



การควบคุมเงินตราต่างประเทศ หมายถึง การกระทำของรัฐบาล เพื่อปรับอัตราแลกเปลี่ยนและจำกัดการไหลเงินตราต่างประเทศโดยวิธีจัดตั้งอัตราทางการขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่รวมการกระทำอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนโดยตรง เช่น การเจรจาทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศ การเก็บภาษีศุลกากร การจ่ายเงินอุดหนุน การกำหนดโควตาสินค้าเข้า แมงการกระทำเหล่านี้จะมีผลต่อบุคคล และอุปทาน เงินตราต่างประเทศแต่ก็เป็นผลโดยบังเอิญ เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับจะส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมการค้ามากกว่า และจะไม่รวมการกระทำของธนาคารกลางที่เป็นนโยบายการเงินเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศ เช่น การเปลี่ยนอัตราธนาคาร การซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งแม้จะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาภายในมากกว่า

เป้าหมายโดยทั่วไป ที่รัฐบาลดำเนินการควบคุมเงินตราต่างประเทศมีดังนี้ คือ

1. เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เงินทุนหนี (Capital Flight) เกิดขึ้น
2. เพื่อสงวนเงินตราต่างประเทศไว้ใช้ หรือเพื่อให้พอใช้ในการที่จะซื้อสินค้าที่

จำเป็นจากต่างประเทศ

3. เพื่อป้องกันมิให้ประเทศที่เป็นศัตรูได้ใช้เงินของประเทศของตน
4. รัฐบาลต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยซึ่งต้องจ่ายแก่

หลักทรัพย์ ซึ่งพลเมืองประเทศอื่นถือไว้

5. รัฐบาลต้องการร่วมมือกับประเทศอื่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการค้าเพื่อให้อัตรา

แลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ

การควบคุมเงินตราต่างประเทศมีวิธีการควบคุมในรูปแบบและแบบต่าง ๆ กัน และแม้แต่ในแบบเดียวกันก็ยังมีระดับการควบคุมแตกต่างกันด้วยก็ได้ เช่น บางประเทศอาจมีการ

1	วารี พงษ์เวช	การเงินและการธนาคาร	อุตสาหกรรมการพิมพ์
	พระนคร 2502	หน้า 447	
2	คู่มือ	หน้า 448 - 449	
	คู่มือทศพล		

ควบคุมอย่างเคร่งครัด บางประเทศมีการควบคุมอย่างผ่อนคลาย ทั้งนี้ยอมแล้วแต่ความจำเป็น และนโยบายของรัฐบาลในแต่ละประเทศ

ในด้านการค้าสินค้าที่สำคัญที่ใช่เป็นสื่อกลางก็คือ เงิน เนื่องจากการแลกเปลี่ยนของทองคำของ หรือบริการต่อบริการซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนกันโดยตรงนั้นแม้จะดูง่ายดีแต่ก็มีข้อเสีย กล่าวคือ ประการแรกทั้งผู้ซื้อและผู้ขายจะต้องมีความต้องการตรงกันทั้งจำนวนและชนิดของการแลกเปลี่ยนของทองคำ หรือบริการต่อบริการ ซึ่งตามความจริงแล้วการที่ความต้องการจะตรงกันเช่นว่านี้หาได้ยากมาก ประการที่สองนั้นคือของที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกันนั้นจะต้องมีมูลค่าไม่แตกต่างกันจนเกินไป หากแตกต่างกันมากก็ไม่สามารถที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกันได้นอกจากจะยอมยอส่วนได้ เนื่องจากความยุ่งยากดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องมีสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนซึ่งเรียกว่า "เงิน" และเงินนี้อาจจะเป็นวัตถุหรือสิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ที่ผู้ซื้อและผู้ขายเต็มใจที่จะตกลงซื้อขายกัน

ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ค่าหรือราคาของเงินตราที่ใช้กันนั้นก็คือ อัตราแลกเปลี่ยน การที่ผู้ต้องการเงินตราต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง หมายความว่าผู้คนมีความต้องการที่จะซื้อสินค้าหรือบริการจากประเทศนั้นนั่นเอง สมมติว่าเงินปอนด์สเตอร์ลิงสามารถใช้ซื้อสินค้าจากประเทศอังกฤษได้เพียงประเทศเดียว ความต้องการเงินปอนด์สเตอร์ลิงก็จะขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะซื้อสินค้าจากอังกฤษประเทศเดียว ในทางตรงข้ามหากเงินปอนด์สเตอร์ลิงสามารถใช้ซื้อสินค้าจากประเทศอื่น ๆ ได้ด้วย ความต้องการเงินปอนด์สเตอร์ลิงก็จะขึ้นอยู่กับความต้องการซื้อสินค้าจากประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยเสรี (Freely Fluctuating Exchange Rate System) โดยปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดและไม่มีการควบคุมใด ๆ โดยนัยนี้แปลก็คือ เป็นการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในท้องตลาด เมื่อใดที่มีความต้องการเงินตราต่างประเทศขึ้นมาอย่างกระทันหัน แต่ปริมาณเงินตราต่างประเทศไม่สามารถขยายได้รวดเร็ว อัตราแลกเปลี่ยนก็ย่อมสูงขึ้น ทำให้สะดวก รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลำบากในการควบคุมเลย

ระบับต่อมา คือ อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Fixed Exchange Rate) อัตราแลกเปลี่ยนชนิดนี้โดยทั่วไปในระบบทองคำมาตรฐานชาติ สืบเนื่องมาจากเมื่อครั้งที่ประเทศต่าง ๆ ยังใช้ทองคำเป็นเงินตรา ค่าของเหรียญจะเท่ากับค่าของทองคำที่ใส่ทำเหรียญนั้น ทำให้สามารถเทียบค่าของทองคำที่ทำเป็นเหรียญแล้วของประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งได้ง่าย โดยดูจากเนื้อทองคำที่ทำเป็นเหรียญนั้น

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการใช้วิธีการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน Exchange Control ที่เข้มงวดไม่มากนัก การควบคุมในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้กระทำกันในประเทศต่าง ๆ (ยกเว้นรัสเซีย) ในราวปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) เมื่อระยะเวลาผ่านไปก็ยังมี การควบคุมเข้มงวดขึ้นจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง

จุดประสงค์ในทางประวัติศาสตร์ของการควบคุมมีต่าง ๆ กัน เช่น ในปีก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ในยุโรปส่วนกลางมีการควบคุมเงินตราต่างประเทศเพื่อกันมิให้เงินทุนต่างประเทศที่กลับออกไป และเมื่อใดที่ทดลองควบคุมแล้วจึงเห็นว่าการควบคุมที่ได้ดลนั้นจะต้องมีการควบคุมทั้งทางคนรายรับและรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศด้วยจึงจะควบคุมได้ผล วิธีนี้ประชาชนจะถูกบังคับให้ขายเงินตราต่างประเทศที่ตนมีอยู่ (ไม่ว่าจะไดมาจาก การส่งสินค้าออกไปขาย หรือได้มาจากแหล่งอื่นก็ตาม) ให้แก่ทางการโดยอาจจะมองการณ์ใดหรือธนาคารรับอนุญาต (Authorized Banks) เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ในอัตราที่ทางการกำหนด และในทำนองเดียวกัน ในการซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อเป็นการชำระค่าสินค้าและบริการที่นำเข้ามาหรือเพื่อการอื่นใดก็ตามพลต่าจะต้องซื้อเงินตราต่างประเทศจากทางการด้วยราคาที่ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ถ้าการควบคุมด้วยวิธีนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เงินตราของประเทศก็ไม่สามารถที่จะรั่วไหลหรือมีการลักลอบนำออกไปต่างประเทศได้โดย วิธีนี้จะมีลักษณะคล้าย ๆ การผูกขาดทั้งการซื้อและการขายเงินตราต่างประเทศ (Monopolistic seller และ Monopsonistic buyer)

องค์การผู้ทำหน้าที่ควบคุมส่วนมากมักจะเป็นธนาคารกลาง แต่บางครั้งธนาคารกลางอาจแต่งตั้งให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการแทน เรียกธนาคารนั้น ๆ ว่า ธนาคารผู้รับอนุญาต (Authorized Banks) โดยให้ผู้ส่งสินค้าออกที่ไ้รับเงินตราต่างประเทศมาขายเงินตราดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน และผู้ส่งสินค้าเข้าก็จะต้องส่งเงินผ่านธนาคารผู้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ถ้าวิธีการควบคุมมีการผ่อนผันให้กับผู้ส่งออกในการที่จะเก็บเงินตราต่างประเทศไว้โดยบางส่วน ผู้ส่งออกเหล่านั้นก็อาจจะนำเงินไปซื้อสินค้าจากต่างประเทศ หรือไม่เช่นนั้นก็จะขายเงินตราต่างประเทศนั้นให้แก่ผู้อื่นตามราคาที่ได้ตกลงกันไว้ ปกติจะมีราคาสูงกว่าอัตราทางการ

3 Wells, Sidney J. International Economics George Allen And Unwin Ltd. London 1969 หน้า 87

4 Wells, Sidney J. แหล่งเดียวกับข้างตน หน้า 88

5 Enke, Stephen - Salera - Virgil International Economics, Third Edition, Prentice - Hall Inc. Englewood Cliffs, N.J. 1957 หน้า 168

ซึ่งเรียกว่า อัตราตลาดมืด (black market rate)⁶

แม้จะได้มีการขายเงินตราต่างประเทศไปแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังคงอาจจะต้องสต็อกสตองดูแลเงินตราต่างประเทศที่ขายให้ไปนั้นจะถูกนำไปใช้ในกิจการที่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ควยนอกจากนี้อาจจะใช้วิธีอื่น ๆ อีก เช่น

Blocked Account หมายถึงการกักเงินทุนที่ชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของอยู่ ซึ่งอาจเป็นเงินฝาก หรืออาจเป็นเงินทุนระยะสั้นที่ไถ่เอาประเทศมาเพื่อหารายได้ หรือเพื่อหลบภัย ตลอดจนการซื้อขายหลักทรัพย์

Clearing Agreement เป็นข้อตกลงที่บังคับด้วยวิธีนี้ผู้ส่งสินค้าเขาของแต่ละประเทศจะชำระเงินค่าสินค้านั้นเป็นเงินตราของประเทศตนให้แก่ธนาคารกลาง หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมการแลกเปลี่ยน เงินที่ธนาคารกลางได้รับไว้ธนาคารจะจ่ายให้แก่ผู้ส่งสินค้าออกเป็นค่าชำระสินค้าให้แก่อีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการนี้จะไม่มีการชำระเงินกันโดยตรงระหว่างผู้ส่งสินค้าเขา และผู้ส่งสินค้าออก ในสัญญาที่บังคับจะมีข้อสัญญาตกลงให้จำนวนสินค้าเขาและสินค้าออกมีมูลค่าเท่ากันด้วย หากมียอดต่างกันจะต้องชำระเงินตามวิธีที่ตกลงกันไว้ วิธีนี้มักจะเป็นวิธีที่เก่าแก่ที่สุด เรียกว่าระบบ

Bilateral Clearing ใช้เมื่อประเทศสูญเสียทุนสำรอง และไม่เต็มใจจะเปลี่ยนค่าอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศ

การควบคุมเงินตราต่างประเทศที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้มีหลายรูปและหลายลักษณะด้วยกัน ดังกล่าวแล้ว บางประเทศมิได้ควบคุมเน้นหนักทางด้านควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมากนัก แต่คอยผู้มีอัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวเกินกว่าขอบเขตที่ใดกำหนดไว้ หากขณะใดที่เห็นว่าเงินตราในประเทศเริ่มจะมีค่าตกต่ำลงจนเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับเงินตราต่างประเทศในสกุลที่สำคัญ ๆ ก็อาจจะนำเอาเงินตราต่างประเทศออกจากกองทุนรักษาเสถียรภาพหรือกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Stabilization Fund) ออกขายเพื่อแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศเข้ามาไว้ในกองทุน ๆ เพื่อให้ค่าเงินตราในประเทศสูงขึ้น (เพราะมีปริมาณลดลง) หรือ

6 ราวี่ พงษ์เวช แหล่งเดียวกับข้างตน หน้า 452

7 Kindleberger, Charles P. International Economics Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois Third Edition 1963 หน้า 291

หากว่าอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราในประเทศออกจะสูงเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับเงินตราต่างประเทศ ทางกองทุน ฯ ก็อาจจะนำเงินตรานั้นออกมาขายเพื่อแลกซื้อเอาเงินตราต่างประเทศเข้าเก็บไว้ในกองทุน ฯ แทน

โดยปกติ วิธีการควบคุมเงินตราต่างประเทศมักจะมีควมบังคับส่วนเงินตราต่างประเทศด้วยโดยหลัก discrimination การใช้ระบบนี้ส่วนโดยหลักการบริหารจะมีลักษณะเหมือนการจำกัดโควตาสินค้า คือ มีการแบ่งสรรเงินตราต่างประเทศเท่าที่มีอยู่โดยการใช้อยุขพิธีจ ๒๕๒๓ แยกตามกองการที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำเช่นนี้อาจจะใช้ระบบ Multiple Exchange Rate System ๒๕๒๘ ก็ได้ โดยการตั้งอัตราแลกเปลี่ยนไว้หลายอัตรา เพื่อเป็นการยับยั้งมิให้มีการนำสินค้าที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น สินค้าประเภทฟุ่มเฟือยเข้าประเทศ หรืออาจจะนำเข้ามาบ้างก็จะคงซื้อหาด้วยราคาแพง สำหรับวิธปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งอัตราแลกเปลี่ยนไว้หลายอัตราคือ ถ้าเป็นสินค้าเข้าที่จำเป็น อัตราแลกเปลี่ยนมักกำหนดไว้ในอัตราต่ำกว่าสินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งมีผลดีเท่าเทียมเป็นการเก็บภาษีจากคนมีเงิน และการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยและสินค้าจำเป็นต่ำ เท่าเทียมเป็นการเพื่อให้เกิดการผลิต ดังนี้เป็นต้น ๒๕๒๙

เหตุผลของการที่ต้องมีการควบคุมเงินตราต่างประเทศก็เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะสงครามและสันติภาพ ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำต้องมีการควบคุมราคาสินค้าภายในประเทศ และเนื่องจากราคาสินค้าภายในประเทศมีความสัมพันธ์กับราคาสินค้าในต่างประเทศโดยการผันอัตราแลกเปลี่ยน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมเงินตราต่างประเทศและถ้าจะให้เลิกการควบคุมนี้โดยทันที สำหรับประเทศที่เคยควบคุมมาแล้วก็มักจะทำได้ ถ้าหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อน เช่น จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนั้นการตั้งอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่ถูกต้อง บางครั้งจะเป็นการส่งเสริมให้มีการเก็งกำไร การควบคุมเงินตราต่างประเทศจึงเท่าเทียมเป็นการแก้ปัญหาการเก็งกำไรในอัตราแลกเปลี่ยน อนึ่ง เสถียรภาพทางการเมืองของหลายประเทศอาจจะไม่มั่นคงทำให้ผู้ที่เป็นเจ้าของเงินทุนหาทางเคลื่อนย้ายเงินทุนของตนออกไปนอกประเทศเพื่อความปลอดภัย หากได้มีการควบคุมเงินตราต่างประเทศแล้ว

Wells, Sidney J. แหล่งเดียวกับข้างตน หน้า 89

๑ วารี่ พงษ์เวช แหล่งเดียวกับข้างตน หน้า 458

จะเป็นการป้องกันการลงทุนหนี้ออกนอกประเทศได้^{๑๑๐}

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะปรากฏว่า หลังจากที่ได้มีการควบคุมไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว มักจะมีการแผ่ขยายการควบคุมออกไปจนถึงรายการทุกประเภท และในการบังคับให้นำเงินตราต่างประเทศมาส่งมอบ ตลอดจนการบังคับซื้อเงินตราต่างประเทศในอัตราทางการนั้น อาจจะมีผู้หลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการควบคุมเงินตราต่างประเทศนั้นจะต้องอาศัยการร่วมมืออย่างพร้อมเพียงจากประชาชนในประเทศ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมจะต้องมีสมรรถภาพและมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ การควบคุมจึงจะบรรลุผลตามที่ต้องการ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการควบคุมเงินตราต่างประเทศ แต่ผลที่จะได้กล่าวต่อไป จะขอกล่าวถึงลักษณะและปัญหาทางด้านการค้ากับต่างประเทศของไทยพอสังเขป เพื่อเป็นแนวทางชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องใช้การควบคุมเงินตราต่างประเทศช่วยแก้ปัญหาทางด้านการเงินของประเทศ