

รายงานผลการวิจัย

RESEARCH REPORT SERIES

คณะเศรษฐศาสตร์

พฤษภาคม 252

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานผลการวิจัย

หมายเลข 55

เรื่อง

"วิกฤตการณ์นี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?"



คณะเศรษฐศาสตร์
FACULTY OF ECONOMICS

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กรุงเทพมหานคร

THAMMASAT UNIVERSITY
BANGKOK

โทร. 2236994

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รายงานผลการวิจัย

พฤศจิกายน 2528

หมายเลข 55

เรื่อง

"วิกฤตการณ์นี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?"

โดย

ปราณี	ทินกร
ดิเรก	ปัทมสิริวัฒน์
วันรักษ์	มิ่งมณีนาคน
อัจฉนา	วัฒนานุกิจ
พรายพล	คุ้มทรัพย์

"หนังสือพิมพ์
"หนังสือพิมพ์ของประเทศไทยและกรณีศึกษาหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย"

โดย

ดร. ปราณีย์ พันกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร. ศิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนังสือพิมพ์ในประเทศไทย"

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้กล่าวถึง แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยความจำเป็นในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะสั้น จากนั้นได้กล่าวถึงสถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนากลุ่มดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในระหว่างปี 2516-2526 แต่ลักษณะเด่นที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็คือ มีการกระตุกตัวของการเป็นหนี้ในระดับสูง กล่าวคือ กลุ่ม 25 ประเทศผู้กู้รายใหญ่ (ซึ่งมีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย) ฝียอดหนี้ต่างประเทศถึงร้อยละ 87 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน สาเหตุสำคัญของปัญหาหนี้ก็คือ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น การส่งออกของประเทศด้อยพัฒนาที่มีแนวโน้มลดลง และปัญหาเศรษฐกิจภายในแต่ละประเทศ

จากการสำรวจภาวะเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย ผู้เขียนพบว่าการกู้เงินจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) สัดส่วนเงินกู้ภาครัฐบาลต่อเงินกู้จากต่างประเทศทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณ 7-8% ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) มาเป็น 53% ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524)

การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา ได้ยังผลให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก อัตราส่วนภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล (debt service ratio) ซึ่งตกประมาณ 2.6% ของรายได้จากการส่งออกในปี 2519 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 8.9% และ 10.2% ในปี 2525 และ 2526 ตามลำดับ นอกจากนี้ รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศซึ่งในปี 2519 มีเพียงร้อยละ 23.4 เท่านั้นที่เป็นสัดส่วนการชำระหนี้ของรัฐบาล ในภาระหนี้รวมของประเทศได้เพิ่มเป็นร้อยละ 53.4 และ 52.8 ในปี 2525 และ 2526 ตามลำดับ

การขยายตัวของหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลมีสาเหตุสำคัญจาก การขยายตัวของภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าการกู้ยืมของรัฐบาลโดยตรง นอกจากนี้ การกู้ยืมเพื่อการป้องกันประเทศ ซึ่งเริ่มมีแต่สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีส่วนทำให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศนั้น ส่วนใหญ่กู้ยืมจากตลาดเงินเอกชน ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และระยะเวลาการใช้คืนค่อนข้างสั้น แนวโน้มการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเอกชนได้ปรากฏอย่างชัดเจนในระยะหลัง ๆ นี้

ผู้เขียนเสนอความเห็นว่าการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาล ในอนาคตควรจะมีควมระมัดระวังมากกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 ทั้งนี้โดยจำกัดการกู้เฉพาะโครงการที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าจริง ๆ ขณะเดียวกันก็อาจพิจารณาหาทางให้ชาวต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะ Equity Investment หรือ การออกพันธบัตรขายในต่างประเทศแทนการกู้ยืม พร้อมกันนั้น ก็ต้องดำเนินการลดหนี้เก่าที่เสียดอกเบี้ยในอัตราสูงลงเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อผ่อนและยืดภาระการชำระหนี้คืน

Abstract

This report is a study of external debt problems in the developing countries and in Thailand in particular. The first part presents a discussion on the theories on foreign borrowing both from the borrowers' and lenders, point of view. Then the current external debt problems of developing countries are analyzed. The study finds that the volume of external debts of developing countries has increased during 1973-1983 and there is a clear concentration of debt. The 25 largest debtor countries have about 87% share of the total debt outstanding of the non-oil developing countries. The main causes of such a high volume of debt are the increasing interest rates, the reduction of exports from these countries, and the economic problems inherent in individual countries.

The second part which is presented in sections 3 and 4 of the report deals with the external debt problems of Thailand with an emphasis on the public sector. It is found that the public external debts have grown tremendously during the fourth plan, 1977-1981. The share of public external debt rose from 7-8% during the first plan period to about 53% during the fourth plan period. As a consequence, the public debt service ratio has increased from 2.6% of total export earnings in 1976 to 10.2% in 1983.

The main causes of the rapid expansion in the public external debts are the following. Firstly, the major part of the expansion is due to the rapid increase in foreign borrowing of the

state enterprises. Secondly, defence loans which became legal only since 1976 have expanded and since most of defence loans are borrowed from private financial markets where the terms of borrowing are not concessional, this has put a great burden on debt service payments. Thirdly, there is also a general trend of public external borrowing from private capital markets.

It is recommended that, the government needs to be more cautious in its attitude towards foreign borrowing. The process of projects evaluation should be more scrutinized so that only those with high rates of return and can save foreign exchange are selected. There is also a need to have better external debt management so that there will not be bunching problems.

หน้าต่าง ประเทศของประเทศไทยด้วยพัฒนาและการศึกษา

หน้าต่าง ประเทศภาครัฐบาลของไทย

สารบัญ	หน้า
1. บทนำ	
1.1 สภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา	1
1.2 แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยหน้าต่างประเทศ	4
1.2.1 ความสำคัญของการกู้ยืมจากต่างประเทศ	4
1.2.2 ผลกระทบของการกู้ยืมต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้น	5
1.2.3 วิกฤตหนี้ประเทศผู้กู้จากสายตาของผู้ให้กู้	8
2. สถานการณ์หน้าต่าง ประเทศของประเทศไทยด้วยพัฒนา	10
2.1 ความเป็นมาของปัญหาหน้าต่างประเทศ	10
2.2 บทเรียนจากประเทศที่ประสบปัญหาหน้าต่างประเทศ	19
2.3 ปฏิกริยาจากผู้ให้กู้และแนวคิดเพื่อปฏิรูปหน้าต่างประเทศ	23
3. ภาวะเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย	24
3.1 ความเป็นมาของหน้าต่างประเทศโดยสังเขป	25
3.2 เงินกู้ต่างประเทศตั้งแต่ระยะแผนฯ 1 ถึงปัจจุบัน(พ.ศ. 2504-2526)	28
3.2.1 ปริมาณของหน้าต่างประเทศ	28
3.2.2 การใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ	36
3.2.3 เงินกู้ภาครัฐบาลแยกตามหน่วยงานที่กู้	38
3.2.4 แหล่งเงินกู้และเงื่อนไขของการกู้	41
3.2.5 ภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้	51
3.3 สถานะหน้าต่าง ประเทศของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ	55

	หน้า
4. ผลกระทบของหนี้ต่างประเทศต่อระบบเศรษฐกิจ	60
4.1 ผลทางด้านดุลการชำระเงิน	60
4.2 ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ - การวิเคราะห์ข้อลุ่มมติฐาน	63
4.3 บทเรียนจากอดีตและข้อคิดเห็นบางประการ	65
5. สรุป	68
ภาคผนวก	ผ-1

หน้าต่างประเทศไทยของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษา

หน้าต่างประเทศไทยภาครัฐบาลของไทย

ปราณี ทินกร

ติเรก ปัทมสิริวัฒน์

1. บทนำ

1.1 สภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกใน 3-4 ปีที่ผ่านมา (2523 - 2526) นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ย่ำแย่ที่สุดยิ่ง อัตราการขยายตัวของผลผลิตของโลกตกต่ำกว่าในอดีตอย่างเห็นได้ชัดเจน ในบางกลุ่มประเทศมีการเสื่อมหรือลดลงของผลผลิตประจำชาติ (อัตราการขยายตัว ๗ ราคาคงที่ติดลบ)¹ ประเทศไทยเราก็ประสบร่วมกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่าที่คาดไว้ในแผน 5 และขนาดของการขาดดุลสภาพภายนอกสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผน 5. มากมาย² ทั้ง ๆ ที่ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการรัดเข็มขัดด้านการใช้จ่ายภาครัฐบาลและมาตรการรัดตัวทางการเงินมากขึ้น ตลอดจนมีการปรับค่าเงินบาท เป็นต้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้น ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนไม่น้อยประสบกับปัญหาไม่สามารถชำระคืนหนี้ต่างประเทศได้ตามสัญญาก่อให้เกิดเป็นข่าวร้ายทางเศรษฐกิจ หลายประเทศได้ขอเจรจาผิดหนี้³ บางต้องดำเนินการสร้างหนี้ใหม่เพื่อเอาไปชำระหนี้เก่า นับว่าเป็นสถานการณ์ที่น่าวิตกยิ่ง ทางด้านผู้ให้กู้เองก็เริ่มระแวงในการให้กู้ยืมยิ่งกว่าที่เคยเป็นในอดีต ประวัติการณ์ในเรื่องความเสียหายมีส่วนทำให้ต้นทุนของการกู้ยืมสูงกว่าในอดีตในทศวรรษ 1960 และ 1970 อย่างเห็นได้ชัด และเป็นการซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่เดิม นอกเหนือไปจากนี้ ได้มีการคาดคะเนว่าถ้าหากวิกฤตการณ์นี้ยังคงดำรงต่อไป การสร้างหนี้ใหม่ในอนาคตของ

¹ โปรดพิจารณาตารางที่ ผ-4 ในภาคผนวก

² รายงานครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5

³ กรณีที่เป็นข่าวดัง ได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา เม็กซิโก และชิลี

บางประเทศจะกระทำได้อย่างยากยิ่ง ซึ่งเป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจจะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิจากประเทศด้อยพัฒนาสู่ประเทศที่ร่ำรวยแทนที่จะเป็นจากประเทศที่ร่ำรวยสู่ประเทศยากจน ซึ่งจะนับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และอาจจะมีผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาชะงักงันต่อไปในทศวรรษหน้า

2. ประเทศไทยของเรา นั้น แม้ว่าจะไม่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์นี้ต่างประเทศในลักษณะเดียวกับบราซิล เม็กซิโก อาร์เจนตินา หรือฟิลิปปินส์ แต่ภาวะหนี้ต่างประเทศก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว⁴ และสื่อเค้าว่าจะเกิดความยุ่งยากได้ในอนาคต ทั้งนี้ สืบเนื่องจากนโยบายการขยายตัวของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจภายหลังปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ประกอบกับการที่ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้นมากในทศวรรษ 1980 และฐานะดุลการค้าของประเทศยังอยู่ในสภาพทรงและทรุด

บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะสำรวจดูปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย ด้วยสายตาที่เป็นกลางศึกษาลักษณะของการก่อหนี้ต่างประเทศในอดีตของภาครัฐบาล (รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้การค้ำประกัน) พยายามจะติดตามว่า ได้มีการใช้เงินกู้ในโครงการต่าง ๆ อย่างไร ศึกษาภาระการชำระคืน (เงินต้นและดอกเบี้ย) ในช่วงเวลาที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนพยายามจะชี้ประเด็นในเชิงนโยบายอันสืบเนื่องจากภาระหนี้ต่างประเทศและผลกระทบที่จะมีต่อการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม (macro management) ในอนาคต และเพื่อที่จะทำให้เข้าใจสถานการณ์ของปัญหาของประเทศเราได้ดียิ่งขึ้น ได้พยายามนำกรณีตัวอย่างของประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ มาเทียบเคียง พร้อมทั้งอธิบายแนวความคิดทางทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศประกอบด้วยตามที่เห็นสมควร .

⁴ ในเอกสาร World Economic Outlook, 1984 ของ IMF ใต้นับรวมกรณีของไทยเป็น 1 ใน 25 ประเทศผู้ร่ำรวยใหญ่ของโลก

3. การวิเคราะห์ในบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ตอน ตอนแรกกล่าวถึงแนวความคิดทางทฤษฎีเพื่อให้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ตอนที่สอง เปรียบเทียบสถานการณ์นี้ต่างประเทศจากตัวอย่างของบางประเทศ ตอนที่สาม วิเคราะห์สถานการณ์นี้ต่างประเทของไทยในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ตอนที่สี่ พยายามจะมองไปข้างหน้าว่า ปัญหาหนี้และนโยบายการก่อหนี้ในอนาคตจะมีผลกระทบต่อตัวแปรทางด้านมหภาค อาทิเช่น การออม การลงทุน การดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง และการเจริญเติบโตในอนาคตอย่างไร ด้วยการจำลองภาพในอนาคตซึ่งยังไม่มีคามแน่นอน อาจจะผันผวนไปทางใดก็ได้ ตอนที่ห้า เป็นการสรุปประเด็นสำคัญและเสนอแนะข้อคิดเห็นบางประการ

1.2 แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยหนี้ต่างประเทศ

4. เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้สามารถติดตามบทวิเคราะห์ในตอนหลัง ๆ ได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ในส่วนนี้ต้องการอธิบายพัฒนาการของแนวความคิดต่าง ๆ ทางทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศ อย่างย่อ ๆ ซึ่งมีหัวข้อหรือประเด็นที่ได้รับความสนใจหลายเรื่องด้วยกัน ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ความจำเป็นของการก่อหนี้ต่างประเทศ ผลกระทบของหนี้ต่างประเทศต่อการลงทุน การบริโภค ภาวะเงินเฟ้อ และต่ออัตราการเจริญเติบโตในระยะยาว ค่าถามที่ถุกยกมาพิจารณาบ่อยครั้งแต่ก็ตอบได้ยากคือ ระดับอันเหมาะสมของการก่อหนี้ต่างประเทศควรจะเป็นขนาดเท่าใด? ประเด็นเหล่านี้เป็นการพิจารณาจากแง่ของประเทศผู้กู้เป็นสำคัญ อีกด้านหนึ่ง เป็นคำถามที่มาจากด้านผู้ให้กู้เป็นสำคัญ ซึ่งให้ความสนใจกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเทศผู้กู้ วิธีวัดความน่าเชื่อถือของแต่ละประเทศผู้กู้ สาเหตุที่ทำให้ประเทศผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามข้อตกลง และการ identify ประเทศที่มีปัญหา

1.2.1 ความจำเป็นของการกู้ยืมจากต่างประเทศ

5. การที่ประเทศด้อยพัฒนามีความจำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ ก็สืบเนื่องจากเงินออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงกับความต้องการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐบาลที่มีหน้าที่เป็นตัวชักนำการพัฒนา การกู้ยืมจากต่างประเทศมีผลช่วยปิด "ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน" (Saving - Investment Gap) อย่างหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ช่วยปิด "ช่องว่างทางการค้า" (Trade Gap) ซึ่งหมายถึงการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ถ้าหากสภาพไม่มีปัญหาขาดดุลการค้าต่างประเทศ ภาครัฐบาลอาจจะใช้วิธีการขายพันธบัตรหรือนโยบายเร่งการออมเพื่อปิดช่องว่างการออมและการลงทุนได้ นั่นคือใช้วิธีการกู้ยืมจากภายในประเทศ แต่การที่เกิดการขาดดุลงบประมาณพร้อม ๆ กับความต้องการเงินตราต่างประเทศนี้เอง ทำให้ภาครัฐบาลจำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ¹

1 ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างการกู้ยืมภายในประเทศกับต่างประเทศ

คือการกู้ยืมจากต่างประเทศสามารถทำให้เกิด import surplus ได้ แต่การกู้ยืมภายในประเทศไม่สามารถทำให้เกิดสภาพดังกล่าวได้ ดู A.A Cavaco - Silva (1977) Economic Effects of Public Debt, London : Martin-Robertson, Ch.1.

คำอธิบายหรือโมเดลทางเศรษฐศาสตร์ ที่อธิบายความจำเป็นของการกู้ยืมจากต่างประเทศจึงมีชื่อเรียกสั้น ๆ ว่า "Two - Gap Model" ผลงานที่สำคัญในอดีตตามแนวนี้ได้แก่ Chenery and Strout (1966), Avramovic (1964) เป็นต้น

6. กล่าวตามหลักการเศรษฐศาสตร์อย่างกว้าง ๆ ถ้าการกู้ยืมจากต่างประเทศถูกนำมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และก่อให้เกิดผลงอกเงยเป็นผลผลิตงอกเงยเป็นผลผลิตประจำชาติที่เติบโตและเป็นรายได้ของภาครัฐบาลต่อไปในอนาคต โดยที่สมมติว่าอัตราของผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมมา ก็เป็นเรื่องที่สมควรที่จะกู้ยืม และการกู้ยืมดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือปัญหาในการชำระคืนแต่อย่างใด ข้อสรุปอย่างกว้าง ๆ นี้เป็นที่ทราบและเป็นหลักการที่ใช้กันในชีวิตประจำวันโดยไม่จำเป็นต้องเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามถ้าสภาพความเป็นจริงมีรายละเอียดและแง่มุมอื่นที่จะต้องพิจารณามากมายด้วยกัน เพราะเหตุว่ามีโครงการกู้ยืมจำนวนมากด้วยกัน อัตราดอกเบี้ยและผลตอบแทนของแต่ละโครงการก็ไม่เท่ากัน ระยะเวลาให้ผลงอกเงยก็ไม่เท่ากัน เงื่อนไขในการชำระคืนเงินกู้ก็แตกต่างกันมาก และการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ได้หมายความว่า มีรายได้เพิ่มขึ้นเสมอไป ในการดูแลและบริหารการกู้ยืมจากต่างประเทศจึงมีประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงมากมายด้วยกัน แต่อาจจะกล่าวสรุปได้ว่ามี 2 เรื่องใหญ่ที่จะต้องพิจารณา คือการไปรอดหรือไม่รอดของโครงการ (solvency) อย่างหนึ่งและสภาพคล่อง (liquidity) ของการบริหารกระแสเงินอีกอย่างหนึ่ง²

1.2.2 ผลกระทบของการกู้ยืมต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะสั้น³

7. การกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นการนำเงินเข้าสู่ธุรกิจต่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเงินการคลังตลอดจนฐานะดุลการชำระเงิน และพฤติกรรมกระแสเงินที่ไหลเข้าและออกในประเทศ เงินกู้ต่างประเทศที่เบิกจ่ายมาแล้วจริง ๆ (Disbursement) มีผลในทางบวกต่อดุลการชำระเงิน เมื่อหักการ

² ศัพท์ทั้งสองนี้นิยมใช้กันมากในวิชาบริหารธุรกิจ

³ ผลงานวิชาการในอดีตที่อธิบายผลกระทบของการกู้ยืมต่อสภาพเศรษฐกิจมหภาคที่ละเอียดและน่าสนใจศึกษา ยิ่งที่ผู้เขียนทราบคืองานของ C.M. Loser (1977) "External Debt Management and Balance of Payment Policies", IMF Staff Papers, 24(March), 168-92.

ชำระคืนส่วนเงินต้น (Amortization payment) จะได้ "การเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิ" (Net Capital Transfer) ทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในส่วนการเคลื่อนย้ายเงินทุนในบัญชีดุลการชำระเงิน คำศัพท์อีกอย่างหนึ่งที่ใกล้เคียงกันแต่ไม่เหมือนกันทีเดียวคือ คำว่า "การโอนทรัพยากรสุทธิ" (Net Resource Transfer) ซึ่งหมายถึง เงินกู้ที่เบิกจ่ายจริงหักออกด้วยการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย⁴

8. เงินกู้ยืมจากต่างประเทศมีผลกระทบในภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเนื่องด้วยสาเหตุสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ทางด้านภาครัฐบาล (หน่วยงานรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ) ที่เกี่ยวข้องก็จะได้ทรัพยากรมาใช้จ่ายหรือลงทุนตามแผนที่กำหนด จึงมีผลต่อพฤติกรรมการใช้จ่ายใช้สอย บางส่วนอาจจะนำไปซื้อสินค้าต่างประเทศ และอาจมีผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจว่าแต่เดิมว่ามีพลังซื้อเปรียบเทียบกับข้าวของที่มีอยู่มากน้อยเพียงใด ถ้าแต่เดิมมีข้าวของน้อยอยู่แล้วจะมีผลทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้นมาก การกู้ยืมจากต่างประเทศไม่มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนแพงขึ้น (ทั้งนี้อาจจะเป็นไปได้ว่าจะทำให้ทั้งสองอัตรานี้ลดลงในระยะแรก ๆ) ผลกระทบของการใช้จ่ายและลงทุนนี้ต่อ traded และ nontraded sectors ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ในกรณีระบบที่พิจารณาอัตราแลกเปลี่ยนที่ลอยตัวอาจจะทำให้ "ราคาโดยเปรียบเทียบ" ระหว่างสินค้า tradables และ nontradables เปลี่ยนแปลงไป อนึ่ง ในช่วงเวลาที่กู้ยืมอาจจะมีผลกระทบต่อสัดส่วนของการบริโภค/การลงทุน (consumption - investment mix) ทั้งนี้และทั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อการสะสมทุนภายในประเทศมากหรือน้อยเพียงใด กล่าวตามหลักการกว้าง ๆ สัดส่วนของการลงทุนน่าจะเพิ่มขึ้น⁵

⁴ การชำระคืนในส่วนดอกเบี้ยจะปรากฏในดุลบริการ มิได้อยู่ในส่วนการเคลื่อนย้ายเงินทุน

⁵ จากการสังเกตของผู้เขียน สัดส่วนของการสะสมทุนต่อ GDP ในบ้านเราเพิ่มขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2520-24 โดยที่สัดส่วนนี้อยู่ในระหว่าง 24-26% ซึ่งนับว่าสูงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาอื่น ๆ ซึ่งสัดส่วนนี้มักจะอยู่ระหว่าง 21-23% (2513-2527) แต่ข้อมูลเพียงแค่นี้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นเพราะการขยายตัวของการกู้ยืมจากต่างประเทศของภาครัฐบาล เพราะสถิตินี้รวมการลงทุนของภาคเอกชนด้วย

9. พิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมมาจากต่างประเทศทำให้เงินตราสำรองระหว่างประเทศสูงขึ้น และมีผลทำให้ "เงินกำลังสูง" หรือ "ฐานของเงิน" เพิ่มขึ้น เนื่องจากการแลกเงินจากเงินสกุลต่างประเทศเป็นเงินบาทเพื่อนำไปสับจ่ายใช้สอยหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการเพิ่มปริมาณเงิน การกู้ยืมดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงขึ้น และเป็นไปได้ว่าจะลดลงบ้างในระยะแรก ๆ (บางท่านได้ตั้งข้อสมมติฐานต่อไปว่า การกู้ยืมจากต่างประเทศอาจจะทำให้เงินออมในประเทศลดลง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยและแรงจูงใจที่จะระดมเงินออมลดลง มีผู้⁶ ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้พอสมควร แต่ผลสรุปยังไม่ชัดเจน)
10. ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ได้รับการพิจารณาในวงวิชาการหลายประเด็นด้วยกัน อาทิ เช่น ขนาดอันเหมาะสมของการกู้ยืมจากต่างประเทศ และผลต่อภาวะการชำระคืนหนี้ต่อลูกหลาน เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องน่าสนใจอย่างยิ่งแต่ข้อสรุปกลับไม่ค่อยแน่นอน เพราะเหตุว่าขึ้นอยู่กับตัวแปรในอนาคตที่ไม่ค่อยแน่นอนหลายตัวด้วยกัน อย่างไรก็ตาม มีนักเศรษฐศาสตร์บางคนให้ข้อเสนอแนะในแง่นโยบายว่าการกู้ยืมของหน่วยงานแรก ๆ มีผลทำให้ต้นทุนการกู้ยืมของหน่วยงานหลัง ๆ แพงขึ้น (ตามหลักอุปทาน) หมายถึงการมีผลกระทบภายนอกของ หนึ่งกลุ่มหนึ่งต่ออีกกลุ่มหนึ่ง (externality) ซึ่งได้เสนอความเห็นว่าจะมีการเก็บภาษีการกู้ยืมจากต่างประเทศด้วย ไม่ว่าจะ เป็นภาคเอกชนหรือรัฐบาล เพื่อให้ externality cost ปรากฏอยู่ในแต่ละโครงการลงทุน (ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับภาระของหนี้สินต่อลูกหลาน -- ผู้เขียนมีความเห็นว่าภาพรวมในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนนัก ข้อสรุปไม่แน่นอน และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากนัก ด้วยเหตุผลว่าตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โครงการเงินกู้โดยส่วนใหญ่มีระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ซึ่งอยู่ภายในช่วงอายุคน (1 - generation period) ภาระภาษีซึ่งรัฐบาลจะต้องเก็บจากประชาชนไปชำระหนี้หน้าจะตกแก่แก่คนในยุคหนึ่งนั่นเอง แต่ถึงแม้จะคิดไปถึงกรณีที่ว่า มีการเก็บภาษีมากขึ้น (สัดส่วนของภาษีต่อรายได้ประชาชนสูงขึ้น) ในรุ่นลูกหลานก็ไม่จำเป็นจะต้องหมายความว่า คนรุ่นลูกหลานรับภาระมากกว่าคนรุ่น

⁶ ดร.วิวัฒน์ชัย อัตถากร ได้ค้นคว้าเรื่องนี้ในกรณีของไทย ในวิทยานิพนธ์ ปริญญา เอก อ. W. Attakor (1981)

⁷ กล่าวตามหลักการกว้าง ๆ ได้ว่า ณ จุดที่ควรจะหยุดการกู้ยืมจากต่างประเทศคือจุดที่อัตราดอกเบี้ยมีค่าเท่ากับ marginal prod ของเงินทุน (นักเรียนเศรษฐศาสตร์คงจะทราบดีว่านี่คืออีกรูปแบบหนึ่งของ $MC=MR$ นั่นเอง) แต่เป็นคำตอบที่ไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน

ปัจจุบัน เนื่องจากสามารถ โต้แย้งได้ว่าคนรุ่นลูกหลานได้รับประโยชน์จากโครงการลงทุนปัจจุบัน (เช่น เขื่อนที่มีอายุถึง 50 ปี หรือมากกว่านั้น) อีกประการหนึ่งคนรุ่นลูกหลานก็ได้รับมรดกของความมั่งคั่งจากรุ่นปัจจุบันไม่มากนักเลย กล่าวสรุปโดยย่อ ผู้เขียนไม่คิดว่ามีข้อสรุปที่ชัดเจน และใครจะชี้ว่าในการวิเคราะห์ควรพิจารณาทั้งแง่ของประโยชน์และภาระทุกรูปแบบที่ถ่ายทอดจากคนรุ่นปัจจุบันต่อลูกหลาน มิใช่สรุปจากการมองเพียงด้านใดด้านหนึ่ง เท่านั้น

1.2.3 วิเคราะห์ประเทศผู้กู้จากสายตาของผู้ให้กู้

11. การวิเคราะห์ในตอนต้น ๆ เป็นการพิจารณา เหตุผลและความจำเป็นของการกู้ยืมต่างประเทศจากสายตาของประเทศผู้กู้เอง หัวเรื่องที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งเป็นการมองจากแง่ของผู้ให้กู้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในการชำระหนี้เงินกู้ การหาเครื่องชี้ของสถานภาพของประเทศผู้กู้แต่ละรายกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ผู้ให้กู้ต้องการจะทราบว่า ประเทศลูกหนี้ที่พิจารณากำส่งจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์หนี้สินหรือไม่? การพัฒนาทางวิชาการในขั้นแรก ๆ ก็เป็นความพยายามสร้างเครื่องชี้ทางสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับภาระในการชำระหนี้สิน (Debt Service) มีผู้ค้นคิด Debt Service Ratios รูปแบบต่าง ๆ กัน ที่นิยมแพร่หลายที่สุดได้แก่ สัดส่วนของภาระการชำระหนี้เทียบกับรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากดุลการค้าและดุลบริการ (Export Earnings + Net Unilateral Transfer)⁸ นอกจากนี้ สัดส่วนของ Debt Service ต่อ GDP ก็เป็นที่นิยมรองลงมา

8

ประเทศไทยเราก็ใช้สัดส่วนนี้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขีดจำกัดของการสร้างหนี้ต่างประเทศ อัตราที่ใช้ในปัจจุบันตามระเบียบคือ 9% ของรายได้จากการส่งออกและดุลบริการคู่กรณีก่อนหน้านี้ กำหนดไว้เท่ากับ 5% ต่อมาเพิ่มเป็น 7% และเพิ่มเป็น 7 + 2% (เนื่องจากมีการกู้เพื่อพัฒนา กองทัพ) ก่อนที่จะรวมทั้ง 2 ส่วนเข้าด้วยกันเป็น 9% เครื่องชี้นี้มีจุดอ่อนหลายประการได้อธิบายไว้แล้วในบทความของดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ (2527) "ข้อเสนอบางประการในการก่อหนี้สินต่างประเทศ", หน้า 27 หนังสือวิชาการของสโมสรนักศึกษาศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

12. เครื่องชี้เกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ดังกล่าวข้างต้นมีจุดอ่อนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนของการชำระคืนต่อรายได้จากการส่งออก (นับรวมเงินโอนจากต่างประเทศ) เนื่องจากมีลักษณะผันผวนมากเพราะรายได้จากการส่งออกในแต่ละปีไม่ค่อยแน่นอน และทำให้กำหนดเป็น "เป้าหมายในทางปฏิบัติ" ได้ยาก นอกเหนือไปจากนี้ เครื่องชี้ดังกล่าวบอกได้แต่แนวโน้มหรือทิศทาง การเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ไม่สามารถจะระบุได้ว่าสถานการณ์ในประเทศนั้น ๆ "มีปัญหา" แล้วหรือยัง? ในระยะหลัง ๆ จึงได้ประยุกต์เทคนิคทางสถิติที่ซับซ้อนขึ้นมาเป็นเครื่องชี้ว่ามีปัญหาแล้วหรือยัง ได้แก่ Discriminant Analysis และ Logit Analysis หัวเรื่องสำคัญที่พิจารณาก็คือพยายามศึกษา "โอกาสที่จะเกิดหนี้สูญ" (probability of default) กล่าวคือ ทดสอบจากประสบการณ์ในอดีตว่า ประเทศผู้กู้ที่ประสบปัญหา (ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา มีการขอผิดหนี้ ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการชำระหนี้ หรือกู้ยืมใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า) มีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เด่น ๆ อย่างไรบ้าง ตัวแปรใดที่มีนัยสำคัญในการอธิบาย probability of default จะถูกนำไปเป็นเครื่องชี้ในการระบุว่าประเทศนั้น ๆ ประสบปัญหาขึ้นวิกฤตการณ์แล้วหรือยัง⁹ ลักษณะของการศึกษามักจะเป็นแบบที่เรียกว่า cross-country study ซึ่งมีข้อสมมุติแอบแฝงว่า สองประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจเหมือนกันหรือคล้ายกันแล้วจะต้องประสบปัญหาหรือวิกฤตการณ์อย่างเดียวกัน ซึ่งไม่เป็นความจริงเสมอไป)¹⁰ ในเรื่องนี้มีการศึกษาใน

⁹ ผลงานวิจัยที่สำคัญในแนวนี้ได้แก่ Frank and Cline (1971), Feder and Just (1977)

¹⁰ เปรียบเทียบได้กับคน 2 คนที่รับเชื้อโรคอย่างเดียวกันในอัตราเท่ากันมีได้หมายความว่า 2 คนนี้จะต้องเจ็บป่วยด้วยอาการขนาดเดียวกัน เพราะเหตุว่าลักษณะภูมิคุ้มกันของ 2 คนกลับไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้อสรุปจากเทคนิค 2 อย่างนี้อาจจะผิดพลาดได้ (คือระบุว่า มีปัญหาวิกฤต ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ หรือระบุว่า ไม่มีปัญหาวิกฤต ทั้ง ๆ ที่ความจริงมี) ศัพท์ทางสถิติเรียกว่า Type I - error และ Type II - error ในการศึกษาของ Feder and Just ว่า Type I - error ประมาณ 5% และ Type II - error ประมาณ 2.5% แต่การศึกษาของ Frank and Cline ว่ามี I - error น้อยมาก ในขณะที่ Type II error สูงถึง 9 %

อดีตของ ดร. ปกรณ์ วิชยานนท์ ที่ได้นำข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจของไทยไปประยุกต์ เข้ากับโมเดลของ Feder and Just (1977) เพื่อดูว่าปัญหาหนี้ต่างประเทศของเราถึงขั้นวิกฤตแล้วหรือยัง ซึ่งสรุปว่าไม่มีปัญหาขั้นรุนแรงในกรณีของไทย (ตามสภาพขณะนั้น)

2. สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา

13. ในส่วนนี้ของบทความจะเป็นการสรุปให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์หนี้ต่างประเทศจากประสบการณ์ในอดีตของหลายประเทศ จากนั้นพยายามจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญและบทเรียนจากอดีตที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศเรา ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอของบางท่านที่ต้องการเห็นการปฏิรูปเรื่องหนี้ต่างประเทศ (Debt Reform) ซึ่งเป็นหัวข้อน่าสนใจยิ่งแม้ว่าจะเป็นเพียงความคิดหรือแผนการที่ยังมิได้มีอะไรออกมาเป็นรูปเป็นร่าง

2.1 ความเป็นมาของปัญหาหนี้ต่างประเทศ

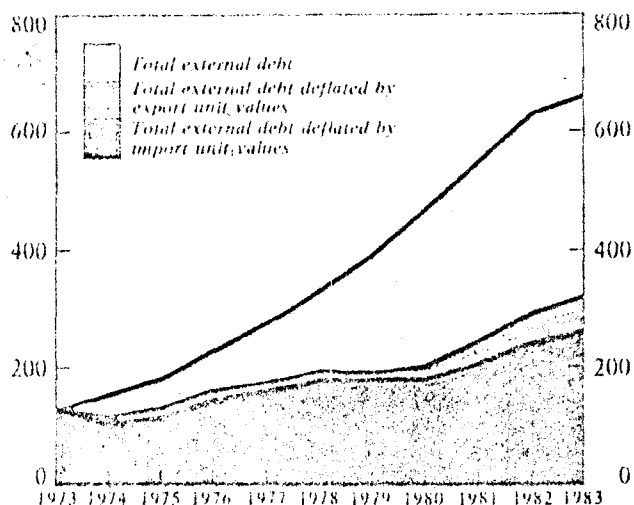
14. ในช่วงเวลาสิบปีเศษที่พิจารณา (1973-84) ยอดหนี้ต่างประเทศของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน (Non-oil developing countries) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่าตัว¹¹ กล่าวคือเพิ่มขึ้นจาก 87 พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ. (1973) เป็น 669 พันล้านดอลลาร์ ส.ร.อ. ในปี 1983 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 711 พันล้านดอลลาร์ (โปรดพิจารณาลักษณะการเปลี่ยนแปลงได้จากกราฟประกอบ)

¹¹

รวมหนี้ระยะสั้นและระยะยาว แต่ไม่นับรวมการกู้ยืมจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

Figure 1 Non-Oil Developing Countries: Total External Debt in Nominal Terms and Deflated by Import and Export Unit Values, 1973-83¹

(In billions of U.S. dollars)

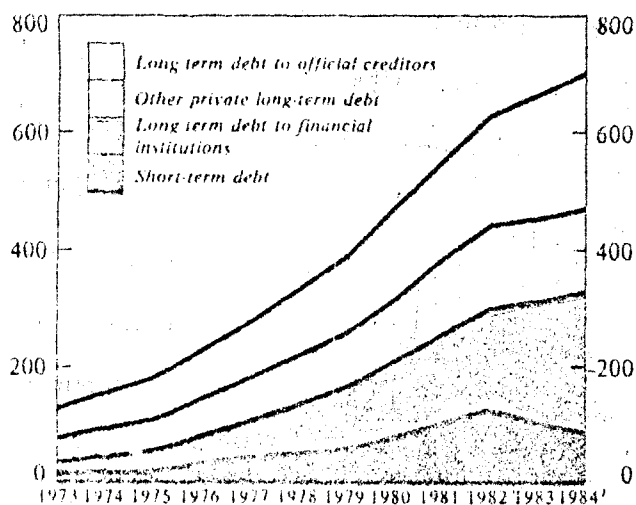


^{1/} Excluding China.

IMF (1984) World Economic Outlook 1984 p.60 (import unit values was used as the deflator (Chart IV-1).

Figure 2 Non-Oil Developing Countries: Trends in the Composition of External Debt, 1973-84¹

(In billions of U.S. dollars)



1. Excluding China.

2. Projections.

Quoted from IMF, World Economic Outlook, 1984, p.66

ตัวเลขสถิติที่กล่าวอ้างถึงนี้อยู่ในรูปตัวเงิน (nominal term) ซึ่งอาจจะให้ภาพที่ไม่ถูกต้องนักจึงได้แปลงให้อยู่ในรูปของมูลค่าสินค้าหรือทรัพยากรจริง ๆ วิธีการที่นิยมใช้คือหารยอดหนี้ดังกล่าวด้วยดัชนีราคาสินค้าส่งออกหรือสินค้านำเข้า อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งพอจะกล่าวสรุปได้ว่ายอดหนี้ต่างประเทศในรูปของทรัพยากรเพิ่มขึ้นน้อยกว่าในรูปของตัวเงิน เครื่องชี้ที่นิยมใช้อีกอย่างหนึ่งคือสัดส่วนของยอดหนี้กับมูลค่าของสินค้าและบริการส่งออกในช่วงเวลาที่พิจารณาสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นจาก 114% เป็น 158% (1973-1983)

15. จากการพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นพอจะสรุปให้เห็นเป็นภาพรวมของประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันได้ว่า หนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นการเพิ่มในลักษณะลุ่ม ๆ ลอน ๆ มิได้มีลักษณะกระโดดหรือเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ข้อมูลนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าปัญหาหนี้ต่างประเทศเป็นปัญหาขั้นวิกฤตตามที่บางท่านเรียกได้อย่างไร ในข้อนี้ใครจะชี้แจงว่าข้อมูลนี้เป็นการเฉลี่ยหรือเป็นภาพรวมของประเทศจำนวนน้อย ปัญหาขั้นวิกฤตของบางประเทศจึงถูกกลืนหายในข้อมูลเฉลี่ยทั้งหมด ในการศึกษาวิเคราะห์ลำดับต่อไป เราจึงจำเป็นต้องแยกพิจารณาปัญหาของแต่ละกลุ่มประเทศ ในจำนวนนี้มีกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ถูกรายใหญ่ เรียกว่า "กลุ่ม 25 ประเทศผู้ถูกรายใหญ่" (บางตอนอาจจะขอเรียกสั้น ๆ ว่า "กลุ่ม 25 ประเทศ" ซึ่งมีประเทศไทยรวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ยอดหนี้รวมกันของกลุ่มนี้คิดเป็นสัดส่วนถึง 87% ของหนี้ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน เมื่อศึกษารายละเอียดต่อไปพบว่ากลุ่ม 10 ประเทศผู้ถูกรายใหญ่มีสัดส่วนของหนี้มากกว่ากึ่งหนึ่ง และกลุ่ม 5 ประเทศผู้ถูกรายใหญ่มีหนี้คิดเป็นสัดส่วนมากกว่า 1 ใน 3 ของยอดหนี้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมด (ข้อมูลเมื่อสิ้นปี 1983)¹² ข้อมูลเหล่านี้พอจะสรุปได้ว่า มีการกระจุกตัวของความเป็นหนี้สูงทีเดียว ดังนั้นการสรุปสถานการณ์จากตัวเลขตัวเลขเฉลี่ยทั้งหมดจึงให้ภาพไม่ถูกต้องนักสำหรับบางกลุ่มประเทศ (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 1 และ 2)

12

IMF (1984) World Economic Outlook, 1984, p.60 กลุ่มประเทศ 25 ผู้ถูกรายใหญ่ (เรียงตามลำดับยอดหนี้) ประกอบด้วย บราซิล เม็กซิโก อาร์เจนตินา เกาหลี อินโดนีเซีย เวเนซุเอลา อิสราเอล อินเดีย ซิลิ อียิปต์ ยูโกสลาเวีย ตุรกี อัลจีเรีย ฟิลิปปินส์ อัฟริกาใต้ ปอร์ตุเกศ โนจีเรีย ไทย มาเลเซีย เปรู ปากีสถาน มอโรคโค รุมาเนีย โคลัมเบีย และฮังการี (จากข้อมูลสถิติเมื่อสิ้นปี 1982)

Table 1 Developing Countries: External Debt Outstanding, 1977-84¹

(In billions of U.S. dollars)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Developing countries²	329.3	398.2	472.0	559.9	646.5	724.8	767.6	812.4
Short-term debt	51.7	63.7	75.8	106.5	128.1	148.2	126.2	97.6
Long-term debt	277.7	334.5	396.3	453.4	518.4	576.6	641.4	714.8
By type of creditor								
Official creditors	111.0	130.6	148.5	169.1	186.0	205.4	229.6	254.4
Governments	79.1	91.8	102.2	114.3	123.6	134.9	150.8	166.4
International institutions	31.9	38.8	46.4	54.8	62.4	70.5	78.9	88.0
Private creditors	166.7	203.9	247.7	284.3	332.4	371.2	411.8	460.4
Unguaranteed debt	55.1	56.6	67.8	81.0	100.8	108.4	110.5	112.3
Guaranteed debt	111.6	147.3	179.9	203.2	231.6	262.8	301.3	348.1
Financial institutions	78.9	107.4	137.5	160.0	185.5	212.4	250.0	296.3
Other private creditors	32.7	39.9	42.4	43.2	46.1	50.4	51.3	51.8
Of which,								
Major borrowers	256.0	311.9	370.9	440.1	514.3	576.4	606.9	640.1
Short-term debt	47.9	60.2	70.3	99.3	121.6	140.5	120.2	91.5
Long-term debt	208.1	251.7	300.6	340.8	392.7	435.9	486.7	548.6
From official creditors	75.5	88.4	97.9	109.5	118.5	128.3	142.2	157.3
From private creditors	132.7	163.3	202.7	231.4	274.2	307.6	344.5	391.3
Non-oil developing countries	280.3	334.3	395.3	475.2	559.6	633.3	668.6	710.9
Short-term debt	43.2	51.6	59.1	84.5	103.8	125.1	102.2	88.2
Long-term debt	237.2	282.7	336.2	390.8	455.8	508.2	566.4	622.8
By type of creditor								
Official creditors	97.6	116.3	133.4	153.2	170.2	189.3	211.9	235.0
Governments	68.3	80.5	90.1	101.8	111.5	123.2	138.3	153.3
International institutions	29.3	35.8	43.2	51.4	58.6	66.1	73.7	81.7
Private creditors	139.6	166.4	202.8	237.6	285.6	318.9	354.5	387.8
Unguaranteed debt	50.4	51.7	62.4	75.2	94.2	102.0	104.2	103.4
Guaranteed debt	89.2	114.7	140.4	162.4	191.4	216.9	250.2	284.4
Financial institutions	63.1	83.7	108.0	128.9	154.7	176.4	209.6	243.2
Other private creditors	26.1	31.0	32.4	33.5	36.7	40.5	40.6	41.2
Long-term and short-term debt by analytical group								
Net oil exporters	59.7	68.4	79.3	95.4	125.4	147.7	154.9	164.1
Net oil importers	220.7	265.9	315.9	379.8	434.2	485.7	513.7	546.9
Major exporters of manufactures	105.3	128.4	154.0	188.1	220.2	249.9	261.3	274.8
Low-income countries	48.6	54.8	62.7	71.4	75.2	81.8	87.8	94.8
Excluding China and India	28.1	32.4	38.1	44.2	49.4	54.6	58.6	62.8
Other net oil importers	66.8	82.8	99.2	120.3	138.8	154.0	164.6	177.2
Long-term and short-term debt by area								
Africa (excluding South Africa)	30.8	36.9	45.3	50.9	55.5	62.5	66.3	70.7
Asia	68.7	78.7	92.8	114.6	131.2	152.6	165.0	179.3
Europe	37.6	47.0	55.0	67.2	71.1	72.3	74.8	76.6
Middle East	21.9	26.7	32.0	36.3	40.6	45.6	50.7	56.2
Western Hemisphere	109.1	132.4	157.8	192.6	246.0	283.1	294.4	310.5

¹ Does not include debt owed to the Fund (shown in Table 34). For classification of countries in groups shown here, see the introduction to this appendix.

² Excludes, for purposes of this table, eight oil exporting countries: the Islamic Republic of Iran, Iraq, Kuwait, the Libyan Arab Jamahiriya, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates.

Quoted from IMF (1984) World Economic Outlook, 1984, p. 205.

Table 2 Developing Countries: Long-Term and Short-Term External Debt Relative to Exports and to GDP, 1977-84¹

(In percent)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Ratio of external debt to exports of goods and services²								
Developing countries ³	125.0	131.7	118.8	109.0	119.6	142.3	150.8	145.2
Of which, major borrowers	153.0	163.9	147.4	133.2	150.1	182.3	194.4	187.1
Non-oil developing countries	126.1	127.7	117.2	111.2	122.5	144.1	149.5	144.1
By analytical group								
Net oil exporters	179.8	174.8	143.6	127.0	156.3	188.0	198.3	189.2
Net oil importers	116.6	119.4	112.0	107.8	115.3	134.5	139.2	135.2
Major exporters of manufactures	103.4	104.5	98.1	94.6	101.3	121.7	122.3	116.1
Low-income countries	164.4	163.6	146.0	134.8	133.3	146.5	148.9	147.1
Excluding China and India	217.5	225.7	221.9	221.2	261.9	305.7	308.7	300.1
Other net oil importers	115.6	124.7	121.0	119.8	135.2	154.2	170.6	170.1
By region								
Africa (excluding South Africa)	135.8	151.1	149.7	143.2	168.6	204.5	223.5	215.1
Asia	80.7	75.4	68.4	67.5	69.1	79.8	81.4	79.1
Europe	114.9	123.6	115.8	117.7	110.8	119.4	126.0	121.1
Middle East	138.9	140.7	134.0	110.7	120.9	136.2	157.2	161.1
Western Hemisphere	202.9	217.4	196.2	187.0	219.7	274.4	288.5	273.1
Ratio of external debt to GDP³								
Developing countries ³	24.7	25.6	25.0	24.9	27.7	32.6	36.8	37.1
Of which, major borrowers	27.6	29.1	28.2	27.8	30.7	36.7	42.5	44.1
Non-oil developing countries	23.7	24.1	23.3	23.9	27.1	32.5	36.7	37.1
By analytical group								
Net oil exporters	38.6	38.9	37.2	33.8	36.5	48.1	55.8	54.1
Net oil importers	21.5	22.0	21.3	22.2	25.3	29.6	33.3	34.1
Major exporters of manufactures	24.6	25.5	24.5	25.6	29.1	36.0	43.2	45.1
Low-income countries	14.0	13.1	12.9	12.7	13.8	15.3	15.7	15.1
Excluding China and India	35.0	33.8	35.0	35.3	42.8	47.2	50.0	50.1
Other net oil importers	26.5	28.7	27.2	29.4	33.3	37.7	43.3	46.1
By area								
Africa (excluding South Africa)	35.8	36.6	38.0	35.7	41.5	49.5	59.6	61.1
Asia	15.7	14.8	14.7	15.9	17.8	20.7	21.4	21.1
Europe	21.2	23.1	20.9	25.0	28.3	29.2	34.3	37.1
Middle East	45.0	47.9	56.1	51.7	52.2	52.9	50.6	49.1
Western Hemisphere	27.9	29.4	27.9	27.3	31.6	42.1	54.8	57.1

¹ Does not include debt owed to the Fund. For classification of countries in groups shown here, see the introduction to this appendix.

² Ratio of year-end debt to exports or GDP for year indicated.

³ Excludes, for purposes of this table, eight oil exporting countries: the Islamic Republic of Iran, Iraq, Kuwait, the Libyan Arab Jamahiriya, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates.

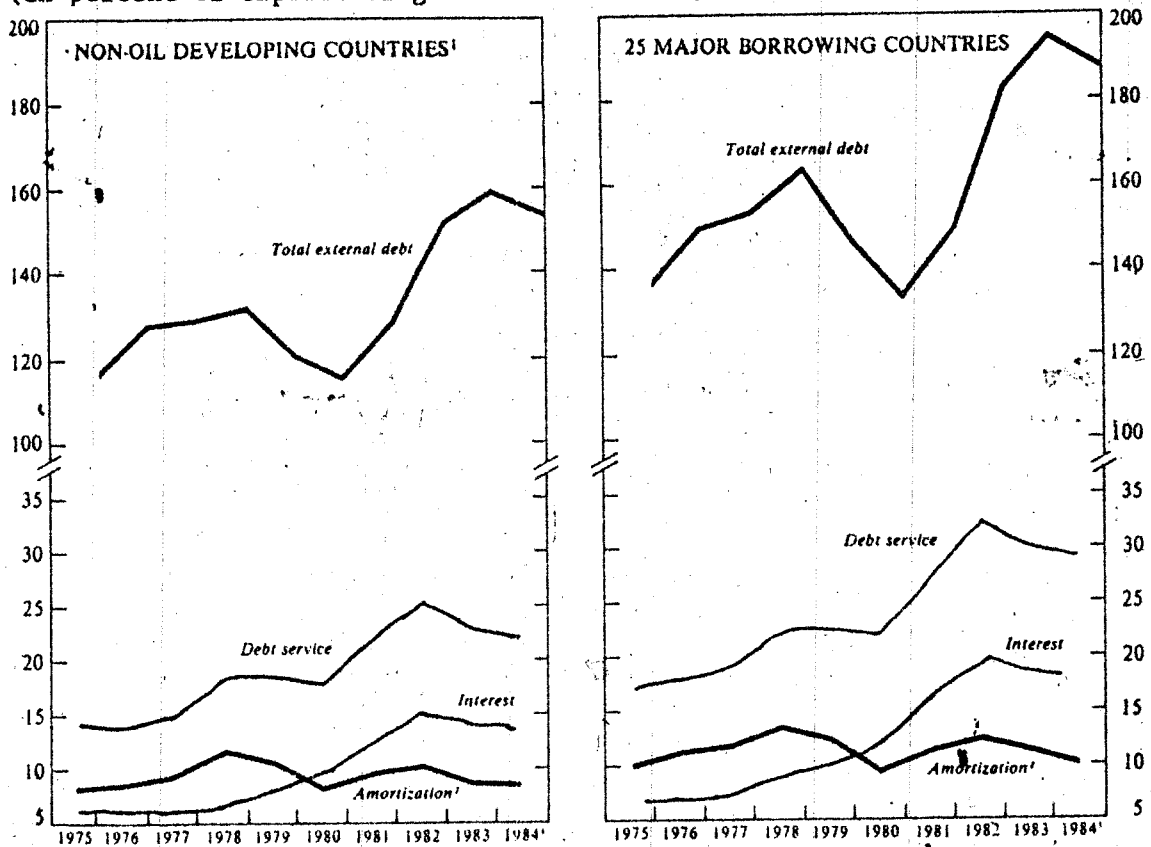
Quoted from I.M.F., World Economic Outlook, 1984, p. 206

16. รูปภาพที่ 3 และที่ 4 แสดงสถานะของหนี้ และภาระการชำระคืนของกลุ่มประเทศ
 ด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันและกลุ่ม 25 ประเทศผู้กู้รายใหญ่ จะสังเกตเห็นว่ามีทิศทาง การเปลี่ยนแปลงที่
 คล้ายคลึงกัน แต่ขนาดความรุนแรงของกลุ่มหลังสูงกว่ากลุ่มแรกอย่างชัดเจน นอกจากนี้สังเกตได้ว่า
 ยอดหนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 1980 - 83 (สาเหตุหรือที่มาจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป)
 เพิ่งจะมาชะลอตัวลงในปี 1984 นี้เอง อนึ่งภาระการชำระคืนหนี้ต่างประเทศเริ่มลดลงตั้งแต่ปี
 1983 เป็นต้นมา ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากผลของการเจรจาผิดผ่อนหนี้

รูปภาพที่ 3

Developing Countries: External Debt and Debt Service, 1975-84

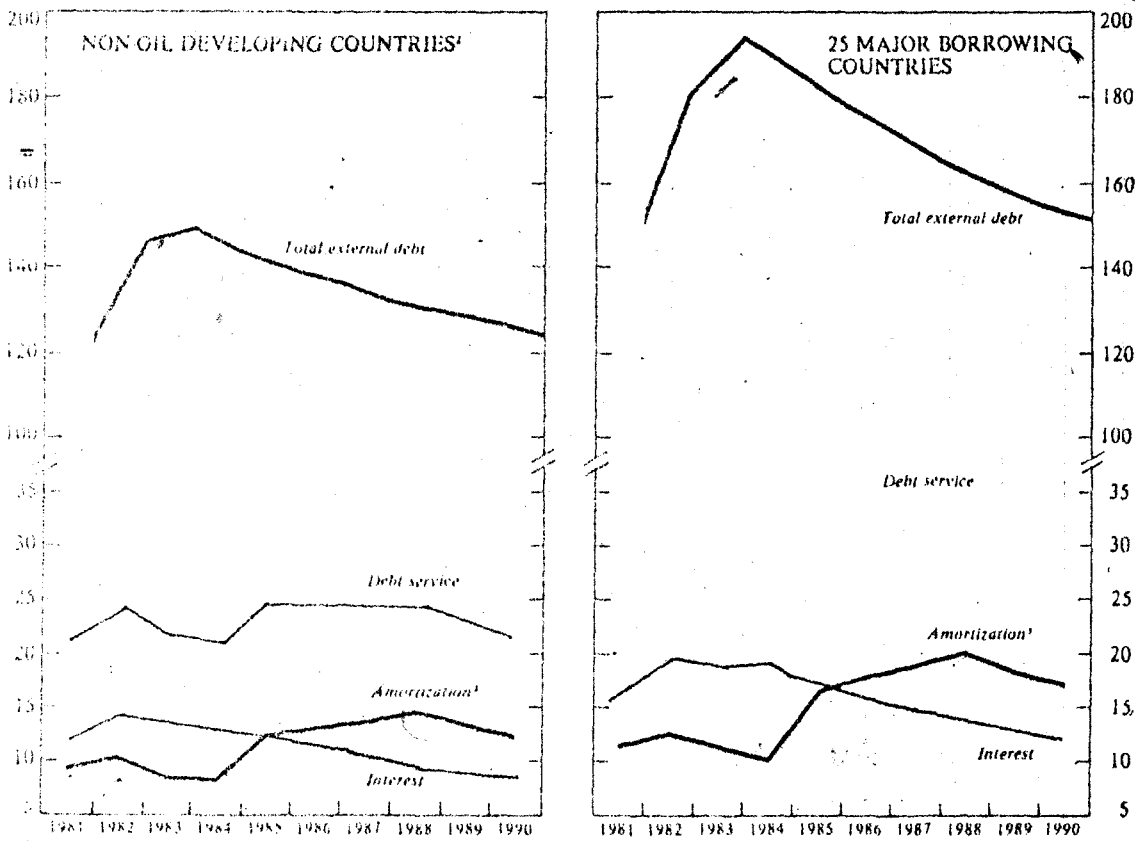
(In percent of exports of goods and services)



1. Excluding China.
 2. Amortization ratio based on amortization for medium-term and long-term debt.
 3. Projections.
 Quoted from IMF, World Economic Outlook, 1984, p.62

รูปที่ 4

Developing countries: External Debt and Debt Service, 1981-90
(in percent of exports of goods and services)



1. Ratios for 1984-90 are projections.

2. Including China.

3. Amortization ratio based on amortization for medium-term and long-term debt.

Quoted from IMF, World Economic Outlook, 1984, p.69

17. การพิจารณาปัญหาหนี้จากผลิตภัณฑ์ค้างชำระ (Debt outstanding) เป็นการมองจากด้านเดียวที่ยังไม่ให้อาภที่สมบูรณ์ เนื่องจากเป็นการพิจารณาตัวเลขที่ละล้าจากอดีตหลาย ๆ ปี ในแง่ของการศึกษาผลกระทบของปัญหาหนี้ที่มีต่อการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม มีแง่มุมอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องให้ความสนใจเพิ่มเติม ที่สำคัญได้แก่ภาระการชำระคืนหนี้ การถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างประเทศสุทธิ (Net resource transfer) ซึ่งหมายถึงการเบิกจ่ายเงินกู้ในปีนั้น ๆ ลบด้วย ภาระการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ¹³ เนื่องจากตัวแปรหลังนี้เป็นตัวที่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินและสินเชื่อ และมีผลต่อการใช้จ่ายใช้สอยและลงทุนของภาครัฐบาล

18. จากรูปภาพที่ 3 และ 4 ข้างต้น สังเกตได้ว่าภาระการชำระคืนหนี้ของประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันเพิ่มขึ้นจาก 15% ของมูลค่าการส่งออก ในปี 1975 เป็น 25% ในปี 1982 และลดลงเล็กน้อยเหลือประมาณ 22% ในปี 1984 กรณีของประเทศผู้กู้รายใหญ่สัดส่วนนี้เพิ่มจาก 16% เป็น 30% เช่น อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของภาระดอกเบี้ยเริ่มจะแซงสัดส่วนของการชำระคืนเงินต้นในระยะหลัง ๆ (1980 เป็นต้นมา)

19. ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงข้างต้นมีสาเหตุที่สำคัญหลายประการ เช่น ประการแรก อัตราดอกเบี้ย (ในนามและในรูปแท้จริง) มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะหลัง ๆ¹⁴ และเป็นช่วงเวลาที่ประเทศพัฒนาส่วนใหญ่กำลังเพิ่มขึ้น (นี้ตรงกับสถานการณ์ในบ้านเรา) ประการที่สอง การที่ประเทศด้อยพัฒนาได้ขยายการกู้ยืมมากในช่วง 1980 เป็นต้นมา อาจละสืบเนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิ การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด การเสียเปรียบในเชิงการค้าระหว่างประเทศ การใช้จ่ายของภาครัฐบาล ทั้งหมดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์น้ำมันช่วงที่สองอยู่มากทีเดียวนี่เป็นการพิจารณาจากด้านอุปสงค์

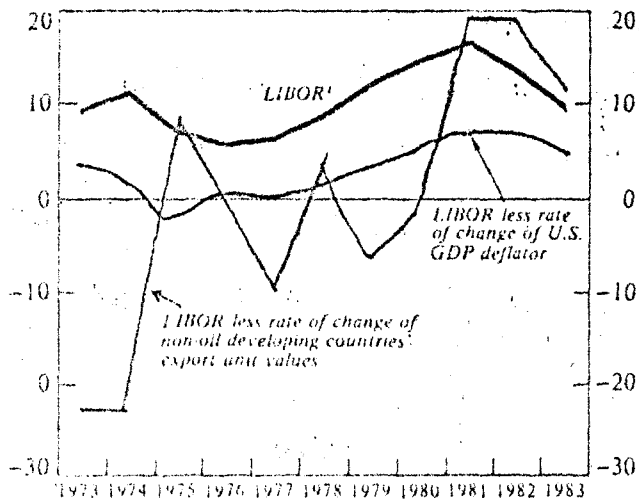
¹³ ในที่นี้จะขออนุญาตว่า "การเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิ" (Net capital inflow) = การเบิกจ่ายเงินกู้ - การชำระคืนเงินต้น (ในแต่ละปี) ซึ่งต่างกับ "การถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างประเทศสุทธิ" (Net resource transfer) ในเรื่องของภาระดอกเบี้ย

¹⁴ สาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเนื่องจากการกู้จากตลาดเงินเอกชนที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น (ดูรูปภาพที่ 5 ประกอบ)

รูปที่ 5¹

Trends in Nominal and Real Interest Rates, 1973-83

(In percent)



¹ London Interbank offered rate, on three-month U.S. dollar deposits.
IMF, World Economic Outlook, 1984, p. 67

เป็นหลัก ประเด็นที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งคือด้านอุปทาน ซึ่งอาจจะตั้งเป็นคำถามได้ว่า เหตุใดผู้ให้กู้ทั้งที่เป็นสถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศและตลาดเงินเอกชน จึงกล้าขยายสินเชื่อในอัตราที่สูงในช่วงเวลาดังกล่าว? ประการที่สาม มีความไม่คล่องตัวทางด้าน การปรับราคา (price rigidity) ทำให้เกิดการขาดดุลในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น ประการที่สี่ มีการกู้ยืมที่นำไปใช้เพื่อการบริโภคมากเกินไป ประการที่ห้า มีการสะสมหนี้เร็วเกินไป และบางส่วนเป็นการกู้ยืมระยะสั้นจากตลาดเงินเอกชนระหว่างประเทศ ประการที่หก การชลดัชนีของ การส่งออกของประเทศด้อยพัฒนา

2.2 บทเรียนจากประเทศที่ประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศ

20. ในตอนต้น เราได้ฉายให้เห็นภาพรวมของสถานะหนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศด้อยพัฒนาเป็นหนี้เพิ่มขึ้น และมีภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืน (ตามสภาพปัจจุบันและแนวโน้ม) สูงกว่าเมื่อต้น ค.ศ. 1970 แต่ภาพรวมเหล่านี้ยังมิได้ฉายให้เห็นสภาพที่แท้จริงสำหรับบางประเทศ เนื่องจากสภาพปัญหาถูกเฉลี่ยกระจายไปในประเทศอื่น ๆ ในการศึกษาปัญหาขั้นวิกฤตเพื่อเป็นบทเรียน จำเป็นที่จะต้องพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศที่มีปัญหา นิยามของประเทศที่มีปัญหาที่ยอมรับทั่วไปหมายถึงประเทศที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ตามกำหนด เป็นเหตุให้ต้องมีการผิดแผกหนี้หรือจำเป็นต้องกู้ยืมเพิ่มเติม (Refinancing) ส่งเสริมสภาพคล่องของประเทศนั้น ๆ

21. อันที่จริง การผิดแผกชำระหนี้ (Rescheduling) มิใช่เพิ่งมาเกิดขึ้นในสองสามปีที่ผ่านมา แม้ในต้นทศวรรษ 1970 ก็มีการผิดแผกหนี้ แต่ว่าปัญหาดังกล่าวไม่กว้างขวางและรุนแรงเท่ากับในต้นทศวรรษ 1980¹⁵ กล่าวคือการตกลงผิดแผกหนี้เพิ่มขึ้นมากทั้งในแง่ของ

15 หากสนใจโปรดติดตามศึกษาบทความของ E. Brau, et al. (1983) Recent Multilateral Debt Restructurings with official and Bank Creditors

จำนวนประเทศที่เกี่ยวข้องและขนาดของเงิน¹⁶ ตามปกติ การผิดผ่อนชำระหนี้เป็นเรื่องที่ทุกประเทศพยายามจะหลีกเลี่ยง จะใช้วิธีนี้ต่อเมื่อหมดสิ้นหนทางอื่นจริง เพราะเหตุว่ามีผลเสียของประเทศที่จะติดตามมามากมาย¹⁷ ดังนั้นก่อนที่จะปล่อยให้เกิดปัญหานี้ รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ มักจะใช้มาตรการบีบบังคับทางการเงินและการคลังอย่างเต็มที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชน และแม้แต่เสถียรภาพของรัฐบาลเองอาจจะสั่นคลอน และผลกระทบในระยะยาว หมายถึงอัตราการเจริญเติบโตของประเทศในอนาคต เหล่านี้คือต้นทุนของการมีหนี้ต่างประเทศจนเกินระดับความพอเหมาะพอดี ตารางที่ 3 และ 4 ชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวขนานใหญ่ของประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นช่วงสุดยอดของวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ จะสังเกตได้ว่าประเทศเหล่านี้ต้องใช้นโยบายทางการเงินหลายอย่าง อาทิ (ก) การลดค่าเงินในอัตรามหาศาล (130% กรณีเวเนซุเอล่า 75% กรณีของโบลิเวีย และบราซิล .33% กรณีของอาร์เจนตินา 68% กรณีเม็กซิโก ฯลฯ) (ข) การใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (เพื่อมีผลทำให้ราคาสินค้านำเข้าบางประเภทแพงกว่าปกติมาก แต่มาตรการนี้มักจะไม่ได้ผลในระยะยาว ประเทศไทยเราก็เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนี้เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่

16. ระหว่าง 1956-74 มีการเจรจาผิดหนี้ 30 ราย ประเทศที่เกี่ยวข้อง 11 ประเทศ คิดเป็นมูลค่าหนี้ 7 พันล้านดอลลาร์ ระหว่าง 1975-80 มีการตกลงผิดหนี้ 16 ราย เกี่ยวข้องกับ 9 ประเทศ มูลค่าหนี้ 9 พันล้านดอลลาร์ ระหว่าง 1981-82 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 27 ราย เกี่ยวข้องกับ 16 ประเทศ มูลค่าหนี้ 15 พันล้าน ในปี 1983 (ถึงตุลาคม) มีการตกลง 29 ราย เกี่ยวข้องกับ 22 ประเทศ มูลค่าหนี้ 60 พันล้าน ดู Paul Montre' (1984) The Fund, Commercial Banks, and Member Countries, IMF Occasional Paper 26, April 1984, p.28.

17. กล่าวคือทำให้ขาดความเชื่อถือ และมีผลทำให้เงื่อนไขในการกู้ยืมใหม่ ๆ ของประเทศนั้น ๆ ผูกมัดรัดตัวยิ่งขึ้น และอัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้น (การที่เงินจากตลาดเงินมีค่าพรีเอมิอัมที่จะต้องบวกกับอัตรากลางเช่น LOBOR และ SIBOR อัตรานี้อยู่ระหว่างต่ำกว่า 1% ถึง 3%) และการกู้ยืมในลักษณะ REFINANCE มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยเป็นแบบทบต้น ซึ่งจะเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก นอกจากนี้ปริมาณสินเชื่อที่เคยได้รับก็จะลดลงอย่างฉับพลัน ดังมีตัวอย่างจาก 6 ประเทศที่มีปัญหา จากเดิมที่เคยมีเงินทุนต่างประเทศสุทธิในอัตรา 10-26% ของ Current Account Receipts ระหว่าง 1973-76 เมื่อเกิดปัญหาขึ้นปริมาณสินเชื่อต่างประเทศสุทธิลดลงเหลือเพียง -1 ถึง 1% ของ Current Account Receipts ดู Montre' (1984, p.26) เหตุการณ์ในลักษณะนี้เข้าทำนอง "ผีเข้าตำพลอย" แต่ก็มีผลกระทบทางอ้อมในทางที่ติดต่อประเทศไทยอย่างไมคาดฝันอยู่บ้าง เหมือนกัน กล่าวคือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แปรทิศทางของการให้สินเชื่อจากละตินอเมริกา มายังกลุ่มประเทศเอเชียซึ่งมีปัญหาน้อยกว่ายิ่งกว่าก่อน อย่างไรก็ตาม นี่เป็นอุทราหารณ์ที่เราควรระวัง มิฉะนั้นแล้วเหตุการณ์ "ผีเข้าตำพลอย" คงจะประสบแก่ประเทศเราก็ได้

Development of the Latin American Crisis 1982^a

	January	February	March	April	May	June	July	August	September	October	November	December
Argentina	Two-tier Rex ^b			South Atlantic Crisis Import and Rex Controls			Dev:133% Two-tier Rex			IMF:Letter of Intent	Rex Markets Unified	IMF: S.By ^d :\$1.5b C.F. ^e :\$0.7b
Bolivia		Dev:75%			Stopped international payment		Dev:Accelerated Minis				U.S. Emergency Loans	IMF:Letter of Intent (\$4.86b)
Brazil										Import Controls		
Chile						Dev:18% IMF:S.By ^d Request	4 Rex Regimes		Dev:20%			IMF: S.By ^d \$550 C.F.\$325
Colombia										Request for Rescheduling (\$1.2b.)		
Ecuador			Multiple-tier Rex ^a System			Dev:32%				Import Controls		
Mexico	Import Controls Since July 1931	Dev:63%		Import Controls Intensified						Import Controls		
Paraguay			Exports at Parallel Rates				Two-tier Rex Exchange Controls Dev:40% Crisis				IMF:Letter of Intent	IMF: S.By ^d :\$3.84 Dev:36% Free Rex Market Open
Peru			IMF:S.By ^d Request			IMF: S.By ^d :\$715 C.F. ^e :\$220	U.S. Emergency Loans		BIS Loans			
Uruguay							90 day Moratorium					
Venezuela			Capital Outflow Pressures				Capital Outflow Pressures IMF:C.F:\$61. Capital Outflow Pressures				Dev:130%	IMF S.By ^d Request Import Controls
							Rev ^f gold reserves. Consolidation of reserves			Request of Short-term rescheduling (\$3.5b)		

^a = Billion U.S. dollars (Otherwise, figures are in million U.S. dollars.)

^bRex = rate of exchange.

^cDev = devaluation (% indicates percentage change of national currency per U.S. dollar)

^dS.By = Stand-by agreement.

^eC.F. = Compensatory loan for losses in export revenues.

^fRev = reevaluation.

Quoted from F.Gerald Adams et al.(1983)"Can Latin America Cury Its International Debt?" Journal of Policy Modelling,5(November) p.p.426-27

Annex 4
Response to the Latin American Financial Crisis

Country	Originally due in 1981			Emergency Loans				L-F Number Years ^c	Other Loans ^d (\$)
	Amortization Payments ^a (1)	Interest Payments ^a (2)	Total ^b (3)	I.F. (4)	ISS (5)	Bridge Loans (6)	Stand- by (7)		
Argentina	13.8 (5.0)	4.0	18.0	--	0.5	1.1	1.8	14	0.48
Brazil	29.5 (7.8)	11.1	31.4	1.2 ^e	1.2	--	4.86	3	1.08
Chile	4.3 (1.4)	2.2	6.7	--	--	--	0.530	2	0.315
Mexico	28.3 (7.8)	11.6	40.9	0.7 ^f 1.0 ^g 1.0 ^h	1.3 ⁱ	2.0 ^j (4)	3.35	3	0.650
Peru	0.2	0.9	4.1	--	--	--	0.715	3	0.210
Venezuela	11.5 (2.5)	2.5	19.4	--	--	--	--	--	--

Country	Commercial Bank in 1981			Rescheduling			
	\$	Premium ^e	Number of Years ^c	Due date of Amortized Payments ^f	\$	Premium ^e	Number of Years ^c
Argentina	11.5	24L	5 (3GP)	1983	8.0	2 ¹ / ₈ L	8
Brazil	4.4	2 ¹ / ₈ SL 2 ¹ / ₈ SL	8 (2 1/2 GP)	1983	8.8	2P	8 ¹ / ₂ (3GP)
Chile	--	1 ⁷ / ₈ P	--	1983 1984	4.7 ^l	2 ¹ / ₈ SL ^k 2P	8 ¹ / ₂ 4GP
Mexico	5.0	2SL 2 ¹ / ₈ SL	6 (3GP)	1983 1984	20.0	1 ⁷ / ₈ SL 1 ³ / ₄ P	6y (4GP)
Peru	--	--	--	--	--	--	--
Venezuela	--	--	--	1983	3.5	m	m

^aAll dollar amounts are in billions of U.S. Dollars. Amortization payments due in 1981: short-term (in parenthesis). ^bExcluding the trade balance; this is not equal to gross financial requirements. ^cIn number of years (Argentina: 1 year and 3 months). (GP = grace period, in number of years). ^dLoans from the compensatory fund for losses in export revenues. ^ePercentage points: L indicates over LIBOR+2P, over prime rate. ^fYears in which amortization payments were originally due. ^gFrom U.S. Stabilization Fund. ^hShort-term loans to be rolled-over under the same conditions. ⁱThis includes turnover of \$1.3 billion in short term debt and an additional \$1.3 billion in short term debt and an additional \$1.3 billion short term loan. ^jTwenty-four swap line with the Fed (August 1 st). ^kSwap line with the Fed (August 4); repaid on August 24 by the U.S. Department of Energy, advance payments for oil purchases. ^lGuarantee offered by a U.S. Government Agency to cover Mexico's food imports from the United States. ^mThe conditions of the rescheduling of the Venezuelan short-term debt varies in the following way:

Debt rescheduled at	Grace period	Premium
2 years	--	14L
3 years	--	1 1/8L
5 years	30 months	1 3/8L 14P
7 years	30 months	1 5/8L 14P

สิ่งใหม่ ๆ (ค) การควบคุมการนำเข้า และ (ง) มีการกู้ยืมในลักษณะ Refinance หรือการใช้
เครดิตพิเศษจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขและมีผลทำให้การดำเนินนโยบายการ
เงินการคลังในประเทศนั้น ๆ ขาดความอิสระและความคล่องตัวเพิ่มขึ้น

2.3 ปฏิกิริยาจากผู้ให้กู้และแนวความคิดเพื่อปฏิรูประบบหนี้ต่างประเทศ

22. วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ มีผู้วิจารณ์ว่าผู้ให้กู้
เองก็มีส่วนรับผิดชอบต่อสถานการณ์นี้เช่นเดียวกัน เพราะเหตุว่าการกู้ยืมเกิดจากการตกลงใจทั้ง
2 ฝ่ายมิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ถ้าเราเรียกว่าวิกฤตการณ์นี้เป็นความบกพร่องหรือความผิดพลาดของ
การบริหาร ก็เป็นทั้งสองฝ่าย และการปรับตัวจึงควรจะต้องเกิดจากทั้งสองด้าน ทางด้านผู้ให้กู้
(ซึ่งมีทั้งสถาบันเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ) มีการรวมตัวขึ้นเรียกว่า Paris Club¹⁸
เพื่อตกลงวิธีการให้สินเชื่อกับผู้ให้กู้เพื่อให้ประเทศเดบโตร่อนกู้ยืมเพื่อบรรเทาปัญหาให้มีความล่อ
คล่องกัน ทางด้านประเทศผู้กู้เองก็ได้รวมตัวกันมีข้อเรียกร้องผ่านองค์การต่าง ๆ โดยมีประเด็น
สำคัญว่า อัตราดอกเบี้ยที่ผ่านมาสูงเกินไปจะต้องการให้ลดลง และต้องการให้เงื่อนไขผ่อนปรนยื
งขึ้น มากกว่าการให้โอกาสที่จะกู้ยืมใหม่ในลักษณะ Refinance นอกเหนือไปจากนี้ ยังได้มี
ข้อเสนอจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินระหว่างประเทศให้จัดระบบใหม่ คำสั่งตราจารย์
Peter B. Kenen เสนอให้ตั้ง Debt Discount Corporation (เพื่อให้องค์กรที่ตั้ง
ขึ้นใหม่จากเจ้าหนี้เดิมในอัตราลด 10% กล่าวคือมีการเปลี่ยนมือจากเจ้าหนี้ แต่เจ้าหนี้เก่าเอง
ก็สูญเสีย 10% ในรูป discount นี้ ถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่ตนมีส่วนก่ออยู่ด้วย และให้องค์
การใหม่เป็นเจ้าหนี้แทนและให้กู้ยืมในอัตราที่ผ่อนปรนยิ่งขึ้น ซึ่งเชื่อว่าน่าจะกระทำได้โดยอาศัยประ
โยชน์จากส่วนลด 10% ที่กล่าวถึง) คำสั่งตราจารย์ Jack Guttentag และ

¹⁸ Paris Club = ที่ประชุมของประเทศเจ้าหนี้มีรัฐมนตรีคลังของฝรั่งเศสเป็นประธาน
และมีผู้สังเกตการณ์ แนวโน้มทางปฏิบัติคือการให้ uniform rescheduling termวงเงิน
สินเชื่อกเท่ากับ 80 - 90% ของหนี้ภาครัฐบาล มีกำหนดอายุเวลา 7 - 9 ปี และมีระยะปลอดหนี้
3 - 4 ปี) อย่างไรก็ตาม Paris Club มิใช่เป็นองค์กรที่เป็นทางการ ดู Paul Montre
(1984, p.28)

Richard Hereing เสนอให้มีวิธีการบังคับให้ธนาคารที่เป็นเจ้าหนี้ขายหนี้ให้แก่องค์กรระหว่างประเทศ (เช่น IMF หรือธนาคารโลก หรือองค์กรใหม่) ใน "ราคาตลาด" วิธีการนี้จะทำให้ผู้ให้กู้ระมัดระวังในการปล่อยกู้มากขึ้น (กล่าวคือถ้าไม่ระมัดระวัง โครงการไม่ตีพอ จะมีผลทำให้ราคาตกลงมาเป็นต้นทุนของผู้ให้กู้) สมาชิกสภาของเกรสโลอเมริกา C.E. Schumer เสนอให้เปลี่ยนเงินกู้จากระยะสั้นเป็นระยะยาวและให้อัตราดอกเบี้ยลดลง โดยไม่ต้องมีองค์กรใหม่ขึ้น แต่ให้ IMF มีส่วนในการแนะนำหรือเจรจาตกลงระหว่างประเทศผู้กู้ หรือผู้ให้กู้เอกชน เจ้าหนี้และลูกหนี้ยังเป็นคนเดิม ข้อเสนอนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ พยายามจะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง ทำให้ระยะเวลายาวนานขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีบทลงโทษอยู่บ้างสำหรับผู้ให้กู้ (โดยส่วนใหญ่หมายถึงผู้ให้กู้เอกชน เช่น ธนาคารระหว่างประเทศ) อย่างไรก็ตาม มีผู้ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดปฏิรูปท่านองนี้ ศาสตราจารย์ William R. Cline¹⁹ เสนอความเห็นที่เห็นว่า ปัญหาที่เป็นอยู่เข้าสู่ลักษณะ illiquidity มากกว่า insolvency จึงควรให้เวลาเป็นเครื่องรักษาโดยไม่ต้องทำการปฏิรูป เขาเห็นว่าถ้าทำการปฏิรูปจะมีผลทำให้ (ก) เกิดแรงจูงใจที่จะเปลี่ยนจาก "หนี้ที่ดี" (good debt) เป็น "หนี้เสีย" (bad debt) (ข) ทำให้ขนาดเงินทุน (capital fund) ของธนาคารระหว่างประเทศหลายแห่งลดลงทันทีทันใด (ค) องค์กรใหม่ที่จะเป็นเจ้าหนี้จะต้องมีเงินทุนมหาศาล ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ยาก และ (ง) อาจจะเป็นตัวอย่างให้กระทำการคล้ายคลึงกัน เช่นนี้อีกในอนาคต เขามีความคิดเห็นว่าผู้ให้กู้ควรจะมี "แผนฉุกเฉิน" เอาไว้ในใจมากกว่าที่จะมี "การปฏิรูปเป็นระบบขนาดใหญ่" และเห็นว่าน่าจะเจรจาตกลงหรือผ่อนปรนเป็นราย ๆ มากกว่า

3. ภาวะเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย

23. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ใน พ.ศ. 2525 ได้เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศขึ้นกับหลาย ๆ ประเทศในแถบลาตินอเมริกา และยุโรปตะวันออก ซึ่งได้ก่อให้เกิดความสนใจและความวิตกกังวลในปริมาณหนี้จำนวนมหาศาลของประเทศกำลังพัฒนาไปทั่วโลกอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้เคยมีการวิตกกังวล

19

W.R.Cline(1984) "Proposals for Reform:An Analysis,"Economic Impact, No.46, pp.30-34.

ในเรื่องนี้ค่อนข้างมากมาแล้วในปี พ.ศ. 2520²⁰ สถานการณ์ต่าง ๆ ในโลกที่ส่งผลกระทบต่อภาวะหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนา เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อภาวะหนี้สินของประเทศไทยด้วย ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่เคยประสบปัญหาการใช้คืน (rescheduling of debt)

เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ก็ตาม แต่ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของไทยในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมานี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก จนทำให้อัตราการชำระหนี้คืนต่อรายได้จากการส่งออกมีระดับสูงเกินกว่าร้อยละ 9 ซึ่งถือว่าเป็นขีดจำกัดของการก่อหนี้ต่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2525

24. ในส่วนของบทความ จะทำการสำรวจภาวะและแนวโน้มการกู้เงินต่างประเทศของภาครัฐบาลไทยที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปี พ.ศ. 2526 โดยที่การวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเน้นช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา นั่นคือช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ครอบคลุมภาวะวิกฤตการณ์น้ำมัน (oil crisis) และภาวะเศรษฐกิจถดถอยของโลก (World recession)

3.1 ความเป็นมาของหนี้ต่างประเทศโดยสังเขป

25. รัฐบาลไทยได้เริ่มก่อหนี้ต่างประเทศมาเป็นเวลาเกือบร้อยปีแล้ว โดยผู้ที่ริเริ่มความคิดนี้ให้แก่รัฐบาลไทยคือ ชาวอังกฤษชื่อ Mitchel Innes ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงพระคลังของไทยสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2437 (ค.ศ. 1894) โดยที่นาย Mitchel Innes มีความเห็นว่างบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมีไม่เพียงพอที่

²⁰ ในปี พ.ศ. 2520 ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlement) ได้คาดการณ์ไว้แล้วว่าประเทศเหล่านี้จะประสบปัญหาการชำระคืน
ดู Wionezek, M.S., "International Indebtedness and World Economic Stagnation: Editor's Introduction", ใน World Development, February, 1979.

จะทำการลงทุนให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วได้ จึงเสนอแนะให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ²¹ ทางรัฐบาลไทยได้ยอมรับข้อเสนอนี้ แต่มิได้ทำการกู้ยืมจากต่างประเทศ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2445 จึงได้เริ่มมีแผนการที่จะกู้เงินจำนวน 1 ล้านปอนด์เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ไปอุดรดิตถ์ การกู้เงินในครั้งนี้เป็น การขายพันธบัตรในตลาดการเงิน ณ กรุงลอนดอนและกรุงปารีสในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905)

26. การกู้เงินจากต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังอย่างสำคัญ จากการใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่สกัดหามาได้ มาเป็นการใช้จ่ายเงินเกินกว่ารายได้ โดยทำการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาประเทศหลังจากทำการกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรกแล้ว 2 ปี รัฐบาลไทยก็ได้ทำการกู้เงินจากต่างประเทศอีกเป็นจำนวนเงิน 3 ล้านปอนด์ในปี พ.ศ. 2450 และก็ได้ทำการกู้เงินจากต่างประเทศเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ สำหรับรายละเอียดของเงินกู้ในระยะเริ่มแรกดูได้จากตารางที่ 5

²¹ นาย Mitchel Innés ได้ทำบันทึกถึงเสนาบดีกระทรวงพระคลังว่า

"ลักษณะการคลังของประเทศไทยในเวลานั้นนับได้ว่าดี เพราะการสกัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนไม่เดือดร้อนรุนแรง ได้เงินมาเท่าใดก็ใช้จ่ายในวงเงินนั้น เมื่อมีเงินเหลือจ่ายจึงใช้ทำนุบำรุงบ้านเมือง แต่วิธีการดังกล่าว จะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้รวดเร็วเหมือนกับประเทศอื่นไม่ได้ เช่นการสร้างทางรถไฟ ถ้าต้องใช้เงินเหลือจ่ายมาสร้างต่อออกไปปลະ เล็กเล็กละน้อยดังเช่นที่กระทำอยู่ก็จะสร้างไม่ได้รวดเร็วตามความต้องการ สมควรต้องใช้วิธีกู้เงินตามอย่างประเทศอื่น มาเป็นทุนสร้างทางรถไฟและสิ่งอื่น ๆ ซึ่งจะได้ออกผลพอใช้ดอกเบี้ยและเงินต้นโดยไม่ขาดทุน" ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2523

ตารางที่ 5 เงินกู้ต่างประเทศของไทย พ.ศ. 2448 - 2465

ปี	จำนวนเงินปอนด์	อัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ)
2448	1,000,000	4.5
2450	3,000,000	4.5
2452	4,000,000	4.0
2465	2,000,000	7.0
2465	3,000,000	6.0

ที่มา : J.C. Ingram, Economic Change in Thailand, 1850 - 1970, Stanford University Press, Stanford, 1971,
หน้า 181.

27. หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาขึ้น หรือที่เรียกกันว่า ธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development) เพื่อให้ประเทศทั้งหลายกู้ยืมเงินไปฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังภาวะสงคราม ประเทศไทยเองก็ได้ทำการกู้ยืมจากธนาคารโลกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493

28. อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า เงินกู้ต่างประเทศเริ่มมีบทบาทอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจไทย ต่อเมื่อเรา เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502²² โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง เริ่มในปี พ.ศ. 2504

3.2 เงินกู้ต่างประเทศตั้งแต่ระยะแผนฯ 1 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504 - 2526)

3.2.1 ปริมาณของหนี้ต่างประเทศ

29. ในระยะแรกของการมีแผนพัฒนาฯ รัฐบาลได้ทำการกู้ยืมจากต่างประเทศในวงเงินเฉลี่ยประมาณปีละ 50-60 เหรียญ ส.ร.อ. โดยมีวงเงินกู้ในช่วงแผนฯ ที่ 1 เงิน 323.3 ล้านเหรียญ และในแผนฯ ที่ 2 เงิน 334.7 ล้านเหรียญ แต่ในช่วงเวลาของแผนฯ ที่ 3 และ 4 ได้มีการเร่งกู้เงินจากต่างประเทศในจำนวนที่มากกว่าช่วงแรก ๆ หลายเท่า โดยมีวงเงินกู้ในช่วงแผนฯ ที่ 3 ประมาณ 1,303.7 ล้านเหรียญ และในช่วงแผนฯ ที่ 4 ประมาณ 7,181.7 ล้านเหรียญ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 6)

22

เมื่อเริ่มตั้งชื่อเรียกของสภาพัฒนาฯ คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า National Economic Development Board (NEDB) ภายใต้รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยได้รับอิทธิพลจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการให้เงินกู้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดู J. Alexander Caldwell, American Economic Aid to Thailand, D.C. Heath and Co., 1974, หน้า 5 - 6

สาขาเศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509	ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514	ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519	ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524	รวมช่วง พ.ศ. พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526
พลังงาน	58.3 (18.0)	182.6 (54.6)	338.4 (26.0)	2,734.1 (38.1)	3,313.4 (36.2)	776.9(37.0)	296.8(25.1)
คมนาคมและขนส่ง	151.6 (46.9)	85.8 (25.6)	288.8 (22.2)	1,787.9 (24.9)	2,314.1 (25.3)	660.0(31.7)	279.9(23.7)
เกษตรกรรม	42.1 (13.0)	29.5 (8.8)	231.6 (17.8)	635.3 (8.8)	938.5 (10.3)	256.2(12.2)	167.7(14.2)
อุตสาหกรรม	21.6 (6.7)	25.3 (7.6)	100.3 (7.7)	183.5 (2.6)	330.7 (3.6)	-	93.0(7.9)
สาธารณูปโภค	46.7 (13.5)	7.3 (2.2)	74.6 (5.7)	297.4 (4.1)	423.0 (4.6)	26.0(1.2)	19.8(1.7)
พัฒนาสังคม	-	-	21.0 (1.6)	322.9 (4.5)	343.9 (3.8)	20.2(1.0)	13.0(1.1)
การศึกษา	6.0 (1.9)	0.9 (0.3)	72.3 (5.5)	50.0 (0.7)	129.2 (1.4)	75.0(3.6)	-
สาธารณสุข	-	-	-	48.9 (0.7)	48.9 (0.5)	2.0(0.1)	7.0(0.6)
เงินกู้ทหาร	-	-	44.7 (3.4)	869.2 (12.1)	913.9 (10.0)	126.9(6.0)	89.1(7.5)
อื่น ๆ	-	3.3 (1.0)	132.0 (10.1)	252.5 (3.5)	387.8 (4.2)	150.6 ^{1/} (7.1)	216.9 ^{2/} (18.3)
รวม	323.3 (100.0)	334.7 (100.0)	1,303.7 (100.0)	7,181.7 (100.0)	9,143.4 (100.0)	2,099.5 (100.0)	1,183.2 (100.0)

หมายเหตุ

1. เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) ทั้งหมด 150.0 ล้านบาท สรจ.
2. เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ 175.5 ล้านบาท สรจ.
3. ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีความคลาดเคลื่อนกันบ้าง

ที่มา :

คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

30. การกู้เงินที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงหลังนี้ ได้ทำให้สัดส่วนเงินกู้ภาครัฐบาลต่อเงินกู้จากต่างประเทศทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณ 7-8% ในช่วงเวลาของแผนฯ 1 และ 2 (พ.ศ. 2504 - 2514) มาเป็นประมาณ 33% ในช่วงแผนฯ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) และเป็น 53% ในช่วงแผนฯ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)²³ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการกู้เงินต่างประเทศที่มากขึ้นของภาครัฐบาล

31. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวงเงินกู้หรือเงินผูกพัน (commitment) หมายถึงจำนวนเงินกู้ที่ได้มีการทำสัญญาผูกมัดแล้วเท่านั้น²⁴ แต่ไม่ได้หมายถึงจำนวนเงินกู้ที่เราได้เบิกมาใช้จ่ายแล้ว (disbursement) จึงมิได้เป็นตัวแปรที่จะบ่งบอกถึงยอดหนี้และภาระหนี้ที่แท้จริงของภาครัฐบาล โดยทั่วไปเรามักให้ความสนใจกับยอดหนี้ที่เบิกจ่ายแล้วหักด้วยส่วนเงินต้นที่ได้ใช้คืนไปแล้วด้วย ซึ่งถือเป็นยอดหนี้คงค้าง (Debt Outstanding, Disbursed) และเป็นยอดหนี้ที่ก่อให้เกิดภาระหนี้ (Debt Service Payments) ต่อประเทศในรูปของการจ่ายคืนส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ย ดังนั้นเราจึงควรหันมาวิเคราะห์แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของยอดหนี้คงค้าง และภาระหนี้ และเนื่องจากเราได้เห็นแล้วว่า รัฐบาลมีแนวโน้มในการกู้เงินมากเพิ่มขึ้นในช่วงระยะของแผนฯ 3 และแผนฯ 4 และประเทศไทยก็มิได้ประสบปัญหาเรื่องการชำระหนี้ในช่วงต้น ๆ เพราะการกู้ยืมยังมีน้อย ปัญหาเรื่องภาระหนี้ที่เกินเพดานของกฎหมายเพิ่งจะเกิดขึ้นในระยะ 2 - 3 ปีนี้เอง ดังนั้นการวิเคราะห์ตัวแปรทางด้านหนี้จะเน้นช่วงระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมามากกว่าที่จะครอบคลุมเวลาทั้งหมด

23

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, พ.ศ. 2523, หน้า 22

24

ในเงินกู้หลายโครงการ จะมีการคิด commitment charge ประมาณร้อยละ 0.5 - 0.75 ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายไม่ว่าจะเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการมาใช้ดำเนินการหรือยัง

32. ข้อมูลในตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงปริมาณของยอดหนี้คงค้าง และภาระหนี้ต่างประเทศทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล เฉพาะของหนี้ระยะยาวหรือหนี้ที่มีอายุเกิน 1 ปีเท่านั้น จะเห็นว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2526 ประเทศไทยมีหนี้คงค้าง (ระยะยาว) ทั้งสิ้นประมาณ 9,523.6 ล้านเหรียญ ส.ร.อ. โดยแยกเป็นหนี้ภาครัฐบาลถึง 6,865 ล้านเหรียญ หรือประมาณ 72% ของหนี้รวม ซึ่งถ้าคิดเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนของปี 2526 ก็จะตกประมาณ 157,895 ล้านบาท

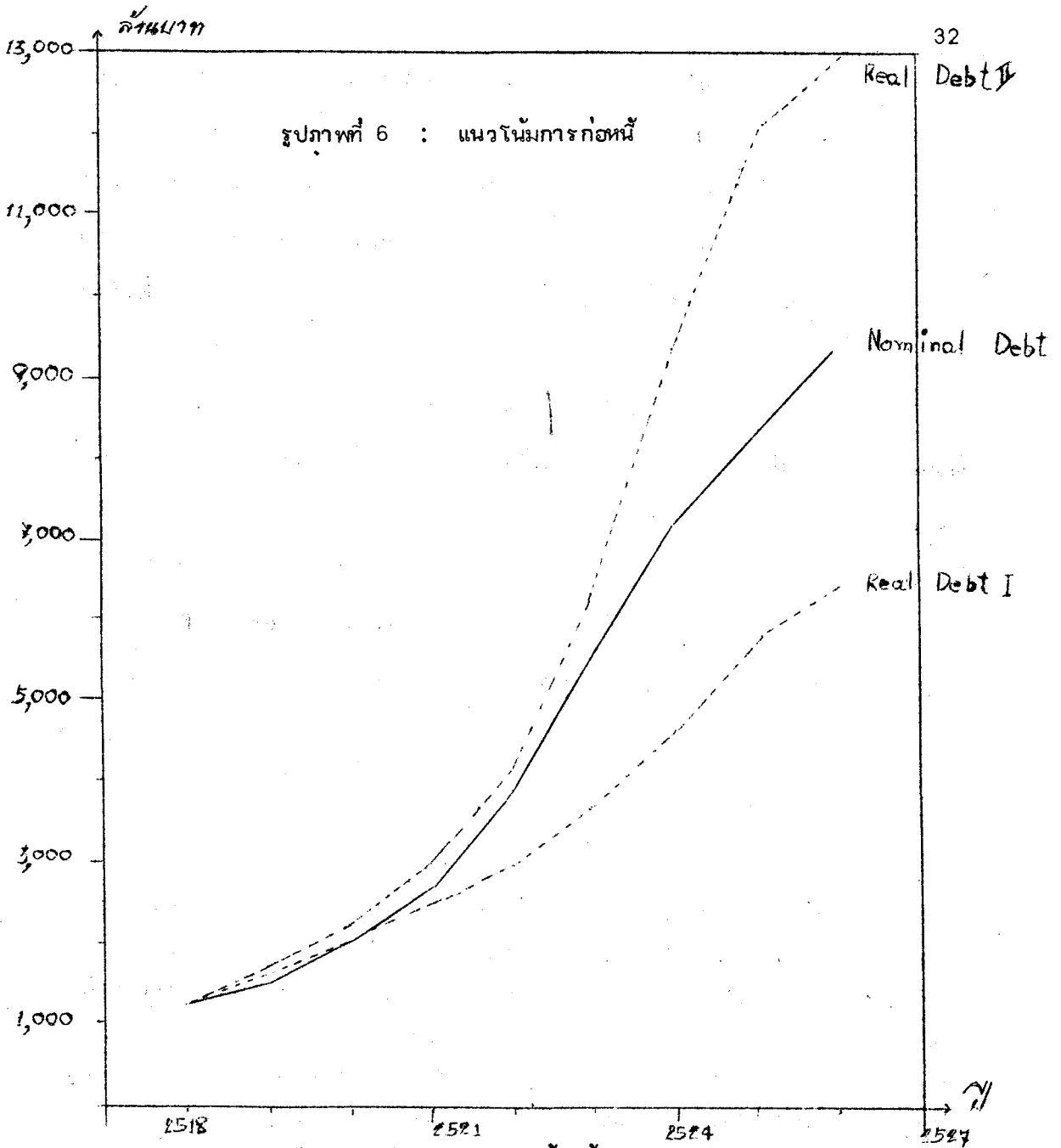
รูปภาพที่ 6 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการก่อหนี้ของไทย ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมามีอัตราการเพิ่มของหนี้คงค้างสูงมาก และถึงแม้จะพิจารณามูลค่าที่แท้จริงของหนี้ แนวโน้มของการเพิ่มขึ้นมากในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังมีอยู่ ถ้าหากเราหารด้วย มูลค่าต่อหน่วย (unit value) ของสินค้าออก จะทำให้มูลค่าแท้จริงของยอดหนี้ลดลง (ดู Real Debt I, ในรูปที่ 6) แต่ถ้าหากเราหารด้วย term of trade มูลค่าแท้จริงของหนี้ก็จะสูงขึ้นกว่าเดิม (ดู Real Debt I ในรูปที่ 6)

25

ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานว่า เมื่อสิ้นปี 2526 ประเทศไทยมียอดหนี้คงค้างรวมทั้งสิ้น 11,160.5 ล้านเหรียญ ส.ร.อ. โดยแยกเป็นหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) 9,523.6 และหนี้ระยะสั้น (1 ปี และต่ำกว่า) 1,636.9 ล้านเหรียญฯ สำหรับหนี้ระยะสั้นนั้นประมาณ 85% (1,383.8 ล้านเหรียญฯ) เป็นของภาคเอกชน และประมาณ 15% (253.1 ล้านเหรียญฯ) เป็นของภาครัฐบาลโดยเฉพาะของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดูรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย

26

ใช้อัตรา 23.0 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ ส.ร.อ.



- หมายเหตุ
1. Nominal Debt คือ ยอดหนี้คงค้างตัวเงิน
 2. Real Debt I คือ ยอดหนี้คงค้างหารด้วย unit value ของสินค้าออก
 3. Real Debt II คือ ยอดหนี้คงค้าง หารด้วย terms of trade.

33. หนีภาครัฐบาลจำนวน 157,895 ล้านบาทนี้ นามาคิดเป็นหนี้ต่อหัวได้ประมาณ 3,232 บาทต่อคน²⁷ และคิดเป็นประมาณ 17.0% ของรายได้ประชาชาติในปีเดียวกัน (2526) นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสนใจว่า นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา หนีภาครัฐบาลได้เริ่มมีแนวโน้มในการเพิ่มขึ้นมากกว่าหนี้ของภาคเอกชน และสัดส่วนหนี้คงค้างภาครัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากประมาณ 51.5% ของยอดหนี้คงค้างทั้งสิ้น ในปี 2519 มาเป็น 72% ในปี 2526 (ดูรายละเอียดที่ตารางที่ 7)

34. ในขณะที่เดียวกันภาระหนี้ต่างประเทศของไทยในปี พ.ศ. 2526 ก็ตกประมาณ 1,747.5 ล้านเหรียญฯ โดยแบ่งเป็นภาระหนี้ภาคเอกชน 824.3 ล้านเหรียญฯ และภาระหนีภาครัฐบาล 923.2 ล้านเหรียญฯ หรือประมาณ 53% ของภาระหนี้ทั้งหมด ภาระหนีภาครัฐบาลนี้ ถ้าคิดเทียบเป็นเงินบาทในปี 2526 ก็ตกประมาณ 21,233.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นภาระหนี้ต่อหัวได้ประมาณ 423 บาทต่อคน

27

ใช้จำนวนประชากรในปี 1982 เท่ากับ 48.85 ล้านคน

ตารางที่ 7 ยอดค้างจ่ายและการชำระค่าปรับและค่าดอกเบี้ย

บาทของปี ๒๕๖

	2503	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	n/ 2525	n/ 2526
1. ยอดค้างจ่ายหรือเบิกจ่ายแล้ว (Over Outstanding / Disbursed)	405.0	749.2	793.4	912.3	920.3	1,176.3	1,359.6	1,615.5	2,031.1	2,719.0	3,956.0	5,751.6	7,213.9	8,317.7	9,523.6
1.1 ภาคเอกชน	150.0	401.2	425.3	505.3	461.2	648.0	736.2	785.1	879.9	930.6	1,243.0	1,751.4	2,098.6	2,296.3	2,658.6
1.2 ภาครัฐบาล	255.0	348.0	368.1	407.2	459.1	528.3	623.3	830.4	1,151.2	1,788.4	2,713.2	4,000.2	5,115.3	6,021.4	6,865.0
- หนี้โดยตรงของรัฐบาล	68.0	176.5	191.2	210.1	234.5	243.8	235.7	348.2	402.2	729.2	1,134.4	1,463.5	1,796.9	2,131.5	2,460.6
- หนี้รัฐวิสาหกิจหรือภาคีร่วมทุน	166.9	136.9	135.9	159.1	187.8	256.6	365.9	465.3	734.2	1,048.9	1,572.9	2,429.6	3,161.8	3,887.4	4,400.4
- หนี้รัฐบาลมิใช่ร่วมทุน	19.5	34.6	41.0	38.0	32.8	27.9	21.7	16.9	14.8	10.3	5.9	107.1	156.6	2.5	4.0
2. การชำระเงิน (Over Service Payments)	69.8	166.8	200.2	184.2	270.5	258.3	363.2	380.4	446.0	826.1	946.6	1,232.2	1,347.0	1,523.1	1,747.5
- ภาคเอกชน	37.4	124.3	156.7	136.8	213.4	195.0	258.3	291.2	320.3	624.1	648.0	789.8	704.0	709.6	824.3
2.2 ภาครัฐบาล	32.4	42.5	43.5	47.4	57.1	63.3	78.2	89.2	125.7	202.0	298.6	442.4	643.0	813.5	923.2
- การชำระเงินโดยตรงของรัฐบาล	4.6	15.1	17.8	19.0	23.0	25.8	28.0	31.9	53.3	84.3	127.2	200.7	280.7	305.9	368.8
- การชำระเงินรัฐวิสาหกิจหรือภาคีร่วมทุน	24.1	23.5	19.3	21.4	26.8	30.3	43.4	51.5	67.4	111.8	146.5	234.4	329.1	496.2	553.7
- การชำระเงินรัฐบาลมิใช่ร่วมทุน	3.7	3.9	6.4	7.0	7.3	7.2	6.8	5.8	5.0	5.9	4.9	7.3	33.2	11.4	0.7

หมายเหตุ ก/ รวมค่าดอกเบี้ยในปี 2525 และ 2526 โดยจาก รายการเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

35. สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนนั้น จะเห็นได้ชัดว่า ภาระหนี้เอกชนมีมากกว่าภาครัฐบาลมาโดยตลอด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2525 ที่ภาระหนี้ ภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นมากกว่าภาระหนี้เอกชน จะเห็นได้จากตารางที่ 16 ว่า อัตราส่วน ภาระหนี้ (Debt Service Ratio)²⁸ ของภาครัฐบาลในปี 2525 มีค่าเท่ากับ 8.9 ในขณะที่ของภาคเอกชนเท่ากับ 7.7 และในปี 2526 อัตราส่วนภาระหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่ม เป็น 10.2 และของภาคเอกชนเท่ากับ 9.2 ทำให้อัตราส่วนภาระหนี้รวมของประเทศมี ระดับสูงถึงเกือบ 20% นอกจากนี้การที่อัตราส่วนภาระหนี้ของภาครัฐบาลสูงถึงร้อยละ 10.2 นี้ ได้ทำให้ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 ที่กำหนดให้เพดานอัตราภาระหนี้ ภาครัฐบาลมีค่าไม่เกินร้อยละ 9 ไร้ความหมาย เพราะรัฐบาลต้องชำระหนี้ในอัตราที่เกินกว่า เพดานนี้ไปแล้ว²⁹

36. ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์เฉพาะหนี้ต่างประเทศระยะยาว (อายุ เกิน 1 ปี) อันที่จริงแล้วเรายังมีการก่อหนี้ระยะสั้น (อายุ 1 ปี และต่ำกว่า) โดยที่ในปี พ.ศ. 2526 มีหนี้ระยะสั้นรวมประมาณ 1636.9 ล้านเหรียญฯ (ประมาณ 14.7% ของ ยอดหนี้รวม) โดยแยกเป็นหนี้ระยะสั้นของภาครัฐบาล 253.1 ล้านเหรียญฯ และหนี้ระยะ สั้นของภาคเอกชน 1383.8 ล้านเหรียญฯ

28

Debt Service Ratio หมายถึงสัดส่วนของการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อรายรับ จากการส่งออกสินค้าและบริการที่ไม่รวมผลตอบแทนจากการลงทุน

29

ในระยะเริ่มแรกของการกู้เงินต่างประเทศตามแผนพัฒนาฯ นั้น รัฐบาลได้กำหนดว่าจะไม่ มีการก่อหนี้ที่ทำให้เกิดอัตราภาระหนี้เกินกว่าร้อยละ 5 ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 20 ธ.ค. 2503 แต่ได้มีการปรับเพดานนี้เป็นไม่เกินร้อยละ 7 ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 14 ก.ค. 2507 และต่อ มาได้รวมอัตราภาระหนี้จากเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศอีกร้อยละ 2 รวมเป็นร้อยละ 9 (15 ส.ค. 2520) และตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 2525 ได้กำหนดเพดานอัตราภาระหนี้ไว้ไม่ เกินร้อยละ 9 โดยไม่แยกวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน อย่างไรก็ตามกระทรวงการคลังได้ขอมติ จากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พ.ย. 2526 ให้ยกเลิกการปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นกรณีพิเศษ เฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2527 - 30

ตารางที่ 8 ภาระหนี้ต่างประเทศ ของภาครัฐบาลแยกตามสาขา เศรษฐกิจ

สาขา เศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 3	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4	รวมช่วงแผนฯ1-4
	2504-2509	2510-2514	2515-2519	2520-2525	2504 - 2524
พลังงาน	61.5	98.4	148.9	413.6	722.4
คมนาคม	24.5	50.1	116.7	522.4	713.7
เกษตรกรรม	11.4	19.0	23.0	65.0	118.4
อุตสาหกรรม	21.8	22.0	28.2	62.8	134.8
สาธารณูปการ	19.7	24.6	6.8	62.9	114.0
พัฒนาสังคม	-	-	-	58.5	58.5
การศึกษา	-	0.6	3.0	13.0	16.6
สาธารณสุข	-	-	-	0.1	0.1
เงินกู้ทหาร	0.8	-	-	314.2	315.0
อื่น ๆ	4.5	4.3	8.6	199.2	216.6
รวม	144.2	219.0	335.2	1,711.7	2,410.1

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9 การเบิกใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ

37

สาขา เศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 1961 - 1966	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 1967 -1971	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 3 1972 - 1976	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 1977 - 1981	1982	รวมแผนฯ 1-4 1961-1981
พลังงาน	123.4	71.4	240.8	1,611.8	692.2	2047.4
คมนาคม	36.9	109.0	172.5	1,187.4	180.8	1505.8
เกษตรกรรม	21.0	25.1	18.9	328.0	107.5	393.0
อุตสาหกรรม	19.3	21.6	39.0	165.9	29.5	245.8
สาธารณูปการ	43.5	6.7	10.5	210.7	51.0	271.4
พัฒนาสังคม	-	-	-	307.3	17.0	307.3
การศึกษา	-	5.5	8.2	60.6	9.1	74.3
สาธารณสุข	-	-	-	23.5	13.2	23.5
เงินกู้ทหาร	-	-	-	826.1	96.7	826.1
อื่น ๆ	4.3	-	115.7	255.7	152.5	375.7
รวม	248.4	239.3	605.6	4,977.0	1,349.1	6,070.3

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

37. จะสังเกตได้ว่าในขณะที่หนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 34.2 ของยอดหนี้รวมภาคเอกชน หนี้ระยะสั้นภาครัฐบาลนั้นมีน้อยกว่ามาก โดยคิดเป็นประมาณร้อยละ 3.5 ของยอดหนี้รวมภาครัฐบาลในปี 2526 เท่านั้น การกู้เงินระยะสั้นของภาครัฐบาลมักเป็นเพราะความต้องการเงินหมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง³⁰ ดังนั้น การวิเคราะห์ภาครัฐบาลในบทความนี้จะเน้นเฉพาะหนี้ระยะยาวเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ของหนี้ภาครัฐบาล

3.2.2 การใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ

38. ข้อมูลในตารางที่ 6, 8 และ 9 ชี้ให้เราเห็นถึงการกระจายของวงเงินกู้ภาระหนี้ และการเบิกใช้เงินกู้กระจายตามสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งจะสังเกตได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสาขาพลังงานและการคมนาคมและขนส่งมาโดยตลอด กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 36.2 ของวงเงินที่กู้มาทั้งหมดในช่วงแผนฯ 1 ถึง 4 เป็นโครงการเงินกู้สาขาพลังงานและ 25.3 เป็นของสาขาคมนาคมและขนส่ง สาขาเกษตรกรรมเป็นสาขาที่มีความสำคัญเป็นอันดับสาม (10.3) หนึ่งเป็นที่น่าสนใจก็คือ เงินกู้ทหารซึ่งเริ่มทำการกู้ในปลายแผนฯ 3 (2519) เมื่อรวมทั้งช่วงเวลา 20 ปี เทียบกับสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ แล้ว มีความสำคัญเป็นถึงอันดับ 4 (ร้อยละ 10.0) ดังข้อมูลในตารางที่ 6

39. ถ้าเราพิจารณาในแง่ของการเบิกใช้เงินกู้ และภาระหนี้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ (ตารางที่ 8 และ 9) จะพบว่าสาขาพลังงานและคมนาคมและขนส่ง ยังคงมีความสำคัญเป็นอันดับ 1 และ 2 อยู่ แต่เงินกู้ทหารได้เลื่อนมาเป็นอันดับ 3 ในแง่ของการเบิกใช้เงินกู้ที่เห็นสัญญาไปแล้ว และการสร้างภาระหนี้ให้แก่ภาครัฐบาล โดยเงินกู้ทหารได้เบิกใช้เงินกู้ไปถึง ร้อยละ 13.6 ของการเบิกใช้เงินกู้ทั้งหมด และสร้างภาระหนี้ประมาณร้อยละ 13.1 ของภาระหนี้รวมภาครัฐบาล

30

หนี้ระยะสั้นของภาครัฐบาลในปี 2526 เป็นหนี้เงินกู้ของการปิโตรเลียมและบริษัทการบินไทย จำกัด โดยกู้จากตลาดการเงินเอกชนในประเทศญี่ปุ่น อัตราดอกเบี้ยลอยตัว และมีอายุ 1 ปี ดูรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 160

ตารางที่ 10 การกระจายวงเงินกู้ตามหน่วยงานที่กู้

ร้อยละ

	ช่วงแผนฯ 1	ช่วงแผนฯ 4	2504-2524
1. เงินกู้รัฐบาลโดยตรง (เงินกู้ทหาร)	59.1 (0.0)	37.2 (12.1)	38.9 (10.0)
2. เงินกู้รัฐวิสาหกิจ	40.9	62.8	61.1
3. อันดับของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีการกู้เงินเกิน 1% ของวงเงินกู้ภาครัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2504-2524 / ก			
EGAT (พลังงาน)	2	1	1 (23.9)
PTT (พลังงาน)		2	2 (9.3)
TAI (คมนาคม)		3	3 (6.9)
TOT (คมนาคม)			4 (3.7)
PEA (พลังงาน)	3		5 (3.2)
MWWA (สาธารณูปโภค)			6 (2.6)
*SRT (คมนาคม)	1		7 (2.4)
IFCT (อุตสาหกรรม)			8 (2.2)
MEA (พลังงาน)			9 (1.9)
AAT (คมนาคม)			10 (1.08)
GHB (พัฒนาสังคม)			11 (1.07)

หมายเหตุ	ก/ %	โดยประมาณเท่านั้น
EGAT	=	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (Electricity Generating Authority of Thailand)
PTT	=	การปิโตรเลียมฯ (The Petroleum Authority of Thailand)
TAI	=	การบินไทย (Thai Airways International Limited)
TOT	=	องค์การโทรศัพท์ (The Telephone Organization of Thailand)
PEA	=	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (Provincial Electricity Authority)
MWWA	=	การประปานครหลวง (Metropolitan Water Work Authority)
SRT	=	การรถไฟแห่งประเทศไทย (The State Railway of Thailand)
IFCT	=	บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (Industrial Finance Corporation of Thailand)
MEA	=	การไฟฟ้านครหลวง (Metropolitan Electricity Authority)
AAT	=	การทำอากาศยาน (The Airport Authority of Thailand)
GHB	=	ธนาคารส่งเสริม (The Government Housing Bank)

ที่มา : ส่วนรวมจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

40. สำหรับสาขา เศรษฐกิจที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ที่น้อยที่สุด ได้แก่ สาธารณสุข และการศึกษา ไม่ว่าจะมองในรูปของวงเงินกู้ การเบิกใช้เงินกู้ และภาระหนี้ ต่างประเทศ ส่วนสาขา เศรษฐกิจอื่น ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรม สาธารณูปการ พัฒนาสังคม และอื่น ๆ นั้นมีสัดส่วนของเงินกู้ต่างประเทศใกล้เคียงกัน

41. นอกจากนี้มีข้อนำสังเกตอีกว่า ในโครงการประเภทอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในปี 2525 และ 2526 นั้น มีโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) รวมอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก โดยในปี 2525 มีวงเงินกู้ 150 ล้านดอลลาร์ (100% ของสาขาอื่น ๆ) และในปี 2526 มีวงเงินกู้ 175.5 ล้านดอลลาร์ (80.9% ของสาขาอื่น ๆ) และการเบิกใช้เงินกู้ของโครงการนี้ได้เบิกใช้หมดแล้วในปีที่ทำการกู้เงินซึ่งต่างจากโครงการในสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งมักจะมีการเบิกจ่ายเป็นงวด ๆ ³¹

3.2.3 เงินกู้ภาครัฐบาลแยกตามหน่วยงานที่กู้

42. เราสามารถแยกเงินกู้ภาครัฐบาลออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนที่รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) เป็นผู้กู้โดยตรง และส่วนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีทั้งส่วนที่รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) ค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน จากข้อมูลที่คำนวณไว้ ในตารางที่ 10, และ 11 จะเห็นว่าในช่วงแรก ๆ ของการกู้เงินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เงินกู้ส่วนใหญ่เป็นของรัฐบาลโดยตรง (ประมาณร้อยละ 59.1) แต่ในช่วงแผนฯ 2, 3 และ 4 นั้น สัดส่วนของเงินกู้รัฐบาลโดยตรงได้มีแนวโน้มลดลง และถ้าคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยของตลอดช่วง พ.ศ. 2504 - 2524 จะพบว่าเงินกู้ภาครัฐบาลโดยตรงนั้นมีประมาณ 38.9% และเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจมีประมาณ 61.1%

31

Structural Adjustment Loan (SAL) I และ II เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กู้จากธนาคารโลก โดยกู้ครั้งแรกในปี 2525 วงเงิน 150 ล้านดอลลาร์ อัตราดอกเบี้ย 11.6 ระยะเวลาใช้คืน 20 ปี และระยะปลอดหนี้ (grace period) 5 ปี เงินกู้ SAL II กู้ในปี 2526 วงเงิน 175.5 ล้านดอลลาร์ อัตราดอกเบี้ย 11.43 plus floating rate ระยะเวลาใช้คืน 20 ปี และระยะปลอดหนี้ 5 ปี

43. การกระจายของยอดหนี้คงค้าง และภาระหนี้ก็มีแนวโน้มในลักษณะเดียวกับ วงเงินกู้ที่เง่าวมมาชำระ แต่เป็นที่น่าสนใจกว่าสำหรับภาระหนี้นั้น การกู้เงินของรัฐบาลวิสาหกิจ ได้มีส่วนในการสร้างภาระหนี้ต่อภาครัฐบาลในสัดส่วนที่มากกว่า เงินรัฐบาลโดยตรงมา โดยตลอด ทั้งนี้คง เป็นเพราะการกู้เงินของภาครัฐบาลวิสาหกิจไม่ได้รับเงื่อนไขที่ผ่อนปรนเท่ากับเงินกู้ของรัฐบาล โดยตรง³² อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของปี 2526 ชี้ให้เราเห็นว่า ภาระหนี้ภาครัฐบาลโดยรวมแล้วมีอยู่ 923.2 ล้านเหรียญฯ หรือ 21,234 ล้านบาท³³ โดยประมาณ 40% เป็นภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรง ส่วนอีก 60% เป็นภาระหนี้จากเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 11 ประกอบ)

44. รัฐบาลวิสาหกิจที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมากที่สุดคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดย กู้เงินคิดเป็น 23.9% ของเงินกู้ภาครัฐบาลทั้งหมดในช่วงแผนฯ 1 ถึงแผนฯ 4 รัฐบาลวิสาหกิจ ที่กู้เงินต่างประเทศมากเป็นอันดับ 2 คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการ เงินกู้เพื่อพัฒนาการใช้ก๊าซธรรมชาติ รายชื่อของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีการกู้เงินในสัดส่วนที่มากกว่า 1% ของวงเงินกู้รวมภาครัฐบาลได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 10

32

ปัญหาเรื่องเงื่อนไขเป็นการคาดคะเนของผู้เขียนเท่านั้น อันที่จริงแล้วเราไม่สามารถ ระบุปัญหาที่แท้จริงได้ จนกว่าจะได้มีการศึกษา โครงการเงินกู้ของแต่ละหน่วยงานโดยละเอียด ซึ่งมิใช่จุดมุ่งหมายของบทความนี้ แต่เป็นจุดมุ่งหมายของบทความอื่น ๆ ในการสัมมนาครั้งนี้

33

ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ ส.ร.อ.

ตารางที่ 11 การกระจายของหนี้ภาครัฐบาลตามหน่วยงานที่กู้

42

หน่วย : ร้อยละของยอดรวม

	2513	2516	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. ยอดหนี้คงค้าง ^{ก/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1 หนี้โดยตรงของรัฐบาล	50.7	51.9	41.9	34.9	40.8	41.8	36.6	35.1	35.4	35.8
1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจ	49.3	48.1	58.1	65.1	59.2	58.2	63.4	64.9	64.54	64.2
- ส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน	39.3	40.9	56.1	63.8	58.6	58.0	60.7	61.8	64.5	64.1
- ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	10.0	7.1	2.0	1.3	0.6	0.2	2.7	3.1	0.04	0.06
2. ภาระหนี้ ^{ข/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.1 หนี้โดยตรง ^{ก/}	42.2	42.8	36.5	42.4	42.0	43.3	45.4	41.5	37.6	39.9
(เงินกู้ทหาร)	-	-	-	(8.8)	(6.5)	(14.3)	(21.0)	(22.6)	(20.4)	(19.6)
2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจ	57.8	57.2	63.5	57.5	58.0	56.7	54.6	58.5	62.4	60.1
- ส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน	57.8	46.9	57.7	53.6	55.3	50.0	53.0	53.5	61.0	60.0
- ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	10.3	5.8	3.9	2.7	1.7	1.6	5.0	1.4	0.08

หมายเหตุ : ก. คำนวณจาก ตารางที่ 7

ข. คำนวณจาก ตารางหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ ในรายงานเศรษฐกิจและการเงินประจำปี 2513-2524

จากตาราง Government External Obligation ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. รวมหนี้เทศบาลด้วย โดยเฉพาะในปี 2516 2519 และ 2521

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

45. นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสนใจ เกิดอีกตัวว่าในส่วนของภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรงนั้น ภาระหนี้ของเงินกู้ทหารมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยมีสัดส่วนเกินกว่า 50% ของภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ทั้ง ๆ ที่เพิ่งเริ่มมีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อกิจการทหารในปี พ.ศ. 2518³⁴ การที่เงินกู้ทหารสร้างภาระหนี้ในสัดส่วนที่สูงมากเช่นนี้ เป็นเพราะเงินกู้ทหารส่วนใหญ่กู้จากแหล่งเงินกู้เอกชนที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูง และมีระยะเวลาใช้คืนภายในเวลาที่ไม่ยาวนานนัก จึงทำให้เกิดการกระจุกตัวของภาระหนี้ (Debt Bunching) ขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

3.2.4 แหล่งเงินกู้และเงื่อนไขของการกู้

แหล่งเงินกู้

46. แหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ แหล่งเงินกู้ทางการ (Official lenders) และแหล่งเงินกู้เอกชน (Private lenders)

47. แหล่งเงินกู้ทางการมีอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้ให้กู้ที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ อาทิเช่น ธนาคารโลก (IBRD) และธนาคารพัฒนาภูมิภาคเอเชีย (ADB) เป็นต้น แหล่งเงินกู้ทางการอีกประเภทหนึ่งคือ รัฐบาลต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ

34

ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยได้กู้เงินเป็นจำนวน 8 ล้านเหรียญฯ จากสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 จึงมีมาตรการ "พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519" ขึ้น โดยมีวงเงินกู้ไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มี "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524" โดยไม่มีการกำหนดวงเงินกู้รวมตั้งเช่น พ.ร.บ. 2519 แต่กำหนดว่า "การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ในงบประมาณของปีใด ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ "

แหล่งเงินทุนทางการมักมีเงื่อนไขการกู้เงินที่มีลักษณะผ่อนปรน (concessional loans) มากกว่าเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในตลาดทั่วไป

48. แหล่งเงินทุนเอกชนประกอบด้วย สถาบันการเงินเอกชน เช่น Morgan Guaranty Trust Company, Manufacturers Hanover Trust Company, และ Wells Fargo Bank เป็นต้น แหล่งเงินทุนเอกชนอีกประเภทหนึ่งคือ สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ (Suppliers' credits) ซึ่งเป็นเครดิตที่ได้จากผู้ขายสินค้าที่ติดต่อประเทศลูกค้า เพื่อให้ซื้อสินค้าของตน เงื่อนไขของเงินกู้จากแหล่งเงินทุนเอกชนมักเป็นไปตามอัตราที่เกิดขึ้นในตลาด (market rate)

49. ตารางที่ 12 และ 13 แสดงให้เห็นถึงการกระจายของวงเงินกู้ ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ ตามแหล่งเงินทุนทางการและแหล่งเงินทุนเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายในช่วงแผนฯ 1 ถึง 4 สัดส่วนของเงินกู้ที่มาจากแหล่งเงินทุนทางการมีประมาณ 64% โดยกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศประมาณ 36.6% และจากรัฐบาลต่างประเทศ 27.5% เงินกู้จากสถาบันการเงินส่วนใหญ่มาจากธนาคารโลก (23.9%) และ ADB (10.5%) ส่วนรัฐบาลต่างประเทศที่ให้ประเทศไทยกู้เงินมากที่สุดคือ ประเทศญี่ปุ่น (15.6%) ตามมาด้วยสหรัฐอเมริกา (6.4%) และเยอรมันนี (2.8%)

50. สำหรับเงินที่กู้มาจากแหล่งเอกชนนั้นมีสัดส่วนประมาณ 36% โดยส่วนใหญ่ (89.4%) เป็นเงินที่กู้จากสถาบันการเงินเอกชน มีข้อน่าสังเกตว่าในช่วงแผนฯ 1 นั้น มีการกู้เงินประเภทสินเชื่อสินค้าผ่อนชำระในสัดส่วนที่มาก (๑5% ของเงินกู้จากแหล่งเอกชน) แต่ได้มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลงในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ทั้งนี้คงเป็นเพราะ suppliers' credits เป็นเงินกู้ที่มีข้อผูกพันในการซื้อสินค้าของผู้ให้กู้รวมอยู่ด้วย นอกเหนือไปจากเงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งจากข้อมูลที่ผู้เขียนหาได้ ไม่สามารถบอกได้ว่าโครงการเงินกู้ใดเป็นการกู้แบบ suppliers' credits จึงทำให้ไม่สามารถคำนวณเงื่อนไขของการกู้เงินจากแหล่งนี้ได้ อย่างไรก็ตาม

(ร้อยละ)

	ช่วงแผนฯ 1 (2504-2509)	ช่วงแผนฯ 2 (2510-2514)	ช่วงแผนฯ 3 (2515-2519)	ช่วงแผนฯ 4 (2520-2524)	(ล้านเหรียญ สรอ.) ช่วงแผนฯ 1-4 (2504-2524)	2525	2526
1. แหล่งทางการ	79.5	81.1	89.0	58.1	5,862.7 (64.1)	69.7	80.7
1.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	44.9	57.2	60.2	31.0	3,349.4 (36.6)	34.6	45.9
-IBRD	44.9	43.0	37.7	19.6	2,189.5 (23.9)	29.3	32.5
-IDA	-	-	2.4	1.3	125.1 (1.4)	-	-
-ADB	-	14.2	20.1	9.0	958.8 (10.5)	3.3	10.4
-IFAD	-	-	-	0.4	32.2 (0.3)	-	1.7
-OPEC	-	-	-	0.6	43.8 (0.5)	-	1.3
1.2 รัฐบาลต่างประเทศ	34.6	23.9	28.8	27.1	2,513.3 (27.5)	35.1	34.9
-สหรัฐอเมริกา	19.4	3.0	6.7	5.9	582.8 (6.4)	4.5	7.8
-เยอรมันนี	15.2	4.5	1.9	2.3	252.6 (2.8)	1.0	2.3
-ญี่ปุ่น	-	15.1	18.1	15.9	1,428.1 (15.6)	23.3	23.6
-อื่น ๆ	-	1.3	2.0	3.1	249.8 (2.7)	6.3	1.1
2. แหล่งเอกชนต่างประเทศ	20.5	18.9	11.0	41.9	3,280.7 (35.9)	30.3	19.3
2.1 สถาบันการเงินเอกชน	1.0	1.6	11.0	38.9	2,947.0 (32.2)	28.3	19.3
2.2 สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ	19.5	17.3	-	3.0	333.7 (3.6)	2.0	-
3. รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	9,143.4 (100.0)	100.0	100.0

หมายเหตุ

IBRD = International Bank for Reconstruction and Development (World Bank)

IDA = International Development Association

ADB = Asian Development Bank

IFAD = International Fund for Agricultural Development

OPEC = Organization of the Petroleum Exporting Countries

ประเทศอื่น ๆ มีดังนี้ อังกฤษ คานาดา เดนมาร์ก สวีตเซอร์แลนด์ อุเวต ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ เบลเยียม ไซปรัส ออสเตรเลีย และ ออสเตรเลีย

ที่มา

คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้เขียนคาดว่า เงื่อนไขของการกู้แบบนี้ก็คงไม่ต่างจากเงื่อนไขทั่วไปของสถาบันการเงินเอกชน มากนักคือ คิดอัตราดอกเบี้ยตามตลาด (market rate) และมีระยะเวลาใช้คืนค่อนข้างสั้น

51. นอกจากนี้หากสังเกตดูแนวโน้มของแหล่งเงินกู้ระหว่างแผนฯ 1, 2, 3 และ 4 จะเห็นว่า แหล่งเงินกู้ทางการมีแนวโน้มลดลงในช่วงแผนฯ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และแหล่งเงินกู้เอกชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แนวโน้มการเปลี่ยนมากู้จากแหล่งเอกชนมากขึ้นนี้ จะเห็นได้ชัดขึ้นจากการสำรวจข้อมูลรายปีของยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระหนี้ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต้องจ่ายให้แก่แหล่งเงินกู้เอกชน เริ่มมีสัดส่วนที่สูงกว่าภาระหนี้ที่เราต้องจ่ายให้แก่แหล่งทางการ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึง ปัจจุบัน) การที่เรามีภาระหนี้ต้องจ่ายให้แก่แหล่งเงินกู้เอกชนมากกว่าแหล่งทางการ ทั้ง ๆ ที่สัดส่วนของเงินกู้และยอดหนี้คงค้างของแหล่งทางการมีมากกว่า เช่นนี้ ก็เป็นเพราะเงื่อนไขของการกู้ที่ไม่ผ่อนปรนของแหล่งเอกชนนั่นเอง ทำให้ภาระดอกเบี้ยสูง และการชำระคืนอยู่ในระยะเวลาที่สั้น

เงื่อนไขของเงินกู้ (Terms of loans)

52. เงื่อนไขของเงินกู้มีองค์ประกอบสำคัญที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 4 ประการคือ

1. อัตราดอกเบี้ย (interest rate) ซึ่งมีทั้งโครงการเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ (fixed interest rate) และโครงการเงินกู้ที่ไม่กำหนดไว้คงที่แต่ใช้อัตราลอยตัว (floating interest rate)

2. ระยะเวลาใช้คืน (maturity) โครงการเงินกู้ใดที่มีระยะเวลายใช้คืนนานมักจะนำดีกว่าโครงการที่มีระยะเวลายใช้คืนสั้น ทั้งนี้เพราะในกรณีคิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับภาระการชำระคืนในแต่ละปีจะมีน้อยกว่า

3. ระยะปลอดหนี้ (grace period) หมายถึงระยะที่ผู้กู้ยังไม่ต้องทำการชำระหนี้ ถ้ามีระยะเวลานานก็จะถือว่าเป็นเงื่อนไขที่ผ่อนปรนมาก

(ร้อยละของยอดรวม)

	2508	2513	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. ยอดหนี้คงค้าง											
1.1 แหล่งทางการ	74.5	89.1	89.1	81.3	75.8	66.0	55.6	52.7	52.7	54.7	60.1
-สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (Multilateral)	39.4	48.3	53.4	49.6	43.3	35.7	29.2	24.4	26.2	29.6	33.2
-รัฐบาลต่างประเทศ(Bilateral)	35.1	40.9	35.8	31.7	32.5	30.3	26.4	27.8	26.6	25.2	26.9
1.2 แหล่งเอกชน	25.5	10.9	10.9	18.7	24.2	34.0	44.4	47.8	47.3	45.3	39.9
-สถาบันการเงินเอกชน (Financial Markets)	-	0.7	7.3	16.7	22.9	33.4	44.2	45.1	45.7	42.4	36.7
-สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ (Suppliers credits)	25.5	10.1	3.5	2.0	1.3	0.6	0.2	2.7	1.6	2.9	3.2
2. ภาระหนี้											
2.1 แหล่งทางการ	58.3	81.4	80.2	79.0	78.7	59.9	51.4	42.3	35.3	37.4	41.0
-สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	35.8	45.2	49.0	50.8	47.0	36.5	32.0	24.5	19.9	20.3	22.7
-รัฐบาลต่างประเทศ	22.5	36.2	31.2	28.3	31.7	23.4	19.4	17.9	15.4	17.1	18.3
2.2 แหล่งเอกชน	41.7	18.6	19.8	21.0	21.3	40.1	48.6	57.7	64.7	62.6	59.0
-สถาบันการเงินเอกชน	-	1.2	11.0	14.3	17.3	37.1	47.0	56.0	63.7	61.9	57.7
-สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ	41.7	17.4	8.8	6.6	4.1	3.0	1.6	1.7	1.0	0.7	1.3

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

4. ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (commitment charge) หมายถึงค่า

ธรรมเนียมที่ผู้กู้ต้องจ่ายเพื่อผูกพันเงินกู้ไว้ แม้จะยังไม่มีการเบิกใช้เงินกู้ โดยทั่วไปแล้ว มักมีการคิดค่าผูกพันเงินกู้ในอัตราที่ต่ำกว่า 1% ของวงเงินกู้ต่อไป ถึงแม้ว่าอัตราค่าผูกพันจะต่ำ แต่การผูกพันเงินกู้ไว้โดยไม่สามารถเบิกเงินมาใช้ได้ในหลาย ๆ โครงการ ก็สามารถสร้างภาระหนี้ให้แก่ประเทศชาติได้โดยไม่จำเป็น³⁵

53. นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ที่กล่าวมาข้างต้นนี้อาจจะมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก เช่น (ก) ประเภทของสกุลเงินตราที่เบิกใช้ได้และที่ต้องใช้คืน (ข) การกำหนดอัตราการใช้คืนซึ่งอาจมีผลต่อภาระการชำระหนี้ (ค) เงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือเพื่อใช้ในโครงการเงินกู้ (ง) อัตราค่าบริการเงินกู้ ฯลฯ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จำเป็นต้องศึกษาสัญญาเงินกู้แต่ละโครงการโดยละเอียด ซึ่งผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่ให้นำเอาองค์ประกอบอื่น ๆ เหล่านี้มาพิจารณาได้

54. การวิเคราะห์เงื่อนไขของเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ในบทความนี้จึงขอพิจารณาเพียงองค์ประกอบ 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น³⁶ ตารางที่ 14 แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขของเงินกู้ตามแหล่งเงินกู้ โดยแบ่งออกเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินเอกชน โดยคิดจากโครงการเงินกู้ที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่เท่านั้น

35. งบค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ของรัฐบาลในปี 2526 มีจำนวน 310.7 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินกู้รัฐบาลโดยตรง 153.7 ล้านบาท และเป็นเงินกู้รัฐวิสาหกิจ 157 ล้านบาท (ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย)

36. หากเรานำเอาองค์ประกอบอื่น ๆ มาพิจารณาด้วย ความน่ากู้ (attractiveness of loan) ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่กล่าวไว้ในบทความนี้บ้าง

55. จากการพิจารณาเงื่อนไข 4 ประการเป็นหลักแล้ว เงินกู้ที่มาจากแหล่งรัฐบาลต่างประเทศจะมีเงื่อนไขที่นำตัวมากที่สุด ตามมาด้วยเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนมีเงื่อนไขที่ไม่นำตัวที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งอื่น ๆ ถ้าพิจารณาค่าเฉลี่ยในช่วง พ.ศ. 2520-2526 แล้วอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 4.06% ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 8.31% และของเอกชน 8.36% ระยะเวลาใช้คืนของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 25.3 ปี ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 21.7 ปี และของเอกชน 10.9 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 7.9 ปี ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 5.6 ปี และของเอกชน 2.8 ปี สำหรับค่าผูกพันเงินกู้โดยเฉลี่ยของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 0.10% ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 0.65% ซึ่งสูงกว่าของเอกชน 0.26% ตารางที่ 14

56. อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2524-2526 อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินเอกชนที่ให้อัตราดอกเบี้ยคงที่ ทั้งนี้เป็นเพราะ IBRD และ ADB ได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูงเพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของตนเคลื่อนไหวตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก

57. นอกจากนี้ ตารางที่ 14 ยังแสดงเงื่อนไขของเงินกู้ทหารแบบต่างหากจากเงินกู้เพื่อโครงการอื่น ๆ ซึ่งเป็นการคำนวณเฉพาะโครงการเงินกู้ทหารที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว พบว่าเงื่อนไขของเงินกู้ทหารเป็นเงื่อนไขที่แพงกว่าเงินกู้จากทุกแหล่งที่กล่าวมาแล้ว นั่นคือ อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย 9.7% ระยะเวลาใช้คืน 7.7 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 3 ปี และค่าผูกพันเงินกู้ 0.3% อย่างไรก็ตามเนื่องจากเงินกู้ทหารส่วนใหญ่ (ประมาณ 80%) เป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว ดังนั้น เงื่อนไขที่แท้จริงของเงินกู้ทหารย่อมแพงกว่านี้ เพราะผู้กู้ย่อมคิดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามอัตราตลาดและนอกจากนี้ยังสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ภาระการชำระหนี้ของประเทศด้วย

	2513	2514	2515	2516 ^{2/}	2517	2518	2519	2520	2521	2522 ^{2/}	2523	2524	2525	2526	ค่าเฉลี่ย 2520-2526
1. อัตราดอกเบี้ย (interest) %															
1.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	7.1	7.4	7.3	2.9	7.1	8.3	8.2	7.9	6.9	5.5	7.9	8.8	11.2	10.0	8.31
1.2 รัฐบาลต่างประเทศ	4.5	3.4	2.3	4.5	3.7	4.2	4.2	4.4	3.2	5.3	3.3	3.6	5.5	3.1	4.06
1.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	5.8	-	12.0	-	-	-	8.4	8.0	8.3	8.3	7.8	8.6	9.1	8.36
2. ระยะเวลาไถ่คืน (maturity) ปี															
2.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	20	20.4	22.9	37.5	24.5	25.8	22.2	19.8	22.1	27.7	20.5	20.3	21.2	20.0	21.7
2.2 รัฐบาลต่างประเทศ	20	20.6	37.6	24.9	24.1	22.9	27.7	21.4	26.7	22.5	29.0	24.9	23.6	29.2	25.3
2.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	17.0	-	12.0	-	-	-	10.2	10.9	9.9	11.5	10.6	12.6	10.8	10.9
3. ระยะเวลาปลอดหนี้ (grace period) ปี															
3.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	4.5	4.6	6.0	7.8	5.3	5.9	5.5	5.0	5.6	6.7	5.5	5.3	5.3	5.5	5.6
3.2 รัฐบาลต่างประเทศ	5.0	5.8	10.3	9.1	7.8	8.5	8.2	6.7	7.4	7.1	9.8	7.4	7.3	9.8	7.9
3.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	6.0	-	1.0	-	-	-	1.0	3.4	1.8	3.6	1.9	3.3	5.0	2.8
4. ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (commitment charge) %															
4.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	0.7	0.65	0.75	0.33	0.73	0.73	0.75	0.65	0.65	0.54	0.66	0.71	0.73	0.63	0.65
4.2 รัฐบาลต่างประเทศ	0.0	0.0	0.02	0.04	0.01	0.03	0.06	0.13	0.02	0.24	0.05	0.05	0.18	0.02	0.10
4.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	0.0	-	-	-	-	-	0.5	0.29	0.17	0.26	0.19	0.1	0.33	0.26
5. เงื่อนไขของเงินกู้ทหาร															
5.1 อัตราดอกเบี้ย (%)	-	-	-	-	-	3/	9.0	7.25	12.75	3/					9.7
5.2 ระยะเวลาไถ่คืน (ปี)	-	-	-	-	-	3/	8.0	8.0	7.0	3/					7.7
5.3 ระยะเวลาปลอดหนี้ (ปี)	-	-	-	-	-	3/	4.0	4.0	1.0	3/					3.0
5.4 ค่าเงินผูกพัน (%)	-	-	-	-	-	3/	0.5	0.5	0.0	3/					0.3

หมายเหตุ 1/ ค่ารวมเฉพาะส่วนของเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้คงที่ (fixed interest rate loans) เท่านั้น ส่วนของเงินกู้ที่ไม่กำหนดอัตราดอกเบี้ยแน่นอน (floating interest rate) ไม่ได้มาหาค่ารวม การคำนวณใช้สัดส่วนของเงินกู้แต่ละแหล่งเป็นตัวถ่วงน้ำหนัก

2/ มีเงินกู้จาก SDA ซึ่งไม่คิดดอกเบี้ยรวมอยู่ด้วย จึงทำให้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยดูต่ำ และระยะไถ่คืนนาน

3/ 2519-2020: สัดส่วนของเงินกู้ทหารประเภท

58. ผู้เขียนขอย้ำประเด็นที่ว่า การเปรียบเทียบเงื่อนไขเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นการเปรียบเทียบเฉพาะของเงินกู้ส่วนที่เป็น fixed interest rate loan เท่านั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มมีโครงการเงินกู้ที่ใช้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวอยู่ในสัดส่วนประมาณ 30% ของวงเงินกู้ (ในช่วง 2518-2526) ซึ่งนับว่าไม่น้อย ส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อภาระการชำระหนี้ เนื่องจากการคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวคือการคิดตามอัตราตลาด³⁷ ซึ่งมักจะผันผวนขึ้นลงไปตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ทำให้เราไม่สามารถคาดการณ์ปริมาณของภาระหนี้ได้ถูกต้อง อันที่จริงการปล่อยให้คิดอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัวจะมีผลดีต่อประเทศลูกหนี้ ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกลดต่ำลง แต่ในขณะเดียวกันก็เสี่ยงต่อการชำระหนี้มากขึ้นในยามที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกสูงขึ้นด้วย
59. จากการเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของไทยประเภทที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัวในตารางที่ 15 จะพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราดอกเบี้ยลอยตัวในตลาดที่สำคัญ เช่น ลอนดอน และสหรัฐอเมริกา จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว จึงเป็นเครื่องชี้ โครงการเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงขึ้นในอดีตที่ผ่านมา นั้น ได้มีส่วนทำให้ประเทศไทยต้องมีการชำระหนี้เพิ่มขึ้น ดังปรากฏในตารางที่ 7 และ 13

37

โดยทั่วไปแล้วผู้กู้หรือเจ้าหนี้มักจะคิดอัตราตลาดบวกด้วยส่วนเหลือหรือค่าพรีเมียม (margin หรือ spread) ซึ่งแปรผันตามความเสี่ยงของผู้กู้ โดยทั่วไปอัตรานี้ต่ำกว่า 1% อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่ต้องจ่ายส่วนนี้ถึง 2% เช่น

	2518	2529	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. <u>อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศ</u>									
1.1 KUBIR-U.K <u>ก/</u>	-	-	-	9.30	11.71	13.44	16.05	13.55	10.06
1.2 U.S. <u>ข/</u>	-	-	-	-	-	-	18.73	14.60	10.75
1.3 Singapore <u>ข/</u>	-	-	-	-	-	-	13.64	10.23	9.05
1.4 Japan <u>ข/</u>	-	-	-	-	-	-	7.34	6.39	6.21
2. <u>อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของประเทศไทยเฉพาะประเภท</u> <u>fixed interest rate.</u>									
2.1 รัฐบาลต่างประเทศ	4.2	4.2	4.4	3.2	5.3	3.3	3.6	5.5	3.1
2.2 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	8.3	8.2	7.9	6.9	5.5	7.9	8.8	11.2	10.0
2.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	-	8.4	8.0	8.3	8.3	7.8	8.6	9.1

หมายเหตุ ก. เป็น London interbank offer rates on U.S. dollar deposits (one-year) จาก International Financial Statistics.

ข. เป็นค่าเฉลี่ยรายปีของ Commercial bank lending rate to prime borrowers จาก World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, August 1981 - March 1984.

3.2.5 ภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้

60. ในช่วงเวลาตั้งแต่รัฐบาลกู้เงินตามแผนพัฒนาฯ จนถึงปีพุทธศักราช 2524 ภาระหนี้ของรัฐบาลอยู่ในเกณฑ์ที่น้อยกว่าภาระหนี้ของภาคเอกชน และไม่เคยสร้างภาระเกินกว่าร้อยละ 5 ของรายได้จากการส่งออก (ดูตารางที่ 16) แต่เนื่องจากในช่วงแผนฯ 3 และแผนฯ 4 รัฐบาลได้ทำการเร่งกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจ และนอกจากนี้ยังได้มีการกู้เงินเพื่อกิจการทหารเป็นจำนวนมากในช่วงแผนฯ 4 ด้วย จึงทำให้ภาระหนี้ภาครัฐบาลมีอัตราการขยายตัวสูงมาก โดยเฉลี่ยประมาณ 48.6% ต่อปี (ในช่วง พ.ศ. 2520-2524) ในช่วงแผนฯ 5 ภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลก็ได้เริ่มมีปริมาณมากกว่าภาระหนี้ภาคเอกชน และในปี 2526 สัดส่วนภาระหนี้ภาครัฐบาลต่อรายได้จากการส่งออกก็ได้มีอัตราสูงเกินกว่า 9% ซึ่งเป็นเพดานของภาระหนี้ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2525) ภาระหนี้ของภาครัฐบาลในปี พ.ศ. 2526 มีปริมาณถึง 923.2 ล้านเหรียญ ส.ร.อ. ซึ่งมากกว่าภาระหนี้ในปี 2520 (125.7 ล้านเหรียญ) ถึง 7.3 เท่า

61. การที่ภาระหนี้มีอัตราการเพิ่มสูง และเริ่มจะสร้างปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจใน 2 - 3 ปีที่ผ่านมา สามารถอธิบายได้ด้วยสาเหตุหลายประการดังนี้

62. ประการแรก ภาระหนี้ส่วนใหญ่ (ประมาณ 60%) เป็นภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ³⁸ กล่าวคือในปี 2526 ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจมีปริมาณ 554.4 ล้านเหรียญ ในขณะที่ของภาครัฐบาลโดยตรงมีประมาณ 368.8 ล้านเหรียญ อนึ่ง บางส่วนของเงินกู้ภาครัฐบาลเป็นการกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ จึงทำให้ต้องสรุปว่าภาระหนี้ส่วนใหญ่เกิด จากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีนโยบาย

38

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจมีทั้งส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน และส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน แต่ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจะมีน้อย และโดยเฉลี่ยแล้วภาระหนี้จากเงินกู้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจะมีประมาณ 5% ของภาระหนี้ทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ

ที่จะควบคุมการก่อกวนของรัฐบาลวิสาหกิจ โดยจำกัดอำนาจการค้าประกัน เงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจ ที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน โดยที่กระทรวงการคลังจะมีอำนาจค้าประกันเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี³⁹ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลวิสาหกิจประเภท องค์การ เช่น การไฟฟ้า การปิโตรเลียม องค์การโทรศัพท์ การประปา การรถไฟ ฯลฯ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายจำกัดวงเงินกู้ยืมเงินกู้ยืมเงินได้อย่างไม่จำกัด สำหรับสาเหตุที่รัฐบาลวิสาหกิจเหล่านี้ก่อกวนเป็นจำนวนมากมีอยู่หลายประการ และคงจะแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของรัฐบาลวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเองที่มีส่วนทำให้รัฐบาลวิสาหกิจบางแห่งขาดทุนหรือมีรายได้น้อยพอเพียงที่จะลงทุน จึงต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ⁴⁰

63. นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ทำการกู้เงินจากต่างประเทศสำหรับเป็นเงินบาทสมทบของรัฐบาลวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผลให้ภาระหนี้ต่างประเทศมีจำนวนสูงขึ้น ส่วนของภาระหนี้ที่เป็นผลมาจากเงินกู้เงินบาทสมทบในปี พ.ศ. 2526 มีถึง 203.5 ล้านเหรียญฯ หรือประมาณ 22% ของภาระหนี้รวมภาครัฐบาล

64. ประการที่ล่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศ (ตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524) ซึ่งจากตารางที่ 11 จะเห็นได้ว่าภาระหนี้ของเงินกู้ทหารได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากประมาณ 11.1 ล้านเหรียญ (8.8% ของภาระหนี้รวม) ในปี 2520 เป็น 180.7 ล้านเหรียญ ในปี พ.ศ. 2526 หรือประมาณ 20%

39

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520

40

เนื่องจากมีบทความอื่นในการสัมมนาคราวเดียวกันนี้จะวิเคราะห์การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลวิสาหกิจ โดยเฉพาะ ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจจึงขอยกเว้นไม่กล่าวถึง นอกเหนือจากประเด็นใหญ่ที่ว่า โดยรวมแล้วรัฐบาลวิสาหกิจได้สร้างภาระหนี้เงินกู้ให้ภาครัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ของภาระหนี้รวม คิดเป็นถึง 49% ของภาระหนี้รัฐบาลโดยตรง การที่เงินกู้ทหารซึ่งมีประมาณ 12% ของวงเงินกู้รวมในช่วงแผนฯ 4 แต่สร้างภาระหนี้ต่อส่วนรวมได้มากและรวดเร็วเช่นนี้ เป็นเพราะเงินกู้ทหารส่วนใหญ่ต้องกู้จากสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขเงินกู้ที่ไม่ผ่อนปรน โดยส่วนใหญ่จะคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และมีระยะชำระคืนและระยะปลอดหนี้สั้น จึงเกิดมีการกระจุกตัวของการชำระหนี้ขึ้นได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว

65. ประการที่สาม โดยส่วนรวมแล้ว เงินกู้ในระยะหลัง ๆ เริ่มมีแนวโน้มมาจากแหล่งเอกชนเพิ่มขึ้น และเป็นการกู้เงินแบบมีอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และเนื่องจากในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาอัตราดอกเบี้ยในโลกได้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เช่น อัตราการกู้ยืมระหว่างธนาคารที่ลอนดอนได้ไต่ระดับจาก 9.3% ในปี 2521 มาเป็นถึง 16.05% ในปี 2524 เพิ่งจะมีแนวโน้มลดลงใน 2-3 ปีหลังนี้เอง การที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกขึ้นสูงอย่างเช่นนี้ ทำให้ภาระหนี้ของเงินประเภทอัตราดอกเบี้ยลอยตัวสูงขึ้น ประเทศไทยก็มีโอกาสหลีกเลี่ยงจากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้

66. สาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีส่วนทำให้ภาระหนี้ของประเทศไทยในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การดูภาระหนี้โดยตัวของมันเองไม่อาจจะบอกได้ว่าปริมาณดังกล่าวจะสร้างปัญหาการชำระหนี้ให้แก่ประเทศหรือไม่ จึงนิยมเปรียบเทียบกับภาระหนี้ที่บราซิลได้จากการส่งออก ภาระหนี้ต่างประเทศมีผลทำให้เกิดความต้องการเงินตราต่างประเทศ ในขณะที่การส่งออกคือแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศที่สำคัญถึงแม้ว่าจะมีจุดอ่อนหลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในภาคทฤษฎีของบทความนี้แต่ก็ง่ายและสะดวกในการวัด จึงเป็นที่นิยมใช้ทั่วไป อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์จะต้องใช้เครื่องมืออย่างอื่น ๆ มาประกอบในการพิจารณาด้วย

67. จากการใช้อัตราส่วนภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกเพื่อศึกษาภาวะสภาพคล่องของประเทศ จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้ภาครัฐบาลกำลังจะมีส่วนสร้างปัญหาดังกล่าวให้แก่ประเทศ เพราะในปี 2526 อัตราส่วนภาระหนี้รวมของประเทศคือ 19.4% โดยเป็น

ของภาคเอกชน 9.2 และเป็นของภาครัฐบาล 10.2 และถ้าเราดูแนวโน้มของสัดส่วนมูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าที่จำเป็น⁴¹ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการใหม่รวมผลตอบแทนต่อปัจจัยแล้ว จะพบว่าโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่เกินหนึ่ง (ยกเว้นปี 2519 และ 2525) ดังนั้นรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการในแต่ละปีก็ไม่เพียงพอต่อการนำเข้าสินค้าและบริการที่จำเป็นอยู่แล้ว การชำระหนี้ต่างประเทศของไทยในช่วง พ.ศ. 2519 - 2526 อาจจะกล่าวได้ว่าพึ่งเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศเป็นสำคัญ หากว่าในอนาคตมีปัญหาในด้านการลงทุนและเงินกู้จากต่างประเทศไหลเข้าไม่พอเพียง เราก็อาจจะประสบกับปัญหาสภาพคล่องทางด้านเงินตราต่างประเทศได้ เพราะว่าฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งเคยมีประมาณ 50% ของมูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าในช่วงต้นศตวรรษ 1970 ก็ได้ลดลงมาเป็นประมาณ 25% ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา

68. อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการแบกรับหนี้ไม่อาจดูได้จากอัตราภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกเท่านั้น อัตราภาระหนี้เป็นเพียงตัววัดสภาพคล่องในระยะสั้นเท่านั้น ซึ่งในกรณีของประเทศไทยปัญหาภาระหนี้ที่เกิดขึ้นนอกจากสาเหตุ 3 ประการที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นเพราะรายได้จากการส่งออกสินค้าออกของประเทศที่มีได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่รัฐบาลคาดไว้ และในปี 2526 ยังลดลงจากระดับของปี 2525 ถึงประมาณ 7.7%

69. ในระยะยาวเราจำเป็นต้องพิจารณาอัตราผลตอบแทนของเงินกู้ และผลที่มีต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจและดัชนีทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งการวิเคราะห์ดัชนีทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะทำในหน้าที่ 4 ของบทความนี้โดยจะนำไปเปรียบเทียบกับของประเทศอื่น ๆ ด้วย

41

มูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าที่จำเป็นในที่นี้หมายถึงมูลค่าสินค้าและบริการทั้งหมด หักด้วยมูลค่าสินค้าเข้าประเภท consumer goods และหักด้วยบริการประเภท travel และ investment income

3.3 สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ

70. เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพของสถานะหนี้ต่างประเทศของไทยยิ่งขึ้น ได้นำข้อมูลสถิติของบางประเทศมาเทียบเคียง (ได้แก่ เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และเม็กซิโก) เนื่องจากมีขนาดและลักษณะอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจที่พอจะนำมาเปรียบเทียบกันได้ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 16-19 ซึ่งพอจะนำมากล่าวสรุปได้ว่า

ก. ในอดีตประเทศไทยกู้ยืมจากต่างประเทศน้อยกว่ากรณีของ เกาหลี ฟิลิปปินส์ และเม็กซิโก เป็นอันมาก แต่ในช่วงเวลาที่พิจารณา (2519-26) อัตราส่วนของยอดหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้จากการส่งออกและ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับกรณีของเกาหลีใต้ (ดูสถิติ 2525-26) อนึ่ง จะสังเกตได้ว่า สถานะหนี้ต่างประเทศของเกาหลีไม่เปลี่ยนแปลงมาก เกาหลีเป็นประเทศที่อาศัยการกู้เงินต่างประเทศมากกว่าไทย แต่อัตราการสะสมหนี้ไม่ได้เพิ่มขึ้นรวดเร็วมากนัก นอกจากนี้ยังมีฐานะร่ำรวยกว่าไทย และมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง ประเทศฟิลิปปินส์มีหนี้ต่างประเทศสูงกว่าของไทยเช่นเดียวกัน แต่อัตราการเพิ่มหรือการสะสมหนี้ต่างประเทศก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก⁴²

ข. ตลอดช่วงเวลาที่พิจารณา ภาระการชำระคืนหนี้ของไทยต่ำกว่าทั้ง 3 ประเทศที่เปรียบเทียบกัน แต่จะสังเกตว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเริ่มจะใกล้เคียงกับกรณีของเกาหลีใต้

ค. ประเทศเม็กซิโกมีสถานะหนี้ต่างประเทศสูงที่สุดในบรรดา 4 ประเทศที่เปรียบเทียบกัน และมีสภาพคล่องของเงินสำรองระหว่างประเทศต่ำโดยตลอด

42

ที่เป็นเช่นนี้อาจจะตีความได้หลายอย่าง อย่างหนึ่งคือ สถานการณ์ในประเทศดีขึ้นแล้วหรือร่ำรวยแล้ว ทำให้อุปสงค์ต่อการกู้ยืมชะลอตัวลง อีกอย่างหนึ่ง สถานการณ์ที่อยู่ในสภาพน่าวิตกมาก ทำให้ผู้ให้กู้ชะลอการให้กู้ยืมโครงการใหม่ ๆ

ตารางที่ ๑๖ หนี้ต่างประเทศและดัชนีราคาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ล้านเหรียญ สหรัฐ

	๒๕๑๔	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOD)	๑๖๑๕.๕	๒๐๓๑.๑	๒๗๑๕.๐	๓๔๕๖.๖	๔๓๕๑.๖	๕๒๓๓.๕	๕๓๓๓.๕	๕๕๒๓.๖
ภาครัฐบาล (%)	๕๑.๕	๔๖.๗	๖๕.๕	๖๕.๖	๖๕.๕	๗๐.๕	๗๖.๕	๗๖.๑
ภาคเอกชน (%)	๔๘.๖	๕๓.๓	๓๕.๖	๓๔.๔	๓๔.๕	๒๙.๕	๒๗.๖	๒๗.๕
๒. การระดม (TDS)	๓๕๐.๕	๔๕๖.๐	๕๖๖.๑	๕๕๖.๖	๖๒๓๖.๖	๖๓๓๗.๐	๖๕๓๕.๕	๖๗๓๗.๕
ภาครัฐบาล (%)	๖๓.๕	๖๕.๖	๖๕.๕	๖๕.๕	๖๕.๕	๕๗.๕	๕๓.๕	๕๖.๕
ภาคเอกชน (%)	๓๖.๖	๓๔.๕	๓๕.๕	๓๕.๕	๓๕.๕	๔๓.๕	๔๖.๖	๔๗.๖
๓. ตัวบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ								
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๑๖,๕๕๕	๑๕,๑๖๗	๒๖,๕๕๑	๒๖,๗๕๕	๓๖,๕๓๕	๓๕,๐๓๖	๓๖,๖๕๗	-
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๓,๖๕๕	๕,๑๕๐	๕,๑๖๗	๖,๖๖๖	๕,๕๗๕	๕,๖๕๖	๕,๓๕๕	-
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๕,๑๐๕	๕,๓๑๖	๖,๓๖๑	๕,๕๐๕	๑๐,๕๖๐	๑๑,๕๕๖	๑๐,๗๐๖	-
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๒,๑๑๓	๒,๒๐๕	๒,๕๕๗	๓,๑๐๐	๓,๐๖๖	๒,๗๖๑	๒,๖๗๕	-
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล								
DOD/XGS	๒๓.๗	๒๕.๕	๓๖.๖	๕๖.๐	๕๕.๑	๕๖.๕	๖๕.๖	๗๖.๖
DOD/GNP	๕.๑	๖.๑	๗.๗	๑๐.๐	๑๑.๕	๑๕.๖	๑๖.๓	๑๗.๐
TDS/XGS	๒.๖	๓.๑	๕.๑	๕.๖	๕.๓	๗.๖	๕.๕	๑๐.๖
TDS/GNP	๐.๕	๐.๖	๐.๕	๑.๑	๑.๖	๑.๕	๒.๓	๒.๓
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อ								
มูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๖.๖)	(๕.๐)	(๕.๕)	(๕.๖)	(๓.๖)	(๖.๗)	(๓.๐)	(๖.๕)
๖. อัตราการเจริญเติบโตที่จริง	๕.๕	๗.๑	๑๑.๓	๖.๑	๕.๕	๖.๓	๕.๑	๕.๕
๗. การระดมรัฐบาลต่อหัว (\$/คน)	๒.๐๖	๒.๕๕	๕.๕๗	๖.๕๕	๕.๕๖	๑๓.๕๓	๑๖.๖๖	๑๕.๕๑
(บาท/คน)	(๕๖.๐)	(๕๗.๕)	(๕๐.๕)	(๑๓๖.๑)	(๑๕๖.๗)	(๒๕๖.๗)	(๓๕๖.๕)	(๕๖๖.๕)
๘. อัตราส่วนการระดมหนี้ภาคเอกชนต่อ								
รายได้จากการส่งออก	๕.๓	๗.๕	๑๖.๕	๑๐.๐	๕.๕	๗.๕	๗.๗	๕.๖

ที่มา ๑,๒,๕,๖,๗, จากธนาคารแห่งประเทศไทย

๓,๕ จาก World Debt Tables, 1983-84 edition, IBRD อนุมัติ (ก) ปี ๑๕๕๓ ซึ่งคำนวณจากข้อมูลเบื้องต้นของ สบ.

ตารางที่ ๑๗ หนี้ต่างประเทศและดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลี

	๒๕๒๖	๒๕๒๐	๒๕๒๖	๒๕๒๖	๒๕๒๖	๒๕๒๔	๒๕๒๔
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOD)	๗,๒๕๓.๓	๔,๐๒๓.๔	๑๑,๓๓๓.๑	๑๔,๒๔๒.๔	๑๖,๖๓๔.๔	๑๔,๕๐๔.๓	๒๑,๕๕๘.๗
ภาครัฐบาล (%)	๔๕.๐	๔๕.๒	๔๖.๑	๔๔.๗	๔๔.๔	๔๓.๓	๔๓.๓
ภาคเอกชน (%)	๖.๐	๕.๔	๓.๔	๕.๓	๕.๒	๖.๓	๖.๗
๒. การระดมหนี้ (TDS)	๔๔๑.๖	๑,๒๕๔.๔	๑,๕๓๐.๗	๒,๖๖๕.๐	๒,๕๕๗.๑	๓,๖๖๕.๐	๔,๐๕๖.๔
ภาครัฐบาล (%)	๕๖.๖	๕๓.๓	๕๕.๒	๕๖.๑	๕๕.๔	๕๖.๘	๕๖.๖
ภาคเอกชน (%)	๗.๓	๖.๗	๕.๘	๓.๔	๕.๖	๗.๖	๕.๕
๓. ตัวแปรทางเศรษฐกิจ							
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๒๗,๕๒๓	๓๔,๑๖๘	๔๗,๓๕๐	๖๐,๐๖๖	๕๖,๕๐๓	๖๖,๒๕๔	๖๖,๐๕๘
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๔,๕๖๕	๑๓,๐๖๐	๑๗,๑๖๔	๑๔,๕๖๖	๑๖,๕๕๗	๒๗,๓๓๓	๒๘,๓๖๔
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๑๐,๑๑๘	๑๓,๒๗๖	๑๘,๖๕๖	๒๔,๑๑๘	๒๔,๓๖๐	๓๖,๕๕๐	๓๑,๕๕๘
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๑,๕๕๕	๒,๕๕๑	๖,๕๖๖	๓,๑๑๐	๓,๑๑๑	๖,๕๐๖	๖๖,๕๕๖
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล							
DOD/XGS	๑๖๐.๐	๖๕.๕	๖๕.๕	๑๐๑.๑	๑๐๐.๐	๖๖.๕	๑๐๑.๗
DOD/GNP	๒๕.๕	๒๕.๕	๒๓.๕	๒๖.๕	๒๘.๐	๒๕.๕	๓๐.๕
TDS/XGS	๕.๖	๕.๖	๑๐.๖	๑๓.๑	๑๖.๐	๑๖.๕	๑๓.๑
TDS/GNP	๓.๓	๓.๕	๓.๕	๔.๓	๔.๕	๕.๕	๕.๖
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศ							
ต่อมูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๒.๕)	(๒.๗)	(๑.๕)	(๑.๕)	(๑.๓)	(๑.๐)	(๑.๑)
๖. อัตราการเจริญเติบโตที่จริง	๑๓.๕	๑๐.๐	๑๑.๓	๗.๑	-๓.๖	๗.๑	-
๗. การระดมหนี้รัฐบาลต่อหัว (\$/คน)	๒๕.๓๕	๓๖.๕๐	๔๕.๖๐	๖๕.๖๕	๓๖.๓๕	๕๗.๗๗	๕๕.๕๕

ที่มา : 1,5,7 จาก World Debt Tables 1983-84 edition, IBRD

6 จาก Key Indicators of Developing Member Countries of ADB, April 1983.

ตารางที่ ๓ หนี้ต่างประเทศและรายได้จากต่างประเทศของประเทศไทย

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑
๑. หนี้ต่างประเทศ (DOD)	๓,๕๓๖.๗	๕,๕๐๐.๖	๖,๓๕๕.๕	๗,๕๓๐.๗	๗,๕๕๐.๕	๙๐,๓๐๕.๗	๙๙,๕๕๖.๕
ภาครัฐบาล (๑)	๕๗.๕	๕๗.๖	๖๖.๕	๗๕.๕	๗๕.๕	๗๕.๕	๗๕.๗
ภาคเอกชน (๒)	๕๖๙.๒	๕๕๕.๕	๓๗๘.๙	๕๕๕.๖	๕๗๕.๕	๕๖๖.๖	๕๖๖.๗
๒. ทรัพย์สินต่างประเทศ (TDS)	๕๕๗.๕	๕๕๕.๗	๕,๖๕๕.๕	๕,๕๗๕.๗	๕,๕๕๕.๕	๕,๕๖๖.๗	๖,๐๕๗.๖
ภาครัฐบาล (๑)	๕๕๕.๕	๕๖๕.๕	๕๖๕.๕	๕๕๕.๕	๕๖๕.๕	๕๕๕.๕	๕๖๕.๗
ภาคเอกชน (๒)	๕๕๕.๕	๕๖๖.๖	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๗๖.๖	๕๕๖.๖	๕๕๖.๖
๓. ภาวะเศรษฐกิจ							
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๙๐,๕๗๕	๙๖,๕๗๗	๙๕,๕๗๕	๙๕,๕๗๗	๙๗,๕๗๗	๙๕,๗๗๕	๙๕,๕๗๕
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๗,๗๗๕	๕,๕๕๕	๕,๕๕๕	๖,๕๕๖	๕,๕๗๗	๕,๕๕๕	-
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (YGS)	๕,๕๖๖	๕,๕๖๖	๖,๕๗๕	๕,๕๖๖	๙๐,๕๗๗	๙๖,๕๗๗	-
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๗,๗๗๕	๗,๕๕๕	๖,๕๗๕	๗,๕๗๕	๗,๕๗๕	๖,๕๕๕	๖,๕๗๗
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล							
DOD/XGS	๖๖.๖	๗๖.๕	๕๗.๕	๕๖.๖	๕๖.๖	๕๕.๖	-
DOD/GNP	๙๖.๕	๙๕.๖	๗๕.๕	๙๖.๕	๙๖.๗	๙๕.๗	๖๖.๕
TDS/XGS	๗.๖	๗.๖	๗๖.๗	๗๖.๖	๗.๖	๕.๕	-
TDS/GNP	๖.๕	๖.๖	๖.๕	๕.๕	๕.๕	๖.๖	-
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศ							
ต่อมูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๕.๕)	(๖.๕)	(๕.๖)	(๕.๖)	(๕.๖)	(๖.๖)	-
๖. อัตราการเจริญเติบโตทาง							
การหนี้ต่างประเทศต่อหัว (\$/คน)	๕.๕๐	๗.๖๗	๙๕.๕๕	๙๗.๕๖	๙๖.๕๕	๙๖.๕๖	๖๖.๕๕

ที่มา : 1-5, 7 จาก World Debt Tables 1984-84 edition, IBRD

6 จาก Key Indication of Developing Member Countries of ADB, April 1985.

ตารางที่ ๖๔ หนี้ต่างประเทศและดัชนีค่าครองชีพของประเทศไทย

	๒๕๓๕	๒๕๓๖	๒๕๓๗	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๔๐	๒๕๔๑
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOO)	น.า.						น.า.
ภาครัฐบาล	๑๕,๕๓๐.๑	๒๐,๗๕๕.๑	๒๕,๖๕๕.๐	๒๕,๕๕๕.๕	๓๓,๕๕๐.๕	๔๒,๗๓๖.๕	๕๐,๕๑๖.๖
ภาคเอกชน	น.า.						น.า.
๒. ภาระหนี้ (TDS)	น.า.						น.า.
ภาครัฐบาล	๒,๒๓๕.๖	๓,๕๕๑.๕	๖,๒๕๕.๑	๕,๕๖๕.๖	๗,๘๖๕.๖	๕,๕๕๐.๗	๕,๕๖๕.๓
ภาคเอกชน	น.า.						น.า.
๓. ฐานประทังเศรษฐกิจ							
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๕๗,๑๕๕	๕๐,๑๕๑	๑๐๐,๕๕๖	๑๓๑,๓๕๓	๑๕๑,๕๕๑	๒๓๑,๗๖๐	๑๕๕,๖๐๐
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๗,๖๐๕	๕,๖๑๐	๑๑,๕๐๑	๑๖,๐๐๗	๒๕,๗๑๕	๓๐,๐๕๗	-
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๑๐,๗๗๑	๑๐,๖๕๕	๑๕,๓๕๕	๒๑,๗๐๖	๓๖,๕๓๖	๕๓,๓๖๕	-
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๑,๕๐๕	๑,๕๓๕	๒,๖๗๐	๓,๐๕๕	๕,๑๖๖	๕,๕๗๑	-
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศต่อภาครัฐบาล							
DOO/XGS	๒๒๑.๑	๒๕๕.๕	๒๒๕.๗	๑๕๖.๗	๑๓๕.๕	๑๕๖.๐	-
DOO/GNP	๑๕.๓	๒๕.๕	๒๕.๕	๒๖.๓	๑๕.๕	๑๕.๕	๓๖.๗
TDS/XGS	๓๑.๑	๕๓.๓	๕๕.๖	๖๖.๓	๓๑.๕	๒๕.๖	-
TDS/GNP	๖.๖	๕.๕	๖.๖	๗.๖	๕.๓	๓.๗	๕.๕
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อ							
มูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๑.๖)	(๒.๓)	(๑.๕)	(๑.๗)	(๑.๕)	(๑.๕)	-
๖. อัตราการเจริญเติบโตแท้จริง							
๗. รายได้ต่อหัว							

ที่มา : 1-5 จาก World Debt Tables, 1983-84 edition. IJRD

๖-7 จาก Key Indication of Developing Member Countries of ADB, April 1985.

ง. ใน 4 ประเทศที่พิจารณามีการณ์ของเม็กซิโกและฟิลิปปินส์ที่สามารถกล่าวได้ว่า เป็นประเทศที่มีปัญหาชั้นวิกฤตการณ์ สถานะของเกาหลีและไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันไม่ถึงขั้นของ 2 ประเทศข้างต้น อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่น่าสังเกตคือ มีการล่าช้าหรือขยายตัวของหนี้ ต่างประเทศอย่างรวดเร็วในกรณีของไทย และล่อเค้าของความยุ่งยากในอนาคต

4. ผลกระทบของหนี้ต่างประเทศต่อระบบเศรษฐกิจ

71. จากทฤษฎี 2 ช่องว่าง (Two-gap) และทฤษฎีเกี่ยวกับวัฏจักรของการเจริญเติบโตและการเป็นหนี้ เราคงพอจะคาดคะเนว่า หนี้ต่างประเทศน่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนา ประเทศ อย่างไรก็ตาม การกู้ยืมในปริมาณที่เกินกว่าความสามารถของประเทศที่จะชำระได้ ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นในหลายประเทศมาแล้วว่า หนี้ต่างประเทศอาจมีผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจ ก็ได้ ในส่วนนี้เราจะทำการพิจารณาผลกระทบที่สำคัญของหนี้ต่างประเทศ 2 ประการ คือ ผลต่อ ดุลการชำระเงิน ผลต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

4.1 ผลทางด้านดุลการชำระเงิน

72. ในระยะแรก ๆ ของการกู้เงินนั้นผลของหนี้ต่างประเทศที่มีต่อดุลการชำระเงิน ย่อมเป็นบวก เพราะเป็นการนำเอาเงินทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศ โดยที่ในระยะเริ่มต้น ของการกู้เงินมักจะมีการเบิกใช้เงินกู้ (disbursements) มากกว่าภาระหนี้ (การไถ่ถอนบวก ดอกเบี้ย) ที่ต้องชำระคืน แต่เมื่อมีการกู้เงินมาก ๆ ขึ้น ภาระการชำระคืนก็ย่อมมีมากขึ้น เป็นเงาตามตัว ดังนั้นผลสุทธิของเงินกู้ที่มีต่อดุลการชำระเงินในปีใดปีหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับขนาดของการ เบิกเงินกู้ และภาระการชำระคืนที่เกิดขึ้นในปีนั้น ๆ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า ภาระการชำระคืนนั้น ถือว่าเป็นตัวแปรประเภท rigid เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเงินกู้ที่ทำสัญญาไว้แล้ว แต่การ เบิกให้เงินกู้ก็ยังพอมีทางจะเปลี่ยนแปลงให้มากขึ้น หรือน้อยลงได้ โดยเฉพาะถ้าเรายังมีฐานะ ทางเครดิตพอที่จะกู้เงินมากขึ้น

73. ตารางที่ 20 แสดงให้เห็นถึงฐานะของตุลการชำระเงินและหนี้ต่างประเทศของ ภาครัฐบาล เราจะเห็นได้ว่าในกรณีของไทย การโอนเงินกู้ภาครัฐบาลสุทธิ (หรือ Disburse - ment ลบ Debt Service Payments) เป็นบวกมาตลอด และมีปริมาณค่อนข้างมากในช่วง พ.ศ. 2522-2524 (โดยเฉลี่ยประมาณ 868 ล้านบาท) แต่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลงในปี 2525 (530.2 ล้านบาท) และในปี 2526 (357.4 ล้านบาท) ทั้งนี้เพราะ Disbursements มีแนวโน้มลดลงในขณะที่ debt service payments มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า การโอนเงินกู้สุทธิภาคเอกชนในอดีตที่ผ่านมามีผลทั้งในทางบวกและทางลบในบางปี ในขณะที่ของ ภาครัฐบาลยังไม่เคยมีการติดลบ

74. อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลไทยกำลังมีแนวโน้มที่จะต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้นใน 2-3 ปี ข้างหน้านี้ ก็เป็นที่น่าสนใจเช่นกันว่า วันหนึ่งภาครัฐบาลอาจจะประสบกับปัญหาที่ต้องใช้หนี้ในปริมาณ ที่มากกว่าที่จะกู้มาได้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว เป็นสถานการณ์ที่โต้เถียงกันกับประเทศด้อยพัฒนา บางประเทศมาแล้ว และเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ก่อให้เกิดภาวะวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศขึ้น ในปี 1982⁴³

75. นอกจากนี้ในกรณีของประเทศไทย ยังเป็นที่น่าสนใจอีกด้วยว่า นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา สัดส่วนของภาระการไต่คืนที่เป็นดอกเบี้ยได้เริ่มมีมากขึ้นกว่าส่วนที่เป็นการชำระคืน เงินต้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขการกู้เงินของภาครัฐบาลไทยในระยะหลังนี้เป็น เงื่อนไขที่ไม่ผ่อนปรนเท่ากับในอดีต และอาจจะเป็นสัญญาณเตือนอันหนึ่งว่า ถ้ายังมีการกู้เงินใน ลักษณะดังกล่าวต่อไป ผลสุทธิในทางลบอาจเกิดขึ้นกับตุลการชำระเงินในวันข้างหน้าได้

43

ธนาคารโลกได้รายงานว่ การโอนเงินกู้สุทธิของประเทศผู้กู้รายใหญ่ในโลก (major borrower) ที่มีขนาดติดลบถึง -6.6 พันล้านเหรียญในปี 2525 และประมาณว่า จะมากถึง -21 พันล้านเหรียญในปี 2526 ดู IBRD, World Debt Tables 1983-84 edition, หน้า vii-xxv.

	ตารางที่ ๑๑ ดุลการชำระเงินและหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล										ล้านเหรียญฯ ส.ป.
	๒๕-๓	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๖๙	๒๕๗๐	๒๕๗๑	๒๕๗๒	๒๕๗๓	๒๕๗๔	
๑. ดุลการชำระเงิน	๒๒๖.๕	๕๑.๕	๕.๕	-๓๗๐.๐	-๖๕๕.๗	๒๓๕.๖	๒๕๓.๓	๑๖๖.๕	๕๕๕.๗	-๓๕๖.๕	
๑.๑ ดุลการค้า	-๒๕๕.๕	-๕๕๕.๓	-๕๕๕.๖	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	-๕๕๕.๕	
๑.๒ ดุลบัญชีเงินระหว่างประเทศ	๒๕๕.๖	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	๕๕๕.๕	
๑.๓ บัญชีเงินโอน (Unrequited Transfer)	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๑.๔ บัญชีเงินทุนสุทธิ	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
การลงทุนโดยตรง	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๒. เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล											
๒.๑ การเบิกใช้เงินกู้	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๒.๒ การระดมชำระหนี้	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
- เงินต้น	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
- ดอกเบี้ย	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๓. การโอนเงินกู้สุทธิภาครัฐบาล (๒.๑-๒.๒)	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๔. การโอนเงินกู้สุทธิภาครัฐบาลคิดเป็น % ของดุลการค้า	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๕. การโอนเงินกู้สุทธิภาครัฐบาลเอกชน	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	
๖. รวมการโอนเงินกู้สุทธิ (รัฐบาล ± เอกชน)	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	

หมายเหตุ ก. ดุลการชำระเงิน คือ ๑.๑ + ๑.๓ + ๑.๔ บวกด้วย net error and omissions ซึ่งไม่ได้นับรวมไว้ในตารางนี้ ใช้ข้อมูลจาก
 ตารางดุลการชำระเงิน ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย และปรับจากค่านายหน้าเป็นล้านเหรียญฯ ส.ป.
 โดยใช้วิธีการแลกเปลี่ยนเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขายในคล่อง
 ข. การระดมชำระหนี้ของภาครัฐบาล เฉพาะที่ชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศเท่านั้น
 ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

4.2 ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ : การวิเคราะห์ตามข้อสมมติฐาน

76. ผลการศึกษาในตอนต้นชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มของภาระหนี้ต่างประเทศจะสูงขึ้น ในขณะที่การกู้ยืมใหม่ของภาครัฐบาลจะเท่าเดิมหรือลดลง (2.060 ล้านเหรียญ สรอ. หรือน้อยกว่านี้ในแต่ละปี) ดังนั้นการโอนเงินทุนสุทธิและทรัพยากรสุทธิจากต่างประเทศจะลดลง ซึ่งมีผลกระทบต่อปริมาณการใช้จ่ายของภาครัฐบาลตลอดจนปริมาณเงิน ซึ่งเป็นไปได้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติในอนาคตจะต้องถูกกระทบกระเทือน ในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์ออกเป็นตัวเลข ว่าขนาดของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด โดยอาศัยหุ่นจำลองและข้อสมมติบางประการ
77. วิทยานิพนธ์ของทงงศักดิ์ (Tanongsak, 1981) ได้ทำการศึกษาบทบาทของ Saving Gap และ Trade Gap ที่มีผลต่อรายได้ประชาชาติ ซึ่งโดยสรุปกล่าวว่า ถ้าปราศจากทรัพยากรต่างประเทศที่จะปิด Trade Gap จะมีผลทำให้ GDP ลดลงถึง 33% (การคำนวณในปี 2521) และถ้าปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะทำให้ GDP ลดลง 4.1% ประมาณว่า จะทำให้อัตราการขยายตัวลดลงไปจาก 7.2% ต่อปีเหลือ 4.7 ต่อปี (ถ้าปราศจากทรัพยากรที่จะปิด Trade Gap) ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า ทรัพยากรจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญมาก อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่กู้ยืมจากต่างประเทศในเรื่องของเรา มีขนาดน้อยกว่า Trade Gap ดังนั้น ผลกระทบต่อ GDP จะไม่มากเท่ากับข้อสรุปของทงงศักดิ์
78. วิธีวิเคราะห์อีกแบบหนึ่งซึ่งพอจะช่วยทำให้เห็นภาพของผลกระทบชัดเจนพอสมควร คือ ทำการสมมติว่า การโอนเงินทุนสุทธิลดลงไป (1 ล้านบาท) จะทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐบาลลดลงในปริมาณเท่ากัน (ข้อสมมตินี้อาจจะได้ผลลัพธ์ที่เกินจริงอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นไปได้อัน ความจริงว่า ถ้าปราศจากทรัพยากรจากต่างประเทศ รัฐบาลอาจจะหาวิธีหรือหยิบยืมจากแหล่งเงินกู้ในประเทศได้ ดังนั้นปริมาณการใช้จ่ายรัฐบาลมิได้ลดลง 100% ตามขนาดการลดลงของเงินกู้ต่างประเทศ) อีกด้านหนึ่งการลดลงของเงินทุนสุทธิจะมีผลทำให้ "เงินกำลังสูง" (High Powered Money) ลดลงในปริมาณเท่ากัน (ผลลัพธ์นี้ก็มีแนวโน้มจะเกินจริงเช่นเดียวกัน

เนื่องจากตามสภาพเป็นจริง ถ้ามีการลดของการนำเงินจากต่างประเทศเข้ามา ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถจะเพิ่มปริมาณสินเชื่อที่ให้ออกชนและรัฐบาลเป็นการชดเชยบ้าง) ต่อจากนั้นก็อาศัยผลการศึกษาของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายภาครัฐบาลและปริมาณเงินที่มีต่อ GDP ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การลดลงของเงินกู้จะทำให้ GDP (ราคาคงที่) ลดลง 2.2 ล้านบาท⁴⁴ อย่างไรก็ตามที่เป็นผลจากการลดลงของการกู้เฉพาะปีใดปีหนึ่งเท่านั้น ถ้าหากว่าลดลงอย่างต่อเนื่องไปหลาย ๆ ปี ผลของการลดลงของ GDP จะมากกว่านี้

79. เพื่อให้ได้ภาพสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เราพยายามศึกษาต่อไปว่า ขนาดของเงินทุนจากต่างประเทศที่ลู่ทริในอนาคตจะมีแนวโน้มลดลงเท่าใด? จากข้อมูลของกองทุนนโยบายเงินกู้ กระทรวงการคลัง ภาระหนี้ภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้นจาก 1,133 ล้านบาท สรจ. (2527) เป็น 2,184 ล้านบาท สรจ. (2531)⁴⁵ กล่าวคือ มีภาระเพิ่มขึ้นในแต่ละปีประมาณ 227 - 316 ล้านบาท ในขณะที่วงเงินนโยบายการกู้ยืมใหม่ของรัฐบาลต้องการจำกัดให้อยู่ภายในวงเงิน 2,060 ล้านบาทต่อไป นี้ย่อมหมายถึงการลดลงของเงินทุนต่างประเทศที่ลู่ทริในอัตรา 227 - 316 ล้านบาท หรือ 6,220 - 8,658 ล้านบาท⁴⁶ เมื่อคำนวณเป็น GDP หมายความว่า GDP ลดลงประมาณ 13,684-19,084 ล้านบาทในอนาคต อีกนัยหนึ่ง GDP จะลดลงกว่าระดับที่ควรจะเป็นประมาณ 1.3 - 1.6%⁴⁷

44 เทคนิคที่ใช้คือ รีเกรสชั่น โดยสมมติให้การเปลี่ยนแปลงของ GDP (มูลค่า ณ ราคาคงที่) ขึ้นอยู่ในลักษณะเส้นตรงกับ การเปลี่ยนแปลงของการลงทุนภาคเอกชน การใช้จ่ายภาครัฐบาลและฐานของเงิน (ทั้งหมดประเมินที่ราคาคงที่) ช่วงเวลาที่ทำการศึกษาดังแต่ปี 2514-2527 ซึ่งให้ผลสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านใช้จ่ายรัฐบาลมีผลกระทบต่อที่น้อยสำคัญ เช่นเดียวกับการลงทุนของเอกชน แต่การเปลี่ยนแปลงฐานของเงินกลับไม่มีผลต่อ GDP อย่างสำคัญ ผลสรุปของเราคล้ายคลึงกับวิทยานิพนธ์ของชินฤทัย (Cheunruthai, 1983) โดยอาศัยหุ่นจำลองของชินฤทัยเป็นแบบฉบับ สรุปได้ว่า การลดลงของการกู้ยืมต่างประเทศ 1 ล้านบาท มีผลทำให้ GDP ลดลง 1.96 ล้านบาท (ภายในเวลา 4 ปี)

45 ตัวเลขเหล่านี้ เป็นเพียงการประมาณการเช่นเดียวกัน ซึ่งตั้งอยู่บนข้อสมมติว่า รัฐบาลจะหยุดการกู้ยืมต่างประเทศที่ปลายปีงบประมาณ 2531

46 คิดอัตราแลกเปลี่ยน 27.40 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ สรจ.

47 ได้สมมติให้ GDP เพิ่มขึ้นทุกปีในอัตรา 5% ระหว่าง 2528-2531

แต่จากข้อมูลล่าสุดที่ผู้เขียนทราบ รัฐบาลได้มีมติให้กู้เงินใหม่ต่ำกว่าวงเงิน 2,060 ล้านบาทที่ กําหนดเดิม ดังนั้นการโอนทรัพยากรสู่ธุรกิจต่างประเทจะลดลงมากกว่าที่คำนวณข้างต้น ซึ่ง หมายความว่าน่าจะลดลงมากกว่า 1.3 - 1.6% (ทั้งนี้และทั้งนั้นลิมมิตให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่เช่น การส่งออกเป็นลักษณะเดียวกับที่เคยเป็น การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทก็ทำนองเดียวกัน ไม่มีการค้นพบ ทรัพยากรธรรมชาติใหม่ที่จะทำให้ประเทร่ำรวยขึ้นโดยฉับพลัน)

4.3 บทเรียนจากอดีตและข้อคิดเห็นบางประการ

80. แม้ว่าสถานการณ์ที่ต่างประเทของไทยยังไม่อาจนับว่าเป็นปัญหาอันวิกฤต แต่ก็มีเค้า ของความยุ่งยากในการชำระคืนหนี้ในปัจจุบัน และอีก 4-5 ปีข้างหน้า เราได้วิเคราะห์แล้วว่า สาเหตุสำคัญเกี่ยวข้องกับการขยายตัวในการใช้จ่ายและลงทุนของภาครัฐบาลที่กินพอดิในช่วงปลาย ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา บทความนี้มีได้มีเจตนาที่จะชี้ว่า ความผิดพลาดเกิดจากรัฐบาลใด แต่ เห็นว่าเราควรจะเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต เพื่อป้องกันความผิดพลาดของการบริหารในอนาคต จึงใคร่เสนอความคิดเห็นดังต่อไปนี้

ก. โครงการของภาครัฐบาลที่ต้องอาศัยเงินกู้ยืมจากต่างประเท ควรจะเป็นโครงการ ลงทุนที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า โครงการใช้จ่ายที่มีลักษณะเป็น "การบริโภค" เช่น โครงการทหาร⁴⁸ ควรจะได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ กล่าวคือ ให้อุปโภคประมาณแผ่นดินมากกว่า

48 นักเศรษฐศาสตร์ถือว่า การป้องกันประเทศเป็น "การบริการ" อย่างหนึ่ง ที่มีความ สำคัญและให้ความพึงพอใจแก่ประชาชน ค่าใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศเป็นการบริโภคบริการ ประเภทหนึ่ง

มาจาก การกักขังต่างประเทศ⁴⁹ ยกเว้นแต่ในช่วงทำสงครามซึ่งอาจมีความจำเป็นต่องู
ยิม เพื่อจุดประสงค์ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ

ข. ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าตามนัยของมาตรา 3 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 (ลงวันที่ 31
สิงหาคม 2515) ได้กำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาล⁵⁰ ซึ่งทำให้งบประมาณรายจ่าย ที่มีใช้
ในการชำระต้นเงินกู้ จะมีมากกว่า 1.25 เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ
หนึ่ง ๆ มิได้⁵¹ แม้ว่าขีดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาลดังกล่าวนี้จะครอบคลุมทั้งหมดภายใน
ประเทศและหนัต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายวิธีการงบประมาณไม่สามารถ
ควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ต่างประเทศจะไม่
ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินประจำปี นอกจากนี้ในการแถลงวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายของ
รัฐบาลในเอกสารงบประมาณนั้น การหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะจะมีเฉพาะแต่การกู้ภายใน
ประเทศเท่านั้น กฎหมายที่กำหนดขีดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศ ก็คือ พระราช
บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งกำหนดว่า การกู้
เงินจากต่างประเทศในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณ
รายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ (มาตรา 3) หาก
พิจารณาธรรมเนียมการปฏิบัติในทางการคลังแล้วก็เท่ากับว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ
เกินกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นเงินกู้ต่างประเทศไม่เกิน
ร้อยละ 10 และเงินกู้ภายในประเทศมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งนับว่า
เป็นการให้อำนาจค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงควรที่จะมีการส่งคายนากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด
ขีดจำกัดในการก่อหนี้ โดยพิจารณาถึงสมรรถวิสัยทางการคลังและจารีตธรรมเนียมทางการคลังด้วย

49 สัมภาษณ์กรมตำรวจนครบาล ภายวิเชียร ได้ออก พรบ. กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.
2519 ซึ่งตามมาตรา 3 ระบุให้มูลค่าเงินรวมกันต้องไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และได้จ่าย
ไปครบวงเงินแล้ว แต่ได้มีการออก พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาล
ต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 ซึ่งทำให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ
เพื่อการทหารติดต่อไปอีก

50 นี่เป็นการกล่าวสรุปอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ถ้าจะพูดให้ถูกต้องจริง ๆ จะต้องอ้างตัวบท
กฎหมาย กล่าวคือ ตามมาตรา 9 ทวิ ของ พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไข
เพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515) กำหนดเพดานการกู้เงินในแต่ละปี
ได้ไม่เกิน (1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณี
กับอีก (2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

51 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "นโยบายของรัฐบาลในระหว่างปี 2504-2519" วารสารธรรมคำศัพท์
ปีที่ 7 เล่มที่ 4 (เมษายน - มิถุนายน) หน้า 174-177

ค. ผู้เขียนมีความเห็นว่า การสร้างหนี้ของภาครัฐบาลมีภาระที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากหนี้ของภาครัฐบาลคือ "หนี้สาธารณะ" น่าจะมีระบบให้ข้อมูลข่าวสารหรือบอกกล่าวแก่ประชาชนอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง กล่าวคือ น่าจะมีการแถลงผลการดำเนินงาน เรื่องนี้แก่รัฐสภา เป็นประจำทุกปี โดยถือเสมือนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ที่พูดมานี้มิได้หมายความว่ารัฐบาลมิได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเลย การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 1 เดือน มาตรา 7 ของ พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แต่ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลของแต่ละโครงการ มิได้ทำให้เห็นภาพรวมของสถานะหนี้ และไม่ช่วยให้เข้าใจได้ว่าภาระการชำระคืนหนี้ทั้งหมดเป็นอย่างไร

ข้อเสนอก. ข. และ ค. เป็นข้อเสนอกับต้องการให้มีผลเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญและประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ควรจะมีสิทธิได้รับทราบสถานะหนี้ที่ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบ นอกเหนือไปจากหลักการดังกล่าว มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า

ง. ภาระหนี้ต่างประเทศควรจะกระจายไปในแต่ละปีพอสมควร สุ่มกันพอสมควร หลีกเสี่ยงการกระจุกตัวในปีใดปีหนึ่ง นี้เป็นหลักการที่ทราบดีทั่วไป อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามหลักการนี้มิใช่เรื่องง่ายตาย ก่อนอื่นจะต้องมีหน่วยงานที่มีระบบข้อมูลอย่างพร้อมมูลเกี่ยวกับตารางการชำระหนี้คืนในอนาคต (ตามสภาพปัจจุบัน กองนโยบายเงินกู้ กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง น่าจะเป็นหน่วยที่ทราบสถานการณ์ดีที่สุดแต่การจะหวังให้มีข้อมูลที่สมบูรณ์เป็นเรื่องยาก เพราะ

ก. อัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมบางโครงการเป็นอัตราลอยตัว ข. ภาระหนี้ที่คิดเป็นเงินบาทไม่แน่นอนเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่แปรผันในแต่ละวัน ค. มีการกู้ยืมระยะสั้น และ ง. มีการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มิได้ให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้

จ. ควรจะพิจารณาหาทางเปลี่ยนรูปแบบการกู้ยืมบ้าง อาทิเช่น การให้ต่างชาติมาร่วมลงทุนใน equity แทนการกู้ หรือการออกพันธบัตรภายในตลาดเงินต่างประเทศ

ฉ. ราคาและค่าบริการของรัฐวิสาหกิจควรจะกำหนดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง บางส่วนของปัญหาหนี้ต่างประเทศที่พอกพูนอย่างรวดเร็ว เกิดจากการกำหนดราคาที่ไม่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจ

ข. น่าจะมีการทบทวนโครงการเงินกู้ที่มีทั้งหมดในปัจจุบัน และพิจารณาว่าเงินกู้โครงการใดมีอัตราดอกเบี้ยแพงเกินสมควร และเงื่อนไขผูกมัดรัดตัวมาก เพราะเป็นไปได้ที่จะกู้ยืมใหม่ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าเงื่อนไขดีกว่า เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่าให้หมดไป

ค. มาตรการกระตุ้นการออมยังเป็นสิ่งจำเป็นมากในบ้านเรา หมายความว่าอัตราผลตอบแทนของการออม จะต้องสูงและควรจะมีเสถียรภาพพอสมควร ผู้เขียนมีความเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไม่จำเป็นตั้งผันผวนตามอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเงินต่างประเทศอย่างเต็มที่ เนื่องจากสภาพผิดแผกแตกต่างกัน และเห็นด้วยกับการเก็บภาษีการนำเงินทุนเข้าจากต่างประเทศ และควรเก็บทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลเสมอ⁵² การเก็บภาษีนี้จะเป็นเสมือนเงื่อนไขที่จะกดดันให้มีการนำเงินทุนเข้ามาเพิ่มขึ้น (ในช่วงที่มีสภาพคล่องในตลาดเงินต่างประเทศมาก) กล่าวสรุปอย่างสั้น ๆ คือ ควรจะกำหนดตรงหรือเป้าหมายของการออมระยะยาว และการออมในประเทศ โดยไม่วอกแวกกับอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในต่างประเทศ

5. สรุป

บทความนี้พยายามจะอธิบายสถานการณ์ของหนี้ต่างประเทศ ทั้งของประเทศด้อยพัฒนาทั่วไปและกรณีของไทย โดยเน้นให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา และแนวโน้มในอนาคต ข้อมูลสถิติชี้ชัดว่าประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันมีหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น (ไม่ว่าจะวัดจาก

52

การเก็บภาษีนี้มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ externality กล่าวคือ ในสายตาของภาคเอกชน -- ธุรกิจจะกู้ยืมจากต่างประเทศเมื่ออัตราดอกเบี้ยต่างประเทศต่ำกว่าภายในประเทศ ดอกเบี้ยที่จ่ายให้แก่ต่างประเทศเป็นทั้ง private cost และ social cost แต่ในกรณีที่กู้ยืมจากแหล่งในประเทศ ดอกเบี้ยที่จ่ายจะตกเป็นรายได้ของอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีได้รั่วไหลไปไหน social cost ของการกู้ยืมในประเทศต่ำกว่า private cost

มูลค่าตัวเงินหรือเทียบกับดัชนีราคาที่เหมาะสม) นอกจากนั้นภาระการชำระคืนหนี้ก็สูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกหรือรายได้ประชาชาติ (แม้จะมีการลดลงบ้างในปี 2 ปีหลัง แต่บางส่วนเป็นผลสืบเนื่องจากการเจรจาผิดผ่อนหนี้มากกว่า) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ มีการสะสมหนี้เร็วเกินไปในปลายทศวรรษ 1970 และต้น 1980 มีการพึ่งสินเชื่อระยะสั้นเพิ่มขึ้นและอัตราดอกเบี้ยแพง ในขณะที่การส่งออกไม่ได้ขยายตัวตามที่คาดหวัง บทความนี้ชี้ว่าแม้ดูจากภาพรวมโดยเฉลี่ยจะไม่เห็นวิกฤตการณ์ แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายประเทศแล้วสามารถเห็นได้ชัดเจนว่ามีปัญหาขาดแคลนสภาพคล่องอย่างรุนแรงในบางประเทศ ทำให้หลายประเทศต้องดำเนินมาตรการลดค่าเงินและปิดรับทางการเงินการคลัง เป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยโดยของเศรษฐกิจในระยะยาว แม้จะได้ดำเนินมาตรการรัดตัวทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม แต่หลายประเทศไม่อาจหลีกเลี่ยงการเจรจาผิดผ่อนหนี้ต่างประเทศได้ดังปรากฏเป็นข้อๆ ใดๆก็ตาม ผู้ให้กู้ควรจะต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วยเหมือนกัน มิใช่ให้ภาระการปรับตัวตกแก่ประเทศด้อยพัฒนาถ่ายเดียว จึงได้มีข้อเสนอที่เป็นแนวคิดจากหลายฝ่ายให้มีระบบปฏิรูปหนี้ต่างประเทศเสียใหม่ โดยเนื้อหาสาระต้องการให้มีการเปลี่ยนถ่ายหนี้จากระยะสั้นเป็นระยะยาวโดยให้มีอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงและให้ระยะเวลาชำระคืนยาวขึ้น แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่อาจหวังได้ว่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทย ถึงแม้ข้อมูลสถิติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังมีโต้แย้งว่าเป็นประเทศที่มีปัญหา แต่ทว่าการสะสมหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนฯ 4 และ 5 ภาระการชำระหนี้คืนก็สูงขึ้นมาก ขณะนี้อัตราส่วนการชำระคืนต่อรายได้จากการส่งออกเกินกว่า 9% ซึ่งเป็นเพดานที่กำหนดไว้ในระเบียบเดิม และได้มีการยกเลิกระเบียบนี้เป็นการชั่วคราวในระหว่างปี 2527-30 การขยายตัวของหนี้ต่างประเทศมีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าการกู้ยืมของรัฐบาลโดยตรง นอกจากนั้นการกู้ยืมเพื่อป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นการกู้ยืมจากตลาดเงินเอกชนและมีอัตราดอกเบี้ยสูง และระยะเวลาด่อนขังสั้นก็มีส่วนทำให้ภาระการชำระคืนหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อนึ่งในระยะหลังได้มีการกู้เงินจากตลาดเงินเอกชนระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย)

บทความนี้ได้เสนอความเห็นว่าการกู้ยืมของภาครัฐบาลในอนาคตควรจะมีความรัดกุมกว่าที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฯ ที่ 4 และ 5 และเลือกใช้ในโครงการที่มีผลตอบแทนคุ้มค่าจริง ๆ ทั้งได้ชี้ว่าน่าจะพิจารณาหาทางให้ต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะ Equity Investment หรือการออกพันธบัตรขายในต่างประเทศแทนการกู้ยืม (Loans) นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่ารัฐบาลน่าจะหาทางปลดหนี้เก่าบางโครงการที่อัตราดอกเบี้ยแพง ๆ ลงเท่าที่เป็นไปได้เพื่อผ่อนและปิดภาระการชำระคืนหนี้

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่ เราคงจะคาดหมายได้ว่า การกู้ยืมของภาครัฐบาลในอนาคตจะชะลอตัวลงกว่าในอดีต ในขณะที่การชำระคืนหนี้ (ในรูปดอลลาร์สหรัฐ) จะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไป ซึ่งหมายความว่า การโอนทรัพยากรสุทธิจากต่างประเทศจะน้อยลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อไปยงนโยบายการเงินการคลัง ในลักษณะเข้มงวดหรือรัดตัวยิ่งขึ้น และจะมีผลทำให้ผลผลิตประจำชาติในอนาคตลดลงกว่าระดับที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ภายใต้ข้อสมมติฐานว่าไม่มีเหตุการณ์ผิดปกติทางเศรษฐกิจสำคัญ ๆ (เช่น การค้นพบแหล่งทรัพยากรน้ำมันใหม่) ทั้งหมดนี้เป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลควรจะวิเคราะห์แก้ไขล่วงหน้า เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้วิกฤตการณ์หนี้สินล้นพ้นตัวซึ่งเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศเกิดขึ้นในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- นวลอนงค์ อังศุรัตน์ และ ผุสดี การเจริญดี (2527) "การปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ
กับเจ้าหน้าที่ทางการและธนาคารต่างประเทศในปัจจุบัณ", รายงานเศรษฐกิจรายเดือน,
ธ.ป.ท. 24 (เมษายน) 67-77
- ปกรณ์ วิชยานนท์ (2525) "การบริหารหนี้ต่างประเทศ", รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธ.ป.ท.
22 (มิถุนายน), 37-54
- พิสิฐ ลีอารธรรม และสังวาลย์ พูลท้วม (2527) "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล",
รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ธ.ป.ท. (พฤษภาคม), 53-75
- Adams, F.Gerald et.al. (1984) "Can Latin America Carry Its International
Debt ? " Journal of Policy Modelling, 5 (November), 419-41
- Aliver, R.Z. (1980) A Conceptual Approach to the Analysis of
External Debt of the Developing Countries, World Bank Staff
Working Paper, No. 421.
- Avramvic, D. et al. (1964) Economic Growth and External Debt, Johns
Hopkins Press.
- Bardhan, P.K. (1976) "Optimum Foreign Borrowing", in Essays on the
Theory of Optimal Growth, ed. by K.Shell, M.I.T. Press,
pp. 117-28
- Brau, E. et al. (1983) Recent Multilateral Debt Restructuring with
Official and Bank Creditors, IMF Occasional Paper, No 25.

- Caldwell, Alexander J. (1974), American Economic Aid to Thailand,
D.C. Heath and Co. Ltd.
- Cavaco-Silva, A.A. (1977), Economic Effects of Public Debt, London
St. Martin's Press.
- Chenery, H.B. and Strout, A.M. (1966), "Foreign Assistance and Economic
Development," American Economic Review, 56 (September),
679-733
- Cline, W.R. (1984), "Proposals for Reform : An Analysis," Economic Impact,
No. 46, 30-34
- Dhonte, P. (1975) "Describing External Debt Situation : A Roll-Over
Approach," IMF Staff Papers, 22 (March), 159-86.
- Feder, G. and Just, R.E. (1977), "A Study of Debt Servicing Capacity
Applying Logit Analysis," Journal of Development Economics, 4,
25-38.
- Frank, C.R. and Cline, W.R. (1971), "Measurement of Debt Service Capacity,
An Application of Discriminant Analysis" Journal of Interna-
tional Economics, 1, 327-44.
- IMF, (1984), World Economic Outlook, 1984. Occasional Paper No. 27.
- Katz, M. (1982), "The Cost of Borrowing, the Term of Trade, and the
Determination of External Debt", Oxford Economic Papers,
34 (July), 332-45.
- Kharas, Homi (1984), "The Long-Run Creditworthiness of Developing Countries:
Theory and Practice," Quarterly Journal of Economics
99 (August), 415-39.

- Kwack, S.Y. (1983), "Developments in and Prospects for External Debt Position and Burden of Developing Countries : The Case of Korea," J. Policy Modelling, 5 (November), 443-59.
- Loser, C.M. (1977), "External Debt Management and Balance of Payment Policies," IMF Staff Papers 24 (March), 168-92.
- Montre, Paul (1984), The Fund, Commercial Banks, and Member Countries IMF Occasional Paper, No. 26, April 1984.
- Tanongsak Sahussarunsri (1981), Estimating Foreign Resource Needs : A Case Study of Thailand, T.U. Master Thesis.
- Wanrak Mingmaninakin (1971), Debt Management in Thailand : The Ability to Service Externally-Held Government Debt, Master Thesis, T.U.
- Wasow, B. (1979), "Saving and Dependence with Externally Financed Growth," Review of Economics and Statistics, 61 (February), 150-54
- Wisnezek, M.S. (1979) "International Indebtedness and World Economic Stagnation : An Editor's Introduction," World Development, (February).
- Wiwatchai Attakor (1982) Thailand's Development Policy and the External Debt Problem, 1961-79, Ph.D. Dissertation, Indiana University.

ภาคผนวก

ผลกระทบต่อการกีดกันต่างประเทศต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม

1. โน้ตสั้น ๆ นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายผลกระทบของการกีดกันต่างประเทศต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม กล่าวคือ พยายามจะศึกษาผลของการโอนเงินทุนสู่ธุรกิจต่างประเทศ (อันสืบเนื่องจากการกู้ยืม) ที่มีต่อการลงทุน การเจริญเติบโต ตลอดจนการออกมและการบริโภค การวิเคราะห์ในท่อนี้เน้นหนักในเรื่องระยะสั้นและระยะปานกลาง (ไม่เกิน 5 ปี) มากกว่าระยะยาว ถึงแม้เราจะยอมรับว่าความเข้าใจในเรื่องผลกระทบในระยะยาวก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบเรื่องภาระหนี้สินต่อลูกหลาน) แต่หากขยายกรอบไปในระยะยาวแล้วจะทำให้การวิเคราะห์ยุ่งยากมาก ทั้งผลการสรุปก็จะไม่ค่อยแน่นอนเพราะเหตุว่ามีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะแปรผันในอนาคตมากมาด้วย
2. การที่ภาครัฐบาลต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ ก็สืบเนื่องมาจากสาเหตุว่าความต้องการใช้จ่ายภาครัฐบาลสูงกว่ารายได้ที่มีอยู่ หรืออีกนัยหนึ่ง เกี่ยวข้องกับขนาดของการเงินดุลงบประมาณ ในการใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลนี้อาจจะจุนเจือด้วยการกู้ยืมภายในประเทศ (ทั้งพันธบัตรใหม่และการออกพันธบัตรขายให้ประชาชน) หรือการกู้ยืมจากต่างประเทศก็ได้ แต่วิธีจุนเจือ 2 แบบนี้มีผลแตกต่างกัน การกู้ยืมภายในประเทศแม้ว่าจะเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ภาครัฐบาล (ยั่วคราว) แต่ไม่ได้ทำให้เกิด "import surplus" (ความสามารถที่จะนำเข้ามากกว่าส่งออก) ในขณะที่การกู้ยืมต่างประเทศทำให้เกิด "import surplus" การกู้ยืมจากต่างประเทศมีผลทำให้เกิดการโอนเงินทุน แต่ตัวแปรที่ควรจะนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์ควรจะเป็น "การโอนทรัพยากรสู่ธุรกิจ" มากกว่า (การโอนเงินสู่ธุรกิจหมายถึง เงินกู้ยืมจากต่างประเทศที่เบิกจ่ายจริงหักออกด้วยการชำระคืน

เงินทุนซึ่งรวมเงินทุนและดอกเบี้ย) ตามหลักการ เงินทุนสุทธิที่โอนมาจากต่างประเทศนี้ทำให้ภาค
 รัฐบาลมีทรัพยากรมากขึ้น ซึ่งสามารถนำไปลงทุนหรือบริโภคได้ และจะมีผลกระทบต่อไปยังผลผลิต
 อันเป็นรายได้ของประเทศ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นหรืออภัยหนึ่งอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ
 จะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะบอกว่า การกู้ยืมดังกล่าวคุ้มหรือไม่คุ้ม กล่าวคือ ถ้าอัตราการขยายตัวสูงกว่า
 อัตราดอกเบี้ยก็หมายความว่า การกู้ยืมนั้นคุ้มค่า และจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการชำระคืน ทั้งผลผลิต
 และการสะสมทุนจะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต แต่ถ้าอัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยก็
 หมายความว่า การกู้ยืมไม่คุ้มค่า และจะก่อให้เกิดปัญหาในการชำระคืนภายหลัง

3. เพื่อประโยชน์สำหรับนักศึกษาหรือผู้ที่สนใจในเรื่องนี้อย่างละเอียด จะขออธิบายหุ่นจำลอง
 ซึ่งเป็นพื้นฐานของข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นแล้ว¹ ดังนี้

- (1) $Y = bK$ รายได้และการสะสมทุน
- (2) $\dot{Y} = b\dot{K}$ อัตราการเจริญเติบโตของรายได้
- (3) การโอนเงินสุทธิ = $F - (r+q)D$ (นิยาม)
- (4) ขนาดของหนี้ที่เพิ่มขึ้น = $F - qD$ (นิยาม)
- (5) $F = F_0 e^{ft}$ $0 < f < r$

โดยที่ $Y =$ ผลผลิตประชาชาติ, $K =$ ขนาดของทุน, $b =$ แลตถึง output
 capital ratio ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับทุน, $F =$ การกู้ยืมที่เบิกจ่ายจริง
 $D =$ ขนาดของหนี้ต่างประเทศที่สะสมมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน, $r =$ อัตราดอกเบี้ย
 $q =$ สัดส่วนการชำระหนี้ชนส่วนของเงินทุนและเครื่องหมาย (\dot{X}) หมายถึง อัตราการเจริญ

¹ การวิเคราะห์ในตอนนี้อาศัยแนวทางของ Homi Kharas เป็นสำคัญ ดู
 Homi Kharas (1984) "The Long-Run Credit Worthiness of Developing
 Countries : Theory and Practice, "Quarterly Journal of Economics,
 99 (August), 415-39.

เติบโตของ x ความสัมพันธ์ใน 5 สมการข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่าย ซึ่งไม่ต้องการคำอธิบายมากนัก สมการแรกเป็นข้อสมมติของเราที่กำหนดให้ผลผลิตขึ้นอยู่กับขนาดของทุน เป็นสำคัญ ที่กล่าวตงั้นมิได้หมายความว่า ปัจจัยอื่น ๆ ไม่สำคัญ แต่เป็นการโยงเอาความสัมพันธ์แบบง่าย ๆ สมการที่ (2) ซึ่งแสดงอัตราการขยายตัวซึ่งสามารถเข้าใจได้ทันทีจากสมการที่ (1) สมการที่ (3) และ (4) เป็นความสัมพันธ์โดยค่านิยม และสมการที่ (5) แสดงถึงขนาดของการกู้ยืมต่างประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยมีขีดจำกัด กล่าวคือ ให้เพิ่มได้เท่ากับอัตรา f (การที่ประเทศกู้ยืมมีผลทำให้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรจะเพิ่มขึ้นตลอดเวลาไม่ได้ ในที่สุดแล้วประเทศผู้กู้จะต้องเป็น supplier of real resources ในอนาคต)

4. ในหุ่นจำลองได้สมมติว่าให้มีผู้บริหารหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจกู้ยืม กระทำการโดยมีเป้าหมายที่จะ maximize รายได้ของประเทศชาติในอนาคต (at terminal date) โดยที่คำนึงถึงภาระหนี้และขนาดของหนี้สะสมด้วย กล่าวคือ

$$(6) \dots \max bK(t) - rD(t) - uD(t)$$

โดยที่ $uD(t)$ หมายถึง การสูญเสียของสังคมอันสืบเนื่องจากการมีหนี้ต่างประเทศสะสม และกำหนดให้มีข้อจำกัดดังนี้

$$(7) \dots K = a_1 K + a_2 [F(1-vF) - (r+q)D] - a_3^1 \quad \text{และ}$$

$$(8) \dots \dot{D} = F - qD$$

1

สมการที่ (7) แสดงถึงการสะสมทุนของประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประเภท ได้แก่ ก. ขึ้นอยู่กับการออมภายในประเทศ ($a_1 K$) โดยที่ a_1 หมายถึงผลคูณของ marginal propensity to save และ output-capital ratio ข. ขึ้นอยู่กับการออมจากต่างประเทศ (หมายถึง การเงินทุนโอนจากต่างประเทศสุทธิ) และในที่นี้สมมติว่ามีต้นทุนค่าจัดการและ commitment charge (v) ด้วย

นักศึกษาจะสังเกตได้ว่าเป็นการใช้เทคนิค dynamic optimization มาประยุกต์กับปัญหา โดยมีข้อจำกัด ซึ่งสามารถกระทำได้โดยตัวสมการใหม่ขึ้น เรียกว่า "สมการแฮมิลตัน" ดังนี้

$$(9) \dots H = p_1 \{ a_1 K + a_2 [F(1-vF) - (r+q)D] - a_3 \} + p_2 (F-qD)$$

p_1 และ p_2 หมายถึง costate variables

อาศัยเทคนิคที่เรียกว่า Pontryagin Maximum Principle เราสามารถได้เงื่อนไขดังนี้

$$(10) \dots \frac{\partial H}{\partial F} = 0 = a_2 p_1 (1-2vF) + p_2$$

$$(11) \dots \frac{\partial H}{\partial K} \quad \dot{p}_1 = -a_1 p_1$$

$$(12) \dots \frac{\partial H}{\partial D} \quad \dot{p}_2 = +a_2(r+q) p_1 + qp_2$$

จากสมการที่ (10) เราสรุปได้ว่า F ที่ optimal (F^*) คือ

$$(13) \dots F^* = 2vp_2 / (1+a_2p_1)$$

และจาก (11) กับ (12) ได้

$$\frac{p_2}{p_1} = - \frac{a_2(r+q)}{a_1 + q}$$

แทนค่านี้ลงใน (13)

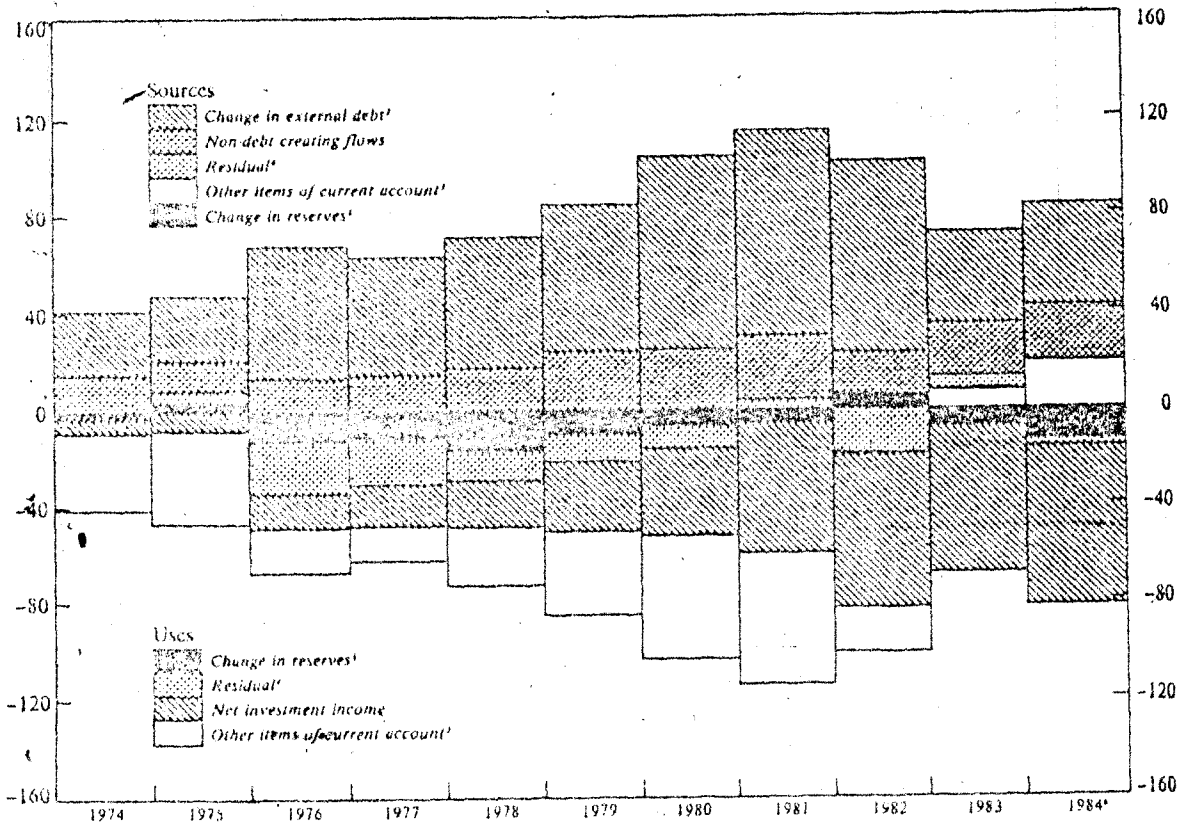
$$(14) \dots F^*_{t=0} = \frac{v}{2} \frac{a_1 - r}{a_1 + q}$$

สมการนี้ชี้ให้เห็นว่า a_1 ควรจะต้องมากกว่า r และยิ่ง r และ q มีค่าสูงเท่าใด F

ควรลดลง

Non-Oil Developing Countries: Sources and Uses of External Financial Flows, 1974-84¹

(In billions of U.S. dollars)



¹ The chart shows trends in financial inflows (resulting from external borrowing or non-debt-creating flows) and their disposition through accumulation of official reserves, current account deficits (broken down into net investment income and all other elements), and a residual component. All signs are in normal balance of payments terms, that is, a plus sign indicates a surplus and a minus sign indicates a deficit.

² Including reserve-related credits.

³ Current account on goods and nonfactor services plus private transfers.

⁴ Net accumulation of external assets by the private sector plus errors and omissions and valuation changes.

⁵ Minus implies accumulation of reserves.

⁶ Projections.

Non-Oil Developing Countries: Distribution of Debt by Class of Creditor, End of Year, 1977-84¹

(in percent)	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Non-oil developing countries								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	15.4	15.4	15.0	17.8	18.5	19.8	15.3	12.4
Long-term debt	84.6	84.6	85.0	82.2	81.5	80.2	84.7	87.6
To official creditors	34.8	34.8	33.7	32.2	30.4	29.9	31.7	33.1
To governments	24.4	24.1	22.8	21.4	19.9	19.5	20.7	21.6
To international institutions	10.4	10.7	10.9	10.8	10.5	10.4	11.0	11.5
To private creditors	49.8	49.8	51.3	50.0	51.0	50.4	53.0	54.5
To financial institutions	22.5	25.0	27.3	27.1	27.6	27.9	31.3	34.2
To other private creditors	27.3	24.7	24.0	22.9	23.4	22.5	21.7	20.3
By analytical group								
Oil exporters								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	10.4	11.7	11.5	16.7	21.8	24.3	13.1	12.1
Long-term debt	89.6	88.3	88.5	83.3	78.2	75.7	86.9	87.9
To official creditors	30.2	32.0	30.5	28.5	24.1	22.3	24.7	25.7
To private financial institutions	34.7	37.3	38.3	36.0	34.8	33.8	42.9	44.7
To other private creditors	24.7	19.0	19.7	18.8	19.3	19.6	19.3	17.5
Major exporters of manufactures								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	17.9	16.3	16.9	21.9	21.5	22.9	20.6	14.5
Long-term debt	82.1	83.7	83.1	78.1	78.5	77.1	79.4	85.5
To official creditors	19.5	19.3	18.5	16.4	14.7	14.1	14.9	16.4
To private financial institutions	22.2	25.0	26.7	26.6	29.0	30.1	33.0	39.6
To other private creditors	40.4	39.4	37.9	35.0	34.8	32.9	31.5	29.5
Low-income countries								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	4.5	3.6	6.2	5.9	4.3	3.3	2.6	2.3
Long-term debt	95.5	96.4	93.8	94.1	95.7	96.7	97.4	97.7
To official creditors	75.4	76.1	75.3	76.0	79.0	81.1	82.3	82.9
To private financial institutions	9.6	11.3	11.9	12.5	11.0	10.0	9.8	9.7
To other private creditors	10.4	8.9	6.5	5.6	5.7	5.6	5.2	5.2
Major net oil importers								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	23.8	25.0	20.2	19.2	18.7	19.0	15.6	14.9
Long-term debt	76.2	75.0	79.8	80.8	81.3	81.0	84.4	85.1
To official creditors	33.5	33.8	33.7	33.9	34.7	35.6	37.9	39.0
To private financial institutions	21.5	24.1	29.3	29.6	28.1	27.9	29.4	29.3
To other private creditors	21.3	17.1	16.8	17.3	18.5	17.4	17.2	16.7

ตารางภาคผนวก ๘.๖ (ต่อ)

Non-Oil Developing Countries: Distribution of Debt by Class of Creditor, End of Year,

1977-84¹

(In percent)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
By area								
Africa (excluding South Africa)								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	11.3	8.9	7.8	8.4	11.1	12.6	11.0	10.2
Long-term debt	88.7	91.1	92.2	91.6	88.9	87.4	89.0	89.8
To official creditors	37.3	39.8	43.4	45.2	46.5	46.8	48.7	49.3
To private financial institutions	28.9	31.6	31.8	31.1	29.4	28.5	28.1	28.3
To other private creditors	22.5	19.6	17.0	15.2	13.0	12.1	12.2	12.2
Asia								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	15.6	15.6	19.0	21.3	20.7	21.1	18.4	16.1
Long-term debt	84.4	84.4	81.0	78.7	79.3	78.9	81.6	83.9
To official creditors	53.4	53.9	50.0	45.9	44.0	42.4	43.3	43.9
To private financial institutions	11.7	14.4	17.0	18.1	19.7	20.8	23.0	24.7
To other private creditors	19.2	16.1	14.0	14.7	15.5	15.7	15.3	15.3
Europe								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	30.1	30.9	22.1	20.8	19.2	16.9	13.9	13.5
Long-term debt	69.9	69.1	77.9	79.2	80.8	83.1	86.1	86.5
To official creditors	25.4	26.1	24.2	24.9	26.0	27.2	28.3	29.4
To private financial institutions	20.3	21.0	27.7	28.1	30.0	30.4	31.8	32.7
To other private creditors	24.2	22.0	26.0	26.2	24.8	25.6	26.1	24.4
Middle East								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	7.7	7.4	7.9	9.1	10.1	11.8	12.7	13.0
Long-term debt	92.3	92.6	92.1	90.9	89.9	88.2	87.3	87.0
To official creditors	64.1	66.0	67.3	66.7	64.8	63.8	63.5	62.6
To private financial institutions	9.3	9.2	7.8	7.1	6.9	6.5	6.0	6.5
To other private creditors	19.0	17.5	17.1	17.0	18.2	17.8	17.8	17.9
Western Hemisphere								
Total outstanding debt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Short-term debt	13.4	14.0	14.2	19.3	20.7	23.1	15.5	10.5
Long-term debt	86.6	86.0	85.8	80.7	79.3	76.9	84.5	89.5
To official creditors	19.5	18.4	17.1	15.8	14.1	13.6	15.7	17.7
To private financial institutions	30.2	33.5	35.6	34.6	34.1	34.3	41.2	46.8
To other private creditors	37.0	34.2	33.1	30.3	31.0	29.1	27.5	25.0

¹ Does not include debt owed to the Fund. For classification of countries in groups shown here, see the introduction to this appendix.

Non-Oil Developing Countries: Medium-Term Projections of Debt Burden (Total Short-Term and Long-Term Debt) ¹						
Base Scenario						
(In percent)						
	1977	1982	1983	1984	1987	1990
All non-oil developing countries²						
Debt ratio ³	126.1	144.1	149.5	144.7	132.2	123.8
Debt service ratio ⁴	14.8	24.5	21.6	21.1	24.4	21.3
Interest payments ratio	5.7	14.3	13.2	13.0	10.6	8.9
Amortization ratio ⁵	9.1	10.2	8.4	8.1	13.9	12.4
Net oil exporters						
Debt ratio ³	179.8	188.0	198.3	189.0	177.7	167.5
Debt service ratio ⁴	26.4	31.1	31.0	30.6	40.0	30.4
Interest payments ratio	8.7	19.9	20.7	20.0	17.1	14.7
Amortization ratio ⁵	17.7	11.1	10.4	10.6	22.9	15.7
Net oil importers						
Debt ratio ³	116.6	134.5	139.2	135.3	123.1	115.5
Debt service ratio ⁴	12.7	23.1	19.6	19.0	21.3	19.6
Interest payments ratio	5.2	13.1	11.7	11.5	9.3	7.8
Amortization ratio ⁵	7.5	9.9	7.9	7.6	12.1	11.8
Major exporters of manufactures						
Debt ratio ³	103.4	121.7	122.3	116.6	96.9	84.5
Debt service ratio ⁴	12.2	25.0	19.4	19.1	20.4	18.2
Interest payments ratio	5.1	14.5	12.5	12.0	8.9	7.0
Amortization ratio ⁵	7.1	10.4	6.9	7.1	11.4	11.3
Low-income countries⁶						
Debt ratio ³	217.5	305.7	308.7	300.3	298.2	307.7
Debt service ratio ⁴	13.2	21.1	22.4	22.8	24.2	22.2
Interest payments ratio	5.1	9.5	9.3	11.1	10.0	9.9
Amortization ratio ⁵	8.1	11.6	13.1	11.7	14.2	12.3
Other net oil importers⁷						
Debt ratio ³	115.6	154.2	170.6	170.2	161.4	159.7
Debt service ratio ⁴	13.9	23.8	24.0	22.6	27.5	25.6
Interest payments ratio	5.6	14.5	13.8	13.5	11.8	10.5
Amortization ratio ⁵	8.3	9.3	10.2	9.1	15.6	15.1
Memorandum item						
Major borrowing countries⁷						
Debt ratio ³	153.0	182.3	194.4	187.0	165.1	150.4
Debt service ratio ⁴	19.1	32.3	29.9	29.2	34.1	30.1
Interest payments ratio	7.2	19.7	18.6	19.0	14.9	12.4
Amortization ratio ⁵	11.9	12.6	11.3	10.1	19.2	17.6

¹ Exclusive of debt owed to the Fund.

² China and India are included in the estimates for the non-oil developing countries and for the net oil importing countries but are excluded from those for the subgroup of low-income countries.

³ Ratio of year-end total external debt, with and without public guarantee, to exports of goods and services.

⁴ Amortization payments on long-term debt and total interest payments as a percentage of exports of goods and services.

⁵ Amortization estimates for the period up to 1982 reflect actual amortization payments, whereas estimates for 1983 through 1984 reflect scheduled payments, as modified by the rescheduling arrangements of 1982, 1983, and early 1984. The estimates for 1987 and 1990 are based on projections for individual countries and on global assumptions (see Supplementary Note 7).

⁶ Middle-income countries that, in general, export mainly primary commodities.

⁷ The 25 developing countries with the largest total external debt at the end of 1982. This group includes 4 oil exporting countries.

กระทรวงการพาณิชย์

Non-Oil Developing Countries: Medium-Term Projections for Foreign Trade¹

Base Scenario

(Changes in percent)

	Change from Preceding Year						
	Averages ²		1982	1983	1984	Average	
	1968-72	1973-80				1985-87	1988-90
All non-oil developing countries							
Export volume	8.4	6.7	1.7	5.3	7.1	5.4	5.3
Terms of trade	-0.3	-1.0	-3.4	1.0	1.4	0.1	0.0
Real GDP	6.0	5.1	1.5	1.6	3.5	4.6	4.6
Import volume	7.4	6.7	-8.3	-0.6	5.5	6.2	6.1
Net oil exporters							
Export volume	4.1	4.9	8.8	3.1	6.8	2.6	3.0
Terms of trade	-1.4	9.1	-6.7	-2.7	1.1	-0.3	0.0
Real GDP	7.0	6.6	1.1	-1.5	2.4	4.5	4.5
Import volume	2.5	10.4	-14.8	-11.9	11.5	4.7	4.7
Net oil importers							
Export volume	9.1	7.0	0.3	5.7	7.2	6.2	5.8
Terms of trade	-0.1	-2.6	-2.8	1.7	1.5	0.2	-0.1
Real GDP	5.8	4.9	1.6	2.2	3.7	4.6	4.6
Import volume	8.2	6.1	-7.0	1.5	4.6	6.6	6.3
Major exporters of manufactures							
Export volume	12.2	10.0	-2.2	7.5	8.4	6.9	6.5
Terms of trade	0.4	-3.3	-2.5	3.7	1.3	0.2	0.0
Real GDP	8.0	5.6	0.3	-0.1	2.5	4.3	4.3
Import volume	13.0	7.3	-7.6	1.0	5.7	7.7	7.3
Low-income countries¹							
Export volume	2.8	0.9	-1.1	6.4	7.5	4.7	4.0
Terms of trade	-0.9	-0.6	-2.5	1.8	0.9	0.3	-0.1
Real GDP	3.4	3.9	3.8	2.6	3.7	3.5	3.5
Import volume	1.0	3.3	1.3	-0.7	1.8	3.8	3.9
Other net oil importers							
Export volume	7.7	3.9	4.6	0.9	4.7	5.2	4.8
Terms of trade	-0.8	-1.6	-5.3	-0.2	2.4	0.5	-0.1
Real GDP	5.7	4.6	0.4	1.1	2.9	3.9	4.1
Import volume	6.5	5.0	-7.8	0.8	0.2	4.8	4.7
Memorandum item							
Major borrowing countries²							
Export volume	6.8	4.4	-1.7	2.4	7.0	5.7	5.0
Terms of trade	1.1	4.9	-3.3	0.8	1.5	-0.1	0.0
Real GDP	6.5	5.6	0.9	0.3	2.8	4.3	4.4
Import volume	7.3	7.6	-7.5	-8.7	4.2	6.5	6.3

¹ China and India are excluded from the estimates for the low-income countries. Both these countries are included in the estimates for the non-oil developing countries and for the net oil importers, except that China is excluded from the averages for the periods 1968-72 and 1973-80.

² Compound annual rates of change.

³ Includes four oil exporting countries.

Non-Oil Developing Countries: Medium-Term Projections Resulting from Sensitivity Analysis and Alternative Scenarios

(In percent)

Change in Assumption, Compared with Corresponding Assumption in Base Scenario	As Percentages of Exports of Goods and Services						Average Growth Per Annum	
	Current account		Total external debt		Debt service		Import volume	Real GDP
	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1986-90	1986-90 ¹
Memorandum Item								
Base scenario	-9.7	-10.1	132.2	123.8	24.4	21.3	6.2	4.6
Sensitivity Analysis								
1. 1 percent lower growth in industrial countries for each year								
No change in imports ²	-13.0	-18.1	138.9	140.6	25.6	24.1	6.2	4.3
No change in financing ³	-10.0	-10.8	135.8	132.2	25.1	22.7	4.5	3.6
2. 1 percentage point higher LIBOR rate for each year								
No change in imports ²	-10.5	-10.9	134.5	127.8	25.6	22.5	6.2	4.6
No change in financing ³	-9.7	-10.1	132.2	123.8	24.4	21.3	6.0	4.5
3. 10 percent higher oil price for each year (compared with the oil price index)								
Net oil importers (excluding China)								
Base scenario	-9.2	-8.9	129.5	119.6	22.4	20.4	6.2	4.2
No change in imports ²	-10.5	-10.0	131.3	124.1	22.9	21.2	6.2	4.2
No change in financing ³	-9.2	-8.9	129.5	119.6	22.3	20.3	6.1	4.1
Net oil exporters (including China)								
Base scenario	-11.2	-14.7	141.4	139.3	31.2	24.5	6.2	5.5
No change in imports ²	-8.3	-12.0	133.6	133.1	28.8	22.7	6.2	5.5
No change in financing ³	-10.8	-14.3	136.3	135.9	30.1	23.6	7.2	5.8
4. Trade restrictiveness (2 percent higher export growth, for each year)								
No change in imports ²	-6.8	-3.1	124.9	98.8	23.1	16.9	6.2	4.9
No change in financing ³	-9.4	-9.4	128.7	115.8	23.8	19.9	8.0	5.6

"การบริการหนังสือราชการของไทย"

โดย

ผศ. วันรักษ์ มีงมณีนากิน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง

"วิกฤตการณ์ที่ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไป	๔
๑.๑ การบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาล	๔
๑.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล	๔
๑.๑.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล	๖
๑.๑.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้สาธารณะ	๙
๑.๑.๔ ลักษณะการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย	๑๒
๑.๑.๕ ปัญหาการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาล	๑๔
๑.๑.๖ ข้อเสนอแนะนโยบายการกู้เงินภายในของรัฐบาล	๑๗
๑.๒ การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล	๑๘
๑.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินต่างประเทศ	๑๘
๑.๒.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล	๑๘
๑.๒.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงิน ต่างประเทศ	๒๐
๒. การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย	๒๐
๒.๑ หลักการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศในทางกฎหมาย	๒๑
๒.๑.๑ ขอบเขตการก่อหนี้สาธารณะ	๒๔
๒.๑.๒ อำนาจการก่อหนี้ การค้ำประกัน และการอนุมัติ	๒๔
๒.๑.๓ ข้อเสนอแนะ	๒๖

๒.๒ หลักผลประโยชน์และหลักการระเหิน : ระเบียบการก่อกำเนิดกับ ต่างประเทศฉบับต่าง ๆ	๒๖
๒.๒.๑ โครงสร้างการบริหารหนึ่ต่างประเทศ	๒๗
๒.๒.๒ การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงาน	๒๘
๒.๒.๓ การกำหนดขอบเขตของภาระหนึ่	๓๐
๒.๒.๔ หลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการเงินกู้	๓๘
๒.๒.๕ ขั้นตอนการก่อกำเนิดต่างประเทศ	๔๑
๓. ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้	๔๘
๓.๑ Multilateral Sources	๔๘
๓.๒ Bilateral Sources	๕๒
๓.๓ เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคาร เพื่อการนำเข้าและส่งออก	๖๐
๓.๔ การกู้เงินจากต่างประเทศโดยวิธีการออกพันธบัตร	๖๑
๔. การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมืองของการก่อกำเนิดต่างประเทศ ในแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน : กรณีศึกษาธนาคารโลก	๖๕
๔.๑ บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับ ระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ	๖๗
๔.๒ อิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตก แก่ประเทศไทย	๗๐
๔.๓ บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยและ ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ	๗๔
๕. สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ	๗๖
๕.๑ สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริการหนึ่สาธารณะในปัจจุบัน	๗๖

๕.๑.๑ ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย	๗๖
๕.๑.๒ ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ	๗๗
๕.๒ ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย	๗๘
๕.๒.๑ วัตถุประสงค์	๘๐
๕.๒.๒ โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่	๘๐
๕.๒.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ	๘๔
ภาคผนวก	๘๗

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

ในโลกของนักเศรษฐศาสตร์ การมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันถือว่าเป็นปกติวิสัย ในเรื่องของการก่อหนี้สาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งที่เห็นดีเห็นงานกับการกู้เงินของรัฐบาลได้ ก็ย่อมจะต้องมีนักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งที่คัดค้านการกู้หนี้ยืมสินดังกล่าวอย่างแข็งขันไม่แพ้กัน

สำหรับประชาชนโดยทั่วไป ก่อนที่ท่านจะกระโดดเข้าไปร่วมอยู่ใน "กองเชียร์" ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดนั้น สมควรที่จะได้หยุดสลับรับฟังคำโต้แย้งของทั้ง ๒ ฝ่ายให้ตลอดเสียก่อน บางทีในที่สุดท่านอาจจะเปลี่ยนใจหันไปรับตำแหน่ง เป็นกรรมการผู้ตัดสินแทนก็ได้

เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายที่คัดค้านการก่อหนี้สาธารณะนั้น เท่าที่มีหลักฐานพอจะสืบค้นได้ พบว่าได้มาปรากฏตัวในโลกนี้ก่อนอีกฝ่ายหนึ่ง จึงจำเป็นต้องให้ผู้มาก่อนได้มีโอกาสชี้แจงที่มาแสดงความคิดเห็นก่อน ดูเหมือนว่าหัวแถวของนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ คือ ออติม สมิธ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในท่านองที่ว่า

"รัฐบาลที่กู้เงินมาใช้จ่ายเป็นรัฐบาลที่ไม่รู้จักการรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อกู้เงินมาก็อาจจะนำไปใช้จ่ายในทางที่ฟุ่มเฟือย ไม่เหมาะสม ประชาชนอาจจะไม่สนใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพราะมิใช่เป็นเงินที่เก็บจากภาษีอากร"

หลังจากที่ ออติม สมิธ ได้ปลุกฝังความเชื่อนี้แก่ผู้บริหารประเทศทั้งหลายนานสมควรแก่เวลาแล้ว ก็มาถึงช่วงที่ผู้บริหารประเทศส่วนมากจำต้องเลิกเชื่อความเห็นดังกล่าว โดยมีการกู้เงินภายในประเทศกันมากบ้างน้อยบ้างตามสะดวก ต่อมาก็ได้มีนักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งออกมาแสดงความคิดเห็นสนับสนุนการก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่การกู้เงินภายในประเทศเท่านั้น หากยังมุ่งส่งเสริมให้ขยายขอบเขตการกู้ไปถึงต่างประเทศอีกด้วย พี่อ้ายของฝ่ายนี้มีมากหน้าหลายตา แต่ที่เด่นดังนั้นเห็นจะได้แก่ Rostow (๑๙๖๐) Roserstein-Rodan (๑๙๖๑)

Chienerly and Bruno (๑๙๖๒) ฯลฯ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ต่างมีความเห็นในทำนองว่า

"การกู้เงินของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็น เพราะถ้านำเงินกู้ไปใช้จ่าย
อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความประหยัด และไม่รั่วไหลแล้ว ก็จะมีผลทำให้เกิดการสะสมทุน มีการขยายและเพิ่มพูนกำลังการผลิต
ทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตและก้าวหน้าทัดเทียมกับ
อารยประเทศทั้งหลาย..."

เนื่องจากอดัม สมิท กับนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเหล่านี้ ถือกำเนิดต่างยุคกัน
อาจมีปัญหาด้านการสื่อความหมายทางภาษา จำเป็นต้องปรับให้เป็นภาษา "ร่วมสมัย" จึงจะ
สามารถเข้าใจซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ การที่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งแสดงความเห็นว่า
"ไม่ควรก่อหนี้ เพราะอาจจะนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและขาดประสิทธิภาพ" ก็อาจตีความ
ต่อไปได้ว่า "แต่ถ้านำเงินกู้ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แล้ว ก็น่าจะกู้ได้"

สำหรับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งว่า "เมื่อได้เงินกู้มาแล้ว
ก็ต้องพยายามนำเงินกู้ไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความประหยัดและไม่สูญเปล่า"
ก็น่าจะตีความต่อไปได้ว่า "แต่ถ้ามีการใช้เงินกู้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อย่ากู้เสียเลยดีกว่า"

เมื่อได้ปรับให้เป็นภาษาร่วมสมัยดังนี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วนักเศรษฐศาสตร์
ทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ไม่มีอะไรขัดแย้งกันเลยในด้านความคิดเห็นในลักษณะที่เป็น "คนละเรื่องเดียวกัน"
กล่าวคือมีการเลือกจุดเน้นที่ต่างกัน

ฉะนั้น ประชาชนทั่วไปที่คิดไว้แต่แรกว่าจะเข้าถือข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้น จึงเปล่า-
ประโยชน์ เพราะการโต้แย้งในลักษณะนี้จะไม่มีการแพ้-ชนะกันโดยเด็ดขาด จะมีก็แต่ว่าผลัดกัน
แพ้ผลัดกันชนะ การอยู่ในฐานะกรรมการผู้ตัดสินจึงเป็นการเลือกที่สนุกกว่า

ก็ในเมื่อรัฐบาลเองก็มองออกว่า "ศึกน้ำลายและน้ำหมึก" ในเรื่องนี้ต้องรอไปอีกนาน
กว่าจะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะเด็ดขาด เพื่อไม่ให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ รัฐบาลก็ขอก่อหนี้-

สาธารณะไปพลาถก่อน ทั้งนี้รัฐบาลก็ได้ก่อก่อนี้ไปแล้ว กำลังก่อก่อน้อยู่ และจะก่อก่อนี้ต่อไปอีกเรื่อย ๆ การก่อก่อนี้ก็เหมือนกับการเสพยาเสพติด เมื่อริแล้วก็จะชอบเป็นหนึ่งจนคิดเป็นนิสัยแก้ไม่หาย ฉะนั้น เมื่อมาถึงจุดนี้ ปัญหาสำคัญจึงไม่อยู่ที่ว่าควรมีการก่อก่อนี้สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งหนึ่ต่างประเทศ หรือไม่ แต่ปัญหาสำคัญคือรัฐบาลควรจะบริหารหนึ่สาธารณะอย่างไร จึงจะไม่ชักนำเศรษฐกิจของประเทศไปสู่วาถลัมละลาย เพราะหนึ่ของรัฐบาลก็คือหนึ่ของประชาชน แต่รัฐบาลและเศรษฐกิจ-สาธารณะอาจลัมละลายได้แม้ในขณะที่มีพละเมืองของประเทศคิดฮ่นด้นมหา เศรษฐีของโลกอยู่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารหนึ่สาธารณะทั้งในแง่ทฤษฎีและ ในทางปฏิบัติของรัฐบาลไทย โดยการอาศัยแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสถาบันสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมการก่อก่อนี้ของรัฐบาลไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์และความจำเป็น เป็นของการก่อก่อนี้ การตราระเบียบกฎหมายและการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย สาเหตุและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่มีต่อการควบคุมการก่อก่อนี้สาธารณะ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการบริหารประเทศฮ่นเกิดจากการกู้เงินต่างประเทศ การศึกษาในที่นี้จะได้ แบ่งหัวข้องการพิจารณา ดังนี้ (๑) หลักการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ (๒) การบริหารหนึ่ต่างประเทศของไทย (๓) ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ (๔) วิเคราะห์ผลกระทบของการก่อก่อนี้ต่างประเทศของไทยโดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน สำหรับการณศึกษาคือธนาคารโลก และ (๕) สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ

๑. หลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไป

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ ต่างก็เป็นหนี้สาธารณะเช่นกัน แต่หนี้จากทั้ง ๒ แหล่งนี้ต่างก็มีข้อแตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์การก่อหนี้ ผลกระทบในทางเศรษฐกิจของการกู้ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลผู้กู้กับแหล่งเงินกู้ ดังนั้นจึงสมควรแยกการพิจารณาหลักการบริหารหนี้ทั้ง ๒ ประเภทนี้ออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจง่าย

๑.๑ การบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาล

การบริหารหนี้ภายในประเทศภาครัฐบาลโดยทั่วไปมีองค์ประกอบในการพิจารณาอยู่ ๓ ประการ คือ (ก) วัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการก่อหนี้ (ข) ผลกระทบในด้านเศรษฐกิจของการกู้เงิน และ (ค) หลักการในการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงิน ส่วนการบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาลไทยอาจพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะการกู้ยืมเท่าที่ผ่านมา โดยสรุปปัญหาการบริหารหนี้ และข้อเสนอแนะแนวนโยบายที่เหมาะสม ๒/

๑.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล

โดยทั่วไป การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลมักเกิดจากเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ หลายประการซึ่งสรุปได้ดังนี้ ๒/

(๑) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลย์ชั่วคราว กล่าวคือ ในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ทางด้านรายจ่ายนั้นจะต้องเป็นไปตามหมายกำหนดการ ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ ได้วางแผนไว้ อีกทั้งยังมีรายจ่ายประจำส่วนหนึ่ง เช่น เงินเดือนค่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งต้องจ่ายออกไปอย่างสม่ำเสมอ แต่ในการนำส่งมากในระยะเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน เป็นต้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินภายในประเทศระยะสั้นเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเป็นการชั่วคราว เมื่อได้รับภาษีอากรแล้วก็ไถ่ถอนหนี้ระยะสั้นเหล่านั้น

(๒) เพื่อใช้ในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนา คือการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ให้เจริญก้าวหน้าโดยการจัดทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินทุนจำนวนมาก เกินกว่ารายได้ตามปกติของรัฐที่จะแบ่งมาสนับสนุนได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงอาจกู้เงินภายในประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ

(๓) เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากอุปสงค์ส่วนรวมลดลง ผู้ผลิตจำเป็นต้องลดการผลิต ทำให้มีการว่างงานเกิดขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มอุปสงค์รวมโดยการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อยังผลให้มีการใช้ทรัพยากรและการจ้างงานเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มรายจ่ายเช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงิน

(๔) เพื่อสนับสนุนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งโดยลำพังอาจจะยังไม่ได้รับความเชื่อถือจากแหล่งเงินทุน แต่โดยที่รัฐบาลได้เล็งเห็นว่าการขยายกิจการเดิมหรือโครงการใหม่ของรัฐวิสาหกิจนั้นจะอำนวยประโยชน์อย่างมากต่อส่วนรวม ดังนั้นรัฐบาลอาจค้ำประกันเงินทุนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจได้เงินทุนมาด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าการกู้ทั่วไป

(๕) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า การกู้เงินมาใช้หนี้เก่าอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เก่า รัฐบาลไม่สามารถหารรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่นมาชำระหนี้ได้ จึงต้องกู้เงินต่อไปเรื่อย ๆ อีกลักษณะหนึ่งคือ ในเวลาที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนลดต่ำลงหรือเงื่อนไขการกู้ยืมผ่อนคลายเป็นผล รัฐบาลอาจได้ประโยชน์จากการกู้เงินใหม่เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่า โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ถึงกำหนดชำระคืนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อลดภาระหนี้ในส่วนของการดอกเบี้ยหรือกระจายภาระหนี้ให้อยู่ในช่วงเวลายาวนานขึ้น

(๖) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนภายในประเทศ ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ แม้รัฐบาลจะไม่มีความต้องการเพื่อนำมาใช้จ่าย เพราะมีรายได้พอเพียงกับรายจ่ายอยู่แล้ว แต่รัฐบาลยังคงมีการกู้เงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักทรัพยสำหรับการลงทุนของผู้ออมในประเทศ และรัฐบาลจะนำเงินจากการขายหลักทรัพยเหล่านี้ไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อหาผลประโยชน์
อีกที ๑/

(๗) เพื่อใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์พิเศษต่าง ๆ เช่น การปกป้องอธิปไตยของประเทศ การบรรเทาสาธารณภัยครั้งใหญ่ ๆ และการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล หรือการรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้แทนปวงชน เป็นต้น

๑.๑.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล

การกู้เงินของรัฐบาลก็คือการได้เงินมาใช้ก่อน โดยที่ยังไม่มีรายได้ในขณะนั้น ฉะนั้นเมื่อใช้จ่ายเงินกู้ไปแล้ว ต่อมาภายหลังจะต้องมีการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยพร้อมทั้งค่าธรรมเนียมการกู้ต่าง ๆ จากรายได้ตามปกติของรัฐ เนื่องจากภาครัฐบาลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลจึงมีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวมหลายประการ การพิจารณาผลกระทบดังกล่าวอาจแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของหนี้สาธารณะในประเทศ และผลกระทบเฉพาะด้านอันเกิดจากแหล่งเงินกู้ที่ต่างกัน ^{๔/}

ก. ผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลมีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การก่อกองภายในประเทศมีผลทำให้รัฐบาลมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และเอกชนมีเงินใช้จ่ายน้อยลง จึงเท่ากับเป็นการดึงทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล เป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้ทรัพยากรของภาครัฐบาลโดยทั่วไป มีประสิทธิภาพต่ำกว่าของภาคเอกชน ดังนั้น การกู้เงินของรัฐบาลจึงอาจทำให้การใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพลดลง

(๒) ผลกระทบต่อภาวะตลาดเงินและการลงทุน การกู้เงินของรัฐบาลจากตลาดเงินทุน ก็คือการแย่งเงินทุนจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ทำให้ตลาดเงินทุนมีเงินทุนเหลือน้อยลงสำหรับภาคเอกชน ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยจึงสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการลงทุนของธุรกิจเอกชน

(๓) ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล การกู้เงินของรัฐบาลก่อให้เกิดภาระการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรวมทั้งค่าธรรมเนียมการกู้ยืมต่าง ๆ ในเวลาต่อมา รัฐบาลในอนาคตจะต้องรับภาระการชำระหนี้ที่รัฐบาลในปัจจุบันได้ก่อขึ้น ภาระหนักในการชำระหนี้้นอกจาก

จะมีผลทำให้งบประมาณขาดดุลย์ตลอดไปแล้ว ยังทำให้รัฐบาลในอนาคตขาดแคลนเงินทุนเพื่อการใช้จ่าย เพราะต้องแบ่งรายได้ที่หามาได้ตามปกติส่วนหนึ่งไปชำระหนี้ ดังนั้นจึงอาจไม่มีเงินเหลือมากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการริเริ่มหรือขยายกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ

(๔) ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ในการชำระหนี้ของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประชาชน ๒ กลุ่มในลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ในการชำระหนี้ รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีอากรจากประชาชนทั่วไปซึ่งมีทุกระดับรายได้ เพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ผู้ถือหลักทรัพย์รัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าประชาชนทั่วไป หากจำนวนเงินกู้มีมาก จำนวนดอกเบี้ยก็จะมีมากตามไปด้วย ดังนั้นการกู้และการชำระหนี้ของรัฐบาลจึงมีผลทำให้การกระจายรายได้ของส่วนรวมมีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เมื่อเทียบกับการหารายได้ของรัฐโดยการเก็บภาษีอากร

(๕) ผลกระทบต่ออุปสงค์รวมและภาวะดุลการค้ำ การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล อาจทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นมากเกินไป กล่าวคือ ถ้าเป็นการกู้จากธนาคารกลาง (ซึ่งพิมพ์ธนบัตรได้) และระบบธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งอาจขยายสินเชื่อโดยการสร้างเงินฝากได้) จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น หรือถ้าเป็นการกู้จากเอกชน การบริโภคและการลงทุนของเอกชนจะลดลงน้อยกว่าการเก็บภาษี จากสาเหตุเหล่านี้ร่วมกันทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือมีเงินเกินก็อาจมีการซื้อสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาดุลการค้ำขาดดุลย์

ข. ผลกระทบต่อปริมาณเงินและสินเชื่อของการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ

การกู้เงินโดยทั่ว ๆ ไปจะก่อให้เกิดการขยายสินเชื่อ ต่างกับการเก็บภาษีอากร อันมีผลเท่ากับว่ารัฐบาลดึงเงินที่ประชาชนมีไว้ใช้จ่ายมาใช้จ่ายแทนเสียเอง การเก็บภาษีอากรจึงไม่มีผลต่อการขยายสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม การกู้เงินจำนวนเท่ากันจากแหล่งเงินกู้ที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการขยายสินเชื่อมากน้อยไม่เท่ากัน ดังนี้

(๑) การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลัง

การกู้เงินจากสองแหล่งนี้อาจมีผลเป็นการเพิ่มจำนวนธนบัตรหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารกลางสามารถใช้หลักทรัพย์รัฐบาลเป็นทุนสำรองหนุนหลังการนำธนบัตรใหม่ออกใช้ตาม พรบ.เงินตรา พ.ศ.๒๕๐๑ การที่ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยที่ปริมาณสินค้าและบริการยังคงผลิตได้ในอัตราเท่าเดิม ก็จะมีผลทำให้ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้น

นอกจากนี้ การกู้เงินจากทั้งสองแหล่งนี้ยังอาจทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นได้อีก เป็นผลนอกเหนือจากผลอันดับแรกที่ได้กล่าวไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลนำเงินที่กู้จากสองแหล่งนี้ไปใช้จ่ายแล้ว เงินเหล่านี้จะกลายเป็นฐานเงินในการขยายสินเชื่อ เพราะธนาคารพาณิชย์จะได้รับเงินฝากมากขึ้นและสามารถใช้เป็นเงินสดสำรองในการขยายสินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป ฉะนั้นหากธนาคารกลางไม่มีการใช้นโยบายการเงินเพื่อลดสินเชื่ออื่นของระบบธนาคาร เป็นการทดแทนแล้ว ก็จะทำให้สินเชื่อรวมเพิ่มขึ้นได้

ดังนั้น หากพิจารณาผลรวมทั้ง ๒ ประการนี้แล้ว จะเห็นว่าการกู้เงินของรัฐบาลจากทั้ง ๒ แหล่งนี้มีผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินได้มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การกู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ

(๒) การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์

การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เพราะธนาคารพาณิชย์สามารถให้รัฐบาลกู้เงินโดยการขยายสินเชื่อ โดยไม่จำเป็นต้องลดการลงทุนของธนาคารในด้านอื่นลง

(๓) การกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นและประชาชน

การกู้เงินของรัฐบาลจากประชาชนและสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น บริษัทเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงรับจำนำ และบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เป็นต้น ไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน ทั้งนี้เพราะการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการโอนอำนาจซื้อจากเอกชนเหล่านี้มาให้กับรัฐบาล ผู้ให้กู้เหล่านี้จะต้องลดการใช้จ่ายและการลงทุนในส่วนของตนให้น้อยลง

โดยสรุป การกู้เงินจากทั้ง ๓ แหล่ง คือ ธนาคารกลางและเงินคงคลัง ธนาคารพาณิชย์ และเอกชนอื่น มีผลกระทบต่อปริมาณเงินการขยายสินเชื่อและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปที่แตกต่างกัน การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลังจะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าการกู้จากธนาคารพาณิชย์ ส่วนการกู้จากเอกชนอื่น ๆ ไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะเงินเฟ้อ สถาบันการเงินอื่นและประชาชนจึง เป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลที่เหมาะสมที่สุด

๑.๑.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้สาธารณะ

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลในด้านหนึ่งจะมีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามเหตุผลและความจำเป็นในการก่อหนี้ตามที่ได้พิจารณาไปแล้วในหัวข้อ ๑.๑.๑ แต่การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศในอีกด้านหนึ่งก็มีต้นทุนสังคมในรูปของผลกระทบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่นกัน ดังปรากฏในหัวข้อ ๑.๑.๒ ดังนั้นการก่อหนี้ของรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนดาบสองคม คือ มีทั้งคุณและโทษ หากมีการกู้ยืมอย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการก็จะได้ผลประโยชน์ทั้งต่อภาครัฐบาลและภาคเอกชน แต่ถ้าดำเนินการไม่เหมาะสมก็จะกลายเป็นโทษ คือนอกจากจะทำให้รัฐบาลมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ยังพาให้ประชาชนและเศรษฐกิจส่วนรวมพลอยเดือดร้อนไปด้วยกันทั้งหมด ดังนั้นการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง และการยึดถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่า นอกจากนี้ยังอาจใช้เป็นดัชนีตัวหนึ่งในการวัดระดับความรับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละสมัย

หลักการในการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้สาธารณะ (ทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ) มีอยู่ด้วยกันหลายหลักการ อาทิ หลักผลประโยชน์ หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งต่าง ๆ หลักเสถียรภาพเศรษฐกิจ หลักภาระการใช้คืนและหลักนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม พึงเข้าใจว่าแต่ละหลักการก็มีความไม่สมบูรณ์หรือมีข้อจำกัดและเป็นการยากที่จะกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวหรือยึดถือหลักใดหลักหนึ่งเพียงหลักเดียว ในทางปฏิบัติจึงมักจะต้องพิจารณาจากหลาย ๆ หลักการประกอบกัน ดังนี้

(๑) หลักผลประโยชน์

ในการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของวงเงินกู้ยืม ตามแนวคิด เศรษฐศาสตร์สำนัก Classics เติมเห็นว่า ในการกู้เงินนั้นควรกู้เฉพาะส่วนที่นำมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น เพราะมีผลตอบแทนภายหลังหรือมีการสะสมทรัพย์สิน ไม่ควรกู้มาเพื่อการใช้จ่ายหมดเปลือง เช่น รายจ่ายประจำ เป็นต้น ในการนี้รัฐบาลจึงอาจตั้งรายจ่ายประจำได้ไม่เกินรายได้ปกติ และตั้งงบประมาณส่วนที่ขาดดุลย์ไม่เกินรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ต่อมานักเศรษฐศาสตร์สำนัก Keynes ได้พัฒนาหลักผลประโยชน์ต่อไปว่า นอกจากจะเป็นการกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนแล้ว ยังต้องคำนึงด้วยว่าการลงทุนนั้นจะต้องให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคมไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของการกู้ยืมนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยรัฐบาลเท่ากับร้อยละ ๑๓-๑๔ ต่อปี รัฐบาลก็ควรตั้งงบลงทุนเฉพาะโครงการที่จะให้อัตราผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๓-๑๔ ต่อปีเช่นกัน ปัจจุบันได้มีการใช้หลักการนี้ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนในการประเมินโครงการ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าสมควรที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่

ตามหลักผลประโยชน์ วงเงินกู้จึงขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในด้านการลงทุน (absorptive capacity) การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลไทยอาจนับได้ว่ามีวงเงินกู้ในแต่ละปีที่ถูกกำหนดโดยหลักผลประโยชน์ เพราะแต่ละโครงการที่ผ่านการอนุมัติ จะมีการวิเคราะห์ถึงผลตอบแทนของโครงการ เทียบกับต้นทุนการกู้ยืม นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าแหล่งเงินกู้รายสำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ยังมีวงเงินที่จะให้รัฐบาลไทยกู้อีกมาก แต่เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลไทยไม่สามารถสรรหาโครงการลงทุนที่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงพอมาทำการกู้เงินได้ ^{๔/}

สำหรับการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งมีหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบที่สำคัญคือกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ใช้หลักผลประโยชน์ตามแนวคิดของคลาสสิกส์ ในการจำกัดวงเงินกู้ไม่ให้เกินวงเงินรายจ่ายการลงทุน แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการยึดแนวคิดของเคนส์ เป็นหลักปฏิบัติที่ชัดเจน

(๒) หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งต่าง ๆ

การกำหนดวงเงินกู้ตามหลักการนี้ คือการพิจารณาว่าในแต่ละปีแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ สามารถจัดสรรเงินให้รัฐบาลกู้ได้มากน้อยเพียงใด เมื่อรวมกันแล้วจะได้วงเงินกู้เท่าไรจึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อระบบการเงินมากเกินไป วิธีนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อเป็นแหล่งเงินกู้ที่รัฐบาลสามารถหาวิธีบังคับได้ สำหรับกรณีของประเทศไทย รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีกำหนดเป็นเงื่อนไขในการขออนุญาตเปิดสาขาว่าจะต้องดำรงหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๖ ของยอดเงินฝากที่ระดมได้ ^{๒/} นอกจากนี้ ธนาคารออมสินก็เป็นแหล่งเงินกู้สำคัญที่รัฐบาลสามารถกู้ได้ในลักษณะเป็นการบังคับ

(๓) หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การกำหนดวงเงินกู้ตามหลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการใช้นโยบายการคลังเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านรัฐบาล ร่วมกับนโยบายการเงินด้านการกู่หนี้สาธารณะ เพื่อปรับให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะปกติโดยผ่านผลของตัวทวีคูณ (multiplier effect) ทั้งนี้ต้องมีการคำนวณว่าในภาวะเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเต็มที่หรือในระดับที่พึงประสงค์ อุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะมีระดับเท่าใด เมื่อเทียบกับอุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติในระดับที่เป็นอยู่หรือที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นนั้น แตกต่างกันเท่าใด ผลต่างของอุปสงค์รวมทั้ง ๒ ระดับดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการขาดดุลย์หรือเกินดุลย์ในงบประมาณ เพื่อปรับอุปสงค์รวมให้เข้าสู่ระดับที่ตั้งเป้าหมายไว้

อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของการคำนวณและประมาณการค่าตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคต่าง ๆ ตามหลักการนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกการทำงานของกฎทางเศรษฐศาสตร์ และความสมบูรณ์ของระบบข้อมูล ดังนั้นหลักการนี้จึงนำมาปฏิบัติได้ยากในระบบเศรษฐกิจที่ยังขาดคุณลักษณะดังกล่าว

(๔) หลักการระการใช้สิน

หลักการนี้คือการกำหนดภาวะหนี้ เป็นสัดส่วนกับตัวแปรทาง เศรษฐกิจมหภาคที่มีผล

ต่อความสามารถในการชำระหนี้ เช่น สักส่วนของภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก และสัดส่วนของภาระหนี้ต้องบประมาณรายได้ เป็นต้น อนึ่ง เนื่องจากในขณะที่มีการคำนวณสัดส่วนดังกล่าว ตัวเลขจริงของตัวแปรมหภาคยังไม่เกิดขึ้น จึงต้องใช้ตัวเลข "ประมาณการ" แทน ซึ่งอาจคลาดเคลื่อนจากตัวเลขที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นหลักการนี้จึงมักจะไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติ เพราะหากว่าสัดส่วนภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงจะสูงกว่า เกณฑ์ที่กำหนด รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ เพราะมีข้อผูกพันการชำระตามสัญญา

ในกรณีของไทย รัฐบาลได้นำหลักการนี้มาใช้โดยมีการกำหนดขอบเขตภาระหนี้ต่างประเทศ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไม่มีการกำหนดขอบเขตภาระหนี้แต่อย่างใด

(๕) หลักนิติบัญญัติ

หลักการนี้คือการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลพึงมีได้ หากจะมีการกู้เงินจนทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลมีจำนวนสูงเกินที่กำหนดไว้ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อนทุกครั้งไป

สำหรับในกรณีของประเทศไทย ได้มีการกำหนดขอบเขตของการก่อหนี้ภาครัฐบาลทั้งนี้ภายในและต่างประเทศ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้พิจารณาโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ ๒ "การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย"

๑.๑.๔ ลักษณะการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย

การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทยอาจแบ่งได้เป็น ๔ ระยะนี้การกู้เงินแต่ละครั้ง กู้เงิน ดังนี้ ๕/

(๑) ระยะเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระยะนี้การกู้เงินแต่ละครั้ง มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน รัฐบาลไทย เริ่มกู้เงินภายในประเทศครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖

วงเงินกู้ ๑๐ ล้านบาท และมีการชำระหนี้โดยการตั้งงบประมาณสมทบกองทุนชำระหนี้ ต่อมาเมื่อมีการตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น กระทรวงการคลังก็ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อาทิ เงินกู้เพื่อสหกรณ์ เงินกู้เพื่ออุตสาหกรรมเงินกู้เพื่อเทศบาล และเงินกู้ช่วยชาติ

(๒) ระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้ตรา พรบ. ตัวเงินคลัง พ.ศ. ๒๔๘๗ และเริ่มกู้ในปี ๒๔๘๘ ด้วยวงเงิน ๕๐ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๒๖๖.๗ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ นอกจากนี้มีการออกพันธบัตรเพื่อกู้เงินตราต่างประเทศจากธนาคารแห่งประเทศไทย

อนึ่ง ในการกู้เงินในระยะนี้ รัฐบาลได้ตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินแต่ละครั้งโดยเฉพาะ และใช้อำนาจตามนั้นจนกว่าจะครบวงเงินกู้

(๓) ระยะ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๒๒ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการกำหนดอำนาจของรัฐบาลในการกู้เงินประเภทต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศเป็นการถาวรตาม "มาตรา ๔ ทวิ" ทั้งนี้โดยกำหนดขอบเขตการกู้เงินของรัฐบาลให้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผลจาก พรบ.ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกู้เงินแต่ละครั้งเช่นแต่ก่อน

ในปี ๒๕๐๕ ได้มีการประกาศใช้ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ และในปี ๒๕๑๓ เริ่มมีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๕ ของเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการขอเปิดสาขาใหม่ และในระยะปี ๒๕๐๕-๒๕๑๔ รัฐบาลได้ออกพันธบัตรพิเศษที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ กล่าวคือเพื่อกู้เงินตราต่างประเทศสำหรับโครงการจัดตั้งคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี โครงการพัฒนาอาชีวศึกษา และโครงการมัธยมแบบประสมรวม ๓๓๔ ล้านบาท

(๔) ระยะ พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๒๗ ระยะนี้ภาวะตลาดเงินทุนโดยทั่วไปมีความผันผวนมาก จึงต้องมีการปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเพื่อให้สอดคล้องและแข่งขันกับหลักทรัพย์ภาคเอกชนได้ ผลการปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรในช่วงนี้สรุปได้ว่า หากอัตราดอกเบี้ยในตลาด

เงินทุนสูงขึ้น ผู้ถือพันธบัตรเก่าและใหม่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงตามไปด้วย แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนลดลง ผู้ถือพันธบัตรเก่ายังคงได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงตามที่ได้ปรับไปในระยะก่อน

ตารางที่ ๑ แสดงยอดหนี้คงค้างของเงินกู้ภายในประเทศของรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตรและตั๋วเงินคลังธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละประมาณ ๓๘ ของยอดหนี้คงค้าง

๑.๑.๔ ปัญหาการกู้เงินภายในของรัฐบาล

ในการกู้เงินภายในของรัฐบาลไทยในปัจจุบันมีปัญหาด่าง ๆ โดยสรุป ดังนี้

(๑) เนื่องจากรัฐบาลยังมีขีดจำกัดในการหารายได้จากการเก็บภาษีให้เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องพึ่งเงินกู้ภายในประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลยงบประมาณ แม้ว่าในทางทฤษฎีแหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่เหมาะสมที่สุดคือประชาชนและสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่มีอัตราดอกเบี้ย แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถดึงดูดเงินทุนจากแหล่งเหล่านี้ได้พอเพียงกับความต้องการ จึงต้องพึ่งแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมน้อยกว่าและพียงในสัดส่วนค่อนข้างสูง กล่าวคือ กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๒๐-๒๕๒๗ ประมาณร้อยละ ๓๘ และ ๒๙ ของการกู้เงินทั้งสิ้นตามลำดับ ถึงกระนั้นก็ตาม การกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงใช้วิธีการบังคับ

(๒) การกู้เงินทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากทุก ๆ ปี ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้ต้องงบประมาณรายจ่ายจริงเพิ่มจากร้อยละ ๙.๖ ในปี ๒๕๒๐ เป็นร้อยละ ๑๗.๔ ในปี ๒๕๒๖ ภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายสำหรับการพัฒนาประเทศในสัดส่วนที่น้อยลง (โปรดดูตารางที่ ๒)

(๓) ในระยะปี ๒๕๒๘-๒๕๓๒ ภาระหนี้ภายในของรัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นอีกมากและเมื่อรวมกับภาระหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นมากเช่นกันในช่วงดังกล่าว จะกลายเป็นภาระหนักแก่งบประมาณแผ่นดินต่อไป

Table 1 Government Domestic Debt Classified by Holders

(Millions of Baht)

End of period	Government Bonds ^{1/}						IBRD ^{3/} loans	Treasury Bills						Grand total (1+7+8)
	Total	Held by						Total	Held by					
		Bank of Thailand ^{2/}		Com- mercial banks	Gov't Saving banks	Other financial institu- tions and held by domestic sectors	Partici- pation certifi- cates held by Bank of Thailand		Bank of Thailand	Exch- ange Equali- zation Fund	Com- mercial banks	Other finan- cial institu- tions ^{4/}	Other dom- estic sectors	
		Domestic currency	Foreign currency											
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)						(10)
1965	9,358.7	2,732.6	451.3	2,342.7	2,405.0	1,427.1	-	650.0	452.4	0.5	197.0	0.1	-	10,008.7
1966	11,832.6	2,566.2	440.7	3,728.7	3,456.1	1,640.6	-	850.0	454.2	4.8	391.0	-	-	12,682.6
1967	12,547.0	2,213.6	428.3	4,343.5	4,111.8	1,449.8	-	950.0	34.0	221.0	514.7	177.8	2.5	13,497.0
1968	14,240.4	2,210.5	496.6	5,028.3	4,859.1	1,645.9	37.8	750.0	168.9	55.0	526.1	-	-	15,028.2
1969	16,898.4	4,148.8	579.1	4,978.4	5,461.8	1,730.3	395.1	2,200.0	1,664.5	54.8	467.4	12.0	1.3	19,493.5
1970	20,762.7	6,784.9	581.9	5,683.9	5,891.5	1,820.5	631.5	2,250.0	1,758.2	241.0	212.8	37.0	1.0	23,644.2
1971	25,753.3	9,022.0	562.1	7,550.7	6,774.4	1,844.1	730.1	2,529.0	1,113.3	717.0	696.5	-	2.2	29,012.4
1972	33,673.7	9,612.8	651.7	12,804.4	8,441.3	2,163.5	776.0	3,608.0	2,086.4	512.3	987.0	-	22.3	38,057.7
1973	37,804.8	9,463.0	681.8	14,644.9	10,631.2	2,383.9	756.6	3,900.0	3,437.9	138.7	252.0	-	71.4	42,461.4
1974	39,250.7	9,134.9	641.8	15,403.8	11,710.7	2,359.5	724.5	900.0	475.5	35.2	368.8	-	20.5	40,875.2
1975	40,436.0	6,978.4	599.5	17,241.4	12,445.7	3,171.0	675.6	2,100.0	1,726.7	179.6	150.0	39.5	4.2	43,211.5
1976	45,941.1	9,187.5	570.5	18,427.1	14,068.7	3,687.3	633.4	7,000.0	3,999.6	422.5	2,489.8	24.5	63.6	53,574.5
1977	58,282.2	14,946.2	539.7	21,739.5	16,262.9	4,793.9	589.5	5,500.0	4,223.8	639.8	526.3	28.5	81.6	64,371.7
1978	70,688.4	22,741.8	497.4	24,084.0	17,477.8	5,887.4	542.5	5,950.0	4,490.2	806.3	359.2	55.2	239.1	77,180.9
1979	82,724.2	30,230.1	458.0	25,941.9	19,289.8	6,804.4	492.1	6,950.0	5,283.1	1,228.5	81.0	105.2	252.2	90,166.3
1980	100,942.1	35,683.1	416.8	31,650.7	24,469.8	8,721.7	438.5	8,400.0	6,258.0	1,409.0	330.0	76.4	326.6	109,780.6
1981	118,633.7	47,774.8	417.6	35,028.6	26,156.8	9,255.9	421.7	8,400.0	3,385.4	1,240.0	3,335.2	81.9	357.5	127,455.0
1982	150,117.8	51,094.7	365.9	49,850.7	31,174.8	17,631.7	354.0	9,900.0	6,756.3	1,567.5	2,197.0	39.5	339.7	160,371.8
1983	174,533.5	58,617.9	334.0	54,587.8	37,525.1	23,468.7	281.9	1,000.0	3,154.3	1,570.0	935.0	14.8	325.9	185,815.2

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ ๒ ภาระหนี้ภายในประเทศของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๒๗

หน่วย : ล้านบาท

ปี	หนี้ภายในประเทศ			รวม
	พันธบัตร		ส่วนลด ตัวเงินคลัง	
	เงินต้น	ดอกเบี้ย		
๒๕๐๕	๕๘๐.๖	๒๖๘.๖	๗๘.๘	๙๒๘.๐
๒๕๐๖	๗๕๑.๔	๓๕๒.๓	๖๕.๒	๑,๑๖๘.๙
๒๕๐๗	๕๕.๓	๔๑๖.๔	๓๕.๗	๕๐๗.๔
๒๕๐๘	๕๙.๔	๕๒๒.๙	๓๕.๖	๖๑๗.๙
๒๕๐๙	๖๑.๓	๖๕๒.๘	๒๘.๘	๗๓๒.๙
๒๕๑๐	๙๖๖.๗	๗๙๕.๔	๒๙.๘	๑,๗๙๑.๙
๒๕๑๑	๒๔.๑	๘๒๗.๑	๓๕.๘	๘๘๗.๐
๒๕๑๒	๔๘๙.๔	๙๕๓.๓	๕๙.๖	๑,๕๐๒.๓
๒๕๑๓	๓๐.๗	๑,๑๕๐.๐	๑๓๐.๕	๑,๓๑๑.๒
๒๕๑๔	๕๑๕.๖	๑,๔๑๗.๒	๑๕๖.๒	๒,๐๘๙.๐
๒๕๑๕	๘๖๐.๖	๒,๐๐๓.๙	๑๗๘.๖	๓,๐๔๓.๑
๒๕๑๖	๗๐๐.๕	๒,๔๑๘.๐	๑๗๘.๑	๓,๒๙๖.๖
๒๕๑๗	๑,๖๖๕.๘	๒,๘๘๙.๐	๑๘๒.๖	๔,๗๓๗.๔
๒๕๑๘	๒,๓๘๓.๗	๓,๑๓๐.๐	๕๘.๕	๕,๕๗๒.๒
๒๕๑๙	๒,๙๙๐.๑	๓,๑๘๘.๑	๒๖๙.๔	๖,๔๔๗.๖
๒๕๒๐	๑,๑๒๙.๘	๓,๖๕๒.๓	๔๕๓.๘	๕,๒๓๕.๙
๒๕๒๑	๓,๑๕๙.๔	๔,๖๐๖.๑	๓๘๓.๒	๘,๑๔๘.๗
๒๕๒๒	๒,๑๕๒.๑	๕,๙๗๗.๐	๓๕๖.๗	๘,๔๘๕.๘
๒๕๒๓	๑,๓๒๗.๓	๗,๑๒๕.๘	๕๒๒.๓	๘,๙๗๕.๔
๒๕๒๔	๑๗๔.๓	๙,๘๓๘.๗	๘๐๑.๖	๑๐,๘๑๔.๖
๒๕๒๕	๑,๔๑๒.๙	๑๒,๒๓๒.๕	๑,๐๑๖.๕	๑๔,๖๖๑.๙
๒๕๒๖	๑,๔๕๔.๗	๑๖,๑๘๓.๘	๙๕๗.๒	๑๘,๕๙๕.๗
๒๕๒๗ ประมาณ	๓,๘๘๖.๖	๑๘,๘๒๙.๔	๙๑๐.๒	๒๓,๖๒๖.๒

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

๑.๑.๖ ข้อเสนอแนะแนวนโยบายการกู้เงินภายในของรัฐบาล

จากการพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าการก่อหนี้ภายในประเทศกำลังจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในการบริหารประเทศเพิ่มขึ้นมาอีกปัญหาหนึ่ง ฉะนั้นการมีแนวนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความสนใจและเสนอแนวนโยบาย ดังนี้

(๑) สาเหตุสำคัญที่สุดของการก่อหนี้รัฐบาล เป็นเพราะมีการใช้จ่ายเกินตัว อีกทั้งมีการตั้งงบประมาณให้แก่บางหน่วยงานรวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีพันธะผูกพันอย่างเต็มที่ โดยไม่พยายามให้มีการตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นภายในหน่วยงานนั้น เช่น รายจ่ายด้านสวัสดิการ และผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ที่ไต่จากหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไปอย่างมากมาย การใช้จ่ายเหล่านี้เป็นการเพิ่มและผลภาระมาให้กับการหารายได้ของรัฐบาล และเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องหาทางออกโดยการกู้เงินภายในประเทศ

(๒) เนื่องจากการกู้เงินจากธนาคารกลางก็คือการพิมพ์ธนบัตรออกใช้โดยตรงนั่นเอง จึงเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของรัฐบาล โดยทำให้ประชาชนที่ถือธนบัตรต้องสูญเสียอำนาจซื้อไปบางส่วน ทั้งนี้เพราะการกู้จากธนาคารกลางและการเพิ่มธนบัตรทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว บางประเทศจึงได้มีกฎหมายห้ามรัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารกลาง

(๓) นโยบายที่สอดคล้องกับการลดสัดส่วนการกู้จากธนาคารกลางให้น้อยลง ก็คือการเพิ่มสัดส่วนการกู้จากสถาบันการเงินอื่นและประชาชน ทั้งนี้โดยการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้รัฐบาลให้สอดคล้องกับของตลาดเงินทุน การเพิ่มสภาพคล่องของหลักทรัพย์รัฐบาลโดยการประสานงานกับตลาดหลักทรัพย์ และการสนับสนุนและระดมเงินลงทุนจากแหล่งเงินต่าง ๆ อาทิ กองทุนประกันสังคม บริษัทประกันภัย ประกันชีวิต กองทุนรวม ฯลฯ

(๔) การตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและการใช้จ่ายอย่างประหยัดด้วยความสมัครใจ หรือจากการริเริ่มเองของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น คงเป็นสิ่งที่หวังได้ยาก รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับทั้งนี้โดยอาศัยหลักการคลังและวิธีการงบประมาณ รวมทั้งการ

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณบางมาตราให้มีความกระชับยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอาศัยช่องโหว่ของมาตรา ๒๓ ในการก่อกันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน พรบ. งบประมาณประจำปี หรือ พรบ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๑.๒ การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

ดังได้กล่าวแล้วว่าเดิมที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ถือนโยบายไม่ก่อหนี้ แต่ภายหลังผู้บริหารประเทศเหล่านี้ได้นักเศรษฐศาสตร์ neo-classics มาเป็นแนวร่วม จึงพากันใช้นโยบายก่อหนี้กันอย่างขนานใหญ่ตามที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ได้ช่วยกันทำหน้าที่ "ชีโพลง ให้กระรอก" และนับแต่นั้นมาการก่อหนี้ต่างประเทศก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดภาวะวิกฤตการณ์นี้ต่างประเทศทั่วโลกในขณะนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวแสดงว่า ยอดนักกู้ ที่กุมบังเหียนการบริหารประเทศทั้งหลายได้ละเลยสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่สำคัญยิ่งควบคู่กับการกู้เงิน นั่นคือการสร้างระบบบริหารเงินกู้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปแล้วการศึกษาเงินกู้ต่างประเทศ มีองค์ประกอบอยู่ ๓ ประการได้แก่ (๑) วัตถุประสงค์ (๒) ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง และ (๓) หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติจะต้องบวกด้วยระบบการส่งเสริมและควบคุมให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตรงตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินต่างประเทศ

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ ดังนี้

(๑) เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตกหรือแบบทุนนิยม คือเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ดังนั้นจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในการกู้เงินต่างประเทศของภาครัฐบาล เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นภายในประเทศ ได้เพียงพอ

(๒) ในการสร้างความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในระดับสูงนั้น จำเป็นต้องใช้สินค้าทุนและเทคโนโลยีทันสมัยจากต่างประเทศ ซึ่งต้องชำระสิ่ง เหล่านี้ด้วยเงินตรา ต่างประเทศ แต่เนื่องจากการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออก มิไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องกู้เงินต่างประเทศเพื่อการนี้ ทั้งนี้โดยหวังว่าการใช้จ่ายเงินกู้เหล่านั้น จะให้ผลตอบแทนคุ้มกับค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายเงินกู้ที่ต้อง เสียไปในภายหลัง

๑.๒.๒ ผลกระทบทาง เศรษฐกิจของการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีผลกระทบทาง เศรษฐกิจอย่างน้อย ๓ ประการ โดยสรุป ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากร ผลกระทบด้านนี้อาจ เข้าใจได้ง่ายโดยการ เปรียบเทียบการกู้เงินภายในและการกู้เงินต่างประเทศในเวลา ๒ ช่วง กล่าวคือ ในช่วงเวลา ที่มีการใช้เงินกู้ การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาล เป็นการดึงทรัพยากรจากภาค เอกชนมาสู่มือ ภาครัฐบาลภายในระบบ เศรษฐกิจเดียวกัน ดังนั้นภาคเอกชนจึงมีทรัพยากรใช้น้อยลง ส่วนการ กู้เงินต่างประเทศนั้น ประเทศลูกหนี้ได้รับทรัพยากรจากประเทศ เจ้าหนี้ภาค เอกชนยังคงมีทรัพยากร เท่าเดิม

ต่อมาในช่วงที่มีการชำระหนี้ ในกรณีการกู้ภายใน การเก็บภาษีเพื่อชำระหนี้ไม่ทำให้ ทรัพยากรทั้งระบบ เศรษฐกิจลดลง แม้ว่าผู้จ่ายภาษีจะเป็นฝ่ายสูญเสียทรัพยากร แต่ผู้ที่ถือหลักทรัพย์ รัฐบาลจะเป็นฝ่ายได้ ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ต่างก็อยู่ภายในระบบ เศรษฐกิจเดียวกัน จึงเปรียบเสมือน มีข้อเสียเป็นหนี้มีข้อว่า ทรัพยากรภายในระบบ เศรษฐกิจมีคงเดิม ส่วนในกรณีของการกู้เงินต่างประเทศ เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ ประเทศลูกหนี้จะต้องโอนทรัพยากรส่วนหนึ่งไปยังประเทศ เจ้าหนี้ ปริมาณ ทรัพยากรของทั้งระบบ เศรษฐกิจจะลดลง ^{๕/}

(๒) ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ผลกระทบของการกู้เงินต่างประเทศ ต้องงบประมาณรายจ่ายนั้น มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการกู้เงินภายในประเทศดังได้กล่าวไปแล้วใน หัวข้อ ๑.๑.๒

(๓) ผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน เงินกู้ต่างประเทศแม้จะมีผลต่อดุลการชำระเงินในแง่เพิ่มรายรับเงินตราต่างประเทศในปีที่มีการกู้ แต่รายรับดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็นำไปซื้อสินค้าทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ฉะนั้น เมื่อถึงกำหนดการชำระคืนไม่ว่าจะเป็น เงินกู้ประเภทรัฐบาลกู้โดยตรงหรือค่าประกันก็ตาม ระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะต้องจัดหาเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้ ในขณะที่ประเทศมีปัญหาดุลการชำระเงินในบัญชีเดินสะพัดอยู่ ภาระหนี้ต่างประเทศอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลยหรือความรุนแรงขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อไปถึงฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ และเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราภายในประเทศกับเงินตราต่างประเทศ

๑.๒.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินต่างประเทศ

ดังได้กล่าวในหัวข้อ ๑.๑.๓ เกี่ยวกับหลักการในการกำหนดขอบเขตของการก่อหนี้สาธารณะ สำหรับการกู้เงินต่างประเทศนั้น ในกรณีของไทยมีการใช้อยู่ ๓ หลักการร่วมกัน ได้แก่ หลักผลประโยชน์ หลักภาระหนี้ และหลักนิติบุคคล ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในหัวข้อที่ ๒ ต่อไป

๒. การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าในการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลไทย ได้มีการใช้หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินที่สำคัญอยู่ ๓ ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์ หลักภาระหนี้ และหลักนิติบุคคลหรือในทางกฎหมาย ฉะนั้นในการวิเคราะห์ลักษณะหรือสภาวะและปัญหาการบริหารหนี้ต่างประเทศในที่นี้ จะแบ่งประเด็นการศึกษาโดยยึดตามหลักการดังกล่าว

อนึ่ง เนื่องจากการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลเกี่ยวข้องกับอยู่หลายสถานะ ดังนี้

(๑) เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง หมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยราชการต่าง ๆ โดยมีกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยในการเซ็นสัญญาเงินกู้ ภาระการชำระคืนสำหรับเงินกู้ประเภทนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

(๒) เงินกู้ต่างประเทศรัฐบาลค้ำประกัน หมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการคลัง เป็นผู้ค้ำประกันในนามของรัฐบาลไทย ในกรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องชำระหนี้แทนในฐานะผู้ค้ำประกัน

(๓) เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลให้ค้ำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ หมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้ค้ำรับรองว่าจะจัดหาเงินตราต่างประเทศเพียงพอที่จะทำให้แลกเปลี่ยนชำระหนี้ตามกำหนด หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใด

ในการศึกษาการบริหารหนี้ต่างประเทศของไทยในที่นี่ จะเน้นเงินกู้ประเภทที่ ๑ และ ๒ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จำเป็นต้องพาดพิงเงินกู้ประเภทอื่นด้วย ก็จะมีการระบุโดยชัดเจน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจอันสับสน

๒.๑ หลักการควบคุมการบริหารหนี้ต่างประเทศในทางกฎหมาย

การก่อหนี้ของรัฐบาลไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๔ ฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจในการก่อหนี้ ประเภทของการก่อหนี้และขอบเขตของการก่อหนี้ไว้ชัดเจน ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗) บัญญัติว่า "มาตรา ๔ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตราอื่นในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวน เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวน เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตัวเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้"

"มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๓ ครี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันได้แต่ เฉพาะตามที่ด้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะด้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนด้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกอหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

มาตรา ๒๓ ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการกอหน้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้าประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๓ ครี

มาตรา ๒๓ ครี รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินงาน ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ด้ตามเงื่อนไขดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาก่อน

(๒) ต้องด้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องด้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

"เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง"

(ข) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(ค) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศเป็นจำนวนรวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(ง) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโประภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโประภัณฑ์ทางทหาร ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้ตาม พรบ.ฉบับนี้เมื่อรวมกับการกู้ตาม พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ตามข้อ ข.) แล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(จ) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐) กำหนดให้กระทรวงการคลังค้าประกันไม่เกินหกเท่าของกองทุน ในกรณีที่ เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุน ในกรณีที่ เป็นสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้าประกันบริษัทจำกัดหรือสถาบันการเงิน ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

จากการพิจารณาสาระสำคัญของการก่อกำหนดที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ๕ ฉบับดังกล่าว มีข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตการก่อกำหนดและอำนาจการก่อกำหนดรวมทั้งการค้ำประกัน ดังนี้

๒.๑.๑ ขอบเขตการก่อกำหนดสาธารณะ

ตามที่บัญญัติไว้ใน พรบ.ทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดทางด้านวงเงินกู้ สำหรับเงินกู้รัฐบาลโดยตรงและเงินกู้รัฐบาลค้ำประกันประเภทที่เป็นบริษัทจำกัดและสถาบันการเงินนั้น กฎหมายกำหนดขอบเขตของการก่อกำหนดไว้ชัดเจน ส่วนการกู้เงินของรัฐบาลวิสาหกิจที่เป็นองค์การ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ตาม พรบ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (ตามข้อ จ.) ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการก่อกำหนด ฉะนั้นหากกระทรวงต้องค้ำประกันเงินกู้ของส่วนราชการ องค์การ และรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลแล้ว วงเงินกู้เหล่านี้ไม่ต้องนับรวมอยู่ในขอบเขตการก่อกำหนดตามข้อ จ.

เนื่องจากการกำหนดวงเงินสูงสุดเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการก่อกำหนด อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ของการค้ำประกันดังนี้^{๑๐/}

ประเภทขององค์การ	พรบ.กำหนดอำนาจ ก.การคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐	พรบ.กำหนดอำนาจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔	ปว.๑๗/๒๕๒๐
(๑) ในกรณีลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็น รัฐบาลวิสาหกิจ (ของเงินกองทุน)	๒ เท่า	๔ เท่า	๖ เท่า
(๒) ในกรณีลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน (ของเงินกองทุน)	๔ เท่า	๔ เท่า	๔ เท่า
(๓) การก่อกำหนดผูกพันตาม (๑) และ (๒) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ (คิดเป็นร้อยละของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี)	ไม่เกิน ๓%	ไม่เกิน ๕%	ไม่เกิน ๑๐%

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้ประเภทรัฐบาล คำประกัน แต่เมื่อได้ทำการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะแก้ไขกฎหมาย เพื่อผ่อนคลายนโยบายดังกล่าว

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่าการกำหนดขอบเขตในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศด้วยการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น นอกจากจะแสดงถึงแนวโน้มของการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลแล้ว ยังเป็นการใช้เกณฑ์ที่มีได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการชำระหนี้ เจตนารมณ์ของการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวนี้คงมุ่งจำกัดการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยใช้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้อยู่บ้าง แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือเป็นตัวแปรที่มีค่า "ประมาณการ" ก่อนข้างใกล้เคียงกับ "ค่าจริง" และเป็นตัวเลขที่มีอยู่พร้อมแล้ว ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในแง่การหยิบใช้

๒.๑.๒ อำนาจการก่อหนี้ การค้าประกันและการอนุมัติ

(๑) อำนาจการก่อหนี้และการค้าประกัน อาจแบ่งการพิจารณาได้เป็น ๓ ลักษณะ ตามสภาพภาพของหน่วยงานที่กู้ ดังนี้ (ก) หน่วยงานโดยตรงของรัฐ กระทรวงการคลังเท่านั้น ที่มีอำนาจการก่อหนี้ให้แก่หน่วยราชการในรูปของเงินกู้รัฐบาลโดยตรง และก่อหนี้ต่างประเทศได้เฉพาะเป็นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น ส่วนโครงการที่ไม่ได้รวมอยู่ในแผนพัฒนา นั้น กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจการก่อหนี้ผูกพันได้ เว้นแต่จะได้มีการตรากฎหมายเป็นพิเศษ เช่น การก่อหนี้ต่างประเทศของกระทรวงกลาโหม คือ พรบ.การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ข) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้าประกัน และ (ค) รัฐวิสาหกิจที่มีชนิดบุคคลตามข้อ ข. หรืออีกนัยหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ ตาม พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจการก่อหนี้ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าวงเงินกู้เกิน ๕ ล้านบาท ก็ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

และจาก พรบ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (ตามข้อ จ.) ที่กำหนดวงเงินการค้าประกันในปีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีนั้น วงเงินดังกล่าวคลุมเฉพาะการค้าประกันการก้อหนี่ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทและ
สถาบันการเงินเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมการค้าประกันของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ ดังนั้น หากรวม
การค้าประกันของรัฐบาลในการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ ประเภทนี้เข้าด้วยกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ
วงเงินการค้าประกันของรัฐบาลจะสูงกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีในการไฟแรงด่วน ตามที่ระบุใน พรบ.วิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรค ๒ ดังกล่าวข้างต้นหมายความว่า (ก) ส่วน
ราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงก้อหนี่ผูกพันหรือใช้จ่าย
เงินกู้ได้ และ/หรือ (ข) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถก้อหนี่ผูกพันไปก่อน แล้ว
จึงขออนุมัติในภายหลัง การตีความตามกฎหมายมาตรานี้ นอกจากจะขัดกับเจตนารมณ์ของ
กฎหมายวิธีการงบประมาณแล้ว ๑๑/ ยังมีผลทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้ม
ใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณ หรือมีการก้อหนี่ต่างประเทศเพื่อใช้จ่าย เป็นเงินบาทภายในประเทศ ๑๒/
ซึ่งทั้ง ๒ ลักษณะนี้ล้วนมีผลเป็นการเพิ่มภาระหนี้และภาระงบประมาณแผ่นดิน

๒.๑.๓ ข้อเสนอแนะ

ควรกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกันการก้อหนี่ของรัฐวิสาหกิจประเภท
องค์การ เช่นเดียวกับที่ได้กำหนดวงเงินสูงสุดในการก้อหนี่ของรัฐบาลและค้าประกันการก้อหนี่
ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและสถาบันการเงิน ทั้งนี้ โดยอาจขยายขอบเขตของ
พระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้ครอบคลุม
ถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การด้วย

๒.๒ หลักผลประโยชน์และหลักภาระหนี้ : ระเบียบการก้อหนี่กับต่างประเทศฉบับต่าง ๆ

ในการบริหารและควบคุมการก้อหนี่ต่างประเทศ รัฐบาลได้จัดวางหลักเกณฑ์
และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการก้อหนี่ต่างประเทศโดยได้ประกาศใช้ระเบียบเท่าที่ผ่านมารวม

๔ ฉบับ คือ

- ก. ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๓
- ข. ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๗ (โปรดดูในภาคผนวก ก.)
- ค. ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ (")
- ง. ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ (")

วิวัฒนาการและสาระสำคัญของระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศทั้ง ๔ ฉบับ

ดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๕ ประเด็น ได้แก่ (๑) โครงสร้างการบริหารนี้ต่างประเทศ (๒) การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงานในทางปฏิบัติ (๓) ขอบเขตของภาระเงินกู้ (๔) หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของโครงการ และ (๕) ระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนการก่อกำกับ

๒.๒.๑ โครงสร้างการบริหารนี้ต่างประเทศ

(๑) สภาพ ตามระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" (ค.ก.น.) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- ๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
- ๒. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ
- ๓. ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- ๔. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
- ๕. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- ๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
- ๗. อธิบดีกรมวิเทศสหการ เป็นกรรมการ
- ๘. อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ
- ๙. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ
- ๑๐. ผู้อำนวยการกองนโยบายเงินกู้ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

องค์ประกอบของ ค.ก.น. พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบเดิม กล่าวคือ ในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๐๓ และ ๒๕๐๗ มีสถานภาพเป็นคณะอนุกรรมการ นอกจากนี้ ยกเว้นตำแหน่งประธานอนุกรรมการแล้ว ตำแหน่งกรรมการนอกนั้น "ผู้แทน" ของหน่วยงาน แต่ต่อมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการกู้เงินต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงเพิ่มตำแหน่งรองประธานกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ อีกทั้งเพิ่มอธิบดีกรมบัญชีกลาง ในตำแหน่งกรรมการ

องค์ประกอบของ ค.ก.น. พ.ศ. ๒๕๒๕ ดังกล่าวเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ให้มีการยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารหนี้เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อรวมอำนาจหน้าที่ไว้ในคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพียงคณะเดียว

นอกจากนี้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการก่อหนี้ในประเทศ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศด้วย และเรียกชื่อใหม่ว่าคณะกรรมการหนี้ของประเทศ ๑๓/

(๒) ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การบริหารและการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ประเภทต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงควรมีคณะกรรมการกลางซึ่งทำหน้าที่บริหารและควบคุมหนี้สาธารณะทุกประเภท ทั้งหนี้ภายในและหนี้ต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวควรจะดำเนินการโดยด่วน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์

๒.๒.๒ การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงานในทางปฏิบัติ

(๑) สภาพ ตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ และ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้มีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ใน ค.ก.น. ไว้ชัดเจน ดังนี้

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ มีหน้าที่จัดทำแผนเงินกู้ต่างประเทศประจำปีและ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดไว้ ๕ ปี) และ

พิจารณาความเหมาะสมของโครงการเงินกู้

- กระทรวงการคลังมีหน้าที่หาบาทบาทและเจรจากับแหล่งเงินกู้รวมทั้งดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญา และจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ
- กรมวิเทศสหการมีหน้าที่หาแหล่งให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศสำหรับโครงการที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางการเงิน
- ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ศึกษาและติดตามภาวะการเงินทั้งในตลาดต่างประเทศและในประเทศ จัดทำรายงานภาวะหนี้สินทั้งภายในและต่างประเทศ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

(๒) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดหน้าที่ของ ค.ก.น. ไว้อย่างค่อนข้างครบถ้วนและครอบคลุมการบริหารหนี้โดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ค.ก.น. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดได้อย่างครบถ้วนและมีคุณภาพหรือมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกการทำงานที่มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เงื่อนไขเบื้องต้นแห่งความสำเร็จของการทำงานในรูปคณะกรรมการ ก็คือ จะต้องมีการยกเลิก เปลี่ยนแปลง และยุบรวมคณะกรรมการต่าง ๆ ในระบบราชการให้มีอยู่น้อยชุดเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อว่าจำนวนตำแหน่งกรรมการที่ผู้บริหารแต่ละคนได้แบกรับไว้นั้นจะได้ลดลงและเหมาะสมกับเวลาที่แต่ละคนมีอยู่จริง มิฉะนั้นหน้าที่ต่าง ๆ หรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ระบุไว้จะเป็นเพียงตัวอักษรที่ปราศจากการกระทำหรือมีการกระทำน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ในกรณีของ ค.ก.น. นั้นการระบุและแยกเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่ดี แต่เมื่อแยกแล้วต้องมีระบบรวมด้วย คือต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิด ค.ก.น. ควรจะมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ มีสำนักงานเลขานุการที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสิ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือการมีระบบประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้

ของประเทศอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ถูกต้องและรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อโอนข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของ ค.ก.น. และให้บริการแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๓ การกำหนดขอบเขตของภาระหนี้ การกำหนดขอบเขตของภาระหนี้เท่าที่ผ่านมามีอยู่ ๒ เกณฑ์ ดังนี้

(๑) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ประจำปีต่อประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้น ๆ หรืออาจเรียกสั้น ๆ ว่า "อัตราส่วนภาระหนี้" (debt burden ratio)

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะไม่มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย รายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๑๓ ของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ

เกณฑ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นนอกจากเพื่อมิให้ชนรุ่นต่อไปต้องแบกรับภาระภาษีเงินเกินควรแล้ว ยังเป็นการคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลอีกด้วย แม้ว่าการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ แต่รัฐบาลก็ต้องมีรายได้เพียงพอที่จะนำไปซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้เหล่านั้น ๑๔/ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีการใช้เกณฑ์ดังกล่าวอย่างหละหลวมมาก กล่าวคือ ในช่วงเวลาใดที่รัฐบาลต้องการจะกู้เงินต่างประเทศมาก ซึ่งจะมีผลทำให้ภาระหนี้เพิ่มมากขึ้นด้วย ก็เพียงแต่ประมาณการตัวเลขของงบประมาณรายได้ให้สูงขึ้นเท่าที่ต้องการ และจากการติดตามตัวเลขของเกณฑ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจริงตามตารางที่ ๓ ก็ปรากฏชัดว่ามติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ก็ไม่อาจรักษาไว้ได้ กล่าวคือ ยกเว้น พ.ศ. ๒๕๒๐ เพียงปีเดียว นอกนั้นตัวเลขจริงล้วนสูงกว่าเพดานบังคับ และในปัจจุบันรัฐบาลก็จำต้องละทิ้งเกณฑ์ตัวนี้ไปโดยไม่มีการกล่าวถึงในระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือในเอกสารทางราชการอื่นอีกเลย

ตารางที่ ๓ สัดส่วนการชำระหนี้จากงบประมาณต่องบประมาณรายได้

(ร้อยละ)

ปีงบประมาณ	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒
อัตราส่วนภาระหนี้ (debt service ratio)	๑๔.๖	๑๓.๗	๑๖.๐	๑๖.๖	๑๑.๗	๑๖.๐	๑๔.๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออก เกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็คือดัชนีที่เรียกกันในวงการกู้เงินระหว่างประเทศว่า "อัตราส่วนภาระการชำระหนี้" (debt service ratio)

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๓ ได้กำหนดว่า จะไม่มีการก่อหนี้ที่ทำให้การชำระคืน เงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๕ ของรายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

จากการกำหนดขอบเขตของภาระการชำระหนี้ดังกล่าว มีข้อพึงพิจารณาอย่างน้อย ๓ ประการ คือ (๑) ภาระการชำระหนี้ตามที่เกิดขึ้นจริง (๒) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตหรือเพดานบังคับ และ (๓) ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ของการใช้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้และการกำหนดเพดานบังคับ

(๑) อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ตามที่เกิดขึ้นจริง

จากการพิจารณาเปรียบเทียบเกณฑ์ดังกล่าวกับอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๒๖ ตามตารางที่ ๔ ปรากฏว่าอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าเท่ากับ ๙.๐% และ ๙.๘% ในปี ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ ตามลำดับ และจากการประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล โดยมีข้อสมมติว่าจะมีการกู้เงินใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๗-๒๕๓๒ ในวงเงินกู้ปีละ ๒,๐๖๐ ล้านบาท หรือ ผลการคำนวณปรากฏว่าอัตราส่วนภาระ

การชำระหนี้ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวจะอยู่ในระดับ ๑๐.๕ - ๑๑.๓% โดยเฉพาะในปี ๒๕๒๗ อัตราส่วนภาระการชำระสูงเป็นประวัติการณ์ คือประมาณ ๑๕%

การที่อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ เป็นต้นมาได้เพิ่มขึ้นอย่างมากสืบเนื่องจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

ประการแรก เกิดจากการใช้เกณฑ์ดังกล่าวอย่างหละหลวม กล่าวคือ เท่าที่ผ่านมาการตั้งเป้าหมายอัตราเพิ่มของการส่งออก และประมาณการรายได้เงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับที่สูงเกินไป ทั้งนี้เพื่อแสดงว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ยังต่ำอยู่ ทำให้สามารถกู้เงินต่อไปได้อีก โดยสมมติไปว่าการหาประโยชน์เฉพาะหน้าเช่นนี้จะเป็นการสร้างปัญหาในอนาคต การตั้งเป้าหมายการส่งออกจึงควรให้สอดคล้องกับแนวโน้มที่น่าจะเป็นไปได้จริง นอกจากนี้ยังควรจะได้คำนึงด้วยว่า หากสถานการณ์การส่งออกไม่เป็นตามคาด แนวนโยบายเกี่ยวกับการก่อหนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การตัดทอนโครงการควรจะเป็นเช่นใด จึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อภาวะการเงินเติบโตทางเศรษฐกิจมากจนเกินไป ^{๑๕/}

ประการที่สอง เกิดจากความผิดพลาดในการบริหารหนี้ของรัฐบาลในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ เงินกู้เพื่อป้องกันประเทศ ตามที่รัฐบาลได้เริ่มกู้เงินต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพในช่วงปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๐ เป็นจำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่เนื่องจากเงินกู้ประเภทนี้ส่วนมากไม่สามารถกู้ได้จากแหล่ง เงินกู้เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขการกู้ที่ผ่อนคลายเป็น แต่ต้องกู้จากตลาดเงินทุนเอกชน ซึ่งมีกำหนดชำระคืน ๗ - ๑๒ ปี และอัตราดอกเบี้ยสูง นอกจากนี้ การกู้เงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อแผนการชำระคืน (maturity profile) จึงทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของภาระหนี้ (bunching) ซึ่งปรากฏว่าภาระหนี้จากการกู้เงินครั้งนี้มีจำนวนสูง เป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา

การกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมในภาระการชำระคืนในช่วงปี ๒๕๑๔ - ๒๐ ที่ผ่านมานั้น นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดในแง่การบริหารหนี้ของรัฐบาลในเวลานั้น อันที่จริงรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศควรจะใช้จากงบประมาณเท่านั้น

ตารางที่ ๔ ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลหากมีการก่อหนี้สิ้นสุด ๓๐ กันยายน ๒๕๓๒

(หน่วย : ล้านบาท สรอ.)

ปีงบประมาณ	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	๒๕๓๐	๒๕๓๑	๒๕๓๒
รายได้เงินตราต่างประเทศ	๘,๐๑๔.๔	๘,๙๐๒.๕	๙,๒๒๕.๘	๘,๘๒๔.๔	๑๐,๕๗๑.๗	๑๑,๘๔๓.๐	๑๓,๒๖๑.๑	๑๔,๘๕๒.๔	๑๖,๖๓๔.๗	๑๘,๖๓๐.๕
ภาระหนี้รัฐบาลโดยตรง	๒๘๘.๙	๒๗๑.๘	๒๙๖.๖	๓๖๘.๗	๔๔๘.๓	๔๙๘.๐	๕๘๒.๖	๖๔๘.๗	๗๘๗.๘	๑,๐๑๘.๘
ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจ	๒๑๔.๒	๓๔๘.๔	๕๓๒.๙	๔๙๙.๗	๖๑๓.๒	๗๗๑.๗	๙๐๕.๖	๑,๐๒๒.๑	๑,๐๙๓.๕	๙๑๕
รวมภาระหนี้	๕๐๓.๑	๖๒๐.๓	๘๒๙.๕	๘๖๘.๖	๑,๐๖๑.๕	๑,๒๖๙.๗	๑,๔๘๘.๒	๑,๖๗๐.๒	๑,๘๘๑.๓	๑,๙๖๓.๘
อัตราส่วนภาวะการชำระหนี้	๕.๐	๗.๑	๙.๐	๙.๘	๑๕.๑	๑๐.๗	๑๑.๒	๑๑.๒	๑๑.๓	๑๐.๕

- หมายเหตุ :
๑. ในการคำนวณประมาณการรายได้เงินตราต่างประเทศ กำหนดให้มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยปีละ ๑๒% ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๓๒
 ๒. รายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๒๖ เป็นตัวเลขจริง
 ๓. กำหนดวงเงินการกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๓๒ เฉลี่ยปีละ ๒,๐๖๐ ล้านบาท สรอ.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าจะทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมลดลง แต่กิจกรรม เหล่านี้ อาจกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมาใช้จ่ายแทนได้ ด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าและมีระยะเวลาชำระคืนยาวนานกว่า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาวะ เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ในภายหลังน้อยกว่า

ประการที่สาม เกิดจากการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบของโครงการเงินกู้ รัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การนั้น กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อกำหนดนี้โดยผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งตามกฎหมายยังไม่มีการจำกัดวงเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งต่างกับการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาล และการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีแนวโน้มในการก่อหนี้เพิ่มขึ้นมาก ยิ่งกว่านั้นในโครงการเงินกู้ที่กำหนดให้มีเงินบาทสมทบ เมื่อขาดเงินบาทสมทบก็มักจะแก้ปัญหาโดยการกู้เงินอีกส่วนหนึ่ง เพิ่มเติมเพื่อแลกเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งรัฐบาลก็ต้องจ่ายออม เพราะเป็นโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลได้ต่อเม็ดเงินไปแล้ว หากขาดส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบก็ดำเนินโครงการไม่ได้

แต่เดิมมาการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาลก็เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์จากต่างประเทศ ส่วนเงินบาทสมทบนั้นมักจะใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเอง จึงมักจะผลักให้ไปหาเงินบาทจากแหล่งเงินอื่น ซึ่งในที่สุดก็เป็นการเพิ่มภาระการชำระหนี้ที่สูงอยู่แล้วให้สูงยิ่งขึ้น

ในแง่ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ ถือได้ว่าการกู้เงินเพื่อมาใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้น ไม่ใช่เป็นการลงทุน ฉะนั้นรัฐวิสาหกิจควรจะ มีเงินของตนเองอยู่ส่วนหนึ่งสำหรับใช้จ่ายร่วมในโครงการเงินกู้ต่างประเทศ หรือหากเป็นนโยบายของรัฐบาลในการตรึงอัตราค่าบริการ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นขาดรายได้ที่ควรจะได้ รัฐบาลก็ควรจะตั้งงบประมาณชดเชยให้ ส่วนในกรณีที่จะต้องกู้เงินบาทสมทบ ก็ควรกู้จากตลาดเงินทุน

ภายในประเทศ เพื่อเป็นการสงวนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งต้องจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ย

ตารางที่ ๕ ภาระหนี้จากโครงการเงินกู้ที่ไม่ใช่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(หน่วย : ล้านบาท ทรอ.)

ภาระหนี้	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
เงินกู้ป้องกันประเทศ	๑๗.๘	๓๖.๖	๗๘.๐	๑๔๐.๘	๑๖๕.๑	๑๘๘.๒
เงินกู้เงินบาทสมทบ	๓๒.๔	๖๘.๑	๗๘.๘	๑๔๔.๘	๒๐๐.๐	๒๐๓.๕
รวม	๕๐.๒	๑๐๔.๗	๑๕๖.๘	๒๘๕.๖	๓๖๕.๑	๓๙๑.๗
รวมภาระหนี้ภาครัฐบาล	๑๘๗.๓	๒๗๙.๑	๔๐๓.๑	๖๓๐.๓	๘๒๙.๕	๘๖๘.๖

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตหรือเพดานบังคับ

จากการติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล พบว่านับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๓ เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีมติเกี่ยวกับ "อัตราส่วนภาระการชำระหนี้" รวม ๔ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่หนึ่ง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๐๗ ได้ขยายเพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้จากไม่เกิน ๔% เป็นไม่เกิน ๗%

ครั้งที่สอง ตามมติของคณะกรรมการนโยบายก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๐ กำหนดว่าในการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติเงินกู้ป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ภาระการชำระหนี้ดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

เมื่อรวมกับการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่เพื่อพัฒนากองทัพเวตนา อัตราส่วนภาระการชำระหนี้จึงเพิ่มจากไม่เกิน ๗% เป็นไม่เกิน ๘% โดยมีการจำแนกว่า อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ เพื่อพัฒนากองทัพจะต้องไม่เกิน ๒% และเพื่อการอื่นไม่เกิน ๗% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

ครั้งที่สาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ ซึ่งได้กำหนดไว้ ในระเบียบการก่อกู้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดให้เวตนาอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ไม่เกิน ๘% ทั้งนี้โดยมิได้มีการจำแนกวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้

ครั้งที่สี่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ อนุมัติให้ยกเว้น การปฏิบัติตามระเบียบการก่อกู้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ เวตนาบังคับ ๘% ได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗ - ๒๕๓๐

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ที่ เวตนาบังคับจะยังปรากฏอยู่แม้ภายหลังปี ๒๕๓๐ เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะสามารถลดวงเงินกู้ ประจำปีให้ต่ำกว่า ๒,๐๖๐ ล้าน หรือ ๗๖๐ ล้าน หรือลงเหลือเป็นปีละประมาณ ๑,๖๐๐ ล้าน หรือ ๖๖๐ ล้าน ซึ่งเป็นวงเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๘ ๑๖/ อย่างไรก็ตาม การกำหนดวงเงินกู้ไว้ในระดับนี้อาจเป็นไปได้ในปีต่อ ๆ ไป ดังนั้น คณะรัฐมนตรีคงจะมีมติเป็น ครั้งที่ห้า เกี่ยวกับขอบเขตภาระหนี้ภายใน ๑ - ๒ ปีข้างหน้า

(๓) ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของการใช้อัตราภาระการชำระหนี้ อาจกล่าวได้ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ เป็นดัชนีที่มีความสำคัญและมีบทบาทในฐานะที่เป็น ตัวชี้วัดเกี่ยวกับข้อจำกัดในระยะสั้นและแรงกดดันที่เกิดจากภาวะดุลการชำระ เงินของประเทศ ที่เป็นลูกหนี้ อัตราส่วนนี้มีความสำคัญด้วยเหตุผล ๓ ประการ ประการแรก เนื่องจาก รายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออก เป็นรายได้แหล่งเดียวที่ ไม่มีข้อผูกพัน จึงนำมาชำระหนี้ได้ ส่วนเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการไหลเข้าของการ ลงทุนถือว่าเป็นรายได้ที่มีข้อผูกพัน ประการที่สอง อัตราส่วนนี้ประกอบด้วยตัวแปรเพียง ๒ ตัว

และสถิติข้อมูลของตัวแปรทั้งสองนี้มีอยู่พร้อมแล้วในทุก ๆ ประเทศที่เป็นลูกหนี้ จึงง่ายต่อการ
เข้าใจและติดตามคำนวณนอกจากนี้ รายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกยังเป็นตัวแปรที่
ค่อนข้างน่าเชื่อถือ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคอื่น เช่น GDP เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราส่วนภาระหนี้ยังไม่สามารถวัดสภาพคล่องทั้งใน
ปัจจุบันและอนาคตได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ในการวัดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ
ของประเทศใด ๆ จึงใช้อัตราส่วนนี้โดยลำพังไม่ได้ จำเป็นต้องใช้ร่วมกับตัวแปรแวดล้อมอื่น ๆ
นอกจากนี้ แม้ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ที่คำนวณได้จะมีแนวโน้มสูงขึ้นหรือต่ำลง แต่ก็
มิได้หมายความว่า credit rating ของประเทศนั้นจะเลวลงหรือดีขึ้นด้วยเสมอไป เพราะ
การให้ credit rating นี้มีการเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ด้วยจึงเป็นการ
จัดอันดับที่ต้องแข่งกับประเทศอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ สำหรับกรณีของไทย จากการที่รัฐบาลได้กำหนดเพดานบังคับของ
อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ไว้เท่ากับ ๘% นั้น ได้มีผู้ศึกษาเพื่อหาคำตอบว่าเกณฑ์เท่าไร
จึงจะนับว่าเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริงของประเทศไทย โดยอาศัยแบบจำลอง
ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการวิเคราะห์ ^{๑๗/} อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้แย้งว่า
อัตราส่วนภาระหนี้เป็นดัชนีวัดสภาพคล่องระหว่างประเทศ สภาพคล่องนี้โดยตัวของมันเอง
ถือว่าเป็นภาวะระยะสั้น ดังนั้น อัตราส่วนภาระหนี้จึงเป็นเรื่องของภาวะระยะสั้นด้วย โดยเหตุ
นี้การใช้แบบจำลองของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็น เรื่องของภาวะระยะยาวใน
การวิเคราะห์อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ จึงได้คำตอบที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแห่งความเป็นจริง ^{๑๘/}
กล่าวโดยสรุปเรายังไม่สามารถใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์ เพื่อคำนวณว่าอัตราส่วนภาระ
การชำระหนี้ควรจะอยู่ในเกณฑ์เท่าใดจึงจะนับว่าเหมาะสมกับสภาวะทาง เศรษฐกิจของประเทศ
ในแต่ละช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

๒.๒.๔ หลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการเงินกู้

ตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ในข้อ (๔) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและอนุมัติโครงการเงินกู้ ดังนี้

"๔.๑ อยู่ในแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือหาไม่อยู่จะต้องได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าเป็นโครงการพิเศษที่เหมาะสม

๔.๒ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องมีอัตราผลตอบแทนเทียบเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ เช่น การประกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๔.๓ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องก่อให้เกิดผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษหากอยู่ในรูปก่อให้เกิดรายได้หรือการประหยัดรายจ่ายเงินตราต่างประเทศ"

นอกจากนี้ ในการพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้ ค.ก.น. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยสรุปดังนี้ ^{๑๔/}

- (๑) เป็นโครงการที่ผู้กู้ได้เตรียมการพร้อมที่จะดำเนินการ
- (๒) เป็นโครงการที่ผู้กู้ได้เตรียมการจัดหาเงินบาทสมทบไว้เรียบร้อยแล้ว
- (๓) ผู้กู้ต้องอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้เงินกู้ได้ตามกำหนดในสัญญา และสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ของสัญญา
- (๔) การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่นทุกกรณี ต้องให้กระทรวงการคลังพิจารณาและเห็นชอบในเงื่อนไขของสัญญาเงิน
- (๕) การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินบาทสมทบ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของภาวะการณ์การเงินและดุลการชำระเงินของประเทศ

ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการเงินกู้ไว้ดังนี้แล้วก็ตาม แต่การก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศก็ได้ปรากฏเป็นปัญหาอย่างรุนแรงในปัจจุบัน ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์บางประการยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมีความหละหลวมในการยึดถือหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เหล่านี้ กล่าวคือ

(๑) แม้จะได้มีการกำหนดในระเบียบการก่อกู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๔ ว่า โครงการเงินกู้ต่างประเทศจะต้องอยู่ในแผนพัฒนาฯ แต่เนื่องจาก พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อกู้ (ทั้งภายในและต่างประเทศ) ของ รัฐวิสาหกิจที่มีใช้นิติบุคคล (โปรดดูหัวข้อ ๒.๑.๒ ในบทความนี้) โดยเพียงแต่ผ่านการอนุมัติ ของคณะกรรมการ ดังนั้นหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในระเบียบการก่อกู้เงินต่างประเทศ จึงไม่มีผล บังคับใช้เท่าที่ควร และยังผลให้ขบวนการพิจารณาโครงการเงินกู้ภาครัฐบาลมีลักษณะเป็น piece meal approach ^{๒๐/} กล่าวคือไม่มีระบบรวมศูนย์ในการพิจารณาและเปรียบเทียบ โครงการเงินกู้ต่าง ๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า โครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติบางโครงการนอกจากไม่สนับสนุนแล้วยัง เป็นการทวนกระแสของ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของส่วนรวมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการเงินกู้ สาธารณูปโภคบางประเภทที่ให้ประโยชน์อย่างมากแก่ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากขึ้น

(๒) การใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนซึ่งมาจากหลักการผลประโยชน์ (โปรดดูหัวข้อ ๑.๑.๓ ในบทความนี้) ก็คือการใช้หลักเกณฑ์ cost-benefit เพื่อวัดผล ตอบแทนและประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการบางท่าน ตั้งข้อสังเกตว่า ภายใต้ระบบราคาที่มาจากราคาตลาดของกิจการสาธารณูปโภคบาง- อย่าง หรือนโยบายของรัฐบาลในการปกป้องอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่นนี้ย่อมจะทำให้ ราคาสินค้าและบริการเหล่านี้สูงกว่าในกรณีที่ เป็นตลาดแข่งขัน และทำให้อัตราผลตอบแทน ของโครงการประเภทนี้สูงตามไปด้วย ในขณะที่โครงการด้านการศึกษาและสาธารณสุขถูก

ประเมินไว้ต่ำมาก ดังนั้นหากมีการใช้หลักเกณฑ์นี้โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างตลาดและปรัชญาการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมแล้ว ก็จะทำให้เห็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศไม่อาจบรรลุผลได้

(๓) แม้ตามหลักเกณฑ์จะกำหนดไว้ว่า โครงการที่ได้รับการอนุมัตินั้นจะต้องพิสูจน์ได้ว่าอยู่ในขั้นพร้อมที่จะดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการอนุมัติโครงการที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการ ทั้งนี้จะด้วยสาเหตุการผลักดันจากแหล่งเงินทุนที่ต้องการให้กู้เงินตามเป้าหมายของผู้บริหารแหล่งเงินทุนนั้น หรือจากการเร่งเร้าของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มีการเซ็นสัญญาโดยเร็ว เพื่อผูกมัดการจัดสรรงบประมาณสมทบจากสำนักงานงบประมาณ และการขออัตราค่าจ้างจากสำนักงาน ก.พ. อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่ง แต่ผลก็จะออกมาเหมือนกันคือมีการเซ็นสัญญาเงินกู้หรือค้ำประกันโดยที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ทำให้รัฐบาลต้องมีภาระชำระค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก นับเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่าให้แก่แหล่งเงินทุนในต่างประเทศ จึงดูเหมือนกับว่าเป็นเงินที่ยากจนบริจาครให้เศรษฐกิจและยังเป็นเศรษฐกิจในต่างประเทศ เงินจำนวนนี้มีมากกว่างบประมาณแผ่นดินที่จ่ายอุดหนุนองค์กรอาสาสมัคร เอกชน เพื่อบำเพ็ญสาธารณะประโยชน์ทั้งหมดรวมกันในประเทศไทย อย่างเทียบกันไม่ได้

ตารางที่ ๖ รายจ่ายงบประมาณค่าธรรมเนียมผูกพันการกู้เงินภาครัฐบาล

ปีงบประมาณ	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
ค่าธรรมเนียม	๙๖.๖	๑๐๕.๒	๑๓๓.๔	๒๑๓.๒	๒๘๗.๒	๓๑๐.๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) แม้ตามหลักเกณฑ์จะกำหนดไว้ว่าโครงการเงินกู้ที่ได้รับการอนุมัติจะต้องมีเงินบาทสมทบอยู่พร้อมแล้ว แต่ในทางปฏิบัติหากโครงการใดยังไม่สามารถจัดหารายจ่ายสมทบ คณะรัฐมนตรีก็มักจะอนุมัติโดยยอมให้กู้เงินมาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่ง

หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถบีบให้กระทรวงการคลังค้าประกันทั้ง เงินกู้เพื่อการลงทุน และเงินกู้เพื่อแลกเปลี่ยนเงินบาทสมทบ โดยอ้างถึงโครงการลงทุนที่ได้ผ่านการอนุมัติของ คณะรัฐมนตรีแล้ว การอนุมัติโครงการในลักษณะเช่นนี้จึง เท่ากับว่ารัฐบาล (โดยคณะรัฐมนตรี) เองเป็นฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาล (โดย ค.ก.น.) ได้กำหนดขึ้น ผลจึงปรากฏว่า ได้มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อมาใช้เป็น เงินบาทสมทบในจำนวนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เฉพาะในปี ๒๕๒๔ - ๒๕๒๖ ได้ถูกมาเป็นจำนวนรวมกัน ๓ ปีเท่ากับ ๑,๐๔๒.๕ ล้านเหรียญ สรอ.

(๕) เนื่องจากได้มีการเปิดช่องให้มีการกู้เงินเพื่อแลกเปลี่ยนเงินบาทสมทบจาก แหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ จึงปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งพากันกู้เงินจากสถาบันการเงิน เอกชนในต่างประเทศ ทั้งที่ระบบธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศสามารถระดมเงินฝากได้มาก พอที่จะให้รัฐวิสาหกิจ เหล่านี้กู้ ทำให้มีการรั่วไหลของเงินตราต่างประเทศอันมีอยู่จำกัดโดย ไม่จำเป็น

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัญหาการก่อหนี้ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ล้วนอยู่ในวิสัยที่รัฐบาล สามารถจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดจากการกำหนดหลัก เกณฑ์และ การปฏิบัติตามหลัก เกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นทั้งสิ้น

๒.๒.๕ ขั้นตอนการก่อหนี้ต่างประเทศ

ในขณะนี้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศได้ใช้ขั้นตอนการก่อหนี้แบบ Joint Processing Schedule สำหรับการก่อหนี้กับต่างประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการปฏิบัติในการกู้เงินต่างประเทศก่อนมีการ ลงนามในสัญญากู้เงิน กับขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว ซึ่งมีสาระ สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก. ขั้นตอนการปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญาเงิน

เพื่อให้เป็นไปตามหลัก เกณฑ์การอนุมัติโครงการเงินกู้ของ ก.ก.น. กระทรวงการคลัง จึงได้กำหนดขั้นตอนของการกู้เงินดังต่อไปนี้ ๒๑/

(๑) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีโครงการที่คาดว่าจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นโครงการที่ริเริ่มเองหรือเป็นโครงการที่แหล่งเงินกู้สนใจ ให้รีบเสนอโครงการนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ในโอกาสแรกโดยด่วน ทั้งนี้ เพื่อขอให้พิจารณาบรรจุในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแจ้งให้กระทรวงการคลัง ทราบด้วย

(๒) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ได้รับแจ้งโครงการจากหน่วยงานแล้ว จะพิจารณานำเข้าบรรจุในแผนเงินกู้ฯ ระยะ ๓ ปี แล้วเสนอกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศพิจารณา แผนเงินกู้ที่ผ่านการพิจารณาดังกล่าวจะใช้ยึดถือ เป็นแนว ในการเจรจาหาบหมากับแหล่งเงินกู้ต่อไป

(๓) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำข้อความสำคัญและความพร้อมของโครงการแต่ละปี และเสนอต่อกระทรวงการคลัง เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปทานและอุปสงค์ของเงินกู้จากต่างประเทศก่อนเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศพิจารณาจัดทำแผนและกำหนดนโยบายของการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละปี

(๔) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำรายละเอียดของโครงการหรือภายหลังที่แหล่งเงินกู้ได้มาศึกษาวิเคราะห์โครงการ (Appraise) แล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นจะเสนอรายละเอียดของโครงการดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเหมาะสมแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะเสนอคณะกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอกองรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

(๕) เมื่อได้รับอนุมัติโครงการแล้ว กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะผู้แทนเพื่อทำการเจรจาเงินรายนั้น ๆ กับแหล่งผู้ให้กู้ต่อไป

(๖) เมื่อการเจรจาเงินหรือค้ำประกันได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กระทรวงการคลังจะรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบร่างสัญญา เงินกู้หรือร่างสัญญาค้ำประกันแล้วแต่กรณี

(๗) เมื่อคณะรัฐมนตรีและหรือคณะกรรมการบริหารของรัฐบาลทักจอนุมัติสัญญาตามผลการเจรจาแล้ว กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการลงนามในสัญญาเงินหรือสัญญาค้ำประกันต่อไป

ข. ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญาเงินแล้ว

ตามปกติ เมื่อได้ลงนามในสัญญาเงินแล้ว สัญญา เงินกู้ยังจะไม่มีผลใช้บังคับทันที แหล่งเงินกู้ต่าง ๆ มักจะให้เวลาระหว่าง ๙๐ - ๑๒๐ วัน เพื่อให้ผู้กู้ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแสดงให้ผู้ให้กู้แน่ใจว่าสัญญาเงินที่ลงนามไปแล้วถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ลงนามในสัญญาเงินและหรือสัญญาค้ำประกัน เป็นผู้มีอำนาจลงนามในนามผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันสัญญาเงินและหรือสัญญาค้ำประกันนั้น ๆ มีผลสมบูรณ์และผูกพันและหรือผู้ค้ำประกันตามกฎหมายของไทย และในบางกรณีผู้ให้กู้จะกำหนดเงื่อนไขพิเศษที่ผู้กู้จะต้องดำเนินการก่อนสัญญาจะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กู้มีความพร้อมเพรียง และสามารถดำเนินการตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จะต้องตั้งผู้บริหารโครงการ (Project Director or Manager) หรือคณะกรรมการบริหารโครงการหรือการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นตามที่ผู้ให้กู้และผู้เห็นสมควร ฯลฯ

ฉะนั้น ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญาเงินแล้ว จึงมีดังนี้

(๑) ให้กระทรวงการคลัง เสนอรายงานการลงนามในสัญญาเงินและหรือสัญญาค้ำประกันให้คณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมกับขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกู้เงินและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เฉพาะเงินกู้ของส่วนราชการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๑๔) และขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมาย เพื่อรับรองว่าสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันนั้น ๆ ได้กระทำขึ้นถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ลงนามมีอำนาจลงนามในนามผู้กู้และหรือผู้ค้ำประกัน และมีผลผูกพันผู้กู้และผู้ค้ำประกัน ทุกประการ เพื่อเสนอให้แหล่งผู้ให้กู้พิจารณาต่อไป

(๒) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้กู้เงินรีบดำเนินการตามเงื่อนไขพิเศษ (หากมี) โดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้ และหากมีข้อขัดข้องประการใดให้รีบแจ้งกระทรวงการคลัง ทราบ

(๓) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) จะมีผลเป็นที่พอใจของผู้ให้กู้แล้ว ผู้ให้กู้ก็จะประกาศให้สัญญาเงินและหรือสัญญาค้ำประกันนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป

หากผู้กู้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) ข้างต้น ภายใน กำหนดระยะเวลา ผู้ให้กู้โดยการขอร้องของผู้กู้อาจจะพิจารณาขยายกำหนดเวลามีผลบังคับใช้ ของสัญญาเงินกู้ออกไปให้อีกระยะหนึ่ง ถ้ามีเหตุผลสมควร แต่ถ้าผู้ให้กู้ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ ขอบไปก็อาจจะพิจารณายกเลิกการให้กู้เงินรายนั้น ๆ ก็ได้

ตารางที่ ๗ ระบบการประสานการระดมทุนจากต่างประเทศ

ขั้นตอนการ หน่วยงาน ผู้ดำเนินการ	การเตรียม แนวทาง	การเตรียมความ คิดโครงการ	จัดทำแผนระยะ หกปี จากภายนอก ระยะ 3 ปี	จัดทำ Project Design และ F/S	การประเมิน โครงการใน รายละเอียด	การเสนอ กรม. เพื่อ ขออนุมัติโครงการ และรายละเอียด วงเงิน	การลงนาม เป็น สัญญาเงินกู้ หรือ พันธบัตร
สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	จัดทำแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ 5 ปี	ประสานการกำหนด โครงการพัฒนา ต่าง ๆ	วิเคราะห์ความสอดคล้อง ของโครงการต่อแผนพัฒนา ประเทศ กวส. จัดทำ แผนโครงการเงินกู้ 3 ปี รวมทั้งแผนประจำปีเสนอ ต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอ ขออนุมัติจาก ก.บ.ต่อไป	ประสานงานการศึกษา พัฒนาโครงการ	ดำเนินการประเมิน โครงการในราย ละเอียดและส่งให้ ก.บ.พิจารณาอนุมัติ โครงการ	ก.บ.อนุมัติโครงการ การ เงินกู้และ กรม. อนุมัติ	-
กระทรวงการคลัง				วิเคราะห์ความต้องการ เงินกู้ต่างประเทศตามแผน 3 ปี เสนอให้กรรมการ กำหนดนโยบายการก่อหนี้ และพิจารณาอนุมัติการ เจรจาขอกู้เพื่อใช้ใน โครงการ	เจรจาหาแหล่ง เงินกู้ต่างชาติ ไม่เป็นการ	ดำเนินการหาหรือ เงินกู้ต่างชาติไม่ เป็นการ แต่งตั้ง Loan Negotia- tion Group และดำเนินการ เจรจาเงิน	เสนอผลการเจรจา เงินกู้หรือคำปรึกษา ต่อ กรม. ดำเนินการ เป็นสัญญาเสนอ กรม. เพื่อทราบ

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	วิเคราะห์ผลกระทบ ทางการเงินของแผน 3 ปี ซึ่งรวมถึง การลงทุน การ ชำระหนี้และ ภาวะหนี้	วิเคราะห์อัตราแลกเปลี่ยน เงินตราต่างประเทศ	-	-	-	-
สำนักงานประมาณ	-	-	ประมาณการงบ ของโครงการใน แผน 3 ปี	จัดสรรเงินบาท สำหรับโครงการ ศึกษาโครงการ	ประมาณการงบ บาทสำหรับ โครงการที่กล่าว ถึง	จัดสรรเงินบาท สำหรับโครงการ ศึกษาโครงการ เงินกู้	-
กรมวิเทศสหการ	ฝึกอบรมและ ลักษณะความช่วยเหลือ ของต่างประเทศ	กำหนดขอบเขตและ แจกแจงลักษณะของ ความช่วยเหลือที่ ปรากฏ	วิเคราะห์และจัดทำแผน การรับความช่วยเหลือใน ระยะ 3 ปี	คณะอนุกรรมการพิจารณา อนุมัติรับความช่วยเหลือใน การศึกษาโครงการลงนาม ในสัญญาความช่วยเหลือ และศึกษาการใช้เงินช่วยเหลือ	-	-	-
สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	-	-	-	-	วิเคราะห์ความ คุ้มค่าของ โครงการ	จัดสรรอัตรา ค่าตอบแทน โครงการ	-
หน่วยราชการต่าง ๆ	วิเคราะห์ปัญหาและ ความต้องการในการ พัฒนา	กำหนดโครงการและ เตรียมรายชื่อโครงการ พัฒนา	-	ศึกษาความเหมาะสมโครงการ ในอันเนื่องกันและรายละเอียด	-	-	-

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	วิเคราะห์ผลกระทบ ทางการเงินของแผน 5 ปี ซึ่งรวมถึงกล การชำระหนี้และ ภาระหนี้	วิเคราะห์อัตราแลกเปลี่ยน เงินตราต่างประเทศ	-	-	-	-
สำนักงานประมาณ	-	-	ประมาณวงเงินบาทสมทบ ของโครงการในแผน 3 ปี	จัดสรรเงินบาทสมทบการ ศึกษาโครงการ	ประมาณวงเงิน บาทสมทบของ โครงการที่กล่าวถึง ข้อ	จัดสรรเงินบาทสมทบ โครงการตามสัญญา เงินกู้	-
กรมวิเทศสหการ	ศึกษาขยายและ ลักษณะความช่วยเหลือ ของต่างประเทศ	กำหนดขอบเขตและ แจกแจงลักษณะของ ความช่วยเหลือที่ ปรากฏ	วิเคราะห์และจัดทำแผน การรับความช่วยเหลือใน ระยะ 3 ปี	คณะอนุกรรมการพิจารณา อนุมัติรับความช่วยเหลือใน การศึกษาโครงการลงนาม ในสัญญาความช่วยเหลือ และศึกษาการใช้เงินช่วยเหลือ	-	-	-
สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	-	-	-	-	วิเคราะห์ความต้อง การตามกำลังคน และโครงการ	จัดสรรอัตราค่า เงินในเขตโครงการ	-
หน่วยราชการต่าง ๆ	วิเคราะห์ปัญหาและ ความต้องการใน การพิจารณา	กำหนดโครงการและ เตรียมรายชื่อโครง การพิจารณา	-	ศึกษาความเหมาะสมโครง การไปขึ้นเบื้องต้นและราย ละเอียด	-	-	-

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ADB	-	ส่ง PROJECT IDENTIFICATION MISSION เพื่อทำ COUNTRY PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช.	พิจารณาและทำ COUNTRY PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช. ส่งกระทรวงฯ เพื่อจัดทำ PROJECT PREPARATION	จัดทำ PROJECT PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช.	ประเมินโครงการส่งให้ สศช.	จัดทำ APPRAISAL REPORT LOAN DOCUMENT ส่งให้ LTACC MEETING และดำเนินการเจรจาเงิน	เสนอขออนุมัติจาก BOARD OF DIRECTOR
IBRD	-	ส่ง PROJECT IDENTIFICATION MISSION เพื่อจัดทำ INITIATIVE PROJECT BRIEF ส่งให้ สศช.	จัดทำ 2 nd PROJECT BRIEF ส่งให้ สศช.	จัดทำ PROJECT PREPARATION ส่งให้ สศช.	จัดทำ YELLOW COVER APPRAISAL REPORT	จัดทำ GREEN COVER APPRAISAL REPORT และเริ่มเจรจาเงินกู้	เสนอขออนุมัติจาก BOARD OF DIRECTOR
OECP	-			จัดทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (JICA/OECF) ส่งให้ สศช.		พิจารณาต่อขอเงินกู้ ภายใต้นโยบายเงินกู้ โครงการในรายละเอียด และเจรจาเงินกู้	ขออนุมัติรัฐบาล
USAID	-	จัดทำ PROJECT ANALYSIS และ IDENTIFICATION DOCUMENT	จัดทำ PROJECT ANALYSIS และ IDENTIFICATION DOCUMENT ส่งให้ สศช.	จัดทำ PROJECT DESIGN & PROJECT 1 st DRAFT ส่งให้ สศช.	จัดทำ PROJECT FINAL DRAFT	ขออนุมัติโครงการจาก วอชิงตันและดำเนินการเจรจาเงินกู้	-

๓. ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้

แหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ทั้ง Multilateral Sources, Bilateral Sources, Commercial Sources และ Bonds ต่างมีขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

3.] Multilateral Sources แหล่งสำคัญที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทย คือ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ที่คล้ายคลึงกันมาก ดังนี้

(๑) การกำหนด Project Pipeline

เริ่มแรกแหล่งผู้ให้กู้จะจัดโครงการไว้ล่วงหน้า (Project Pipeline) อย่างน้อย ๒ ปี โดยในปีแรกจะเป็นโครงการที่ค่อนข้างแน่ชัด โครงการดังกล่าวส่วนใหญ่มีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว กำลังอยู่ในระหว่างการประเมินผลโครงการ โครงการใน Pipeline สำหรับโครงการของปีแรกสถาบันผู้ให้กู้จะดำเนินการไปเรื่อย ๆ และมีการรายงานผลคืบหน้าให้ ส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องทราบตลอดเวลา นอกจากนี้จะมีการส่งเจ้าหน้าที่มา ประเมินผลและประชุมปรึกษาหารือกับส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ ๆ ส่วนโครงการของปีที่สองเป็นโครงการที่กำหนดไว้คร่าว ๆ ทั้งในแง่ของวงเงินที่จะให้กู้และระยะเวลาดำเนินการ โครงการดังกล่าวยังมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาข้อเท็จจริงและการประเมินผลโครงการ

หลักเกณฑ์ในการกำหนด Project Pipeline มีหลายประการ เริ่มต้นธนาคารจะพิจารณาจากเป้าหมายวงเงินที่จะให้กู้แต่ละปี และสาขาที่จะให้กู้ซึ่งได้จัดความสำคัญไว้ เช่น จะให้ความสำคัญการพัฒนาเกษตรและชนบทเป็นอันดับแรก รองลงมาเป็นสาขาการพลังงาน เป็นต้น การกำหนดวงเงินและลำดับความสำคัญนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแหล่งเงินกู้และความต้องการของประเทศ ซึ่งในระยะยาวได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ และระยะสั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ ในระยะทุกปีหรือสองปี ทางธนาคารโลกยังได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับการชี้แจงจากรัฐบาลไทยเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาและสถานะของประเทศเป็นประจำ ซึ่ง เรียกว่า Consultative Group Meeting ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แหล่งผู้ให้กู้ทั้งหลายได้รู้-

ความเป็นไปของประเทศและนโยบายของรัฐบาล เพื่อจะได้จัด เงินกู้และความช่วยเหลือให้สอดคล้องกัน

(๒) การกำหนดโครงการ (Project Identification)

การเตรียมโครงการเงินกู้ โดยหลักการแล้วแหล่งที่เป็น Multilateral Source จะต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือประเทศผู้กู้ในการเตรียมโครงการด้วย เริ่มตั้งแต่การกำหนดโครงการ ซึ่งโดยปกติจะมีการเตรียมเป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๒.๑) โครงการใหญ่ที่เร่งด่วน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะกำหนดโครงการร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการไว้ล่วงหน้า ๓ - ๔ ปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการในแผนระยะยาวและเป็นโครงการต่อเนื่อง เช่น โครงการด้านชลประทาน ซึ่งรู้กันอยู่แล้วว่าจะมีการพัฒนาพื้นที่ไหนก่อนหลังอย่างไร โครงการด้านพลังงาน ซึ่งก็มีแผนล่วงหน้าจะต้องผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นปีไหนเท่าใด และจะผลิตที่ไหนก่อนหลังอย่างไร โครงการใหญ่เหล่านี้แหล่งผู้ให้กู้จะจัดเงินกู้ไว้ล่วงหน้ารวมอยู่ในโครงการเงินกู้ก่อน ๆ เพื่อให้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาทำการศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Studies) เป็นการล่วงหน้าบางโครงการถ้ารู้แน่ชัดว่าต้องดำเนินการก็อาจทำถึงขีดออกแบบรายละเอียดไว้ด้วย

(๒.๒) โครงการขนาดกลางที่ไม่เร่งด่วน โครงการเหล่านี้ได้เล็งเห็นแล้วว่ามีความสำคัญ แต่ไม่เร่งด่วนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่เห็นภาพชัดเจน ยังไม่แน่ใจว่าควรทำหรือไม่ โครงการเหล่านี้ทางแหล่งผู้ให้กู้จะให้ความช่วยเหลือโดยขอให้แหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เช่น UNDP FAO ให้ความช่วยเหลือโดยให้เงินหรือส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาเบื้องต้นก่อน ในบางโครงการแหล่งเงินกู้จะให้ความช่วยเหลือเองโดยตรงก็มี

โครงการขนาดกลางนี้ ในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แม้ไม่ได้รับความช่วยเหลือก็อาจเตรียมโครงการเองได้ และในส่วนราชการบางแห่งที่เห็นความจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการนั้นจริง ๆ ก็อาจของเงินงบประมาณมาทำการศึกษาและเตรียมโครงการด้วยตนเอง โดยอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญมาทำหรือทำเองก็ได้ เช่น โครงการด้านชลประทาน โครงการทางหลวง เป็นต้น

(๒.๓) โครงการขนาดเล็ก โครงการเหล่านี้โดยปกติไม่จำเป็นต้องศึกษาละเอียดถึงซึ่งมากนัก การเตรียมโครงการส่วนใหญ่แหล่งเงินกู้มักเสนอแนะให้หน่วยงานเจ้าของ

โครงการเป็นผู้เตรียมโครงการเอง แต่อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานน้อยรายที่สามารถเตรียมโครงการได้ดี ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของโครงการเงินกู้เนื่องจากการเตรียมโครงการล่าช้าจึงมักเกิดขึ้นเสมอ

(๓) การศึกษาข้อเท็จจริงโครงการ (Fact Findings)

การศึกษาข้อเท็จจริงของโครงการโดยปกติเป็นการดำเนินการโดยแหล่งเงินกู้ เป็นการรวบรวมตัวเลขข้อมูลขั้นต้นเพื่อหาข้อสรุปว่าโครงการนั้น ๆ สมควรดำเนินการเกี่ยวกับการให้กู้ต่อไปหรือไม่ การศึกษาข้อเท็จจริงนี้อาจทำก่อนการบรรจุโครงการใน Project Pipeline แล้วหรือหลังก็ได้ แต่เป็นขั้นต้นก่อนที่มีการประเมินผลโครงการ ซึ่งปกติจะดำเนินการ ๑-๓ ปีก่อนจะมีการกู้เงินขึ้นอยู่กับโครงการว่าใหญ่หรือเล็กและเร่งด่วนหรือไม่อย่างไร

(๔) การประเมินโครงการ (Project Appraisal)

ก่อนที่แหล่งเงินกู้จะอนุมัติโครงการจะต้องมีการประเมินโครงการก่อนทุกโครงการ การประเมินโครงการโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนประเมินเบื้องต้น (Pre-Appraisal) ซึ่งเป็นการประเมินรอบแรก และการประเมินขั้นสุดท้าย (Appraisal) รายงานการประเมินโครงการนี้เป็นรายงานสำหรับฝ่ายบริหารของแหล่งเงินกู้ใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยหลักการแล้วการประเมินโครงการเป็นการดำเนินการของฝ่ายผู้ให้กู้เพื่อพิจารณาของฝ่ายผู้ให้กู้ ไม่ใช่เป็นการทำเพื่อฝ่ายผู้กู้ เพราะโดยหลักการแล้วผู้กู้จะต้องประเมินโครงการสำหรับการพิจารณาตัดสินใจของฝ่ายตนด้วย แต่สำหรับประเทศไทย โดยที่ยังขาดเจ้าหน้าที่วิเคราะห์และประเมินโครงการที่ชำนาญงาน จึงทำการประเมินโครงการให้ลึกซึ่งไม่ได้ ต้องอาศัยรายงานการประเมินโครงการของฝ่ายผู้ให้กู้เป็นหลักในการพิจารณาโครงการตลอดมา

(๕) การเจรจาเงินกู้ (Loan Negotiations)

โดยทั่วไปหลังจากจัดทำรายงานการประเมินโครงการเสร็จ แหล่งผู้ให้กู้จะส่งสาระของโครงการพร้อมทั้งเงื่อนไขเงินกู้มาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อน สำหรับโครงการใหญ่บางโครงการทางแหล่งผู้ให้กู้จะส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปรึกษาหารือด้วย เมื่อทำความเข้าใจ

ตกลงในขั้นหลักการได้แล้ว ทางแหล่งผู้ให้กู้จะส่งร่างสัญญา เงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันมาให้พิจารณา พร้อมกับหนังสือเชิญไปเจรจาเงินกู้ ปกติจะทำการเจรจาที่สำนักงานใหญ่ของแหล่งผู้ให้กู้ ระยะเวลา ตั้งแต่ทำรายงานการประเมินโครงการ เสร็จจนกระทั่งถึงวันกำหนดเจรจาเงินกู้ปกติไม่เกิน ๔๕ วัน

สำหรับทางฝ่ายส่วนราชการไทย ก่อนไปทำการเจรจาเงินกู้โครงการนั้น ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาในชั้นรายละเอียดจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย ส่วนการแต่งตั้งคณะ ผู้แทนไทยไปเจรจาเงินกู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๖) การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ (Loan Approval)

หลังจากการเจรจาเงินกู้ โดยปกติภายใน ๔๕ วัน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะเสนอ เข้ากรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกู้ มีหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้กำหนดไว้ว่า เอกสาร รายละเอียดของโครงการพร้อมผลการเจรจาเงินกู้และร่างสัญญาเงินกู้จะต้อง เสนอให้คณะกรรมการ บริหารพิจารณาอย่างน้อย ๓ สัปดาห์ ก่อนวันประชุมคณะกรรมการบริหาร

สำหรับฝ่ายไทย เมื่อเจรจาเงินกู้เสร็จแล้วก็ต้องรับรายงานคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งร่างสัญญา เงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกัน เพื่อพิจารณาอนุมัติด้วย

ขั้นตอนการอนุมัติเงินกู้ของกรรมการบริหารของแหล่งเงินกู้ที่มีความสำคัญ ต่อผู้กู้มากขึ้นหนึ่ง คือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนา เอเชียจะคิดจากผู้กู้สำหรับ โครงการนั้น ๆ จะถือตามวันที่เอกสารเงินกู้โครงการนั้นได้ส่งถึงมือกรรมการบริหาร (ซึ่งไม่ใช่วันที่ คณะกรรมการประชุมอนุมัติ) โดยปกติอัตราดอกเบี้ยจะ เปลี่ยนไปทุกระยะหกเดือน วันดังกล่าวอยู่ใน ช่วงไหนก็จะใช้อัตราดอกเบี้ยในช่วงนั้น โดยวิธีนี้ใช้เฉพาะการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราคงที่

(๗) การลงนามสัญญาเงินกู้ (Loan Signing)

ภายหลังจากกรรมการบริหารของแหล่งเงินกู้และคณะรัฐมนตรีของไทยได้ พิจารณาอนุมัติเงินกู้แล้ว โดยปกติภายในระยะ ๑ เดือน ก็จะมีการลงนามในสัญญาเงินกู้และหรือสัญญา ค้ำประกันที่สำนักงานของแหล่งผู้ให้กู้ โดยทางฝ่ายแหล่งเงินกู้จะลงนามโดยตรงประธานกรรมการ และฝ่ายรัฐบาลไทยจะลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดลงนามแทนก็

ต้องมีใบมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนเงินกู้ขององค์การและรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ลงนาม จะต้องเป็นหัวหน้าองค์การหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนามในสัญญาค้ำประกัน

วันที่มีการลงนามในสัญญาเงินกู้มีความสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

- นับจากวันลงนาม ๖๐ วัน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะเริ่มคิดค่าผูกพันเงินกู้ (Commitment Charge) ปกติอัตราร้อยละ ๐.๗๕ ของยอดเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย
- ภายใน ๙๐ วัน นับจากวันลงนาม ทางฝ่ายผู้กู้จะต้องจัดทำความเห็นทางกฎหมาย (Legal Opinions) สำหรับโครงการเงินกู้นั้น ๆ ให้เสร็จแล้วส่งไปให้แหล่งเงินกู้ เมื่อแหล่งเงินกู้ได้รับแล้วจะตรวจสอบดูความถูกต้องแล้วจึงจะประกาศวันมีผลบังคับใช้ของเงินกู้ (Effective Date) ซึ่งเป็นวันที่ฝ่ายผู้กู้สามารถทำสัญญาจ้างผูกพันเงินกู้ได้ และเริ่มเบิกจ่ายเงินกู้ได้

อย่างไรก็ตาม การประกาศวันมีผลบังคับใช้สำหรับบางโครงการอาจทำไม่ได้ เร็วนัก เพราะบางครั้งจะมีเงื่อนไขเงินกู้กำหนดให้ฝ่ายผู้กู้ดำเนินการบางประการให้ลุล่วงเสียก่อน

- นับจากวันลงนามไม่เกิน ๖ เดือน เป็นระยะที่แหล่งเงินกู้ยอมให้เพื่อไว้สำหรับการกำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรก หลังจากระยะปลอดหนี้ (Grace Period) เช่น ถ้ามีระยะปลอดหนี้ ๕ ปี กำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรกจะต้องไม่เกิน ๕ ปี ๖ เดือน นับจากวันลงนาม เป็นต้น ซึ่งวันชำระเงินต้นนี้จะเป็นวันชำระค่าดอกเบี้ยและค่าผูกพันเงินกู้ด้วย

๓.๒ Bilateral Sources แหล่งเงินกู้ที่สำคัญเรียงตามลำดับดังนี้ รัฐบาลญี่ปุ่น (OECD) รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก (KfW) รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (USAID) รัฐบาลเดนมาร์ก (Danish Loan) ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ค่อนข้างแตกต่างกัน ดังนี้

เงินกู้รัฐบาลญี่ปุ่น (OECD)

การให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นการให้กู้ภายใต้หลักการ คือ ในรูปความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ดังนั้น เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีลักษณะผ่อนปรน คือ มีระยะชำระหนี้ยาวนาน และดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังไม่ผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้ซื้อสินค้าหรือจ้างบริษัทจากญี่ปุ่น นอกจากนี้-

การจ้างที่ปรึกษาจะจ้างได้เฉพาะบริษัทของญี่ปุ่น และบริษัทของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น บริษัทของประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ห้ามเข้ามาแข่งขัน ปัจจุบันประเทศไทยซึ่งญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศพัฒนา ระดับกลางได้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นในเงื่อนไขผ่อนชำระหนี้ ๓๐ ปี รวมระยะปลอดหนี้ ๑๐ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓ ไม่มีค่าผูกพันและค่าบริการเงินกู้

การให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาจะคิดอัตราดอกเบี้ยและระยะชำระหนี้ไม่เหมือนกัน ประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มพัฒนาน้อย เช่น บังคลาเทศ พม่า อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ จะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณร้อยละ ๒-๒.๗๕ และมีระยะชำระหนี้ยาว ๓๕-๔๐ ปี ส่วนประเทศที่พัฒนามาก เช่น มาเลเซียจะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะชำระหนี้สั้น

โดยปกติการพิจารณาให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาเป็นรายปี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาใดอะเป็นรายปี กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล แห่งประเทศญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund) เป็นหน่วยงานที่บริหารเงินกู้ของรัฐบาลญี่ปุ่น เงินกู้ที่กองทุนนี้ได้มาจะถูกจัดสรรมาจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาลญี่ปุ่น ดังนั้น วงเงินที่ให้กู้แต่ละปีนอกจากขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้วยังขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศญี่ปุ่นเองด้วย

ขั้นตอนในการให้กู้ของรัฐบาลญี่ปุ่นแบ่งได้ดังนี้

(๑) การพิจารณาเงินกู้เบื้องต้น ขั้นแรกประเทศผู้กู้จะต้องมีหนังสือขอเงิน (Loan request) เสนอไปให้รัฐบาลญี่ปุ่น ระบุวงเงินยอดรวมพร้อมกับการแยกย่อยเป็นรายโครงการ นอกจากนี้ถ้าจะมีการขอเงื่อนไขอะไรพิเศษก็ต้องเสนอไปด้วย เช่น การขอให้ลดอัตราดอกเบี้ย การขอใช้เงินกู้เป็นเงินบาทสมทบ (Local Counterpart Fund) เป็นต้น

การขอกู้ขั้นแรกนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะพิจารณาและจัดลำดับความเหมาะสมของโครงการที่จะใช้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นให้เสร็จภายในเดือนตุลาคม แล้วเสนอให้กระทรวงการคลัง เพื่อเสนอขอความเห็นชอบในหลักการจากคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศก่อน ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคมของการกู้เงินแต่ละปี

ทางด้านรัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อได้รับหนังสือขอกู้เงินแล้วก็จะมีการพิจารณาในระดับ
เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

(๒) การประเมินโครงการ ในการพิจารณาระดับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ของ รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดส่งคณะผู้แทนมาศึกษาข้อเท็จจริงและประเมินโครงการที่เสนอขอกู้ในประเทศไทย
ผู้แทนของรัฐบาลญี่ปุ่นจะมีประมาณ ๑๐-๑๕ คน นำโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทน
จะประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงานวางแผนแห่งชาติและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
กับโครงการที่ขอกู้ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม เป็นต้น

การประเมินโครงการนี้ คณะผู้แทนญี่ปุ่นจะส่งแบบสอบถามมาให้หน่วยราชการไทย
ตอบล่วงหน้า และขอให้หน่วยงานไทยเตรียมรายละเอียดของโครงการพร้อมความต้องการเงินกู้เสนอ
และในการพิจารณาจะมีการประชุม เพื่อให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามร่วมกัน

ปกติโครงการที่เสนอขอกู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นมัก เป็นโครงการที่ไม่ได้เตรียม
กู้เงินมาล่วงหน้าเหมือนโครงการกู้เงินจากธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนา เอเชีย ส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับ
รัฐบาลแต่ละชุดซึ่งมีนโยบายไม่เหมือนกัน ดังนั้น โครงการที่เสนอขอกู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นจึงมักขาด
การต่อเนื่อง และไม่มีการเตรียมโครงการที่ดีพอ ซึ่งมักมีปัญหาในขั้นการประเมินโครงการเสมอ

(๓) การพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้

เมื่อมีการประเมินโครงการในรายละเอียดแล้ว จะมีการนำเสนอระดับสูงจน
กระทั่งถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ปกติรัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาปลายปีหรือต้นปีถัดไป

วันที่มีการพิจารณาอนุมัติโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่นจะไม่มี ความสำคัญเหมือน
แหล่ง Multilateral เพราะขั้นตอนที่สำคัญอยู่ที่การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาล
(Exchange of Notes)

(๔) การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลและการลงนามในสัญญาเงินกู้

ขั้นสุดท้ายในการให้กู้เงิน คือ การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาล

ซึ่งเป็นการลงนามในระดับหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การลงนามดังกล่าว จะกระทำที่โตเกียวหรือกรุงเทพมหานครแล้วแต่ความเหมาะสม ในหนังสือแลกเปลี่ยนดังกล่าวจะระบุ วงเงินกู้ในงวดนั้น ๆ (ถึงปัจจุบันรัฐบาลไทยได้กู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นแล้ว ๑๐ งวด) และวงเงินกู้ของแต่ละโครงการ พร้อมทั้งวงเงินความช่วยเหลือแบบให้เปล่าด้วย ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นให้ประเทศไทยปีละ ๑๔-๒๐% ของวงเงินกู้ นอกจากนี้ก็จะระบุเงื่อนไขเงินกู้ที่สำคัญ ๆ ลงไปด้วย

เมื่อผ่านการลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนแล้ว ต่อไปก็สามารถลงนามในสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันได้ แล้วแต่ว่าโครงการไหนจะพร้อมก่อน ซึ่งในการลงนามในสัญญาเงินกู้ นี้จะต้องมีการลงนามในข้อตกลงเงื่อนไขทั่วไป (General Conditions) สำหรับโครงการนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

เงินกู้รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW)

รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตกให้รัฐบาลไทยกู้เงินโดยหลักการเดียวกับรัฐบาลญี่ปุ่น คือ เป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และไม่เป็นเงินกู้ที่ผูกพันว่าต้องซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมัน (United Loan) การให้กู้ปกติจะให้กู้ควบคู่กับการให้เงินช่วยเหลือด้วย โดยทั่วไปในสัดส่วนเงินกู้ ๒ ส่วน และเงินช่วยเหลือ ๑ ส่วน ซึ่งเงินช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือเพื่อเตรียมโครงการที่จะใช้เงินกู้ของเยอรมันเอง ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้เงินกู้จากรัฐบาลเยอรมันในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี ค่าผูกพันเงินกู้ร้อยละ ๐.๒๕ ระยะเวลาชำระหนี้ ๓๐ ปี รวมระยะเวลาปลอดหนี้ ๑๐ ปี

การพิจารณาให้กู้เงินของรัฐบาลเยอรมันจะเป็นรายปีเช่นกัน โดยขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้แบ่งได้ดังนี้

(๑) การพิจารณาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล (Government to Government Agreements) ก่อนการพิจารณาโครงการเงินกู้ จะต้องมีการลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลก่อน

ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างกระทรวงการต่างประเทศซึ่ง เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยกับรัฐบาล เยอรมัน

ในการพิจารณาข้อตกลงระหว่างรัฐบาลนั้น รัฐบาลเยอรมันตะวันตกจะต้องมีการ เจริญระดับผู้แทนกันก่อน โดยจะสลับหมุนเวียนเจรจากันที่กรุงเทพมหานครและกรุงบอนน์แห่งละปี แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนมีการเจรจา รัฐบาลเยอรมันจะส่งผู้แทนประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ต่าง ๆ และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากสถาบัน เครดิต เพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมา ศึกษาข้อเท็จจริงก่อนทุกครั้ง

ข้อตกลงดังกล่าวจะระบุวงเงินให้กู้และวงเงินให้เปล่า เป็นรายปีพร้อมวงเงินแต่ละ โครงการ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการเตรียมโครงการไว้ล่วงหน้าก่อนและเนื่องจากประเทศไทยมี ปัญหาในเรื่องนี้ ในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแต่ละปี นอกเหนือจากการกำหนดโครงการในปีนั้น ๆ แล้ว จะมีการกำหนดโครงการสำหรับปีหน้าไว้เบื้องต้นด้วย

ในทางปฏิบัติข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเยอรมันนี้ จะมีความยืดหยุ่นได้ ต่างกับข้อตกลงในหนังสือแลกเปลี่ยนของรัฐบาลญี่ปุ่น กล่าวคือ โครงการที่ได้ตกลงกันไว้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ และเงินที่ให้กู้ อาจกู้ไม่หมดในปีนั้น ก็จะมีการยกยอดมารวมกับวงเงินกู้ปีถัดไป และในการ เปลี่ยนแปลงโครงการก็ต้องมากำหนดไว้ให้ชัดในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลปีถัดไปด้วย

(๒) การพิจารณาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ การพิจารณาโครงการเงินกู้ จะ เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ เป็นหลักการในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเท่านั้น ทางฝ่ายรัฐบาลเยอรมัน เมื่อมีการลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแล้ว ในขั้นพิจารณารายละเอียดของเงินจะเป็นหน้าที่ของ สถาบัน เครดิต เพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW) ซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลที่มีหน้าที่ รับผิดชอบ ในการบริหารเงินกู้ทั้งหมดของรัฐบาลเยอรมัน การดำเนินงานในขั้นนี้ทาง KFW จะส่งคณะ ผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่มา เจริญรายละ ละเอียดกับฝ่ายไทยจนเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่ายแล้วจึงกำหนดวันลงนาม ในสัญญา เงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกัน เงินกู้

เงินกู้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (USAID)

เดิมรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูปเงินให้เปล่าเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาหลังจากรัฐบาลสหรัฐฯ ลดความสำคัญของภูมิภาคนี้ลงก็ได้ลดความช่วยเหลือในรูปให้เปล่าลงด้วย และตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมารัฐบาลสหรัฐฯ ได้เพิ่มความช่วยเหลือมากขึ้นแต่เป็นในรูปของเงินกู้

เงินกู้ของสหรัฐอเมริกาเป็นไปในรูปของเงินกู้ผ่อนปรนตามหลักการ

เช่นกัน คือ มีระยะเวลาชำระหนี้คืน ๔๐ ปี รวมระยะปลอดหนี้ ๑๐ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี ใน ๑๐ ปีแรก และร้อยละ ๓ ต่อปี ในระยะเวลาที่เหลือและไม่มีภาระผูกพันว่าจะต้องซื้อสินค้าและบริการจากสหรัฐฯ

ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของรัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดไว้ดังนี้

(๑) ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลนี้เป็นข้อตกลงระยะยาว ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นข้อตกลงที่ได้ลงนามมากกว่า ๑๐ ปี ส่วนใหญ่จะกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทั่ว ๆ ไปไว้ เช่น ข้อกำหนดว่าเงินกู้นำนามาใช้เป็นค่าภาษีไม่ได้ หรือข้อตกลงที่ว่าเงินกู้นำนามาใช้ซื้อสินค้าและบริการจากประเทศไหนได้บ้าง เป็นต้น ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะใช้กันทั้งเงินกู้และเงินช่วยเหลือที่ได้มาของรัฐบาลสหรัฐฯ

(๒) การกำหนดและเตรียมโครงการเงินกู้ การจัดสรรเงินกู้และเงินช่วยเหลือของประเทศสหรัฐฯ จะกระทำเป็นระยะ ๆ ช่วงหนึ่ง ๆ ประมาณ ๓-๔ ปี โดยจะร่วมกับรัฐบาลไทยกำหนดหลักการให้ความช่วยเหลือขั้นต้น (Concept Paper) ขึ้นมาก่อน โดยจะกำหนดวงเงินและขอบเขตที่จะให้ความช่วยเหลือแต่ละปี จากนั้นก็จะทำการกำหนดโครงการขึ้นมาตามหลักกาสดังกล่าว เรียกว่า Project Identification Document โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งสองฝ่าย แล้วจึงส่งรายละเอียดให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณารับหลักการ

ในแต่ละปีทาง USAID จะส่ง Design Team มาเตรียมโครงการที่ได้รับหลักการแล้วในชั้นรายละเอียดเพื่อเป็นโครงการเงินกู้ต่อไป

ในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศด้านเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบเรียกว่าองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งหน่วยงานนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกลั่นกรองและพิจารณาโครงการในรายละเอียด

การพิจารณาโครงการเงินกู้ของสหรัฐฯ จะพิจารณาควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในปัจจุบันนี้ได้หันมาโยงกับโครงการเงินกู้มากขึ้น เช่น ให้เพื่อการศึกษาและเตรียมโครงการเงินกู้ ให้เพื่อใช้ในส่วนที่เป็นความช่วยเหลือทางวิชาการ แก่โครงการเงินกู้ เป็นต้น

(๓) การเจรจาและอนุมัติโครงการและลงนามในสัญญาเงินกู้

เมื่อได้มีการเตรียมรายละเอียดโครงการเรียบร้อยแล้วก็จะส่งเจ้าหน้าที่มาเจรจารายละเอียดในร่างสัญญาเงินกู้กับส่วนราชการฝ่ายไทย แล้วจึงเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณาอนุมัติโครงการหลังจากนั้นจึงกำหนดวันลงนามในสัญญาเงินกู้

เงินกู้รัฐบาลเดนมาร์ก (Danish Loan)

รัฐบาลเดนมาร์กเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่ม ที่ให้ความช่วยเหลือประเทศไทย ในรูป Bilateral Aid เช่นกัน トラบเท่าถึงปัจจุบันรัฐบาลเดนมาร์กได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยมาแล้ว ๓ งวด โดยเงินกู้งวดที่ ๓ ได้มีการลงนามต้นปี ๒๕๒๔

เงินกู้รัฐบาลเดนมาร์กเป็นเงินกู้ที่ผ่อนปรนเช่นกัน คือ ไม่คิดดอกเบี้ยหรือค่าผูกพันเงินกู้ หรือค่าบริการเงินกู้ มีระยะชำระหนี้คืน ๒๕ ปี รวมระยะปลอดหนี้ ๗ ปี และมีเงื่อนไขผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้เพื่อซื้อสินค้าและบริการเงินกู้จากรัฐบาลเดนมาร์กเท่านั้น

ในการบริหารเงินกู้ รัฐบาลเดนมาร์กได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาหน่วยหนึ่งเพื่อรับผิดชอบเรียกว่า DANIDA หน่วยงานนี้จะมาทำหน้าที่เช่นเดียวกับ OECF ของญี่ปุ่นหรือ KEW ของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้ของรัฐบาล เดนมาร์กสรุปได้ดังนี้

(๑) การพิจารณาโครงการ การพิจารณาโครงการเงินกู้ของรัฐบาล เดนมาร์กจะใช้วิธีพิจารณาเป็นรายปี (แต่ไม่ได้ให้เงินกู้ทุกปี) เริ่มต้นรัฐบาลเดนมาร์กจะมีหนังสือแจ้งมาว่าพร้อมจะให้รัฐบาลไทยกู้เท่านั้นเท่านี้ โดยขอให้ฝ่ายไทยเสนอรายละเอียดของโครงการไปพิจารณา ทั้งนี้ โครงการที่ฝ่ายไทยจะเสนอนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน

(๒) การอนุมัติโครงการและการลงนามในสัญญาเงินกู้ เมื่อรัฐบาลเดนมาร์กได้รับโครงการแล้วก็จะส่งคณะผู้แทนศึกษาข้อเท็จจริง (Fact Finding Mission) มาศึกษาและประเมินโครงการ ในการนี้คณะผู้แทนของรัฐบาลเดนมาร์กจะไปทำการศึกษารายละเอียดตลอดจนไปดูพื้นที่โครงการ แล้วมาร่วมประชุมปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทย เพื่อสรุปหาข้อยุติที่แน่ชัดของโครงการแต่ละโครงการ แล้วจึงกลับไปทำรายงานเสนอให้รัฐบาลพิจารณา เมื่อรัฐบาลเดนมาร์กได้พิจารณาอนุมัติโครงการแล้ว ก่อนมีการลงนามในสัญญาเงินกู้ จะมีการส่งคณะผู้แทนมาเจรจา

เงินกู้ของรัฐบาลอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีหลายประเทศที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยในลักษณะ

เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศแคนาดา เป็นต้น และยังมีประเทศยุโรปอีกหลายประเทศที่กำลังจะเสนอให้ประเทศไทยกู้ในทำนองเดียวกัน

ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับเงินกู้ของรัฐบาลเดนมาร์ก จึงจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้

เงินกู้กลุ่มประเทศอาหรับ (Arab Funds)

กลุ่มประเทศอาหรับที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทย ได้แก่ OPEC Fund, Kuwait Fund และ Saudi Fund การให้กู้ของกลุ่มประเทศอาหรับยึดถือหลัก

Bilateral Basis เช่นกัน คือ เป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน คือ มีระยะชำระหนี้ ๒๐-๒๕ ปี รวมระยะปลอดหนี้ ๕ ปี คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๔ โดยเฉพาะ จะไม่คิดดอกเบี้ย แต่คิดค่าบริการเงินกู้ร้อยละ ๓ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เงินทุนของอาหรับแต่ละแหล่งที่จัดสรรให้ประเทศไทยในแต่ละปี จะมีจำนวนไม่มาก ประมาณแต่ละแหล่งไม่เกิน ๑๐ ล้านดอลลาร์ ต่อปี และโดยที่กองทุนอาหรับเองไม่มีเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินโครงการอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ การให้กู้ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นการให้กู้ร่วม (Co - Financing) กับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือกับประเทศพัฒนาแล้ว

สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้นั้นจะไม่สลับซับซ้อนมาก ถ้าหากเป็นการให้กู้ร่วมแล้ว การพิจารณาและประเมินโครงการจะเป็นไปตามแหล่งผู้ให้กู้หลัก ส่วนการอนุมัติโครงการก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารแต่ละกองทุน

โดยที่กลุ่มประเทศอาหรับเป็นผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออก ดังนั้นโครงการที่กองทุนอาหรับให้กู้จึงเป็นโครงการพัฒนาด้านพลังงานและไฟฟ้า เป็นส่วนใหญ่

๓.๓ เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกต่างประเทศ (Syndication and Exim Bank Loans)

การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และ Exim Bank ได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ขยายการลงทุนมาก และขาดแคลนรายได้เพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

การดำเนินการกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และ Exim Bank จะเป็นไปตามลักษณะ Commercial Basis เริ่มต้นโดยผู้กู้จะคัดเลือกและเชิญธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในตลาดเงินทุนต่างประเทศให้ยื่นข้อเสนอเป็นผู้จัดการจัดหาเงินกู้ให้ตามวงเงินและวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ชี้แจงรายละเอียดของเงื่อนไขเงินกู้ อาทิ ระยะเงินกู้ ระยะปลอดหนี้ อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งยุทธวิธีในการเข้าสู่ตลาด และเมื่อคัดเลือกได้ผู้เสนอเงื่อนไขเงินกู้ที่ดีที่สุดและตรงตามที่ต้องการแล้ว ผู้กู้ก็จะให้ Mandate แก่ธนาคารหรือกลุ่มธนาคารนั้น เพื่อที่ธนาคารที่กล่าวจะได้รวมกลุ่มธนาคารผู้ให้กู้ต่อไป ในขณะเดียวกัน

กันก็จะทำการเจรจาตกลงในรายละเอียดของร่างสัญญากู้เงิน และหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ พร้อมทั้งกำหนดวันลงนามในสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่กล่าวต่อไป

การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และ Exim Bank จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก การกู้เงินจาก Exim Bank จะไม่มีการประมูล เพราะการที่จะกู้เงินจาก Exim Bank ผู้กู้จะต้องทราบว่าจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากประเทศใด และใช้เงินสกุลใด ดังนั้น การกู้เงินจาก Exim Bank จึงต้องทำการเจรจาและทบทามล่วงหน้า ไม่มีการประมูลเหมือนการกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป อีกประการหนึ่งระยะเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ Exim Bank จะดีกว่าเงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ และประการสุดท้ายเงินกู้จาก Exim Bank จะมีเงื่อนไขกำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อชำระค่าจัดซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้กู้เท่านั้น แต่การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์จะนำเงินกู้ออกไปชำระค่าจัดซื้อที่ไหนก็ได้

๓.๔ การกู้เงินจากต่างประเทศโดยวิธีการออกพันธบัตร (Floating Bonds)

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ เมื่อครั้งที่ประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่การพัฒนาแบบต่างประเทศ แต่หลังจากนั้นก็มิได้มีการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรอีกเลย จนกระทั่งเมื่อปี ๒๕๒๑ จึงได้มีการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรอีกครั้งหนึ่ง และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากในระยะหลังนี้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีความต้องการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น และการกู้เงินโดยวิธีนี้มีต้นทุนต่ำกว่าการกู้เงินโดยวิธี Syndication และเครดิตของประเทศไทยยังเป็นที่เชื่อถือในต่างประเทศ

การดำเนินการกู้เงินโดยวิธีออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศ จะกระทำได้ ๓ วิธี คือ การออกพันธบัตรชนิดจำกัดจำหน่ายเฉพาะนิติบุคคล การออกพันธบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป และการออกพันธบัตรชนิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณา ดังนี้

ก. การออกพันธบัตรชนิดจำกัดการจำหน่ายเฉพาะนิติบุคคล

(Private Placement) การออกพันธบัตรโดยวิธีนี้เป็นวิธีที่ง่าย และนับเป็นก้าวแรกของการเข้าสู่

ตลาดพันธบัตรสำหรับผู้ออกพันธบัตรทุกราย ประเทศไทยได้ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้เป็นครั้งแรกในตลาดเงินทุนเยอรมันเมื่อ เดือนมีนาคม ๒๕๒๑ และในเดือนเมษายน ๒๕๒๑ ก็ได้ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้อีกครั้งหนึ่งในตลาดเงินทุนญี่ปุ่น หลังจากนั้นก็ได้สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาทิ การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรชนิดนี้จำหน่ายในตลาดเงินทุนญี่ปุ่น เมื่อปี ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ ตามลำดับ

การดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรชนิดนี้ เริ่มต้นโดยผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกและเชิญบริษัทหลักทรัพย์ (Security Companies) หรือธนาคารต่าง ๆ ให้อินข้อเสนอเป็นหัวหน้าผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตร (Lead Arranger) เมื่อเลือกหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตรได้แล้ว ก็จะมอบหมายให้เป็นผู้ติดต่อขออนุญาตจากรัฐบาลของประเทศเจ้าของตลาดและกำหนดระยะเวลาออกตามคิว เมื่อทราบหมายกำหนดการออกพันธบัตรแล้ว ก็จะพิจารณาแต่งตั้งผู้ร่วมจัดการจัดจำหน่าย (Co - Arrangers) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Paying Agent) ในขณะเดียวกัน ผู้ออกพันธบัตร และหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตรก็ต้องร่วมกันจัดทำเอกสารประกอบคำขอออกพันธบัตร ซึ่งรวมทั้งหนังสือชี้ชวนให้ซื้อพันธบัตร รายละเอียดร่างความตกลงต่าง ๆ และเงื่อนไขพันธบัตร (ยกเว้นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย) เพื่อติดต่อขออนุญาตออกพันธบัตรอย่างเป็นทางการต่อหน่วยงานของรัฐบาลของประเทศเจ้าของตลาดพันธบัตรนั้น ๆ เมื่อการติดต่อบรรลุผลเป็นทางการแล้ว จึงมาทำการเจรจารายละเอียดเงื่อนไขทางการเงิน คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตร ซึ่งจะต้องดำเนินการล่วงหน้าประมาณ ๒ สัปดาห์ ก่อนวันลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดจำหน่ายพันธบัตร

การออกพันธบัตรชนิดนี้ ถ้าผู้ออกพันธบัตรมีเครดิต เป็นที่เชื่อถือ ก็สามารถออกได้ง่ายและต้นทุนค่าใช้จ่ายไม่สูง เพราะพันธบัตรที่ออกสามารถจำหน่ายได้ง่ายและได้ราคาดี

ข. การออกพันธบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป (Public Offering)

การออกพันธบัตรชนิดนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละตลาด อาทิ ตลาดเงินทุนญี่ปุ่น ได้มีข้อกำหนดว่าจะ

ต้องเคยออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศมาแล้วอย่างน้อย 2 ครั้ง สำหรับตลาด
เงินทุนอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งตลาดเงินทุนญี่ปุ่นด้วย แต่ไม่รวมตลาดเงินทุนสหรัฐฯ จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ
วงเงินพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีการออกพันธบัตรชนิดนี้ในตลาด
เงินทุนญี่ปุ่นมาแล้ว 4 ครั้ง

ขั้นตอนการออกพันธบัตรโดยวิธีนี้เริ่มด้วยการ

(1) คัดเลือกบริษัทหลักทรัพย์และธนาคารที่มีชื่อเสียงอย่างน้อย 4-5 แห่ง
และมีหนังสือเชิญในบริษัทหลักทรัพย์และธนาคารที่กล่าวเป็นเงื่อนไขข้อเสนอเป็นหัวหน้าคณะผู้จัด
จำหน่าย (Lead Underwriter) และเป็นหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงิน (Lead Commissioned
Company) ตามลำดับ

(2) หลังจากเลือกหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายและหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่าย
เงินได้แล้วหัวหน้าคณะดังกล่าวจะเป็นผู้ไปติดต่อเพื่อขออนุญาตออกพันธบัตรจากรัฐบาลของประเทศ
ดังกล่าวพร้อมทั้งจองคิวในการออกพันธบัตร ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังก็จะจัดทำความ
เห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติในหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกพันธบัตรที่กล่าว
หลังจากนั้น กระทรวงการคลังร่วมกับหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายก็จะต้องจัดทำเอกสารเพื่อประกอบคำ
ขอออกพันธบัตรและหนังสือเชิญให้ซื้อพันธบัตร

(3) พิจารณารายละเอียดของเงื่อนไขพันธบัตร รวมทั้งร่างความตกลงต่าง ๆ
ที่จะกระทำกับหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายพันธบัตรและหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงินซึ่งจะประกอบด้วย

- ความตกลงว่าด้วยการจัดจำหน่ายพันธบัตร
(Underwriting Agreement)
- ความตกลงว่าด้วยการ เป็นคณะตัวแทนรับจ่ายเงิน
(Agreement with Commissioned Companies)
- ความตกลงว่าด้วยตัวแทนรับจ่ายเงิน
(Paying Agency Agreement)

- ความตกลงว่าด้วยการขึ้นสมุดจดทะเบียนพันธบัตร
(Recording Agreement)

(4) หัวหน้าคณะผู้จำหน่าย (Lead Underwriter) จะแจ้งหมายกำหนด
การออกพันธบัตร ซึ่งเป็นการดำเนินการขั้นสุดท้าย ประกอบด้วย

- การเจรจากำหนดราคาและอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร
- การลงนามในความตกลงต่าง ๆ
- การเปิดและปิดจำหน่ายพันธบัตร
- การชำระเงิน

(5) การดำเนินการเพื่อจดทะเบียนพันธบัตรที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
ที่เป็นเจ้าของตลาด

ค. การออกพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Rate Notes) เป็น
พันธบัตรที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตาม LIBOR มักนิยมออกในวงที่ LIEOR อยู่ในระดับต่ำ
ประเทศไทยได้ออกพันธบัตรชนิดนี้มาแล้ว 1 ครั้งในวงเงิน 30 ล้านบาท สรอ. เมื่อปี 2522
และต่อมาได้สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้ โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจรายแรก ซึ่งได้มีการลงนามในความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
การออกพันธบัตรที่กล่าวเมื่อเดือนสิงหาคม 2526

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการ เริ่มด้วยผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกธนาคารหรือ
บริษัทหลักทรัพย์มีชื่อเสียง และมีหนังสือเชิญให้ธนาคารหรือบริษัทที่กล่าวยื่นเงื่อนไขการออกพันธบัตร
เมื่อเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดได้แล้ว ก็จะแต่งตั้งธนาคารหรือบริษัทที่กล่าวเป็นหัวหน้าคณะผู้จัดการจำหน่าย
(Lead Manager) เพื่อดำเนินการตามขั้นตอน และข้อกำหนดของตลาดต่อไป ในขณะที่เดียวกันผู้ออก
พันธบัตรจะร่วมกับหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายในการพิจารณาเลือกกลุ่มคณะผู้จัดการจัดจำหน่าย
(Managers) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Fiscal Agent) สำหรับการออกพันธบัตรที่
กล่าวต่อไป หลังจากนั้นก็จะพิจารณารายละเอียดของเงื่อนไขพันธบัตร หนังสือชี้ชวน และร่างความ
ตกลงต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย

Underwriting Agreement

Suscription Agreement

Fiscal and Paying Agency Agreement

Agent Bank Agreement

เมื่อพิจารณารายละเอียดเงื่อนไขพันธบัตร หนังสือชี้ชวน และร่างความตกลงต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว
ก็จะกำหนดวันลงนามในความตกลงที่กล่าว การปิดจำหน่ายและการชำระเงินที่ได้จากการจำหน่าย
พันธบัตรตามลำดับ ซึ่งในทางปฏิบัติจะใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์

4. การวิเคราะห์ผลกระทบต่อทาง เศรษฐกิจการ เมืองของ

การก่อหนี้ต่างประเทศในแนวคิด เศรษฐศาสตร์สถาบัน :

กรณีศึกษารนาคาร โลก

ถ้าหากการกู้เงินให้แต่ผลดีเพียงด้านเดียวแก่ผู้กู้ เกษตรกรไทยที่เป็นนักกู้ตลอด-
กาลก็คงจะต้องตื่นตื่นจากการก่อหนี้ แต่ความจริงก็หา เป็นเช่นนั้นไม่ เกษตรกรไทยที่ยากจน
ส่วนมากล้วนเคยก่อหนี้มาแล้ว และมีจำนวนไม่น้อยที่ยังกู้ยืมจน เพราะตกเป็นเหยื่อของการ
เอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ จากนายทุนผู้ให้กู้ สั้นใดก็สั้นนั้น ประเทศยากจนในโลกที่สาม
ก็อาจจะต้องตกเป็นเหยื่อของแหล่งที่ให้กู้ ซึ่งคงจะมีรูปแบบที่ลึกลับซับซ้อนและมอง เห็นได้ยากยิ่งกว่า
กรณีของบุคคล

คนทั่วไปมักจะให้ความสนใจ เฉพาะด้านผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจที่ได้จากการ
กู้เงินต่างประเทศ ส่วนต้นทุนทางสังคมที่ส่วนรวมต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการพึ่งพาทุน
ต่างประเทคนั้นมักจะถูกละเลย เพื่อเป็นการวิเคราะห์ถึงต้นทุนทางสังคมดังกล่าว ในที่นี้จะ
ศึกษาบทบาทของ รนาคาร โลกที่มีต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและการ เมืองของไทย
โดยศึกษา เป็นกรณีตัวอย่าง ทั้งนี้เนื่องจาก รนาคาร โลก เป็นแหล่ง เงินกู้ที่สำคัญของไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาเป็นเวลานานร่วม 3 ทศวรรษ (เริ่มกู้ครั้งแรกปี 2493) ก็ได้มีนักวิชาการไทยอย่างน้อย 2 ท่านคือ กฤษ เพิ่มพันจิตต์ และ วิวัฒน์ชัย วัตถากร ^{22/} ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับรัฐบาลไทยไว้หลายประการ อาทิ ธนาคารโลกมีบทบาทต่อการชื้อนนโยบายและการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไรบ้าง ธนาคารโลกได้กำหนดบทบาทของทุนต่างประเทศเพื่อรับใช้ฝ่ายใดแน่ ประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้า หรือประเทศโลกที่สาม และบทบาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสาธารณะของประเทศไทยอย่างไรบ้าง สำหรับคำถาม 2 ข้อแรกนั้น ^{23/} นักวิชาการทั้ง 2 ท่านนี้ได้ศึกษาหาคำตอบไว้บ้างแล้ว ส่วนคำถามข้อที่สามนั้นคงจะหาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้มิใช่เพราะขาดแคลนหลักฐานข้อมูล หากเป็นเพราะว่าคำตอบดังกล่าวไม่อาจแสดงให้เห็นชัดในเชิงปริมาณประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งการประเมินผลลัพธ์ต่าง ๆ ว่าเป็นผลดีหรือผลเลี่ยนนั้นยังต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางความคิด จิตสำนึก และความเชื่ออุดมการณ์ที่แตกต่างกันของผู้ประเมินแต่ละคนด้วย

จุดเริ่มต้นที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยเกิดขึ้นเมื่อธนาคารโลกได้ส่งคณะทำงานมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของไทยเมื่อ พ.ศ. 2500 และได้เสนอผลการสำรวจและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยึดเป็น "สัมปรี" ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และ 2 โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ๆ ดังนี้ ^{24/}

1. รัฐบาลไทยควรทุ่มเทความพยายามเต็มที่ในอันที่จะส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบวิสาหกิจเสรี
2. บทบาทของรัฐบาลไทยในการพัฒนาควรเน้นในแง่การเป็นผู้อำนวยการ สละวาททางเศรษฐกิจ ด้านการวางแผนกำหนดนโยบาย การบริหารงานสวัสดิการสุขภาพ การพัฒนา แต่ไม่ประกอบธุรกิจในลักษณะแข่งขันกับเอกชน รัฐบาลไทยควรจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยเร็ว จัดเตรียมและทำการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เพียงพอ ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้มีบรรยากาศการลงทุนที่ดี ดึงดูดใจนักลงทุนไทยและต่างชาติ

3. รัฐบาลไทยควรส่งเสริมการค้าต่างประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศ และรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนการกู้เงินต่างประเทศ ควรเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และภาคบริการ เพื่อนำประเทศไปสู่ภาวะความทันสมัย

อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นเป้าประสงค์หลักที่ธนาคารโลก ได้ยืนยันและตอกย้ำอย่างมั่นคงและต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน รวมเป็นเวลานานกว่า สองทศวรรษ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าว ธนาคารโลกได้มีข้อเสนอแนะใหม่ๆ ออกมาอีก แต่ก็มีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเป้าประสงค์หรือการเปลี่ยนแปลงในแง่กลยุทธ์เท่านั้น ส่วนเป้าประสงค์หลักดังกล่าวยังคงไว้ได้ทุกประการ

เพื่อให้เป้าประสงค์หลักบรรลุผล ธนาคารโลกได้ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งยังผลให้ เข้ามาจับบทบาทและอิทธิพลต่อการพัฒนา เศรษฐกิจการเมืองไทยอย่างเต็มขั้นมากขึ้นเรื่อยๆ บทบาทในด้านต่าง ๆ ของธนาคารโลกที่มีต่อประเทศไทยอาจประมวลได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

(1) บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ

(2) บทบาทในการชักนำและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่ประเทศไทย

(3) บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของหน่วยราชการไทย และในการกำหนดรูปแบบของรัฐบาล

4.1 บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างทุนต่างประเทศกับการพัฒนา มีอยู่สองแนวความคิดซึ่งอยู่ตรงข้ามกัน ^{25/} แนวความคิดหนึ่งคือทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตก ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การพัฒนาหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นได้ด้วยการ

เร่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการนำเข้าเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทันสมัย หนทางที่ดีจะได้ เทคโนโลยีทันสมัยและราคาแพงก็คือการนำเข้าทุนต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และการลงทุน ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา ประเทศในโลกที่สามจำเป็นต้องยอมอยู่ในภาวะ การพึ่งพาทุนต่างชาติในระดับสูง แต่เมื่อการผลิตด้านอุตสาหกรรมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในระดับ หนึ่งแล้ว การพึ่งพาทุนต่างประเทศจะค่อย ๆ ลดลง และในที่สุดจะมาถึงจุดที่สามารถพึ่ง ตนเองได้

อย่างไรก็ตาม จากประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศส่วนมากในโลกที่สาม พบว่า ผลลัพธ์จากการพัฒนาแบบตะวันตกหาได้เป็นไปตามที่ทฤษฎีนี้กล่าวอ้างไม่ การพึ่งพาทุน ต่างประเทศมีแต่จะเพิ่มระดับขึ้นเรื่อย ๆ และไม่มีคามหวังว่า วัน เวลาแห่งการหลุดพ้นจาก ทุนต่างชาติจะมาถึงเมื่อไร นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังมีข้อบกพร่องคือการไม่ใส่ใจในความสำเร็จ ของโครงสร้างทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในโลกที่สาม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึง รากลึกของปัญหา ความด้อยพัฒนาได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาได้อย่างแท้จริง

อีกแนวความคิดหนึ่งคือทฤษฎีการพึ่งพิง (dependency theory) ^{26/} ซึ่งอาจ สันนิษฐานว่าการรับทุนต่างประเทศทำให้โลกที่สามตกอยู่ในภาวะต้องพึ่งพิงประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรม ศูนย์กลางอย่างยากที่จะถอนตัว ทั้งนี้เนื่องจากระบบการผลิตของประเทศทุนนิยมเหล่านั้น ได้ พัฒนามาถึงขั้นระบบทุนนิยมผูกขาด ประเทศเหล่านั้นจึงต้องการขยายตลาดเพื่อระบายสินค้า ไปสู่ประเทศในโลกที่สาม ขณะเดียวกันก็มุ่งแสวงหาทรัพยากรและวัตถุดิบที่ยังมีอยู่มากมาย และราคาถูกในโลกที่สามมาป้อนโรงงานอุตสาหกรรมของตน เพื่อให้ระบบการผลิตขยายตัว อย่างไม่หยุดยั้งและสามารถคงอัตราผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจในระดับสูงตลอดไป ดังนั้น ประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางเหล่านี้จึงต้องพยายามทุกวิถีทาง เพื่อล้นับล้นุม เป้าประสงค์ ดังกล่าว ทางหนึ่งคือการใช้ทุนต่างประเทศเป็นเครื่องมือ การให้ทุนต่างประเทศทั้งในรูปแบบ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และการลงทุน ซึ่งสอดคล้องกันและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกัน นั่นคือการล่อให้ประเทศโลกที่สามตกอยู่ใน "บ่วงหนี้" (debt trap) และถูก

ครอบงำทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร การศึกษา และวัฒนธรรม นี่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศโลกที่สามส่วนมากต้องพึ่งพาทุนต่างประเทศตลอดไป รวมทั้งการพึ่งพาทางการศึกษาและวัฒนธรรมค่านิยมแบบตะวันตก ซึ่งอย่างหลังนี้ถือว่าเป็นอาวุธสำคัญควบคู่กับการครอบงำทางเศรษฐกิจซึ่งประเทศทางตะวันตกใช้ในการล่าสงครามยึดกุมทางความคิด แทนที่สงครามยึดกุมพื้นที่ซึ่งประเทศทางตะวันตกเคยใช้ได้ผลกับประเทศทางตะวันออกในอดีต

ฉะนั้น กลุ่มนักทฤษฎีการพึ่งพิงจึงเล่นนอกทางออกอย่างกว้าง ๆ ว่า โลกที่สามควรหันมาใช้แนวทางการพัฒนาแบบเน้นการพึ่งตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าให้ "ปิดประกาศ" แต่ให้รับทุนต่างประเทศโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเสรีภาพอันปลอดจากการถูกครอบงำทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และปัญญา

พิจารณากรณีของไทย จากการศึกษาของกฤษ เพิ่มพูนจิตต์ และวิวัฒน์ชัย อุตถากร พบว่าธนาคารโลกได้ร่วมมือกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ระบบเศรษฐกิจไทยผูกพันกับระบบทุนนิยมโลก โดยการให้ทุนต่างประเทศเป็นเครื่องมือ เนื่องจากได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกให้แก่ประเทศไทย ด้วยการเข้าให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูง และการพัฒนาแบบไม่ล้มลุค ดังนั้นการจัดสรรทุนต่างประเทศแก่ไทยจึงมุ่งสนับสนุนสาขาเศรษฐกิจเฉพาะส่วนและเฉพาะด้าน คือเศรษฐกิจในเขตเมืองและในสาขาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันได้แก่ ถนน ท่าเรือ โทรศัพท ไฟฟ้า และประปา ซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงต่อคนกลุ่มน้อยในเมืองและบรรษัทข้ามชาติ คนส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้ประโยชน์จากทุนต่างประเทศเท่าที่ควร

เมื่อเน้นการเพิ่ม GNP ในอัตราสูง การลงทุนก็ต้องสูงตาม สิ่งนี้ไม่พียงต้องพึ่งพิงทุนต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ยิวกันภาระหนี้ที่เพิ่มพูนขึ้นรวดเร็วก็มีผลกดดันต่อภาวะดุลการชำระเงินและค่าเงินบาท ซึ่งจะผลักดันให้รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศในระดับสูงต่อไป

จากการศึกษาของวิวัฒน์ชัย อັตถากร สรุปรว่าหนี้ต่างประเทศ เป็นสาเหตุสำคัญ ส่วนหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องนำเข้ามากกว่าส่งออก นอกจากนี้ภาวะการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นย่อมไปช่วงชิงเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก แทนการใช้เงินตราต่างประเทศ เหล่านั้นไปซื้อสินค้าทุนและสินค้าจำเป็นอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุลย์อย่างหนักและต่อเนื่อง ซึ่งหน่วยงานแผนของรัฐก็ได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว อันเป็นพยานหลักฐานแสดงให้เห็นถึงชัยชนะในสงครามยึดกุมทางปัญญาที่กลุ่มประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางมีต่อประเทศไทย ดังนี้

"การที่เงินตราต่างประเทศได้ไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงินอีกต่อไป และมีแนวโน้มว่าจะยังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะ 2-3 ปีข้างหน้า (ตั้งแต่ 2523-2525) ซึ่งจะต้องใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น พร้อมทั้งของกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาช่วยดุลการชำระเงินอีกด้วย" ^{27/}

4.2 อิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่ประเทศไทย

ธนาคารโลกมีอิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่โลกที่สาม โดยผ่านนโยบายการจัดสรรเงินกู้ในสาขาเศรษฐกิจที่สนับสนุน และการไม่จัดสรรเงินกู้ในสาขาที่ไม่สนับสนุน (strategic non-lending) ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสหรัฐได้กำหนดหน้าที่การให้เงินกู้ของธนาคารโลกไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกว่า ^{28/} ธนาคารโลกจะไม่จัดสรรเงินกู้สำหรับการลงทุนในลักษณะที่แข่งขันกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งกล่าวไว้ชัดก็คือวิสาหกิจเอกชนต่างชาติและบริษัทข้ามชาติที่ประกอบธุรกิจอยู่ในประเทศต้องพัฒนานั้นเอง

เป้าประสงค์สำคัญที่ธนาคารโลกได้รับปัญหาจากรัฐบาลสหรัฐซึ่งมีอยู่

2 ประการ คือ (1) ส่งเสริมอุดมการณ์ทุนนิยมโดยหวังว่าระบบดังกล่าวจะเป็นปราการป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และ (2) ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบวิสาหกิจเสรี

ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้นักลงทุนจากประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางได้ลงทุนหาผลประโยชน์จากประเทศโลกที่สาม ส่วนผลประโยชน์ที่นักลงทุนเอกชนภายในประเทศโลกที่สามได้รับด้วยนั้นถือเป็นการให้ประโยชน์โดยไม่ตั้งใจ

จากการศึกษาประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับธนาคารโลกพบว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกที่ประเทศไทยใช้อยู่นี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากธนาคารโลก ทั้งนี้โดยผ่านนโยบายการจัดสรรเงินกู้และการให้คำปรึกษาชั้นนำแก่รัฐบาลไทยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งปรากฏตามลำดับดังนี้ ๒๔/

พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๑ ธนาคารโลกได้ส่งคณะทำงานเข้ามาศึกษาสำรวจภาวะเศรษฐกิจและเสนอรายงานชื่อ "A Public Development Program For Thailand" ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยึดเป็นหลักในการวางแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ และ ๒ คณะทำงานได้ทราจตุเริ่มด้วยการวิจารณ์สภาพรัฐวิสาหกิจไทยในขณะนั้น และเสนอแนะให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนมาทำหน้าที่จัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนของภาคเอกชน และชดเชยผลประโยชน์ที่ตกหายไปจากการยุบรัฐวิสาหกิจโดยการให้ข้าราชการผู้ทรงอิทธิพลเป็นกรรมการของวิสาหกิจเอกชน วิธีนี้คือการสร้างความสัมพันธ์แบบ " ไตรภาคี " ระหว่างกลุ่มชนชั้นปกครอง นายทุนต่างชาติ และนายทุนไทย ส่วนชนชั้นกรรมกรผู้ใช้แรงงานและชาวนานั้นไม่อยู่ในสายตาของธนาคารโลก

การขึ้นนำนี้ยังเกิดผลคือ แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ได้มีคำแถลงว่า "รัฐจะไม่ดำเนินการลงทุนใหม่ใด ๆ ในทางที่จะแข่งขันกับธุรกิจเอกชน" และในแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ได้แถลงว่า "... รัฐมีนโยบายที่จะหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับภาคเอกชน และถ้ากิจการของรัฐวิสาหกิจใดมีอยู่และมีแนวโน้มว่าจะแข่งขันกับภาคเอกชน ก็จะพิจารณาโอนให้เอกชนโดยการขายหรือให้เช่า" ๓๐/

คณะทำงานฯ ได้เสนอโยบายส่งเสริมการลงทุนซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ (๑) ส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า (๒) การให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ เช่น การตั้งกำแพงภาษี และการงดเก็บภาษี (๓) การจัดระเบียบองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรม (๔) การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (๕) การขจัดข้อจำกัดต่าง ๆ และ (๖) ปรับปรุงการให้สินเชื่อ

ผลจากการชี้แนะคือมีการแก้ไข พรบ. ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ และต่อมาได้มีการประกาศใช้ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ และ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่นายทุนต่างชาติเพิ่มขึ้น

พ.ศ. ๒๕๑๔ หลังจากการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่ธนาคารโลกได้แนะนำเป็นเวลา ๑๐ ปี คณะทำงานธนาคารโลกได้เข้ามาศึกษาภาวะเศรษฐกิจของไทยและได้จัดทำข้อเสนอแนะเมื่อกลางปี ๒๕๑๔ ในรายงานชื่อเป็นรหัสว่า EAP-๒๔ ประกอบด้วยรายงานย่อย ๖ ฉบับ เผยแพร่ในช่วงที่กำลังจัดทำแผนฉบับที่ ๓

คณะทำงานฯ ได้พบว่าการพัฒนาภายใต้การขึ้นนำครั้งแรกของธนาคารโลกมีปัญหาคือ การพัฒนารวมศูนย์อยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง ก่อให้เกิดความแตกต่างในรายได้ระหว่างภูมิภาค แต่คณะทำงานฯ ก็ยังคงชี้แนะต่อไปว่า ๓๑/ (๑) ให้คงนโยบายการสร้างอัตราการเติบโตของ GDP ร้อยละ ๗ ต่อปี (๒) สร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (๓) ส่งเสริมการส่งออกสินค้าออกให้มากขึ้น (๔) ลดการนำเข้าสินค้าเข้า (๕) ให้นำทุนเข้าประเทศให้มากขึ้น โดยเฉพาะสินเชื่อที่รัฐค้ำประกัน และ (๖) ให้เพิ่มความสำคัญของเกษตรกรรม

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าที่ธนาคารโลกเสนอแนะในตอนต้นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาย คณะทำงานฯ จึงเสนอแนะใหม่ว่าให้ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้ตอบสนองข้อเสนอดังกล่าวอย่างฉับพลันโดยการประกาศ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๕

อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และ ๔ โดย
นักวิชาการไทยได้พบว่า (๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกซึ่ง เน้นอัตราการเติบโตของ
GDP นั้นได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และ
ระหว่างภูมิภาค (๒) รัฐบาลไม่สามารถยุติการอุมขูดอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า ขณะเดียวกัน
อุตสาหกรรมการผลิต เพื่อส่งออกยังมีอุปสรรคมากมาย

พ.ศ. ๒๕๒๓ ในขณะที่นักวิชาการไทยประเมินว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่
บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบไตรภาคี การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า และการพึ่งพา
ทุนต่างประเทศทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์ทาง
โครงสร้าง ^{๓๒/} ธนาคารโลกกลับมองว่าปัญหาความไม่ดุลย์ทางโครงสร้างและความเหลื่อมล้ำ
ของการพัฒนามีสาเหตุเกิดจากปัจจัยภายนอก คือ วิกฤตการณ์น้ำมันและจากปัจจัยภายในคือภาวะ
การเมืองแบบไม่ "เรียบสงบนิ่ง"

อย่างไรก็ตาม ภาวะการเมืองแบบ "ไม่เรียบสงบนิ่ง" ก็ทำให้ธนาคารโลก
ได้คิดว่าควรจะกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนจำนวนมากขึ้น ดังนั้น
ในรายงานชื่อ "Thailand : Toward a Development Strategy of Full Parti-
cipation" จึงได้เสนอแนะกลยุทธ์การพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบ "จุดภาคี"
คือให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานและชาวนามีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ^{๓๓/}

นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งชื่อ "Industrial
Development Strategy in Thailand" ^{๓๔/} ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานปฏิรูป
โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในส่วนที่เป็นแผนงานพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งได้ชี้แนะให้เปลี่ยนจาก
อุตสาหกรรมทดแทนการสั่งเข้า มาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามอย่าง ฮองกง ไต้หวัน
เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

นอกจากแผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีอีก ๒ แผนงานคือ แผนงานแก้ไข
ด้านพลังงานและแผนงานพัฒนา เกษตรกรรมซึ่งรวมกัน เข้า เป็นแผนงานปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

และผลจากการขึ้นนำดังกล่าว รัฐบาลไทยได้นำมาเป็นพื้นฐานการวางแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

โดยสรุป นโยบายหรือข้อเสนอแนะของธนาคารโลก เท่าที่ผ่านมาตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มิได้ดีไปกว่า "การลองผิดลองถูก" เมื่อ "ลองแล้วผิด" ผู้เสียหายคือประชาชนชาวไทย คำถามจึงมีว่าทำไมรัฐบาลไทยจึงไม่ลองผิดลองถูกด้วยตนเองเล่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยและหน่วยงานแผนไม่มีความเชื่อมั่นในสติปัญญาของคนไทยด้วยกันเอง ให้หรือไม่ประการหนึ่ง หรือเกรงว่าหากไม่ยอมอยู่ภายใต้การขึ้นนำของธนาคารโลกแล้ว จะพลาดโอกาสได้รับเงินกู้ประการหนึ่ง หรือว่าธนาคารโลกยังยึดมั่นในทัศนคติแบบล้าหลังว่าตนเท่านั้นที่ฉลาดกว่าประเทศผู้กู้ทั้งหลายอีกประการหนึ่ง หรือเป็นเพราะเหตุทั้ง ๓ ประการนี้ร่วมกันที่ทำให้ภาวะการขึ้นนำของธนาคารโลกยังมีอยู่ต่อไปในระดับสูง

๔.๓ บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยและในกรรกำหนดรูปแบบของรัฐบาล

คนทั่วไปเข้าใจว่าธนาคารโลกและหน่วยงานในเครือข่ายเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรเงินกู้ในการพัฒนาแก่ประเทศโลกที่สาม มีสถานภาพเป็นกลางในทางการเมืองและการทหาร แต่จากการศึกษาความเป็นมาของธนาคารโลกบ่งชี้ว่า นโยบายของธนาคารโลก ถอดแบบมาจากนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ เพราะอิทธิพลของสหรัฐมีค่อนข้างสูงในธนาคารโลก อันสืบเนื่องมาจากอำนาจการลงคะแนนเสียง การกุมตำแหน่งประธานธนาคารมาโดยตลอด และหลังการทางเงินและการเมืองของรัฐบาลสหรัฐที่แผ่ตัวซ้อนเร้นอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ ของธนาคารโลก

ในกรณีของไทย รัฐบาลสหรัฐมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะผูกงรักษาสภาะการเมืองภายในประเทศไทยให้มีลักษณะ "แบบเรียบสงบนิ่ง" ในแง่หนึ่งเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ธุรกิจต่างชาติ ฉะนั้นการเมือง "แบบเรียบสงบนิ่ง" จึงเป็นการบำรุงขวัญแก่นักลงทุนต่างชาติโดยตรง ซึ่งจะเป็นไปได้ง่ายภายใต้รัฐบาลแบบเผด็จการ จึงเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่มีผู้นำประเภทนี้โผล่ขึ้นมา รัฐบาลสหรัฐมักไม่รังรอที่จะให้การสนับสนุน

กรณีตัวอย่างที่แสดงว่าธนาคารโลกมีส่วนเสริมนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ คือ กรณีที่รัฐบาลสหรัฐต้องการสร้างทางบางสาย เช่น บ้านไผ่-สระบุรี เพื่อประโยชน์ของสหรัฐ ในสงครามเวียดนาม และการสร้างถนนเข้าสู่หมู่บ้านต่าง ๆ ในภาคอีสานของ รพช. ตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐ ธนาคารโลกก็ได้ให้เงินกู้เพื่อสร้างทางเป็นเงิน ๑๒๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงสงครามเวียดนาม ถนนที่สร้างในระยนั้นส่วนมากมุ่งรับใช้กิจกรรมทางทหาร

การแทรกแซงขึ้นำกิจการภายในของไทยโดยธนาคารโลกมักปรากฏอยู่เสมอ และมีก็จะกระทำอย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลสฤษดิ์ หรือรัฐบาลถนอม เพราะความต้องการของผู้นำแบบเผด็จการกับของรัฐบาลสหรัฐหรืออเมริกาโดยผ่านธนาคารโลกมักจะไปด้วยกันได้ดีเสมอ

บทบาทของธนาคารโลกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเสนอแนะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม หากมิใช่เพราะคำแนะนำของธนาคารโลกแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้คงจะตั้งขึ้นได้ยาก เช่นเดียวกับหน่วยงานอีกหลายแห่งที่ประเทศไทยควรจะมี แต่ยังไม่มีการจัดตั้งแล้วจนรอด เพราะธนาคารโลกไม่ได้แนะนำมา

๔. สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง ๒ ประเด็น คือ (๑) สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน และ (๒) ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย

๔.๑ สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน

จากการศึกษาในหัวข้อที่ ๒ ของบทความนี้ อาจสรุปปัญหาการก่อหนี้สาธารณะของไทยเป็น ๒ ประเด็น คือ (๑) ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย และ (๒) ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนี้

๔.๑.๑ ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่สำคัญโดยสรุปคือ

(๑) ในกรณีการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้นิติบุคคล พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ ตี กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อหนี้ได้ (ทั้งนี้ภายในและต่างประเทศ) โดยเพียงแต่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เป็นการให้อิสระในการก่อหนี้แก่วิสาหกิจประเภทนี้มาก ซึ่งยังผลให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

(๒) พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรค ๒ บัญญัติไว้ในลักษณะที่เปิดช่องให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีการก่อหนี้ผูกพันไปก่อน แล้วจึงขออนุมัติกรม. ในภายหลัง ซึ่งทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณหรือมีการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบ

(๓) พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตการก่อหนี้หรือวงเงินกู้สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทมีใช้นิติบุคคล ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถกู้เงิน (ทั้งภายในและต่างประเทศ) ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด

ทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีการก่องหนี้เงินกู้ต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งนอกจากสร้างภาระการจ่ายเงินเป็นเงินตราต่างประเทศแล้ว ยังทำให้การกู้เงินต่างประเทศขาดเป้าหมายส่วนรวมหรืออาจทวนกระแสนโยบายการพัฒนาประเทศ ที่ต้องการให้มีความสมดุลย์ในการพัฒนาระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อผลในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ อันเกิดจากนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาที่แล้วมา

จากปัญหาและข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) ควรมีการแก้ไข พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ ตริ โดยยกเลิกอำนาจการกู้ยืมของกระทรวงเจ้าสังกัดสำหรับการกู้เงินต่างประเทศ และต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง

(๒) ควรมีการแก้ไข พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรค ๒ ให้มีความกระชับขึ้น โดยตัดข้อความต่อไปนี้ออก "หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่องหนี้ผูกพัน เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้"

(๓) ใน พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ควรมีการกำหนดขอบเขตวงเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจประเภทมิใช่นิติบุคคลด้วย โดยอาจกำหนดเพดานบังคับแล้วแต่จะพิจารณาว่าเหมาะสม เช่น กำหนดให้การกู้เงินทั้งภายในและต่างประเทศ รวมกันในปีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายได้ประจำปีในปีนั้น

๕.๑.๒ ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุปดังนี้

(๑) มีการก่องหนี้เงินกู้ต่างประเทศไม่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก และได้กลายเป็นภาระอย่างยิ่งในการชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ

ซึ่งเป็นการใช้เงินตราต่างประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(๒) มีการละเลยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบการก่องนี้เงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ อาทิ มีการทำสัญญากู้เงินโดยที่หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามโครงการได้ทันที มีการอนุมัติเงินกู้โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของเงินบาทสมทบ

(๓) คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ขาดอำนาจในการควบคุมการก่องหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด ทำให้การพิจารณาและอนุมัติแต่ละโครงการขาดการเปรียบเทียบกับโครงการอื่นทั้งในสาขา เศรษฐกิจ เดียวกันและต่างสาขา

จากการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงดังนี้

(๑) จำกัดการกู้เงินต่างประเทศที่มีใช้การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

(๒) ห้ามกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้เป็นเงินบาทสมทบโดยเด็ดขาด

โครงการเงินกู้ที่จะต้องกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบให้ถือเป็นโครงการที่มี priority ต่ำ การเซ็นสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกัน ควรจะมีการตรวจสอบให้แน่ชัดว่าเจ้าของโครงการพร้อมที่จะดำเนินการ หากมีการจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ให้หักค่าธรรมเนียมดังกล่าวออกจากงบประมาณสมทบในจำนวนที่เท่ากัน

(๓) หากมีการแก้ไข พรบ.ต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะในข้อ ๕.๑.๒ แล้ว จะเป็นการขยายอำนาจการกลั่นกรองให้ครอบคลุมโครงการเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาพิจารณาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมด และการแก้ไขตามที่เสนอมานี้ก็เป็นเพียงการปะทะปะตั้งเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันวิกฤตการณ์การหนี้ที่จะต้องเกิดขึ้นในเวลาอีกไม่นานข้างหน้า

เมื่อการก่อหนี้ต่างประเทศได้กลายสภาพเป็นปัญหา เรือรั้งและ เป็นปัญหาทางโครงสร้าง ดังจะ เห็นได้ว่าปัจจุบันการก่อหนี้สาธารณะได้กลายสภาพเสมือน เป็นรายได้ประจำส่วนหนึ่งในงบประมาณ ของภาครัฐบาล ถึงกระนั้นก็ตาม การบริหารหนี้สาธารณะของไทยยังมีลักษณะที่หละหลวมมาก เมื่อเทียบกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งยังผลให้ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของไทย เริ่ม เข้าสู่ จุดวิกฤต ในแง่ที่ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล เกิน เพดานบังคับ ๙% ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มสูง เป็นประวัติ- การถึง ๑๔% ในปีงบประมาณ ๒๕๒๗ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายก่อหนี้ต่างประเทศถึงกับต้อง ขอมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ เกินเพดานบังคับ ๙% ได้ เป็นกรณีพิเศษในช่วง ปีงบประมาณ ๒๕๒๗ - ๒๕๓๐ และหากรัฐบาลไม่สามารถลดทวงเงินกู้จากปีละ ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญ สรอ. เป็นปีละ ๑,๖๐๐ ล้านเหรียญ สรอ. แล้ว การเพิ่มเพดานบังคับของอัตราส่วนภาระการ ชำระหนี้คงจะเป็นสิ่งที่หนีไม่พ้น

การเพิ่มเพดานบังคับของอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศนั้น เป็นทาง ออกที่ง่ายที่สุด แต่ก็อันตรายที่สุดเช่นกัน แท้จริงปัญหาหนี้สาธารณะของไทยได้มาถึงจุดที่จะ แก้วด้วยการเพิ่มเพดานบังคับของเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ได้แล้ว เพราะการแก้ด้วยวิธีการแบบ "นกกระจอกเทศ" เช่นนี้ หากใช้การแก้ปัญหาไม่ แต่เป็นการเสี่ยงปัญหามากกว่า ทางออกที่ เหมาะสมกว่าก็คือการพิจารณาหาทางแก้ปัญหามาระยะยาว ซึ่งอาจกระทำได้โดยการปฏิรูป ระบบการบริหารหนี้สาธารณะ

๕.๒ ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย

โดยที่เมื่อไม่นานมานี้คณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการ ก่อหนี้ในประเทศ และหนี้ต่างประเทศเข้าด้วยกัน (โปรดดูหัวข้อ ๒.๒.๑) นับว่าเป็นจุด เริ่มต้นที่ดีในการแก้ปัญหาระยะยาว ฉะนั้นในที่นี้จึงขอเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการ บริหารหนี้สาธารณะอย่างกว้าง ๆ เพื่อการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้โดยการ สานต่อจากจุดที่รัฐบาลได้เริ่มไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น

โดยทั่วไประบบการบริหารหนี้สาธารณะตามรูปแบบใหม่ควรจะมีการพิจารณาความเหมาะสมในองค์ประกอบใหญ่ ๆ ๔ ส่วนคือ (๑) วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะ (๒) โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ (๓) การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และ (๔) การติดตามและประเมินผล (โปรดดูจากหัวข้อ ๕.๒.๒)

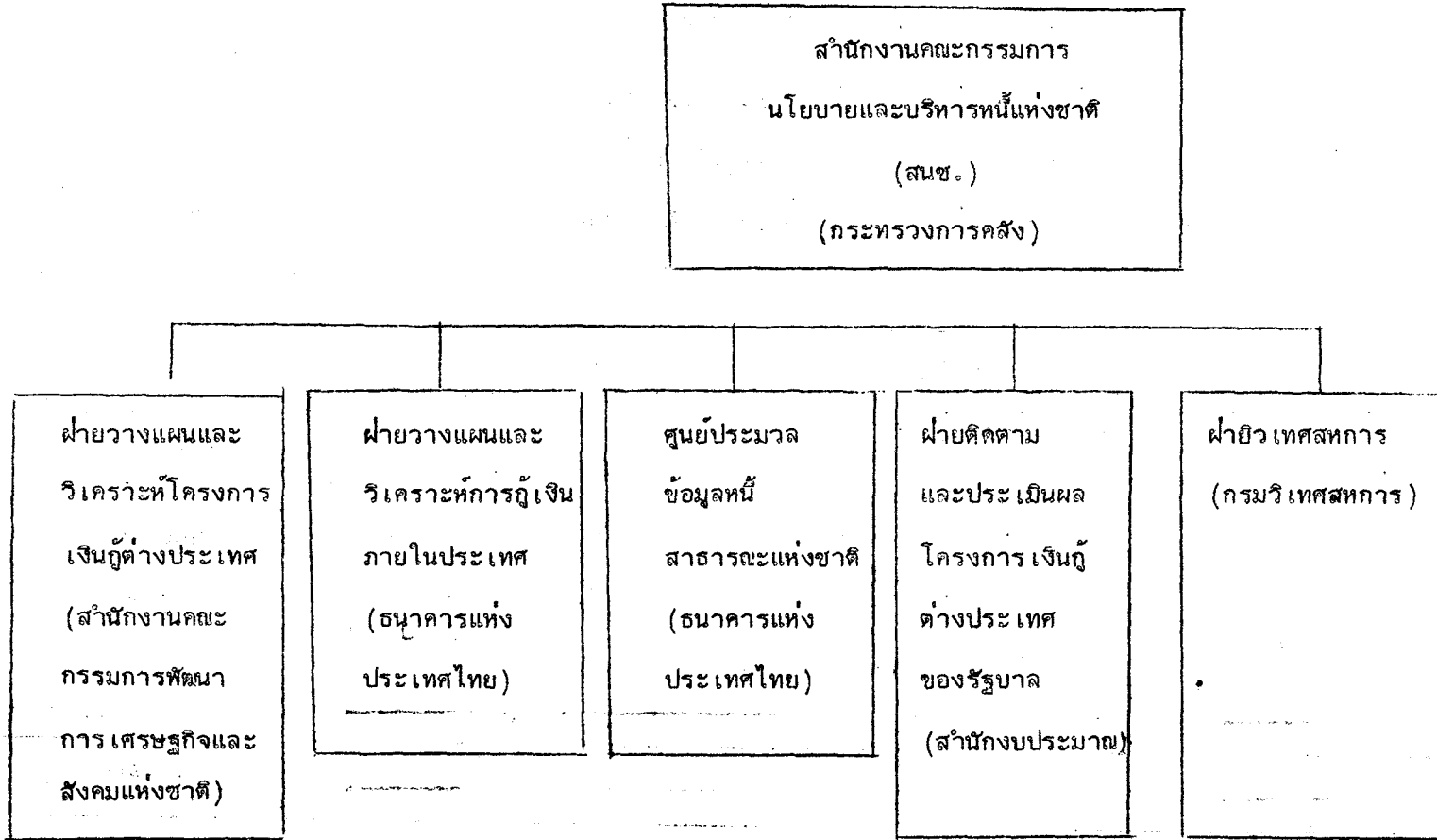
๕.๒.๑ วัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะทุกประเภทมีเกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกัน และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป
- (๒) เพื่อให้การกู้เงินต่างประเทศสามารถสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศตามที่กำหนดไว้ได้อย่างเต็มที่
- (๓) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้ต่างประเทศมีประสิทธิภาพและอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม
- (๔) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เศรษฐกิจส่วนรวม

๕.๒.๒ โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่

เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะมีเอกภาพ ควรมีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นมา เรียกชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและบริหารหนี้แห่งชาติ" และเพื่อเป็นการประหยัดในแง่ของงบประมาณ จึงควรรักษาทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคคลากร สถานที่ และงบประมาณเท่าที่มีอยู่แล้วตามปกติในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะระบบบริหารตามรูปแบบใหม่นี้มิใช่เป็นการสร้างงานใหม่ เพียงแต่เป็นการจัดระบบการทำงานที่กระจัดกระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงานให้เป็นหมวดเป็นหมู่เด่นชัดขึ้น โครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานดังกล่าวจะเป็นไปตามแผนภูมิที่ ๑

แผนภูมิที่ ๑ : โครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย
และบริหารหนี้แห่งชาติ (ตามรูปแบบใหม่)



ตารางที่ ๔ การแบ่งส่วนงานและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและการบริหารหนี้แห่งชาติ

การแบ่งส่วนงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
<p>สนง.คณะกรรมการนโยบาย และบริหารหนี้แห่งชาติ (กระทรวงการคลัง)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - วางนโยบายการก่อหนี้ภายในและ ต่างประเทศภาครัฐบาล และการก่อหนี้ภายนอกภาคเอกชน - กำหนด foreign exchange budgeting - ทำแผนการกู้ยืม ๑,๓ และ ๕ ปี - วางหลักเกณฑ์การกู้เงินประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน - ทาบทาม เจริจา เช่นสัญญากู้ สัญญาค้ำประกัน และรับรองค้ำประกันเงินตรา - ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา
<p>ฝ่ายวางแผนและวิเคราะห์ โครงการ เงินกู้ต่างประเทศ (สศช.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาแผนพัฒนาฯ - กำหนด รวบรวม และวิเคราะห์โครงการ เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล - จัดทำ feasibility study ร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ สำหรับเงินกู้ ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล
<p>ฝ่ายวางแผนและวิเคราะห์ การกู้เงินภายในภาครัฐบาล (ธนาคารแห่งประเทศไทย)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาความต้องการเงินกู้ภายในภาครัฐบาลและผลกระทบ - ดูแลเงินกู้ภายในของรัฐบาล - ประสานงานค้ำรายรับและรายจ่ายเงินตราต่างประเทศตาม foreign exchange budgeting ที่กำหนด

ตารางที่ ๘ (ต่อ)

การแบ่งส่วนงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
ศูนย์ประมวลข้อมูลหนี้แห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - ประสานงานด้านการรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลของ เงินกู้ต่างประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน - การกู้เงินภายในประเทศภาครัฐบาล - ให้บริการด้านข้อมูลแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ฝ่ายติดตามและประเมินผลโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล (สำนักงบประมาณ)	<ul style="list-style-type: none"> - ประสานงานด้านการติดตามและประเมินผลโครงการเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล (ร่วมกับ จนท.จากหน่วยงานต่าง ๆ ใน สนย.)
ฝ่ายวิเทศสหการ (กรมวิเทศสหการ)	<ul style="list-style-type: none"> - ประสานงานด้านจัดหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล

๕.๒.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ นอกจากที่ได้กำหนดและใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว สมควรต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่สำคัญเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ควรมีการจัดทำ foreign exchange budgeting ควบคู่กับการทำงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศมีประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม และเป็นดัชนีที่จะใช้เสริมกับเกณฑ์การจำกัดขอบเขตการระดม

(๒) สำหรับการกู้จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งเงินทุนที่เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น ควรเปลี่ยนมาใช้วิธีการกู้แบบ lump sum สำหรับเงินกู้โดยตรงของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือลดระดับการเข้ามาบีบบังคับหรืออิทธิพลของแหล่งเงินทุนเหล่านี้ต่อการกำหนดและวางแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ

(๓) เพื่อให้เสริมกับข้อ (๑) ควรมีการกำหนดขอบเขตของวงเงินทุนในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ และให้มีการเปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนของโครงการ เฉพาะภายในสาขาเศรษฐกิจเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การกู้เงินต่างประเทศสามารถสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

(๔) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควร เพิ่มบทบาทให้มากขึ้นในการวิเคราะห์ feasibility study ของโครงการเงินทุนต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาลทุกโครงการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสร้างข้อมูลตัวเลขที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง ตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือโครงการก่อสร้างเขื่อนชลประทานที่สร้างขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ และ ๒ ทั้งนี้จะอาศัย appraisal report ของแหล่งเงินทุนเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะความสูญเสียทางสังคมที่เกิดขึ้น แหล่งเงินทุนเหล่านี้ไม่ต้องรับภาระใด ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควร จะจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมา สำหรับให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดทำ feasibility study

แก่ส่วนราชการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการเงินกู้ขนาดกลางและขนาดเล็กที่ส่วนราชการ
บางแห่งต้องเกี่ยวข้องอยู่ในแผนพัฒนา แต่ยังไม่ีประสพการณ์ในการดำเนินโครงการเงินกู้-
ต่างประเทศมาก่อน หรือยังมีประสพการณ์น้อย หรือขาดแคลนบุคคลากรที่ชำนาญงานในด้านนี้
ทั้งนี้เพื่อช่วยย้ให้มีกรกระจายโครงการเงินกู้ต่างประเทศไปสู่สาขาเศรษฐกิจที่ยังล้าหลัง เช่น
เกษตรกรรม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าแนวการแก้ปัญหาระยะยาวเกี่ยวกับหนี้สาธารณะของไทย
จะเป็นอย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรจะให้ความสนใจศึกษาได้ตั้งแต่บัดนี้ เพื่อจะได้ไม่เป็นการ
แก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่เรื่อย ๆ อนึ่ง แนวการแก้ไขปัญหการก่อหนี้สาธารณะของไทยด้วย
การปฏิรูประบบการบริหารหนี้ในลักษณะเช่นนี้ หากรัฐบาลแน่ใจว่าสมควรดำเนินการหรือไม่
และจะรอให้ธนาคารโลกมาชี้แนะเหมือนอย่างเรื่องอื่น ๆ นั้น คงจะต้องผิดหวัง เพราะ
ธนาคารโลกก็คงจะไม่ต่างไปจากเจ้าหนี้ทั้งหลายในโลกนี้ ที่มีกจะชี้แนะลูกหนี้ได้ทุกเรื่อง
ยกเว้นเพียงเรื่องเดียว นั่นคือ จะไม่ชี้แนะในหนทางที่จะทำให้ลูกหนี้ของตนมีอำนาจต่อรอง
เพิ่มขึ้น ในการกู้หนี้จากตน

ภาคผนวก

บทความ

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

ฉบับพิเศษ หน้า ๔๒

เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๔๔ ราชกิจจานุเบกษา ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

พระราชบัญญัติ

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๑๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔

เป็นปีที่ ๓๑ ในราชการปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

- (๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (๒) รัฐบาลต่างประเทศ
- (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (๔) แหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกิน ร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญา

มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ได้ตามความต้องการ

เงินที่ได้รับตามสัญญาหรือจากการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น ตามวรรคหนึ่งให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงทบวงกรมอื่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมาย จากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการ และวิธีการทุกอย่าง เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๖ ระยะเวลาชำระคืนเงินคืนต้องไม่เกินห้าสิบปี นับแต่วันทำสัญญา
หรือวันออกพันธบัตรหรือตราสาร

มาตรา ๗ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน
หนึ่งเดือน นับแต่วันทำสัญญา หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น โดยระบุสกุลเงิน
จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระ
คืนเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการกู้เงินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ธานีทร กฤษวิเชียร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๔
พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ
การ ธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศ หรือ
แหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศนั้น บัดนี้ กฎหมายดังกล่าวได้หมดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๔ แต่กระทรวง-

การคลังยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนา-
การ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
จากต่างประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ
กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔
เป็นปีที่ ๓๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ
โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ
เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศและโครงการความมั่นคงแห่ง
ชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๔"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจ-
จานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนาม
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลใน
ต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินที่รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ รับรอง เพื่อใช้จ่ายในการ
ป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศ หรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ แต่ทั้งนี้มูลค่า

ของการกู้เงินรวมกันต้องไม่เกินสองหมื่นล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่างประเทศประเภท
สกุลหนึ่ง หรือหลายสกุลก็ได้

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอ
ภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่
ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในวันที่ทำสัญญา

มาตรา ๔ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะทำเป็นสัญญาหรือจะออกตรา
สารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ตามความต้องการ

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่
กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงินไซ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและ
วิธีการทุกอย่าง เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๖ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
โดยให้ประกาศยอดเงินกู้รวมกันเป็นเงินบาทภายในเดือนธันวาคมของแต่ละปีที่มีการกู้เงิน

มาตรา ๗ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลัง หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายมีอำนาจดำเนินการแทนรัฐบาล

มาตรา ๘ การกู้เงินตามสัญญาที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามโครงการป้องกัน
ประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
ให้ถือว่าเป็นการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้และมีผลผูกพันรัฐบาลนับแต่วันที่ได้ทำสัญญานั้น ๆ

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
กลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องรีบด่วนที่จะต้องทำการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโศปกรณ์ให้แก่กองทัพไทย เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ ในการนี้ จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและยุทธโศปกรณ์บางส่วนต้องจัดหาจากต่างประเทศซึ่งจะต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ สมควรให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติ

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ

เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร

พ.ศ. ๒๔๒๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๒๔

เป็นปีที่ ๓๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๔๒๔"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อก่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับ

ป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ในปีงบประมาณปีหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงิน เมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ทำสัญญา

มาตรา ๔ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะทำเป็นสัญญาหรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๖ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุสกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเงินบาท อัตราดอกเบี้ยค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระต้นเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

มาตรา ๗ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการแทนรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ตติยกุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อยุทธโद्यุภัณฑ์จากต่างประเทศเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสารถนะของกองทัพไทย ประกอบกับมีรัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโद्यุภัณฑ์ทางการทหาร (Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี แต่ในการรับความช่วยเหลือในรูปสินเชื่อดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติ

กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน

พ.ศ. ๒๕๑๐

(และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐)

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๐

เป็นปีที่ ๒๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมโองการ

โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของสภาาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า "พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวง
การคลัง ในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"การค้าประกัน" หมายความว่า ความรวมถึงอวัลตัวเงินด้วย

*** "ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร ด้วย"

"องค์การของรัฐ" หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้ มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้น เป็นของรัฐบาล

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะ จัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงิน เพื่อส่งเสริม เกษตรกรรมพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม

"เงินกองทุน" หมายความว่า ทุนที่ชำระแล้ว ทุนสำรอง ซึ่งรวมทั้งเงินสำรอง อื่นที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรรแล้ว

*** "มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจคำประกัน หนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของ สถาบันการเงินได้โดยการ เห็นชอบคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้อง เป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อย กว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐและหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ"

*** แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการคำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔

*** แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการคำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔

*** "มาตรา ๕ กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผู้ผูกพันด้วยการค้ำประกัน เป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ก่อกำหนดผู้ผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้ได้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้ เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ หก เท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ เป็นสถาบันการเงิน สี่ เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(๓) การก่อกำหนดผู้ผูกพันตาม (๑) และหรือ (๒) ในขีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน (๓) มิให้ใช้บังคับแก่การค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกัน เพิ่มขึ้นจากเดิม"

มาตรา ๖ การคำนวณเงินที่กระทรวงการคลังก่อกำหนดผู้ผูกพันด้วยการค้ำประกันตามมาตรา ๕ (๓) มิให้นำจำนวนเงินค้ำประกันที่กระทรวงการคลังก้ำประกันโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นมารวมคำนวณด้วย

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทย ให้คำนวณโดยเทียบจากค่าเสมอภาค

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มอบอำนาจให้บุคคลใดลงชื่อในสัญญาค้ำประกันที่กระทำในต่างประเทศ

(๒) กำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม

มาตรา ๕ และสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกัน

*** แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน

พุทธศักราช ๒๕๒๐

มาตรา ๙ พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระทั่งการค้าประกันของกระทรวงการคลัง
ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และไม่กระทบกระทั่งการค้าประกันใด ๆ ที่
กระทรวงการคลังได้กระทำไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นบางแห่งมีความจำเป็นต้องกู้เงิน เพื่อดำเนิน
งานตามหน้าที่และกระทรวงการคลังอาจมีความจำเป็นต้องค้าประกันกู้เงินนั้น ๆ ด้วย
จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการที่กระทรวงการคลังจะ
เข้าค้าประกันขึ้นไว้ (พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๑๒๕ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๘
ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ธนาคาร
พัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศหรือแหล่งเงินทุนของ
เอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น
บัดนี้กฎหมายดังกล่าวได้หมดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๘ แต่กระทรวงการคลังมีภาระ
หน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้
ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินจากต่างประเทศโดยการตราพระราชบัญญัตินี้
(พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙
ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๔๔ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๙)

ระเบียบการก่อกำหนดไว้กับต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๐๗

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อกำหนดไว้กับต่างประเทศของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้ให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อกำหนดไว้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๗"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อกำหนดไว้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๓ และ ให้ใช้ ระเบียบนี้แทนตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามนัยแห่งกฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมายว่า ด้วย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

"ก่อกำหนดไว้" หมายความว่า การกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือนุคคลใน ต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ ให้หมายความรวมถึงการเข้าซื้อ ซื้อสิ่งของและบริการด้วยการผ่อนชำระ จากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็น เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

ข้อ ๔ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินกิจการใดอันจะ เป็นผลก่อกำหนดไว้ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตาม หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และระยะเวลา
๒. รายงานการดำเนินงานและการคาดคะเนวิธีการดำเนินงาน
๓. รายงานการสำรวจและการประเมินผลที่พึงจะได้รับ
๔. การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย (รวมทั้งการบำรุงรักษา)
จากการดำเนินงานตามโครงการ
๕. รายละเอียดที่จะใช้จ่ายเงินตามโครงการโดยแยกเป็นเงิน
บาทและเงินตราต่างประเทศ
๖. ประเมินความสามารถในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ย
และอื่น ๆ
๗. งบดำเนินการย้อนหลังอย่างน้อย ๓ ปี (ถ้ามี)
๘. รายละเอียดอื่นใดที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
เห็นสมควรเพิ่มเติม

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้รับโครงการจาก
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๔ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา
ความเหมาะสมของโครงการนั้น

ถ้าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โครงการนั้น
ยังไม่เหมาะสมที่จะนำเข้าไปประกอบ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ให้
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติทำความเห็น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณา

ถ้าหากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โครงการ
นั้นมีความเหมาะสมที่จะนำเข้าไปประกอบ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือ
คณะรัฐมนตรีมีมติยืนยันให้ดำเนินการก็ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา
ดำเนินการในด้านการก่อหนี้ต่อไป

ข้อ ๖ ให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า "คณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อกำกับต่างประเทศ" เรียกชื่อย่อว่า "อ.พ.น." เป็นคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ และองค์การดังต่อไปนี้ คือ

๑. ประธานกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ
๒. เลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการ
๓. อธิบดีกรมวิเทศสหการ เป็นอนุกรรมการ
๔. ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นอนุกรรมการ
๕. ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ เป็นอนุกรรมการ
๖. ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นอนุกรรมการ
๗. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นอนุกรรมการ
๘. ผู้แทนกรมอัยการ เป็นอนุกรรมการ
๙. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อกำกับต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาการก่อกำกับ ให้ความเห็นในหลักการ และรายละเอียดในการก่อกำกับ เช่น สมควรจะกู้เงินเพียงใด จากแหล่งใด ในรูปและเงื่อนไขประการใด

เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนั้นได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๗ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อกำกับต่างประเทศ ได้พิจารณาการก่อกำกับตามความในข้อ ๖ นั้นเสร็จแล้ว ให้สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาตินำเสนอ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป พร้อมทั้งแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลัง กรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และสำนักงานประมาณฑรบาดด้วยแล้วแต่กรณี

ข้อ ๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการได้ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของโครงการ ดำเนินการร่างคำเสนอขอก่อหนี้พร้อมทั้งรายละเอียดเท่าที่จำเป็นตาม หลักการและรายละเอียดที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วดำเนินการตามหัวข้อตั้งต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการก่อหนี้ทั่วไป ไม่เกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศทางการเงินนั้น ถ้ารัฐบาลเป็นผู้สัญญา ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ ลงนามในคำเสนอขอก่อหนี้ รวมทั้งการเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนการเจรจา เงื่อนไข เพื่อยกร่างสัญญานั้น ให้กระทรวงการคลังร่วมกับเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการ แล้วเสนอร่างสัญญาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ พร้อมทั้งส่งร่างสัญญาให้สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาด้วย เมื่อถึงขั้นลงนามในสัญญาให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังลงนามในสัญญานั้นต่อไป

ในกรณีที่รัฐบาลเป็นแต่เพียงผู้ค้ำประกัน ให้ส่งคำเสนอขอก่อ หนี้ไปยังกระทรวง การคลังดำเนินการร่วมกับเจ้าของโครงการตามนัยแห่งวรรคต้น

(๒) ในกรณีที่เป็นการก่อหนี้ตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถ้ารัฐบาล เป็นผู้สัญญา ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการลงนามในคำเสนอขอก่อหนี้ รวมทั้งการ เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนการเจรจาเงื่อนไข เพื่อยกร่างสัญญานั้น ให้ กระทรวงการคลังร่วมกับกรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและเจ้าของโครงการ กระทรวงการคลังลงนามในสัญญานั้นต่อไป

ในกรณีที่รัฐบาล เป็นแต่เพียงผู้ค้ำประกันการก่อหนี้ตามโครงการช่วยเหลือจาก ต่างประเทศนั้น กระทรวงการคลังและกรมวิเทศสหการดำเนินการร่วมกับเจ้าของโครงการ

นั้นด้วยตามนัยแห่งวรรคต้น

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีข้อ เสนอจะเปลี่ยนแปลงหลักการและเงื่อนไขของการก่อกำหนดมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำข้อที่จะเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาคำ เนิ่นการต่อไป

ข้อ ๑๐ ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติโดยทั่วไป ตามเงื่อนไขแห่งสัญญาการก่อกำหนดมติตามระเบียบนี้ โดยร่วมกับสำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติและกรมวิ เทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และประสานงานกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๑๑ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้ก่อกำหนดขึ้น รวมทั้งการก่อกำหนดที่รัฐบาล คำประกัน ประมวลผลการใช้จ่ายเงินตามโครงการ ตามแบบหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่ สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติจะได้กำหนดขึ้น และให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการเบิกเงินกู้ การชำระหนี้และดอกเบี้ยให้กระทรวงการคลังทราบ เป็นประจำทุกเดือน ภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นประสงค์จะก่อกำหนดขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องให้รัฐบาล เป็นผู้คำประกันให้ปฏิบัติตามนัยแห่งระเบียบ นี้ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำตารางภาระหนี้ต่าง ประ เทศรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกสาม เดือน

ประกาศ ณ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๗

จอมพล ถ. กิตติขจร

(จอมพลถนอม กิตติขจร)

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบ

การก่อกำกับต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๔๒๐

โดยที่เห็น เป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศของส่วน
ราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้
ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๒๐"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๐๗ และให้ใช้
ระเบียบนี้แทนตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และให้
หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วย
วิธีการงบประมาณ และยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์

"ก่อกำกับ" หมายความว่า การกู้เงินจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงิน
หรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และให้หมายความ
รวมถึงการเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของ และบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้
ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้ เป็น เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

ข้อ ๔ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินการใดอันจะ
เป็นผลก่อกำกับ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อ-

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหลัก เกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และระยะเวลา
๒. รายงานการดำเนินงานและการคาดคะเนวิธีการดำเนินงาน
๓. รายงานการสำรวจและการประเมินผลที่พึงจะได้รับ
๔. การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย (รวมทั้งการบำรุงรักษา)

จากการดำเนินงานตามโครงการ

๕. รายละเอียดที่จะใช้จ่ายเงินตามโครงการ โดยแยกเป็นเงินบาท และเงินตราต่างประเทศ
๖. ประมาณการความสามารถในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ยและอื่น ๆ
๗. งบดำเนินการย้อนหลังอย่างน้อย ๓ ปี (ถ้ามี)
๘. รายละเอียดอื่นใดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นสมควรเพิ่มเติม

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อ ๔ ให้สำนักงานพิจารณารายละเอียด และความเหมาะสมของโครงการนั้น ตลอดจนพิจารณาว่าจะสมควรนำเข้าไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้านการใช้เงินของโครงการ ด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า โครงการดังกล่าวสมควรใช้เงินกู้หรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ ถ้าเห็นสมควรก็ให้เสนอแนะแหล่ง เงินกู้ที่สมควรติดต่อเจรจา เพื่อให้ประกอบการพิจารณา-

การของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็นในข้อ ๕ ต่อคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- | | |
|--|-------------------------|
| ๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒. ปลัดกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| ๓. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | เป็นกรรมการ |
| ๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| ๕. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | เป็นกรรมการ |
| ๖. อธิบดีกรมวิเทศสหการ | เป็นกรรมการ |
| ๗. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษากำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต่อหนี้ยกับต่างประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

(๒) จัดให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการตามระเบียบการก่อหนี้ยกับต่างประเทศฉบับนี้ และให้มีการติดตามการปฏิบัติ เงื่อนไขของสัญญาเงินกู้ หรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ และตามข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดตามให้มีการจัดสรรงบประมาณสมทบและการจัดเงินบาทสมทบจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ

(๓) ศึกษาและพิจารณาภาระหนี้และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ ไป ทั้งนี้ โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

และคณะกรรมการฯ อาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาเสนอแผนเงินกู้ แสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศ ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปกติจะเป็นแผน ๕ ปี ให้คณะกรรมการทราบถึงขนาดของความต้องการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในแผนเงินกู้ดังกล่าว ก็ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ ไปด้วย

ข้อ ๘ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาหาแหล่งแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการ ตามแผนเงินกู้ ที่คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดไว้ในข้อ ๗

๒. เปรียบเทียบและยึดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขตามสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกัน หรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเข้าซื้อ ซื้อสิ่งของและบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี

๓. ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงิน และสัญญาค้ำประกันรวมทั้งการจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๙ ในกรณีที่โครงการเงินกู้มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน หรือทางวิชาการ เป็นส่วนสมทบด้วย เพื่อให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ให้กรมวิเทศสหการ เป็นผู้พิจารณาแหล่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากต่างประเทศ และ เป็นผู้ติดต่อหาขอกความช่วยเหลือดังกล่าว

ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือจากธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนา เอเชีย ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการติดต่อหาขอกและขอความช่วยเหลือตามระเบียบการของสถาบันการเงินดังกล่าว

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ศึกษาและติดตามภาวะการเงินทั้งในตลาดต่างประเทศและในประเทศ และพิจารณาจัดทำรายงานภาระหนี้สินของประเทศ รวมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไปร่วมด้วย เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ

ข้อ ๑๑ ในการเจรจาหาขอกแหล่งเงินกู้ตามโครงการต่าง ๆ นั้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอเงื่อนไขการกู้เงินหรือการค้าประกันเงินกู้ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการเจรจาทำความตกลงในรายละเอียดสุดท้ายของโครงการและสัญญาเงินกู้ และหรือสัญญาการค้าประกันเงินกู้

ข้อ ๑๒ เมื่อได้มีการเจรจาทำความตกลงและมีการลงนามในสัญญาเงินกู้
และสัญญาค้ำประกันเงินกู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังรายงานให้คณะกรรมการและ
คณะรัฐมนตรีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) ชาณินทร์ กรัยวิเชียร

(นายชาณินทร์ กรัยวิเชียร)

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบ
การก่อกำกับต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๒๕

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ และให้ใช้ระเบียบนี้แทน ตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์

"ก่อกำกับ" หมายความว่า การกู้เงินจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินหรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งนี้ รวมทั้งหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน และหนี้ที่มีอายุเวลาสั้นกว่า ๑ ปี และให้หมายความรวมถึง การเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของ และบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็นเงินบาทหรือเงินตรา-

ต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้

ต่างประเทศ

คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- | | |
|--|--------------------------------|
| ๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๓. ปลัดกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| ๔. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | เป็นกรรมการ |
| ๕. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ | เป็นกรรมการ |
| ๗. อธิบดีกรมวิเทศสหการ | เป็นกรรมการ |
| ๘. อธิบดีกรมบัญชีกลาง | เป็นกรรมการ |
| ๙. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๐. ผู้อำนวยการกองนโยบายเงินกู้ | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ

ก่อหนี้ของฝ่ายรัฐบาลกับต่างประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยึดถือเป็นหลัก

(๒) พิจารณากำหนดแผนการกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งแผนระยะสั้น และระยะปานกลาง และแผนระยะยาวซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) พิจารณาจัดทำแผนการกู้เงินสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีให้ เสร็จสิ้น ภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ของทุกปี โดยแผนดังกล่าวจะต้องแสดงถึงหน่วยงานผู้ขอกู้ แหล่งเงิน ที่คาดว่าจะกู้ วงเงินกู้ หมายกำหนดการกู้เงิน ความต้องการเงินบาทสมทบ และรายละเอียด อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ต้องแสดงได้ด้วยว่าวงเงินกู้ตามแผนดังกล่าว เมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่ คาดว่าจะกู้ในช่วง ๔ ปี ต่อไปแล้ว ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล เมื่อเทียบ เป็น สัดส่วนกับรายได้ที่เป็น เงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการ ในปีต่อ ๆ ไป จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ ๔

อนึ่ง สำหรับการรวมการก่อหนี้ตามแผนดังกล่าวสำหรับปีระยะสั้น กว่า ๑ ปี ให้นับเฉพาะการกู้เงินที่จะต่อ เนื่องกับการกู้เงินระยะยาวในโอกาสต่อไป หรือที่ เป็นการกู้เงินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียน Revolving Fund และในทั้ง ๒ กรณี ให้นำค่านวม ดอกเบี้ยตามเงื่อนไขสำหรับเงินกู้นั้น ๆ โดยถือว่าไม่ต้องชำระเงินต้น แต่ให้ถือว่ามีเงินต้น และดอกเบี้ยสำหรับปีต่อ ๆ ไป เท่ากับตามเงื่อนไขทั่วไปของเงินกู้จากตลาดการเงินต่าง ประเทศ หากเป็นการกู้ระยะยาว

(๔) เมื่อคณะกรรมการอนุมัติแผนการกู้เงินประจำปีตามข้อ ๔(๓) แล้ว ห้ามมิให้มีการกู้เงินนอกเหนือจากที่ได้อนุมัติตามแผนนี้ เว้นเสียแต่ว่าคณะกรรมการ จะพิจารณาอนุมัติห้วง เงินกู้ที่อยู่ในแผนแล้วออก เสียอย่างน้อยเท่านั้น

(๕) จัดให้มีการประชุมงานระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศฉบับนี้ และให้มีการติดตาม

การปฏิบัติ เจื่อนใจของสัญญา เงินกู้หรือสัญญาค้ำประกัน เงินกู้ และตามข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดตามให้มีการจัดสรรงบประมาณสมทบและการจัดเงินบาทสมทบจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ

(๖) ศึกษาและพิจารณาภาระหนี้และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อรายงาน เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ ไป โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) พิจารณาความต้องการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจและองค์การของรัฐในส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบและในส่วนที่รัฐบาลจะต้องค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งพิจารณา กำหนดแหล่งเงินกู้ เจื่อนใจ ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกู้เงินดังกล่าว

(๘) พิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจทุกประเภทขององค์การและทุกวัตถุประสงค์ที่จะกู้จากตลาดเอกชนในต่างประเทศ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้

๘.๑ อยู่ในแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือหากไม่อยู่จะต้องได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าเป็นโครงการพิเศษที่เหมาะสม

๘.๒ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องมียุทธศาสตร์ผลตอบแทน เทียบเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ เช่น การประกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน เงินตราต่างประเทศ

๘.๓ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องก่อให้เกิดผลตอบแทนทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมและจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษหากอยู่ในรูปก่อให้เกิด

การผลิตรายได้ หรือการออมรายจ่าย เงินตราประเทศของประเทศ

(๙) พิจารณาการกู้เงินจากตลาดต่างประเทศเพื่อนำเข้าใช้สร้าง
เงินบาทสมทบ

(๑๐) พิจารณาประสานการบริหารงานเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ
ตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔
ตลอดจนพิจารณา เสนอแนะนโยบายและหลักเกณฑ์การกู้เงิน เพื่อการป้องกันประเทศที่อาจต้อง
การต่อไป

ข้อ ๕ คณะกรรมการอาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ
ได้ตามความจำเป็น และในการพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการ
เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปร่วมพิจารณาด้วยได้

เงินกู้พัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

ข้อ ๖ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินการใด
อันจะเป็นผลก่อกำเนิด เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการ เสนอ
ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลัก เกณฑ์ที่สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้กำหนด

ข้อ ๗ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๖ ให้สำนักงานพิจารณาราย-
ละเอียดและความเหมาะสมของโครงการนั้น ตลอดจนพิจารณาว่าจะสมควรนำเข้าไปประกอบ
เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้านการใช้เงินของโครงการด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า โครงการดังกล่าวสมควรใช้เงินกู้หรือไม่ นอกจากนี้ ถ้าเห็นสมควรให้เสนอแนะแหล่งเงินกู้ที่สมควรติดต่อเจรจา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นในข้อ ๖ ต่อคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ข้อ ๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณา เสนอจัดทำแผนโครงการ เงินกู้ประจำปี และ ๓ ปี เสนอต่อคณะกรรมการแสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศ ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้พิจารณาประกอบการกำหนดแผนการกู้เงิน เป็นรายปีตามข้อ ๔(๓) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ในบัญชีดังกล่าว ก็ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ ไปด้วย เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ

ข้อ ๙ ให้กระทรวงกลาโหม เสนอแผนความต้องการใช้เงินกู้จากต่างประเทศของเหล่าทัพต่าง ๆ สำหรับปีงบประมาณถัดไปต่อกระทรวงการคลัง ภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ของทุกปี เพื่อประกอบการจัดทำแผนตามข้อ ๔(๓)

เงินกู้อื่น

ข้อ ๑๐ สำหรับ เงินกู้อื่นของทางราชการที่ไม่ได้นำไปใช้ในโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ให้หน่วยงานผู้ประสงค์จะขอกู้จัดทำรายละเอียดชี้แจงความจำเป็น เสนอต่อคณะกรรมการก่อนที่จะดำเนินการกู้เงิน

เงินกู้ของเอกชน

ข้อ ๑๑ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำรายงานหนี้เงินกู้ของภาคเอกชน ในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งการคาดคะเนความต้องการและหนี้เงินกู้จากต่างประเทศของภาคเอกชนต่อไปในอนาคต เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหารหนี้เงินกู้ของประเทศภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ของทุกปี

การค้าเงิน

ข้อ ๑๒ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาหาบาทบาทแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ
๒. เปรจจรายละเอียดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขตามสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกัน หรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อซื้อสิ่งของและบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี
๓. ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันรวมทั้งการจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่โครงการเงินกู้มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินหรือทางวิชาการเป็นส่วนสมทบด้วย เพื่อให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ให้กรมวิเทศสหการ เป็นผู้พิจารณาหาแหล่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากต่างประเทศ และเป็นผู้ติดต่อหาบาทบาทขอความช่วยเหลือดังกล่าว

ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการติดต่อหาบาทบาทและขอความช่วยเหลือตามระเบียบการของสถาบันการเงินดังกล่าว

ข้อ ๑๔ ในการเจรจาหาแหล่งเงินทุนตามโครงการต่าง ๆ นั้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณา เสนอเงื่อนไขการกู้เงินหรือการค้าประกันเงินกู้ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการเจรจาทำความตกลงในรายละเอียดขั้นสุดท้ายของโครงการและสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาการค้าประกันเงินกู้

ข้อ ๑๕ เมื่อได้มีการเจรจาทำความตกลงและมีการลงนามในสัญญาเงินกู้และสัญญาการค้าประกันเงินกู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังรายงานให้คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๔

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(พลเอก เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

เชิงอรรถ

๑. เอกสารที่อธิบายหลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไปได้แก่ตำราวิชาการคลังต่าง ๆ อาทิ James H. Buchanan, Public Principal of Public Debt (Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1958); Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance (Tokyo : McGraw-Hill 1961); ส่วนตำราภาษาไทย อาทิ สมนึก แดงเจริญ และคณะ, การคลังของประเทศไทย, เรื่อง "หนี้สาธารณะ" โดย เรณู ไพโรจน์บุตร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๕), อรัญ ชรรมนโน, การคลัง ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, ๒๕๑๓), จำนงค์ สมประสงค์ และ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, "คำบรรยายวิชาการคลังรัฐบาล" (คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๑๓) บทที่ ๖ "หนี้สาธารณะ" (ยัดสำเนา)

ในการเขียนหัวข้อ "การบริหารหนี้สาธารณะภายในประเทศของรัฐบาล" ในที่นี้ ผู้เขียนได้อาศัยเอกสารของหน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล" ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๗ (ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง) เป็นแนวทางสำคัญในการเขียน จึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ ส่วนความคิดพลาดใด ๆ อันอาจปรากฏ เป็นของผู้เขียน

๒. หน่วยการคลัง (๒๕๒๗), หน้า ๑-๔

๓. เล่มเดียวกัน, หน้า ๓

๔. เล่มเดียวกัน, หน้า ๕-๖

๕. เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๑

๖. เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๓

๗. เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๔-๒๕
๘. เล่มเดียวกัน, หน้า ๒๖-๓๑
๙. William G. Pown, Richard G. Davis and David H. Kopf, "The Public Debt : A Burden on Future Generation ?", American Economic Review, September 1960, Vol.L, No.4, pp. 705-6; See also James M. Buchanan, Public Principles of Public Debt, Richard D. Irwin Inc., Illinois, Chapter III.
๑๐. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ขีดจำกัดในการก่อหนี้ต่างประเทศ : ถึงจะเขยิบขึ้นแล้วก็ยังเขยิบได้อีก" ดอกเบี้ย ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๗ (กันยายน ๒๕๒๕) หน้า ๓๕
๑๑. ชาลีณี นิธิรัตน์, "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๗๕
๑๒. หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล" ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๗ (อัดสำเนา) หน้า ๓๑
๑๓. เล่มเดียวกัน, หน้า ๑
๑๔. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บทความเต็ม, หน้า ๓๒
๑๕. หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย, "บันทึกเรื่องการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐ" (มีนาคม ๒๕๒๗) (อัดสำเนา), หน้า ๕
๑๖. "หัวหน้าทีมต่างประเทศคลังแนะลดเงินกู้นอก" รวมประชาชาติ พุทธที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๘, หน้า ๑๗

๑๗. จงรัก ระรวยทรง, "วิเคราะห์ขีดจำกัดของการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ", วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๒๗), หน้า ๖๔-๗๓
๑๘. ปราณี ดินกร, "วิเคราะห์ขีดจำกัดของการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาค
รัฐบาลไทย : บทวิจารณ์" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔
(ธันวาคม ๒๕๒๗) หน้า ๑๘๕-๑๘๖
๑๙. ประวิทย์ คล่องวิถนกิจ, "วิธีการก่อหนี้กับต่างประเทศของภาครัฐบาล" เอกสาร
ประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ NIEC ครั้งที่ ๔ เรื่อง หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย
จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓ เมษายน ๒๕๒๓ (อัครสำเนา),
หน้า ๔
๒๐. อนุสรณ์นายเจริญ กลิ่นอวล, เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร, บทความเรื่อง
"การควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศ" โดยศิสิฐ ลี้อาธรรม (กรุงเทพ : โรงพิมพ์
ธนาคารออมสิน, ๒๕๒๓) หน้า ๑๕๔
๒๑. ประวิทย์ คล่องวิถนกิจ, เล่มเดิม, หน้า ๖
๒๒. Grit Permtanjit, "Political Economy of Dependent Capitalist
Development : Study on the Limits of the Capacity of the
State to Rationalize in Thailand" (Ph.D. Dissertation at
Pensilvania University, 1981) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ได้จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ Viwatchai Atthakorn, "Thailand's
Development Policy and the External Debt Problem, 1961-1979"
(Ph.D. dissertation at Indiana University, 1982; กฤช เพิ่มพันจิตต์,
(๒๕๒๖) "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบาย
เศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก" และ วิวัฒน์ชัย ฮัตถากร, (๒๕๒๖)
"การพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยหนี้ต่าง-

ประเทศและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ", เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการณ์ของ UNCTAD ครั้งที่ ๑๔ เรื่อง Dependency Theory จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๒๔-๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ณ ห้องประชุมชั้น ๔ ดึก เอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในการเขียนหัวข้อนี้ ผู้เขียนได้อาศัยเอกสารดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ

๒๓. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), A Public Development Program for Thailand, (Baltimore, Maryland : The Johns Hopkins Press, 1959) อ้างโดย วิวัฒน์ชัย อุตถากร (๒๕๒๖) หน้า ๒๗
๒๔. บทบาทและอิทธิพลของธนาคารโลก สถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีต่อประเทศผู้กู้หรือผู้รับความช่วยเหลือนั้น ได้มีผู้สนใจศึกษามากมายหลายราย อาทิ Fawzy Mansout, The World Bank : Present Role and Prospects : An Outsider's View (Dakar : United Nations African Institution for Economic Development and Planning, December, 1979); K.B. Griffin and J.H. Enos, "Foreign Assistance : Objectives and Consequences", Economic Development and Cultural Change (18 April 1970) pp. 313-27
๒๕. วิวัฒน์ชัย (๒๕๒๖), หน้า ๒-๔
๒๖. โปรัตน์ วิมล ทรงประทุม, "พัฒนาการทางความคิดของทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ" และ ปกรณ์ปริยากร, "การประยุกต์ทฤษฎีการพึ่งพาในการวิเคราะห์เศรษฐกิจ/สังคมไทย : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษา" เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการณ์ UNCTAD ครั้งที่ ๑๔ เรื่อง Dependency Theory

๒๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓) หน้า ๘๑
๒๘. Dean Acheson, "Aid to Underdeveloped Areas as Measure of National Security," Development of State Bulletin, Vol, 22, No. 561, April 3, pp. 552-555. อ้างโดย วิวัฒน์ชัย อุตถากร (๒๕๒๖) หน้า ๒๘
๒๙. กฤษ เพิ่มพันจิตต์ (๒๕๒๖), หน้า ๔๑-๕๙
๓๐. เล่มเดียวกัน, หน้า ๔๑-๔๒
๓๑. เล่มเดียวกัน, หน้า ๔๙
๓๒. วิวัฒน์ชัย (๒๕๒๖), หน้า ๔๗
๓๓. The World Bank (IBRD), Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation (Washington D.C. : East Asia and Pacific Regional Office, 1980), p. 31
๓๔. The World Bank (IBRD), Industrial Development Strategy in Thailand (Washington D.C. : East Asia and Pacific Regional Office, 1980)

"หนังสือ"
"หนังสือต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ"

โดย

ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนังสือต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

หน้ต่างประเทศของรฐวิสาหกิจ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	1
หน้ต่างประเทศของรฐวิสาหกิจ : แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ	2
ขอบเขตของการกอนของรฐวิสาหกิจ	5
ความจำเป็นในการกอนของรฐวิสาหกิจ	8
โครงการลงทุนจากหน้ต่างประเทศของรฐวิสาหกิจ	9
แหล่งเงินกูของรฐวิสาหกิจ	12
ผลกระทบกระเทือนจากการกอนของรฐวิสาหกิจ	17
ภาระหน้ต่างประเทศของรฐวิสาหกิจ	21
ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกอนของรฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย	24
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	24
การบีโทรเลียมแห่งประเทศไทย (ป.ต.ท.)	29
การรถไฟแห่งประเทศไทย	32
ปัญหาการกอนของรฐวิสาหกิจ	34
สรุปและขอเสนอแนะ	36
ภาคผนวก	38
หนังสืออ้างอิง	43

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

คำนำ

ตั้งแต่กลางปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา แอฟริกา และยุโรปตะวันออก ประสบกับภาวะวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศอย่างมาก มีประเทศผู้กู้ หลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่ไม่สามารถคืนเงินต้น และดอกเบี้ยตามกำหนดเวลา ในขณะที่ตัวกันก็ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องกู้ยืมเงินมากขึ้นเพื่อแก้สภาวะทางเศรษฐกิจ ภาวะวิกฤตการณ์ของหนี้ต่างประเทศก็ยังคงเกิดขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาลงใน ๒-๓ ปีที่แล้วยังมีผลทำให้วิกฤตการณ์ของหนี้ต่างประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้นจนทำให้มีผู้วิตกว่า หากวิกฤตการณ์ดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไป อาจจะมีบางประเทศที่ต้องตกอยู่ในภาวะล้มละลาย

สิ่งที่เราได้เห็นจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว เช่น เม็กซิโก เวเนซุเอล่า หรือแม้แต่ในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ฟิลิปปินส์ น่าจะเป็นบทเรียนให้ประเทศไทยทบทวนสถานการณ์เกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศกันอีกทีหนึ่ง เพื่อจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวโน้มของหนี้ต่างประเทศในอนาคต เพื่อจะหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ดังกล่าว อันจะเป็นผลเสียต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะในระยะ ๗-๘ ปีที่ผ่านมา การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก จนเป็นที่น่าเป็นห่วงว่าประเทศไทยจะมีโอกาสประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศดัง เช่น ประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศกำลังเผชิญอยู่หรือไม่

โดยเหตุที่การขยายตัวของหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นนั้น กว่าครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ที่ก่อขึ้นโดยรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะ เสนอหนี้ต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพราะแม้ว่าปัญหาของรัฐวิสาหกิจจะถูกนำมาพูดกันอยู่บ่อย ๆ ในปัจจุบัน แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหารของตัวรัฐวิสาหกิจเอง จนบางครั้งเรามักจะมองข้ามสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในอนาคต นั่นคือ หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่าเราจะยอมรับว่า หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ แต่บทบาทของหนี้เงินในการที่จะทำ-

การลงทุนและการบริโภคมีประสิทธิภาพนั้น ก็คงจะต้องมีระดับที่เหมาะสม บทความนี้มุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในอดีตและปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัญหาอันจะเป็นแนวทางการกอบกู้หนี้ รัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต และเป็นความพยายามที่จะตอบคำถามสำคัญคำถามหนึ่งว่าหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อขึ้นนั้นมีความเหมาะสมเพียงไร

บทความนี้จะแบ่ง เป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะเป็นการมองหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม และส่วนที่สองจะชี้ให้เห็นถึงสภาพและปัญหาของหนี้รัฐวิสาหกิจบางราย

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ : แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ

ในระยะ ๗-๘ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้ก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หากพิจารณายอดหนี้คงค้างของรัฐบาล ดังในตารางที่ ๑ จะเห็นว่าในระหว่าง ๒๕๐๐-๒๕๑๔ ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๑ ต่อปี แนวโน้มการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปี ๒๕๒๐ คือเพิ่มขึ้นจาก ๔๘๒ ล้านเหรียญ ในปี ๒๕๑๘ เป็น ๙๔๘ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๐ หรือประมาณร้อยละ ๕๔ ทั้งนี้ เพราะในปี ๒๕๒๐ มีโครงการของรัฐวิสาหกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๖๗.๔๕ ล้านเหรียญ (๕ โครงการ) เป็น ๕๐๔.๒๗๔ ล้านเหรียญ (๑๙ โครงการ) ในจำนวนนี้ ครั้งหนึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานภายในประเทศ ส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปีที่ต่อมาคือเพิ่มขึ้นจาก ๔๐๒ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๐ เป็น ๗๒๙ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๑ หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๘๑ การขยายตัวอย่างมากของหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๒๐ และภาครัฐบาลในปี ๒๕๒๑ มีผลทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก กล่าวคือเพิ่มจากร้อยละ ๕ ต่อปีในระหว่าง ๒๕๐๐-๒๕๑๔ เป็นถึงร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๒๒ และร้อยละ ๑๗ ในปี ๒๕๒๖

หนี้ภาครัฐบาลที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๑ เป็นผลเนื่องมาจากกระทรวงการคลังได้ออกพันธบัตรเงินกู้ในประเทศญี่ปุ่นและในเยอรมันตะวันตก มูลค่า ๑๐,๐๐๐ ล้านเยน และ ๕๐ ล้านมาร์ก ตามลำดับ

ตารางที่ ๑

ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างของรัฐบาล

ปี	หนี้รัฐบาล	ร้อยละของ จำนวนรวม	หนี้รัฐวิสาหกิจ ^๑	ร้อยละ	รวม	สัดส่วน ต่อ
๒๕๐๐-๒๕๐๙	๓๖ - ๘๖	๓๘.๓-๓๒.๑	๕๘-๑๘๒	๖๑.๗-๖๗.๙	๙๔-๒๖๘	๔.๓ - ๕.๓
๒๕๑๐-๒๕๑๙	๑๐๙ - ๓๔๘	๓๘.๙-๔๑.๙	๑๗๑-๔๘๒	๖๑.๑-๕๘.๑	๒๘๐-๘๓๐	๕.๒ - ๙.๙
๒๕๒๐	๔๐๒	๓๔.๙	๗๕๙	๖๕.๑	๑,๑๕๑	๕.๘
๒๕๒๑	๗๒๙	๔๐.๘	๑,๐๕๙	๕๙.๒	๑,๗๘๘	๘.๐
๒๕๒๒	๑,๑๓๔	๔๑.๘	๑,๕๗๙	๕๘.๒	๒,๗๑๓	๑๐.๒
๒๕๒๓	๑,๔๖๓	๓๖.๖	๒,๕๓๗	๖๓.๔	๔,๐๐๐	๑๒.๓
๒๕๒๔	๑,๗๙๗	๓๕.๔	๓,๒๖๑	๖๔.๖	๕,๐๕๘	๑๔.๘
๒๕๒๕	๒,๑๓๑	๓๕.๔	๓,๘๙๐	๖๔.๖	๖,๐๒๑	๑๖.๔
๒๕๒๖	๒,๔๖๑	๓๕.๘	๔,๕๐๔	๖๔.๒	๖,๙๖๕	๑๗.๐

วมที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

ตารางที่ ๒

อัตราการขยายตัวของยอดหนี้คงค้าง

ปี	หนี้รัฐบาล	หนี้รัฐวิสาหกิจ	รวม
๒๕๐๐-๒๕๐๙	๙.๑๐	๑๒.๑๑	๑๑.๐๕
๒๕๑๐-๒๕๑๙	๑๒.๓๑	๑๐.๙๒	๑๑.๕๘
๒๕๒๐	๑๕.๕๒	๕๕.๓๙	๓๘.๖๗
๒๕๒๑	๘๑.๓๔	๔๑.๓๙	๕๕.๓๔
๒๕๒๒	๕๕.๕๖	๔๙.๑๐	๕๑.๗๓
๒๕๒๓	๒๙.๐๑	๖๐.๖๗	๔๗.๕๔
๒๕๒๔	๒๒.๘๓	๒๘.๕๔	๒๖.๙๕
๒๕๒๕	๑๘.๕๙	๑๙.๒๙	๑๕.๕๗
๒๕๒๖	๑๕.๕๙	๓.๘๕	๑๕.๐๒

การก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีโครงการหลายโครงการที่จำเป็นต้องก่อสร้างเพื่อการลงทุนในปี ๒๕๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพลังงาน เช่นโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปัตตานี โครงการขยายสายส่งไฟฟ้า (ระยะที่ ๓) ของการไฟฟ้าที่ฝ่ายผลิต หรือโครงการลงทุนซื้อเครื่องบินของการบินไทย

ส่วนในภาครัฐบาลนั้น การก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๑ นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงการลงทุน infrastructure เช่นโครงการสร้างทางหลวง โครงการก่อสร้างทางเพื่อเพิ่มผลผลิต แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะแก้ปัญหาการขาดดุลการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวก่อให้เกิดความวิตกกังวลของรัฐบาลสูงขึ้นมาก

ตารางที่ ๓

จำนวนเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินกู้ (ล้าน เที่ยวย)
๒๕๑๗	๑๔	๓๓๕.๒๓๓
๒๕๑๘	๘	๗๕.๘๓
๒๕๑๙	๔	๖๗.๔๕
๒๕๒๐	๑๙	๕๐๘.๒๗๗
๒๕๒๑	๑๙	๕๒๖.๐๐๙
๒๕๒๒	๓๓	๑,๐๙๑.๗๑๓
๒๕๒๓	๒๐	๑,๑๕๓.๖๖๒
๒๕๒๔	๓๗	๑,๒๔๗.๙๓๖
๒๕๒๕	๓๖	๑,๖๔๑.๔๙๒
๒๕๒๖	๑๕	๖๔๔.๒๓๖
๒๕๒๗	๓๗	๑,๑๘๕.๐๐

ในระยะหลังนี้ หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลก็ยังคงเพิ่มสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เมื่อพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐบาลกิจในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่าโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลกิจที่ทำสัญญาในแต่ละปีเพิ่มขึ้นมากในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๕ (ตารางที่ ๓) โครงการเงินกู้ของรัฐบาลกิจ (รัฐบาลค้าประกัน) ที่ลงนามในปี ๒๕๒๕ มีจำนวนถึง ๗ โครงการ, ยอดเงินกู้ที่ทำสัญญาในแต่ละปีได้เพิ่มขึ้นจาก ๖๗.๔๕ ล้านเหรียญในปี ๒๕๑๙ เป็น ๑,๖๔๑.๔๕๒ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๕ และคิดเป็นประมาณ ๒ เท่าของหนี้เงินกู้ของรัฐบาลโดยตรง (ซึ่งเป็นประมาณ ๗๒๖.๒๑๖ ล้านเหรียญในปีเดียวกัน)

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขการก่อหนี้เพิ่มขึ้นมากใน ๗-๘ ปีที่ผ่านมา นั้นมิได้ชี้อะไรนัก การพิจารณาความเหมาะสมของเงินกู้ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

ขอบเขตของการก่อหนี้ของรัฐบาลกิจ

ถึงแม้การก่อหนี้ต่างประเทศจะมีส่วนช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจหากเป็นไป ด้วยความเหมาะสมและได้ประโยชน์คุ้มค่า แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการ ก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อมิให้ภาระหนี้ในอนาคตเติบโตมากจนอาจเกิดวิกฤตการณ์เช่นประเทศ กว่างงเม็กซิโกอยู่ ดังนั้นตามระเบียบการก่อหนี้จะจำกัดวงเงินการก่อหนี้ไว้ในแต่ละปี เช่นในปี ๒๕๒๗ กำหนดให้มีการเซ็นสัญญาก่อหนี้ไม่เกิน ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ๒๕๒๘ กำหนด ให้มีการเซ็นสัญญาก่อหนี้ไม่เกิน ๑,๖๐๐ ล้านเหรียญ โดยแท้จริงแล้ว ตามระเบียบการก่อหนี้ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดเพดานของวงเงินกู้ไว้ว่า ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาค รัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขาย สินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ ๘ แต่ในเดือนกันยายน ๒๕๒๖ ปรากฏว่าภาระหนี้เงินกู้ที่เกิดจากหนี้ที่ผูกพันไว้แล้วได้สูงเกินเพดานบังคับไปจนถึงร้อยละ ๒๐ ของรายได้เงินตราต่างประเทศ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจาก การส่งออก ลดลงอย่างมากในระหว่างปี ๒๕๒๕-๒๖ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการกู้ยืมเงินของ รัฐบาลกิจในตลาดเงินทุนต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา มีกำหนดชำระคืนเงินกู้ซึ่ง มีผลทำให้ภาระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึง จำเป็นต้องอนุมัติกฎเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดย

ยอมให้ภาระหนี้เกินเพดานบังคับ เป็นกรณีพิเศษสำหรับแผน เงินกู้ปีงบประมาณ ๒๕๒๗-๒๕๓๐ ทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจขยายตัวขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการ สาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ เป็นต้น สาเหตุสำคัญที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีการก่อหนี้มากขึ้นในระยะหลัง จนทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ (ทั้งที่รัฐบาลกู้โดยตรง และที่รัฐบาลค้ำประกัน) มีจำนวนสูงกว่าการก่อหนี้ของภาครัฐบาลเอง โดยมีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ ๖๐ ดังปรากฏในตารางที่ ๔ และเห็นได้ชัดว่าการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญคือ เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันนั้นจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๔ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ในอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติที่กำหนดว่า

"กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกัน เป็นจำนวนทั้งสิ้นในขณะ ที่ก่อหนี้ผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนนี้มีได้

- ๑) ในกรณีที่ถูกหนี้ เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามมาตราที่ ๔ หักเท่า ของเงินกองทุนของบริษัทนั้น
- ๒) ในกรณีที่ถูกหนี้ เป็นสถาบันการเงินสีเทาของเงินกองทุนของสถาบัน การเงินนั้น
- ๓) การก่อหนี้ผูกพันตามข้อ (๑) หรือ (๒) ให้มีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้อง เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ประจำปีนั้น ๆ"

เป็นที่น่าสังเกตว่าวงเงินค้ำประกันหนี้ที่รัฐบาลสามารถค้ำประกันภายใต้ พระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้จำกัดอยู่แค่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของ บริษัท จำกัด มิได้ครอบคลุม ไปถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การสามารถก่อหนี้ในรัฐบาล ค้ำประกันได้หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในโครงการเงินกู้ การไม่จำกัดวงเงินค้ำประกัน รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การดังกล่าวซึ่ง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภท-

ตารางที่ ๔

การเซ็นสัญญาเงินกู้ต่างประเทศในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๖^๑

(หน่วย : พันล้านบาท)

รัฐบาล	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
รัฐบาล							
โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	๒.๘ (๒๑.๕)	๔.๗ (๒๒.๖)	๕.๗ (๑๖.๒)	๕.๑ (๑๒.๗)	๖.๖ (๑๔.๕)	๑๓.๘ (๓๑.๗)	๑๑.๖ (๓๕.๕)
โครงการเงินกู้ป้องกัน ประเทศ	๐.๘ (๖.๒)	๕.๕ (๒๓.๖)	๕.๕ (๑๔.๐)	๒.๘ (๘.๗)	๕.๘ (๑๐.๕)	๒.๙ (๖.๗)	๒.๑ (๖.๕)
รัฐวิสาหกิจ							
บริษัท / สถาบันการเงิน	๓.๓ (๒๕.๔)	๒.๖ (๑๒.๕)	๘.๕ (๒๔.๒)	๑.๐ (๓.๑)	๓.๘ (๘.๔)	๔.๑ (๙.๔)	๔.๒ (๑๓.๐)
องค์การสาธารณูปโภค	๖.๑ (๔๖.๘๘)	๘.๖ (๔๑.๓)	๑๖.๐ (๕๕.๖)	๒๔.๔ (๗๕.๕)	๓๐.๓ (๖๖.๖)	๒๒.๘ (๕๒.๓)	๑๔.๔ (๔๔.๖)
รวม	๑๓.๐	๒๐.๘	๓๔.๑	๓๒.๓	๔๕.๕	๔๓.๖	๗๒.๓

^๑รวมหนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมโดยตรงและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

^๒ตัวเลขในวงเล็บ เป็น ร้อยละของจำนวนรวม

องค์การ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าภูมิภาค การปิโตรเลียม องค์การโทรศัพท์ ฯลฯ ขยายตัวขึ้นอย่างมาก

ความจำเป็นในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

การขยายตัวของหนี้รัฐวิสาหกิจมีสาเหตุมาจาก

- ๑) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งขยายตัวการสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ อย่างมาก โครงการขยายกิจกรรมดังกล่าวต้องการเงินทุนจำนวนมากในขณะที่เงินทุนภายในประเทศมีไม่เพียงพอ และมีอัตราดอกเบี้ยสูง รัฐวิสาหกิจซึ่งจำเป็นจะต้องก่อหนี้ต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ
- ๒) นอกจากโครงการการลงทุนในระยะยาวแล้ว รัฐวิสาหกิจยังกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบในการดำเนินโครงการจากรางที่ ๑ ในภาคผนวก จะเห็นว่าในระหว่าง ๒๕๑๔-๒๕๒๖ รัฐวิสาหกิจได้กู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบในโครงการที่จะต้องลงทุนค่อนข้างมาก เงินกู้ประเภทนี้จะอยู่ในตลาดการเงินเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือมีกำหนดชำระคืน ๔-๕ ปี และอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง สาเหตุที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้นเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจมีเงินออมของตนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเงินลงทุน จึงต้องกู้ยืมจากที่อื่น
- ๓) การขาดแคลนเงินออม และรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลเอง ในส่วนที่เป็นการบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจนั้น เราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบการทำงานในรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีส่วนทำให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ขาดทุน และขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ดังนั้น จึงต้องมีการก่อหนี้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ปัญหาการบริหารที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจที่พบเห็นอยู่ทั่วไป ได้แก่ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมาจากผลทางการเมือง และปัญหาการบรรจุพนักงานมากเกินไปเกินความจำเป็น เป็นต้น ส่วนอีกส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ใช้เหตุผลทางการเมืองตัดสินใจ ทำให้การขึ้นหรือปรับราคาผลผลิตของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จึงไม่สัมพันธ์กับต้นทุน รัฐวิสาหกิจจึงต้องกู้ยืมเงินจากภายนอกเพื่อสมทบกับโครงการลงทุนต่าง ๆ

โครงการลงทุนจากหน้ต่างประ เภตของรัฐวิสาหกิจ

โดยการกู้เงินต่างประเทศระยะยาวถูกนำมาใช้ในการลงทุนในสาขาต่าง ๆ หากแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ คือ

- ๑) ประเภทสาธารณูปโภค เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ฯลฯ
- ๒) ประเภทสาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยาน การเคหะ การนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ
- ๓) ประเภทอุตสาหกรรม เช่นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การเหมืองแร่ ฯลฯ
- ๔) ประเภทพาณิชย์กรรม และบริการ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ฯลฯ
- ๕) ประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ธนาคารกรุงไทย ฯลฯ

เมื่อนำโครงการเงินกู้มาแยกประเภทตามประเภทของรัฐวิสาหกิจผู้กู้จะเห็นว่าโครงการเงินกู้ส่วนใหญ่จะได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ซึ่งในประเภทนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นผู้ที่สำคัญอันดับหนึ่ง ในปี ๒๕๑๗ โครงการเงินกู้ที่ทำขึ้น เป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคทั้งสิ้น หลังจากนั้นจนถึงปี ๒๕๒๒ โครงการเงินกู้ประเภทอุตสาหกรรมได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น อันเนื่องมาจากโครงการเงินกู้ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โครงการเงินกู้ที่มีความสำคัญมากในบางปี เป็นโครงการเพื่อการพาณิชย์กรรมและบริการ ซึ่งโครงการพวกนี้เป็นการซื้อเครื่องบิน และขยายบริการของการบินไทยทั้งสิ้น จะเห็นว่าโครงการเงินกู้เพื่อสาธารณูปการ และเพื่อสินเชื่อ (สถาบันการเงิน) มีความสำคัญไม่มากนักเมื่อเทียบกับทั้ง ๓ ประเภทที่กล่าวมา

ตามทฤษฎีแล้ว การกู้มาเพื่อโครงการประเภทต่าง ๆ นั้น ชีบบทบาทสำคัญในการพิจารณาภาระหนี้ต่างประเทศในอนาคตอย่างมาก กล่าวคือ หนี้ต่างประเทศนั้นแตกต่างไปจากหนี้ในประเทศ ในข้อที่ว่า การก่อหนี้ในประเทศนั้น การเคลื่อนย้ายทรัพยากรภายในประเทศ

ตารางที่ ๔

จำนวนเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๓๗-๒๕๒๖

(ล้านเหรียญสหรัฐ)

ปี	ประเภทของรัฐวิสาหกิจ										รวม
	สาธารณูปโภค		สาธารณูปการ		อุตสาหกรรม		พาณิชยกรรม / บริการ		สถาบันการเงิน		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
๒๕๑๗	๓๓๕.๒๓๒	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-	-	-	-	-	๓๓๕.๒๓๒
๒๕๑๘	๖๙.๒๒๔	๙๑.๒๙	-	-	-	-	-	-	๖.๖๐๘	๘.๗๑	๖๙.๒๒๔
๒๕๑๙	๖๗.๔๕	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-	-	-	-	-	๖๗.๔๕
๒๕๒๐	๒๕๒.๒๐๒	๔๒.๕๒	-	-	๔.๗๕๐	๐.๙๓	๑๗๗.๕๕๓	๓๔.๘๖	๗๔.๗๗๒	๑๔.๖๘	๕๐๙.๒๗๗
๒๕๒๑	๓๕๕.๕๐๒	๖๗.๕๘	๘๙.๙	๑๗.๐๙	๑๙.๘๖๙	๓.๗๙	๖๐.๗๓๘	๑๑.๕๕	-	-	๕๐๖.๐๐๙
๒๕๒๒	๕๖๓.๐๙๓	๔๒.๙๒	๕๒.๗๑๑	๕.๘๓	๒๑๔.๖๗๒	๑๙.๖๖	๒๙๙.๕๙	๒๗.๔๔	๖๑.๖๕๒	๕.๖๔	๑,๐๙๑.๗๑๘
๒๕๒๓	๗๙๗.๖๑๔	๖๙.๑๔	๗๕.๒๒๕	๖.๕๒	๑๕๗.๐๐	๒๒.๒๒	๙.๒๖๔	๐.๘๐	๑๘.๙๕๙	๑.๒๖	๑,๑๕๗.๖๖๒
๒๕๒๔	๘๐๘.๗๑๑	๖๒.๐๐	-	-	๑๘๐.๐๐	๒๙.๒๒	๙๘.๒๖๖	๗.๕๗	๑๔.๙๔๖	๑.๑๕	๑,๒๙๗.๙๙๖
๒๕๒๕	๕๕๐.๘๓๖	๒๖.๘๖	๑๕๙.๓๘๗	๙.๗๑	๘๐๙.๔๕๓	๕๙.๓๑	๒๑๑.๕๘๑	๑๒.๘๙	๒๐.๑๙๕	๑.๒๓	๑,๖๕๑.๕๕๒
๒๕๒๖	๕๓๑.๒๒๑	๖๖.๘๙๖	๕๗.๗๒๓	๘.๙๖	๕๓.๕๕๙	๘.๓๑	๑๕.๗๑๑	๒.๒๒	๘๗.๐๕๒	๑๓.๕๑	๖๕๔.๒๒๖

ในขณะที่การก่อกำหนดต่างประเทศ เป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างประเทศ นั้นหมายความว่า หากเรากำหนดต่างประเทศวันนี้ ในวันข้างหน้าจะต้องมีทรัพยากรของชาติที่ถูกเคลื่อนย้าย ออกนอกประเทศในรูปของการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการกู้เงินมาเพื่อใช้ในโครงการประเภทต่าง ๆ นั้นมีประโยชน์อย่างไรเมื่อเทียบกับต้นทุนของการกู้ยืม ในส่วนนี้ การพิจารณาว่ามี ๒ ประเด็นด้วยกัน คือ

๑) ผลตอบแทนของการลงทุนในโครงการระยะยาวที่กู้เงินมาเพื่อลงทุนนี้ มากกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือไม่ คือเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการกับ รายจ่ายค่าดอกเบี้ยที่เสียไป หากเราสามารถที่จะนำเงินกู้จากต่างประเทศมาลงทุนให้เกิดดอก ออกผล ก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเพิ่มมากกว่าจำนวนดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแล้ว เงินกู้ต่างประเทศก็จะ เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ ในทางปฏิบัติ จึงมักจะกีดอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และสังคม (economic and social rate of return) ของโครงการเงินกู้ แล้ว นำมาเทียบกับอัตราดอกเบี้ยที่จะต้องจ่าย หรือการดูสัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจาก โครงการและต้นทุนของโครงการ (Benefit cost ratio) เพื่อพิจารณาว่าโครงการ เงินกู้มีความเหมาะสมเพียงไร

๒) การวิเคราะห์ในข้อที่ ๑ อาจจะไม่เพียงพอเมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่า การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของเงินกู้ในอนาคตนั้นมักจะอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ มิใช่เงินบาท เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงการเงินกู้จะเหมาะสมก็ต่อเมื่อการลงทุนในโครงการนั้น สามารถสร้างเงินตราต่างประเทศโดยตรง หรือทางอ้อม หากโครงการสามารถจะหา รายได้ให้ประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศในอนาคตได้ การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จะไม่ประสบปัญหา

โดยหลักการทั้งสอง จะสามารถวิเคราะห์โครงการกู้ยืมเงินแต่ละโครงการ ได้ที่ขึ้นในแง่ของความเหมาะสมของการก่อกำหนดต่างประเทศ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว โครงการ พัฒนาทางด้านสาธารณสุขโลกอาจมีความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

๑) อัตราผลตอบแทนของการลงทุนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

๒) การลงทุนในด้านสาธารณสุขโลกนั้นไม่ได้มุ่งการบริโภคภายในเป็นหลัก ลำค้ำยแต่สามารถเพิ่มผลผลิตในทางอ้อม

๓) การลงทุนในด้านสาธารณูปโภคโดยเฉพาะทางด้านพลังงานเป็นไปในลักษณะการลงทุนเพื่อทดแทนพลังงานนำเข้า หรือเพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เพราะถึงแม้ประโยชน์ของโครงการอาจจะมิได้เพิ่มรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศ แต่ก็เป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ใช้ในการสั่งซื้อเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

ภายในเงื่อนไขข้างต้น หากการวิเคราะห์โครงการได้ถูกพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็น่าจะเป็นโครงการที่ได้รับการพิจารณาขอกู้เงินได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาโดยเฉพาะอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดี่ยว โดยไม่พิจารณาอัตราผลตอบแทนทางการเงิน ซึ่งจะมีปัญหาในการชำระหนี้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้น อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอาจจะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่เป็นกลาง และค่อนข้าง subjective ในบางกรณี ดังนั้น การวิเคราะห์ว่าโครงการใดมีความเหมาะสมในการกู้เงิน จึงต้องทำด้วยความเป็นกลางจริง ๆ

แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ

แหล่งเงินทุนที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่เป็น multilateral sources ได้แก่ ธนาคารโลก (IBRD) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และที่เป็น bilateral sources เช่น รัฐบาลญี่ปุ่น (OECF) รัฐบาลเยอรมัน (KFW) Kuwait Fund และธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินในต่างประเทศ แหล่งเงินทุนต่าง ๆ เหล่านี้มีการบริการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเงินกู้ไม่เหมือนกัน ดังนี้

Multilateral sources การพิจารณาเงินกู้ของแหล่งเงินทุนประเภทนี้ (เช่น เงินกู้จาก IBRD และ ADB) มีขั้นตอนคล้าย ๆ กัน แหล่งเงินทุนประเภทนี้จะวางเป้าหมายวงเงินที่จะให้กู้สำหรับแต่ละประเทศในแต่ละปี และกำหนดความสำคัญของสาขาที่จะให้กู้ไว้ด้วย เช่น ให้ความสำคัญเพื่อการพัฒนาการเกษตรและชนบทไว้เป็นอันดับแรก รองลงมาสาขาพลังงาน จำนวนวงเงินที่จะให้กู้และลำดับความสำคัญของสาขาจะขึ้นอยู่กับนโยบายของแหล่งเงินทุน แหล่งเงินทุนประเภทนี้ยังให้ความช่วยเหลือผู้กู้ในเรื่องการศึกษา และวิเคราะห์โครงการ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง

Bilateral sources

๑) จากธนาคารอียูเป่น (OEFC) เป็นการให้กู้เงินของรัฐบาลภายใต้หลักการ คืออยู่ในรูปของความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล เงินกู้ OEFC จึงมีลักษณะผ่อนปรน คือมีระยะเวลาชำระหนี้ยาวนาน (๓๐ ปี) และมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ (๓%) ไม่มีข้อผูกพันและค่าบริการเงินกู้^๑ และไม่ผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้เพื่อการซื้อสินค้าและบริการจากอียูเป่น^๒ วงเงินที่ OEFC จะให้กู้เงินนั้นไม่แน่นอนในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ข้อเสียของเงินกู้จาก OEFC นั้นคือ โครงการเงินกู้จาก OEFC นั้น มักจะเป็นโครงการที่ไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า ไม่เหมือนโครงการที่ขอกู้จาก IBRD หรือจาก ADB ซึ่งมักจะมีการเตรียมโครงการที่พร้อมและสมบูรณ์กว่า ทำให้โครงการเงินกู้จาก OEFC มักจะมีปัญหาอยู่เสมอ

๒) จากธนาคารเยอรมัน (KFW) เงินกู้จากธนาคารเยอรมันเช่นเดียวกับ อียูเป่นมีลักษณะผ่อนปรน และไม่ผูกพันว่าจะจำเป็นต้องใช้เงินกู้เพื่อซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมัน การให้กู้นั้นทำควบคู่ไปกับความช่วยเหลือในสัดส่วน ๒ : ๑ (เงินกู้ : เงินช่วยเหลือ)

๓) จากประเทศคูเวต (Kuwait Fund) โครงการที่ประเทศคูเวตให้กู้นั้น เช่นเดียวกับโครงการเงินกู้จากประเทศในกลุ่ม OPEC ทั้งหมด (OPEC Fund) คือ เป็นโครงการเพื่อการพัฒนาพลังงานและไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

๔) เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ (Syndication) เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์เป็นไปในลักษณะ commercial basis โดยผู้กู้จะคัดเลือกและเชิญธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในตลาดเงินทุนต่างประเทศให้ยื่นข้อเสนอ เป็นผู้จัดหาเงินกู้วงเงิน และวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ธนาคารและสถาบันการเงินก็จะเสนอ proposal ที่มีรายละเอียดเงื่อนไขต่าง ๆ ของเงินกู้ ผู้กู้จะคัดเลือกธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่เสนอ term ^๑ ที่ดีที่สุด แล้วจะให้อำนาจแก่ธนาคารหรือกลุ่มธนาคารเพื่อจะรวบรวมกลุ่มธนาคารผู้ให้กู้ต่อไป

^๑การให้กู้ใน term ดังกล่าว เพราะอียูเป่นจัดประเทศไทยเข้าอยู่ในประเภทประเทศพัฒนาาระดับกลาง

^๒ยกเว้นการจ้างบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งจะต้องเป็นบริษัทอียูเป่นหรือบริษัทของประเทศที่กำลังพัฒนา

ตารางที่ 6.4 หนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่ต่างประเทศในระหว่างปี 2517 - 2524

34

ประเภทเงินกู้	2517		2518		2519		2520		2521		2522		2523		2524		2525		2526	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ธนาคารโลก (IBRD)	96.65	28.8	-	-	26.0	38.5	54.75	10.8	119.9	22.8	96.7	8.9	267.0	23.1	100.0	7.7	232.0	14.1	108.874	16.9
ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	64.6	19.3	37.70	49.7	37.0	54.9	47.00	9.2	70.2	13.3	-	-	256.8	22.3	146.0	11.3	-	-	81.6	12.7
รัฐอาฟริกา (OECF)	97.485	29.1	38.132	50.3	4.164	6.2	93.003	18.3	110.798	21.1	191.478	17.5	119.454	10.3	92.388	7.1	275.593	16.8	194.123	30.1
ธนาคารแอฟริกา (KFW)	8.035	2.4	-	-	-	-	10.156	2.0	-	-	103.787	9.5	-	-	16.273	1.3	20.465	1.2	18.941	2.9
ธนาคารเพื่อการรวมเข้าและส่งออกต่างประเทศ (Exim bank)	68.462	20.4	-	-	-	-	46.082	9.1	-	-	265.562	24.3	4.632	0.4	8.633	0.6	120.349	7.3	10.00	1.4
กลุ่มธนาคารพาณิชย์ (Commercial banks)	-	-	-	-	-	-	107.093	21.0	86.923	16.5	170.55	15.6	392.004	34.0	418.038	32.2	207.372	12.6	23.3	3.6
Kuwait Fund	-	-	-	-	0.286	0.4	19.632	3.9	-	-	21.481	2.0	-	-	24.77	1.9	18.895	1.3	-	-
สำนักงานการเงินเอกชน (LTCSB)	-	-	-	-	-	-	-	-	68.613	13.1	85.3	7.8	-	-	380.0	26.2	402.563	24.5	180.305	28.0
ธนาคาร	-	-	-	-	-	-	-	-	9.575	1.8	-	-	-	-	18.89	1.5	69.408	4.2	4	-
Chase	-	-	-	-	-	-	20.00	3.9	-	-	4.210	0.4	79.632	6.9	-	-	-	-	-	-
Manu Hanover	-	-	-	-	-	-	20.00	3.9	60.0	11.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
City bank	-	-	-	-	-	-	30.244	5.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LEAS (ลิซิ่ง)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68.6	6.3	-	-	-	-	117.418	7.2	-	-
บริษัท	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.933	0.6	-	-	-	-	4.316	0.2	-	-
SYN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63.64	5.8	-	-	-	-	140.639	8.6	12.419	1.9
Mitsubishi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.14	3.0	82.893	6.4	-	-	-	-
Others	-	-	-	-	-	-	61.317	12.0	-	-	14.472	1.3	-	-	50.051	3.8	32.434	2.0	14.711	2.3
รวม	335.232	100.0	75.832	100.0	67.45	100.0	509.277	100.0	526.004	100.0	1,091.713	100.0	1,153.662	100.0	1,297.936	100.0	1,641.452	100.0	644.276	100.0

1 เงินจากบริษัทลิซิ่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ที่ประเทศสวีเดนรวมร้อยละ 60 ของจำนวนเงิน

๔) ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก (Exim bank) เช่น Exim Bank อเมริกา Exim Bank ญี่ปุ่น เงินกู้จาก Exim bank นั้นไม่มีการประมูล เช่น Syndication ระยะเวลาและอัตราดอกเบี้ยจะดีกว่า Syndication แต่ Exim Bank มีเงื่อนไขกำหนดค่าใช้จ่ายเงินกู้เพื่อชำระค่าจัดซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้กู้ เท่านั้น

๖) การออกพันธบัตร การออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศ นั้น มีมานานแล้ว (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕) แต่ได้หยุดไประยะหนึ่ง เพิ่งมาเริ่มใช้อีกเมื่อปี ๒๕๓๑ และเพิ่มสูงขึ้น การออกพันธบัตรจะได้ term ของเงินกู้ดีกว่าการทำ Syndication

เมื่อพิจารณาแหล่งเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖ (ดังปรากฏในตารางที่ ๖) จะเห็นว่าในระยะแรก เงินกู้ส่วนใหญ่มาจากแหล่งสำคัญ ๆ IERD, ADB, OECF และ KFW แต่ในระยะหลังเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือ

๑. การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนมีส่วนทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจขยายตัวขึ้นอย่างมากใน ๗-๘ ปีที่ผ่านมา เพราะธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเอกชน เหล่านี้มักจะทำให้กู้ง่าย เพราะเป็นการสร้างประโยชน์แก่เงินที่ตนถืออยู่ อีกทั้งยังมีรัฐบาลของผู้กู้เป็นผู้ค้ำประกันหนี้สิน ความเสี่ยงของการให้กู้เงินกู้น้อย ถ้าในธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเอกชน เหล่านี้มักจะมีมติโครงการเงินกู้ให้ง่าย โครงการที่ต้องการกู้ยืมไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนในการพิจารณามากนัก ผิดกับโครงการเงินกู้ที่ขอกู้จาก IBRD และ ADB | ที่จะต้องมีขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ และการประเมินโครงการอย่างละเอียด เมื่อผู้พร้อมที่จะกู้มาพบกับแหล่งเงินกู้ที่ต้องการจะให้กู้เพื่อประโยชน์ของตนอยู่แล้ว จึงไม่น่าประหลาดใจที่หนี้ของรัฐวิสาหกิจจะขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

๒. การกู้จากสถาบันการเงินของธนาคารพาณิชย์ (หรือกลุ่มธนาคารพาณิชย์) นั้น มีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือมีระยะเวลาชำระหนี้ ๕-๑๐ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๓-๔ ปี อัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ย จะประมาณ ๐.๖-๗๕ บวกกับ LIBOR ทั้งยังมีค่าผูกพันเงินกู้ (๐.๕) และค่าบริการอีกด้วย การกู้เงินจากแหล่งนี้จึงเป็นการกู้ที่มีค่าใช้จ่ายสูงนั้น จะเป็นภาระในการชำระหนี้ในอนาคตอย่างมาก แต่รัฐวิสาหกิจบางรายก็ยังจำเป็นต้องกู้เงิน

ตารางที่ ๗

เงื่อนไขเงินกู้โดยทั่วไปของแต่ละแหล่งเงินกู้ในปี ๒๕๒๖

แหล่งเงินกู้	ระยะเวลา เบิกจ่าย	ระยะเวลา ชำระหนี้ (ระยะเวลา ปลอดหนี้)	อัตราดอกเบี้ย	ค่าผูกพัน เงินกู้	ค่าบริการ
IBRD	๔-๗	๒๐ (๕)	floating rate	๐.๗๕	-
ADE	๔-๖	๒๐ (๕)	๑๑.๐๐	๐.๗๕	-
OECF	๓-๕	๓๐ (๑๐)	๓.๐๐	-	-
KFW	๕	๓๐ (๑๐)	๒.๐๐	๐.๒๕	-
Exim Bank	๒-๔	๑๐-๑๒ (๓)	๗.๗๕-๘.๕	๐.๕	-
Kuwait Fund	๔	๒๕ (๕)	๓.๕	๐.๕	-
ตลาดเงินทุนเอกชน	๑-๒	๘-๑๐ (๓-๔)	๐.๖-๐.๗๕ + LIBOR	๐.๕	๐.๕-๐.๗๕
พันธบัตร (เยอรมัน)	๑	๕ (๕)	๖.๒๕	-	-
พันธบัตร (ญี่ปุ่น)	๑	๑๐ (๕)	๘.๕	-	-
พันธบัตร (ยุโรป)	๑	๕ (๕)	๐.๒๕ + LIBOR	-	๑
CDC	๕	๒๐ (๕)	๑๑.๖๐	-	-

ในแหล่งนี้ เพราะมีความต้องการเงินทุน ประกอบกับเงินทุนที่ประเทศไทยได้รับจาก IBRD และ ADB ไม่เพียงพอกับโครงการที่ต้องการเงินทุน ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก บางโครงการจึงต้องหันมาใช้เงินทุนจากแหล่งประเภทนี้

๓. การกู้เงินจากแหล่งเงินทุนที่ไม่ได้มีการพิจารณาและประเมินผลโครงการอย่างละเอียด ทำให้บางโครงการซึ่งมิได้มีการเตรียมโครงการที่ดีพอ มีปัญหาล่าช้าในขั้นปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ประเทศต้องสูญเสียค่าผูกพันเงินทุน^๑ ไปโดยไม่มีค่าจำเป็น โครงการเงินทุนโดยเฉพาะโครงการเงินทุนจาก OECF และจากสถาบันการเงินเอกชนมักจะมีปัญหามากในขั้นปฏิบัติการ เพราะขาดการเตรียมโครงการที่ดีพอ มีโครงการของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในปี ๒๕๒๕ ที่ประสบกับปัญหาและล่าช้าประมาณ ๘ โครงการในจำนวน ๔ โครงการเป็นโครงการเงินทุนจาก OECF ดังปรากฏในตารางที่ ๘

ผลกระทบกระเทือนจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการก่อหนี้ต่างประเทศนั้นถือเป็นขบวนการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ความเหมาะสมของโครงการเงินทุนนั้นขึ้นอยู่กับว่า การลงทุนดังกล่าวจะได้รับผลตอบแทน (internal rate of return) สูงกว่าต้นทุนของการกู้ยืมหรือไม่ และโครงการนั้นจะสามารถสร้างเงินตราต่างประเทศหรือประหยัดเงินตราต่างประเทศได้เพียงไร หากการอนุมัติโครงการเงินทุนของรัฐวิสาหกิจใดที่หลักการทั้งสอง ก็น่าที่จะยอมรับได้ แต่การตอบคำถามดังกล่าวเป็นเพียงการมองในแง่ของจุลภาพ (micro) เท่านั้น เพราะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในการลงทุนทางโครงการใด ๆ แล้วยังมีผลในทางมหภาค (macro) อีกด้วย การก่อหนี้รัฐวิสาหกิจจึงมิใช่จะ Justify ในหลักการข้างต้นทั้งสอง แต่การก่อหนี้ดังกล่าวจะมีผลในทางมหภาคอีกหลายด้าน คือ

นับจากวันลงนามในสัญญา ๖๐ วัน ทางแหล่งผู้กู้จะเริ่มคิดค่าผูกพันเงินทุน (Commitment charge) ซึ่งโดยปกติจะอยู่ในอัตรา ๐.๕-๑.๕ ของยอดเงินทุนที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย

ตารางที่ ๘

โครงการรัฐวิสาหกิจที่ล่าช้า

ชื่อโครงการ	ผู้	ผู้ให้	จำนวน (ล้านบาท)	รับเซ็นสัญญา	หมายเหตุ
๑) โครงการขยายท่าอากาศยาน กรุงเทพฯ ระยะที่ ๓	การทำอากาศยาน กรุงเทพฯ	OECF	๕๖.๘๗๔	๑๔ มิย. ๒๕๒๔ (๑๓ ตค.๒๕๒๔)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการ เบิกจ่าย
๒) โครงการสร้างทางด่วนสาย ดาวคะนอง-คลองเตย	การทางพิเศษ	OECF	๑๐๒.๕๑๓	๑๖ กค. ๒๕๒๔ (๑๔ ตค.๒๕๒๔)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการ เบิกจ่าย
๓) โครงการจัดซื้อรถดีเซลราง	การรถไฟ	CECF	๓๖.๕๒๘	๑๖ กค.๒๕๒๕ (๑๔ ตค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการ เบิกจ่าย
๔) โครงการก่อสร้างและ ปรับปรุงเสริมระบบจำหน่าย ไฟฟ้าระยะที่ ๓ ส่วนที่ ๑	การไฟฟ้าฝ่าย ภูมิภาค	OECF	๑๔.๕๐๘	๑๖ กค.๒๕๒๕ (๓ ธค.๒๕๒๕)	เบิกครั้งแรกเมื่อปลายปี ๒๕๒๖
๕) โครงการเชื่อมพลังงาน เขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Sunitomo	๑๒.๕๒๗	๒๒ กย.๒๕๒๕	เบิกครั้งแรกเมื่อ ธค.๒๕๒๖
๖) โครงการเชื่อมพลังงาน เขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Tokyo	๔.๕๐๕	๒๔ กย.๒๕๒๕	เบิกครั้งแรกเมื่อ เดือน ธค. ๒๕๒๖
๗) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พลังน้ำเขี้ยว	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Kuwait Fund	๑๘.๘๕๔	๒ ธค.๒๕๒๕	เมื่อสิ้น ปี ๒๕๒๖ ไม่มีการ เบิกจ่าย
๘) โครงการก่อสร้าง โรงแยกแก๊ซ	การปิโตรเลียม	CDC ¹	๒๗.๕๓๒	๓๐ กค.๒๕๒๕ (๓๐ กค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๖ ไม่มีการ เบิกจ่าย

¹Commonwealth Development Corporation, U.K.

๑) ผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เป็นที่ยอมรับในวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าการคลังถึงบทบาทของการก่อหนี้ในแง่ของการเป็นเครื่องมือชั้นหนึ่งของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องกู้เงินมาชดเชยส่วนขาดดุลในภาครัฐบาล อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเกินรายรับของรัฐบาล ในช่วงเวลาที่เกิดเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจจะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและลดการก่อหนี้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้น นอกจากเครื่องมือทางการคลัง เช่น อัตราภาษีอากร การใช้จ่ายของภาครัฐบาลแล้ว การก่อหนี้ก็มีความสำคัญอย่างมาก แต่กำหนดการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจเป็นไปในทิศทางที่สวนทางกับการก่อหนี้ของรัฐบาล (เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) แล้ว ประสิทธิภาพของนโยบายการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อหนี้มีไม่เต็มที่

๒) ผลต่อดุลการชำระเงิน ในการชำระหนี้ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในส่วนของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนก็ตาม จะต้องชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นหากรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศขยายตัวน้อยกว่าภาระหนี้ที่ต้องชำระ ก็จะทำให้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินของประเทศเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ตารางที่ ๔ แสดงภาระหนี้ในดุลการชำระเงิน จะเห็นได้ว่า ภาระการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยทั้งภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีจำนวนสูงชันมาก กล่าวคือ ในภาครัฐบาลจำนวนเงินที่ชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยเพิ่มจาก ๑,๒๐๓.๗ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ เป็น ๑๐,๔๓๙.๑ ในปี ๒๕๒๖ หรือเพิ่มขึ้นเกือบ ๙ เท่าใน ๖ ปี ส่วนภาระหนี้รัฐวิสาหกิจนั้นเพิ่มขึ้นจาก ๑,๔๙๖.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๐ เป็น ๑๓,๔๗๖.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๖ หรือเพิ่มขึ้นกว่า ๙ เท่าใน ๖ ปี หากภาวะการณ์การก่อหนี้และการชำระหนี้ยังคงเป็นอย่างเช่นนี้ ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินคงจะเลวร้ายขึ้นทุกที

ตารางที่ ๔

ภาวะหนี้ในดุลการชำระเงิน

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑) บัญชีเดินสะพัด							
ดอกเบี้ยรัฐบาล	๖๐๑.๘	๙๔๑.๐	๑,๗๑๑.๑	๓,๒๐๓.๒	๔,๖๐๗.๘	๕,๗๗๔.๕	๖,๑๐๘.๙
ดอกเบี้ยรัฐวิสาหกิจ	๗๑๕.๐	๑,๓๐๔.๖	๑,๗๘๐.๖	๓,๐๒๓.๒	๖,๑๖๘.๓	๘,๘๘๘.๖	๘,๒๙๑.๑
รวม	๑,๓๑๖.๘	๒,๒๔๕.๖	๓,๔๙๑.๗	๖,๒๒๖.๔	๑๐,๗๗๖.๑	๑๔,๖๖๓.๑	๑๔,๔๐๐.๐
๒) บัญชีทุน							
ชำระเขตนรัฐบาล	๖๐๑.๘	๙๘๔.๙	๑,๒๓๒.๕	๑,๔๗๖.๑	๒,๓๗๐.๔	๓,๐๘๑.๓	๔,๓๓๐.๒
ชำระเขตนรัฐวิสาหกิจ	๗๓๑.๖	๑,๐๗๗.๗	๑,๗๑๙.๒	๑,๙๗๙.๐	๒,๗๐๘.๑	๔,๒๓๗.๗	๕,๒๘๔.๐
รวม	๑,๓๓๓.๔	๒,๐๖๒.๖	๒,๙๕๑.๗	๓,๔๕๕.๑	๕,๐๗๘.๕	๗,๓๑๙.๐	๙,๖๑๔.๒
รวม (๑) (๒)	๒,๖๕๐.๓	๔,๓๐๘.๒	๖,๔๔๓.๔	๙,๕๘๑.๕	๑๕,๘๕๔.๖	๒๑,๙๘๒.๑	๒๔,๐๑๔.๒

๓) ผลต่อสภาพคล่องของประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ

โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มากระจุกตัวกันอยู่ในปีใดปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก จะทำให้ภาระหนี้สินไปรวมตัวกันในปีใดปีหนึ่งซึ่งเป็นผลทำให้ประเทศประสบปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศขึ้นในปีนั้น ซึ่งนอกจากจะเป็นผลเสียต่อดุลการชำระเงินในปีนั้นแล้ว ยังมีปัญหาการขาดสภาพคล่องของประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ

๔) ผลต้องงบประมาณแผ่นดิน

ภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เป็นภาระที่รัฐบาลต้องชดใช้คืนจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินที่รัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจจัดทำ การชดใช้เงินคืนจากงบประมาณแผ่นดิน ทำให้งบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจกรรมรวมอื่น ๆ มีน้อยลง

ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้จะเป็นการคาดการณ์เกี่ยวกับภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจใน ๑๕ ปีข้างหน้า การคำนวณหาภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจกระทำ เช่นเดียวกับการคำนวณตารางภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด^๑ ข้อสมมติฐานที่ได้ในการคำนวณมีดังนี้

- ๑) โครงการที่นำมาคำนวณภาระหนี้สินนั้นเป็นโครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้ลงนามแล้วจนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๒๗ และสมมติให้ไม่มีโครงการเงินกู้ในปีต่อ ๆ ไป
- ๒) โครงการที่ลงนามแล้ว การเบิกจ่ายเงินกู้ทำตามสัญญานั้น ส่วนสัญญาเงินกู้ที่ไม่มีการประมาณการเบิกจ่ายให้ใช้สัดส่วนการเบิกจ่ายเท่า ๆ กันทุกปี
- ๓) อัตราดอกเบี้ย ๘% ใช้ตามเงื่อนไขของสัญญา หากไม่กำหนดไว้ด้วยตัว จะถือว่าเป็นอัตราร้อยละ ๑๓

ผลการคำนวณภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจภายใต้สมมติฐานข้างต้นแสดงในตารางที่ ๑๐ จะเห็นว่า แม้จะไม่มีโครงการเงินกู้เพิ่มเติม แต่ภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจในปีหนึ่ง ๆ ในระหว่าง ๒๕๒๗-๒๕๔๑ ก็ยังนับว่าสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๓๐-๒๕๓๑ การชำระคืน

^๑ บัณฑิต นิจถาวร และนริศ ชัยสุตร, "การพยากรณ์ภาระหนี้และผลกระทบต่อถนนเศรษฐกิจ" เอกสารประกอบการพัฒนาทางวิชาการ เรื่องหนี้ต่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๑-๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

เงินทุนและและดอกเบี้ยของรัฐวิสาหกิจสูงถึง ๘๕๐ กว่าล้านบาท หรือประมาณ ๒๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งอาจจะทำให้ต้องมีการกู้ยืมเงินมาเพื่อชดใช้ภาระหนี้เก่าก็เป็นได้ และถึงแม้จะไม่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้นอีก (ซึ่งเป็นสมมติฐานที่เป็นจริงได้ยากมาก) หนี้สินที่ก่อขึ้นมา ในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๕ จะเป็นภาระอันหนักหน่วงที่จะต้องจ่ายคืน ดังจะพบได้ภาระหนี้ที่นั่นแม้จะลดลงเรื่อย ๆ หลังจากปี ๒๕๓๒ แต่ก็ยังเป็นภาระที่ค่อนข้างสูง ภาระหนี้ก็ต้องชำระแม้จะลดลงมากที่สุดในปี ๒๕๔๑ คือเป็นจำนวน ๒๔๐.๖๙ ล้านเหรียญ หรือ ๖,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังสูงกว่าภาระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจจ่ายในปี ๒๕๒๓ (ประมาณ ๒๒๙ ล้าน เหรียญ)

และหากจะคาดการณ์รายได้และกำไรของรัฐวิสาหกิจ (ตารางที่ ๒ ในภาคผนวก) จะพบว่า ในปี ๒๕๓๐ รายได้ของรัฐวิสาหกิจ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) จะเป็นจำนวน ๕๖๒,๕๖๒ ล้านบาทและกำไร ๒๒,๑๘๙ ล้านบาท วิกฤตการณ์ของหนี้รัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๓๐ นั้น จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะภาระหนี้ที่ต้องใช้ในปีนั้นจะตกประมาณ ๒๓,๑๓๓.๘๗ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๖.๔ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย หรือประมาณร้อยละ ๑๐๔.๒๖ ของกำไร ที่คาดว่าจะได้ในปี ๒๕๓๐

สิ่งที่ควรจะพิจารณาในที่นี้ คือ การเร่งเพิ่มรายได้ในภาครัฐวิสาหกิจ โดยการปฏิรูปการบริหารงานและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจพร้อมที่จะเผชิญต่อปัญหาการชำระคืนเงินทุนและดอกเบี้ยในปี ๒๕๓๐ นอกจากนั้นควรที่จะมีการชะลอการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อไม่ให้ภาระหนี้มีความรุนแรงมากกว่าที่เป็นอยู่

ตารางที่ ๑๐

การขาดการณั้การหนี้รัฐวิสาหกิจที่ก่อขึ้นจนถึง เดือนสิงหาคม ๒๕๒๗

ระหว่างปี ๒๕๒๗-๒๕๔๑

(ล้านเหรียญ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๗	๒๓๑.๓๔	๕๒๓.๔๙	๗๕๔.๘๔
๒๕๒๘	๓๑๗.๖๗	๔๙๙.๒๒	๘๑๖.๘๙
๒๕๒๙	๓๗๑.๖๔	๔๕๓.๙๙	๘๒๕.๖๓
๒๕๓๐	๔๕๗.๑๒	๓๙๙.๖๙	๘๕๖.๘๑
๒๕๓๑	๔๙๖.๑๖	๓๗๐.๔๕	๘๖๖.๖๑
๒๕๓๒	๕๒๙.๐๙	๓๑๐.๓๒	๘๓๙.๔๑
๒๕๓๓	๓๓๒.๑๔	๒๕๙.๔๕	๕๙๑.๕๙
๒๕๓๔	๓๐๓.๕๖	๒๑๙.๙๓	๕๒๓.๕๐
๒๕๓๕	๒๙๖.๐๗	๑๙๑.๐๒	๔๘๗.๐๙
๒๕๓๖	๒๖๖.๒๔	๑๖๐.๖๙	๔๒๖.๙๒
๒๕๓๗	๒๓๐.๕๓	๑๒๑.๑๗	๓๕๑.๗๐
๒๕๓๘	๒๐๙.๕๗	๑๐๓.๔๐	๓๑๑.๙๗
๒๕๓๙	๑๙๐.๒๑	๘๙.๗๙	๒๗๙.๙๙
๒๕๔๐	๑๙๐.๒๑	๗๕.๐๗	๒๖๕.๒๘
๒๕๔๑	๑๗๙.๔๓	๖๒.๒๖	๒๔๑.๖๙

ข้อสังเกต เกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย

เมื่อพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจที่กู้เงินต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่สุด ๔ อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต รองลงมา คือ การปิโตรเลียม การบินไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พบว่าการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ เป็นเพื่อการสาธารณูปโภคและการพัฒนาสาขาพลังงาน ในตารางที่ ๑๑ ได้แสดงตัวเลขยอดหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ ณ วันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๕ และวันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๖ ในส่วนที่จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจบางราย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

โครงการกู้เงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายของรัฐในอันที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ การก่อสร้างแหล่งผลิตให้ทันกับความต้องการและสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศทำให้เกิดโครงการเงินกู้ระยะยาวจากต่างประเทศขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมา โครงการกู้เงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในระหว่างปี ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๒๖ นั้นมีทั้งสิ้น ๖๑ โครงการ รวมเป็นเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่างนั้นถึง ๒,๒๙๖,๔๘๖ ล้านบาท หรือประมาณกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท การลงทุนส่วนมากจะอยู่ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (hydroelectric projects) โครงการการพัฒนาถ่านลิกไนท์ และโครงการไฟฟ้าไอน้ำบางปะกง ซึ่งเป็นโครงการที่จะขยายการผลิตไฟฟ้าออกไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงมากทำให้เงินกู้ต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังปรากฏในตารางที่ ๑๒

ตารางที่ ๑๑

ยอดหนี้คงค้าง (ณ วันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๕ และ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๖)

จำแนกตามรัฐวิสาหกิจผู้กู้ที่สำคัญ^๑

(หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ)

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๒๕	๒๕๒๖ ^๒
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	๑,๕๔๘.๑๖ (๑)	๑,๗๖๗.๐๒ (๑)
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๗๓๗.๙๓ (๒)	๘๒๒.๘๙ (๒)
การบินไทย	๕๐๑.๑๖ (๓)	๕๖๙.๖๖ (๓)
การไฟฟ้าภูมิภาค	๓๗๙.๕๓ (๔)	๓๒๕.๖๘ (๔)
การประปานครหลวง	๒๑๙.๗๙ (๕)	๒๔๕.๑๑ (๖)
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑๙๕.๑๙ (๖)	๒๕๕.๐๕ (๕)
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	๙๕.๐๐ (๗)	๑๐๐.๑๓ (๘)
การไฟฟ้านครหลวง	๘๒.๙๒ (๘)	๙๑.๘๕ (๙)
การเคหะแห่งชาติ	๘๐.๖๐ (๙)	๙๐.๕๗ (๑๐)
การรถไฟแห่งประเทศไทย	๗๗.๗๖ (๑๐)	๑๐๕.๒๑ (๗)
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๖๘.๖๓ (๑๑)	๘๐.๖๑ (๑๑)
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๕๖.๖๘ (๑๒)	๖๗.๕๗ (๑๒)
การประปาภูมิภาค	๖.๐๒ (๑๓)	๑๗.๕๙ (๑๓)

^๑รวมหนี้ซึ่งรัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้ที่รัฐค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

^๒ตัวเลขในวงเล็บเป็นลำดับที่

ตารางที่ ๑๒

เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาทสหรัฐ)
๒๕๑๗	๔	๑๗๙.๘๘๕
๒๕๑๘	๒	๗๗.๗๐
๒๕๑๙	-	-
๒๕๒๐	๔	๑๖๖.๔๐๘
๒๕๒๑	๔	๑๐๗.๖๓๓
๒๕๒๒	๖	๓๒๐.๓๔๘
๒๕๒๓	๗	๕๘๙.๒๔๕
๒๕๒๔	๑๔	๖๑๔.๕๗๕
๒๕๒๕	๑๕	๑๙๓.๐๑๓
๒๕๒๖	๒	๘๘.๐๓๙

การก่อกำเนิดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีข้อสังเกตุบางประการดังต่อไปนี้

๑) ในระยะหลังนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมักจะพึ่งแหล่งเงินกู้จากตลาดการเงินเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นจากตารางที่ ๑๓ ว่า ในปี ๒๕๑๗ จนถึง ๒๕๒๐ แหล่งเงินกู้ที่สำคัญมากของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้แก่ IBRD และ ADB แต่ในระยะหลัง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนมากขึ้น ประมาณร้อยละ ๖๐ ของจำนวนเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่าง ๒๕๒๓-๒๕๒๕ เป็นเงินกู้ที่มาจากแหล่งนี้ทั้งสิ้น เงินกู้จาก OECF ซึ่งมีเงื่อนไขผ่อนปรนและอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้น ได้ถูกจัดสรรไปใช้ในโครงการของรัฐวิสาหกิจอื่น ส่วนเงินกู้ IBRD นั้น ถูกจำกัดด้วยจำนวนเงินที่จัดสรรให้ประเทศไทยอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลเห็นสมควรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนต่างประเทศมากกว่าจะใช้เงินกู้จาก IBRD, ADB หรือ OECF เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอยู่ในฐานะที่มีกำลังพอที่จะกู้จากตลาดเอกชนได้เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น

๒) การพึ่งพิงตลาดเงินทุนในต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้น ทำให้รายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้โดยเฉลี่ยสูงตามไปด้วย เพราะดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนเอกชนนั้นสูงมาก (ในบางช่วง อัตรา LIBOR ขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ ๒๐)

๓) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมักจะพิจารณาโดยดูจาก economic rate of return สัดส่วนของประโยชน์และต้นทุน (benefit & cost ratio) และ least-cost solution ควบคู่กันไปในแง่ของ economic rate of return นั้นมักจะถือเอา IRR มากกว่าร้อยละ ๘ เป็นเกณฑ์ที่ตัดสินว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่ เป็นที่น่าสังเกตว่า การทำ feasibility study ของโครงการนั้นมักจะใช้ economic rate of return มากกว่าจะดู financial rate of return เพราะถือว่ามีใช้กิจการเอกชนที่แสวงหากำไร

๔) โครงการกู้เงินบาทสมทบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นมีจำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะมีโครงการที่มีวัตถุประสงค์หลายด้าน (multipurpose project) ที่รัฐบาลต้องการจะให้เงินช่วยเหลือ แต่ในระยะหลังการกู้เงินในลักษณะดังกล่าวมีน้อยลง โดยพยายามใช้รายได้ของตัวเองมากขึ้น แต่บางส่วนก็ยังคงพึ่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศอยู่

๕) โครงการบางโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตประสบปัญหาในขั้นปฏิบัติงาน และเกิดความล่าช้า เช่นโครงการเขื่อนพลังน้ำเขาแหลม (ซึ่งมีปัญหากองงานก่อสร้างเนื่องจากสภาพทางธรณีวิทยา) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเขียวหวาน เป็นต้น ความล่าช้าของโครงการนั้นทำให้ต้องเสียค่าผูกพันเงินกู้ไปโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการขาดการเตรียมการในโครงการที่ดีพอ

๖) ในอนาคตข้างหน้า เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็คงจะมีระดับอย่างที่เป็นอยู่ เพราะมีโครงการที่จะขยายกำลังผลิตอยู่ตลอดเวลา จึงมีโครงการการลงทุนที่รออยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการผลิตไฟฟ้าในเมืองพอกับความต้องการของรัฐบาล ทำให้ภาระการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะต้องเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างแน่นอน การคำนวณภาระหนี้สินภายใต้ข้อสมมติต่าง ๆ (ดูภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ ๑) แล้วจะเห็นว่า หากไม่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีภาระหนี้สูงสุดในปี ๒๕๓๐ ถึงประมาณ ๔๒๓,๔๔๕ ล้านบาทหรือ ๑๑,๔๓๓ ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔

ประมาณการภาระหนี้สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ปี ๒๕๒๗-๒๕๔๑

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๗	๖๐.๘๘	๒๐๕.๘๕	๒๖๖.๘๔
๒๕๒๘	๑๓๙.๕๗	๒๐๐.๘๘	๓๔๐.๔๕
๒๕๒๙	๑๙๗.๕๓	๑๘๓.๘๘	๓๘๑.๕๑
๒๕๓๐	๒๖๐.๐๓	๑๖๑.๕๒	๔๒๑.๕๕
๒๕๓๑	๒๗๑.๖๐	๑๓๑.๖๗	๔๐๓.๒๗
๒๕๓๒	๑๙๘.๖๒	๑๐๑.๖๗	๓๐๐.๒๙
๒๕๓๓	๑๓๘.๘๗	๘๐.๑๖	๒๑๙.๐๓
๒๕๓๔	๑๑๙.๐๐	๖๗.๘๕	๑๘๕.๘๕
๒๕๓๕	๑๑๓.๓๕	๕๖.๘๕	๑๗๐.๒๙
๒๕๓๖	๗๙.๕๕	๔๘.๐๓	๑๒๗.๕๗
๒๕๓๗	๖๖.๙๙	๔๐.๗๓	๑๐๗.๗๒
๒๕๓๘	๑๕.๓๙	๓๕.๖๑	๕๑.๐๐
๒๕๓๙	๖๒.๗๖	๓๐.๖๒	๙๓.๓๘
๒๕๔๐	๖๒.๐๗	๒๕.๗๓	๘๗.๘๐
๒๕๔๑	๖๒.๐๗	๒๑.๑๙	๘๓.๒๗

เมื่อประมาณการรายรับและกำไรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดยอาศัยแนวโน้มที่ผ่านมาในอดีต ในปี ๒๕๓๐ รายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะเป็นเป็นประมาณ ๖๐,๖๖๑ ล้านบาท และกำไรประมาณ ๑๑,๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้นภาระหนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะคิดเป็นประมาณ ถึงร้อยละ ๑๘.๘ ของรายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่ายและร้อยละ ๑๐๐.๕ ของกำไร)

การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)

การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย ๒๕๒๑ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปีโตรเลียม การกู้ยืมเงินต่างประเทศของการปีโตรเลียมฯ เริ่มขึ้นในปี ๒๕๒๑ นั้นเอง เพราะโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ ในอ่าวไทยนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การปีโตรเลียมฯ จึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาแหล่งก๊าซเพื่อทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง ในปี ๒๕๒๒ การปีโตรเลียมฯทำสัญญาเงินกู้จำนวนมากถึง ๖๔๔.๐๕๒ ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ ๑๔ โดยยกหนี้จำนวนมากในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ ทำให้ยอดหนี้ค้างชำระของการปีโตรเลียมฯจนถึงวันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๖ มียอดสูงถึง ๘๒๒ ล้านบาท

ตารางที่ ๑๔

เงินกู้ของการปีโตรเลียมฯ ที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๖

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)
๒๕๒๑	๑	๔.๔
๒๕๒๒	๒	๒๑๔.๖๗๒
๒๕๒๓	๒	๑๕๐.๐๐๐
๒๕๒๔	๔	๔๘๗.๐
๒๕๒๕	๕	๖๔๔.๐๕๒
๒๕๒๖	๒	๑๒๓.๘๖๑
รวม	๑๖	๑,๒๓๐.๐๓๕

ข้อสังเกตบางประการของการก่อหนี้ของการปิโตรเลียมมีดังต่อไปนี้

- ๑) การก่อหนี้ส่วนใหญ่จะเพื่อโครงการวางท่อทางและการพัฒนาการใช้ก๊าซ โครงการดังกล่าวจึงน่าจะมีความเหมาะสมในแง่ที่เป็นการพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทดแทนพลังงานนำเข้า ซึ่งจะช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตามอัตราผลตอบแทนของการลงทุนในโครงการพัฒนาแหล่งก๊าซ และโครงการต่อเนื่องอีกหลายโครงการที่มีแผนการใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด
- ๒) เมื่อพิจารณาแหล่งเงินทุนของการปิโตรเลียมที่ผ่านมาปรากฏว่าแหล่งเงินทุนที่สำคัญของการปิโตรเลียม คือสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเพราะในบรรดาสัญญาเงินกู้ ๑๖ โครงการ (จำนวน ๑,๒๓๐.๓๔๕) ที่ทำในระหว่าง ๒๕๖๑-๒๕๖๖ นั้นมีเพียง ๒ โครงการ คิดเป็นเงิน ๑๑๑.๔ ล้านเหรียญหรือประมาณร้อยละ ๔.๑ ของวงเงินกู้ทั้งหมดเท่านั้นที่มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IERD) ที่เหลือส่วนใหญ่มาจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ และ LTCB ทำในภาวะดอกเบี้ยของการปิโตรเลียมที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ
- ๓) โครงการเงินกู้ของการปิโตรเลียมคือโครงการซื้อน้ำมันดิบ ที่ทำขึ้นในปี ๒๕๖๔ โดยกู้เงินจาก LTCB เป็นจำนวนถึง ๓๐๐.๐๐ ล้านเหรียญนั้นไม่น่าจะจัดว่าเป็นโครงการที่ส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ แต่อยู่ในรูปของการนำเข้าเพื่อการบริโภค ซึ่งนับว่าเป็นโครงการที่ใช้เงินค่อนข้างมากในวัตถุประสงค์ที่มีใช้การลงทุนระยะยาว
- ๔) เมื่อคำนวณภาระหนี้เงินกู้ของการปิโตรเลียมภายในสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นพบว่า ในปี ๒๕๓๒ ภาระหนี้เงินกู้ที่ต้องชำระมียอดสูงสุดถึง ๓๖.๘๗ ล้านเหรียญ หรือประมาณ ๒,๐๗๕ ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ ๑๖ และเมื่อเทียบกับรายได้และกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี ๒๕๓๒ พบว่า รายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของการปิโตรเลียมในปี ๒๕๓๒ จะคิดเป็นประมาณ ๗๓,๔๓๔ ล้านบาท และกำไรประมาณ ๒,๒๘๖ ล้านบาท นั้นหมายความว่ารายจ่ายชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยเป็นประมาณร้อยละ ๔๐ ของกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี ๒๕๓๒

พรายพล คุ่มทรัพย์ "การวิเคราะห์บทบาทและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก"

ตารางที่ ๑๖

ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของการปิโตรเลียม

ระหว่างปี ๒๕๒๗-๒๕๔๑

(หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๗	๓.๗๒	๕๐.๕๖	๕๔.๒๘
๒๕๒๘	๑๗.๙๘	๕๐.๒๖	๖๘.๒๔
๒๕๒๙	๑๘.๓๗	๔๘.๐๘	๖๖.๔๕
๒๕๓๐	๒๓.๕๑	๔๕.๙๓	๖๙.๔๔
๒๕๓๑	๒๘.๔๘	๔๓.๕๑	๗๑.๖๔
๒๕๓๒	๓๖.๙๑	๓๙.๙๖	๗๖.๘๗
๒๕๓๓	๓๘.๐๗	๓๕.๗๘	๗๓.๘๕
๒๕๓๔	๒๙.๔๕	๓๑.๔๕	๖๐.๙๐
๒๕๓๕	๓๐.๓๒	๒๘.๗๖	๕๙.๐๘
๒๕๓๖	๒๙.๖๕	๒๖.๐๓	๕๕.๖๗
๒๕๓๗	๒๙.๗๔	๒๓.๑๓	๕๒.๘๗
๒๕๓๘	๒๙.๗๔	๒๐.๗๒	๕๐.๔๖
๒๕๓๙	๒๙.๗๔	๑๘.๓๑	๔๘.๐๕
๒๕๔๐	๒๙.๗๔	๑๕.๘๙	๔๕.๖๓
๒๕๔๑	๒๙.๗๔	๑๓.๔๘	๔๓.๒๓

การรถไฟแห่งประเทศไทย

แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีโครงการกู้ยืมเงินต่างประเทศไม่มากนัก แต่การที่เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่ประสบปัญหาในการดำเนินงานและการบริการมาก จึงน่าที่จะพิจารณาหนี้ต่างประเทศของการรถไฟฯ อีกประการหนึ่ง ตามแผนการลงทุนของการรถไฟฯ ในระหว่างปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ นั้น การรถไฟฯ มีแผนการลงทุนถึงประมาณ ๘,๙๖๒ ล้านบาท (ดังตารางที่ ๑๗) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการระดมจากภายนอก

ตารางที่ ๑๗

แผนการลงทุนของการรถไฟฯ ตั้งแต่ ๒๕๙๘-๒๕๒๙

ปี	จำนวนเงินลงทุน (ล้านบาท)
๒๕๙๘ - ๒๕๐๓	๑,๑๔๗
๒๕๐๔ - ๒๕๐๙	๑,๒๐๐
๒๕๑๐ - ๒๕๑๔	๑,๖๙๗
๒๕๑๕ - ๒๕๑๙	๑,๔๙๘
๒๕๒๐ - ๒๕๒๔	๑,๗๕๐
๒๕๒๕ - ๒๕๒๙	๘,๙๖๒

ที่มา: 'The State Railway of Thailand's Information Booklets', 1959-1983.

โดยเหตุที่แผนการลงทุนได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและนำเข้าไปไว้ในแผน ๕ เรียบร้อยแล้ว การก่อหนี้เพื่อใช้ในการลงทุนดังกล่าวนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้.

- ๑) การลงทุนในลักษณะดังกล่าว นับเป็นการเพิ่มที่รุนแรงมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ ๓๐ ปี ถึงแม้ การลงทุนเพิ่มจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการส่งเสริมการผลิต แต่การเพิ่มการลงทุนเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จะก่อให้เกิด

ตารางที่ ๑๘

ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๔๑

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๗	๖.๖๔	๒๔.๓๕	๓๑.๙๙
๒๕๒๘	๘.๙๒	๒๔.๘๒	๓๓.๗๔
๒๕๒๙	๙.๓๒	๒๔.๑๗	๓๓.๔๙
๒๕๓๐	๘.๖๑	๒๓.๔๔	๓๒.๐๕
๒๕๓๑	๑๘.๖๑	๒๒.๗๖	๔๑.๓๗
๒๕๓๒	๑๘.๖๑	๒๐.๙๒	๓๙.๕๒
๒๕๓๓	๑๔.๗๗	๑๙.๐๘	๓๓.๘๕
๒๕๓๔	๑๔.๗๙	๑๗.๕๒	๓๒.๓๑
๒๕๓๕	๑๔.๗๖	๑๖.๑๐	๓๐.๘๗
๒๕๓๖	๑๖.๐๗	๑๔.๖๒	๓๐.๖๙
๒๕๓๗	๑๕.๙๐	๑๓.๐๙	๒๙.๐๙
๒๕๓๘	๑๕.๙๐	๑๑.๕๘	๒๗.๔๘
๒๕๓๙	๑๕.๖๒	๑๐.๐๗	๒๕.๖๙
๒๕๔๐	๑๕.๖๒	๘.๕๙	๒๔.๒๑
๒๕๔๑	๑๕.๖๒	๗.๗๙	๒๓.๔๑

ภาระหนี้สินที่ต้องชำระจำนวนมากในเวลาข้างหน้า ยิ่งไปกว่านั้น หากเงินลงทุนจำนวนมากดังกล่าว เป็นเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ ปัญหาการชำระคืนหนี้สินจะรุนแรงยิ่งขึ้น

๒) กิจการการรถไฟนั้นประสบกับภาวะขาดทุนมาตลอด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายรัฐบาลในการตรึงราคาค่าโดยสาร กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ มาจนถึงปัจจุบัน มีการปรับอัตราค่าโดยสารรถไฟเพียง ๔ ครั้ง และปรับอัตราค่าขนส่งทางรถไฟเพียง ๓ ครั้ง เมื่อราคาไม่สอดคล้องกับสภาพต้นทุนที่เป็นจริง ทำให้การรถไฟดำเนินการขาดทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้ขาดแคลนเงินลงทุน ซึ่งจะผลักดันให้การรถไฟจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาลงทุนมากขึ้น ในอนาคต

๓) แม้ภาระหนี้สินของการรถไฟที่คำนวณได้ (ดังปรากฏในตารางที่ ๑๔) จะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ (ภาระหนี้สินใกล้เคียงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์คือประมาณปีละ ๓๐ ล้านบาท) แต่การดำเนินงานที่ขาดทุนตลอด ก็เป็นเรื่องที่น่าวิตกมิใช่น้อย เพราะภาระหนี้เงินกู้ในแต่ละปีมีถึงประมาณกว่า ๔๐๐ ล้านบาท ซึ่งภาระหนี้สินนี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นหากการลงทุนเพิ่มขึ้นตามแผน

๔) โครงการเงินกู้ของการรถไฟที่ใช้เงินจำนวนมากได้แก่ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจการรถไฟ ซึ่งกู้จาก OECF ในปี ๒๕๒๒ เป็นเงิน ๓๘.๘ ล้านบาท นอกจากนี้ มีโครงการซื้อรถจักรดีเซลและซื้อเครื่องอะไหล่ เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการเงินกู้ของการรถไฟแม้จะมีน้อยโครงการ แต่ก็ยังมีบางโครงการที่ประสบกับปัญหาในการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากการเตรียมโครงการยังไม่ดีพอ

ปัญหาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีปัญหาคือสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) การขยายตัวของหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเภทเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้มีข้อจำกัดไว้ ตามกฎหมายไม่เหมือนกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด

๒) การอนุมัติโครงการเงินกู้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยดูจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม (economic & social rate return) เป็นหลัก การไม่พิจารณา-

ผลตอบแทนทางการเงิน (financial rate of return) จะก่อให้เกิดภาวะการชำระหนี้ขึ้นในอนาคต อีกประการหนึ่ง การวิเคราะห์ IRR ยังกระทำด้วยสมมติฐาน ซึ่ง subjective และไม่เป็นกลาง เป็นการผลักดันโครงการเงินกู้ที่ไม่มีผลตอบแทนเพียงพอ

๓) ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมักจะถูกเงินจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ ๘๐) การกู้เงินภายในประเทศมีสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก ทั้งนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าในต่างประเทศอย่างมากจึงมีผลทำให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างประเทศแทนที่จะเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรภายในประเทศ

๔) การประเมินโครงการเงินกู้ นั้น ถ้าหากเป็นเงินกู้ที่กู้จาก ADB หรือ IBRD ผู้ให้กู้จะประเมินโครงการเงินกู้ นั้น โดยเฉพาะโครงการขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่การประเมินโครงการนั้นผู้ให้กู้มักจะทำในแง่เพื่อผลประโยชน์ของผู้ให้กู้เอง มิได้ดูในแง่ของผลประโยชน์ของผู้กู้ และยังโครงการขนาดเล็กด้วยแล้ว ก็มักจะไม่มีการประเมินโครงการ โดยถือเสียว่า เป็นความรับผิดชอบของผู้กู้เอง แต่ประเทศไทยยังขาดผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในการประเมินโครงการอย่างถูกต้อง

๕) เมื่อดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ได้ไปแล้ว ยังไม่มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีระบบ ควรจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามดูประสิทธิภาพของเงินกู้เพื่อเป็นแนวทางการกู้เงินในโครงการที่มีลักษณะอย่างเดียวกันในอนาคต

๖) การกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้น พบกันอยู่มาก โดยเฉพาะในระหว่าง ๒๕๒๒-๒๕๒๕ การใช้เงินกู้เพื่อโครงการเงินบาทสมทบ เป็นสร้างภาระหนี้เกินความจำเป็น การจะหาทางยับยั้งหรือลดให้น้อยลง

๗) ปัญหาอันเนื่องมาจากความขาดประสิทธิภาพในการบริการและดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางราย ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพการขาดทุน ขาดเงินลงทุนและขาดเงินสดหมุนเวียน เป็นสาเหตุ ให้ก่อหนี้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการเงินบาทสมทบ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางรายไม่สามารถใช้เงินรายได้ของตนเอง

สรุปและข้อเสนอแนะ

แม้จะยอมรับได้ว่า การก่อกู้ต่างประเทศไม่ใช่สิ่งเลวร้าย แต่อาจจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการพัฒนา เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการผลิต หากแต่การก่อกู้นั้นจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ขยายตัวมากเกินไปจนเป็นภาระอันหนักหน่วงที่พาประเทศไปสู่ภาวะวิกฤตการณ์ อันจะมีผลเสียหายต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ การจะตอบคำถามที่ว่า หนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อกู้ขึ้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไรนั้นทำได้ง่ายนัก เพราะในแง่ของระดับจุลภาค (micro level) จะต้องวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของโครงการและความสามารถในการหารายได้ ที่เป็นเงินตราต่างประเทศควบคู่ไปกับการกู้เงินในแหล่งที่ให้ term ดีที่สุด ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่วนในแง่ของมหภาค จะต้องดูผลกระทบของการก่อกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงิน ดุลการชำระเงินและภาระของการชำระหนี้ในอนาคต ภาวะการก่อกู้ของรัฐวิสาหกิจนั้นมีปัญหาที่ควรแก้ไขดังนี้

๑) ควรหรือยังที่จะมีกฎหมายจำกัดขอบเขตการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหรือองค์การ เพื่อมิให้รัฐวิสาหกิจนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างที่เป็นมาในอดีต

๒) การคำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างจะขึ้นอยู่กับสมมติฐานและ subjectivity อยู่มาก ดังนั้น IRR ที่คำนวณได้ซึ่งอาจจะมิใช่เครื่องชี้ว่าการก่อกู้ขึ้นเป็นสิ่งเหมาะสมที่ควรจะทำและมิได้แสดงว่า การก่อกู้ในโครงการที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยจะทำให้หนี้ไม่เป็นภาระแก่คนรุ่นหลัง การวิเคราะห์โครงการเงินกู้ควรจะเริ่มเป็น financial rate of return มากกว่า economic & social rate of return เพื่อชะลอโครงการที่ไม่แรงตัวออกไปในขณะที่ประเทศกำลังรับภาระหนี้ต่างประเทศอยู่ค่อนข้างสูง

๓) โครงการที่ต้องการจะกู้เงินจากต่างประเทศควรจะมีการเตรียมโครงการที่ดี เพื่อมิให้ประสบกับปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการ

๔) ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากตลาดเงินทุนภายในประเทศให้มากขึ้น

๕) แก้ปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง ปรับปรุงแบบ การบริหาร และการดำเนินงานเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปเสี่ยงตัวเองได้

๖) รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงนโยบายประวิงเวลาขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ ด้านสาธารณูปโภค ราคาจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับต้นทุน การใช้เหตุผลทางการเมือง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจบางรายขาดเงินลงทุนและเงินสดหมุนเวียน

๗) เน้นให้มีการใช้รายได้รัฐวิสาหกิจ มาใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้นแทนการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการเงินบาทสมทบ หรือหากรัฐวิสาหกิจ ยังไม่สามารถมีรายได้มาลงทุนเพียงพอ ก็น่าจะกู้จากตลาดเงินทุนภายในประเทศแทนการ ก่อหนี้ต่างประเทศ

๘) ควรจะมีการประเมินผลโครงการเงินกู้ระยะยาว เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการพิจารณาโครงการเงินกู้ในลักษณะเดียวกันต่อไปในอนาคต

๙) การบริหารหนี้เงินกู้ควรจะทำให้กระจายไปในแต่ละปี ไม่ให้โครงการ ต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจกระจุกตัวอยู่ในปีเดียวกัน เป็นจำนวนมากอันจะก่อให้เกิดภาวะชำระหนี้ ที่รวมตัวอยู่ในปีใดปีหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องใน เงินตราต่างประเทศ และเป็นปัญหาต่อการขาดดุลในดุลการชำระ เงินอย่างรุนแรงในปีดังกล่าว

ภาคผนวก

ตารางที่ ๑ ผ.
โครงการเงินบาทสมทบ

โครงการ	แหล่งเงินกู้	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้	จำนวน	อัตราดอกเบี้ย
๑) Financing State Enterprise Development project (รัฐวิสาหกิจ ๕ แห่ง ได้แก่ กฟผ, กฟภ, กปน, ทศท, และห้องเย็น)	MHT	2519	๔ ปี	\$ 100,000	1 + LIBOR
๒) Financing State Enterprise Development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่ง ได้แก่ ทศท, การเคหะ, การทางฯ)	MHT	2520	๔ ปี	\$ 60,000	1 + LIBOR
๓) Relending of State Enterprise for Development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่ง ได้แก่ กฟผ, กปน, กฟภ และ สะพานปลา)	BOND (Germany)	2521	๔ ปี	DM 50,000	6.25
๔) Relending of State Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่ง ได้แก่ กฟผ, กปน, กฟภ, สะพานปลา)	¥ NOTES	2521	๔ ปี	¥10,000,000	7.4
๕) Relending of State Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๕ แห่ง ได้แก่ สะพานปลา, ห้องเย็น, การทาง การเคหะและ กฟผ)	US Floa- ting rate	2522	๔ ปี	\$ 30,000	0.25+LIBOR
๖) Relending of State Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่ง ได้แก่ การเคหะ, กปน, กฟภ, สวนยาง)	¥ BOND	2522	๔ ปี	¥10,000,000	8.8

ตารางที่ ๑ ผ.

(ต่อ)

โครงการ	แหล่งเงินทุน	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลา ชำระคืน เงินทุน	จำนวน	อัตรา ดอกเบี้ย
๗) Relending of state Enterprise for Development project (รัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง ได้แก่ กฟผ., กปน., การเคหะ)	¥ BOND	2523	๕ ปี	¥ 10,000,000	9.2
๘) Relending of State enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง ได้แก่ กปน., การเคหะ, การทาง)	¥ BOND	2524	๕ ปี	¥ 10,000,000	9.2
๙) Relending of state enterprise for development project (กฟผ.)	¥ BONDS	2526	๕ ปี	¥ 10,000,000	8.4
๑๐) Low income housing project ของการเคหะ	LTCEB & Other	2521	๑๐ ปี	¥ 11,500,000	7.4 & 7.7
๑๑) Jumbo Loan for 6 state enterprise (การเคหะ, การทาง, กฟผ., ปตท., กปน., กฟผ.)	BTC & Other	2523	๕ ปี	\$ 310,000	.75+LIBOR
๑๒) Local financing for EGAT (กฟผ.)	APC	2524	๖ ปี	\$ 110,000	.75+LIBOR
๑๓) Mae Moh Thermal unit 33 Bang Pakong Power Plan unit 4 (กฟผ.)	MHL	2521	๖ ปี	\$ 60,000	1+LIBOR
๑๔) Local Cost Financing for BGAT's Development Projects (กฟผ.)	Deutsche Bank & Others	2522	๕ ปี	DM 100,000	0.625+LIBOR
๑๕) Bangkok Power Supply Project (กฟผ.)	CMA & Others	2522	๖ ปี	\$ 40,000	0.75+LIBOR

ตารางที่ ๑. ผ.

โครงการ	แหล่งเงินทุน	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลา ชำระคืน เงินทุน	จำนวน	อัตราดอกเบี้ย
๑๖) Government Housing Bank Loan (ธอส.)	LTCB & Others	2522	๔ ปี	¥10,000,000	1 + LIBOR
๑๗) Jumbo loan for 3 state enterprises (กฟผ, กฟภ, กปน)	Tokyo	2524	๔ ปี	\$ 165,000	0.625+LIBOR
๑๘) EGAT BOND (กฟผ)	LTCB	2525	๔ ปี	¥10,000,000	8.6
๑๙) EGAT Floating rate Note (กฟผ.)	MFL & Others	2526	๔ ปี	\$ 60,000	0.1875+LIBOR

ตารางที่ ๒. ผ.

รายได้-รายจ่ายและกำไรของรัฐวิสาหกิจ

ปี	รายได้ ^๑	รายจ่าย	กำไร	ร้อยละของรายได้
๒๕๒๗	๗๒,๖๕๕	๒๖,๑๐๗	๖,๕๔๘	๒๐.๐๕
๒๕๒๘	๓๗,๕๔๑	๓๒,๑๐๕	๕,๔๓๖	๑๔.๔๘
๒๕๒๙	๔๑,๑๑๔	๓๖,๐๗๐	๕,๐๔๔	๑๒.๒๗
๒๕๓๐	๕๐,๑๗๔	๔๔,๕๕๒	๕,๖๒๒	๑๑.๒๒
๒๕๓๑	๖๐,๗๓๓	๕๓,๒๕๗	๗,๔๗๕	๑๒.๒๙
๒๕๓๒	๖๒,๓๓๐	๕๓,๗๙๕	๘,๕๓๖	๑๓.๖๙
๒๕๓๓	๖๙,๙๐๐	๖๓,๙๐๔	๕,๙๙๖	๘.๖๐
๒๕๓๔	๑๑๐,๐๔๓	๙๙,๔๙๘	๑๐,๕๔๕	๙.๕๘
๒๕๓๕	๑๕๑,๘๕๗	๑๓๘,๘๐๐	๑๓,๐๕๗	๘.๖๐
๒๕๓๖	๑๓๘,๕๒๑	๑๖๖,๘๖๐	๑๕,๖๖๒	๘.๕๘

^๑ยังไม่หักค่าใช้จ่าย

ตารางที่ ๓ พ.

การคาดการณ์รายรับและกำไรของรัฐวิสาหกิจระหว่าง ๒๕๒๗-๒๕๓๑

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	รายได้	กำไร
๒๕๒๗	๒๑๖,๘๓๕	๑๗,๐๘๗
๒๕๒๘	๒๕๗,๖๐๐	๑๘,๖๔๒
๒๕๒๙	๓๐๖,๐๒๙	๒๐,๓๓๔
๒๕๓๐	๓๖๓,๕๖๒	๒๒,๑๘๙
๒๕๓๑	๔๓๑,๙๑๒	๒๔,๒๐๘

ยังไม่รวมค่าใช้จ่าย

หนังสืออ้างอิง

๑. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน, ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒๕๑๗-๒๕๒๖
๒. เจษฎา โสฬษนิจิตร, "หนี้สินรัฐวิสาหกิจไทย : เป็นปัญหาจริงหรือ" เป้าหมาย, ๒๕๒๗
๓. นุกูล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และแผนนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" รัฐสารวิรัช เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๓
๔. ปกรณ์ วิชยานนท์ "การระเหิดต่างประเทศ : คิดก่อนกู้ ดีกว่ากู้จนล้มละลาย", ไทยแลนด์ธุรกิจ, ๔-๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๖.
๕. รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ ๕๐ ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ มกราคม ๒๕๒๗

"การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก"

โดย

ดร.พรายพล คุมทรัพย์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนตางประเทศของรัฐบาลไทย"

การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการ

พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	1
2. ความต้องการในด้านเงินทุนและการลงทุนในโครงการฯ	4
3. ผลกระทบของโครงการฯ	9
3.1 หนี้ต่างประเทศและเงินตราต่างประเทศ	9
3.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล	14
4. ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ	15
5. การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ	16
5.1 ผลทางด้านบวก	16
5.2 ผลทางด้านลบ	17
6. บทลงท้าย	20

การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการ

พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

พรายพล คุ่มทรัพย์

1. บทนำ

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของโลกได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่เกิดจากการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมที่เร็วกว่าสาขาอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาเกษตร ปรากฏการณ์นี้ได้กระตุ้นให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย (รวมทั้งประเทศไทย) ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งมุ่งที่จะเร่งรัดการขยายตัวทางอุตสาหกรรมของประเทศตน ทั้งนี้โดยได้ให้การคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ (เช่นการตั้งกำแพงภาษีขาเข้า และการควบคุมการนำเข้าโดยใช้โควต้า เป็นต้น) รวมทั้งได้ให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีและบริการของรัฐกับผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศ ผลพวงของนโยบายดังกล่าว คือการเติบโตอย่างรวดเร็วของสาขาอุตสาหกรรม ในระยะแรก ๆ อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อทดแทนสินค้านำเข้าประเภทสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูป ซึ่งใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ไม่ยุ่งยาก ในขณะเดียวกันถึงแม้ว่าประเทศจะลดการนำเข้าสินค้าเหล่านี้ลงได้ แต่สาขาอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ขึ้นก็ทำให้ประเทศต้องพึ่งพาต่างประเทศในการนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และพลังงาน มาใช้ในการผลิตมากขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรม อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านพาณิชย์ และด้านราชการ ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก (เช่น ท่าเรือ บริการทางการเงิน และบริการด้านคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น) ที่ดีกว่าพื้นที่อื่นของประเทศ ดังนั้นจึงทำให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง

ฉะนั้น ปัญหาที่สืบเนื่องจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมของประเทศไทยซึ่งแบ่งได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ (1) การขาดดุลการค้าต่างประเทศ ซึ่งได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นภายหลัง -

วิกฤติการณ์น้ำมันในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา และ (2) การกระตุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ในบริเวณกรุงเทพฯ ซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะ และการย้ายถิ่นของคนจากชนบทสู่กรุงเทพฯ อันนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทั้งสอง โดยการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกของสาขาอุตสาหกรรม และการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมกระจายออกจากเขตกรุงเทพฯ ไปสู่เมืองใหญ่ในภูมิภาคโดยการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ กับผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมนอกเขตกรุงเทพฯ ผลของการแก้ไขปัญหาทั้งสอง ปรากฏว่า การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสินค้าสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และแผงวงจรไฟฟ้า แต่ในด้านการกระจายอุตสาหกรรมออกนอกเขตกรุงเทพฯ นั้น นโยบายดูจะไม่ได้ผลเพราะสิทธิพิเศษที่ให้กับผู้ลงทุนในภูมิภาคยังคงไม่เพียงพอที่จะดึงดูดให้อุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาคมากนัก

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ความพยายามส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่จะกระจายความเจริญ (โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม) ออกนอกเขตกรุงเทพฯ ปรากฏออกมาในรูปของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก¹ นอกจากนั้นการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยและการนำก๊าซขึ้นมาใช้โดยผ่านทางท่อซึ่งขึ้นบกที่จังหวัดระยอง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมแนวความคิดที่ว่า (1) ประเทศไทยควรจะพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก เช่นปิโตรเคมี เหล็กและเหล็กกล้า และปุ๋ยเคมี เป็นต้น และ (2) ประเทศไทยควรจะพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของก๊าซธรรมชาตินั้น มีผู้เชื่อกันว่าหากนำมาเป็นวัตถุดิบ (feedstock) สำหรับอุตสาหกรรมหลักบางชนิดแล้วจะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่ากว่าการนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง สนับสนุนการที่รัฐบาลเลือกเอาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงถือได้ว่าเป็นการสนองนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ไปพร้อมกัน ดังนี้ คือ²

- (1) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศโดยการมีอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติรวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือ

¹ เราจะใช้คำว่า "โครงการฯ" แทนคำว่า "โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก" ต่อไปนี้เพื่อความนี้

² ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Issues and Proposals, Main Report, Volume I of Final Report, ตุลาคม 2525, หน้า 1

- (2) เพื่อกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจออกจากเขตกรุงเทพฯ
- และ (3) เพื่อปรับปรุงตลาดสำหรับสินค้าจากเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ โดยพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจะเป็นประตูอีกบานหนึ่งสำหรับการส่งออก และจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร (agro industries) ด้วย

ตามแผนที่ได้วางไว้โดยบริษัทที่ปรึกษา (Coopers & Lybrand Associates) และที่เล่นต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เราอาจสรุปรายละเอียดและลักษณะสำคัญของโครงการฯ ได้ดังนี้¹

(1) อุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของโครงการฯ จะมีทั้งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมหนักประกอบด้วยโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานโซดาแอช และกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (ทั้ง upstream and downstream) อุตสาหกรรมหนักเหล่านี้จะตั้งอยู่ในบริเวณท่าบอมบาตาดูด จังหวัดระยอง และจะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลักทั้งสิ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะผลิตสินค้าเพื่อขายในประเทศโดยทดแทนสินค้าเข้า ส่วนอุตสาหกรรมเบาซึ่งจะตั้งอยู่ในบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี นั้น จะเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรต่าง ๆ

(2) รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และสิ่งสาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม การประปา การไฟฟ้า ถนน ทางรถไฟ ท่อระบายน้ำ และบริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ

(3) โครงการฯ จะก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น 131,000 คน และประชากรในพื้นที่ของโครงการฯ เพิ่มขึ้น 201,600 คน ในช่วงเวลา 20 ปี ของโครงการฯ ระหว่าง ค.ศ. 1981-2000

¹ ดู Coopers & Lybrand Associates , อ้างแล้ว , ในส่วนที่เป็น Executive Summary.

(4) โครงการฯ จะใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 112,000 ล้านบาท (ในราคาปี ค.ศ. 1981) โดยที่รัฐบาลจะลงทุน 55,000 ล้านบาท และภาคเอกชน (ทั้งจากในและนอกประเทศ) จะลงทุนอีก 57,000 ล้านบาท

ลักษณะสำคัญที่นำส่ง เกตของ โครงการฯ อีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มชี้แนะและชักชวนให้ เอกชน เข้ามาลงทุนในพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกนี้ อีกทั้ง เป็นผู้นำในด้านการลงทุนทั้งที่ เกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน และโรงงานอุตสาหกรรมหนัก ลักษณะดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความแตกต่างจากการขยายตัวและการลงทุนของสาขาอุตสาหกรรมในอดีต ซึ่งล้วนแล้วแต่ริเริ่มและดำเนินการโดยภาค เอกชนทั้งสิ้น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ โดยจะเน้นผลกระทบของโครงการฯ ที่จะมีต่อหนี้ต่างประเทศฐานะการคลังของรัฐบาล และการใช้จ่ายและประหยัดเงินตราต่างประเทศ อนึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากรายงานของ Coopers & Lybrand ที่ได้อ้างอิงแล้วข้างต้น การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินโครงการฯ อาจทำให้ข้อมูลดังกล่าวล้าสมัยไปบ้าง และผู้เขียนก็ได้พยายามปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยกับเหตุการณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่าข้อมูลส่วนใหญ่จากรายงานดังกล่าวยังคงถูกต้องเพียงพอที่จะนำมาใช้วิเคราะห์ได้

2. ความต้องการในด้าน: เงินทุนและการลงทุนในโครงการฯ

ตารางที่ 1 แสดงรายละเอียดของความต้องการในด้านเงินทุน (funding requirement) ในโครงการฯ ซึ่งแบ่งได้ตามลักษณะของกิจกรรม (คือ อุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน) ตามประเภทของผู้ลงทุน (คือรัฐบาล เอกชนไทย และเอกชนต่างประเทศ) ตามแหล่งเงินทุน (คือในและนอกประเทศ) และตามวิธีการหาเงินทุน (คือการลงทุนโดยเจ้าของ หรือ equity และการกู้ยืมหรือ loan) ทางภาครัฐบาลที่จะต้องลงทุนทั้งหมดเป็นจำนวนเงิน 55,000 ล้านบาทนั้น จะต้องใช้เงิน 36,000 ล้านบาท หรือ 65% ของเงินลงทุน โดยภาครัฐบาลทั้งหมดไปในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่วนที่เหลือคือ 19,000 ล้านบาท จะถูกใช้ไปในการลงทุนในอุตสาหกรรมหนัก เช่นโรงแยกก๊าซ และ

โรงงานป๋ยเป็นต้น เกือบ 60% ของเงินลงทุนทั้งหมดโดยภาครัฐบาล หรือ 32,000 ล้านบาท จะได้จาก การกู้ยืมจากต่างประเทศโดยรัฐบาล

การลงทุนของภาคเอกชนทั้งหมดในโครงการฯ ถูกใช้ไปในด้านอุตสาหกรรม และ จะใช้เงิน 57,000 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็น การกู้ยืมเป็นเงิน 41,400 ล้านบาท และเป็นการลงทุนโดยเจ้าของ (equity investment) เป็นเงิน 15,600 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่า ส่วนใหญ่ (เกือบ 70%) ของการกู้ยืมโดยภาคเอกชน คือ 28,000 ล้านบาทจะเป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ ส่วนการลงทุนโดยเจ้าของนั้น เกือบ 80% หรือ 12,000 ล้านบาทจะมาจากผู้ลงทุนภายในประเทศ

ในจำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ คือ 112,000 ล้านบาทนั้น ประมาณครึ่งหนึ่งหรือ 60,000 ล้านบาทจะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยกู้ยืมโดยรัฐบาลเป็นเงิน 32,000 ล้านบาท และกู้ยืมโดยเอกชนเป็นเงิน 28,000 ล้านบาท จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ แบ่งออกได้เป็นเงินลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ 76,000 ล้านบาท (หรือเกือบ 70%) และเป็นเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ อีก 36,000 ล้านบาท

ตารางที่ 2 แสดงรายละเอียดของแหล่งของการลงทุนในโครงการฯ แบ่งตามแหล่งในและนอกประเทศ และตามกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านอุตสาหกรรมและด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ เป็นจำนวนเงิน 104,500 ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่าเงินลงทุนทั้งหมดที่ปรากฏในตารางที่ 1 เพราะตัวเลขในตารางที่ 1 ได้รวมทุนทำงาน (working capital) และต้นทุนการดำเนินงาน (operating costs) ในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินงานในระยะแรกไว้ด้วยตัวเลขในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าโครงการฯ จำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ ซึ่งได้จากการกู้ยืมหรือการลงทุนจากต่างประเทศมากถึง 65,200 ล้านบาท หรือประมาณ 60% ของการลงทุนทั้งหมด ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ (ประมาณ 60,000 ล้านบาท) จะถูกใช้ไปในการลงทุนในอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการการลงทุนจากแหล่งในประเทศก็อยู่ 20,000 ล้านบาท อุตสาหกรรมทุกชนิดที่จะมีขึ้นในโครงการฯ ล้วนแล้วแต่ต้องใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าเงินลงทุนจากแหล่งในประเทศทั้งสิ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในโครงการฯ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมหนัก) มีลักษณะที่ใช้ปัจจัยทุนมาก (capital-intensive) และ

ตารางที่ 1

ความต้องการในด้านเงินทุน (Funding Requirement) ในโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ. 1981)

	ก. อุตสาหกรรมต่าง ๆ	ข. โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณ- ูปโภคต่าง ๆ	รวม ก. และ ข.
1. ภาครัฐบาล			
1.1 การกู้ยืม (loan)	19,000	36,000	55,000
- จากต่างประเทศ	← 32,000 →		32,000
- ในประเทศ	← 23,000 →		23,000
2. ภาคเอกชน			
2.1 การลงทุนโดยเจ้าของ (equity)	15,600	-	15,600
- ต่างประเทศ	3,650	-	3,650
- ในประเทศ	11,950	-	11,950
2.2 การกู้ยืม (loan)	41,400	-	41,400
- จากต่างประเทศ	28,250	-	28,250
- ในประเทศ	13,150	-	13,150
2.3 รวมของภาคเอกชน	57,000	-	57,000
3. รวมการกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยทั้งภาครัฐบาลและภาค เอกชน	← 60,250 →		60,250
4. รวมการกู้ยืมในประเทศ โดย ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน	← 36,150 →		36,150
5. รวมการลงทุนใช้จ่ายทั้งหมด ของทั้งภาครัฐบาลและเอกชน	76,000	76,000	112,000

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, หน้าต่าง ๆ

ตารางที่ 2

การลงทุนจากแหล่งเงินและนอกประเทศในโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ. 1981)

องค์ประกอบ	ทุนจาก แหล่งในประเทศ	ทุนต่างประเทศ	ทุนทั้งหมด
โครงสร้างพื้นฐาน			
ท่าเรือ	4,785	6,815	11,600
ทางรถไฟ	1,108	5,008	6,116
การประปา	3,253	1,695	4,948
ถนน	2,193	388	2,581
การไฟฟ้า	67	86	153
โทรคมนาคม	42	31	73
นิคมอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด	1,059	151	1,210
นิคมอุตสาหกรรมในย่านเมือง	903	129	1,032
บริการในเขตย่านเมือง	3,761	939	4,700
ที่อยู่อาศัย	1,059	124	1,183
บริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ	1,640	192	1,832
โครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด	19,870	15,558	35,428
อุตสาหกรรมหนัก			
VCM	1,026	2,395	3,421
ปุ๋ยเคมี	3,284	7,663	10,947
โรงงานแยกก๊าซ	5,418	8,125	13,643
Steam Cracker	2,344	7,031	9,375
EO/EG	1,153	4,612	5,765
LDPE	750	3,000	3,750

ตารางที่ 2
(ต่อ)

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ. 1981)

องค์ประกอบ	ทุนจากแหล่งในประเทศ	ทุนต่างประเทศ	ทุนทั้งหมด
HDPE	571	2,286	2,857
เมททานอล	1,459	4,376	5,835
โซดาแอช	1,551	4,193	5,744
PP	823	3,290	4,113
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1,046	2,674	2,760
อุตสาหกรรมทั้งหมด	19,425	49,645	69,070
ทั้งโครงการ	39,295	65,203	104,498

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, ตารางที่ 2.4 หน้า 17

ใช้สินค้าเข้ามาก (import intensive) ด้วย กิจกรรมด้านอุตสาหกรรมซึ่งต้องใช้การ ลงทุนเป็นเงินจำนวนมากคือ โรงงานแบกก้าชี่ (13,500 ล้านบาท) โรงงานบู้เคมี (11,000 ล้านบาท) และ Steam Cracker (9,000 ล้านบาท)

ในด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้การลงทุนทั้งสิ้น 35,000 ล้านบาทนั้น การใช้ เงินลงทุนจากแหล่งในประเทศ (คือเงินงบประมาณของรัฐบาล และเงินที่รัฐบาลต้องกู้ยืมจาก แหล่งในประเทศ) จะเป็นจำนวนเงินประมาณ 20,000 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าเงินที่รัฐบาลต้อง กู้ยืมจากต่างประเทศประมาณ 30% โครงการที่ต้องใช้การลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก ได้แก่ ท่าเรือ น้ำลึก (11,600 ล้านบาท) ทางรถไฟ (6,000 ล้านบาท) การประปา (5,000 ล้านบาท) และ บริการในเขตชานเมือง หรือ urban services (4,700 ล้านบาท) สองโครงการแรก (คือท่าเรือ และทางรถไฟ) เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินจากต่างประเทศมากกว่าเงินจากแหล่ง ในประเทศ ส่วนโครงการอื่น ๆ ส่วนใหญ่อาศัยเงินจากแหล่งในประเทศมากกว่าจากต่างประเทศ

3. ผลกระทบของโครงการฯ

3.1 หนี้ต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศ

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า ตามแผนที่ Coopers & Lybrand ได้เสนอนั้น โครงการฯ จะต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ ถึง 60,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลเป็นผู้กู้จำนวน 32,000 ล้านบาท และเอกชนเป็นผู้กู้จำนวน 28,000 ล้านบาท คาดว่ากว่า 90% ของจำนวนเงินเหล่านี้ จะถูกนำมาใช้จ่ายภายใน 10 ปีแรกของโครงการฯ ฉะนั้นรัฐบาลจะต้องกู้จากต่างประเทศ สำหรับ โครงการฯ นี้ ปีละประมาณ 3,200 ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับ 10% ของการก่อหนี้ต่างประเทศ ในแต่ละปี โดยรัฐบาลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ส่วนเอกชนนั้นจะต้องกู้จากต่างประเทศมาใช้ในโครงการฯ ปีละประมาณ 2,800 ล้านบาท หรือคิดเป็น 30% ของการก่อหนี้ต่างประเทศ (ระยะยาว) ต่อปี โดยเอกชนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

รายงานของ Coopers & Lybrand ยังได้ประมาณการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ อันเกิดจากการกู้ดังกล่าว และตัวเลขการชำระคืนหนี้ในช่วง ค.ศ.1981-2000 ได้แสดงไว้ใน ตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าการชำระคืนหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ จะเพิ่มขึ้นจากจำนวนเงิน

ปีละเกือบ 5,000 ล้านบาทในช่วง ค.ศ.1985-1988 เป็นปีละกว่า 8,000 ล้านบาทในช่วง ค.ศ.1989-1991 และจะลดลงอย่างช้า ๆ ในปีต่อ ๆ มาเป็นปีละกว่า 3,000 ล้านบาทในช่วง ค.ศ.1999-2000 การชำระคืนหนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่ เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเพื่อลงทุน ในอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งมียอดรวมการชำระคืนหนี้ต่างประเทศในช่วง 20 ปีนี้ เป็นเงินกว่า 67,000 ล้านบาท หรือกว่า 70% ของยอดรวมของโครงการฯ ในช่วงเวลาเดียวกัน ผู้เขียนได้ พยายามคำนวณภาระหนี้ต่างประเทศอันเกิดจากโครงการฯ โดยการวัดการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ เป็นร้อยละของมูลค่าส่งออก (หรือ debt-service ratio) ในแต่ละปีผลปรากฏว่าอัตราส่วน นี้เริ่มสูงขึ้นจากเกือบ 2% ในช่วง ค.ศ.1985-1988 เป็นประมาณ 3% ใน ค.ศ. 1989-90 และจะค่อย ๆ ลดลงเหลือประมาณ 1% ในช่วง 5 ปีสุดท้าย โดยเฉลี่ยแล้วการชำระคืนหนี้ ต่างประเทศของโครงการฯ จะคิดเป็นเพียง 1.5% ของมูลค่าส่งออก อาจกล่าวได้ว่าตัวเลข ดังกล่าวมิได้ก่อภาระหนี้ต่างประเทศที่สูงเกินไปนักสำหรับประเทศ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับว่าการ ชำระคืนหนี้ต่างประเทศอันเกิดจากการกู้ยืมในโครงการอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชนจะก่อ ให้เกิดภาระหนี้มากน้อยเท่าใดอยู่แล้วด้วย

การพิจารณาเฉพาะการชำระคืนหนี้ต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียวไม่ใช่ว่าเป็นการ วิเคราะห์ที่ถูกต้องและสมบูรณ์นัก เพราะเป็นการพิจารณาเฉพาะต้นทุนในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ ของโครงการฯ แท้ที่จริงแล้ว เราต้องวิเคราะห์ผลกระทบสุทธิของโครงการฯ ที่มีต่อทั้งการ ใช้จ่าย และการประหยัดเงินตราต่างประเทศ กล่าวคือในด้านต้นทุนนั้น โครงการฯ จะต้อง กู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อลงทุนและดำเนินการ และในด้านการประหยัดเงินตราต่างประเทศนั้น โครงการฯ สามารถผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการ นำเข้าและอาจจะเพื่อส่งออกด้วย ผลสุทธิอันได้จากการใช้จ่าย และการประหยัดเงินตราต่าง- ประเทศของโครงการฯ ในช่วง ค.ศ. 1981 -2000 ปรากฏอยู่ในตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่าใน ระยะ 3 ปีแรก ของโครงการฯ นั้น โครงการฯ จะก่อให้เกิดผลกระทบสุทธิที่เป็นลบหรือการ สูญเสียเงินตราต่างประเทศไปประมาณ 1,500 ล้านบาท แต่ในปีต่อ ๆ มา โครงการฯ จะ สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้มากขึ้นเป็นลำดับจากประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วง ค.ศ. 1985-1987 เป็นประมาณปีละ 36,000 ล้านบาทในช่วง 6 ปีสุดท้าย เป็นที่ นำสังเกตว่าในขณะที่การลงทุนในอุตสาหกรรมของโครงการฯ ทำให้ประเทศประหยัดเงินตรา

ตารางที่ 3

การชำระคืนหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.1981)

ค.ศ.	การชำระคืนหนี้ต่างประเทศ			มูลค่า การส่งออก ¹	การชำระคืนหนี้ ต่างประเทศรวม คิดเป็นร้อยละของ มูลค่าการส่งออก(%)
	อุตสาหกรรมหนัก	โครงสร้าง พื้นฐาน	รวม		
1981	0	20	20	195,791	0.01
1982	38	116	154	226,875	0.07
1983	119	303	422	217,248	0.19
1984	1,405	624	2,029	228,979	0.89
1985	3,276	989	4,259	341,344	1.76
1986	3,540	1,248	4,788	254,377	1.88
1987	3,262	1,429	4,691	264,552	1.77
1988	3,182	1,553	4,741	275,134	1.72
1989	7,001	1,635	8,636	286,140	3.02
1990	6,654	1,692	8,346	297,586	2.80
1991	6,039	1,724	7,763	309,489	2.51
1992	5,453	1,775	7,228	321,868	2.25
1993	5,039	1,785	6,824	334,743	2.04
1994	4,485	1,647	6,132	348,132	1.76
1995	3,909	1,655	5,564	362,058	1.54
1996	3,528	1,477	5,005	376,540	1.33
1997	3,131	1,349	4,480	391,602	1.14
1998	2,759	1,272	4,031	407,266	1.00
1999	2,326	1,167	3,493	423,556	0.82
2000	2,213	1,061	3,274	440,099	0.74
รวม	67,359	24,527	91,880	6,203,738	1.48

¹ ตัวเลขปี ค.ศ. 1981-1983 เป็นตัวเลขจริง ตัวเลขในปีอื่น ๆ เป็นตัวเลขที่พยากรณ์โดยใช้อัตราการ
เพิ่มปีละ 5.4% ระหว่างปี 1982-1986 และปีละ 4% สำหรับปีอื่น ๆ

แหล่งที่มา : การชำระคืนหนี้ต่างประเทศมาจาก Coopers & Lybrand Associates,
Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, หน้าต่าง ๆ

ตารางที่ 4
ผลกระทบของโครงการฯ ที่มีต่อกระแสสุทธิของเงินตราต่างประเทศ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ. 1981)

ค.ศ.	ผลกระทบของ อุตสาหกรรม	ผลกระทบของ โครงสร้างพื้นฐาน	ผลกระทบของ โครงการฯ
1981	-26	-20	- 46
1982	-730	-37	-767
1983	-577	-132	-709
1984	5,985	-279	5,706
1985	14,551	-441	14,110
1986	14,723	-647	14,076
1987	15,920	-693	15,227
1988	22,751	-669	22,082
1989	27,813	-783	27,030
1990	31,326	-816	30,510
1991	33,801	-772	33,029
1992	34,555	-689	33,666
1993	35,885	-887	34,998
1994	36,290	-883	35,407
1995	36,648	-916	35,732
1996	36,828	-908	35,920
1997	37,041	-842	36,199
1998	37,105	-917	36,188
1999	37,519	-930	36,589
2000	37,496	-950	36,546
รวม	494,904	-13,411	481,493

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, ตารางที่ 3.7 หน้า 42 และตารางที่ 3.15 หน้า 49

ต่างประเทศเป็นจำนวนมากตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา แต่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลกลับทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในทุก ๆ ปี และเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นจากปีละประมาณ 500 ล้านบาทในช่วง 10 ปีแรก เป็นปีละประมาณกว่า 800 ล้านบาท ในช่วง 10 ปีหลัง หากเป็นเช่นนี้จริง เราอาจตั้งข้อสงสัยว่ารัฐบาลจะมีวิธีการใดที่จะหารายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศมาเพื่อชำระคืนหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมของรัฐบาลเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของโครงการฯ

3.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล

ปัญหาที่น่าวิตกที่สุดประการหนึ่ง คือการที่โครงการฯ จะทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลงไปกว่าในกรณีที่ไม่มีโครงการฯ ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นตัวเลข รายรับ รายจ่าย ซึ่งรวมการขาดรายได้ภาษีด้วย และการขาดดุลงบประมาณอันเกิดจากการลงทุนของรัฐบาลในโครงการฯ รายรับซึ่งเพิ่มขึ้นทุกปีได้มาจาก (1) รายได้จากการลงทุนของรัฐบาลในอุตสาหกรรมหนัก (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากโรงงานแยกก๊าซ) (2) รายได้จากภาษีต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีรายได้นิติบุคคล และภาษีสินค้านำเข้าประเภทเครื่องจักรและวัตถุดิบ เป็นต้น และ (3) รายได้จากค่าภาคหลวงที่เก็บจากผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติ ส่วนรายจ่ายและการขาดรายได้ซึ่งก็เพิ่มขึ้นในหลายปีและมีขนาดใหญ่กว่ารายรับนั้น เกิดจาก (1) การลงทุนในอุตสาหกรรมหนักและโครงสร้างพื้นฐานในช่วงแรก ๆ ของโครงการ (2) การขาดรายได้จากภาษีขาเข้าที่เก็บจากสินค้าเข้า ซึ่งถูกทดแทนโดยสินค้าที่ผลิตได้จากอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ เช่น สินค้าปิโตรเคมีต่าง ๆ และปุ๋ยเคมี เป็นต้น การขาดรายได้ภาษีนี้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 10,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ.1986 เป็น 20,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ.1995 เป็นต้นไป และ (3) การขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐบาลในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะขาดทุนเป็นจำนวนเงินที่สูงและเป็นเวลาต่อเนื่องกันเกิน 10 ปี คือ ท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา ถนน และบริการในเขตเมือง ช่วงที่มีการขาดทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดต่อปีระหว่างปี ค.ศ. 1986 และปี ค.ศ. 1995 การขาดทุนในช่วงนี้เป็นจำนวนเงินปีละ 2,000-2,500 ล้านบาท

ตัวเลขในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า การขาดดุลของรัฐบาลในโครงการฯ จะมีขนาดใหญ่ขึ้นจนถึงปี ค.ศ. 1994 คือ จะเพิ่มจากเพียง 1,200 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1982 เป็นเกือบ 10,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1985 และจะมีขนาดสูงสุดคือ 18,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1994 หลังจากนั้นก็จะค่อย ๆ ลดลง จากการเปรียบเทียบตัวเลขการขาดดุลเหล่านี้กับการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลทั้งหมดทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ปรากฏว่าการขาดดุลของรัฐบาลอันเกิดจากโครงการฯ มีขนาดเกือบเท่ากับการขาดดุลงบประมาณทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และก็จะเป็นอย่างหนึ่งของการขาดดุลงบประมาณในอนาคตภายใต้ข้อสมมติที่ว่า รายรับทั้งหมดของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นปีละ 10% และรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นปีละ 9% (แม้ว่าจะไม่มีโครงการฯ เกิดขึ้นก็ตาม)

หากการขาดดุลของรัฐบาลที่ เกิดจากโครงการฯ จะเกิดขึ้นจริง ปัญหาในปัจจุบันที่เกี่ยวกับฐานะการคลังของรัฐบาลคงจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตอันไม่ไกลนัก ถ้าการลงทุนในโครงการฯ เป็นไปตามแผนการลดหรือขจัด เชิงขาดดุลเหล่านี้คงจะกระทำได้อ่าง เช่น การเพิ่มราคาค่าบริการของ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในและนอกโครงการฯ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าเรือ รถไฟ ไฟฟ้า และประปา) รวมทั้งการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของรัฐบาลในโครงการอื่น ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในอนาคตดูจะไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลกระทำสิ่งเหล่านี้ได้มากนัก

4. ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ

การศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ โดย Coopers & Lybrand ส่วนใหญ่ได้อาศัยข้อมูลจากการศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมหนักต่าง ๆ (เช่น ซีโตรเคมี ปุ๋ยเคมี และโซดาแอช เป็นต้น) โดยบริษัทที่ปรึกษาอื่น ๆ และเนื่องจาก การศึกษาเหล่านี้พบว่า อุตสาหกรรมหนักในโครงการฯ มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ จึงได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ Coopers & Lybrand มีผลการศึกษาออกมาว่า โครงการฯ โดยรวมแล้วจะมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเช่นกัน ตัวเลขในตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า สำหรับโครงการฯ ถึงแม้ว่าใน 6 ปี ของ 7 ปีแรก โครงการฯ จะมีกระแสเงินสดคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจ (cash flow at economic values) ที่มีค่าเป็นลบก็ตาม แต่กระแสเงินสดที่มีค่า เป็นบวกในปีอื่น ๆ จะมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้โครงการฯ นี้ มีอัตราผลตอบแทน (internal rate of return) เท่ากับ 11.7% ต่อปี¹ ซึ่งสูงพอสมควรที่จะถือว่าโครงการฯ มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ การศึกษาแบ่งแยกตามกิจกรรมในโครงการฯ พบว่า อุตสาหกรรมหนักที่มาบตาพุด ให้อัตราผลตอบแทนสูงถึง 12.8% ต่อปี² ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานเกือบทุกชนิด รวมทั้งอุตสาหกรรมเบาที่แหลมฉบัง ให้ผลตอบแทนที่มีค่าเป็นลบ

¹ ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, หน้า 19

² ดู Coopers & Lybrand Associates, อ้างแล้ว, หน้า 34

เป็นที่น่าสังเกตว่า รายงานของ Coopers & Lybrand ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า¹ อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการฯ จะสูงเกินที่กล่าวแล้วได้ ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมหนักทุกโครงการ (คือ โรงงานแยกก๊าซ โรงงาน Steam cracker โรงงานปิโตรเคมีต่าง ๆ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานโซดาแอช และโรงงานเมทานอล) จะต้องเกิดขึ้นจริง และราคาของผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมเหล่านี้จะสูงขึ้นตามที่ได้พยากรณ์ไว้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของอุตสาหกรรมเหล่านี้หากอุตสาหกรรมอันใดอันหนึ่งไม่เกิดขึ้นจริงก็อาจทำให้โครงการฯ โดยรวมไม่มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ

5. การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ

เป็นที่แน่ชัดแล้วว่า รัฐบาลได้มีความตั้งใจที่จะให้โครงการฯ นี้เกิดขึ้นและได้เริ่มลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมหนักบางโครงการไปแล้ว การดำเนินงานของรัฐบาลได้ให้ข้อมูลที่แตกต่างไปจากข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของ Cooper&Lybrand นอกจากนี้เหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและการศึกษาเกี่ยวกับโครงการฯ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากรายงานฉบับนี้ได้เสร็จสิ้นลงก็ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่น่าสนใจอีกด้วย ข้อมูลเพิ่มเติมเหล่านี้มีผลทั้งทางด้านบวกและลบต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการฯ

5.1 ผลทางด้านบวก

(1) ในปี พ.ศ. 2525 บริษัทผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย (บริษัท Union Oil) ไม่สามารถผลิตก๊าซได้ตามเป้าหมายที่ตกลงกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไว้ และในที่สุดก็ได้มีการลดการประมาณการของปริมาณสำรองของก๊าซธรรมชาติลง ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจขึ้นในการลงทุนของโครงการฯ ซึ่งต้องอาศัยก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลัก ต่อมาบริษัทผู้ผลิตจึงได้ใช้ความพยายามในการเพิ่มจำนวนการผลิตก๊าซขึ้นจนเชื่อได้ว่า ปริมาณการผลิตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นไป จะเพียงพอที่จะป้อนโรงงานแยกก๊าซ ซึ่งต้องการก๊าซเป็นจำนวน 350 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันในระยะแรกของโครงการ

¹ Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Executive Summary ตุลาคม 2525, หน้า 7

(2) บริษัทญี่ปุ่นแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการในโรงงานปุ๋ยเคมีได้เปิดประมูลเพื่อก่อสร้างโรงงานนี้ ผลปรากฏว่าราคาต่ำสุดที่ถูกเสนอในการประมูลครั้งนี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประมาณการที่กำหนดไว้เดิมโดยบริษัทที่ปรึกษา (Foster Wheeler) กล่าวคือในขณะที่ประมาณการเดิมเป็นราคา \$483 ล้าน ราคาต่ำสุดในการประมูลคือ \$249 ล้าน และมีรายงานวารณาการโลกได้ศึกษาพบว่าราคาที่ต่ำลงนี้จะทำให้อัตรากำไรผลตอบแทนสูงถึง 20% ต่อปี¹ คาดว่าบริษัทญี่ปุ่นแห่งชาติจะได้ออกผู้ชนะการประมูลในเร็ว ๆ นี้ และจะให้เริ่มก่อสร้างให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2530 ถึงแม้ว่าบริษัทจะไม่ได้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีเงื่อนไขในการให้กู้ที่ผ่อนปรนก็ตาม

(3) โครงการที่รัฐบาลได้ลงทุนให้มีการก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ไปแล้วได้แก่ ทางรถไฟสายยะเชิง-ตรา-สัดหีบ และท่อน้ำดอกทราย-มาบตาพุด ส่วนโรงงานแยกก๊าซ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ลงทุน เช่นกันนั้นก็ใกล้จะเสร็จสมบูรณ์ในการก่อสร้างและจะเริ่มทำการผลิตในต้นปี พ.ศ. 2528 นี้ โครงการเหล่านี้เสร็จสมบูรณ์ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ และเงินลงทุนที่ใช้ในการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซและท่อน้ำดอกทราย-มาบตาพุดก็ยังต่ำกว่าประมาณการที่กำหนดไว้เดิมด้วย²

5.2 ผลทางด้านลบ

(1) ได้มีความล่าช้าในการดำเนินงานเรื่อง โรงงานโซดาแอช-หินเกลือ (ซึ่งเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน) เนื่องจากมีการศึกษาพบว่าอุตสาหกรรมนี้มีอัตรากำไรผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม มีรายงานข่าวว่าการศึกษาเพื่อทบทวนโครงการนี้พบว่าการลงทุนอาจจะคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหากผลผลิตของโรงงานจะลดลงจาก 400,000 ตันต่อปีเป็น 300,000 ตันต่อปี ทั้งนี้เพื่อลดเงินลงทุนจาก 9,450 ล้านบาท เป็น 7,533 ล้านบาท ในราคาปัจจุบัน³ ถึงกระนั้นก็ตาม ดูเหมือนว่ายังมีความไม่แน่นอนว่าอุตสาหกรรมนี้จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะผู้ลงทุนทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชนยังมีหน้าที่ที่สั่งเลอยู่มากในเรื่องนี้

¹ ดูหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับลงวันที่ 11 มกราคม 2528

² รายงานข่าวเรื่อง "การพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกก้าวรุดหน้า", ใน ข่าวการพัฒนา, ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 ตุลาคม 2527, หน้า 5 และ 6

³ ดูบทความเรื่อง "Eastern Seaboard : Definitely Taking Shape" ใน Economic Review 1984 ซึ่งเป็น Supplement ของหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 2527, หน้า 67

(2) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งราคาพลังงานในประเทศไทย¹ ซึ่งครอบคลุมไปถึงความเป็นไปได้เชิงเศรษฐกิจของการใช้ก๊าซธรรมชาติในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ ผลการศึกษาปรากฏว่า อุตสาหกรรมที่จะไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ คือ โรงงานปุ๋ยเคมี (แม้ว่าต้นทุนของก๊าซธรรมชาติจะลดลงเป็นศูนย์ก็ตาม) ส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติในอุตสาหกรรมอื่น ๆ นั้น จะให้ผลคุ้มค่าของเศรษฐกิจพอสมควร ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานปุ๋ยเคมีนั้น การศึกษาดังกล่าวได้ใช้ตัวเลขเงินลงทุนเดิมคือประมาณ \$450 ล้าน ต้นทุนเงาของทุน (shadow cost of capital) กับ 14% และอัตราส่วนลดทางสังคม (social discount rate) เท่ากับ 12% ผลงานศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น (โดยเฉพาะของรัฐบาลซึ่งจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่สุด) ที่จะต้องพิจารณาทบทวนว่าข้อมูลใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากเดิม (ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินลงทุน อัตราดอกเบี้ย แนววิเคราะห์และวิธีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และราคาผลิตผลของโรงงาน) จะมีผลต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโรงงานปุ๋ยอย่างไร

ในส่วนของเกี่ยวกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาอยู่หลายชั้นที่พบว่า การลงทุนได้ให้ผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่การศึกษาเหล่านั้นยังได้ชี้ให้เห็นว่าผลการศึกษาขึ้นอยู่กับจำนวนเงินลงทุน และราคาผลิตผลของโรงงานเป็นสำคัญ เป็นที่ยอมรับกันว่า ราคาผลิตผลที่ปิโตรเคมีต่าง ๆ นั้นมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคาน้ำมันดิบอย่างมาก ฉะนั้น ราคาน้ำมันดิบในอนาคตซึ่งคงจะสูงขึ้นไม่มากเหมือนในช่วง ค.ศ. 1973-1981 อาจจะทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีลดน้อยลงไป

(3) ตามแผนที่เสนอโดย Coopers & Lybrand นั้น ไม่ปรากฏว่ามี การเสนอให้สร้างท่าเรือน้ำลึกที่มาบตาพุด เพราะคงจะคิดว่าสามารถใช้ท่าเรือสัตหีบได้เต็มที่ แต่ต่อมาภายหลังการเสนอรายงาน ทางกองทัพเรือไม่ยินยอมให้ใช้ท่าเรือสัตหีบและบริเวณใกล้เคียง ได้อย่างที่วางแผนเอาไว้ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบด้านการวางแผนของโครงการฯ จึงตัดสินใจที่จะลงทุนก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นที่มาบตาพุด เพื่อจะเสริมกับท่าเรือสัตหีบ การสร้างท่าเรือที่มาบตาพุด เพื่อจะเสริมกับท่าเรือสัตหีบ การสร้างท่าเรือที่มาบตาพุดจะต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4,200 ล้านบาท² ซึ่งหากไม่มีการลดเงินลงทุนในส่วนอื่น ๆ ของโครงการฯ ก็จะทำให้เงินลงทุนทั้งหมด

¹ ดู PEIDA, Energy Pricing Studies, Volume 1, Main Report, พฤษภาคม พ.ศ. 2527 หน้า 83-89

² ดูบทความเรื่อง "Eastern Seaboard Definitely Taking Shape", อ้างอิงแล้ว, หน้า 67

ในโครงการฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงินไม่น้อยทีเดียว คำถามในที่นี้จะมียุ่ว่าการเพิ่มเงินลงทุนนี้ จะมีผลต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ อย่างไร

(4) รัฐบาลได้ประกาศลดค่าเงินบาทลงประมาณ 17% เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 และค่าของเงินบาทได้เปลี่ยนไปจากประมาณ 23 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ เป็นประมาณ 27 บาท ต่อเหรียญสหรัฐฯ การลดค่าเงินบาทที่ค่อนข้างมากในครั้งนี้ทำให้เงินลงทุนที่ต้องอาศัยเงินตราต่างประเทศสูงขึ้นเมื่อขีดออกมาในรูปของเงินบาท และหากเราลุ่มมุดีว่าค่าของเงินบาทจะไม่ลดลงไปอีกมากในอนาคต เราคงสรุปได้ว่าการลดค่าเงินบาทครั้งนี้ได้ทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนจากต่างประเทศมากถึง 60% ลดลงไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันสมัยเพียงพอที่จะสรุปได้ว่าการลดค่าเงินบาททำให้โครงการถึงกับหมดความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจไปทีเดียวหรือไม่

(5) ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า การลงทุนของรัฐบาลในโครงสร้างพื้นฐานของโครงการฯ ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลงไป ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประสบกับการขาดทุนในการดำเนินงานเกี่ยวกับ ท่าเรือ ทางรถไฟ ถนน การประปา การไฟฟ้า และบริการสาธารณสุขอื่น ๆ เป็นระยะเวลา 10 ปีแรกของโครงการฯ เป็นอย่างน้อย เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าในปัจจุบันฐานะการคลังของรัฐบาลได้เลวร้ายลงกว่าเดิม และรัฐบาลก็กำลังหาวิธีที่จะเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของตน เช่น การเก็บภาษีเดินทางไปต่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้น การระงับการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการและความพยายามที่จะให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพิ่มอัตราค่าบริการของตนเอง รวมทั้งแผนที่จะขยายรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนให้เอกชนไปดำเนินงานแทน เป็นต้น อนึ่ง ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลเองก็กำลังเริ่มจะก่อตัวเป็นปัญหา เศรษฐกิจที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศ และการกู้ยืมจากต่างประเทศของรัฐบาลเพื่อการลงทุนในโครงการฯ ก็คงจะทำให้ปัญหานี้ทวีความรุนแรงขึ้นบ้าง ฉะนั้น ถึงแม้ว่าโครงการฯ จะได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากผู้บริหารระดับสูงของประเทศเพื่อทำให้โครงการฯ เป็นความจริงตามแผน แต่หากผลกระทบที่โครงการฯ จะมีต่อฐานะการคลังและภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษจากรัฐบาลเช่นกัน แล้ว ก็อาจจะทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลในโครงการฯ เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

6. บทลงท้าย

บทความนี้ได้พิจารณาเฉพาะผลกระทบของโครงการฯ ที่มีต่อหน้าต่างประเทศ การใช้ และการประหยัดเงินตราต่างประเทศ และฐานะการคลังของรัฐบาล รวมทั้งได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ ยังมีผลกระทบอื่น ๆ ของโครงการฯ ที่บทความนี้ได้กล่าวถึงในรายละเอียด กล่าวคือ ผลกระทบที่มีต่อการจ้างงาน การกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจจากเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงออกไปสู่ภูมิภาค และการส่งออกของผลิตภัณฑ์จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาของ Coopers & Lybrand พบว่า ผลกระทบเหล่านี้ของโครงการฯ จะไม่มากนัก¹ การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นประมาณ 130,000 คน ในช่วง 20 ปีของโครงการฯ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเพิ่มที่สำคัญมากนัก เมื่อคำนึงถึงกำลังแรงงานทั้งหมดในเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมหนักที่ไม่ใช้แรงงานมากเลย การเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่อื่นเนื่องมาจากโครงการฯ ซึ่งมีจำนวนกว่า 200,000 คน ก็จะใกล้เคียงกับจำนวนประชากรที่จะโยกย้ายเข้ากรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. 2001 ฉะนั้นจึงหวังไม่ได้ว่าโครงการฯ จะทำให้อัตราการเติบโตของกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไปมากนักในอนาคต ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่โครงการฯ จะมีต่อพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็จะไม่สำคัญเช่นที่คาดกันไว้ อย่างไรก็ตาม Coopers & Lybrand ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ในโครงการฯ ซึ่งจะเป็นเสมือน "กระดานกระโดด" (springboard) สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในอนาคต โดยจะเป็นที่ตั้งอีกแห่งหนึ่ง (นอกเหนือจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง) สำหรับอุตสาหกรรมที่สามารถเติบโตอย่างรวดเร็วโดยมีชัยแม้ว่าจะมีนโยบายที่ควบคุมการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่อยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง

โครงการฯ นี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งใช้เงินลงทุนสูงและใช้เวลานานทั้งในการวางแผน การก่อสร้างและการดำเนินงาน ฉะนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่โครงการขนาดใหญ่เช่นนี้จะต้องประสบกับความไม่แน่นอนในด้านต้นทุนและประโยชน์อื่น เนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและตลาด (ทั้งในและนอกประเทศ) ในอนาคต ความไม่แน่นอนนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงซึ่งต้องถือว่าเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งด้วย เราได้เห็นแล้วว่าในโครงการฯ นี้ รัฐบาลจะเป็นผู้รับความเสี่ยงเป็นส่วนใหญ่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มวางแผน สืบค้นพื้นที่และชนิดของอุตสาหกรรม เป็นผู้ชักชวนให้เอกชนมาลงทุนอีกทั้งยังเป็นผู้ลงทุนเบื้องต้นทั้งในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมหนักด้วย ในกรณีทั่วไป

¹ ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Executive Summary, ตุลาคม 2525, หน้า 8

อีกทั้งยังเป็นผู้ลงทุนเบื้องต้นทั้งในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมหนักด้วย ในกรณีทั่วไป ผู้รับความเสี่ยงคือผู้ที่มีโอกาสได้รับกำไรจากการลงทุน แต่ในกรณีโครงการฯ นี้ รัฐบาลกลับจะต้องเป็นผู้ประสพกับการขาดทุนจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการขาดทุนในการแสวงหาเงินตราต่างประเทศมาชำระคืนหนี้ต่างประเทศของตน ผู้ที่จะได้รับกำไรส่วนใหญ่คงจะเป็นเอกชนผู้ลงทุนในพื้นที่และประชากรในพื้นที่ ส่วนเศรษฐกิจโดยรวมจะได้รับผลกำไรจากโครงการฯ หรืออีกนัยหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ เอง

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าข้อมูลใหม่ ๆ ที่ปรากฏขึ้นภายหลังการเสนอรายงานของ Coopers & Lybrand มีผลทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการฯ ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับผลเหล่านี้ไว้หลายข้อ ผู้เขียนเชื่อว่ารัฐบาลและเอกชนผู้เกี่ยวข้องในโครงการฯ ควรจะได้ใช้ข้อมูลใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว และที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการฯ อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ มีผู้หวังกันว่าความสำเร็จของโครงการฯ จะเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งซึ่งทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (newly industrializing country) ได้อย่างไรก็ดีการสังเกตสิ่งผลเลิศที่มีรากฐานอยู่บนความถูกต้องทางวิชาการและความมีเหตุผลเท่านั้นที่จะทำให้ความหวังกลายเป็นความจริงได้

ตารางที่ 5 : รายรับ รายจ่ายและการขาดดุลของรัฐบาลอันเกิดจากโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.1981)

ค.ศ.	รายรับจาก โครงการฯ	รายจ่ายและ การขาดรายได้ ในโครงการฯ	การขาดดุลที่เกิด จากโครงการฯ	การขาดดุล ¹ งบประมาณทั้งหมด	$\frac{(3)}{(4)} \times 100$ (5)
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)	(4)	(5)
1975	-	-	-	9,130	-
1976	-	-	-	18,572	-
1977	-	-	-	17,877	-
1978	-	-	-	18,615	-
1979	-	-	-	14,608	-
1980	-	-	-	22,395	-
1981	5	9	4	19,482	0.02
1982	20	1,255	1,235	38,022	4.46
1983	76	2,109	2,033	27,720	7.33
1984	495	5,509	5,014	29,000	17.29
1985	682	10,196	9,514	30,000	31.71
1986	919	12,997	12,078	31,000	38.96
1987	1,457	13,453	11,996	32,000	37.49
1988	1,547	15,731	14,184	33,000	42.98
1989	1,931	18,368	16,437	34,000	48.34
1990	2,269	19,758	17,489	34,000	51.44
1991	3,325	20,621	17,296	36,000	48.04
1992	3,319	21,377	18,058	36,000	50.16
1993	3,840	21,783	17,943	36,000	49.84
1994	4,092	22,226	18,134	36,000	50.37
1995	4,615	22,129	17,514	35,000	50.04
1996	4,978	21,836	16,858	35,000	48.17
1997	5,852	22,372	16,520	33,000	47.20
1998	5,737	21,879	16,142	30,000	53.81
1999	6,373	21,589	15,215	27,000	55.35
2000	6,941	21,263	14,322	24,000	59.68

¹ ตัวเลขสำหรับปี ค.ศ.1975-1983 เป็นการขาดดุลงบประมาณครั้งปรับปรุงให้อยู่ในราคาของปี ค.ศ.1981 แล้ว ส่วนตัวเลขสำหรับปีต่อ ๆ มาได้จากการประมาณรายรับที่เพิ่มขึ้น 10% ต่อปี และการประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น 9% ต่อปี

แหล่งที่มา : รายรับ รายจ่ายและการขาดรายได้ของรัฐบาลอันเนื่องมาจากโครงการฯ และการขาดดุลของรัฐบาลที่เกิดจากโครงการฯ ได้จาก Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, ตารางที่ 2.12 หน้า 27

ตารางที่ 6 : กระแสเงินสดคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจของโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.1981)

ค.ศ.	อุตสาหกรรมหนัก ที่มากตาพูด	อุตสาหกรรมเบา ที่แหลมฉบัง	การพัฒนาขยาย เขตชานเมือง	โครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ	โครงการ โดยรวม
1981	-818	-111	-	-1	-930
1982	-10,577	-41	-60	-1	-10,679
1983	-15,065	-345	-817	-233	-16,460
1984	6,646	-340	-313	-1,692	4,301
1985	148	-111	-728	-1,096	-1,787
1986	-6,353	-43	-611	-444	-7,451
1987	-7,275	-129	-86	-1,197	-8,687
1988	2,461	-52	-125	-1,112	1,132
1989	9,491	-243	-158	-1,062	8,028
1990	10,590	-511	-60	-1,080	8,939
1991	11,075	-201	-610	-759	9,505
1992	11,434	-345	-865	-553	9,671
1993	11,414	-646	-286	13	10,513
1994	11,316	-354	-66	-433	10,463
1995	11,258	-232	-140	-207	10,679
1996	11,112	-487	-72	-58	10,495
1997	10,874	-259	-186	-22	10,307
1998	10,916	-656	-163	740	10,839
1999	10,927	-215	-17	835	11,530
2000	10,931	-204	-163	933	11,497

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน 2525, ตารางที่ 2.14, หน้า 29

รายชื่อเอกสารรายงานวิจัย
หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์

1. การประเมินค่าของเวลาในการเดินทางในกรุงเทพมหานคร
(Estimating Time Cost of Traveling in the Bangkok Metropolitan Area) (หมด)
มีนาคม ๒๕๒๐
เต็มใจ สุวรรณทัต
สาวิตรี กาญจนกุลบุตร
2. การกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๔ (หมด)
(The Distribution of Income in Thailand in 1971 - 1973 and the Related Measure of Income Inequality : A Tentative Proposal)
มิถุนายน ๒๕๒๐
เพ็ญศรี ครองแก้ว
3. Estimation of the Elasticity of Substitution in Thai Economy. (Out of print)
June 1977
Chumpot Savaphorn
4. An Economic Analysis of the Coconut. (Out of print)
March 1978
Kundhol Srisermbhok
5. Financial Capital Flows and Portfolio Behavior of Thai Commercial Bank. (Out of print)
August 1979
Nimit Montapanthawat

6. การใช้นโยบายการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน (หมด)
(Monetary Measure for Employment Generation) สาธิต อุทัยศรี
สิงหาคม ๒๕๒๑
7. A Study of Disparities in Income and Social
Services Across Provinces in Thailand
(Out of print) Oey Astra Meesook
September 1978
8. An Economic history of the Chao Phya Delta
1950-1890 (Out of print) Paitoon Saiswang
September 1978
9. Employment Effects of Small and Medium
Scale Industries in Thailand. (Out of print) Somsak Tambunlertchai
November 1978
10. Income Distribution in Thailand. Oey Astra Meesook
December 1978
11. ประเมินผลการสอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย
ปีการศึกษา ๒๕๒๑-๒๕๒๒ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และสถาบันที่สอนเศรษฐศาสตร์ (หมด)
(The Evaluation of Entrance Examination for
the Faculty of Economics.) วรากรณ์ สามโกเศศ
มีนาคม ๒๕๒๒
12. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและกรจ้างงานของประเทศไทย ๑๙๖๐-๑๙๗๔
(Economic Growth and Employment Expansion บุญคง หันจางสิทธิ์
in the Thai) บุญช่วย ศรีคำพร

13. แบบแผนและผลการทำงานนอกไร่นา (หมด)
(Patterns and Consequences of Non-farm
Employment) วิจารณ์ ศุภจรรยา
ประยงค์ เนตยารักษ์
กรกฎาคม ๒๕๒๒
14. ความเจริญเติบโตของภูมิภาค : ทฤษฎีและการใช้ทฤษฎีใน
การวิเคราะห์
(Regional Growth : Theory and Its Application) กาญจน์ พลจันทร์
กรกฎาคม ๒๕๒๒
15. ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย
(The Impact of the Fiscal System on the
Distribution of income in Thailand). เมธี ครองแก้ว
สิงหาคม ๒๕๒๒
16. Development of Selected Thai Commodity
Export to Japan. Supote Chunanuntatham
December 1979 Narongchai Akrasanee
Thanwa Jitsanguan
17. ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงการเรียนการสอนในคณะ เศรษฐศาสตร์
(The Information for Learning and Teaching
Improvement of the Faculty of Economics) สีส โกศยานนท์
พรพิมล สันติมิตรณ์
เมษายน ๒๕๒๓
18. Industrial Investment Incentives, Cost of
Capital and Employment Creation in the
Thai Manufacturing Sector. (Out of print) Sawong Swetwatana
July 1980

19. แนวการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (หมด)
(Approch to the Study of Comparative Economic System) กาญจน์ พลจันทร์
เอกจิต วงศ์สุชาติกุล
สิงหาคม ๒๕๒๓
20. Dualism กับการพัฒนา : บทสำรวจแนวความคิดและทฤษฎี
(A Survey of Theories of Dualism Developing Countries.) ประกอบ ทองมา
สิงหาคม ๒๕๒๓
21. Agricultural Incentives, Comparative Advantage and Employment in Thailand :
A case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar Cane Praipol Koomsup
October 1980
22. อุปสงค์ต่อการบริการทางการแพทย์
(Demand for Health Service in Thailand). ประภัสสร เสียวไพโรจน์
ตุลาคม ๒๕๒๓
23. การกระจายการศึกษาในระบบโรงเรียนในประเทศไทย
(The Distribution Flow of Education in the Formal School. System in Thailand : An Analysis
of Factor Affecting Scholastic Achievement of Students of Different Level of Education). จิตรา วุฒิสาสตร์
ตุลาคม ๒๕๒๓

24. ผลการสำรวจทัศนคติของผู้ใช้น้ำประปาภายหลังจากโครงการ
ปรับปรุงระบบแรกช่วงแรก
(A Survey of Customer Attitudes Toward
The Metropolitan Water Work Authority, 1980)
ตุลาคม ๒๕๒๓
โอบ หวะฉันท
เจษฎา โลหุลันจิตร
บัญชาทิ สุรการวิทย์
25. Demand for Alcoholic Beverages in Thailand :
A Cross- Sectional and Time Series Study on
Demand for Mekhong Whisky.
November 1980
Chira Hongladarom
George E. Delehanty
Boonkong Hunchangsith
26. การกระจายการศึกษาในระบบโรงเรียนในประเทศไทย
(The Distribution Flow of Educations in
the Formal School System : An Analysis
on Distribution of Educational Attainment.)
ธันวาคม ๒๕๒๓
จรรณศิริ นัยวิฑิต
Edita A. Tan
27. การค้าของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน : การพิจารณา
รูปแบบทางการค้าและวิเคราะห์พฤติกรรมการค้าส่งออก
(Thai Trade with ASEAN Countries : A Look
of Pattern of Trade and Analysis on
Export Performance).
มกราคม ๒๕๒๔
ประเสริฐ วัฒราเศรษฐ
28. การวิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย
(The Distributions of Ownership in the Thai
big Business).
เมษายน ๒๕๒๔
เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม

29. Manufactured Exports and Foreign Direct Investment : A Case Study of the Textile Industry in Thailand
Somsak Tambunlertchai
Ippei Yamazawa
May 1981
30. Bilateral Export Performances Between Thailand and Japan, 1960-1977
Supote Chunanuntatham
A. Murakami
May 1981
31. Import Substitution and Export Expansion : An Analysis of Industrialization Experience in Thailand
Somsak Tambunlertchai
May 1981
32. The Effectiveness of the Monetary Policy in Thailand. (in Thai)
กรกฤตาคม ๒๕๒๔
อภิ จงศิริวัฒน์
33. บรรณานุกรมเอกสาร เพื่อการพัฒนาชนบทไทย (Thai Rural Development : A Selected Annotated Bibliography).
กันยายน ๒๕๒๔
วันรักษ์ มิ่งมณีนาถ
พรพิณ สันติมิตรรัตน์
เพลินพิศ สัตย์สงวน
34. ผู้สำเร็จอาชีวศึกษากับการจ้างงาน (A Study of Employment Aspects of Vocational Education in Thailand, 1970 - 75)
ตุลาคม ๒๕๒๔
อภิชัย พันธเสน
บุญช่วย ศรีคำพร
35. การพัฒนาเมืองในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Urbanization in Regional Development)
November 1981
สมศักดิ์รัตน์ วัฒนวิบูล
กาญจณี พลจันทร์

36. รูปแบบการอุปโภคในประเทศไทย (๒๕๑๘-๒๕๑๙)
(Consumption Pattern in Thailand :
1975 - 1976)
เมษายน ๒๕๒๔
กาญจณี พลจันทร์
สุวรรณี วัฒนจิตต์
37. การวางแผนพัฒนาภาค : ทฤษฎีและการใช้ทฤษฎีศึกษากรณีของ
ประเทศไทยในทวีปอาฟริกา (ใต้ทะเลทรายซาฮารา)
(Regional Planning : Theories and Application :
Case Study of African Countries (South of Sahara)
May 1982
กาญจณี พลจันทร์
38. การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ศึกษาในกรณี
ของแรงงานไทยในประเทศสิงคโปร์
(External Migration of Thai Workers
to Republic of Singapore)
มิถุนายน ๒๕๒๔
รัชริยา โตสงวน
39. The Determinants of Direct Foreign
Investment with a Specific Role of
a Foreign Exchange Rate : An Application
to the Japanese Case in Thailand.
November 1982
Supote Chunanuntatham
Sukrita Sachchamarga
40. บทบาทการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการเกษตร
(The Role of Technological Change in
Agriculture).
มิถุนายน ๒๕๒๖
มาตี วีระกิจพานิช

41. Agricultural Supply Response of Some Major Crops in Thailand
February 1983
J. Malcolm Dowling
Medhi Krongkaew
42. ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งและการใช้วิเคราะห์
(Location Theories and its application)
มิถุนายน 2526
กาญจณี พลจันทร์
43. The Impacts of Different Exchange Rate Regimes on Inflation and Trade of Some LDC's ; A Study of South Korea, the Philippines, Malaysia, Indonesia, Singapore and Thailand.
June 1983
Sawong Swetwatana
Pornpimol Santimaneeratna
44. บทบาทผู้ประกอบการญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2
(The Role of Japanese Entrepreneur Before W.W. II)
กรกฎาคม 2526
รัศมีตารา ชันติกุล
45. ความต้องการถือเงิน
(Demand for Money)
กันยายน 2526
วณี ฉ่อยเกียรติกุล
46. การศึกษาระบบธนาคารในประเทศของกลุ่มอาเซียน
(A Study of Banking System in ASEAN Countries)
ตุลาคม 2526
วเรศ อุบาศิก

47. ค่าเงินบาท
(Value of Baht)
พฤศจิกายน 2526
บุญช่วย ศรีคำพร
48. รูปแบบการพัฒนาชนบทของประเทศไทย
(Different Model of Rural Development
in Thailand)
เมษายน 2527
สิลี โกศัยยานนท์
วรวรรณ ศุภจรรยา
49. การประเมินนโยบายรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาล
ปีการเพาะปลูก 2523/2524
(An Evaluation of the Rice Price Policy
for the Cropyear 1980-1981)
พฤษภาคม 2527
เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
ปราณี ทินกร
50. ปัญหาและลู่ทางขยายการค้าระหว่างประเทศ (ศึกษากรณี
ไทยกับโซเวียต)
(Problems and Prospects of Expanding
Thai Trade with the Soviet Union)
พฤษภาคม 2527
กาญจณี พลจันทร์
สุกฤตา สัจจมารงค์
51. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตเหล้าขาว
(Supply of Alcoholic Beverages in
Thailand)
มกราคม 2528
จีระ หงส์คารมภ์
บุญคง หันจางสิทธิ์

52. Documentation of the Thammasat
University International (TUI) Model Apichai Puntasen
June 1985
53. ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของไทย :
การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีความเป็นไปได้ วรจักรณ์ สามโกเศศ
กรกฎาคม 2528
54. การสำรวจสถานะความรู้ว่าด้วยภาษีอากรในเมืองไทย รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์
สิงหาคม 2528
55. ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล : อดีต ปัจจุบัน
และอนาคต ปราณี ทินกร
(External Public Debt of the Thai ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
Government : Past Present and Future) วันรักษ์ มิ่งมณีนาคน
พฤษภาคม 2528 อัจฉนา วัฒนานุกิจ
พรายพล คุ่มทรัพย์