

# บทความวิชาการ

การอนุวัติกฎหมายตาม  
“ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุน  
ในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย”

นางสาวทัศนีย์ สุขสมบูรณ์  
นิติกรชำนาญการ  
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๙

# บทความวิชาการ

การอนุวัติกฎหมายตาม

“ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย”

โดย

นางสาวทัศนีย์ สุขสมบูรณ์

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานติดตามและประมวลผลงานของวุฒิสภา

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในวงงานนิติบัญญัติ บทความวิชาการ เรื่อง การอนุวัติกฎหมายตาม “ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย”

จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และบุคคลในวงงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ หากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ประการใดหรือประสงค์ให้จัดทำข้อมูลทางวิชาการในเรื่องที่ท่านสนใจ สามารถแจ้งความจำนงได้ที่ สำนักวิชาการ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้น ๒๖ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒ - ๘๓๑-๙๓๐๕, ๐๒ - ๘๓๑-๙๓๐๗ โทรสาร ๐๒ - ๘๓๑-๙๓๐๘

อนึ่ง บทความวิชาการนี้ สำนักวิชาการได้เผยแพร่ผ่านทาง

[http://library.senate.go.th/e-library/web/main\\_list.jsp?SearchType=](http://library.senate.go.th/e-library/web/main_list.jsp?SearchType=)



## การอนุวัติกฎหมายตาม “ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย”

นางสาวทัศนีย์ สุขสมบูรณ์ \*

### ๑. บทนำ

ความริเริ่มในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB) เริ่มขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ เพื่อเป็นกลไกทางการเงินระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี (Multilateral Financing Mechanism: MFM) ที่เน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมหารือในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้ง (Founding Members) ร่วมกับประเทศอื่น ๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งสิ้น ๕๗ ประเทศ โดยเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ AIIB ได้มีพิธีเปิดทำการธนาคารอย่างเป็นทางการ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน และขณะนี้ มีประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๓๐ ประเทศ

#### วัตถุประสงค์ของ AIIB

- ๑) ส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เสริมสร้างความมั่งคั่ง และพัฒนาความเชื่อมโยงภายในภูมิภาคเอเชียโดยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและด้านอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์
- ๒) ส่งเสริมความร่วมมือภายในภูมิภาคในการรับมือกับความท้าทายด้านการพัฒนาโดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์กรเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ ในระดับพหุภาคีและทวิภาคี<sup>๑</sup>

#### ความจำเป็นเร่งด่วนของการอนุวัติกฎหมายตามข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย

โดยที่ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (AIIB) ได้มีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และ AIIB ได้มีพิธีเปิดทำการอย่างเป็นทางการ รวมถึงการประชุมสภาผู้ว่าการครั้งแรก และการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ เนื่องจากยังไม่ได้ให้สัตยาบัน และเข้าร่วมเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการ

ขณะนี้ ประเทศสมาชิกในกลุ่มออกเสียงของไทย จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย (ร้อยละ ๒.๐๕ ของ Regional Shares) ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ ๑.๕๒) มาเลเซีย (ร้อยละ ๐.๔๙) บังคลาเทศ (ร้อยละ ๑.๑๔) เนปาล (ร้อยละ ๐.๔๕) และมัลดีฟส์ (ร้อยละ ๐.๓๗) อยู่ระหว่างการจัดทำตารางการหมุนเวียนตำแหน่งกรรมการ (Director) และกรรมการสำรอง (Alternate Director) ซึ่งเบื้องต้นประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะให้ไทยในฐานะประเทศที่มีสิทธิออกเสียงมากที่สุดในกลุ่ม

\* นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานติดตามและประมวลผลงานของวุฒิสภา สำนักวิชาการ.

<sup>๑</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี. การเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ดำรงตำแหน่งกรรมการ (Director) ของกลุ่มออกเสียงในวาระที่ ๑ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา ๒ ปี และจะเริ่มวาระอย่างเป็นทางการตั้งแต่การประชุมประจำปีของ AIIB ครั้งแรกในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙

ในการนี้ หากประเทศไทยไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งได้ทันก่อนการประชุมประจำปีของ AIIB ครั้งแรกในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ จะต้องขอสลั้ววาระในการดำรงตำแหน่งกับประเทศอื่นในกลุ่มออกเสียง และจะเสียสิทธิในการดำรงตำแหน่งกรรมการวาระแรกเป็นเวลา ๒ ปี ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยไม่เสียสิทธิในการดำรงตำแหน่งกรรมการในวาระแรก และมีสิทธิออกเสียงในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานในช่วงเริ่มแรกของ AIIB จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการกระบวนการภายใน เพื่อให้สามารถให้สัตยาบันต่อความตกลงฯ และเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งอย่างสมบูรณ์ก่อนการประชุมประจำปีครั้งแรกของ AIIB ในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙

### สาระสำคัญของความตกลงฯ<sup>๒</sup>

ความตกลงฯ ดังกล่าว จัดทำโดยคณะทำงานระหว่างประเทศ (Multilateral Interim Secretariat : MIS) ร่วมกับผู้แทนประเทศสมาชิกทั้งหมด ๕๗ ประเทศ เพื่อกำหนดหลักการและกรอบการดำเนินการหลักของ AIIB โดยเนื้อหาของความตกลงฯ นั้นอ้างอิงจากความตกลงในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาระดับพหุภาคี (Multilateral Development Banks : MDBs) อื่น ๆ เป็นหลัก โดยเฉพาะความตกลงในการจัดตั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Banks : ADB) เนื่องจากมีบริบทใกล้เคียงมากที่สุด และได้ปรับเนื้อหาบางส่วนให้สอดคล้องกับบริบทในการดำเนินงานของ AIIB ซึ่งในความตกลงฯ จะมีส่วนที่ว่าด้วยการแต่งตั้งหน่วยงานติดต่อ สถานที่รับฝากเงินและสินทรัพย์ของธนาคาร ผู้ว่าการและผู้ว่าการสำรอง รวมถึงการให้สถานะความคุ้มกันเอกสิทธิ์และการยกเว้นแก่ธนาคาร ซึ่งเป็นส่วนหลักที่ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการออกกฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงฯ และเนื่องจากที่ประเทศไทยได้ตกลงเข้าเป็นภาคีสมาชิกข้อบทของความตกลงฯ ด้วย AIIB เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อร่วมจัดตั้ง AIIB ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศในการนี้ ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงฯ ที่ประเทศไทยได้ลงนามไปแล้ว อีกทั้งเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจถือประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชียขึ้นเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามข้อบทความตกลงฯ ด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย ทั้งนี้ รัฐบาลชุดนี้จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

---

<sup>๒</sup> สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

## ๒. AIIB แหล่งเงินทุนใหม่ของไทยเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๓

ภายหลังจากที่ประเทศจีนได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งใหม่ขึ้น (Development Bank) ได้สำเร็จ โดยร่วมมือกับ “กลุ่ม BRICS” ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง ประกอบด้วยประเทศ บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับประเทศสมาชิกและประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาประเทศด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระยะยาว อีกทั้ง เมื่อไม่นานมานี้ ประเทศจีนยังได้ทำการผลักดันให้มีการจัดตั้ง “ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank)” หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “AIIB” ขึ้นอีก โดยมุ่งเน้นในการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในแถบเอเชีย เช่น การลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน ท่าเรือ พลังงาน การสื่อสารและระบบโทรคมนาคม เป็นต้น ส่งผลให้เป็นที่น่าจับตามองจากประเทศต่าง ๆ อย่างมากกว่าสิ่งที่ประเทศจีนกำลังทำอยู่นี้ ต้องการท้าทายอำนาจทางการเงินของสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุนต่าง ๆ หรือไม่ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักอยู่ หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ที่มีประเทศญี่ปุ่นให้การสนับสนุน ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าหากประเทศจีนและประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันและจัดตั้งธนาคาร AIIB ได้สำเร็จ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินโลกอย่างไร

สำหรับการก่อตั้งธนาคาร AIIB นั้น เป็นแนวคิดของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ของประเทศจีน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในการประชุมรัฐมนตรีคลังกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ณ กรุงปักกิ่ง ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการก่อตั้งธนาคาร AIIB อย่างเป็นทางการ โดยมีประเทศผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มแรกจำนวน ๒๑ ประเทศ ประกอบด้วย จีน ไทย เมียนมา กัมพูชา สปป.ลาว สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ อินเดีย ศรีลังกา ปากีสถาน เนปาล บังกลาเทศ มอริเชียส คูเวต โอมาน กาตาร์ คาซัคสถาน และอุซเบกิสถาน ต่อมาได้มีการกำหนดระยะเวลาการเปิดรับสมัครประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งเพิ่มจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา โดยมีหลายประเทศแสดงความสนใจขอเข้าร่วม และปัจจุบันธนาคาร AIIB มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น ๕๗ ประเทศ ซึ่งประเทศที่เพิ่มขึ้นมา ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย อาเซอร์ไบจาน บราซิล เดนมาร์ก อียิปต์ ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส จอร์เจีย เยอรมัน ไอซ์แลนด์ อินโดนีเซีย อิหร่าน อิสราเอล อิตาลี จอร์แดน ลักซิมเบิร์ก มัลดีฟ มอลตา เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ทาจิกิสถาน อังกฤษ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ตุรกี เกาหลีใต้ และคีร์กีซสถาน ซึ่งหลังจากนี้ กลุ่มประเทศสมาชิกจะต้องทำการร่างกฎระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้สำหรับการลงนาม

<sup>๓</sup> ที่ประชุมกลุ่ม BRICS ประกาศจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาพร้อมตั้งกองทุนเงินสำรองร่วมกัน : แหล่งที่มา <http://www.thaibigchina.com> (๓ มีนาคม ๒๕๕๙)

สัตยาบันและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของธนาคารต่อไป โดยล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ ธนาคาร AIB ได้มีพิธีเปิดทำการธนาคารอย่างเป็นทางการ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน

สำหรับสาเหตุที่ประเทศจีนพยายามก่อตั้งธนาคาร AIB ขึ้นมานั้น ส่วนหนึ่งคาดว่าน่าจะมาจากการที่ปัจจุบันแหล่งเงินทุนสำคัญ ๆ ของโลก อาทิ World Bank และ IMF ถูกครอบงำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตก ส่วนธนาคาร ADB นั้นก็นำโดยประเทศญี่ปุ่น และที่ผ่านมามีประเทศจีนได้เคยเสนอแนวทางให้มีการปฏิรูปองค์กรหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ World Bank และ IMF เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศอื่น ๆ มีสิทธิ์ในการออกเสียงมากขึ้น แต่แนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับและถูกคัดค้านจากประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดขององค์กร นั่นคือประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ประเทศจีนไม่พอใจเนื่องจากปัจจุบันประเทศจีนถือได้ว่ามีขนาดของเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ ๒ ของโลกเป็นรองเพียงสหรัฐอเมริกาประเทศเดียว และมีปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศมากที่สุดในโลก ประมาณ ๔ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศจีนจึงพยายามก่อตั้งธนาคาร AIB ขึ้น เพื่อต้องการลดการพึ่งพิงเงินทุนจากสถาบันทางการเงินหรือกลุ่มเงินทุนแหล่งเดิม ๆ ที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่นหนุนหลัง และต้องการนำเงินสำรองระหว่างประเทศดังกล่าวมาใช้เป็นแหล่งเงินทุนแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเชื่อมโยงให้เป็นโครงข่ายระบบคมนาคมในแถบเอเชียเข้าด้วยกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลแก่ประเทศจีนในระยะยาวทั้งในด้านการค้า การลงทุนและการเมืองระหว่างประเทศ อีกทั้งประเทศจีนยังมุ่งหวังที่จะใช้โอกาสนี้ทำการผลักดันเงินหยวนซึ่งเป็นเงินสกุลหลักของจีนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการเงินโลก ผ่านทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ส่งผลให้เงินหยวนก้าวไปสู่การเป็นหนึ่งในสกุลเงินหลักของโลกในอนาคต<sup>๔</sup>

#### ตารางที่ ๑ แสดงสัดส่วนการมีสิทธิ์ออกเสียงของประเทศจีน เปรียบเทียบกับประเทศ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น<sup>๕</sup>

แหล่งเงินทุน	จำนวนสมาชิก (ประเทศ)	เงินลงทุน (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	สัดส่วนการมีสิทธิ์ออกเสียง (ร้อยละ)
World Bank	๑๘๘	๒๒๓	สหรัฐอเมริกา = ๑๖.๒ จีน = ๔.๘
ADB	๖๗	๑๖๓	ญี่ปุ่น = ๑๒.๘ จีน = ๕.๔
AIB	๕๗	๑๐๐	จีน = ๒๖.๐๖ (จากการประมาณการ)

<sup>๔</sup> รศ.ดร. ประภัสสร เทพชาตรี. AIB (Asian Infrastructure Investment Bank) การผงาดขึ้นมาของจีนและการเสื่อมถอยของสหรัฐ. [Online] แหล่งที่มา : <http://www.Thepchatree.blogspot.com>

<sup>๕</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย ASTV ผู้จัดการออนไลน์

ธนาคาร AIB จะทำการระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการก่อตั้งหรือใช้สำหรับเป็นทุนจดทะเบียน ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยระยะแรกจะเป็นเงินทุนของประเทศจีนประมาณ ๒๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และส่วนที่เหลือจะมาจากเงินทุนของประเทศสมาชิก โดยจะคิดจาก สัดส่วนขนาดเศรษฐกิจ (GDP) ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้เป็นที่คาดว่าจะประเทศไทยในแถบเอเชียจะมี สัดส่วนทั้งหมดคิดเป็นประมาณร้อยละ ๗๕ และประเทศจากทวีปอื่น ๆ จะมีสัดส่วนคิดเป็นประมาณ ร้อยละ ๒๕ ของทั้งหมด เนื่องจากหากยึดถือที่ GDP ของแต่ละประเทศจริง ๆ ประเทศในแถบเอเชีย ที่มี GDP ต่ำกว่าจะเสียเปรียบประเทศจากยุโรป จะกลายเป็นว่าธนาคาร AIB จะมีผู้สนับสนุนหลัก ที่ไม่แตกต่างจาก World Bank หรือ IMF นั่นเอง สำหรับประเทศไทยนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างความตกลงในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการ ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (AIIB) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยประเทศไทยจะได้รับสัดส่วน ทุนประมาณร้อยละ ๑.๔๒๗๕ ของมูลค่าทุนจดทะเบียนทั้งหมด คิดเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น ๑,๔๒๗.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ ๔๘,๖๗๘.๘ ล้านบาท และในช่วงแรกนั้น ประเทศไทยจะต้องทำการ ชำระเงินก่อน ประมาณร้อยละ ๒๐ ของเงินลงทุนทั้งหมดของประเทศไทย คิดเป็นเงินลงทุนประมาณ ๒๘๕.๕๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ ๙,๗๓๕.๘ ล้านบาท โดยแบ่งการชำระออกเป็น ๕ งวด ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ ประมาณงวดละ ๑,๙๕๐ ล้านบาท ซึ่งในการชำระงวดแรกของประเทศไทยนั้น จะใช้วิธีการเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่หาก ไม่สามารถดำเนินการได้ทันจะขอเบิกจ่ายเงินจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็นแทน ส่วนเงินลงทุนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ ๘๐ ของเงินลงทุนทั้งหมดของประเทศไทย คิดเป็น ๑,๑๔๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ ๓๘,๙๔๓ ล้านบาทนั้น จะเป็นทุนรอเรียกชำระเมื่อมีความ จำเป็น (Callable Capital)

สำหรับเงินทุนที่ใช้ในการจดทะเบียนของธนาคาร AIB นั้น ถือได้ว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย พอสมควรเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินระดับโลกอย่าง World Bank และ ADB แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จากการที่ ADB ได้เคยทำการประเมินการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของทวีปเอเชีย พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๓ พบว่า จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ ๘ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และปัจจุบันได้รับการ สนับสนุนเงินลงทุนจาก World Bank และ ADB รวมกันประมาณร้อยละ ๒ ของความต้องการทั้งหมด เท่านั้น ส่วนการลงทุนในอาเซียนนั้น ADB ได้ประเมินว่าจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐานประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ <sup>๖</sup>

---

<sup>๖</sup> วิชญ์พล สุราสินันท์, เมื่อจินคิดการใหญ่ : ธนาคารโลกในเวอร์ชันเอเชีย. [Online] : <http://www.bot.or.th> (๑ มีนาคม ๒๕๕๙)



ตารางที่ ๒ แสดงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๓ <sup>๗</sup>

หน่วย : พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

โครงสร้างพื้นฐาน	การลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานใหม่	การบำรุง ดูแลรักษา ระบบโครงสร้างพื้นฐานเดิม	รวม
พลังงาน	๑๗๐.๓	๕๖.๐	๒๑๖.๓
การประปา สุขาภิบาล	๙๘.๘	๖๐.๖	๑๕๙.๔
ระบบการขนส่ง	๙๕.๖	๖๑.๒	๑๕๖.๘
ระบบโทรคมนาคม	๓๐.๙	๓๒.๗	๖๓.๖
รวม	๓๙๕.๖	๒๐๐.๕	๕๙๖.๑

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank (ADB) และกองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund (ADF))

๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank (ADB) <sup>๘</sup>

ADB เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคีที่มีประเทศสมาชิกร่วมถือหุ้น จำนวน ๖๗ ประเทศ ประกอบด้วย ๔๘ ประเทศจากภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และ ๑๙ ประเทศจากภูมิภาคอื่น ๆ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และมีสำนักงานประจำอยู่ในหลายประเทศที่เป็นสมาชิก ADB มีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกผ่านการให้เงินกู้ยืม (Loan) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า (Grant) การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance (TA)) การให้คำปรึกษาหารือด้านนโยบายการเข้าร่วมลงทุนในโครงการต่าง ๆ และการค้าประกันเพื่อขจัดปัญหาความยากจนให้หมดไปจากภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยได้ทำการระดมทุนทั้งหมดไว้ที่แหล่งเงินทุนสามัญ (Ordinary Capital Resources (OCR)) ซึ่งประกอบด้วย เงินค่าหุ้นของประเทศสมาชิก เงินที่ ADB กู้ยืมหรือระดมทุนจากตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ และเงินรายได้สุทธิจากการดำเนินงานของธนาคาร และแหล่งเงินกองทุนพิเศษ (Special Funds) ซึ่งรวบรวมเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่ ADB เกี่ยวข้อง อาทิ กองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund (ADF)) กองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือด้านวิชาการ (Technical Assistance Special Fund) กองทุนพิเศษของประเทศญี่ปุ่น (Japan Special Fund) และกองทุนเพื่อความร่วมมือและการรวมตัวในระดับภูมิภาค (Regional Cooperation and Integration Fund (RCIF)) เป็นต้น

สำหรับการบริหารจัดการภายใน ADB มีประธานธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งปัจจุบันคือ Mr. Takehiko Nakao จากกระทรวงการคลังญี่ปุ่น (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๖ โดยเป็น

<sup>๗</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย

<sup>๘</sup> สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. มีนาคม ๒๕๕๗

ประธานคนที่ ๙ ตั้งแต่ธนาคารเริ่มก่อตั้ง) รองประธานธนาคารพัฒนาเอเชีย (จำนวน ๖ ตำแหน่ง) สภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงจากประเทศสมาชิก ๖๗ ประเทศ และคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ทำหน้าที่บริหารจัดการประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกกำลังพัฒนา (Developing Member Countries (DMCs)) ที่ถือหุ้นใน ADB โดยร่วมเป็นภาคีสมาชิกในความตกลงว่าด้วยการสถาปนา ADB (Agreement Establishing the Asian Development Bank) เมื่อปี ๒๕๐๙ และได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับ ADB พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อให้อำนาจรัฐบาลปฏิบัติการร่วมกับ ADB ตามข้อผูกพัน โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานราชการหลักที่ดูแลภารกิจเกี่ยวกับ ADB และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ (Governor) ของไทยใน ADB และปลัดกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการสำรอง (Alternate Governor) ของไทยใน ADB และมีสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง (สศค.) ทำหน้าที่ประสานงานหลัก นอกจากนี้ได้ร่วมมือกับ ADB จัดตั้งสำนักงาน ADB ประจำประเทศไทย (Thailand Resident Mission (TRM)) ซึ่งเริ่มเปิดดำเนินการเมื่อปี ๒๕๔๘ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงการทำงานของ ADB กับภาครัฐ ภาคเอกชน หุ้นส่วนการพัฒนา และผู้มีส่วนได้เสียในภาคประชาสังคมของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนหุ้นที่ถือครองใน ADB ทั้งหมด ๑๔๔,๕๒๒ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๖ ของหุ้นทั้งหมดในธนาคาร และมีจำนวนเสียงทั้งหมด ๑๘๔,๑๒๖ เสียง คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๙ ของคะแนนเสียงทั้งหมดในธนาคาร

นับตั้งแต่เข้าเป็นสมาชิกของ ADB เมื่อปี ๒๕๐๙ ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบเงินกู้เป็นจำนวน ๖.๓๕ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ สำหรับ ๙๒ โครงการ โดยพลังงานเป็นสาขาที่ได้รับจัดสรรเงินกู้มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ สาขาการขนส่งและการสื่อสาร สาขาการเงิน การประปา สุขาภิบาล และการจัดการของเสีย ตามลำดับ และได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้จาก ADB อยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ ตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องภายหลังจากวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี ๒๕๔๐ จนทำให้สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper-middle Income Country) และได้จัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติที่มุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลกเพื่อเข้าสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในอนาคต โดยได้ให้ความสำคัญในการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมและการเข้าร่วมภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคภายใต้บทบาทที่สร้างสรรค์ ความร่วมมือระหว่าง ADB และประเทศไทยได้พัฒนาขึ้นจากการเป็นผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาสู่การเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Development Partners) โดย ADB ได้มุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างขีดความสามารถทางสถาบันเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Building Institutional Capacity for More Inclusive Economic Growth) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของภาคเอกชน การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาค

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของ ADB พอสมควร โดยให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพร่วมกับ ADB จัดการประชุมประจำปีสภาผู้ว่าการธนาคารพัฒนาเอเชีย (Annual Meeting of the Board of Governors of ADB) ครั้งที่ ๑๘ ระหว่างวันที่ ๓๐ เมษายน -

๒ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ และครั้งที่ ๓๓ ระหว่างวันที่ ๖ - ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรม Westin Riverside Plaza จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกที่ใหญ่และสำคัญที่สุดของ ADB และแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานกรรมการบริหารกลุ่มออกเสียงของไทยใน ADB ในฐานะกรรมการบริหาร (Executive Director) กลุ่มออกเสียงฯ และที่ปรึกษากรรมการบริหาร (Director's Advisor) กลุ่มออกเสียงฯ ตามกรอบการหมุนเวียนตำแหน่ง (Rotation Arrangement) ที่ ๖ ประเทศสมาชิกในกลุ่ม (ประกอบด้วย มาเลเซีย เมียนมาร์ บรูไนดารุสซาลาม สิงคโปร์ เนปาล และประเทศไทย) ร่วมกันกำหนด นอกจากนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นผู้บริจาคในกองทุนพัฒนาเอเชีย (ADF) ซึ่งเป็นกองทุนพิเศษ (Special Fund) ที่มีขนาดใหญ่ และเก่าแก่ที่สุดภายใต้การกำกับดูแลของ ADB ที่มุ่งเน้นการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่ประเทศสมาชิกที่มีฐานะยากจนในรูปแบบเงินกู้แบบไม่มีดอกเบี้ยและเงินให้เปล่า โดยเข้าร่วมการบริจาคเงินตั้งแต่การเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ ของกองทุนเมื่อปี ๒๕๔๐ และล่าสุดได้เข้าร่วมในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๑๐ ของกองทุน เมื่อปี ๒๕๕๕ รวมเงินบริจาคใน ADF ทั้งหมด เกือบ ๖๐๐ ล้านบาท

### ๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund (ADF))<sup>๙</sup>

กองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund (ADF)) เป็นกองทุนพิเศษ (Special Fund) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและเก่าแก่ที่สุดที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank (ADB)) ซึ่งเป็นสถาบันทางการเงินที่มุ่งเน้นการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการแก่ภาครัฐและภาคเอกชนต่าง ๆ ในประเทศสมาชิก ADF จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่ประเทศสมาชิกที่มีฐานะยากจนในรูปแบบเงินกู้ไม่มีดอกเบี้ยและเงินให้เปล่า โดยในกรณีทั่วไปมีระยะเวลาการให้กู้ ๓๒ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๘ ปี ในช่วงระยะเวลาปลอดหนี้จะมีค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑ ต่อปี ในช่วงระยะหลังปลอดหนี้จะมีค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ในกรณีการให้กู้แบบฉุกเฉินมีระยะเวลาการให้กู้ ๔๐ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๑๐ ปี และค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑ ต่อปี

เพื่อให้การจัดสรรเงินกู้ของ ADF เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อความต้องการของประเทศสมาชิกที่ยากจน ADB ได้จัดทำเกณฑ์สำหรับการกู้ยืมเงิน โดยกำหนดว่าประเทศสมาชิกที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross National Income (GNI) per capita) สูงกว่าเกณฑ์ที่ ADB กำหนด (Operational Cutoff for ADF Eligibility) จนถือได้ว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries) เป็นต้นไป และมีความน่าเชื่อถือทางสถานะการเงินเพียงพอไม่มีสิทธิ์กู้ยืมเงินจาก ADF และได้จัดทำระบบการจัดสรรผลการดำเนินงาน (Performance-Based Allocation (PBA)) ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสรรแหล่งเงินจาก ADF ให้กับประเทศสมาชิกที่มีสิทธิ์กู้ยืม ทั้งนี้การกำหนด GNI per capita ดังกล่าวของ ADF จะอ้างอิงมูลค่าตามเกณฑ์สำหรับการกู้ยืมเงินของสมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (International Development Association (IDA)) ธนาคารโลก

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน

นอกจากนี้ ADB ได้กำหนดกรอบกลไกการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าให้กับประเทศสมาชิกที่ยากจน ภายใต้ ADF โดยประเมินตามความเสี่ยงของการประสบปัญหาหนี้ (Risk of Debt Distress) ของแต่ละประเทศ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกใน ADB ตั้งแต่ที่ได้เริ่มก่อตั้งในปี ๒๕๐๙ เป็นต้นมา และปัจจุบันเป็นผู้ถือหุ้นใน ADB รายใหญ่ลำดับที่ ๑๗ จากสมาชิกทั้งหมด ๖๗ ประเทศ โดยในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๖ – ๒๕๒๕ ประเทศไทยมีสิทธิกู้ยืมเงินจาก ADF และได้กู้ยืมเงินเป็นจำนวน ๗๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา ๖ โครงการที่เกี่ยวข้องกับภาคการศึกษา เกษตรกรรม และการชลประทาน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ ประเทศไทยไม่ได้ทำการกู้ยืมเงินจาก ADF อีก และได้ชำระหนี้ทั้งหมดแล้ว เมื่อปี ๒๕๕๒ ปัจจุบัน ADB ถือว่าประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศมีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries) และให้สิทธิในการกู้ยืมได้เฉพาะจาก OCR เท่านั้น

ประเทศไทยได้เปลี่ยนสถานะเป็นผู้บริจาคใน ADF โดยเข้าร่วมการบริจาคเงินเพิ่มทุนใน ADF ตั้งแต่การเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ ในกองทุน ADF VII เป็นต้นมา โดยได้เข้าร่วมบริจาคใน ADF แล้วทั้งสิ้น ๕ ครั้ง ซึ่งครั้งแรกได้เข้าร่วมบริจาคเมื่อปี ๒๕๔๐ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ ของกองทุน ADF VII เป็นจำนวนวงเงิน ๑๐๑,๐๒๔,๘๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ๒๕๔๕ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๗ ของกองทุน ADF VIII เป็นจำนวนวงเงิน ๑๐๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๓ เมื่อปี ๒๕๔๘ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๘ ของกองทุน ADF IX เป็นจำนวนวงเงิน ๑๑๙,๖๕๖,๓๔๐ บาท ครั้งที่ ๔ เมื่อปี ๒๕๕๑ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๙ ของกองทุน ADF X เป็นจำนวนวงเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๕ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๑๐ ของกองทุน ADF XI เป็นจำนวนวงเงิน ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

สำหรับกองทุน ADF XI ซึ่งเป็นการเพิ่มทุน ADF ครั้งล่าสุด และครอบคลุมปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙ กระทรวงการคลังได้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคเพิ่มทุนในวงเงินไม่เกิน ๑๖๐ ล้านดอลลาร์ (โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมบริจาคเป็นจำนวนวงเงิน ๑๕๐ ล้านดอลลาร์) และให้คงสัดส่วนการบริจาคของไทยให้ไม่ต่ำกว่าในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๙ ของกองทุน ADF X เนื่องจากเห็นว่า ADF มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาความยากจน เพื่อนำไปพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว ซึ่งรวมถึงกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion (GMS)) อาทิ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และพม่า โดยประเทศไทยจะมีบทบาทในการผลักดันให้ ADB เพิ่มความสำคัญให้แก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการลงทุนในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวด้วย โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕

### **ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้าร่วมบริจาคในกองทุนพัฒนาเอเชีย**

การเข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF ทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ ดังนี้

๑. การเข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF เป็นการบริจาคเงินแหล่งเดียวที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่แสดงให้ประเทศอื่น ๆ เห็นถึงนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่มีความยากจนของประเทศไทย และบทบาทความเป็นผู้ให้ของไทยต่อประเทศยากจนในเวทีระหว่างประเทศ

๒. การที่ประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคว่าเพื่อเพิ่มทุนใน ADF จะช่วยเพิ่มบทบาทในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการลงทุนในภูมิภาค อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว

๓. การเข้าร่วมบริจาคว่าเงินใน ADF เป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้รับเหมาและที่ปรึกษาของประเทศไทยเข้ารับงานภายใต้ ADF หรือ OCR ของ ADB ต่อไปในอนาคต ซึ่งตั้งแต่การเริ่มจัดตั้ง ADF เมื่อปี ๒๕๑๖ ผู้ประกอบการจากประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) สำหรับโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิก ADF ทั้งในรูปแบบการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างและที่ปรึกษาของโครงการต่าง ๆ คิดเป็นมูลค่ากว่า ๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งนี้ การเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้างของผู้ประกอบการไทยภายในประเทศสมาชิก ADF ได้มีขึ้นก่อนประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคว่าเงินในกองทุน ADF VII ครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๐ และหลังจากที่ไทยได้เข้าร่วมบริจาคว่าเงินใน ADF ผู้ประกอบการไทยได้มีส่วนร่วมในโครงการในประเทศ ADF เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ผลักดันให้ผู้รับเหมาและที่ปรึกษาไทยเข้ารับงานภายใต้โครงการที่ประเทศเพื่อนบ้านกู้เงินจากประเทศไทย โดยการประสานกับ ADB ในการให้กู้ร่วมระหว่างประเทศไทยกับ ADB ในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรวมถึงธนาคารโลกและธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation (JBIC))

#### ๔. การให้อำนาจประเทศไทยปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย

จากการประมวลข้อมูลของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา<sup>๑๐</sup> เรื่อง การอนุมัติกฎหมายตามข้อบทความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชียนั้น รัฐบาลชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

##### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย

<sup>๑๐</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์, ๒๕๕๙)

## เหตุผล

เนื่องจากประเทศไทยตกลงจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank) เพื่อร่วมจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เสริมสร้างความมั่นคง และพัฒนาความเชื่อมโยงภายในภูมิภาคเอเชียโดยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาขาการผลิตอื่น ตลอดจนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนภายในภูมิภาคในการรับมือกับความท้าทายด้านการพัฒนาโดยรวมอย่างใกล้ชิดกับองค์กรเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ ในระดับพหุภาคีและทวิภาคี ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกพันซึ่งภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อบทของความตกลงดังกล่าว อีกทั้งเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจถือประโยชน์จากการเป็นสมาชิก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... มีเนื้อหารวม ๑๐ มาตรา สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดบทนิยาม “**ข้อบทของความตกลง**” หมายความว่า ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank) ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามไว้เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ “ธนาคาร” หมายความว่า “ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชียที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบทของความตกลง (ร่างมาตรา ๓)

๒. กำหนดขอบเขตการใช้บังคับให้บทบัญญัติมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้วเป็นต้นไป โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๔)

๓. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดให้มีหน่วยงานเพื่อการติดต่อระหว่างประเทศกับธนาคารโดยประกาศราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๕)

๔. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสถานที่รับฝากเงินและสินทรัพย์อื่น ๆ ของธนาคาร (ร่างมาตรา ๖)

๕. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจทำการแทนรัฐบาลเพื่อถือเอาประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารตามที่กำหนดไว้ในข้อบทของความตกลง (ร่างมาตรา ๗)

๖. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ว่าการและปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ว่าการสำรองของประเทศไทยในสภาผู้ว่าการของธนาคารโดยตำแหน่ง (ร่างมาตรา ๘)

๗. กำหนดให้ยอมรับนับถือว่าธนาคารเป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย และกำหนดให้ธนาคาร ผู้ว่าการ ผู้ว่าการสำรอง กรรมการ กรรมการสำรอง ประธาน รองประธาน พนักงานและลูกจ้างของธนาคาร รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาซึ่งปฏิบัติงานของธนาคารได้รับเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและการยกเว้นภาษีอากรตามที่ระบุในข้อบทของความตกลงเพียงเท่าที่รัฐบาลได้รับใช้บทแห่งข้อบทของความตกลงนั้น (ร่างมาตรา ๙)

ทั้งนี้ ในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สามเห็นสมควร

ประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... ได้ตั้งข้อสังเกต ดังนี้

#### ๑. วันมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติบางมาตรา (มาตรา ๔)

โดยที่มาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... กำหนดให้มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้วเป็นต้นไป เนื่องจากบทบัญญัติทั้ง ๕ มาตราดังกล่าวบัญญัติเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีอยู่ตามข้อบทของความตกลง เมื่อข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้ว ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่

๑) ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกโดยสมบูรณ์โดยการมอบสัตยาบันสาร ตามข้อ ๕๘ แห่งข้อบทของความตกลง และ

๒) ข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อรัฐผู้ลงนามได้มอบสัตยาบันสารแสดงการยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบอย่างน้อย ๑๐ รัฐ และทั้ง ๑๐ รัฐนั้น ต้องมีหุ้นเริ่มแรกตามที่กำหนดไว้ในตารางแนบท้าย เอ ของข้อบทความตกลงรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมดตามข้อ ๕๙ แห่งข้อบทของความตกลง

ทั้งนี้ วันที่เงื่อนไข ๒ ประการข้างต้นมีผลอาจจะไม่ใช่วันเดียวกันและไม่สามารถระบุวันที่ชัดเจนแน่นอนได้ มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติ จึงใช้ถ้อยคำว่า “วันที่ข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้วเป็นต้นไป” และเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่าเป็นวันที่เท่าใด จึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบวันดังกล่าวโดยทั่วกัน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้ว มีข้อสังเกตว่า การประกาศให้ประชาชนทราบควรจะต้องดำเนินการให้ตรงหรือใกล้เคียงกับวันที่ข้อบทของความตกลงมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยให้มากที่สุด จึงเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรเร่งดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว

#### ๒. การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่ธนาคารและบุคลากรของธนาคาร (มาตรา ๙ (๒))

โดยที่มาตรา ๙ (๒) แห่งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... กำหนดให้ธนาคาร ผู้ว่าการ ผู้ว่าการสำรอง กรรมการกรรมการสำรอง ประธาน รองประธาน พนักงานและลูกจ้างของธนาคาร รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา ซึ่งปฏิบัติงานของธนาคารได้รับเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และการยกเว้นภาษีอากรตามที่ระบุในข้อบทของความตกลงเพียงเท่าที่รัฐบาลได้รับและใช้บทแห่งข้อบทของความตกลงนั้น ทั้งนี้ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย หรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ หรือในการปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ ๔๖ ถึงข้อ ๕๑ แห่งข้อบทของความตกลง

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้ว มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

๑) การให้เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และการยกเว้นภาษีอากรให้แก่บุคลากรประเภทต่าง ๆ ของธนาคารดังที่กล่าวมานั้น มีขอบเขตเพียงเท่าที่บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเกี่ยวกับธนาคารเท่านั้น มิใช่ได้รับในทุกกรณีซึ่งจะเกินสัดส่วนความจำเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย จึงควรนำ

แนวทางดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาให้เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และการยกเว้นภาษีอากรแก่บุคลากรของธนาคารด้วย

๒) เนื่องจากบุคลากรของธนาคารอาจมีทั้งผู้ไม่มีสัญชาติไทยและผู้มีสัญชาติไทย คณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า การให้เอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและการยกเว้นภาษีอากรไม่ควรครอบคลุมถึงบุคลากรของธนาคารที่มีสัญชาติไทยด้วย โดยสมควรให้เท่าที่ประเทศไทยได้รับและใช้บทแห่งข้อบทของความตกลงเท่านั้น ซึ่งข้อบทของความตกลงกำหนดจำกัดการให้เอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและการยกเว้นภาษีอากรแก่บุคลากรของธนาคารที่เป็นพลเมืองหรือคนสัญชาติของรัฐสมาชิกไว้ ๒ ประการ ได้แก่

(๑) กำหนดยกเว้นพลเมืองหรือคนสัญชาติของรัฐสมาชิกนั้น ๆ ไม่ให้ได้รับความคุ้มกันจากข้อจำกัดเกี่ยวกับคนเข้าเมือง การจดทะเบียนคนต่างด้าว ภาระในการเข้ารับราชการทหาร ตลอดจนการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่รัฐสมาชิกได้ให้แก่บุคลากรของรัฐสมาชิกอื่นที่มีตำแหน่งเท่าเทียมกันตามข้อ ๕๐ (๒) แห่งข้อบทของความตกลง

(๒) กำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ยกเว้นภาษีอากรสำหรับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ธนาคารจ่ายให้แก่บุคลากรของธนาคารที่เป็นพลเมืองหรือมีสัญชาติของรัฐสมาชิกนั้นได้ โดยให้ยื่นข้อสงวนสิทธิ์นั้นไปพร้อมกับการมอบสัตยาบันสารของรัฐสมาชิกนั้น ตามข้อ ๕๑ วรรคสอง แห่งข้อบทของความตกลง

ทั้งนี้ ข้อจำกัดตาม (๑) กำหนดไว้ชัดเจนแล้วในข้อบทของความตกลง โดยประเทศไทยไม่ต้องดำเนินการใด ๆ อีก แต่ข้อจำกัดตาม (๒) ประเทศไทยต้องยื่นข้อสงวนสิทธิ์ ไปพร้อมกับการมอบสัตยาบันสารของรัฐสมาชิก ในการนี้ คณะกรรมการวิสามัญจึงเห็นสมควรมีข้อสังเกตไปยังกระทรวงการคลังให้พิจารณาดำเนินการสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ยกเว้นภาษีอากรที่เกิดขึ้นในประเทศไทยให้แก่บุคลากรของธนาคารที่เป็นพลเมืองไทยหรือมีสัญชาติไทยไปพร้อมกับการมอบสัตยาบันสารของประเทศไทยด้วย

**บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. ....<sup>๑๑</sup>**

### **ข้อดี**

การตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... นี้ ก็เพื่อเป็นการอนุวัติตาม “ข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank)” ซึ่งประเทศได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ โดยวัตถุประสงค์เพื่อร่วมจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)) ทั้งนี้ การเปิดดำเนินการของธนาคาร AIIB ถือเป็นการเพิ่มแหล่งเงินทุนทางเลือกสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและในสาขาการผลิตอื่น ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียยังมีความต้องการเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในด้านพลังงาน การคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร ซึ่งการดำเนินงาน

---

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน



ของธนาคารจะสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลไทยในอันที่จะส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาค การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังนั้น การผลักดันร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... ให้ตราเป็นกฎหมายโดยเร็วขึ้นเพื่อที่ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการให้สัตยาบันต่อข้อบทของความตกลงว่าด้วยธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Articles of Agreement of AIIB) ได้อันส่งผลให้ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารอย่างสมบูรณ์และเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกพันซึ่งภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของความตกลงดังกล่าว และเพื่อให้รัฐบาลไทยมีอำนาจถือประโยชน์จากการเป็นภาคีสมาชิกได้

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สามเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งขณะนี้ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

### ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระบบการเงินโลก

โครงสร้างของข้าอำนาจในองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกหรือ ADB ยังอยู่ในมือของประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก ขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ขึ้น เช่น จีน บราซิล รัสเซีย อินเดีย ยังไม่ได้รับสิทธิออกเสียงในองค์กรเหล่านี้มากเท่าที่ควร แม้ว่าธนาคารโลกเองอยู่ระหว่างการเพิ่มสัดส่วนสิทธิออกเสียงให้แก่กลุ่มประเทศเหล่านี้ แต่กระบวนการยังเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะสหรัฐฯ ซึ่งมีสิทธิออกเสียงมากที่สุดยังไม่ให้ความเห็นชอบ ด้วยเหตุนี้ จีนจึงต้องการปรับความสมดุลของข้าอำนาจในองค์กรระหว่างประเทศ และดูเหมือนว่าจีนจะทำได้สำเร็จในเบื้องต้น เพราะได้รับการตอบรับที่ดีจากประเทศใหญ่ ๆ ในยุโรปหรือแม้แต่ต่อออสเตรเลียเองที่เป็นฝ่ายสนับสนุนสหรัฐฯ มาตลอด

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ เหตุใดประเทศใหญ่ ๆ ในยุโรปถึงเข้าร่วมเป็นสมาชิก AIIB กับจีน แทนการเพิ่มทุนของตัวเองในธนาคารโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นพันธมิตรหลักอยู่ แน่แน่นอนว่าการรวมตัวของประเทศในยุโรปก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการค้าการลงทุนร่วมกัน แต่ในด้านการเมืองนั้นแต่ละประเทศยังต้องการรักษาอำนาจการตัดสินใจของตนเองอยู่ การที่บางประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิก AIIB จึงแสดงถึงความมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังโครงสร้างระบบการเงินโลกและการดำเนินงานในอีกหลาย ๆ เรื่องของยุโรปในอนาคตได้

การที่ AIIB ได้รับการตอบรับจากประเทศมหาอำนาจมากมาย นอกจากจะทำให้บทบาทและท่าทีของสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และประเทศมหาอำนาจทั่วโลกสั่นคลอนแล้ว ยังจะส่งผลให้โครงสร้างและอำนาจในระบบการเงินโลกเปลี่ยนแปลงไปด้วย หากธนาคารโลกและ ADB ยังไม่ปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ของภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลก บทบาทของ AIIB ในระบบการเงินโลกจะมีโอกาสเพิ่มขึ้น โดยเราอาจได้เห็นการใช้สกุลเงินหยวนในการชำระหนี้ทั้งในส่วนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ AIIB นั้น ยังมีเรื่องความ

โปร่งใสในการดำเนินงาน โครงสร้างสิทธิออกเสียงที่ต้องเป็นธรรมแก่สมาชิก ตลอดจนกฎระเบียบที่ต้องเป็นมาตรฐานสากล ซึ่งจีนในฐานะผู้ริเริ่มต้องดูแลให้เป็นที่ยอมรับของสมาชิกต่อไป

## ๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศจีนมีปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศมากที่สุดในโลก และความสามารถในการให้กู้เงินเพื่อนำมาลงทุนแก่ประเทศต่าง ๆ ของ World Bank และ ADB มีจำนวนจำกัดและยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ถึงแม้จะรวมเงินลงทุนทั้งจาก World Bank, ADB และ AIIB เข้าด้วยกัน ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการเงินลงทุนของประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งเงินลงทุนที่ไม่เพียงพอนี้ประเทศต่าง ๆ อาจต้องใช้เงินออมภายในประเทศ หรือหาแหล่งเงินทุนด้วยตนเอง สถานการณ์เช่นนี้การก่อตั้งธนาคาร AIIB ย่อมได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในเชิงสถาบันการเงินแห่งใหม่ที่สามารถเป็นทางเลือกของแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาประเทศ หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ก็ยังให้ความสนใจและเล็งเห็นถึงผลประโยชน์มหาศาลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในแถบเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ด้านการค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่งและพลังงาน ทั้งนี้ AIIB จะต้องกำหนดกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ยืดหยุ่นเพียงพอแต่ต้องมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวกว่า World Bank หรือ ADB เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบทั้งภายในและนอกภูมิภาคเอเชียได้อย่างแท้จริง

จากการที่เงินทุนก่อตั้งหรือทุนจดทะเบียนของธนาคาร AIIB มีค่อนข้างน้อย อีกทั้งบทบาทหรือการมีสิทธิออกเสียงของประเทศจีนใน World Bank และ ADB ก็ถือว่าไม่น้อยเช่นกันเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจประเทศจีนในปัจจุบัน ทำให้คาดการณ์ได้ว่า ระยะเริ่มต้นธนาคาร AIIB น่าจะยังไม่มีบทบาทในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลกมากนักเมื่อเทียบกับ World Bank และ ADB ด้วยเหตุที่เป็นสถาบันการเงินแห่งใหม่ยังขาดประสบการณ์ ตลอดจนยังมีข้อจำกัดของเงินทุนและความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่ยังมีไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน ส่งผลให้อันดับอันดับหนึ่งของโลกแทนประเทศสหรัฐอเมริกาได้ เนื่องจากในภาพรวมแล้ว เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ถึงแม้ขนาดเศรษฐกิจจะใกล้เคียงกันมากขึ้น แต่อำนาจทางการทหารของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็ยังคงเหนือกว่าประเทศจีนมาก และสถานะของการก่อตั้งธนาคาร AIIB ก็เป็นเพียงสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุนในระดับภูมิภาค ดังนั้น ประเทศจีนก็ต้องเริ่มต้นจากการเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและการเงินในระดับภูมิภาคไปก่อน โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาคือผู้ให้การสนับสนุนสถาบันการเงินในระดับโลกอยู่เหมือนเดิม อย่างไรก็ตามในอนาคตระยะยาวนั้น จากความสำเร็จของการจัดตั้งธนาคาร AIIB ของประเทศจีนในครั้งนี้ อาจส่งผลให้เกิดสถาบันการเงินในระดับโลก โดยมีประเทศจีนเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักก็ได้ ซึ่งก็จะเป็นการทำลายอิทธิพลและอำนาจทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกอย่างแท้จริง

สำหรับท่าทีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ามีความพยายามในการเพิ่มบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียให้มากขึ้น เช่น การสนับสนุนความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement : TPP)

เพราะต้องการคานอำนาจกับประเทศจีนในการแผ่ขยายอิทธิพลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม เนื่องจากปัจจุบันอิทธิพลของประเทศจีนกำลังแผ่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในแถบเอเชีย หรือการ พยายามเข้ามาแทรกแซงกรณีข้อพิพาท หมู่เกาะในทะเลจีนใต้ เป็นต้น ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงพยายามขัดขวางการก่อตั้งธนาคาร AIIB เนื่องจากเกรงว่าธนาคาร AIIB จะลดบทบาทและอำนาจ ทางการเงินของ World Bank และ ADB ลงไป ด้วยเหตุผลหลักหนึ่งที่ประเทศจีนก่อตั้ง AIIB ก็คือ การพยายามผลักดันให้ใช้สกุลเงินหยวนในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น ลดการใช้เงินดอลลาร์สหรัฐฯ ในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศเห็นได้จากการยอมรับเงินหยวนเป็นเงินตราสกุลการค้า ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศ BRICS การทำธุรกรรมการเงินโดยตรงของประเทศจีนกับประเทศคู่ค้า ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนทางการเงินลดลง ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามโน้มน้าวไม่ให้ประเทศพันธมิตร เข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคาร AIIB พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตว่า ธนาคาร AIIB จะสามารถดำเนินการได้อย่าง โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีหลักธรรมาภิบาลเพียงพอที่สามารถเทียบเคียงได้กับ World Bank และ ADB ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การขัดขวางดังกล่าวก็ไม่เป็นผล เมื่อเหล่าประเทศพันธมิตรที่มีความใกล้ชิดกับ สหรัฐอเมริกา อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคาร AIIB จากการเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ มหาศาลที่จะได้รับในอนาคตดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในจุดนี้หากมองในเชิงทางการเมือง อาจมองได้ว่า อำนาจหรืออิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มลดถอยลงอย่างเห็นได้ชัด หลังจากเกิดเหตุวินาศกรรม เมื่อ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือ ๙/๑๑ และการเกิดวิกฤติทางการเงิน (Subprime crisis)

ในส่วนของรัฐบาลออสเตรเลียจำเป็นต้องใช้เงินประมาณ ๑ ล้านล้านดอลลาร์ในช่วง ๑๐ ปี ข้างหน้า เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ระบบขนส่ง ชลประทานในชนบท และอื่น ๆ ปีเตอร์ ดรายส์เดล หัวหน้าหน่วยงาน East Asian Bureau of Economic Research ของ ANU กล่าวว่า ออสเตรเลียและประเทศต่าง ๆ ทั่วทั้งภูมิภาค จะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการลงทุนผ่านทาง AIIB เนื่องจากเป็นการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงการพื้นฐาน ซึ่งจำเป็นสำหรับการรักษาระดับการขยายตัว ของเศรษฐกิจในภูมิภาค ทั้งนี้ AIIB ไม่ใช่คู่แข่งของ ADB และธนาคารโลกแต่อย่างใด สำหรับการลงทุน ด้านโครงสร้างพื้นฐานในเอเชียที่ขาดดุลอยู่ถึง ๘ ล้านล้านดอลลาร์นั้น ADB เองสามารถปล่อยกู้ในส่วนนี้ ได้เพียงประมาณ ๑ หมื่นล้านดอลลาร์ต่อปี สหรัฐตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับมาตรฐานธรรมาภิบาลของ AIIB และได้เน้นย้ำความสำคัญของสถาบันการเงินระดับพหุภาคีอย่างธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ (IMF) ในฐานะตัวแทนที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบการเงินโลกปัจจุบัน แต่ถึงกระนั้นสถาบัน เหล่านี้ก็เชื่อว่า จะปราศจากปัญหาการปฏิรูปเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ในสถาบัน เหล่านี้นั้น จะสะท้อนให้เห็นว่าภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลงของโลกนั้นได้ถูกปิดกั้นจาก สภาองค์กรสหรัฐตลอด ๒ ปีที่ผ่านมา ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงประเทศเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่นกัน จีนมีใจที่เปิดกว้างเกี่ยวกับการต้อนรับประเทศสมาชิก เข้าสู่ AIIB แม้การเปิดรับประเทศสมาชิกใหม่ ๆ จะทำให้ส่วนแบ่งของจีนในธนาคารแห่งนี้ลดลงก็ตาม และแน่นอนว่า การได้ประเทศที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินอย่างอังกฤษและออสเตรเลียเข้ามา มีส่วนร่วมในธนาคาร จะช่วยปรับปรุงมาตรฐานของธนาคารในหลายด้านด้วยกัน ในขณะที่การฟื้นตัว ของเศรษฐกิจโลกจากวิกฤตการเงินนั้นยังคงเปราะบางและไม่เสถียร ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงย่อมต้อง คว่าโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ในแนวทางที่รวดเร็วและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่มี การพูดถึงกันอย่างมากเกี่ยวกับการเข้าร่วม AIIB แม้แต่ประเทศที่มีความเป็นไปได้น้อยที่สุดที่จะเข้าร่วม

อย่างญี่ปุ่นและสหรัฐ หากละทิ้งแนวความคิดแบบสงครามเย็นแล้วมาร่วมกันพัฒนาเอเชีย และผลักดัน การขยายตัวของโลกก็คงไม่มีเหตุผลใดที่สหรัฐและญี่ปุ่นจะปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคาร AIB

### ข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ รวมระยะเวลา ๘ ปี โดยจะมีการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (การ ก่อสร้างรถไฟฟ้า ๑๐ สาย รถเมล์ NGV) การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงทางถนนกับประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาโครงข่ายท่าเรือและการขนส่งทางน้ำ การพัฒนาการให้บริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งคิดเป็นเงิน ลงทุนรวมประมาณ ๒ ล้านล้านบาท ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งตามแนวระเบียง เศรษฐกิจกับประเทศ เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนามได้อีก ทั้งยังสามารถเชื่อมโยงไปสู่ประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชีย โดยเฉพาะประเทศจีนและอินเดียที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรมากที่สุด ในโลก

ทั้งนี้ ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของธนาคาร AIB ในการเป็นแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้จาก World Bank และ ADB ด้วยเหตุที่ประเทศไทย เข้าร่วมเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มแรก แต่ทั้งนี้ การกู้ยืมเงินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสภาพคล่องภายในประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย นอกจากนี้ ในฐานะที่เป็นสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งเหมือนกัน ประเทศจีนอาจยื่นข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในโครงการต่าง ๆ ที่ประเทศจีนต้องการลงทุน ในประเทศไทย อาทิ รถไฟรางคู่ รถเมล์ NGV เนื่องจากต้องไม่ลืมว่ายังมีประเทศญี่ปุ่นที่ต้องการมาลงทุน ในระบบคมนาคมขนส่งในประเทศไทยเช่นกัน ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ กับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

---

## บรรณานุกรม

- ที่ประชุมกลุ่ม BRICS ประกาศจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนา พร้อมตั้งกองทุนเงินสำรองร่วมกัน. (๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖). สืบค้น ๓ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก [http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economicbusiness/result.php?SECTION\\_ID=441&ID=12515](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economicbusiness/result.php?SECTION_ID=441&ID=12515)
- รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี. AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank) : การผงาดขึ้นมาของจีน และการเสื่อมถอยของสหรัฐ. สืบค้น ๓ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก <http://thepchatree.blogspot.com/2015/04/aiib-asian-infrastructure-investment.html>
- วิษณุพล สุธาสินินท์. เมื่อเงินคิดการใหญ่ : ธนาคารโลกในเวอร์ชันเอเชีย. สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก [http://www.bot.or.th/thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/article14\\_15.pdf](http://www.bot.or.th/thai/ResearchAndPublications/DocLib_/article14_15.pdf)
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. AIIB” ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งใหม่ โดยมีเงินเป็นโต้โผใหญ่...เน้นลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน. สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก <http://www.kasikornresearch.com/th/k-econanalysis/pages/viewsummary.aspx?docie=33879>
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (พฤศจิกายน ๒๕๕๗). ยุทธศาสตร์การจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน. สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก [http://www.sscithailand.org/index.php?option=com\\_docman\\_th](http://www.sscithailand.org/index.php?option=com_docman_th)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๘). มติคณะรัฐมนตรี. แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕ และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๕๘ (Action Plan). สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/program2-1.jsp>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๙) มติคณะรัฐมนตรี. การเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (เอกสารไม่ตีพิมพ์) สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บทความเรื่อง AIIB : แหล่งเงินทุนใหม่ของไทยเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน. นายณัฐพล พันธุ์ไชย. สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก <http://www.manaer.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9580000073622>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย. “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย พ.ศ. .... .
- อนุมัติคลังลงขัน AIIB ๙,๐๐๐ ล้านบาท. (๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘). สืบค้น ๑ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก <http://www.posttoday.com/bix.gov/377579>
- กรม. ไฟเขียววงบ ๙.๗ พันล้านบาท จัดตั้งธนาคาร “เอไอไอบี”. (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘). สืบค้น ๓ มี.ค. ๒๕๕๙ จาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1437477964](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1437477964)