

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาถึงบทบาทของสิทธิถอนเงินพิเศษหรือ SDRs ในการรักษาเสถียรภาพระบบการเงินระหว่างประเทศ พอดีสรุปประเด็นสำคัญได้เป็น 3 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนแรก เป็นการศึกษาวิวัฒนาการของสิทธิถอนเงินพิเศษตั้งแต่ปี ค.ศ. 1944 จนถึงปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของ SDRs มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยพอดีสรุปจุดประสงค์ครั้งแรกเมื่อมีการสร้าง SDRs ขึ้นมาคือ

- เพื่อเป็นการป้องกันในกรณีที่ระบบการเงินของโลกมีทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาภาวะเกินดุลการค้าจนส่งผลให้เกิดภาวะการค้าโลกลดลงและเกิดภาวะเงินฝืดขึ้น
- SDRs ถูกคาดหวังให้มีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาเรื่องปริมาณการผลิตทองคำที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี่ปริมาณ SDRs ที่เพิ่มขึ้นจะช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ระหว่างเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐกับทองคำ
- ในช่วงต้นทศวรรษที่ 70 ราคาทองคำในตลาดภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้นกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงคาดหวังที่จะใช้ SDRs ซึ่งมีเสถียรภาพมากกว่าเงินสกุลดอลลาร์ไปใช้เป็นจุดอ้างอิงกลางของระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ไว้
- จุดประสงค์ข้อสุดท้ายในการสร้าง SDRs คือเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำหรับลดความไม่สมดุล(Asymmetries)ในระบบการเงินระหว่างประเทศ และช่วยสร้างรวมถึงการกระจายทุนสำรองให้แก่ประเทศต่างๆ ลดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างประเทศที่มีสกุลเงินเป็นเงินสกุลหลักในระบบทุนสำรองระหว่างประเทศกับประเทศที่ไม่ได้เป็นเจ้าของเงินสกุลเหล่านั้น

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น SDRs จึงถูกสร้างขึ้นมาบนหลักการที่ว่า เป็นไปเพื่อสนับสนุนความต้องการในเชิงระยะยาว (long-term global need) และการจัดสรร SDRs ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานโดยรวมทั่วโลก ซึ่งจำนวน SDRs ที่แต่ละประเทศสมาชิกได้รับการจัดสรรนั้นจะขึ้นอยู่กับโควตาที่ประเทศสมาชิกได้สมัครไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ปัจจุบันหลักการที่กล่าวมานี้คืออุปสรรคสำคัญในการใช้ SDRs เพื่อสนับสนุนหรือช่วยแก้ปัญหาในระบบการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีความสลับซับซ้อนและสาเหตุของปัญหาแตกต่างจากในอดีต

ส่วนข้อเสนอและแนวทางที่ได้มีการศึกษาเพื่อจะให้มีการปรับปรุง SDRs จากหลักการเดิม

คือ

- ให้มีการจัดสรร SDRs แก่ประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ครบทุกประเทศซึ่งจำนวนที่จัดสรรในชุดหลังนี้จะเป็นการจัดสรรให้แก่ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในภายหลังจากที่มีการจัดสรร SDRs ใน 2 ครั้งสุดท้ายโดยที่ประเทศเหล่านี้ไม่เคยได้รับการจัดสรร SDRs มาก่อนภายหลังจากเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน
- การจัดสรร SDRs เพิ่มเติมจะต้องเป็นการจัดสรรให้แก่ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีความยากลำบากหรือไม่สามารถที่จะสร้างกลไกของระบบทุนสำรองระหว่างประเทศ จากตลาดเงินหรือตลาดทุนระหว่างประเทศ
- SDRs ต้องเป็นแหล่งทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีต้นทุนที่ถูก ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ประเทศที่ยากจนลดต้นทุนการถือทุนสำรองของประเทศลง เป็นการลดภาระให้กับประเทศที่ยากจนเหล่านี้
- กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ควรได้รับสิทธิในการใช้ SDRs กองกลาง เพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังประสบปัญหาทางการเงิน หรืออีกนัยหนึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีหน้าที่ในการใช้ SDRs ในการสร้างเครือข่ายความปลอดภัย (Global safety net) แก่ประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตามข้อเสนอตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้นยังคงต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นการยากที่จะพิจารณา รวมถึงการตรวจสอบเพื่อที่จะยืนยันว่าปัจจัยเหล่านี้เป็นข้อสรุปที่จะให้ความช่วยเหลือหรือจัดสรร SDRs ให้แก่ประเทศใด ทั้งนี้ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาความเป็นไปได้ในแต่ละหลักการแต่คงต้องใช้เวลาอีกสักระยะถึงจะมีผลสรุปออกมารวมถึงแนวทางที่จะนำประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ สำหรับแนวทางแรกที่กล่าวมาทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีการแก้ไขข้อกำหนดในกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อเดือนกันยายนปี ค.ศ.1997 ให้จัดสรร SDRs แก่ประเทศสมาชิกที่ยังไม่เคยได้รับการจัดสรรมาก่อนทำให้ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกของกองทุนฯ ได้รับการจัดสรร SDRs ครบทุกประเทศ

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาการนำสิทธิถอนเงินพิเศษมาทดแทนทองคำสำรองรวมถึงเงินสกุลหลักในระบบทุนสำรองระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่าระบบการเงินระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีความแตกต่างจากปี ค.ศ.1969 ที่เริ่มมีการจัดสรร SDRs เข้าสู่ระบบการเงินเป็นครั้งแรก ณ เวลานั้นระบบการเงินยังใช้ระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่และ

ประเทศสมาชิกจะกำหนดมูลค่าเงินของตนเอง โดยได้รับความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ช่วงเวลานั้นทองคำยังเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับทุนสำรองระหว่างประเทศ จนกระทั่งเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 1968 มีการนำเอาระบบการกำหนดมูลค่าทองคำ 2 ระดับมาใช้ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ระบบทองคำเริ่มเชื่อมโยงจากระบบการเงินระหว่างประเทศ เงินสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ ถูกใช้เป็นเงินสกุลหลักในการเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศรวมถึงการทำธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ส่วนตลาดเงินยังคงจำกัดเฉพาะอยู่ภายในของแต่ละประเทศ สถานการณ์ที่กล่าวมาได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันมีการใช้ทองคำเพื่อเป็นทุนสำรองในระบบการเงินระหว่างประเทศลดน้อยลง ระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ถูกละทิ้งเกือบทั้งหมด ระบบการเงินปัจจุบันอยู่บนพื้นฐานของอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเป็นส่วนใหญ่ถึงแม้หลายประเทศยังคงใช้วิธีการแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน ส่วนเงินสกุลดอลลาร์ยังคงเป็นเงินสกุลหลักในระบบการเงินระหว่างประเทศแต่ก็มีเงินสกุลอื่นๆเข้ามาในระบบมากขึ้นเช่นเงินมาร์กของเยอรมันหรือแม้กระทั่งเงินเยนของญี่ปุ่น ปัจจุบันจึงถือว่าเป็นระบบเงินหลายสกุลมากกว่าในอดีต อีกทั้งตลาดการเงินของโลกมีการเชื่อมโยงและรวมเป็นส่วนเดียวกันมากขึ้นจนแต่ละประเทศไม่สามารถตัดขาดหรือควบคุมผลกระทบจากภายนอกได้อย่างเด็ดขาดผลกระทบที่เกิดกับประเทศหนึ่งจะส่งผลแก่อีกประเทศหนึ่งไม่มากนักน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นๆ

ส่วนที่สาม เป็นการศึกษาจุดอ่อนและจุดแข็งของการนำเอาสิทธิถอนเงินพิเศษมาใช้ในระบบทุนสำรองระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่าทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ใช้ สิทธิถอนเงินพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาทางการเงิน โดยความช่วยเหลือจะเป็นไปในลักษณะแบบมีเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สถานะทุนสำรองของประเทศกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยประเทศที่ให้ความช่วยเหลือผ่านสิทธิถอนเงินพิเศษไม่ได้รับผลกระทบจากการลดลงของทุนสำรองของประเทศเนื่องจากการได้รับ SDRs เป็นการชดเชยทุนสำรองของประเทศอีกทั้งการใช้สิทธิถอนเงินพิเศษในการให้ความช่วยเหลือโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังเป็นการกระจายความเสี่ยงของการให้กู้ยืมต่อประเทศที่ให้ความช่วยเหลือและลดแรงผันผวนที่อาจจะเกิดจากการให้กู้ยืม แต่ทั้งนี้คุณสมบัติของสิทธิถอนเงินพิเศษในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนอยู่หลายอย่างที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับระบบการเงินระหว่างประเทศในปัจจุบันซึ่งต้องมีการแก้ไขข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ของสิทธิถอนเงินพิเศษ

ความเคลือบแคลงใจใน SDRs ว่า SDRs คืออะไรหรือควรมีคุณสมบัติเช่นใดเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงในการสัมมนาเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของ SDRs ในระบบการเงินระหว่างประเทศ บางแนวคิดกล่าวว่า SDRs ควรทำหน้าที่เป็นวงเงินเครดิตในลักษณะที่ไม่ได้

กำหนดเงื่อนไข (unconditional lines of credit) โดยมูลค่าของ SDRs มาจากการคำนวณมูลค่าใน ตระกร้าเงินที่ประกอบเป็น SDRs บางแนวคิดกำหนดขอบเขตของ SDRs ว่าคือสิทธิในการก่อหนี้ หรือกู้ยืมโดยมีภาระดอกเบี้ยตามอัตราของตลาด ส่วนแนวคิดอีกอย่างคือการกำหนดบทบาทหน้าที่ และลักษณะการใช้ SDRs ให้เป็นเหมือนเงินสกุลๆหนึ่ง

จากที่กล่าวมาเพื่อที่จะพัฒนา SDRs ให้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่ประสิทธิภาพ กองทุน การเงินระหว่างประเทศต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของ SDRs ให้ชัดเจนว่าจะให้ SDRs ทำหน้าที่เป็นหน่วยทางเครดิตหรือจะพัฒนาให้เป็นหน่วยสกุลเงินใหม่ ดังเช่น เงินยูโรของทางสห ภายยุโรปที่เริ่มใช้กันตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 ซึ่งข้อกำหนดในการใช้ SDRs ทั้ง 2 ลักษณะจะมีลักษณะ แตกต่างกัน และมีผลต่อการใช้ SDRs ในภาคเอกชนหรือสถาบันการเงินต่างๆ รวมถึงการที่จะต้อง พัฒนาระบบการเคลียร์ริง บทบาทในอนาคตของกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะมีลักษณะเป็น ธนาคารของโลกหรือว่าเป็นศูนย์กลางทางด้านข้อตกลงทางเครดิต และสุดท้ายก็จะไปมีผลต่อการ นำ SDRs เข้าสู่ตลาดการเงินระหว่างประเทศ

การกำหนดบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้อง อย่างมากต่อบทบาทของ SDRs ในระบบการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการที่จะกำหนดให้ SDRs มีลักษณะการทำหน้าที่เหมือนเป็นสกุลเงินของโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องทำ หน้าที่เหมือนเป็นธนาคารกลางของโลก โดย SDRs ที่มีอยู่จะถูกจัดให้อยู่ในด้าน liability ของบัญชี งบดุลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างจากเดิมที่กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศเป็นเพียงผู้ประสานงานให้เกิดธุรกรรมการใช้ SDRs ระหว่างประเทศสมาชิก

แต่แนวคิดที่ให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่เสมือนเป็นธนาคารกลางของโลก นั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากเพราะทุกประเทศสมาชิกล้วนไม่ต้องการที่จะโอนอำนาจจัดการ ทางการเงินให้ขึ้นอยู่กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การขาดอิสรภาพในการกำหนดนโยบาย ทางการเงินของประเทศเป็นสิ่งที่ยากในการยอมรับ ซึ่งจะเห็นได้จากในอดีตที่ผ่านมา ยกตัวอย่าง กรณีของการจัดสรรหรือแก้ไขข้อกำหนดใน SDRs เป็นไปด้วยความลำบากเมื่อขาดความเป็นเอก ภาพและความเห็นไม่สอดคล้องในกลุ่มประเทศสมาชิก รวมถึงการแทรกแซงหรือการตัดสินใจจาก ประเทศมหาอำนาจ

การกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้การมองภาพรวม อนาคต SDRs ได้ชัดเจนขึ้นการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน ให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ว่าควรมีบทบาทหน้าที่เช่นในระบบการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงการกำหนดหาจุดบกพร่องและ จุดอ่อนรวมถึงปัญหาของระบบในปัจจุบันเพื่อหาแนวทางแก้ไข รวมถึงการแสวงหาเครื่องมือทาง การเงินเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปซึ่งคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศได้ลงมติจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาตรวจสอบและประเมินผล ผลการดำเนินงานของกองทุนฯรวมไปถึงนโยบายของกองทุนฯ เมื่อเดือนเมษายน ปี คศ.2000

5.2 ข้อจำกัดในการศึกษา

5.2.1 ข้อมูลการศึกษาเป็นเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ สำหรับข้อมูลที่เป็นภาษาไทยก็มีอยู่ค่อนข้างน้อยและกระจัดกระจาย

5.2.2 ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังไม่ได้กำหนดแนวทางที่แน่นอนที่จะมีการปรับเปลี่ยน SDRs ให้มีลักษณะเช่นใดในอนาคตทำให้การกำหนดขอบเขตการศึกษาไม่สามารถกระทำได้อย่างตรงจุดและครอบคลุมเรื่องที่มีความสนใจได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาในเชิงกว้างเพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของ SDRs ในระบบการเงินระหว่างประเทศรวมถึงทำความเข้าใจและรู้จักกับ SDRs ซึ่งในปัจจุบันยังขาดเอกสารที่ให้ข้อมูลที่ เป็นภาษาไทยอยู่มาก สำหรับประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำนวนรวม 2.9 พันล้าน SDRs หรือประมาณ 4 พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐเมื่อวันที่ 20 สิงหาคมปี คศ.1997 โดยเป็น โครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ที่มีระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือนจนถึงปี คศ.2000 ทั้งนี้เกิดภาวะเงินกู้เฉพาะที่มีการเบิกถอนเงินกู้เท่านั้น วัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้ดังกล่าวเพื่อชดเชยการขาดดุลชำระหนี้และเสริมฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ จะเห็นว่า SDRs ไม่ใช่เรื่องที่ไกลตัวหรือไม่มีผลกระทบต่อประเทศไทย สำหรับข้อกำหนดในกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งอาจมีการแก้ไขในข้อที่เกี่ยวข้องกับ SDRs ในอนาคต ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศไม่มากนักน้อย ทำให้ต้องติดตามและศึกษาผลกระทบว่ามีผลดีหรือผลเสียอย่างไร จากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดอัตราประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ทั้งนี้ในอนาคตการใช้ SDRs จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยในการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนรวมถึงฐานะทุนสำรองของประเทศซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบตรึงค่าเงินเป็นหลัก

มีความเป็นไปได้ในอนาคตที่ SDRs จะกลายเป็นเงินสกุลหลักของโลกถึงแม้อาจใช้เวลานานก็ตามเพราะจากแนวโน้มของระบบการเงินระหว่างประเทศจะเห็นว่ามีกรรวมกลุ่มทางการเงินกันมากขึ้นดังเช่นในสหภาพยุโรปที่ร่วมกันใช้เงินยูโรเป็นเงินสกุลหลัก ในภูมิภาคอเมริกาประเทศในอเมริกาใต้บางประเทศก็เริ่มใช้เงินสกุลดอลลาร์เป็นเงินสกุลหลักสำหรับประเทศ สำหรับภูมิภาคเอเชียก็เริ่มมีข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างกันในกรณี

ที่ประเทศสมาชิกประสบปัญหาทางการเงินซึ่งนำโดยประเทศญี่ปุ่นและจีน รวมถึงประเทศในภูมิภาคอาเซียน ข้อตกลงในลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับ ข้อตกลงของประเทศในกลุ่มยุโรปก่อนที่จะเริ่มมีการใช้เงินสกุลเดี่ยวร่วมกัน จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าจากเดิมที่การคำนวณมูลค่าของ SDRs มาจากเงิน 16 สกุลในตอนแรกๆ ก็มาเหลือเพียง 5 สกุลเงินในเวลาต่อมา ณ ปัจจุบัน เหลือเพียง 4 สกุลเงินเพราะฝรั่งเศสและเยอรมันได้ใช้เงินสกุลยูโรเมื่อปี ค.ศ.1999 และอาจจะเหลือเพียง 3 สกุลเงินหลักถ้าประเทศอังกฤษเข้าสู่ระบบยูโรอีกประเทศ เพราะฉะนั้นในระบบ SDRs ก็จะเหลือเพียง 3 กลุ่มประเทศใหญ่ๆเท่านั้นและมีความเป็นไปได้ที่จะรวมกันเป็นหนึ่งถ้าสามารถขจัดปัญหาและอุปสรรคในแต่ละสกุลเงินทั้งสามกลุ่มออกไป