



### บทที่ 3

#### มาตรการควบคุมการปฏิบัติตามพันธะข้อ 4

#### ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

##### 3.1 ความนำ

นอกจากข้อ 4 จะกำหนดพันธกรณีของสมาชิกในการให้ความร่วมมือกับกองทุนและสมาชิกเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อระเบียบการปริวรรตเงินตราที่เป็นระเบียบ และ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนด้วยการให้ความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจทั่วไป และนโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่

- (1) เพื่อเป็นโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกต่อการแลกเปลี่ยน สินค้า บริการ และเงินทุนระหว่างประเทศ
- (2) เพื่อเป็นโครงสร้างที่ค้ำจุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างราบรื่น
- (3) เพื่อให้เกิดพัฒนาการที่ต่อเนื่องซึ่งภาวะมูลฐานที่เป็นระเบียบ

ข้อ 4 ยังได้กำหนดให้กองทุนมีหน้าที่ดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศให้สามารถดำเนินงานอย่างได้ผลแท้จริง และ ดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในมาตรา 1<sup>1</sup> ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้างต้นด้วย

---

<sup>1</sup>Article 4 section 3 (a).

ในการดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศ และ การปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกดังกล่าวข้างต้น ข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ได้กำหนดดังนี้-

"(บี) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม (เอ) ข้างต้น กองทุนต้องควบคุมอย่างเข้มงวด เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก และต้องกำหนดหลักปฏิบัติเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายเหล่านั้น สมาชิกแต่ละประเทศต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่กองทุนสำหรับการควบคุมนี้ และเมื่อกองทุนเรียกร้อง สมาชิกจะต้องปรึกษาหารือกับกองทุนเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก หลักปฏิบัติที่กำหนดโดยกองทุนจะต้องสอดคล้องกับ ระเบียบการบริวารโดยร่วมมือกันของสมาชิก ที่สมาชิกต่างรักษาค่าเงินของตนเมื่อเทียบกับค่าของเงินตราของสมาชิกอื่นสกุลเดียว หรือหลายสกุล และ ต้องสอดคล้องกับระเบียบบริวารเงินตราที่สมาชิกได้เลือกไว้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน และ มาตรา 1 แห่งข้อนี้ หลักปฏิบัตินี้ต้องเคารพนโยบายการเมืองและสังคมของสมาชิก และ ในการใช้หลักปฏิบัตินี้กองทุนจะต้องคำนึงถึง สภาวะแวดล้อมของสมาชิกด้วย"

ข้อ 4 มาตรา 3 (บี) ดังกล่าวกำหนดวิธีการดูแลการดำเนินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 1 ไว้โดย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* ข้อความเดิมโปรดดูภาคผนวก 1

\*\* หน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็คือ หน้าที่ของกองทุนที่จะต้องดูแลการดำเนินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในมาตรา 1 ดังรายละเอียดในบทที่ 2 ข้างต้น

- (1) ควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด (Exercise Firm Surveillance) ต่อนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก
- (2) กำหนดหลักปฏิบัติเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน
- (3) จัดให้มีการปรึกษาหารือกับสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก

ในส่วนของการกำหนดหลักปฏิบัติเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนั้น กองทุนได้กำหนดให้

- (1) สมาชิกต้องหลีกเลี่ยงการจัดการอัตราแลกเปลี่ยนหรือระบบการเงินระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผลแท้จริง หรือ เพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น
- (2) สมาชิกควรแทรกแซงในตลาดปริวรรตเงินตรา เมื่อจำเป็นเพื่อต่อต้านภาวะไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจได้แก่การเคลื่อนไหวอย่างเฉียบพลันของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตน ในระยะสั้นที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วน
- (3) สมาชิกควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกอื่นรวมถึงผลประโยชน์ของประเทศเจ้าของสกุลเงินตราที่ตนนำมาใช้ในการแทรกแซง

ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 2 ข้างต้น

นอกจากข้อกำหนดหน้าที่ของกองทุนในการดูแลระบบการเงินระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกข้างต้นแล้ว ในระหว่างการเจรจาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้มีการจัดตั้ง Council เป็นองค์กรหนึ่งของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ตรวจตรา (supervise) การจัดการและการปรับตัวของระบบการเงินระหว่างประเทศ เป็นมาตรการเสริมด้วย



### 3.2 การควบคุมดูแล (Surveillance)

ในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกตามหน้าที่ที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 3 (บี) กองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยคณะกรรมการบริหาร ได้วางหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามมติที่ 5392-(77/63) เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1977 (พ.ศ.2520) ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติที่ 8564-(87/59) ลงวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1987 (พ.ศ.2530) และมติที่ 8856-(88/64) ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ.1988 (พ.ศ.2531)\* หลักเกณฑ์ดังกล่าวแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- หลักเกณฑ์ทั่วไป (General Principles) ซึ่งเป็นส่วนอารัมภบทถึงความเกี่ยวข้องของหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการดูแลการค้าเงินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกตามมาตรา 1 ของข้อ 4 และ หน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกในหัวข้อนี้ เป็นการจำกัดขอบเขตของมติที่กำหนดซึ่งจำกัดเพียงหลักการ และ วิธีการเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ไม่รวมถึงนโยบายเศรษฐกิจภายในอื่น ๆ

- หลักปฏิบัติทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางสำหรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก (General Principles for Guidance of Members' Exchange Rate Policies) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สมาชิกพึงพิจารณานำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 ข้างต้น

- หลักปฏิบัติของกองทุนเกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นรายการของเหตุการณ์ (List of Developments) ซึ่งอาจชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการอภิปรายกันกับสมาชิก รายการดังกล่าวจะเป็นรายการที่มีสมมุติฐานว่ามีการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบการเงินระหว่างประเทศได้

- วิธีการซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดถึงวิธีการควบคุมดูแลด้วยการกระทำผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ และ กำหนดขั้นตอนของกระบวนการปรึกษาหารือไว้ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 3.3

### 3.2.1 แนวคิดในการกำหนดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแล

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสได้บรรลุข้อตกลงโครงการแก้ไขเพิ่มเติมพันธะข้อ 4 ณ Chateau de Rambouillet เมื่อ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1975 (พ.ศ.2518) และ โครงการดังกล่าวได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศและเสนอต่อ Committee of Twenty ณ เมือง Kingston, Jamaica เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.1976 (พ.ศ.2520) แล้วคณะกรรมการบริหาร (The Executive Board) จึงได้เริ่มพิจารณาหลักการเพื่อใช้ในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก

ศูนย์วิจัยทรัพย์สินทางปัญญา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวคณะกรรมการบริหารได้พิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจโดยรวมย้อนหลังไป 3 ปี ซึ่งเป็นช่วงที่สิ้นสุดการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ และประเทศอุตสาหกรรมหลักเริ่มหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว และมีเหตุการณ์ทางการเงินสำคัญ ๆ เกิดขึ้น เช่น ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การเพิ่มราคาน้ำมันขึ้นอีก 4 เท่า การเพิ่มขึ้นอย่างสูงซึ่งการถอนเงินในบัญชีเดินสะพัด ภาวะเงินเฟ้อรุนแรง และ ระดับความผันแปรในอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราสกุลต่าง ๆ<sup>2</sup>

จากการศึกษาของคณะกรรมการบริหารข้างต้น ได้ปรากฏข้อสรุปที่เป็นไปได้เพื่อใช้ในการวางหลักเกณฑ์การควบคุมดูแล 4 ประการหลัก คือ

1. เป็นการยากที่จะกำหนดสถานะพื้นฐานของดุลบัญชีเดินสะพัดโดยผูกไว้กับรูปแบบเฉพาะของอัตราแลกเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ล่วงหน้าเนื่องจากความไม่แน่นอนสูงของผลที่ปรากฏจากองค์ประกอบปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด เช่น ปัจจัยค่าใช้จ่ายและเงื่อนไขภาวะทางการค้าที่ไม่แน่นอน เช่น การใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในช่วง 3 ปีที่ทำการศึกษาเพื่อชำระเป็นค่าเชื่อเพลิง เนื่องจากการปรับราคาน้ำมัน จึงเป็นการยากที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าถึง ความยืดหยุ่นของปัจจัยที่เกี่ยวข้องในระยะกลางระยะยาว

<sup>2</sup> Crockett, Andrew and Goldstein, Morris.

Strengthening the International Monetary System : Exchange Rates, Surveillance, and Objective Indicators, Occasional Paper No. 50 (Washington D.C. : IMF, 1987) : P.23.

\* เนื้อหาส่วนนี้ส่วนใหญ่สรุปจาก Crockett, Andrew and Goldstein, Morris. Ibid : pp.23-25.



2. การคาดการณ์เกี่ยวกับการไหลเวียนของเงินทุนกลายเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากขึ้น และ ไม่มีความแน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากจะขึ้นอยู่กับพิจารณาของประเทศที่เกินดุลว่าจะใช้เงินทุนที่ตนได้รับไปในทางใดและเป็นจำนวนเท่าใด

3. ปรากฏว่ามีการคาดการณ์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่ง ได้แก่ ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลโดยตรงต่อบัญชีเดินสะพัด และปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อพัฒนาการที่อาจมีผลกระทบกว้าง ๆ ต่อผลการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงในราคาน้ำมันสามารถส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของเงินตราในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม โดยได้ถูกคาดการณ์ว่าจะมีผลต่อฐานะดุลการชำระเงิน การเพิ่มขึ้นสูงของอัตราเงินเฟ้อ เนื่องจากการต่อรองค่าจ้างแรงงาน สามารถมีผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนได้ เป็นต้น

4. จากประสบการณ์เบื้องต้นที่ได้รับจากการเริ่มใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวปรากฏว่า สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่าผลปฏิบัติการของกลไกราคาทั้งราคาสินค้าที่เป็นจริง และ ที่คาดการณ์ไว้เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนอย่างน้อยในระยะกลาง ประเทศที่มีกลไกราคาทำหน้าที่ดีที่สุด ต่างก็มีการเพิ่มค่าเงินโดยสอดคล้องกับภาวะราคา ในขณะที่ประเทศที่กลไกราคาไม่ปฏิบัติการได้ดีก็มีการลดค่าเงินลง ส่วนประเทศที่มีภาวะเงินเฟ้อได้ง่ายก็จะมีการปรับค่าเงินขึ้น เมื่อผลการปฏิบัติการดีกว่าอัตราเฉลี่ย และมีการลดค่าเงินลงเมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงกว่าเฉลี่ย

ผลจากข้อสรุป 4 ประการข้างต้นที่ได้จากการศึกษาภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในระหว่างการเริ่มใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ได้ก่อให้เกิดคณียแห่งความคิดในการวางหลักการควบคุมดูแลว่า

1. เป็นการยากที่จะวางหลักการของอัตราแลกเปลี่ยนไว้ โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนคลุยภาพที่ตกลงไว้ล่วงหน้า

2. ความไม่มีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นผลมาจากความไม่มีเสถียรภาพของภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

3. สาเหตุสำคัญของความไม่มีเสถียรภาพของภาวะทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากการเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ง่ายและในอัตราสูง

กอรปกับปรัชญาของพันธะข้อ 4 ที่ว่า "สมาชิกควรดำเนินนโยบายภายในที่มีเสถียรภาพที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีระเบียบ และมีเสถียรภาพด้านราคา" จึงเป็นที่คาดหมายว่าการรักษาเสถียรภาพของภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศสมาชิกจะเป็นข้อเรียกร้องหลักเพื่อดำรงรักษาเสถียรภาพในระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ

จากแนวคิดดังกล่าวการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก จึงเป็นการกำหนดนโยบายที่อาจทำให้ภาวะเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิกไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อมายังเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์นั้นก็จะกำหนดในลักษณะกว้าง ๆ มิได้กำหนดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อชี้ว่าเป็นสิ่งที่ห้ามกระทำโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่แน่นอนของผลที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจ ดังการศึกษาของคณะกรรมการบริหารข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### 3.2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล

ตามมติที่ 5392-(77/63) ซึ่งวางหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหาร (The Executive Board) และกรรมการผู้อำนวยการ (Managing Director)<sup>3</sup> เป็นองค์กรหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก

คณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรลำดับรองจากสภาผู้ว่าการ<sup>4</sup> ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวน คณะกรรมการบริหารมีสมาชิกทั้งที่มาจากแต่งตั้ง และเลือกตั้งรวม 21 ท่าน<sup>5</sup> เป็นกรรมการที่มาจากแต่งตั้งโดยสมาชิกที่มีโควต้าสูงสุด 5 ประเทศ<sup>6</sup> และ มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกอื่น ๆ 15 ท่าน<sup>7</sup> และกรรมการผู้อำนวยการอีก 1 ท่าน โดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารจะรับผิดชอบต่อการดำเนินงานกิจการทั่วไปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในบางกรณีสภาผู้ว่าการอาจมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกระทำการแทนก็ได้<sup>8</sup>

ในส่วนของการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น คณะกรรมการบริหารจะมีบทบาทสำคัญในการจัดให้มีการอภิปรายและทบทวนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกับสมาชิก โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี รายละเอียดของการปรึกษาหารือนี้จะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 3.3 ต่อไป

<sup>3</sup> Procedures for surveillance, Decision no. 5392-(77/63). โปรดดูภาคผนวก 4

<sup>4</sup> Article 12 Section 1

<sup>5</sup> Article 12 Section 3 (b)

<sup>6</sup> Article 12 Section 3 (b) (i)

<sup>7</sup> Article 12 Section 3 (b) (ii)

<sup>8</sup> Article 12 Section 3 (a)

กรรมการผู้อำนวยการ (The Managing Director) เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการบริหารหรือ กรรมการผู้อำนวยการจะถูกคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีใช้ผู้ว่าการหรือกรรมการในคณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการปกติธุระของกองทุนภายใต้แนวทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหาร<sup>9</sup>

ในส่วนของการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น กรรมการผู้อำนวยการจะเป็นผู้จัดเตรียมการอภิปรายกับสมาชิก และติดตามนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก เพื่อเสนอให้มีการปรึกษาหารือกับสมาชิกต่อไป รายละเอียดจะกล่าวถึงในหัวข้อ 3.3 อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากคณะกรรมการบริหาร และกรรมการผู้อำนวยการจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกแล้ว สภาผู้ว่าการยังได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวแห่งสภาผู้ว่าการเกี่ยวกับระบบการเงินระหว่างประเทศ (The Interim Committee of the Board of Governors on the International Monetary System) เพื่อทำหน้าที่ดูแลการจัดการและการปรับตัวของระบบการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงการดำเนินการอย่างต่อเนื่องซึ่งขบวนการปรับดุลการชำระเงินและ พัฒนาการในสภาพคล่องระหว่างประเทศโดยรวม และ ทบทวนการโอนเงินทุนที่แท้จริงสู่ประเทศกำลังพัฒนาแทน Council ซึ่งยังมีได้จัดตั้ง ไปพลางก่อน<sup>10</sup>

ในส่วนของการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนั้น คณะกรรมการชั่วคราว ได้รับมอบหมายทำหน้าที่ทบทวนการดำเนินการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศร่วมกับคณะกรรมการบริหาร<sup>11</sup> ซึ่งกล่าวถึงในส่วนต่อไป

<sup>9</sup>Article 12 Section 4

<sup>10</sup>Gold, Joseph. "Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements," *ibid.* p.463.

### 3.2.3 หลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

มติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้กำหนดในส่วนหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในข้อ 1 ดังนี้<sup>11</sup>

"1. การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนควรจะทำให้เข้ากับความจำเป็นของการปรับดุลการชำระเงินที่เปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการชำระหนี้ จะต้องทบทวนการทำหน้าที่ของขบวนการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และ ในการประเมินนี้จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดนี้"

หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหาร และ คณะกรรมการชำระหนี้ให้นำมาพิจารณาในการประเมินการดำเนินงานของขบวนการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนั้น กำหนดไว้ในข้อ 2<sup>12</sup> โดยให้กองทุนพิจารณาพัฒนาการดังต่อไปนี้ ซึ่งหากเกิดขึ้นจำเป็นต้องจัดให้มีการอภิปรายกันกับสมาชิก

(1) มีการแทรกแซงหรือขึ้นาสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งในตลาดปริวรรตเงินตราอย่างยึดถือ และด้วยเงินจำนวนมาก

(2) การกักขังเงินของทางการหรือองค์กรกึ่งทางการที่เกินขีดความสามารถในการชำระหนี้คืน หรือ การให้กักขังเงินของทางการหรือองค์กรกึ่งทางการที่เกินความจำเป็นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับดุลการชำระเงิน

(3) (ก) มีการนำมาใช้ ทำให้เพิ่มขึ้นในสาระสำคัญ หรือ ดำรงไว้อย่างยาวนาน ซึ่งการควบคุมหรือส่งเสริมให้มีการควบคุมการชำระเงินตามธุรกรรมเดินสะพัด เพื่อวัตถุประสงค์ ในการปรับดุลการชำระเงิน

<sup>11</sup> Principles for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies (1)

<sup>12</sup> Principles for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies (2)



(ข) มีการนำมาใช้ หรือแก้ไขในสาระสำคัญ ซึ่ง การควบคุมหรือส่งเสริมให้มีการควบคุมการไหลเวียนของเงินทุน เพื่อวัตถุประสงค์ ในการปรับดุลการชำระเงิน

(4) มีการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังภายในอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดการกระตุ้นหรือยับยั้งการไหลเวียนของเงินทุนอย่างผิดปกติ

(5) มีพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนที่ปรากฏว่า ไม่ สอดคล้องกับภาวะมูลฐานทางเศรษฐกิจและการคลัง รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผล กระทบต่อการแข่งขันและการเคลื่อนไหวในระยะยาวของเงินทุน

พัฒนาการที่ระบุดังกล่าวข้างต้นจะเป็นเครื่องชี้ (Indicator) ว่าเป็นกรณีกองทุนซึ่งเรียกให้มีการอภิปรายกับสมาชิกเพราะ กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวมีแนวโน้มจะส่งผลเสียหายร้ายแรงแก่ระบบการเงิน ระหว่างประเทศ และ ต่อขบวนการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ดี โดยที่พันธกรณีหลักของสมาชิก ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก็คือ การหลีกเลี่ยงการแทรกแซงระบบการเงินระหว่างประเทศ หรือ อัตราแลกเปลี่ยนเพื่อขัดขวางการปรับดุลการชำระเงินอย่างได้ผล หรือ เพื่อให้ ได้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันกับสมาชิกอื่น พัฒนาการต่าง ๆ ที่ระบุในหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน จึงเป็นพัฒนาการที่ แสดงนัยของการกระทำที่เป็นหลักฐานเบื้องต้นของการแทรกแซงทั้งสิ้น<sup>13</sup>

นอกจากนี้ในการประเมินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของ สมาชิกนั้น กองทุนควรพิจารณาโดยประเมินพัฒนาการในดุลการชำระเงินของ สมาชิกกับสถานะทุนสำรองและหนี้ต่างประเทศของสมาชิกนั้น การประเมิน ดังกล่าว กองทุนจะต้องประเมินภายในกรอบของผลการวิเคราะห์โดยสรุปซึ่ง สถานะทางเศรษฐกิจและกลยุทธ์นโยบายเศรษฐกิจของสมาชิก และการประเมิน นี้ต้องยอมรับด้วยว่า ทั้งนโยบายภายในและภายนอกของสมาชิกสามารถส่งผลต่อ การปรับดุลการชำระเงินภายในเวลาอันสมควรได้ การประเมินนี้กองทุนก็จะ

<sup>13</sup> Crockett, Andrew and Goldstein, Morris. *ibid.* p.

ต้องพิจารณาทั้งนโยบายทั่ว ๆ ไป และ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ด้วยว่าเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันซึ่งภาวะมูลฐานที่เป็นระเบียบ ซึ่งจำเป็นต่อเสถียรภาพทางการคลัง ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างราบรื่น และ มีการจ้างงานในระดับที่สมเหตุสมผลหรือไม่<sup>14</sup>

นอกจากหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน จะเป็นหลัก ในการปฏิบัติหน้าที่ของกองทุนแล้ว ยังมีส่วนในการอธิบายหลักปฏิบัติ เฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิก เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนถึงลักษณะ ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมที่สมาชิกควรพิจารณาใช้อีกด้วย<sup>15</sup> เช่น นโยบายที่เหมาะสมควรจะนำมาใช้นั้น ไม่ควร เป็นนโยบายการแทรกแซงอย่างบีบ เยี้ยยาวนาน ใช้เงินจำนวนมาก ไม่ควรมีการกักขังเงิน โดยทางการหรือโดย องค์การกึ่งทางการที่เกินขีดความสามารถ เป็นต้น

ภายหลังจากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ทำหน้าที่ ดูแลการดำเนินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศ และ การปฏิบัติตาม พันธกรณีของสมาชิกตามข้อ 4 มาตรา 1 ด้วยการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดต่อ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ตามหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนโยบายอัตรา แลกเปลี่ยนข้างต้นมาระยะหนึ่ง จึงได้มีการประเมินการดำเนินการควบคุมดูแล นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนควบคู่กับพัฒนาการของระบบการเงินระหว่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนพบว่า ปรากฏผลแตกต่างจากที่คาดไว้ในขณะที่เริ่มมีการนำ เอาหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลมาบังคับใช้ ดังนี้<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Principles for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies (3)

<sup>15</sup> Crockett, Andrew and Goldstein, Morris. *ibid* p. 25.

<sup>16</sup> *ibid* pp. 24-27.



1. การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเคยคาดกันว่าจะนำมาซึ่งความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศนั้น ปรากฏว่าการแทรกแซงนั้นกลับมิได้ส่งผลให้เกิดปัญหาร้ายแรงแต่อย่างใด แต่กลับกลายเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในบางสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อทางการเชื่อว่าอัตราแลกเปลี่ยนควรเปลี่ยนแปลงเป็นเครื่องมือปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ให้เหมาะสมการเข้าแทรกแซงนี้อาจเป็นโดยการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มประเทศ ในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนกับประเทศที่ร่วมมือกัน ซึ่งปรากฏว่ากลับมีประโยชน์เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

2. จากความคิดดั้งเดิมที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนน่าจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับการดำเนินงานของกลไกราคา กล่าวคือ เมื่อกลไกราคาคำเนินการได้อย่างดี เงินตราของประเทศนั้นจะปรับตัวสูงขึ้นในทางตรงกันข้ามเมื่อไม่สามารถดำเนินงานได้ดี เงินตราของประเทศนั้นก็ปรับตัวลง แต่หลังจากระยะเวลาผ่านไปได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ราคาจะมีเสถียรภาพมากเพียงใด การเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนก็ยังคงเกิดขึ้นมาก

3. การไหลเวียนของเงินทุนได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น และถึงเกินกว่าที่ได้คาดไว้ในปี ค.ศ. 1977 ทั้งนี้เนื่องจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบผสมอย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มุ่งให้มีผลกระทบโดยตรงต่ออัตราแลกเปลี่ยนได้ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการไหลเวียนของเงินทุน

4. ไม่ปรากฏว่าในการควบคุมดูแลจะมีตัวอย่างการตัดสินใจหรือกำหนดการกระทำที่เป็นการสอดคล้องหรือขัดกับพันธกรณีของสมาชิก

การประเมินผลดังกล่าวได้เปลี่ยนทัศนคติสำคัญของการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทัศนคติเกี่ยวกับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนไป จากเดิมที่เคยเห็นว่าการแทรกแซงควรเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยง กลับเป็นว่า ในบางกรณีก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับที่เหมาะสม และ เป็นผลดีต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้แนวโน้มการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการแทรกแซงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ยังคงมีแนวคิดที่ว่า การไม่ปรากฏขึ้นซึ่งการจัดการอัตราแลกเปลี่ยนและระบบการเงิน



ระหว่างประเทศยังเป็นสิ่งจำเป็นต่อเงื่อนไขสำหรับสถานะของบุคลากรชำระ เงินที่ น่าพอใจ ทั้งนี้ บทบาทของการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนหากจะต้องมีก็ควร เป็น ไปอย่างจำกัด กล่าวคือ ควรเป็นไปเพียงเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวโดย สอดคล้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจเท่านั้น

การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยกองทุน ใน ปัจจุบัน ยังคงยึดหลักเกณฑ์ที่กองทุนพึงพิจารณาให้มีการอภิปรายกับสมาชิกตาม รายการที่กำหนดในมติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าว ข้างต้นอยู่ ซึ่งได้แก่ การเข้าแทรกแซงเพื่อเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ใน ตลาดปริวรรตเงินตรา และการกระทำต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับดุล การชำระเงิน ซึ่งได้แก่ การกู้ยืมหรือให้กู้ยืมเป็นจำนวนมาก การตั้งข้อจำกัด/ ควบคุมการชำระหนี้ตามธุรกรรมเดินสะพัด หรือ การเคลื่อนไหวเงินทุน การใช้ นโยบายการเงินและนโยบายการคลังอื่น ๆ ที่กระตุ้นหรือยับยั้งการไหลเวียน เงินทุน และ การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวไม่สอดคล้องกับภาวะพื้นฐาน ทางการเงิน แต่ทั้งนี้ในการพิจารณาว่า พัฒนาการที่เกิดขึ้นกองทุนพึงอภิปรายและ ปรึกษาหารือกับสมาชิกหรือไม่นั้นก็พิจารณาจากทัศนคติที่ว่า การแทรกแซงมิใช่สิ่ง ที่จะส่งผลเลวร้ายเสมอไป แต่ในหลายกรณีก็เป็นสิ่งจำเป็น

### 3.3 วิธีการควบคุมดูแล (Procedure for Surveillance)

เมื่อคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของระบบการ เงินระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามพันธะข้อ 4 มาตรา 1 ของสมาชิก ด้วยการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกแล้ว พบว่า มีพัฒนาการอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์การควบคุมดูแล นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กล่าวในหัวข้อ 3.2 ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการบริหาร ก็จะต้องจัดให้มีการอภิปรายกับสมาชิกถึงพัฒนาการนั้น ๆ

การอภิปรายดังกล่าวจะจัดให้มีขึ้นโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งสมาชิกมีหน้าที่ตามมาตรา 3 (บี) ของข้อ 4 ที่จะต้อง "ปรึกษากับกองทุนเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก เมื่อกองทุน เรียกร้อง"

การปรึกษาหารือตามข้อ 4 มาตรา 3 (บี) นี้ มติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้กำหนดในส่วนของวิธีการควบคุมดูแลให้การปรึกษาหารือตามข้อ 4 นี้จะต้องจัดให้มีขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี พร้อม ๆ กับการปรึกษาหารือตามพันธะข้อ 8 และข้อ 14 ในการปรึกษาหารือนี้ จะเป็นการพิจารณาถึงการปฏิบัติของสมาชิกตามพันธะข้อ 4 มาตรา 1 และตาม Guidline เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกที่กองทุนได้ตราขึ้นตามข้อ 4 มาตรา 3(บี) โดยมติที่ 5392-(77/63) ที่กล่าวถึงในบทที่ 2 ข้างต้น<sup>17</sup>

นอกจากกองทุนจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือเป็นประจำทุก ๆ ปี แล้ว ในระหว่างปีหากปรากฏว่ามีกรณีใด ๆ ที่อาจส่งผลเสียหายแก่ระบบการเงินระหว่างประเทศได้ กองทุนก็อาจจัดให้มีการปรึกษาหารือเฉพาะกับสมาชิกที่เกี่ยวข้องในระหว่างปีก็ได้<sup>18</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* การปรึกษาหารือภายใต้พันธะข้อ 8 และข้อ 14 เป็นการปรึกษาเกี่ยวกับระเบียบการควบคุมการปริวรรตเงินตราทางสมาชิกสำหรับการชำระบัญชีตามธุรกรรมเดินสะพัดระหว่างประเทศ

<sup>17</sup> Procedures for Surveillance, Section II.

โปรดดูภาคผนวก 3

<sup>18</sup> Procedures for Surveillance, Section V.

โปรดดูภาคผนวก 3

### 3.3.1 หลักการของกระบวนการปรึกษาหารือ

ดังกล่าวข้างต้นว่า กองทุนจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือประจำปีกับสมาชิก และในบางกรณีอาจจัดให้มีการปรึกษาหารือกับสมาชิกเป็นการเฉพาะระหว่างปีก็ได้<sup>19</sup> มีหลักการโดยสรุปได้ดังนี้<sup>19</sup>

1. ในระหว่างปีคณะกรรมการบริหารจะต้องทบทวนในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ถึงพัฒนาการในอัตราแลกเปลี่ยนอย่างกว้าง ๆ ควบคู่กับการอภิปรายขบวนการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ภายในกรอบของ World Economic Outlook ที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของกองทุน

2. กรรมการผู้อำนวยความสะดวกจะต้องติดต่อกับสมาชิกอย่างใกล้ชิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปรวิวรรตเงินตรา และ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และเมื่อเห็นว่าระเบียบปรวิวรรตเงินตรา และ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิคนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ กรรมการผู้อำนวยความสะดวกจะต้องเตรียมการอภิปรายกับสมาชิกถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

3. ในระหว่างปีกรรมการผู้อำนวยความสะดวกอาจจัดให้มีการปรึกษาหารือเป็นกรณีพิเศษกับสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง เมื่อกรรมการผู้อำนวยความสะดวกเชื่อว่า หรือเมื่อมีสมาชิกอื่นแจ้งแก่กรรมการผู้อำนวยความสะดวกว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กล่าวถึงในบทที่ 2 ข้างต้น

4. การจัดให้มีการปรึกษาหารือเป็นกรณีพิเศษระหว่างปีนั้น กรรมการผู้อำนวยความสะดวกจะต้องจัดให้มีขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ และ เป็นการลับเฉพาะกับสมาชิกประเทศนั้นเท่านั้น เพื่อหาข้อสรุปเบื้องต้นว่านโยบายนั้นจะมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่

<sup>19</sup> Procedures for Surveillance.



5. ในกรณีที่กรรมการผู้อำนวยกาได้ข้อสรุปว่าการดำเนินนโยบายนั้นน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติดังกล่าวจะต้องจัดให้มีการอภิปรายกับสมาชิกเป็นการลับเฉพาะกับสมาชิกนั้น ตามข้อ 4 มาตรา 3 (บี)

6. เมื่อมีการปรึกษาหารือและอภิปรายกับสมาชิกแล้วกรรมการผู้อำนวยกาจะต้องรายงานผลการอภิปรายต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็วที่สุดหลังสิ้นสุดการอภิปราย ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่า 3 เดือนภายหลังการอภิปราย

7. ในกรณีที่กรรมการผู้อำนวยกาเห็นว่า นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับหลักปฏิบัติของสมาชิกเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว กรรมการผู้อำนวยกาจะต้องแจ้งอย่าง ไม่เป็นทางการต่อคณะกรรมการบริหารถึงผลการพิจารณาดังกล่าว เมื่อมีการปรึกษาหารือประจำปีในคราวถัดไป เจ้าหน้าที่ของกองทุนก็จะรายงานต่อที่ประชุมแต่ทั้งนี้การรายงานในกรณีนี้จะ ไม่ถูกบรรจุไว้ในวาระการประชุม เว้นแต่สมาชิกเรียกร้องให้บรรจุเป็นวาระการประชุม

8. นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นเมื่อกรรมการผู้อำนวยกาพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงในระเบียบบริหารเงินตรา หรือ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก หรือพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสมาชิกอื่น ๆ ไม่ว่าระเบียบบริหารเงินตราของสมาชิกนั้นจะเป็นอย่างไร กรรมการผู้อำนวยกาจะต้องจัดให้มีการอภิปรายกับสมาชิกนั้นอย่าง ไม่เป็นทางการและเป็นการเฉพาะก่อนการปรึกษาหารือประจำปีคราวต่อไป หากกรณีดังกล่าว กรรมการผู้อำนวยกาเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความสำคัญมาก ก็อาจจัดให้มีการปรึกษาหารือเป็นการเฉพาะกิจโดย ไม่ต้องอภิปรายสอบถามก่อน ในการนี้ จะต้องรายงานหรือแจ้งอย่าง ไม่เป็นทางการแก่คณะกรรมการบริหารโดยเร็วที่สุดภายหลังจากการปรึกษาหารือ<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Decision No.6026-(79/13) January 22, 1979.

นอกจากคณะกรรมการบริหารและกรรมการผู้อำนวยกาจะ มีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก และจัดให้มีการปรึกษาหารือตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการบริหารยังได้ออกมติที่ 7344-(83/83) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกองทุนจัดทำรายงานทุก ๆ 3 เดือนเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวชี้ว่าอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง และ รายงานเพื่อทราบเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนของประเทศใดประเทศหนึ่งเปลี่ยนแปลงเกินกว่า ร้อยละ 10 ของอัตรา ณ วันที่มีการปรึกษาหารือครั้งล่าสุดด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้คณะกรรมการบริหารและกรรมการผู้อำนวยกาสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้ดียิ่งขึ้น<sup>21</sup>

เพื่อให้การควบคุมดูแลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการบริหารจะทบทวนการปฏิบัติใช้การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนี้ทุก ๆ 2 ปี ซึ่งเท่าที่ผ่านมากคณะกรรมการบริหาร ได้มีมติออกมาหลายฉบับเพื่อกำหนดมาตรการที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการปรึกษาหารือ ทั้งในส่วนของบทบาทของกรรมการผู้อำนวยกา และ เจ้าหน้าที่กองทุนในการจัดเตรียมข้อมูล และ ขั้นตอน วิธีการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารยังอาจกำหนด เพื่อขยายความหรืออธิบายมติที่ได้กำหนดไปแล้วด้วย เช่น มติที่ 7427-(83/83) ลงวันที่ 8 มิถุนายน คศ.1983 ซึ่งอธิบายกำหนดระยะเวลาภายใน 3 เดือน หลังจากสิ้นสุดการอภิปรายกับสมาชิกที่ คณะกรรมการจะต้องหาข้อสรุปและปิดการปรึกษาหารือประจำปีนั้น จะเริ่มนับอย่างไร เป็นต้น<sup>22</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> Crockett, Andrew and Goldstein Monis. *ibid.* p. 33.

<sup>22</sup> Decision No. 7427-(83/83) June 8, 1983.  
Selected Decisions and Selected Documents. 17th issue.  
*ibid.* p.18

### 3.3.2 หลักการประเมินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ในการประเมินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น กองทุนจะได้รับข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจากสมาชิกตามที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 3 (บี) และ จากข้อมูลประจำวันเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนต่าง ๆ ในตลาดปริวรรตเงินตราภูมิภาคต่าง ๆ กัน ในการให้ข้อมูลของสมาชิกนั้น กองทุนได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งการเปลี่ยนแปลงในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก โดยมติคณะกรรมการบริหารที่ 5712-(78/41) วันที่ 23 มีนาคม คศ. 1978 ให้สมาชิกต้องให้ข้อมูลต่อไปนี้แก่กองทุนเป็นประจำ

1. ปริมาณของธุรกรรมปริวรรตเงินตราที่จำแนกไว้ตามสกุลเงินตราต่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่รายงานโดยธนาคารต่าง ๆ ในประเทศของสมาชิก
2. การปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
3. การปฏิบัติการของหน่วยงานทางการเงินในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียง
  - (ก) การเข้าร่วมซื้อขายในธุรกรรมการปริวรรตเงินตรา ซึ่งรวมถึง ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการซื้อขายเงินตราแต่ละสกุล วันที่เข้าร่วม ซื้อขาย และ อัตราที่ซื้อขาย
  - (ข) การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ในระหว่างระยะเวลาเกี่ยวกับระเบียบการที่ใช้กับธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะระเบียบการที่ใช้อยู่จะเป็นปกติหรือไม่ เช่น การแก้ไขจำนวนเงินตราต่างประเทศที่จัดสรรให้ ภายใต้ Swap Arrangements หรือระยะเวลาของ Swap Arrangements และ การให้กู้ยืมที่หน่วยงานของรัฐได้รับในระยะเวลาหนึ่ง



- (ค) การเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ยข้อกำหนดเงิน  
สำรองของธนาคาร ข้อกำหนดควบคุมการ  
ปริวรรตเงินตรา และ มาตรการควบคุมทางการ  
เงินอื่น ๆ ในระหว่างระยะเวลา

ข้อมูลต่าง ๆ ที่กำหนดในมติข้างต้นจะเห็นได้ว่าล้วนเป็น  
ข้อมูลเกี่ยวกับ การกระทำที่มีอิทธิพลต่อการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นส่วน  
ใหญ่ และ จะช่วยในการพิจารณาการปฏิบัติตามพันธะข้อ 4 มาตรา 1 และ  
การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนทั้งสิ้น ใน  
บางกรณีสมาชิกอาจต้องส่งข้อมูลต่าง ๆ แก่กองทุนบ่อยครั้งกว่าปกติ โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสกุลเงินตราที่ใช้ในการชำระหนี้ธุรกรรมระหว่างประเทศ  
อย่างกว้างขวาง หรือ เป็นสกุลเงินตราที่ค้าขายกันเป็นจำนวนมากในตลาด  
ปริวรรตเงินตรา เป็นต้น<sup>23</sup>

ข้อมูลต่าง ๆ ที่กองทุนได้รับข้างต้น ทั้งข้อมูลที่กองทุนได้รับ  
จากสมาชิกและข้อมูลที่กองทุนได้รับจากตลาดปริวรรตเงินตรา จะถูกนำมา  
วิเคราะห์ตาม Economic Models\* ซึ่งเป็นวิธีการคำนวณโดยมีตัวแปรต่าง ๆ  
ได้แก่ ระเบียบปริวรรตเงินตรา นโยบายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ  
นโยบายการคลังภายในประเทศ และ นโยบายการเงินภายในประเทศ เป็นต้น

---

<sup>23</sup> W. Edwards, Richards. "International  
Collaboration," *ibid.* p. 565.

\* Economic Models เป็นการคำนวณตามสมการที่กำหนด เพื่อหา  
ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยน กับนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ และ ผลกระทบ  
ทางเศรษฐกิจของการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยน กับ นโยบายเศรษฐกิจ  
Economic Models นี้ ได้รับการปรับปรุงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของกองทุน  
หน่วยงานของรัฐบาล ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และ นักวิชาการเศรษฐศาสตร์  
รายละเอียดโปรดดูใน Jacques R. Artus and Anne Kenny  
McGuirk. "A Revised Version of the Multilateral Exchange  
Rate Model," *IMF Staff Papers* 28 (1981).

เพื่อหา "อัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม (Effective Exchange Rate)"<sup>24</sup> ซึ่งเป็นอัตราที่คาดว่าจะเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะต่าง ๆ และอำนวยความสะดวกการปรับดุลการชำระเงินอัตราดังกล่าวอาจแตกต่างจากอัตราที่ซื้อขายกันในตลาดก็ได้ อัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมที่คำนวณได้จะถูกนำมาเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่ง ในการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกเท่านั้น มิได้หมายความว่า สมาชิกจะต้องดำรงค่าเงินตราของตนกับเงินตราต่างประเทศในอัตราที่คำนวณได้แต่อย่างใด

นอกจากการประเมินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก และการปฏิบัติตามพันธะข้อ 4 มาตรา 1 ของสมาชิก จะได้ข้อมูลจากสมาชิก และจากการวิเคราะห์หาอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมแล้ว ในการประเมินกองทุนจะต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ด้วย

1. การประเมินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักปฏิบัติเฉพาะของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่นั้น จะต้องประเมินโดยคำนึงถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ของสมาชิกด้วย<sup>25</sup>
2. การประเมินนั้นจะต้องคำนึงถึงผลการประเมินพัฒนาการในดุลการชำระเงิน กับ ภูมิหลังของสถานะทุนสำรองและหนี้ต่างประเทศของสมาชิก<sup>26</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> W. Edwards, Richard. International Collaboration  
ibid : pp. 563-564.

<sup>25</sup> Article 4 Section 3 (b)

<sup>26</sup> Principle for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies.

3. การประเมินนั้น ต้องอยู่ภายในกรอบการวิเคราะห์สรุปเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป และ กลยุทธ์นโยบายทางเศรษฐกิจของสมาชิกในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง<sup>27</sup>

4. การประเมินนั้นต้องครอบคลุมทั้งนโยบายภายใน และ ระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการปรับดุลการชำระเงินได้<sup>28</sup>

5. การประเมินนั้นจะต้องคำนึงว่า นโยบายของสมาชิกนั้นรองรับวัตถุประสงค์ในพัฒนาการที่ต่อเนื่อง ซึ่งภาวะพื้นฐานที่เป็นระเบียบที่จำเป็นแก่เสถียรภาพทางการคลัง ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เรียบร้อย และมีระดับการจ้างงานที่เหมาะสม<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธะข้อ 4 มาตรา 1 และ ควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้น ประเด็นเป้าหมายที่กองทุนจะต้องหาข้อสรุปก็คือการดำเนินนโยบาย หรือ มาตรการใด ๆ ของสมาชิกเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 1 หรือไม่นั่นเอง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>27</sup> Principle for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies

<sup>28</sup> Principle for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies

<sup>29</sup> Principles for Surveillance.



### 3.3.3 ผลของการปรึกษาหารือ

เมื่อกองทุนโดยคณะกรรมการบริหาร และ คณะกรรมาธิการชั่วคราวได้ทบทวน และ ประเมินผลการปฏิบัติการของขบวนการปรับดุลระหว่างประเทศรวมถึงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกแล้ว พบว่ามีพัฒนาการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดใน หลักการควบคุมดูแล (Principles for Fund Surveillance over Exchange Rate Policies) ที่กำหนดในมติที่ 5392-(77/63) เกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเกิดขึ้น หรือ เมื่อกรรมการผู้อำนวยความสะดวกพิจารณาเห็นว่า มีกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ และ เรียกให้มีการอภิปราย หรือปรึกษาหารือกับสมาชิกตามกระบวนการปรึกษาหารือ ทั้งที่จัดขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี และที่จัดขึ้นเป็นกรณีพิเศษเป็นคราว ๆ จะต้องปิดการปรึกษาหารือโดยมี "ข้อสรุป (Conclusion)" เกี่ยวกับประเด็นที่ปรึกษาหารือ ทั้งนี้ ตามวรรคสองของวิธีการควบคุมดูแลที่กำหนดในมติที่อ้างถึงข้างต้น

ในการปรึกษาหารือประจำปี คณะกรรมการบริหารจะต้องจัดทำ "ข้อสรุป" ภายใน 3 เดือน นับจากสิ้นสุดการอภิปรายระหว่างสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกองทุน

กำหนดเวลา 3 เดือน ดังกล่าว จะเริ่มนับจากวันสุดท้ายของการอภิปราย ระหว่าง หน่วยงานของสมาชิก และ กับเจ้าหน้าที่ของกองทุน โดยนับวันตามปฏิทิน และ สิ้นสุดกำหนด 3 เดือน ในวันแรกของวันที่มีการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ปกติจะมีการประชุมทุก ๆ วันจันทร์ พุธ และ ศุกร์ของสัปดาห์) ภายหลังกำหนด 3 เดือนนั้น<sup>30</sup> เช่น หากวันสุดท้ายของการอภิปรายตรงกับวันพฤหัสบดีที่ 4 มีนาคม ครบกำหนด 3 เดือน ตามปฏิทิน

<sup>30</sup> E.B. Decision No. 7427-(83/83) June 8, 1983.

เมื่อวันอังคารที่ 4 พฤษภาคม วันสิ้นสุดระยะเวลา 3 เดือนที่คณะกรรมการจะต้องทำ "ข้อสรุป" จะตรงกับวันพุธที่ 5 พฤษภาคม ซึ่งเป็นวันที่มีการประชุมเป็นวันแรกภายหลังครบกำหนด 3 เดือนตามปฏิทิน เป็นต้น

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถจัดทำข้อสรุปได้ภายในกำหนด 3 เดือน คณะกรรมการบริหารจะต้องมีมติอนุมัติขยายระยะเวลาเป็นคราว ๆ ไป <sup>31</sup>

สำหรับการปรึกษาหารือในระหว่างปีที่กรรมการผู้อำนวยการจัดให้มีการปรึกษาหารือและอภิปรายกับสมาชิกเป็นกรณีพิเศษอย่างไม่เป็นทางการและเป็นการลับเฉพาะ กรรมการผู้อำนวยการจะเสนอรายงานการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการบริหารเพื่อทราบ หรือ เพื่ออภิปราย ในกรณีที่รายงานนั้นเสนอเพื่อทราบ กรรมการบริหารท่านใดท่านหนึ่งอาจขอให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ในการอภิปรายจะต้องไม่มีการลงมติใด ๆ แต่จะต้องมีบันทึกเป็นหมายเหตุไว้ท้ายรายงานนั้น

ในกรณีที่รายงานนั้นเสนอเพื่ออภิปราย หรือ พิจารณาคณะกรรมการบริหาร จะต้องพิจารณาลงมติเห็นชอบกับข้อสรุปที่เสนอในรายงานดังกล่าว ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพิจารณาเป็นอย่างอื่นและไม่เห็นชอบกับข้อสรุปนั้น จะต้องบันทึกเป็นหมายเหตุในรายงานดังกล่าวด้วย<sup>32</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>31</sup> *ibid.* p.19.

<sup>32</sup> SM/87/139 of Executive Board Meeting 87/100  
July8, 1987. Selected Decisions and Selected Documents  
17th issue *ibid* : pp.20-23

ในส่วนของการควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการชั่วคราวนั้น เนื่องจากคณะกรรมการชั่วคราว มีข้อจำกัดของกองทุนตามข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่เป็นหน่วยงานชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นตามมติของสภาผู้ว่าการ<sup>33</sup> การพิจารณากรณีต่าง ๆ ของคณะกรรมการจึงไม่สามารถกำหนดในรูปของมติที่มีผลผูกพันสมาชิกได้ อีกทั้งยังไม่มีอำนาจหน้าที่ตามข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะกระทำการในนามของกองทุนคณะกรรมการชั่วคราว จึงมีอำนาจเพียง "เสนอข้อแนะนำ" เท่านั้น<sup>34</sup> การพิจารณาโดยกำหนดข้อแนะนำนี้ก็ยังบังคับบัญชาการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลเช่นกัน

เป็นที่สังเกตได้ว่า ผลของการควบคุมดูแล การปฏิบัติตามพันธะข้อ 4 ของสมาชิก และ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก ภายใตกระบวนการปรึกษาหารือนี้ คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการชั่วคราวจะแสดงผลของการพิจารณาในรูปของ "ข้อสรุป" (ในกรณีของคณะกรรมการบริหาร) และ "คำแนะนำ" (ในกรณีของคณะกรรมการชั่วคราว) มิใช่การตัดสินใจว่า สมาชิกปฏิบัติตามพันธะที่กำหนดหรือไม่ หรือ การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายอื่น ๆ ของสมาชิกขัดหรือไม่สอดคล้องกับพันธกรณีหรือหลักปฏิบัติของสมาชิกเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน หรือไม่ การควบคุมดูแล (Surveillance) นี้ จึงไม่ได้มีเป้าหมายที่จะชี้ผิดหรือถูก แต่เป็นความพยายามที่จะควบคุมให้ระบบการเงินระหว่างประเทศดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยการผลักดันให้สมาชิกดำเนินนโยบายที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>33</sup>E.B. Decision No. 9637-(91/15) February 8, 1991.

Selected Decisions and selected documents 17th issue.

ibid : p.22

<sup>34</sup>Gold, Joseph. "Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangement," ibid. p.463.



ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับข้อสรุปของคณะกรรมการบริหารจากการปรึกษาหารือกับสมาชิก ซึ่งนอกจากจะมีลักษณะ เป็นการสรุปการโต้แย้งอภิปรายแล้ว ข้อความในข้อสรุปยังจะ ไม่แสดงทัศนคติของคณะกรรมการบริหารเป็นรายบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดว่าข้อคิดเห็นใด ๆ ในข้อสรุป เป็นความเห็นของ "กรรมการบริหารทั้งหมด" หรือ เป็นความเห็นของ "กรรมการบริหารที่มีคะแนนเสียงข้างมาก" ลักษณะของข้อสรุปดังกล่าว จึงทำให้เป็นเพียงสรุปความเห็นย่อ ๆ ต่อสถานะของสมาชิก มิใช่การพิพากษาร่วมกันโดยองค์กรของกองทุน<sup>35</sup> สำหรับผลผูกพันของข้อสรุปและคำแนะนำของคณะกรรมการพิทักษ์จะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป

### 3.4 Council

ในการดูแลการดำเนินงานของระบบการเงินระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกตามพันธระข้อ 4 มาตรา 1 นอกจากจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการพิทักษ์ที่จะต้องควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกอย่างเข้มงวดแล้ว ในการเจรจาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้มีการจัดตั้ง "Council" ให้เป็นอีกองค์กรหนึ่งของกองทุนเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการและการปรับตัวของระบบการเงินระหว่างประเทศ การดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ พัฒนาการของสภาพคล่องระหว่างประเทศโดยรวม และ ทบทวนพัฒนาการในการโอนสินทรัพย์ที่แท้จริง ไปยังประเทศกำลังพัฒนา<sup>36</sup>

<sup>35</sup> ibid : p.465.

<sup>36</sup> Schedule D para 2(a).

การจัดตั้ง Council นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอิทธิพล บังคับในเชิงการเมือง เนื่องจาก Council เป็นองค์กรในลำดับรองจาก สภาผู้ว่าการและเหนือกว่าคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย Councillors ซึ่งเป็นบุคคลากรที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกซึ่งอยู่ในระดับ ผู้ว่าการ ธาราคารชาติ รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในระดับเทียบเท่ากัน<sup>37</sup> บุคคล ในระดับดังกล่าว จะมีอิทธิพลในการผลักดันให้มีการนำเอานโยบายของกองทุน ไปปฏิบัติใช้ในประเทศของตน หรือให้ประเทศอื่น ๆ นำไปปฏิบัติได้<sup>38</sup>

Council จะจัดตั้งขึ้นได้เมื่อสภาผู้ว่าการมีมติข้างมากร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมดให้มีการจัดตั้ง<sup>39</sup> และ เมื่อมีมติเช่นนั้นอำนาจหน้าที่และ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับ Council ก็จะต้องเป็นไปตามภาคผนวกดี (Schedule D) ของข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สมาชิกของ Council ซึ่งได้แก่ Councillor จะมีจำนวนรวม ทั้งสิ้น 20 ท่าน แต่งตั้งขึ้นโดยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งกรรมการบริหาร กล่าวคือ 5 ท่าน จะได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิก 5 ประเทศ ที่มีโควต้าสูงสุด และ อีก 15 ท่าน จะได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้ง เป็น Councillor นั้นจะต้องเป็นผู้ว่าการธาราคารชาติ รัฐมนตรีในรัฐบาลของ สมาชิกประเทศโดยประเทศหนึ่ง หรือบุคคลที่มีตำแหน่งเทียบเท่า<sup>40</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>37</sup> Schedule D para 1(a).

<sup>38</sup> Gold, Joseph. *ibid*, p.463.

<sup>39</sup> Article 12 section 1.

<sup>40</sup> Schedule D para 1.

นอกจาก Council จะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการ และการปรับตัวของระบบการเงินระหว่างประเทศ การดำเนินการอย่างต่อเนื่องของกระบวนการปรับดุลการชำระเงิน และทบทวนการ โอนสินทรัพย์ไปยังประเทศกำลังพัฒนา<sup>41</sup> แล้ว Council ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอตามโครงการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลง<sup>42</sup> และ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่นเดียวกับสภาผู้ว่าการ ตามที่สภาผู้ว่าการมอบหมาย เว้นแต่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสภาผู้ว่าการ<sup>43</sup> ซึ่งก็หมายความว่า Council มีอำนาจในการออกมติใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้ว่าการ ซึ่งมีผลผูกพันในทำนองเดียวกันกับสภาผู้ว่าการ ได้เพราะการลงมตินั้น เป็นการใช้อำนาจของสภาผู้ว่าการ

ด้วยเหตุผลที่ Council สามารถลงมติได้ตามอำนาจของสภาผู้ว่าการ ประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่มีใครชอบแนวคิดในการจัดตั้ง Council เพื่อมีหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่าใดนัก เนื่องจากความพะวงที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อย อาจได้รับผลกระทบจากการลงมติ มากกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า ในขณะที่จัดทำร่างข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้ร่วมกันต่อรองไม่ให้มีการจัดตั้ง Council ทันทีที่ข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 มีผลบังคับตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา แต่ให้มีการจัดตั้งได้เมื่อสภาผู้ว่าการซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกเต็มจำนวนลงมติข้างมากร้อยละ 85 ของคะแนนเสียทั้งหมด ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาก็ได้รับชัยชนะในการต่อรองครั้งนั้น ทำให้ในปัจจุบันจึงยังไม่มีการจัดตั้ง Council ขึ้น และ หากจะมีการลงมติประเทศกำลังพัฒนาก็จะมีคะแนนเสียงเพียงพอที่จะใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) ได้<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Schedule D para 2(a)

<sup>42</sup> Schedule D para 2(b)

<sup>43</sup> Schedule D para 3(a)

<sup>44</sup> Gold Joseph. *ibid*, p.464.



เนื่องจากการขัดขวางของประเทศกำลังพัฒนาในการจัดตั้ง Council ที่จะต้องได้รับมติข้างมากร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด สมาชิกว่าการจึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว(Interim Committee) เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแทน Council ไปพลางก่อน แต่ทั้งนี้ คณะกรรมการชั่วคราวไม่มีอำนาจกระทำการในนามของกองทุน หรือใช้อำนาจของสมาชิกว่าการเช่นเดียวกับ Council ได้ เพราะมีใช้องค์กรของกองทุนคงมีอำนาจเพียงกำหนด "ข้อแนะนำ" เท่านั้นจึงไม่มีผลผูกพันสมาชิกแต่อย่างใด

### 3.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การในการควบคุมดูแลให้ระบบการเงินระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธะของสมาชิกตามข้อ 4 มาตรา 1 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเงินระหว่างประเทศ ตามที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 3 (บี) โดยกองทุนจะต้องควบคุมดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิก และ ใช้การปรึกษาหารือกับสมาชิกถึงนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกที่เข้าหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลนั้น มีข้อสังเกตว่า เป็นการควบคุมดูแลโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการผลักดันให้สมาชิกปฏิบัติตามพันธะของสมาชิกที่มีอยู่ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริม ให้มีการปรับปรุงและใช้นโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของตน และภาวะของระบบการเงินระหว่างประเทศ มากกว่าที่จะควบคุมเพื่อตัดสินว่าสมาชิกกระทำการขัดต่อพันธกรณีหรือไม่ ดังจะเห็นได้ว่าผลของการควบคุมดูแล หรือ การปรึกษาหารือจะอยู่ในรูปของ "ข้อสรุป" ไม่ใช่ "คำตัดสิน" อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลซึ่งได้แก่คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการชั่วคราวต่างก็ไม่มีอำนาจในการทำ "คำตัดสิน" แต่อย่างใดด้วย

นอกจากนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศในลักษณะนานาชาตินิยม (Internationalism) บทบาทที่สำคัญของกองทุน จึงเป็นเวทีระหว่างประเทศในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกในด้านการเงินระหว่างประเทศ<sup>45</sup> การลงมติต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติของสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งว่าเป็นการละเมิดพันธกรณี หรือ เป็นการกระทำที่น่าตำหนิหรือไม่ โดยทั่วไปแล้ว องค์การระหว่างประเทศในลักษณะนี้มัก ไม่เต็มใจที่จะมีมติในลักษณะ เช่นนั้น เพราะมติเช่นนั้นอาจทำให้กองทุนเผชิญหน้ากับความยุ่งยากต่อไปอีก หากสมาชิกยังคงยืนยันที่จะกระทำการในสิ่งที่ขัดกับนโยบายของกองทุนต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของประเทศสมาชิกที่มีอิทธิพลสูง ในองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

องค์การระหว่างประเทศในลักษณะนานาชาตินิยมจึงมีกลไกที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกให้ได้เข้าร่วมพบปะ เจาจรจากักไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อผสมผสานนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกัน อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงมีบทบาทในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ทางการเงิน และ ประสานประโยชน์ทางด้านการเงินระหว่างประเทศ

---

\* องค์การระหว่างประเทศ ใน ลักษณะนานาชาตินิยม (Internationalism) ได้แก่ องค์การที่มีลักษณะ เป็นสมาคมของรัฐ (Association of States) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ โดยองค์การประเภทนี้ จะไม่ดึงเอาอำนาจของรัฐไปไว้ที่องค์การจนทำให้รัฐต้องสละอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อให้มีอำนาจเหนือรัฐ ซึ่งแตกต่างจากองค์การลักษณะเหนือชาตินิยม (Supranational Institution) ที่มีอำนาจเหนือรัฐ ไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเหมือนรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐ

<sup>45</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 6-10 : เรื่องเดียวกัน, หน้า 621.



ในกลุ่มสมาชิก และ มักไม่เต็มใจที่จะมีมติในลักษณะที่เป็นการดำเนินคดี<sup>40</sup> แต่พยายามใช้กลไกของกองทุนในการสร้างอิทธิพล โน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกปฏิบัติตามที่ตกลงไว้มากกว่าการดำเนินคดีและลงโทษ ซึ่งอาจไม่จูงใจในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน ผลของการประเมินนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกตามหน้าที่ในการควบคุมดูแล จึงมีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะการดำเนินนโยบาย และสร้างอิทธิพลบังคับ โดยการเจรจากับผู้บริหารระดับสูงของประเทศ หรือ โดยผ่านผู้ว่าการและกรรมการบริหารที่เป็นตัวแทนของสมาชิก มากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาตัดสินการละเมิดและการพิจารณาลงโทษ

การพิจารณาการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกที่กำหนดในข้อ 4 มาตรา 1 และ การดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกภายใต้การควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดของกองทุนในทางปฏิบัติ จึงเป็นมาตรการช่วยให้บรรลุเป้าหมายของระบบการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดในมาตรา 4 โดยกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกกับกองทุน และ ระหว่างสมาชิกด้วยกัน มากกว่าที่จะมีเป้าหมายเพื่อตัดสินชี้ผิดถูก และ เพื่อลงโทษการกระทำของสมาชิก การปรึกษาหารือระหว่างสมาชิกกับกองทุน จึงเป็นเวทีในการพิจารณาปัญหาร่วมกันระหว่างสมาชิก และกองทุนเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่ไม่เหมาะสมของสมาชิก ที่จะกระทบต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลดีกับระบบการเงินระหว่างประเทศโดยรวม มากกว่าการพิจารณาเพื่อตัดสินว่า การดำเนินนโยบายนั้นเป็นการละเมิดพันธกรณีหรือไม่ เพราะการตัดสินว่าสมาชิกนั้นละเมิดพันธกรณีหรือไม่นั้น เป็นการพิจารณาตามแนวทางของผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินนโยบาย (Postiori Approach) การประเมินนโยบายโดยพิจารณาจากแนวโน้มของนโยบายนั้น อาจไม่มีความแน่นอนเพราะผลของนโยบายนั้น ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ และผลของการใช้นโยบายต่าง ๆ นั้นมักไม่ปรากฏทันที จนกว่าจะผ่านระยะเวลาหนึ่งไปแล้ว ซึ่งหากรอผลการพิจารณาว่า สมาชิกละเมิดพันธกรณีหรือไม่ หากละเมิดจึงมีการลงโทษ อาจเป็นการล่าช้าและเกิดความเสียหายแก่

<sup>40</sup> Gold, Joseph. *ibid.* p.462.



ระบบการเงินระหว่างประเทศมากกว่าก็ได้ การประเมินนโยบายและการผลักดันให้มีการปรับปรุงนโยบายที่มีแนวโน้มส่งผลเสียหาย จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการตัดสินใจว่า สมาชิกละเมิดพันธกรณีหรือไม่

ดังนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างอิทธิพลผลักดันให้สมาชิกดำเนินนโยบายที่เหมาะสม และใช้มาตรการในการบังคับเพื่อส่งเสริม หรือ กระตุ้นให้มีการปฏิบัติพันธกรณีให้ถูกต้องมากกว่า มาตรการที่ลักษณะเป็นการลงโทษ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย