

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 5211
วันที่ 22 ก.ค. 2551



ที่ กค 1010/12799

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

สว. 3/314
วันที่ 22 ก.ค.
เวลา 11.05 น.

สจต 432

21 กรกฎาคม 2551

เรื่อง การแจ้งความยินยอมรับโควตาเพิ่มของประเทศไทย และการขอความเห็นเรื่อง
การแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. ฝศร.(31) 1161/2551
ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2551
2. บันทึกช่วยจำ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศ
3. สรุปเรื่องการปฏิรูปโควตาและสิทธิออกเสียงและแนวทางการ
ขยายการลงทุนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
4. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศ พ.ศ. 2494

ด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้มีหนังสือลงวันที่ 13 มิถุนายน 2551
ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเรื่องการแจ้งความยินยอมรับโควตาเพิ่มของประเทศไทย
และการขอความเห็นเรื่องการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)
โดยขอให้กระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอละเอียดต่อรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการ
แก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้ ธปท. ในฐานะสมาชิกแจ้งความเห็น
ต่อ IMF ภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2551 (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1)

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วขอเรียนสาระสำคัญ และความเห็น ดังนี้

1. สาระสำคัญ

1.1 กองทุนการเงินฯ อยู่ระหว่างการปฏิรูปโควตาและสิทธิออกเสียงของประเทศสมาชิกภายใต้สูตรคำนวณใหม่ (Quota and Voice Reform) ซึ่งจะมีผลให้ประเทศไทยได้รับการจัดสรรโควตาเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ กองทุนการเงินฯ ยังอยู่ในระหว่างการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Article of Agreement) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคะแนนออกเสียง (Basic Votes) จำนวนกรรมการบริหารสำรอง (Alternate Executive Director : AED) ในสำนักงานคณะกรรมการบริหาร และการปรับเปลี่ยนแนวทางการลงทุนภายใต้ New Income Model เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนการเงินฯ

1.2 การจัดสรรโควตาของกองทุนการเงินฯ ในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดปฏิรูปกองทุนการเงินฯ เมื่อปี 2549 ที่ต้องการให้มีความทันสมัยและปรับปรุงสิทธิและเสียงของประเทศสมาชิกให้สะท้อนภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนและประเทศที่ได้รับโควตาจริงน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ (under-represented) โดยการปฏิรูปฯ ในครั้งนี้มีผลให้โควตารวมของไทยเพิ่มขึ้น 358.6 ล้านสิทธิพิเศษถอนเงิน จากปัจจุบัน 1,081.9 เป็น 1,440.5 ล้านสิทธิพิเศษถอนเงิน หรือเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 0.506 เป็นร้อยละ 0.604

1.3 กองทุนการเงินฯ กำหนดให้สมาชิกให้ความเห็นชอบต่อโควตาที่ได้รับจัดสรรเพิ่มอย่างช้าภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2551 และชำระค่าโควตาทั้งหมดภายใน 30 วัน นับจากวันที่สมาชิกให้ความเห็นชอบต่อโควตาที่ได้รับจัดสรรเพิ่ม หรือวันที่แก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินฯ ส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนสิทธิการออกเสียงพื้นฐาน (Basic Votes) เสร็จสิ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการได้รับจัดสรรโควตาเพิ่มเติมเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ทรพท. เห็นควรแจ้งความยินยอมรับโควตาส่วนที่เพิ่มของประเทศไทยไปยังกองทุนการเงินฯ

1.4 กองทุนการเงินฯ เสนอให้มีการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปโควตาและสิทธิการออกเสียง และการปรับเปลี่ยนแนวทางการลงทุนฯ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1.4.1 การแก้ไขข้อตกลงฯ ในส่วนของการปฏิรูปโควตาฯ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง 2 ประเด็น คือ (1) การเพิ่มจำนวนกรรมการบริหารสำรอง 2 ตำแหน่งของกลุ่มออกเสียงแอฟริกา และ (2) การเพิ่มจำนวนสิทธิการออกเสียงพื้นฐาน (Basic vote) จากเดิมที่ประเทศสมาชิกได้รับจัดสรรประเทศละ 250 คะแนนเสียง เป็น 750 คะแนนเสียง ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้ว่าการฯ ทั้งสิ้น 2,059,473 คะแนนเสียง จาก 175 ประเทศสมาชิก หรือคิดเป็นร้อยละ 92.93 ของสิทธิการออกเสียงทั้งหมด เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2551

1.4.2 การแก้ไขข้อตกลงฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและธุรกรรมเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนการเงินฯ มี 2 ประเด็น คือ (1) ขยายแนวทางการลงทุนของกองทุนการเงินฯ และ (2) โอนกำไรจากการขายทองคำบัญชีลงทุน (Investment Account) จากเดิมที่ต้องนำไปไว้ในบัญชี Special Disbursement Account ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำกำไรนั้นไปลงทุนต่อได้ ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้ว่าการฯ ทั้งสิ้น 2,177,944 คะแนนเสียงจาก 176 ประเทศสมาชิก โดยทุกประเทศที่ออกเสียงให้ความสนับสนุนแนวทางดังกล่าว เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2551

1.5 การแก้ไขข้อตกลงฯ มีประเด็นว่า เหมือนการแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 190 วรรค 2 ระบุให้นำเรื่องให้รัฐสภาพิจารณา ดังนั้น ธปท. จึงได้เชิญประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2551 (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3) โดยที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นทางกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้แทนกรมสนธิสัญญาฯ ให้ความเห็นว่า เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการแก้ไขข้อตกลงฯ ไม่น่าจะเข้าข่ายการทำข้อตกลงตามมาตรา 190 วรรค 2 ดังกล่าว เนื่องจาก การแก้ไขข้อตกลงฯ นี้

1.5.1 มิได้มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องแก้พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

1.5.2 มิได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง เนื่องจากการเพิ่มโควตาในครั้งนี้ทำให้สัดส่วนคะแนนเสียงของไทยเปลี่ยนไปเพียงเล็กน้อย ดังที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้น

1.5.3 มิได้มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากชำระโควตาในส่วนที่เป็นสิทธิพิเศษการถอนเงิน (SDR) หรือเงินตราต่างประเทศสกุลอื่น (กองทุนการเงินฯ กำหนดไว้ให้ผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควตาเพิ่มส่งเป็นเงินตราต่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และส่วนที่เหลือเป็นเงินตราสกุลท้องถิ่น) เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบของทุนสำรองระหว่างประเทศเท่านั้น

1.6 การแก้ไขข้อตกลงฯ ในครั้งนี้ เป็นการแก้ไขที่มีผลผูกพันทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก มิใช่ผูกพันกับประเทศไทยเพียงประเทศเดียวและหากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ลงคะแนนรับแล้วก็ถือว่ามีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ เนื้อหาที่แก้ไขมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารกิจการภายในของกองทุนการเงินฯ เอง เช่น การปรับเปลี่ยนแนวทางการลงทุนภายใต้ New Income Model เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนการเงินฯ การเพิ่มจำนวนสิทธิการออกเสียงพื้นฐานให้กับทุกประเทศสมาชิก การเพิ่มจำนวนกรรมการบริหารสำรอง 2 ตำแหน่งของกลุ่มออกเสียงแอฟริกา เป็นต้น

2. ความเห็น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

2.1 ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 มาตรา 5 ตรี ได้ให้อำนาจ ธปท. แจ้งความยินยอมรับโควตาที่เพิ่มขึ้นของประเทศไทยไปยังกองทุนการเงินฯ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งที่ผ่านมา ธปท. ได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และมาตรา 5 เบญจ ได้อนุญาตให้ ธปท. เป็นผู้พิจารณาเรื่องต่างๆ ในการใช้สิทธิออกเสียงและดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินฯ เกี่ยวกับบัญชีทั่วไป แล้วเสนอผลให้รัฐมนตรีทราบ ในกรณีที่เป็นการผูกพันนโยบายเศรษฐกิจของประเทศตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินฯ หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องนโยบายสำคัญอื่นๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน ซึ่งในการจัดสรรโควตาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.506 เป็น ร้อยละ 0.604 ทำให้สัดส่วนโควตาของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย จึงถือว่า การยอมรับโควตาที่เพิ่มขึ้นนั้น ไม่ได้มีนัยสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การแจ้งความยินยอมรับโควตาจึงอยู่ในดุลยพินิจของ ธปท. กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นควรรับทราบการแจ้งความยินยอมรับโควตาเพิ่มในกองทุนการเงินฯ ของประเทศไทยและแจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

2.2 การจัดสรรโควตาเพิ่มเติมมีประโยชน์ต่อประเทศต่างๆ และประเทศไทย
ดังนี้

2.2.1 ถือเป็นการปฏิรูปกองทุนการเงินฯ ให้มีความทันสมัย และ
ได้ปรับปรุงสิทธิและเสียงของประเทศสมาชิกให้สะท้อนภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ
ในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศที่ยากจน และประเทศที่ได้รับโควตาจริงน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ
(under-represented) ได้มีโอกาสใช้สิทธิออกเสียงในกองทุนการเงินฯ ได้มากขึ้น

2.2.2 ในกรณีที่หากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคต ประเทศไทยสามารถ
กู้เงินจากกองทุนการเงินฯ ได้ในวงเงินที่มากขึ้นกว่าเดิมจากปี 2540

2.2.3 การรับโควตาเพิ่มนี้ ธปท. จะชำระโควตาโดยเปลี่ยนรูปแบบของ
ทุนสำรองระหว่างประเทศเท่านั้น จึงไม่ถือเป็นค่าใช้จ่าย และก็ยังคงสามารถนับเป็นเงินทุน
สำรองระหว่างประเทศได้ด้วย

2.3 ในส่วนของการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
(Article of Agreement) ในเรื่องคะแนนออกเสียง (Basic Votes) จำนวนกรรมการบริหารสำรอง
(Alternate Executive Director : AED) ในสำนักงานคณะกรรมการบริหาร และการปรับเปลี่ยน
แนวทางการลงทุนภายใต้ New Income Model เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของกองทุน
การเงินฯ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้ว่ากองทุนการเงินฯ เรียบร้อยแล้วตามที่กล่าว
ข้างต้น ถือเป็นการแก้ไขที่มีผลผูกพันทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก มิใช่ผูกพันกับประเทศไทย
เพียงประเทศเดียวและหากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ลงคะแนนรับแล้วก็ถือว่ามีผลบังคับใช้

2.4 ตามที่ ผู้แทนกรมสนธิสัญญาฯ ได้ให้ความเห็นในการประชุมหารือ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า แม้ว่าการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ไม่น่าจะเข้าข่ายการทำข้อตกลง
ตามมาตรา 190 วรรค 2 ตามที่กล่าวในข้อ 1.5 แต่เนื่องจากในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายลูกกำหนด
ขั้นตอน และวิธีการจัดทำ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณา จึงขอเสนอ
คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ดังกล่าว

2.5 นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการทำสนธิสัญญา
ระหว่างประเทศ คือ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 ระบุไว้ว่า อำนาจ
การลงนามระหว่างประเทศจะต้องทำโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาในอดีต กระทรวงการต่างประเทศจะรับหน้าที่เป็นผู้ออก
Instrument of Acceptance และส่งให้ ธปท. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการเงินฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรด

1) ทราบการยินยอมรับการจัดสรรโควตาเพิ่มในกองทุนการเงินระหว่างประเทศของประเทศไทย

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปโควตาและสิทธิการออกเสียง และการปรับเปลี่ยนแนวทางการลงทุนภายใต้ New Income Model เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการออก Instrument of Acceptance เพื่อ ชปท. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

โทร 02 273 9020 ต่อ 3620

โทรสาร 02 273 9059