหรับการกระทำที่น่าตำหนิ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจพิจารณาการกระทำ และการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิก และ พิจารณาใช้มาตรการ เยียวยากับการกระทำที่อาจไม่ใช้การละเมิดพันธกรณีของสมาชิกตามข้อตกลง แต่ เป็นการกระทำที่กองทุนเห็นว่า "น่าตำหนิ" ได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความ ยินยอมในการใช้มาตรการต่าง ๆ นั้นก็ได้⁴⁰ การกระทำที่น่าตำหนินี้มีความ หมายครอบคลุมถึง การกระทำที่ไม่น่าพอใจ ซึ่งอาจมีผลกระทบทั้งต่อการดำเนิน งานของกองทุนและต่อภาวะทางเศรษฐกิจของสมาชิกนั้น เช่น เมื่อกองทุนพบ ว่า อุปทานเงินตราของสมาชิกประเทศหนึ่งลดน้อยลง เนื่องจาก การเกินดุล การชำระ เงินเป็นจำนวนมากของสมาชิกประเทศนั้น จนทำให้กระทบกับความ สามารถในการจัดสรรทุนสำรองในรูปเงินตราสกุลนั้นของกองทุน ซึ่งกรณีดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดพันธกรณี แต่เป็นการใช้นโยบายที่ส่งผลไม่น่าพึงพอใจ ทางเศรษฐกิจ กองทุนก็อาจแก้ไขเยียวยาโดยประกาศให้เงินตรานั้นเป็นสกุล เงินขาดแคลน (Scarcity Currency) และ ยินยอมให้สมาชิกตั้งข้อจำกัด การปริวรรตเงินตราสกุลนั้นก็ได้ หรือกองทุนอาจตีพิมพ์รายงาน ภาวะเงื่อนไข ทางเศรษฐกิจและการเงินของสมาชิกที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดการขาดดุลการชำระ เงิน ซึ่งนโยบายนั้นเป็นการกระทำที่ไม่น่าพึงพอใจก็ได้⁵⁰ อนึ่ง การพิจารณาใช้ มาตรการเยียวยานี้ กองทุนสามารถพิจารณาได้โดยไม่ต้องพิจารณาก่อนว่า กรณีที่ เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือไม่⁵¹

มาตรการเยียวยาในส่วนนี้ได้แก่ The Judgment of Peers การตีพิมพ์รายงานและการเพิ่มภาระ

⁴⁰ *ibid* p.149

⁵⁰ Gold, Joseph. The Rule of law of the International Monetary Fund : p.27.

⁵¹ *ibid*, p.28.

1. The Judgement of Peers

The Judgement of Peers อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสินของบุคคลที่มีตำแหน่งสถานภาพสูง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในระบบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ The Judgement of Peers ปรากฏจากมติต่าง ๆ ของสภาผู้ว่าการ และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในระดับสูง เช่น สภาผู้ว่าการ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งในระดับรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารชาติ หรือเทียบเท่า และ สมาชิกในคณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งและเลือกตั้งจากสมาชิกมติของ The Judgement of Peers นี้จึงเป็นมติขององค์กรของกองทุน ซึ่งจะส่งผลบังคับในเชิงการเมืองกับสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับมตินั้น ให้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขการกระทำที่น่าตำหนินั้นได้

มติของสภาผู้ว่าการ หรือ ของคณะกรรมการบริหาร แม้โดยข้อตกลงจะเป็นเพียงมติขององค์กรของกองทุนมิใช่มติของสมาชิก แต่ก็แสดงถึงความคิดเห็นของสมาชิกต่อกรณีต่าง ๆ โดยผ่านผู้ว่าการที่ตนแต่งตั้งหรือผ่านกรรมการบริหารที่สมาชิกแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ทั้งนี้ จากแนวคิดที่ว่าผู้ว่าการหรือกรรมการบริหารอาจลงคะแนนตามการชี้แนะหรือแนะนำของสมาชิกที่แต่งตั้ง หรือเลือกตั้งผู้ว่าการหรือกรรมการบริหารนั้นได้⁵² แม้ว่าตามข้อตกลงจะยินยอมให้ผู้ว่าการหรือกรรมการบริหารสามารถลงมติได้โดยเสรีตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการชี้แนะหรือการแนะนำของสมาชิกที่แต่งตั้ง หรือเลือกตั้งตนก็ตาม⁵³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund" *ibid* p. 151.

⁵³ *ibid* p.152

ด้วยอิทธิพลโดยอ้อมของ The Judgement of Peers ดังกล่าวกระทบกับขอบข่ายกรณีที่สภาผู้ว่าการ หรือ คณะกรรมการบริหาร สามารถลงมติได้มีอยู่อย่างกว้างขวางการลงมติดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงเปรียบเสมือนการตัดสินสมาชิกหนึ่ง โดยสมาชิกอื่น ๆ ของกองทุน และส่งผลทางด้านจรรยาบรรณแก่สมาชิกรับนั้น⁵⁴ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขการกระทำของตนไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการละเมิด หรือ มีแนวโน้มจะเป็นการละเมิด หรือ เป็นเพียงการกระทำที่น่าตำหนิก็ตาม

การเยียวยาในกลุ่มของ The Judgement of Peers ได้แก่

1) การติดต่อโดยทางรายงานอย่างไม่เป็นทางการ หรือ แสดงความคิดเห็นของกองทุนอย่างไม่เป็นทางการต่อสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ⁵⁵ การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การส่งรายงาน หรือ การแสดงความคิดเห็นของกองทุนโดยไม่ตีพิมพ์เปิดเผย การติดต่อนี้ กองทุนอาจแจ้งแก่สมาชิกได้ว่า สมาชิกนั้นกำลังจะไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีรวมถึงเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ที่กองทุนเห็นว่าเหมาะสมเพื่อแก้ไขปรับปรุงสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อสนับสนุนการปรับลดการชำระเงินของสมาชิก เป็นต้น⁵⁶

2) การแสดงความคิดเห็นของกองทุนเกี่ยวกับการยกเลิกการตั้งข้อจำกัดการชำระราคา หรือ การโอนเงินสำหรับธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศที่สมาชิกได้ตั้งข้อจำกัดไว้ในช่วงเปลี่ยนแปลง (Transitional Arrangement) ตามบทบัญญัติข้อ 14 ว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ของสมาชิก

⁵⁴Gold, Joseph. The Rule of Law of the Fund : p. 28.

⁵⁵ ibid p.28

⁵⁶Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund," ibid p. 152.

ในขณะนั้น เหมาะสมที่จะยกเลิกข้อจำกัดดังกล่าว เนื่องจาก สมาชิกสามารถปรับ
 คุลการชำระ เงินของสมาชิกได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของกองทุน มติใน
 การให้ความเห็น (Representation) ดังกล่าวมิได้หมายความว่า สมาชิก
 ละเมิดต่อพันธกรณีของตน และ การแสดงความคิดเห็นนั้น สมาชิกก็ยังคงพิจารณา
 ได้ว่า ณ ภาวะของคุลการชำระ เงินนั้น เหมาะที่จะยกเลิกข้อจำกัดนั้นแล้ว
 หรือไม่⁵⁷

การแสดงความคิดเห็นนี้ ข้อตกลงกองทุนการเงิน
 ระหว่างประเทศก็มีได้กำหนดว่า จะต้องตีพิมพ์ต่อสาธารณชน แต่อาจใช้การติดต่อ
 อย่าง ไม่เป็นทางการก็ได้

3) เมื่อกองทุนพิจารณาเห็นว่า สมาชิกอาจใช้
 ทรัพยากรของกองทุน ในทางที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของกองทุน กองทุนอาจเสนอ
 รายงานความเห็นของกองทุนกับสมาชิก และกำหนดระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้
 สมาชิกตอบข้อคิดเห็นนั้น วัตถุประสงค์ขั้นต้นของการเสนอรายงานนี้ ก็เพื่อเป็น
 การปกป้องทรัพยากรของกองทุน และกระตุ้นให้สมาชิกดำเนินนโยบายให้เหมาะ
 สม⁵⁸

2. การตีพิมพ์ (Publicity)

ข้อ 12 มาตรา 7 และ 8 ได้กำหนดให้กองทุนต้องตี
 พิมพ์เพื่อเปิดเผยแก่สาธารณชนถึงรายงานต่าง ๆ ของกองทุน ดังต่อไปนี้

1) กองทุนต้องตีพิมพ์รายงานประจำปี เพื่อรายงาน
 การตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของกองทุนและรายงานโดยย่อทุก ๆ 3 เดือนหรือค้ำ
 กว่านั้นเกี่ยวกับการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของกองทุน และ สถานะการถือ
 สิทธิเงินพิเศษ ทองค้ำ และเงินตราสกุลต่าง ๆ ของสมาชิก⁵⁹

⁵⁷ ibid p.153.

⁵⁸ ibid p.152

⁵⁹ Article 12 Section 7

2) กองทุนอาจตีพิมพ์เปิดเผยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับ รายงานต่าง ๆ ที่มีกับสมาชิกเกี่ยวกับภาวะ และพัฒนาการในภาวะการเงิน และ เศรษฐกิจของสมาชิกที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดภาวะ ไม่ได้คล้ายอย่างร้ายแรง แก่ดุล การชำระเงินระหว่างประเทศของสมาชิก โดยมีมติข้างมากร้อยละ 75 ของ คณะแนบเสียงทั้งหมด เว้นแต่ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจของสมาชิก กองทุนจะตีพิมพ์รายงานดังกล่าวไม่ได้^{๐๐}

การตีพิมพ์รายงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกตามข้อ 2 ข้างต้น ได้แก่รายงานต่าง ๆ ที่กองทุนได้เสนอต่อสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการ ดังได้กล่าวไว้ในส่วนของ The Judgement of Peers ซึ่งกองทุนอาจ พิจารณาตีพิมพ์รายงานนั้นได้เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนด

ผลของการตีพิมพ์สู่สาธารณชนดังกล่าวจะก่อให้เกิด "ความละอาย"(Mobilization of Shame)^{๐๑} แก่ประเทศสมาชิกที่ถูกตำหนิ และ มีส่วนเกี่ยวข้องกับรายงานดังกล่าวและส่งผลกระทบต่อให้มีการแก้ไขปรับปรุง การดำเนินการภายในประเทศให้ถูกต้องเหมาะสมได้

3. การเพิ่มภาระ (Increased Burdens)

โดยที่สมาชิกอาจจำเป็นต้องขอใช้ทรัพยากรของกองทุน ในบัญชีทั่วไป (General Account) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ชั่วคราวซึ่งมีระยะเวลาไม่เกินกว่า 3-7 ปี^{๐๒} โดยการขายเงินตราสกุลของ สมาชิกเป็นเงินตราต่างประเทศของสมาชิกอื่น ๆ และเมื่อครบกำหนดสมาชิกก็จะ ซื้อคืนเงินตราของตนด้วยเงินตราต่างประเทศสกุลนั้น ๆ ในการนี้สมาชิกจะต้อง จ่ายค่าธรรมเนียมจำนวนหนึ่งด้วย

^{๐๐} Article 12 Section 8.

^{๐๑} Gold, Joseph. *ibid* p.153.

^{๐๒} *ibid* p.156.

มาตรการเยียวยาโดยเพิ่มภาระนี้ โดยทั่วไปแล้ว มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาชิกที่ใช้ทรัพยากรของกองทุน เช่น การเพิ่มค่าธรรมเนียม ในกรณีที่สมาชิกใช้ทรัพยากรของกองทุนเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เป็นต้น^{๑๓} การเพิ่มภาระนี้เป็นการสร้างภาระที่สมาชิกจะต้องกระทำเพื่อขอใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของกองทุน ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มภาระแก่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นหรือสร้างภาระในลักษณะเงื่อนไขบังคับก่อนการขอใช้ทรัพยากร^{๑๔} เช่น ข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น

การที่กองทุนอาจเพิ่มภาระในการขอใช้ทรัพยากรของกองทุนนี้แก่สมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง มิได้มีนัยถึงการละเมิดพันธกรณีแต่อย่างใด^{๑๕} แต่อาจเป็นการเพิ่มภาระเพื่อกดดันให้สมาชิกมีการปรับปรุงการกระทำหรือนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดให้เหมาะสมมากกว่า

อนึ่ง มาตรการนี้มักประสบผลสำเร็จเฉพาะกับประเทศที่จำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรของกองทุน ซึ่งได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนา มากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๓}Article 5 Section 8 (c)

^{๑๔}Gold, Joseph. "Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangement," *ibid.* p.461.

^{๑๕}Gold, Joseph. "Sanctions of the Fund," *ibid.* p. 157.

4.4.3 มาตรการบังคับสำหรับพันธะข้อ 4

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า มาตรการบังคับหรือที่เรียก ในระบบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า "การเยียวยา (Remedies)" นั้น กองทุนอาจนำมาใช้ได้ ทั้งต่อการกระทำที่เป็นการละเมิดพันธกรณี และการกระทำที่อาจไม่เป็นการละเมิดแต่เป็นการกระทำที่น่าตำหนิ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยมาตรการเยียวยาต่าง ๆ อาจกำหนดแทรกไว้ในข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น การตีพิมพ์เปิดเผยต่อสาธารณชนในข้อ 12 มาตรา 8 การตัดสิทธิจากการใช้ทรัพยากรของกองทุนในข้อ 26 มาตรา 2(เอ) ข้อ 5 มาตรา 5 เป็นต้น

ในกรณีที่สมาชิกถูกตัดสิทธิจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 4 โดยครบถ้วน กองทุนอาจพิจารณาใช้มาตรการเยียวยาสำหรับการละเมิดพันธกรณีกับสมาชิกนั้นได้แก่

1. การประกาศตัดสิทธิสมาชิกจากการใช้ทรัพยากรของกองทุนในคราวต่อไป^{๐๐}

2. เมื่อพันธกำหนดระยะเวลาอันสมควร สมาชิกยังคงปฏิบัติไม่สอดคล้องกับพันธกรณีนั้นอยู่ สมาชิกอาจถูกขับให้พ้นจากสมาชิกภาพได้ โดยสภาผู้ว่าการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของผู้ว่าการ และมีคะแนนเสียงรวมกันทั้งหมด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด^{๐๗}

^{๐๐} Article 26 Section 2 (a)

^{๐๗} Article 26 Section 2 (b)

อย่างไรก็ดี ในระบบควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 4 นั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางระบบ "การควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด" ต่อนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก และ ดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิก เพื่อวัตถุประสงค์ของพันธะข้อ 4 โดยเฉพาะ การควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดนี้ จึงเป็นวิธีการเยียวยาหนึ่งของกองทุน

ในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดนี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องมีการพิจารณาลงมติการประเมินนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกตามหลักการควบคุมดูแล (Principles for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies) ที่กำหนดโดยมติของคณะกรรมการบริหาร ที่ 539-(77/63) และ ภายหลังจากการอภิปรายกับสมาชิกตามกระบวนการปรึกษาหารือแล้ว คณะกรรมการบริหารจะต้องจัดทำ "ข้อสรุป (Conclusion)" การปรึกษาหารือ นั้น ๆ กับสมาชิก ข้อสรุปดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเยียวยาตามหลัก The Judgement of Peers ซึ่งเป็นมาตรการเยียวยามาตรการหนึ่ง ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวนี้ คณะกรรมการบริหารจะแจ้งแก่สมาชิกนั้นอย่างไม่เป็นทางการโดยไม่จำเป็นต้องตีพิมพ์ต่อสาธารณชนและข้อสรุปนั้นก็มิได้หมายความว่าผลของข้อสรุปจะเป็นการแสดงนัยของการละเมิดพันธกรณีของสมาชิกแต่อย่างใด

การควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด และการลงมติโดยข้อสรุปของคณะกรรมการบริหารนี้ จึงแสดงให้เห็นถึง มาตรการเยียวยาหนึ่งในกลุ่มของ The Judgement of Peers ที่ผลักดันให้สมาชิกมีการปรับปรุงการกระทำใด ๆ ที่กองทุนเห็นว่าเป็นการกระทำที่น่าตำหนิ โดยกองทุนไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ก่อนก็ได้ว่า สมาชิกละเมิดพันธกรณีหรือไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารอาจพิจารณาตีพิมพ์รายงาน ข้อสรุปนี้ต่อสาธารณชน เมื่อเห็นว่า รายงานนั้นเกี่ยวข้องกับภาวะและพัฒนาการด้านการเงิน และ เศรษฐกิจของสมาชิก ซึ่งมีแนวโน้มก่อให้เกิดความไม่สมดุลอย่างร้ายแรงต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้ โดยคณะกรรมการบริหารจะต้องมีมติข้างมากร้อยละ 75 ของคะแนนเสียงทั้งหมดเพื่อตีพิมพ์ทั้งสรุปนั้น

นอกจากนี้ โดยที่พันธะข้อ 4 เป็นข้อกำหนดพันธกรณี ที่เกี่ยวข้องกับกำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ทั้งนโยบายภายในประเทศ และ ระหว่างประเทศจึงอาจส่งผลให้กระทบต่อพันธกรณีในข้ออื่น ๆ ได้ เช่น เมื่อสมาชิกประเทศหนึ่ง ปล่อยให้ดุลการชำระเงินเกินดุลเป็นระยะเวลายาวนาน จนเกิดภาวะขาดแคลนสกุลเงินตรา ซึ่งการปล่อยให้เกิดภาวะเกินดุลนั้น อาจเป็นผลจากการดำเนินนโยบายแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อปกป้องการปรับดุลการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพ กองทุนก็อาจพิจารณาประกาศให้สกุลเงินตราของประเทศนั้นเป็นสกุลเงินตราขาดแคลน และ ยินยอมให้ประเทศอื่น ๆ ตั้งข้อจำกัดการโอนเงินสกุลดังกล่าวเพิ่มเติมจากมาตรการอื่นก็ได้ ในขณะที่เดียวกัน ก็อาจเพิ่มภาระ (Increased Burdens) ในการขอใช้ทรัพยากรของกองทุนสำหรับสมาชิกที่ใช้ทรัพยากรของกองทุนเพิ่มเติมด้วยก็ได้

4.5 ผลในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการพิจารณาการละเมิดพันธะข้อ 4 และ ประสิทธิภาพของการใช้มาตรการบังคับ

ผลในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการพิจารณาการละเมิดพันธะข้อ 4

แม้โดยบทบัญญัติของข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะ ให้สิทธิแก่กองทุนในการพิจารณาตัดสินการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิก ในส่วนที่เกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราโดยทั่วไป ว่าสอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 1 หรือไม่ และ หากปรากฏว่าสมาชิกมิได้ปฏิบัติตามพันธกรณี โดยถูกต้องครบถ้วน กองทุนอาจประกาศตัดสิทธิสมาชิกจากการใช้ทรัพยากร และ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิก และ หากสมาชิกยังคงปฏิบัติโดยไม่สอดคล้องกับพันธกรณีอยู่กองทุนอาจมีมติขับออกจากสมาชิกภาพได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีสมาชิก และการดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ตามหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดของกองทุนก็มีอุปสรรคในการพิจารณาการดำเนินนโยบายของสมาชิกว่าเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีหรือไม่ อุปสรรคต่าง ๆ ข้างต้นอาจสรุปได้เป็นประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของสมาชิกจะเป็นการขัดหรือละเมิดต่อพันธกรณีหรือไม่นั้น ไม่อาจชี้หรือตัดสินได้จากนโยบายนั้น ๆ แต่จะต้องผ่านการพิจารณาตัดสินของกองทุนเสมอ และ ในการพิจารณาของทุน ซึ่งในส่วน of พันธข้อ 4 นี้ จะต้องพิจารณาโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นวิธีการในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ที่กำหนดในมติที่ 5392-(77/83) นั้น ผลของการพิจารณาจะมีใช้ "คำตัดสิน" ว่าสมาชิกดำเนินนโยบายโดยขัดต่อพันธกรณีหรือไม่ แต่เป็น "ข้อสรุป" การปรึกษาหารือของสมาชิกที่จัดทำขึ้นโดย กรรมการผู้อำนวยการในฐานะที่เป็นประธานกรรมการบริหาร นอกจากนี้ในการจัดทำข้อสรุป จะไม่ปรากฏถ้อยคำใดที่เป็นการแสดงถึงความเห็นอันเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการบริหาร แต่จะใช้ถ้อยคำที่แสดงว่าเป็นความเห็นของ "กรรมการบริหาร" ซึ่งไม่ชัดเจนว่า เป็นความเห็นของกรรมการทุกท่านหรือไม่ ข้อสรุปที่ได้จากการปรึกษาหารือ จึงเป็นเพียงสรุปความเห็นโดยย่อถึงสถานะการดำเนินนโยบายของสมาชิกเท่านั้น^{๘๘}

2. เกณฑ์ในการพิจารณาว่า สมาชิกละเมิดต่อพันธข้อ 4 หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากอัตตะวิสัย (Subjective Criteria) นั้น แม้กองทุนจะมีเกณฑ์ในการชี้ให้เห็นถึงเจตนาภายในของสมาชิกในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ว่า เป็นการขัดต่อพันธกรณีหรือไม่ โดยการประเมินนโยบายของสมาชิกนั้นก็ยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ กองทุนจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่อไปนี้ประกอบด้วย

- สภาวะการณ์ของสมาชิกประกอบการเลือกดำเนินนโยบายในขณะนั้นว่า สมาชิกมีทางเลือกใดบ้าง และนโยบายที่สมาชิกเลือกนั้นเหมาะสมแก่สถานการณ์หรือไม่ เพียงใด^{๘๙}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๘}Gold, Joseph. "Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangement," p. 466.

^{๘๙}Article 4 Section 1 (i)

- ผลการประเมินการเปลี่ยนแปลงของดุลการชำระเงินต่อพื้นฐานทุนสำรองและหนี้ต่างประเทศของสมาชิกนั้น⁷⁰
- สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในขณะนั้นตามที่ปรากฏใน World Economic Outlook ที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของกองทุน⁷¹
- การประเมินนโยบายของสมาชิกจะต้องพิจารณาว่านโยบายนั้นตอบสนองพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภาวะมูลฐานที่จำเป็นต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีระดับการจ้างงานที่เหมาะสมหรือไม่⁷²

เงื่อนไขในการประเมินนโยบายของสมาชิก เพื่อประกอบการพิจารณาการละเมิดพันธกรณีของสมาชิกข้างต้นนั้น ก็ยังเป็นการยากที่จะตัดสินได้ว่า สมาชิกได้ละเมิดพันธกรณีหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจาก ผลของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่วนใหญ่ จะไม่ส่งผลที่แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการนำนโยบายนั้น ๆ มาใช้ในทันที หรือโดยตัวของการดำเนินนโยบายนั้นเองว่ามีเจตนามุ่งจะ ใช้นโยบายโดยขัดกับพันธกรณีหรือไม่ การพิจารณาของกองทุนในกรณีนี้ จึงเป็นการพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้น ภายหลังการใช้นโยบายนั้น (Posteriori กับผลจากการประเมิน Approche)⁷³ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจริง ตามเกณฑ์ของกองทุนอาจคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันก็ได้ ผลการประเมินนโยบายของสมาชิกโดยกองทุนในหลายกรณีจึงอาจเป็นเพียงการคาดหมายเดี๋ยวนโยบายนั้น ๆ ว่า อาจเป็นการละเมิดพันธกรณีเพราะนโยบายนั้น ๆ มีแนวโน้มที่จะ ไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดในพันธระข้อ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ Principles for Fund Surveillance over Exchange rate Policies, para 3.

⁷¹ Procedures for Surveillance Para III.

⁷² Principles for Fund Surveillance over Exchange rate Policies, para 3.

⁷³ Gold, Joseph. ibid p.462.

3. พันธะข้อ 4 ที่สมาชิกพึงต้องปฏิบัติตามเป็นพันธกรณีในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิก เป็นพันธกรณีในลักษณะที่ต้องพยายามปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ มิใช่พันธกรณีที่ต้องทำให้บรรลุเป้าหมายลักษณะพันธกรณีของสมาชิกดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นนัยของการปฏิบัติหน้าที่ของกองทุนในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิก ซึ่งจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อบรรลุเป้าหมายของระบบการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดในข้อ 4 ในการประเมินการดำเนินนโยบายของสมาชิกนั้น จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นของกองทุนที่มีต่อนโยบายของสมาชิก ที่จะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ รวมถึงชี้แนะแนวทางหรือข้อสังเกตของกองทุนที่เสนอให้สมาชิกพิจารณามากกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งของข้อสรุปการปรึกษาหารือของกองทุนกับสมาชิกประเทศหนึ่งในเดือนธันวาคม คศ. 1981 (พ.ศ. 2524) ซึ่งอ้างเป็นตัวอย่างในบทความเรื่อง Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangement ของ Joseph Gold โดยไม่เปิดเผยชื่อของสมาชิก⁷⁴ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴ ibid p.465 and p.489.

"กรรมการบริหารส่วนใหญ่รู้สึกว่าเป็นเป้าหมายของทางการในการลดภาวะเงินเฟ้อ อาจจำเป็นต้องใช้นโยบายทางการคลังที่เข้มงวดในกรณีนี้ ควรคำนึงถึงการขยายตัวในการให้สินเชื่อของธนาคารท้องถิ่นในช่วงไม่กี่เดือนที่ผ่านมา ซึ่งมีจำนวนสูงและกรรมการบริหารรู้สึกยินดีที่ทางการมีเจตนาจะพิจารณาปรับโครงสร้างนโยบายในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด"

และในรายงานประจำปี (Annual Report) ของกองทุนซึ่งจะมีรายงานการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุน รวมถึงผลการรักษาหารีอระหว่างกองทุนกับสมาชิกต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ก็แสดงให้เห็นการปฏิบัติหน้าที่ในการกระตุ้นการให้ความร่วมมือของสมาชิก โดยแสดงความคิดเห็น และให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายของสมาชิกเช่นกัน อาทิเช่น การรักษาหารีอกับสหรัฐอเมริกาประจำปี คศ. 1992 (พ.ศ.2535) มีข้อความตอนหนึ่ง ดังนี้⁷⁵

* ข้อความเดิม คือ

"Most Directors felt that the authorities' goal of reducing inflation would require a somewhat tighter stance of financial policies. In this respect, concern was expressed about the rapid growth of domestic bank credit in recent months, which was regarded as excessive, and Directors welcomed the authorities' intentions to keep under close scrutiny policies in this area".

⁷⁵ IMF Annual Report 1992 : p.17

"กรรมการบริหารได้ตั้งข้อสังเกตบทบาทสำคัญที่การแก้ไขทางการคลังพึงต้องมีในการปรับปรุงระดับการออมของสหรัฐให้เหมาะสม กรรมการบริหารมีความเชื่ออย่างหนักแน่นว่า การทำให้บรรลุซึ่งเป้าหมายระยะกลางในการจัดการขาดดุลงบประมาณส่วนกลาง โดยไม่นิ่งนอนใจเกี่ยวกับส่วนเกินการประกันสังคมที่ตั้งไว้ในงบประมาณเดือนมกราคม 1991 ยังคงเป็นแนวทางที่เพียงพอ และเป็นเป้าหมายที่จำเป็นสำหรับนโยบายการคลังของสหรัฐ การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายนี้อาจทำให้เกิดปัญหาการออมในสหรัฐดำเนินต่อไป เพื่อให้ประสบผลตามเป้าหมายทางการคลัง ทางการสหรัฐจะต้องแน่ใจได้ว่า ความตกลงงบประมาณจะถูกนำมาใช้โดยครบถ้วน .."

"... ในด้านการเงิน กรรมการบริหารบางท่าน พิจารณาว่าการกระทำต่าง ๆ ของ US.Federal Reserve เมื่อเร็ว ๆ นี้ เพื่อลดอัตราดอกเบี้ยส่วนกลางให้ต่ำลงไปอีก จะทำให้เกิดความไม่แน่ใจในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการขยายตัวโดยช้า ๆ ซึ่งอุปทานเงินตราที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ กรรมการท่านอื่น ๆ ได้พิจารณาเห็นความเสี่ยงจากการกระทำนี้โดยเฉพาะ

* ข้อความเดิม คือ

"...Directors noted the key role that fiscal correction must play in restoring U.S. national savings to adequate levels. They firmly believed that the achievement of the medium term goal of eliminating the federal budget deficit without relying on social security surpluses, as set in January 1991, continued to be an appropriate guide for -and an essential goal for- US.fiscal policy. Failure to achieve this objective would likely mean a continuation of US.national saving problem.To meet that fiscal goal, the most immediate task facing theUS. authorities was to ensure that the budget agreement was implemented without slippages".

อย่างยิ่ง ความยากลำบากในการตีความพฤติกรรมของอุปทานเงินตราในระยะสั้นและการปรับตัวของดัชนีราคาผู้บริโภค (ซึ่งไม่รวมอาหารและพลังงาน) เมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งปรากฏปฏิสัมพันธ์ที่น่าพิงพอใจ สิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นประมาณการอัตราเงินเพื่อพื้นฐานร้อยละ 4 ซึ่งเป็นอัตราประมาณการต่ำสุด ..."

"...กรรมการหลายท่านรู้สึกว่ หน้าที่ของนโยบายการเงินควรมานำมาใช้ได้สะดวกขึ้นโดยการเพิ่มมาตรการลดการขาดดุลงบประมาณและโดยมาตรการอื่น ๆ ที่เพิ่มความคล่องตัวของตลาดและทำให้ระบบการเงินเข้มแข็ง คณะกรรมการได้ย้ำถึงความสำคัญของการปฏิรูปตลาดการเงินที่สอดคล้องกับโครงการของ US. Treasury"

* ข้อความเดิม คือ

"In the Monetary area, some Directors considered that recent actions by the US. Federal Reserve to lower the federal funds rate further were justified given the hesitance of the economic recovery and the slow growth of the broadly defined monetary supply (M2). Others, however, saw risks in these actions, citing in particular the difficulties of interpreting the behavior of M2 in the short run and also relatively unfavorable recent performance of the consumer price index (excluding food and energy), which pointed to an underlying inflation rate of about 4 percent..."

** ข้อความเดิมคือ

"Many Directors felt that the task of monetary policy would be eased by progress on reducing the fiscal deficit and by measures to increase the flexibility of market and strengthen the financial system. The Board emphasized the importance of financial market reform along the lines of the US. Treasury proposals."

จากตัวอย่างข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผลการพิจารณา และการประเมินนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกตามข้อสรุปการปรึกษาหารือมี ลักษณะในทำนองเดียวกันกับการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานนโยบายและให้ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานนโยบายมากกว่าการมุ่งชี้ผิดถูกหรือวิพากษ์การดำเนินงานนโยบายของสมาชิก ข้อสรุปของคณะกรรมการบริหาร ภายหลังการปรึกษาหารือ กับสมาชิกตามหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด จึงไม่ใช่การตัดสินว่า สมาชิกละเมิดพันธกรณีหรือไม่ ทั้งในด้านรูปแบบ และสาระ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง สร้างอิทธิพลผลักดันให้สมาชิกดำเนินงานนโยบายที่เหมาะสมและใช้มาตรการในการ บังคับเพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติพันธกรณีให้ถูกต้องหรือกระตุ้นการปฏิบัติให้ถูกต้อง มากกว่ามาตรการที่ลักษณะเป็นการลงโทษ มาตรการเหล่านั้น ได้แก่

1) The Judgement of Peers ซึ่งได้แก่ ข้อสรุปของคณะกรรมการบริหารในการปรึกษาหารือกับสมาชิก ซึ่งจะสร้างอิทธิพลโดยผ่าน บทบาทของกรรมการผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับสูงในการผลักดัน ความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารหรือความเห็นแย้งของสมาชิกอื่น ๆ ต่อ สถานะของสมาชิกที่เกี่ยวข้องนั้น ไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสมาชิกนั้น ในการ นำนโยบายของกองทุน ไปปฏิบัติภายในประเทศของตน

2) การตีพิมพ์ต่อสาธารณชน (Publicity) ในบางกรณีคณะกรรมการบริหารอาจพิจารณาตีพิมพ์ "ข้อสรุป" การปรึกษาหารือกับสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ในกรณีที่เห็นว่า พัฒนาการและ ภาวะทางการเงิน และ เศรษฐกิจของสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาวะไม่สมดุลอย่างร้ายแรงต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ของสมาชิกอื่น ๆ การตีพิมพ์ข้อสรุปในกรณีดังกล่าวก็จะสร้างอิทธิพลต่อสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับข้อสรุปนั้นให้เกิดความละอาย (Mobilization of Shame) หากยังคงหลีกเลี่ยงการปรับปรุงนโยบายของตนอยู่ ก็อาจทำให้สมาชิกอื่นขาด ความเชื่อมั่นในภาวะ เศรษฐกิจของประเทศนั้นและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นใน สกกุลเงินตราของสมาชิกนั้นในตลาดปริวรรตเงินตราได้ ผลกระทบดังกล่าวก็อาจ ย้อนตอบสนองกับภาวะ เศรษฐกิจภายในได้เช่นกัน

3) การตั้งเงื่อนไขการปรับปรุงนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิก ก่อนได้รับการอนุมัติเพื่อขอใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของกองทุน ซึ่งเป็นมาตรการ บังคับในลักษณะ "Priori Approche" กล่าวคือ เป็นการกดดันให้สมาชิกต้อง ปรับปรุงนโยบายของตนให้เหมาะสม จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์จากทรัพยากร ของกองทุน วิธีการนี้โดยทั่วไปแล้วจะใช้ได้ผลกับสมาชิกที่มีความจำเป็นต้องใช้ ทรัพยากรของกองทุนมากกว่า

ประสิทธิภาพของการใช้มาตรการบังคับ

อนึ่ง แม้การควบคุมดูแลนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกกองทุนจะ ให้ความสำคัญกับประเทศที่สกุลเงินตรามีความสำคัญกับระบบการเงินระหว่าง ประเทศซึ่งได้แก่ เงินตราของประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ซึ่งการดำเนิน นโยบายต่าง ๆ ของประเทศเหล่านั้นจะมีผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ เงินตราสกุลนั้นเป็นสื่อกลางในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กองทุนก็ยังคงประสบปัญหาในการใช้มาตรการควบคุมให้ประเทศอุตสาหกรรม เหล่านี้ปฏิบัติตามคำแนะนำของกองทุน ซึ่งต่างจากประเทศอุตสาหกรรมขนาด เล็ก หรือประเทศที่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ดังปรากฏ ใน Report of the Deputies of the Group of Twenty-Four* เรื่อง The Functioning and Improvement of the International Monetary System ที่เสนอต่อคณะกรรมการชั่วคราวแห่งสภาผู้ว่าการและต่อ คณะกรรมการบริหารเมื่อต้นปี พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1986) ซึ่งให้ความเห็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

* Group of Twenty-Four จัดตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1972 ณ ที่ ประชุม Lima เพื่อแสดงการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ในการเจรจาเกี่ยวกับการเงิน ประกอบด้วยสมาชิกจากทวีปอาฟริกา 8 ประเทศ เอเชีย 8 ประเทศ และ ละตินอเมริกา 8 ประเทศ ได้แก่ อัลกาเลีย อาร์เจนตินา บราซิล โคลัมเบีย โคตดิบัวร์ อียิปต์ เอธิโอเปีย กาบอง กานา กัวเตมาลา อินเดี๋ย อิหร่านเลบานอน แมกซิโก ไนจีเรีย ปากีสถาน เปรู ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา ซีเรีย ตรินิแดดและโตแบโก เวเนซุเอลา ยูโกสลาเวีย และ แคร่ โดยมีจีนเข้าร่วมในฐานะผู้รับเชิญ

เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการควบคุมดูแลและการใช้มาตรการบังคับของกองทุนว่า ในส่วนของการควบคุมดูแลและการบังคับให้ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ซึ่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก และ เศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ มาก ยังไม่มีประสิทธิภาพในการชี้้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างเพียงพอ ในทางตรงกันข้าม กองทุนสามารถบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนได้เป็นอย่างดียิ่งกว่า Group of Twenty-Four จึงเรียกร้องให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและกำรใช้มาตรการบังคับให้เข้มงวด และเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น⁷⁰

ในส่วนของ Group of Ten นั้น ก็เรียกร้องไว้ใน Report of the Group of Ten เรื่อง The Functioning of the International Monetary System ให้สมาชิกให้ความเอาใจใส่ต่อคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ยั่งยืน และเห็นควรให้มีการเพิ่มมาตรการควบคุมดูแลให้เข้มงวดยิ่งขึ้นด้วย⁷¹

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการบริหารก็ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติที่ไม่เป็นแบบแผนเดียวกันระหว่างสมาชิกที่ใช้ทรัพยากรของกองทุนและประเทศที่ไม่ใช้ทรัพยากรของกองทุน หรือระหว่างประเทศเล็ก ๆ กับประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ปัญหาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการบริหารได้มีการทบทวน ในการทบทวน มาตรการควบคุมดูแลประจำปี 1982 ปรากฏตามมติที่ 7088-(82/44) ลงวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) และ บันทึกสรุปการประชุมของกรรมการ ผู้อำนวยการที่แนบท้ายมติดังกล่าว กำหนดบทบาทสำคัญของกรรมการผู้อำนวยการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ Crockett, Andrew and Goldstein, Morris.

Strengthening the International Monetary System: Exchange Rates, Surveillance, and Objective Indicators, *ibid* p.

⁷¹ *ibid*, p.

เพื่อผลักดันให้นโยบายของกองทุนได้รับการพิจารณานำไปปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน
ดังนี้⁷⁸

1) กรรมการผู้อำนวยกาฯ พึงใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะ
ให้การทำงานของเจ้าหน้าที่กองทุนดำเนินไปโดยทันต่อการประ เหมินพัฒนาการของ
โลกเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าเมื่อใด และ ณ จุดใด ควรมีการควบคุมดูแลโดยกองทุน

2) กรรมการผู้อำนวยกาฯ พึงดำรงการติดต่ออย่างใกล้ชิดกับ
ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยผ่านกรรม
การบริหาร ซึ่งเป็นตัวแทนของประเทศนั้น หรือ โดยผ่านเจ้าหน้าที่ของประเทศ
นั้นโดยตรง ในการอภิปรายกับสมาชิกประเทศนั้น กรรมการผู้อำนวยกาฯ ควร
มุ่งประเด็นที่ต้องถูกควบคุมดูแลของประเทศนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก
โดยรวม

3) กรรมการผู้อำนวยกาฯ พึงจัดทำโครงร่างข้อเสนอต่อคณะ
กรรมการบริหารถึงข้อควรปรับปรุงต่าง ๆ ที่เสนอต่อสมาชิกนั้น ๆ โดยแสดง
ความคิดเห็นทั้งในนามของสมาชิกอื่นและความคิดเห็นอิสระที่เป็นประโยชน์ต่อ
สมาชิกโดยรวม แต่ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิอธิปไตยของ
สมาชิกในการดำเนินนโยบาย

มาตรการสำคัญในการผลักดันนโยบายของกองทุนให้ได้รับ
การปฏิบัติภายในประเทศสมาชิกก็คือ The Judgement of Peers มติ
ดังกล่าว จึงได้กำหนดบทบาทสำคัญแก่ กรรมการบริหารในการนำเสนอ และ
อธิบายความคิดเห็นของประเทศของตนในระหว่างการประชุมคณะกรรมการ
บริหาร นอกจากนี้ ยังต้องมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่คณะทำงาน
ของกองทุนในการให้ความเข้าใจและความคิดเห็นของประเทศตนแก่กองทุน หรือ
ของกองทุนแก่ประเทศสมาชิกที่แต่งตั้งกรรมการบริหารนั้น ในขั้นแรกอีกด้วย
บทบาทดังกล่าวจะช่วยสร้างความกดดันในการนำนโยบายของกองทุนไปใช้ภายใน
ประเทศสมาชิก ได้มากยิ่งขึ้น

⁷⁸ IMF Annual Report 1982. pp.129-132.

มาตรการบังคับของ The Judgement of Peers และการสร้างความละอายแก่สมาชิก (Mobilization of shame) จึงเป็นมาตรการสำคัญและมีประสิทธิภาพที่สุดในการสร้างความกดดันแก่สมาชิกทั้งสมาชิกในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหญ่และประเทศกำลังพัฒนา โดยผ่านกรรมการบริหารที่เป็นตัวแทนของสมาชิก และผ่านการติดต่อระหว่างกรรมการผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสมาชิก ซึ่งในส่วนของประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ นั้น แม้ผลของการกดดันผ่าน The Judgement of Peers อาจไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ทั้งหมด แต่ก็มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการพิจารณาข้อเสนอแนะของกองทุนในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบายได้ ในภายหลังเช่นกัน ดังเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะกรรมการบริหารได้เสนอแนะในการปรึกษาหารือประจำปีพ.ศ. 2535 โดยพิจารณาประเมินนโยบายเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริการในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 ซึ่งสหรัฐอเมริกาประสบกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และขาดเงินออมภายในประเทศมาก คณะกรรมการบริหารได้เสนอแนะให้มีการลดการใช้จ่าย ยกเลิกการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อลดการใช้จ่าย ซึ่งทางการสหรัฐอเมริกาก็ได้พิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าว และได้ประกาศนโยบายลดการใช้จ่ายและเพิ่มอัตรากาภาษีอากรในปี 2536 เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย