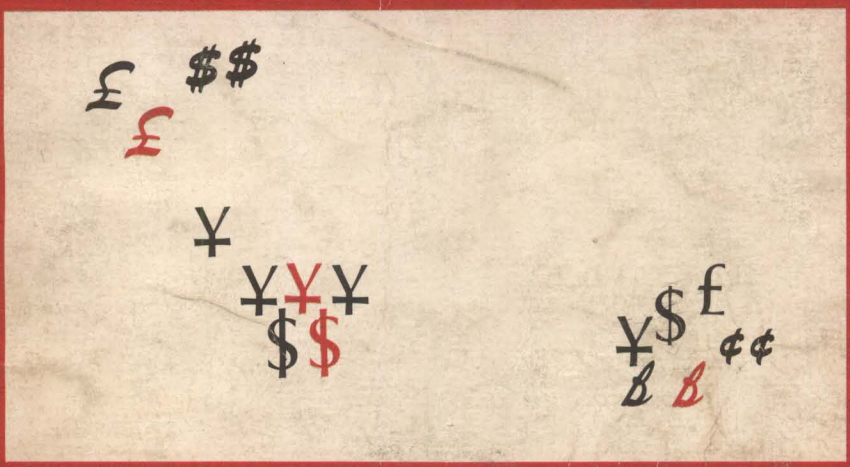
วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ?

HJ
8793.55
ธ45
ฉ. 10

SYMPOSIUM VIII
สัมมนาวิชาการ 2528

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?"

11-12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


ธุรกิจทุกสาขา
ต่างประสานประโยชน์
ย่อมเสริมสร้างสังคมไทยให้รุ่งเรือง
ดุจดอกไม้ต่างสีหลากพันธุ์
ที่ร้อยรวมกันเป็นมาลัยที่งดงาม
เครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์

ไกล 10 เมตร คุณบอกได้ว่า "บ้านหลังนี้สวย"

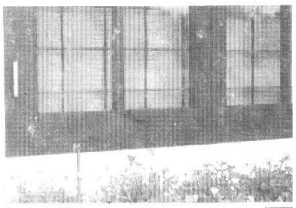
TULIB
3 1379 00377092 3

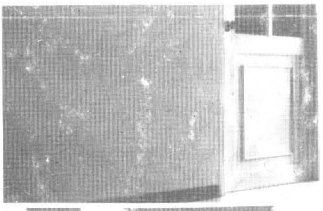


สตาร์บล็อครับสร้างบ้าน
ราคา 300,000 บาทขึ้นไป

บ้านสวยโดยทั่วไป ถ้าดูกันในระยะไกลก็ดูเหมือนว่าเป็นบ้านที่สร้างดี แต่ไม่ใช่ทุกหลัง เพราะเมื่อเข้าไปดูกันใกล้ ๆ แล้ว คุณจะบอกความแตกต่างได้ บ้านที่สร้างดีจะเห็นได้ชัดจากส่วนละเอียดของบ้าน เช่น วงกบ ผนัง กระเบื้อง บันได เป็นต้น

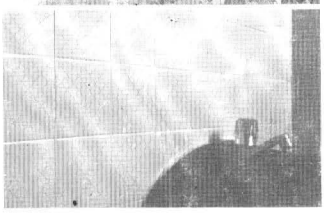
กล้ 10 นิ้ว "สตาร์บล็อคสร้างบ้านได้ประณีตจริง ๆ"





วงกบ รอยต่อระหว่างวงกบ และผนังสนิทเป็นแนวตรงเรียบ

ผนัง ฉาบปูนและทาสีเรียบเนียน เสมอกันตลอดทั้งผนัง





ระเบื้อง ปูได้แนวตรงและเรียบ

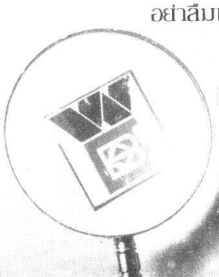
บันได ความลาดชันพอดี พื้นขั้นบันไดขัดมันเรียบตลอดแผ่น

ความประณีตในรายละเอียดของการก่อสร้างเหล่านี้ คุณจะพบในบ้านที่สร้างโดยสตาร์บล็อคทุกหลัง และความประณีตเหล่านี้ย่อมสะท้อนถึงฝีมือที่เชี่ยวชาญของช่างก่อสร้าง ตลอดจนการควบคุมงานอย่างละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งมีการตรวจสอบงานก่อสร้างถึง 4 ขั้นตอน ก่อนที่จะส่งมอบบ้านให้คุณ

สตาร์บล็อคจึงกล้ารับประกันบ้านที่สร้างทุกหลัง และบริการตรวจสอบและซ่อมบำรุงบ้านฟรี 1 ปีเต็ม

นอกจากนี้ สตาร์บล็อค ยังมีแบบบ้านสวย ๆ ให้เลือกมากมายและพร้อมที่จะดัดแปลงได้ตามต้องการ ทั้งยังบริการติดต่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ขอไฟฟ้าและน้ำประปาให้ฟรีอีกด้วย

ก่อนตัดสินใจสร้างบ้านกับใคร
อย่าลืมเปรียบเทียบกับบ้านสตาร์บล็อค...ในระยะ 10 นิ้ว



สตาร์บล็อครับสร้างบ้าน
บนที่ดินของคุณ พร้อมให้รับประกัน

บริษัท สตาร์บล็อค จำกัด

สำนักงานขาย: 100/11 ถนนพระราม 4 คลองเตย กทม. 10120
โทร. 2868740, 2867514, 2863105, 2869505,
สาขาพาต้าปิ่นเกล้า: 630/234 ในบริเวณศูนย์การค้าพาต้าปิ่นเกล้า
โทร. 4246537
สำนักงานภาคเหนือ: 56/2 ศูนย์การค้าเชียงอินทร์ ถนนช้างคลาน
อ.เมือง จ.เชียงใหม่ โทร. 053-235942

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

ธนาคารออมสิน

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

ธนาคารกสิกรไทย จำกัด

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 8

ประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"



ห้องสมุด
คณะเศรษฐศาสตร์

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ 2528

หนังสือนี้ใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น ห้ามมิให้ทำการ
ทำ
12 ก.พ. 54

อารัมภกถาจากผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 8

การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕ อันเป็นผลจากการขยายการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ และการก่อหนี้เพื่อการป้องกันประเทศ ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวลกันในหมู่ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ความวิตกกังวลได้เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์การขอผัดการชำระหนี้ของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในปี ๒๕๒๗

ในฐานะที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวิชาการ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งในการศึกษาสภาพสังคม และเตือนสติสังคม คณะเศรษฐศาสตร์จึงตัดสินใจเลือกหัวข้อ "วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?" ในการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ ๘ ในปีการศึกษา ๒๕๒๗ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๑ และอังคารที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

บทความที่นำเสนอในงานสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นผลจากการวิจัยของอาจารย์บางท่านในคณะเศรษฐศาสตร์ เนื้อหาสาระจะครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ ทั้งสถานะของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ระบบการคลังกับเหตุผลของการก่อหนี้ การบริหารหนี้สาธารณะ ประสิทธิภาพของการใช้เงินกู้ยืมในโครงการต่าง ๆ และการพยากรณ์ภาระหนี้ในอนาคต เราหวังว่าการสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้จะช่วยให้เราสามารถตอบคำถามสำคัญต่าง ๆ ได้ เช่นปัญหาการก่อหนี้ และภาระการชำระหนี้จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านหนี้ต่างประเทศจนกระทั่งต้องมีการขอผัดการชำระหนี้หรือไม่ นโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร ฯลฯ

คณะผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ ๘ ขอขอบพระคุณในความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐบาล ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ อาจารย์ทั้งในคณะและนอกคณะเศรษฐศาสตร์ และนักศึกษา การจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ คงจะสำเร็จลงได้ยากหากขาดความสนับสนุนทางด้านการเงินจากภาคเอกชน คณะผู้จัดฯ ขอขอบพระคุณผู้ให้การสนับสนุน ดังรายชื่อต่อไปนี้ (เฉพาะผู้สนับสนุนจนถึงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘)

๑. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด

๒. ธนาคารออมสิน จำกัด

๓. ธนาคารเอเชีย จำกัด

๔. บริษัทสตาร์บล๊อก จำกัด

๕. บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด

๖. บริษัท สยามคราฟท์ จำกัด

๗. สมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ

๘. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด

๙. บริษัทเยาวราช จำกัด

๑๐. คุณกร ทัพพะรังสี

๑๑. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด

๑๒. ต. ไทยเจริญซุปเปอร์มาร์เกต

๑๓. โรงเรียนพาณิชยการราชดำเนิน

๑๔. องค์การคลังสินค้า

๑๕. บริษัทคอนติเนนตัล โอเวอร์ซีส์ จำกัด

๑๖. ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด สาขาสี่แยกบ้านแขก

๑๗. บริษัทฟาร์อีส ควีน จำกัด

๑๘. บริษัทยิบอินซอย จำกัด

๑๙. บริษัทไทยวารโก้ จำกัด

๒๐. บริษัทน้ำมันพืชนครชัยศรี จำกัด

๒๑. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

(นายนิพนธ์ พัวพงศกร)

ประธานคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่

รายชื่อผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 8

คณะกรรมการหาทุน

๑.	นายจีระ หงส์ลดารมภ์	ประธานกรรมการ
๒.	น.ส.ลิลี่ โกศัยยานนท์	กรรมการ
๓.	น.ส.วัชรียา โตสงวน	กรรมการ
๔.	นางรัศมีดารา ชันติกุล	กรรมการ
๕.	นายประกิต อภิสารธนรักษ์	กรรมการ
๖.	ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล	กรรมการ
๗.	นายเต็มใจ สุวรรณทัต	กรรมการ
๘.	นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมการ
๙.	นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	กรรมการ
๑๐.	นายสุรพันธุ์ จั่นเจริญ	กรรมการ
๑๑.	นายวิโรจน์ โอสถานุเคราะห์	กรรมการ
๑๒.	นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี	ที่ปรึกษา
๑๓.	นายศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข (คณบดี)	ที่ปรึกษา

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่

๑.	นายนิพนธ์ พัวพงศกร	ประธานกรรมการ
๒.	นางมณีรัตน์ ภัญโญภูษาฤกษ์	กรรมการ
๓.	นางสุวรรณี วัธนจิตต์	กรรมการ
๔.	นางชื่นฤทัย พรภัทรกุล	กรรมการ
๕.	นายประยงค์ เนตยารักษ์	กรรมการ

๖.	นายสุวินัย	ภรณวลัย	กรรมการ
๗.	นายทวี	หมื่นนิกร	กรรมการ
๘.	น.ส.วิไลลักษณ์	เอกชนนิยม	เลขานุการ
๙.	น.ส.ดาราวรรณ	เผื่อนนิยม	ผู้ช่วย เลขานุการ

ผู้ประสานงานด้านต่าง ๆ

ผู้ประสานงานด้านต่าง ๆ

๑.	น.ส.พรพิมล	สันติมณีรัตน์	ธุรการทั่วไป
๒.	นางวรรณศิริ	นัยวิทิต	อาหาร
๓.	นางมาตี	วีระกิจพาณิชย์	ลงทะเบียน
๔.	นางสุพรรณ	นพสุวรรณชัย	ขาย เอกสาร
๕.	นางศรีจันทร์	หงษ์ปรีชา	อาหารว่าง
๖.	น.ส.บุญสม	สุขพล	ประชาสัมพันธ์
๗.	น.ส.รัชนี	ทรัพย์สันทัด	หาทุน
๘.	นายมนูญ	พาหิระ	สถานที่
๙.	นายมานะ	เทียนขาว	สถานที่
๑๐.	นายวรวุฒิ	หิรัญรักษ์	ต้อนรับ

สารบาญ

เอกสารหมายเลข	ชื่อเรื่อง	ผู้เขียน
~~๑.~~	✓ หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษาหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของไทย	ดร.ปราณี ทินกร และ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
~~๒.~~	การก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชน	คุณพิสิษฐ์ ลี้อาธรรม
~~๓.~~	✓ ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้	ดร.พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร และ ดร.เมธี ครองแก้ว
~~๔.~~	การบริหารหนี้สาธารณะของไทย	ผศ.วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน
๕.	นัยเศรษฐศาสตร์ของเงินกู้ป้องกันประเทศ	ดร.สุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง อาจารย์ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข
๖.	หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ	ดร.อัจนา วัฒนานุกิจ
๗.	การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์
~~๘.~~	การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล	ดร.บัณฑิต นิจถาวร ดร.นริศ ชัยสูตร

1-3-8

การสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระหว่างวันจันทร์ที่ 11 - อังคารที่ 12 กุมภาพันธ์ 2528

วันจันทร์ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2528

เวลา	รายการ
7.45 - 8.30 น.	ลงทะเบียน
8.30 - 9.00 น.	พิธีเปิดงาน โดย ฯพณฯ องคมนตรี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร (คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)
9.00 - 9.30 น.	"สถานะของหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล" โดย ดร.ปราณี ทินกร (คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์) ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหาร ศาสตร์)
9.30 - 10.00 น.	"หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน" โดย คุณพิสิษฐ์ ลี้อาธรรม (ฝ่ายต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย)
10.00 - 10.15 น.	อาหารว่างและเครื่องดื่ม
10.15 - 11.15 น.	ผู้วิจารณ์ ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย) ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล (ธนาคารกสิกรไทย)
11.15 - 12.00 น.	การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา ผู้บันทึก โดย ดร.เพมินพิศ สัตย์สงวน ดร.สิริลักษณา ชุติกุล
12.00 - 13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย"

อ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

13.00 - 13.20 น. "ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้"

โดย ดร.พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ดร.เมธี ครองแก้ว

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

13.20 - 13.40 น. "การบริหารหนี้สาธารณะ"

โดย รศ.วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

13.40 - 14.40 น. ผู้วิจารณ์ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย)

คุณสมหมาย ภาษี

(ผู้อำนวยการกองนโยบายเงินกู้)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

14.40 - 15.10 น. การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

15.10 - 15.25 น. อาหารว่างและเครื่องดื่ม

15.25 - 15.55 น. "การวิเคราะห์ผลการกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายทางการทหาร"

โดย อ.ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข

ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง

(เศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

15.55 - 16.25 น. ผู้วิจารณ์ โดย พลเอกสายหยุด เกิดผล

16.25 - 17.00 น. การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้บันทึก โดย ผศ.รัศมิ์ดารา ขันติกุล

ผศ.ชูศรี มณีพฤกษ์

วันอังคารที่ 12 กุมภาพันธ์ 2528

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า

อ.สุขุม อัตวาวุฒิชัย

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

8.30 - 9.00 น. "การวิเคราะห์โครงการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ"

โดย ดร.อัจนา วัฒนานุกิจ

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

9.00 - 9.30 น.	"การวิเคราะห์ผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ-พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก"
	โดย ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์
	(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)
9.30 - 10.30 น.	ผู้วิจารณ์ ดร.อิสระ สุวรรณบล
	(คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย)
	ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต
	(บริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติ)
10.30 - 10.45 น.	อาหารว่างและเครื่องดื่ม
10.45 - 11.10 น.	"การพยากรณ์ภาระหนี้และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ"
	โดย ดร.บัณฑิต นิจถาวร
	ดร.นริศ ชัยสูตร
	(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)
11.10 - 11.40 น.	ผู้วิจารณ์ ดร.ศิริ การเจริญดี
	(ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย)
11.40 - 12.10 น.	การซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนา
	ผู้บันทึก โดย ผศ.จินตนา สมทรัพย์
	ผศ.ประเสริฐ วัตราเศรษฐ์
12.10 - 13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
	ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย
	ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์
	(ผู้อำนวยการสถาบันทรัพยากรมนุษย์ ม.ธรรมศาสตร์)
13.00 - 13.30 น.	สรุปการสัมมนาโดย อ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
13.30 - 15.30 น.	อภิปรายนโยบายและปัญหา
	โดย ดร.สุธีร์ สิงห์เสน่ห์
	(รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง)
	ดร.วีระพงษ์ รามางกูร
	(ที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ)
	คุณบุญชู โรจนเสถียร
	(ธนาคารนครหลวงไทย)
	ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์
	(ธนาคารแห่งประเทศไทย)
15.30 - 15.45 น.	อาหารว่างและเครื่องดื่ม
15.45 - 16.30 น.	อภิปรายนโยบายและปัญหา (ต่อ)

16.30 - 17.15 น. การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้บันทึก โดย ดร.สุกฤตา สัจจมาร์ค
ผศ.วเรศ อุปปาติก

17.15 น. พิธีปิด โดย อ.ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข
(คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

เอกสารหมายเลข 1

"หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษาหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของไทย"

โดย

ดร.ปราณี ทินกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง

"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและการศึกษา

หนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของไทย

สารบัญ หน้า

สภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา 1-1

1. แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยหนี้ต่างประเทศ 1-4

1.1 ความจำเป็นของการกู้ยืมจากต่างประเทศ 1-4

1.2 ผลกระทบของการกู้ยืมต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้น 1-5

1.3 วิเคราะห์ประเทศผู้กู้จากสายตาของผู้ให้กู้ 1-8

2. สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา 1-10

2.1 ความเป็นมาของปัญหาหนี้ต่างประเทศ 1-10

2.2 บทเรียนจากประเทศที่ประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศ 1-19

2.3 ปฏิกิริยาจากผู้ให้กู้และแนวคิดเพื่อปฏิรูปหนี้ต่างประเทศ 1-23

3. ภาวะเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย 1-24

3.1 ความเป็นมาของหนี้ต่างประเทศโดยสังเขป 1-25

3.2 เงินกู้ต่างประเทศตั้งแต่ระยะแผนฯ 1 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2504 - 2526) 1-28

3.2.1. ปริมาณของหนี้ต่างประเทศ 1-28

3.2.2 การใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิล 1-36

3.2.3 เงินกู้ภาครัฐบาลแยกตามหน่วยงานที่กู้ 1-38

3.2.4 แหล่งเงินกู้และเงื่อนไขของการกู้ 1-41

3.2.5 ภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ 1-51

3.3 สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ 1-55

4. ผลกระทบของหนี้ต่างประเทศต่อระบบเศรษฐกิจ 1-60

4.1 ผลทางด้านดุลการชำระเงิน 1-60

4.2 ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ = การวิเคราะห์ข้อสมมติฐาน 1-63

4.3 บทเรียนจากอดีตและข้อคิดเห็นบางประการ 1-65

5. สรุป 1-68

ภาคผนวก ก ผ-1

หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษา

หนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของไทย

ปราณี ทินกร

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

สภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกใน 3-4 ปีที่ผ่านมานี้ (2523 - 2526) นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ตกต่ำสุดยีด อัตราการขยายตัวของผลผลิตของโลกตกต่ำกว่าในอดีตอย่างเห็นได้ชัดเจน ในบางกลุ่มประเทศมีการเสื่อมหรือลดลงของผลผลิตประชาชาติ (อัตราการขยายตัว ณ ราคาคงที่ติดลบ)[1] ประเทศไทยเราก็ประสบมรสุมกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่าที่คาดไว้ในแผน 5 และขนาดของการขาดดุลยภาพภายนอกสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผน 5 มากมาย[2] ทั้ง ๆ ที่ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการรัดเข็มขัดด้านการใช้จ่ายภาครัฐบาลและมาตรการรัดตัวทางการเงินมากขึ้น ตลอดจนมีการปรับค่าเงินบาท เป็นต้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนไม่น้อยประสบกับปัญหาไม่สามารถชำระคืนหนี้ต่างประเทศได้ตามสัญญาก่อให้เกิดเป็นข่าวสำคัญทางเศรษฐกิจ หลายประเทศได้ขอเจรจาผัดหนี้[3] บ้างต้องดำเนินการสร้างหนี้ใหม่เพื่อเอาไปชำระหนี้เก่า นับว่าเป็นสถานการณ์ที่น่าวิตกยิ่ง ทางด้านผู้ให้กู้เองก็เริ่มระแวงระไวในการให้กู้ยืมยิ่งกว่าที่เคยเป็นในอดีต ปริวิตกในเรื่องความเสี่ยงมีส่วนทำให้ต้นทุนของการกู้ยืมสูงกว่าในอดีตในทศวรรษ 1960 และ 1970 อย่างเห็นได้ชัด และเป็นการซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่เดิม นอกเหนือไปจากนี้ ได้มีการคาดคะเนว่าถ้าหากวิกฤตการณ์หนี้ยังคงดำรงต่อไป การสร้างหนี้ใหม่ในอนาคตของ

---

[1] โปรดพิจารณาตารางที่ ผ-1 ในภาคผนวก

[2] ดูรายงานครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5

[3] กรณีที่เป็นข่าวดัง ได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา เม็กซิโก และชิลี

บางประเทศจะกระทำได้ยากลำบากขึ้น จึงเป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจจะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิจากประเทศด้อยพัฒนาสู่ประเทศที่ร่ำรวยแทนที่จะเป็นจากประเทศที่รวยสู่ประเทศยากจน ซึ่งจะนับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และอาจจะมีผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาชะงักงันต่อไปในทศวรรษหน้า

2. ประเทศไทยของเรานั้น แม้นว่ายังไม่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศในลักษณะเดียวกับบราซิล เม็กซิโก อาร์เจนตินา หรือฟิลิปปินส์ แต่ภาวะหนี้ต่างประเทศก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว[4] และล่อเค้าว่าจะเกิดความยุ่งยากได้ในอนาคต ทั้งนี้ อันเนื่องจากนโยบายการขยายตัวของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจภายหลังปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ~~ก่อรัปกับการที่ต้องกู้~~ การกู้ยืมสูงขึ้นมากในทศวรรษ 1980 และฐานะดุลการค้าของประเทศยังอยู่ในสภาพทรงและทรุด บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะสำรวจดูปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย ด้วยสายตาที่เป็นกลาง ศึกษาลักษณะของการก่อหนี้ต่างประเทศในอดีตของภาครัฐบาล (รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้การค้ำประกัน) พยายามจะติดตามว่าได้มีการใช้เงินกู้ในโครงการต่าง ๆ อย่างไร ศึกษาภาระการชำระคืน (เงินต้นและดอกเบี้ย) ในช่วงเวลาที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนพยายามจะชี้ประเด็นในเชิงนโยบายอันสืบเนื่องจากภาระหนี้ต่างประเทศและผลกระทบที่จะมีต่อการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม (macro management) ในอนาคต และเพื่อที่จะทำให้เข้าใจสถานภาพของปัญหาของประเทศเราได้ดียิ่งขึ้น ได้พยายามนำกรณีตัวอย่างของประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ มาเทียบเคียง พร้อมทั้งอธิบายแนวความคิดทางทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศประกอบด้วยตามที่เห็นสมควร

หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย

---

[4] ในเอกสาร World Economic Outlook, 1984 ของ IMF ได้นับรวมกรณีของไทยเป็น 1 ใน 25 ประเทศผู้กู้รายใหญ่ของโลก

3. การวิเคราะห์ในบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ตอน ตอนแรกกล่าวถึงแนวความคิดทางทฤษฎีเพื่อให้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ตอนที่สอง สรุปสถานการณ์หนี้ต่างประเทศจากตัวอย่างของบางประเทศ ตอนที่สาม วิเคราะห์สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของไทยในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ตอนที่สี่ พยายามจะมองไปข้างหน้าว่า ปัญหาหนี้และนโยบายการก่อหนี้ในอนาคตจะมีผลกระทบต่อตัวแปรทางด้านมหภาค อาทิเช่น การออม การลงทุน การดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และการเจริญเติบโตในอนาคตอย่างไร ด้วยการจำลองภาพในอนาคตซึ่งยังไม่มีความแน่นอนอาจจะผันผวนไปทางใดก็ได้ ตอนที่ห้า เป็นการสรุปประเด็นสำคัญและเสนอแนะข้อคิดเห็นบางประการ

1. แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยหนี้ต่างประเทศ

4. เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้สามารถติดตามบทวิเคราะห์ในตอนหลัง ๆ ได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ในส่วนนี้ต้องการอธิบายพัฒนาการของแนวความคิดต่าง ๆ ทางทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศอย่างย่อ ๆ ซึ่งมีหัวข้อหรือประเด็นที่ได้รับความสนใจหลายเรื่องด้วยกัน ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ความจำเป็นของการก่อหนี้ต่างประเทศ ผลกระทบของหนี้ต่างประเทศต่อการลงทุน การบริโภค ภาวะเงินเฟ้อ และต่ออัตราการเจริญเติบโตในระยะยาว คำถามที่ถูกยกมาพิจารณาบ่อยครั้งแต่ก็ตอบได้ยากคือ ระดับอันเหมาะสมของการก่อหนี้ต่างประเทศควรจะเป็นขนาดเท่าใด? ประเด็นเหล่านี้เป็นการพิจารณาจากแง่ของประเทศผู้กู้เป็นสำคัญ อีกด้านหนึ่งเป็นคำถามที่มาจากด้านผู้ให้กู้เป็นสำคัญ ซึ่งให้ความสนใจกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเทศผู้กู้ วิธีวัดความน่าเชื่อถือของแต่ละประเทศผู้กู้ สาเหตุที่ทำให้ประเทศผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามข้อตกลง และการ identify ประเทศที่มีปัญหา

1.1 ความจำเป็นของการกู้ยืมจากต่างประเทศ

5. การที่ประเทศด้อยพัฒนามีความจำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ ก็สืบเนื่องจากเงินออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงกับความต้องการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐบาลที่มีหน้าที่เป็นตัวนำการพัฒนา การกู้ยืมจากต่างประเทศมีผลช่วยปิด "ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน" (Saving - Investment Gap) อย่างหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ช่วยปิด "ช่องว่างทางการค้า" (Trade Gap) ซึ่งหมายถึงการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ) ถ้าหากสมมติว่าไม่มีปัญหาขาดดุลการค้าต่างประเทศ ภาครัฐบาลอาจจะใช้วิธีการขายพันธบัตรหรือนโยบายเร่งการออมเพื่อปิดช่องว่างการออมและการลงทุนได้ นั่นคือใช้วิธีการกู้ยืมจากภายในประเทศ แต่การที่เกิดการขาดดุลงบประมาณพร้อม ๆ กับความต้องการเงินตราต่างประเทศนี้เอง ทำให้ภาครัฐบาลจำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ[1]

---

1 ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างการกู้ยืมภายในประเทศกับต่างประเทศ

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

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

6. กล่าวตามหลักการเศรษฐศาสตร์อย่างกว้าง ๆ ถ้าการกู้ยืมจากต่างประเทศถูกนำมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และก่อให้เกิดผลงอกเงยเป็นผลผลิตประชาชาติที่เติบโตและเป็นรายได้ของภาครัฐบาลต่อไปในอนาคต โดยที่สมมุติว่าอัตราของผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมมา ก็เป็นเรื่องที่สมควรที่จะกู้ยืม และการกู้ยืมดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือปัญหาในการชำระคืนแต่อย่างใด ข้อสรุปอย่างกว้าง ๆ นี้เป็นที่ทราบดีและเป็นหลักการที่ใช้กันในชีวิตประจำวันโดยไม่จำเป็นต้องเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามตามสภาพความเป็นจริงมีรายละเอียดและแง่มุมอื่นที่จะต้องพิจารณามากมายด้วยกัน เพราะเหตุว่ามีโครงการกู้ยืมจำนวนมากด้วยกัน อัตราดอกเบี้ยและผลตอบแทนของแต่ละโครงการก็ไม่เท่ากัน ระยะเวลาให้ผลงอกเงยก็ไม่เท่ากัน เงื่อนไขในการชำระคืนเงินกู้ก็แตกต่างกันมาก และการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็มิได้หมายความว่ามีรายได้เพิ่มขึ้นเสมอไป ในการดูแลและบริหารการกู้จากต่างประเทศจึงมีประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงมากมายด้วยกัน แต่อาจจะกล่าวสรุปได้ว่ามี 2 เรื่องใหญ่ที่จะต้องพิจารณา คือการไปรอดหรือไม่รอดของโครงการ (solvency) อย่างหนึ่ง และสภาพคล่อง (liquidity) ของการบริหารกระแสเงินอีกอย่างหนึ่ง[2]

1.2 ผลกระทบของการกู้ยืมต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะสั้น[3]

7. การกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นการนำเงินเข้าสุทธิจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเงินการคลังตลอดจนฐานะดุลการชำระเงิน และพฤติกรรมการจับจ่ายใช้สอยในประเทศ เงินกู้ต่างประเทศที่เบิกจ่ายมาแล้วจริง ๆ (Disbursement) มีผลในทางบวกต่อดุลการชำระเงิน เมื่อหักการ

2 ศัพท์ทั้งสองนี้นิยมใช้กันมากในวิชาบริหารธุรกิจ

3 ผลงานวิชาการในอดีตที่อธิบายผลกระทบของการกู้ยืมต่อเสภาพเศรษฐกิจมหภาคที่ละเอียดและน่าสนใจศึกษา ยิ่ง ที่ผู้เขียนทราบคืองานของ 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 เงินกู้ที่เบิกจ่ายจริงหักออกด้วยการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย[4]

8. เงินกู้ยืมจากต่างประเทศมีผลกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเนื่องด้วยสาเหตุสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ทางด้านภาครัฐบาล (หน่วยงานรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ) ที่เกี่ยวข้องก็จะได้ทรัพยากรมาใช้จ่ายหรือลงทุนตามแผนที่กำหนด จึงมีผลต่อพฤติกรรมการจับจ่ายใช้สอย บางส่วนอาจจะนำไปซื้อสินค้าต่างประเทศ และอาจจะมีผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจว่าแต่เดิมว่ามีพลังซื้อเปรียบเทียบกับข้าวของที่มีอยู่มากน้อยเพียงใด ถ้าแต่เดิมมีข้าวของน้อยอยู่แล้วจะมีผลทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้นมาก การกู้ยืมจากต่างประเทศไม่มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนแพงขึ้น (ทั้งอาจจะเป็นไปได้ว่าจะทำให้ทั้งสองอัตรานี้ลดลงในระยะแรก ๆ) ผลกระทบของการใช้จ่ายและลงทุนนี้ต่อ traded และ nontraded sectors ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ในกรณีที่ระบบที่พิจารณามีอัตราแลกเปลี่ยนที่ลอยตัวอาจจะทำให้ "ราคาโดยเปรียบเทียบ" ระหว่างสินค้า tradables และ nontradables เปลี่ยนแปลงไป อนึ่ง ในช่วงเวลาที่กู้ยืมอาจจะมีผลกระทบต่อสัดส่วนของการบริโภค/การลงทุน (consumption - investment mix) ทั้งนี้และทั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อการสะสมทุนภายในประเทศมากหรือน้อยเพียงใด กล่าวตามหลักการกว้าง ๆ สัดส่วนของการลงทุนน่าจะเพิ่มขึ้น[5]

---

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. พิจารณาจากอีกด้านหนึ่ง เงินทุนที่กู้ยืมมาจากต่างประเทศทำให้สำรองเงินตราระหว่างประเทศสูงขึ้น และมีผลทำให้ "เงินกำลังสูง" หรือ "ฐานของเงิน" เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการแลกเงินจากเงินสกุลต่างประเทศเป็นเงินบาทเพื่อนำไปจับจ่ายใช้สอยอีกนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณเงิน การกู้ยืมดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงขึ้น และเป็นไปได้ว่าจะลดลงบ้างในระยะแรก ๆ (บางท่านได้ตั้งข้อสมมุติฐานต่อไปว่า การกู้ยืมจากต่างประเทศอาจจะทำให้เงินออมในประเทศลดลง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยและแรงจูงใจที่จะระดมเงินออมลดลง มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้พอสมควร[6] แต่ผลสรุปยังไม่ชัดเจน)

10. ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ได้รับการพิจารณาในวงวิชาการหลายประเด็นด้วยกัน อาทิเช่น ขนาดอันเหมาะสมของการกู้ยืมจากต่างประเทศ[7] และผลต่อภาระการชำระคืนหนี้ต่อลูกหลาน เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องน่าสนใจอย่างยิ่งแต่ข้อสรุปกลับไม่ค่อยแน่นอน เพราะเหตุว่าขึ้นอยู่กับตัวแปรในอนาคตที่ไม่ค่อยแน่นอนหลายตัวด้วยกัน อย่างไรก็ตาม มีแง่คิดหนึ่งนักทฤษฎีให้ข้อเสนอแนะในแง่นโยบายว่าการกู้ยืมของหน่วยงานแรก ๆ มีผลทำให้ต้นทุนการกู้ยืมของหน่วยงานหลัง ๆ แพงขึ้น (ตามหลักอุปทาน) หมายถึงการมีผลกระทบภายนอกของคนกลุ่มหนึ่งต่ออีกกลุ่มหนึ่ง (externality) จึงได้เสนอความเห็นว่าควรจะมีการเก็บภาษีการกู้ยืมจากต่างประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือรัฐบาลเพื่อให้ externality cost ปรากฏอยู่ในแต่ละโครงการลงทุน (ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับภาระของหนี้สินต่อลูกหลาน - - ผู้เขียนมีความเห็นว่าภาพรวมในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนนัก ข้อสรุปไม่แน่นอน และไม่ใช่เป็นหัวเรื่องที่มีความสำคัญมากนัก ด้วยเหตุผลว่าตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โครงการเงินกู้โดยส่วนใหญ่มีระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ซึ่งอยู่ภายในช่วงอายุคน (1 - generation period) ภาระภาษีซึ่งรัฐบาลจะต้องเก็บจากประชาชนไปชำระหนี้น่าจะตกแก่แก่คนในยุคนั้นนั่นเอง แต่ถึงแม้จะคิดไปถึงกรณีที่ว่า มีการเก็บภาษีมากขึ้น (สัดส่วนของภาษีต่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้น) ในรุ่นลูกหลาน ก็ไม่จำเป็นต้องหมายความว่าคนรุ่นลูกหลานรับภาระมากกว่าคนรุ่น

---

6 ดร.วิวัฒน์ชัย อัตถากร ได้ค้นคว้าเรื่องนี้ในกรณีของไทย ในวิทยานิพนธ์ ปริญญาเอก ดู W. Attakor (1981)

7 กล่าวตามหลักการกว้าง ๆ ได้ว่า ณ จุดที่ควรจะหยุดการกู้ยืมต่างประเทศคือจุดที่อัตราดอกเบี้ยมีค่าเท่ากับ marginal product ของเงินทุน (นักเรียนเศรษฐศาสตร์คงจะทราบดีว่านี่คืออีกรูปแบบหนึ่งของ MC = MR นั่นเอง) แต่เป็นคำตอบที่ไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน

ปัจจุบัน เนื่องจากสามารถโต้แย้งได้ว่าคนรุ่นลูกหลานได้รับประโยชน์จากโครงการลงทุนปัจจุบัน (เช่น เขื่อนที่มีอายุถึง 50 ปี หรือมากกว่านั้น) อย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งคนรุ่นลูกหลานก็ได้รับมรดกของความมั่งคั่งจากรุ่นปัจจุบันไม่มากก็น้อย กล่าวสรุปโดยย่อ ผู้เขียนไม่คิดว่ามีข้อสรุปที่ชัดเจน และใคร่จะชี้ว่าในการวิเคราะห์ควรจะพิจารณาทั้งแง่ของประโยชน์และภาระทุกรูปแบบที่ถ่ายทอดจากคนรุ่นปัจจุบันต่อลูกหลาน มิใช่สรุปจากการมองเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

1.3 วิเคราะห์ประเทศผู้กู้จากสายตาของผู้ให้กู้

11. การวิเคราะห์ในตอนต้น ๆ เป็นการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของการกู้ยืมต่างประเทศจากสายตาของประเทศผู้กู้เอง หัวเรื่องที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งเป็นการมองจากแง่ของผู้ให้กู้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในการชำระคืนเงินกู้ การหาเครื่องชี้ของสถานภาพของประเทศผู้กู้แต่ละราย พูดอย่างง่าย ๆ ผู้ให้กู้ต้องการจะทราบว่า ประเทศลูกหนี้ที่พิจารณากำลังจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์หนี้สินหรือไม่? การพัฒนาทางวิชาการในขั้นแรก ๆ ก็เป็นความพยายามสร้างเครื่องชี้ทางสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับภาระในการชำระหนี้คืน(Debt Service) มีผู้คันคิด Debt Service Ratios รูปแบบต่าง ๆ กัน ที่นิยมแพร่หลายที่สุดได้แก่ สัดส่วนของภาระการชำระคืนเทียบกับรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากดุลการค้าและดุลบริจาค (Export Earnings + Net Unilateral Transfer)[8] นอกจากนี้ สัดส่วนของ Debt Service ต่อ GDP ก็เป็นที่นิยมรองลงมา

---

8 ประเทศไทยเราก็ใช้สัดส่วนนี้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขีดจำกัดของการสร้างหนี้ต่างประเทศ อัตราที่ใช้ในปัจจุบันตามระเบียบคือ 9% ของรายได้จากการส่งออกและดุลบริจาคสุทธิ ก่อนหน้านี้กำหนดไว้เท่ากับ 5% ต่อมาเพิ่มเป็น 7% และเพิ่มเป็น 7 + 2% (เนื่องจากมีการกู้เพื่อพัฒนากองทัพ) ก่อนที่จะรวมทั้ง 2 ส่วนเข้าด้วยกันเป็น 9% เครื่องชี้นี้มีจุดอ่อนหลายประการได้อธิบายไว้แล้วในบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2527) "ข้อเสนอบางประการในการก่อหนี้สินต่างประเทศ", นิด้า 27 หนังสือวิชาการของสโมสรนักศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ยาก export ทำนองนี้ แต่ไม่แน่นอน
เพราะมีปัจจัย โอกาสที่จะเกิดหนี้สูญ

12. เครื่องชี้เกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ดังกล่าวข้างต้นมีจุดอ่อนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนของการชำระคืนต่อรายได้จากการส่งออก (นับรวมเงินโอนจากต่างประเทศ) เนื่องจากมีลักษณะผันผวนมากเพราะรายได้จากการส่งออกในแต่ละปีไม่ค่อยแน่นอน และทำให้กำหนดเป็น "เป้าหมายในทางปฏิบัติ" ได้ยาก นอกเหนือไปจากนี้ เครื่องชี้ดังกล่าวบอกได้แต่แนวโน้มหรือทิศทางการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ไม่สามารถจะระบุได้ว่าสถานการณ์ในประเทศนั้น ๆ "มีปัญหา" แล้วหรือยัง? ในระยะหลัง ๆ จึงได้ประยุกต์เทคนิคทางสถิติที่สลับซับซ้อนมาเป็นเครื่องช่วยชี้ว่ามีปัญหาแล้วหรือยัง ได้แก่ Discriminant Analysis และ Logit Analysis หัวเรื่องสำคัญที่พิจารณาก็คือพยายามศึกษา "โอกาสที่จะเกิดหนี้สูญ" (probability of default) กล่าวคือ ทดสอบจากประสบการณ์ในอดีตว่า ประเทศผู้กู้ที่ประสบปัญหา (ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา มีการขอผัดหนี้ ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการชำระหนี้ หรือกู้ยืมใหม่เพื่อชำระคืนหนี้เก่า) มีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เด่น ๆ อย่างไรบ้าง ตัวแปรใดที่มีนัยสำคัญในการอธิบาย probability of default จะถูกนำไปเป็นเครื่องชี้ในการระบุว่าประเทศนั้น ๆ ประสบปัญหาขั้นวิกฤตการณ์แล้วหรือยัง[9] ลักษณะของการศึกษามักจะเป็นแบบที่เรียกว่า cross-country study ซึ่งมีข้อสมมุติแอบแฝงว่า สองประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจเหมือนกันหรือคล้ายกันแล้วจะต้องประสบปัญหาหรือวิกฤตการณ์อย่างเดียวกัน ซึ่งไม่เป็นความจริงเสมอไป[10] ในเรื่องนี้มีการศึกษาใน

---

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

10 เปรียบเทียบได้กับคน 2 คนที่รับเชื้อโรคอย่างเดียวกันในอัตราเท่ากันมิได้หมายความว่า 2 คนนี้จะต้องเจ็บป่วยด้วยอาการขนาดเดียวกัน เพราะเหตุว่าลักษณะภูมิต้านทานของ 2 คนกลับไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้อสรุปจากเทคนิค 2 อย่างนี้อาจจะผิดพลาดได้ (คือระบุว่ามีปัญหาวิกฤตทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ หรือระบุว่า ไม่มีปัญหาวิกฤตทั้ง ๆ ที่ความจริงมี) ศัพท์ทางสถิติเรียกว่า Type I - error และ Type II - error ในการศึกษาของ Feder and Just ว่ามี Type I - error ประมาณ 5% และ Type II - error ประมาณ 2.5% แต่การศึกษาของ Frank and Cline ว่ามีType I - error น้อยมาก ในขณะที่ Type II error สูงถึง 9 %

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

2. สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา

13. ในตอนนี้เราพยายามจะสรุปให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์หนี้ต่างประเทศจากประสบการณ์ในอดีตของหลายประเทศ จากนั้นพยายามจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญและบทเรียนจากอดีตที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศเรา ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอของบางท่านที่ต้องการเห็นการปฏิรูปเรื่องหนี้ต่างประเทศ(Debt Reform) ซึ่งเป็นหัวข้อน่าสนใจยิ่งแม้ว่าจะเป็นเพียงความคิดหรือแผนการที่ยังมิได้มีอะไรออกมาเป็นรูปเป็นร่าง

2.1 ความเป็นมาของปัญหาหนี้ต่างประเทศ

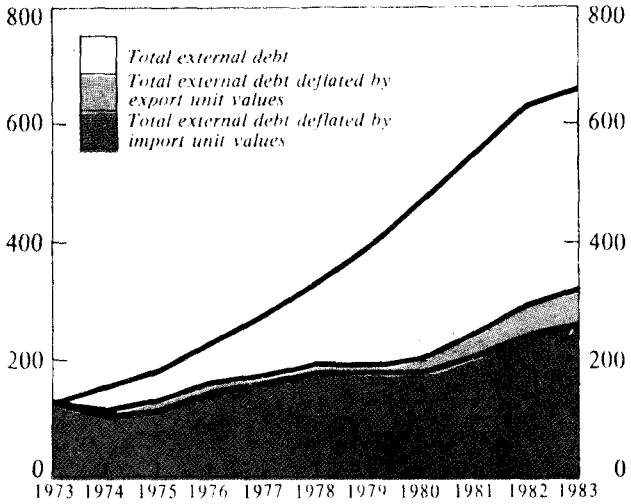
14. ในช่วงเวลาสิบปีเศษที่พิจารณา (1973- 84) ยอดหนี้ต่างประเทศของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน (Non-oil developing countries) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่าตัว[11] กล่าวคือเพิ่มขึ้นจาก 87 พันล้านดอลล่าร์ ส.ร.อ. (1973) เป็น 669 พันล้านดอลล่าร์ ส.ร.อ. ในปี 1983 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 711 พันล้านดอลล่าร์ (โปรดพิจารณาลักษณะการเปลี่ยนแปลงได้จากรูปภาพประกอบ)

---

11 รวมหนี้ระยะสั้นและระยะยาว แต่ไม่นับรวมการกู้ยืมจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

รูปภาพที่ 1 Non-Oil Developing Countries: Total External Debt in Nominal Terms and Deflated by Import and Export Unit Values, 1973-83[1]

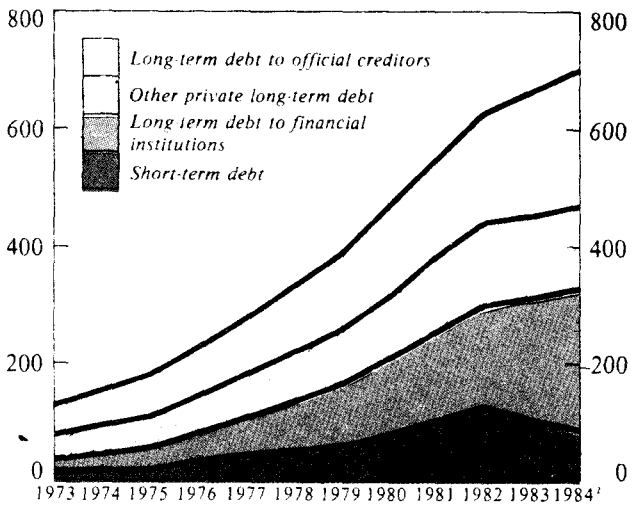
(In billions of U.S. dollars)



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

รูปภาพที่ 2 Non-Oil Developing Countries: Trends in the Composition of External Debt, 1973-84[1]

(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 วิธีการที่นิยมใช้คือ deflated ยอดหนี้ดังกล่าวด้วยดัชนีราคาสินค้าส่งออกหรือสินค้านำเข้า อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งพอจะกล่าวสรุปได้ว่า ยอดหนี้ต่างประเทศในรูปของทรัพยากรเพิ่มขึ้นน้อยกว่าในรูปของตัวเงิน เครื่องชี้ที่นิยมใช้อีกอย่างหนึ่งคือสัดส่วนของยอดหนี้กับมูลค่าของสินค้าและบริการส่งออกในช่วงเวลาที่พิจารณาสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นจาก 114% เป็น 158% (1973 - 1983)

15. จากการพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นพอจะสรุปให้เห็นเป็นภาพรวมของประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันได้ว่า หนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นการเพิ่มในลักษณะสม่ำเสมอ มิได้มีลักษณะกระโดดหรือเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ข้อมูลนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าปัญหาหนี้ต่างประเทศเป็นปัญหาขั้นวิกฤตตามที่บางท่านเรียกได้อย่างไร ในข้อนี้ใคร่จะชี้แจงว่าข้อมูลนี้เป็นการเฉลี่ยหรือเป็นภาพรวมของประเทศจำนวนนับร้อย ปัญหาขั้นวิกฤตของบางประเทศจึงถูกกลืนหายในข้อมูลเฉลี่ยทั้งหมด ในการศึกษาวิเคราะห์ลำดับต่อไป เราจึงจำเป็นต้องแยกพิจารณาปัญหาของแต่ละกลุ่มประเทศ ในจำนวนนี้มีกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้กู้รายใหญ่ เรียกว่า "กลุ่ม 25 ประเทศผู้กู้รายใหญ่" (บางตอนอาจจะขอเรียกสั้น ๆ ว่า"กลุ่ม 25 ประเทศ" ซึ่งมีประเทศไทยรวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ยอดหนี้รวมกันของกลุ่มนี้คิดเป็นสัดส่วนถึง 87% ของหนี้ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมัน เมื่อศึกษารายละเอียดต่อไปพบว่ากลุ่ม 10 ประเทศผู้กู้รายใหญ่มีสัดส่วนของหนี้มากกว่ากึ่งหนึ่ง และกลุ่ม 5 ประเทศผู้กู้รายใหญ่มีหนี้คิดเป็นสัดส่วนมากกว่า 1 ใน 3 ของยอดหนี้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมด (ข้อมูลเมื่อสิ้นปี 1983)[12] ข้อมูลเหล่านี้พอจะสรุปได้ว่า มีการกระจุกตัวของการเป็นหนี้สูงทีเดียว ดังนั้นการสรุปสถานการณ์จากตัวเลขถัวเฉลี่ยทั้งหมดจึงให้ภาพไม่ถูกต้องนักสำหรับบางกลุ่มประเทศ (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 1 และ 2)

---

12 IMF (1984) World Economic Outlook,1984, p.60 กลุ่มประเทศ 25 ผู้กู้รายใหญ่ (เรียงตามลำดับยอดหนี้) ประกอบด้วย บราซิล เม็กซิโก อาร์เจนตินา เกาหลี อินโดนีเซีย เวเนซูเอลา อิสราเอล อินเดีย ชิลี อียิปต์ ยูโกสลาเวียตุรกี อัลจีเรีย ฟิลิปปินส์ อัฟริกาใต้ ปอรตุเกส ไนจีเรีย ไทย มาเลเซีย เปรู ปากีสถาน มอรอคโค รูมาเนีย โคลัมเบีย และฮังการี (จากข้อมูลสถิติเมื่อสิ้นปี 1982)

ตารางที่ 1 **Developing Countries: External Debt Outstanding, 1977–84**[1]

(In billions of U.S. dollars)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Developing countries[2]	**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.

ตารางที่ 2 **Developing Countries: Long-Term and Short-Term External Debt Relative to Exports and to GDP, 1977 – 84[1]**

(In percent)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	19
Ratio of external debt to exports of goods and services[2]								
Developing countries[3]	125.0	131.7	118.8	109.0	119.6	142.3	150.8	145
Of which, major borrowers	153.0	163.9	147.4	133.2	150.1	182.3	194.4	187
Non-oil developing countries	126.1	127.7	117.2	111.2	122.5	144.1	149.5	144
By analytical group								
Net oil exporters	179.8	174.8	143.6	127.0	156.3	188.0	198.3	189
Net oil importers	116.6	119.4	112.0	107.8	115.3	134.5	139.2	135
Major exporters of manufactures	103.4	104.5	98.1	94.6	101.3	121.7	122.3	116
Low-income countries	164.4	163.6	146.0	134.8	133.3	146.5	148.9	147
Excluding China and India	217.5	225.7	221.9	221.2	261.9	305.7	308.7	300
Other net oil importers	115.6	124.7	121.0	119.8	135.2	154.2	170.6	170
By region								
Africa (excluding South Africa)	135.8	151.1	149.7	143.2	168.6	204.5	223.5	215
Asia	80.7	75.4	68.4	67.5	69.1	79.8	81.4	79
Europe	114.9	123.6	115.8	117.7	110.8	119.4	126.0	121
Middle East	138.9	140.7	134.0	110.7	120.9	136.2	157.2	161
Western Hemisphere	202.9	217.4	198.2	187.0	219.7	274.4	288.5	273
Ratio of external debt to GDP[2]								
Developing countries[3]	24.7	25.6	25.0	24.9	27.7	32.6	36.8	37
Of which, major borrowers	27.6	29.1	28.2	27.8	30.7	36.7	42.5	44
Non-oil developing countries	23.7	24.1	23.3	23.9	27.1	32.5	36.7	37
By analytical group								
Net oil exporters	38.6	38.9	37.2	33.8	36.5	48.1	55.8	54
Net oil importers	21.5	22.0	21.3	22.2	25.3	29.6	33.3	34
Major exporters of manufactures	24.6	25.5	24.5	25.6	29.1	36.0	43.2	41
Low-income countries	14.0	13.1	12.9	12.7	13.8	15.3	15.7	14
Excluding China and India	35.0	33.8	35.0	35.3	42.8	47.2	50.0	50
Other net oil importers	26.5	28.7	27.2	29.4	33.3	37.7	43.3	44
By area								
Africa (excluding South Africa)	35.8	36.6	38.0	35.7	41.5	49.5	59.6	6
Asia	15.7	14.8	14.7	15.9	17.8	20.7	21.4	2
Europe	21.2	23.1	20.9	25.0	28.3	29.2	34.3	3
Middle East	45.0	47.9	56.1	51.7	52.2	52.9	50.6	4
Western Hemisphere	27.9	29.4	27.9	27.3	31.6	42.1	54.8	5

[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 Jamahiri Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates.

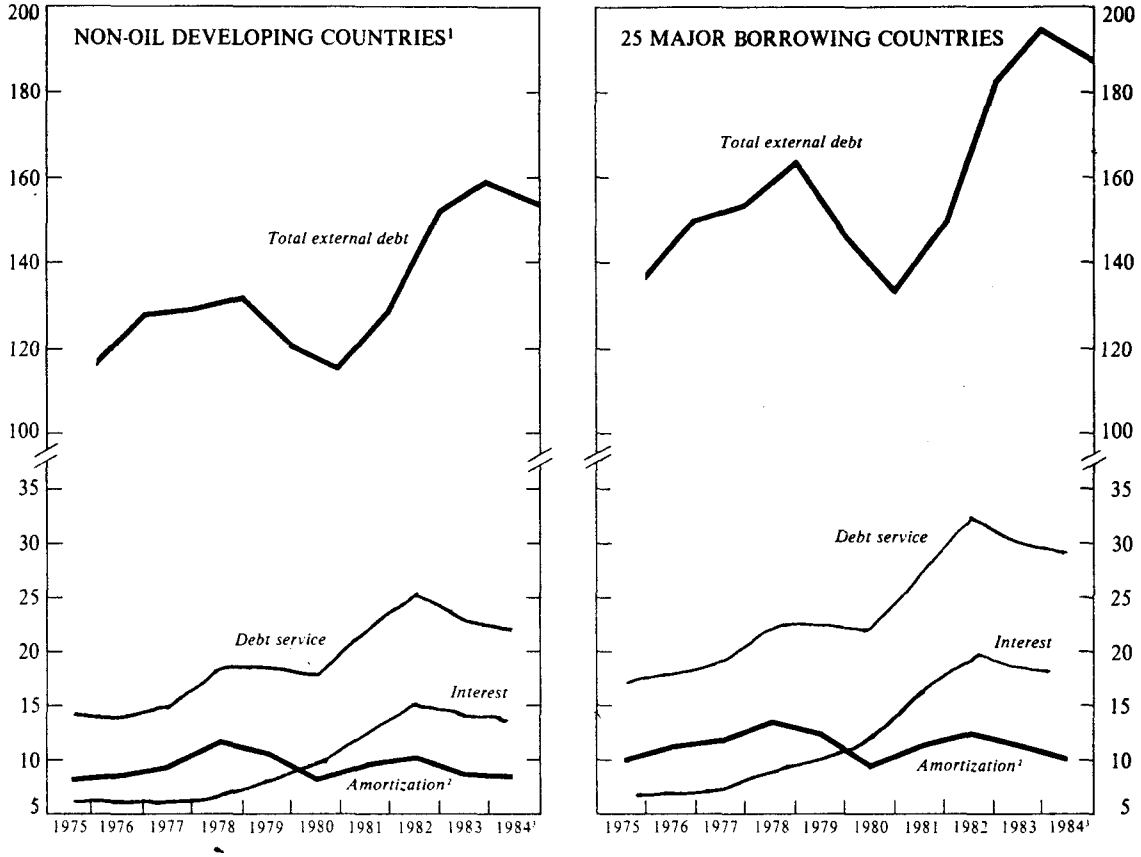
Quoted from I.M.F, World Economic Outlook, 1984, p. 206

16. รูปภาพที่ 3 และที่ 4 แสดงสถานะของหนี้ และภาระการชำระคืนของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันและกลุ่ม 25 ประเทศผู้กู้รายใหญ่ จะสังเกตุได้ว่ามีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกัน แต่ขนาดความรุนแรงของกลุ่มหลังสูงกว่ากลุ่มแรกอย่างชัดเจน นอกจากนี้สังเกตุได้ว่ายอดหนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 1980 - 83 (สาเหตุหรือที่มาจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป) เพิ่งจะมาชะลอตัวลงในปี 1984 นี้เอง อนึ่งภาระการชำระคืนหนี้ต่างประเทศเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 1983 เป็นต้นมา ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากผลของการเจรจาผลัดผ่อนหนี้

รูปภาพที่ 3

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

(In percent of exports of goods and services)



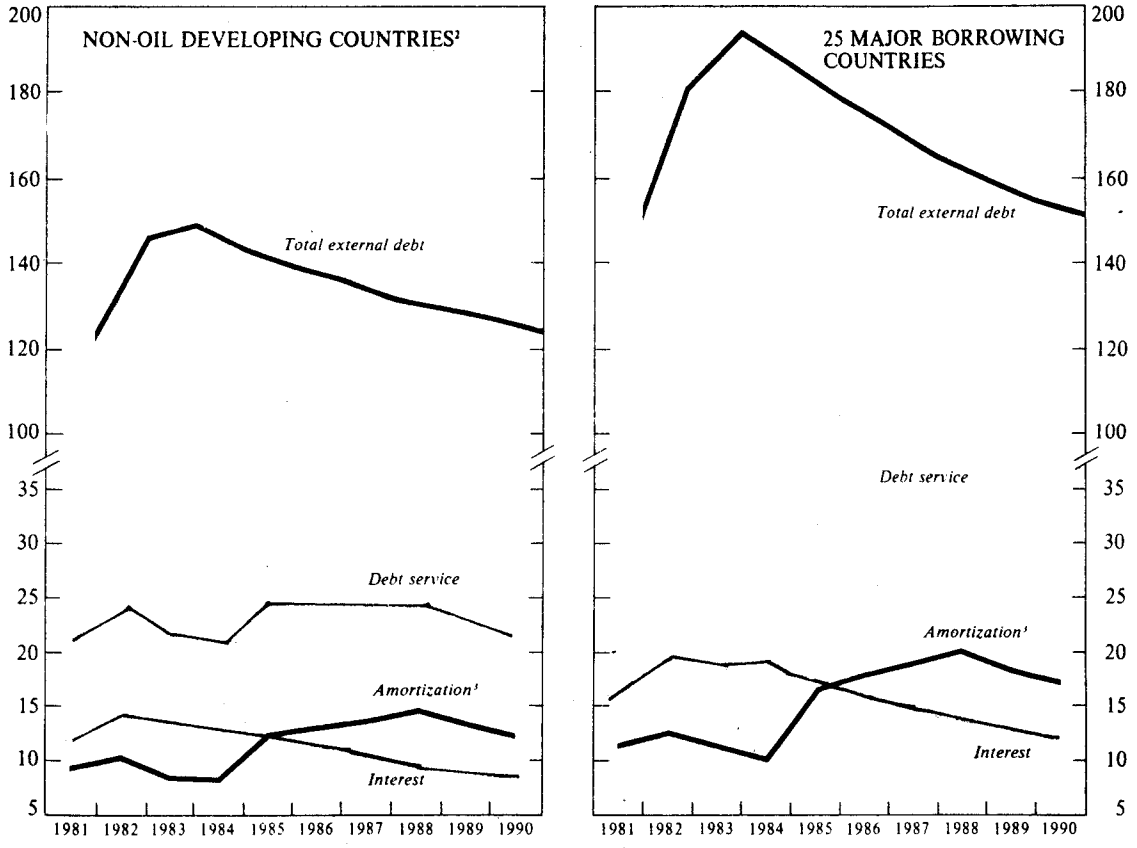
1. Excluding China.
2. Amortization ratio based on amortization for medium-term and long-term debt.
3. Projections.

Quoted from IMF, World Economic Outlook, 1984, p.62

รูปภาพที่ 4

Developing countries: External Debt and Debt Service, 1981-90[1]

(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. การพิจารณาปัญหาหนี้จากสถิติยอดหนี้ค้างชำระ (Debt outstanding) เป็นการมองจากด้านเดียวที่ยังไม่ให้ภาพที่สมบูรณ์ เนื่องจากเป็นการพิจารณาตัวเลขที่สะสมจากอดีตหลาย ๆ ปี ในแง่ของการศึกษาผลกระทบของปัญหาหนี้ที่มีต่อการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม มีแง่มุมอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องให้ความสนใจเพิ่มเติม ที่สำคัญได้แก่ภาระการชำระคืนหนี้ การถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างประเทศสุทธิ (Net resource transfer) ซึ่งหมายถึงการเบิกจ่ายเงินกู้ในปีนั้น ๆ ลบด้วยภาระการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ[13] เนื่องจากตัวแปรหลังนี้เป็นตัวที่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินและสินเชื่อ และมีผลต่อการจับจ่ายใช้สอยและลงทุนของภาครัฐบาล

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

19. ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงข้างต้นมีสาเหตุที่สำคัญหลายประการ เช่น 1. อัตราดอกเบี้ย (ในนามและในรูปแท้จริง) มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะหลัง ๆ[14] และเป็นช่วงเวลาที่ประเทศพัฒนาส่วนใหญ่กำลังเพิ่มหนี้ (นี้ตรงกับสถานการณ์ในบ้านเรา) 2. การที่ประเทศด้อยพัฒนาได้ขยายการกู้ยืมมากในช่วง 1980 เป็นต้นมา อาจจะลืบเนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิ การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด term of trade การใช้จ่ายของภาครัฐบาล ทั้งหมดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์น้ำมันช่วงที่สองอยู่มากทีเดียว นี้เป็นการพิจารณาจากด้านอุปสงค์

---

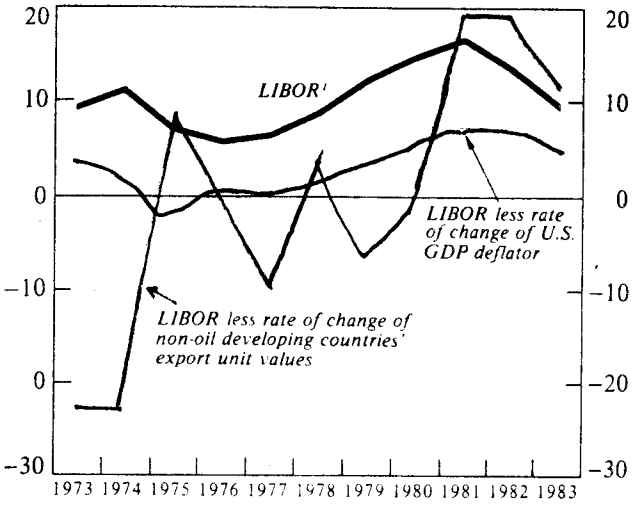
13 ในที่นี้จะขอนิยามว่า "การเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิ" (Net capital inflow) = การเบิกจ่ายเงินกู้ - การชำระคืนเงินต้น (ในแต่ละปี) ซึ่งต่างกับ "การถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างประเทศสุทธิ" (Net resource transfer) ในเรื่องของภาระดอกเบี้ย

14 สาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเนื่องจากการกู้จากตลาดเงินเอกชนที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น (ดูรูปภาพที่ 5 ประกอบ)

รูปภาพที่ 5

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 ซึ่งใครจะตั้งเป็นคำถามว่าเหตุใดผู้ให้กู้ทั้งที่เป็นสถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศและตลาดเงินเอกชน จึงกล้าขยายสินเชื่อในอัตราที่สูงในช่วงเวลาดังกล่าว? 3. มีความไม่คล่องตัวทางด้านการปรับราคา (price rigidity) ทำให้เกิดการขาดดุลในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น 4. มีการกู้ยืมที่นำไปใช้เพื่อการบริโภคมากเกินไป 5. มีการสะสมหนี้เร็วเกินไป และบางส่วนเป็นการกู้ยืมระยะสั้นจากตลาดเงินเอกชนระหว่างประเทศ 6. การอ่อนตัวลงของการส่งออกของประเทศด้อยพัฒนา

2.2 บทเรียนจากประเทศที่ประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศ

20. ในตอนต้น เราได้ฉายให้เห็นภาพรวมของสถานะหนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศด้อยพัฒนาเป็นหนี้เพิ่มขึ้น และมีภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืน (ตามสภาพปัจจุบันและแนวโน้ม) สูงกว่าเมื่อต้น ค.ศ. 1970 แต่ภาพรวมเหล่านี้ยังมิได้ฉายให้เห็นสภาพที่แท้จริงสำหรับบางประเทศ เนื่องจากสภาพปัญหาถูกเฉลี่ยกระจายไปในประเทศอื่น ๆ ในการศึกษาปัญหาขั้นวิกฤตเพื่อเป็นบทเรียน จำเป็นที่จะต้องพิจารณาสิ่งที่เกิดในแต่ละประเทศที่มีปัญหา นิยามของประเทศที่มีปัญหาที่ยอมรับทั่วไปหมายถึงประเทศที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ตามกำหนด เป็นเหตุให้ต้องมีการผัดผ่อนหนี้หรือจำเป็นต้องกู้ยืมเพิ่มเติม (Refinancing) สิ่งเสริมสภาพคล่องของประเทศนั้น ๆ

21. อันที่จริง การผัดผ่อนชำระหนี้ (Rescheduliing) มิใช่เพิ่งมาเกิดขึ้นในสองสามปีที่ผ่านมานี้ แม้ในต้นทศวรรษ 1970 ก็มีการผัดผ่อนหนี้ แต่ว่าปัญหาดังกล่าวไม่กว้างขวางและรุนแรงเท่ากับในต้นทศวรรษ 1980[15] กล่าวคือการตกลงผัดผ่อนหนี้เพิ่มขึ้นมากทั้งในแง่ของ

---

[15] หากสนใจโปรดติดตามศึกษาบทความของ E.Brau, et al. (1983) Recent Multilateral Debt Restrucherings with official and Bank Creditors IMF Occasional Paper, No.25.

ที่ผู้เขียนเขียนไว้ข้างบน ประเทศ คือ กรีซ ยูโกสลาเวีย ตุรกี โปรตุเกส ซึ่งแต่ละประเทศมีปัญหาไม่เหมือนกัน ได้เป็นที่เปิดเผยจากการเจรจาเรื่องการเงิน และการคลัง

จำนวนประเทศที่เกี่ยวข้องและขนาดของเงิน[16] ตามปกติ การผัดผ่อนชำระหนี้เป็นเรื่องที่ทุกประเทศพยายามจะหลีกเลี่ยง จะใช้วิธีนี้ต่อเมื่อหมดลู่หนทางอื่นจริง เพราะเหตุว่ามีผลเสียของประเทศที่จะติดตามมามหาศาล[17] ดังนั้นก่อนที่จะปล่อยให้เกิดปัญหานี้ รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ มักจะใช้มาตราการบีบรัดทางการเงินและการคลังอย่างเต็มที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชน และแม้แต่เสถียรภาพของรัฐบาลเองอาจจะสั่นคลอน และผลกระทบในระยะยาว หมายถึงอัตราการเจริญเติบโตของประเทศในอนาคต เหล่านี้คือต้นทุนของการมีหนี้ต่างประเทศจนเกินระดับความพอเหมาะพอดี ตารางที่ 3 และ 4 ข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวขนานใหญ่ของประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นช่วงสุดยอดของวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ จะสังเกตได้ว่าประเทศเหล่านี้ต้องใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่รุนแรงหลายอย่าง อาทิ ก. การลดค่าเงินในอัตรามหาศาล (130% กรณีเวเนซูเอล่า 75% กรณีของโบลิเวีย และบราซิล .33% กรณีของอาร์เจนตินา่ 68% กรณีเม็กซิโก ฯลฯ) ข. การใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (เพื่อมีผลทำให้ราคาสินค้านำเข้าบางประเภทแพงกว่าปกติมาก แต่มาตรการนี้มักจะไม่ได้ผลในระยะยาว ประเทศไทยเราก็เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนี้เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่

---

16 ระหว่าง 1956-74 มีการเจรจาผัดหนี้ 30 ราย ประเทศที่เกี่ยวข้อง 11 ประเทศ คิดเป็นมูลค่าหนี้ 7 พันล้านดอลลาร์ ระหว่าง 1975-80 มีการตกลงผลัดหนี้ 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 Mentre'(1984) The Fund,Commercial Banks, and Member Countries, IMF Occasional Paper 26, April 1984,p.28.

17 กล่าวคือทำให้ขาดความเชื่อถือ และมีผลทำให้เงื่อนไขในการกู้ยืมใหม่ ๆ ของประเทศนั้น ๆ ผูกมัดรัดตัวยิ่งขึ้น และอัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้น (การที่เงินจากตลาดเงินมีค่าพรีเมี่ยมที่จะต้องบวกกับอัตรากลางเช่น LIBOR 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 "ฝีซ้ำด้ำพลอย" แต่ก็มีผลกระทบทางอ้อมในทางที่ดีต่อประเทศไทยอย่างไม่คาดฝันอยู่บ้าง เหมือนกันกล่าวคือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แปรทิศทางของการให้สินเชื่อจากละตินอเมริกามายังกลุ่มประเทศเอเชียซึ่งมีปัญหาน้อยกว่ายิ่งกว่าก่อน อย่างไรก็ตาม นี่เป็นอุทธาหรณ์ที่เราควรจะระมัดระวัง มิฉะนั้นแล้วเหตุการณ์ "ฝีซ้ำด้ำพลอย" คงจะประสบแก่ประเทศเราก็ได้

ตารางที่ 3

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]			Import and Rex Controls	South Atlantic Crisis Dev[c] 179%		Dev:133% Two-tier Rex			IMF:Letter of Intent	Rex Markets Unified	IMF: S.By[d]:$1.5b C.F[e] :$.7b
Bolivia		Dev:75%				Stopped international payment						
Brazil								Dev:Accelerated Minis			U.S. Emergency Loans	IMF:Letter of Intent ($4.86b)
Chile						Dev:18% IMF:S.By[4] Request	4 Rex Regimes		Import Controls Dev:20%			
Colombia												IMF: S.By[d] $550 C.F.$325
Ecuador			Multiple-tier Rex[e] System		Dev:32%							
Mexico	Import Controls Since July 1981	Dev:68%		Import Controls Intensified					Request for Rescheduling ($1.2b.) Import Controls			
Paraguay			Exports at Parallel Rates				Two-tier Rex Exchange Controls				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	Dev:40% Crisis U.S. Emergency Loans		BIS Loans			
Uruguay							90 day Capital Outflow Pressures		Moratorium			
Venezuela			Capital Outflow Pressures				IMF:C.F:$61. Capital Outflow Pressures		Rev[f] gold reserves. Consolidation of reserves	Dev:130% Request of Snort-term rescheduling ($3.5b)		IMF S.By[d] Request Import Controls

[a] b = Billion U.S. dollars (Otnerwise, figures are in million U.S. dollars.
[b] Rex = rate of excnange.
[c] Dev = devaluation (% indicates percentage change of national currency per U.S. dollar
[d] S.By = Stand-by agreement.
[e] C.F. = Compensatory loan for losses in export revenues.
[f] Rev = reevaluation.
Quoted from F.Gerald Adams et al.(1983)"Can Latin America Cauy Its International Debt?" Journal of Policy Modelling,5(November) p.p.426-27

Response to the Latin American Financial Crisis

Country	Originally due in 1982: Amortization Payments[a] ($)	Originally due in 1982: Interest Payments ($)	Originally due in 1982: Total[b] ($)	Emergency Loans: U.S. ($)	Emergency Loans: BIS ($)	Emergency Loans: Bridge Loans ($)	Emergency Loans: Stand By ($)	IMF: Number Years[c]	IMF: Other Loans[d] ($)
Argentina	13.8 (5.0)	4.2	18.0	--	0.5	1.1	1.8	1½	0.48
Brazil	20.3 (7.5)	11.1	31.4	1.2[g]	1.2	--	4.86	3	1.08
Chile	4.5 (1.4)	2.2	6.7	--	--	--	0.550	2	0.325
Mexico	29.3 (6.8)	11.6	40.9	0.7[j] 1.0[k] 1.0[l]	1.85	2.0[h] (8)	3.85	3	0.650
Peru	3.2	0.9	4.1	--	--	--	0.715	3	0.220
Venezuela	16.5 (2.5)	2.9	19.4	--	--	--	--	--	--

Country	Commercial Bank in 1983: $	Commercial Bank in 1983: Premium[e]	Commercial Bank in 1983: Number of Years[c]	Commercial Bank in 1983: Due date of Amortized Payments[f]	Rescheduling: $	Rescheduling: Premium[e]	Rescheduling: Number of Years[c]
Argentina	1.5	2¼L 2 1/8P	5 (3GP)	1983	8.0	2 1/8L 2P	8 (3GP)
Brazil	4.4	2 1/8L 1 7/8P	8 (2½ GP)	1983	8.8	2 1/8L[h]	8[h]
Chile	--	--	--	1983 1984	4.7[i]	2 1/8L[i] 2P	8[i] 4 6P
Mexico	5.0	2¼L 2 1/8P	6 (3GP)	1983 1984	20.0	1 7/8L 1 3/4P	8y (4GP)
Peru	--	--	--	--	--	--	--
Venezuela	--	--	--	1983	3.5	m	m

[a]All dollar amounts are in billions of U.S. Dollars. Amortization payments due in 1982:short-term (in parenthesis). [b]Excluding thetrade balance;this is is not equal to gross financial requirements. [c]In number of years (Argentina: 1 year and 3 months). (GP = grace period, in number of years). [d]Loans from the compensatory fund for losses in export revenues. [e]Percentage points : L=indicates over LIBOR;P, over prime rate. [f]Years in which amortization payments were originally due. [g]From U.S. Stabilization Fund. [h]Short-term loans to be rolled-over under the same conditions. [i]This 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. [j]Twenty-four swap line with the Fed (August 1 st). [k]Swap line with the Fed (AuGust 4); repaid on August 24 by the U.S. Department of Energy, advance payments for oil purchases. [l]Guarantee offered by a U.S. Government Agency to cover Mexico's food imports from the United States. [m]The conditions of the renegotiation of the Venezuelan short-term debt varies in the following way:

Deot renegotiated at	Grace period	Premium
2 years	--	1¼L
3 years	--	1 1/8L
5 years	30 months	1 3/8L 1½P
7 years	36 months	1 5/8L 1½P

ล่องใหม่ ๆ) ค. การควบคุมการนำเข้า และ ง.มีการกู้ยืมในลักษณะ Refinance หรือการใช้เครดิตพิเศษจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขและมีผลทำให้การดำเนินนโยบายการเงินการคลังในประเทศนั้น ๆ ขาดความอิสระและความคล่องตัวเพิ่มขึ้น

2.3 ปฏิกริยาจากผู้ให้กู้และแนวความคิดเพื่อปฏิรูประบบหนี้ต่างประเทศ

22. วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ มีผู้วิจารณ์ว่าผู้ให้กู้เองก็มีส่วนรับผิดชอบต่อสถานการณ์นี้เช่นเดียวกัน เพราะเหตุว่าการกู้ยืมเกิดจากการตกลงใจทั้ง 2 ฝ่ายมิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ถ้าเราเรียกว่าวิกฤตการณ์นี้เป็นความบกพร่องหรือความผิดพลาดของการบริหาร ก็เป็นทั้งสองฝ่าย และการปรับตัวจึงควรจะเกิดจากทั้งสองด้าน ทางด้านผู้ให้กู้ (ซึ่งมีทั้งสถาบันเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ) มีการรวมตัวขึ้นเรียกว่า Paris Club [18] เพื่อตกลงวิธีการให้สินเชื่อพิเศษเพื่อให้ประเทศเดือดร้อนกู้ยืมเพื่อบรรเทาปัญหาให้มีความสอดคล้องกัน ทางด้านประเทศผู้กู้เองก็ได้รวมตัวกันมีข้อเรียกร้องผ่านองค์การต่าง ๆ ใจความสำคัญอันหนึ่งประเทศด้อยพัฒนาเรียกร้องว่าอัตราดอกเบี้ยที่ผ่านมาสูงเกินไปอยากจะให้ลดลง และต้องการให้เงื่อนไขผ่อนปรนยิ่งขึ้น มากกว่าการให้โอกาสที่จะกู้ยืมใหม่ในลักษณะ Refinance นอกเหนือไปจากนี้ ยังได้มีข้อเสนอจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินระหว่างประเทศให้จัดระบบศาสตราจารย์ Peter B. Kenen เสนอให้ตั้ง Debt Discount Corporation (เพื่อให้องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่จากเจ้าหนี้เดิมในอัตราลด 10% กล่าวคือมีการเปลี่ยนมือจากเจ้าหนี้ แต่เจ้าหนี้เก่าเองก็สูญเสีย 10% ในรูป discount นี้ ถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่ตนมีส่วนก่ออยู่ด้วย และให้องค์การใหม่เป็นเจ้าหนี้แทนและให้กู้ยืมในอัตราที่ผ่อนปรนยิ่งขึ้น ซึ่งเชื่อว่าน่าจะกระทำได้โดยอาศัยประโยชน์จากส่วนลด 10% ที่กล่าวถึง) ศาสตราจารย์ Jack Guttentag และ

---

18 Paris Club = ที่ประชุมของประเทศเจ้าหนี้ มีรัฐมนตรีคลังของฝรั่งเศสเป็นประธาน และมีผู้สังเกตการณ์ แนวโน้มทางปฏิบัติคือการให้ uniform rescheduling term วงเงินสินเชื่อเท่ากับ 80 - 90% ของหนี้ภาครัฐบาล มีกำหนดอายุเวลา 7 - 9 ปี และมีระยะปลอดหนี้ 3 - 4 ปี) อย่างไรก็ตาม Paris Club มิใช่เป็นองค์กรที่เป็นทางการ Paul Montre' (1984, p.28)

Richard Hereing เสนอให้มีวิธีการบังคับให้ธนาคารที่เป็นเจ้าหนี้ยายหนี้ให้แก่องค์กรระหว่างประเทศ (เช่น IMF หรือธนาคารโลก หรือองค์กรใหม่) ใน "ราคาตลาด" วิธีการนี้จะทำให้ผู้ให้กู้ระมัดระวังในการปล่อยกู้มากขึ้น (กล่าวคือถ้าไม่ระมัดระวัง โครงการไม่ดีพอ จะมีผลทำให้ราคาตกลงมาเป็นต้นทุนของผู้ให้กู้) ส่วนสมาชิกสภาคองเกรสอเมริกัน C.E. Schumer เสนอให้เปลี่ยนเงินกู้จากระยะสั้นเป็นระยะยาวและให้อัตราดอกเบี้ยลดลง โดยไม่ต้องมีองค์กรใหม่ขึ้น แต่ให้ IMF มีส่วนในการแนะนำหรือเจรจาตกลงระหว่างประเทศผู้กู้ หรือผู้ให้กู้เอกชน เจ้าหนี้และลูกหนี้ยังเป็นคนเดิม ข้อเสนอเหล่านี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ พยายามจะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง ทำให้ระยะเวลายาวนานขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีบทลงโทษอยู่บ้างสำหรับผู้ให้กู้ (โดยส่วนใหญ่หมายถึงผู้ให้กู้เอกชน เช่น ธนาคารระหว่างประเทศ) อย่างไรก็ตาม มีผู้ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดปฏิรูปทำนองนี้ ศาสตราจารย์ William R.Cline[19] เสนอความเห็นว่า ปัญหาที่เป็นอยู่เข้าลักษณะ illiquidity มากกว่า insolvency จึงควรให้เวลาเป็นเครื่องรักษาโดยไม่ต้องทำการปฏิรูป เขาเห็นว่าถ้าทำการปฏิรูปจะมีผลทำให้ ก. เกิดแรงจูงใจที่จะเปลี่ยนจาก "หนี้ที่ดี" (good debt) เป็น "หนี้เสีย" (bad debt) ข. ทำให้ขนาดเงินทุน (capital fund) ของธนาคารระหว่างประเทศหลายแห่งลดลงทันทีทันใด ค. องค์กรใหม่ที่จะเป็นเจ้าหนี้จะต้องมีเงินทุนมหาศาล ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ยาก และ ง. อาจจะเป็นตัวอย่างให้กระทำการคล้ายคลึงกันเช่นนี้อีกในอนาคต เขามีความคิดเห็นว่าผู้ให้กู้ควรจะมี "แผนฉุกเฉิน" เอาไว้ในใจมากกว่าที่จะมี "การปฏิรูปเป็นระบบขนานใหญ่" และเห็นว่าน่าจะเจรจาตกลงหรือผ่อนปรนเป็นราย ๆ มากกว่า

3. ภาวะเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย

23. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปี พ.ศ. 2525 ได้เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศขึ้นกับหลาย ๆ ประเทศในแถบลาตินอเมริกาและยุโรปตะวันออก ซึ่งได้ก่อให้เกิดความสนใจและความวิตกกังวลในปริมาณหนี้จำนวนมหาศาลของประเทศกำลังพัฒนาไปทั่วโลกอีกครั้งหนึ่ง หลัง

---

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

ห้องสมุด
ตกะเศรษฐศาสตร์

จากที่ได้เคยมีการวิตกกังวลในเรื่องนี้ค่อนข้างมากมาแล้วในปี พ.ศ. 2520[20] สถานการณ์ต่าง ๆ ในโลกที่ส่งผลกระทบต่อภาวะหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อภาวะหนี้สินของประเทศไทยด้วย ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่เคยประสบปัญหาการไม่ชำระคืน(rescheduling of debt) เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ก็ตาม แต่ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของไทยในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมานี้ก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก จนทำให้อัตราภาระการชำระคืนต่อรายได้จากการส่งออกมีระดับสูงเกินกว่าร้อยละ 9 ซึ่งถือว่าเป็นขีดจำกัดของการก่อหนี้ต่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2525

24. ในส่วนนี้ของบทความ 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 ธนาคารเพื่อการชำระเงินระหว่างประเทศ (Bank for International Settlement) ได้คาดการณ์ไว้แล้วว่าประเทศเหล่านี้จะประสบปัญหาการชำระคืน ดู Wionezek, M.S., "International Indebtedness and World Economic Stagnation : Editor"s Introduction", ใน World Development, February, 1979.

46311

จะทำการลงทุนให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วได้ จึงเสนอแนะให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ[21] ทางรัฐบาลไทยได้ยอมรับข้อเสนอนี้ แต่มิได้ทำการกู้ยืมจากต่างประเทศ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2445 จึงได้เริ่มมีแผนการที่จะกู้เงินจำนวน 1 ล้านปอนด์เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟจากลพบุรีไปอุตรดิตถ์ การกู้เงินในครั้งนี้เป็นการขายพันธบัตรในตลาดการเงิน ณ กรุงลอนดอนและกรุงปารีสในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905)

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

---

21 นาย Mitchel Innes ได้ทำบันทึกถึงเสนาบดีกระทรวงพระคลังว่า "ลักษณะการคลังของประเทศไทยในเวลานั้นนับได้ว่าดี เพราะการจัดเก็บภาษีออกจากประชาชนไม่เดือดร้อนรุนแรง ได้เงินมาเท่าใดก็ใช้จ่ายในวงเงินนั้น เมื่อมีเงินเหลือจ่ายจึงใช้ทำนุบำรุงบ้านเมือง แต่วิธีการดังกล่าวจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้รวดเร็วเหมือนกับประเทศอื่นไม่ได้ เช่นการสร้างทางรถไฟ ถ้าต้องใช้เงินเหลือจ่ายมาสร้างต่อออกไปปีละเล็กละน้อยดังเช่นที่กระทำอยู่ก็จะสร้างไม่ได้รวดเร็วตามความต้องการ สมควรต้องใช้วิธีกู้เงินตามอย่างประเทศอื่น มาเป็นทุนสร้างทางรถไฟและสิ่งอื่น ๆ ซึ่งจะได้ดอกผลพอใช้ดอกเบี้ยและเงินต้นโดยไม่ขาดทุน" ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2523

ตารางที่ 5 เงินกู้ต่างประเทศของไทย พ.ศ. 2448 - 2465

ปี	จำนวนเงิน (ปอนด์)	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 ต่อเมื่อเราเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502[22] โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่งเริ่มในปี 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 ล้านเหรียญฯ และในแผนฯ ที่ 2 เงิน 334.7ล้านเหรียญฯแต่ในช่วงเวลาของแผนฯ ที่ 3 และ 4 ได้มีการเร่งกู้เงินจากต่างประเทศในจำนวนที่มากกว่าช่วงแรก ๆ หลายเท่า โดยมีวงเงินกู้ในช่วงแผนฯ ที่ 3 ประมาณ 1,303.7 ล้านเหรียญฯ และในช่วงแผนฯ ที่ 4 ประมาณ 7,181.7 ล้านเหรียญฯ (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

ตารางที่ 6 วงเงินกู้ต่างประเทศรวมของภาครัฐบาลแยกตามสาขาเศรษฐกิจ 3/

สาขาเศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2509	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524	รวมช่วง พ.ศ. 2504 - 2524	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)	666.3 (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)
สาธารณูปการ	43.7 (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)	150.0 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 ล้านเหรียญ สรอ.

2. เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ 175.5 ล้านเหรียญ สรอ.

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 เนื่องจากวงเงินกู้หรือเงินกู้ผูกพัน (commitment) หมายถึงจำนวนเงินกู้ที่ได้มีการทำสัญญากู้ยืมแล้วเท่านั้น[24] แต่มิได้หมายถึงจำนวนเงินกู้ที่เราได้เบิกมาใช้จ่ายแล้ว (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.[25] โดยแยกเป็นหนี้ภาครัฐบาลถึง 6,865 ล้านเหรียญ หรือประมาณ 72% ของหนี้รวม ซึ่งถ้าคิดเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนของปี 2526 ก็จะตกประมาณ 157,895 ล้านบาท[26]

33. หนี้ภาครัฐบาลจำนวน 157,895 ล้านบาทนี้ นำมาคิดเป็นหนี้ต่อหัวได้ประมาณ 3,232 บาทต่อคน[27] และคิดเป็นประมาณ 17.0% ของรายได้ประชาชาติในปีเดียวกัน (2526) นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา หนี้ภาครัฐบาลได้เริ่มมีแนวโน้มในการเพิ่มขึ้นมากกว่าหนี้ของภาคเอกชน และสัดส่วนหนี้คงค้างภาครัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากประมาณ 51.5% ของยอดหนี้คงค้างทั้งสิ้น ในปี 2519 มาเป็น 72% ในปี 2526 (ดูรายละเอียดที่ตารางที่ 7)

34. ในขณะเดียวกันภาระหนี้ต่างประเทศของไทยในปี พ.ศ. 2526 ก็ตกประมาณ 1,747.5 ล้านเหรียญฯ โดยแบ่งเป็นภาระหนี้ภาคเอกชน 824.3 ล้านเหรียญฯ และภาระหนี้ภาครัฐบาล 923.2 ล้านเหรียญ หรือประมาณ 53% ของภาระหนี้ทั้งหมด ภาระหนี้ภาครัฐบาลนี้ ถ้าคิดเทียบเป็นเงินบาทในปี 2526 ก็ตกประมาณ 21,233.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นภาระหนี้ต่อหัวได้ประมาณ 423 บาทต่อคน

---

[25] ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานว่า เมื่อสิ้นปี 2526 ประเทศไทยมียอดหนี้คงค้างรวมทั้งสิ้น 11,160.5 ล้านเหรียญ ส.ร.อ. โดยแยกเป็นหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) 9,523.6 และหนี้ระยะสั้น (1ปีและต่ำกว่า) 1636.9 ล้านเหรียญฯ สำหรับหนี้ระยะสั้นนั้นประมาณ 85% (1383.8 ล้านเหรียญฯ) เป็นของภาคเอกชน และประมาณ 15% (253.1 ล้านเหรียญฯ) เป็นของภาครัฐบาลโดยเฉพาะของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดูรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย

[26] ใช้อัตรา 23.0 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์ ส.ร.อ.

[27] ใช้จำนวนประชากรในปี 1982 เท่ากับ 48.85 ล้านคน

ตารางที่ 7 ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ล้านดอลลาร์ สรอ.

	2508	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	ก/ 2525	ก/ 2526
1. ยอดหนี้คงค้างที่เบิกจ่ายแล้ว (Debt 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	238.5	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
- หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	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
- หนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	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. ภาระหนี้ใช้คืน (Debt 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
2.1 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	183.5	923.2
- ภาระหนี้โดยตรงของรัฐบาล	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
- ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	24.1	23.5	19.3	21.4	26.8	30.3	43.4	51.5	67.4	111.8	166.5	234.4	329.1	496.2	553.7
- ภาระหนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	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/ ข้อมูลภาคเอกชนในปี 2525 และ 2526 ได้จาก รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

35. สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนนั้น จะเห็นได้ชัดว่าภาระหนี้เอกชนมีมากกว่าภาครัฐบาลมาโดยตลอด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2525 ที่ภาระหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นมากกว่าภาระหนี้เอกชน จะเห็นได้จากตารางที่ 16 ว่า อัตราส่วนภาระหนี้ (Debt Service Ratio)[28] ของภาครัฐบาลในปี 2525 มีค่าเท่ากับ 8.9 ในขณะที่ของภาคเอกชนเท่ากับ 7.7 และในปี 2526 อัตราส่วนภาระหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่มเป็น 10.2 และของภาคเอกชนเท่ากับ 9.2 ทำให้อัตราส่วนภาระหนี้รวมของประเทศมีระดับสูงถึงเกือบ 20% นอกจากนี้การที่อัตราส่วนภาระหนี้ของภาครัฐบาลสูงถึงร้อยละ 10.2 นี้ ได้ทำให้ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 ที่กำหนดให้เพดานอัตราภาระหนี้ภาครัฐบาลมีค่าไม่เกินร้อยละ 9 ไร้ความหมาย เพราะรัฐบาลต้องชำระหนี้ในอัตราที่เกินกว่าเพดานนี้ไปแล้ว[29]

36. ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์เฉพาะหนี้ต่างประเทศระยะยาว (อายุเกิน 1 ปี) อันที่จริงแล้วเรายังมีการก่อหนี้ระยะสั้น (อายุ 1 ปีและต่ำกว่า) โดยที่ในปี พ.ศ. 2526 มีหนี้ระยะสั้นรวมประมาณ 1636.9 ล้านเหรียญฯ (ประมาณ 14.7% ของยอดหนี้รวม) โดยแยกเป็นหนี้ระยะสั้นของภาครัฐบาล 253.1 ล้านเหรียญฯ และหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชน 1383.8 ล้านเหรียญฯ

---

28 Debt Service Ratio หมายถึงสัดส่วนของการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อรายรับจากการส่งออกสินค้าและบริการที่ไม่รวมผลตอบแทนจากการลงทุน

29 ในระยะเริ่มแรกของการกู้เงินต่างประเทศตามแผนพัฒนาฯ นั้น รัฐบาลได้กำหนดว่าจะไม่มีการก่อหนี้ที่ทำให้เกิดอัตราภาระหนี้เกินกว่าร้อยละ 5 ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 20 ธ.ค.2503 แต่ได้มีการปรับเพดานนี้เป็นไม่เกินร้อยละ 7 ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 14 ก.ค. 2507 และต่อมาได้รวมอัตราภาระหนี้จากเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศอีกร้อยละ 2 รวมเป็นร้อยละ 9(15 ส.ค. 2520) และตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 29 มิ.ย.2525 ได้กำหนดเพดานอัตราภาระหนี้ไว้ไม่เกินร้อยละ 9 โดยไม่แยกวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน อย่างไรก็ตามกระทรวงการคลังได้ขอมติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พ.ย. 2526 ให้ยกเลิกการปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2527 - 30

ตารางที่ 4 ภาระหนี้ต่างประเทศ ของภาครัฐบาลแยกตามสาขาเศรษฐกิจ

ล้านดอลลาร์ สรอ.

สาขาเศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่1 2504 - 2509	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่2 2510 - 2514	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่3 2515 - 2519	ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่4 2520 - 2525	รวมช่วงแผนฯ1-4 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

สาขาเศรษฐกิจ,	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 1961 - 1966	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่2 1967 - 1971	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่3 1972 - 1976	ช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่4 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 การกู้เงินระยะสั้นของภาครัฐบาลมักเป็นเพราะความต้องการเงินหมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง[30] ดังนั้น การวิเคราะห์ภาครัฐบาลในบทความนี้จะเน้นเฉพาะหนี้ระยะยาวเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ของหนี้ภาครัฐบาล

3.2.2 การใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ

38. ข้อมูลในตารางที่ 6, 7 และ 8 ชี้ให้เราเห็นถึงการกระจายของวงเงินกู้ การเบิกใช้เงินกู้ และภาระหนี้กระจายตามสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งจะสังเกตุได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมานับตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสาขาพลังงานและการคมนาคมและขนส่งมาโดยตลอด กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 36.2 ของวงเงินที่กู้มาทั้งหมดในช่วงแผนฯ 1 ถึง 4 เป็นโครงการเงินกู้สาขาพลังงานและ 25.3 เป็นของสาขาคมนาคมและขนส่ง สาขาเกษตรกรรมเป็นสาขาที่มีความสำคัญเป็นอันดับสาม (10.3) อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินกู้ทหารซึ่งเริ่มทำการกู้ในปลายแผนฯ 3 (2519) เมื่อรวมทั้งช่วงเวลา 20 ปี เทียบกับสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ แล้ว มีความสำคัญเป็นถึงอันดับ 4 (ร้อยละ 10.0) ดังข้อมูลในตารางที่ 8

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

---

30 หนี้ระยะสั้นของภาครัฐบาลในปี 2526 เป็นหนี้เงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมและบริษัทการบินไทย จำกัด โดยกู้จากตลาดการเงินเอกชนในประเทศญี่ปุ่น อัตราดอกเบี้ยลอยตัว และมีอายุ 1 ปี ดูรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 160

ตารางที่ 10 การกระจายวงเงินกู้ตามหน่วยงานที่กู้

ร้อยละ

	ช่วงแผนฯ 1	ช่วงแผนฯ 4	2504-2524
1. เงินกู้รัฐบาลโดยตรง	59.1	37.2	38.9
(เงินกู้ทหาร)	(0.0)	(12.1)	(10.0)
2. เงินกู้รัฐวิสาหกิจ	40.9	62.8	61.1
3. อันดับของรัฐวิสาหกิจที่มีการกู้เงินเกิน 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 Geverating Authority of Thailand)
PTT = การปิโตรเลี่ยมฯ (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 = บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม(Industrial Finance Corporation of Thailand)
MEA = การไฟฟ้านครหลวง (Metropolitan Electricity Authority)
AAT = การท่าอากาศยานฯ (The Airport Authority of Thailand)
GHB = ธนาคารส่งเคราะห์ (The Government Housing Bank)

ที่มา : คำนวนจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

40. สำหรับสาขาเศรษฐกิจที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้น้อยที่สุด ได้แก่ สาธารณสุข และการศึกษา ไม่ว่าจะมองในรูปของวงเงินกู้ การใช้เบิกใช้เงินกู้ และภาระหนี้ต่อประเทศ ส่วนสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรม สาธารณูปการ พัฒนาสังคม และอื่น ๆ นั้นมีสัดส่วนของเงินกู้ต่างประเทศใกล้เคียงกัน (ดูตารางที่ 10)

41. นอกจากนี้มีข้อน่าสังเกตอีกว่า ในโครงการประเภทอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในปี 2525 และ 2526 นั้น มีโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) รวมอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก โดยในปี 2525 มีวงเงินกู้ 150 ล้านเหรียญฯ (100% ของสาขาอื่น ๆ) และในปี 2526 มีวงเงินกู้ 175.5 ล้านเหรียญฯ (80.9% ของสาขาอื่น ๆ) และการเบิกใช้เงินกู้ของโครงการนี้ได้ เบิกใช้หมดแล้วในปีที่ทำการกู้เงินซึ่งต่างจากโครงการในสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งมักจะมีการเบิกจ่ายเป็นงวด ๆ [31]

3.2.3 เงินกู้ภาครัฐบาลแยกตามหน่วยงานที่กู้

42. เราสามารถแยกเงินกู้ภาครัฐบาลออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนที่รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) เป็นผู้กู้โดยตรง และส่วนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีทั้งส่วนที่รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) ค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน จากข้อมูลที่คำนวณไว้ในตารางที่ 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 ล้านเหรียญ อัตราดอกเบี้ย 11.6 ระยะเวลาใช้คืน 20 ปี และระยะปลอดหนี้ (grace period) 5 ปี เงินกู้ SAL II กู้ในปี 2526 วงเงิน 175.5 ล้านเหรียญ อัตราดอกเบี้ย 11.43 plus floating rate ระยะใช้คืน 20 ปี และระยะปลอดหนี้ 5 ปี

43. การกระจายของยอดหนี้คงค้าง และภาระหนี้ก็มีแนวโน้มในลักษณะเดียวกับวงเงินกู้ที่กล่าวมาข้างต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสำหรับภาระหนี้นั้น การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนในการสร้างภาระหนี้ต่อภาครัฐบาลในสัดส่วนที่มากกว่าเงินกู้รัฐบาลโดยตรงมาโดยตลอด ทั้งนี้คงเป็นเพราะการกู้เงินของภาครัฐวิสาหกิจไม่ได้รับเงื่อนไขที่ผ่อนปรนเท่ากับเงินกู้ของรัฐบาลโดยตรง[32] อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของปี 2526 ชี้ให้เราเห็นว่า ภาระหนี้ภาครัฐบาลโดยรวมแล้วมีอยู่ 923.2 ล้านเหรียญฯ หรือ 21,234 ล้านบาท[33] โดยประมาณ 40% เป็นภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรง ส่วนอีก 60% เป็นภาระหนี้จากเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 11 ประกอบ)

44. รัฐวิสาหกิจที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมากที่สุดคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยกู้เงินคิดเป็น 23.9% ของเงินกู้ภาครัฐบาลทั้งหมดในช่วงแผนฯ 1 ถึงแผนฯ 4 รัฐวิสาหกิจ ที่กู้เงินต่างประเทศมากเป็นอันดับ 2 คือ การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย ซึ่งเพิ่งมีการกู้เงินจากต่างประเทศในปี พ.ศ. 2521 แต่ก็ได้กู้เงินมาเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาการใช้ก๊าซธรรมชาติ รายชื่อของรัฐวิสาหกิจที่มีการกู้เงินในสัดส่วนที่มากกว่า 1% ของวงเงินกู้รวมภาครัฐบาลได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 10

---

32 ปัญหาเรื่องเงื่อนไขเป็นการคาดคะเนของผู้เขียนเท่านั้น อันที่จริงแล้วเราไม่สามารถรู้ปัญหาที่แท้จริงได้ จนกว่าจะได้มีการศึกษาโครงการเงินกู้ของแต่ละหน่วยงานโดยละเอียด ซึ่งมิใช่จุดมุ่งหมายของบทความนี้ แต่เป็นจุดมุ่งหมายของบทความอื่น ๆ ในการสัมมนาครั้งนี้

33 ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 23 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์ ส.ร.อ.

ตารางที่ 11 การกระจายของหนี้ภาครัฐบาลตามหน่วยงานที่กู้

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 ค/	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	55.0	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 ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่าในส่วนของภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรงนั้น ภาระหนี้ของเงินกู้ทหารมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยมีสัดส่วนเกินกว่า 50% ของภาระหนี้ของรัฐบาลโดยตรงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ทั้ง ๆ ที่เพิ่งเริ่มมีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อกิจการทหารในปี พ.ศ. 2518[34] การที่เงินกู้ทหารสร้างภาระหนี้ในสัดส่วนที่สูงมากเช่นนี้ เป็นเพราะเงินกู้ทหารส่วนใหญ่กู้จากแหล่งเงินกู้เอกชนที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูง และมีระยะการใช้คืนภายในเวลาที่ไม่ยาวนานนัก จึงทำให้เกิดการกระจุกตัวของการชำระหนี้ (Debt Bunching) ขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

3.2.4 <u>แหล่งเงินกู้และเงื่อนไขของการกู้</u>

<u>แหล่งเงินกู้</u>

46. แหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ <u>แหล่งเงินกู้ทางการ</u> (Official lenders) และ<u>แหล่งเงินกู้เอกชน</u> (Private lenders)

47. ~~แหล่งเงินกู้ทางการมีอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้ให้กู้ที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ~~ อาทิเช่น ธนาคารโลก (IBRD) และธนาคารพัฒนาภูมิภาคเอเชีย (ADB) เป็นต้น แหล่งเงินกู้ทางการอีกประเภทหนึ่งคือ <u>รัฐบาลต่างประเทศ</u> หรือหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ

---

34 ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยได้กู้เงินเป็นจำนวน 8 ล้านเหรียญฯ จากสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 จึงมีการตรา "พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519" ขึ้น โดยมีวงเงินกู้ไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มี "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524" โดยไม่มีการกำหนดวงเงินกู้รวมดังเช่น พ.ร.บ. 2519 แต่กำหนดว่า " การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ "

แหล่งเงินกู้ทางการมักมีเงื่อนไขการกู้เงินที่มีลักษณะผ่อนปรน (concessional loans) มากกว่าเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในตลาดทั่วไป

48. แหล่งเงินกู้เอกชนประกอบด้วย สถาบันการเงินเอกชน เช่น Morgan Guaranty Trust Company, Manufacturers Hanover Trust Company,และ Wells Fargo Bank เป็นต้น แหล่งเงินกู้เอกชนอีกประเภทหนึ่งคือ สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ (Suppliers' credits) ซึ่งเป็นเครดิตที่ได้จากผู้ขายสินค้าที่ให้ต่อประเทศลูกค้าเพื่อให้ซื้อสินค้าของตน เงื่อนไขของเงินกู้จากแหล่งเงินกู้เอกชนมักเป็นไปตามอัตราที่เกิดขึ้นในตลาด (market rate)

49. ตารางที่ 12 และ 13 แสดงให้เห็นถึงการกระจายของวงเงินกู้ ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ ตามแหล่งเงินกู้ทางการและแหล่งเงินกู้เอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายในช่วงแผนฯ 1 ถึง 4 สัดส่วนของเงินกู้ที่มาจากแหล่งเงินกู้ทางการมีประมาณ 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 (95% ของเงินกู้จากแหล่งเอกชน) แต่ได้มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลงในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ทั้งนี้คงเป็นเพราะ suppliers' credits เป็นเงินกู้ที่มีข้อผูกพันในการซื้อสินค้าของผู้ให้กู้รวมอยู่ด้วย นอกเหนือไปจากเงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งจากข้อมูลที่ผู้เขียนหาได้ ไม่สามารถบอก ได้ว่าโครงการเงินกู้ใดเป็นการกู้แบบ suppliers' credits จึงทำให้ไม่สามารถคำนวณเงื่อนไขของการกู้เงินจากแหล่งนี้ได้ อย่างไรก็ตาม

ตารางที่ 12 วงเงินกู้ต่างประเทศแยกตามแหล่งเงินกู้

(ร้อยละ)

	ช่วงแผนฯ 1 (2504-2509)	ช่วงแผนฯ 2 (2510-2524)	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 เดนมาร์ค สวิสเซอร์แลนด์ คูเวต ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ เบลเยี่ยม ซาอุดิอาระเบีย และ ออสเตรเลีย

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้เขียนคาดว่า เงื่อนไขของการกู้แบบนี้ก็คงไม่ต่างจากเงื่อนไขทั่วไปของสถาบันการเงินเอกชนมากนักคือ คิดอัตราดอกเบี้ยตามตลาด (market rate) และมีระยะเวลาใช้คืนค่อนข้างสั้น

51. นอกจากนี้หากสังเกตดูแนวโน้มของแหล่งเงินกู้ระหว่างแผนฯ 1, 2, 3, และ 4 จะเห็นว่า แหล่งเงินกู้ทางการมีแนวโน้มลดลงในช่วงแผนฯ 4 (พ.ศ.2520-2524) และแหล่งเงินกู้เอกชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แนวโน้มการเปลี่ยนมากู้จากแหล่งเอกชนมากขึ้นนี้จะเห็นได้ชัดขึ้นจากการสำรวจดูข้อมูลรายปีของยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระหนี้ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต้องจ่ายให้แก่แหล่งเงินกู้เอกชนเริ่มมีสัดส่วนที่สูงกว่าภาระหนี้ที่เราต้องจ่ายให้แก่แหล่งทางการ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบัน) การที่เรามีภาระหนี้ต้องจ่ายให้แก่แหล่งเงินกู้เอกชนมากกว่าแหล่งทางการ ทั้ง ๆ ที่สัดส่วนของเงินกู้และยอดหนี้คงค้างของแหล่งทางการมีมากกว่าเช่นนี้ ก็เป็นเพราะเงื่อนไขของการกู้ที่ไม่ผ่อนปรนของแหล่งเอกชนนั่นเอง ทำให้ภาระดอกเบี้ยสูง และการชำระคืนอยู่ในระยะเวลาที่สั้น ดังปรากฏหลักฐานในตารางที่ 13

เงื่อนไขของเงินกู้ (Terms of loans)

52. เงื่อนไขของเงินกู้มีองค์ประกอบสำคัญที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 4 ประการคือ

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

2. ระยะเวลาใช้คืน (maturity) โครงการเงินกู้ใดที่มีระยะเวลาใช้คืนนานมักจะน่ากู้กว่าโครงการที่มีระยะเวลาใช้คืนสั้น ทั้งนี้เพราะในกรณีที่คิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับภาระการชำระคืนในแต่ละปีจะมีน้อยกว่า

3. ระยะปลอดหนี้ (grace period) หมายถึงระยะที่ผู้กู้ยังไม่ต้องทำการชำระหนี้ ถ้ามีระยะเวลานานก็จะถือว่าเป็นเงื่อนไขที่ผ่อนปรนมาก

ตารางที่ 13 ยอดหนี้และภาระหนี้แยกตามแหล่งเงินกู้

(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 (Multilatual)	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) หมายถึงค่าธรรมเนียมที่ผู้กู้ต้องจ่ายเพื่อผูกพันเงินกู้ไว้ แม้จะยังไม่มีการเบิกใช้เงินกู้ โดยทั่วไปแล้วมักมีการคิดค่าผูกพันเงินกู้ในอัตราที่ต่ำกว่า 1% ของวงเงินกู้ต่อไป ถึงแม้ว่าอัตราค่าผูกพันจะต่ำ แต่การผูกพันเงินกู้ไว้โดยไม่สามารถเบิกเงินมาใช้ได้ในหลาย ๆ โครงการ ก็สามารถสร้างภาระหนี้ให้แก่ประเทศชาติได้โดยไม่จำเป็น[35]

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

54. การวิเคราะห์เงื่อนไขของเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ในบทความนี้จึงขอพิจารณาเพียงองค์ประกอบ 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น[36] 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 เงินกู้ที่มาจากแหล่งรัฐบาลต่างประเทศจะมีเงื่อนไขที่น่ากู้มากที่สุด ตามมาด้วยเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนมีเงื่อนไขที่ไม่น่ากู้ที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งอื่น 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 ระยะปลอดหนี้ของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 7.9 ปี ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 5.6 ปี และของเอกชน 2.8 ปี สำหรับค่าผูกพันเงินกู้โดยเฉลี่ยของเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศคือ 0.10% ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 0.65% ซึ่งสูงกว่าของเอกชน 0.26% ดูตารางที่ 14

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

57. นอกจากนี้ ตารางที่ 14 ยังแสดงเงื่อนไขของเงินกู้ทหารแยกต่างหากจากเงินกู้เพื่อโครงการอื่น ๆ ซึ่งเป็นการคำนวณเฉพาะโครงการเงินกู้ทหารที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว พบว่าเงื่อนไขของเงินกู้ทหารเป็นเงื่อนไขที่แพงกว่าเงินกู้จากทุกแหล่งที่กล่าวมาแล้ว นั่นคือ อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย 9.7% ระยะเวลาใช้คืน 7.7 ปี ระยะปลอดหนี้ 3 ปี และค่าผูกพันเงินกู้ 0.3% อย่างไรก็ตามเนื่องจากเงินกู้ทหารส่วนใหญ่ (ประมาณ 80%) เป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว ดังนั้น เงื่อนไขที่แท้จริงของเงินกู้ทหารย่อมแพงกว่านี้ เพราะผู้กู้ย่อมคิดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามอัตราตลาด และนอกจากนี้ยังสร้างความไม่แน่นอนให้แก่การชำระหนี้ของประเทศด้วย

ตารางที่ 14 เงื่อนไขของเงินกู้ตามแหล่งเงินกู้ 1/

	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. ระยะเวลาใช้คืน (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. ระยะปลอดหนี้ (graee 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 (commitrrent 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 3/															
5.1 อัตราดอกเบี้ย (%)	-	-	-	-	-	3/		9.0	7.25	12.75		3/			9.7
5.2 ระยะเวลาใช้คืน (ปี)	-	-	-	-	-	3/		8.0	8.0	7.0		3/			7.7
5.3 ระยะปลอดหนี้ (ปี)	-	-	-	-	-	3/		4.0	4.0	1.0		3/			3.0
5.4 ค่าเงินกู้ผูกพัน (%)	-	-	-	-	-	3/		0.5	0.5	0.0		3/			0.3

หมายเหตุ 1/ คำนวณเฉพาะส่วนของเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ลงที่ (fixed interest rate loans) เท่านั้น ส่วนของเงินกู้ที่ไม่กำหนดอัตราดอกเบี้ยแน่นอน (floating interest rate) ไม่ได้นำมาคำนวณ การคำนวณใช้สัดส่วนของเงินกู้แต่ละแหล่งเป็นตัวถ่วงน้ำหนัก

2/ มีเงินกู้จาก SDA ซึ่งไม่คิดดอกเบี้ยรวมอยู่ด้วย จึงทำให้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยดูต่ำ และระยะใช้คืนนาน

3/ คิดเฉพาะเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ นับตั้งแต่มีการกู้เงินเพื่อกิจการทหาร ในปี 2518 - ปัจจุบัน สัดส่วนของเงินกู้ทหารประเภท floating interest rate มีมากกว่าเงินกู้ประเภท fixed interest และในปี 2518 - 2519 และ 2523 - 26 มีเฉพาะประเภท float rate สำหรับค่าเฉลี่ย คิดเฉพาะ 3 ปี ที่มีการกู้แบบ fixed interest rate เท่านั้น

58. ผู้เขียนขอย้ำประเด็นที่ว่า การเปรียบเทียบเงื่อนไขเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นการเปรียบเทียบเฉพาะของเงินกู้ส่วนที่เป็น fixed interest rate loan เท่านั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มมีโครงการเงินกู้ที่ใช้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวอยู่ในสัดส่วนประมาณ 30% ของวงเงินกู้ (ในช่วง 2518-2526) ซึ่งนับว่าไม่น้อย ส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อภาระการชำระหนี้ เนื่องจากการคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวคือการคิดตามอัตราตลาด[37] ซึ่งมักจะผันผวนขึ้นลงไปตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ทำให้เราไม่สามารถคาดการณ์ปริมาณของภาระหนี้ได้ถูกต้อง อันที่จริงการปล่อยให้คิดอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัวจะมีผลดีต่อประเทศลูกหนี้ ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกลดต่ำลง แต่ในขณะเดียวกันก็เสี่ยงต่อการชำระหนี้มากขึ้นในยามที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกสูงขึ้นด้วย

59. จากการเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของไทยประเภทที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัวในตารางที่ 15 จะพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราดอกเบี้ยลอยตัวในตลาดที่สำคัญ เช่น ลอนดอน และสหรัฐอเมริกา จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว จึงเป็นที่แน่นอนว่า โครงการเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงขึ้นในอดีตที่ผ่านมานั้น ได้ทำให้ประเทศไทยต้องมีภาระการชำระหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดในตารางที่ 7 ว่าก่อนปี 2526 ภาระหนี้ที่เราต้องจ่ายให้แก่แหล่งเงินกู้เอกชนนั้นมีมากกว่าที่ต้องจ่ายให้แก่แหล่งทางการทั้ง ๆ ที่ยอดหนี้คงค้างของแหล่งทางการสูงกว่าแต่ในปี 2526 ภาระหนี้ที่จ่ายให้แก่แหล่งทางการเริ่มสูงกว่าแหล่งเอกชน

---

37 โดยทั่วไปแล้วผู้กู้หรือเจ้าหนี้มักจะคิดอัตราตลาดบวกด้วยส่วนเหลื่อมหรือค่าพรีเมียม (margin หรือ spread) ซึ่งแปรผันตามความเสี่ยงของผู้กู้ โดยทั่วไปอัตรานี้นี้ต่ำกว่า 1% อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่ต้องจ่ายส่วนนี้ถึง 2% เศษ

ตารางที่ 15 อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของไทย

	2518	2529	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศ									
1.1 KUBIR-U.K ก/	-	-	-	9.30	11.71	13.44	16.05	13.55	10.06
1.2 U.S. ข/	-	-	-	-	-	-	18.73	14.60	10.75
1.3 Singapore ข/	-	-	-	-	-	-	13.64	10.23	9.05
1.4 Japan ข/	-	-	-	-	-	-	7.34	6.39	6.21
2. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของประเทศไทยเฉพาะประเภท fixed interest rate.									
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 borremers จาก World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, August 1981 - March 1984.

ภาระหนี้ เริ่ม เพิ่มสูงขึ้น

3.2.5 ภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้

60. ในช่วงเวลาตั้งแต่รัฐบาลกู้เงินตามแผนพัฒนาฯ จนถึง ปีพุทธศักราช 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%) เป็นภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ[38] กล่าวคือในปี 2526 ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจมีปริมาณ 554.4 ล้านเหรียญ ในขณะที่ของภาครัฐบาลโดยตรงมีปริมาณ 368.8 ล้านเหรียญ อนึ่งบางส่วนของเงินกู้ภาครัฐบาลเป็นการกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ จึงทำให้ต้องสรุปว่าภาระหนี้ส่วนใหญ่เกิด จากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีนโยบาย

---

38 การกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจมีทั้งส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน และส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน แต่ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจะมีน้อย และโดยเฉลี่ยแล้วภาระหนี้จากเงินกู้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจะมีประมาณ 5% ของภาระหนี้ทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ

ที่จะควบคุมการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ โดยจำกัดอำนาจการค้ำประกัน เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน โดยที่กระทรวงการคลังจะมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี[39] แต่ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ เช่น การไฟฟ้า การปิโตรเลี่ยม องค์การโทรศัพท์ การประปา การรถไฟ ฯลฯ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายจำกัดวงเงินกู้ข้างต้นจึงกู้เงินได้อย่างไม่จำกัด สำหรับสาเหตุที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก่อหนี้เป็นจำนวนมากมีอยู่หลายประการ และคงจะแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเองที่มีส่วนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดทุนหรือมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะลงทุน จึงต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ[40]

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

64. ประการที่สอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศ (ตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร 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 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520

40 เนื่องจากมีบทความอื่นในการสัมมนาคราวเดียวกันนี้ที่จะวิเคราะห์การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเงินกู้รัฐวิสาหกิจจึงขอยกเว้นไม่กล่าวถึง นอกเหนือจากประเด็นใหญ่ที่ว่าโดยรวมแล้วรัฐวิสาหกิจได้สร้างภาระหนี้เงินกู้ให้ภาครัฐบาลเป็นจำนวนมาก

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 การที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกขึ้นสูงอย่างมากนี้ ทำให้ภาระหนี้ของเงินประเภทอัตราดอกเบี้ยลอยตัวสูงขึ้น ประเทศไทยก็มิอาจหลีกหนีจากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้

66. สาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีส่วนทำให้ภาระหนี้ของประเทศไทยในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การดูภาระหนี้โดยตัวของมันเองไม่อาจจะบอกได้ว่าปริมาณดังกล่าวจะสร้างปัญหาการชำระหนี้ให้แก่ประเทศหรือไม่ จึงนิยมเปรียบเทียบกับภาระหนี้กับรายได้จากการส่งออก ภาระหนี้ต่างประเทศมีผลทำให้เกิดความต้องการเงินตราต่างประเทศ ในขณะที่การส่งออกคือแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ ถึงแม้ว่า (Debt service ratio) จะมีจุดอ่อนหลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในภาคทฤษฎีของบทความนี้แต่ก็ง่ายและสะดวกในการวัด จึงเป็นที่นิยมใช้ทั่วไป อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์จะต้องใช้เครื่องชี้อย่างอื่น ๆ มาประกอบในการพิจารณาด้วย

67. จากการใช้อัตราส่วนภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกเพื่อศึกษาภาวะสภาพคล่องของประเทศ จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้ภาครัฐบาลกำลังจะมีส่วนสร้างปัญหาดังกล่าวให้แก่ประเทศ เพราะในปี 2526 อัตราส่วนภาระหนี้รวมของประเทศคือ 19.4% โดยเป็น

ของภาคเอกชน 9.2 และเป็นของภาครัฐบาล 10.2 และถ้าเราดูแนวโน้มของสัดส่วนมูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าที่จำเป็น[41] ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่ไม่รวมผลตอบแทนต่อปัจจัยแล้ว จะพบว่าโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่เกินหนึ่ง (ยกเว้นปี 2519 และ 2525) ดังนั้นรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการในแต่ละปีก็ไม่เพียงพอต่อการนำเข้าสินค้าและบริการที่จำเป็นอยู่แล้ว การชำระหนี้ต่างประเทศของไทยในช่วง พ.ศ. 2519-2526 อาจจะกล่าวได้ว่าพึ่งเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศเป็นสำคัญ หากว่าในอนาคตมีปัญหาในด้านการลงทุนและเงินกู้จากต่างประเทศไหลเข้าไม่พอเพียง เราก็อาจจะประสบกับปัญหาสภาพคล่องทางด้านเงินตราต่างประเทศได้ เพราะว่าฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งเคยมีประมาณ 50% ของมูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าในช่วงต้นศตวรรษ 1970 ก็ได้ลดลงมาเป็นประมาณ 25%ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมานี้

68. อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการแบกภาระหนี้ไม่อาจดูได้จากอัตราภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกเท่านั้น อัตราภาระหนี้เป็นเพียงตัววัดสภาพคล่องในระยะสั้นเท่านั้น ซึ่งในกรณีของประเทศไทยปัญหาภาระหนี้ที่เกิดขึ้นนอกจากสาเหตุ 3 ประการที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นเพราะรายได้จากการส่งสินค้าออกของประเทศที่มิได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่รัฐบาลคาดไว้ และในปี 2526 ยังลดลงจากระดับของปี 2525 ถึงประมาณ 7.7%

69. ในระยะยาวเราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอัตราผลตอบแทนของเงินกู้ และผลที่มีต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจและดัชนีทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งการวิเคราะห์ดัชนีทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะทำในส่วนที่ 4 ของบทความนี้โดยจะนำไปเปรียบเทียบกับของประเทศอื่น ๆ ด้วย

---

41 มูลค่าสินค้าและบริการนำเข้าที่จำเป็นในที่นี้หมายถึงมูลค่าสินค้าและบริการทั้งหมด หักด้วยมูลค่าสินค้าเข้าประเภท consumer goods และหักด้วยบริการประเภท travel และ investment income

๓.๓ สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ

๗๐ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพของสถานะหนี้ต่างประเทศของไทยยิ่งขึ้น ได้นำข้อมูลสถิติของบางประเทศมาเทียบเคียง (ได้แก่ เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และเม็กซิโก) เนื่องจากมีขนาดและลักษณะอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจที่พอจะนำมาเปรียบเทียบกันได้ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ ๖-๑๙ ซึ่งพอจะนำมากล่าวสรุปได้ว่า

ก. ในอดีตประเทศไทยกู้ยืมจากต่างประเทศน้อยกว่ากรณีของ เกาหลี ฟิลิปปินส์ และเม็กซิโก เป็นอันมาก แต่ในช่วงเวลาที่พิจารณา (๒๕๑๙-๒๖) อัตราส่วนของยอดหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้จากการส่งออกและ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับกรณีของเกาหลีใต้ (ดูสถิติ ๒๕๒๕-๒๖) อนึ่ง จะสังเกตได้ว่า สถานะหนี้ต่างประเทศของเกาหลีไม่เปลี่ยนแปลงมาก เกาหลีเป็นประเทศที่อาศัยการกู้เงินต่างประเทศมากกว่าไทย แต่อัตราการสะสมหนี้ไม่ได้เพิ่มขึ้นรวดเร็วมากนัก นอกจากนี้ยังมีฐานะร่ำรวยกว่าไทย และมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง ประเทศฟิลิปปินส์มีหนี้ต่างประเทศสูงกว่าของไทยเช่นเดียวกัน แต่อัตราการเพิ่มหรือการสะสมหนี้ต่างประเทศก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก[๔๒]

ข. ตลอดช่วงเวลาที่พิจารณา ภาระการชำระคืนหนี้ของไทยต่ำกว่าทั้ง ๓ ประเทศที่เปรียบเทียบกัน แต่จะสังเกตว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเริ่มจะใกล้เคียงกับกรณีของเกาหลีใต้

ค. ประเทศเม็กซิโกมีสถานะหนี้ต่างประเทศสูงที่สุดในบรรดา ๔ ประเทศที่เปรียบเทียบกัน และมีสภาพคล่องของเงินสำรองระหว่างประเทศต่ำโดยตลอด

---

[๔๒] ที่เป็นเช่นนี้อาจจะตีความได้หลายอย่าง อย่างหนึ่งคือ สถานการณ์ในประเทศดีขึ้นแล้วหรือร่ำรวยแล้ว ทำให้อุปสงค์ต่อการกู้ยืมชะลอตัวลง อีกอย่างหนึ่ง สถานการณ์หนี้อยู่ในสภาพน่าวิตกมาก ทำให้ผู้ให้กู้ชะลอการให้กู้ยืมโครงการใหม่ ๆ

ตารางที่ ๑๖ หนี้ต่างประเทศและดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ล้านเหรียญ สรอ.

	๒๕๑๔	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOD)	๑๖๑๔.๕	๒๐๓๑.๑	๒๗๑๔.๐	๓๔๕๖.๖	๕๗๕๑.๖	๗๒๑๓.๔	๘๓๑๗.๗	๙๕๒๓.๖
ภาครัฐบาล (%)	๔๑.๔	๕๖.๗	๖๕.๘	๖๘.๖	๖๔.๕	๗๐.๔	๗๒.๕	๗๒.๑
ภาคเอกชน (%)	๔๘.๖	๔๓.๓	๓๕.๒	๓๑.๔	๓๐.๕	๒๙.๑	๒๗.๖	๒๗.๙
๒. ภาระหนี้ (TDS)	๓๘๐.๕	๔๔๖.๐	๘๒๖.๑	๙๕๖.๖	๑๒๓๒.๒	๑๓๔๗.๐	๑๕๒๘.๔	๑๗๔๗.๕
ภาครัฐบาล (%)	๒๓.๔	๒๘.๒	๒๔.๔	๓๑.๕	๓๕.๙	๔๗.๗	๕๓.๔	๕๒.๘
ภาคเอกชน (%)	๗๖.๖	๗๑.๘	๗๕.๕	๖๘.๔	๖๕.๑	๕๒.๓	๔๖.๖	๔๗.๒
๓. ตัวแปรทางเศรษฐกิจ								
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๑๖,๔๘๕	๑๙,๑๖๗	๒๒,๘๔๑	๒๖,๗๕๙	๓๒,๘๓๘	๓๕,๐๓๒	๓๖,๒๘๗	-
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๓,๖๔๕	๔,๑๘๐	๕,๑๒๗	๖,๖๖๒	๘,๕๗๘	๙,๒๔๒	๙,๓๘๔	-
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๔,๑๐๘	๕,๓๑๒	๖,๓๒๑	๘,๘๐๔	๑๐,๘๖๐	๑๑,๙๙๖	๑๐,๗๐๖	-
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๒,๑๑๓	๒,๒๐๘	๒,๔๕๗	๓,๑๐๐	๓,๐๒๖	๒,๗๒๑	๒,๖๗๔	-
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล								
DOD/XGS	๒๓.๗	๒๘.๕	๓๖.๐	๔๒.๐	๔๘.๑	๕๖.๔	๖๕.๖	๗๖.๒
DOD/GNP	๕.๑	๖.๑	๗.๗	๑๐.๐	๑๑.๔	๑๕.๒	๑๖.๓	๑๗.๐
TDS/XGS	๒.๖	๓.๑	๔.๑	๔.๖	๕.๓	๗.๒	๘.๔	๑๐.๒
TDS/GNP	๐.๔	๐.๖	๐.๘	๑.๑	๑.๒	๑.๘	๒.๓	๒.๓
ภาระหนี้ภาครัฐบาล / XGS	๐.๐๒	๐.๐๓	๐.๐๔	๐.๐๔	๐.๐๔	๐.๐๗	๐.๐๔	๐.๐๖
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อมูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	๕๑.๔	๔๑.๖	๔๐.๔	๓๕.๒	๒๗.๔	๒๒.๘	๒๕.๐	๒๓.๖
	๖.๒	๕.๐	๔.๔	๔.๒	๓.๓	๒.๗	๓.๐	๒.๘
๖. อัตราการเจริญเติบโตแท้จริง	๘.๔	๗.๑	๑๑.๓	๖.๑	๔.๘	๖.๓	๔.๑	๔.๘
๗. ภาระหนี้รัฐบาลต่อหัว ($/คน)	๒.๐๖	๒.๘๔	๔.๔๗	๖.๔๘	๔.๔๒	๑๓.๔๓	๑๖.๖๖	๑๘.๔๑
(บาท/คน)	(๔๒.๐)	(๕๗.๔)	(๙๐.๘)	(๑๓๒.๑)	(๑๔๒.๗)	(๒๔๒.๗)	(๓๘๒.๘)	(๔๒๒.๔)

ที่มา ๑,๒,๔,๖,๗, จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๗ หนี้ต่างประเทศและดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลี

	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOD)	๗,๒๕๓.๓	๘,๐๒๓.๕	๑๑,๗๓๑.๑	๑๔,๒๔๒.๔	๑๖,๖๗๔.๕	๑๔,๕๐๘.๓	๒๑,๔๔๘.๗
ภาครัฐบาล (%)	๔๕.๐	๔๕.๒	๔๖.๑	๔๕.๗	๔๔.๘	๔๓.๗	๔๓.๓
ภาคเอกชน (%)	๖.๐	๔.๘	๓.๔	๔.๓	๕.๒	๖.๓	๖.๗
๒. ภาระหนี้ (TDS)	๔๘๑.๖	๑,๒๘๔.๔	๑,๔๓๐.๗	๒,๖๖๕.๐	๒,๘๕๗.๑	๓,๖๖๔.๐	๔,๐๕๖.๕
ภาครัฐบาล (%)	๔๒.๖	๔๓.๓	๔๔.๒	๔๖.๑	๔๔.๘	๔๒.๘	๔๑.๖
ภาคเอกชน (%)	๗.๓	๖.๗	๕.๘	๓.๔	๕.๒	๗.๒	๘.๔
๓. ตัวแปรทางเศรษฐกิจ							
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๒๗,๔๒๓	๓๕,๑๖๘	๔๗,๓๕๐	๖๐,๐๖๖	๕๖,๕๐๓	๖๒,๒๕๔	๖๖,๐๑๘
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๔,๔๖๕	๑๓,๐๖๐	๑๗,๑๒๕	๑๔,๕๒๒	๒๒,๕๘๗	๒๗,๓๓๓	๒๘,๓๖๔
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๑๐,๑๑๘	๑๓,๒๗๒	๑๘,๖๕๒	๒๕,๑๑๘	๒๘,๓๖๐	๓๒,๔๘๐	๓๑,๕๔๘
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๑,๔๘๕	๒,๔๔๑	๒,๘๒๖	๓,๑๑๐	๓,๑๐๑	๒,๘๐๒	๒,๔๕๖
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล							
DOD/XGS	๗๒.๐	๖๕.๘	๖๕.๔	๗๐.๑	๗๐.๐	๖๖.๔	๗๐.๗
DOD/GNP	๒๕.๔	๒๔.๔	๒๓.๘	๒๒.๘	๒๘.๐	๒๔.๔	๓๐.๔
TDS/XGS	๔.๖	๔.๒	๑๐.๖	๑๓.๑	๑๒.๐	๑๒.๔	๑๓.๑
TDS/GNP	๓.๓	๓.๔	๓.๘	๔.๓	๔.๘	๕.๕	๕.๖
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศ	๑๔.๖	๒๒.๔	๑๕.๒	๑๒.๔	๑๐.๔	๘.๖	๔.๓
ต่อมูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๒.๔)	(๒.๗)	(๑.๘)	(๑.๕)	(๑.๓)	(๑.๐)	(๐.๑)
๖. อัตราการเจริญเติบโตแท้จริง	๑๓.๔	๑๐.๐	๑๑.๓	๗.๑	-๓.๖	๗.๑	-
๗. ภาระหนี้รัฐบาลต่อหัว ($/คน)	๒๕.๓๕	๓๒.๔๐	๔๔.๒๐	๖๘.๒๕	๗๒.๓๘	๘๗.๗๗	๔๕.๔๔

ที่มา : 1,5,7 จาก World Debt Tables 1983-34 edition, IBRD
6 จาก Key Indicators of Developing Member Countries of ADB, April 1983.

ตารางที่ ๑๔ หนี้ต่างประเทศและดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์

	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. ยอดหนี้คงค้าง (DOD)	๓,๔๓๔.๒	๕,๑๐๐.๖	๖,๓๒๔.๙	๗,๒๓๐.๓	๓,๔๑๘.๔	๑๐,๓๓๘.๓	๑๑,๙๙๒.๔
ภาครัฐบาล (%)	๕๓.๙	๕๗.๖	๖๖.๙	๗๑.๔	๗๒.๕	๗๓.๔	๗๓.๗
ภาคเอกชน (%)	๔๖.๑	๔๒.๔	๓๓.๑	๒๙.๖	๒๗.๕	๒๖.๖	๒๖.๓
๒. ภาระหนี้รวม (TDS)	๙๙๓.๔	๕๙๑.๓	๑,๒๘๔.๔	๑,๔๗๘.๓	๑,๑๐๔.๒	๑,๕๓๖.๑	๒,๐๔๗.๒
ภาครัฐบาล (%)	๔๘.๕	๕๓.๔	๕๐.๒	๕๔.๕	๔๒.๘	๕๕.๔	๕๐.๓
ภาคเอกชน (%)	๕๑.๕	๔๖.๖	๔๙.๘	๔๕.๕	๔๗.๒	๔๔.๖	๔๙.๗
๓. ตัวแปรทางเศรษฐกิจ							
รายได้ประชาชาติ (GNP)	๑๗,๘๓๘	๒๑,๘๔๓	๒๔,๑๗๕	๒๙,๔๐๓	๓๓,๕๔๗	๓๘,๓๗๕	๓๙,๑๘๔
รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (XGS)	๓,๓๔๑	๔,๑๖๕	๔,๘๔๔	๖,๓๖๗	๘,๐๗๓	๘,๕๙๕	-
มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (MGS)	๔,๗๖๐	๕,๒๔๗	๖,๓๑๘	๘,๐๙๖	๑๐,๓๔๗	๑๑,๑๗๓	-
เงินสำรองระหว่างประเทศ (RES)	๑,๗๓๙	๑,๖๕๓	๒,๑๐๔	๓,๑๒๑	๓,๙๗๘	๒,๘๕๘	๒,๕๗๓
๔. อัตราส่วนหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล							
DOD/XGS	๖๒.๖	๗๐.๕	๘๗.๔	๘๑.๐	๘๐.๑	๘๘.๒	-
DOD/GNP	๑๑.๔	๑๔.๑	๑๗.๕	๑๗.๕	๑๔.๓	๑๔.๗	๒๒.๕
TDS/XGS	๗.๑	๗.๖	๑๓.๓	๑๒.๖	๗.๒	๔.๙	-
TDS/GNP	๒.๙	๓.๒	๓.๕	๕.๘	๕.๕	๖.๐	-
๕. อัตราส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศ	๓๖.๕	๓๑.๕	๓๓.๓	๓๘.๕	๓๘.๔	๒๕.๖	-
ต่อมูลค่าการนำเข้า % (เดือน)	(๔.๔)	(๓.๘)	(๔.๐)	(๔.๖)	(๔.๖)	(๓.๑)	-
๖. อัตราการเจริญเติบโตแท้จริง	๗.๖	๖.๐	๕.๙	๖.๙	๕.๐	๓.๘	๒.๙
๗. ภาระหนี้รัฐบาลต่อหัว ($/คน)	๕.๕๐	๗.๐๗	๑๔.๐๕	๑๗.๑๐	๑๒.๑๑	๑๗.๑๗	๒๐.๒๘

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

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

๗๓. ตารางที่ ๒๐ แสดงให้เห็นถึงฐานะของดุลการชำระเงินและหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล เราจะเห็นได้ว่าในกรณีของไทย การโอนเงินกู้ภาครัฐบาลสุทธิ (หรือ Disbursement ลบ Debt Service Payments) เป็นบวกมาตลอด และมีปริมาณค่อนข้างมากในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๔ (โดยเฉลี่ยประมาณ ๘๖๘ ล้านเหรียญฯ) แต่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลงในปี ๒๕๒๕ (๕๓๐.๒ ล้านเหรียญ) และในปี ๒๕๒๖ (๓๕๗.๔ ล้านเหรียญ) ทั้งนี้เพราะ Disbursements มีแนวโน้มลดลงในขณะที่ debt service payments มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการโอนเงินกู้สุทธิภาคเอกชนในอดีตที่ผ่านมามีผลทั้งในทางบวกและทางลบในบางปี ในขณะที่ของภาครัฐบาลยังไม่เคยมีการติดลบ

๗๔. อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลไทยกำลังมีแนวโน้มที่จะต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้นใน ๒-๓ ปีข้างหน้านี้ ก็เป็นที่น่าวิตกเช่นกันว่า วันหนึ่งภาครัฐบาลอาจจะประสบกับปัญหาที่ต้องใช้หนี้ในปริมาณที่มากกว่าที่จะกู้มาได้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่ได้เกิดขึ้นกับประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศมาแล้ว และเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ก่อให้เกิดภาระวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศขึ้นในปี ๑๙๘๒[๔๓]

๗๕. นอกจากนี้ในกรณีของประเทศไทย ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา สัดส่วนของภาระการใช้คืนที่เป็นดอกเบี้ยได้เริ่มมีมากขึ้นกว่าส่วนที่เป็นการชำระคืนเงินต้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขการกู้เงินของภาครัฐบาลไทยในระยะหลังนี้เป็นเงื่อนไขที่ไม่ผ่อนปรนเท่ากับในอดีต และอาจจะเป็นสัญญาณเตือนอันหนึ่งว่า ถ้ายังมีการกู้เงินในลักษณะดังกล่าวต่อไป ผลสุทธิในทางลบอาจเกิดขึ้นกับดุลการชำระเงินในวันข้างหน้าได้

---

[๔๓] ธนาคารโลกได้รายงานว่า การโอนเงินกู้สุทธิของประเทศผู้กู้รายใหญ่ในโลก (major borrower) ได้มีขนาดติดลบถึง -๖.๖ พันล้านเหรียญในปี ๒๕๒๕ และประมาณว่าจะมีมากถึง -๒๑ พันล้านเหรียญในปี ๒๕๒๖ ดู IBRD, World Debt Tables 1983-84 edition, หน้า vii-xxv.

ตารางที่ ๒๐ ดุลการชำระเงินและหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล

ล้านเหรียญ สรอ.

	๒๕๑๓	๒๕๑๖	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. ดุลการชำระเงิน[ก]	-๑๒๖.๘	๔๑.๔	๔.๑	-๓๗๐.๐	-๖๕๔.๗	-๓๘๘.๖	๒๕๓.๓	๑๑๖.๑	๑๔๔.๓	-๗๘๖.๔
๑.๑ ดุลการค้า	-๕๘๔.๕	-๕๒๔.๓	-๕๔๔.๐	-๑๒๕๖.๔	-๑๔๐๕.๑	-๒๓๐๗.๒	-๒๘๓๕.๓	-๓๐๑๘.๒	-๑๕๗๒.๔	-๓๘๘๔.๑
๑.๒ ดุลบัญชีเดินสะพัด	-๒๘๘.๖	-๑๗๒.๕	-๕๖๓.๔	-๑๑๓๘.๓	-๑๑๗๔.๔	-๒๑๔๘.๔	-๒๒๗๐.๓	-๒๗๔๐.๔	-๑๑๗๐.๑	-๓๑๑๑.๒
๑.๓ บัญชีเงินโอน (Unrequited Transfer)	๔๘.๔	๑๔๔.๑	๒๒.๘	๓๔.๕	๔๐.๒	๖๐.๐	๒๑๖.๖	๑๖๔.๓	๑๘๓.๐	๒๗๗.๕
๑.๔ บัญชีเงินทุนสุทธิ	๑๑๘.๕	๑๔๒.๖	๔๕๔.๗	๖๘๕.๕	๗๓๑.๕	๑๖๕๕.๗	๒๕๘๐.๔	๒๕๒๔.๕	๑๖๖๔.๐	๑๕๐๑.๕
การลงทุนโดยตรง	๔๒.๖	๗๗.๔	๗๔.๒	๑๐๖.๒	๔๔.๘	๕๑.๕	๑๘๖.๖	๒๔๒.๐	๑๘๘.๘	๓๕๘.๖
๒. เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล										
๒.๑ การเบิกใช้เงินกู้	๕๑.๘๒	๖๖.๘๔	๒๔๔.๓๕	๓๔๑.๔๗	๖๕๐.๗๐	๑๑๗๒.๒๔	๑๓๕๐.๐๔	๑๔๖๒.๔๕	๑๓๔๔.๐๖	๑๒๘๐.๖
๒.๒ ภาระการชำระหนี้[ข]	๔๐.๖๗	๕๔.๖๔	๘๖.๖๕	๑๒๒.๘๓	๑๔๔.๖๔	๒๔๖.๒๑	๔๔๐.๔๘	๖๔๒.๕๒	๘๑๘.๘๑	๔๒๓.๒
- เงินต้น	๒๓.๘๕	๒๔.๕๐	๔๓.๓๔	๖๒.๖๔	๔๗.๕๖	๑๔๐.๐๓	๑๖๔.๘๑	๒๒๘.๕๕	๓๑๔.๔๐	๔๑๔.๔
- ดอกเบี้ย	๑๖.๘๒	๒๕.๑๔	๔๓.๓๑	๖๐.๕๔	๑๐๒.๐๘	๑๕๖.๑๘	๒๗๖.๑๗	๔๑๓.๔๗	๕๐๓.๔๑	๕๐๘.๓
๓. การโอนเงินกู้สุทธิภาครัฐบาล (๒.๑-๒.๒)	๑๑.๑๕	๑๒.๒๕	๑๕๗.๗	๒๑๘.๖๔	๕๕๑.๐๖	๘๗๖.๐๘	๔๐๔.๑๑	๘๑๔.๔๓	๕๓๐.๒๕	๓๕๗.๔
๔. การโอนเงินกู้สุทธิภาครัฐบาลคิดเป็น % ของดุลการค้า	๑.๔	๒.๓	๒๔.๐	๑๗.๕	๓๒.๑	๓๘.๐	๓๒.๑	๒๗.๒	๓๓.๗	๔.๒
๕. การโอนเงินกู้สุทธิภาคเอกชน	๔๔.๔๘	-๗๓.๔๓	-๑๓.๖๘	๒๘.๕๖	-๕๑.๒๓	๑๕๑.๐๘	๒๗๑.๑๐	๘๕.๖๗	-๒.๖๕	n.a.
๖. รวมการโอนเงินกู้สุทธิ (รัฐบาล + เอกชน)	๕๖.๑๓	-๖๑.๖๘	๑๔๔.๐๒	๑๘๑.๑๘	๓๔๔.๘๓	๑๐๒๗.๑๖	๑๑๘๐.๒๑	๔๐๕.๖๐	๕๒๗.๖๐	n.a.

หมายเหตุ ก. ดุลการชำระเงิน คือ ๑.๒ + ๑.๓ + ๑.๔ บวกด้วย net error and omissions ซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในตารางนี้ ใช้ข้อมูลจากตารางดุลการชำระเงิน ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย และปรับจากล้านบาทเป็นล้านเหรียญ สรอ. โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขายในแต่ละปี

ข. ภาระหนี้รวมของภาครัฐบาล เฉพาะที่ชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศเท่านั้น

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

๔.๒ ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ : การวิเคราะห์ตามข้อสมมุติฐาน

๗๖. ผลการศึกษาในตอนต้นชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มของภาระหนี้ต่างประเทศจะสูงขึ้น ในขณะที่การกู้ยืมใหม่ของภาครัฐบาลจะเท่าเดิมหรือลดลง (๒,๐๖๐ ล้านเหรียญ สรอ.หรือน้อยกว่านี้ในแต่ละปี) ดังนั้นการโอนเงินทุนสุทธิและทรัพยากรสุทธิจากต่างประเทศจะลดลง ซึ่งมีผลกระทบต่อไปยังปริมาณการใช้จ่ายของภาครัฐบาลตลอดจนปริมาณเงิน จึงเป็นไปได้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติในอนาคตจะต้องถูกกระทบกระเทือน ในตอนนี้เราพยายามจะวิเคราะห์ออกเป็นตัวเลข ว่าขนาดของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด โดยอาศัยหุ่นจำลองและข้อสมมุติบางประการ

๗๗. วิทยานิพนธ์ของทนงศักดิ์ (Tanongsak, 1981) ได้ทำการศึกษาบทบาทของ Saving Gap และ Trade Gap ที่มีผลต่อรายได้ประชาชาติ ซึ่งโดยสรุปกล่าวว่า ถ้าปราศจากทรัพยากรต่างประเทศที่จะปิด Trade Gap จะมีผลทำให้ GDP ลดลงถึง ๓๓% (การคำนวณในปี ๒๕๒๑) และถ้าปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะทำให้ GDP ลดลง ๔.๑% ประมาณว่าจะทำให้อัตราการขยายตัวลดลงไปจาก ๗.๒% ต่อปีเหลือ ๔.๗ ต่อปี (ถ้าปราศจากทรัพยากรที่จะปิด Trade Gap) ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า ทรัพยากรจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญมาก อย่างไรก็ตามทรัพยากรที่กู้ยืมจากต่างประเทศในเรื่องของเรานี้มีขนาดน้อยกว่า Trade Gap ดังนั้น ผลกระทบต่อ GDP จะไม่มากเท่ากับข้อสรุปของทนงศักดิ์

๗๘. วิธีวิเคราะห์อีกแบบหนึ่งซึ่งพอจะช่วยทำให้เห็นภาพของผลกระทบชัดเจนพอสมควร คือ ทำการสมมุติว่า การโอนเงินทุนสุทธิลดลงไป (๑ ล้านบาท) จะทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐบาลลดลงในปริมาณเท่ากัน (ข้อสมมุตินี้อาจจะได้ผลลัพธ์ที่เกินจริงอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นไปได้ในแง่ความจริงว่า ถ้าปราศจากทรัพยากรจากต่างประเทศ รัฐบาลอาจจะหาวิธีกู้หรือหยิบยืมจากแหล่งเงินกู้ในประเทศได้ ดังนั้นปริมาณการใช้จ่ายรัฐบาลมิได้ลดลง ๑๐๐% ตามขนาดการลดลงของเงินกู้ต่างประเทศ) อีกด้านหนึ่งการลดลงของเงินทุนสุทธิจะมีผลทำให้ "เงินกำลังสูง" (High Powered Money) ลดลงในปริมาณเท่ากัน (ผลลัพธ์นี้ก็มีแนวโน้มจะเกินจริงเช่นเดียวกัน

เนื่องจากตามสภาพเป็นจริง ถ้ามีการลดลงของนำเงินจากต่างประเทศเข้ามา ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถจะเพิ่มปริมาณสินเชื่อที่ให้เอกชนและรัฐบาล (เป็นการชดเชยบ้าง) ต่อจากนั้นก็อาศัยผลการศึกษาของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายภาครัฐบาลและปริมาณเงินที่มีต่อ GDP ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การลดลงของเงินกู้จะทำให้ GDP (ราคาคงที่) ลดลง ๒.๒ ล้านบาท[๔๔] อย่างไรก็ตาม ที่เป็นผลจากการลดลงของการกู้เฉพาะปีใดปีหนึ่งเท่านั้น ถ้าหากว่าลดลงอย่างต่อเนื่องไปหลาย ๆ ปี ผลของการลดลงของ GDP จะมากกว่านี้

๗๔. เพื่อให้ได้ภาพสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เราพยายามศึกษาต่อไปว่า ขนาดของเงินทุนจากต่างประเท สุทธิในอนาคตจะมีแนวโน้มลดลงเท่าใด? จากข้อมูลของกองนโยบายเงินกู้ กระทรวงการคลัง ภาระห ภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้นจาก ๑,๑๓๓ ล้านเหรียญ สรอ. (๒๕๒๗) เป็น ๒,๑๘๔ ล้านเหรียญ สรอ.(๒๕๓๑ กล่าวคือ มีภาระเพิ่มขึ้นในแต่ละปีประมาณ ๒๒๗ - ๓๑๖ ล้านเหรียญ ในขณะเดียวกันนโยบายการกู้ยืม ใหม่ของรัฐบาลต้องการจำกัดให้อยู่ภายในวงเงิน ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญต่อไป นี่ย่อมหมายถึงการลดลง ของเงินทุนต่างประเทศสุทธิในอัตรา ๒๒๗ - ๓๑๖ ล้านเหรียญ หรือ ๖,๒๒๐ - ๘,๖๕๘ ล้านบาท[๔๖] เมื่อคำนวณเป็น GDP หมายความว่า GDP ลดลงประมาณ ๑๓,๖๘๔ - ๑๙,๐๔๘ ล้านบาทในอนาคต

---

[๔๔] เทคนิคที่ใช้คือ รีเกรสชั่น โดยสมมุติให้การเปลี่ยนแปลงของ GDP (มูลค่า ณ ราคาคงที่ ขึ้นอยู่ในลักษณะเส้นตรงกับการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนภาคเอกชน การใช้จ่ายภาครัฐบาลและฐานของเงิน (ทั้งหมดประเมินที่ราคาคงที่) ช่วงเวลาที่ทำการศึกษาตั้งแต่ปี ๒๕๑๔-๒๕๒๗ ซึ่งให้ผลสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านใช้จ่ายรัฐบาลมีผลกระทบที่มีนัยสำคัญ เช่นเดียวกับการลงทุนของเอกชน แต่ การเปลี่ยนแปลงฐานของเงินกลับไม่มีผลต่อ GDP อย่างสำคัญ ผลสรุปของเราคล้ายคลึงกับวิทยานิพน ของชื่นฤทัย (Cheunruthai, 1983) โดยอาศัยหุ่นจำลองของชื่นฤทัยเป็นแบบฉบับ สรุปได้ว่า การลด ของการกู้ยืมต่างประเทศ ๑ ล้านบาท มีผลทำให้ GDP ลดลง ๑.๙๖ ล้านบาท (ภายในเวลา ๔ ปี)

[๔๕] ตัวเลขเหล่านี้ เป็นเพียงการประมาณการเช่นเดียวกัน ซึ่งตั้งอยู่บนข้อสมมุติว่า รัฐบาล จะหยุดการกู้ยืมต่างประเทศที่ปลายปีงบประมาณ ๒๕๓๑

[๔๖] คิดอัตราแลกเปลี่ยน ๒๗.๔๐ บาทต่อ ๑ ดอลล่าร์ สรอ.

อีกนัยหนึ่ง GDP จะลดลงกว่าระดับที่ควรจะเป็นประมาณ ๑.๓ - ๑.๖%[๔๗] แต่จากข้อมูลล่าสุดที่ผู้เขียนทราบ รัฐบาลได้มีมติให้กู้เงินใหม่ต่ำกว่าวงเงิน ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญที่กำหนดเดิม ดังนั้น การโอนทรัพยากรสุทธิจากต่างประเทศจะลดลงมากกว่าที่คำนวณข้างต้น ซึ่งหมายความว่า น่าจะลดลงมากกว่า ๑.๓ - ๑.๖% (ทั้งนี้และทั้งนั้นสมมุติให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่เช่น การส่งออกเป็นลักษณะเดียวกับที่เคยเป็น การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็ทำนองเดียวกัน ไม่มีการค้นพบทรัพยากรธรรมชาติใหม่ที่จะทำให้ประเทศร่ำรวยขึ้นโดยฉับพลัน)

๔.๓ บทเรียนจากอดีตและข้อคิดเห็นบางประการ

๘๐. แม้ว่าสถานการณ์หนี้ต่างประเทศของไทยยังไม่อาจนับว่าเป็นปัญหาขั้นวิกฤต แต่ก็มีเค้าของความยุ่งยากในการชำระคืนหนี้ในปัจจุบัน และอีก ๔-๕ ปีข้างหน้านี้ เราได้วิเคราะห์แล้วว่าสาเหตุสำคัญเกี่ยวข้องกับการขยายตัวในการใช้จ่ายและลงทุนของภาครัฐบาลที่เกินพอดีในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา บทความนี้มิได้มีเจตนาที่จะชี้ว่า ความผิดพลาดเกิดจากรัฐบาลใด แต่เห็นว่าเราควรจะเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต เพื่อป้องกันความผิดพลาดของการบริหารในอนาคต จึงใคร่เสนอความคิดเห็นดังต่อไปนี้

ก. โครงการของภาครัฐบาลที่ต้องอาศัยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ ควรจะเป็นโครงการลงทุนที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า โครงการใช้จ่ายที่มีลักษณะเป็น "การบริโภค" เช่น โครงการทหาร[๔๘] ควรจะได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ กล่าวคือ ให้อยู่ในงบประมาณแผ่นดินมากกว่า

---

[๔๗] ได้สมมุติให้ GDP เพิ่มขึ้นทุกปีในอัตรา ๕% ระหว่าง ๒๕๒๘-๒๕๓๑

[๔๘] นักเศรษฐศาสตร์ถือว่า การป้องกันประเทศเป็น "การบริการ" อย่างหนึ่ง ที่มีความสำคัญและให้ความพึงพอใจแก่ประชาชน ค่าใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศเป็นการบริโภคบริการประเภทหนึ่ง

มาจากการกู้ยืมต่างประเทศ[49] ยกเว้นแต่ในช่วงทำสงครามซึ่งอาจจะมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อจุนเจือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ

ข. ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าตามนัยของมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 (ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2515) ได้กำหนดยึดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาล[50] ซึ่งทำให้งบประมาณรายจ่าย ที่มิใช่ในการชำระต้นเงินกู้ จะมีมากกว่า 1.25 เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มิได้[51] แม้ว่ายึดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาลดังกล่าวนี้จะครอบคลุมทั้งหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายวิธีการงบประมาณไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจะไม่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินประจำปี นอกจากนี้ในการแถลงวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลในเอกสารงบประมาณนั้น การหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะจะมีเฉพาะแต่การกู้ภายในประเทศเท่านั้น กฎหมายที่กำหนดยึดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศ ก็คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งกำหนดว่า การกู้เงินจากต่างประเทศในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ (มาตรา 3) หากพิจารณาธรรมเนียมการปฏิบัติในทางการคลังแล้วก็เท่ากับว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ เกินกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นเงินกู้ต่างประเทศไม่เกินร้อยละ 10 และเงินกู้ภายในประเทศมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งนับว่าเป็นการให้อำนาจค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงควรที่จะมีการสังคายนากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดยึดจำกัดในการก่อหนี้ โดยพิจารณาถึงสมรรถวิสัยทางการคลังและจารีตธรรมเนียมทางการคลังด้วย

49 สมัยนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ออก พรบ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งตามมาตรา 3 ระบุให้มูลค่าเงินรวมกันต้องไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และได้จ่ายไปครบวงเงินแล้ว แต่ได้มีการออก พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 ซึ่งทำให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการทหารได้ต่อไปอีก

50 นี่เป็นการกล่าวสรุปอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ถ้าจะพูดให้ถูกต้องจริง ๆ จะต้องอ้างตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ ตามมาตรา 9 ทวิ ของ พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ.2515 กำหนดเพดานการกู้เงินในแต่ละปีได้ไม่เกิน (1)ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณีกับอีก (2)ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

51. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "นโยบายของรัฐบาลในระหว่างปี 2504-2519" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่มที่ 4 (เมษายน - มิถุนายน 2521) หน้า 174-177

ค. ผู้เขียนมีความเห็นว่า การสร้างหนี้ของภาครัฐบาลมีภาระที่เกิดขึ้นในสังคม (เนื่องจากหนี้ของภาครัฐบาลคือ "หนี้สาธารณะ" น่าจะมีระบบให้ข้อมูลข่าวสารหรือบอกกล่าวแก่ประชาชนอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง กล่าวคือ น่าจะมีการแถลงผลการดำเนินงานเรื่องนี้แก่รัฐสภาเป็นประจำทุกปี โดยถือเสมือนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ที่พูดมานี้มิได้หมายความว่ารัฐบาลมิได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเลย (การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 1 เดือน มาตรา 7 ของ พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แต่ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลของแต่ละโครงการ มิได้ทำให้เห็นภาพรวมของสถานะหนี้ และไม่ช่วยทำให้เข้าใจได้ว่าภาระการชำระคืนหนี้ทั้งหมดเป็นอย่างไร

ข้อเสนอ ก. ข. และ ค. เป็นข้อเสนอที่ต้องการให้มีผลเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ควรจะมีสิทธิได้รับทราบสถานะหนี้ที่ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบ นอกเหนือไปจากหลักการดังกล่าว มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า

ง. ภาระหนี้ต่างประเทศควรจะกระจายไปในแต่ละปีที่สม่ำเสมอกันพอสมควร หลีกเลี่ยงการกระจุกตัวในปีใดปีหนึ่ง นี่เป็นหลักการที่ทราบดีทั่วไป อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามหลักการนี้มิใช่เรื่องง่ายดาย ก่อนอื่นจะต้องมีหน่วยงานที่มีระบบข้อมูลอย่างพร้อมมูลเกี่ยวกับตารางการชำระหนี้คืนในอนาคต (ตามสภาพปัจจุบัน กองนโยบายเงินกู้ กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงน่าจะหน่วยที่ทราบสถานการณ์ดีที่สุด) แต่การจะหวังให้มีข้อมูลที่สมบูรณ์เป็นเรื่องยาก เพราะ ก. อัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมบางโครงการเป็นอัตราลอยตัว ข. ภาระหนี้ที่คิดเป็นเงินบาทไม่แน่นอนเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่แปรผันในแต่ละวัน ค. มีการกู้ยืมระยะสั้น และ ง. มีการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มิได้ให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้

จ. ควรจะพิจารณาหาทางเปลี่ยนรูปแบบการกู้ยืมบ้าง อาทิเช่น การให้ต่างชาติมาร่วมลงทุนใน equity แทนการกู้ หรือการออกพันธบัตรขายในตลาดเงินต่างประเทศ

ฉ. ราคาและค่าบริการของรัฐวิสาหกิจควรจะกำหนดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง บางส่วนของปัญหาหนี้ต่างประเทศที่พอกพูนอย่างรวดเร็วเกิดจากการกำหนดราคาที่ไม่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจ

ช. น่าจะมีการทบทวนโครงการเงินกู้ที่มีทั้งหมดในปัจจุบัน และพิจารณาว่าเงินกู้โครงการใดมีอัตราดอกเบี้ยแพงเกินสมควร และเงื่อนไขผูกมัดรัดตัวมาก เพราะเป็นไปได้ที่จะกู้ยืมใหม่ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าเงื่อนไขดีกว่า เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่าให้หมดไป

ซ. มาตรการกระตุ้นการออมยังเป็นสิ่งจำเป็นมากในบ้านเรา หมายความว่าอัตราผลตอบแทนของการออก จะต้องสูงและควรจะมีเสถียรภาพพอสมควร ผู้เขียนมีความเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยในบ้านเราไม่จำเป็นต้องผันผวนตามอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเงินต่างประเทศอย่างเต็มที่ ๑๐๐% เนื่องจากสภาพผิดแผกแตกต่างกัน เห็นด้วยกับการเก็บภาษีการนำเงินทุนเข้าจากต่างประเทศ และควรจะเก็บทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลเสมอกัน[๕๒] การเก็บภาษีนี้จะเป็นเสมือนเขื่อนที่สะกัดกั้นมิให้มีการนำเงินทุนเข้ามากเกินไป (ในช่วงที่มีสภาพคล่องในตลาดเงินต่างประเทศมาก) กล่าวสรุปอย่างสั้น ๆ คือ ควรจะกำหนดธงหรือเป้าหมายของการออมระยะยาว และการออมในประเทศโดยไม่วอกแวกกับอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในต่างประเทศ

๕. สรุป

บทความนี้พยายามจะอธิบายสถานการณ์ของหนี้ต่างประเทศ ทั้งของประเทศด้อยพัฒนาทั่วไปและกรณีของไทย โดยเน้นให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ คศ.๑๙๗๐ เป็นต้นมา และแนวโน้มในอนาคต ข้อมูลสถิติชี้ชัดว่าประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันมีหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น (ไม่ว่าจะวัดจาก

---

[๕๒] การเก็บภาษีนี้มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ externality กล่าวคือ ในสายตาของภาคเอกชน -- ธุรกิจจะกู้ยืมจากต่างประเทศเมื่ออัตราดอกเบี้ยต่างประเทศต่ำกว่าภายในประเทศ ดอกเบี้ยที่จ่ายให้แก่ต่างประเทศเป็นทั้ง private cost และ social cost แต่ในกรณีที่กู้ยืมจากแหล่งในประเทศ ดอกเบี้ยที่จ่ายจะตกเป็นรายได้ของอีกคนหนึ่ง ซึ่งมิได้รั่วไหลไปไหน social cost ของการกู้ยืมในประเทศต่ำกว่า private cost

มูลค่าตัวเงินหรือเทียบกับดัชนีราคาที่เหมาะสม) นอกจากนั้นภาระการชำระคืนหนี้ก็สูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกหรือรายได้ประชาชาติ (แม้จะมีการลดลงบ้างในปี ๒ ปีหลัง แต่บางส่วนเป็นผลสืบเนื่องจากการเจรจาผัดผ่อนหนี้มากกว่า) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ มีการสะสมหนี้เร็วเกินไปในปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ และต้น ๑๙๘๐ มีการพึ่งสินเชื่อระยะสั้นเพิ่มขึ้นและอัตราดอกเบี้ยแพง ในขณะที่การส่งออกไม่ได้ขยายตัวตามที่คาดหวัง บทความนี้ชี้ว่าแม้ดูจากภาพรวมโดยเฉลี่ยจะไม่เห็นวิกฤตการณ์ แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายประเทศแล้วสามารถเห็นได้ชัดเจนว่า มีปัญหาขาดแคลนสภาพคล่องอย่างรุนแรงในบางประเทศ ทำให้หลายประเทศต้องดำเนินมาตรฐารลดค่าเงินและมีบรัดทางการเงินการคลังเป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว แม้จะได้ดำเนินมาตรการรัดตัวทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม แต่หลายประเทศไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการเจรจาผัดผ่อนหนี้ต่างประเทศได้ดังปรากฏเป็นข่าวครึกโครมใหญ่โต วิกฤตการณ์หนี้ -- ผู้ให้กู้ควรจะต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วยเหมือนกัน มิใช่ให้ภาระการปรับตัวตกแก่ประเทศด้อยพัฒนาถ่ายเดียว จึงได้มีข้อเสนอที่เป็นแนวคิดจากหลายฝ่ายให้มีระบบปฏิรูปหนี้ต่างประเทศเสียใหม่ โดยเนื้อหาสาระต้องการให้มีการเปลี่ยนถ่ายหนี้ จากระยะสั้นเป็นระยะยาวโดยให้มีอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงและให้ระยะเวลาชำระคืนยาวขึ้น แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่อาจหวังได้ว่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทย ถึงแม้ข้อมูลสถิติตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันยังมิได้บ่งว่าเป็นประเทศที่มีปัญหา แต่ทว่าการสะสมหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนฯ ๔ และ ๕ ภาระการชำระหนี้คืนก็สูงขึ้นมาก ขณะนี้อัตราส่วนการชำระคืนต่อรายได้จากการส่งออกเกินกว่า ๙% ซึ่งเป็นเพดานที่กำหนดไว้ในระเบียบเดิม และได้มีการยกเลิกระเบียบนี้เป็นการชั่วคราวในระหว่างปี ๒๕๒๗-๓๐ การขยายตัวของหนี้ต่างประเทศมีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าการกู้ยืมของรัฐบาลโดยตรง นอกจากนี้การกู้ยืมเพื่อป้องกันประเทศ (เริ่มในสมัยนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งกำหนดให้กู้เพื่อปรับปรุงกองทัพได้ในวงเงิน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท) ซึ่งเป็นการกู้ยืมจากตลาดเงินเอกชนและมีอัตราดอกเบี้ยสูง และระยะเวลาค่อนข้างสั้นก็มีส่วนทำให้ภาระการชำระคืนหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อนึ่งในระยะหลังได้มีการกู้เงินจากตลาดเงินเอกชนระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย)

บทความนี้ได้เสนอความเห็นว่า การกู้ยืมของภาครัฐบาลในอนาคตควรจะมีความรัดกุมกว่าที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฯที่ ๔ และ ๕ และเลือกใช้ในโครงการที่มีผลตอบแทนคุ้มค่าจริง ๆ ทั้งได้ชี้ว่าน่าจะพิจารณาหาทางให้ต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะ Equity Investment หรือการออกพันธบัตรขายในต่างประเทศแทนการกู้ยืม (Loans) นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่ารัฐบาลน่าจะหาทางปลดหนี้เก่าบางโครงการที่อัตราดอกเบี้ยแพง ๆ ลงเท่าที่เป็นไปได้เพื่อผ่อนและยืดภาระการชำระคืนหนี้

เป็นที่คาดหมายว่า การกู้ยืมของภาครัฐบาลในอนาคตจะชะลอตัวลงกว่าในอดีต ในขณะที่การชำระคืนหนี้ (ในรูปดอลล่าร์สหรัฐ) จะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไป (บทความของ ดร.บัณฑิต และ ดร.นริศ คาดว่า ยอดการชำระคืนหนี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และสูงสุดในปี ๒๕๓๓) หมายความว่าการโอนทรัพยากรสุทธิจากต่างประเทศจะน้อยลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อไปยังนโยบายการเงินการคลังในลักษณะเข้มงวดหรือรัดตัวยิ่งขึ้น และจะมีผลทำให้ผลผลิตประชาชาติในอนาคตลดลงกว่าระดับที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ภายใต้ข้อสมมุติฐานว่าไม่มีเหตุการณ์ผิดปกติทางเศรษฐกิจสำคัญ ๆ (เช่นการค้นพบแหล่งทรัพยากรน้ำมันใหม่) ทั้งหมดนี้เป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลจะต้องทำการบ้านเอาไว้แต่เนิ่น ๆ ด้วยความสุขุมและสติปัญญา เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้วิกฤตการณ์หนี้สินล้นพ้นตัวซึ่งเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศเกิดขึ้นในบ้านเมืองเรา

เอกสารอ้างอิง

นวลอนงค์ อังศุรัตน์ และ ผุสดี การเจริญดี (๒๕๒๗) "การปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศกับเจ้าหนี้ทางการและธนาคารต่างประเทศในปัจจุบัน", รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ธ.ป.ท. ๒๔ (เมษายน) ๖๗-๗๗

ปกรณ์ วิชยานนท์ (๒๕๒๔) "การบริหารหนี้ต่างประเทศ," รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธ.ป.ท. ๒๒ (มิถุนายน), ๓๗-๕๔

พิสิฐ ลี้อาธรรม และ สังวาลย์ พูลทวม (๒๕๒๗) "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล," รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ธ.ป.ท. ๒๔ (พฤษภาคม), ๕๓-๗๕

Adams, F.Gerald et al. (1984) "Can Latin America Carry Its International Debt ?" Journal of Policy Modelling, 5 (November), 419-41

Aliber, R.Z. (1980) A Conceptual Approach to the Analysis of External Debt of the Developing Countries, World Bank Staff Working Paper, No. 421.

Avramovic, D. et al. (1964) Economic Growth and External Debt, Johns Hopkins Press.

Bardhan, P.K. (1967) "Optimum Foreign Borrowing", in Essays on the Theory of Optimal Growth, el. 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 International 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 ก

ผลกระทบต่อการก่อหนี้ต่างประเทศต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม

๑. โน้ตสั้น ๆ นี้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะอธิบายผลกระทบของการก่อหนี้ต่างประเทศ ต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม กล่าวคือ พยายามจะศึกษาผลของการโอนเงินทุนสุทธิจากต่างประเทศ (อันสืบเนื่องจากการกู้ยืม) ที่มีต่อการลงทุน การเจริญเติบโต ตลอดจนการออมและการบริโภค การวิเคราะห์ในที่นี้เน้นหนักในเรื่องระยะสั้นและระยะปานกลาง (ไม่เกิน ๕ ปี) มากกว่าระยะยาว ถึงแม้เราจะยอมรับว่าความเข้าใจในเรื่องผลกระทบในระยะยาวก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบเรื่องภาระหนี้สินต่อลูกหลาน) แต่หากขยายกรอบไปในระยะยาวแล้วจะทำให้การวิเคราะห์ยุ่งยากมาก ทั้งผลการสรุปก็จะไม่ค่อยแน่นอนเพราะเหตุว่ามีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะแปรผันในอนาคตมากมายด้วยกัน

๒. การกู้ภาครัฐบาลต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ ก็สืบเนื่องจากสาเหตุว่าความต้องการใช้จ่ายภาครัฐบาลสูงกว่ารายได้ที่มีอยู่ หรืออีกนัยหนึ่งเกี่ยวข้องกับขนาดของการเงินดุลงบประมาณ ในการใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลนี้อาจจะจุนเจือด้วยการกู้ยืมภายในประเทศ (พิมพ์ธนบัตรใหม่และการออกพันธบัตรขายให้ประชาชน) หรือการกู้ยืมจากต่างประเทศก็ได้ แต่วิธีจุนเจือ ๒ แบบนี้มีผลแตกต่างกัน การกู้ยืมภายในประเทศแม้ว่าจะเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ภาครัฐบาล (ชั่วคราว) แต่ไม่ได้ทำให้เกิด "import surplus" (ความสามารถที่จะนำเข้ามากกว่าส่งออก) ในขณะที่การกู้ยืมต่างประเทศทำให้เกิด "import surplus" การกู้จากต่างประเทศมีผลทำให้เกิดการโอนเงินทุน แต่ตัวแปรที่ควรจะนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์ควรจะเป็น "การโอนทรัพยากรสุทธิ" มากกว่า (การโอนเงินสุทธิหมายถึง เงินกู้ยืมจากต่างประเทศที่เบิกจ่ายจริงหักออกด้วยการชำระคืน

เงินกู้ซึ่งรวมเงินต้นและดอกเบี้ย) ตามหลักการ เงินทุนสุทธิที่โอนมาจากต่างประเทศนี้ทำให้ภาครัฐบาลมีทรัพยากรมากขึ้น ซึ่งสามารถนำไปลงทุนหรือบริโภคได้ และจะมีผลกระทบต่อไปยังผลผลิตอันเป็นรายได้ของประเทศ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นหรืออีกนัยหนึ่งอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะบอกว่า การกู้ยืมดังกล่าวคุ้มหรือไม่คุ้ม กล่าวคือ ถ้าอัตราการขยายตัวสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยก็หมายความว่า การกู้ยืมนั้นคุ้มค่า และจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการชำระคืน ทั้งผลผลิตและการสะสมทุนจะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต แต่ถ้าอัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยก็หมายความว่า การกู้ยืมไม่คุ้มค่า และจะก่อให้เกิดปัญหาในการชำระคืนภายหลัง

๓. เพื่อประโยชน์สำหรับนักศึกษาหรือผู้ที่สนใจในเรื่องนี้อย่างละเอียด จะขออธิบายหุ่นจำลองซึ่งเป็นพื้นฐานของข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นแล้ว[๑] 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) ..... $F = F_o e^{ft}$ $0 < f < r$

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

---

[๑]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.

เดิบโตของ X ความสัมพันธ์ใน ๕ สมการข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่าย ซึ่งไม่ต้องการคำอธิบายมากนัก สมการแรกเป็นข้อสมมุติของเราที่กำหนดให้ผลผลิตขึ้นอยู่กับขนาดของทุนเป็นสำคัญ ที่กล่าวดังนั้นมิได้หมายความว่า ปัจจัยอื่น ๆ ไม่สำคัญ แต่เป็นการโยงเอาความสัมพันธ์แบบง่าย ๆ สมการที่ (๒) ซึ่งแสดงอัตราการขยายตัวซึ่งสามารถเข้าใจได้ทันทีจากสมการที่ (๑) สมการที่ (๓) และ (๔) เป็นความสัมพันธ์โดยคำนิยาม และสมการที่ (๕) แสดงถึงขนาดของการกู้ยืมต่างประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยมีขีดจำกัด กล่าวคือ ให้เพิ่มได้เท่ากับอัตรา f (การที่ประเทศกู้ยืมมีผลทำให้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรจะเพิ่มขึ้นตลอดเวลาไม่ได้ ในที่สุดแล้วประเทศผู้กู้จะต้องเป็น supplier of real resources ในอนาคต)

๔. ในหุ่นจำลองได้สมมุติว่าให้มีผู้บริหารหนี้ซึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจกู้ยืม กระทำการโดยมีเป้าหมายที่จะ maximize รายได้ของประเทศชาติในอนาคต (at terminal date) โดยที่คำนึงถึงภาระหนี้และขนาดของหนี้สะสมด้วย กล่าวคือ

(6) ..... max $bK(t) - rD(t) - uD(t)$

โดยที่ $uD(t)$ หมายถึง การสูญเสียของสังคมอันสืบเนื่องจากการมีหนี้ต่างประเทศสะสม และกำหนดให้มีข้อจำกัดดังนี้

(7) .... $\dot{K} = a_1 K + a_2 |F(1-vF)-(r+q)D)| - a_3$[๑] และ

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

---

[๑] สมการที่ (๗) แสดงถึงการสะสมทุนของประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย ๒ ประเภท ได้แก่ ก.ขึ้นอยู่กับการออมภายในประเทศ ($a_1 K$) โดยที่ a_1 หมายถึงผลคูณของ marginal propensity to save และ output-capital ratio ข. ขึ้นอยู่กับการออมจากต่างประเทศ (หมายถึง การเงินทุนโอนจากต่างประเทศสุทธิ) และในที่นี้สมมุติว่ามีต้นทุนค่าจัดการและ commitment charge (v) ด้วย

นักศึกษาจะสังเกตได้ว่านี่เป็นการใช้เทคนิค dynamic optimization มาประยุกต์กับปัญหาโดยมีข้อจำกัด ซึ่งสามารถกระทำได้โดยตัวสมการใหม่ขึ้น เรียกว่า "สมการแฮมิลตัน" ดังนี้

(9) .... $H = p_1\{a_1K + a_2[F(1-vF)-(r+q)D] - a_3\}+ p_2(F-qD)$

p_1 และ p_2 หมายถึง costate variables

อาศัยเทคนิคที่เรียกว่า Pontryagin Maximum Principle เราสามารถได้เงื่อนไขดังนี้

(10)..... $\frac{\partial H}{\partial F} = 0 = a_2p_1\ (1-2vF)+p_2$

(11)..... $\frac{\partial H}{\partial K} = \dot{p}_1 = -a_1p_1$

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

จากสมการที่ (๑๐) เราสรุปได้ว่า F ที่ optimal (F^*) คือ

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

และจาก (๑๑) กับ (๑๒) ได้

$$\left.\frac{p_2}{p_1}\right|_{t=0} = -\frac{a_2(r+q)}{a_1+q}$$

แทนค่านี้ลงใน (๑๓)

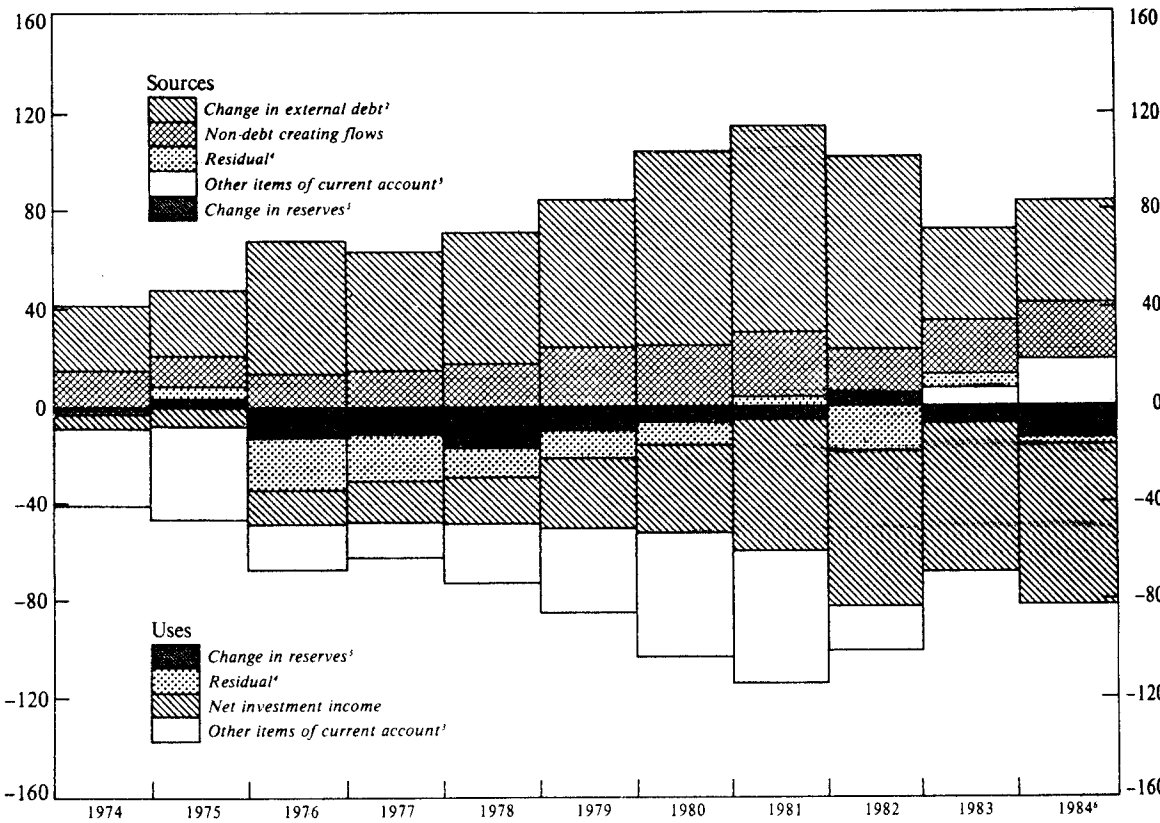
(14)..... $$\left.F^*\right|_{t=0} = \frac{v}{2}\ \frac{a_1-r}{a_1+q}$$

สมการนี้ชี้ให้เห็นว่า a_1 ควรจะต้องมากกว่า r และยิ่ง r และ q มีค่าสูงเท่าใด F ควรจะลดลง

ตารางภาคผนวก ผ.๑

Non-Oil Developing Countries: Sources and Uses of External Financial Flows, 1974–84[1]

(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.

ตารางภาคผนวก ผ.๒

External Debt

Non-Oil Developing Countries: Distribution of Debt by Class of Creditor, End of Year, 1977–84[1]

(In percent)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
All 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								
Net 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
Other 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 ผ.๒ (ต่อ)

Non-Oil Developing Countries: Distribution of Debt by Class of Creditor, End of Year, 1977–84[1]

(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 countries[2]						
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	84.3
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 countries[2]						
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 importers[6]						
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 countries[7]						
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.

ตารางภาคผนวก ผ.๔

Non-Oil Developing Countries: Medium-Term Projections for Foreign Trade[1]

Base Scenario

(Changes in percent)

	Change from Preceding Year						
	Averages[2]					Average	
	1968–72	1973–80	1982	1983	1984	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 countries[1]							
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	0.7	0.2	4.8	4.7
Memorandum item							
Major borrowing countries[3]							
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[2]	−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[2]	−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[2]	−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 [2]	−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[2]	−9.4	−9.4	128.7	115.8	23.8	19.9	8.0	5.6

เอกสารหมายเลข 2

"การก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชน"

โดย
นายพิสิษฐ์ ลี้อาธรรม
ฝ่ายต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชน

สารบัญ

	หน้า
1. หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนในดุลการชำระเงิน	2-1
2. องค์ประกอบของการก่อหนี้ภาคเอกชน	2-3
3. วิวัฒนาการของการก่อหนี้ภาคเอกชนของไทย	2-3
3.1 ยอดหนี้คงค้าง	2-6
3.2 ภาระหนี้	2-7
4. ลักษณะของหนี้เงินกู้เอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับของทางการ	2-8
5. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้ภาคเอกชน	2-8
6. นโยบายของทางการเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน	2-11
ภาคผนวก	2-13

การก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชน*

ปัญหาการก่อหนี้และภาระหนี้ต่างประเทศได้เป็นปัญหาสำคัญของวงการการเงินระหว่างประเทศ นับตั้งแต่หลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมา ในกรณีของประเทศไทย แม้จะยังไม่มีปัญหาภาระหนี้ต่างประเทศมากเท่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แต่ก็ได้มีการให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้มาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ต้องประสบกับปัญหาเช่นประเทศอื่น ๆ สำหรับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจนั้นได้มีการศึกษาและดำเนินนโยบายควบคุมแล้วพอสมควร บทความนี้จะจำกัดเฉพาะการก่อหนี้ของภาคเอกชนไทย โดยจะแสดงถึงลักษณะปัญหา และแนวนโยบายที่รัฐบาลพึงพิจารณาเกี่ยวกับการก่อหนี้ภาคเอกชน

๑. หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนในดุลการชำระเงิน

การก่อหนี้ต่างประเทศของไทยแยกตามฐานะการเป็นลูกหนี้ออกได้ ๓ กลุ่ม คือ การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ การก่อหนี้ของระบบธนาคารทั้งธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย และกลุ่มสุดท้ายคือการก่อหนี้ภาคเอกชน สำหรับภาคเอกชนนี้ครอบคลุมไปถึงหน่วยงานบางแห่งที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามคำจำกัดความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เช่น บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกือบร้อยละ ๓๐ และยังครอบคลุมไปถึงสถาบันการเงินทุกแห่งที่ไม่ใช่ธนาคาร เช่น บริษัทเงินทุนต่าง ๆ เป็นต้น

การก่อหนี้ของภาคเอกชนเป็นการนำเงินทุนเข้ามาจากต่างประเทศ จะบันทึกเป็นรายการบัญชีเงินทุน (capital account) ของบัญชีดุลการชำระเงิน ในทำนองเดียวกับการก่อหนี้ของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่การก่อหนี้ต่างประเทศของระบบธนาคารจะปรากฏอยู่ในบัญชีเดินสะพัดและบัญชีทุน ดังนั้น จึงเป็นรายการชดเชยการขาดดุลบัญชีดุลการชำระเงิน

---

* บทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัว และไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของทางการเสมอไป

ปัญชีดุลการชำระเงินกับต่างประเทศ

	รับ	จ่าย
บัญชีเดินสะพัด		รายจ่ายค่าดอกเบี้ย
บัญชีเงินทุน	นำเงินเข้าจาก การก่อหนี้ของรัฐบาล " " รัฐวิสาหกิจ " " เอกชน	ชำระคืนต้น รัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ เอกชน
รายการชดเชยการขาดดุลการชำระเงิน	นำเงินเข้าจาก การก่อหนี้ของธนาคารพาณิชย์	

ฉะนั้น ในทางบัญชีดุลการชำระเงินกับต่างประเทศ การก่อหนี้ของภาครัฐบาลและเอกชนจะทำให้ลดการขาดดุลการชำระเงินในส่วนที่มีการนำเงินทุนเข้ามา ในขณะที่การก่อหนี้ของระบบธนาคารจะไม่ช่วยลดการขาดดุลการชำระเงิน ทั้งที่มีการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเหมือนกัน

ในการรายงานฐานะหนี้ต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ มักจะพิจารณาหนี้ของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจและหนี้ของภาคเอกชนเท่านั้น สำหรับหนี้ของระบบธนาคารทั้งของธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลางจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานปกติของธนาคารจึงไม่รวมเป็นส่วนหนึ่งของภาระหนี้ต่างประเทศ อย่างไรก็ดี หากจะมีการพิจารณาถึงภาระหนี้ของประเทศอย่างสมบูรณ์แล้ว สมควรจะได้มีการนำทั้งภาระหนี้ต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลางกับต่างประเทศมารวมไว้ด้วย เนื่องจากต่างก็เป็นภาระต่อการหาเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเหมือนกัน

สำหรับรายจ่ายชำระหนี้ค่าดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นหนี้ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ระบบธนาคารและเอกชน จะบันทึกรายการในบัญชีเงินบริการ จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ มีการขาดดุลบัญชีเงินสะพัดสูงขึ้น

๒. องค์ประกอบของการก่อหนี้ภาคเอกชน

ในการก่อหนี้ภาคเอกชนสามารถแยกออกตามวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ได้ ๒ กลุ่ม คือ การก่อหนี้ที่เกี่ยวโยงกับการค้าทั้งสินค้าหรือบริการกับผู้ให้กู้ ได้แก่ Suppliers'Credit, Oil Credit และ Open Account และอีกกลุ่มหนึ่งคือการก่อหนี้ที่มีลักษณะเป็นการกู้เงินจากสถาบันการเงินและบริษัทในเครือ เป็นต้น ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของการก่อหนี้เอกชนและได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกที โดยได้เพิ่มขึ้นจากที่เคยมีสัดส่วนในหนี้เอกชนทั้งหมดร้อยละ ๕๘.๓ ในปี ๒๕๒๐ เป็นร้อยละ ๘๐ ในปี ๒๕๒๖ ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑

ยอดหนี้คงค้างของภาคเอกชน

หน่วย : พันล้านดอลลาร์สหรัฐ-อเมริกา

ปี	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. หนี้การค้า	๐.๕	๐.๕	๐.๖	๑.๐	๐.๗	๐.๘	๐.๘
๒. หนี้เงินกู้ 1/	๐.๗	๐.๘	๑.๑	๑.๖	๒.๕	๒.๙	๓.๒
รวม (๑ + ๒)	๑.๒	๑.๓	๑.๗	๒.๖	๓.๒	๓.๗	๔.๐
หนี้เงินกู้เป็นร้อยละของยอดรวม	๕๘.๓	๖๑.๕	๖๔.๗	๖๑.๕	๗๘.๑	๗๘.๔	๘๐.๐

๓. วิวัฒนาการของการก่อหนี้ภาคเอกชนของไทย

การก่อหนี้ของภาคเอกชนไทยในอดีต ส่วนใหญ่มักจะเป็นการก่อหนี้ที่เกี่ยวโยงกับการค้าระหว่างประเทศ โดยคู่ค้าจะเป็นฝ่ายจัดหาสินเชื่อให้ การกู้เงินโดยตรงจากสถาบันการเงินต่างประเทศยังมีน้อย เนื่องจากเอกชนไทยยังไม่คุ้นเคยกับสถาบันการเงินต่างประเทศ และที่สามารถกู้เงินได้มักจะเป็นสาขาหรือบริษัทในเครือของต่างประเทศ นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังเป็นฝ่ายกู้มาแล้วให้กู้ต่อแก่เอกชนไทยในรูปเงินบาท เนื่องจากไม่มีปัญหาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็นการได้กำไรจากดอกเบี้ยส่วนต่าง

1/ รวม Buyers'Credit ด้วย

ทางการได้พยายามส่งเสริมให้มีการก่อหนี้เพื่อดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศ เป็นการชดเชยการขาดดุลการชำระเงินและส่งเสริมการลงทุน โดยไม่มีมาตรการจำกัดหรือควบคุมการก่อหนี้แต่อย่างใดมาโดยตลอด มีการเปิดโอกาสให้เอกชนขอจดทะเบียนการก่อหนี้จากต่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนที่จะได้รับความสะดวกในการชำระคืนหนี้นั้น ๆ ซึ่งจะต้องขอซื้อเงินตราต่างประเทศ เช่น การซื้อเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ ตามระเบียบการควบคุมปริวรรต นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา กระทรวงการคลังมีนโยบายอย่างชัดเจนในการส่งเสริมการก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชนไทย โดยมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๘๓ ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งต้องเสียร้อยละ ๑๐ ของดอกเบี้ยที่จ่ายให้แก่ต่างประเทศสำหรับการกู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ และร้อยละ ๒๕ สำหรับการกู้จากนิติบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้ โดยให้เงินกู้นั้น ๆ ต้องจดทะเบียนต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสียก่อนและได้มีการขยายเวลายกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ต่อไปอีกหลายครั้ง[๒/]

๒/ หมายเหตุ การประกาศยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลง

พรก.ฉบับที่	พ.ศ.	หลักฐานการกู้ทำระหว่าง	อายุการกู้ยืมเงิน	หมายเหตุ	ให้ไว้ ณ
๘๓	๒๕๒๒	๑ พค.๒๕๒๒ - ๓๐ กย.๒๕๒๒	ไม่จำกัด		๘ พค.๒๕๒๒
๘๔	๒๕๒๒	๑ พค.๒๕๒๒ - ๓๐ กย.๒๕๒๓	ไม่จำกัด	ยกเลิกฉบับ๘๓	๒๔ กย.๒๕๒๒
๑๐๑	๒๕๒๓	๑ ตค.๒๕๒๓ - ๓๐ กย.๒๕๒๔	ไม่จำกัด		๒๔ กย.๒๕๒๓
๑๑๒	๒๕๒๔	๑ สค.๒๕๒๔ - ๓๑ ธค.๒๕๒๔	ไม่จำกัด	ยกเลิกฉบับ๑๐๑ ใช้เฉพาะ ๑ตค. ๒๕๒๓ - ๓๑ กค. ๒๕๒๔	๒๓ สค.๒๕๒๔
๑๑๙	๒๕๒๕	๑ มค.๒๕๒๕ - ๓๑ ธค.๒๕๒๕	ไม่จำกัด		๒ กพ.๒๕๒๕
๑๓๐	๒๕๒๖	๑ มค.๒๕๒๖ - ๓๐ มิย.๒๕๒๖	ไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน		๑๑ มค.๒๕๒๖
รัฐวิสาหกิจนำเงินเข้า		๑ มค.๒๕๒๕ - ๓๑ ธค.๒๕๒๕ ๑ มค.๒๕๒๖ - ๓๑ ธค.๒๕๒๖	ไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน		
๑๓๗	๒๕๒๖	๑ กค.๒๕๒๖ - ๓๐ มิย.๒๕๒๗	ไม่น้อยกว่า ๒๔ เดือน		๑๙ กค.๒๕๒๖
๘๕	๒๕๒๒	- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศมีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น และรัฐบาลต่างประเทศเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด - สถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศเฉพาะเงินฝึงได้ฝึงประเมินซึ่งได้รับจากรัฐวิสาหกิจ และกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบในการกู้เงินนั้น ทั้งนี้เฉพาะกรณีที่สถาบันการเงินดังกล่าวไม่ได้รับเครดิตภาษีตามกฎหมายแห่งประเทศของตนหรือตามสัญญาว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ			๒๑ ตค.๒๕๒๒

และปรับปรุงเงื่อนไขการยกเว้นให้เฉพาะเงินกู้ที่มีอายุ ๑ ปี หรือ ๒ ปีขึ้นไป จนถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๒๗ จึงได้ยกเลิก แต่เงินกู้ระยะยาวที่นำเข้าประเทศในระหว่างที่มีประกาศก็ยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตลอดระยะของอายุเงินกู้นั้น ๆ

จากสาเหตุต่าง ๆ ข้างต้น การกู้เงินของเอกชนไทยจากต่างประเทศจึงขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับธนาคารพาณิชย์เริ่มเปลี่ยนนโยบายที่เคยกู้เงินจากต่างประเทศมาให้กู้ต่อในรูปเงินบาท เพราะทำให้ธนาคารต้องมีปัญหาความเสี่ยงกับอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากความไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา นโยบายใหม่ของธนาคารพาณิชย์จึงเป็นผลให้เอกชนไทยเป็นฝ่ายกู้จากต่างประเทศโดยตรง โดยธนาคารพาณิชย์อาจเป็นผู้ดำเนินการให้ ทางฝ่ายเอกชนก็สนใจการกู้เงินจากต่างประเทศ เพราะได้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่ามาก เช่น การกู้เงินสกุลสวิสฟรังก์ เมื่อปลายปี ๒๕๒๗ เสียอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ ๖ เทียบกับที่ต้องจ่ายในอัตราร้อยละ ๑๖ - ๑๗ หากกู้เป็นเงินบาทภายในประเทศ

การกู้เงินของภาคเอกชนยังได้รับการกระตุ้นในบางครั้งจากที่เคยมีปัญหาเงินฝืดหรือการควบคุมสินเชื่อเอกชน ทำให้มีการกู้ยืมจากต่างประเทศมาใช้ทดแทนสินค้าเชื่อภายในประเทศในทางตรงข้าม บางครั้งที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นสูงมาก ก็จะมีการชำระคืนเงินกู้ และหันมาใช้สินเชื่อภายในเป็นการทดแทน ทำให้การเงินภายในประเทศอาจฝืดเคืองได้ ทั้งที่อัตราเพิ่มของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้ายังคงอยู่ในอัตราสูง[๓/]

๓/ จากการทำ Regression ระหว่างการนำเงินทุนเข้าและดอกเบี้ยส่วนต่างโดยยึดอัตราดอกเบี้ย Call Loan ของไทย และอัตราดอกเบี้ย Fed Fund ของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้ยังไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเท่าใดนัก และสำหรับการทำ Regression ระหว่างการใช้เงินทุนนำเข้ากับการใช้สินเชื่อภายในประเทศ แม้จะมีนัยสำคัญทางสถิติพอสมควร แต่ปรากฏว่ามีเครื่องหมายตรงข้าม แทนที่จะมีเครื่องหมายลบเพื่อแสดงการทดแทนกันกลับมีเครื่องหมายเป็นบวก

ผลจากการขยายการก่อหนี้ของภาคเอกชน ทำให้ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้เพิ่มขึ้นมากดังนี้

๓.๑ ยอดหนี้คงค้าง

หนี้ภาคเอกชน เมื่อสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๒๗ มียอดคงค้าง ๕,๐๕๖.๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยมีส่วนที่เป็นหนี้ระยะสั้นจำนวน ๑,๖๕๗.๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หนี้ภาคเอกชนมีการเพิ่มในอัตราที่สูง โดยได้เพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าของเมื่อปี ๒๕๒๓ หนี้เอกชนจึงได้เพิ่มขึ้นจากที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ ๔๙.๓ ของเงินสำรองทางการ (Monetary Authorities' International Reserve) เมื่อปี ๒๕๒๑ เป็นร้อยละ ๑๙๗.๗ เมื่อสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๒๗

ตารางที่ ๒

ยอดคงค้างหนี้ต่างประเทศของเอกชน

หน่วย : ล้านดอลลาร์ สรอ.

หนี้เอกชน	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	กย. ๒๕๒๗
ระยะยาว **	๙๓๐.๖	๑,๒๑๕.๖	๑,๗๐๒.๖	๒,๐๙๘.๖	๒,๒๙๔.๓	๒,๖๕๗.๔	๓,๓๙๘.๖
ระยะสั้น	๓๒๙.๔	๔๕๓.๕	๘๖๐.๓	๑,๐๙๔.๐	๑,๔๑๑.๕	๑,๓๒๕.๗	๑,๖๕๗.๗
*(สัดส่วนกับเงินสำรองทางการ)	(๑๒.๙)	(๑๔.๕)	(๒๘.๔)	(๔๐.๑)	(๖๓.๓)	(๕๑.๙)	(๖๔.๘)
รวม	๑,๒๖๐.๐	๑,๖๖๙.๑	๒,๕๖๒.๙	๓,๑๙๒.๖	๓,๗๐๕.๘	๓,๙๘๓.๑	๕,๐๕๖.๓
* (สัดส่วนกับเงินสำรองทางการ)	(๔๙.๓)	(๕๓.๓)	(๘๔.๗)	(๑๑๗.๑)	(๑๖๖.๑)	(๑๕๕.๙)	(๑๙๗.๗)

* ร้อยละ

** หนี้ที่มีอายุการชำระคืน ๑ ปีขึ้นไป

๓.๒ ภาระหนี้

ภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมีจำนวนสูงกว่าภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเมื่อรวมหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชน แม้ว่ายอดคงค้างหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนมากกว่าถึง ๒ เท่า เนื่องจากหนี้เอกชนมีระยะเวลาชำระคืนสั้นกว่าและมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า นอกจากนี้ ภาระหนี้เอกชนนี้มีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากตามการเพิ่มขึ้นของยอดคงค้างหนี้เอกชน ทำให้สัดส่วนของภาระหนี้เพิ่มขึ้นจากที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ ๓๒.๑ ของเงินสำรองทางการเมื่อปี ๒๕๒๑ เป็นร้อยละ ๗๖.๖ เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๒๗

ตารางที่ ๓

ภาระหนี้ต่างประเทศเอกชน

หน่วย : ล้านดอลลาร์ สรอ.

ภาระหนี้เอกชน	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	กย. ๒๕๒๗
ระยะยาว	๖๒๔.๑	๖๔๘.๐	๗๘๙.๘	๗๑๒.๓	๗๐๙.๗	๘๒๓.๖	๗๕๒.๕
ระยะสั้น	๑๙๗.๙	๓๕๗.๑	๗๙๑.๗	๖๖๔.๐	๑,๔๑๗.๒	๑,๑๘๓.๙	๑,๒๐๖.๒
*(สัดส่วนกับเงินสำรองทางการ)	๗.๗	๑๑.๔	๒๖.๒	๒๔.๔	๖๓.๕	๔๖.๓	๔๗.๒
รวม	๘๒๒.๐	๑,๐๐๕.๑	๑,๕๘๑.๕	๑,๓๗๖.๓	๒,๑๒๖.๙	๒,๐๐๗.๕	๑,๙๕๘.๗
*(สัดส่วนกับเงินสำรองทางการ	๓๒.๑	๓๒.๑	๕๒.๓	๕๐.๕	๙๕.๓	๗๘.๖	๗๖.๖
*(สัดส่วนกับรายได้จากการส่งออก)	๑๖.๕	๑๕.๖	๑๙.๐	๑๕.๓	๒๓.๒	๒๒.๓	-

* ร้อยละ

เมื่อเทียบภาระหนี้ภาคเอกชนกับรายได้จากการส่งออก จะเห็นได้ว่า ทั้งภาระหนี้ระยะสั้นและระยะยาวเป็นภาระต่อรายได้จากการส่งออกมากขึ้น โดยเฉพาะภาระหนี้ระยะสั้น

๔. ลักษณะของหนี้เงินกู้เอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับของทางการ

การก่อหนี้ของเอกชนมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบการกู้เงินของเอกชนและรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ

ลักษณะ	หนี้เอกชน	หนี้รัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ
วัตถุประสงค์	มักจะเพื่อใช้แทนสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เป็นการเสริมสภาพคล่อง	ใช้กับโครงการลงทุน มักจะมีการจัดทำเป็นโครงการและวิเคราะห์โครงการ
จำนวนเงิน	รายละไม่มาก เช่น รายละ ๑ ล้านดอลลาร์ สรอ. เป็นต้น	รายละมาก ๆ เช่น ๕๐ ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือ ๑๐๐ ล้านดอลลาร์ สรอ.
อายุ	ตั้งแต่ ๑ เดือน ๖ เดือน ไปจนถึง ๒ ปี หรือแบบชำระคืนเมื่อทวงถาม	ยาว อาจถึง ๒๐ ปี
ระยะเวลาการชำระคืน	การชำระคืนสามารถชำระก่อนกำหนดหรือขยายเวลาได้ง่าย	ชำระตามแผนการชำระคืนที่กำหนดไว้แน่นอน
อัตราดอกเบี้ย	ตามตลาดหรืออาจจะสูงกว่าตลาดก็ได้	มักจะเป็นแบบผ่อนปรนหรือเป็นไปตามตลาด
เงื่อนไขอื่น	เปลี่ยนแปลงได้ง่าย	เปลี่ยนแปลงยาก
การประเมินผลโครงการ	ประเมินยาก	ประเมินผลได้ง่ายกว่า

๕. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้ภาคเอกชน

การก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีประเด็นปัญหาที่พึงพิจารณาดังนี้

๑. การกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชนมีลักษณะเดียวกับการใช้สินเชื่อภายในประเทศจากธนาคารพาณิชย์ หากมีธุรกิจเอกชนใช้เงินกู้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จะทำให้มีปัญหาการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะการควบคุมสินเชื่อภายในประเทศด้วยการจำกัด

โดยตรงหรือด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ย ซึ่งทำให้มีการหันไปใช้เงินกู้จากต่างประเทศเป็นการทดแทน

ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นมา การใช้เงินกู้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีความสำคัญมากทั้งเมื่อเทียบกับการใช้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ ดังตาราง

ตารางที่ ๕.

การใช้เงินกู้ต่างประเทศเทียบกับการใช้สินเชื่อธนาคารพาณิชย์โดยภาคเอกชน

หน่วย : พันล้านบาท

ยอดคงค้าง	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	กย. ๒๕๒๗
๑.สินเชื่อธนาคารพาณิชย์	๑๑๔.๒	๑๔๖.๘	๑๗๔.๒	๒๐๐.๓	๒๓๗.๓	๒๖๐.๔	๓๘๐.๔	๔๑๑.๕
๒.การกู้เงินจากต่างประเทศ	๑๔.๑	๑๕.๗	๒๑.๗	๓๓.๔	๕๔.๖	๖๖.๔	๗๒.๔	๙๔.๖
(๒) เป็นร้อยละของ (๑)	๑๒.๓	๑๐.๗	๑๒.๑	๑๖.๗	๒๓.๐	๒๕.๖	๑๙.๐	๒๒.๙

๒. การกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชนจำนวนไม่น้อย เป็นเพราะต้องการได้ประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำในต่างประเทศ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทั้งในสกุลเงินที่กู้ และค่าเงินบาท ซึ่งจะเป็นปัญหาดังนี้

๒.๑ ทำให้การปรับค่าเงินบาทมีผลกระทบค่อนข้างมากต่อเอกชนที่ก่อหนี้จากต่างประเทศ และเป็นแรงกดดันที่อาจจะมีผลทำให้รัฐบาลไม่มีความยืดหยุ่นแก่การปรับค่าเงินบาทให้เป็นไปตามเหตุผลทางเศรษฐกิจ เพราะก่อให้เกิดผลทางการเมืองจากกลุ่มที่สูญเสียประโยชน์จากการปรับค่าเงินบาท

๒.๒ การที่ธุรกิจเอกชนมียอดหนี้คงค้างเป็นจำนวนมาก อาจทำให้ระบบการเงินของไทยกับต่างประเทศขาดเสถียรภาพ โดยเฉพาะระยะที่มีข่าวลือหรือการคาดคะเนเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท หรือมีเหตุการณ์ผิดปกติหรือไม่สงบทางการเมืองเกิดขึ้น จะทำให้มีผู้กู้ของชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนด เพื่อเลี่ยงความสูญเสียจากการลดค่าเงินบาท เป็นการผลักดันให้ข่าวลือหรือการคาดคะเนเป็นจริงขึ้นมาได้ในที่สุด

๒.๓ โดยปกติธุรกิจเอกชนที่ดีจะมีนโยบายการบริหารการเงินที่ระมัดระวังด้วยการไม่ก่อความเสี่ยงโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน การที่ธุรกิจเอกชนไทยเป็นจำนวนไม่น้อยมีความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินในต่างประเทศลักษณะนี้จึงไม่เป็นสิ่งที่พึงสนับสนุน เพราะจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อธุรกิจโดยไม่จำเป็น

๒.๔ เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรสนับสนุน

๒.๕ ทำให้ธุรกิจไทยและระบบเศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเงินของโลกมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

๓. การกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนทำให้ต้องมีการจ่ายค่าดอกเบี้ยไปต่างประเทศโดยไม่จำเป็น เพราะความต้องการใช้เงินนั้นน่าจะเป็นเงินบาท และหากเป็นการกู้จากภายในประเทศ ค่าดอกเบี้ยนั้นจะเป็นรายได้ภายในประเทศ ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดมีการขาดดุลเพิ่มขึ้น และแม้การนำเงินกู้เข้ามาจะลดการขาดดุลการชำระเงินในเดือนหรือปีที่นำเข้า แต่ก็ต้องมีการนำเงินนั้นชำระคืนไปต่างประเทศในระยะต่อไป ฉะนั้น หากพิจารณาดุลการชำระเงินในระยะ ๕ ปีแล้ว การนำเงินกู้เข้ามาจะทำให้ประเทศต้องขาดดุลการชำระเงินเพราะต้องชำระค่าดอกเบี้ยซึ่งจะมากกว่าเงินกู้ที่นำเข้ามา

ในระยะยาวการก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชนจึงมีผลทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลมากขึ้น และรายได้ประชาชาติลดลง

๔. ในการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนจำนวนไม่น้อยเป็นการกู้ที่ไม่น่าจะมีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ เช่น การกู้เงินเพื่อใช้ในกิจการซื้อขายสุรา กิจการที่ดิน การก่อสร้าง ศูนย์การค้า คอนโดมิเนียม กิจการเช่าซื้อรถยนต์ เป็นต้น กิจการเหล่านี้ในบางครั้งยังสัมพันธ์กับการสั่งซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศ ทำให้มีการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น

๕. อัตราดอกเบี้ยในหลายกรณีเป็นอัตราที่สูงเกินไป เช่น มีการกู้เงินโดยจ่ายดอกเบี้ยในอัตราคงที่ร้อยละ ๑๖ โดยตลอด ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการควบคุมปริวรรต เพื่อส่งเงินไปต่างประเทศ

๖. ประเทศกำลังพัฒนาในโลกเกือบทั้งหมด รวมทั้งประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศมีการควบคุมการกู้เงินของเอกชนจากต่างประเทศ เพื่อเหตุผลในการบริหารหนี้ต่างประเทศ ซึ่งมักจะมีการกำหนดให้ขออนุญาติต่อทางการก่อน และกำหนดอายุของเงินกู้ขั้นต่ำ เช่น ฝรั่งเศสกำหนดว่าอายุจะต้องไม่ต่ำกว่า ๑ ปี นับจากวันนำเงินกู้เข้ามา และเดนมาร์กกำหนดอายุการกู้ต้องไม่ต่ำกว่า ๕ ปี อิสราเอลระงับการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๒ สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนเกาหลีจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการก่อน

๖. <u>นโยบายของทางการเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน</u>

เท่าที่ผ่านมาทางการโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีการเข้มงวดการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นลำดับ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาหนี้ของประเทศดูแลการก่อหนี้ไม่ให้มีจำนวนเกินขอบเขตที่กำหนด ทำให้การก่อหนี้ภาครัฐบาลในระยะ ๒ ปีที่ผ่านมาลดลง อย่างไรก็ดี สำหรับการก่อหนี้จากต่างประเทศของเอกชนนั้น เท่าที่ผ่านมานอกจากทางการไม่ได้เข้มงวดหรือควบคุมแล้วยังมีการสนับสนุนการก่อหนี้จากต่างประเทศด้วยการยกเว้นการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศนับตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมาจนถึงกลางปี ๒๕๒๗ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการนำเข้าเงินทุนเพื่อชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

จากการที่หนี้ภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับที่สูงพอประมาณหรือเกือบ ๒ เท่าของทุนสำรองระหว่างประเทศ จึงสมควรที่ทางการจะได้ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชนว่ายังจะให้สามารถเข้ามาอย่างเสรีตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้จะต้องมีการขออนุญาตส่งคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินทุกครั้ง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วไม่มีผลต่อการควบคุมการก่อหนี้ภาคเอกชน เพราะเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินจะผ่อนผันให้ส่งเงินออกไปตามหลักฐานการกู้ยืมที่ได้นำเงินกู้เข้ามาแล้ว

เนื่องจากการก่อหนี้ของภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนนำเข้า ซึ่งอาจมีส่วนช่วยลดการขาดดุลการชำระเงิน การห้ามนำเข้าเงินกู้ต่างประเทศทันทีทันใดอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการเงินตราต่างประเทศในระยะนี้ นโยบายที่เหมาะสมจึงควรควบคุมคุณภาพของการก่อหนี้เอกชนไม่ให้เป็นปัญหาต่อการชำระคืนมากเกินไป โดยเฉพาะการกำหนดเรื่องการชำระคืนและการพิจารณาเรื่องอัตราดอกเบี้ย สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เงินของเงินกู้นั้น เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการจำกัดสินเชื่อแก่ธุรกิจบางประเภท นโยบายหนี้เงินกู้เอกชนจึงควรจะอิงกับนโยบายสินเชื่อที่มีอยู่ คือไม่จำกัดเรื่องเกี่ยวกับการใช้เงินของเงินกู้ต่างประเทศ อย่างไรก็ดี หากหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มสูงกว่านี้มากขึ้น ก็อาจจะต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้เฉพาะโครงการที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นการลงทุนเพื่อขยายการผลิตอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมส่งออก เป็นต้น ส่วนการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของธุรกิจบางด้าน เช่น บริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์นั้น สมควรจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปโดยให้มีการชะลอการใช้เงินกู้ต่างประเทศไม่ให้มากเกินสมควรในที่สุด

ภาคผนวก

ประเทศสมาชิกของ IMF กับการควบคุมการก่อหนี้เอกชน

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Afghanistan			
Algeria	✓		
Antigua and Barbuda		✓	
Argentina	✓		
Australia			✓
Austria	✓		
Bahamas	✓		
Bahrain		✓	
Bangladesh	✓		
Barbados	✓		
Belgium and Luxembourg	✓free market	✓official market	
Belize		✓	
Benin	✓		
Bhutan	✓		
Bolivia	✓		
Botswana		✓	
Brazil	✓		
Burma	✓		
Burundi		✓	
Comeroon		✓	
Canada		✓	

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Cape Verde	✓		
Central African Rep.	✓		
Chad	✓		
Chile	✓		
China, People's Rep.	✓		
Colombia	✓		
Comoros			✓
Congo	✓		
Costa Rica	✓		
Cyprus	✓		
Denmark	✓		
Djibouti		✓	
Dominica	✓		
Dominican Republic	✓		
Ecuador	✓		
Egypt	✓		
El Salvador	✓		
Equatiorial Guinea	✓		
Ethiopia	✓		
Fiji	✓		
Finland	✓		
France	✓		
Gabon			✓

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
The Gambia	✓		
Germany, Fed. Rep.of		✓	
Ghana	✓		
Greece	✓		
Grenada	✓		
Guatemala	✓		
Ginea	✓		
Guinea-Bissau	✓		
Guyana			✓
Haiti	✓		
Honduras	✓		
Hong Kong		✓	
Hungary	✓		
Iceland	✓		
India	✓		
Indonesia		✓	
Iran, Islamic Rep.	✓		
Iraq	✓		
Ireland	✓		
Israel	✓		
Italy	✓		
Ivory Coast	✓		

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Jamaica	✓		
Japan		✓	
Jordan			✓
Kenya	✓		
Korea	✓		
Kuwait		✓	
Lao People's Dem. Rep.			
Lebanon		✓	
Lesotho			✓
Liberia		✓	
Libyan Arab Jamahiriya	✓		
Madagascar	✓		
Malawi	✓		
Malaysia	✓		
Maldives		✓	
Mali			✓
Malta			✓
Mauritania			✓
Mauritius			✓
Mexico			✓
Morocco			✓
Nepal	?		
Netherlands		✓	

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Hetherlands Antilles	✓		
New Zealand	✓		
Nicaragua	✓		
Niger			✓
Nigeria	✓		
Norway	✓		
Oman		✓	
Pakistan	✓		
Panama		✓	
Papua New Guinea	✓		
Paraguay			✓
Peru			✓
Philippines	✓		
Portugal	✓		
Qatar		✓	
Romania	✓		
Rwanda	✓		
St. Lucia	✓		
St. Vincent and Grenadines	✓		
Sao Tome and Principe	✓		
Saudi Arabia		✓	
Senegal			✓
Seychelles		✓	
Sierra Leone			✓

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Singapore		✓	
Solomon Islands	✓		
Somalia	✓		
South Africa	✓		
Spain	✓		
Sri Lanka			✓
Sudan		✓	
Suriname	✓		
Swaziland			✓
Sweden	✓		
Syrian Arab Rep.			✓
Tanzania			✓
Thailand			✓
Togo			✓
Trinidad and Tobago	✓		
Tunisia	✓		
Turkey	✓		
Uganda			✓
United Arab Emirates		✓	
United Kingdom		✓	
United States		✓	
Upper Volta			✓
Uruguay		✓	

ประเทศสมาชิก	การขออนุญาตต่อทางการก่อนกู้เงิน		ต้องขออนุญาตการส่งเงินไปชำระคืน โดยไม่ต้องขออนุญาตนำเข้า
	ต้องขอ	ไม่ต้อง	
Vanuatu		✓	
Venexuela			✓
Viet Nam			
Western Samoa	✓		
Yemen Arab Rep.		✓	
Yemen, P.D.R. of	✓		
Yugoslavia	✓		
Zaire			✓
Zambia			✓
Zimbabew			✓

เอกสารหมายเลข 3

"ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้"

โดย
ดร.พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ดร.เมธี ครองแก้ว
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

1.	บทนำ	3 - 1
2.	ฐานะทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะ	
	2.1 ฐานะทางการคลัง	3 - 3
	2.2 วิกฤตการณ์เงินคงคลัง	3 - 6
	2.3 หนี้สาธารณะ	3 - 15
3.	หนี้สาธารณะและการพัฒนาประเทศ	
	3.1 สาเหตุของการก่อหนี้สาธารณะ	3 - 36
	3.2 หนี้เพื่อพัฒนาประเทศ (ทฤษฎี)	3 - 37
	3.3 การออมและการลงทุนในภาครัฐบาลไทย	3 - 39
	3.4 ข้อจำกัดการใช้เงินออมต่างประเทศ	3 - 44
	3.5 เงินกู้ภายในประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจ	3 - 45
	3.6 บทบาทของหนี้ต่างประเทศและการพัฒนาประเทศ	3 - 50
4.	ความสามารถทางการคลัง : ยุทธวิธีแก้ปัญหาหนี้	
	4.1 ปัญหาด้านรายได้	3 - 55
	4.2 ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี	3 - 60
	4.3 ปัญหาโครงสร้างและระบบงบประมาณรายจ่าย	3 - 65
	4.4 ปัญหาและข้อเสนอแนวนโยบายของรัฐบาลในการปรับโครงสร้างด้านรายจ่าย	3 - 66
5.	หนี้ต่างประเทศ : ความจำเป็นหรือความต้องการ	3 - 78
	ภาคผนวก	3 - 81
	Abbreviations	3 - 92
	เอกสารอ้างอิง	3 - 93

ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้

๑. บทนำ

ตลอดเวลา ๒๓ ปีที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลางประสบกับภาวะการขาดดุลติดต่อกันมาเกือบจะโดยตลอด [๑] ปัญหาการขาดดุลทางการคลังได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการขาดดุลทางการคลังสะสม ซึ่งต้องได้รับการชดเชยโดยการก่อหนี้สาธารณทั้งภายในและภายนอกประเทศสูงถึง ๓๗๓.๑ พันล้านบาท [๒] เมื่อต้นปี ๒๕๒๗ ในจำนวนนี้เป็นหนี้ภายในประเทศเสียร้อยละ ๕๗.๖ และหนี้ต่างประเทศประมาณร้อยละ ๔๒.๔

ถึงแม้ว่าฐานะทางการคลังจะมีส่วนทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะขึ้น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ส่วนหนึ่งของหนี้สาธารณะโดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศได้ถูกสร้างขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ภาระหนี้ถ้าสูงเกินไปในขณะที่ฐานะทางการคลังมีสภาพขาดดุล การก่อหนี้ดังกล่าวย่อมเป็นการเพิ่มการขาดดุลทางการคลังให้มากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะภาระหนี้อันเกิดจากการกู้นี้เป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่าย

การก่อหนี้ภายในประเทศก็ดี หรือต่างประเทศก็ดี ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในทางการคลังของภาครัฐบาลทั้งสิ้น ความสามารถในทางการคลังนี้จะต้องแยกออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ ในลักษณะหนึ่งนั้นหมายถึงความสามารถในการหารายได้ให้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม และในอีกลักษณะหนึ่งนั้นหมายถึง การตัดทอนการใช้จ่ายลงหรือการทำให้ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ทั้งสองลักษณะนี้ประกอบกันจะทำให้แนวโน้มของการขาดดุลทาง

---

๑ มีอยู่เพียงปีเดียวเท่านั้นคือ ปีงบประมาณ ๒๕๑๗ ที่ฐานะทางการคลังของรัฐบาลเกินดุล ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ราคาพืชผลทางการเกษตรในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีส่งออกเพิ่มขึ้นผิดปกติ

๒ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๘

การคลังลดลง อันจะมีผลทำให้การก่อหนี้ภายในประเทศที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีประสิทธิภาพลดน้อยลง สำหรับในด้านการกู้ยืมจากต่างประเทศนั้น การเพิ่มความสามารถทางการคลังของภาครัฐบาล จะสามารถทำให้การกู้ยืมจากต่างประเทศลดลงได้เช่นกัน เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลทำให้มีการนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นโดยตรง ดังนั้น การลดรายจ่ายสำหรับสินค้าเข้าที่ไม่จำเป็นบางประเภท ย่อมส่งผลทำให้ดุลการชำระเงินดีขึ้น เป็นการช่วยให้การก่อหนี้ต่างประเทศลดน้อยลงได้ นอกจากนั้นความสามารถในการระดมทรัพยากรภายในประเทศโดยภาครัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้น ก็มีส่วนทำให้ความจำเป็นในการกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลการคลังลดลงได้เช่นกัน จากเหตุผลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงประสิทธิภาพและศักยภาพทางการคลังของภาครัฐบาลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการก่อหนี้สาธารณะของไทย ในด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลควรเร่งระดมทรัพยากรภายในประเทศเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้เพื่อลดปัญหาการขาดดุลทางการคลัง และลดการก่อหนี้สาธารณะลง ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลควรปรับปรุงระบบการใช้จ่ายสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการลดรายจ่ายลง การปรับโครงสร้างทางการคลังของภาครัฐบาลนี้ จะมีผลโดยตรงต่อระดับและอัตราการก่อหนี้สาธารณะ

ขอบเขต

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นว่า การก่อหนี้สาธารณะเป็นผลส่วนหนึ่ง สืบเนื่องมาจากฐานะทางการคลังของรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้เร็วทัดเทียมเท่าประเทศอื่น เพื่อป้องกันมิให้ภาระหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้ในอดีต มากลายเป็นปัญหาต่อฐานะทางการคลังของภาครัฐบาลในอนาคต บทความนี้จะได้เสนอให้มีการปรับปรุงฐานะทางการคลังของภาครัฐบาล โดยวิธีการประมวลแนวความคิด ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากการมีผู้ศึกษาไว้แล้ว การศึกษานี้จะแบ่งออกเป็น ๓ ตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

ตอนที่หนึ่งจะแสดงให้เห็นถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาลไทย การก่อหนี้ลักษณะอันเนื่องจากฐานะทางการคลัง โครงสร้างของเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศและปัญหาในการก่อหนี้เพื่อแก้ไขการขาดดุลทางการคลัง

ตอนที่สอง จะเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะอันเนื่องจากการพัฒนาประเทศ โดยใช้ Two-Gaps Approach มาอธิบายโครงสร้างการออมและการลงทุนของภาครัฐบาล เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะเพื่อการพัฒนาประเทศ

ตอนที่สาม จะได้มีการประมวลข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ประมวลมาจากการศึกษาก่อน ๆ เกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถทางการคลัง เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุล และเพิ่มความสามารถในการรองรับภาระหนี้ที่มีแต่จะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี อันเนื่องจากการก่อหนี้ในอดีต และที่จะก่อต่อไปในอนาคต

ตอนที่สี่ จะเป็นการสรุปและข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศ

๒. ฐานะทางการคลัง และการก่อหนี้สาธารณะ

บทความส่วนนี้จะเป็นการให้ข้อเท็จจริง ๒ ด้านด้วยกัน คือ ด้านฐานะทางการคลัง และด้านหนี้สาธารณะภายหลังจากส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงแล้ว จะได้พยายามโยงความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองเข้าด้วยกัน เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของการก่อหนี้เกิดจากเหตุผลทางการคลัง

๒.๑) ฐานะทางการคลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เป็นต้นมา รายจ่ายจริงของภาครัฐบาลสูงกว่ารายรับจริงมาโดยตลอด ยกเว้นปี ๒๕๑๗ ซึ่งมีงบประมาณเกินดุล (ดูตาราง ๑) ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖ ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นจนทำให้โครงการของภาครัฐบาลส่วนใหญ่ต้องหยุดชงักไป [๑] ประกอบกับสินค้าเกษตรของไทยในปีนั้น ขายได้มูลค่าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๕ ถึงร้อยละ ๓๕.๓ [๒] จึงทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากผิดปกติ

---

[๑] ศุภชัย พานิชภักดิ์ "ผลกระทบของงบประมาณต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ" ในเรื่อง "การวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๗" การประชุมทางวิชาการ โดยคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริการศาสตร์ ๒๕๒๖, หน้า ๑๐

[๒] ธนาคารแห่งประเทศไทย" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน" เล่มที่ ๑๒ ปีที่ ๑๖ ตารางที่ V.๑๕ ,P. ๑๐๔

ในการพิจารณาฐานะการรับจ่ายเงินของกระทรวงการคลัง ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๑๓-๒๕๒๖ ดังแสดงในตารางที่ ๒ จะพบว่า [๑] รายรับของรัฐบาลจะประกอบด้วยรายรับในงบประมาณ และรายรับนอกงบประมาณ ส่วนประกอบของรายรับในงบประมาณได้แก่ รายได้จากภาษีอากรและเงินกู้จากภายในประเทศ ส่วนเงินนอกงบประมาณนั้น เป็นเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มิได้รวมอยู่ในงบประมาณรายได้ [๑] แต่คลังรับเก็บไว้โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเงินเมื่อขอเบิกถอนคืน [๒] ทำนองเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ที่รับฝากเงินจากลูกค้าผิดกันก็แต่เพียงว่า เงินส่วนนี้คลังรับไว้โดยมิต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก [๓]

กระทรวงการคลังเก็บเงินรายได้ของรัฐทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณไว้รวมกัน โดยในส่วนกลางฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนภูมิภาคเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังอำเภอ เงินทั้งสองรายการนี้รวมกันเรียกว่า "เงินคงคลัง"

ในด้านรายจ่ายจากบัญชีแสดงฐานะการรับจ่ายเงินของคลัง จะประกอบด้วยรายจ่ายในงบประมาณ และรายจ่ายนอกงบประมาณ รายจ่ายในงบประมาณได้แก่ รายจ่ายตามงบประมาณปีนี้ และรายจ่ายตามงบประมาณปีก่อนเหลือมจ่าย

การใช้จ่ายเงินในงบประมาณของรัฐจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในรูปของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายก่อน เมื่อมีกฎหมายแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายจึงสามารถเบิกเงินจากคลังไปใช้จ่ายได้ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติไว้ในกฎหมาย

---

[๑] อ่านคำอธิบายเงินนอกงบประมาณจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย: พรมแดนแห่งความรู้" รายงายวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม ๒๕๒๗ หน้า ๒๐

[๒] มนัส สิมะเสถียร "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย : สรุปและข้อเสนอแนะ สรรพากร-สาส์น ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๕ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๓)

[๓] วันทนา เฮงสกุล "เงินคงคลังของไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์" ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๗, หน้า ๑๐๙

ส่วนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของรัฐบาล (ที่ไม่ใช่เจ้าของเงิน) จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ที่ให้อำนาจคลังจ่ายเงินคงคลังไปก่อนได้ ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเป็นพิเศษ และคลังไม่มีงบประมาณรายจ่ายคงเหลือเพียงพอที่จะให้ดำเนินการตามวิธีการงบประมาณปกติได้ทัน การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีดังกล่าวนี้ คลังมีอำนาจสั่งการได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จัดเป็นงบประมาณประเภทเงินยืม และจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ภายหลัง

ส่วนต่างระหว่างรายรับรวมและรายจ่ายรวมของบัญชีจะแสดงฐานะการรับจ่ายเงินของคลัง ในตาราง ๒ แถว(๕)แสดงจำนวนเงินคงคลังที่รัฐใช้ไปกรณีที่รายจ่ายรวมมากกว่ารายรับรวม ในทางตรงกันข้าม ถ้ารายรับรวมมากกว่ารายจ่ายรวม ยอดเงินคงคลังที่มีอยู่เดิมก็จะเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนที่เกินดุล ส่วนต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายตามที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๒ นี้ จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับดุลในงบประมาณ ดุลนอกงบประมาณ และจำนวนเงินกู้จากภายในประเทศ

ดุลในงบประมาณคือ จำนวนเงินซึ่งแตกต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่ปรากฏในงบประมาณประจำปี ในกรณีที่รายจ่ายมากกว่ารายรับ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังชดเชยงบประมาณการขาดดุลในแต่ละปีด้วยการกู้ภายในประเทศ หากเงินกู้จากภายในประเทศไม่เพียงพอ อันเนื่องจากรัฐได้กู้เงินจนเต็มวงเงินกู้ตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ได้ หรือเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลระดมเงินออมจากภายในประเทศได้ตามเป้าหมาย ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักจะใช้เงินคงคลังและเงินกู้จากต่างประเทศมาชดเชยส่วนที่ขาดนั้น

ส่วนหนึ่งของเงินคงคลังที่รัฐนำมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลนี้ โดยปกติแล้วมักจะได้จากดุลส่วนเกินของเงินนอกงบประมาณ

จากตารางที่ ๓ พอจะเห็นได้ว่าในช่วง ๑๕ ปี (๒๕๑๑-๒๖) ที่แล้วมานี้ รัฐบาลได้มีการนำเงินคงคลังออกชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลอยู่ ๙ ปีด้วยกัน ส่วนที่ชดเชยนี้พอจะประมาณได้จากตารางที่ ๓ ว่าเป็นรายรับจากเงินนอกงบประมาณ เพราะรายรับจาก

ในงบประมาณนั้นมีมากกว่ารายจ่ายในงบประมาณเพียง ๔ ปีเท่านั้นคือ ๒๕๑๖-๒๕๑๗ และ ๒๕๒๐-๒๑ และในระยะเวลา ๔ ปีนี้ มีอยู่เพียงปีเดียวที่ต้องมีการชดเชยการขาดดุลด้วยเงินคงคลัง คือ ปีงบประมาณ ๒๕๒๐ ซึ่งในปีดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ใช้เงินนอกงบประมาณจนขาดดุลมาก

๒.๒) วิกฤตการณ์เงินคงคลัง

กรณีวิกฤตการณ์เงินคงคลังอันอื้อฉาวเมื่อปี ๒๕๒๓-๒๕ เกิดจากการที่รัฐบาลชุดแรกของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ในการใช้เงินคงคลังจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาทในโครงการ "สร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง" โดยการออกพระราชกำหนดอนุญาติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ในปี.พ.ศ. ๒๕๒๓ ทั้ง ๆ ที่เงินบางส่วนที่ทำมาใช้ไม่ใช่เป็นเงินของกระทรวงการคลัง เหตุการณ์นี้พอจะสังเกตได้จากตารางที่ ๓ ว่าในปี ๒๕๒๓ รัฐบาลได้นำเงินคงคลังออกชดเชยการขาดดุลถึง ๕,๙๙๘.๔ ล้านบาท ซึ่งสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ จนทำให้ยอดเงินคงคลังลดฮวยฮาบลงจาก ๑๒,๓๑๔.๑ ล้านบาท เมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒ เหลือเพียง ๖,๗๓๗.๕ ล้านบาท เมื่อปี ๒๕๒๓ ในเวลาเดียวกัน การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในปีงบประมาณ ๒๕๒๓ ประกอบกับการหารายได้ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ ๒๕๒๔-๒๕ อันเป็นผลจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังถึงขั้นที่รัฐบาลประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง และไม่สามารถคืนเงินนอกงบประมาณแก่เจ้าของเงินเมื่อถูกทวงถาม จึงนับเป็นวิกฤตการณ์เงินคงคลังครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์[๓]

---

[๑] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๖๖ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๕

[๒] รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องใช้เงิน ๕,๕๙๖ ล้านบาท เพื่อปรับเงินเดือน

[๓] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิยไทย : พรมแดนแห่งความรู้" รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม ๒๕๒๗) หน้า ๑๓๗

ตารางที่ ๑

ตารางเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล (๒๕๐๔ / ๒๕๒๗)

(ล้านบาท)

ปี	จริง		
	รายได้	รายจ่าย	
๒๕๐๔	๕,๖๔๐	๖,๔๓๖	-๗๔๖
๒๕๐๕	๗,๔๘๖	๘,๘๕๒	-๘๖๖
๒๕๐๖	๘,๘๐๕	๑๐,๕๐๒	-๑,๖๙๘
๒๕๐๗	๙,๗๗๗	๑๑,๐๓๐	-๑,๒๕๓
๒๕๐๘	๑๑,๒๔๗	๑๒,๗๖๔	-๑,๑๕๑
๒๕๐๙	๑๒,๗๖๔	๑๔,๕๙๘	-๑,๘๓๕
๒๕๑๐	๑๔,๙๓๔	๑๘,๔๕๙	-๓,๕๒๕
๒๕๑๑	๑๖,๗๓๔	๒๐,๓๘๙	-๓,๖๕๕
๒๕๑๒	๑๘,๖๓๗	๒๒,๙๖๕	-๔,๓๒๘
๒๕๑๓	๑๙,๑๐๓	๒๖,๔๘๙	-๗,๓๘๗
๒๕๑๔	๑๙,๕๒๗	๒๗,๗๒๕	-๘,๑๙๙
๒๕๑๕	๒๑,๓๓๕	๒๘,๒๙๘	-๖,๙๖๓
๒๕๑๖	๒๕,๖๔๗	๓๑,๗๗๗	-๖,๑๓๐
๒๕๑๗	๓๘,๓๕๐	๓๕,๐๒๖	+๓,๓๒๔
๒๕๑๘	๓๘,๔๘๔	๔๖,๒๙๑	-๗,๘๐๗
๒๕๑๙	๔๒,๙๑๖	๕๙,๒๓๔	-๑๖,๓๑๘
๒๕๒๐	๕๒,๑๕๘	๖๕,๕๒๘	-๑๓,๓๗๑
๒๕๒๑	๖๒,๑๔๓	๗๘,๔๘๑	-๑๖,๓๓๘
๒๕๒๒	๗๕,๐๘๙	๙๑,๘๔๑	-๑๖,๖๕๑
๒๕๒๓	๘๒,๖๙๐	๑๑๑,๒๐๑	-๑๘,๕๑๑
๒๕๒๔	๑๑๐,๔๘๖	๑๓๕,๐๑๒	-๒๔,๕๒๖
๒๕๒๕	๑๑๓,๖๕๔	๑๔๘,๙๗๑	-๓๕,๓๑๗
๒๕๒๖	๑๓๗,๕๕๑	๑๔๙,๑๗๓	-๑๑,๗๒๒

ที่มา : งบประมาณประจำปีโดยสังเขปในปีต่าง ๆ กัน

ตารางที่ ๒

ฐานะการรับจ่ายเงินของคลัง

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	รับจ่ายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ๓๐ กันยายน (๒๕๑๑)	๓๐ กันยายน (๒๕๑๒)	๓๐ กันยายน (๒๕๑๓)
รายรับ			
๑. ในงบประมาณ	๑๘,๒๘๘.๒	๒๑,๘๐๕.๗	๒๒,๗๘๐.๖
๒. นอกงบประมาณ	๔๐,๙๗๘.๖	๔๓,๘๑๔.๗	๕๔,๗๓๔.๐
รวมรายรับทั้งสิ้น	๕๙,๒๖๖.๘	๖๕,๖๒๐.๔	๗๗,๕๑๔.๖
รายจ่าย			
๓. ในงบประมาณ	๒๑,๖๗๐.๙	๒๒,๒๐๒.๓	๒๔,๔๔๙.๙
๓.๑ รายจ่ายตามงบประมาณปีนี้	๑๖,๒๓๒.๑	๑๘,๑๒๒.๐	๑๙,๕๗๙.๑
๓.๒ รายจ่ายตามงบประมาณปีก่อนเหลื่อมจ่าย	๓,๕๑๑.๑	๔,๐๘๐.๓	-
๓.๓ รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง	๑,๙๒๗.๗	-	-
๔. นอกงบประมาณ	๓๘,๖๑๕.๙	๔๒,๕๗๕.๕	๕๓,๐๓๙.๑
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๖๐,๒๘๖.๘	๖๔,๗๗๗.๘	๗๗,๔๘๙.๐
๕. รายรับสูง (+) หรือต่ำ (-) กว่ารายจ่ายเงินคงคลัง	- ๑,๐๒๐.๐	+ ๘๔๒.๖	๒๕.๖
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๕,๖๔๒.๒	๔,๖๑๘.๗	๕,๓๓๑.๓
เงินคงคลัง ณ วันที่ ๓๐ ก.ย.	๔,๖๒๒.๒	๕,๔๖๑.๓	๕,๓๕๖.๙

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	๓๐ กันยายน ๒๕๑๔	๓๐ กันยายน ๒๕๑๕
รายรับ		
๑. ในงบประมาณ	๒๔,๖๕๙.๒	๒๗,๑๓๒.๘
๒. นอกงบประมาณ	๖๔,๕๘๔.๒	๗๖,๓๕๒.๙
รวมรายรับทั้งสิ้น	๘๙,๒๔๓.๔	๑๐๓,๔๘๕.๗
รายจ่าย		
๓. ในงบประมาณ	๒๗,๔๓๗.๓	๓๐,๑๔๗.๔
๓.๑ รายจ่ายตามงบ-ประมาณปีนี้	๒๐,๕๕๐.๖	๒๒,๙๑๓.๕
๓.๒ รายจ่ายตามงบ-ประมาณปีก่อนเหลื่อมจ่าย	๖,๘๘๖.๗	๗,๒๓๓.๙
๔. นอกงบประมาณ	๖๒,๙๙๑.๒	๗๓,๗๗๔.๗
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๙๐,๔๒๘.๕	๑๐๓,๙๒๒.๑
๕. รายรับสูง(หรือ(-) กว่ารายจ่าย	-๑,๑๘๕.๑	-๔๓๖.๔
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๕,๓๕๖.๙	๔,๑๗๑.๘
เงินคงคลัง ณ วันที่ ๓๐ กันยายนและ ๓๑ มีนาคม	๔,๑๗๑.๘	๓,๗๓๕.๔

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	๓๐ กันยายน ๒๕๑๖
รายรับ	
๑. ในงบประมาณ	๓๒,๑๘๙.๐
๒. นอกงบประมาณ	๙๖,๘๕๘.๒
รวมรายรับทั้งสิ้น	๑๒๙,๐๔๗.๕
รายจ่าย	
๓. ในงบประมาณ	(๓๐,๙๙๕.๖)
๓.๑ รายจ่ายตามงบประมาณปีนี้	๒๕,๖๑๔.๖
๓.๒ รายจ่ายตามงบประมาณปีก่อนเหลือมจ่าย	๕,๓๘๑.๐
๔. นอกงบประมาณ	๙๖,๓๕๖.๑
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๑๒๗,๓๕๑.๗
๕. รายรับสูง (+) หรือต่ำ (-) กว่ารายจ่าย เงินคงคลัง	+ ๑,๖๙๕.๘
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๓,๗๓๕.๔
เงินคงคลัง ณ วันที่ ๓๐ กันยายน และ ๓๑ มีนาคม	๕,๔๓๑.๒

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	๓๐ กันยายน ๒๕๑๗	๓๐ กันยายน ๒๕๑๘	๓๐ กันยายน ๒๕๑๙
รายรับ			
๑. ในงบประมาณ	๔๒,๒๐๙.๕	๔๒,๕๖๗.๓	๕๑,๐๑๗.๐
๒. นอกงบประมาณ	๑๑๓,๕๓๐.๐	๑๒๕,๘๒๔.๔	๑๕๙,๕๓๒.๕
รวมรายรับทั้งสิ้น	๑๕๕,๗๓๙.๕	๑๖๘,๓๙๑.๗	๒๑๐,๕๔๙.๕
รายจ่าย			
๓. ในงบประมาณ	(๓๖,๒๑๘.๐)	(๔๒,๘๐๒.๕)	(๖๔,๓๔๑.๓)
๓.๑ รายจ่ายจากงบประมาณปีนี้	๓๐,๑๑๒.๑	๓๖,๕๑๕.๐	๕๐,๐๒๙.๒
๓.๒ รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อนเหลือมจ่าย	๖,๑๐๕.๙	๖,๒๘๗.๕	๙,๔๒๘.๒
๔. นอกงบประมาณ	๑๑๓,๗๘๗.๐	๑๒๕,๙๙๗.๗	๑๕๒,๓๔๗.๖
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๑๕๐,๐๐๕.๐	๑๖๘,๘๐๐.๒	๒๑๑,๘๐๕.๐
๕. รายรับสูง (+) หรือต่ำกว่ากว่ารายจ่าย	+๕,๗๓๔.๕	-๔๐๘.๕	-๑,๔๓๙.๑
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๕,๔๓๑.๒	๑๑,๑๖๕.๗	๑๐,๗๕๗.๒
เงินคงคลัง ณ ๓๐ กันยายน	๑๑,๑๖๕.๗	๑๐,๗๕๗.๒	๙,๕๐๑.๗

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	๓๐ กันยายน ๒๕๒๐	๓๐ กันยายน ๒๕๒๑	๓๐ กันยายน ๒๕๒๒
รายรับ			
๑. ในงบประมาณรายได้เงินกู้	๖๕,๗๙๘.๓	๗๘,๕๘๘.๑	๘๘,๗๔๘.๗
๒. นอกงบประมาณ	๑๙๗,๓๙๐.๐	๒๑๕,๙๓๑.๘	๒๓๕,๗๕๖.๖
รวมรายรับทั้งสิ้น	๒๖๓,๑๘๘.๓	๒๙๕,๕๑๙.๙	๓๒๔,๕๐๕.๓
รายจ่าย			
๓. ในงบประมาณ	(๖๔,๓๔๑.๓)	(๗๗,๖๒๕.๓)	(๘๙,๗๕๗.๐)
๓.๑ รายจ่ายจากงบประมาณปีนี้	๕๑,๓๗๒.๙	๖๓,๖๙๑.๕	๗๓,๐๖๐.๐
๓.๒ รายจ่ายชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายและชดใช้เงินคงคลัง	-	๓๘๒.๗	๑,๗๙๕.๗
๓.๓ รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อนเหลือจ่าย	๑๒,๙๖๘.๔	๑๓,๙๓๓.๘	๑๔,๙๐๒.๓
๔. นอกงบประมาณ	๒๐๐,๒๘๖.๑	๒๑๒,๖๔๓.๑	๒๓๔,๓๒๖.๕
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๒๖๔,๖๒๗.๔	๒๙๐,๒๖๘.๔	๓๒๔,๐๘๓.๕
๕. รายรับสูง (+) หรือต่ำ (-) กว่ารายจ่าย	-๑,๔๓๙.๑	+ ๔,๒๕๑.๕	+ ๔๒๑.๘
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๙,๕๐๑.๗	๘,๐๖๒.๖	๑๒,๓๑๔.๑
เงินคงคลัง ณ ๓๐ กันยายน	๘,๐๖๒.๖	๑๒,๓๑๔.๑	๑๒,๗๓๕.๙

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	๓๐ กันยายน ๒๕๒๓	๓๐ กันยายน ๒๕๒๔	๓๐ กันยายน ๒๕๒๕	๓๐ กันยายน ๒๕๒๖
รายรับ				
๑. ในงบประมาณ	๑๐๔,๙๙๒.๒	๑๒๕,๐๕๖.๗	๑๔๐,๒๒๒.๔	๑๗๐,๖๘๖.๓
๒. นอกงบประมาณ	๓๑๔,๗๗๖.๘	๒๘๕,๒๑๐.๗	๒๙๖,๙๖๑.๗	๓๔๔,๕๑๓.๓
รวมรายรับทั้งสิ้น	๔๒๔,๗๖๙.๐	๔๑๐,๒๖๗.๔	๔๓๗,๑๘๕.๑	๕๑๕,๑๙๙.๖
รายจ่าย				
๓. ในงบประมาณ	(๑๑๐,๓๐๕.๐)	(๑๓๗,๗๘๐.๘)	(๑๕๕,๘๑๐.๗)	(๑๗๐,๕๕๐.๙)
๓.๑ รายจ่ายจากงบ-ประมาณปี	๙๒,๙๑๑.๐	๑๑๑,๑๔๙.๐	๑๓๐,๔๔๕.๐	๑๔๓,๑๒๔.๐
๓.๒ รายจ่ายชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายและชดใช้เงินคงคลัง	๒,๐๗๖.๒	๖,๓๗๙.๔	๑,๐๗๘.๙	๑,๗๗๕.๘
๓.๓ รายจ่ายเหลื่อมจ่ายและรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี	๑๕,๓๑๗.๘	๒๐,๒๕๒.๔	๒๔,๒๘๖.๘	๒๕,๖๕๑.๑
๔. นอกงบประมาณ	๓๒๐,๔๖๒.๔	๒๗๑,๔๙๙.๗	๒๘๑,๕๐๗.๑	๓๔๕,๐๒๓.๕
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๔๓๐,๗๖๗.๔	๔๐๙,๒๘๐.๕	๔๓๗,๓๑๗.๘	๕๑๕,๕๗๔.๔
๕. รายรับสูง(หรือต่ำ (-)กว่ารายจ่าย	-๕,๙๙๘.๔	+๙๘๖.๙	-๑๓๓.๗	-๓๗๔.๘
เงินคงคลังต้นงวดยกมา	๑๒,๗๓๕.๙	๖,๗๓๗.๕	๗,๗๒๔.๔	๗,๕๙๐.๗
เงินคงคลัง ณ ๓๐ กันยายน	๖,๗๓๗.๕	๗,๗๒๔.๔	๗,๕๙๐.๗	๗,๒๑๕.๙

ที่มา : กองประมวลบัญชี กรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ ตัวเลขในตารางนี้เป็นรายรับรายจ่ายจริง

ตารางที่ ๓

ดุลเงินในงบประมาณ ดุลเงินนอกงบประมาณ และส่วนเปลี่ยนแปลงของเงินคงคลังของปีงบประมาณ ๒๕๑๑ - ๒๕๒๖

ปี	ในงบประมาณ (๑)	นอกงบประมาณ (๒)	ส่วนเปลี่ยนแปลงของเงินคงคลัง (๓)
๒๕๑๑	-๓,๓๘๒.๗	+๒,๓๖๒.๗	-๑,๐๒๐.๐
๒๕๑๒	- ๓๙๖.๖	+๑,๒๓๙.๒	+ ๘๔๒.๖
๒๕๑๓	-๑,๖๖๙.๓	+๑,๖๙๔.๙	+ ๒๕.๖
๒๕๑๔	-๒,๗๗๘.๑	+๑,๕๙๓.๐	-๑,๑๘๕.๑
๒๕๑๕	-๓,๐๑๔.๖	+๒,๕๗๘.๒	- ๔๓๖.๔
๒๕๑๖	+๑,๑๙๓.๔	+ ๕๐๒.๑	+๑,๖๙๕.๕
๒๕๑๗	+๕,๙๙๑.๕	- ๒๕๗.๐	+๕,๗๓๔.๕
๒๕๑๘	- ๒๓๕.๒	- ๑๗๓.๓	- ๔๐๘.๕
๒๕๑๙	-๘,๔๔๐.๔	+๗,๑๘๔.๙	-๑,๒๕๕.๕
๒๕๒๐	+๑,๔๕๗.๐	-๒,๘๙๖.๑	+๑,๔๓๙.๑
๒๕๒๑	+ ๙๖๒.๘	+๓,๒๘๘.๗	+๔,๒๕๑.๕
๒๕๒๒	-๑,๐๐๘.๓	+๑,๔๓๐.๑	๔๒๑.๘
๒๕๒๓	- ๓๑๒.๘	-๕,๖๘๕.๖	-๕,๙๙๘,๔
๒๕๒๔	-๑๒,๗๒๔.๑	+๑๓,๗๑๑.๐	๙๘๖.๙
๒๕๒๕	-๑๕,๕๘๘.๓	+๑๕,๔๕๔.๖	- ๑๓๓.๗
๒๕๒๖	๑๓๕.๔	- ๕๑๐.๒	- ๓๗๔.๘

ที่มา : จากตารางที่ ๒

หมายเหตุ : (๑) = รายรับในงบประมาณ-รายจ่ายในงบประมาณ

(๒) = รายรับนอกงบประมาณ-รายจ่ายนอกงบประมาณ

(๓) = รายรับทั้งสิ้น-รายจ่ายทั้งสิ้น

๒.๓ หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาล ซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลรวมทั้งเงินปริวรรตที่รัฐบาลรับรอง [๑]

หนี้สาธารณะแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) หนี้ภายในประเทศ

(๒) หนี้ภายนอกประเทศ

๒.๓.๑ หนี้ภายในประเทศ

ก) ความสำคัญการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล ปัจจุบันได้รับความสนใจมากจากทั้งในวงการรัฐสภาและรัฐบาลเองจนได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการก่อหนี้ในประเทศเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ และเรียกชื่อใหม่ว่า "คณะกรรมการหนี้ของประเทศ" เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า

- ภาระการชำระหนี้เงินกู้ภายในประเทศแต่ละปีได้เพิ่มขึ้นทุกปี และมีจำนวนมากกว่า ๓ ใน ๔ ของภาระหนี้รัฐบาลในแต่ละปี (ตารางที่ ๔)
- เงินกู้ในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลทางการคลัง ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนเงินกู้ต่อดุลเงินสด มีอัตราส่วนมากกว่าร้อยละ ๗๐ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๖ และในบางปี คือ พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๔ สัดส่วนเงินกู้ต่อดุลเงินสดมีค่ามากกว่า ๑๐๐% เป็นการแสดงว่ารัฐบาลได้นำเงินกู้ภายในประเทศบางส่วนชดเชยเงินคงคลังซึ่งร้อยหรอลงไปมาก ตัวเลขเงินคงคลังซึ่งติดลบในปีดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องยืนยันข้อเท็จจริงนี้ เพราะแสดงว่าเงินคงคลังดังกล่าว แทนที่จะถูกใช้ไปในการแก้ปัญหาขาดดุล กลับได้รับเงินชดเชยจากเงินกู้กลับเข้าเงินคงคลัง (ตารางที่ ๕)

---

[๑] งบประมาณโดยสังเขปประจำปี ๒๕๒๖, หน้า ๙๓

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้
ระหว่างภายในประเทศและต่างประเทศ

ปี	(1) หนี้ภายในประเทศ		(2) หนี้ต่างประเทศ		(3) รวม		(4) สัดส่วนของ (3) ต่องบประมาณรายจ่าย	อัตราการเพิ่มของ (4) %
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%		
2510	1,204.9	90.9	120.2	9.1	1,325.1	100.00	6.8	-17.6
2511	989.2	82.4	210.8	17.6	1,200.0	100.00	5.6	46.4
2512	1,649.8	84.3	306.6	15.7	1,956.4	100.00	8.2	4.9
2513	1,983.8	84.8	356.4	15.2	2,340.2	100.00	8.6	4.6
2514	2,168.9	83.9	416.4	16.1	2,585.3	100.00	9.0	2.8
2515	3,011.2	88.1	406.6	11.9	3,417.8	100.00	11.8	0
2516	3,362.6	88.5	438.0	11.5	3,800.6	100.00	11.8	12.7
2517	4,671.8	90.0	520.4	10.0	5,192.2	100.00	13.3	5.3
2518	5,869.0	91.9	516.5	8.1	6,385.5	100.00	12.6	-3.2
2519	7,059.8	92.6	559.3	7.3	7,619.1	100.00	12.2	-23.8
2520	5,400.5	84.1	1,016.9	15.8	6,417.4	100.00	9.3	-43.0
2521	8,906.5	82.3	1,914.6	17.7	10,821.1	100.00	13.3	30.1
2522	7,528.2	75.1	2,499.7	24.9	10,027.9	100.00	10.9	-0.9
2523	8,745.2	70.6	3,647.7	29.4	12,392.9	100.00	10.8	15.7
2524	11,945.4	68.1	5,585.5	31.9	17,530.9	100.00	12.5	0.4
2525	14,318.9	68.2	6,681.1	31.8	21,000.0	100.00	13.0	17.7
2526	17,760.8	65.4	9,389.5	34.6	27,136.3	100.00	15.3	13.7
2527	22,957.3	68.6	10,487.4	31.4	33,444.7	100.00	17.4	19.5
2528	33,594.9	75.7	10,805.1	24.3	44,400.0	100.00	20.8	

แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำเศรษฐกิจรายเดือน ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 6 รายการชดเชยการขาดดุลทางการคลัง

(ล้านบาท)

ปี	ดุลเงินสด (1)	รายการชดเชยการขาดดุล		(4) สัดส่วนเงินกู้ต่อดุลเงินสด	(5) สัดส่วนเงินคงคลังต่อดุลเงินสุด	(6) ฐานะเงินคงคลังเมื่อสิ้นปี ง.ป.	(7) รายจ่ายจริง	(8) 2/7
		เงินกู้จริง (2)	เงินคงคลัง (3)					
2511	-650	1,670	-1,020	256.9	-156.9	4,622	20,389	8.2
2512	-4,038	3,195	843	79.1	20.9	5,461	22,965	13.9
2513	-3,778	3,752	26	99.3	0.7	5,357	26,489	14.2
2514	-6,247	5,062	1,185	81.0	19.0	4,172	27,725	18.2
2515	-5,318	5,754	-436	108.2	-8.2	3,735	28,402	20.2
2516	-5,054	6,750	-1,696	133.5	-33.5	5,431	31,777	21.2
2517	1,892	3,842	-5,734	203.1	-103.1	11,166	35,026	11.0
2518	-4,518	4,110	408	91.0	9.0	10,757	46,291	8.9
2519	-9,350	8,095	1,255	86.6	13.4	9,502	59,234	13.7
2520	-15,105	13,666	1,439	90.5	9.5	8,063	65,528	20.8
2521	-20,375	16,124	4,251	79.1	20.9	12,314	78,481	20.5
2522	-13,851	13,429	422	96.9	3.1	12,736	91,841	14.6
2523	-23,498	17,500	5,998	74.5	25.5	6,737	111,201	15.7
2524	-13,695	14,682	-987	107.2	-7.2	7,724	135,012	10.9
2525	-26,556	26,421	134	99.5	0.5	7,591	148,971	17.7
2526	-34,444	34,069	375	98.9	1.1	7,216	149,173	22.8

ที่มา : ตัวเลขปี 2504-2513 รายการ "เงินกู้จริง" มาจากรายงานสรุปการรับจ่ายในงบประมาณ นอกนั้นมาจากกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ - ดุลเงินสด = ดุลเงินงบประมาณ + ดุลเงินนอกงบประมาณ โดยคำนวณมาจากตารางที่ 3

ตารางที่ ๖

สัดส่วนของพันธบัตรรัฐบาลแยกตามผู้ถือ

ปี	ธนาคารแห่งประเทศไทย			ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารออมสิน	อื่น ๆ	รวม
	เงินบาท	เงินตราต่างประเทศ	รวม				
๒๕๐๔	๔๙.๘	๑๒.๘	๖๒.๖	๑๐.๕	๑๒.๘	๑๔.๑	๑๐๐.
๒๕๑๐	๑๗.๖	๓.๔	๒๑.๐	๓๔.๖	๓๒.๘	๑๑.๕	๑๐๐.
๒๕๑๕	๒๘.๕	๑.๙	๓๐.๔	๓๘.๐	๒๕.๑	๖.๔	๑๐๐.
๒๕๒๐	๒๕.๖	๐.๙	๒๖.๕	๓๗.๓	๒๗.๙	๘.๒	๑๐๐.
๒๕๒๑	๓๒.๒	๐.๗	๓๒.๙	๓๔.๑	๒๔.๗	๘.๓	๑๐๐.
๒๕๒๒	๓๖.๕	๐.๕	๓๗.๐	๓๑.๓	๒๓.๓	๘.๓	๑๐๐.
๒๕๒๓	๓๕.๓	๐.๔	๓๕.๗	๓๑.๓	๒๔.๒	๘.๖	๑๐๐.
๒๕๒๔	๔๐.๓	๐.๓	๔๐.๖	๒๙.๕	๒๒.๐	๗.๘	๑๐๐.
๒๕๒๕	๓๔.๐๓	๐.๒๔	๓๔.๒๗	๓๓.๒๑	๒๐.๗๗	๑๑.๗๔	๑๐๐.
๒๕๒๖	๓๓.๕๘	๐.๑๙	๓๓.๗๗	๓๑.๒๘	๒๑.๕๐	๑๓.๔๕	๑๐๐.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อเป็นที่น่าสังเกตุว่า ก่อนปี ๒๕๐๖ ตั๋วเงินคลังเคยเป็นเครื่องมือเครดิตที่สำคัญอันหนึ่งในการถือเงินออมจากภายในประเทศ ดังจะเห็นได้จากตารางในภาคผนวกว่าสัดส่วนตั๋วเงินคลังต่อหนี้สินภายในประเทศมีถึงร้อยละ ๒๐ บทบาทของตั๋วเงินคลังได้ลดความสำคัญลงเป็นลำดับหลังปี ๒๕๐๕ ในขณะที่สัดส่วนของพันธบัตรได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๗๕.๘๗ ในปี ๒๕๐๔ เป็นร้อยละ ๙๓.๙๓ ในปี ๒๕๒๖ ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นเนื่องจากธนาคารแห่งประเทศได้ออกกฎหมายบังคับให้ธนาคาพาณิชย์เป็นแหล่งรองรับพันธบัตรรัฐบาล เพื่อเป็นเงื่อนไขในการเปิดสาขา และอนุญาติให้ถือพันธบัตรรัฐบาลเป็นหลักทรัพย์แทนเงินสดสำรองได้

ค) <u>ขอบเขตของวงเงินกู้</u> ขอบเขตการก่อหนี้ภาครัฐบาลตามที่ปรากฏเป็นกฎหมาย ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่มีการก่อหนี้ และขั้นตอนที่มีการชำระหนี้

- <u>ข้อกำหนดตอนที่มีการก่อหนี้</u> การก่อหนี้เงินกู้ในงบประมาณรายจ่าย ได้ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินตามความจำเป็นเพื่อเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอีกร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำรหับชำระคืนต้นเงินกู้ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ข้อกำหนดนี้เป็นวงเงินกู้สูงสุดตามกฎหมาย

- <u>ข้อกำหนดตอนที่มีการชำระหนี้</u> เป็นการกำหนดวงเงินกู้โดยพิจารณาจากภาระการชำระหนี้ โดยมีการกำหนดขอบเขตการชำระหนี้โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๐๗ ว่าจะไม่มีการก่อหนี้ที่ทำให้การชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๑๓ ของงบประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ผลการปฏิบัติการตามหลักการชำระหนี้ภายในของรัฐบาลไทยเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า วงเงินกู้ที่รัฐบาลกู้ไว้เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายมีอยู่ ๒ ปี คือ พ.ศ. ๒๕๑๖ และ ๒๕๒๖ มีข้อที่น่าสังเกตุคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเมื่อก่อนปี ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้ขอบเขตการกู้เงินในประเทศเพียงร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่าย และ

พระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทรวงการคลังกู้เพิ่มเติมได้อีกร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายคืนต้นเงินกู้เมื่อปี ๒๕๑๗ ดังนั้น พอจะสังเกตุได้ว่า การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจากฉบับที่ ๓ เป็นฉบับที่ ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ นี้ คงเกิดจากการที่มีการใช้เงินกู้เกือบเต็มวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้สูงสุดในปี ๒๕๑๕ และเกินวงเงินในปี ๒๕๑๖ (ตารางที่ ๘)

เหตุผลที่ทำให้รัฐบาลไม่อาจกู้เงินได้เต็มวงเงินสูงสุดตามขอบเขตที่ พรบ. วิธีการกำหนดไว้ ก็เพราะ

- ติดขอบเขตการกำหนดภาระหนี้ตอนที่ชำระคืน ตามที่ระบุไว้ในข้อ (๒) ข้างต้น เพราะผลการปฏิบัติการตามหลักด้านการชำระหนี้ด้านนี้ พบว่ารัฐบาลสามารถควบคุมภาระหนี้ให้อยู่ในขอบเขตร้อยละ ๑๓ ของงบประมาณการรายได้ประจำงบประมาณหนึ่ง ๆ ได้ในระยะแรกเท่านั้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา (ยกเว้นปี ๒๕๒๐) ภาระหนี้ได้สูงขึ้นมากจนเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ตามมติ ครม. ดังกล่าว (ตารางที่ ๙)

- ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไทยได้พยายามจำกัดการกู้เงินไม่ให้มากกว่าวงเงินลงทุนและพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เพื่อชดเชยงบประจำ ซึ่งจัดว่าเป็นการยึดหลักการกู้ตามแนวความคิดแบบ classics สำหรับแนวคิดของ Keynes ที่ให้มีการกำหนดวงเงินกู้สำหรับโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าต้นทุนการกู้ยืมนั้น ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการยึดเป็นหลักปฏิบัติสำหรับโครงการกู้ยืมภายในประเทศ

ตารางที่ ๑๐ ได้แสดงว่ารัฐบาลยังไม่เคยตั้งวงเงินกู้ภายในประเทศได้เกินวงเงินงบลงทุนเลย ซึ่งถือเป็นนิมิตที่ดีอย่างหนึ่ง ที่แสดงว่างบลงทุนบางส่วนมาจากเงินออมภาครัฐบาล ไม่ใช่พึ่งพิงเงินกู้ทั้งหมด แต่นิมิตที่ดีนี้มีแนวโน้มว่ากำลังจะหมดไปในอนาคตอันใกล้ เพราะดูจากวงเงินกู้ที่ตั้งไว้สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๘ แล้วปรากฏว่าเกือบทั้งหมดของวงเงินกู้ที่ตั้งไว้จะต้องนำไปเป็นงบลงทุน แสดงว่าขนาดการใช้จ่ายของงบประจำกำลังจะ

ข) แหล่งเงินกู้ เงินกู้ในประเทศ คือ หนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมจากเอกชนหรือสถาบันการเงินภายในประเทศ ในรูปของการออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลัง

- การออกพันธบัตร เป็นวิธีการกู้ยืมระยะยาว โดยมีอายุการไถ่ถอนคืนตั้งแต่ ๑๕-๒๐ ปี มีอัตราดอกเบี้ยผันแปรตามท้องตลาด ซึ่งโดยปกติจะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดเล็กน้อย เพราะถือว่ามีความเสี่ยงน้อย

  ผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาลรายใหญ่ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ ทั้งสองแหล่งรวมกันมีพันธบัตรอยู่ในมือถึงร้อยละ ๖๐-๗๐ ของมูลค่าพันธบัตรทั้งหมดรองลงมาได้แก่ ธนาคารออมสิน (ดูตารางที่ ๖) เป็นที่น่าสังเกตุว่าพันธบัตรรัฐบาลยังไม่เป็นที่แพร่หลายในกลุ่มของสถาบันการเงินเอกชนและครัวเรือน

- การออกตั๋วเงินคลัง ตั๋วเงินคลัง คือ ตั๋วสัญญาใช้เงินระยะสั้นที่ออกโดยรัฐบาล เมื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชน ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ออกตั๋วเงินคลังจำหน่ายหมุนเวียนอยู่ภายในวงเงิน ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท ตั๋วเงินคลังส่วนใหญ่เป็นประเภท อายุ ๒๘ และ ๖๓ วัน เมื่อตั๋วเงินคลังครบกำหนด กระทรวงการคลังก็จะเปิดให้มีการประมูลใหม่ทุกสัปดาห์ เป็นลักษณะกู้ใหม่เพื่อชดเชยส่วนที่ครบกำหนด (revolving credit) จำนวนเงินกู้ใหม่จะขึ้นอยู่กับเป้าหมายการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และความจำเป็นที่จะต้องเปิดประมูลตั๋วเงินคลังอายุสั้น [๑]

---

[๑] ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องกู้เต็มวงเงินที่ได้รับ ถึงแม้ว่าจะไม่มีความจำเป็นต้องใช้ก็ตาม เป็นการรักษาวงเงินการออกตั๋วคลังในปีต่อ ๆ ไป

รายละเอียดเรื่องตั๋วเงินคลัง ดู "การลงทุนในตั๋วเงินคลัง" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน" ธนาคารแห่งประเทศไทย ปีที่ ๑๓ เล่มที่ ๓ (มี.ค. ๒๕๑๖)

ใหญ่เกินกว่าที่ลำพังรายได้ภาครัฐบาลจะรับภาระได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรแก้ไขโดยเร่งด่วน

จากกฎเกณฑ์และข้อกำหนดขอบเขตวงเงินกู้ภายในประเทศตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า รัฐบาลยังพอมีช่องทางก่อหนี้เงินกู้จากภายในประเทศเพิ่มเติมจากวงเงินกู้ที่รับผิดชอบอยู่ได้บ้าง เมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเท่านั้น เพราะวงเงินกู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้เกินขอบเขตวงเงินกู้ที่กำหนดไว้สำหรับตอนชำระหนี้คืน และมีแนวโน้มว่าการก่อหนี้ในอัตราการเพิ่มที่เกินกว่าวงเงินที่รัฐบาลรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน จะเป็นการนำเงินกู้นั้นไปใช้ในงบประจำ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงอยู่

ง) ปัญหาการกู้เงินภายในประเทศ ปัญหาที่น่าสังเกตุ คือ

- <u>แหล่งเงินกู้</u> ยังมีการกู้เงินจากระบบธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์อันเป็นการกู้ที่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงินค่อยข้างมาก สาเหตุหลักที่รัฐบาลยังคงต้องพึ่งพาการกู้เงินจากระบบธนาคารนี้ เนื่องจากยังไม่สามารถระดมเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ได้มากพอแก่การชดเชยการขาดดุลงบประมาณจึงต้องมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์รับซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลในการเปิดสาขา (ดูตาราง ๖)

สัดส่วนการกู้เงินของรัฐบาลจากเอกชนอื่น โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปต่อการกู้เงินทั้งหมดของรัฐบาลมีไม่ถึงร้อยละ ๑๕ ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก ควรที่จะมีการพัฒนาหลักทรัพย์ของรัฐบาลให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนมาก การกู้เงินจากประชาชนจะมีผลดีต่อระบบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่า เพราะไม่ทำให้เกิดเงินเฟ้อ

- <u>การชำระหนี้</u> ภาระหนี้อันเกิดจากหนี้เงินกู้ภายในประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๖.๘ ในปี ๒๕๑๐ และจะเพิ่มเป็นร้อยละ ๒๐.๘ ในปี ๒๕๒๘ (ตารางที่ ๔) ภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นนี้ย่อมเป็นปัญหาการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ถ้าให้เหลือเงินสำหรับการลงทุนพัฒนาประเทศน้อยลง

ตารางที่ ๗

วงเงินลงทุนและเงินกู้ของงบประมาณแผ่นดิน

ปีงบประมาณ	วงเงินงบลงทุน	วงเงินขาดดุล	วงเงินกู้
๒๕๒๐	๑๖,๗๒๖.๗	๑๘,๓๒๐	๑๓,๗๓๐
๒๕๒๑	๑๘,๕๗๓.๕	๑๙,๐๐๐	๑๖,๘๐๐
๒๕๒๒	๒๐,๓๓๘.๓	๒๐,๐๐๐	๑๖,๗๐๐
๒๕๒๓	๒๗,๕๕๕.๓*	๒๑,๐๐๐	๑๗,๕๐๐
๒๕๒๔	๓๔,๙๑๕.๖	๒๐,๐๐๐	๑๖,๐๐๐
๒๕๒๕	๓๖,๖๒๐.๔	๒๑,๐๐๐	๑๙,๐๐๐
๒๕๒๖	๓๕,๑๑๔.๙	๒๖,๐๐๐	๒๔,๐๐๐
๒๕๒๗	๓๔,๑๒๙.๒	๓๒,๐๐๐	๓๐,๐๐๐
๒๕๒๘	๓๕,๔๑๒.๗	๓๕,๐๐๐	๓๕,๐๐๐

*รวมปรับปรุงแล้ว

ตารางที่ ๘

วงเงินกู้ตามกฎหมายและวงเงินที่กู้จริงในภาครัฐบาล

(ล้านบาท)

ปี	(๑) งบประมาณรายจ่าย	(๒) รายจ่ายคืนรับเงินกู้	(๓) ๒๐% ของ (๑)	(๔) ๘๐%ของ (๒)	(๕) เพดานเงินกู้ (๓)+(๔)	(๖) กู้จริง	(๗) (๖)/(๕) (%)
๒๕๐๔ (๙เดือน)	๕,๘๔๕	๖๑๖	๑,๑๖๙	-	๑,๑๖๙	-	-
๒๕๐๕	๘,๘๘๐	๘๒๐	๑,๗๗๖	-	๑,๗๗๖	๑,๓๙๔	๗๘.๔๙
๒๕๐๖	๑๐,๗๘๐	๗๙๕	๒,๑๕๖	-	๒,๑๕๖	๑,๖๙๖	๗๘.๖๖
๒๕๐๗	๑๑,๔๓๐	๕๐๖	๒,๒๘๖	-	๒,๒๘๖	๑,๐๐๐	๔๓.๗๔
๒๕๐๘	๑๒,๘๗๐	๑๐๔	๒,๕๗๔	-	๒,๕๗๔	๑,๓๐๐	๕๐.๕๑
๒๕๐๙	๑๕,๑๔๐	๘๕	๓,๐๒๘	-	๓,๐๒๘	๒,๕๒๔	๘๓.๓๕
๒๕๑๐	๑๙,๒๒๘	๕๔๗	๓,๘๔๖	-	๓,๘๔๖	๒,๒๐๐	๕๗.๒๐
๒๕๑๑	๒๑,๒๖๒	๑๓๒	๔,๒๕๒	-	๔,๒๕๒	๑,๖๗๐	๓๙.๒๘
๒๕๑๒	๒๓,๙๖๐	๖๔๖	๔,๗๙๒	-	๔,๗๙๒	๔,๑๙๙	๘๗.๖๒
๒๕๑๓	๒๗,๓๐๐	๘๔๓	๕,๔๖๐	-	๕,๔๖๐	๓,๗๓๕	๖๘.๔๑
๒๕๑๔	๒๘,๖๔๕	๕๗๖	๕,๗๒๙	-	๕,๗๒๙	๕,๐๘๒	๘๘.๗๐
๒๕๑๕	๒๙,๐๐๐	๑,๐๒๑	๕,๘๐๐	-	๕,๘๐๐	๕,๗๕๔	๙๙.๒๐
๒๕๑๖	๓๒,๐๓๐	๗๑๖	๖,๔๐๖	-	๖,๔๐๖	๖,๗๕๐	๑๐๕.๓๗
๒๕๑๗	๓๙,๐๒๘	๑,๕๑๘	๗,๘๐๖	๑,๒๑๔	๙,๐๒๐	๓,๘๔๒	๔๒.๕๙
๒๕๑๘	๕๐,๕๐๐	๒,๓๕๘	๑๐,๑๐๐	๑,๘๘๖	๑๑,๙๘๖	๔,๑๑๐	๓๔.๒๙
๒๕๑๙	๖๒,๖๕๐	๓,๒๖๕	๑๒,๕๓๐	๒,๖๑๒	๑๕,๑๔๒	๘,๐๙๕	๕๓.๔๖
๒๕๒๐	๖๘,๗๙๐	๑,๔๒๖	๑๓,๗๕๘	๑,๑๔๑	๑๔,๘๙๙	๑๓,๖๖๖	๙๑.๗๒
๒๕๒๑	๘๑,๐๐๐	๔,๒๐๓	๑๖,๒๐๐	๓,๓๖๒	๑๙,๕๖๒	๑๖,๑๒๔	๘๒.๗๒
๒๕๒๒	๙๒,๐๐๐	๒,๑๒๙	๑๘,๔๐๐	๑,๗๐๓	๒๐,๑๐๓	๑๓,๔๒๙	๖๖.๘๐
๒๕๒๓	๑๑๔,๕๕๖	๑,๘๖๖	๒๒,๙๑๑	๑,๔๙๓	๒๔,๔๐๔	๑๗,๕๐๐	๗๑.๗๑
๒๕๒๔	๑๔๐.๐๐๐	๓,๔๐๓	๒๘,๐๐๐	๒,๗๒๒	๓๐,๗๒๒	๑๔,๖๘๒	๔๗.๗๙
๒๕๒๕	๑๖๑,๐๐๐	๔,๕๗๙	๓๒,๒๐๐	๓,๖๖๓	๓๕,๙๖๓	๒๖,๔๒๒	๗๓.๖๗
๒๕๒๖	๑๗๗,๐๐๐	๖,๑๙๗	๓๕,๔๐๐	๔,๙๕๘	๔๐,๓๕๘	๓๗,๖๘๒	๙๓.๓๗
๒๕๒๗	๑๙๒,๐๐๐	๘,๔๑๓	๓๘,๔๐๐	๖,๗๓๐	๔๕,๑๓๐	๓๐,๐๐๐	๖๖.๔๗
๒๕๒๘	๒๑๓,๐๐๐	๘,๖๐๖	๔๒,๖๐๐	๖,๘๘๕	๔๙,๔๘๕	๓๕,๐๐๐	๗๐.๗๒

ที่มา : รายจ่ายคืนต้นเงินกู้ ปี ๒๕๐๔ - ๒๕๒๒ มาจาก รายงานสรุปการรับจ่ายเงินในงบประมาณ ปี ๒๕๒๓ - ๒๕๒๘ มาจากงบประมาณโดยสังเขปประจำปี

หมายเหตุ : ตัวเลขเพดานเงินกู้ก่อนปี ๒๕๑๗ จะเท่ากับร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่าย ร้อยละ ๘๐ ของรายจ่ายคืนต้นเงินกู้

๒.๓.๒ หนี้ต่างประเทศ เป็นหนี้ระยะเวลาเกิน ๑ ปี ที่รัฐบาลกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงิน และเอกชนในรูปของเงินตราต่างประเทศ สินค้าหรือบริการ

ก) เงินกู้ต่างประเทศตามลักษณะของผู้กู้

เงินกู้ต่างประเทศ แบ่งออกตามลักษณผู้กู้ ได้เป็น ๓ ประเภทคือ

- เงินกู้โดยตรงของภาครัฐบาล ซึ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลต้องชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ยจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
- เงินกู้ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน เป็นหนี้ของส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน ซึ่งรัฐบาลได้ค้ำประกันเงินกู้ให้
- เงินกู้ขององค์การรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมิได้เป็นผู้ค้ำประกัน ผู้กู้ได้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทยในโครงการแก๊สธรรมชาติ การก่อหนี้จากแหล่งนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมิได้ค้ำประกันเงินกู้ แต่ผู้กู้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น จึงได้รวมไว้เป็นเงินกู้ภาครัฐบาล

ในการเปรียบเทียบสัดส่วนของยอดหนี้คงค้างตามลักษณะการกู้ดังกล่าวข้างต้น คือ ยอดหนี้ที่รัฐบาลกู้มาโดยตรง ยอดหนี้ที่รัฐบาลได้เป็นผู้ค้ำประกัน และยอดหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลมิได้ค้ำประกันดังปรากฏในตารางที่ ๑๑ ก็จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี ๑๙๗๙ เป็นต้นมา หนี้สินที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อโดยตรงมีเพียงร้อยละ ๓๕-๓๖ เท่านั้น ในขณะที่หนี้สิน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของรัฐวิสาหกิจ) ที่รัฐบาลค้ำประกันมีจำนวนถึงร้อยละ ๖๐-๖๔% หนี้สินที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันนั้นได้เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ ๒, ๔ และ ๕ เท่านั้น

ตารางที่ ๑๑

สัดส่วนของวงเงินกู้และยอดหนี้คงค้างภาครัฐบาลแยกตามลักษณะการกู้

ปี	วงเงินกู้ (% ของทั้งหมด)		
	กู้โดยตรง	ค้ำประกัน	ไม่ค้ำประกัน
๑๙๖๑	๓.๐๓	๙๖.๙๗	-
๑๙๖๒	๕๕.๒๘	๔๔.๗๒	-
๑๙๖๓	๗๓.๖๗	๒๖.๓๓	-
๑๙๖๔	๘๙.๙๐	๑๐.๒๐	-
๑๙๖๕	๖๙.๙๐	๓๐.๑๐	-
๑๙๖๖	๙๒.๘๑	๗.๑๙	-
๑๙๖๗	๖๙.๑๔	๑๒.๘๒	๑๘.๐๔
๑๙๖๘	๖.๙๙	๓๐.๐๗	๖๒.๙๔
๑๙๖๙	๘๒.๐๓	๒.๐๓	๑๕.๙๔
๑๙๗๐	๑๑.๐๑	๘๘.๗๙	๐.๒๐
๑๙๗๑	๒๕.๖๙	๗๒.๗๐	๑.๖๑
๑๙๗๒	๔๙.๖๘	๕๐.๓๒	-
๑๙๗๓	๔๖.๒๔	๕๓.๗๖	-
๑๙๗๔	๑๐.๗๐	๘๙.๓๐	-
๑๙๗๕	๔๘.๐๐	๕๒.๐๐	-
๑๙๗๖	๗๖.๕๙	๒๓.๔๑	-
๑๙๗๗	๓๕.๕๕	๖๔.๒๑	๐.๒๔
๑๙๗๘	๕๓.๓๖	๔๖.๖๓	๐.๐๑
๑๙๗๙	๓๑.๘๖	๖๘.๑๔	-

ตารางที่ ๑๑

(ต่อ)

ปี	วงเงินกู้ (% ของทั้งหมด)		
	กู้โดยตรง	ค้ำประกัน	ไม่ค้ำประกัน
๒๕๒๓	๓๕.๙๓	๕๘.๖๗	๕.๔๐
๒๕๒๔	๓๓.๓๓	๖๒.๘๙	๓.๗๙
๒๕๒๕	๓๔.๕๙	๖๕.๓๔	๐.๐๗
๒๕๒๖	๓๓.๔๕	๖๖.๕๕	-

ที่มา: จากตาราง ๑ ในภาคผนวก

ข) ลักษณะและแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ แหล่งเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย และรัฐวิสาหกิจได้แก่

- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (FI) ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก (IBRD) IDA OPEC ADB และ IFAO ปัจจุบันได้ผูกพันเงินกู้ไว้แล้ว ๑,๙๑๙.๒๙ ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๙.๑๗ ของวงเงินกู้ผูกพันทั้งสิ้น แหล่งเงินกู้เหล่านี้เป็นแหล่งที่ให้กู้ได้ไม่จำกัดวงเงิน แต่ต้องกู้ไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม เงินกู้จากแหล่งเหล่านี้โดยปกติจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดโลก ในปี ๑๙๘๓ ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกได้สูงขึ้นไปถึง ๑๗-๑๘% IBRD คิดดอกเบี้ยเงินกู้จากรัฐบาลไทย เพียง ๑๐.๔๘% เท่านั้น

จากแหล่งเงินกู้ทั้ง ๕ แหล่งนี้ ตั้งแต่ พ.ศ.๑๙๖๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลไทยเสียดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ ๑-๑๑.๖ ซึ่งแล้วแต่ระยะเวลาและแหล่งเงินกู้ดังแสดงในตารางที่ ๑๒

ตารางที่ ๑๒

วงเงินกู้ผูกพันและอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	อัตราดอกเบี้ย (%)	วงเงินกู้ผูกพัน									
		๒๕๐๔	๒๕๑๐	๒๕๑๕	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
IBRD	๕.๕ - ๑๑.๖	๒๒.๐	๓๑.๐	๘๑.๐	๑๕๘.๐	๒๕๖.๐	๑๕๒.๗	๖๓๒.๐	๒๓๐.๙	๖๑๖.๑	๗๙๕.๖
IDA	๐.๗๕				-	๓๓.๑	๖๐.๐	-	-	-	-
ADB	๑ - ๑๑			๒๓.๐	๙๒.๑	๑๐๑.๗	๕๕.๔	๑๖๔.๘	๒๘๑.๐	๑๑๑.๔	๗๒๓.๖
IFAD	๔					๑๗.๕	-	๑๔.๗	-	-	๑๘.๗
OPEC	๑ - ๖					-	๗.๐	๘.๐	๒๑.๘	-	๑๕.๐
รวม	-	๒๒.๐	๓๑.๐	๑๐๔.๐	๒๕๐.๑	๔๐๘.๓	๒๗๕.๑	๘๑๙.๕	๕๓๓.๗	๗๒๗.๕	๕๗๒.๙
สัดส่วนของ IBRD(%)		๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๗๗.๙	๖๓.๒	๖๒.๗	๕๕.๕	๗๗.๑	๔๓.๓	๘๔.๗	๗๐.๕

แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

จะเห็นได้จากตารางข้างบนว่า ธนาคารโลก (IBRD) เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สุด ซึ่งได้ให้วงเงินกู้แก่ไทยมากกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้ที่ได้จากสถาบันการเงินทั้งหมด ยกเว้นปี ๒๕๒๔ ซึ่งได้ลดลงไป

- <u>รัฐบาลและสถาบันการเงินพิเศษ</u> ได้แก่ รัฐบาลต่างประเทศ หน่วยงานของรัฐหรือธนาคารกลางของประเทศนั้น ๆ และสถาบันการเงินพิเศษ เช่น OECF, EXIM Bank, AID

การกู้แบบรัฐบาลต่อรัฐบาล มักจะมีลักษณะการกู้แบบ Bilateral คือแบบการกู้เงินระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลสำหรับมิตรประเทศ การกู้เหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เป็นการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า

การกู้จากสถาบันการเงินพิเศษ มักจะเป็นการกู้โดยตรงจากสถาบันการเงิน-เอกชนระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนากองทัพ เป็นต้น โดยปกติแล้ว อัตราดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้แหล่งนี้จะไม่เกินร้อยละ ๖ ยกเว้นแหล่งเงินกู้บางแห่ง เช่น FFB, FMS, FY, ECGD, TBA ซึ่งให้กู้เพื่อการทหาร และเงินกู้จาก COC ซึ่งให้กู้เพื่อโครงการปลูกยางพันธุ์ใหม่ จะมีดอกเบี้ยสูงตั้งแต่ ๘-๑๑.๖% (ตารางที่ ๑๓)

รัฐบาลสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นได้เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สุดสำหรับแหล่งเงินกู้จากภาครัฐบาลต่างประเทศ จากบันทัดสุดท้ายของตาราง ๑๓ จะเห็นได้ว่า สัดส่วนเงินกู้จากทั้งสองแหล่งรวมกัน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกินร้อยละ ๘๐ ของวงเงินกู้จากแหล่งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเคยเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญและเป็นแหล่งเดียว ที่ได้ให้เงินกู้ดอกเบี้ยถูกกับประเทศไทย ต่อมา หลังจากปี ๒๕๐๕ จึงได้เริ่มมีรัฐบาลเยอรมันและรัฐบาลญี่ปุ่นที่ได้ให้ความช่วยเหลือในรูปเงินกู้แก่ประเทศไทย สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้เริ่มให้เงินกู้แก่ไทยเมื่อปี ๒๕๑๒ วงเงินกู้ผูกพันได้มีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และเริ่มมีสัดส่วนของเงินกู้มากกว่าสหรัฐนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ยกเว้นปี ๒๕๒๖ ที่สัดส่วนเงินกู้จากญี่ปุ่นเริ่มลดลงและสหรัฐเริ่มมียอดวงเงินกู้สูงขึ้น มีข้อสังเกตว่าวงเงิน ๘๑๖.๙ ล้านดอลลาร์ สรอ. ที่สหรัฐให้กู้เมื่อปี ๒๕๒๖ นี้ เป็นเงินกู้ของ MEA เสีย ๗๓๐.๙ ล้านเหรียญ สรอ. และเป็นการกู้โดยที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน

ตารางที่ ๑๓

วงเงินกู้ผูกพันและอัตราดอกเบี้ยของภาครัฐบาลที่กู้จากรัฐบาลต่างประเทศและสถาบันการเงินพิเศษ

ประเทศ	สถาบันการเงิน	อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ (%)	วงเงินกู้ผูกพัน							
			๒๕๐๔	๒๕๑๐	๒๕๑๕	๒๕๒๐	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
สหรัฐฯ	ICAX, AID, PL (1) (1) (1)	๒ - ๔	๑.๙	๗.๖	๑๔.๐	๖๕.๐	๑๒๑.๔	๖๗.๒	๙๔.๖	๘๑๖.๙
	FFB, PHS, FY	๘	-	-	-	-	-	-	-	-
คานาดา	EAO, CIDA	๐	-	๐.๙	-	-	-	๒๒.๒	๕๑.๘	-
	EDC (1)	๙	-	-	-	-	-	-	-	-
เยอรมัน	Kfw, AL	๒ - ๔.๕	-	-	๓.๑	๑๐.๒	๗.๓	๒๐.๕	๒๐.๕	๒๒.๐
เดนมาร์ค	รัฐบาล (1)	-	-	-	-	-	-	๑๒.๔	-	-
อังกฤษ	CDC, ECGD	๗.๒๕-๑๑.๖	-	-	-	-	๑๑.๙	-	๕๕.๑	-
	รัฐบาล									
สวิส ฯ	รัฐบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ญี่ปุ่น	EXIM, OECF	๓ - ๕.๗๕			๔.๓	๑๓๓.๑	๒๒๖.๐	๑๙๔.๕	๔๘๘.๔	๒๘๗.๗
ฝรั่งเศส	รัฐบาล	๓.๐	-	-	-	-	๓.๘	-	๔.๓	-
เบลเยี่ยม	"	๐	-	-	-	-	-	๓.๐	-	-
ซาอุดิ	Sandi Fund	๓.๐	-	-	-	-	-	๕๒.๒	-	-
ออสเตรเลีย	CTBA (1)	๑๑.๗๕	-	-	-	-	-	-	๒.๓	๑๓.๖
คูเวต			-	-	-	๒๑.๔	-	๒๔.๘	๑๘.๙	-
รวม			๑.๙	๘.๕	๒๑.๔	๒๒๙.๗	๓๗๐.๔	๓๙๖.๘	๗๓๖.๐	๑,๑๔๐.๒
สัดส่วนญี่ปุ่น (%) (๑)			๐	๐	๒๐.๑	๕๗.๙	๖๑.๐	๔๙.๐	๖๖.๓	๒๕.๒
สัดส่วนสหรัฐ (%) (๒)			๑๐๐	๘๙.๔	๖๕.๔	๒๘.๓	๓๒.๘	๑๖.๙	๑๒.๘	๗๑.๖
รวม (๑) + (๒) = (๓)			.๐๐.๐	๘๙.๔	๘๕.๕	๘๖.๒	๙๓.๘	๖๕.๙	๗๙.๑	๙๖.๘

หมายเหตุ: (๑) เป็นหน่วยสถาบันการเงินที่ให้กู้การทหาร จะสังเกตได้ว่า อัตราดอกเบี้ยที่กู้จากสถาบันเหล่านี้จะสูงกว่าการกู้จากแหล่งอื่น

(๒) ดู ชื่อเต็มของคำย่อจากภาคผนวก

- แหล่งเอกชนต่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะการกู้ ๒ แบบ ได้แก่

การกู้โดยออกพันธบัตรในต่างประเทศ คือ การกู้ที่รัฐบาลไทยออกพันธบัตรขายที่ตลาดการเงินต่างประเทศโดยทั่วไป เพื่อนำมาย่อยเป็นเงินบาทสมทบในโครงการรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ และเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองทัพด้วย อัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรจะผันแปรตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่าง ๆ เช่นตลาดการเงินสิงคโปร์ (SIBOR) และตลาดการเงินลอนดอน (LIBOR) วงเงินกู้ที่ได้จากแหล่งนี้จะมีอายุไม่เกิน ๕-๖ ปีและอัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยแล้วจะสูงกว่าการกู้จากแหล่งอื่น (ร้อยละ ๑๒ ตามประมาณการของสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ) ตัวเลขที่ปรากฏในตารางที่ ๑๗ เป็นตัวอย่างอัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยของ LIBOR ซึ่งจะเห็นได้ว่าบางปีเช่น ๒๕๒๓-๒๕ อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๓-๑๘ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๐ หลายเท่าตัว เป็นการทำให้ภาระหนี้จากวงเงินกู้แหล่งนี้สูงขึ้นอย่างน่าตกใจ เพราะยอดหนี้คงค้างของวงเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยผันแปรตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก เช่น ปี ๒๕๒๓ มีถึง ๑,๓๕๓.๔ ล้านเหรียญ สรอ. การเพิ่มขึ้นของดอกเบี้ยในตลาดโลกจากร้อยละ ๑๐.๘ ในปี ๒๕๒๒ เป็นร้อยละ ๑๓.๔ ย่อมทำให้รายจ่ายในการชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นประมาณ ๔.๒ ล้านบาท รายจ่ายดอกเบี้ยสูงขึ้นนี้จะไปทับถมเพิ่มยอดหนี้ที่มีอยู่มากแล้วให้สูงขึ้นไปอีก

ตารางที่ ๑๔ แสดงให้เห็นถึงรายจ่ายดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายเพิ่ม อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกร้อยละ ๑

ตารางที่ ๑๔

เงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศที่อัตราดอกเบี้ยผันแปรตามตลาดโลก

(ล้านเหรียญ สรอ.)

ปี	ยอดหนี้ (๑)	รายจ่ายดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย ๑%
๒๕๒๐	๑๙๗.๖	๑.๙๘
๒๕๒๑	๔๔๗.๘	๔.๔๘
๒๕๒๒	๘๙๘.๘	๘.๙๙
๒๕๒๓	๑,๓๕๓.๔	๑๓.๕๔
๒๕๒๔	๑,๗๕๔.๑	๑๗.๕๕
๒๕๒๕	๑,๙๒๖.๔	๑๙.๒๖
๒๕๒๖	๑,๘๔๖.๖*	๑๘.๔๗

* ตัวเลขจริง

(๑) ตัวเลขประมาณการ โดยคิดเป็น ๗๕% ของยอดหนี้คงค้าง

ตารางที่ ๑๕

อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยในตลาดลอนดอน (LIBOR)

เดือน - ปี		อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย (LIBOR)	
มกราคม	๒๕๒๐	๖.๓๑	
	๒๕๒๑	๘.๐๐	
	๒๕๒๒	๑๐.๘๑	
	๒๕๒๓	๑๓.๙๔	
	๒๕๒๔	๑๕.๘๗	
	๒๕๒๕	๑๕.๑๙	
	๒๕๒๖	๙.๙๔	
	๒๕๒๗	๑๐.๐๐	(๒๗ มกราคม)
	๒๕๒๘	๘.๘๑	(๒๓ มกราคม)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ถึงแม้ว่า อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกกำลังมีแนวโน้มที่ลดลงโดย เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา (ตาราง ๑๕) เป็นการแสดงให้เห็นว่าวงภาระหนี้ดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้ในอดีตจะได้ลดลงเกือบครึ่งในปี ๒๕๒๘ นี้ก็ตาม การกู้เงินโดยปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยผันแปรตามตลาดโลกก็ยังเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงอยู่ดี เพราะเสี่ยงต่อการเกิดวิกฤตการณ์หนี้ในอนาคตได้

สินเชื่อจากผู้ขาย โดยผู้ขายสั่งขายสินค้าและอุปกรณ์แก่รัฐบาล ต้องเสนอแหล่งเงินกู้มาให้ด้วย การกู้เงินชนิดนี้มักจะได้จากสถาบันการเงินของประเทศที่ขายสินค้า และการคิดดอกเบี้ยก็เป็นไปตามอัตราของตลาดการเงินในขณะนั้น

๒.๓.๓ ส่วนประกอบของภาระหนี้

ภาระหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศในแต่ละปีงบประมาณ โดยทั่ว ๆ ไป จะประกอบด้วย ๓ ส่วนคือ รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ รายจ่ายชำระดอกเบี้ย และรายจ่ายค่าบริการหรือค่าจัดการเงินกู้ ตารางที่ ๑๖ ได้แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของรายจ่ายแต่ละรายการต่อรายจ่ายรวมของหนี้สาธารณะทั้งหมด พบว่าประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ของรายจ่ายภาระหนี้สาธารณะคือ ดอกเบี้ย ซึ่งแบ่งเป็นดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ภายในประเทศเสียร้อยละ ๕๐-๖๕ และดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ต่างประเทศ

ตารางที่ ๑๖

สัดส่วนของเงินต้น ดอกเบี้ย ค่าจัดการ เงินกู้ของหนี้ภายในประเทศ
และหนี้ภายนอกประเทศต่อหนี้เงินกู้ทั้งหมด

ปี	หนี้ภายในประเทศ			หนี้ต่างประเทศ			รวม
	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	หนี้สาธารณะ
๒๕๑๐	๓๗.๓	๕๓.๑	๐.๔	๓.๓	๕.๕	๐.๒	๑๐๐.๐
๒๕๑๑	๓.๖	๗๗.๘	๑.๐	๗.๔	๙.๗	๐.๔	๑๐๐.๐
๒๕๑๒	๒๔.๘	๕๘.๕	๐.๙	๗.๗	๗.๘	๐.๑	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๒๙.๗	๕๔.๒	๐.๘	๖.๔	๘.๒	๐.๖	๑๐๐.๐
๒๕๑๔	๑๕.๑	๖๗.๘	๑.๐	๗.๒	๘.๗	๐.๒	๑๐๐.๐
๒๕๑๕	๒๕.๒	๖๑.๘	๑.๑	๔.๖	๗.๒	๐.๑	๑๐๐.๐
๒๕๑๖	๑๓.๙	๗๓.๕	๑.๑	๕.๐	๖.๕	๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๗	๒๔.๘	๖๔.๓	๐.๙	๔.๔	๕.๒	๐.๔	๑๐๐.๐
๒๕๑๘	๓๒.๕	๕๘.๘	๐.๖	๓.๙	๔.๑	๐.๑	๑๐๐.๐
๒๕๑๙	๓๙.๒	๕๓.๑	๐.๔	๓.๖	๓.๖	๐.๑	๑๐๐.๐
๒๕๒๐	๑๗.๖	๖๕.๗	๐.๘	๔.๖	๑๑.๐	๐.๒	๑๐๐.๐
๒๕๒๑	๒๙.๓	๕๒.๔	๐.๖	๙.๕	๗.๙	๐.๒	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๑.๗	๖๒.๐	๐.๓	๑๐.๓	๑๔.๔	๑.๒	๑๐๐.๐
๒๕๒๓	๔.๐	๖๖.๔	๐.๒	๑๑.๑	๑๗.๔	๐.๙	๑๐๐.๐
๒๕๒๔	๘.๒	๕๙.๗	๐.๒	๑๑.๒	๑๙.๙	๐.๗	๑๐๐.๐
๒๕๒๕	๑๐.๒	๕๗.๘	๐.๒	๑๑.๖	๑๙.๗	๐.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๖	๘.๕	๕๖.๘	๐.๒	๑๔.๓	๑๙.๔	๐.๘	๑๐๐.๐
๒๕๒๗	๑๑.๓	๕๗.๒	๐.๒	๑๓.๙	๑๗.๐	๐.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๘	๑๙.๔	๕๖.๑	๐.๒	๙.๗	๑๔.๒	๐.๔	๑๐๐.๐

ร้อยละ ๑๕-๒๐ ภาระหนี้ในส่วนที่เป็นเงินต้นสำหรับหนี้ภายในและภายนอกมีอยู่ประมาณรายการละ ๑๐-๑๕% ส่วนค่าจัดการเงินกู้มีเพียงเล็กน้อยคือในแต่ละรายการมีไม่เกิน ๑-๒%

๒.๓.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ภายใน หนี้ภายนอกประเทศ และฐานะทางการคลัง

ในแง่การทำงบประมาณประจำปีแล้ว หนี้ทั้งสองประเภทไม่มีความสัมพันธ์กันเลย เพราะหนี้ในประเทศคือส่วนหนึ่งของรายรับที่รัฐบาลนำมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล โดยมีขอบเขตการกู้ และการจ่ายชำระคืนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

ส่วนเงินกู้ต่างประเทศ เป็นเงินที่กฎหมายให้อำนาจรัฐบาลไปกู้มาเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการกู้นั้น ๆ เงินกู้ที่ได้มานี้ หน่วยงานที่กู้สามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งแตกต่างกับกรณีเงินกู้ภายในประเทศ ที่ต้องนำเงินกู้ที่ได้ส่งคลังเป็นเงินได้แผ่นดินก่อน และจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อผ่านขบวนการ วิธีการงบประมาณแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าเงินกู้ทั้งสองประเภทจะมีขอบเขตของการกู้ และการนำไปใช้ที่แตกต่างกันออกไป แต่หนี้ทั้งสองประเภทต่างก็เป็นแหล่งเงินทุนที่รัฐบาลจะพึ่งพิงได้ ในปีที่รัฐทำรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่ายในงบประมาณ

ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ภายในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และฐานะทางการคลังพอจะสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

ก. ฐานะทางการคลังที่ขาดดุล จะเป็นสาเหตุใหญ่ของรัฐบาลไทยในการก่อหนี้ภายในประเทศเพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล

ข. ถ้าเงินกู้จากภายในประเทศ และเงินคงคลังที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะรองรับรายจ่ายภาครัฐบาล การกู้เงินต่างประเทศจะเป็นทางออกสุดท้ายของรัฐบาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การบีบรัดทางการคลังมีส่วนทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมจากต่างประเทศได้เช่นกัน ถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (๒๕๐๒) จะได้กำหนดให้รัฐบาลใช้เงินกู้จากภายในประเทศและเงินคงคลังเป็นตัวชดเชยการขาดดุลงบประมาณเท่านั้นก็ตาม ตัวอย่างของเหตุการณ์นี้ได้แก่โครงการเงินกู้เพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบ ที่รัฐบาลได้อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลไม่มีงบประมาณพอที่จะให้เงินอุดหนุนได้อย่างเคย ออกไปขายพันธบัตรในตลาดเงินทุนเอกชนต่างประเทศ ซึ่งเริ่มกู้ตั้งแต่ ๒๕๑๙ เป็นต้นมา จนทำให้

ตารางที่ ๑๗

ภาระหนี้ที่ไม่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและภาระหนี้โดยตรงของรัฐบาล

หน่วย : ล้านเหรียญ สรอ.

	ปีงบประมาณ					
	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
เงินกู้โดยตรงของรัฐบาล	๘๔.๓	๑๒๗.๒	๒๐๐.๗	๒๘๐.๗	๓๐๕.๙	๓๖๕.๘
ร้อยละของภาระหนี้	๔๕.๐	๕๕.๖	๔๙.๘	๔๔.๕	๓๖.๙	๔๑.๘
เงินกู้ป้องกันประเทศ	๑๗.๘	๓๖.๖	๗๙.๐	๑๔๐.๙	๑๖๔.๑	๑๘๙.๒
เงินกู้เงินบาทสมทบ (๑)	๓๒.๔	๖๙.๑	๗๙.๘	๑๔๔.๘	๒๐๐.๐	๒๐๓.๕
รวม (๒)	๕๐.๒	๑๐๕.๗	๑๕๘.๘	๒๘๕.๗	๓๖๔.๑	๓๙๒.๗
ร้อยละของภาระหนี้ของ (๑)	๑๗.๓	๒๔.๗	๑๙.๘	๒๓.๐	๒๔.๑	๒๓.๓
ร้อยละของภาระหนี้ของ (๒)	๒๖.๘	๓๗.๙	๓๙.๔	๔๕.๓	๔๓.๙	๔๔.๙
ยอดรวมภาระหนี้	๑๘๗.๓	๒๗๙.๑	๔๐๓.๑	๖๓๐.๓	๘๒๙.๕	๘๗๔.๐

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาระหนี้อันเกิดจากโครงการนี้ได้เพิ่มจาก ๓๒.๔ ล้านเหรียญ สรอ. (ประมาณ ๖๔๘ ล้านบาท) ในปี ๒๕๒๑ เป็น ๒๐๓.๕ ล้านเหรียญ สรอ. (ประมาณ ๔,๖๘๐ ล้านบาท) ในปี ๒๕๒๖ (ดูตาราง ๑๗)

ค. เงินกู้ จากต่างประเทศของภาครัฐบาลก็มีส่วนทำให้รายจ่ายด้านชำระหนี้เงินกู้ของรัฐเพิ่มขึ้นได้ เพราะการชำระหนี้เงินกู้ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้จากภายในประเทศ หรือภายนอกประเทศก็ตาม โดยปกติจะต้องจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ ๑๘

สัดส่วนด้านการชำระหนี้เงินกู้ต่องบประมาณประจำปี

ปี	ภายในประเทศ	ภายนอกประเทศ	รวม
๒๕๒๓	๗.๙	๓.๒	๑๐.๘
๒๕๒๔	๘.๕	๔.๐	๑๒.๕
๒๕๒๕	๘.๙	๖.๔	๑๓.๑
๒๕๒๖	๑๐.๐	๕.๓	๑๕.๓
๒๕๒๗	๑๑.๙	๕.๕	๑๗.๔
๒๕๒๘	๑๕.๘	๕.๐	๒๐.๘

ที่มา : ตาราง

ถึงแม้ว่ารายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้อันเกิดจากหนี้ต่างประเทศจะมีเพียง ๑ ใน ๓ ของหนี้ภายในประเทศ และมีสัดส่วนการชำระหนี้เงินกู้ต่องบประมาณประจำปีประมาณร้อยละ ๕ ในช่วงปี ๒๕๒๓ - ๒๕๒๘ ก็ตาม (ตาราง ๑๘.) แต่รายจ่ายส่วนนี้ก็ได้เพิ่มขึ้นจาก ๑๒๐.๒ ล้านบาทในปี ๒๕๑๐ เป็น ๑๐,๘๐๕.๑ ล้านบาทในปี ๒๕๒๘ (ตาราง ๔) ซึ่งนับว่าเป็นเงินมิใช่น้อย

๓. หนี้สาธารณะและการพัฒนาประเทศ

๓.๑ สาเหตุของการก่อหนี้สาธารณะ

เท่าที่บทความนี้ได้เสนอมาทั้งหมด พอจะสรุปได้ว่า การขาดดุลทางการคลังเป็นปัญหาสำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะขึ้น อย่างไรก็ตาม เราย่อมจะปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งของการขาดดุลการคลังก็เกิดจากการที่รัฐบาลได้นำเงินไปใช้จ่าย เพื่อการพัฒนาประเทศ

ส่วนที่ใช้จ่ายตามงบประมาณนี้ คือเงินกู้ภายในประเทศ สำหรับเงินกู้ต่างประเทศนั้น จริงอยู่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งกู้เงินจากต่างประเทศด้วยความจำเป็นทางการคลัง เงินส่วนนี้มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ ๑๗-๒๕ ของยอดรวมภาระหนี้ในภาครัฐบาล (ตาราง ๑๗) และถ้าแบ่งแยกวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลตามตาราง ๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีรายจ่ายใหญ่ ๆ เพียง ๒ รายการที่เป็นเงินกู้ต่างประเทศ และไม่เกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รายการทั้งสองคือ เงินกู้ป้องกันประเทศ และเงินกู้เงินบาทสมทบ ซึ่งทั้งสองรายการรวมกัน จะมีสัดส่วนของภาระหนี้ต่อภาระหนี้ทั้งหมดอยู่ร้อยละ ๒๖.๘ ในปี ๒๕๒๑ และเพิ่มเป็น ๔๔.๙% ในปี ๒๕๒๖ ซึ่งมากกว่าสัดส่วนภาระหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงเสียอีก อย่างไรก็ตาม ยังมีสัดส่วนภาระหนี้อีกกว่าร้อยละ ๖๐ ที่เกิดจากการกู้เพื่อพัฒนาประเทศ

๓.๒ หนี้เพื่อพัฒนาประเทศ (ทฤษฎี)

วัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งของประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องการพัฒนาประเทศ ก็คือเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการช่วยให้ประเทศสามารถเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตได้ การลงทุนโดยใช้ทรัพยากรในประเทศจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการออมโดยประชากรในประเทศ ในการพัฒนาประเทศโดยอาศัยเงินออมจากภายในประเทศเพียงประการเดียวนั้น มีผลดีคือไม่กระทบกระเทือนฐานะทางการคลัง แต่ก็มีผลเสียในแง่ที่ว่าทำให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองไม่ทันประเทศอื่น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประเทศก็มักจะตั้งรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้สูงกว่าเงินออมที่มีอยู่ภายในประเทศ และกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ สำหรับเงินลงทุนที่สูงกว่าเงินออม ความจำเป็นในการกู้ยืมจึงเกิดขึ้นด้วยสาเหตุที่ ประเทศชาติต้องการมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น จึงก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน (saving gap)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการออมในประเทศจะมีจำนวนเพียงพอกับความต้องการในการลงทุน และทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ อาจมีจำนวนไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะแก่การใช้ผลิตสินค้า บางประเภท เช่น เครื่องจักรบางชนิด เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งก่อให้เกิดความจำเป็นในการสั่งซื้อมาจากต่างประเทศ โดยการขายสินค้าและบริการในตลาดต่างประเทศ และนำเงินตราที่ได้มาใช้ในการซื้อสินค้าและบริการ จากต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งชนิดของสินค้าทุนที่เหมาะสม

กับแบบแผนการลงทุนที่ต้องการ ในกรณีที่ประเทศไม่สามารถหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกได้เพียงพอกับมูลค่าของการสั่งเข้า ก็จะเกิดช่องว่างในรูปของเงินตราต่างประเทศซึ่งจะขจัดออกได้โดยการกู้ยืมจากต่างประเทศ

จึงสรุปได้ว่า การกู้ยืมจากต่างประเทศตามทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเรียกว่า Two-Gaps Model นั้น เกิดจาก ๒ สาเหตุใหญ่ ๆคือ (๑) เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนภายในประเทศ (๒) เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานเงินตราต่างประเทศ และเป้าหมายหลักในการก่อหนี้นี้ก็เพื่อให้ประเทศชาติมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เร็วที่สุดที่จะทำได้

ในตอนต่อไปของบทความนี้จะได้มีการนำวิธีการ Two-Gaps Approach ของ Chenery and Strout มาอธิบายการก่อหนี้ของภาครัฐบาลไทย และจะได้มีการประเมินผลของการก่อหนี้ดังกล่าวต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ คำอธิบายนี้จะแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ในส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทการออม การลงทุน และความต้องการเงินตราต่างประเทศ อันเป็นเหตุที่ทำให้ก่อหนี้ต่างประเทศ โดยใช้ทฤษฎี "Two-Gaps" ในส่วนที่สองจะเป็นการเสนอผลการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกู้ต่างประเทศ และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้สมการเส้นถดถอย

---

[1] Chenery and Strout "Foreign Assistance and Economic Development" American Economic Review, 56 (Sept. 1966, 680-737).

3.3 การออมและการลงทุนในภาครัฐบาลไทย

ประเทศไทยเองก็มีรูปแบบของการออมและการลงทุนเช่นเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย คือ มีระดับใช้เงินลงทุนสูงกว่าระดับเงินออมที่จะสามารถระดมได้จากภายในประเทศ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจคือ เพิ่มอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติ

ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนของประเทศเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ (GDP) แล้ว จะขึ้นลงอยู่ในช่วง 0.6 - 5.8 ตั้งแต่ปี 2518 - 2526 (ตารางที่ 19 และ 20)

ถ้าแบ่งแยกระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังแสดงในตาราง 19 แล้ว จะเห็นได้ว่าภาคเอกชนมีเงินออมที่สูงกว่าภาครัฐบาลมาก ซึ่งในบางปี เช่น 2525 และ 2526 ภาคเอกชนมีเงินออมมากกว่าภาครัฐบาลถึง 64 และ 30 เท่าตามลำดับ การที่สัดส่วนการออมในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น มิได้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของเงินออมต่อ GDP ของภาคเอกชนอย่างมากมายแต่อย่างใด หากเกิดจากสาเหตุที่การออมในภาครัฐบาลได้ลดลงไปมากเพราะเกิดการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอย่างแรงใน 2 ปีนี้ (ตารางที่ 1) สาเหตุของการลดลงของเงินออมอย่างน่าใจหายเกิดจากการที่รัฐบาลได้นำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกใช้ในโครงการสร้างงานในชนบท จนทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523[1] เหตุการณ์นี้อาจจะเป็นเหตุการณ์หนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาการขาดดุลมีส่วนทำให้รัฐบาลขาดเงินออมเพื่อที่จะใช้ในการลงทุนภายในประเทศด้วย

ภาวะเงินออมในภาครัฐบาลเริ่มลดต่ำลงอย่างมากตั้งแต่ 2523 เป็นต้นมา แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลพยายามรักษาระดับการลงทุนให้เป็นไปตามเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนช่องว่างระหว่างการลงทุนและการออมของภาครัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติ

---

1 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤตการเงินคงคลัง 2523-2525", มติชนฉบับสุดสัปดาห์ ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม

จาก ตารางที่ 20 ได้เพิ่มขึ้นจาก 5.8% ในปี 2522 เป็น 8.1% ในปี 2523 และ 7.5% ในปี 2526 ภาวะการขาดเงินออมทางภาครัฐบาลนี้ได้รับการชดเชยจากภาวะการมีเงินออมมากกว่าเงินลงทุนในภาคเอกชน[1] โดยผ่านการโอนในระบบธนาคาร[2] จึงทำให้ภาวะการก่อหนี้ในภาครัฐบาลไม่เลวร้ายไปกว่าที่เห็นในปัจจุบัน

ถ้าแจกแจงความแตกต่างระหว่างการออมและการลงทุนในภาครัฐบาลย่อยลงไป เป็นรัฐวิสาหกิจและรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (ตาราง 19 และ 20) เราพอสรุปได้ว่าก่อนปี 2524 การลงทุนที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นของภาครัฐบาลนั้นเกิดจากการลงทุนในภาครัฐวิสาหกิจเสียเป็นส่วนใหญ่แต่หลังจากปี 2524 เป็นต้นไป การลงทุนที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นกลับกลายเป็นภาครัฐบาล ซึ่งเมื่อทั้ง 2 ภาครวมกันแล้ว ทำให้การลงทุนในภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.2 ของ GDP ในปี 2518 เป็น 8.1 ในปี 2526 ในขณะที่การออมในภาครัฐวิสาหกิจค่อนข้างคงที่ และการออมในภาครัฐบาลมีแนวโน้มลดลง จึงทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 2.5% ในปี 2518 เป็น 7.5% ในปี 2526

ถึงแม้ว่าช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนในภาครัฐบาลจะได้รับช่องว่างส่วนเกินของเงินออมจากภาคเอกชนมาช่วยเสริม แต่ก็ยังมีช่องว่างเหลืออยู่ซึ่งจะขจัดออกได้ด้วยการใช้เงินออมจากต่างประเทศมาช่วยเสริมเงินออมอาจจะอยู่ในรูปของการช่วยเหลือหรือการกู้ยืม สำหรับประเทศไทยพบว่าเงินออมต่างประเทศที่เข้ามาในรูปของการให้เปล่ามีน้อยกว่าร้อยละ 10 ของเงินออมที่ไหลเข้าประเทศทั้งหมดตั้งแต่ 2521-2527(ตาราง 21) และกว่าครึ่งของเงินออมต่างประเทศตกอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจ เงินออมต่างประเทศที่รัฐบาลกู้ยืมมาโดยตรงมีน้อยกว่าร้อยละ 40 ของเงินออมต่างประเทศ

---

[1] การที่การลงทุนในภาคเอกชนได้ตกต่ำลงตั้งแต่ 2523 เป็นต้นมาจนเป็นเหตุทำให้ใช้เงินออมไปนั้น มีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลกซบเซา อัตราดอกเบี้ยสูงจึงทำให้การลงทุนภาคเอกชนซบเซาลงไป

[2] ดู เมธี "ศักยภาพทางการคลังของภาครัฐบาล" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย หมายเลข 5 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , มิย. 2527

การออมและการลงทุนของภาครัฐบาล

ปี	ภาคเอกชน		รัฐบาลกลาง + ท้องถิ่น		รัฐวิสาหกิจ		รวมรัฐบาล	
	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม
2513-2520[1]	17.9	18.2	4.4	2.4	1.9	0.7	6.3	3.1
18	20.2	18.5	3.5	2.3	1.7	0.4	5.2	2.7
19	16.4	19.3	4.9	1.0	1.9	0.3	6.8	1.4
2520	18.5	17.4	5.0	2.5	2.5	0.5	7.5	3.0
21	18.8	19.2	4.8	1.9	2.9	0.6	7.7	2.5
22	21.1	21.4	4.6	1.1	3.1	0.5	7.7	1.6
23	18.1	21.9	5.2	0.6	3.9	0.4	9.1	1.0
24	16.0	19.5	5.9	0.6	2.8	0.5	8.7	1.1
25	13.1	19.2	5.4	-0.8	2.4	0.5	7.8	-0.3
26	14.8	18.2	5.5	0.1	2.6	0.5	8.1	0.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1 - เมธี ครองแก้ว หน้า 6
การออมมาจาก GDS

ตาราง 20

ส่วนต่างระหว่างการลงทุนและการออม

ปี	เอกชน	รัฐบาล	รัฐวิสาหฯ	รวม ภาครัฐบาล	ทั้ง ประเทศ	หักข้อ ผิดพลาด ทางสถิติ	การออม ต่าง ประเทศ
2518	-1.7	-1.2	-1.3	-2.5	-4.2	-	4.2
2519	2.9	-3.9	-1.6	-5.5	-2.5	-	2.5
2520	-1.1	-2.5	-2.0	-4.5	-5.6	-	5.6
2521	0.4	-2.9	-2.3	-5.2	-4.8	0.1	4.7
2522	0.3	-3.5	2.3	-5.8	-5.8	-1.7	7.5
2523	3.8	-4.6	-3.5	-8.1	-4.3	-2.2	6.5
2524	3.5	-5.3	-2.3	-7.6	-4.1	-2.9	7.0
2525	6.1	-6.2	-1.9	-8.1	-2.0	-0.6	2.6
2526	3.4	-5.4	-2.1	-7.5	-4.1	-0.8	4.9

ที่มา : จากตารางที่ 19

ตารางที่ 21

รูปแบบเงินออมจากต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย

(ล้านบาท)

ปี	กู้โดยตรง	ค้ำประกัน	ให้เปล่า	รวม	กู้โดยตรง	ค้ำประกัน	รวม	ให้เปล่า (%)
2521	11,927	8,977	1,229	22,133	53.9	40.5	94.5	5.5
2522	13,057	22,849	1,682	37,588	34.7	60.8	95.5	4.5
2523	11,386	23,7.5	2,863	37,954	30.0	62.4	92.4	7.6
2524	14,379	27,254	3,878	45,551	31.5	59.7	91.5	8.5
2525	16,796	28,804	3,017	48,617	34.5	59.2	93.7	6.3
2526	13,442	19,046	3,317	35,805	37.5	53.2	90.7	9.3
2527	20,125	27,255	3,316	50,696	39.7	53.8	93.5	6.5

3.4 ข้อจำกัดการใช้เงินออมต่างประเทศ

ถึงแม้ว่าเราจะสามารถใช้เงินออมจากต่างประเทศมาช่วยอุดช่องว่างเงินออม เงินลงทุนภายในประเทศได้ แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะสามารถใช้เงินออมจากต่างประเทศมาอุดช่องว่าง เงินออม - เงินลงทุนในภาครัฐบาลเพื่อแก้ภาวะการขาดดุลการคลังได้ เพราะ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ (2502) ได้กำหนดไว้ให้รัฐบาลชดเชยการขาดดุลการคลัง โดยใช้เงินกู้จากภายในประเทศและเงินคงคลังเท่านั้น ดังนั้นการก่อหนี้ต่างประเทศด้วยวิธีการเงินกู้สมทบก็ดีหรือโดยการกู้มาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลไปเนื่องจากได้ดึงเงินไปใช้เพื่อป้องกันประเทศดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการเลี่ยง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณทั้งสิ้น

โดยปกติแล้ว รัฐบาลไทยก็มีความระมัดระวังมากในการที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อมาอุดช่องว่างอุปสงค์-อุปทานเงินตราต่างประเทศ ส่วนช่องว่างเงินออม-เงินลงทุนภายในประเทศ จะใช้เงินกู้ภายในประเทศและเงินคงคลังเป็นตัวชดเชย เหตุการณ์ดังนี้ได้เป็นมาด้วยดีจนกระทั่งปี 2519 เมื่อรัฐบาลต้องประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังอย่างถนัด และไม่สามารถหาเงินออมภายในประเทศหรือเงินคลังมาชดเชย จึงได้ใช้วิธีนำเงินออมจากต่างประเทศมาช่วยเป็นเงินบาทสมทบ นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา การกู้ยืมจากต่างประเทศของภาครัฐบาลได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากระดับร้อยละ 0.5 ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2518 ขึ้นมาเป็นเกือบร้อยละ 4.0 ในปี 2523 เงินกู้จากต่างประเทศดังกล่าวนี้กู้มาเพื่อใช้แก้ดุลถึงร้อยละ 54 ของการขาดดุลในปี 2523 เทียบกับร้อยละ 23 ในปี 2518[1]

การนำเงินออมจากต่างประเทศเข้ามาใช้เป็นเงินสมทบเช่นนี้ ถ้าอธิบายตามทฤษฎี Two-Gaps ก็เท่ากับว่าเราได้นำส่วนหนึ่งของเงินตราต่างประเทศมาอุดช่องว่างเงินออม-เงินลงทุนในภาครัฐบาล มิใช่กู้มาเพื่อชดช่องว่างอุปสงค์-อุปทานเงินตราต่างประเทศ เป็นการใช้เงินตราต่างประเทศที่ค่อนข้างสิ้นเปลือง เพราะวิธี

---

1. The World Bank, "Thailand : Managing Public Resources", Table 8-13

การที่จะชดใช้เงินกู้ต่างประเทศนี้ได้ก็โดยวิธีการส่งออกสินค้าและบริการ เพื่อให้ได้เงินตราต่างประเทศมาใช้หนี้เท่านั้น การส่งออกสินค้าและบริการโดยที่ประเทศไม่ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศมาซื้อสินค้าทุนเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป เท่ากับเป็นการยกทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศบางส่วนให้แก่ประเทศเจ้าหนี้ ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อชาวไทยด้วยกันเองลดน้อยลง

ในทางตรงข้ามถ้ารัฐบาลใช้วิธีกู้ยืมเงินจากภายในประเทศเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีเงินทุนหมุนเวียน วิธีการนี้ถึงแม้ว่าจะมีผลเสียอยู่บ้างในแง่ที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดสูงขึ้น และแย่งยืมเงินออมจากภาคเอกชน ทำให้การลงทุนในภาคเอกชนลดน้อยลง แต่ก็มีผลดีในแง่ที่เราไม่ต้องเสียทรัพยากรในประเทศเพื่อการกู้ยืมนี้[1]

3.5 เงินกู้ภายในประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ถ้าจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นงบพัฒนาและงบปกติตามที่เสนอในตาราง 2 จะพบว่ามีงบพัฒนาต่ำกว่าร้อยละ 45 ของรายจ่ายในงบประมาณ เป็นที่แน่นอนว่าส่วนหนึ่งของรายจ่ายที่ใช้ในงบพัฒนาน่าจะต้องมาจากเงินกู้ภายในประเทศ เพราะลำพังรายได้จากงบประมาณประจำปีนั้นมักจะไม่พอเพียงที่จะใช้จ่ายทั้งสองรายการ สัดส่วนของภาระหนี้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อเหตุผลทางการคลังจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานของการใช้เงินกู้ภายในประเทศ[2] คือถ้าสมมติว่า เงินกู้ภายในทั้งหมดของรัฐถูกใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยให้รายได้จากภาษีอากรของรัฐถูกใช้จ่าย เพื่อเป็นรายจ่ายประจำและบางส่วนที่เหลือเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาประเทศภายใต้ข้อสมมติฐานนี้จะพบว่า ภาระหนี้อันเกิดจากความจำเป็นทางการคลังมีสูงถึงกว่าร้อยละ 80 (ดูตารางที่ 23) และเงินกู้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศมีต่ำกว่าร้อยละ 20 ของภาระหนี้ทั้งหมด

---

1 ถ้าการแย่งยืมเงินออมในประเทศไม่เป็นเหตุทำให้เอกชนหันไปหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศแทน รัฐบาลพอจะแก้ปัญหานี้ได้โดยการเก็บภาษีจากเงินกู้ต่างประเทศเพื่อให้ช่องว่างระหว่างดอกเบี้ยภายในและภายนอกประเทศน้อยลง

2 ภาระหนี้ภายในประเทศมิได้มีการแบ่งแยกเหตุผลของการใช้ออกเป็น "เพื่อการพัฒนา" และ "เพื่อรายจ่ายปกติ" อย่างเด่นชัดด้วยเวลาการศึกษามีจำกัด จึงได้ใช้ข้อสมมติฐานแทน

ตารางที่ 2.2

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
จำแนกเป็นงบพัฒนาและงบปกติ
ปีงบประมาณ 2511-2528

ปีงบประมาณ	(1) งบประมาณรายจ่ายรวม	(2) งบพัฒนา		(3) งบปกติ		(4) งบประมาณ	
		จำนวน	%	จำนวน	%	รายได้	(3)/(4)
2511	21,262	8,786	41.3	12,476	58.7	16,562	75.5
2512	23,960	10,207	42.6	13,752	57.4	17,881	76.9
2513	27,300	11,846	43.4	15,454	56.6	19,.2.	81.1
2514	28,645	12,007	41.9	16,638	58.1	21,800	76.3
2515	29,000	11,650	40.2	17,350	59.8	21,700	80.0
2516	32,030	12,577	39.3	19,453	60.7	23,300	83.5
2517	39,030	13,514	34.6	25,516	65.4	26,520	96.2
2518	50,500	19,143	37.9	31,352	62.1	38,500	81.5
2519	62,650	28,189	45.0	34,464	55.0	48,675	70.8
2520	68,790	28,930	42.1	39,860	57.9	50,470	79.0
2521	81,000	32,077	39.6	48,923	60.4	62,000	78.9
2522	92,000	35,846	39.0	56,154	61.0	72,000	78.0
2523	114,556	45,900	42.1	63,100	57.9	92,680	68.1
2524	140,000	60,154	43.0	79,846	57.0	120,000	66.5
2525	161,000	68.222	42.4	92,777	57.6	140,151	66.2
2526	177,000	73,677	41.6	103,323	58.4	151,000	68.4
2527	192,000	76,912	40.0	115,088	60.0	156,000	73.8
2528	213,000	80,172	37.6	132,828	62.4	178,000	74.6

ตาราง ๒๓

สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่ใช้เพื่อการพัฒนาต่อ เมื่อไม่ใช่การพัฒนา (สมมุติฐาน ๑)

(ร้อยละ)

ประเภทหนี้	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. หนี้ภายในประเทศเพื่อพัฒนา	๘๘.๘๒	๗๐.๕๗	๖๘.๑๔	๖๘.๑๘	๖๕.๔๕	๖๘.๖๔
๒. หนี้ภายนอกประเทศ	๑๑.๑๘	๓๙.๔๓	๓๑.๘๖	๓๑.๘๒	๓๔.๕๕	๓๑.๓๖
๒.๑ พัฒนา	๘.๑๙	๑๘.๒๘	๑๙.๓๑	๑๗.๔๑	๑๙.๓๘	๑๗.๒๙
๒.๒ ไม่พัฒนา	๒.๙๙	๑๑.๑๕	๑๒.๕๕	๑๔.๔๐	๑๕.๑๗	๑๔.๐๘
รวมหนี้สาธารณะ (1+2)	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
หนี้พัฒนา (1+2.2)	๙๑.๘๑	๘๑.๗๒	๘๐.๖๙	๘๒.๕๘	๘๐.๖๒	๘๒.๗๒

ข้อสมมุติฐาน : ๑. ภาระหนี้ภายในทั้งหมดเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

๒. ภาระหนี้ภายนอกประเทศที่ไม่ได้ใช้เพื่อการพัฒนา เกิดจากเงินกู้ เงินบาทสมทบ และเงินกู้ป้องกันประเทศ

ตารางที่ ๒๔ สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะ เพื่อการพัฒนาต่อ เพื่อไม่ใช่การพัฒนา (สมมุติฐาน)

ร้อยละ

ประเภทหนี้	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. หนี้ภายในประเทศ	๘๘.๘๒	๗๐.๕๗	๖๘.๑๔	๖๘.๑๘	๖๕.๔๕	๖๘.๖๔
๑.๑ ลงทุน	๒๑.๐๔	๑๖.๕๑	๑๗.๖๑	๑๗.๐๐	๑๔.๘๖	๑๓.๕๔
๑.๒ ประจำ	๖๗.๗๗	๕๔.๐๖	๕๐.๖๓	๕๑.๑๗	๕๐.๕๔	๕๕.๐๕
๒. หนี้ภายนอกประเทศ	๑๑.๑๘	๒๔.๔๓	๓๑.๘๖	๓๑.๘๒	๓๔.๕๕	๓๑.๓๖
๒.๑ พัฒนา	๘.๑๔	๑๘.๒๘	๑๔.๓๑	๑๗.๔๑	๑๔.๓๘	๑๗.๒๗
๒.๒ ไม่พัฒนา	๒.๙๙	๑๑.๑๕	๑๒.๔๕	๑๔.๔๐	๑๕.๑๗	๑๔.๐๘
รวมหนี้สาธารณะ	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
หนี้พัฒนา (๑.๑ + ๒.๑)	๒๙.๒๔	๓๔.๗๙	๓๖.๕๒	๓๔.๔๑	๓๔.๒๔	๓๐.๘๖
หนี้ไม่พัฒนา (๑.๒ + ๒.๒)	๗๐.๗๖	๖๕.๒๑	๖๓.๑๘	๖๕.๕๙	๖๕.๗๖	๖๙.๑๓

ข้อสมมุติฐาน ๑. ภาระภาษีภายในประเทศมีการแบ่งแยกเป็นงบลงทุน และงบประจำ ในสัดส่วนเดียวกับในงบประมาณรายจ่าย

๒. เช่นเดียวกับตารางที่ ๓๑

แต่ถ้าใช้ข้อสมมติฐานว่า เงินกู้ภายในประเทศถูกใช้ไปเพื่อรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนในสัดส่วนเดียวกับที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่าย ก็จะพบว่าสัดส่วนของเงินกู้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่และมีต่ำกว่าร้อยละ ๔๕ ของเงินกู้ที่ใช้เพื่อแก้การขาดดุลทางการคลัง (ตารางที่ ๒๔)

ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้ข้อสมมุติฐานใดก็ตาม ตัวเลขจากตาราง ๒๓ และ ๒๔ ได้นำมาซึ่งผลสรุปว่าต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของภาระหนี้สาธารณะมีสาเหตุมาจากการพัฒนาประเทศ

จากการคำนวณโดยใช้สมการเส้นถดถอยอย่างง่ายหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเพิ่มของหนี้ภายในประเทศและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (ดังแสดงในภาคผนวก) ผลการคำนวณแสดงว่าอัตราการเพิ่มของหนี้เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ กล่าวคือ การใช้เงินกู้ภายในประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 จะทำให้อัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.75 เท่านั้น[1] เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ได้แสดงไว้ข้างต้นแล้วว่าการออมในภาครัฐบาลมีระดับต่ำกว่าการลงทุนมาก

3.6 บทบาทของหนี้ต่างประเทศและการพัฒนาประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยที่ผ่านมา เป็นการกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ผลของการศึกษาจากหลายฝ่ายรวมทั้งบทความนี้ได้พบว่า เงินกู้จากต่างประเทศได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในด้านการช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว

ตารางที่ 25

ผลการเพิ่มหนี้ต่อการเพิ่มของอัตราการเติบโตรายได้ประชาชาติ

(จากสมการถดถอยรูป double-log)

ประเภทเงินกู้	ค่าความยืดหยุ่น(b)	ค่าสหสัมพันธ์(R^2)
หนี้ภายในประเทศ	0.75	0.87
หนี้ภายนอกประเทศ	0.54	0.91
- กู้โดยตรง	0.47	0.74
- ค้ำประกัน	0.44	0.82
- ไม่ค้ำประกัน	0.09	0.04

หมายเหตุ : เป็นผลคำตอบโดยใช้สมการ double - log

บทความนี้ได้ศึกษาข้อเท็จจริงนี้โดยการใช้สมการเส้นถดถอย (double - log) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกู้(เบิกใช้) กับรายได้ประชาชาติ ผลของการคำนวณปรากฏว่าการเพิ่มหนี้ภายนอกประเทศขึ้นร้อยละ 1 จะมีผลทำให้อัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเพียง ร้อยละ 0.54 ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ อันเนื่องจากใช้หนี้ภายในประเทศเสียอีก

ตารางที่ 26

ผลการคำนวณการเพิ่มของระดับรายได้ประชาชาติต่อการเพิ่มหนี้

(ล้านบาท)

ประเภทเงินกู้	ค่าสัมประสิทธิ์	ค่าสถิติ -t	R^2
หนี้ต่างประเทศ			
- กู้โดยตรง	1,242.9	10.159	0.85
- ค้ำประกัน	720.9	14.764	0.92
- ไม่ค้ำประกัน	4,831.1	2.5	0.26

หมายเหตุ : คำนวณโดยใช้สมการเส้นถดถอยเส้นตรงอย่างง่าย

ค่าสัมประสิทธิ์ = คำนวณรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของหนี้อย่างละ 1 ล้านบาท

ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากว่าระดับการเบิกใช้หนี้เงินกู้ต่างประเทศในช่วงตั้งแต่ 2506-2521 อยู่ในระดับต่ำ จำนวนการเบิกใช้เงินกู้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อปี 2522 นี้เอง คือได้เพิ่มจากปี 2521 เกือบเท่าตัว (ดูภาพประกอบ) การที่จำนวนเงินกู้เบิกใช้มีระดับต่ำเสียส่วนใหญ่ และเพิ่งมาเพิ่มสูงหลังปี 2522 นี้ นั่งไม่มากพอที่จะส่งผลให้อิทธิพลของหนี้ต่างประเทศต่ออัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติสูงจนเป็นที่น่าสังเกต

ค่าสัมประสิทธิ์ตัวยืดหยุ่น (elasticity) ที่คำนวณได้จึงเพียงแต่ส่อให้เห็นถึงอิทธิพลของหนี้ต่างประเทศ ต่ออัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติในอดีต มากกว่าปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่หนี้เงินกู้น่าจะมีผลต่ออัตราการเติบโตมากกว่าที่คำนวณได้

ถ้าแบ่งแยกหนี้ภายนอกประเทศออกตามลักษณะการกู้คือ หนี้เงินกู้โดยตรงของรัฐบาล หนี้ซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ซึ่งรัฐบาลมิได้ค้ำประกัน จะพบว่า อิทธิพลของหนี้เงินกู้โดยตรงต่ออัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติสูงกว่าอิทธิพลของเงินกู้จากวงเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน (ซึ่งได้แก่รัฐวิสาหกิจ) เล็กน้อย[1] แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพของการใช้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ เมื่อเทียบกับภาครัฐบาล

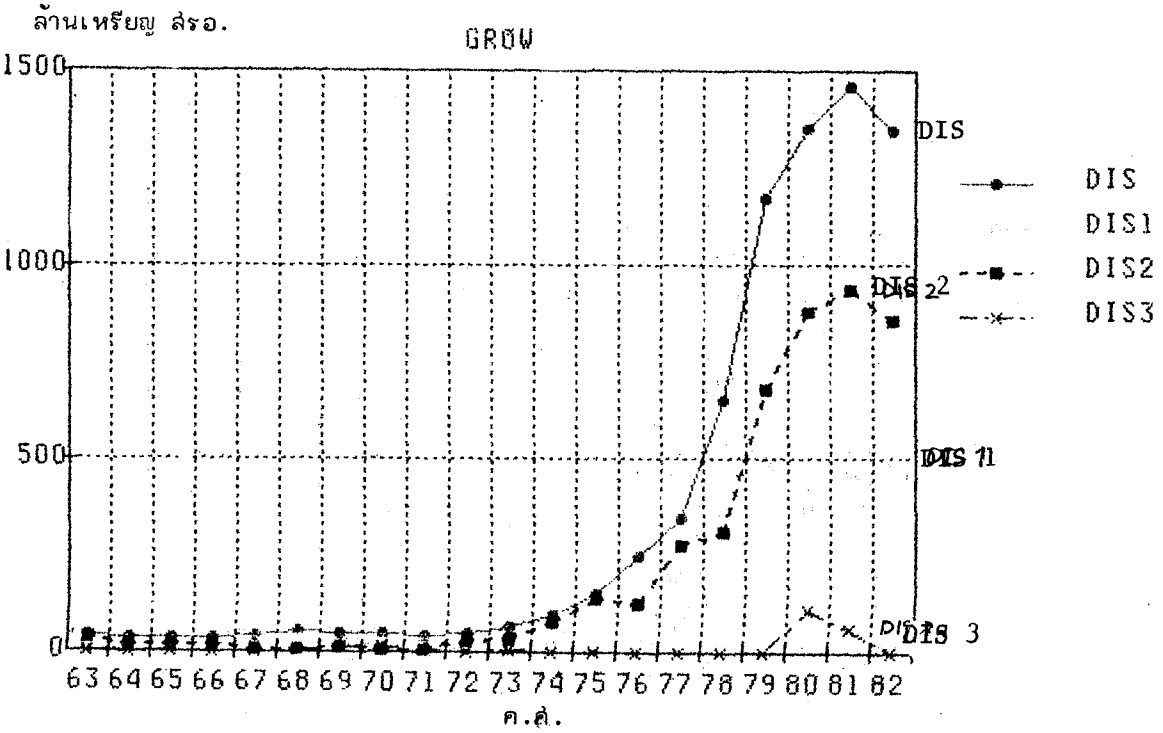
ผลการคำนวณดังกล่าวข้างต้น ได้รับการยืนยันจากผลของการคำนวณอีกชุดหนึ่งซึ่งเป็นการคำนวณผลของการเพิ่มรายได้ประชาชาติต่อการเพิ่มหนี้ 1 หน่วย โดยใช้สมการเส้นถดถอยเชิงเส้นตรงอย่างง่าย ผลปรากฏว่า การเพิ่มขึ้นของหนี้ 1 ล้านเหรียญฯ จะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเท่ากับ 1,242.9 ล้านบาท ถ้าเป็นหนี้ภาครัฐบาลโดยตรงจะเท่ากับ 720.9 ล้านบาท ถ้าเป็นหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน และเท่ากับ 4831.1 ล้านบาท ในกรณีที่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน (ตารางที่ 26)

---

[1] การที่ค่าความยืดหยุ่นของหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันต่ออัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติมีน้อย เพราะมีอยู่บางช่วงเวลาที่ไม่มีการกู้ดังกล่าว (ดูตัวเลขจากภาคผนวก)

รูปที่ 1

การเบิกใช้หนี้เงินกู้ต่างประเทศ



DIS = เงินกู้ที่รัฐบาลเบิกใช้ทั้งหมด

DIS 1 = เงินกู้ที่รัฐบาลเบิกใช้โดยตรง

DIS 2 = เงินเบอกใช้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

DIS 3 = เงินเบิกใช้ที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน

๔. ความสามารถทางการคลัง : ยุทธวิธีแก้ปัญหาหนี้

เท่าที่บทความนี้ได้เสนอมาแล้วนั้น พอจะสรุปได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะของไทยได้เกิดจากความจำเป็นอันเนื่องมาจากฐานะทางการคลังและเกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาประเทศซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ จากการศึกษาพบว่าหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศได้มีส่วนก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย แต่ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นเบื้องหลังของความเจริญเติบโตนี้มิได้สื่อสัญญาณอันน่ายินดีด้วยเลย เพราะแนวโน้มของภาระหนี้ทั้งสองประเภทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย กำลังมีอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง (ตาราง ๔)

มาตราการการแก้ปัญหา "หนี้" โดยการกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างหนี้ การใช้หนี้ และการคืนหนี้นั้น ถึงแม้ว่าจะใช้ควบคุมมิให้เกิดปัญหาหนี้บานปลายได้ แต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และในระยะสั้นเท่านั้น

ปัญหาการก่อหนี้สาธารณะภาครัฐบาล ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดดุลทางการคลัง และหนี้ส่วนนี้มีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้สาธารณะทั้งหมด[๑] ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการขาดดุลทางการคลังน่าจะเป็นวิธีที่ดีวิธีหนึ่งในการลดปัญหาการก่อหนี้ และจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการชำระภาระหนี้ได้

วิธีหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพทางการคลังนี้คือ การเร่งระดมทรัพยากรภายในประเทศในรูปของภาษีอากร เพื่อที่รัฐบาลจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นให้เท่ากับหรือสูงกว่าการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ

อีกวิธีหนึ่งของการเพิ่มความสามารถทางการคลังก็คือรัฐบาลจะต้องปรับปรุงระบบการใช้จ่ายสาธารณะของตนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดดุล และแก้ปัญหาการก่อหนี้สาธารณะ

---

[๑] ดูรายละเอียดในส่วนที่ ๕ ของบทความนี้

ส่วนที่เหลือของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น ๒ ตอนใหญ่ ๆ ตอนที่หนึ่งจะกล่าวถึงปัญหาโครงสร้างภาษีอากรของไทย และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น และเพื่อลดปัญหาการขาดดุล และการก่อหนี้สาธารณะ

ในตอนที่สอง จะเป็นการเสนอถึงปัญหาที่ทำให้ระบบการคลังของไทยมีการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับข้อเสนอแนะการปรับปรุงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ เพื่อเป็นการลดรายจ่าย เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและเพิ่มความสามารถทางการคลัง

เนื่องจากเวลาของการศึกษานี้มีจำกัด ข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบรายได้และรายจ่ายที่เสนอในบทความนี้ ส่วนใหญ่แล้วมิได้เกิดจากของผู้เขียนโดยตรงแต่เป็นผลงานของบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งได้พยายามรวบรวมไว้มาเสนอในบทความนี้

๔.๑ <u>ปัญหาด้านรายได้</u>

ปัญหา โครงสร้างและระบบภาษีในปัจจุบัน[๑] วิธีหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าโครงสร้างหรือระบบภาษีของไทยในส่วนใดบ้างที่ดีอยู่แล้ว และส่วนใดบ้างที่บกพร่องควรแก่การปรับปรุง ก็โดยการเปรียบเทียบกับระบบภาษีของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะเป็นวิธีการเสนอของบทความนี้

ก่อนอื่นจะขอทำความเข้าใจ ณ ที่นี้เสียก่อนว่า จุดมุ่งหมายหลักของการเสนอให้มีการปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้ ก็เพื่อสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ การสร้างรายได้ให้รัฐเป็นวิธีหนึ่งที่จะลดปัญหาการขาดดุลการคลัง และการก่อหนี้สาธารณะในภาครัฐบาลได้

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาและข้อบกพร่องอย่างกว้าง ๆ ของระบบภาษีในปัจจุบัน เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการพิจารณาข้อปรับปรุงภาษีในส่วนต่อไป

---

[๑] เนื้อหาสาระของบทความส่วนนี้ ได้สรุปย่อมาจาก "การปฏิรูประบบการคลังเพื่อระดมทรัพยากรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕" โดย เมธี ครองแก้ว ใน "แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาในโครงสร้างและระบบภาษีในปัจจุบันที่เห็นว่า เมื่อมีการปฏิรูปเสียใหม่แล้ว จะสามารถเพิ่มรายได้แก่รัฐได้ ได้แก่

๔.๑.๑ รายได้จากภาษี "ทางตรง" ซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ถึงแม้ว่าสัดส่วนของภาษีนี้ต่อรายได้ของรัฐบาลกลางทั้งหมดจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่จำนวนภาษีที่เก็บได้ก็ยังจัดว่าอยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนภาษีทางอ้อม และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

ถ้าเรียงลำดับความมากน้อยของภาษีทางตรงที่เก็บได้เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับภาษีทางอ้อมของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนและประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ซึ่งได้แก่ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ดังปรากฏใน ตารางที่ ๒๗ จะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของภาษีทางตรงต่อภาษีทางอ้อมต่ำที่สุด โดยมีสัดส่วนของภาษีทางตรง เท่ากับร้อยละ ๒๐.๘๙ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของสัดส่วนของภาษีทางตรงที่เก็บได้ในกลุ่มอาเซียนร้อยละ ๔๕.๒๐% และค่าเฉลี่ยสำหรับ ๘ ประเทศ ร้อยละ ๕๗.๕๒%

ข้อเท็จจริงนี้เป็นการแสดงให้เห็นแนวโน้มว่าประเทศไทยยังมีช่องทางในการปรับภาษีทางตรง เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐได้อีกมาก

เนื่องจากภาษีโดยตรงของไทยประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ในตอนต่อไปจะได้พิจารณาถึงปัญหาของฐานการเก็บภาษี อัตราและประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีนี้แต่ละประเภทโดยสังเขป

(ก) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในการเปรียบเทียบโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย เกี่ยวกับประเทศอันแสดงในตารางที่ ๒๘ พบว่า อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย สูงเป็นอันดับ ๓ ถัดจากญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์

แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อภาษีทั้งหมดของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้ว พบว่าเท่ากับ ๙.๒๓% ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศอาเซียน (ไม่รวมสิงคโปร์) คือ ๙.๕๔% และอยู่ในอันดับรองสุดท้าย

การที่ประเทศไทยเรามีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาค่อนข้างสูง แต่กลับจัดเก็บรายได้ได้น้อย (ตารางที่ ๒๘) สาเหตุของปัญหานี้พอสรุปได้ว่าเกิดจาก

ฐานภาษีแคบ ถึงแม้ว่าประมวลรัษฎากรจะได้กำหนดรายได้ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ถึง ๘ ประเภทด้วยกัน ซึ่งคลุมประเภทของเงินได้ไว้ค่อนข้างครบถ้วน แต่กฎหมายก็ได้ให้ข้อยกเว้นไว้มาก จนเป็นเหตุให้ฐานของภาษีแคบ การจัดเก็บจึงได้น้อย

อัตราภาษี อัตราภาษีที่ตั้งไว้สำหรับบุคคลบางกลุ่มยังไม่เหมาะสม เช่นการยอมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งถือทุนจดทะเบียนของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนเกินกว่าร้อยละ ๕๐ เสียภาษีเงินได้ในอัตราของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แทนที่จะเสียในอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นการทำให้จำนวนเงินภาษีที่รัฐจะได้รับลดลงไป

ขบวนการจัดเก็บ ซึ่งยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่รัฐจัดเก็บได้ในขณะนี้เป็นภาษีที่ได้จากผู้มีเงินเดือน และลูกจ้าง เพราะ ภายใต้โครงสร้างภาษีในปัจจุบัน ห้างหุ้นส่วนดังกล่าวจะได้ประโยชน์จากการใช้อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากกว่าการใช้อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลภายใต้ระดับรายได้เดียวกัน เป็นการหักภาษี ณ ที่จ่าย ส่วนภาษีเงินได้จากผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวนั้นยังได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะ (๑) เสียภาษีตอนสิ้นปีครั้งเดียว (๒) อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายในอัตราถึงร้อยละ ๗๕-๘๐ แทนที่จะหักตามจ่ายจริง ดังสองสาเหตุทำให้มีการหลบหลีกภาษีของบุคคลที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวได้ง่าย

(ข) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ถึงแม้ว่ารายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลจะสูงที่สุดในบรรดาภาษีทางตรงทั้งหมดก็ตาม แต่สัดส่วนของภาษีประเภทนี้ต่อรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดยังต่ำมาก และมีอัตราเพิ่มขึ้นของภาษีที่เก็บได้ค่อนข้างช้า

ถ้าเปรียบเทียบสัดส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อภาษีทั้งหมดกับประเทศอื่นดังแสดงในตารางที่ ๓๐ แล้ว จะพบว่าประเทศไทย มีสัดส่วนต่ำเป็นที่สองรองมาจากนิวซีแลนด์และฟิลิปปินส์ และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มอาเซียน (ยกเว้นสิงคโปร์) ซึ่งเท่ากับ ๒๗.๗๔%

ปัญหาในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล พอจะประมวลได้ดังนี้

- เกิดจากความบกพร่องในวิธีการประเมินและการจัดเก็บ ซึ่งเกิดจากผลของการบิดเบือนระบบบัญชีของบริษัทที่ต้องเสียภาษีโดยตั้งใจ และรู้ว่าทางการไม่มีกำลังพอที่จะตรวจสอบบัญชีได้ทั่วถึง เป็นเหตุทำให้รัฐเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น จนบางครั้งก็ประเมินรายได้ต่ำจนไม่น่าจะเป็นไปได้ ซึ่งเมื่อประมวลฐานะของบริษัทที่แจ้งว่ามีกำไรแล้วพบว่า โดยเฉลี่ยทั่วไป บริษัทส่วนใหญ่จะมีกำไรประมาณปีละ ๔๗,๐๐๐ บาท หรือเดือนละไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่น่าจะประกอบกิจการต่อไปได้ เมื่อเทียบกับค่าเสียโอกาสของผู้ประกอบการ

- เกิดจากปัญหาในเรื่องอัตราภาษี ซึ่งจัดเก็บภาษีบริษัทที่เป็นสมาชิกตลาดหลักทรัพแห่งประเทศน้อยกว่าบริษัทที่ไม่ได้เป็นสมาชิกถึง ๑๐% วิธีการนี้ นอกจากจะก่อความไม่เป็นธรรมต่อบริษัทเล็กแล้วยังเป็นการทำให้รายได้ของรัฐน้อยลงโดยไม่จำเป็น

- วิธีการจัดเก็บ ซึ่งแบ่งเป็นเสียปีละ ๒ ครั้งต่อปี ในขณะที่ภาษีจากค่าจ้างประเภทบุคคลธรรมดาต้องถูกหักทุกสิ้นเดือน ซึ่งยังไม่เพียงพอ

๔.๑.๒ <u>ภาษีทางอ้อม</u> ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลกลาง และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต[๑] ต่อภาษีทั้งหมดของไทยต่อประเทศอื่น ตารางที่ ๓๑ ได้แสดงว่าสัดส่วนภาษีทั้ง ๒ ประเภทของไทยใหญ่ที่สุดในบรรดาประเทศในกลุ่มอาเซียน และกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

ภาษีทางอ้อมในความเป็นจริงแล้ว เป็นภาษีที่ไม่ควรมีสัดส่วนสูงเกินไปเพราะเป็นภาษีที่มีลักษณะถดถอย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น ข้อเสนอที่จะให้มีการเพิ่มรายได้จากแหล่งนี้อีก ถึงแม้ว่าจะทำได้ แต่ก็เป็นการเพิ่มความไม่เสมอภาคในการกระจาย-

---

[๑] สำหรับภาษีศุลกากรนั้น ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาและข้อบกพร่องควรแก่การปรับปรุง แต่ภาษีประเภทนี้นอกจากจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแล้ว ยังได้ถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การปฏิรูปโครงสร้างภาษีประเภทนี้เพื่อการเพิ่มรายได้เพียงอย่างเดียว อาจมีผลขัดแย้งกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายด้านการส่งเสริมอุตสาหของไทยก็ได้ จึงของดเว้นไม่เสนอในบทความนี้

รายได้ให้แก่สังคมไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งมิได้เป็นวัตถุประสงค์ของบทความนี้ จึงขอละเว้นไม่เสนอวิธีการปรับปรุงในบทความนี้[๑]

ตารางที่ ๓๑

สัดส่วนของภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตต่อภาษีทั้งหมด

ประเทศ	ภาษีการค้า ร้อยละของภาษีทั้งหมด	ภาษีสรรพสามิต ร้อยละของภาษีทั้งหมด
ออสเตรเลีย	๘.๒๓	๑๒.๘๐
อินโดนีเซีย	๑๐.๑๖	๕.๘๔
ญี่ปุ่น	๔.๒๗	๑๒.๕๘
มาเลเซีย	๕.๗๓	๑๐.๖๐
นิวซีแลนด์	๘.๑๗	๒.๗๐
ฟิลิปปินส์	๒๑.๕๘	๑๘.๑๗
สิงคโปร์	-	๑๘.๑๗
ไทย	๒๕.๙๓	๒๒.๙๑

๔.๑.๓ ภาษีท้องถิ่น ในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นเองน้อยมาก และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในการบริการกิจการท้องถิ่นเป็นอันมากในการบริการกิจการท้องถิ่น ถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับปรุงการหารายได้ของตนให้มากขึ้น การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางย่อมลดลงไปด้วย เป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลการคลังไว้ทางหนึ่ง

---

[๑]ข้อเสนอในการปรับปรุงจะหาอ่านรายละเอียดได้จาก เมธี ครองแก้ว "การปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดมทรัพยากรในระบบพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมฉบับที่ ๕" ใน 'แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาษีท้องถิ่นที่เก็บว่าสมควรแก่การปรับปรุงคือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งนับได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินล้าหลังที่สุด ในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย เพราะฐานในการให้เก็บภาษีแคบ อัตราที่มีอยู่ต่ำ จึงทำให้รายได้จากภาษีดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก ภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันที่เข้าข่าย เป็นภาษีทรัพย์สินได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีรถยนต์ การละเว้นไม่เก็บภาษีมรดก และภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของสินทรัพย์ นอกจากก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมแล้ว ยังทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดรายได้ไปด้วย

ประเทศทั้ง ๔ ที่เสนอในตารางข้างบนนั้น มีเพียงไทยและอินโดนีเซียเท่านั้นที่ยังไม่ได้มีการเก็บภาษีมรดก

๔.๑.๔ <u>รัฐวิสาหกิจ</u> การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ถ้าดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ก็สามารถทำกำไรส่งให้รัฐได้มาก แต่ถ้าขาดประสิทธิภาพและขาดทุน รัฐต้องนำเงินจากภาษีอากรไปอุดหนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นการทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลทางการคลังได้เช่นกัน

เท่าที่ผ่านมา ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากในความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารงาน และการเป็นภาระทางด้านการเงินแก่รัฐบาล ทั้งจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และจากการก่อหนี้ต่างประเทศ ปัญหาเหล่านี้ถ้าแก้ไขได้ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลได้เช่นกัน

๔.๒ <u>ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี</u>

ในการพิจารณาประเด็นหลักเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขระบบภาษีในปัจจุบันเพื่อระดมทรัพยากรภายในประเทศ เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐให้มากที่สุด ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ข้อ

(ก) ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ ได้ผ่านการพิจารณามาแล้วเห็นว่าสามารถทำได้ หรือเป็นไปได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน

(ข) จะพยายามเสนอแผนที่เมื่อนำไปใช้แล้วไม่ทำให้การกระจายรายได้ของประเทศอันเนื่องจากการปรับปรุงดังกล่าว เลวไปกว่าเดิม

จากขอบเขตที่วางไว้ดังกล่าว ข้อเสนอต่าง ๆ ได้แก่

๔.๒.๑ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ก. ให้ผู้มีรายได้จากการประกอบอาชีพส่วนตัวหรืออาชีพอิสระ ซึ่งไม่อยู่ในข่ายต้องถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย จ่ายภาษีให้รัฐเป็นงวด ๆ ตลอดทั้งปี โดยยึดถือระดับรายได้ที่เสียภาษีในปีก่อน ๆ เป็นจุดเริ่มต้น วิธีการนี้ นอกจากจะสามารถทำให้รัฐมีสภาพคล่องในการหมุนเวียนเงิน ยังทำให้ผู้เสียภาษีไม่ต้องรับภาระหนักเกินไป เมื่อเทียบกับสภาพที่ต้องเสียครั้งเดียวเมื่อตอนสิ้นปี ข้อเสนอนี้กระทรวงการคลังได้ให้ความสนใจอยู่ โดยจะตราออกเป็นกฎหมายในเร็ว ๆ นี้ว่า ให้ผู้มีเงินได้ยื่นที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย เสียภาษีปีละ ๒ ครั้ง บุคคลที่เข้าข่ายการเสียภาษีสำหรับกฎหมายใหม่นี้ได้แก่ผู้มีรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน และผู้ประกอบอาชีพอิสระ

ข. ค่าลดหย่อนมาตรฐาน ซึ่งยังมีระดับสูงอยู่มากในขณะนี้ เห็นควรให้ลดลงเรื่อย ๆ เพื่อเป็นการบีบบังคับให้ผู้เสียภาษีรายได้เก็บหลักฐานค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของตน

ค. ให้เริ่มต้นเก็บภาษีจากรายได้บางอย่างซึ่งเคยได้รับการยกเว้น เช่น รายได้จากเงินรางวัล รายได้จากมรดก โดยนำมาคำนวณเป็นรายได้โดยทั่วไป เพียงแต่ยอมให้แบ่งรายได้นั้นเป็นส่วน ๆ เพื่อผ่อนเสียภาษี

ง. ให้เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น บางหน่วยงานที่หลุดออกจากขบวนการเก็บภาษี เช่นผู้ประกอบการค้าโดยไม่มีใบอนุญาต เห็นควรให้มีการติดตามมาจดทะเบียนการค้าให้เรียบร้อย จะได้เก็บภาษีได้

๔.๒.๒ ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ก. ให้บริษัท ห้างร้าน ได้เสียภาษีมากครั้งขึ้น คือแทนที่จะต้องเสียปีละ ๒ ครั้ง เมื่อสิ้นปีบัญชีก็อาจแบ่งให้เสียเป็นปีละ ๔ งวด งวดแรกภายใน ๘ เดือน หลังจากเมื่อเริ่มต้นปีบัญชี งวดที่ ๒ ภายใน ๑๑ เดือน งวดที่ ๓ ภายใน ๒ เดือน หลังจากสิ้นสุดปีบัญชี และงวดสุดท้ายภายใน ๑๕๐ วัน หลังจากสิ้นสุดปีบัญชี

ข. ควรเปลี่ยนให้ห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งปัจจุบันอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลแทน เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ

ค. อัตราภาษีที่เก็บจากกำไรของบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ และไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ มีช่วงห่างเกินไป (๓๕% และ ๔๕% ตามลำดับ) ควรจะปรับช่องว่างนี้ให้แคบลงได้ โดยการเพิ่มภาษีสำหรับบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ หรืออาจจะคงอัตราเดิมไว้เป็นฐานภาษี และใช้ภาษีอัตราก้าวหน้า แก่บริษัททั้งสองกลุ่มแทน วิธีนี้จะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐได้ และยังลดความไม่เป็นธรรมในสังคม ถ้ายังให้มีการจัดเก็บรูปเดิมอยู่ บริษัทเล็ก ๆ แต่ ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์จะต้องเสียภาษีมากกว่าบริษัทใหญ่ ที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์

๔.๒.๓ <u>ภาษีท้องถิ่น</u> (ภาษีทรัพย์สิน)

ก. ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนที่ดิน ควรจะนำมารวมกันและปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสม อัตราที่ใช้ควรจะเป็นอัตราก้าวหน้า แทนที่จะเป็นอัตราถดถอยดังเช่นปัจจุบัน การคำนวณมูลค่าของบ้านหรือทรัพย์สินที่จะใช้เป็นฐานในการเสียภาษี โดยใช้พื้นที่ตามขั้นต่าง ๆของสิ่งปลูกสร้างเป็นฐานในการคำนวณยังเป็นวิธีที่ถูกคัดค้านอยู่

ข. ให้เก็บภาษีที่ดินว่างเปล่าซึ่งไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ แทนการยกเว้นภาษีที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เป็นการต่อต้านการถือที่ดินเพื่อการเก็บกำไร และรัฐยังจะมีรายได้เข้าคลังด้วย

ค. ภาษีรถยนต์ซึ่งเก็บตามน้ำหนักรถนั้น ถือว่าไม่เหมาะสม ถ้าหากจะใช้หลักการการเก็บภาษีตามความสามารถที่เสียได้จริง ๆ ควรจะต้องเก็บตามมูลค่าของรถนั้น ๆ หรือถ้าจะใช้หลักการประหยัดน้ำมัน ก็ควรเก็บภาษีตามปริมาณของกระบอกสูบ ซึ่งเป็นเครื่องชี้ประมาณการใช้น้ำมันรถได้ หลักการเก็บภาษีทั้งสองย่อมดีกว่าวิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแน่นอน

ง. ภาษีมรดกจะเป็นแหล่งรายได้ที่ดีของรัฐแหล่งหนึ่ง และเป็นการกระจายรายได้อีกด้วย ร่างภาษีกองมรดก (ซึ่งเป็นภาษีเก็บจากผู้ให้มรดก) ในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยรัฐบาล

๔.๒.๔ รัฐวิสาหกิจ

ก. ควรทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ กิจการใดที่ขาดประสิทธิภาพทำให้ขาดทุนมาก เช่น องค์การขนส่ง การรถไฟแห่งประเทศไทยน่าจะเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและจัดการเสียใหม่ หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารด้วย

ข. การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลนั้น ถ้าจำเป็นควรจะใช้มาตรการการอุดหนุนโดยตรง การให้การอุดหนุนโดยตรง การให้การอุดหนุนทางอ้อมเป็นการบิดเบือนต้นทุนการใช้ทรัพยากรที่แท้จริง ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้แท้จริง

ตารางที่ ๒๗

ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม

(ร้อยละ)

ประเทศ	ภาษีทางตรง	ภาษีทางอ้อม	รวม
ออสเตรเลีย	๗๒.๓๕	๒๗.๖๕	๑๐๐
อินโดนีเซีย	๗๕.๘๕	๒๔.๑๕	๑๐๐
ญี่ปุ่น	๗๓.๓๑	๒๖.๖๙	๑๐๐
มาเลเซีย	๔๑.๕๑	๕๘.๔๙	๑๐๐
นิวซีแลนด์	๗๘.๕๓	๒๑.๔๖	๑๐๐
ฟิลิปปินส์	๒๖.๖๘	๗๓.๓๒	๑๐๐
สิงคโปร์	๗๑.๐๖	๒๘.๙๔	๑๐๐
ไทย	๒๐.๘๙	๗๙.๑๑	๑๐๐

ตารางที่ ๒๘

สัดส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและเงินได้นิติบุคคลต่อภาษีทั้งหมด

(๒๕๒๑)

ประเทศ	ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นร้อยละของภาษีทั้งหมด	ภาษีเงินได้นิติบุคคล คิดเป็นร้อยละของภาษีทั้งหมด
ออสเตรเลีย	๕๖.๘๒	๑๔.๕๐
อินโดนีเซีย	๓.๕๙	๕๘.๗๖
ญี่ปุ่น	๓๗.๗๔	๓๓.๘๕
มาเลเซีย	๙.๖๗	๒๙.๙๙
นิวซีแลนด์	๖๔.๐๙	๘.๖๑
ฟิลิปปินส์	๑๕.๖๕[๑]	๑๐.๖๖[๑]
สิงคโปร์	๕๗.๐๙[๒]	- [๓]
ไทย	๙.๒๓	

[๑] ปี ๒๕๒๐

[๒] รวมภาษีเงินได้นิติบุคคลด้วย

[๓] ไม่มีตัวเลขแยกภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ ๒๙

เปรียบเทียบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ประเทศ	อัตราภาษี	หมายเหตุ
ออสเตรเลีย	๓๓.๐๗, ๔๗.๐๗, ๖๑.๐๗	มี ๓ อัตรา
อินโดนีเซีย	๑๐-๕๐	มี ๑๙ อัตรา
ญี่ปุ่น	๑๐-๗๕	มี ๑๙ อัตรา
มาเลเซีย	๖-๕๕	มี ๑๒ อัตรา
นิวซีแลนด์	๑๔.๕-๖๐	มี ๕ อัตรา
ฟิลิปปินส์	๓-๗๐	มี ๓๗ อัตรา
สิงคโปร์	๕-๕๕	มี ๑๓ อัตรา
ไทย	๗-๖๕	มี ๑๑ อัตรา

๔.๓) ปัญหาโครงสร้างและระบบงบประมาณรายจ่าย

ปัญหาโครงสร้างด้านรายจ่ายของภาครัฐบาลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเกี่ยวพันกันจนบางครั้งก็ยากที่จะเข้าใจได้ว่าอะไรคือเหตุ อะไรคือผล เช่น รายจ่ายที่สูงเกินความสามารถจะทำรายได้มารองรับได้ จะได้รับการชดเชยด้วยการก่อหนี้โดยการขายหลักทรัพย์รัฐบาล แต่เนื่องจากผู้รับซื้อหลักทรัพย์รายใหญ่ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ ผลที่ตามมาจากการชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล คือ เกิดเงินเฟ้อ [๑] เงินเฟ้อที่เกิดขึ้นมักจะมีผลก่อให้เกิดการขาดดุลงบประมาณในระดับที่สูงขึ้นได้อีก เพราะเงินเฟ้อมักจะทำให้รายจ่ายจริงของภาครัฐบาลสูงกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ในขณะที่รายได้จากภาษีอากรยากที่จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของระดับราคา

นอกจากนั้นแล้ว การกู้เงินของรัฐเพื่อชดเชยการขาดดุล ก็ยังมีผลทำให้งบประมาณขาดดุลในระยะยาวได้เช่นกัน เพราะภาระหนี้ที่รัฐบาลต้องชดใช้คืนเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่าย การเพิ่มขึ้นสูงของภาระหนี้ ย่อมมีผลต่อการขาดดุลในงวดใหม่วนเวียนกันเป็นวัฏจักร

ถึงแม้ว่าระบบโครงสร้างทางการคลังของไทยจะยุ่งยากและซับซ้อนดังตัวอย่างข้างต้น บทความนี้ได้พยายามแยกแยะประเด็นของปัญหาอันเกิดจากโครงสร้างและระบบรายจ่ายทางการคลังของไทย ออกเป็น ๕ ประเด็น คือ

(ก) ปัญหาโครงสร้างรายจ่าย

(ข) ปัญหาการขาดดุล

(ค) ปัญหารายจ่ายอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจ

(ง) ปัญหาด้านการบริการและดำเนินงาน และ

(จ) ปัญหาการใช้เงินคงคลัง

---

[๑] การที่รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ ย่อมเป็นผลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น คล้ายการพิมพ์ธนบัตรออกใช้ ถ้าหากอัตราการหมุนเวียนของเงินยังคงที่และมีสินค้าและบริการเท่าเดิม การเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินจะทำให้ระดับราคาสูงขึ้น อันอาจนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อได้

และได้พยายามประมวลข้อคิดเห็นจากผู้มีประสบการณ์ในการทำงบด้านการคลังหลายฝ่ายมาเสมอในบทความนี้เพื่อให้เป็นแนวนโยบายในการแก้ปัญหาด้านรายจ่ายของภาครัฐบาล ซึ่งโดยปกติจะทำได้ ๒ ทางคือ ลดรายจ่ายและ/หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ

๔.๔) ปัญหาและข้อเสนอแนวนโยบายของรัฐบาลในการปรับโครงสร้างด้านรายจ่าย

ก) ปัญหาโครงสร้าง โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลในปัจจุบันได้บ่งบอกถึงลักษณะที่มีความยืดหยุ่นน้อย เพราะว่า ร้อยละ ๗๕-๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายเป็นส่วนประกอบของงบประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่๒๘) การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนงบประจำต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด นอกจากจะแสดงให้เห็นว่างบเพื่อการลงทุนของภาครัฐบาลได้ลดน้อยลงไปแล้ว ยังเป็นการบ่งบอกถึงความยากลำบากในการกำหนดทิศทางของมาตรการทางการคลังของประเทศด้วย

ตารางงบประมาณการวงเงินกู้และวงเงินงบลงทุนที่ปรากฏในตาราง ๗ ได้แสดงให้เห็นว่าขนาดของงบประจำกำลังจะเพิ่มขึ้นเท่ากับรายได้ที่รัฐจะทำได้ในปี ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วง และเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรแก้ไขโดยเร่งด่วน เพราะการกู้เงินมาเพื่อใช้เป็นรายจ่ายประจำนั้น มองไม่เห็นช่องทางที่รัฐบาลจะฟื้นตัวจากภาระหนี้เงินกู้ที่พอกพูนขึ้นได้ แต่การกู้เพื่อการลงทุนนั้น รัฐบาลยังพอมีความหวังจากรายได้อันเป็นดอกผลของการลงทุนนั้นมาชดใช้ภาระหนี้ที่เกิดขึ้น

ถ้าแบ่งแยกงบประมาณรายจ่าย จำแนกออกตามลักษณะงาน และลักษณะเศรษฐกิจดังตาราง ๓๒ ก็จะพบว่ามีอยู่ ๓ ลักษณะงานที่สัดส่วนของงบประจำต่องบลงทุนสูงผิดลักษณะงานอื่นนั่นคือ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศ และด้านการชำระหนี้เงินกู้ ทั้ง ๓ รายการรวมกันจะใช้งบประมาณประจำทั้งหมดประมาณร้อยละ ๖๑.๙-๖๗.๒ ในขณะที่ใช้งบลงทุนเพียงเล็กน้อย

ในการแก้ปัญหาโครงสร้างโดยการลดรายจ่ายด้านประจำนี้ ถ้าจะให้ได้ผลก็ต้องลดรายจ่ายจาก ๓ ด้านดังกล่าวข้างต้น คือ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศและด้านชำระหนี้เงินกู้

การลดรายจ่ายด้านชำระหนี้เงินกู้นี้ ปัจจุบันรัฐบาลได้มีมาตรการหลายด้าน ควบคุมมิให้รายจ่ายดังกล่าวเกินกำลังอยู่แล้ว [๑]

ส่วนการลดรายจ่ายด้านการศึกษาและด้านการป้องกันประเทศนั้น อาจจะกระทบกระเทือนต่อด้านการเมืองและสังคมของประเทศได้ แต่ก็พอมีช่องทางอยู่บ้าง คือ

- ใช้วิธีลดอัตราการเติบโตของรายจ่ายส่วนนี้ และแก้ปัญหาโดยการสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรอันเป็นรายจ่ายประจำของทุกหน่วยงาน (ไม่เฉพาะด้านการศึกษา และด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ลดอัตราการเพิ่มของกำลังคนในหน่วยราชการ และใช้วิธีเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคคลากรให้สูงขึ้น เพื่อที่จะได้สามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการเติบโตของหน่วยงานได้

เรื่องการจำกัดอัตราการเพิ่มกำลังคนมีรัฐบาลก็ได้เริ่มทำบ้างแล้ว แต่เรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการยังไม่เป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน

ข) <u>ปัญหาการขาดดุล</u>

- มีปัญหาการขาดดุลทางการคลังดูเหมือนจะเป็นตัวแทนของปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาการก่อหนี้ ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลควรพยายามแก้ปัญหาการขาดดุล โดยการลดขนาดของภาครัฐบาลลงด้วยการลดอัตราการขยายตัวแท้จริงของงบรายจ่ายอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาหนึ่ง จึงจะมีผลต่อภาระหนี้และการขาดดุลในที่สุด ศุภชัย พานิชภักดิ์ [๒] ได้แสดงว่า อัตราการขยายตัวแท้จริงของงบรายจ่ายควรจะถูกกำหนดไว้ประมาณร้อยละ ๔-๕ ต่อปี และควรดำรงอัตรานี้ไว้อย่างน้อยตลอดระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕/๒๙) ความจริงงบประมาณที่แท้จริงได้เริ่มมีอัตราการเพิ่มที่ต่ำลงมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ แล้ว

---

[๑] หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

[๒] ศุภชัย พานิชภักดิ์, <u>อ้างแล้ว</u>

- การก่อหนี้ในประเทศของรัฐบาลที่ผ่านมา ปรากฏว่าได้ทำให้ภาระการชำระหนี้เงินกู้ภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๑๕.๗ ในปี ๒๕๒๓ เป็นร้อยละ ๒๒.๘ ในปี ๒๕๒๘ (ตารางที่ ๕) แนวนโยบายใดที่สามารถทำให้ภาระหนี้นี้ลดได้ ก็เท่ากับเป็นการช่วยลดรายจ่ายภาครัฐบาล และเป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลไปด้วย

การที่จะลดภาระหนี้ลงได้ ก็คือต้องลดการก่อหนี้ของภาครัฐบาลเสียก่อน เนื่องจากการก่อหนี้ภาครัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากการใช้จ่ายเกินตัว จนเกินการขาดดุลในระดับสูง ดังนั้นจึงควรดำเนินนโยบายงบประมาณระมัดระวังไม่ให้มีการก่อให้เกิดการขาดดุลในระดับสูง โดยการตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานรวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีพันธะผูกพันอย่างครบถ้วน เพหาอเปยกสนปิดช่องโหว่ป้องกันมิให้รัฐวิสาหกิจทันไปก่อหนี้ภายนอกระบบงบประมาณ จนเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ในเงินคงคลัง ดังเช่นที่เป็นปัญหาในระยะ ๔-๕ ปีที่ผ่านมา [๑]

- เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขาดดุลในงบประมาณในการก่อหนี้ภายในของรัฐ ควรจะเว้นการใช้เงินกู้จากธนาคารกลาง เพราะจะทำให้เกิดเงินเพิ่มขึ้นได้ อันจะมีผลทำให้งบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นอีก [๒] แต่ควรระดมเงินออมจากประชาชนธรรมดาได้มากขึ้น เพราะจะเป็นลักษณะการกู้ยืมทรัพยากรอย่างแท้จริง การกู้ลักษณะนี้จึงจะไม่เกิดเงินเฟ้อ สัดส่วนของการกู้เงินของรัฐบาลจากเอกชนอื่นโดยเฉพาะประชาชนทั่วไปต่อการกู้เงินทั้งหมดของรัฐบาลยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก คิดว่ายังพอจะขยายได้อีก

เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะลดบทบาทในการเป็นผู้รับซื้อพันธบัตรรัฐบาลลง โดยการปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลให้อยู่ในระดับสูงใกล้เคียงกับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ทำให้พันธบัตรเป็นที่นิยมของประชาชนและธนาคารพาณิชย์เอง นโยบายนี้ได้ให้ผลชัดเจนมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ แล้ว จึงนับเป็นนโยบายที่น่าสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไป

---

๑ เพิ่งอ้าง

๒ หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ อาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากบุคคลบางฝ่าย เพราะการก่อหนี้วิธีนี้เป็นการแย่งเงินออมจากนักลงทุนภาคเอกชน จากการศึกษาของศิริการเจริญดี[1] พบว่า ผลของการขายพันธบัตรไป ท้องตลาดมีส่วนทำให้การลงทุนของเอกชนลดลงจริงในช่วง ๑๙๖๖-๑๙๘๐ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายหลักของรัฐบาลว่าจะมีทิศทางอย่างไร

- เนื่องจากภาระหนี้ต่างประเทศของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงอยู่แล้ว การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อเข้าร่วมทุนกับเอกชนหรือการซื้อหุ้นเอกชนจากเงินกู้ต่างประเทศนั้นไม่ควรจะให้มีอีกต่อไป เพราะอัตราดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้ดังกล่าวค่อยข้างสูง ไม่ผ่อนปรน และยังผันแปรตามตลาดโลกอีกด้วย เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มลาตินอเมริกามาแล้ว ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการชำระคืนหนี้ในที่สุด ขณะนี้มีโครงการเอกชนต่าง ๆ ที่กำลังขอให้รัฐร่วมทุนหรือซื้อหุ้นอยู่ ๖ โครงการ รวมเป็นเงินถึง ๑,๐๘๔ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โครงการทั้ง ๖ ได้แก่ Magnesia Klieger , Oil Shrle, Soda Ash, Oil Field Derelopmant, โรงงานปุ๋ยแห่งชาติ, และ LNC รัฐบาลจึงควรศึกษาให้แน่ใจก่อนร่วมลงทุน

ค) <u>ปัญหารัฐวิสาหกิจ</u> การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลด้านรายจ่ายพอ ๆ กับด้านรายได้(ตามที่กล่าวถึงข้างต้น) เพราะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอย่างด้อยประสิทธิภาพ ย่อมเป็นเหตุทำให้รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนในรูปต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนการชำระหนี้ เงินชดเชยผลขาดทุน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระในด้านรายจ่ายงบประมาณ แนวนโยบายที่ควรปฏิบัติมีดังนี้ คือ

(๑) ทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจของไทยใน

---

[1] Siri Canjaremdce "Competing Use of Resources Bctween the public sector in Thailand, Bank of Thailand 21 May 1984

ตารางที่ ๓๒

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจของรัฐบาล

ปี	เงินอุดหนุน		รวม
	จากงบประมาณแผ่นดิน	จากเงินกู้ต่างประเทศ	
๒๕๒๓	๒,๔๗๖.๘	๑,๔๒๒.๐	๓,๘๙๘.๘
๒๕๒๔	๓,๓๙๗.๘	-	๓,๓๙๗.๘
๒๕๒๕	๒,๙๙๓.๖	๑,๐๕๑.๖	๔,๐๔๕.๒
๒๕๒๖	๑,๕๙๕.๔	๒,๗๔๙.๔	๔,๓๔๔.๘
๒๕๒๗	๓๙๑.๗	๒,๘๕๐.๗ (๑)	๓,๒๔๒.๔
๒๕๒๘ (๑)	๑,๙๘๓.๙	n.a	n.a

(๑) เป็นข้อมูลประมาณการ

ปัจจุบันเสียใหม่ รัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินการอย่างด้อยประสิทธิภาพและขาดทุนมาโดยตลอด เช่น องค์การขนส่งมวลชน การรถไฟแห่งประเทศ ควรจะได้มีการพิจารณาเปลี่ยนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน

(๒) การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในอดีตได้เคยสร้างความลำบากใจในการดำเนินนโยบายการคลังมามาก เพราะขาดนโยบายการควบคุมการก่อหนี้ภาครัฐวิสาหกิจได้เด่นชัด จึงทำให้เกิดมีการนำเงินกู้มาใช้อย่างขาดประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจให้เข้มงวดขึ้นโดย [๑]

- ขยายขอบเขตของพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ เช่นเดียวกับที่ได้มีกำหนดวงเงินสูงสุดควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาล และค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน

[๑] ความเห็นในตอนต่อไปนี้ ได้สรุปย่อมาจากเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทย

- เนื่องจากการขยายงานของรัฐวิสาหกิจยังไม่ได้มุ่งผลตอบแทนทางการเงินเท่าที่ควร ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเอง โดยไม่ตั้งงบประมาณอุดหนุนให้ จึงเห็นควรว่าในการวิเคราะห์โครงการของรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรให้มีการพิจารณาถึงผลตอบแทนทางการเงินเปรียบเทียบกับต้นทุนการกู้ยืมเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ

- รัฐบาลควรจำกัดภาระหนี้อันเกิดจากหน่วยราชการใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณ เช่น ให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายจากเงินกู้ไปก่อนแล้วให้รัฐบาลตั้งงบประมาณชำระหนี้ให้ หรือให้หน่วยราชการก่อหนี้ต่างประเทศ เมื่อใช้จ่ายเป็นเงินบาทภายในประเทศ เมื่อแก้ปัญหานี้จึงเห็นควรให้การปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณมาตรา ๒๓ ให้มีความกระชับยิ่งขึ้น ด้วยการห้ามมิให้ใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณในอัตราดังกล่าวด้วย และกระทรวงการคลังควรระมัดระวังไม่ให้มีการปฏิบัติในลักษณะนี้อีก เพราะเป็นการเพิ่มภาระหนี้โดยไม่จำเป็น

- เพื่อทดแทนการพึ่งพาเงินกู้ต่างประเทศในรูปของทุนหมุนเวียนเป็นเงินบาท สมควรพิจารณาให้มีการระดมเงินทุนจากแหล่งภายในประเทศด้วยการเร่งพัฒนาตลาดพันธบัตรรัฐวิสาหกิจขึ้น และเพื่อมิให้เกิดการแข่งขันในด้านการระดมเงินออมกับภาครัฐบาล การออมพันธบัตรรัฐวิสาหกิจควรต้องประสานกับการออกพันธบัตรรัฐบาลด้วย

สำหรับการใช้เงินกู้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากธนาคารโลก เพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบที่ผ่านมายังถือได้ว่า เป็นการทดแทนการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ยังเห็นสมควรจะสนับสนุนมากกว่า การไปกู้เงินจากตลาดเอกชนในต่างประเทศ เพราะอัตราดอกเบี้ยมีระดับต่ำ และการขยายตัวของภาระหนี้พอจะควบคุมได้

ง. ปัญหาด้านการบริหารงานและดำเนินงาน โดยปกติแล้วประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐบาลรวมทั้งรัฐวิสาหกิจมักจะต้อยกว่าประสิทธิภาพของหน่วยงานในภาคเอกชน ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของภาครัฐบาลต้องด้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นก็คือ ความสามารถในการบริหารงาน จึงควรที่จะมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานบางอย่าง เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินในงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เช่น ในการบริหารโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ทางรัฐบาลไม่มีระบบติดตามเร่งรัดให้เป็นไปตามแผนงานดังเช่นโครงการที่ใช้เงินงบประมาณ[2] จึงมักจะปรากฏว่ามีโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการ แต่ด้วยการผลักดันจากแหล่งเงินกู้ที่ต้องการให้กู้เงินตามเป้าหมายของผู้บริหารแหล่งเงินกู้นั้น หรือแรงผลักดันจากหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มีการเซ็นสัญญาโดยเร็ว (การเซ็นสัญญาจะเป็นหลักประกันให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. ในการอนุมัติอัตรากำลัง เป็นต้น) การเซ็นสัญญาโดยที่โครงการยังไม่พร้อมนี้ทำให้รัฐบาลต้องมีภาระชำระค่าธรรมเนียมผูกพันปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังแสดงในตารางที่ 33

ตารางที่ 33

ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (ล้านบาท)

	2523	2524	2525	2526
รัฐบาล	82.4	98.2	128.2	153.7
รัฐวิสาหกิจ	51.0	115.0	159.0	157.0
รวม	123.4	213.2	287.2	310.7

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2527 ปรากฏว่ามีโครงการเงินกู้ต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีการเบิกจ่ายภายหลังจากที่ได้เซ็นสัญญาไปแล้ว ถึง 13 โครงการ เป็นโครงการรัฐบาลเสีย 5 โครงการ และโครงการรัฐวิสาหกิจ 6 โครงการ

เมื่อให้การใช้งบรายจ่ายของภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง จึงเห็นควรว่าโครงการต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความพร้อม และ/หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่ำน่าจะเข้มงวดไม่ให้ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

จ. <u>ปัญหาการใช้เงินคงคลัง</u> การใช้เงินคงคลังของรัฐบาล จัดเป็นรายการหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะเรียกใช้เมื่อชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ขาดดุลอยู่ การใช้เงินคงคลังของรัฐ ได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ซึ่งเห็นควรสรุปย่อมาไว้ ณ ที่นี้ คือ[1]

(1) เงินคงคลังอันประกอบด้วยเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยปกติจะถูกเก็บรักษาไว้ที่คลัง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการเก็บรักษาเงินคงคลัง มิได้แยกส่วนที่เป็นของรัฐ ซึ่งจะจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ (เงินในงบประมาณ) ออกจาก

---

1 ข้อคิดเห็นในส่วนต่อไปนี้เป็นข้อคิดเห็นของ มนัส สิมะเสถียร "การบริการเงินคงคลังของประเทศไทย"

เงินนอกงบประมาณ (ซึ่งเป็นเงินที่รัฐมีข้อผูกพันจะต้องจ่ายถึงเมื่อขอเบิกเถอน) แต่กลับเก็บไว้รวมกันในบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลาง และที่สำนักงานคลังจังหวัดและสำนักงานอำเภอในส่วนภูมิภาค การเก็บเงินลักษณะนี้ อาจทำให้มีการเข้าใจผิดในฐานะการเงินของกระทรวงการคลัง และทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินคงคลังผิดพลาดได้

จึงเห็นควรให้มีการพิจารณาแยกการบริหารเงินของรัฐออกเป็นส่องส่วนให้เด่นชัด

(2) การจ่ายเงินคงคลังเป็นเงินยืมตามมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือตามมติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน ในปัจจุบันมิได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นตัวเงินชดใช้ตัวเงินที่ได้จ่ายไปก่อนแล้ว จึงปรากฏว่าในปัจจุบันเงินคงคลังที่มีอยู่ยังมีน้อยกว่าเงินนอกงบประมาณซึ่งมีข้อผูกพัน ที่จะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเงินและเงินในงบประมาณที่มีข้อผูกพันต้องจ่ายต่อไป การจ่ายเงินไปเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังมาแล้วเมื่อปี 2523-25 (ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น)

ดังนั้น จึงควรแก้กฎหมายให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่าย ชดใช้เงินยืมจากเงินคลังเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องมีแหล่งรายรับเพื่อการนี้ด้วย เป็นการป้องกันวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

(3) เงินคงคลังคือเงินสดที่รัฐบาลเก็บไว้ที่คลัง ณ ขณะใดขณะหนึ่ง โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเงินฝากแต่อย่างใด การเก็บรักษาเงินคงคลังมากไป ในขณะที่รัฐบาลเป็นหน่วยขาดดุลเช่นนี้ ย่อมทำให้สูญเสียดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศไปโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าเก็บไว้น้อยเกินไป อาจทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐบาลหยุดชงักลงได้ จากการสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์[1]

---

1 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรมแดนแห่งความรู้" คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. กค. 2527 หน้า 82

พบว่ายังไม่มีการศึกษาระดับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสม ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน[1]

เพื่อให้เกิดผลดีต่อภาครัฐบลาผู้เก็บรักษาเงินคงคลังเอง จึงเห็นควรให้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่าระดับเงินคงคลังอันเหมาะสมควรเป็นเท่าใด จึงจะพอเหมาะกับการหมุนเวียนเข้าออกของเงินคงคลัง ในทำนองเดียวกันที่ธนาคารพาณิชย์เก็บรักษาเงินสดในมือ (vouch cash) ไว้เป็นเงินหมุนเวียนในแต่ละวัน วิธีนี้จะช่วยให้มีการใช้เงินคงคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลัง และประหยัดดอกเบี้ยเงินกู้ได้ด้วย

(4) การที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังมาตรา 6 และมาตรา 7 ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังสั่งจ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น เป็นการให้อำนาจที่มากเกินไป และเสี่ยงต่อการที่ผู้มีอำนาจจะนำเงินไปใช้หาเสียงทางการเมือง ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในปี 2523 เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมือง

เพื่อให้มีการใช้เงินคงคลังตามที่เสนอไว้ในข้อ (3.3) มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการสั่งจ่ายเงินออกไป เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้เงินก้อนนี้หาเสียงอีกต่อไป

---

1 ข้าราชการบางท่านซึ่งเคยมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคลัง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสมดังนี้

- ประพนธ์ บุนนาค (2506) ได้เสนอความเห็นว่าควรมีเงินคงคลังในระดับ 400-500 ล้านบาทในส่วนกลาง และ 600-700 ล้านบาท ตามคลังจังหวัดในส่วนภูมิภาค ไม่ว่าเวลาใดจึงจะนับว่าเป็นจำนวนพอดี
- มนัส สิมะเสถียร (2525) เห็นว่าเงินคงคลังอันเหมาะสมควรอยู่ในวงเงิน 1,000-2,000 ล้านบาทในส่วนกลาง และ 2,000-3,000 ล้านบาทในส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 28

งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2515 - 2525

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ	งบลงทุน		งบประจำ	
	รายจ่ายรวม	จำนวน	%	จำนวน	%
2515	29,000	7,118	24.5	21,882	75.5
2516	31,600	6,971	22.1	24,629	77.9
2517	39,030	7,931	20.3	31,099	79.7
2518	50,500	13,603	26.9	36,897	73.1
2519	62,650	18,579	29.7	44,071	70.3
2520	68,790	16,727	24.3	52,063	75.7
2521	81,000	19,205	23.7	61,795	76.3
2522	92,000	21,530	23.4	70,470	76.5
2523	114,556	28,009	25.7	80,991	74.3
2524	140,000	34,916	24.9	105,084	75.1
2525	161,000	36,620	22.7	124,380	77.2
2526	177,000	35,115	19.8	141,885	80.2
2527	192,000	35,112	18.3	156,878	81.7
2528	213,000	35,413	16.6	177.587	83.4

ที่มา สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 29

งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม ลักษณะงาน และลักษณะเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2524-2528

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ / ลักษณะงาน	2524			2525			2526			2527			2528		
	ลงทุน	ประจำ	รวม	ลงทุน	ประจำ	รวม	ลงทุน	ประจำ	รวม	ลงทุน	ประจำ	รวม	ลงทุน	ประจำ	รวม
1 .ด้านเศรษฐกิจ	23,748.5	8,194.8	31,943.3	23,509.1	9,347.9	32,857.0	23,349.6	10,519.8	33,869.4	22,701.0	11,265.0	33,966.0	22,823.3	12,206.1	35,029.4
2 ด้านการศึกษา	6,779.9	21,152.7	27,932.6	7,937.1	24,427.5	32,364.6	7,382.7	29,760.2	37,142.9	7,044.7	31,625.9	38,670.6	6,703.0	33,587.8	40,290.8
3 ด้านสาธารณสุข	1,131.3	4,134.3	5,265.6	1,397.7	4,997.5	6,395.2	1,423.2	6,250.6	7,673.8	1,492.6	7,546.5	9,039.1	1,581.7	8,330.6	9,912.3
4 ด้านสาธารณูปการ	2,289.5	7,718.2	10,007.7	2,550.6	7,779.7	10,330.3	1,592.2	9,561.0	11,153.2	2,333.4	9,712.5	12,045.9	2,585.9	10,953.0	13,538.9
5 ด้านการป้องกันประเทศ	–	27,722.5	27,722.5	–	31,617.6	31,617.6	–	35,235.4	35,235.4	–	37,987.1	37,987.1	–	41,421.6	41,421.6
6 ด้านการรักษาความสงบภายใน	689.7	6,631.1	7,320.8	879.1	7,352.2	8,231.3	947.1	8,664.4	9,611.5	982.1	9,394.3	10,376.4	1,223.3	9,782.9	11,006.2
7 ด้านการบริหารทั่วไป	276.7	4,471.6	4,748.3	346.8	3,962.2	4,309.0	420.1	4,794.3	5,214.4	568.6	4,735.1	5,303.7	495.5	5,483.0	5,978.5
8 ด้านการชำระหนี้เงินกู้	–	17,530.9	17,530.9	–	21,008.5	21,008.5	–	27,150.3	27,150.3	–	33,444.7	33,444.7	–	44,400.0	44,400.0
9 ด้านอื่น	–	7,528.3	7,528.3	–	13,886.5	13,886.5	–	9,949.1	9,949.1	–	11,166.5	11,166.5	–	11,422.3	11,422.3
รวม	34,915.6	105,084.4	140,000.0	36,620.4	124,379.6	161,000.0	35,114.9	141,885.1	177,000.0	35,122.4	156,877.6	192,000.0	35,412.7	177,587.3	213,000.0
(2) + (5) + (8) %	19.4	63.2		21 7	61.9		21.0	64.0		20.0	65.7		28.9	67.2	

๕. หนี้ต่างประเทศ : ความจำเป็นหรือความต้องการ

เท่าที่ได้เสนอมาในบทความนี้พอสรุปได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยสืบเนื่องมาจาก ๒ สาเหตุใหญ่คือ

(๑) ความจำเป็นในการหารายรับมาชดเชยการคลังที่ขาดดุลในแต่ละปี[๑]

(๒) ความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายที่ตั้งไว้มักจะต้องใช้เงินออมในระดับที่มากกว่าความสามารถที่กระทรวงการคลังจะระดมได้จากภายในประเทศ

ถ้าแบ่งหนี้สาธารณะออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นหนี้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ อีกส่วนหนึ่งมิใช่เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยที่กำหนดให้เงินกู้อันเกิดจากความจำเป็นทางการคลังเป็นหนี้ที่มิใช่เพื่อการพัฒนาประเทศ และเงินกู้อันเกิดจากความต้องการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเงินเพื่อการพัฒนาประเทศ ปรากฏว่ากว่าครึ่งหนึ่งของภาระหนี้สาธารณะมีสาเหตุมาจาก การขาดดุลทางการคลัง บทความนี้จึงได้เสนอยุทธวิธีในการแก้ปัญหาการก่อหนี้สาธารณะ โดยวิธีปรับความสามารถทางการคลัง อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตัวต้นเหตุ บทความนี้จึงได้เสนอมาตรการต่าง ๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบภาษีอากรของไทย เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และได้เสนอวิธีการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อลดรายจ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ ข้อเสนอแนะ ทั้งสองด้านรวมกันจะเป็นแนวทางช่วยให้รัฐมีความสามารถทางการคลังมากขึ้น เป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลทางการคลังและลดการก่อหนี้สาธารณะอันเกิดจากเหตุผลทางการคลังลงได้บ้าง

ในส่วนของหนี้สาธารณะที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ผลของการศึกษานี้พบว่า การก่อหนี้ได้มีผลทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สูงกว่าอัตราของเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ การที่ความยืดหยุ่นในการก่อหนี้ภายในประเทศมีค่ามากกว่า ๑ (๑.๑๕ ดูตาราง ๓ ในภาคผนวก) นั้น อาจเกิดจากเหตุผลที่ว่า รายจ่ายในงบประมาณเพื่อการลงทุนบางอย่าง

---

[๑]ความจำเป็นอันเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติสำหรับการศึกษานี้ได้รวมไว้เป็นความจำเป็นทางการคลัง เพราะรายจ่ายด้านความมั่นคง น่าจะมาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

ในภาครัฐบาลมิได้มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยตรงอย่างน้อยในระยะสั้น เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา ด้านสาธารณูปโภค ด้านรักษาความสงบ เป็นต้น

สำหรับเงินกู้ต่างประเทศนั้น อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ ๘๑ (ตาราง ๕ ในภาคผนวก) ผลของการคำนวณนี้ถ้าอธิบายตามวงจรการก่อหนี้ (The Debt Cycle) แล้วย่อมหมายความว่า ประเทศไทยยังอยู่ในระยะแรกของการก่อหนี้ ทั้ง ๆ ที่ไทยเราได้มีการก่อหนี้มากว่า ๕๐ ปีแล้ว แต่ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าบทบาทของเงินลงทุนต่างประเทศในภาครัฐบาล เพิ่งจะเริ่มมีความสำคัญอย่างน่าสังเกตในปี ๒๕๑๙ มานี้เอง

ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปนั้นจะเกิดจากความต้องการที่จะให้ได้ทรัพยากรมาชดเชยช่องว่างของทรัพยากรที่ขาดอยู่ ซึ่งการก่อหนี้นี้ไม่ถือว่าเป็นความจำเป็น เพราะถ้าไม่มีการก่อหนี้ต่างประเทศในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจก็จะยังคงดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีวิกฤตการ์ใด ๆ เพียงแต่มีอัตราการเติบโตที่เชื่องช้า เพราะต้องคอยเงินออมและเงินตราต่างประเทศได้รับการสะสมเพียงพอที่จะลงทุนจึงจะลงทุนได้

ระบบเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอันเป็นผลจากการลงทุน มักจะก่อให้เกิดความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินอยู่จำนวนหนึ่ง เพื่อรักษาระบบเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตนี้ให้สามารถดำเนินต่อไปได้ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นนี้บางส่วนอยู่ในรูปเงินตราภายในประเทศ และมีบางส่วนที่ต้องใช้จ่ายด้วยเงินตราต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้แก่ วัตถุดิบต่าง ๆ เช่น น้ำมัน เครื่องเคมีภัณฑ์ ซึ่งถ้าไม่มีการสั่งเข้าสินค้าเหล่านี้ ระบบเศรษฐกิจก็ดำเนินงานต่อไปไม่ได้ ทำนองเดียวกับรายจ่ายประจำของภาครัฐบาล การสร้างรายจ่ายประเภทจำเป็นดังกล่าวนี้คงจะไม่มีปัญหาอะไรมากภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

(๑) อัตราการเพิ่มของรายจ่ายส่วนนี้ช้ากว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศ

(๒) วงจรการก่อหนี้ของไทยได้ก้าวพ้นขั้นที่ ๑ ไปแล้ว ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยพอจะมีเงินออมมารองรับการลงทุนภายในประเทศได้บ้าง อัตราการเพิ่มของภาระก่อหนี้ช้ากว่าอัตราการเพิ่มของการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรืออาจไม่ต้องก่อหนี้อีกเลย เมื่อมีการพัฒนาประเทศไปได้ถึงวงจรขั้นที่ ๓

พอจะกล่าวได้ว่า การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยที่นอกเหนือจากความจำเป็นทางการคลัง น่าจะถือได้ว่าเกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาประเทศ เพราะเรายังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนา (เพราะเราเริ่มมีการกู้อย่างจริงจังเมื่อ ๒๕๑๙ มานี้เอง) และรายจ่ายด้านการชำระหนี้ของไทยก็ยังคงอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดคือ ไม่เกินร้อยละ ๙ ของรายได้จากการส่งออก จึงยังจะไม่มีปัญหาการกู้ที่เกิดความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น

ในครรลองของการพัฒนาประเทศ รายจ่ายประเภทจำเป็นนี้จะกลายเป็นภาระของรัฐบาลในงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถ้ารัฐบาลหาเงินตราต่างประเทศมารองรับรายจ่ายนี้ไม่ได้ก็ย่อมจะก่อให้เกิดการกู้เงินจากต่างประเทศอีก อันเป็นหนี้ที่มีจุดประสงค์นอกเหนือจากการลงทุน ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการศึกษาเรื่องรายจ่ายจำเป็นนี้เพื่อจะได้สามารถกำหนดให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐจะรับได้ มิเช่นนั้นแล้วการก่อหนี้ต่างประเทศของไทยอาจจะกลายเป็นความจำเป็นแทนที่จะเกิดจากความต้องการเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตารางแนบที่ ๑

Government Domestic Debt Classified by Holders

(Millions of Baht)

End of period	Government Bonds[1]						IBRD[3] loans Participation certificates held by Bank of Thailand	Treasury Bills						Grand total (1+7+8)
		Held by							Held by					
	Total	Bank of Thailand[2]		Commercial Banks	Gov't Savings Bank	Other financial institutions and domestic sectors		Total	Bank of Thailand	Exchange Equalization Fund	Commercial Bank	Other financial institutions[4]	Other domestic sectons	
		Domestic currency	Foreign currency											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1+7+8)
1960	4,277.7	1,881.8	1,013.8	394.8	440.2	547.1	-	2,107.7	2,057.2	-	23.5	25.0	2.0	6,386.4
1961	5,054.6	2,515.2	649.2	531.5	646.3	712.4	-	1,607.7	1,495.9	-	80.0	27.5	4.3	6,662.3
1962	6,033.5	2,648.4	644.6	943.8	941.0	855.7	-	1,607.0	1,377.0	-	183.6	46.4	-	7,640.5
1963	6,973.6	2,785.7	460.0	1,379.6	1,324.0	1,024.3	-	650.0	182.2	147.0	304.6	16.0	0.2	7,623.6
1964	8,136.0	2,759.2	460.0	1,903.8	1,751.8	1,261.4	-	650.0	361.1	5.5	262.1	14.6	6.7	8,786.0
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	3,456.0	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	-	-	15,028.4
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	43,211.6
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	90,166.8
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	127,455.4
1982	150,117.8	51,094.7	365.9	49,850.7	31,174.8	17,631.7	354.0	9,900.0	5,756.3	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	11,000.0	8,154.3	1,570.0	935.0	14.8	325.9	185,815.4

* Bank of Thailand Monthly Bulletin Statistical Table II.4

ตาราง ๒

ภาระการชำระหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย (ปีงบประมาณ ๒๕๐๔-๒๕๒๘)

ปี	ภายในประเทศ (๑)				ต่างประเทศ (๒)				รวม (๑) + (๒)
	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	รวม	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	รวม	
๒๕๐๔	๕๙๗.๙	๒๘๘.๕	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๐๕	๗๗๓.๗	๓๕๓.๖	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๐๖	๗๔๖.๕	๔๐๒.๘	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๐๗	๔๙๔.๐	๔๓๔.๐	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๐๘	๓๘.๐	๕๕๖.๘	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๐๙	๓๐.๐	๕๙๒.๐	–	–	–	–	–	–	–
๒๕๑๐	๔๙๔.๗	๗๐๓.๔	๕.๙	๑,๒๐๔.๙	๔๔.๕	๗๓.๐	๒.๗	๑๒๐.๒	๑,๓๒๕.๑
๒๕๑๑	๔๓.๐	๙๓๔.๐	๑๒.๒	๙๘๙.๒	๘๙.๐	๑๑๗.๐	๔.๘	๒๑๐.๘	๑,๒๐๐.๐
๒๕๑๒	๔๘๕.๘	๑,๑๔๕.๓	๑๘.๗	๑,๖๔๙.๘	๑๕๐.๖	๑๕๓.๕	๒.๕	๓๐๘.๖	๑,๙๕๖.๔
๒๕๑๓	๖๙๖.๐	๑,๒๖๙.๖	๑๘.๒	๑,๙๘๓.๘	๑๔๙.๗	๑๙๓.๒	๑๓.๕	๓๕๖.๔	๒,๓๔๐.๒
๒๕๑๔	๗๘๙.๔	๑,๗๕๓.๗	๒๕.๘	๒,๑๖๘.๙	๑๘๖.๘	๒๒๓.๙	๕.๗	๔๑๖.๔	๒,๕๘๕.๓
๒๕๑๕	๘๖๑.๘	๒,๑๑๒.๘	๓๖.๖	๓,๐๑๑.๒	๑๕๙.๒	๒๔๖.๑	๑.๓	๔๐๖.๖	๓,๔๑๗.๘
๒๕๑๖	๕๒๗.๙	๒,๗๙๔.๓	๔๐.๔	๓,๓๖๒.๖	๑๘๘.๖	๒๔๘.๓	๑.๑	๔๓๘.๐	๓,๘๐๐.๖
๒๕๑๗	๑,๒๘๖.๖	๓,๓๓๙.๙	๔๕.๓	๔,๖๗๑.๘	๒๓๑.๔	๒๖๗.๕	๒๑.๔	๕๒๐.๔	๕,๑๙๒.๒
๒๕๑๘	๒,๐๗๖.๕	๓,๗๕๖.๗	๓๕.๗	๕,๘๖๙.๐	๒๕๑.๓	๒๖๑.๔	๓.๘	๕๑๖.๕	๕,๓๘๕.๕
๒๕๑๙	๒,๙๙๑.๔	๔,๐๕๑.๕	๓๗.๐	๗,๐๕๙.๘	๒๗๔.๐	๒๗๖.๙	๘.๔	๕๕๙.๓	๗,๖๑๙.๑
๒๕๒๐	๑,๑๓๑.๕	๔,๒๑๖.๙	๕๒.๑	๕,๔๐๐.๕	๒๙๔.๙	๗๐๘.๒	๑๓.๘	๑,๐๑๖.๙	๖,๔๑๗.๔
๒๕๒๑	๓,๑๗๑.๙	๕,๖๗๑.๔	๖๓.๒	๘,๙๐๖.๕	๑,๐๓๐.๘	๘๕๗.๗	๒๖.๑	๑,๙๑๔.๖	๑๐,๘๒๑.๑

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

ปี	ภายในประเทศ (๑)				ต่างประเทศ (๒)				รวม
	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	รวม	เงินต้น	ดอกเบี้ย	ค่าจัดการ	รวม	(๑) + (๒)
๒๕๒๒	๑,๑๓๐๔.	๕,๙๘๐.๓	๓๑.๘	๗,๑๔๒.๕	๙๙๓.๕	๑,๓๘๕.๕	๑๒๐.๗	๒,๔๙๙.๗	๙,๖๔๒.๒
๒๕๒๓	๔๙๕.๗	๘,๒๒๔.๔	๒๕.๑	๘,๗๔๕.๒	๑,๓๗๐.๑	๒,๑๖๐.๙	๑๑๖.๗	๓,๖๔๗.๗	๑๒,๓๗๒.๙
๒๕๒๔	๑,๔๔๖.๑	๑๐,๔๗๐.๘	๒๘.๕	๑๑,๙๔๕.๔	๑,๙๕๗.๐	๓,๔๙๒.๑	๑๓๑.๔	๕,๕๘๕.๕	๑๗,๕๓๐.๙
๒๕๒๕	๒,๑๓๗.๒	๑๒,๑๔๙.๙	๓๑.๘	๑๔,๓๑๘.๙	๒,๔๔๑.๕	๔,๑๔๒.๐	๙๗.๖	๖,๖๘๑.๑	๒๑,๐๐๐.๐๐
๒๕๒๖	๒,๓๐๑.๓	๑๕,๔๐๘.๖	๕๐.๙	๑๗,๗๖๐.๘	๓,๘๙๕.๔	๕,๒๖๘.๘	๒๒๕.๓	๙,๓๘๙.๕	๒๗,๑๓๖.๓
๒๕๒๗	๓,๗๗๕.๑	๑๙,๑๒๐.๗	๖๑.๕	๒๒,๙๕๗.๓	๔,๖๓๗.๖	๕,๖๙๕.๔	๑๕๔.๔	๑๐,๔๘๗.๔	๓๓,๔๔๔.๗
๒๕๒๘	๘,๖๐๕.๘	๒๔,๙๐๗.๘	๘๑.๓	๓๓,๕๙๔.๙	๔,๓๑๐.๘	๖,๗๒๓.๘	๑๗๐.๕	๑๐,๘๐๕.๑	๔๔,๔๐๐.๐

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขปประจำปี

หมายเหตุ: ตัวเลขใน "งบประมาณโดยสังเขป ประจำปี มิได้แยกภาระหนี้ออกเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยในช่วง ๒๕๐๔-๒๕๐๙

ภาคผนวก

ตารางที่ ๓

สัดส่วนของวงเงินกู้ผูกพันตามแหล่งเงินกู้ (%)

		สถาบันการเงิน	รัฐบาลต่างประเทศ	สถาบันเอกชน	สินเชื่อ	รวม
I	๑๙๖๑	๓๕.๐๘	๓.๐๓	-	๖๑.๘๘	๖๑.๘๘
	๑๙๖๒	๑๑.๗๓	๕๖.๕๘	-	๓๑.๖๘	๓๑.๖๙
	๑๙๖๓	๕๖.๗๕	๔๓.๒๕	-	-	-
	๑๙๖๔	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-
	๑๙๖๕	๑๔.๙๒	๘๕.๐๗	-	-	-
	๑๙๖๖	๙๑.๕๐	๑.๓๑	๗.๑๙	-	๗.๑๙
II	๑๙๖๗	๖๒.๑๒	๑๗.๐๓	-	๒๐.๘๕	๒๐.๘๕
	๑๙๖๘	๑๕.๗๓	๒๑.๓๓	-	๖๒.๙๔	๖๒.๙๔
	๑๙๖๙	๓๕.๙๔	๔๘.๑๒	-	๑๕.๙๔	๑๕.๙๔
	๑๙๗๐	๗๒.๑๐	๑๒.๓๙	๕.๓๑	๐.๒๐	๕.๕๑
	๑๙๗๑	๗๒.๗๐	๒๕.๖๙	-	๑.๖๑	๑.๖๑
III	๑๙๗๒	๘๒.๙๓	๑๗.๐๖	-	-	-
	๑๙๗๓	๔๕.๒๗	๓๙.๐๒	๑๕.๗๐	-	๑๕.๗๐
	๑๙๗๔	๕๑.๗๑	๔๖.๐๗	๒.๒๒	-	๒.๒๒
	๑๙๗๕	๖๘.๕๖	๒๓.๖๑	๗.๘๓	-	๗.๘๓
	๑๙๗๖	๖๑.๒๔	๑๔.๒๗	๒๔.๔๘	-	๒๔.๔๘
IV	๑๙๗๗	๒๗.๑๐	๓๒.๔๖	๔๐.๒๐	๐.๒๔	๔๐.๔๔
	๑๙๗๘	๓๔.๔๕	๒๐.๑๓	๔๕.๔๑	๐.๐๑	๔๕.๔๒
	๑๙๗๙	๑๕.๙๙	๔๑.๓๐	๔๒.๗๑	-	๔๒.๗๑
	๑๙๘๐	๔๑.๙๘	๑๘.๙๗	๓๓.๖๔	๕.๔๐	๓๙.๐๔
	๑๙๘๑	๓๓.๐๒	๒๔.๕๕	๓๕.๙๐	๖.๕๓	๔๒.๔๓
V	๑๙๘๒	๓๔.๖๕	๓๕.๐๕	๒๘.๓๑	๑.๙๙	๓๐.๓๐

ที่มา: คำนวณจากตาราง ๑ ในภาคผนวก

ภาคผนวก

ตารางที่ ๔ ข้อมูลและผลของการคำนวณสมการเส้นถดถอย แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเพิ่มของหนี้ภายในประเทศ และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สมการที่ ๑ ln(GDP) = 5.727 + 0.757 ln (ID)
(9.47) (10.80)
ค่าในวงเล็บ คือ t-statistics

R-Squared = 0.873

F-test = 0.282

Durbin-Watson = 1.163

สมการที่ ๒ ln (ID) = -5.516 + 1.154 ln (GDP)

R-Squared = 0.873

F-test = 116.739

D-W = 1.293

ตัวแปร ln GDP = ค่าล๊อกของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ล้านบาท)

ln ID = ค่าล๊อกของหนี้ภายในประเทศ (ล้านบาท)

ข้อมูล

ปี	GDP	ID	ปี	GDP	ID
963	68,079	0	1973	216,543	6,750
964	74,668	1,002	1974	271,368	3,842
965	84,303	1,300	1975	298,816	4,110
966	101,376	2,453	1976	337,635	8,095
967	108,294	2,271	1977	393,030	13,666
968	116,774	1,670	1978	469,952	16,124
969	128,566	3,195	1979	556,240	13,429
970	136,060	3,752	1980	684,930	17,500
971	144,607	5,062	1981	786,166	14,682
972	164,626	5,754	1982	846,136	26,421

ภาคผนวก

ตารางที่ ๕ หนี้ภาครัฐบาลแบ่งแยกตามประเภทเงินกู้

(หน่วย : ล้าน US$)

YEAR	DIS	DIS1	DIS2	DIS3	DDD	DDD1	DDD2	DDD3	CM	CM1	CM2	CM3	FE	GDP	GR	SI
1963	43.1	2.5	39.1	1.5	214.3	41.7	155.2	17.4	77.3	54.0	19.3	0.0	20.80	68,079	0.0000	-1,2
1964	38.1	15.8	22.1	0.2	276.1	55.0	163.8	17.3	24.5	22.0	2.5	0.0	20.80	74,663	9.6785	-4
1965	35.2	16.0	19.3	0.0	255.0	68.6	166.9	19.5	40.2	28.1	12.1	0.0	20.80	84,303	12.9038	-3
1966	78.4	19.8	18.6	0.0	258.3	56.0	167.4	14.9	45.9	42.6	33.3	0.0	20.80	101,376	20.2519	6
1967	40.6	26.2	11.0	3.4	279.9	109.1	159.2	11.6	49.9	34.5	6.4	9.0	20.80	108,294	6.8241	-1,0
1968	53.1	34.6	10.7	7.8	299.0	139.8	150.1	10.1	57.2	4.0	17.2	36.0	20.80	116,774	7.8305	-2,9
1969	49.7	21.4	12.6	15.7	321.4	155.1	145.5	20.8	64.0	52.5	1.3	10.2	20.80	128,566	10.0981	-4,1
1970	51.8	28.7	6.6	16.5	348.0	176.5	136.9	34.6	101.7	11.2	90.3	0.2	20.80	136,040	5.8289	-5,1
1971	44.1	23.1	10.5	10.5	368.1	191.2	135.9	41.0	61.9	15.9	45.0	1.0	20.80	144,607	6.2847	-3,6
1972	31.2	13.7	11.8	5.7	407.2	210.1	153.1	38.0	125.4	62.3	63.1	0.0	20.80	164,626	13.8437	-1,0
1973	66.9	29.0	37.3	0.6	459.1	238.5	187.8	32.8	102.5	47.4	55.1	0.0	20.80	216,547	31.5362	-9
1974	97.9	18.4	79.4	0.0	528.3	243.8	256.6	27.9	437.4	46.8	390.6	0.0	20.00	271,368	25.3182	-7
1975	145.3	8.3	137.0	0.0	623.2	235.7	365.9	21.7	220.0	110.4	119.6	0.0	20.00	298,816	10.1147	-13,5
1976	244.4	123.2	121.2	0.0	870.4	348.2	465.3	16.9	408.4	312.8	95.6	0.0	20.00	337,635	12.9909	-9,3
1977	341.5	66.5	273.7	1.7	1,151.2	402.2	734.3	14.8	707.7	251.6	454.4	1.7	20.00	393,030	16.4068	-22,6
1978	650.7	343.7	306.9	0.1	1,788.4	729.2	1,048.9	10.3	1,185.2	622.4	552.7	0.1	20.20	469,952	19.5715	-33,5
1979	1,172.2	493.4	678.9	0.0	2,713.2	1,134.4	1,572.9	5.9	1,720.4	548.2	1,172.2	0.0	20.42	554,240	18.3610	-42,3
1980	1,358.1	365.8	879.4	104.9	4,000.2	1,463.5	2,429.6	107.1	1,952.0	701.4	1,145.2	105.4	20.48	684,930	23.1757	-42,8
1981	1,462.4	462.5	938.7	61.2	5,115.3	1,796.9	3,161.6	156.6	1,616.4	538.7	1,016.5	61.2	21.82	786,166	14.7805	-56,0
1982	1,349.1	451.8	894.7	2.6	6,058.4	2,131.5	3,897.4	29.5	2,059.5	726.2	1,331.9	1.4	27.00	846,136	7.6282	-35,4

DIS = การเบิกใช้เงินกู้

DDD = ยอดหนี้คงค้าง

CM = วงเงินกู้

1 = กู้โดยตรงจากรัฐบาล

2 = เงินกู้รัฐบาลค้ำประกัน

3 = เงินกู้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน

ภาคผนวก

ตารางที่ ๖ ผลการคำนวณจากสมการ double-log แสดงความสัมพันธ์มากกว่ารายได้ประชาชาติ (GDP)

รูปสมการ (๑) LGDP=F(LDIS)

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-SQ
B 0	4.165929	9.038756E-02	46.08963	----	----
B 1	.5518832	4.060789E-02	13.52393	0.9104	0.9104

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	2.179792	1	2.179792
ABOUT REGRESSION	.2145269	18	1.191816E-02
TOTAL	2.394319	19	.1260168

R-SQUARED:	.9104017	CORRECTED R-SQUARED:	.905424
F-TEST:	182.8967	STD ERROR OF REG:	.1091703
		DURBIN-WATSON:	.2419879

ค่าความยืดหยุ่นในการก่อหนี้ $= \frac{1}{.552} = 1.81$

รูปสมการ (๒) LGDP = F(LDIS1)

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-SQ
B 0	4.569536	.1161626	39.33742	----	----
B 1	.4674407	6.553382E-02	7.132816	0.7387	0.7387

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	1.768599	1	1.768599
ABOUT REGRESSION	.6257199	18	3.476222E-02
TOTAL	2.394319	19	.1260168

R-SQUARED:	.7386648	CORRECTED R-SQUARED:	.7241462
F-TEST:	50.87706	STD ERROR OF REG:	.1864463
		DURBIN-WATSON:	.8328683

ค่าความยืดหยุ่นในการก่อหนี้ $= \frac{1}{.0467} = 2.14$

(๓) :LGDP = F(LDIS2)

PAGE 1

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-S
B 0	4.546432	9.266136E-02	49.06502	——→	---
B 1	.4388062	4.748421E-02	9.241098	0.8259	0.8259

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	1.977505	1	1.977505
ABOUT REGRESSION	.4168145	18	2.315636E-02
TOTAL	2.394319	19	.1260168

R-SQUARED: .8259152
F-TEST: 85.39789
CORRECTED R-SQUARED: .8162438
STD ERROR OF REG: .1521722
DURBIN-WATSON: .4113543

ค่าความยืดหยุ่น $= \frac{1}{.439} = 2.28$

(๔) LGDP = F(LDIS3)

PAGE 1

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-S
B 0	5.307621	.088882	59.71537	---	---
B 1	9.520262E-02	.1057513	.9002503	0.0431	0.0431

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	.1031594	1	.1031594
ABOUT REGRESSION	2.29116	18	.1272866
TOTAL	2.394319	19	.1260168

R-SQUARED: 4.308508E-02
F-TEST: .8104498
CORRECTED R-SQUARED: -1.007686E-02
STD ERROR OF REG: .3567726
DURBIN-WATSON: 7.450264E-02

ค่าความยืดหยุ่น $= \frac{1}{.095} = 10.53$

ภาคผนวก

ตารางที่ ๗ ผลการค้ารวมสมการเส้นถดถอย เช่น เส้นตรง (อย่างงาย) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเบิกใช้เงินกู้ (DIS) และรายได้ประชาชาติ (GDP)

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-SQ
B 0	132739.6	19861.11	6.683394	---	---
B 1	455.0127	31.78107	14.3171	0.9193	0.9193

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	1.061566E+12	1	1.061566E+12
ABOUT REGRESSION	9.322015E+10	18	5.178898E+09
TOTAL	1.154786E+12	19	6.077823E+10

R-SQUARED: .919275
F-TEST: 204.9792
CORRECTED R-SQUARED: .9147902
STD ERROR OF REG: 71964.56
DURBIN-WATSON: .5268755

(๒) ID:GDP : DIS1

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-SQ
B 0	137247	27040.84	5.075545	---	---
B 1	1242.902	122.3481	10.15874	0.8515	0.8515

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	9.832832E+11	1	9.832832E+11
ABOUT REGRESSION	1.715031E+11	18	9.527949E+09
TOTAL	1.154786E+12	19	6.077823E+10

R-SQUARED: .8514849
F-TEST: 103.1999
CORRECTED R-SQUARED: .8432341
STD ERROR OF REG: 97611.22
DURBIN-WATSON: 1.174669

(ก) ID:GDP : DIS2

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-S
B 0	137603.2	19099.96	7.204372	---	---
B 1	720.8805	48.82802	14.76366	0.9237	0.9237

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	1.066697E+12	1	1.066697E+12
ABOUT REGRESSION	8.808972E+10	18	4.893874E+09
TOTAL	1.154786E+12	19	6.077823E+10

R-SQUARED: .9237178
F-TEST: 217.9657
CORRECTED R-SQUARED: .9194799
STD ERROR OF REG: 69956.23
DURBIN-WATSON: .725945

(ค) GDP : DIS3

TERM	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PART. CORR	CONTR. R-S
B 0	244479	53378.13	4.580134	---	---
B 1	4831.088	1919.652	2.516648	0.2603	0.2603

	SUM SQ	DEG FR	MEAN SQ
DUE TO REGRESSION	3.005672E+11	1	3.005672E+11
ABOUT REGRESSION	8.542192E+11	18	4.745662E+10
TOTAL	1.154786E+12	19	6.077823E+10

R-SQUARED: .2602795
F-TEST: 6.333515
CORRECTED R-SQUARED: .2191839
STD ERROR OF REG: 217845.4
DURBIN-WATSON: .4576746

ภาคผนวก

ตารางที่ ๘

สัดส่วนหนี้สินภายประเทศของรัฐบาลแยกตามประเภทของหนี้

(เปอร์เซ็นต์)

	พันธบัตร	ตั๋วเงินคลัง	IBRD	รวม
๒๕๐๔	๗๕.๘๗	๒๔.๑๓	-	๑๐๐.๐๐
๒๕๐๕	๗๘.๙๖	๒๑.๐๖	-	๑๐๐.๐๐
๒๕๐๖	๙๑.๔๗	๘.๕๒	-	๑๐๐.๐๐
๒๕๐๙	๙๓.๓๐	๖.๗๐	-	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๔	๘๘.๗๗	๘.๗๑	๒.๕๒	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๙	๘๕.๗๕	๑๓.๐๗	๑.๑๘	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๐	๙๐.๕๔	๘.๕๔	๐.๙๒	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๑	๙๑.๕๙	๗.๗๑	๐.๗๐	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๒	๙๑.๗๕	๗.๗๑	๐.๕๔	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๓	๙๑.๙๕	๗.๖๕	๘.๔๐	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๔	๙๓.๐๘	๖.๕๙	๐.๓๓	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๕	๙๓.๖๑	๖.๑๗	๐.๒๒	๑๐๐.๐๐
๒๕๒๖	๙๓.๙๓	๕.๙๒	๐.๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

คำนวนมาจากตารางที่ ๑ ในภาคผนวก

Abbreviations :

ADB = Asian Development Bank

AID = Agency for International Development, U.S.A.

EXIM = Export - Import Bank

FFB = Federal Financing Bank

FMS = Foreign Military Sales, U.S.A.

IBRD = International Bank for Reconstruction and Development

IDA = International Development Association

IFAD = International Fund for Agricultural Development

OECF = The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan

OPEC = Organization of the Petroleum Exporting Countries

เอกสารอ้างอิง

๑. ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ หลักการวิเคราะห์ภาระภาษี : ฉบับพิศดาร พระนคร ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๕

๒. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "โครงการสัมมนาปัญหาเศรษฐกิจไทย" เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ, ๒๘-๒๙ กันยายน ๒๕๒๖

๓. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "โครงการสัมมนาปัญหาเศรษฐกิจไทย" เอกสารประกอบการสัมมนา, ๒๘-๒๙ กันยายน ๒๕๒๖

๔. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย" เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ, ๓ เมษายน ๒๕๒๓

๕. คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันพัฒนบริการศาสตร์ "การวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๗" เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ, ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๖

๖. มนัส สิมะเสถียร, การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย, สรรพากรสาสน์ ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม ๒๕๒๓ หน้า ๔๗ - ๕๓

๗. เมธี ครองแก้ว ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๒

๘. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤตการณ์เงินคงคลัง ๒๕๒๓ - ๒๕ : สายสวาทยังไม่สิ้น" มติชนฉบับสุดสัปดาห์ มิถุนายน ๒๕๒๖

๙. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "สับนโยบายการคลังจากบุญชูกับสมหมาย" รวมประชามติ ฉบับพิเศษ " ๓ ปีรัฐบาลเปรม" พุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๒๖

๑๐. รัฐวิสาหกิจไทย, รวมบทความในการประชุมทางวิชาการประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม ๒๕๒๗

๑๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ๒๕๒๖, กรุงเทพฯ ๒๕๒๗

๑๒. สุพจน์ จุนอนันตธรรม และ พรายพล คุ้มทรัพย์ "บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ "ในแผน ๕: ปฏิรูปเศรษฐกิจ? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

๑๓. Chesada Loahawenchit, "Fiscal Policy Issues in Thailand", Disanssion Paper Series,No.89, Faculty of Economics, Thammasat University, May 1983.

๑๔. Medhi Krongkaew, "Fiscal Reform for Resources Mobilization in Thailand : A Summary Report," Faculty of Economics, Thammasat University, April, 1981 (mimeographed) Thailand

๑๕. Pakorn Vichyanond, "External Debt Management and Economic Growth : A Case Study of Thailand in the 1970's," Ph.D. Dissertaiton, Dept. of Economics, Harvard University, May, 1981.

๑๖. World Bank, Thailand : Managing Public Resources for Structural Adjustment", March 1, 1983 (Mimeographed).

๑๗. World Bank, "Coping with Structural Change in a Dynamic Economy," Report No. 3067a - TH, December 23, 1980.

เอกสารหมายเลข 4

"การบริหารหนี้สาธารณะของไทย"

โดย
ผศ.วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไป	4-4
๑.๑ การบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาล	4-4
๑.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล	4-4
๑.๑.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล	4-6
๑.๑.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้สาธารณะ	4-9
๑.๑.๔ ลักษณะการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย	4-12
๑.๑.๕ ปัญหาการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาล	4-14
๑.๑.๖ ข้อเสนอแนวนโยบายการกู้เงินภายในของรัฐบาล	4-17
๑.๒ การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล	4-18
๑.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินต่างประเทศ	4-18
๑.๒.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล	4-19
๑.๒.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินต่างประเทศ	4-20
๒. การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย	4-20
๒.๑ หลักการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศในทางกฎหมาย	4-21
๒.๑.๑ ขอบเขตการก่อหนี้สาธารณะ	4-24
๒.๑.๒ อำนาจการก่อหนี้ การค้ำประกัน และการอนุมัติ	4-25
๒.๑.๓ ข้อเสนอแนะ	4-26

หน้า

๒.๒ หลักผลประโยชน์และหลักภาระหนี้ : ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศฉบับต่าง ๆ 4-26

๒.๒.๑ โครงสร้างการบริหารหนี้ต่างประเทศ 4-27

๒.๒.๒ การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงาน 4-28

๒.๒.๓ การกำหนดขอบเขตของภาระหนี้ 4-30

๒.๒.๔ หลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการเงินกู้ 4-38

๒.๒.๕ ขั้นตอนการก่อหนี้ต่างประเทศ 4-41

๓. ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้ 4-48

๓.๑ Multilateral Sources 4-48

๓.๒ Bilateral Sources 4-52

๓.๓ เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก 4-60

๓.๔ การกู้เงินจากต่างประเทศโดยวิธีการออกพันธบัตร 4-61

๔. การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมืองของการก่อหนี้ต่างประเทศในแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน : กรณีศึกษาธนาคารโลก 4-65

๔.๑ บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ 4-67

๔.๒ อิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่ประเทศไทย 4-70

๔.๓ บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยและในการกำหนดรูปแบบของรัฐ 4-74

๕. สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ 4-76

๕.๑ สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน 4-76

หน้า

๔.๑.๑ ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย 4-76

๔.๑.๒ ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ 4-77

๔.๒ ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย 4-79

๔.๒.๑ วัตถุประสงค์ 4-80

๔.๒.๒ โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ 4-80

๔.๒.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ 4-84

ภาคผนวก 4-87

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

ในโลกของนักเศรษฐศาสตร์ การมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันถือว่าเป็นปกติวิสัย ในเรื่องของการก่อหนี้สาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งที่เห็นดีเห็นงามกับการกู้เงินของรัฐบาลได้ ก็ย่อมจะต้องมีนักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งที่คัดค้านการกู้หนี้ยืมสินดังกล่าวอย่างแข็งขันไม่แพ้กัน

สำหรับประชาชนโดยทั่วไป ก่อนที่ท่านจะกระโดดเข้าไปร่วมอยู่ใน "กองเชียร์" ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดนั้น สมควรที่จะได้หยุดสดับตรับฟังคำโต้แย้งของทั้ง ๒ ฝ่ายให้ตลอดเสียก่อน บางทีในที่สุดท่านอาจจะเปลี่ยนใจหันไปรับตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ตัดสินแทนก็ได้

เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายที่คัดค้านการก่อหนี้สาธารณะนั้น เท่าที่มีหลักฐานพอจะสืบค้นได้ พบว่าได้มาปรากฏตัวในโลกนี้ก่อนอีกฝ่ายหนึ่ง จึงจำเป็นต้องให้ผู้มาก่อนได้มีโอกาสขึ้นเวทีมาแสดงความคิดเห็นก่อน ดูเหมือนว่าหัวแถวของนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ คือ อดัม สมิธ ได้แสดงความเห็นไว้ในทำนองที่ว่า

> "รัฐบาลที่กู้เงินมาใช้จ่าย เป็นรัฐบาลที่ไม่รู้จักการรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อกู้เงินมาก็อาจจะนำไปใช้จ่ายในทางที่ฟุ่มเฟือย ไม่เหมาะสม ประชาชนอาจจะไม่สนใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพราะมิใช่เป็นเงินที่เก็บจากภาษีอากร"

หลังจากที่ อดัม สมิธ ได้ปลูกฝังความเชื่อนี้แก่ผู้บริหารประเทศทั้งหลายมานานสมควรแก่เวลาแล้ว ก็มาถึงช่วงที่ผู้บริหารประเทศส่วนมากจำต้องเลิกเชื่อความเห็นดังกล่าว โดยมีการกู้เงินภายในประเทศกันมากบ้างน้อยบ้างตามสะดวก ต่อมาก็ได้มีนักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งออกมาแสดงความเห็นสนับสนุนการก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่การกู้เงินภายในประเทศเท่านั้น หากยังยุยงส่งเสริมให้ขยายขอบเขตการกู้ไปถึงต่างประเทศอีกด้วย พี่อ้ายของฝ่ายนี้มีมากหน้าหลายตา แต่ที่เด่นดังนั้นเห็นจะได้แก่ Rostow (๑๙๖๐) Rosenstein-Rodan (๑๙๖๑) Chenery and Bruno (๑๙๖๒) ฯลฯ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ต่างมีความเห็นในทำนองว่า

> "การกู้เงินของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็น เพราะถ้านำเงินกู้ไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความประหยัด และไม่รั่วไหลแล้ว ก็จะมีผลทำให้เกิดการสะสมทุน มีการขยายและเพิ่มพูนกำลังการผลิต

ทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตและก้าวหน้าทัดเทียมกับ
อารยะประเทศทั้งหลาย..."

เนื่องจากอดัม สมิธ กับนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคเหล่านี้ ถือกำเนิดต่างยุคกัน อาจมีปัญหาด้านการสื่อความหมายทางภาษา จำเป็นต้องปรับให้เป็นภาษา "ร่วมสมัย" จึงจะสามารถเข้าใจซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ การที่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งแสดงความเห็นว่า "ไม่ควรก่อหนี้ เพราะอาจจะนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและขาดประสิทธิภาพ" ก็อาจตีความต่อไปได้ว่า "แต่ถ้านำเงินกู้ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แล้ว ก็น่าจะกู้ได้"

สำหรับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งที่ว่า "เมื่อได้เงินกู้มาแล้ว ก็จะต้องพยายามนำเงินกู้ไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความประหยัดและไม่สูญเปล่า" ก็น่าจะตีความต่อไปได้ว่า "แต่ถ้ามีการใช้เงินกู้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อย่ากู้เสียเลยจะดีกว่า"

เมื่อได้ปรับให้เป็นภาษาร่วมสมัยดังนี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วนักเศรษฐศาสตร์ทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ไม่มีอะไรขัดแย้งกันเลยในด้านความคิดเห็นหลัก ที่เข้าใจในเบื้องแรกว่าขัดแย้งกันก็เพราะทั้ง ๒ ฝ่ายได้แสดงความเห็นในลักษณะที่เป็น "คนละเรื่องเดียวกัน" กล่าวคือมีการเลือกจุดเน้นที่ต่างกัน

ฉะนั้น ประชาชนทั่วไปที่คิดไว้แต่แรกว่าจะเข้าถือหางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้น จึงเปล่าประโยชน์ เพราะการโต้แย้งในลักษณะนี้จะไม่มีการแพ้-ชนะกันโดยเด็ดขาด จะมีก็แต่ว่าผลัดกันแพ้-ผลัดกันชนะ การอยู่ในฐานะกรรมการผู้ตัดสินจึงเป็นการเลือกที่สนุกกว่า

ก็ในเมื่อรัฐบาลเองก็มองออกว่า "ศึกน้ำลายและน้ำหมึก" ในเรื่องนี้ต้องรอไปอีกนานกว่าจะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะเด็ดขาด เพื่อไม่ให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ รัฐบาลก็ขอก่อหนี้สาธารณะไปพลางก่อน ทั้งนี้รัฐบาลก็ได้ก่อหนี้ไปแล้ว กำลังก่อหนี้อยู่ และจะก่อหนี้ต่อไปอีกเรื่อย ๆ การก่อหนี้ก็เหมือนกับการเสพยาเสพติด เมื่อริแล้วก็จะชอบเป็นหนี้จนติดเป็นนิสัยแก้ไม่หาย ฉะนั้นเมื่อมาถึงจุดนี้ ปัญหาสำคัญจึงไม่อยู่ที่ว่าควรมีการก่อหนี้สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ต่างประเทศหรือไม่ แต่ปัญหาสำคัญคือรัฐบาลควรจะบริหารหนี้สาธารณะอย่างไร จึงจะไม่ชักนำเศรษฐกิจของ

ประเทศไปสู่ภาวะล้มละลาย เพราะหนี้ของรัฐบาลก็คือหนี้ของประชาชน แต่รัฐบาลและเศรษฐกิจ-สาธารณะอาจล้มละลายได้แม้ในขณะที่มีพลเมืองของประเทศติดอันดับมหาเศรษฐีของโลกอยู่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารหนี้สาธารณะทั้งในแง่ทฤษฎีและในทางปฏิบัติของรัฐบาลไทย โดยการอาศัยแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสถาบันสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมการก่อหนี้ของรัฐบาลไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์และความจำเป็นของการก่อหนี้ การตราระเบียบกฎหมายและการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย สาเหตุและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีต่อการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการบริหารประเทศอันเกิดจากการกู้เงินต่างประเทศ การศึกษาในที่นี้จะได้แบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้ (๑) หลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไป (๒) การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย (๓) ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ (๔) วิเคราะห์ผลกระทบของการก่อหนี้ต่าง-ประเทศของไทยโดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน สำหรับกรณีศึกษาคือธนาคารโลก และ (๕) สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ

๑. หลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไป

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ ต่างก็เป็นหนี้สาธารณะเช่นกัน แต่หนี้จากทั้ง ๒ แหล่งนี้ต่างก็มีข้อแตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์การก่อหนี้ ผลกระทบในทางเศรษฐกิจของการกู้ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลผู้กู้กับแหล่งเงินกู้ ดังนั้น จึงสมควรแยกการพิจารณาหลักการบริหารหนี้ทั้ง ๒ ประเภทนี้ออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจง่าย

๑.๑ การบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาล

การบริหารหนี้ภายในประเทศภาครัฐบาลโดยทั่วไปมีองค์ประกอบในการพิจารณาอยู่ ๓ ประการ คือ (ก) วัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการก่อหนี้ (ข) ผลกระทบในด้านเศรษฐกิจของการกู้เงิน และ (ค) หลักการในการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงิน ส่วนการบริหารหนี้ภายในประเทศของรัฐบาลไทยอาจพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะการกู้ยืมเท่าที่ผ่านมา โดยสรุปปัญหาการบริหารหนี้ และข้อเสนอแนะแนวนโยบายที่เหมาะสม[๑/]

๑.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล

โดยทั่วไป การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลมักเกิดจากเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ หลายประการซึ่งสรุปได้ดังนี้ [๒/]

(๑) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลย์ชั่วคราว กล่าวคือ ในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ทางด้านรายจ่ายนั้นจะต้องเป็นไปตามหมายกำหนดการ ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ ได้วางแผนไว้ อีกทั้งยังมีรายจ่ายประจำส่วนหนึ่ง เช่น เงินเดือนค่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งต้องจ่ายออกไปอย่างสม่ำเสมอ แต่ในด้านรายรับนั้นรัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้สม่ำเสมอตลอดทั้งปี เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะมีการนำส่งมากในระยะเดือนพฤษภาคม-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 เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งโดยลำพังอาจจะยังไม่ได้รับความเชื่อถือจากแหล่งเงินกู้ แต่โดยที่รัฐบาลได้เล็งเห็นว่าการขยายกิจกรรมเดิมหรือโครงการใหม่ของรัฐวิสาหกิจนั้นจะอำนวยประโยชน์อย่างมากต่อส่วนรวม ดังนั้นรัฐบาลอาจค้ำประกันเงินกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจได้เงินทุนมาด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าการกู้ทั่วไป

(๕) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า การกู้เงินมาใช้หนี้เก่าอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือเมื่อถึงกำหนดการชำระหนี้เก่า รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่นมาชำระหนี้ได้ จึงต้องกู้เงินต่อไปเรื่อย ๆ อีกลักษณะหนึ่งคือ ในเวลาที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนลดต่ำลงหรือเงื่อนไขการกู้ยืมผ่อนคลายลง รัฐบาลอาจได้ประโยชน์จากการกู้เงินใหม่เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่าโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ถึงกำหนดชำระคืนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อลดภาระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยหรือกระจายภาระหนี้ให้อยู่ในช่วงเวลายาวนานขึ้น

(๖) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนภายในประเทศ ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ แม้รัฐบาลจะไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่าย เพราะมีรายได้พอเพียงกับรายจ่ายอยู่แล้ว แต่รัฐบาลยังคงมีการกู้เงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักทรัพย์สำหรับการลงทุนของผู้ออมในประเทศ และรัฐบาลจะนำเงินจากการขายหลักทรัพย์เหล่านี้ไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อหาผลประโยชน์อีกที ๓/

(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 การก่อหนี้ภายในประเทศมีผลทำให้รัฐบาลมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และเอกชนมีเงินใช้จ่ายน้อยลง จึงเท่ากับเป็นการดึงทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล เป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้ทรัพยากรของภาครัฐบาลโดยทั่วไป มีประสิทธิภาพต่ำกว่าของภาคเอกชน ดังนั้น การกู้เงินของรัฐบาลจึงอาจทำให้การใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพลดลง

(๒) ผลกระทบต่อภาวะตลาดเงินและการลงทุน การกู้เงินของรัฐบาลจากตลาดเงินทุน ก็คือการแย่งเงินทุนจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ทำให้ตลาดเงินทุนมีเงินทุนเหลือน้อยลงสำหรับภาคเอกชน ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยจึงสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการลงทุนของธุรกิจเอกชน

(๓) ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล การกู้เงินของรัฐบาลก่อให้เกิดภาระการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรวมทั้งค่าธรรมเนียมการกู้ยืมต่าง ๆ ในเวลาต่อมา รัฐบาลในอนาคตจะต้องรับภาระการชำระหนี้ที่รัฐบาลในปัจจุบันได้ก่อขึ้น ภาระหนักในการชำระหนี้นอกจาก

จะมีผลทำให้งบประมาณขาดดุลย์ตลอดไปแล้ว ยังทำให้รัฐบาลในอนาคตขาดแคลนเงินทุนเพื่อการใช้จ่าย เพราะต้องแบ่งรายได้ที่หามาได้ตามปกติส่วนหนึ่งไปชำระหนี้ ดังนั้นจึงอาจไม่มีเงินเหลือมากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการริเริ่มหรือขยายกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ

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

(๕) ผลกระทบต่ออุปสงค์รวมและภาวะดุลการค้า การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลอาจทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นมากเกินไป กล่าวคือ ถ้าเป็นการกู้จากธนาคารกลาง (ซึ่งพิมพ์ธนบัตรได้) และระบบธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งอาจขยายสินเชื่อโดยการสร้างเงินฝากได้) จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น หรือถ้าเป็นการกู้จากเอกชน การบริโภคและการลงทุนของเอกชนจะลดลงน้อยกว่าการเก็บภาษี จากสาเหตุเหล่านี้ร่วมกันทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือมิฉะนั้นก็อาจมีการซื้อสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าขาดดุลย์

ข. <u>ผลกระทบต่อปริมาณเงินและสินเชื่อของการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ</u>

การกู้เงินโดยทั่ว ๆ ไปจะก่อให้เกิดการขยายสินเชื่อ ต่างกับการเก็บภาษีอากรอันมีผลเท่ากับว่ารัฐบาลดึงเงินที่ประชาชนมีไว้ใช้จ่ายมาใช้จ่ายแทนเสียเอง การเก็บภาษีอากรจึงไม่มีผลต่อการขยายสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม การกู้เงินจำนวนเท่ากันจากแหล่งเงินกู้ที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการขยายสินเชื่อมากน้อยไม่เท่ากัน ดังนี้

(๑) การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลัง

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

นอกจากนี้ การกู้เงินจากทั้งสองแหล่งนี้ยังอาจทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นได้อีก เป็นผลนอกเหนือจากผลอันดับแรกที่ได้กล่าวไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลนำเงินที่กู้จากสองแหล่งนี้ไปใช้จ่ายแล้ว เงินเหล่านี้จะกลายเป็นฐานเงินในการขยายสินเชื่อ เพราะธนาคารพาณิชย์จะได้รับเงินฝากมากขึ้นและสามารถใช้เป็นเงินสดสำรองในการขยายสินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป ฉะนั้นหากธนาคารกลางไม่มีการใช้นโยบายการเงินเพื่อลดสินเชื่ออื่นของระบบธนาคารเป็นการทดแทนแล้วก็จะทำให้สินเชื่อรวมเพิ่มขึ้นได้

ดังนั้น หากพิจารณาผลรวมทั้ง ๒ ประการนี้แล้ว จะเห็นว่าการกู้เงินของรัฐบาลจากทั้ง ๒ แหล่งนี้มีผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการกู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ

(๒) การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์

การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เพราะธนาคารพาณิชย์สามารถให้รัฐบาลกู้เงินโดยการขยายสินเชื่อ โดยไม่จำเป็นต้องลดการลงทุนของธนาคารในด้านอื่นลง

(๓) การกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นและประชาชน

การกู้เงินของรัฐบาลจากประชาชนและสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น บริษัทเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงรับจำนำ และบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เป็นต้นไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน ทั้งนี้เพราะการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการโอนอำนาจซื้อจากเอกชนเหล่านี้มาให้กับรัฐบาล ผู้ให้กู้เหล่านี้จะต้องลดการใช้จ่ายและการลงทุนในส่วนของตนให้น้อยลง

โดยสรุป การกู้เงินจากทั้ง ๓ แหล่ง คือ ธนาคารกลางและเงินคงคลัง ธนาคาร-พาณิชย์ และเอกชนอื่น มีผลกระทบต่อปริมาณเงินการขยายสินเชื่อและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปที่แตกต่างกัน การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลังจะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าการกู้จากธนาคารพาณิชย์ ส่วนการกู้จากเอกชนอื่น ๆ ไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะเงินเฟ้อ สถาบันการเงินอื่นและประชาชนจึงเป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลที่เหมาะสมที่สุด

๑.๑.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้สาธารณะ

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลในด้านหนึ่งจะมีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามเหตุผลและความจำเป็นในการก่อหนี้ตามที่ได้พิจารณาไปแล้วในหัวข้อ ๑.๑.๑ แต่การก่อหนี้-สาธารณะภายในประเทศในอีกด้านหนึ่งก็มีต้นทุนสังคมในรูปของผลกระทบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่นกัน ดังปรากฏในหัวข้อ ๑.๑.๒ ดังนั้นการก่อหนี้ของรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนดาบสองคม คือมีทั้งคุณและโทษ หากมีการกู้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการก็จะได้ผลประโยชน์ทั้งต่อภาครัฐบาลและภาคเอกชน แต่ถ้าดำเนินการไม่เหมาะสมก็จะกลายเป็นโทษ คือนอกจากจะทำให้รัฐบาลมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ยังพาให้ประชาชนและเศรษฐกิจส่วนรวมพลอยเดือดร้อนไปด้วยกันทั้งหมด ดังนั้นการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง และการยึดถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่า นอกจากนี้ยังอาจใช้เป็นดัชนีตัวหนึ่งในการวัดระดับความรับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละสมัย

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

(๑) หลักผลประโยชน์

ในการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของวงเงินกู้นั้น ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนัก Classics เดิมเห็นว่า ในการกู้เงินนั้นควรกู้เฉพาะส่วนที่นำมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น เพราะมีผลตอบแทนภายหลังหรือมีการสะสมทรัพย์สิน ไม่ควรกู้มาเพื่อการใช้จ่ายหมดเปลือง เช่น รายจ่ายประจำ เป็นต้น ในการนี้รัฐบาลจึงอาจตั้งรายจ่ายประจำได้ไม่เกินรายได้ปกติ และตั้งงบประมาณส่วนที่ขาดดุลย์ได้ไม่เกินรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ต่อมานักเศรษฐศาสตร์สำนัก Keynes ได้พัฒนาหลักผลประโยชน์นี้ต่อไปว่า นอกจากจะเป็นการกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนแล้ว ยังต้องคำนึงด้วยว่าการลงทุนนั้นจะต้องให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคมไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของการกู้ยืมนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้รัฐบาลเท่ากับร้อยละ ๑๓-๑๔ ต่อปี รัฐบาลก็ควรตั้งงบลงทุนเฉพาะโครงการที่จะให้อัตราผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๓-๑๔ ต่อปีเช่นกัน ปัจจุบันได้มีการใช้หลักการนี้ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนในการประเมินโครงการ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าสมควรที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่

ตามหลักผลประโยชน์ วงเงินกู้จึงขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในด้านการลงทุน (absorptive capacity) การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลไทยอาจนับได้ว่ามีวงเงินกู้ในแต่ละปีที่ถูกกำหนดโดยหลักผลประโยชน์ เพราะแต่ละโครงการที่ผ่านการอนุมัติ จะมีการวิเคราะห์ถึงผลตอบแทนของโครงการเทียบกับต้นทุนการกู้ยืม นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าแหล่งเงินกู้รายสำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ยังมีวงเงินที่จะให้รัฐบาลไทยกู้อีกมาก แต่เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลไทยไม่สามารถสรรหาโครงการลงทุนที่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงพอมาทำการกู้เงินได้ [๕/]

สำหรับการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งมีหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบที่สำคัญคือกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ใช้หลักผลประโยชน์ตามแนวคิดของคลาสสิคส์ ในการจำกัดวงเงินกู้ไม่ให้เกินวงเงินรายจ่ายการลงทุน แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการยึดแนวคิดของเคนส์เป็นหลักปฏิบัติที่ชัดเจน

(๒) หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งต่าง ๆ

การกำหนดวงเงินกู้ตามหลักการนี้ คือการพิจารณาว่าในแต่ละปีแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ สามารถจัดสรรเงินให้รัฐบาลกู้ได้มากน้อยเพียงใด เมื่อรวมกันแล้วจะได้วงเงินกู้เท่าไรจึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อระบบการเงินมากเกินไป วิธีนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อเป็นแหล่งเงินกู้ที่รัฐบาลสามารถหาวิธีบังคับได้ สำหรับกรณีของประเทศไทย รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีกำหนดเป็นเงื่อนไขในการขออนุญาตเปิดสาขาว่าจะต้องดำรงหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๖ ของยอดเงินฝากที่ระดมได้ [๖/] นอกจากนี้ ธนาคาร-ออมสินก็เป็นแหล่งเงินกู้สำคัญที่รัฐบาลสามารถกู้ได้ในลักษณะเป็นการบังคับ

(๓) หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การกำหนดวงเงินกู้ตามหลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการใช้นโยบายการคลังเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านรัฐบาล ร่วมกับนโยบายการเงินด้านการกู้หนี้สาธารณะ เพื่อปรับให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะปกติโดยผ่านผลของตัวทวีคูณ (multiplier effect) ทั้งนี้ต้องมีการคำนวณว่าในภาวะเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเต็มที่หรือในระดับที่พึงประสงค์อุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะมีระดับเท่าใด เมื่อเทียบกับอุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติในระดับที่เป็นอยู่หรือที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นนั้น แตกต่างกันเท่าใด ผลต่างของอุปสงค์รวมทั้ง ๒ ระดับดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการขาดดุลย์หรือเกินดุลย์ในงบประมาณ เพื่อปรับอุปสงค์รวมให้เข้าสู่ระดับที่ตั้งเป้าหมายไว้

อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของการคำนวณและประมาณการค่าตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคต่าง ๆ ตามหลักการนี้ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกการทำงานของกฎทางเศรษฐศาสตร์และความสมบูรณ์ของระบบข้อมูล ดังนั้นหลักการนี้จึงนำมาปฏิบัติได้ยากในระบบเศรษฐกิจที่ยังขาดคุณลักษณะดังกล่าว

(๔) หลักภาระการใช้คืน

หลักการนี้คือการกำหนดภาระหนี้เป็นสัดส่วนกับตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีผล

ต่อความสามารถในการชำระหนี้ เช่น สัดส่วนของภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก และสัดส่วนของภาระหนี้ต่องบประมาณรายได้ เป็นต้น อนึ่ง เนื่องจากในขณะที่มีการคำนวณสัดส่วนดังกล่าว ตัวเลขจริงของตัวแปรมหภาคยังไม่เกิดขึ้น จึงต้องใช้ตัวเลข "ประมาณการ" แทน ซึ่งอาจคลาดเคลื่อนจากตัวเลขที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นหลักการนี้จึงมักจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะหากว่าสัดส่วนภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงจะสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ เพราะมีข้อผูกพันการชำระตามสัญญา

ในกรณีของไทย รัฐบาลได้นำหลักการนี้มาใช้โดยมีการกำหนดขอบเขตภาระหนี้-ต่างประเทศ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไม่มีการกำหนดขอบเขตภาระหนี้แต่อย่างใด

(๕) หลักนิติบัญญัติ

หลักการนี้คือการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลพึงมีได้ หากจะมีการกู้เงินจนทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลมีจำนวนสูงเกินที่กำหนดไว้ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อนทุกครั้งไป

สำหรับในกรณีของประเทศไทย ได้มีการกำหนดขอบเขตของการก่อหนี้ภาครัฐบาลทั้งหนี้ภายในและต่างประเทศ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้พิจารณาโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ ๒ "การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย"

๑.๑.๔ <u>ลักษณะการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทย</u>

การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลไทยอาจแบ่งได้เป็น ๔ ระยะตามลักษณะการกู้เงิน ดังนี้ [๔/]

(๑) ระยะเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระยะนี้การกู้เงินแต่ละครั้งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน รัฐบาลไทยเริ่มกู้เงินภายในประเทศครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖

วงเงินกู้ ๑๐ ล้านบาท และมีการชำระหนี้โดยการตั้งงบประมาณสมทบกองทุนชำระหนี้ ต่อมาเมื่อมีการตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น กระทรวงการคลังก็ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อาทิ เงินกู้เพื่อสหกรณ์ เงินกู้เพื่ออุตสาหกรรม เงินกู้เพื่อเทศบาล และเงินกู้ช่วยชาติ

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

อนึ่ง ในการกู้เงินในระยะนี้ รัฐบาลได้ตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินแต่ละครั้งโดยเฉพาะและใช้อำนาจตามนั้นจนกว่าจะครบวงเงินกู้

(๓) ระยะ พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๒๒ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการกำหนดอำนาจของรัฐบาลในการกู้เงินประเภทต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศเป็นการถาวรตาม "มาตรา ๙ ทวิ" ทั้งนี้โดยกำหนดขอบเขตการกู้เงินของรัฐบาลให้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผลจาก พรบ.ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกู้เงินแต่ละครั้งเช่นแต่ก่อน

ในปี ๒๕๐๕ ได้มีการประกาศใช้ พรบ.ธนาคารพาณิชย์ และในปี ๒๕๑๓ เริ่มมีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๕ ของเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการขอเปิดสาขาใหม่ และในระยะปี ๒๕๐๙ - ๒๕๑๔ รัฐบาลได้ออกพันธบัตรพิเศษที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ กล่าวคือเพื่อกู้เงินตราต่างประเทศสำหรับโครงการจัดตั้งคณะแพทย์ศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี โครงการพัฒนาอาชีวศึกษา และโครงการมัธยมแบบประสมรวม ๓๓๔ ล้านบาท

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

เงินทุนสูงขึ้น ผู้ถือพันธบัตรเก่าและใหม่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงตามไปด้วย แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนลดลง ผู้ถือพันธบัตรเก่ายังคงได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงตามที่ได้ปรับไปในระยะก่อน

ตารางที่ ๑ แสดงยอดหนี้คงค้างของเงินกู้ภายในประเทศของรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตรและตั๋วเงินคลังธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละประมาณ ๓๘ ของยอดหนี้คงค้าง

๑.๑.๕ ปัญหาการกู้เงินภายในของรัฐบาล

ในการกู้เงินภายในของรัฐบาลไทยในปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ โดยสรุป ดังนี้

(๑) เนื่องจากรัฐบาลยังมีขีดจำกัดในการหารายได้จากการเก็บภาษีให้เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องพึ่งเงินกู้ภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลย์งบประมาณ แม้ว่าในทางทฤษฎีแหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่เหมาะสมที่สุดคือประชาชนและสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่มิใช่ธนาคารพาณิช แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถดึงดูดเงินทุนจากแหล่งเหล่านี้ได้พอเพียงกับความต้องก จึงต้องพึ่งแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมน้อยกว่าและพึ่งในสัดส่วนค่อนข้างสูง กล่าวคือ กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๗ ประมาณร้อยละ ๓๘ และ ๒๙ ของการกู้เงินทั้งสิ้นตามลำดับ ถึงกระนั้นก็ตาม การกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็ยังต้องใช้วิธีการบังคับ

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

(๓) ในระยะปี ๒๕๒๘ - ๒๕๓๒ ภาระหนี้ภายในของรัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นอีกมาก และเมื่อรวมกับภาระหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นมากเช่นกันในช่วงดังกล่าว จะกลายเป็นภาระหนักแก่งบประมาณแผ่นดินต่อไป

Table 1 Government Domestic Debt Classified by Holders

(Millions of Baht)

End of period	Government Bonds 1/							Treasury Bills						Grand total (1+7+8)
	Total	Held by					IBRD 3/ loans Participation certificates held by Bank of Thailand	Total	Held by					
		Bank of Thailand 2/		Commercial banks	Gov't Saving banks	Other financial institutions and domestic sectors			Bank of Thailand	Exchange Equalization Fund	Commercial banks	Other financial institutions 4/	Other domestic sectors	
		Domestic currency	Foreign currency											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1+7+8)
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	5,756.3	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	11,000.0	8,154.3	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		ส่วนลดตั๋วเงินคลัง	
	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	๖๔๒.๘	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	๑,๑๔๐.๐	๑๓๐.๕	๑,๓๐๑.๒
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	๒,๑๔๒.๑	๕,๙๗๗.๐	๓๕๖.๗	๘,๔๗๕.๘
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	๙๔๗.๒	๑๘,๕๘๕.๗
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) สาเหตุสำคัญที่สุดของการก่อหนี้รัฐบาลเป็นเพราะมีการใช้จ่ายเกินตัว อีกทั้งมีการตั้งงบประมาณให้แก่บางหน่วยงานรวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีพันธะผูกพันอย่างเต็มที่ โดยไม่พยายามให้มีการตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นภายในหน่วยงานนั้น เช่น รายจ่ายด้านสวัสดิการและผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ที่โด่งจากหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไปอย่างมากมาย การใช้จ่ายเหล่านี้เป็นการเพิ่มและผลักภาระมาให้กับการหารายได้ของรัฐบาล และเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องหาทางออกโดยการกู้เงินภายในประเทศ

(๒) เนื่องจากการกู้เงินจากธนาคารกลางก็คือการพิมพ์ธนบัตรออกใช้โดยตรงนั่นเอง จึงเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของรัฐบาล โดยทำให้ประชาชนที่ถือธนบัตรต้องสูญเสียอำนาจซื้อไปบางส่วน ทั้งนี้เพราะการกู้จากธนาคารกลางและการเพิ่มธนบัตรทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศจึงได้มีกฎหมายห้ามรัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารกลาง

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

(๔) การตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและการใช้จ่ายอย่างประหยัดด้วยความสมัครใจหรือจากการริเริ่มเองของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น คงเป็นสิ่งที่หวังได้ยาก รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับทั้งนี้โดยอาศัยหลักการคลังและวิธีการงบประมาณ รวมทั้งการ

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณบางมาตราให้มีความกระชับยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการอาศัยช่องโหว่ของมาตรา ๒๓ ในการก่อหนี้เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน พรบ.งบประมาณประจำปี หรือ พรบ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๑.๒ การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

ดังได้กล่าวแล้วว่าเดิมทีรัฐบาลประเทศต่าง ๆส่วนใหญ่ถือนโยบายไม่ก่อหนี้ แต่ภายหลังผู้บริหารประเทศเหล่านี้ได้นักเศรษฐศาสตร์ neo-classics มาเป็นแนวร่วม จึงพากันใช้นโยบายก่อหนี้กันอย่างขนานใหญ่ตามที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ได้ช่วยกันทำหน้าที่ "ชี้โพลงให้กระรอก" และนับแต่นั้นมาการก่อหนี้ต่างประเทศก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดภาวะวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศทั่วโลกในขณะนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวแสดงว่ายอดนักกู้ที่กุมบังเหียนการบริหารประเทศทั้งหลายได้ละเลยสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จำเป็นยิ่งควบคู่กับการกู้เงิน นั่นคือการสร้างระบบบริหารเงินกู้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปแล้วการศึกษาเงินกู้ต่างประเทศมีองค์ประกอบอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) วัตถุประสงค์ (๒) ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง และ (๓) หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการก่อหนี้ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติจะต้องบวกด้วยระบบการส่งเสริมและควบคุมให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ตรงตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการกู้เงินต่างประเทศ

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ ดังนี้

(๑) เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตกหรือแบบทุนนิยม คือเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ดังนั้นจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในการกู้เงินต่างประเทศของภาครัฐบาลเกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นภายในประเทศได้เพียงพอ

(๒) ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในระดับสูงนั้น จำเป็นต้องใช้สินค้าทุนและเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศ ซึ่งต้องชำระสิ่งเหล่านี้ด้วยเงินตราต่างประเทศ แต่เนื่องจากการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกมีไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องกู้เงินต่างประเทศเพื่อการนี้ ทั้งนี้โดยหวังว่าการใช้จ่ายเงินกู้เหล่านั้นจะให้ผลตอบแทนคุ้มกับค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายเงินกู้ที่ต้องเสียไปในภายหลัง

๑.๒.๒ ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างน้อย ๓ ประการ โดยสรุป ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากร ผลกระทบด้านนี้อาจเข้าใจได้ง่ายโดยการเปรียบเทียบการกู้เงินภายในและการกู้เงินต่างประเทศในเวลา ๒ ช่วง กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่มีการใช้เงินกู้ การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลเป็นการดึงทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่มือภาครัฐบาลภายในระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ดังนั้นภาคเอกชนจึงมีทรัพยากรใช้น้อยลง ส่วนการกู้เงินต่างประเทศนั้น ประเทศลูกหนี้ได้รับทรัพยากรจากประเทศเจ้าหนี้ ภาคเอกชนยังคงมีทรัพยากรเท่าเดิม

ต่อมาในช่วงที่มีการชำระหนี้ ในกรณีการกู้ภายใน การเก็บภาษีเพื่อชำระหนี้ไม่ทำให้ทรัพยากรทั้งระบบเศรษฐกิจลดลง แม้ว่าผู้จ่ายภาษีจะเป็นฝ่ายสูญเสียทรัพยากร แต่ผู้ถือหลักทรัพย์รัฐบาลจะเป็นฝ่ายได้ ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ต่างก็อยู่ภายในระบบเศรษฐกิจเดียวกัน จึงเปรียบเสมือนมือซ้ายเป็นหนี้มือขวา ทรัพยากรภายในระบบเศรษฐกิจมีคงเดิม ส่วนในกรณีของการกู้เงินต่างประเทศ เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ ประเทศลูกหนี้จะต้องโอนทรัพยากรส่วนหนึ่งไปยังประเทศเจ้าหนี้ ปริมาณทรัพยากรของทั้งระบบเศรษฐกิจจะลดลง [๙/]

(๒) ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ผลกระทบของการกู้เงินต่างประเทศต่องบประมาณรายจ่ายนั้น มีลักษณะอย่างเดียวกับการกู้เงินภายในประเทศดังได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ ๑.๑.๒

(๓) ผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน เงินกู้ต่างประเทศแม้จะมีผลต่อดุลการชำระเงินในแง่เพิ่มรายรับเงินตราต่างประเทศในปีที่มีการกู้ แต่รายรับดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็นำไปซื้อสินค้าทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ฉะนั้น เมื่อถึงกำหนดการชำระคืนไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ประเภทรัฐบาลกู้โดยตรงหรือค้ำประกันก็ตาม ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะต้องจัดหาเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้ ในขณะที่ประเทศมีปัญหาขาดดุลย์ในบัญชีเดินสะพัดอยู่ ภาระหนี้ต่างประเทศอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลย์ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อไปถึงฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ และเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราภายในประเทศกับเงินตราต่างประเทศ

๑.๒.๓ หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินต่างประเทศ

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

๒. การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าในการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลไทย ได้มีการใช้หลักการกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินที่สำคัญอยู่ ๓ ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์ หลักภาระหนี้ และหลักนิติบัญญัติหรือในทางกฎหมาย ฉะนั้นในการวิเคราะห์ลักษณะหรือสภาวะและปัญหาการบริหารหนี้ต่างประเทศในที่นี้ จะแบ่งประเด็นการศึกษาโดยยึดตามหลักการดังกล่าว

อนึ่ง เนื่องจากการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลเกี่ยวพันด้วยมีอยู่หลายสถานะ ดังนี้

(๑) เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง หมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยราชการต่าง ๆ โดยมีกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยในการเซ็นสัญญาเงินกู้ ภาระการชำระคืนสำหรับเงินกู้ประเภทนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

(๒) เงินกู้ต่างประเทศรัฐบาลค้ำประกัน หมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันในนามของรัฐบาลไทย ในกรณีงกล่าวนี้ หากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องชำระนี้แทนในฐานะผู้ค้ำประกัน

(๓) เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลให้คำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศมายถึงการกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้คำรับรองาจะจัดหาเงินตราต่างประเทศเพียงพอกับที่จะให้แลกไปชำระหนี้ตามกำหนด หากลูกหนี้ไม่สามารถำระหนี้ได้ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใด

ในการศึกษาการบริหารหนี้ต่างประเทศของไทยในที่นี้ จะเน้นเงินกู้ประเภทที่ ๑ และ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จำเป็นต้องพาดพิงเงินกู้ประเภทอื่นด้วย ก็จะมีการระบุดยชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจอันสับสน

.๑ <u>หลักการควบคุมการบริหารหนี้ต่างประเทศในทางกฎหมาย</u>

การก่อหนี้ของรัฐบาลไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๕ ฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดน่วยงานที่มีอำนาจในการก่อหนี้ ประเภทของการก่อหนี้และขอบเขตของการก่อหนี้ไว้ชัดแจ้ง 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 ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี-บประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้"

"มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราช-บัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

มาตรา ๒๓ ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี

มาตรา ๒๓ ตรี รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาก่อน

(๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง"

(ข) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(ค) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศเป็นจำนวนรวมกันไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(ง) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้ตาม พรบ.ฉบับนี้เมื่อรวมกับการกู้ตาม พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ (ตามข้อ ข.) แล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

(จ) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐) กำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันไม่เกินหกเท่าของกองทุน ในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุน ในกรณีที่เป็นสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันบริษัทจำกัดหรือสถาบันการเงินในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โปรดดู พรบ.ภาคผนวก)

จากการพิจารณาสาระสำคัญของการก่อหนี้ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ๕ ฉบับดังกล่าว มีข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตการก่อหนี้และอำนาจการก่อหนี้รวมทั้งการค้ำประกัน ดังนี้

๒.๑.๑ ขอบเขตการก่อหนี้สาธารณะ

ตามที่บัญญัติไว้ใน พรบ.ทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดทางด้านวงเงินกู้ สำหรับเงินกู้รัฐบาลโดยตรงและเงินกู้รัฐบาลค้ำประกันประเภทที่เป็นบริษัทจำกัดและสถาบันการเงินนั้น กฎหมายกำหนดขอบเขตของการก่อหนี้ไว้ชัดเจน ส่วนการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ตาม พรบ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (ตามข้อ จ.) ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการก่อหนี้ ฉะนั้นหากกระทรวงต้องค้ำประกันเงินกู้ของส่วนราชการ องค์การ และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลแล้ว วงเงินกู้เหล่านี้ไม่ต้องนับรวมอยู่ในขอบเขตการก่อหนี้ตามข้อ จ.

เนื่องจากการกำหนดวงเงินสูงสุดเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการก่อหนี้ อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ของการค้ำประกันดังนี้ [๑๐/]

ประเภทขององค์กร	พรบ.กำหนดอำนาจ ก.การคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐	พรบ.กำหนดอำนาจฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙	ปว.๑๗/๒๕๒๐
(๑) ในกรณีลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ (ของเงินกองทุน)	๒ เท่า	๔ เท่า	๖ เท่า
(๒) ในกรณีลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน (ของเงินกองทุน)	๔ เท่า	๔ เท่า	๔ เท่า
(๓) การก่อหนี้ผูกพันตาม (๑) และ (๒) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ (คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)	ไม่เกิน ๓%	ไม่เกิน ๕%	ไม่เกิน ๑๐%

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้ประเภทรัฐบาลค้ำประกัน แต่เมื่อใดที่การก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะแก้ไขกฎหมายเพื่อผ่อนคลายขีดจำกัดดังกล่าว

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่าการกำหนดขอบเขตในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศด้วยการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น นอกจากจะแสดงถึงแนวโน้มของการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลย์แล้ว ยังเป็นการใช้เกณฑ์ที่มิได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการชำระหนี้ เจตนารมณ์ของการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวนี้คงมุ่งจำกัดการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยใช้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้อยู่บ้าง แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือเป็นตัวแปรที่มีค่า "ประมาณการ" ค่อนข้างใกล้เคียงกับ "ค่าจริง" และเป็นตัวเลขที่มีอยู่พร้อมแล้ว ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในแง่การหยิบใช้

๒.๑.๒ <u>อำนาจการก่อหนี้ การค้ำประกันและการอนุมัติ</u>

(๑) อำนาจการก่อหนี้และการค้ำประกัน อาจแบ่งการพิจารณาได้เป็น ๓ ลักษณะตามสถานภาพของหน่วยงานที่กู้ ดังนี้ (ก) หน่วยงานโดยตรงของรัฐ กระทรวงการคลังเท่านั้นที่มีอำนาจก่อหนี้ให้แก่หน่วยราชการในรูปของเงินกู้รัฐบาลโดยตรง และก่อหนี้ต่างประเทศได้เฉพาะเป็นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น ส่วนโครงการที่มิได้รวมอยู่ในแผนพัฒนาฯ นั้น กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจก่อหนี้ผูกพันได้ เว้นแต่จะได้มีการตรากฎหมายเป็นพิเศษ เช่น การก่อหนี้ต่างประเทศของกระทรวงกลาโหม คือ พรบ.การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ (ข) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้ำประกัน และ (ค) รัฐวิสาหกิจที่มิใช่นิติบุคคลตามข้อ ข. หรืออีกนัยหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ ตามพรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อหนี้ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าวงเงินกู้เกิน ๕ ล้านบาท ก็ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

และจาก พรบ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (ตามข้อ จ.) ที่กำหนดวงเงินค้ำประกันในปีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีนั้น วงเงินดังกล่าวคลุมเฉพาะการค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทและสถาบันการเงินเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมการค้ำประกันของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ ดังนั้น หากรวมการค้ำประกันของรัฐบาลในการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ ประเภทนี้เข้าด้วยกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ วงเงินค้ำประกันของรัฐบาลจะสูงกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีในกรณีเร่งด่วน ตามที่ระบุใน พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรค ๒ ดังกล่าวข้างต้นหมายความว่า (ก) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายเงินกู้ได้ และ/หรือ (ข) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถก่อหนี้ผูกพันไปก่อน แล้วจึงขออนุมัติในภายหลัง การตีความตามกฎหมายมาตรานี้ นอกจากจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการงบประมาณแล้ว [๑๑] ยังมีผลทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณ หรือมีการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินบาทภายในประเทศ [๑๒] ซึ่งทั้ง ๒ ลักษณะนี้ล้วนมีผลเป็นการเพิ่มภาระหนี้และภาระงบประมาณแผ่นดิน

๒.๑.๓ ข้อเสนอแนะ

ควรกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ เช่นเดียวกับที่ได้กำหนดวงเงินสูงสุดในการก่อหนี้ของรัฐบาลและค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและสถาบันการเงิน ทั้งนี้ โดยอาจขยายขอบเขตของพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การด้วย

๒.๒ หลักผลประโยชน์และหลักภาระหนี้ : ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศฉบับต่าง ๆ

ในการบริหารและควรคุมการก่อหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลได้จัดวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศโดยได้ประกาศใช้ระเบียบเท่าที่ผ่านมารวม ๔ ฉบับ คือ

ก. ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๓

ข. ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๗ (โปรดดูในภาคผนวก ก.)

ค. ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ (")

ง. ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ (")

วิวัฒนาการและสาระสำคัญของระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๕ ประเด็น ได้แก่ (๑) โครงสร้างการบริหารหนี้ต่างประเทศ (๒) การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงานในทางปฏิบัติ (๓) ขอบเขตของภาระเงินกู้ (๔) หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของโครงการ และ (๕) ระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนการก่อหนี้

๒.๒.๑ โครงสร้างการบริหารหนี้ต่างประเทศ

(๑) สภาพ ตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "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 นอกจากนี้ยกเว้นตำแหน่งประธานอนุกรรมการแล้ว ตำแหน่งกรรมการนอกนั้นเป็น "ผู้แทน" ของหน่วยงาน แต่ต่อมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการกู้เงินต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงเพิ่มตำแหน่งรองประธานกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ อีกทั้งเพิ่มอธิบดีกรมบัญชีกลางในตำแหน่งกรรมการ

องค์ประกอบของ ค.ก.น. พ.ศ. ๒๕๒๕ ดังกล่าวเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๓ ให้มีการยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารหนี้เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อรวมอำนาจหน้าที่ไว้ในคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพียงคณะเดียว

นอกจากนี้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการก่อหนี้ในประเทศเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศด้วย และเรียกชื่อใหม่ว่าคณะกรรมการหนี้ของประเทศ [๑๓/]

(๒) ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การบริหารและการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะประเภทต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม จึงควรจะมีคณะกรรมการกลางซึ่งทำหน้าที่บริหารและควบคุมหนี้สาธารณะทุกประเภท ทั้งหนี้ภายในและหนี้ต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวควรจะดำเนินการโดยด่วน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์

๒.๒.๒ การกำหนดอำนาจหน้าที่และการประสานงานในทางปฏิบัติ

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

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

พิจารณาความเหมาะสมของโครงการเงินกู้

- กระทรวงการคลังมีหน้าที่ทาบทามและเจรจากับแหล่งเงินกู้รวมทั้งดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญา และจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ
- กรมวิเทศสหการมีหน้าที่หาแหล่งให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศสำหรับโครงการที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางการเงิน
- ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ศึกษาและติดตามภาวะการเงินทั้งในตลาดต่างประเทศและในประเทศ จัดทำรายงานภาระหนี้สินทั้งภายในและต่างประเทศ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

(๒) <u>ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ</u> ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดหน้าที่ของ ค.ก.น. ไว้อย่างค่อนข้างครบถ้วนและครอบคลุมการบริหารหนี้โดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ค.ก.น.จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดได้อย่างครบถ้วนและมีคุณภาพหรือมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น 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 ทั้งนี้เพื่อป้อนข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของ 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 ได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ว่าจะไม่มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๑๓ ของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ

เกณฑ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นนอกจากเพื่อมิให้ชนรุ่นต่อไปต้องแบกภาระภาษีจนเกินควรแล้ว 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~~ burden 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 จะไม่มีการก่อหนี้ที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 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 ล้านเหรียญ สรอ. ผลการคำนวณปรากฏว่าอัตราส่วนภาระ

การชำระหนี้ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวจะอยู่ในระดับ ๑๐.๕ - ๑๑.๓% โดยเฉพาะในปี ๒๕๒๗ อัตราส่วนภาระการชำระสูงเป็นประวัติการณ์ คือประมาณ ๑๕%

การที่อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ เป็นต้นมาได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากสืบเนื่องจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

ประการแรก เกิดจากการใช้เกณฑ์ดังกล่าวอย่างหละหลวม กล่าวคือ เท่าที่ผ่านมาการตั้งเป้าหมายอัตราเพิ่มของการส่งออก และประมาณการรายได้เงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับที่สูงเกินไป ทั้งนี้เพื่อแสดงว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ยังต่ำอยู่ ทำให้สามารถกู้เงินต่อไปได้อีก โดยลืมคิดไปว่าการหาประโยชน์เฉพาะหน้าเช่นนี้จะเป็นการสร้างปัญหาในอนาคต การตั้งเป้าหมายการส่งออกจึงควรให้สอดคล้องกับแนวโน้มที่น่าจะเป็นไปได้จริง นอกจากนี้ยังควรจะได้คำนึงด้วยว่า หากสถานการณ์การส่งออกไม่เป็นไปตามคาด แนวนโยบายเกี่ยวกับการก่อหนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การตัดทอนโครงการควรจะเป็นเช่นใด จึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากจนเกินไป [๑๕/]

ประการที่สอง เกิดจากความผิดพลาดในการบริหารหนี้ของรัฐบาลในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศ ตามที่รัฐบาลได้เริ่มกู้เงินต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพในช่วงปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ เป็นจำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่เนื่องจากเงินกู้ประเภทนี้ส่วนมากไม่สามารถกู้ได้จากแหล่งเงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งมีเงื่อนไขการกู้ที่ผ่อนคลาย แต่ต้องกู้จากตลาดเงินทุนเอกชน ซึ่งมีกำหนดชำระคืน ๗ - ๑๒ ปี และอัตราดอกเบี้ยสูง นอกจากนี้ การกู้เงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อแผนการชำระคืน (maturity profile) จึงทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของภาระหนี้ (bunching) ซึ่งปรากฏว่าภาระหนี้จากการกู้เงินครั้งนี้มีจำนวนสูงเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา

การกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมในภาระการชำระคืนในช่วงปี ๒๕๑๙ - ๒๐ ที่ผ่านมานั้น นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดในแง่การบริหารหนี้ของรัฐบาลในเวลานั้น อันที่จริงรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศควรจะใช้จากงบประมาณเท่านั้น

ตารางที่ ๕ ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลหากมีการกู้หนี้สินสุทธิ ๓๐ ล้านเหรียญ สรอ. ปีงบประมาณ ๒๕๒๓ - ๒๕๓๒

(หน่วย : ล้านเหรียญ 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	๑๘๘.๙	๒๗๑.๘	๒๙๖.๖	๓๖๘.๗	๔๔๘.๓	๔๙๘.๐	๕๘๒.๖	๖๔๘.๗	๗๘๗.๘	๑,๐๑๘.๘
ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจ	๒๑๔.๒	๓๕๘.๕	๕๓๒.๙	๔๙๙.๗	๖๑๓.๒	๗๗๑.๗	๙๐๕.๖	๑,๐๒๒.๑	๑,๐๙๓.๕	๙๑๕
รวมภาระหนี้	๔๐๓.๑	๖๓๐.๓	๘๒๙.๕	๘๖๘.๖	๑,๖๐๑.๕	๑,๒๖๙.๗	๑,๔๘๘.๒	๑,๖๗๐.๒	๑,๘๘๑.๓	๑,๙๖๓.๘
อัตราส่วนภาระการชำระหนี้	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 ล้านเหรียญ สรอ.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าจะทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมลดลง แต่กิจกรรมเหล่านี้อาจกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมาใช้จ่ายแทนได้ ด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าและมีระยะการชำระคืนยาวนานกว่า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในภายหลังน้อยกว่า

ประการที่สาม เกิดจากการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบของโครงการเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การนั้น กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อหนี้โดยผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งตามกฎหมายยังไม่มีการจำกัดวงเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งต่างกับการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาล และการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีแนวโน้มในการก่อหนี้เพิ่มขึ้นมาก ยิ่งกว่านั้นในโครงการกู้เงินที่กำหนดให้มีเงินบาทสมทบ เมื่อขาดเงินบาทสมทบก็มักจะแก้ปัญหาโดยการกู้เงินอีกส่วนหนึ่งเพิ่มเติมเพื่อแลกเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งรัฐบาลก็ต้องจำยอม เพราะเป็นโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลได้อนุมัติไปแล้ว หากขาดส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบก็ดำเนินโครงการไม่ได้

แต่เดิมมาการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาลก็เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์จากต่างประเทศ ส่วนเงินบาทสมทบนั้นมักจะใช้จากงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเอง จึงมักจะผลักให้ไปหาเงินบาทจากแหล่งเงินอื่น ซึ่งในที่สุดก็เป็นการเพิ่มภาระการชำระหนี้ที่สูงอยู่แล้วให้สูงยิ่งขึ้น

ในแง่ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ ถือได้ว่าการกู้เงินเพื่อมาใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้น ไม่ใช่เป็นการลงทุน ฉะนั้นรัฐวิสาหกิจควรจะมีเงินของตนเองอยู่ส่วนหนึ่งสำหรับใช้จ่ายร่วมในโครงการเงินกู้ต่างประเทศ หรือหากเป็นนโยบายของรัฐบาลในการตรึงอัตราค่าบริการ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นขาดรายได้ที่ควรจะได้ รัฐบาลก็ควรจะตั้งงบประมาณชดเชยให้ ส่วนในกรณีที่จำเป็นต้องกู้เงินบาทสมทบ ก็ควรกู้จากตลาดเงินทุน

ภายในประเทศ เพื่อเป็นการสงวนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งต้องจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ย

ตารางที่ ๕ ภาระหนี้จากโครงการเงินกู้ที่ไม่ใช่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(หน่วย : ล้านเหรียญ สรอ.)

ภาระหนี้	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
เงินกู้ป้องกันประเทศ	๑๗.๘	๓๖.๖	๗๙.๐	๑๔๐.๙	๑๖๔.๑	๑๘๙.๒
เงินกู้เงินบาทสมทบ	๓๒.๔	๖๙.๑	๗๙.๘	๑๔๔.๘	๒๐๐.๐	๒๐๓.๕
รวม	๕๐.๒	๑๐๕.๗	๑๕๘.๘	๒๘๕.๗	๓๖๔.๑	๓๙๒.๗
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 ๕% เป็นไม่เกิน ๗%

ครั้งที่สอง ตามมติของคณะกรรมการนโยบายก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๐ กำหนดว่าในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติเงินกู้ป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้ภาระการชำระหนี้ดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

เมื่อรวมกับการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่เพื่อพัฒนากองทัพ เพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้จึงเพิ่มจากไม่เกิน ๗% เป็นไม่เกิน ๙% โดยมีการจำแนกว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้เพื่อพัฒนากองทัพจะต้องไม่เกิน ๒% และเพื่อการอื่นไม่เกิน ๗% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

ครั้งที่สาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ ซึ่งได้กำหนดไว้ในระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดให้เพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ไม่เกิน ๙% ทั้งนี้โดยมิได้มีการจำแนกวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้

ครั้งที่สี่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้เกินเพดานบังคับ ๙% ได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาลประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗ - ๒๕๓๐

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ที่เกินเพดานบังคับจะยังปรากฏอยู่แม้ภายหลังปี ๒๕๓๐ เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะสามารถลดวงเงินกู้ประจำปีให้ต่ำกว่า ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญ สรอ.ลงเหลือเป็นปีละประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านเหรียญ สรอ. ซึ่งเป็นวงเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๘ [๑๖/] อย่างไรก็ตาม การกำหนดวงเงินกู้ไว้ในระดับนี้อาจเป็นไปไม่ได้ในปีต่อ ๆ ไป ดังนั้น คณะรัฐมนตรีคงจะมีมติเป็นครั้งที่ห้าเกี่ยวกับขอบเขตภาระหนี้ภายใน ๑ - ๒ ปีข้างหน้า

(๓) ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของการใช้อัตราภาระการชำระหนี้

อาจกล่าวได้ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้เป็นดัชนีที่มีความสำคัญและมีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับข้อจำกัดในระยะสั้นและแรงกดดันที่เกิดจากภาวะดุลการชำระเงินของประเทศที่เป็นลูกหนี้ อัตราส่วนนี้มีความสำคัญด้วยเหตุผล ๓ ประการ ประการแรก เนื่องจากรายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกเป็นรายได้แหล่งเดียวที่ไม่มีข้อผูกพัน จึงนำมาชำระหนี้ได้ ส่วนเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการไหลเข้าของการลงทุนถือว่าเป็นรายได้ที่มีข้อผูกพัน ประการที่สอง อัตราส่วนนี้ประกอบด้วยตัวแปรเพียง ๒ ตัว

และสถิติข้อมูลของตัวแปรทั้งสองนี้มีอยู่พร้อมแล้วในทุก ๆ ประเทศที่เป็นลูกหนี้ จึงง่ายต่อการเข้าใจและติดตามคำนวณ นอกจากนี้ รายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกยังเป็นตัวแปรที่ค่อนข้างน่าเชื่อถือ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคอื่น เช่น GDP เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราส่วนภาระหนี้ยังไม่สามารถวัดสภาพคล่องทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ในการวัดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศใด ๆ จึงใช้อัตราส่วนนี้โดยลำพังไม่ได้ จำเป็นต้องใช้ร่วมกับตัวแปรแวดล้อมอื่น ๆ นอกจากนี้ แม้ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ที่คำนวณได้จะมีแนวโน้มสูงขึ้นหรือต่ำลง แต่ก็มิได้หมายความว่า credit rating ของประเทศนั้นจะเลวลงหรือดีขึ้นด้วยเสมอไป เพราะการให้ credit rating นี้มีการเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ด้วยจึงเป็นการจัดอันดับที่ต้องแข่งกับประเทศอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ สำหรับกรณีของไทย จากการที่รัฐบาลได้กำหนดเพดานบังคับของอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ไว้เท่ากับ 9% นั้น ได้มีผู้ศึกษาเพื่อหาคำตอบว่าเกณฑ์เท่าไรจึงจะนับว่าเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริงของประเทศไทย โดยอาศัยแบบจำลองของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการวิเคราะห์ [17/] อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้แย้งว่าอัตราส่วนภาระหนี้เป็นดัชนีวัดสภาพคล่องระหว่างประเทศ สภาพคล่องนี้โดยตัวของมันเองถือว่าเป็นภาวะระยะสั้น ดังนั้น อัตราส่วนภาระหนี้จึงเป็นเรื่องของภาวะระยะสั้นด้วย โดยเหตุนี้การใช้แบบจำลองของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องของภาวะระยะยาวในการวิเคราะห์อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ จึงได้คำตอบที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแห่งความเป็นจริง [18/] กล่าวโดยสรุปเรายังไม่สามารถใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อคำนวณว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ควรจะอยู่ในเกณฑ์เท่าใดจึงจะนับว่าเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

๒.๒.๔ หลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการเงินกู้

ตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ในข้อ (๘) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและอนุมัติโครงการเงินกู้ ดังนี้

"๘.๑ อยู่ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือหากไม่อยู่จะต้องได้ผ่านการพิจารณายอมรับแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าเป็นโครงการพิเศษที่เหมาะสม

๘.๒ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องมีอัตราผลตอบแทนเทียบเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ เช่น การประกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๘.๓ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องก่อให้เกิดผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษหากอยู่ในรูปก่อให้เกิดรายได้หรือการประหยัดรายจ่ายเงินตราต่างประเทศ"

นอกจากนี้ ในการพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้ ค.ก.น. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยสรุปดังนี้ ๑๙/

(๑) เป็นโครงการที่ผู้กู้ได้เตรียมการพร้อมที่จะดำเนินการ

(๒) เป็นโครงการที่ผู้กู้ได้เตรียมการจัดหาเงินบาทสมทบไว้เรียบร้อยแล้ว

(๓) ผู้กู้ต้องอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้เงินกู้ได้ตามกำหนดในสัญญาและสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ของสัญญา

(๔) การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่นทุกกรณีต้องให้กระทรวงการคลังพิจารณาและเห็นชอบในเงื่อนไขของสัญญากู้เงิน

(๕) การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินบาทสมทบ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของภาวะการณ์การเงินและดุลการชำระเงินของประเทศ

ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการเงินกู้ไว้ดังนี้แล้วก็ตาม แต่การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศก็ได้ปรากฏเป็นปัญหาอย่างรุนแรงในปัจจุบัน ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์บางประการยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมีความหละหลวมในการยึดถือหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเหล่านี้ กล่าวคือ

(๑) แม้จะได้มีการกำหนดในระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕ ว่าโครงการเงินกู้ต่างประเทศจะต้องอยู่ในแผนพัฒนาฯ แต่เนื่องจาก พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อหนี้ (ทั้งภายในและต่างประเทศ) ของรัฐวิสาหกิจที่มิใช่นิติบุคคล (โปรดดูหัวข้อ ๒.๑.๒ ในบทความนี้) โดยเพียงแต่ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ จึงไม่มีผลบังคับใช้เท่าที่ควร และยังผลให้ขบวนการพิจารณาโครงการเงินกู้ภาครัฐบาลมีลักษณะเป็น piece meal approach [๒๐/] กล่าวคือไม่มีระบบรวมศูนย์ในการพิจารณาและเปรียบเทียบโครงการเงินกู้ต่าง ๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าโครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติบางโครงการนอกจากไม่สนับสนุนแล้วยังเป็นการทวนกระแสของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของส่วนรวมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการเงินกู้สาธารณูปโภคบางประเภทที่ให้ประโยชน์อย่างมากแก่ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากขึ้น

(๒) การใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนซึ่งมาจากหลักการผลประโยชน์ (โปรดดูหัวข้อ ๑.๑.๓ ในบทความนี้) ก็คือการใช้หลักเกณฑ์ cost-benefit เพื่อวัดผลตอบแทนและประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า ภายใต้ระบบราคาที่มาจากอำนาจการผูกขาดของกิจการสาธารณูปโภคบางอย่าง หรือนโยบายของรัฐบาลในการปกป้องอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่นนี้ย่อมจะทำให้ราคาสินค้าและบริการเหล่านี้สูงกว่าในกรณีที่เป็นตลาดแข่งขัน และทำให้อัตราผลตอบแทนของโครงการประเภทนี้สูงตามไปด้วย ในขณะที่โครงการด้านการศึกษาและสาธารณสุขถูก

ประเมินไว้ต่ำมาก ดังนั้นหากมีการใช้หลักเกณฑ์นี้โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างตลาดและปรัชญาการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมแล้ว ก็จะทำให้นโยบายหลักในการพัฒนาประเทศไม่อาจบรรลุผลได้

(๓) แม้ตามหลักเกณฑ์จะกำหนดไว้ว่า โครงการที่ได้รับการอนุมัตินั้นจะต้องพิสูจน์ได้ว่าอยู่ในขั้นพร้อมที่จะดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการอนุมัติโครงการที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการ ทั้งนี้จะด้วยสาเหตุการผลักดันจากแหล่งเงินกู้ที่ต้องการให้กู้เงินตามเป้าหมายของผู้บริหารแหล่งเงินกู้นั้น หรือจากการเร่งเร้าของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มีการเซ็นสัญญาโดยเร็ว เพื่อผูกมัดการจัดสรรงบประมาณสมทบจากสำนักงบประมาณ และการขออัตรากำลังจากสำนักงาน ก.พ. อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ผลก็จะออกมาเหมือนกันคือมีการเซ็นสัญญาเงินกู้หรือค้ำประกันโดยที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ทำให้รัฐบาลต้องมีภาระชำระค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก นับเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่าให้แก่แหล่งเงินกู้ในต่างประเทศ จึงดูเหมือนกับว่าเป็นเงินที่ยาจกบริจาคให้เศรษฐีและยังเป็นเศรษฐีในต่างประเทศ เงินจำนวนนี้มีมากกว่างบประมาณแผ่นดินที่จ่ายอุดหนุนองค์กรอาสาสมัครเอกชนเพื่อบำเพ็ญสาธารณะประโยชน์ทั้งหมดรวมกันในประเทศไทย อย่างเทียบกันไม่ได้

ตารางที่ ๖ รายจ่ายงบประมาณค่าธรรมเนียมผูกพันการกู้เงินภาครัฐบาล

ปีงบประมาณ	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
ค่าธรรมเนียม	๖๙.๖	๑๐๕.๒	๑๓๓.๔	๒๑๓.๒	๒๘๗.๒	๓๑๐.๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) แม้ตามหลักเกณฑ์จะกำหนดไว้ว่าโครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจะต้องมีเงินบาทสมทบอยู่พร้อมแล้ว แต่ในทางปฏิบัติหากโครงการใดยังไม่สามารถจัดหารายจ่าย

สมทบ คณะรัฐมนตรีก็มักจะอนุมัติโดยยอมให้กู้เงินมาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถบีบให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งเงินกู้เพื่อการลงทุนและเงินกู้เพื่อแลกเป็นเงินบาทสมทบ โดยอ้างถึงโครงการลงทุนที่ได้ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีแล้ว การอนุมัติโครงการในลักษณะเช่นนี้จึงเท่ากับว่ารัฐบาล (โดยคณะรัฐมนตรี) เองเป็นฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาล (โดย ค.ก.น.) ได้กำหนดขึ้น ผลจึงปรากฏว่าได้มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อมาใช้เป็นเงินบาทสมทบในจำนวนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เฉพาะในปี ๒๕๒๔ - ๒๕๒๖ ได้กู้มาเป็นจำนวนรวมกัน ๓ ปีเท่ากับ ๑,๐๔๒.๕ ล้านเหรียญ สรอ.

(๕) เนื่องจากได้มีการเปิดช่องให้มีการกู้เงินเพื่อแลกเป็นเงินบาทสมทบจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ จึงปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งพากันกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ ทั้งที่ระบบธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศสามารถระดมเงินฝากได้มากพอที่จะให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กู้ ทำให้มีการรั่วไหลของเงินตราต่างประเทศอันมีอยู่จำกัดโดยไม่จำเป็น

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัญหาการก่อหนี้ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ล้วนอยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นทั้งสิ้น

๒.๒.๕ <u>ขั้นตอนการก่อหนี้ต่างประเทศ</u>

ในขณะนี้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศได้ใช้ขั้นตอนการก่อหนี้แบบ Joint Processing Schedule สำหรับการก่อหนี้กับต่างประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการปฏิบัติในการกู้เงินต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญากู้เงิน กับขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก. <u>ขั้นตอนการปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญากู้เงิน</u>

เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการเงินกู้ของ ค.ก.น. กระทรวงการคลัง จึงได้กำหนดขั้นตอนของการกู้เงินดังต่อไปนี้ [๒๑]/

(๑) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีโครงการที่คาดว่าจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นโครงการที่ริเริ่มเองหรือเป็นโครงการที่แหล่งเงินกู้สนใจ ให้รีบเสนอโครงการนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ในโอกาสแรกโดยด่วน ทั้งนี้เพื่อขอให้พิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบด้วย

(๒) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ได้รับแจ้งโครงการจากหน่วยงานแล้ว จะพิจารณานำเข้าบรรจุในแผนเงินกู้ฯ ระยะ ๓ ปี แล้วเสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศพิจารณา แผนเงินกู้ที่ผ่านการพิจารณาดังกล่าวจะใช้ยึดถือเป็นแนวในการเจรจาทาบทามกับแหล่งเงินกู้ต่อไป

(๓) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญและความพร้อมของโครงการแต่ละปี และเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปทานและอุปสงค์ของเงินกู้จากต่างประเทศก่อนเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศพิจารณาจัดทำแผนและกำหนดนโยบายของการกู้เงินจากต่าง-ประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละปี

(๔) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำรายละเอียดของโครงการหรือภายหลังที่แหล่งเงินกู้ได้มาศึกษาวิเคราะห์โครงการ (Appraise) แล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นจะเสนอรายละเอียดของโครงการดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเหมาะสมแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะเสนอคณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

(๕) เมื่อได้รับอนุมัติโครงการแล้ว กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะผู้แทนเพื่อทำการเจรจากู้เงินรายนั้น ๆ กับแหล่งผู้ให้กู้ต่อไป

(๖) เมื่อการเจรจากู้เงินหรือค้ำประกันได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กระทรวงการคลังจะรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบร่างสัญญาเงินกู้หรือร่างสัญญาค้ำประกันแล้วแต่กรณี

(๗) เมื่อคณะรัฐมนตรีและหรือคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจอนุมัติสัญญาตามผลการเจรจาแล้ว กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการลงนามในสัญญากู้เงินหรือสัญญาค้ำประกันต่อไป

ข. <u>ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว</u>

ตามปกติเมื่อได้ลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว สัญญาเงินกู้ยังจะไม่มีผลใช้บังคับทันที แหล่งเงินกู้ต่าง ๆ มักจะให้เวลาระหว่าง ๔๐ - ๑๒๐ วัน เพื่อให้ผู้กู้ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแสดงให้ผู้ให้กู้แน่ใจว่าสัญญากู้เงินที่ลงนามไปแล้วถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ลงนามในสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันเป็นผู้มีอำนาจลงนามในนามผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันนั้น ๆ มีผลสมบูรณ์และผูกพันและหรือผู้ค้ำประกันตามกฎหมายของไทย และในบางกรณีผู้ให้กู้จะกำหนดเงื่อนไขพิเศษที่ผู้กู้จะต้องดำเนินการก่อนสัญญามีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กู้มีความพร้อมเพรียง และสามารถดำเนินการตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จะต้องตั้งผู้บริหารโครงการ(Project Director or Manager) หรือคณะกรรมการบริหารโครงการหรือการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นตามที่ผู้ให้กู้และผู้กู้เห็นสมควร ฯลฯ

ฉะนั้น ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว จึงมีดังนี้

(๑) ให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานการลงนามในสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันให้คณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมกับขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกู้เงินและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เฉพาะเงินกู้ของส่วนราชการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๑๙) และขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมาย เพื่อรับรองว่าสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันนั้น ๆ ได้กระทำขึ้นถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ลงนามมีอำนาจการลงนามในนามผู้กู้และหรือผู้ค้ำประกัน และมีผลผูกพันผู้กู้และผู้ค้ำประกัน ทุกประการ เพื่อเสนอให้แหล่งผู้ให้กู้พิจารณาต่อไป

(๒) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้กู้เงินรีบดำเนินการตามเงื่อนไขพิเศษ (หากมี) โดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้ และหากมีข้อขัดข้องประการใดให้รีบแจ้งกระทรวงการคลังทราบ

(๓) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) จนมีผลเป็นที่พอใจของผู้ให้กู้แล้ว ผู้ให้กู้ก็จะประกาศให้สัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป

หากผู้กู้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) ข้างต้น ภายในกำหนดระยะเวลา ผู้ให้กู้โดยการขอร้องของผู้กู้อาจจะพิจารณาขยายกำหนดเวลามีผลบังคับใช้ของสัญญาเงินกู้ออกไปให้อีกระยะหนึ่ง ถ้ามีเหตุผลสมควร แต่ถ้าผู้ให้กู้ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ขอไปก็อาจจะพิจารณายกเลิกการให้กู้เงินรายนั้น ๆ ก็ได้

ตารางที่ ๗ ระบบการประสานการระดมทุนจากต่างประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินงาน / หน่วยงานที่รับผิดชอบ	การจัดเตรียมแนวทาง	การจัดเตรียมความคิดโครงการ	จัดทำแผนระดมทรัพยากรจากภายนอกระยะ 3 ปี	จัดทำ Project Design และ F/S	การประเมินโครงการในรายละเอียด	การเสนอ ครม. เพื่อขออนุมัติโครงการกู้เงินและการเจรจาเงินกู้	การลงนามเป็นสัญญาเงินกู้หรือค้ำประกัน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี	ประสานการกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆ	วิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงการต่อแผนพัฒนา ประสานกับ กวส. จัดทำแผนโครงการเงินกู้ 3 ปี รวมทั้งแผนประจำปี เสนอต่ออนุกรรมการเพื่อเสนอขออนุมัติจาก ก.บ. ต่อไป	ประสานงานการศึกษาพัฒนาโครงการ	ดำเนินการประเมินโครงการในรายละเอียดและส่งให้ ก.บ. พิจารณาอนุมัติโครงการ	ก.บ. อนุมัติโครงการเงินกู้และเสนอ ครม. อนุมัติ	-
กระทรวงการคลัง	-	-		วิเคราะห์ความต้องการเงินกู้ต่างประเทศตามแผน 3 ปี เสนอให้กรรมการกำหนดนโยบายการก่อหนี้และพิจารณาอนุมัติการเจรจาขอกู้เพื่อใช้ในโครงการ	เจรจาทบทวนแหล่งเงินกู้อย่างไม่เป็นทางการ	ดำเนินการหารือเงินกู้อย่างไม่เป็นทางการ แต่งตั้ง Loan Negotiation Group และดำเนินการเจรจากู้เงิน	เสนอผลการเจรจาเงินกู้หรือค้ำประกันต่อ ครม. ดำเนินการเป็นสัญญาเสนอ ครม. เพื่อทราบ

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	วิเคราะห์ผลกระทบทางการเงินของแผน 3 ปี ซึ่งรวมถึงดุลการชำระเงินและภาระหนี้	วิเคราะห์อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ	-	-	-	-
สำนักงบประมาณ	-	-	ประมาณวงเงินบาทสมทบของโครงการในแผน 3 ปี	จัดสรรเงินบาทสมทบการศึกษาโครงการ	ประมาณวงเงินบาทสมทบของโครงการที่กำลังขอกู้	จัดสรรเงินบาทสมทบโครงการตามสัญญาเงินกู้	-
กรมวิเทศสหการ	ศึกษานโยบายและลักษณะความช่วยเหลือของต่างประเทศ	กำหนดขอบเขตและแจกแจงลักษณะของความช่วยเหลือที่ปรากฏ	วิเคราะห์และจัดทำแผนการรับความช่วยเหลือในระยะ 3 ปี	คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุมัติรับความช่วยเหลือในการศึกษาโครงการลงนามในสัญญาความช่วยเหลือและติดตามการใช้เงินช่วยเหลือ	-	-	-
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	-	-	-	-	วิเคราะห์ความต้องการตามกำลังคนและโครงการ	จัดสรรอัตรากำลังคนใหม่เข้าโครงการ	-
หน่วยราชการต่าง ๆ	วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการในการพัฒนา	กำหนดโครงการและเตรียมรายชื่อโครงการพัฒนา	-	ศึกษาความเหมาะสมโครงการในขั้นเบื้องต้นและรายละเอียด	-	-	-

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ADB	-	ส่ง PROJECT IDENTIFICATION MISSION เพื่อทำ COUNTRY PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช.	พิจารณาอนุมัติ COUNTRY PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช. ส่งตัวแทนทำงานเพื่อทำ PROJECT PREPARATION	จัดทำ PROJECT PROGRAM PAPER ส่งให้ สศช.	ประเมินโครงการส่งให้ สศช.	จัดทำ APPRAISAL REPORT LOAN DOCUMENT เสนอ LTACC MEETING และดำเนินการเจรจาเงินกู้	เสนอขออนุมัติจาก BOARD OF DIRECTOR
IBRD	-	ส่ง PROJECT IDENTIFICATION MISSION เพื่อจัดทำ INITIATING PROJECT BRIEF ส่งให้ สศช.	จัดทำ 2nd PROJECT BRIEF ส่งให้ สศช.	จัดทำ PROJECT PREPARATION ส่งให้ สศช.	จัดทำ YELLOW COVER APPRAISAL REPORT	จัดทำ GREEN COVER APPRAISAL REPORT และเริ่มเจรจาเงินกู้	เสนอขออนุมัติจาก BOARD OF DIRECTOR
OECF	-	-	-	จัดทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (JICA/OECF) ส่งให้ สศช.	-	พิจารณาถ้อยคำเงินกู้ ดำเนินการประเมินโครงการในรายละเอียด และเจรจาเงินกู้	ขออนุมัติรัฐบาล
USAID	-	จัดทำ PROJECT ANALYSIS และ IDENTIFICATION DOCUMENT	จัดทำ PROJECT ANALYSIS และ IDENTIFICATION DOCUMENT ถวายให้ สศช.	จัดทำ PROJECT DESIGN & PROJECT 1st DRAFT ส่งให้ สศช.	จัดทำ PROJECT FINAL DRAFT	ขออนุมัติโครงการจากวอชิงตันและดำเนินการเจรจาเงินกู้	-

3. ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของแต่ละแหล่งเงินกู้

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

3.1 Multilateral Sources แหล่งสำคัญที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทย คือ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ที่คล้ายคลึงกันมาก ดังนี้

(1) การกำหนด Project Pipeline

เริ่มแรกแหล่งผู้ให้กู้จะจัดโครงการไว้ล่วงหน้า (Project Pipeline) อย่างน้อย 2 ปี โดยในปีแรกจะเป็นโครงการที่ค่อนข้างแน่ชัด โครงการดังกล่าวส่วนใหญ่มีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว กำลังอยู่ในระหว่างการประเมินผลโครงการ โครงการใน Pipeline สำหรับโครงการของปีแรกส่ถาบันผู้ให้กู้จะดำเนินการไปเรื่อย ๆ และมีการรายงานผลคืบหน้าให้ส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องทราบตลอดเวลา นอกจากนี้จะมีการส่งเจ้าหน้าที่มาประเมินผลและประชุมปรึกษาหารือกับส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ ๆ ส่วนโครงการของปีที่สองเป็นโครงการที่กำหนดไว้คร่าว ๆ ทั้งในแง่ของวงเงินที่จะให้กู้และระยะเวลาดำเนินการ โครงการดังกล่าวยังมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการศึกษาข้อเท็จจริงและการประเมินผลโครงการ

หลักเกณฑ์ในการกำหนด Project Pipeline มีหลายประการ เริ่มต้นธนาคารจะพิจารณาจากเป้าหมายวงเงินที่จะให้กู้แต่ละปี และส่าขาที่จะให้กู้ซึ่งได้จัดความสำคัญไว้ เช่น จะให้ความสำคัญการพัฒนาเกษตรและชนบทเป็นอันดับแรก รองลงมาเป็นส่าขาการพลังงาน เป็นต้น การกำหนดวงเงินและลำดับความสำคัญนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแหล่งเงินกู้และความต้องการของประเทศ ซึ่งในระยะยาวได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ และระยะสั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ ในระยะทุกปีหรือสองปี ทางธนาคารโลกยังได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับการชี้แจงจากรัฐบาลไทยเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาและส่ถานะของประเทศเป็นประจำ ซึ่งเรียกว่า Consultati Group Meeting ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประส่งค์เพื่อให้แหล่งผู้ให้กู้ทั้งหลายได้รู้ความเป็นไปของประเทศและนโยบายของรัฐบาล เพื่อจะได้จัดเงินกู้และความช่วยเหลือให้สอดคล้องกัน

(2.) การกำหนดโครงการ (Project Identification)

การเตรียมโครงการเงินกู้ โดยหลักการแล้วแหล่งที่เป็น Multilateral Source จะต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือประเทศผู้กู้ในการตระเตรียมโครงการด้วย เริ่มตั้งแต่การกำหนดโครงการ ซึ่งโดยปกติจะมีการเตรียมเป็น 3 ลักษณะ คือ

(2.1) โครงการใหญ่ที่เร่งด่วน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะกำหนดโครงการร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการไว้ล่วงหน้า 3 - 4 ปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการในแผนระยะยาวและเป็นโครงการต่อเนื่อง เช่น โครงการด้านชลประทาน ซึ่งรู้กันอยู่แล้วว่าจะมีการพัฒนาพื้นที่ไหนก่อนหลังอย่างไร โครงการด้านพลังงาน ซึ่งก็มีแผนล่วงหน้าว่าจะต้องผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นปีไหนเท่าใด และจะผลิตที่ไหนก่อนหลังอย่างไร โครงการใหญ่เหล่านี้แหล่งผู้ให้กู้จะจัดเงินกู้ไว้ล่วงหน้ารวมอยู่ในโครงการเงินกู้ก่อน ๆ เพื่อให้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาทำการศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Studies) เป็นการล่วงหน้าบางโครงการถ้ารู้แน่ชัดว่าต้องดำเนินการก็อาจทำถึงขั้นออกแบบรายละเอียดไว้ด้วย

(2.2) โครงการขนาดกลางที่ไม่เร่งด่วน โครงการเหล่านี้ได้เล็งเห็นแล้วว่ามีความสำคัญ แต่ไม่เร่งด่วนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่เห็นภาพชัดนัก ยังไม่แน่ใจว่าควรทำหรือไม่ โครงการเหล่านี้ทางแหล่งผู้ให้กู้จะให้ความช่วยเหลือโดยขอให้แหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เช่น UNDP FAO ให้ความช่วยเหลือโดยให้เงินหรือส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาเบื้องต้นก่อน ในบางโครงการแหล่งเงินกู้จะให้ความช่วยเหลือเองโดยตรงก็มี

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

(2.3) โครงการขนาดเล็ก โครงการเหล่านี้โดยปกติไม่จำเป็นต้องศึกษาจะเอียดลึงซึ้งมากนัก การเตรียมโครงการส่วนใหญ่แหล่งเงินกู้มักเสนอแนะให้หน่วยงานเจ้าของ

โครงการเป็นผู้เตรียมโครงการเอง แต่อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานน้อยรายที่สามารถเตรียมโครงการได้ดี บัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของโครงการเงินกู้เนื่องจากการเตรียมโครงการล่าช้าจึงมักเกิดขึ้นเสมอ

(3) การศึกษาข้อเท็จจริงโครงการ (Fact Findings)

การศึกษาข้อเท็จจริงของโครงการโดยปกติเป็นการดำเนินการโดยแหล่งเงินกู้ เป็นการรวบรวมตัวเลขข้อมูลขั้นต้นเพื่อหาข้อสรุปว่าโครงการนั้น ๆ สมควรดำเนินการเกี่ยวกับการให้กู้ต่อไปหรือไม่ การศึกษาข้อเท็จจริงนี้อาจทำก่อนการบรรจุโครงการใน Project Pipeline แล้วหรือหลังก็ได้ แต่เป็นขั้นต้นก่อนที่มีการประเมินผลโครงการ ซึ่งปกติจะดำเนินการ 1-3 ปีก่อนจะมีการกู้เงินขึ้นอยู่กับโครงการว่าใหญ่หรือเล็กและเร่งด่วนหรือไม่อย่างไร

(4) การประเมินโครงการ (Project Appraisal)

ก่อนที่แหล่งเงินกู้จะอนุมัติโครงการจะต้องมีการประเมินโครงการก่อนทุกโครงการ การประเมินโครงการโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นประเมินเบื้องต้น (Pre-Appraisal) ซึ่งเป็นการประเมินรอบแรก และการประเมินขั้นสุดท้าย (Appraisal) รายงานการประเมินโครงการนี้เป็นรายงานสำหรับฝ่ายบริหารของแหล่งเงินกู้ใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยหลักการแล้วการประเมินโครงการเป็นการดำเนินการของฝ่ายผู้ให้กู้เพื่อการพิจารณาของฝ่ายผู้ให้กู้ ไม่ใช่เป็นการทำเพื่อฝ่ายผู้กู้ เพราะโดยหลักการแล้วผู้กู้จะต้องประเมินโครงการสำหรับการพิจารณาตัดสินใจของฝ่ายตนด้วย แต่สำหรับประเทศไทย โดยที่ยังขาดเจ้าหน้าที่วิเคราะห์และประเมินโครงการที่ชำนาญงาน จึงทำการประเมินโครงการให้ลึกซึ้งไม่ได้ ต้องอาศัยรายงานการประเมินโครงการของฝ่ายผู้ให้กู้เป็นหลักในการพิจารณาโครงการตลอดมา

(5) การเจรจาเงินกู้ (Loan Negotiations)

โดยทั่วไปหลังจากจัดทำรายงานการประเมินโครงการเสร็จ แหล่งผู้ให้กู้จะส่งสาระของโครงการพร้อมทั้งเงื่อนไขเงินกู้มาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อน สำหรับโครงการใหญ่บางโครงการทางแหล่งผู้ให้กู้จะส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปรึกษาหารือด้วย เมื่อทำความ

ตกลงในขั้นหลักการได้แล้ว ทางแหล่งผู้ให้กู้จะส่งร่างสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันมาให้พิจารณาพร้อมกับหนังสือเชิญไปเจรจาเงินกู้ ปกติจะทำการเจรจาที่สำนักงานใหญ่ของแหล่งผู้ให้กู้ ระยะเวลาตั้งแต่ทำรายงานการประเมินโครงการเสร็จจนกระทั่งถึงวันกำหนดเจรจาเงินกู้ปกติไม่เกิน 45 วัน

สำหรับทางฝ่ายส่วนราชการไทย ก่อนไปทำการเจรจาเงินกู้โครงการนั้น ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาในขั้นรายละเอียดจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย ส่วนการแต่งตั้งคณะผู้แทนไทยไปเจรจาเงินกู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(6) <u>การพิจารณาอนุมัติเงินกู้</u> (Loan Approval)

หลังจากการเจรจาเงินกู้ โดยปกติภายใน 45 วัน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะเสนอเข้ากรรมการบริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกู้ มีหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้กำหนดไว้ว่าเอกสารรายละเอียดของโครงการพร้อมผลการเจรจากู้เงินและร่างสัญญาเงินกู้จะต้องเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาก่อนอย่างน้อย 3 สัปดาห์ ก่อนวันประชุมคณะกรรมการบริหาร

สำหรับฝ่ายไทยเมื่อเจรจาเงินกู้เสร็จแล้วก็ต้องรีบรายงานคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันเพื่อพิจารณาอนุมัติด้วย

ขั้นตอนการอนุมัติเงินกู้ของกรรมการบริหารของแหล่งเงินกู้นี้มีความสำคัญต่อผู้กู้มากขั้นหนึ่ง คือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียจะคิดจากผู้กู้สำหรับโครงการนั้น ๆ จะถือตามวันที่เอกสารเงินกู้โครงการนั้นได้ส่งถึงมือกรรมการบริหาร (ซึ่งไม่ใช่วันที่คณะกรรมการประชุมอนุมัติ) โดยปกติอัตราดอกเบี้ยจะเปลี่ยนไปทุกระยะหกเดือน วันดังกล่าวอยู่ในช่วงไหนก็จะใช้อัตราดอกเบี้ยในช่วงนั้น โดยวิธีนี้ใช้เฉพาะการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราคงที่

(7) <u>การลงนามสัญญากู้เงิน</u> (Loan Signing)

ภายหลังจากกรรมการบริหารของแหล่งเงินกู้และคณะรัฐมนตรีของไทยได้พิจารณาอนุมัติเงินกู้แล้ว โดยปกติภายในระยะ 1 เดือน ก็จะมีการลงนามในสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันที่สำนักงานของแหล่งผู้ให้กู้ โดยทางฝ่ายแหล่งเงินกู้จะลงนามโดยรองประธานกรรมการและฝ่ายรัฐบาลไทยจะลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดลงนามแทนก็

ต้องมีใบมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนเงินกู้ขององค์การและรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ลงนาม จะต้องเป็นหัวหน้าองค์การหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนามในสัญญาค้ำประกัน

วันที่มีการลงนามในสัญญากู้เงินมีความสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- นับจากวันลงนาม 60 วัน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะเริ่มคิดค่าผูกพันเงินกู้ (Commitment Charge) ปกติอัตราร้อยละ 0.75 ของยอดเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย

- ภายใน 90 วัน นับจากวันลงนาม ทางฝ่ายผู้กู้จะต้องจัดทำความเห็นทางกฎหมาย (Legal Opinions) สำหรับโครงการเงินกู้นั้น ๆ ให้เสร็จแล้วส่งไปให้แหล่งเงินกู้ เมื่อแหล่งเงินกู้ได้รับแล้วจะตรวจสอบดูความถูกต้องแล้วจึงจะประกาศวันมีผลบังคับใช้ของเงินกู้ (Effective Date) ซึ่งเป็นวันที่ฝ่ายผู้กู้สามารถทำสัญญาจ้างผูกพันเงินกู้ได้ และเริ่มเบิกจ่ายเงินกู้ได้

อย่างไรก็ตาม การประกาศวันมีผลบังคับใช้สำหรับบางโครงการอาจทำไม่ได้เร็วนัก เพราะบางครั้งจะมีเงื่อนไขเงินกู้กำหนดให้ฝ่ายผู้กู้ดำเนินการบางประการให้ลุล่วงเสียก่อน

- นับจากวันลงนามไม่เกิน 6 เดือน เป็นระยะที่แหล่งเงินกู้ยอมให้เผื่อไว้สำหรับการกำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรก หลังจากระยะปลอดหนี้ (Grace Period) เช่น ถ้ามีระยะปลอด 5 ปี กำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรกจะต้องไม่เกิน 5 ปี 6 เดือน นับจากวันลงนาม เป็นต้น ซึ่งวันชำระเงินต้นนี้จะเป็นวันชำระค่าดอกเบี้ยและค่าผูกพันเงินกู้ด้วย

3.2 Bilateral Sources แหล่งเงินกู้ที่สำคัญเรียงตามลำดับดังนี้ รัฐบาลญี่ปุ่น(OECF) รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก (KFW) รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (USAID) รัฐบาลเดนมาร์ค (Danish Loan) ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ค่อนข้างแตกต่างกัน ดังนี้

เงินกู้รัฐบาลญี่ปุ่น (OECF)

การให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นการให้กู้ภายใต้หลักการ คือ ในรูปความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ดังนั้น เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีลักษณะผ่อนปรน คือ มีระยะชำระหนี้ยาวนาน และดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังไม่ผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้ซื้อสินค้าหรือจ้างบริษัทจากญี่ปุ่น นอกจากการจ้

ที่ปรึกษาจะจ้างได้เฉพาะบริษัทของญี่ปุ่น และบริษัทของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น บริษัทของประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ห้ามเข้ามาแข่งขัน ปัจจุบันประเทศไทยซึ่งญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศพัฒนาระดับกลางได้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นในเงื่อนไขผ่อนชำระหนี้ 30 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 10 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ไม่มีค่าผูกพันและค่าบริการเงินกู้

การให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาจะคิดอัตราดอกเบี้ยและระยะชำระหนี้ไม่เหมือนกัน ประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มพัฒนาน้อย เช่น บังคลาเทศ พม่า อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ จะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณร้อยละ 2-2.75 และมีระยะชำระหนี้ยาว 35-40 ปี ส่วนประเทศที่พัฒนามาก เช่น มาเลเซีย จะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะชำระหนี้สั้น

โดยปกติการพิจารณาให้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาเป็นรายปี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาไดเอะเป็นรายปี กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund) เป็นหน่วยงานที่บริหารเงินกู้ของรัฐบาลญี่ปุ่น เงินกู้ที่กองทุนนี้ได้มาจะถูกจัดสรรมาจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาลญี่ปุ่น ดังนั้น วงเงินที่ให้กู้แต่ละปีนอกจากขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้วยังขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศญี่ปุ่นเองด้วย

ขั้นตอนในการให้กู้ของรัฐบาลญี่ปุ่นแบ่งได้ดังนี้

(1) <u>การพิจารณาเงินกู้เบื้องต้น</u> ขั้นแรกประเทศผู้กู้จะต้องมีหนังสือขอกู้เงิน (Loan request) เสนอไปให้รัฐบาลญี่ปุ่น ระบุวงเงินยอดรวมพร้อมกับการแยกย่อยเป็นรายโครงการ นอกจากนี้ถ้าจะมีการขอเงื่อนไขอะไรพิเศษก็ต้องเสนอไปด้วย เช่น การขอให้ลดอัตราดอกเบี้ย การขอใช้เงินกู้เป็นเงินบาทสมทบ (Local Counterpart Fund) เป็นต้น

การขอกู้เงินขั้นแรกนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะพิจารณาและจัดลำดับความเหมาะสมของโครงการที่จะใช้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นให้เสร็จภายในเดือนตุลาคม แล้วเสนอให้กระทรวงการคลัง เพื่อเสนอขอความเห็นชอบในหลักการจากคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศก่อน ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคมของการกู้เงินแต่ละปี

ทางด้านรัฐบาลญี่ปุ่นเมื่อได้รับหนังสือขอกู้เงินแล้วก็จะมีการพิจารณาในระดับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

(2) <u>การประเมินโครงการ</u> ในการพิจารณาระดับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดส่งคณะผู้แทนมาศึกษาข้อเท็จจริงและประเมินโครงการที่เสนอขอกู้ในประเทศไทย ผู้แทนของรัฐบาลญี่ปุ่นจะมีประมาณ 10-15 คน นำโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนจะประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงานวางแผนแห่งชาติและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ขอกู้ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม เป็นต้น

การประเมินโครงการนี้ คณะผู้แทนญี่ปุ่นจะส่งแบบสอบถามมาให้หน่วยราชการไทยตอบล่วงหน้า และขอให้หน่วยงานไทยเตรียมรายละเอียดของโครงการพร้อมความต้องการเงินกู้เสนอ และในการพิจารณาจะมีการประชุมเพื่อให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามร่วมกัน

ปกติโครงการที่เสนอขอกู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นมักเป็นโครงการที่ไม่ได้เตรียมกู้เงินมาล่วงหน้าเหมือนโครงการกู้เงินจากธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย ส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดซึ่งมีนโยบายไม่เหมือนกัน ดังนั้น โครงการที่เสนอขอกู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่นจึงมักขาดการต่อเนื่อง และไม่มีการเตรียมโครงการที่ดีพอ ซึ่งมักมีปัญหาในขั้นการประเมินโครงการเสมอ

(3) <u>การพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้</u>

เมื่อมีการประเมินโครงการในรายละเอียดแล้ว จะมีการนำเสนอระดับสูงจนกระทั่งถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ปกติรัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาปลายปีหรือต้นปีถัดไป

วันที่มีการพิจารณาอนุมัติโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่นจะไม่มีความสำคัญเหมือนแหล่ง Multilateral เพราะขั้นตอนที่สำคัญอยู่ที่การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาล (Exchange of Notes)

(4) การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลและการลงนามในสัญญาเงินกู้

ขั้นสุดท้ายในการให้กู้เงิน คือ การลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาล ซึ่งเป็นการลงนามในระดับหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การลงนามดังกล่าวจะกระทำที่โตเกียวหรือกรุงเทพมหานครแล้วแต่ความเหมาะสม ในหนังสือแลกเปลี่ยนดังกล่าวจะระบุวงเงินกู้ในงวดนั้น ๆ (ถึงปัจจุบันรัฐบาลไทยได้กู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นแล้ว 10 งวด) และวงเงินกู้ของแต่ละโครงการ พร้อมทั้งวงเงินความช่วยเหลือแบบให้เปล่าด้วย ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นให้ประเทศไทยปีละ 15-20% ของวงเงินกู้ นอกจากนี้ก็จะระบุเงื่อนไขเงินกู้ที่สำคัญ ๆ ลงไปด้วย

เมื่อผ่านการลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนแล้ว ต่อไปก็สามารถลงนามในสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันได้ แล้วแต่ว่าโครงการไหนจะพร้อมก่อน ซึ่งในการลงนามในสัญญาเงินกู้นี้จะต้องมีการลงนามในข้อตกลงเงื่อนไขทั่วไป (General Conditions) สำหรับโครงการนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

เงินกู้รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW)

รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตกให้รัฐบาลไทยกู้เงินโดยหลักการเดียวกับรัฐบาลญี่ปุ่น คือ เป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และไม่เป็นเงินกู้ที่ผูกพันว่าต้องซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมัน (United Loan) การให้กู้ปกติจะให้กู้ควบคู่กับการให้เงินช่วยเหลือด้วย โดยทั่วไปในสัดส่วนเงินกู้ 2 ส่วน และเงินช่วยเหลือ 1 ส่วน ซึ่งเงินช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือเพื่อเตรียมโครงการที่จะใช้เงินกู้ของเยอรมันเอง ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้เงินกู้จากรัฐบาลเยอรมันในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี ค่าผูกพันเงินกู้ร้อยละ 0.25 ระยะเวลาชำระหนี้ 30 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 10 ปี

การพิจารณาให้กู้เงินของรัฐบาลเยอรมันจะเป็นรายปีเช่นกัน โดยขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้แบ่งได้ดังนี้

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

ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเยอรมัน

ในการพิจารณาข้อตกลงระหว่างรัฐบาลนั้น รัฐบาลเยอรมันตะวันตกจะต้องมีการเจรจาระดับผู้แทนกันก่อน โดยจะสลับหมุนเวียนเจรจากันที่กรุงเทพมหานครและกรุงบอนน์แห่งละปี แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนมีการเจรจา รัฐบาลเยอรมันจะส่งผู้แทนประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่าง ๆ และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมาศึกษาข้อเท็จจริงก่อนทุกครั้ง

ข้อตกลงดังกล่าวจะระบุวงเงินให้กู้และวงเงินให้เปล่าเป็นรายปีพร้อมวงเงินแต่ละโครงการ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการเตรียมโครงการไว้ล่วงหน้าก่อนและเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องนี้ ในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแต่ละปี นอกเหนือจากการกำหนดโครงการในปีนั้น ๆ แล้วจะมีการกำหนดโครงการสำหรับปีหน้าไว้เบื้องต้นด้วย

ในทางปฏิบัติข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเยอรมันนี้จะมีความยืดหยุ่นได้ต่างกับข้อตกลงในหนังสือแลกเปลี่ยนของรัฐบาลญี่ปุ่น กล่าวคือ โครงการที่ได้ตกลงกันไว้อาจเปลี่ยนแปลงได้ และเงินที่ให้กู้อาจกู้ไม่หมดในปีนั้น ก็จะมีการยกยอดมารวมกับวงเงินกู้ปีถัดไป และเนการเปลี่ยนแปลงโครงการก็ต้องมากำหนดไว้ให้ชัดในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลปีถัดไปด้วย

(2) <u>การพิจารณาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ</u> การพิจารณาโครงการเงินกู้จะเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเท่านั้น ทางฝ่ายรัฐบาลเยอรมันเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแล้ว ในขั้นพิจารณารายละเอียดของเงินกู้จะเป็นหน้าที่ของสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW) ซึ่งเป็นองค์การของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการบริหารเงินกู้ทั้งหมดของรัฐบาลเยอรมัน การดำเนินงานในขั้นนี้ทาง KFW จะส่งคณะผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่มาเจรจารายละเอียดกับฝ่ายไทยจนเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่ายแล้วจึงกำหนดวันลงนามในสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้

เงินกู้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (USAID)

เดิมรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูปเงินให้เปล่าเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาหลังจากรัฐบาลสหรัฐฯ ลดความสำคัญของภูมิภาคนี้ลงก็ได้ลดความช่วยเหลือในรูปให้เปล่าลงด้วย และตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมารัฐบาลสหรัฐฯ ได้เพิ่มความช่วยเหลือมากขึ้นแต่เป็นในรูปของเงินกู้

เงินกู้ของสหรัฐอเมริกาเป็นไปในรูปของเงินกู้ผ่อนปรนตามหลักการ Bilateral Aid เช่นกัน คือ มีระยะเวลาชำระหนี้คืน 40 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 10 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี ใน 10 ปีแรก และร้อยละ 3 ต่อปี ในระยะเวลาที่เหลือและไม่มีการผูกพันว่าจะต้องซื้อสินค้าและบริการจากสหรัฐฯ

ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของรัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดไว้ดังนี้

(1) ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลนี้เป็นข้อตกลงระยะยาว ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นข้อตกลงที่ได้ลงนามมากว่า 10 ปีแล้ว ส่วนใหญ่จะกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทั่ว ๆ ไปไว้ เช่น ข้อกำหนดว่าเงินกู้จะนำมาใช้เป็นค่าภาษีไม่ได้ หรือข้อตกลงที่ว่าเงินกู้จะนำมาใช้ซื้อสินค้าและบริการจากประเทศไหนได้บ้าง เป็นต้น ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะใช้กันทั้งเงินกู้และเงินช่วยเหลือที่ได้มาของรัฐบาลสหรัฐฯ

(2) การกำหนดและเตรียมโครงการเงินกู้ การจัดสรรเงินกู้และเงินช่วยเหลือของประเทศสหรัฐฯ จะกระทำเป็นระยะ ๆ ช่วงหนึ่ง ๆ ประมาณ 3-4 ปี โดยจะร่วมกับรัฐบาลไทยกำหนดหลักการให้ความช่วยเหลือขั้นต้น (Concept Paper) ขึ้นมาก่อน โดยจะกำหนดวงเงินและขอบเขตที่จะให้ความช่วยเหลือแต่ละปี จากนี้ก็จะทำการกำหนดโครงการขึ้นมาตามหลักการดังกล่าว เรียกว่า Project Indentification Document โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งสองฝ่าย แล้วจึงส่งรายละเอียดให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณารับหลักการ

ในแต่ละปีทาง USAID จะส่ง Design Team มาเตรียมโครงการที่ได้รับหลักการแล้วในขั้นรายละเอียดเพื่อเป็นโครงการเงินกู้ต่อไป

ในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศด้านเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบเรียกว่าองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งหน่วยงานนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกลั่นกรองและพิจารณาโครงการในรายละเอียด

การพิจารณาโครงการเงินกู้ของสหรัฐฯ จะพิจารณาควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในปัจจุบันนี้ได้หันมาโยงกับโครงการเงินกู้มากขึ้น เช่น ให้เพื่อการศึกษาและเตรียมโครงการเงินกู้ ให้เพื่อใช้ในส่วนที่เป็นความช่วยเหลือทางวิชาการแก่โครงการเงินกู้ เป็นต้น

(3) การเจรจาและอนุมัติโครงการและลงนามในสัญญาเงินกู้

เมื่อได้มีการเตรียมรายละเอียดโครงการเรียบร้อยแล้วก็จะส่งเจ้าหน้าที่มาเจรจารายละเอียดในร่างสัญญาเงินกู้กับส่วนราชการฝ่ายไทย แล้วจึงเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณาอนุมัติโครงการหลังจากนั้นจึงกำหนดวันลงนามในสัญญาเงินกู้

เงินกู้รัฐบาลเดนมาร์ค (Danish Loan)

รัฐบาลเดนมาร์คเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่ม ที่ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูป Bilateral Aid เช่นกัน ตราบเท่าถึงปัจจุบันรัฐบาลเดนมาร์คได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยมาแล้ว 3 งวด โดยเงินกู้งวดที่ 3 ได้มีการลงนามต้นปี 2524

เงินกู้รัฐบาลเดนมาร์ค เป็นเงินกู้ที่ผ่อนปรนเช่นกัน คือ ไม่คิดดอกเบี้ยหรือค่าผูกพันเงินกู้ หรือค่าบริการเงินกู้ มีระยะชำระหนี้คืน 25 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 7 ปี แต่มีเงื่อนไขผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้เพื่อซื้อสินค้าและบริการเงินกู้จากรัฐบาลเดนมาร์คเท่านั้น

ในการบริหารเงินกู้ รัฐบาลเดนมาร์คได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาหน่วยหนึ่งเพื่อรับผิดชอบเรียกว่า DANIDA หน่วยงานนี้จะมาทำหน้าที่เช่นเดียวกับ OECF ของญี่ปุ่นหรือ KFW ของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้ของรัฐบาลเดนมาร์คสรุปได้ดังนี้

(1) การพิจารณาโครงการ การพิจารณาโครงการเงินกู้ของรัฐบาลเดนมาร์คจะใช้วิธีพิจารณาเป็นรายปี (แต่ไม่ได้ให้เงินกู้ทุกปี) เริ่มต้นรัฐบาลเดนมาร์คจะมีหนังสือแจ้งมาว่าพร้อมจะให้รัฐบาลไทยกู้เท่านั้นเท่านี้ โดยขอให้ฝ่ายไทยเสนอรายละเอียดของโครงการไปพิจารณา ทั้งนี้ โครงการที่ฝ่ายไทยจะเสนอนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน

(2) การอนุมัติโครงการและการลงนามในสัญญาเงินกู้ เมื่อรัฐบาลเดนมาร์คได้รับโครงการแล้วก็จะส่งคณะผู้แทนศึกษาข้อเท็จจริง (Fact Finding Mission) มาศึกษาและประเมินโครงการ ในการนี้คณะผู้แทนของรัฐบาลเดนมาร์คจะไปทำการศึกษารายละเอียดตลอดจนไปดูพื้นที่โครงการ แล้วมาร่วมประชุมปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายไทย เพื่อสรุปหาข้อยุติที่แน่ชัดของโครงการแต่ละโครงการ แล้วจึงกลับไปทำรายงานเสนอให้รัฐบาลพิจารณา เมื่อรัฐบาลเดนมาร์คได้พิจารณาอนุมัติโครงการแล้ว ก่อนมีการลงนามในสัญญาเงินกู้ จะมีการส่งคณะผู้แทนมาเจรจารายละเอียดในร่างสัญญาเงินกู้อีกครั้งหนึ่ง เมื่อตกลงกันได้ทั้งสองฝ่ายจึงจะมีการกำหนดวันลงนาม

เงินกู้ของรัฐบาลอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีหลายประเทศที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยในลักษณะ Bilateral Aid เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศแคนาดา เป็นต้น และยังมีประเทศยุโรปอีกหลายประเทศที่กำลังจะเสนอให้ประเทศไทยกู้ในทำนองเดียวกัน

ขั้นตอนการพิจารณาเงินกู้ของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับเงินกู้ของรัฐบาลเดนมาร์ค จึงจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้

เงินกู้กลุ่มประเทศอาหรับ (Arab Funds)

กลุ่มประเทศอาหรับที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทย ได้แก่ OPEC Fund, Kuwait Fund และ Saudi Fund การให้กู้ของกลุ่มประเทศอาหรับยึดถือหลัก

Bilateral Basis เข่นกัน คือ เป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน คือ มีระยะชำระหนี้ 20-25 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 5 ปี คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 4 โดยเฉพาะ Saudi Fund จะไม่คิดดอกเบี้ย แต่คิดค่าบริการเงินกู้ร้อยละ 3 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเงินทุนของอาหรับแต่ละแหล่งที่จัดสรรให้ประเทศไทยกู้แต่ละปีจะมีจำนวนไม่มาก ประมาณแต่ละแหล่งไม่เกิน 10 ล้านเหรียญ สรอ. ต่อปี และโดยที่กองทุนอาหรับเองไม่มีเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินโครงการอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ การให้กู้ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นการให้กู้ร่วม (Co - Financing) กับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือกับประเทศพัฒนาแล้

สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้นั้นจะไม่สลับซับซ้อนมาก ถ้าหากเป็นการให้กู้ร่วมแล้ว การพิจารณาและประเมินโครงการจะเป็นไปตามแหล่งผู้ให้กู้หลัก ส่วนการอนุมัติโครงการก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารแต่ละกองทุน

โดยที่กลุ่มประเทศอาหรับเป็นผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออก ดังนั้นโครงการที่กองทุนอาหรับให้กู้จึงเป็นโครงการพัฒนาด้านพลังงานและไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

3.3 <u>เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกต่างประเทศ</u>

(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 แก่ธนาคารหรือกลุ่ม

ธนาคารนั้น เพื่อที่ธนาคารที่กล่าวจะได้รวมกลุ่มธนาคารผู้ให้กู้ต่อไป ในขณะเดียวกันก็จะทำการเจรจาตกลงในรายละเอียดของร่างสัญญากู้เงิน และหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ พร้อมทั้งกำหนดวันลงนามในสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่กล่าวต่อไป

การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และ Exim Bank จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การกู้เงินจาก Exim Bank จะไม่มีการประมูล เพราะการที่จะกู้เงินจาก Exim Bank ผู้กู้จะต้องทราบว่าจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากประเทศใด และใช้เงินสกุลใด ดังนั้น การกู้เงินจาก Exim Bank จึงต้องทำการเจรจาและทาบทามล่วงหน้า ไม่มีการประมูลเหมือนการกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป อีกประการหนึ่งระยะเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ Exim Bank จะดีกว่าเงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ และประการสุดท้ายเงินกู้จาก Exim Bank จะมีเงื่อนไขกำหนดให้ใช้เพื่อชำระค่าจัดซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้กู้เท่านั้น แต่การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์จะนำเงินกู้ไปชำระค่าจัดซื้อที่ไหนก็ได้

3.4 <u>การกู้เงินจากต่างประเทศโดยวิธีการออกพันธบัตร</u> (Floating Bonds)

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งที่ประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่การพัฒนาแบบต่างประเทศ แต่หลังจากนั้นก็มิได้มีการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรอีกเลย จนกระทั่งเมื่อปี 2521 จึงได้มีการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรอีกครั้งหนึ่ง และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากในระยะหลังนี้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีความต้องการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น และการกู้เงินโดยวิธีนี้มีต้นทุนต่ำกว่าการกู้เงินโดยวิธี Syndication และเครดิตของประเทศไทยยังเป็นที่เชื่อถือในต่างประเทศ

การดำเนินการกู้เงินโดยวิธีออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศจะกระทำได้ 3 วิธี คือ การออกพันธบัตรชนิดจำกัดการจำหน่ายเฉพาะนิติบุคคล การออกพันบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป และการออกพันธบัตรชนิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้

ก. การออกพันธบัตรชนิดจำกัดการจำหน่ายเฉพาะนิติบุคคล (Private Placement) การออกพันธบัตรโดยวิธีนี้เป็นวิธีที่ง่าย และนับเป็นก้าวแรกของการเข้าสู่ตลาดพันธบัตรสำหรับผู้ออกพันธบัตรทุกราย ประเทศไทยได้ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้เป็นครั้งแรกในตลาดเงินทุนเยอรมันเมื่อ เดือนมีนาคม 2521 และในเดือนเมษายน 2521 ก็ได้ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้อีกครั้งหนึ่งในตลาดเงินทุนญี่ปุ่น หลังจากนั้นก็ได้สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาทิ การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรชนิดนี้จำหน่ายในตลาดเงินทุนญี่ปุ่นเมื่อปี 2525 และ 2526 ตามลำดับ

การดำเนินการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรชนิดนี้ เริ่มต้นโดยผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกและเชิญบริษัทหลักทรัพย์ (Security Companies) หรือธนาคารต่าง ๆ ให้ยื่นข้อเสนอเป็นหัวหน้าผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตร (Lead Arranger) เมื่อเลือกหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตรได้แล้ว ก็จะมอบหมายให้เป็นผู้ไปติดต่อขออนุญาตจากรัฐบาลของประเทศเจ้าของตลาดและกำหนดระยะเวลาออกตามคิวเมื่อทราบหมายกำหนดการออกพันธบัตรแล้ว ก็จะพิจารณาแต่งตั้งผู้ร่วมจัดการจัดจำหน่าย (Co - Arrangers) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Paying Agent) ในขณะเดียวกัน ผู้ออกพันธบัตร และหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตรก็จะต้องร่วมกันจัดทำเอกสารประกอบคำขอออกพันธบัตร ซึ่งรวมทั้งหนังสือชี้ชวนให้ซื้อพันธบัตร รายละเอียดร่างความตกลงต่าง ๆ และเงื่อนไขพันธบัตร (ยกเว้นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย) เพื่อติดต่อขออนุญาตออกพันธบัตรอย่างเป็นทางการต่อหน่วยงานของรัฐบาลของประเทศเจ้าของตลาดพันธบัตรนั้น ๆ เมื่อการติดต่อบรรลุผลเป็นทางการแล้ว จึงมาทำการเจรจารายละเอียดเงื่อนไขทางการเงิน คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตร ซึ่งจะต้องดำเนินการล่วงหน้าประมาณ 2 สัปดาห์ ก่อนวันลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดจำหน่ายพันธบัตร

การออกพันธบัตรชนิดนี้ ถ้าผู้ออกพันธบัตรมีเครดิตเป็นที่เชื่อถือ ก็สามารถออกได้ง่ายและต้นทุนค่าใช้จ่ายไม่สูง เพราะพันธบัตรที่ออกสามารถจำหน่ายได้ง่ายและได้ราคาดี

ข. การออกพันธบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป (Public Offering) การออกพันธบัตรชนิดนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละตลาด อาทิ ตลาดเงินทุนญี่ปุ่น ได้มีข้อกำหนดว่าจะ

ต้องเคยออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศมาแล้วอย่างน้อย 2 ครั้ง สำหรับตลาดเงินทุนอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งตลาดเงินทุนญี่ปุ่นด้วย แต่ไม่รวมตลาดเงินทุนสหรัฐฯ จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงินพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีการออกพันธบัตรชนิดนี้ในตลาดเงินทุนญี่ปุ่นมาแล้ว 4 ครั้ง

ขั้นตอนการออกพันธบัตรโดยวิธีนี้เริ่มด้วยการ

(1) คัดเลือกบริษัทหลักทรัพย์และธนาคารที่มีชื่อเสียงอย่างละ 4-5 แห่ง และมีหนังสือเชิญให้บริษัทหลักทรัพย์และธนาคารที่กล่าวยื่นเงื่อนไขขอเสนอเป็นหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่าย (Lead Underwriter) และเป็นหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงิน (Lead Commissioned Company) ตามลำดับ

(2) หลังจากเลือกหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายและหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงินได้แล้วหัวหน้าคณะดังกล่าวจะเป็นผู้ไปติดต่อเพื่อขออนุญาตออกพันธบัตรจากรัฐบาลของประเทศเจ้าของตลาด พร้อมทั้งจองคิวในการออกพันธบัตร ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังก็จะจัดทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติในหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกพันธบัตรที่กล่าว หลังจากนั้น กระทรวงการคลังร่วมกับหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายก็จะต้องจัดทำเอกสารเพื่อประกอบคำขอออกพันธบัตรและหนังสือชี้ชวนให้ซื้อพันธบัตร

(3) พิจารณารายละเอียดของเงื่อนไขพันธบัตร รวมทั้งร่างความตกลงต่าง ๆ ที่จะกระทำกับ หัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่ายพันธบัตรและหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงินซึ่งจะประกอบด้วย

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

-ความตกลงว่าด้วยการยื่นส่มุดจดทะเบียนพันธบัตร

(Recording Agreement)

(4) หัวหน้าคณะผู้จำหน่าย (Lead Underwriter) จะแจ้งหมายกำหนดการกาออกพันธบัตร ซึ่งเป็นการดำเนินการขั้นสุดท้าย ประกอบด้วย

- การเจรจากำหนดราคาและอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร
- การลงนามในความตกลงต่าง ๆ
- การเปิดและปิดจำหน่ายพันธบัตร
- การชำระเงิน

(5) การดำเนินการเพื่อจดทะเบียนพันธบัตรที่ตลาดหลักทรัพย์ของประเทศที่เป็นเจ้าของตลาด

ค. การออกพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Rate Notes) เป็นพันธบัตรที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตาม LIBOR มักนิยมออกในช่วงที่ LIBOR อยู่ในระดับต่ำ ประเทศไทยได้ออกพันธบัตรชนิดนี้มาแล้ว 1 ครั้งในวงเงิน 30 ล้านเหรียญ สรอ. เมื่อปี 2522 และต่อมาได้ส่นับส่นุนให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้ โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจรายแรก ซึ่งได้มีการลงนามในความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกพันธบัตรที่กล่าวเมื่อเดือนสิงหาคม 2526

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการ เริ่มด้วยผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกธนาคารหรือบริษัทหลักทรัพย์มีชื่อเสียง และมีหนังสือเชิญให้ธนาคารหรือบริษัทที่กล่าวยื่นเงื่อนไขการออกพันธบัตร เมื่อเลือกข้อเส่นอที่ดีที่สุดได้แล้ว ก็จะแต่งตั้งธนาคารหรือบริษัทที่กล่าวเป็นหัวหน้าคณะผู้จัดการจำหน่าย (Lead Manager) เพื่อดำเนินการตามขั้นตอน และข้อกำหนดของตลาดต่อไป ในขณะเดียวกันผู้ออกพันธบัตรจะร่วมกับหัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายในการพิจารณาเลือกกลุ่มคณะผู้จัดการจัดจำหน่าย (Managers) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Fiscal Agent) สำหรับการออกพันธบัตรที่กล่าวต่อไป หลังจากนั้นก็จะพิจารณารายละเอียดของเงื่อนไขพันธบัตร หนังสือชี้ชวน และร่างความตกลงต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย

Underwriting Agreement

Suoscription Agreement

Fiscal and Paying Agency Agreement

Agent Bank Agreement

เมื่อพิจารณารายละเอียดเงื่อนไขพันธบัตร หนังสือชี้ชวน และร่างความตกลงต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ก็จะกำหนดวันลงนามในความตกลงที่กล่าว การปิดจำหน่ายและการชำระเงินที่ได้จากการจำหน่ายพันธบัตรตามลำดับ ซึ่งในทางปฏิบัติจะใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์

4. การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมืองของการก่อหนี้ต่างประเทศในแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน : กรณีศึกษาธนาคารโลก

ถ้าหากการกู้เงินให้แต่ผลดีเพียงด้านเดียวแก่ผู้กู้ เกษตรกรไทยที่เป็นนักกู้ตลอดกาลก็คงจะต้องดีวันดีคืนจากการก่อหนี้ แต่ความจริงก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ เกษตรกรไทยที่ยากจนส่วนมากล้วนเคยก่อหนี้มาแล้ว และมีจำนวนไม่น้อยที่ยิ่งกู้ยิ่งจน เพราะตกเป็นเหยื่อของการเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ จากนายทุนผู้ให้กู้ ฉันใดก็ฉันนั้น ประเทศยากจนในโลกที่สามก็อาจจะต้องตกเป็นเหยื่อของแหล่งที่ให้กู้ ซึ่งคงจะมีรูปแบบที่ลี่ลับซับซ้อนและมองเห็นได้ยากยิ่งกว่ากรณีของบุคคล

คนทั่วไปมักจะให้ความสนใจเฉพาะด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากการกู้เงินต่างประเทศ ส่วนต้นทุนทางสังคมที่ส่วนรวมต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการพึ่งพาทุนต่างประเทศนั้นมักจะถูกละเลย เพื่อเป็นการวิเคราะห์ถึงต้นทุนทางสังคมดังกล่าว ในที่นี้จะศึกษาบทบาทของธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของไทย โดยศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารโลกเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาเป็นเวลานานร่วม 3 ทศวรรษ (เริ่มกู้ครั้งแรกปี 2493) ก็ได้มีนักวิชาการไทยอย่างน้อย 2 ท่านคือ กฤช เพิ่มทินสิตต์ และวิวัฒน์ชัย อัตถากร [22/] ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับรัฐบาลไทยไว้หลายประการ อาทิ ธนาคารโลกมีบทบาทต่อการชี้นำนโยบายและการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไรบ้าง ธนาคารโลกได้กำหนดบทบาทของทุนต่างประเทศเพื่อรับใช้ฝ่ายใดแน่ ประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้า หรือประเทศโลกที่สาม และบทบาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสาธารณะของประเทศไทยอย่างไรบ้าง สำหรับคำถาม 2 ข้อแรกนั้น [23/] นักวิชาการทั้ง 2 ท่านนี้ได้ศึกษาหาคำตอบไว้บ้างแล้ว ส่วนคำถามข้อที่สามนั้นคงจะหาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้มิใช่เพราะขาดแคลนหลักฐานข้อมูล หากเป็นเพราะว่าคำตอบดังกล่าวไม่อาจแสดงให้เห็นชัดในเชิงปริมาณประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ ว่าเป็นผลดีหรือผลเสียนั้นยังต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางความคิด จิตสำนึก และความเชื่ออุดมการณ์ที่แตกต่างกันของผู้ประเมินแต่ละคนด้วย

จุดเริ่มต้นที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยเกิดขึ้นเมื่อธนาคารโลกได้ส่งคณะทำงานมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของไทยเมื่อ พ.ศ. 2500 และได้เสนอผลการสำรวจและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยึดเป็น "คัมภีร์" ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และ 2 โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ๆ ดังนี้ [24/]

1. รัฐบาลไทยควรทุ่มเทความพยายามเต็มที่ในอันที่จะส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบวิสาหกิจเสรี

2. บทบาทของรัฐบาลไทยในการพัฒนาควรเน้นในแง่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ ด้านการวางแผนกำหนดนโยบาย การบริหารงานจัดสรรทรัพยากรการพัฒนา แต่ไม่ประกอบธุรกิจในลักษณะแข่งขันกับเอกชน รัฐบาลไทยควรจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยเร็ว จัดเตรียมและทำการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เพียงพอ ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้มีบรรยากาศการลงทุนที่ดีดึงดูดใจนักลงทุนไทยและต่างชาติ

3. รัฐบาลไทยควรส่งเสริมการค้าต่างประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศ และรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนการกู้เงินต่างประเทศ ควรเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และภาคบริการ เพื่อนำประเทศไปสู่ภาวะความทันสมัย

อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นเป้าประสงค์หลักที่ธนาคารโลกได้ยืนยันและตอกย้ำอย่างมั่นคงและต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน รวมเป็นเวลานานกว่าสองทศวรรษ แม้ว่าในระยะเวลาต่อมา ธนาคารโลกได้มีข้อเสนอแนะใหม่ ๆ ออกมาอีก แต่ก็มีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเป้าประสงค์รองหรือการเปลี่ยนแปลงในแง่กลยุทธเท่านั้น ส่วนเป้าประสงค์หลักดังกล่าวยังคงไว้เต็มทุกประการ

เพื่อให้เป้าประสงค์หลักบรรลุผล ธนาคารโลกได้ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งยังผลให้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองไทยอย่างเด่นชัดมากขึ้นเรื่อย ๆ บทบาทในด้านต่าง ๆ ของธนาคารโลกที่มีต่อประเทศไทยอาจประมวลได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

(1) บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ

(2) บทบาทในการชี้นำและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่ประเทศไทย

(3) บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของหน่วยราชการไทย และในการกำหนดรูปแบบของรัฐบาล

4.1 <u>บทบาทในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยให้ประสานสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในรูปการพึ่งพิงทุนต่างประเทศ</u>

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างทุนต่างประเทศกับการพัฒนา มีอยู่สองแนวความคิดซึ่งอยู่ตรงข้ามกัน [25/] แนวความคิดหนึ่งคือทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตก ซึ่งสรุป

สำคัญได้ว่า การพัฒนาหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นได้ด้วยการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการนำเข้าเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทันสมัย หนทางลัดที่จะได้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและราคาแพงก็คือการนำเข้าทุนต่างประเทศ ทั้งในรูปเงินกู้ เงินช่วยเหลือและการลงทุน ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา ประเทศในโลกที่สามจำต้องยอมอยู่ในภาวะการพึ่งพาทุนต่างชาติในระดับสูง แต่เมื่อการผลิตด้านอุตสาหกรรมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่งแล้ว การพึ่งพาทุนต่างประเทศจะค่อย ๆ ลดลง และในที่สุดจะมาถึงจุดที่สามารถพึ่งตนเองได้

อย่างไรก็ตาม จากประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศส่วนมากในโลกที่สาม พบว่า ผลลัพธ์จากการพัฒนาแบบตะวันตกหาได้เป็นไปตามที่ทฤษฎีนี้กล่าวอ้างไม่ การพึ่งพาทุนต่างประเทศมีแต่จะเพิ่มระดับขึ้นเรื่อย ๆ และไม่มีความหวังว่าวันเวลาแห่งการหลุดพ้นจากทุนต่างชาติจะมาถึงเมื่อไร นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังมีข้อบกพร่องคือการไม่ใส่ใจในความสำคัญของโครงสร้างทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในโลกที่สาม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงรากลึกของปัญหาความด้อยพัฒนาได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาได้อย่างแท้จริง

อีกแนวความคิดหนึ่งคือทฤษฎีการพึ่งพิง (dependency theory)[26/] ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการรับทุนต่างประเทศทำให้โลกที่สามตกอยู่ในภาวะต้องพึ่งพิงประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางอย่างยากที่จะถอนตัว ทั้งนี้เนื่องจากระบบการผลิตของประเทศทุนนิยมเหล่านั้นได้พัฒนามาถึงขั้นระบบทุนนิยมผูกขาด ประเทศเหล่านั้นจึงต้องการขยายตลาดเพื่อระบายสินค้าไปสู่ประเทศในโลกที่สาม ขณะเดียวกันก็มุ่งแสวงหาทรัพยากรและวัตถุดิบที่ยังมีอยู่มากมายและราคาถูกในโลกที่สามมาป้อนโรงงานอุตสาหกรรมของตน เพื่อให้ระบบการผลิตขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้งและสามารถคงอัตราผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระดับสูงตลอดไป ดังนั้นประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางเหล่านี้จึงต้องพยายามทุกวิถีทาง เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ดังกล่าว ทางหนึ่งคือการใช้ทุนต่างประเทศเป็นเครื่องมือ การให้ทุนต่างประเทศทั้งในรูปเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และการลงทุน จึงล้อตประสานกันและมุ่งสู่เป้าประสงค์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นั่นคือการล่อให้ประเทศโลกที่สามตกอยู่ใน "บ่วงหนี้" (debt trap) และถูก

ครอบงำทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร การศึกษา และวัฒนธรรม นี่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศโลกที่สามส่วนมากต้องพึ่งพาทุนต่างประเทศตลอดไป รวมทั้งการพึ่งพาทางการศึกษาและวัฒนธรรมค่านิยมแบบตะวันตก ซึ่งอย่างหลังนี้มีอว่าเป็นอาวุธสำคัญควบคู่กับการครอบงำทางเศรษฐกิจซึ่งประเทศทางตะวันตกใช้ในการทำสงครามยึดกุมทางความคิด แทนที่สงครามยึดกุมพื้นที่ซึ่งประเทศทางตะวันตกเคยใช้ได้ผลกับประเทศทางตะวันออกในอดีต

ฉะนั้น กลุ่มนักทฤษฎีการพึ่งพิงจึงเสนอทางออกอย่างกว้าง ๆ ว่า โลกที่สามควรหันมาใช้แนวทางการพัฒนาแบบเน้นการพึ่งตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าให้ "ปิดประเทศ" แต่ให้รับทุนต่างประเทศโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเสรีภาพอันปลอดจากการถูกครอบงำทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และปัญญา

พิจารณากรณีของไทย จากการศึกษาของกฤช เพิ่มทันจิตต์ และวิวัฒน์ชัย อัตถากร พบว่าธนาคารโลกได้ร่วมมือกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกายัดนำให้ระบบเศรษฐกิจไทยผูกพันกับระบบทุนนิยมโลก โดยการใช้ทุนต่างประเทศเป็นเครื่องมือ เนื่องจากได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกให้แก่ประเทศไทย ด้วยการย้ำให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูง และการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ดังนั้นการจัดสรรทุนต่างประเทศแก่ไทยจึงมุ่งสนับสนุนสาขาเศรษฐกิจเฉพาะส่วนและเฉพาะด้าน คือเศรษฐกิจในเขตเมืองและในสาขาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ถนน ท่าเรือ โทรศัพท์ ไฟฟ้า และประปา ซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงต่อคนกลุ่มน้อยในเมืองและบรรษัทข้ามชาติ คนส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้ประโยชน์จากทุนต่างประเทศเท่าที่ควร

เมื่อเน้นการเพิ่ม GNP ในอัตราสูง การลงทุนก็ต้องสูงตาม จึงหนีไม่พ้นต้องไปพึ่งทุนต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันภาระหนี้ที่เพิ่มทุนขึ้นรวดเร็วนั้นมีผลเสียต่อภาวะดุลการชำระเงินและค่าเงินบาท ซึ่งจะผลักดันให้รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศในระดับสูงต่อไป

จากการศึกษาของวิวัฒน์ชัย อัตถากร สรุปว่าหนี้ต่างประเทศเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องนำเข้ามากกว่าส่งออก นอกจากนี้ ภาระการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นย่อมไปช่วงชิงเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก แทนการใช้เงินตราต่างประเทศเหล่านั้นไปซื้อสินค้าทุนและสินค้าจำเป็นอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุลย์อย่างหนักและต่อเนื่อง ซึ่งหน่วยวางแผนของรัฐก็ได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว อันเป็นพยานหลักฐานแสดงให้เห็นถึงชัยชนะในสงครามยึดกุมทางปัญญาที่กลุ่มประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางมีต่อประเทศไทย ดังนี้

> "การที่เงินตราต่างประเทศได้ไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลชำระเงินอีกต่อไป และมีแนวโน้มว่าจะยังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะ 2-3 ปีข้างหน้า (ตั้งแต่ 2523 - 2525) ซึ่งจะต้องใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น พร้อมทั้งขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาช่วยดุลการชำระเงินอีกด้วย" 27/

4.2 อิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่ประเทศไทย

ธนาคารโลกมีอิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่โลกที่สามโดยผ่านนโยบายการจัดสรรเงินกู้ในสาขาเศรษฐกิจที่สนับสนุน และการไม่จัดสรรเงินกู้ในสาขาที่ไม่สนับสนุน (strategic non-lending) ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสหรัฐได้กำหนดหน้าที่การให้เงินกู้ของธนาคารโลกไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกว่า 28/ ธนาคารโลกจะไม่จัดสรรเงินกู้สำหรับการลงทุนในลักษณะที่แข่งขันกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งกล่าวให้ชัดก็คือวิสาหกิจเอกชนต่างชาติและบรรษัทข้ามชาติที่ประกอบธุรกิจอยู่ในประเทศด้อยพัฒนานั่นเอง

เป้าประสงค์สำคัญที่ธนาคารโลกได้รับบัญชามาจากรัฐบาลสหรัฐจึงมีอยู่ 2 ประการ คือ (1) สร้างเสริมอุดมการณ์ทุนนิยมโดยหวังว่าระบบดังกล่าวจะเป็นปราการป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และ (2) สร้างเสริมระบบเศรษฐกิจแบบวิสาหกิจเสรี

ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้นักลงทุนจากประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมศูนย์กลางได้ลงทุนหาผลประโยชน์จากประเทศโลกที่สาม ส่วนผลประโยชน์ที่นักลงทุนเอกชนภายในประเทศโลกที่สามได้รับด้วยนั้นถือเป็นการให้ประโยชน์โดยไม่ตั้งใจ

จากการศึกษาประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับธนาคารโลก พบว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกที่ประเทศไทยใช้อยู่นี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากธนาคารโลก ทั้งนี้โดยผ่านนโยบายการจัดสรรเงินกู้และการให้คำปรึกษาชี้นำแก่รัฐบาลไทยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งปรากฏตามลำดับดังนี้ 29/

พ.ศ. 2500 - 2501 ธนาคารโลกได้ส่งคณะทำงานเข้ามาศึกษาสำรวจภาวะเศรษฐกิจและเสนอรายงานชื่อ "A Public Development Program For Thailand" ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยึดเป็นหลักในการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 คณะทำงานฯได้หาจุดเริ่มด้วยการวิจารณ์สภาพรัฐวิสาหกิจไทยในขณะนั้น และเสนอแนะให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนมาทำหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนของภาคเอกชน และชดเชยผลประโยชน์ที่ตกหายไปจากการยุบรัฐวิสาหกิจโดยการให้ข้าราชการผู้ทรงอิทธิพลเป็นกรรมการของวิสาหกิจเอกชน วิธีนี้คือการสร้างความสัมพันธ์แบบ "ไตรภาคี" ระหว่างกลุ่มชนชั้นปกครอง นายทุนต่างชาติ และนายทุนไทย ส่วนชนชั้นกรรมกรผู้ใช้แรงงานและชาวนานั้นไม่อยู่ในสายตาของธนาคารโลก

การชี้นำนี้บังเกิดผลคือ แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้มีคำแถลงว่า "รัฐจะไม่ดำเนินกิจการลงทุนใหม่ใด ๆ ในทางที่จะแข่งขันกับธุรกิจเอกชน" และในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้แถลงว่า "...รัฐมีนโยบายที่จะหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับภาคเอกชน และถ้ากิจการของรัฐ-วิสาหกิจใดมีอยู่และมีแนวโน้มว่าจะแข่งขันกับภาคเอกชน ก็จะพิจารณาโอนให้เอกชนโดยการขายหรือให้เช่า" 30/

คณะทำงานฯได้เสนอนโยบายส่งเสริมการลงทุนซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ (1) ส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า (2) การให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ เช่น การตั้งกำแพงภาษี และการงดเก็บภาษี (3) การจัดระเบียบองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรม (4) การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (5) การยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ และ (6) ปรับปรุงการให้สินเชื่อ

ผลจากการชี้แนะคือมีการแก้ไข พรบ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 และต่อมามีการประกาศใช้ พรบ.ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2505 เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่นายทุนต่างชาติเพิ่มขึ้น

<u>พ.ศ. 2514</u> หลังจากการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่ธนาคารโลกได้แนะนำเป็นเวลา 10 ปี คณะทำงานธนาคารโลกได้เข้ามาศึกษาภาวะเศรษฐกิจของไทยและได้จัดทำข้อเสนอแนะเมื่อกลางปี 2514 ในรายงานชื่อเป็นรหัสว่า EAP-28 ประกอบด้วยรายงานย่อย 6 ฉบับ เผยแพร่ในช่วงที่กำลังจัดทำแผนฉบับที่ 3

คณะทำงานฯ ได้พบว่าการพัฒนาภายใต้การชี้นำครั้งแรกของธนาคารโลกมีปัญหาคือ การพัฒนารวมศูนย์อยู่ในกรุงเทพฯและบริเวณใกล้เคียง ก่อให้เกิดความแตกต่างในรายได้ระหว่างภูมิภาค แต่คณะทำงานฯ ก็ยังคงชี้นำต่อไปว่า [31/] (1) ให้คงนโยบายการสร้างอัตราการเติบโตของ GDP ร้อยละ 7 ต่อปี (2) สร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (3) ส่งเสริมการส่งสินค้าออกให้มากขึ้น (4) ลดการนำสินค้าเข้า (5) ให้นำทุนเข้าประเทศให้มากขึ้น โดยเฉพาะสินเชื่อที่รัฐค้ำประกัน และ (6) ให้เพิ่มความสำคัญของเกษตรกรรม

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าที่ธนาคารโลกเสนอแนะในตอนต้นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาย คณะทำงานฯจึงเสนอแนะใหม่ว่าให้ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้ตอบสนองข้อเสนอดังกล่าวอย่างฉับพลันโดยการประกาศใช้ พรบ.ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2515

อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 3 และ 4 โดยนักวิชาการไทยได้พบว่า (1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกซึ่งเน้นอัตราการเติบโตของ GDP นั้นได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และระหว่างภูมิภาค (2) รัฐบาลไม่สามารถยุติการอุ้มชูอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกยังมีอุปสรรคมากมาย

พ.ศ. 2523 ในขณะที่นักวิชาการไทยประเมินว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบไตรภาคี การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า และการพึ่งพาทุนต่างประเทศทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์ทางโครงสร้าง [32/] ธนาคารโลกกลับมองว่าปัญหาความไม่สมดุลย์ทางโครงสร้างและความเหลื่อมล้ำของการพัฒนามีสาเหตุเกิดจากปัจจัยภายนอก คือวิกฤตการณ์น้ำมันและจากปัจจัยภายในคือภาวะการเมืองแบบไม่ "เรียบสงบนิ่ง"

อย่างไรก็ตาม ภาวะการเมืองแบบ "ไม่เรียบสงบนิ่ง" ก็ทำให้ธนาคารโลกได้คิดว่าควรจะกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนจำนวนมากขึ้น ดังนั้นในรายงานชื่อ "Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation" จึงได้เสนอแนะกลยุทธการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบ "จตุภาคี" คือให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานและชาวนามีส่วนร่วมในผลประโยชน์ [33/]

นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งชื่อ "Industrial Development Strategy in Thailand" [34/] ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในส่วนที่เป็นแผนงานพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งได้ชี้แนะให้เปลี่ยนจากอุตสาหกรรมทดแทนการสั่งเข้า มาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามอย่าง ฮ่องกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

นอกจากแผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีอีก 2 แผนงานคือ แผนงานแก้ไข

ด้านพลังงานและแผนงานพัฒนาเกษตรกรรมซึ่งรวมกันเข้าเป็นแผนงานปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐ-กิจไทย และผลจากการชี้นำดังกล่าว รัฐบาลไทยได้นำมาเป็นพื้นฐานการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

โดยสรุป นโยบายหรือข้อเสนอแนะของธนาคารโลกเท่าที่ผ่านมาตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มิได้ดีไปกว่า "การลองผิดลองถูก" เมื่อ "ลองแล้วผิด" ผู้เสียหายคือประชาชนชาวไทย คำถามจึงมีว่าทำไมรัฐบาลไทยจึงไม่ลองผิดลองถูกด้วยตนเองเล่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่ารัฐบาล-ไทยและหน่วยวางแผนไม่มีความเชื่อมั่นในสติปัญญาของคนไทยด้วยกันเองใช่หรือไม่ประการหนึ่ง หรือเกรงว่าหากไม่ยอมอยู่ภายใต้การชี้นำของธนาคารโลกแล้ว จะพลาดโอกาสได้รับเงินกู้ประการหนึ่ง หรือว่าธนาคารโลกยังยึดมั่นในทัศนคติแบบล้าหลังว่าตนเท่านั้นที่ฉลาดกว่าประเทศผู้กู้ทั้งหลายอีกประการหนึ่ง หรือเป็นเพราะเหตุทั้ง 3 ประการนี้ร่วมกันที่ทำให้ภาวะการชี้นำของธนาคารโลกยังมีอยู่ต่อไปในระดับสูง

4.3 <u>บทบาทในการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยและในการกำหนดรูปแบบของรัฐบาล</u>

คนทั่วไปเข้าใจว่าธนาคารโลกและหน่วยงานในเครือข่ายเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรเงินกู้ในการพัฒนาแก่ประเทศโลกที่สาม มีสถานภาพเป็นกลางในทางการเมืองและการทหาร แต่จากการศึกษาความเป็นมาของธนาคารโลกบ่งชี้ว่า นโยบายของธนาคารโลกถอดแบบมาจากนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ เพราะอิทธิพลของสหรัฐมีค่อนข้างสูงในธนาคารโลก อันสืบเนื่องมาจากอำนาจการลงคะแนนเสียง การกุมตำแหน่งประธานธนาคารมาโดยตลอด และพลังทางการเงินและการเมืองของรัฐบาลสหรัฐที่แฝงตัวซ่อนเร้นอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ ของธนาคารโลก

ในกรณีของไทย รัฐบาลสหรัฐมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะผดุงรักษาสภาวะการเมืองภายในประเทศไทยให้มีลักษณะ "แบบเรียบสงบนิ่ง" ในแง่หนึ่งเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ธุรกิจต่างชาติ ฉะนั้นการเมือง "แบบเรียบสงบนิ่ง" จึงเป็นการบำรุงขวัญแก่นักลงทุนต่างชาติโดยตรง ซึ่งจะเป็นไปได้ง่ายภายใต้รัฐบาลแบบเผด็จการ จึงเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่มีผู้นำประเภทนี้โผล่ขึ้นมา รัฐบาลสหรัฐมักไม่รั้งรอที่จะให้การสนับสนุน

กรณีตัวอย่างที่แสดงว่าธนาคารโลกมีส่วนเสริมนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ คือ กรณีที่รัฐบาลสหรัฐต้องการสร้างทางบางสาย เช่น บ้านไผ่-สระบุรี เพื่อประโยชน์ของสหรัฐในสงครามเวียตนาม และการสร้างถนนเข้าสู่หมู่บ้านต่าง ๆ ในภาคอีสานของ รพช.ตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐ ธนาคารโลกก็ได้ให้เงินกู้เพื่อสร้างทางเป็นเงิน 123 ล้านเหรียญสหรัฐในช่วงสงครามเวียตนาม ถนนที่สร้างในระยะนั้นส่วนมากมุ่งรับใช้กิจกรรมทางทหาร

การแทรกแซงยึดกิจการภายในของไทยโดยธนาคารโลกมักปรากฏอยู่เสมอ และมักจะกระทำอย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลสฤษดิ์ หรือรัฐบาลถนอม เพราะความต้องการของผู้นำแบบเผด็จการกับของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยผ่านธนาคารโลกมักจะไปด้วยกันได้ดีเสมอ

บทบาทของธนาคารโลกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเสนอแนะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม หากมิใช่เพราะคำแนะนำของธนาคารโลกแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้คงจะตั้งขึ้นได้ยาก เช่นเดียวกับหน่วยงานอีกหลายแห่งที่ประเทศไทยควรจะมี แต่ยังไม่มีจนแล้วจนรอดเพราะธนาคารโลกไม่ได้แนะนำมา

5. สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง 2 ประเด็น คือ (1) สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน และ (2) ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย

5.1 สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 2 ของบทความนี้ อาจสรุปปัญหาการก่อหนี้สาธารณะของไทยเป็น 2 ประเด็น คือ (1) ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย และ (2) ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนี้

5.1.1 ปัญหาสืบเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาที่สำคัญโดยสรุปคือ

(1) ในกรณีการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มิใช่นิติบุคคล พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตรี กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจก่อหนี้ได้ (ทั้งหนี้ภายในและต่างประเทศ) โดยเพียงแต่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เป็นการให้อิสระในการก่อหนี้แก่วิสาหกิจประเภทนี้มาก ซึ่งยังผลให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

(2) พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรค 2 บัญญัติไว้ในลักษณะที่เปิดช่องให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีการก่อหนี้ผูกพันไปก่อน แล้วจึงขออนุมัติ ครม.ในภายหลัง ซึ่งทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณหรือมีการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินบาทล่วงหน้า

(3) พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตการก่อหนี้หรือวงเงินกู้สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทมิใช่นิติบุคคล ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถกู้เงิน (ทั้งภายในและต่างประเทศ) ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด

ทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งนอกจากสร้างภาระการจ่ายคืนเป็นเงินตราต่างประเทศแล้ว ยังทำให้การกู้เงินต่างประเทศขาดเป้าหมายส่วนรวม หรืออาจทวนกระแสนโยบายการพัฒนาประเทศ ที่ต้องการให้มีความสมดุลย์ในการพัฒนาระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อผลในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ อันเกิดจากนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯที่แล้วมา

จากปัญหาและข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ควรมีการแก้ไข พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตรี โดยยกเลิกอำนาจการกู้ยืมของกระทรวงเจ้าสังกัดสำหรับการกู้เงินต่างประเทศ และต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง

(2) ควรมีการแก้ไข พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรค 2 ให้มีความกระชับขึ้น โดยตัดข้อความต่อไปนี้ออก "หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้"

(3) ใน พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ควรมีการกำหนดขอบเขตวงเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจประเภทมิใช่นิติบุคคลด้วย โดยอาจกำหนดเพดานบังคับแล้วแต่จะพิจารณาว่าเหมาะสม เช่น กำหนดให้การกู้เงินทั้งภายในและต่างประเทศรวมกันในปีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายได้ประจำปีในปีนั้น

5.1.2 ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบ

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุปดังนี้

(1) มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก และได้กลายเป็นภาระอย่างยิ่งในการชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ

ซึ่งเป็นการใช้เงินตราต่างประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(2) มีการละเลยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2525 อาทิ มีการทำสัญญากู้เงินโดยที่หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามโครงการได้ทันที มีการอนุมัติเงินกู้โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของเงินบาทสมทบ

(3) คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ขาดอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด ทำให้การพิจารณาและอนุมัติแต่ละโครงการขาดการเปรียบเทียบกับโครงการอื่นทั้งในสาขาเศรษฐกิจเดียวกันและต่างสาขา

จากการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงดังนี้

(1) จำกัดการกู้เงินต่างประเทศที่มิใช่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(2) ห้ามกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้เป็นเงินบาทสมทบโดยเด็ดขาด โครงการเงินกู้ที่จะต้องกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบให้ถือเป็นโครงการที่มี priority ต่ำ การเซ็นสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกัน ควรจะมีการตรวจสอบให้แน่ชัดว่าเจ้าของโครงการพร้อมที่จะดำเนินการ หากมีการจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ให้หักค่าธรรมเนียมดังกล่าวออกจากงบประมาณสมทบในจำนวนที่เท่ากัน

(3) หากมีการแก้ไข พรบ.ต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะในข้อ 5.1.2 แล้ว จะเป็นการขยายอำนาจการกลั่นกรองให้ครอบคลุมโครงการเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาพิจารณาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมด และการแก้ไขตามที่เสนอมานี้ก็เป็นเพียงการปะทะปะทังเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันวิกฤตการณ์ภาระหนี้ที่จะต้องเกิดขึ้นในเวลาอีกไม่นานข้างหน้า

เมื่อการก่อหนี้ต่างประเทศได้กลายสภาพเป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นปัญหาทางโครงสร้าง ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันการก่อหนี้สาธารณะได้กลายสภาพเสมือนเป็นรายได้ประจำส่วนหนึ่งในงบประมาณของภาครัฐบาล ถึงกระนั้นก็ตาม การบริหารหนี้สาธารณะของไทยยังมีลักษณะที่หละหลวมมากเมื่อเทียบกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งยังผลให้ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของไทยเริ่มเข้าสู่จุดวิกฤต ในแง่ที่ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลเกินเพดานบังคับ 9% ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มสูงเป็นประวัติการณ์ถึง 15% ในปีงบประมาณ 2527 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายก่อหนี้ต่างประเทศถึงกับต้องขอมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 โดยให้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเกินเพดานบังคับ 9% ได้เป็นกรณีพิเศษในช่วงปีงบประมาณ 2527 - 2530 และหากรัฐบาลไม่สามารถลดวงเงินกู้จากปีละ 2,060 ล้านเหรียญ สรอ. เป็นปีละ 1,600 ล้านเหรียญ สรอ. แล้ว การเพิ่มเพดานบังคับของอัตราส่วนภาระการชำระหนี้คงจะเป็นสิ่งที่หนีไม่พ้น

การเพิ่มเพดานบังคับของอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศนั้น เป็นทางออกที่ง่ายที่สุด แต่ก็อันตรายที่สุดเช่นกัน แท้จริงปัญหาหนี้สาธารณะของไทยได้มาถึงจุดที่จะแก้ด้วยการเพิ่มเพดานบังคับของเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ได้แล้ว เพราะการแก้ด้วยวิธีการแบบ "นกกระจอกเทศ" เช่นนี้ หาใช่การแก้ปัญหาไม่ แต่เป็นการเลี่ยงปัญหามากกว่า ทางออกที่เหมาะสมกว่าก็คือการพิจารณาหาทางแก้ปัญหาในระยะยาว ซึ่งอาจกระทำได้โดยการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะ

5.2 ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะของไทย

โดยที่เมื่อไม่นานมานี้คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการก่อหนี้ในประเทศ และหนี้ต่างประเทศเข้าด้วยกัน (โปรดดูหัวข้อ 2.2.1) นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการแก้ปัญหาระยะยาว ฉะนั้นในที่นี้จึงขอเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะอย่างกว้าง ๆ เพื่อการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้โดยการสานต่อจากจุดที่รัฐบาลได้เริ่มไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น

โดยทั่วไประบบการบริหารหนี้สาธารณะตามรูปแบบใหม่ควรจะมีการพิจารณาความเหมาะสมในองค์ประกอบใหญ่ ๆ 4 ส่วนคือ (1) วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะ (2) โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ (3) การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และ (4) การติดตามและประเมินผล (โปรดดูจากหัวข้อ 5.2.2)

5.2.1 วัตถุประสงค์ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะทุกประเภทมีเกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกันและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) เพื่อให้การกู้เงินต่างประเทศสามารถสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศตามที่กำหนดไว้ได้อย่างเต็มที่

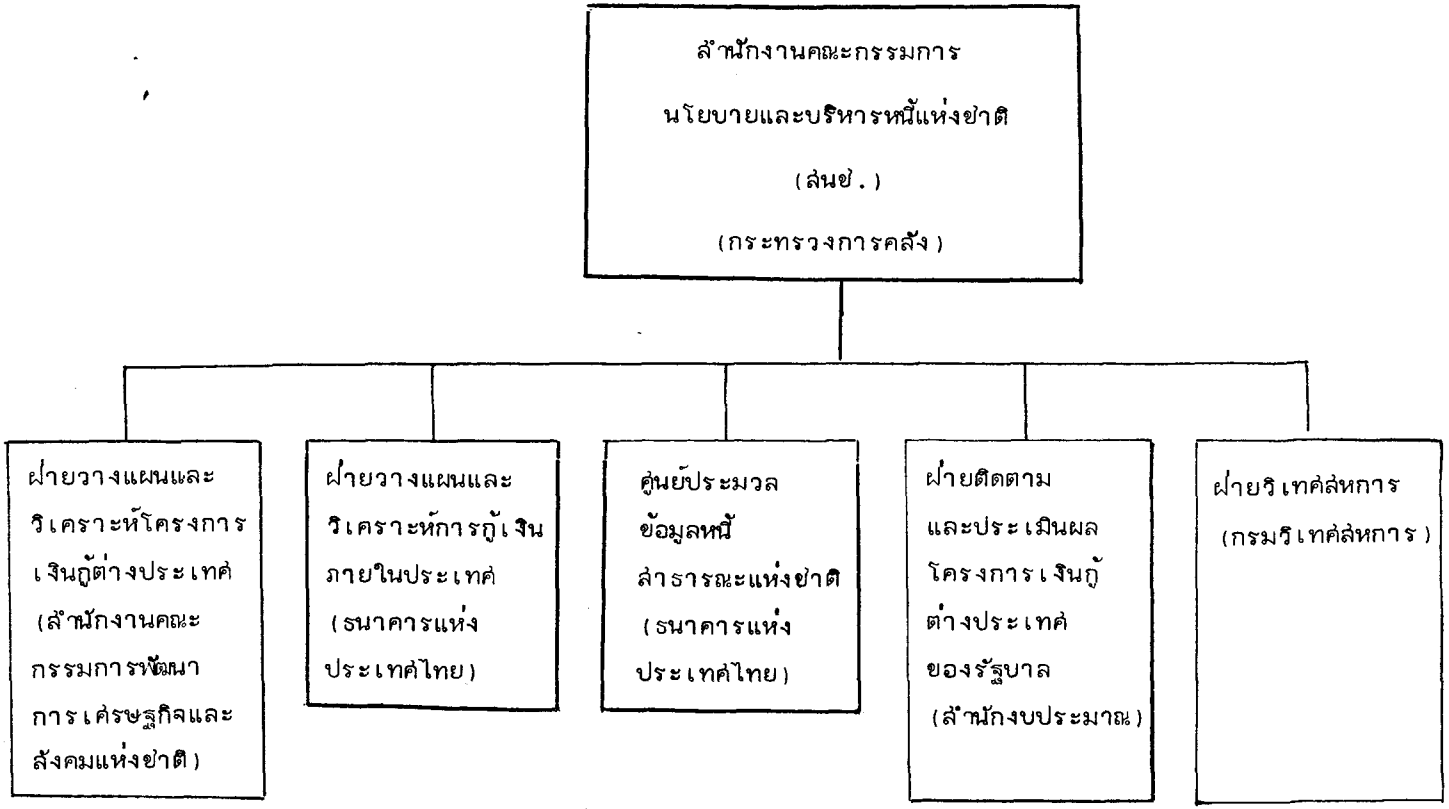
(3) เพื่อให้การใช้เงินกู้ต่างประเทศมีประสิทธิภาพและอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม

(4) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เศรษฐกิจส่วนรวม

5.2.2 โครงสร้างการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่

เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะมีเอกภาพ ควรมีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นมาเรียกชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและบริหารหนี้แห่งชาติ" และเพื่อเป็นการประหยัดในแง่ของงบประมาณ จึงควรใช้ทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคคลากร สถานที่ และงบประมาณเท่าที่มีอยู่แล้วตามปกติในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะระบบบริหารตามรูปแบบใหม่นี้มิใช่เป็นการสร้างงานใหม่ เพียงแต่เป็นการจัดระบบการทำงานที่กระจัดกระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงานให้เป็นหมวดเป็นหมู่เด่นชัดขึ้น โครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานดังกล่าวจะเป็นไปตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 . โครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย
และบริหารหนี้แห่งชาติ (ตามรูปแบบใหม่)



ตารางที่ 8 การแบ่งส่วนงานและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและการบริหารหนี้แห่งชาติ

การแบ่งส่วนงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
ส่นง.คณะกรรมการนโยบายและบริหารหนี้แห่งชาติ (กระทรวงการคลัง)	- วางนโยบายการก่อหนี้ภายในและต่างประเทศภาครัฐบาล และการก่อหนี้ภายนอกภาคเอกชน - กำหนด foreign exchange budgeting - ทำแผนการกู้ราย 1, 3 และ 5 ปี - วางหลักเกณฑ์การกู้เงินประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน - ทาบทาม เจรจา เซ็นสัญญากู้ สัญญาค้ำประกัน และรับรองด้านปริวรรตเงินตรา - ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา
ฝ่ายวางแผนและวิเคราะห์โครงการเงินกู้ต่างประเทศ (ส่ศช.)	- ศึกษาแผนพัฒนาฯ - กำหนด รวบรวม และวิเคราะห์โครงการเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล - จัดทำ feasibility study ร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ สำหรับเงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล
ฝ่ายวางแผนและวิเคราะห์การกู้เงินภายในภาครัฐบาล (ธนาคารแห่งประเทศไทย)	- ศึกษาความต้องการเงินกู้ภายในภาครัฐบาลและผลกระทบ - ดูแลเงินกู้ภายในของรัฐบาล - ประสานงานด้านรายรับและรายจ่ายเงินตราต่างประเทศตาม foreign exchange budgeting ที่กำหนด
ศูนย์ประมวลข้อมูลหนี้แห่งชาติ	- ประสานงานด้านการรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลของเงินกู้ต่างประเทศทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน - การกู้เงินภายในประเทศภาครัฐบาล - ให้บริการด้านข้อมูลแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 8 (ต่อ)

การแบ่งส่วนงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
ฝ่ายติดตามและประเมินผลโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล (สำนักงบประมาณ)	- ประสานงานด้านการติดตามและประเมินผลโครงการเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล (ร่วมกับ จนท.จากหน่วยงานต่าง ๆ ใน สนช.)
ฝ่ายวิเทศสหการ (กรมวิเทศสหการ)	- ประสานงานด้านจัดหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล

5.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ นอกจากที่ได้กำหนดและใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว สมควรต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่สำคัญเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ควรมีการจัดทำ foreign exchange budgeting ควบคู่กับการทำงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศมีประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม และเป็นดัชนีที่จะใช้เสริมกับเกณฑ์การจำกัดขอบเขตภาระหนี้

(2) สำหรับการกู้จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น ควรเปลี่ยนมาใช้วิธีการกู้แบบ lum sum สำหรับเงินกู้โดยตรงของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือลดระดับการเข้ามามีบทบาทหรืออิทธิพลของแหล่งเงินกู้เหล่านี้ต่อการกำหนดและวางแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ

(3) เพื่อให้เสริมกับข้อ (1) ควรมีการกำหนดขอบเขตของวงเงินกู้ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ และให้มีการเปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนของโครงการเฉพาะภายในสาขาเศรษฐกิจเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การกู้เงินต่างประเทศสามารถสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

(4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรเพิ่มบทบาทให้มากขึ้นในการวิเคราะห์ feasibility study ของโครงการเงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาลทุกโครงการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสร้างข้อมูลตัวเลขที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง ตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือโครงการก่อสร้างเขื่อนชลประทานที่สร้างขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ทั้งนี้จะอาศัย appraisal report ของแหล่งเงินกู้เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะความสูญเสียทางสังคมที่เกิดขึ้น แหล่งเงินกู้เหล่านี้ไม่ต้องรับภาระใด ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรจะจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมา สำหรับให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดทำ feasibility study แก่ส่วนราชการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการเงินกู้ขนาดกลางและขนาดเล็กที่ส่วนราชการบางแห่งต้องเกี่ยวข้องอยู่ในแผนพัฒนา แต่ยังไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการเงินกู้ต่างประเทศมาก่อน หรือยังมีประสบการณ์น้อย หรือขาดแคลนบุคคลากรที่ชำนาญงานในด้านนี้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้มีการกระจายโครงการเงินกู้ต่างประเทศไปสู่สาขาเศรษฐกิจที่ยังล้าหลัง เช่น เกษตรกรรม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าแนวการแก้ปัญหาระยะยาวเกี่ยวกับหนี้สาธารณะของไทยจะเป็นอย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรจะให้ความสนใจศึกษาได้ตั้งแต่บัดนี้ เพื่อจะได้ไม่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่เรื่อย ๆ อนึ่ง แนวการแก้ไขปัญหาการก่อหนี้สาธารณะของไทยด้วยการปฏิรูประบบการบริหารหนี้ในลักษณะเช่นนี้ หากรัฐบาลไม่แน่ใจว่าสมควรดำเนินการหรือไม่และจะรอให้ธนาคารโลกมาชี้แนะเหมือนอย่างเรื่องอื่น ๆ นั้น คงจะต้องผิดหวัง เพราะธนาคารโลกก็คงจะไม่ต่างไปจากเจ้าหนี้ทั้งหลายในโลกนี้ ที่มักจะชี้แนะลูกหนี้ได้ทุกเรื่อง ยกเว้นเพียงเรื่องเดียว นั่นคือ จะไม่ชี้แนะในหนทางที่จะทำให้ลูกหนี้ของตนมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น ในการกู้หนี้จากตน

ภาคผนวก

บทความ

การบริหารหนี้สาธารณะของไทย

ฉบับพิเศษ หน้า ๔๒

เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๔๔ ราชกิจจานุเบกษา ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

พระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๙

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๙

เป็นปีที่ ๓๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

(๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๒) รัฐบาลต่างประเทศ

(๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

(๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญากู้

มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญากู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ได้ตามความต้องการ

เงินที่ได้รับตามสัญญากู้หรือจากการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น ตามวรรคหนึ่งให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงทบวงกรมอื่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๖ ระยะเวลาชำระต้นเงินคืนต้องไม่เกินห้าสิบปี นับแต่วันทำสัญญากู้ หรือวันออกพันธบัตรหรือตราสาร

มาตรา ๗ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันทำสัญญากู้ หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น โดยระบุสกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระต้นเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการกู้เงินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น บัดนี้ กฎหมายดังกล่าวได้หมดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙ แต่การกระทรวง-

การคลังยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติ
กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๙

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๙

เป็นปีที่ ๓๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศและโครงการความมั่นคงแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลในต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินที่รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ รับรอง เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศ หรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ แต่ทั้งนี้มูลค่า

ของการกู้เงินรวมกันต้องไม่เกินสองหมื่นล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่างประเทศประเภทสกุลหนึ่ง หรือหลายสกุลก็ได้

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในวันที่ทำสัญญากู้

มาตรา ๔ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะทำเป็นสัญญากู้หรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ตามความต้องการ

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๖ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ประกาศยอดเงินกู้รวมกันเป็นเงินบาทภายในเดือนธันวาคมของแต่ละปีที่มีการกู้เงิน

มาตรา ๗ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายมีอำนาจดำเนินการแทนรัฐบาล

มาตรา ๘ การกู้เงินตามสัญญากู้ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้และมีผลผูกพันรัฐบาลนับแต่วันที่ได้ทำสัญญานั้น ๆ

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องทำการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทโธปกรณ์ให้แก่กองทัพไทย เพื่อดำรงไว้ ซึ่งเอกราชอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ ในการนี้ จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและยุทโธปกรณ์บางส่วนต้องจัดหาจากต่างประเทศอันจะต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ สมควรให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร
พ.ศ. ๒๕๒๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๔

เป็นปีที่ ๓๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๕"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับ

ป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ในปีงบประมาณปีหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ทำสัญญากู้

มาตรา ๔ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะทำเป็นสัญญากู้หรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๖ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุสกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเงินบาท อัตราดอกเบี้ยค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระต้นเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

มาตรา ๗ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการแทนรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ประกอบกับมีรัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทโธปกรณ์ทางการทหาร (Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี แต่ในการรับความช่วยเหลือในรูปสินเชื่อดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติ
กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน
พ.ศ. ๒๕๑๐

(และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕
พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในกาค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐)

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๐
เป็นปีที่ ๒๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีประบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"การค้ำประกัน" หมายความรวมถึงอาวัลตั๋วเงินด้วย

*** "ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานครด้วย"

"องค์การของรัฐ" หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม

"เงินกองทุน" หมายความว่า ทุนที่ชำระแล้ว ทุนสำรอง ซึ่งรวมทั้งเงินสำรองอื่นที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรรแล้ว

*** "มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินได้โดยการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องเป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ"

*** แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

*** แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

**** "มาตรา ๕ กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ก่อหนี้ผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ หกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(๓) การก่อหนี้ผูกพันตาม (๑) และหรือ (๒) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน (๓) มิให้ใช้บังคับแก่การค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม"

มาตรา ๖ การคำนวณเงินที่กระทรวงการคลังก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันตามมาตรา ๕ (๓) มิให้นำจำนวนเงินค้ำประกันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นมารวมคำนวณด้วย

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทย ให้คำนวณโดยเทียบจากค่าเสมอภาค

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มอบอำนาจให้บุคคลใดลงชื่อในสัญญาค้ำประกันที่กระทำในต่างประเทศ

(๒) กำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ และสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกัน

**** แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๒๐

มาตรา ๙ พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระทั่งการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และไม่กระทบกระทั่งการค้ำประกันใด ๆ ที่กระทรวงการคลังได้กระทำไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นบางแห่งมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินงานตามหน้าที่และกระทรวงการคลังอาจมีความจำเป็นต้องค้ำประกันการกู้เงินนั้น ๆ ด้วย จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการที่กระทรวงการคลังจะเข้าค้ำประกันขึ้นไว้ (พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๑๒๕ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ.๒๕๑๙ ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศหรือแหล่งเงินกู้ของบุคคลในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้หมดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙ แต่กระทรวงการคลังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศโดยการตราพระราชบัญญัตินี้

(พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๙ ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๔๔ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๙)

ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๐๗

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๗"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๓ และ ให้ใช้ระเบียบนี้แทนตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

"ก่อหนี้" หมายความว่า การกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงการเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของและบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

ข้อ ๔ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินกิจการใดอันจะเป็นผลก่อหนี้ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และระยะเวลา

๒. รายงานการดำเนินงานและการคาดคะเนวิธีการดำเนินงาน

๓. รายงานการสำรวจและการประเมินผลที่พึงจะได้รับ

๔. การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย (รวมทั้งการบำรุงรักษา) จากการดำเนินงานตามโครงการ

๕. รายละเอียดที่จะใช้จ่ายเงินตามโครงการโดยแยกเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ

๖. ประมาณการความสามารถในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และอื่น ๆ

๗. งบดำเนินการย้อนหลังอย่างน้อย ๓ ปี (ถ้ามี)

๘. รายละเอียดอื่นใดที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเห็นสมควรเพิ่มเติม

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๔ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมของโครงการนั้น

ถ้าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โครงการนั้นยังไม่เหมาะสมที่จะนำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณา

ถ้าหากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โครงการนั้นมีความเหมาะสมที่จะนำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีมีมติยืนยันให้ดำเนินการก็ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาดำเนินการในด้านการก่อหนี้ต่อไป

ข้อ ๖ ให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า "คณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อหนี้กับต่างประเทศ" เรียกชื่อย่อว่า "อ.พ.น." เป็นคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ และองค์การดังต่อไปนี้ คือ

๑. ประธานกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	เป็นประธานอนุกรรมการ
๒. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	เป็นอนุกรรมการ
๓. อธิบดีกรมวิเทศสหการ	เป็นอนุกรรมการ
๔. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	เป็นอนุกรรมการ
๕. ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ	เป็นอนุกรรมการ
๖. ผู้แทนสำนักงบประมาณ	เป็นอนุกรรมการ
๗. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	เป็นอนุกรรมการ
๘. ผู้แทนกรมอัยการ	เป็นอนุกรรมการ
๙. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อหนี้กับต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาการก่อหนี้ ให้ความเห็นในหลักการ และรายละเอียดในการก่อหนี้ เช่น สมควรจะกู้เงินเพียงใด จากแหล่งใด ในรูปและเงื่อนไขประการใด

เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนั้นได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๗ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อหนี้กับต่างประเทศ ได้พิจารณาการก่อหนี้ตามความในข้อ ๖ นั้นเสร็จแล้ว ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินำเสนอ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป พร้อมทั้งแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลัง กรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และสำนักงบประมาณทราบด้วยแล้วแต่กรณี

ข้อ ๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการได้ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการ ดำเนินการร่างคำเสนอขอก่อหนี้พร้อมทั้งรายละเอียดเท่าที่จำเป็นตามหลักการและรายละเอียดที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วดำเนินการตามหัวข้อดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการก่อหนี้ทั่วไป ไม่เกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศทางการเงินนั้น ถ้ารัฐบาลเป็นคู่สัญญา ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการลงนามในคำเสนอขอก่อหนี้ รวมทั้งการเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนการเจรจาเงื่อนไขเพื่อยกร่างสัญญานั้น ให้กระทรวงการคลังร่วมกับเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการแล้วเสนอร่างสัญญาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ พร้อมทั้งส่งร่างสัญญาให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาด้วย เมื่อถึงขั้นลงนามในสัญญาให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงนามในสัญญานั้นต่อไป

ในกรณีที่รัฐบาลเป็นแต่เพียงผู้ค้ำประกัน ให้ส่งคำเสนอขอก่อหนี้ไปยังกระทรวงการคลังดำเนินการร่วมกับเจ้าของโครงการตามนัยแห่งวรรคต้น

(๒) ในกรณีที่เป็นการก่อหนี้ตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถ้ารัฐบาลเป็นคู่สัญญา ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการลงนามในคำเสนอขอก่อหนี้ รวมทั้งการเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนการเจรจาเงื่อนไขเพื่อยกร่างสัญญานั้น ให้กระทรวงการคลังร่วมกับกรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและเจ้าของโครงการกระทรวงการคลังลงนามในสัญญานั้นต่อไป

ในกรณีที่รัฐบาลเป็นแต่เพียงผู้ค้ำประกันการก่อหนี้ตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น กระทรวงการคลังและกรมวิเทศสหการดำเนินการร่วมกับเจ้าของโครงการนั้นด้วยตามนัยแห่งวรรคต้น

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีข้อเสนอจะเปลี่ยนแปลงหลักการและเงื่อนไขของการก่อหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำข้อที่จะเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติโดยทั่วไป ตามเงื่อนไขแห่งสัญญาก่อหนี้ตามระเบียบนี้ โดยร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและกรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และประสานงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๑๑ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้ก่อหนี้ขึ้น รวมทั้งการก่อหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ประมวลผลการใช้จ่ายเงินตามโครงการ ตามแบบหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้กำหนดขึ้น และให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการเบิกเงินกู้ การชำระหนี้และดอกเบี้ยให้กระทรวงการคลังทราบเป็นประจำทุกเดือนภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะก่อหนี้ ซึ่งจำเป็นต้องให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ให้ปฏิบัติตามนัยแห่งระเบียบนี้ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำตารางภาระหนี้ต่างประเทศรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกสามเดือน

ประกาศ ณ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๗

จอมพล ถ. กิตติขจร

(จอมพลถนอม กิตติขจร)

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบ

การก่อหนี้กับต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๒๐

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๐๗ และให้ใช้ระเบียบนี้แทนตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์

"ก่อหนี้" หมายความว่า การกู้เงินจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินหรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงการเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของ และบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

ข้อ ๔ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลก่อหนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และระยะเวลา

๒. รายงานการดำเนินงานและการคาดคะเนวิธีการดำเนินงาน

๓. รายงานการสำรวจและการประเมินผลที่พึงจะได้รับ

๔. การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย (รวมทั้งการบำรุงรักษา) จากการดำเนินงานตามโครงการ

๕. รายละเอียดที่จะใช้จ่ายเงินตามโครงการ โดยแยกเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ

๖. ประมาณการความสามารถในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ยและอื่น ๆ

๗. งบดำเนินการย้อนหลังอย่างน้อย ๓ ปี (ถ้ามี)

๘. รายละเอียดอื่นใดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นสมควรเพิ่มเติม

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อ ๔ ให้สำนักงานพิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการนั้น ตลอดจนพิจารณาว่าจะสมควรนำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้านการใช้เงินของโครงการด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า โครงการดังกล่าวสมควรใช้เงินกู้หรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ถ้า

เห็นสมควรก็ให้เสนอแนะแหล่งเงินกู้ที่สมควรติดต่อเจรจา เพื่อให้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็นในข้อ ๕ ต่อคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

๒. ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ

๓. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ

๕. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ

๖. อธิบดีกรมวิเทศสหการ เป็นกรรมการ

๗. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต่อหนี้กับต่างประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

(๒) จัดให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศฉบับนี้ และให้มีการติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้ หรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ และตามข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดตามให้มีการจัดสรรงบประมาณสมทบและการจัดเงินบาทสมทบจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ

(๓) ศึกษาและพิจารณาภาระหนี้และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ ไป ทั้งนี้ โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

และคณะกรรมการฯ อาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาเสนอแผนเงินกู้ แสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปกติจะเป็นแผน ๕ ปี ให้คณะกรรมการทราบถึงขนาดของความต้องการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในแผนเงินกู้ดังกล่าว ก็ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ ไปด้วย

ข้อ ๙ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาทาบทามแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการ ตามแผนเงินกู้ ที่คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดไว้ในข้อ ๗

๒. เจรจารายละเอียดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขตามสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกัน หรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของ และบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี

๓. ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญากู้เงิน และสัญญาค้ำประกันรวมทั้งการจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๙ ในกรณีที่โครงการเงินกู้มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน หรือทางวิชาการเป็นส่วนสมทบด้วย เพื่อให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ให้กรมวิเทศสหการเป็นผู้พิจารณาแหล่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากต่างประเทศ และเป็นผู้ติดต่อทาบทามขอความช่วยเหลือดังกล่าว

ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือจากธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการติดต่อทาบทามและขอความช่วยเหลือตามระเบียบการของสถาบันการเงินดังกล่าว

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ศึกษาและติดตามภาวะการเงินทั้งในตลาดต่างประเทศและในประเทศ และพิจารณาจัดทำรายงานภาระหนี้สินของประเทศ รวมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปร่วมด้วย เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ

ข้อ ๑๑ ในการเจรจาทาบทามแหล่งเงินกู้ตามโครงการต่าง ๆ นั้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอเงื่อนไขการกู้เงินหรือการค้ำประกันเงินกู้ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการเจรจาทำความตกลงในรายละเอียดขั้นสุดท้ายของโครงการและ

สัญญาเงินกู้ และหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้

ข้อ ๑๒ เมื่อได้มีการเจรจาทำความตกลงและมีการลงนามในสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังรายงานให้คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) ธานินทร์ กรัยวิเชียร

(นายธานินทร์ กรัยวิเชียร)

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบ
การก่อหนี้กับต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๒๕

โดยที่เห็นเป็นการสมควรให้มีระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ ใช้แทนระเบียบที่ได้กำหนดไว้เดิม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดขึ้นไว้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๕"

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ และให้ใช้ระเบียบนี้แทน ตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

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

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์

" ก่อหนี้" หมายความว่า การกู้เงินจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินหรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งนี้ รวมทั้งหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน และหนี้ที่มีอายุเวลาสั้นกว่า ๑ ปี และให้หมายความรวมถึง การเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของ และบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

<u>คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ</u>

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" 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

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้ของฝ่ายรัฐบาลกับต่างประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

(๒) พิจารณากำหนดแผนการกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งแผนระยะสั้นและระยะปานกลาง และแผนระยะยาวซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) พิจารณาจัดทำแผนการกู้เงินสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ของทุกปี โดยแผนดังกล่าวจะต้องแสดงถึงหน่วยงานผู้ขอกู้ แหล่งเงินที่คาดว่าจะกู้ วงเงินกู้ หมายกำหนดการกู้เงิน ความต้องการเงินบาทสมทบ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ต้องแสดงได้ด้วยว่าวงเงินกู้ตามแผนดังกล่าวเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในช่วง ๕ ปี ต่อไปแล้ว ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ ๙

อนึ่ง สำหรับการรวมการก่อหนี้ตามแผนดังกล่าวสำหรับหนี้ระยะสั้นกว่า ๑ ปี ให้นับเฉพาะการกู้เงินที่จะต่อเนื่องกับการกู้เงินระยะยาวในโอกาสต่อไป หรือที่เป็นการกู้เงินในรูปเงินทุนหมุนเวียน Revolving Fund และในทั้ง ๒ กรณี ให้คำนวณดอกเบี้ยตามเงื่อนไขสำหรับเงินกู้นั้น ๆ โดยถือว่าไม่ต้องชำระเงินต้น แต่ให้ถือว่ามีเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับปีต่อ ๆ ไป เท่ากับตามเงื่อนไขทั่วไปของเงินกู้จากตลาดการเงินต่างประเทศ หากเป็นการกู้ระยะยาว

(๔) เมื่อคณะกรรมการอนุมัติแผนการกู้เงินประจำปีตามข้อ ๔(๓) แล้ว ห้ามมิให้มีการกู้เงินนอกเหนือจากที่ได้อนุมัติตามแผนนี้ เว้นเสียแต่ว่าคณะกรรมการจะพิจารณาอนุมัติตัดวงเงินกู้ที่อยู่ในแผนแล้วออกเสียอย่างน้อยเท่ากัน

(๕) จัดให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศฉบับนี้ และให้มีการติดตาม

การปฏิบัติเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้หรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้ และตามข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดตามให้มีการจัดสรรงบประมาณสมทบและการจัดเงินบาทสมทบจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ

(๖) ศึกษาและพิจารณาภาระหนี้และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ ไป โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบตามกลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) พิจารณาความต้องการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจและองค์การของรัฐในส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบ และในส่วนที่รัฐบาลจะต้องค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งพิจารณา กำหนดแหล่งเงินกู้ เงื่อนไข ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกู้เงินดังกล่าว

(๘) พิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจทุกประเภทองค์การและทุกวัตถุประสงค์ที่จะกู้จากตลาดเอกชนในต่างประเทศ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้

๘.๑ อยู่ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือหากไม่อยู่จะต้องได้ผ่านการพิจารณายอมรับแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าเป็นโครงการพิเศษที่เหมาะสม

๘.๒ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องมีอัตราผลตอบแทนเทียบเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ เช่น การประกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๘.๓ ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องก่อให้เกิดผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษหากอยู่ในรูปก่อให้เกิด

การผลิตรายได้ หรือการออมรายจ่ายเงินตราประเทศของประเทศ

(๙) พิจารณาการกู้เงินจากตลาดต่างประเทศเพื่อนำเข้าใช้สร้างเงินบาทสมทบ

(๑๐) พิจารณาประสานการบริหารงานเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ ตลอดจนพิจารณาเสนอแนะนโยบายและหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศที่อาจต้องการต่อไป

ข้อ ๕ คณะกรรมการอาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น และในการพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการเชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปร่วมพิจารณาด้วยได้

<u>เงินกู้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม</u>

ข้อ ๖ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลก่อหนี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้กำหนด

ข้อ ๗ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๖ ให้สำนักงานพิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการนั้น ตลอดจนพิจารณาว่าจะสมควรนำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้านการใช้เงินของโครงการด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า โครงการดังกล่าวสมควรใช้เงินกู้หรือไม่ นอกจากนี้ ถ้าเห็นสมควรให้เสนอแนะแหล่งเงินกู้ที่สมควรติดต่อเจรจา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็นในข้อ ๖ ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ข้อ ๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาเสนอจัดทำแผนโครงการเงินกู้ประจำปี และ ๓ ปี เสนอต่อคณะกรรมการแสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้พิจารณาประกอบการกำหนดแผนการกู้เงินเป็นรายปีตามข้อ ๔(๓) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ในบัญชีดังกล่าว ก็ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ ไปด้วย

<u>เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ</u>

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

<u>เงินกู้อื่น</u>

ข้อ ๑๐ สำหรับเงินกู้อื่นของทางราชการที่ไม่ได้นำไปใช้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้หน่วยงานผู้ประสงค์จะขอกู้จัดทำรายละเอียดชี้แจงความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการก่อนที่จะดำเนินการกู้เงิน

เงินกู้ของเอกชน

ข้อ ๑๑ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำรายงานหนี้เงินกู้ของภาคเอกชน ในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งการคาดคะเนความต้องการและหนี้เงินกู้จากต่างประเทศของภาคเอกชนต่อไปในอนาคตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหารหนี้เงินกู้ของประเทศภายในวันที่ ๓๑ กำกฎาคม ของทุกปี

การดำเนินการกู้เงิน

ข้อ ๑๒ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาทาบทามแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ

๒. เจรจารายละเอียดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขตามสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกัน หรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อซื้อสิ่งของและบริการด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี

๓. ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันรวมทั้งการจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่โครงการเงินกู้มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินหรือทางวิชาการเป็นส่วนสมทบด้วย เพื่อให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ให้กรมวิเทศสหการเป็นผู้พิจารณาหาแหล่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากต่างประเทศ และเป็นผู้ติดต่อทาบทามขอความช่วยเหลือดังกล่าว

ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการติดต่อทาบทามและขอความช่วยเหลือตามระเบียบการของสถาบันการเงินดังกล่าว

ข้อ ๑๔ ในการเจรจาทาบทามแหล่งเงินกู้ตามโครงการต่าง ๆ นั้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอเงื่อนไขการกู้เงินหรือการค้ำประกันเงินกู้ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการเจรจาทำความตกลงในรายละเอียดขั้นสุดท้ายของโครงการและสัญญาเงินกู้และหรือสัญญาค้ำประกันเงินกู้

ข้อ ๑๕ เมื่อได้มีการเจรจาทำความตกลงและมีการลงนามในสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังรายงานให้คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๕

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(พลเอก เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

เชิงอรรถ

1. เอกสารที่อธิบายหลักการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไปได้แก่ตำราวิชาการคลังต่าง ๆ อาทิ James M. 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 แตงเจริญ และคณะ, การคลังของประเทศไทย, เรื่อง "หนี้สาธารณะ" โดย เรณู ไพโรจน์บุตร (กรุงเทพ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2515), อรัญ ธรรมโน, การคลัง ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2513), จำนงค์ สมประสงค์ และ ทองโรจน์ อ่อนจันทน์, "คำบรรยายวิชาการคลังรัฐบาล" (คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2513) บทที่ 6 "หนี้สาธารณะ" (อัดสำเนา)

   ในการเขียนหัวข้อ "การบริหารหนี้สาธารณะภายในประเทศของรัฐบาล" ในที่นี้ ผู้เขียนได้อาศัยเอกสารของหน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล" 17 กรกฎาคม 2527 (ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง) เป็นแนวทางสำคัญในการเขียน จึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ ส่วนความผิดพลาดใด ๆ อันอาจปรากฏ เป็นของผู้เขียน

2. หน่วยการคลัง (2527), หน้า 1-4

3. เล่มเดียวกัน, หน้า 3

4. เล่มเดียวกัน, หน้า 4-6

5. เล่มเดียวกัน, หน้า 11

6. เล่มเดียวกัน, หน้า 13

7. เล่มเดียวกัน, หน้า 19-25

8. เล่มเดียวกัน, หน้า 26-31

9. William G. Bowen, 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.

10. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ยืดจำกัดในการก่อหนี้ต่างประเทศ : ถึงจะเยยิบยื้นแล้วก็ยังเยยิบได้อีก" ดอกเบี้ย ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 (กันยายน 2525) หน้า 35

11. ชาลินี นิรินันทน์, "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2517, หน้า 75

12. หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย "การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล" 17 กรกฎาคม 2527 (อัดสำเนา) หน้า 31

13. เล่มเดียวกัน, หน้า 1

14. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บทความเติม, หน้า 32

15. หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย, "บันทึกเรื่องการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐ" (มีนาคม 2527)(อัดสำเนา), หน้า 5

16. "หวั่นหนี้ท่วมประเทศคลังแนะลดเงินกู้นอก" รวมประชาชาติ พุธที่ 9 มกราคม 2528, หน้า 17

17. จงรัก ระรวยทรง, "วิเคราะห์ยืดจำกัดของการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ", วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527), หน้า 69-73

18. ปราณี ทินกร, "วิเคราะห์ยืดจำกัดของการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย : บทวิจารณ์" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2527) หน้า 185-196

19. ประวิทย์ คล่องวัฒนกิจ, "วิธีการก่อหนี้กับต่างประเทศของภาครัฐบาล", เอกสารประกอบการสัมนาเชิงปฏิบัติการ NIEO ครั้งที่ 4 เรื่อง หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 3 เมษายน 2523 (อัดสำเนา), หน้า 4

20. อนุสรณ์นายเจริญ กลิ่นอวล, เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร, บทความเรื่อง "การควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศ" โดยพิสิฐ ล้ออาธรรม (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523) หน้า 154

21. ประวิทย์ คล่องวัฒนกิจ, เล่มเดิม, หน้า 6

22. 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. 2525; Wiwatchai Atthakorn, "Thailand's Development Policy and the External Debt Problem, 1961-1979" (Ph.D. dissertation at Indiana University, 1982; กฤช เพิ่มทันจิตต์, (2526) "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก" และ วิวัฒน์ชัย อัตถากร, (2526) "การพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยหนี้ต่างประเทศและความช่วยเหลือ

ระหว่างประเทศ", เอกสารประกอบการสัมนาเชิงปฏิบัติการของ NIEO ครั้งที่ 14 เรื่อง Dependency Theory จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2526 ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในการเขียนหัวข้อนี้ ผู้เขียนได้อาศัยเอกสารดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ

23. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), A Public Development Program for Thailand, (Baltimore, Maryland : The Johns Hopkins Press, 1959) อ้างโดย วิวัฒน์ชัย อัตถากร (2526) หน้า 27

24. 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

25. วิวัฒน์ชัย (2526), หน้า 2-9

26. โปรดดู วินิต ทรงประทุน, "พัฒนาการทางความคิดของทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ" และ ปกรณ์ ปรียากร,"การประยุกต์ทฤษฎีการพึ่งพาในการวิเคราะห์เศรษฐกิจ/สังคมไทย : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษา" เอกสารประกอบการสัมนาเชิงปฏิบัติการ NIEO ครั้งที่ 14 เรื่อง Dependency Theory

27. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523) หน้า 81

28. 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 อัตถากร (2526) หน้า 28

29. กฤช เพิ่มพันจิตต์ (2526), หน้า 41-59

30. เล่มเดียวกัน, หน้า 41-42

31. เล่มเดียวกัน, หน้า 49

32. วิวัฒน์ชัย (2526) หน้า 47

33. The World Bank (IBRD), Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation (Washington D.C. : East Asia and Pacific Regional Office, 1980), p. 31

34. The World Bank (IBRD), Industrial Development Strategy in Thailand (Washington D.C. : East Asia and Pacific Regional Office, 1980)

เอกสารหมายเลข 5

"นัยเศรษฐศาสตร์ของเงินกู้ป้องกันประเทศ"

โดย
ดร.สุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง
นายศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นัยเศรษฐศาสตร์ของเงินกู้ป้องกันประเทศ

สารบัญ

		หน้า
1.	ความหมายของความมั่นคงของประเทศ (National Security)	5 - 2
	1.1 ประโยชน์ (Benefit) ของความมั่นคงของประเทศ	5 - 2
	1.2 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ	5 - 7
2.	การใช้จ่ายทางการทหารและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	
	2.1 การใช้จ่ายทางการทหารของโลก	5 - 10
	2.2 การใช้จ่ายทางการทหารของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน	5 - 11
	2.3 การใช้จ่ายทางการป้องกันประเทศและความเจริญทางเศรษฐกิจ	5 - 12
3.	แหล่งที่มาของรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศของไทย	
	3.1 วิวัฒนาการของแหล่งที่มาของรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ	5 - 13
	3.2 ข้อจำกัดและข้อสังเกตการก่อหนี้เพื่อการป้องกันประเทศ	5 - 14
	3.3 การรับภาระหนี้	5 - 16
4.	ลักษณะการใช้จ่ายการป้องกันประเทศ	
	4.1 การจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	5 - 18
	4.2 การจัดสรรงบประมาณภายในกองทัพต่าง ๆ	5 - 19
	4.3 การเลือกคู่ค้าอาวุธ	5 - 22
5.	สรุป	5 - 23
6.	ตาราง	5 - 24

นัยเศรษฐศาสตร์ของเงินกู้ป้องกันประเทศ

งบประมาณทางการทหารนั้นเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน ความสนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินนี้มีอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถาบันทหารเริ่มกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ซึ่ง ทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยที่ กำลังตกอยู่ในสภาวะที่ทรุดหนักอยู่แล้วยิ่งทรุดหนักลงไปอีก[1/]

การศึกษาเกี่ยวกับสถาบันทหารเท่าที่ผ่านมามักจะเน้นนัยทางการเมืองมากกว่าที่จะศึกษาถึง นัยเศรษฐศาสตร์ของสถาบันนี้ กล่าวคือ การศึกษาว่าสถาบันนี้สร้างประโยชน์อะไรให้กับสังคมและการรักษาบทบาทของสถาบันนี้ไว้ ต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอะไรบ้าง เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์แล้วมีคุ้มเกินกว่าค่าใช้จ่ายหรือไม่ การศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์สำหรับการใช้จ่ายทางทหารมีน้อยเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ของรัฐบาล

สาเหตุที่มีการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์น้อย มิได้เป็นเพราะขาดผู้สนใจ แต่เนื่องมาจากข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ด้านการใช้จ่ายของทหารถือเป็นความลับของชาติ ทำให้ข้อมูลมีจำกัด นอกจากนั้นวิธีการวิเคราะห์ประโยชน์ของความมั่นคงของชาติยังกระทำได้ยาก

ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ด้านการทหารนั้นมีอยู่ 2 ระดับ คือในระดับแรกเป็นการศึกษาว่าจะจัดสรรทรัพยากร เพื่อใช้ในการป้องกันประเทศเท่าใด เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้จ่ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของชาติ ในระดับที่สองเป็นการศึกษาการใช้ทรัพยากร ที่จัดสรรมาให้นั้นเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ทางด้านการป้องกันประเทศ โดยเลือกวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ ปัญหาทั้งสองระดับนี้เกี่ยวข้องกัน

1/ ดู ปราณี ทินกร, "เงินกู้เพื่อป้องกันประเทศและการแย่งชิงทรัพยากรที่มีจำกัด", ทิศทาง, วันจันทร์ที่ 26 มีนาคม-1 เมษายน 2527

อย่างใกล้ชิด เพราะงบประมาณที่จัดสรรมาเพื่อการป้องกันประเทศ อาจจะเป็นตัวจำกัดวิธีการที่จะนำมาใช้ป้องกันประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้

ความจำกัดของข้อมูลทำให้การศึกษาครั้งนี้จำกัดตัวเองอยู่ในการศึกษาในระดับแรกคือด้านมหภาคเป็นส่วนใหญ่ จุดประสงค์ของบทความนี้คือการนำเอาตัวเลขที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้มาวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นปัญหารวมของการใช้จ่ายทางด้านป้องกันประเทศ โดยเฉพาะด้านการกู้เพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์

บทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ตอน ในตอนแรกจะกล่าวถึงความหมายของความมั่นคงของประเทศ ตอนที่สองเปรียบเทียบการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของชาติต่าง ๆ ในโลก และผลต่อระบบเศรษฐกิจ ตอนที่สามกล่าวถึงที่มาและภาระหนี้การป้องกันประเทศ ตอนที่สี่ชี้ให้เห็นการจัดสรรงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศ สรุปและให้ข้อคิดเห็นจะเสนออยู่ในตอนที่ 5

1. ความหมายของความมั่นคงของประเทศ (NATIONAL SECURITY)

1.1 ประโยชน์ (BENEFIT) ของความมั่นคงของประเทศ

การใช้จ่ายทางด้านการทหารเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตหรือซื้อบริการที่เรียกว่าความมั่นคงของประเทศ (เช่นเดียวกับการใช้จ่ายในการศึกษาเป็นการซื้อการศึกษาให้แก่ประชาชนในประเทศ) บริการนี้มีลักษณะซึ่งแตกต่างจากสินค้าหรือบริการอื่น ๆ เพราะเป็นบริการที่คนทุก ๆ คนในประเทศได้รับร่วมกัน จะเลือกให้แต่เฉพาะคนบางคนหรือไม่ให้คนบางคนนั้นทำไม่ได้ การเพิ่มการบริโภคของใครคนใดคนหนึ่งก็มิได้ทำให้บริการนี้ลดน้อยลงสำหรับคนอื่น ๆ ที่เหลือในสังคม ลักษณะของบริการเช่นนี้ตรงกับคำจำกัดความของสินค้าหรือบริการสาธารณะ (PUBLIC GOODS) ในทางเศรษฐศาสตร์

แนวความคิดด้านความมั่นคงของประเทศนั้น เริ่มขึ้นในยุคที่สังคมมีการรวมตัวกัน

เป็นประเทศ จากสังคมที่เป็นเผ่าเป็นหมู่ ความมั่นคงในขณะนั้นหมายถึงการป้องกันการรุกราน จากสังคมภายนอก [2/] การรวมตัวกันเพื่อให้เกิดศักยภาพในการรบที่มีประสิทธิภาพและเกิดความประหยัดของขนาด(ECONOMY OF SCALE) เป็นสิ่งซึ่ง NOZICK ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเหตุผลสำคัญของการเกิดรัฐประชาชาติ (NATION STATE)[3/] เมื่อศักยภาพทางการรบมีมากขึ้น อาณาจักรก็เริ่มขยายตัวใหญ่ขึ้นจนกระทั่งความประหยัดของขนาดหมดไป ขนาดของประเทศก็จะถูกจำกัดอยู่เพียงเท่านั้น ภายใต้แนวความคิดนี้การป้องกันการรุกรานขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการรบของประเทศ

ศักยภาพของกองทัพในประเทศใดประเทศหนึ่งจะถูกกำหนดจากปัจจัย 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ คือ ศักยภาพทางการรบและการบริหารกองทัพ ศักยภาพทางการรบนั้นมีกำลังทางการทหาร, ปริมาณและประสิทธิภาพของอาวุธเป็นตัวกำหนด อำนาจของอาวุธนั้นขึ้นอยู่กับพิสัยและอำนาจของการทำลาย การเพิ่มศักยภาพของการป้องกันประเทศคือการเพิ่มจำนวนทหาร อาวุธ และวิจัยค้นคว้าเพื่อเพิ่มอำนาจการทำลายของอาวุธ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น การวางแผนป้องกันประเทศใช้แนวคิดที่พยายามสร้างศักยภาพของเศรษฐกิจด้านสงคราม ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะดัดแปลงทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตที่มีอยู่ เพื่อผลิตอาวุธ และส่งกำลังบำรุงในยามสงครามเป็นหลักใหญ่ เพื่อทำให้ศักยภาพทางการรบมีมากที่สุดในยามสงบ

2/ ชุมพร สังขปรีชา (2522) ได้เล่าถึงการพัฒนาแนวคิดของความมั่นคงแห่งชาติโดยสืบความตั้งแต่การมีรัฐประชาชาติจนถึงปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน

3/ NOZICK (1975) เน้นปัจจัยทางเศรษฐกิจโดยให้ปัจจัยทางการเมืองเป็นผลจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ

แนวความคิดเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อมีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมา อาวุธนี้มีอำนาจในการทำลายรุนแรง และมีพิสัยของการทำการเกือบจะไม่มีขอบเขตจำกัด การผลิตและค้นคว้าเกี่ยวกับอาวุธนี้มีอยู่แต่เฉพาะในประเทศมหาอำนาจไม่กี่ประเทศ เท่านั้น สำหรับหนึ่งประเทศเล็กๆเช่นประเทศไทยย่อมไม่มีวิธีการป้องกันการรุกรานได้ ความมั่นคงของประเทศภายใต้ความหมายเดิมจึงใช้ไม่ได้อีกต่อไป

ระหว่างผู้มีอาวุธนิวเคลียร์ในโลกนี้ได้มีการแบ่งออกเป็น 2 ค่ายการเมืองใหญ่ ๆ คือฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายสังคมนิยมโดยมีสหรัฐอเมริกาและรัสเซียเป็นผู้นำในแต่ละฝ่ายตามลำดับ ประเทศทั้งสองนี้เป็นผู้ขายอาวุธยุทโธปกรณ์อื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ในโลกซึ่งไม่สามารถจะผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้จึงต้องพึ่งการป้องกันการรุกรานจากประเทศมหาอำนาจทั้งหลายด้วยการ "เข้าค่าย" เพื่อรับการคุ้มครองโดยสร้างความสัมพันธ์ทั้งทางการทูตและทางทหารกับประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ ประเทศมหาอำนาจจึงเป็นผู้อุปถัมภ์ (PATRON) ให้กับประเทศเล็กซึ่งมีฐานะเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ (CLIENT) โดยรับ "ค่าคุ้มครอง" ในรูปของการสนับสนุนทางการเมืองและการเป็นลูกค้าที่ดี ในการซื้ออาวุธต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการค้าและธุรกิจอื่น ๆ

เมื่อความมั่นคงของประเทศแปรสภาพไปเช่นนี้ ความสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็กลายมาเป็นเป้าหมายสำคัญของสังคม โดยที่ความมั่นคงของประเทศส่วนหนึ่งฝากไว้กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับผู้นำของค่ายทั้งสอง และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา เป้าหมายของความมั่นคงระหว่างประเทศค่อย ๆ เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในโลกและประเทศรอบ ๆ บ้านเรา การเลือกที่จะอยู่ในค่ายโลกเสรีนิยม ทำให้ประเทศไทยเป็นผู้อยู่ในอุปถัมภ์ของสหรัฐอเมริกา การดำเนินนโยบายเพื่อความมั่นคงของประเทศจึงถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้

ความมั่นคงของประเทศไทยนั้นมีมิติหลายมิติที่จะต้องพิจารณา นอกจากความมั่นคงในแง่ของความปลอดจากการรุกรานเพื่อแย่งดินแดน ทรัพย์สินแล้ว ยังมีความสงบสุขของประชาชนภายในประเทศด้วย การหาความหมายที่แน่นอนให้กับความมั่นคงของชาติคงจะทำได้ด้วยความลำบาก แต่ก็สามารถเข้าใจได้จากการปฏิบัติเพื่อให้ได้ความมั่นคงของผู้ที่รับผิดชอบในหน้าที่นี้

คำปราศรัยของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เนื่องในวันกองทัพไทย (25 มกราคม 2528) ได้กล่าวถึงภาระกิจหลักของกองทัพไว้ ๓ ประการคือ

1. การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์
2. การป้องกันชายแดน
3. การเข้าร่วมพัฒนาประเทศ

เมื่อภาระกิจของทหารคือการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ อรรถประโยชน์ของการใช้จ่ายทางทหารจึงเกิดขึ้นโดยตรงจากความสำเร็จของการปฏิบัติตามหน้าที่เหล่านี้ อรรถประโยชน์เหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องวัดได้เป็นตัวเงิน แต่จะทำให้เข้าใจถึงสินค้าหรือบริการที่ประเทศได้ใช้ทรัพยากรเพื่อแลกมา

การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์นั้นเป็นการปกป้องระบอบการปกครองและเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในสังคมในปัจจุบัน การรักษาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นขึ้นกับว่าระบอบการปกครองนี้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไร และต้นทุนที่จะต้องใช้ในการรักษาระบอบการปกครองแบบนี้มีมากกว่าหรือน้อยกว่าอรรถประโยชน์ที่เกิดขึ้น คำตอบของคำถามนี้ยากที่จะวัดออกมาเป็นตัวเลขที่แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับความพอใจของประชาชนในระบอบกล่าวคือถ้าระบอบการปกครองใดทำให้ประชาชนเดือดร้อนระบอบนั้นก็อยู่ไม่ได้ จะต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของสังคม

การเป็นรั้วของชาติซึ่งเคยเป็นภาระกิจหลักของกองทัพไทยเริ่มลดความสำคัญลง ในทางกฎหมาย แนวเขตแดนของไทยมีการกำหนดอย่างแน่ชัด ระบบกฎหมายระหว่างประเทศจึงทำหน้าที่ส่วนหนึ่งในการปกป้องชายแดนของไทย การรุกล้ำดินแดนจากเพื่อนบ้านเป็นครั้งคราวนั้น มิได้เป็นการทำให้ไทยต้องสูญเสียดินแดนนั้นไป แต่ทหารของเราทำหน้าที่ปกป้องทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน ซึ่งจะเป็นอันตรายจากการบุกรุกเหล่านี้ ผลประโยชน์จากการปฏิบัติภาระกิจนี้ จึงวัดด้วยมูลค่าของทรัพย์สินและความสงบสุขของประชาชนตามชายแดน

การพัฒนาประเทศเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศชาติ ผลประโยชน์ (BENEFIT) ของกิจกรรมนี้สามารถที่จะวัดได้ง่ายกว่าประโยชน์อันเกิดจากกิจกรรมใน 2 เรื่องแรก ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของทหาร ควรจะนำไปเปรียบเทียบกับโครงการพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย แล้วจึงเลือกจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานซึ่งสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กิจกรรมอันนี้จึงเป็นกิจกรรมที่สามารถวัดผลประโยชน์ได้ชัดเจนมากที่สุดของทหาร

ข้อที่น่าสังเกตุคือ การพัฒนาประเทศถึงแม้จะเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับหน้าที่ของทหารทางอ้อมเท่านั้น (คือการรักษาความมั่นคงของประเทศจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ประชาชนในประเทศก็จะสามารถผลิตสินค้าและบริการ ทำการค้าขายแลกเปลี่ยนได้โดยไม่ต้องเป็นห่วงการถูกรุกราน) แต่การสร้างสมรรถภาพทางการทหารนั้น มักจะสร้างเตรียมไว้เพื่อสภาวะฉุกเฉิน และเนื่องจากความไม่แน่นอนว่าในสภาวะเช่นนั้นจะมีความรุนแรงมากน้อยเท่าใด การเตรียมพร้อมจึงต้องสร้างสมรรถภาพในระดับที่สูงที่สุด ดังนั้นในช่วงที่ไม่มีสภาวะฉุกเฉินก็จะมีทรัพยากรซึ่งเตรียมพร้อมอยู่มาก ถ้าสามารถที่จะนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาประเทศได้ก็นับเป็นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่จะปล่อยให้ทรัพยากรเหล่านั้นสูญไปโดยไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคม

อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศโดยตรงยังเป็นกิจกรรมรองของการป้องกันประเทศ ถ้าหากจะให้กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมหลักโครงการพัฒนานั้นก็จะต้องนำมาประเมินร่วมกับโครงการพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ ปัญหาคือโครงการพัฒนาประเทศนั้นมักจะสามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเงินกู้ทางด้านทหารมาก[4/]

โดยสรุปแล้วในด้านประโยชน์จากการรักษาความมั่นคงของประเทศนั้น เป็นเรื่องที่วัดเป็นตัวเงินได้ยาก ยกเว้นภาระกิจด้านการพัฒนาประเทศโดยตรง การศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์มักถือประโยชน์ทางด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ ให้ถูกกำหนดมาโดยระบบการปกครอง ดังนั้นจึงให้ความสนใจด้านต้นทุนในการผลิตความมั่นคงของประเทศมากกว่า หรือใช้วิธีที่เรียกว่า COST EFFECTIVENESS

1.2 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

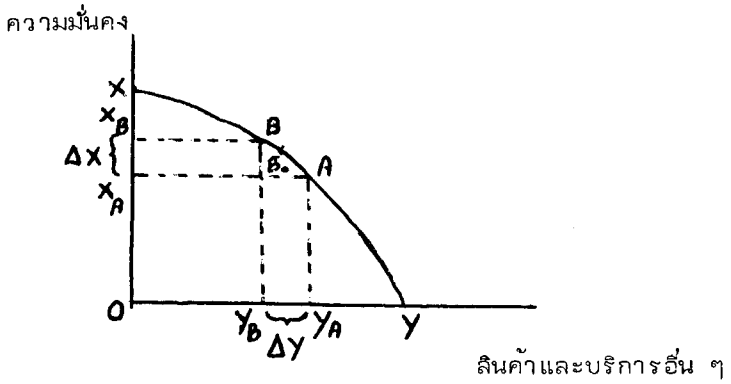
ต้นทุนการผลิต (COSTS) ของการรักษาความมั่นคงของประเทศมี 3 ส่วน ดังนี้คือ

1.2.1 ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการผลิตความมั่นคงภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายด้านการทหารอาจวัดต้นทุน ได้จากผลผลิตของสินค้าหรือบริการที่ทรัพยากรจำนวนนี้จะซื้อหามาได้

สมมติว่าถ้ารัฐบาลนำงบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมดไปใช้ในทางการทหารจะได้ความมั่นคงระดับหนึ่งเท่ากับ X ในรูปที่ 1 แต่ถ้านำงบประมาณทั้งหมดไปใช้ผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ จะได้สินค้าและบริการเหล่านั้น (เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสาธารณูปโภค ฯลฯ)

4/ การคิดต้นทุนการดำเนินกิจกรรมของทหารเพื่อการพัฒนานั้นต้องคิดจากต้นทุนการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ เพราะเป็นต้นทุนส่วนเพิ่ม (MARGINAL COST) ของการใช้จ่ายทางทหาร

เป็นจำนวนเท่ากับ Y เส้นที่เชื่อมต่อ X และ Y เป็นเส้นโค้งออกจากจุด 0 เนื่องจากถ้ามีการลดการผลิตความมั่นคง (หรือสินค้าและบริการอื่น ๆ) ลงทีละหน่วย แล้วนำปัจจัยการผลิตเหล่านั้นไปผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ ก็จะได้สินค้าหรือบริการนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงเรื่อย ๆ จุดต่าง ๆ บนเส้น XY จึงแสดงถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตความมั่นคง หรือสินค้าและบริการอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด



รูปที่ 1

การผลิตที่จุด A หมายความว่าการจัดสรรทรัพยากร (ในกรณีนี้คืองบประมาณ) ทำให้มีการผลิตความมั่นคงจำนวน $0X_A$ สินค้าและบรการอื่น ๆ เท่ากับ $0Y_A$ ถ้ารัฐบาลต้องการเพิ่มการผลิตความมั่นคงขึ้นมาเป็น $0X_B$ หมายความว่างบประมาณที่เหลือไว้ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ ลดลงเหลือ $0Y_B$ การวัดว่าต้นทุนของการผลิตความมั่นคงเพิ่มขึ้น (ΔX) เท่าใดนั้นจึงอาจวัดได้จากปริมาณของสินค้าและบริการอื่น ๆ ที่ลดลง (ΔY)

1.2.2 ต้นทุนแหล่งที่มาของงบประมาณการผลิตการรักษาความมั่นคงของประเทศ

ส่วนที่สองของต้นทุนการผลิตการรักษาความมั่นคงของประเทศ คือทรัพยากรที่สูญเสียไปกับการได้งบประมาณนั้นมา งบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในประเทศนั้นอาจได้มาจากการเก็บภาษีหรือการกู้ยืม

ก. ถ้าเงินงบประมาณมาจากภาษีซึ่งเก็บจากประชาชน ต้นทุนส่วนนี้จะประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดจากการจัดเก็บภาษีและการบริหารการจัดเก็บ 2. การจัดเก็บภาษีนั้นก่อให้เกิดความสูญเปล่าขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรหลังจากที่มีการเก็บภาษีซึ่งนับเป็นต้นทุนอย่างหนึ่ง

ข. ถ้าเงินงบประมาณได้มาจากการกู้ยืม การกู้ยืมนั้นอาจจะเป็นการกู้ยืมภายในประเทศหรือกู้จากต่างประเทศก็ได้ สำหรับการกู้ยืมจากภายในประเทศจะเป็นการแย่งเงินลงทุนมาจากภาคเอกชนต้นทุนก็น่าที่จะเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ เนื่องจากรัฐบาลต้องกู้ โดยให้ดอกเบี้ยในอัตราที่แข่งขันกับเอกชนได้

สำหรับการกู้ยืมจากต่างประเทศ ต้นทุนได้แก่อัตราดอกเบี้ยที่ต้องเสียไปให้กับต่างประเทศ ถ้าการกู้จากต่างประเทศไม่มีข้อจำกัด แต่ถ้าหากรัฐบาลมีข้อจำกัดในการกู้เช่น มีเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศอยู่ ต้นทุนของเงินกู้จากต่างประเทศจะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

- ดอกเบี้ยเงินกู้ของโครงการเงินกู้
- ผลประโยชน์สุทธิของโครงการเงินกู้ซึ่งถูกโครงการนี้ทดแทนไป

ตัวอย่างเช่น การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธโครงการหนึ่งต้องเสียดอกเบี้ย 1,000 ล้านบาท ต้นทุนที่ประเทศนี้ต้องจ่ายสำหรับโครงการนี้คือ 1,000 ล้านบาท โดยที่โครงการนี้ไม่ได้มีผลต่อการกู้ของโครงการอื่น แต่เมื่อรัฐบาล

กำหนดเพดานหนี้ต่างประเทศขึ้นมา ทำให้การกู้เพื่อซื้ออาวุธนี้ยังผลให้รัฐบาลต้องตัดเงินกู้เช่น ของโครงการทางด่วนออกไปซึ่งโครงการทางด่วนให้ผลตอบแทนสุทธิ (คือผลตอบแทนลบด้วยดอกเบี้ยแล้ว) 500 ล้านบาท ในกรณีนี้ต้นทุนของเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธจะเป็น 1,500 ล้านบาท

1.2.3 ความสูญเสียซึ่งเกิดจากการใช้จ่ายเงินในแง่ของความสูญเปล่า (EXCESS BURDEN) ของการใช้ทรัพยากร

ส่วนที่ 3 ของต้นทุนนี้เกิดขึ้นเมื่อการใช้จ่ายเงินนั้นก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจ้างทหาร เป็นการนำทรัพยากรกำลังคนจากการผลิตแบบหนึ่ง (ช่างนา ครู ผู้บริหาร และนักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ) มาผลิตสินค้าและบริการอีกแบบหนึ่ง (ทหาร) การโยกย้ายทรัพยากรเช่นนี้อาจจะทำให้ผลิตผลมวลรวมลดลงได้ ในลักษณะของการเลื่อนมาอยู่ที่จุด B' ในรูปที่ 1 กล่าวคือ ทรัพยากรที่มีอยู่มิได้ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

2. การใช้จ่ายทางการทหารและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

2.1 การใช้จ่ายทางการทหารของโลก

การพัฒนาของอาวุธนิวเคลียร์ จรวด ขีปนาวุธ และระบบอีเลคโทรนิคได้มีความก้าวหน้าไปอย่างมาก ข่าวการทดลองอาวุธใหม่ ๆ ทำให้ประชากรในโลกเกิดความระส่ำระสาย จนกระทั่งเกิดคำถามว่าจะพัฒนาอาวุธเหล่านี้เพื่อจุดประสงค์อะไร ในขณะที่พลโลกอีกนับล้านคนยังมีอาหารไม่พอกิน ยารักษาโรคไม่พอใช้ และการศึกษาก็ยังไม่มี พอ [5/]

5/ BROWN, L., HUMAN NEEDS AND THE SECURITY OF NATIONS, HEADLINE SERIES 238, 1978

คำถามนี้ไม่เคยได้รับความสนใจอย่างจริงจัง งบประมาณรายจ่ายด้านป้องกันประเทศของชาติต่าง ๆ ไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงในทางกลับกันบางประเทศกลับใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในตารางที่ 1 แสดงค่าใช้จ่ายทางด้านการทหารในโลกรวมทั้งสิ้นเป็นเงินเกือบ 10 ล้านล้านบาท (หรือประมาณ 20 เท่าของรายได้ประชาชาติของไทยในปีนั้น) นอกจากประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกอันได้แก่สหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ซึ่งครองตำแหน่งที่ 1 และที่ 2 มาโดยตลอดแล้ว เศรษฐีน้ำมันอย่างซาอุดิอาระเบีย และอิสราเอลนั้นก็เริ่มพาตัวเองเข้ามาสู่ยุทธจักรด้วยการเสียสละการพัฒนาประเทศทางด้านอื่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอิสราเอลนั้นใช้งบประมาณในการทหารถึงร้อยละ 31.1 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้สัดส่วนงบประมาณในทางการทหารสูงที่สุดของโลก

ข้ออ้างทางด้านกลยุทธทางทหารนั้น เป็นข้ออ้างซึ่งถูกใช้อยู่เสมอมาในการพัฒนาด้านการทหารความสำเร็จของกลยุทธนี้คือการสร้างศักยภาพทางการรบให้สูง จนไม่มีประเทศใดกล้าเข้ามารุกราน แล้วเมื่อนั้นการรบก็จะไม่เกิดขึ้น จุดประสงค์คือไม่ต้องการให้เกิดการรบกันด้วยการรบนั้นจะนำความเสียหายมาสู่ทรัพย์สินและชีวิตของมนุษย์ จุดประสงค์เช่นนี้น่าจะมีวิธีการที่จะบรรลุได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมหาศาลเช่นนี้

2.2 <u>การใช้จ่ายทางการทหารของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน</u>

ประเทศไทยนั้นรายล้อมอยู่ด้วยประเทศซึ่งอยู่ในค่ายการเมืองแบบสังคมนิยม การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการป้องกันชายแดนจึงเป็นภาระกิจสำคัญของกองทัพไทย สืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมเช่นนี้ งบประมาณทางการทหารของไทยจึงจัดอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในค่ายสังคมนิยมรอบ ๆ ชายแดนของไทย

ตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลต้องใช้เงินประมาณ 480 บาทต่อปี ในการให้ความมั่นคงแก่คนไทย 1 คน ในขณะที่ มาใช้เงิน 120 บาท/คน/ปี คนลาวใช้เงิน

200 บาท/คน/ปี และ เวียตนามใช้เงิน 340/คน/ปี ตัวเลขหยาบ ๆ นี้ไม่ได้รวมเงินช่วยเหลือที่ประเทศเหล่านี้ได้รับจากประเทศอื่น แต่ก็ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยต้องใช้ทรัพยากรที่สูงกว่าประเทศอื่นในการสร้างความมั่นคงให้แก่คนในชาติ ในขณะเดียวกันค่าใช้จ่ายต่อทหาร 1 คนนั้น ประเทศไทยใช้ถึง 104,260 บาท เวียตนามใช้ 17,600 บาท และลาวใช้ 14,280 บาท ดังนั้น ศักยภาพของทหารไทยโดยเฉลี่ยแล้วก็น่าที่จะสูงกว่าเพื่อนบ้านของเรา

2.3 <u>การใช้จ่ายทางการป้องกันประเทศและความเจริญทางเศรษฐกิจ</u>

การใช้ทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องดึงทรัพยากรส่วนหนึ่งซึ่งใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจมา สำหรับประเทศซึ่งขายอาวุธยุทโธปกรณ์นั้น การวิจัยค้นคว้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาวุธนั้น ถือได้ว่าเป็นการลงทุนประเภทหนึ่งได้เพราะเมื่อได้อาวุธใหม่ขึ้นมาแล้วก็นำมาขายได้ ดังนั้นส่วนหนึ่งของงบประมาณทหารซึ่งใช้สนับสนุนการผลิตอาวุธจึงก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจ สำหรับประเทศผู้ซื้อนั้น ทรัพยากรที่ใช้จ่ายไปในการแลกอาวุธยุทโธปกรณ์ตลอดจนการฝึกอบรมบุคคลากรเพื่อให้เข้าใจวิธีการใช้อาวุธเหล่านั้นเป็นการบริโภคโดยตรง ผลประโยชน์คือความมั่นคงของประเทศ

การศึกษาผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของการใช้จ่ายทางด้านการทหารของประเทศต่าง ๆ 69 ประเทศในโลกพบว่า ค่าใช้จ่ายทางทหารนั้นมีผลทำให้อัตราความเจริญเติบโตของการผลิตสินค้า (Growth rate of Output) ลดลง แต่เมื่อแยกเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา กลับพบว่างบทหารนั้นมีผลทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มีผลในทางลบสำหรับประเทศกำลังพัฒนา[7] ซึ่งเป็นการสนับสนุนข้อสมมุติฐานตั้งไว้ในตอนต้นว่าการใช้จ่ายทางทหารในประเทศพัฒนาส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนแต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนางบประมาณป้องกันประเทศนั้นส่วนใหญ่เป็นการบริโภค

---

7 Faini, Annez and Taylor, 1984, Defense Spending, Economic Structure and Growth : Evidence Among Countries and overtime, <u>Economic Development and Cultural Change</u>, Vol 32. No.3, April.

จากสมการถดถอย ซึ่งมีอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติของไทย (Y) และอัตราการเพิ่มของงบประมาณป้องกันประเทศ ($\dot{MX}$) เป็นตัวแปรตั้งแต่ปี ๒๕๑๒ ถึงปี ๒๕๒๘ ได้ผลดังนี้ :

$$\dot{Y} = 0.2033 - 0.441 \ (\dot{MX})$$

$$(-1.744)$$

$$\bar{R} = 0.1896$$

ซึ่งหมายความว่าการเพิ่มงบประมาณป้องกันประเทศร้อยละ 1 จะทำให้อัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติลดลงร้อยละ 0.441 สมการนี้แม้จะมีปัญหาในการตีความหลายประการเช่น อัตราการเติบโตของรายได้จะต้องมีตัวแปรในการอธิบายหลายตัว แต่เครื่องหมายที่ติดลบชี้ให้เห็นว่าการเติบโตของรายได้ประชาชาตินั้นมีความสัมพันธ์ในทางลบกับการเพิ่มของค่าใช้จ่ายทางทหาร

สาเหตุส่วนหนึ่งที่ค่าสัมประสิทธิ์ของอัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายทางทหารมีค่าติดลบเป็นเพราะงบประมาณทางทหารนั้นเพิ่มขึ้นทุกปีแต่อัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาตินั้นเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งไม่สม่ำเสมอ ดังนั้นการตีความในผลของสมการนี้จึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะค่า Adjusted $\bar{R}^2$ นั้นก็มีค่าต่ำด้วย

อย่างไรก็ตามเราก็อาจจะกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายทางด้านทหารมีผลในการดึงทรัพยากรมาใช้และมีผลต่อการเพิ่มของการผลิตในประเทศ

3. แหล่งที่มาของรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศของไทย

3.1 วิวัฒนาการของแหล่งที่มาของรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ

ประเทศไทยมิได้เป็นลูกค้าเงินกู้นานาชาติ อย่างเป็นล่ำเป็นสันมานานนัก และโดยเฉพาะรายจ่ายทางทหารก็ไม่เคยได้แตะต้องเงินกู้จากต่างประเทศมาก่อนเลย จนกระทั่งครั้งแรกใน พ.ศ. 2518 หลังจากที่โครงการล่าขาอื่น ๆ ได้ใช้เงินกู้ต่างประเทศกันมาจนถึงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แล้ว เงินกู้ 8 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับ

การป้องกันประเทศจึงเริ่มต้องเปิดช่องทางใหม่ ความวิตกกังวลนั้นเกิดขึ้นก็เนื่องจากการขยายตัวของเงินกู้เพื่อการนี้อย่างต่อเนื่องก่อนหน้ายุคนี้ รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศนั้นก็มีที่มาจากงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น ยกเว้นการช่วยเหลือให้เปล่าจากมิตรประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา

เมื่อย้อนหลังกลับไปดูสัก 15 ปีที่ผ่านมาจากงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน จะพบว่า รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศเป็นภาระในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ต่ำกว่า 16.3 เปอร์เซนต์ (ตารางที่ 3) ในปีแรกที่เริ่มใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อการนี้ ทั้งก่อนหน้า พ.ศ. 2518 และหลังจาก พ.ศ. 2518 ภาระรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศอยู่ในระดับสูงกว่า 16.3 เปอร์เซนต์ และรักษาระดับประมาณ 20 เปอร์เซนต์ในระยะหลัง ๆ

ข้อมูลเช่นนี้แปลความได้ว่า ก่อนที่ประเทศไทยจะเริ่มใช้ช่องทางเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อป้องกันประเทศภาระกิจนี้แบกภาระโดยงบประมาณแผ่นดินในอัตราที่สูง และใช้เงินกู้เข้าไปทดแทนงบประมาณแผ่นดินในระยะแรกของการใช้เงินกู้ต่างประเทศ แต่ก็ได้เพิ่มภาระของงบประมาณแผ่นดินกลับขึ้นไปถึงระดับประมาณ 20 เปอร์เซนต์อีกทั้ง ๆ ที่แต่ละปีก็ได้ก่อหนี้เงินกู้ผูกพันขึ้นเสมอ และยิ่งหากภาคทหารจะต้องปฏิบัติภาระกิจรักษาความสงบภายในรวมทั้งพัฒนาประเทศด้วยแล้ว สัดส่วนของรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินก็จะต้องเกินกว่า 1 ใน 4 ของรายจ่ายทุกสาขาของรัฐบาล

3.2 ข้อจำกัดและข้อสังเกตการก่อหนี้เพื่อการป้องกันประเทศ

"พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519" ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินเอกชนที่รัฐบาลต่างประเทศนั้นรับรอง เพื่อวัตถุประสงค์ป้องกันประเทศได้โดยมีวงเงินกู้รวมกันไม่เกินกว่า 20,000 ล้านบาท

"พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524" ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาล

ต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศนั้น ตามโครงการ FMS โดยในปีงบประมาณหนึ่ง มูลค่าการกู้เงินตาม พรบ. ฉบับนี้เมื่อรวมกับการกู้เงินตาม "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519" เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแล้วจะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป็นที่น่าสังเกตว่า เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ ครั้งแรก พ.ศ. 2518 ได้กระทำก่อนการประกาศใช้ พรบ. กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งไม่มีประเด็นในเชิงเศรษฐศาสตร์ หากแต่ข้อจำกัดตาม "พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524" และ "พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519" นั้นมีประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญมากกล่าวคือ ไม่ว่ารายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศจะเป็นภาระในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือจะนำมาจากการกู้ต่างประเทศก็ตาม จะมีบทบาทในลักษณะของการตัดโอนเอาทรัพยากรจากกิจการอื่นมาเสมอเหมือนกัน ในกรณีที่เป็นรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศมูลค่าเท่าใด ย่อมหมายถึงกิจการอื่นไม่อาจใช้ทรัพยากรมูลค่าเท่านั้น ในกรณีที่เป็นการกู้จากต่างประเทศ การกำหนดเพดานรวมของการกู้ในแต่ละปีของเงินกู้เพื่อการจัดซื้ออุทโธปกรณ์และการกู้เพื่อการพัฒนา หรือการเพิ่มการกู้เพื่อใช้ในการจัดซื้ออุทโธปกรณ์ย่อมเบียดโครงการกู้เงินเพื่อการพัฒนาให้ต่ำลง

ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม เพื่อการใช้ทรัพยากร (ทั้งจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้ต่างประเทศ) โครงการทุกโครงการไม่ว่าจะเป็นโครงการรายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศ / จัดซื้ออุทโธปกรณ์ หรือโครงการเพื่อการพัฒนาต่างจะต้องแสดงให้เห็นอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่า โครงการอื่น ๆ ที่ร่วมกันแย่งยิงทรัพยากรจำกัดอยู่ด้วยกันก่อนที่จะได้รับอนุมัติให้เป็นรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินหรือได้รับอนุมัติให้กู้จากต่างประเทศ

ตารางที่ 4 แสดงถึงการชำระหนี้ต่างประเทศของโครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศตั้งแต่ปี 2519 จตถึงปี 2524 รายละเอียดของการไถ่ถอนหนี้และชำระค่าดอกเบี้ย แสดงให้เห็นว่าเมื่อเงินกู้ในงวดแรกซึ่งเริ่มไถ่ถอนคืนในปี 2520 นั้น ได้ทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ลักษณะของการกู้ทางทหารนั้นเป็นการกู้เพื่อการซื้อสินค้า (Supplier Credit) ทำให้ภาระหนี้ เกิดขึ้นหลังการส่งสินค้าแล้วและการชำระคืนจะมีระยะเวลาสั้น

แหล่งของเงินกู้จากต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงินเอกชน เช่น การกู้ MANUFACTURERS HANOVER TRUST LTD. (MHT) เพื่อซื้อเครื่อง F5E ของกองทัพอากาศ อีกส่วนหนึ่งมาจาก FOREIGN MILITARY SALES อัตราดอกเบี้ยของสถาบันเหล่านี้มักจะสูงกว่าสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา เช่น ธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

3.3 การรับภาระหนี้

3.2.1 โดยที่การป้องกันประเทศ มีลักษณะที่เรียกในภาษาเศรษฐศาสตร์ให้อยู่ในข่ายของ Public Goods (แม้จะเป็นบริการ) ประโยชน์จากการป้องกันประเทศจึงตกอยู่กับประชาชนในชาติทุกคนทัวหน้ากัน โดยไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งจะตักตวงเอาไปครอบครองโดยผู้อื่นได้รับน้อยลงได้ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่จะไปเรียกเก็บค่าบริการตามปริมาณของบริการที่แต่ละคนได้รับได้ วิธีการหนึ่ง (ซึ่งอาจไม่ใช่วิธีการเดียว) คือ เรียกเก็บ "ค่าสมาชิก" หรือ "ภาษี"

ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้ที่แบกภาระภาษีสูงต่ำต่างกัน หรือได้รับบริการป้องกันประเทศสูงต่ำต่างกันอย่างเหมาะสมหรือไม่? คำถามในเชิงนี้จะหาคำตอบไม่ได้จากกระบวนวิธีการคลังที่ภาษีทุกประเภทรวมเป็นรายได้ของรัฐและรายจ่ายทุกประเภทได้รับจัดสรรจากรายได้รวม เพราะ "สมาชิก" ผู้เสีย "ค่าสมาชิก" หรือซื้อบริการ เป็น "ชุด" หรือ "กระจาด" พร้อม ๆกันไป

จะ "จ่ายสด" จากงบประมาณประจำปี หรือจะ "ผ่อนส่ง" เงินกู้ การรับภาระก็ต้องมาจากภาษี เหมือนกัน (ตารางที่ 5 แสดงถึงความผูกพันในการชำระหนี้ต่อ FMS ตั้งแต่ปี 1984 จนถึง 1993

3.2.2 การก่อหนี้ต่างประเทศมีลักษณะที่อาจจะต้องไปจากการจัดสรรรายจ่ายจากงบประมาณประจำปีได้ในประเด็นหนึ่งคือ การชำระคืนของหนี้ก้อนต่าง ๆ มีระยะและจังหวะที่แตกต่างกันได้มาก

จึงเป็นปัญหาในเชิงบริหารที่จะดูแลให้จังหวะของการใช้คืนนั้นกระจายภาระแต่ละปีให้อยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ ไม่กระจุกตัวในบางปีจนต้องปรับรายจ่ายโครงการอื่น ๆ ที่สำคัญทัดเทียมกันหรือสูงกว่า

3.2.3 มีข้อกล่าวหาซึ่งได้ยินอยู่เสมอว่า การก่อหนี้นั้นเป็นการ "ผลักภาระข้ามรุ่น" (Intergeneration Transfer) เพราะการกู้วันนี้จะต้องใช้คืนโดยคนรุ่นถัดไป

ข้อพิจารณาประการแรก คือ ถ้าการกู้เงินนั้นกระทำครั้งเดียว แล้วไม่กระทำอีกเลย ก็เป็นที่แน่ชัดว่า ผู้ตัดสินใจกู้ผลักภาระการใช้หนี้ไปให้คนรุ่นถัดไป (ถ้าตัวผู้ตัดสินใจไม่มีโอกาสจะได้อยู่รับภาระด้วย) แต่คำถามก็คือ ผลได้จากการกู้มานั้นตกอยู่กับคนรุ่นใด? โครงการที่กู้เงินมาบริโภคให้หมดสิ้นไปทันทีทันใด คงจะไม่ส่งผลได้ไปยังคนรุ่นหลัง แต่โครงการที่กู้เงินมาพัฒนาและ/หรือกู้ชาติ ก็ย่อมมีผลได้ส่งไปให้คนรุ่นหลังอยู่ด้วย

ข้อพิจารณาประการที่สองคือ ถ้าการกู้นั้นกระทำซ้ำแล้วซ้ำเล่า คนรุ่นที่ 1 ตัดสินใจกู้แล้วผลักภาระไปให้คนรุ่นที่ 2 คนรุ่นที่ 2 ตัดสินใจกู้แล้วผลักภาระไปให้คนรุ่นที่ 3 เช่นนี้ต่อ ๆ กันไป หากพฤติกรรมเช่นนี้มีขนาดของเงินกู้ล่ำเสมอ และโครงการที่ใช้เงินกู้ทุกรุ่นก็คล้ายคลึงกันในเชิงของผลได้ที่เกิดทันทีตลอดไป หรือผลได้เกิดขึ้นตามหลังตลอดไป การผลักภาระแนวนี้ก็ไม่ถึงกับรับไว้ไม่ได้

๔. ลักษณะการใช้จ่ายการป้องกันประเทศ

การใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศนั้นส่วนใหญ่ควบคุมโดยกระทรวงกลาโหม เราอาจพิจารณาโดยแบ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ออกเป็น ๕ หน่วยงาน คือสำนักงานปลัดกระทรวง กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกองบัญชาการทหารสูงสุด

๔.๑ การจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

การกระจายเงินงบประมาณไปตามหน่วยงานทั้ง ๕ นี้แสดงอยู่ในตารางที่ ๖ จากยอดเงินงบประมาณทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า กองทัพบกเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด ตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ ถึง ๒๕๒๘ กองทัพบกจะได้สัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๘ ของงบประมาณของกระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศและกองทัพเรือได้ในอัตราส่วนที่เกือบจะเท่ากันคือประมาณร้อยละ ๒๐ ของเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุดได้ประมาณร้อยละ ๘-๑๒ ของงบรวมของกระทรวงนี้ ส่วนที่เหลือนั้นเป็นส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง

อัตราการเพิ่มของงบประมาณของกระทรวงกลาโหมและของทั้ง ๕ หน่วยงานนี้ (ตารางที่ ๑๑) ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่งบประมาณของกระทรวงนี้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕.๖๓ ต่อปี โดยที่อัตราการเพิ่มนี้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ สำนักงวรปลัดกระทรวงมียอดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าส่วนอื่น ๆ ของงบประมาณ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเริ่มฐานที่เล็ก อย่างไรก็ตาม อัตราการเพิ่มของกองทัพบกก็สูงมากกว่ากองทัพอื่น ๆ และบัญชาการสูงสุดด้วย

ที่น่าสังเกตคือการจัดสรรงบประมาณให้กับกองทัพต่าง ๆ นั้น มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ การเปลี่ยนแปลงมีบ้างเล็กน้อยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการทหาร เช่นในช่วงปีที่ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้นำ งบประมาณทหารเรือก็ได้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เป็นต้น แต่การเปลี่ยนแปลงมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การแบ่งสรรสัดส่วนที่คงที่นี้ทำให้เกิดคำถามว่าความยืดหยุ่นของการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายความมั่นคงของประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลานั้นมีอยู่มากน้อยเท่าใด ตัวอย่างเช่นความสามารถในการรบของประเทศซึ่งเป็นอริกับไทย คือเวียตนามนั้น เน้นอยู่ที่การรบทางอากาศ ถ้าเป้าหมายของไทยคือการครองอากาศ งบประมาณของกองทัพอากา

ควรจะมีสัดส่วนที่สูงกว่ากองทัพอื่น ๆ โดยเฉพาะตั้งแต่เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ถอนฐานทัพออกไปจากประเทศไทยแล้ว การขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ อาจจะก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันประเทศได้

อะไรเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณสำหรับเหล่าทัพต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดการขาดความยืดหยุ่นนั้น เป็นคำถามซึ่งต้องการการศึกษาที่ละเอียดกว่านี้ว่าวิธีการตั้งงบประมาณของทหารนั้นทำอย่างไร การวิเคราะห์ทางการเมืองโดยทั่วไปที่ว่า การจัดสรรงบประมาณนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจของแม่ทัพแต่ละเหล่า อาจจะตรงกันข้ามกับความเป็นจริงก็ได้ กล่าวคือด้วยเหตุที่กองทัพบกได้งบประมาณมากกว่าเหล่าทัพอื่น ๆ อาจจะทำให้กองทัพบกมีอำนาจมากขึ้นตามปริมาณของทรัพยากรที่มีอยู่ หรือเหตุผลทั้ง ๒ ด้าน อาจจะถูกเหมือนกันแต่น้ำหนักของอันใดอันหนึ่งจะมากกว่าอีกอันหนึ่ง

ไม่ว่าเหตุผลใดจะสำคัญกว่า แต่ถ้าหากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศมิได้ใช้เป้าหมายของการป้องกันประเทศเป็นที่ตั้งแล้ว คงจะเป็นการยากที่จะถือว่าทรัพยากรมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ การจัดสรรงบประมาณภายในกองทัพต่าง ๆ

งบประมาณรายจ่ายของกองทัพต่าง ๆ อาจแยกประเภทออกเป็น ๖ รายการใหญ่ ๆ คือเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายการอื่น ๆ ตารางที่ ๗ ถึง ๑๐ แสดงถึงการกระจายรายจ่ายของทั้งสามเหล่าทัพและกองบัญชาการทหารสูงสุด

สำหรับกองทัพบกนั้นรายจ่ายหลัก ๆ ตกอยู่กับ เงินเดือน รายจ่ายอื่น ๆ และค่าตอบแทนบวกกับค่าสาธารณูปโภค หมวดที่มีอัตราการเพิ่มสูงที่สุดคือหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งมีสูงถึงร้อยละ ๒๑.๔๖ ต่อปีในช่วง ๒๕๑๙-๒๕๒๘ หมวดที่เพิ่มขึ้นช้าที่สุดคือหมวดเงินอุดหนุน หมวดเงินเดือนนั้นถึงแม้จะเพิ่มขึ้นช้า (ร้อยละ ๑๓.๒๖) (ดูตารางที่ ๑๑) แต่เป็นหมวดใหญ่ ดังนั้นถึงแม้สัดส่วนจะลดลงบ้างเล็กน้อยแต่งบรายจ่ายนี้ยังคงสูงกว่า ๒ เท่าของงบประมาณของกองบัญชาการทหารสูงสุด

และเป็น ๔ เท่าของเงินเดือนของกองทัพเรือ ๓ เท่าของเงินเดือนในกองทัพอากาศ ถ้าหากการกระจายของทหารในระดับต่าง ๆ และอัตราเงินเดือนของทหารในทั้ง ๓ เหล่าทัพนี้เท่ากัน ก็จะประมาณการได้ว่าจำนวนทหารใน ๓ เหล่าทัพมีการกระจายอยู่ในสัดส่วนประมาณ ๔ : ๑.๔ : ๑ (บก : อากาศ : เรือ) ในปี ๒๕๒๘

สำหรับทหารเรือนั้น เป็นกองทัพซึ่งได้งบประมาณน้อยที่สุดใน ๓ เหล่าทัพ โครงสร้างรายจ่ายของทหารเรือมีรายจ่ายอื่น ๆ เป็นรายจ่ายหลัก (ยกเว้นปีงบประมาณ ๒๕๒๘) ค่าตอบแทนและค่าสาธารณูปโภคนั้นเป็นหมวดใหญ่รองลงมา และเงินเดือนรวมกับค่าจ้างประจำเป็นหมวดใหญ่เป็นที่ ๓ สำหรับอัตราการเพิ่มนั้น (ถ้าไม่รวมงบประมาณที่ ๒๕๒๘ ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างจำกัดความของแต่ละหมวด) รายจ่ายอื่น ๆ จะเป็นหมวดที่มีการเพิ่มมากที่สุด

ส่วนกองทัพอากาศซึ่งเป็นกองทัพที่ได้รับงบประมาณมากกว่ากองทัพเรือเล็กน้อย มีหมวดค่าตอบแทนรวมกับสาธารณูปโภคเป็นหมวดใหญ่ที่สุดในช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา โดยมีรายจ่ายอื่น ๆ และเงินเดือนเป็นหมวดที่สำคัญรองลงมา หมวดค่าตอบแทนรวมกับหมวดสาธารณูปโภคจะเป็นหมวดซึ่งมีอัตราการเพิ่มมากที่สุด คือร้อยละ ๒๑.๒๐ ต่อปี

กองบัญชาการทหารสูงสุดมีงบประมาณรองลงมาจากทั้ง ๓ เหล่าทัพ หมวดรายจ่ายอื่น ๆ เป็นหมวดที่ใหญ่ที่สุด คือประมาณร้อยละ ๖๐ (โดยเฉลี่ยในช่วง ๒๕๑๙-๒๕๒๘ หมวดเงินเดือนประจำซึ่งเป็นหมวดใหญ่ที่รองลงมานั้นมีสัดส่วนอยู่ประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณทั้งหมด อัตราการเพิ่มของงบกองบัญชาการทหารสูงสุดมีน้อยที่สุดคือร้อยละ ๑๐.๙๔ ต่อปี และมีหมวดเงินเดือนเป็นหมวดที่มีอัตราการเพิ่มสูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหมวดอื่น ๆ

จากตารางทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายของเหล่าทัพต่าง ๆ นั้นมีส่วนสำคัญ ๆ อยู่ ๓ ส่วน คือรายจ่ายอื่น ๆ ค่าตอบแทนรวมกับค่าสาธารณูปโภค เงินเดือนและค่าจ้างประจำ รายละเอียดหมวดรายจ่ายอื่น ๆ นั้น ยากแก่การแจกแจงได้ ทำให้ยากแก่การวิเคราะห์ ถึงแม้จะมีการแยกรายจ่ายในหมวดนี้มาใช้ในหมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างของทหารเรือ ซึ่งทำให้ภาพรวมของอัตราการเพิ่มในหมวดนี้ลดลง แต่ถ้าตัดปี ๒๕๒๘ ออกแล้ว หมวดนี้เป็นหมวดที่มีอัตราการเพิ่มสูงสุด อัตราการเพิ่มของเงินเดือนกลับมีต่ำกว่าการเพิ่มในหมวดอื่น ๆ ทั้งหมดของกระทรวงกลาโหม เงินอุดหนุนเป็นหมวดที่มีการเพิ่มสูงเป็นที่สอง

อัตราการเพิ่มในหมวดต่าง ๆ นี้อาจจะเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญตัวหนึ่งถึงความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ กล่าวคือ รายจ่ายของกระทรวงกลาโหมเพิ่มไม่เพียงพอกับการเพิ่มของค่าใช้จ่าย เช่น เงินอุดหนุนและค่าตอบแทนรวมทั้งค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ ดังนั้นผลก็คือ ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อทำให้พอกับค่าใช้จ่ายทั้งหมด การกู้เงินนั้นจะกู้มาจ่ายเป็นเงินเดือนก็คงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ทำได้ ดังนั้นจึงต้องกู้ยืมมาในรูปของการซื้ออาวุธ

ภายใต้ข้อสมมุติดังกล่าวนี้ ถ้าหากกระทรวงกลาโหมลดการใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นด้านใดลง ก็จะสามารถลดการกู้จากต่างประเทศลงได้ หรือในทำนองเดียวกัน การเพิ่มค่าใช้จ่ายใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน หรือโครงการอะไรก็ตาม ก็จะต้องทำให้การกู้จากต่างประเทศต้องมีเพิ่มขึ้น เนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่ใช้จนถึงขีดที่สูงสุดแล้ว การกู้นั้นเป็นการชดเชยส่วนที่ล้นออกมา ในกรณีเช่นนี้การใช้จ่ายของทหารทั้งหมดจะต้องประเมินเทียบผลประโยชน์กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศของโครงการเงินกู้ทหารบวกกับผลได้สุทธิของโครงการเงินกู้อื่น ๆ ซึ่งการกู้เพื่อป้องกันประเทศได้ทำให้ต้องถูกตัดออกไป

การคิดต้นทุน (Cost) สำหรับโครงการทางทหารต่าง ๆ จะต้องเพิ่มความระมัดระวัง ในการใช้เงินงบประมาณที่มีอยู่จำกัดนี้ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่หนี้ต่างประเทศอยู่ในสภาพที่จะสร้างความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจได้อย่างมาก เนื่องจากภาระหนี้ที่สูงเช่นนี้

อย่างไรก็ตาม การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศนั้น ในบางครั้งก็อาจจะไม่ใช่เกิดจากความต้องการของผู้ซื้อแต่เพียงฝ่ายเดียว ภายใต้ระบบพันธมิตรทางทหาร (Military Alliance) สมาชิกอาจจะมีความจำเป็นต้องซื้อสินค้าบางอย่างจากผู้อุปถัมภ์ในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นก็ได้ นอกจากนั้นระบบการซื้อขายอาวุธนั้น ก็มีวิธีการทางการค้าอื่น ๆ ซึ่งให้ผลประโยชน์จากการค้านี้กระจายสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยมากมายหลายวิธี ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการค้าอาวุธระหว่างประเทศนี้ ยุทธวิธีทางการค้าก็ไม่แตกต่างไปจากการขายสินค้าอื่น ๆ ซึ่งมีมูลค่าสูง และยุทธวิธีเหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจซื้ออาวุธของประเทศนั้น ๆ

๔.๓ การเลือกคู่ค้าอาวุธ

มีความชัดเจนเกินกว่าข้อสงสัยว่า สหรัฐอเมริกาเป็นคู่ค้าอาวุธของประเทศไทย และเป็นการค้าชนิดที่ "เดินทางเดียว" คือ ประเทศไทยเป็นลูกค้าฐานะเดียว เหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่เหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายพฤติกรรมเช่นนี้ได้ดีก็มีเช่นกัน

อาวุธยุทโธปกรณ์นั้น เป็นสินค้าคงทนไม่ใช่สินค้าสิ้นเปลืองที่ใช้แล้วสลายตัวทันทีทันใด สินค้าคงทนนั้นไม่ว่าจะเป็นอาวุธยุทธโธปกรณ์ หรือไม่ใช่ก็ตาม จะถูกเลือกซื้อหรือไม่นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาเฉพาะตัวของมันเปล่า ๆ แต่ขึ้นอยู่กับราคาจากการใช้งานตลอดอายุการใช้งาน อะไหล่ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่เทคนิค เพื่อซ่อมบำรุง เป็นราคาที่สำคัญในการตัดสินใจ การเลือกซื้ออาวุธจากมิตรประเทศมหาอำนาจ ซึ่งประจำการอาวุธนั้น ๆ อยู่มักจะเป็นทางเลือกที่ไม่เลวจนเกินไป เมื่อคำนึงถึง "ของถูก" "ของแถม" "ทันใช้" ในเวลาฉุกเฉิน และสมาชิกรัฐสภาสหรัฐก็มักจะรู้ทันอยู่เสมอและตั้งข้อสงสัยอยู่ว่าสหรัฐจะกลายเป็น "ผู้จ่ายจริง" เข้าจนได้ในยามฉุกเฉิน หรือต้องส่ง "ของแถม" ให้อีกมากในยามปกติ

ไม่เพียงแต่จะเลือกประเทศที่จะค้าด้วยเท่านั้น แยกย่อยลงไปอีกยังหมายถึงการเลือกของอาวุธระหว่างที่ประจำการในสหรัฐและที่ไม่ประจำการอีกด้วย จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่เครื่องบิน F-20 แม้จะวิเศษสักปานใดก็หาผู้ซื้อไม่ได้ เพราะไม่ได้ประจำการในกองทัพอากาศสหรัฐ

เงื่อนไขเหล่านี้มักจะถูกมองเป็นเรื่องของยุทธวิธี/ยุทธศาสตร์ แต่แท้ที่จริงแล้วเมื่อบวกลบคูณหารราคาค่าบำรุงรักษาการใช้งาน ก็เป็นเงื่อนไขพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์เช่นกัน

๕. สรุป

การป้องกันประเทศเป็นกิจกรรมการผลิต ซึ่งให้ผลผลิตคือความมั่นคงของประเทศ เมื่อการผลิตนี้ต้องใช้ทรัพยากรในประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นปัจจัยในการผลิตย่อมมีผลต่อการผลิตและการบริโภคของสินค้าอื่น ๆ ในสังคม

ความซับซ้อนของระบบความมั่นคงในโลกและในประเทศ ทำให้ยากที่จะประเมินค่าของประโยชน์ที่จะได้รับจากความมั่นคงโดยเฉพาะ เมื่อเกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบทางเลือกระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์จึงมุ่งศึกษาเฉพาะทางด้านของทุนที่จะต้องลงไปเพื่อการผลิตบริการนี้

เมื่อการป้องกันประเทศต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเพื่อการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ด้วยอัตราดอกเบี้ยในตลาด ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยจากสถาบันเพื่อการพัฒนา ประกอบกับระบบการกู้เงินระหว่างประเทศซึ่งมีเพดานของหนี้อยู่ ทำให้การคิดต้นทุนของรายจ่ายทางด้านทหารต่าง ๆ ต้องประเมินค่าจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงนี้บวกด้วยผลประโยชน์สุทธิของโครงการเงินกู้อื่นที่ถูกทดแทนไป

ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณจึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง และให้ตรงกับเป้าหมายของประเทศ การบริหารทางด้านการคลังเพื่อประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรอันจำกัดของประเทศในสภาวะที่สถานะทางหนี้สินของประเทศไทยอยู่ในฐานะหมิ่นเหม่ จะสร้าง "ความมั่นคง" ต่อประเทศในขณะนี้ได้มากทีเดียว

ตารางที่ 1

ค่าใช้จ่ายทางการทหารของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และ 10 อันดับ
ของประเทศที่มีค่าใช้จ่ายทางการทหารสูงสุด

(ปี พ.ศ. 2523)

(ล้านบาท)

	รวม*	ร้อยละ	ร้อยละของรายได้ประชาชาติ
ทั่วโลก	9,559,560	100	4.5
ประเทศที่พัฒนาแล้ว	7,311,840	76	4.5
ประเทศที่กำลังพัฒนา	2,247,720	24	4.6
10 ประเทศที่มีค่าใช้จ่ายทางการทหารสูงสุด			
1. สหรัฐอเมริกา	2,445,580	25.6	5.2
2. รัสเซีย	2,280,000	23.9	10.7
3. จีน	560,000	5.9	9.3
4. เยอรมันตะวันออก	495,920	5.2	3.9
5. ฝรั่งเศส	453,260	4.7	3.2
6. อังกฤษ	383,120	4.0	4.8
7. ซาอุดิอาระเบีย	350,800	3.7	14.9
8. ญี่ปุ่น	198,000	2.1	0.9
9. อิตาลี	155,240	1.6	2.4
10. อิสราเอล	131,980	1.3	31.1

* เทียบจากอัตราแลกเปลี่ยน 20 บาทต่อ 1 เหรียญดอลล่าร์ สรอ.

การเปรียบเทียบการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศและการศึกษา

ของประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านของไทย (2522)

	รายได้ประชาชาติ		งบป้องกันประเทศ				การศึกษา			
	ต่อประชากร		ต่อประชากร		ต่อทหาร 1 คน		ต่อประชากร		ผู้อ่านออกเขียนได้	
	ลำดับที่*	US$	ลำดับที่*	US$	ลำดับที่*	US$	ลำดับที่*	US$	ลำดับที่*	%
กลุ่มประเทศมหาอำนาจ										
1. อเมริกา	14	10,554	8	543	6	60,474	9	676	1	99
2. รัสเซีย	34	4,052	9	433	25	31,165	29	210	1	99
3. จีน	100	474	72	32	77	7,339	105	16	65	70
4. อังกฤษ	21	360	17	342	7	59,306	21	360	1	99
5. ฝรั่งเศส	46	103	10	424	43	13,103	12	560	42	86
6. ญี่ปุ่น	18	8,797	45	83	20	39,967	16	508	1	99
กลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน										
7. เวียตนาม	132	162	86	17	130	880	121	6	56	80
8. พม่า	133	152	117	6	129	1,112	135	2	65	70
9. ลาว	139	99	102	10	132	713	-	na.	108	28
10. ฟิลิปปินส์	90	624	91	13	84	6,223	111	12	41	87
11. ไทย	94	573	77	24	94	5,213	98	18	50	84

ที่มา : SIVARD, R.L., WORLD MILITARY AND SOCIAL EXPENDITURES, 1982, WORLD PRIORITIES, 1983

* ลำดับที่ เป็นลำดับที่นับจากประเทศ 141 ประเทศ

ตารางที่ ๓

งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน

(หน่วย: ล้านบาท)

ลักษณะงาน	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เศรษฐกิจ	7,961	29.2	7,733	27.1	6,698	23.1	6,794	21.1	7,504	19.3	12,715	25.2	16,573	26.4	14,584	21.2	16,335	20.2	17,924	19.5	22,824	20.9	31,943	22.8	32,857	20.4	33,869	19.2	33,966	17.7	35,029	16.4
การศึกษา	4,640	17.0	5,181	18.1	5,544	19.1	5,953	18.6	7,023	18.0	10,011	19.8	12,908	20.6	14,841	21.6	16,293	20.0	17,799	19.3	22,583	20.7	27,933	20.0	32,365	20.1	37,143	21.0	38,671	20.1	40,291	18.9
การป้องกันประเทศ	4,898	17.9	5,381	18.8	5,646	19.5	6,513	20.3	7,166	18.4	8,248	16.3	10,458	16.7	13,101	19.0	15,809	19.5	19,001	20.6	22,350	20.5	27,723	19.8	31,618	19.6	35,235	19.9	37,987	19.8	41,422	19.5
สาธารณสุข	883	3.1	916	3.2	900	3.1	984	3.1	1,085	2.8	1,526	3.0	2,603	4.2	3,431	5.0	3,279	4.0	3,880	4.2	4,540	4.2	5,266	3.8	6,395	4.0	7,674	4.3	9,039	4.7	9,912	4.6
สาธารณูปการ	2,399	8.8	2,469	8.6	2,451	8.5	2,483	8.1	3,007	7.7	3,725	7.4	3,968	6.3	4,749	6.9	5,556	6.9	6,037	6.6	7,682	7.1	10,008	7.1	10,330	6.4	11,153	6.3	12,046	6.3	13,539	6.4
การบริหารทั่วไป	1,130	4.3	1,227	4.2	1,255	4.3	1,168	3.6	1,501	3.8	1,906	3.8	2,185	3.5	2,279	3.3	3,051	3.8	2,935	3.2	3,490	3.2	4,748	3.4	4,309	2.7	5,214	3.0	5,304	2.8	5,979	2.8
การรักษาความสงบภายใน	1,858	6.8	1,949	6.8	2,060	7.1	2,192	6.8	2,351	6.0	2,849	5.6	3,355	5.4	3,905	5.7	4,483	5.5	5,029	5.5	6,047	5.5	7,321	5.2	8,231	5.2	9,612	5.4	10,376	5.4	11,006	5.2
การชำระหนี้เงินกู้	2,340	8.6	2,585	9.0	3,418	11.8	3,801	11.9	5,192	13.3	6,386	12.6	7,639	12.2	6,417	9.3	10,821	13.4	10,033	10.9	12,393	11.4	17,531	12.5	21,009	13.1	27,150	15.3	33,445	17.4	44,400	20.8
รายจ่ายอื่น ๆ	1,181	4.3	1,194	4.2	1,029	3.5	2,044	6.4	4,201	10.8	3,134	6.2	2,967	4.7	5,484	8.0	5,372	6.6	9,363	10.2	7,091	6.5	7,528	5.4	13,887	8.6	9,949	5.6	11,167	5.8	11,422	5.4
รวม	27,300	100.0	28,645	100.0	29,000	100.0	32,030	100.0	39,028	100.0	50,500	100.0	62,650	100.0	68,790	100.0	81,000	100.0	92,000	100.0	109,000	100.0	140,000	100.0	161,000	100.0	177,000	100.0	192,000	100.0	213,000	100.0

ปี ค.ศ. 1970 - 1980 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4

ปี ค.ศ. 1981 - 1985 จากงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2528

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4 หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ เพื่อการป้องกันประเทศ

(หน่วย : 1,000 เหรียญ สรอ.)

รายการหนี้	กำหนดอายุ (ค.ศ.)	ผู้ให้กู้หรือผู้ให้สินเชื่อ	เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดเมื่อ 31 ธ.ค. 19	ปี 2520 (1977) ในระหว่างปี 2520 จำนวนเบิก	ไถ่ถอน	ดอกเบี้ย	ณ 31 ธันวาคม 2520 เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดค้างชำระ	ยอดที่ไม่ได้เบิก	เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดเมื่อ 31 ธ.ค. 20	ปี 2521 (1978) ในระหว่างปี 2521 จำนวนเบิก	ไถ่ถอน	ดอกเบี้ย	ณ 31 ธันวาคม 2521 เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดค้างชำระ	ยอดที่ไม่ได้เบิก	เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดเมื่อ 31 ธ.ค. 21	ปี 2522 (1979) ในระหว่างปี 2522 จำนวนเบิก	ไถ่ถอน	ดอกเบี้ย	ณ 31 ธันวาคม 2522 เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดค้างชำระ	ยอดที่ไม่ได้เบิก	เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดเมื่อ 31 ธ.ค.22	ปี 2523 (1980) ในระหว่างปี 2523 จำนวนเบิก	ไถ่ถอน	ดอกเบี้ย	ณ 31 ธันวาคม 2523 เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดค้างชำระ	ยอดที่ไม่ได้เบิก	เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดเมื่อ 31 ธ.ค.23	ปี 2524 (1981) ในระหว่างปี 2524 จำนวนเบิก	ไถ่ถอน	ดอกเบี้ย	ณ 31 ธันวาคม 2524 เบิกแล้วและคงเหลือเป็นยอดค้างชำระ	ยอดที่ไม่ได้เบิก
หนี้เงินกู้โดยตรงของรัฐบาล (ชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศ)																																
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY75)	1975-1981	FFB FMS สหรัฐฯ	-	7,551.2	2,600.0	177.0	4,951.2	448.8	4,951.2	273.6	2,200.0	270.4	3,024.8	-	3,024.8	-	1,600.0	160.0	1,424.8	-	1,424.8	-	1,299.0	59.0	125.8	-	125.8	-	125.8	-	-	-
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 76)	1976-1984	FFB FMS สหรัฐฯ	-	8,132.0	7,860.0	270.8	272.0	28,568.0	272.0	9,834.9	5,240.0	474.0	4,866.9	18,733.0	4,866.9	15,080.5	5,240.0	1,163.9	14,707.3	3,652.7	14,707.3	3,333.7	5,240.0	1,625.8	12,801.0	319.0	12,801.0	205.0	5,240.0	1,232.5	7,766.0	114.0
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 77)	1977-1986	FFB FMS สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	18,700.0	-	866.6	60.0	3.5	806.6	17,833.4	10,854.6	6,881.2	5,506.0	1,053.4	12,229.8	10,852.2	12,221.8	7,776.2	4,134.0	1,266.7	15,872.0	3,176.0	15,872.0	2,312.9	4,134.0	1,458.3	14,050.9	863.1
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 77)	1977-1987	FFB FMS สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	11,300.0	-	11,300.0	1,252.0	708.6	10,048.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- โครงการเงินกู้เพื่อใช้จ่ายจัดซื้อชุดดัดแปลงเฮลิคอปเตอร์ ของกองทัพอากาศและยุทธโยธาของกองทัพบก (ทอ,ทบ)	1977-1983	MHT สหรัฐฯ	-	5,104.8	-	1,104.8	5,104.8	5,495.2	5,104.8	5,640.4	-	981.5	10,745.1	3,565.8	10,745.1	673.5	1,788.9	1,587.9	9,629.7	2,829.4	9,629.7	2,892.4	3,577.8	1,849.5	8,944.4	-	8,944.4	-	3,577.7	1,475.8	5,336.6	-
- โครงการเงินกู้เพื่อใช้จ่ายซื้อชุดดัดแปลงเฮลิคอปเตอร์ ของกองทัพอากาศและยุทธโยธาของกองทัพบก (เพิ่มเติม)	1977-1983	MHT สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	3,711.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- โครงการเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องบิน FSE	1977-1983	MHT สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	11,700.0	-	6,109.5	-	43.0	6,109.5	55,90.5	6,109.5	5,590.5	1,300.0	1,048.0	10,400.0	-	10,400.0	-	2,600.0	1,785.5	7,800.0	-	7,800.0	-	2,600.0	1,137.2	5,200.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อจัดซื้อรถถังเบาแบบอังกฤษของกองทัพบก	1977-1984	LBI สิงคโปร์	-	-	-	-	-	8,300.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- โครงการเงินกู้ซื้อเครื่องสนับสะเทินน้ำสะเทินบกของกองทัพเรือ	1977-1985	TDB แคนาดา	-	-	-	-	-	1,213.2	-	1,213.2	-	155.0	1,213.2	-	1,213.2	-	-	156.0	1,213.2	-	-	-	-	214.1	1,213.2	-	1,213.2	-	300.9	135.7	912.3	-
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 78)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,500.0	-	16,640.3	2,652.0	927.7	13,988.3	12,859.7	13,988.3	10,437.7	4,056.0	1,406.1	20,370.0	2,422.0	20,370.0	546.3	4,056.0	1,855.5	16,860.3	1,875.7
- โครงการเงินกู้เพื่อจัดซื้อรถถังแบบอังกฤษของกองทัพบก	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,100.0	-	460.9	11,100.0	-	11,100.0	-	-	1,257.8	11,100.0	-	11,100.0	-	-	1,723.4	11,100.0	-	11,100.0	-	2,775.0	1,562.2	8,325.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องสนับสะเทินน้ำสะเทินบกของกองทัพเรือ	1977-1986	TDB&EDC แคนาดา	-	-	-	-	-	6,497.6	-	6,431.7	-	168.8	6,344.2	63.9	6,344.2	-	402.4	295.3	6,054.9	65.0	5,587.6	-	819.2	328.8	4,656.6	-	4,656.6	-	912.9	407.8	3,664.9	-
- โครงการเงินกู้ซื้อเครื่องบิน UHI สิ้นส่วนซ่อมอาวุธยุทธโยธาและเฮลิคอปเตอร์ เบส 214 ปี	1978-1985	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	21,780.4	-	1,260.4	21,780.4	11,519.6	21,780.4	11,450.2	-	2,568.6	33,230.6	69.4	33,230.6	69.4	-	5,742.9	33,300.0	-	33,300.0	-	7,400.0	5,029.8	25,900.0	-
- โครงการเงินกู้ซื้อเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ เบลล์ 212 จำนวน 6 เครื่องพร้อมอุปกรณ์	1978-1984	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	12,200.0	-	367.2	12,200.0	-	12,200.0	-	-	1,567.6	12,200.0	-	12,200.0	-	-	1,537.7	12,200.0	-	12,200.0	-	2,712.0	2,161.6	9,488.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อซื้ออุปกรณ์ของเหล่าทัพ	1978-1985	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	50,000.0	-	476.2	50,000.0	-	50,000.0	-	-	5,658.6	50,000.0	-	50,000.0	-	50,000.0	8,898.6	45,000.0	-	45,000.0	-	10,000.0	8,238.0	35,000.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อจัดซื้ออุทธโยโปกรณ์ประจำรถถังเบาต่าง ๆ	1978-1986	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,000.0	-	28,000.0	-	2,249.3	28,000.0	4,000.0	28,000.0	4,000.0	-	3,918.7	32,000.0	-	50,000.0	-	2,909.1	5,894.4	29,090.9	-
- โครงการเงินกู้เพื่อซื้ออุทธโยโปกรณ์ของเหล่าทัพ	1978-1986	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,000.0	-	50,000.0	-	1,688.8	50,000.0	-	50,000.0	-	-	7,193.5	50,000.0	-	50,000.0	-	4,545.5	10,075.7	45,454.6	-
- โครงการเงินกู้เพื่อซื้อรถถังแบบอังกฤษและยุทธโยโปกรณ์ต่าง ๆ	1978-1986	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51,947.0	-	-	-	101.5	-	51,947.0	-	7,769.5	-	-	7,769.5	44,177.6	7,769.5	29,263.7	-	1,236.2	37,033.1	14,913.9
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 79)	1979-1986	FFB FMS สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,049.0	-	-	7,049.0	22,950.1	7,049.0	9,381.7	4,284.0	802.9	12,147.0	13,569.0	12,147.0	11,040.4	4,286.0	1,865.0	18,901.4	2,528.6
- เงินกู้เพื่อจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขนาดต่าง ๆ	1979-1989	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60,567.0	-	1,742.1	60,567.0	-	60,567.0	-	-	7,793.3	60,567.0	-	60,567.0	-	-	11,167.8	60,567.0	-
- เงินกู้เพื่อจัดซื้ออุทธโยโปกรณ์ของเหล่าทัพ	1979-1989	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	65,000.0	-	68.2	65,000.0	35,000.0	64,000.0	35,000.0	-	15,834.7	100,000.0	-	100,000.0	-	-	15,497.6	100,000.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ (FY 80)	1980-1990	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,000.0	-	27,496.0	-	917.4	27,496.0	8,504.0
- เงินกู้เพื่อจัดซื้ออุทธโยโปกรณ์ของเหล่าทัพ	1980-1990	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000.0	-	-	100,000.0	-	100,000.0	-	-	17,373.3	100,000.0	-
- เงินกู้เพื่อจัดซื้ออุทธโยโปกรณ์ของเหล่าทัพ	1980-1990	สถาบันการเงินเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000.0	-	100,000.0	-	9,251.5	100,000.0	-
- โครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ	1981-1990	FFB FMS สหรัฐฯ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53,000.0	-	55,000.0	-	-	55,000.0	-

FFB = Federal Financing Bank FMS = FOREIGN MILITARY SALE MHT = Mamufacturers Hanover Trust Ltd.

LBI = Lloys Bank International Ltd. TDB = Toronto Dominion Bank.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2520-2524

ตารางที่ 5

การประมาณการชำระคืนของเงินกู้การป้องกันประเทศ

FOREIGN MILITARY SALE(FMS)* (ณ วันที่ 30 ก.ย. 2526)

(ล้านเหรียญ สรอ.)

ปีงบประมาณ	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
1984	6.238	11.625	17.863
1985	12.868	26.151	39.019
1986	16.904	27.345	44.249
1987	19.902	25.751	45.653
1988	28.688	23.108	51.796
1989	33.760	19.433	53.193
1990	33.760	15.480	49.240
1991	27.214	11.750	38.964
1992	27.214	8.692	35.906
1993	27.214	5.635	32.849

* ประมาณการโดยสมมุติว่าไม่มีการกู้เพิ่มจากที่วางแผนไว้

ที่มา : American Congress on Security Assistance Programs

ตารางที่ 6 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 - 2528

กระทรวงกลาโหม

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
งบประมาณประจำปี	39,377.76	35,926.67	33,055.62	29,160.82	26,167.51	20,258.21	17,815.62	14,745.72	12,326.56	9,780.91
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	816.32	671.86	659.60	425.74	373.11	373.74	241.11	191.66	157.88	173.07
2. กองทัพบก	19,045.66	17,553.04	16,368.05	14,582.92	13,005.14	9,722.20	7,973.44	6,717.89	5,575.96	4,799.40
3. กองทัพเรือ	7,968.61	7,432.70	6,925.95	6,111.94	5,406.98	4,245.39	3,725.01	3,304.18	2,453.54	1,899.24
4. กองทัพอากาศ	8,468.94	7,974.32	7,099.90	6,120.69	5,436.98	4,075.22	3,688.21	3,251.28	2,975.96	2,919.43
5. กองบัญชาการทหารสูงสุด	3,078.23	2,294.75	2,092.12	1,918.73	1,951.30	1,841.66	2,187.85	1,280.71	1,163.22	889.77

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 - 2528

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

งบประมาณรายจ่ายของกรมนี้ แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	174.12	168.51	158.41	116.92	105.12	81.84	77.80	66.21	59.37	54.94
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทน	61.69	59.97	50.56	3.92	3.52	3.21	2.44	1.96	1.54	1.56
ค่าสาธารณูปโภค	4.91	4.91	4.70	48.12	40.82	40.29	36.83	32.90	31.07	30.80
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน + สิ่งก่อสร้าง	9.22	14.54	10.77	9.89	8.79	3.71	2.02	3.26	3.26	3.26
เงินอุดหนุน	305.90	267.79	196.23	138.30	138.65	145.84	63.08	34.78	28.55	29.63
รายจ่ายอื่น ๆ	260.48	156.14	238.93	108.59	76.21	98.85	58.94	52.55	34.13	52.88
รวม	816.32	671.86	659.60	425.74	373.11	373.74	241.11	191.66	157.88	173.07

หมายเหตุ : ปี 2528 และ 2527 หมวดค่าตอบแทน รวมวัสดุและค่าใช้สอย

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำรวมค่าจ้างชั่วคราว

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดค่าสาธารณูปโภครวมค่าใช้สอย + ค่าวัสดุ

ตารางที่ 8 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 - 2528

กองทัพบก กระทรวงกลาโหม

งบประมาณรายจ่ายของกรมนี้ แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	6,387.55	6,028.25	5,484.74	4,450.84	4,181.22	3,222.93	3,088.42	2,643.23	2,265.00	2,096.75
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทน	4,976.42	4,607.79	4,419.25	67.07	63.04	59.40	50.00	48.84	45.76	50.78
ค่าสาธารณูปโภค	341.10	334.41	300.00	4,167.05	3,573.15	3,138.52	2,534.83	2,257.33	1,720.64	1,113.00
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน + สิ่งก่อสร้าง	849.79	849.79	849.78	780.00	740.00	805.21	490.00	485.00	274.72	150.00
เงินอุดหนุน	33.74	31.90	30.92	26.70	21.02	20.71	18.82	17.50	17.50	16.50
รายจ่ายอื่น ๆ	6,457.06	5,700.00	5,283.36	5,091.26	4,426.71	2,475.43	1,791.37	1,265.99	1,252.34	1,372.37
รวม	19,045.66	17,553.04	16,368.05	14,582.92	13,005.14	9,722.20	7,973.44	6,717.89	5,575.96	4,799.40

หมายเหตุ : ปี 2528 และ 2527 หมวดค่าตอบแทน รวมค่าวัสดุและค่าใช้สอยอยู่ด้วย

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำรวมค่าจ้างชั่วคราว

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดค่าสาธารณูปโภครวมค่าใช้สอย + ค่าวัสดุ

ตารางที่ 9 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 - 2528

กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม

งบประมาณรายจ่ายของกรมนี้ แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,577.41	1,504.77	1,401.39	1,158.45	1,073.93	778.58	735.00	615.00	531.35	483.04
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทน	1,693.99	1,543.33	1,543.33	17.55	16.66	16.03	13.48	10.99	10.99	8.98
ค่าสาธารณูปโภค	152.30	150.35	150.35	1,499.00	1,234.40	997.24	766.86	647.00	539.33	412.63
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน + สิ่งก่อสร้าง	4,412.66	350.00	350.00	319.60	286.84	264.81	212.44	198.50	110.00	110.30
เงินอุดหนุน	21.25	19.75	19.75	16.08	13.32	10.46	9.01	7.25	5.53	5.26
รายจ่ายอื่น ๆ	111.00	3,864.59	3,461.13	3,101.26	2,775.83	2,178.27	1,988.22	1,825.58	1,256.43	879.13
รวม	7,968.61	7,432.70	6,925.95	6,111.94	5,400.98	4,245.39	3,725.01	3,304.18	2,453.54	1,899.24

หมายเหตุ : ปี 2528 และ 2527 หมวดค่าตอบแทน รวมค่าวัสดุ + ค่าใช้จ่าย

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำรวมค่าจ้างชั่วคราว

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดค่าสาธารณูปโภครวมค่าใช้จ่าย + ค่าวัสดุ

ตารางที่ 10 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 - 2528

กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม

งบประมาณรายจ่ายของกรมนี้ แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,173.37	2,054.17	1,987.78	1,681.67	1,633.64	1,289.08	1,229.61	1,053.96	932.59	861.09
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทน	3,395.75	3,096.93	2,495.39	41.02	30.88	29.40	24.56	22.82	20.84	19.12
ค่าสาธารณูปโภค	138.00	135.30	128.86	2,297.41	1,903.66	1,452.26	1,067.95	862.47	733.10	516.86
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน + สิ่งก่อสร้าง	240.00	240.00	220.00	220.00	180.00	172.00	65.00	64.00	56.00	56.09
เงินอุดหนุน	17.12	16.56	16.56	16.55	14.97	13.13	12.14	11.45	10.50	6.46
รายจ่ายอื่น ๆ	2,504.70	2,431.36	2,251.31	1,864.04	1,673.83	1,119.35	1,289.85	1,236.58	1,222.03	559.81
รวม	8,468.94	7,974.32	7,009.90	6,120.69	5,436.98	4,075.22	3,688.21	3,251.28	2,975.96	2,019.43

หมายเหตุ : ปี 2528 และ 2527 หมวดค่าตอบแทนรวมค่าวัสดุและค่าใช้สอย

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำรวมค่าจ้างชั่วคราว

ปี 2519 ถึง 2526 หมวดค่าสาธารณูปโภครวมค่าใช้สอย + ค่าวัสดุ

ตารางที่ 11 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519-2528

กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม

งบประมาณรายจ่ายของกรมนี้ แยกตามประเภทรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2528	2527	2526	2525	2524	2523	2522	2521	2520	2519
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	768.67	736.87	704.65	581.55	561.99	440.23	415.67	369.93	297.40	261.40
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทน	262.75	214.60	207.23	15.01	13.41	11.19	9.95	9.95	9.71	6.13
ค่าสาธารณูปโภค	28.98	28.45	28.00	199.67	184.73	157.60	144.49	154.27	141.57	118.78
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน + สิ่งก่อสร้าง	16.49	16.64	16.39	15.00	15.00	23.60	21.00	20.50	27.29	12.76
เงินอุดหนุน	0.40	0.46	0.51	0.96	0.96	0.77	0.73	0.65	0065	0.64
รายจ่ายอื่น ๆ	2,000.94	1,297.73	1,135.34	1,106.54	1,175.21	1,208.87	1,596.01	725.41	686.60	490.06
รวม	3,078.23	2,294.75	2,092.12	1,918.73	1,951.30	1,841.66	2,187.85	1,280.71	1,163.22	889.77

หมายเหตุ ปี 2528 - 2527 หมวดค่าตอบแทน รวมถึงค่าวัสดุและค่าใช้สอยด้วย

ปี 2519 - 2526 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำรวมค่าจ้างชั่วคราว

ปี 2519 - 2526 หมวดค่าสาธารณูปโภค รวมค่าใช้สอยและค่าวัสดุ

ตารางที่ ๑๒

อัตราการเพิ่มของงบประมาณรายจ่าย

ระหว่างปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๘

(ร้อยละต่อปี)

	รวม	เงินเดือน	ค่าตอบแทนใช้สาธารณูปโภค	ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น
กระทรวงกลาโหม	๑๕.๖๓	๑๒.๔๐	๑๗.๑๒	๒๓.๐๒	๒๒.๔๔	๑๕.๑๗
สำนักงานปลัดกระทรวง	๑๔.๓๘	๑๔.๒๖	๘.๗๘	๑๙.๐๕	๒๘.๘๗	๒๐.๖๙
กองทัพบก	๑๖.๓๖	๑๓.๒๖	๑๕.๘๐	๑๖.๗๔	๘.๘๒	๒๑.๔๖
กองทัพเรือ	๑๕.๘๑	๑๔.๓๙	๑๗.๐๒	๒๗.๕๖	๑๗.๒๗	-๓.๖๓
กองทัพอากาศ	๑๕.๔๒	๑๑.๐๔	๒๑.๒๐	๒๐.๐๙	๙.๐๑	๑๓.๘๒
กองบัญชาการทหารสูงสุด	๑๐.๙๔	๑๒.๔๔	๘.๔๒	-๒.๒๕	-๔.๑๓	๑๑.๐๕

ที่มา : งบประมาณรายจ่าย

เอกสารหมายเลข 6

"หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ"

โดย
ดร.อัจนา วัฒนานุกิจ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	6-1
หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ : แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ	6-2
ขอบเขตของการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ	6-5
ความจำเป็นในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ	6-8
โครงการลงทุนจากหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ	6-9
แหล่งเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ	6-13
ผลกระทบกระเทือนจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ	6-20
ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ	6-22
ข้อสังเกตุเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย	6-25
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	6-25
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ป.ต.ท.)	6-31
การรถไฟแห่งประเทศไทย	6-34
ปัญหาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ	6-37
สรุปและข้อเสนอแนะ	6-38
ภาคผนวก	6-41
หนังสืออ้างอิง	6-46

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

คำนำ

ตั้งแต่กลางปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา อัฟริกา และยุโรปตะวันออก ประสบกับภาวะวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศอย่างมาก มีประเทศผู้กู้ หลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่ไม่สามารถคืนเงินต้นและดอกเบี้ยตามกำหนดเวลา ในขณะเดียวกันก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องกู้ยืมเงินมากขึ้น เพื่อแก้สภาวะทางเศรษฐกิจ ภาวะวิกฤตการณ์ของหนี้ต่างประเทศก็ยังคงเกิดขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น ภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาลงใน ๒-๓ ปีที่แล้วยังมีผลทำให้วิกฤตการณ์ของหนี้ต่างประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้นจนทำให้มีผู้วิตกว่า หากวิกฤตการณ์ดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไป อาจจะมีบางประเทศที่ต้องตกอยู่ในภาวะล้มละลาย

สิ่งที่เราได้เห็นจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว เช่น เม็กซิโก เวเนซูเอลล่า หรือแม้แต่ในประเทศเพื่อนบ้านเช่นฟิลิปปินส์ น่าจะเป็นบทเรียนให้ประเทศไทยทบทวนสถานการณ์เกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศกันอีกทีหนึ่ง เพื่อจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวโน้มของหนี้ต่างประเทศในอนาคต เพื่อจะหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ดังกล่าว อันจะเป็นผลเสียต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะในระยะ ๗-๘ ปีที่ผ่านมา การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก จนเป็นที่น่าเป็นห่วงว่า ประเทศไทยจะมีโอกาสประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศดังเช่นประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศกำลังเผชิญอยู่หรือไม่

โดยเหตุที่การขยายตัวของหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นนั้น กว่าครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ที่ก่อขึ้นโดยรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะเสนอหนี้ต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพราะแม้ว่าปัญหาของรัฐวิสาหกิจจะถูกนำมาพูดกันอยู่บ่อย ๆ ในปัจจุบัน แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหารของตัวรัฐวิสาหกิจเอง จนบางครั้งเรามักจะมองข้ามสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในอนาคต นั่นคือ หนี้ต่างประเทศของรัฐ-วิสาหกิจ ถึงแม้ว่าเราจะยอมรับว่า หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีบทบาทสำคัญอย่างมาก

ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ แต่บทบาทของหนี้สินในการที่จะทำให้การลงทุนและการบริโภคมีประสิทธิภาพนั้น ก็คงจะต้องมีระดับที่เหมาะสม บทความนี้มุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในอดีตและปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัญหาอันจะเป็นแนวทางการก่อหนี้รัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต และเป็นความพยายามที่จะตอบคำถามสำคัญคำถามหนึ่งว่าหนี้ที่รัฐ-วิสาหกิจก่อขึ้นนั้นมีความเหมาะสมเพียงไร

บทความนี้จะแบ่งเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะเป็นการมองหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม และส่วนที่สองจะชี้ให้เห็นถึงสภาพและปัญหาของหนี้รัฐวิสาหกิจบางราย

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ : แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ

ในระยะ ๗-๘ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้ก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หากพิจารณายอดหนี้คงค้างของรัฐบาล ดังในตารางที่ ๑ จะเห็นว่า ในระหว่าง ๒๕๐๐-๒๕๑๙ ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๑ ต่อปี แนวโน้มการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปี ๒๕๒๐ คือเพิ่มขึ้นจาก ๔๘๒ ล้านเหรียญในปี ๒๕๑๘ เป็น ๗๔๙ ล้านเหรียญ ในปี ๒๕๒๐ หรือประมาณร้อยละ ๕๕ ทั้งนี้เพราะในปี ๒๕๒๐ มีโครงการของรัฐวิสาหกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๖๗.๔๕ ล้านเหรียญ (๕ โครงการ) เป็น ๕๐๙.๒๗๕ ล้านเหรียญ (๑๙ โครงการ) ในจำนวนนี้ ครึ่งหนึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานภายในประเทศ ส่วนหนี้ของภาครัฐบาลนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปีต่อมาคือเพิ่มขึ้นจาก ๔๐๒ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๐ เป็น ๗๒๙ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๑ หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๘๑[๑] การขยายตัวอย่างมากของหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๒๐ และภาครัฐบาลในปี ๒๕๒๑ มีผลทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก กล่าวคือเพิ่มจากร้อยละ ๕ ต่อปีในระหว่าง ๒๕๐๐-๒๕๑๙ เป็นถึงร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๒๒ และร้อยละ ๑๗ ในปี ๒๕๒๖

---

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

ตารางที่ ๑

ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างของรัฐบาล

ปี	หนี้รัฐบาล	ร้อยละของจำนวนรวม	หนี้รัฐวิสาหกิจ[๑]	ร้อยละ	รวม	สัดส่วนต่อ GDP
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 - ๔.๙
๒๕๒๐	๔๐๒	๓๔.๙	๗๔๙	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	๕,๐๗๘	๑๔.๘
๒๕๒๕	๒,๑๓๑	๓๕.๔	๓,๘๙๐	๖๔.๖	๖,๐๒๑	๑๖.๔
๒๕๒๖	๒,๔๖๑	๓๕.๘	๔,๔๐๔	๖๔.๒	๖,๘๖๕	๑๗.๐

[๑]รวมที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

ตารางที่ ๒

อัตราการขยายตัวของยอดหนี้คงค้าง

ปี	หนี้รัฐบาล	หนี้รัฐวิสาหกิจ	รวม
๒๕๐๐-๒๕๐๙	๙.๑๐	๑๒.๑๑	๑๑.๐๕
๒๕๑๐-๒๕๑๙	๑๒.๓๑	๑๐.๙๒	๑๑.๔๘
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	๔๗.๔๔
๒๕๒๔	๒๒.๘๓	๒๘.๕๔	๒๖.๙๕
๒๕๒๕	๑๘.๕๙	๑๙.๒๙	๑๕.๕๗
๒๕๒๖	๑๕.๔๙	๓.๘๕	๑๔.๐๒

การก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ อาจเป็นสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีโครงการหลายโครงการที่จำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการลงทุนในปี ๒๕๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพลังงาน เช่นโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปัตตานี โครงการขยายสายส่งไฟฟ้า (ระยะที่ ๓) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือโครงการลงทุนซื้อเครื่องบินของการบินไทย

ส่วนในภาครัฐบาลนั้น การก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๑ นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงการลงทุน infrastructure เช่นโครงการสร้างทางหลวง โครงการก่อสร้างทางเพื่อเพิ่มผลผลิต แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะแก้ปัญหาการขาดดุล การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวทำให้ยอดหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลสูงขึ้นมาก

ตารางที่ ๓

จำนวนเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินกู้ (ล้านเหรียญ)
๒๕๑๗	๑๔	๓๓๕.๒๗๒
๒๕๑๘	๘	๗๕.๘๗๒
๒๕๑๙	๕	๖๗.๔๕
๒๕๒๐	๑๙	๕๐๘.๒๗๗
๒๕๒๑	๑๙	๕๒๖.๐๐๙
๒๕๒๒	๓๓	๑,๐๙๑.๗๑๓
๒๕๒๓	๒๐	๑,๑๕๓.๖๖๒
๒๕๒๔	๓๗	๑,๒๙๗.๙๓๖
๒๕๒๕	๓๖	๑,๖๔๑.๔๕๒
๒๕๒๖	๑๕	๖๔๔.๒๗๖
๒๕๒๗	๓๗	๑,๑๘๕.๐๐

ในระยะหลังนี้ หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจก็ยังคงเพิ่มสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เมื่อพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่าโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในแต่ละปีเพิ่มขึ้นมากในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๕ (ตารางที่ ๓) โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ (รัฐบาลค้ำประกัน) ที่ลงนามในปี ๒๕๒๕ มีจำนวนถึง ๓๖ โครงการ, ยอดเงินกู้ที่ทำสัญญาในแต่ละปีได้เพิ่มขึ้นจาก ๖๗.๔๕ ล้านเหรียญในปี ๒๕๑๙ เป็น ๑,๖๔๑.๔๕๒ ล้านเหรียญในปี ๒๕๒๕ และคิดเป็นประมาณ ๒ เท่าของหนี้เงินกู้ของรัฐบาลโดยตรง (ซึ่งเป็นประมาณ ๗๒๖.๒๑๖ ล้านเหรียญในปีเดียวกัน)

อย่างไรก็ตามตัวเลขการก่อหนี้นี้เพิ่มขึ้นมากใน ๗-๘ ปีที่ผ่านมานั้นมิได้ชี้อะไรนัก การพิจารณาความเหมาะสมของเงินกู้ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

ขอบเขตของการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

ถึงแม้การก่อหนี้ต่างประเทศจะมีส่วนช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจหากเป็นไปด้วยความเหมาะสมและได้ประโยชน์คุ้มค่า แต่รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อมิให้ภาระหนี้ในอนาคตเติบโตมากจนอาจเกิดวิกฤตการณ์เช่นประเทศกำลังเผชิญอยู่ ดังนั้นตามระเบียบการก่อหนี้ จะจำกัดวงเงินการก่อหนี้ไว้ในแต่ละปี เช่นในปี ๒๕๒๗ กำหนดให้มีการเซ็นต์สัญญาก่อหนี้ไม่เกิน ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ๒๕๒๘ กำหนดให้มีการเซ็นต์สัญญาก่อหนี้ไม่เกิน ๑,๖๐๐ ล้านเหรียญ โดยแท้จริงแล้ว ตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๒๕ ได้กำหนดเพดานของวงเงินกู้ไว้ว่า ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไปจะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ ๙ แต่ในเดือนกันยายน ๒๕๒๖ ปรากฏว่าภาระหนี้เงินกู้ที่เกิดจากหนี้ที่ผูกพันไว้แล้วได้สูงเกินเพดานบังคับไปจนถึงร้อยละ ๒๐ ของรายได้เงินตราต่างประเทศ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการส่งออก ลดลงอย่างมากในระหว่างปี ๒๕๒๕-๒๖ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจในตลาดเงินทุนต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา มีกำหนดชำระคืนเงินกู้ซึ่งมีผลทำให้ภาระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๒๕ โดยยอมให้ภาระหนี้เกินเพดานบังคับเป็นกรณีพิเศษสำหรับแผน-

ตารางที่ ๔

การเข็นสัญญาเงินกู้ต่างประเทศในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๖[๑]

(หน่วย : พันล้านบาท)

รัฐบาล	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒
รัฐบาล							
โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	๒.๘ (๒๑.๕)	๔.๗ (๒๒.๖)	๕.๗ (๑๖.๒)	๔.๑ (๑๒.๗)	๖.๖ (๑๔.๕)	๑๓.๘ (๓๑.๗)	๑๑. (๓๕.
โครงการเงินกู้ป้องกันประเทศ	๐.๘ (๖.๒)	๔.๙ (๒๓.๖)	๔.๙ (๑๔.๐)	๒.๘ (๘.๗)	๔.๘ (๑๐.๕)	๒.๙ (๖.๗)	๒. (๖.
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. (๑๓.
องค์การสาธารณูปโภค	๖.๑ (๔๖.๙๘)	๘.๖ (๔๑.๓)	๑๖.๐ (๔๕.๖)	๒๔.๔ (๗๕.๕)	๓๐.๓ (๖๖.๖)	๒๒.๘ (๕๒.๓)	๑๔. (๔๔.
รวม	๑๓.๐	๒๐.๘	๓๕.๑	๓๒.๓	๔๕.๕	๔๓.๖	๗๒.

[๑]รวมหนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมโดยตรงและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

[๒]ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของจำนวนรวม

เงินกู้ปีงบประมาณ ๒๕๒๗-๒๕๓๐ ทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจขยายตัวขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ เป็นต้น สาเหตุสำคัญที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีการก่อหนี้มากขึ้นในระยะหลัง จนทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ (ทั้งที่รัฐบาลกู้โดยตรง และที่รัฐบาลค้ำประกัน) มีจำนวนสูงกว่าการก่อหนี้ของภาครัฐบาลเอง โดยมีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ ๖๐ ดังปรากฏในตารางที่ ๔ และเห็นได้ชัดว่าการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญคือ เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันนั้นจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๙ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ในอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติที่กำหนดว่า

" กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันเป็นจำนวนทั้งสิ้นในขณะที่ก่อหนี้ผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนนี้มิได้

๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามมาตราที่ ๔ หกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทนั้น

๒) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(๓) การก่อหนี้ผูกพันตามข้อ (๑) หรือ (๒) ให้มีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ"

เป็นที่น่าสังเกตว่าวงเงินค้ำประกันหนี้ที่รัฐบาลสามารถค้ำประกันภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้จำกัดอยู่แค่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัท จำกัด มิได้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การสามารถก่อหนี้ในรัฐบาลค้ำประกันได้หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการเงินกู้ การไม่จำกัดวงเงินค้ำประกันรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การดังกล่าวซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าภูมิภาค การปิโตรเลียม องค์การโทรศัพท์ ฯลฯ ขยายตัวขึ้นอย่างมาก

ความจำเป็นในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

การขยายตัวของหนี้รัฐวิสาหกิจนี้มีสาเหตุมาจาก

๑) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งขยายตัวการสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ อย่างมาก โครงการขยายกิจกรรมดังกล่าวต้องการเงินทุนจำนวนมากในขณะที่เงินทุนภายในประเทศ มีไม่เพียงพอ และมีอัตราดอกเบี้ยสูง รัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นจะต้องก่อหนี้ต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ

๒) นอกจากโครงการการลงทุนในระยะยาวแล้ว รัฐวิสาหกิจยังกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบในการดำเนินโครงการ จากตารางที่ ๑ ในภาคผนวก จะเห็นว่าในระหว่าง ๒๕๑๙-๒๕๒๖ รัฐวิสาหกิจได้กู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบในโครงการที่จะต้องลงทุนค่อนข้างมาก เงินกู้ประเภทนี้จะกู้ในตลาดการเงินเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือมีกำหนดชำระคืน ๕-๘ ปี และอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง สาเหตุที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้น เป็นเพราะรัฐวิสาหกิจมีเงินออมของตนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเงินลงทุน จึงต้องกู้ยืมจากที่อื่น

๓) การขาดแคลนเงินออม และรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาล ในส่วนที่เป็นการบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจนั้น เราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่า ระบบการทำงานในรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีส่วนทำให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ขาดทุน และขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ดังนั้นจึงต้องมีการก่อหนี้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ปัญหาการบริหารที่สำคัญ ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่พบเห็นอยู่ทั่วไป ได้แก่ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมาจากผลทางการเมือง และปัญหาการบรรจุพนักงานมากเกินความจำเป็น เป็นต้น ส่วนอีกส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ใช้เหตุผลทางการเมืองมาตัดสินใจ ทำให้การขึ้น หรือปรับราคาผลผลิตของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จึงไม่สัมพันธ์กับต้นทุน รัฐวิสาหกิจจึงต้องกู้ยืมเงินจากภายนอกเพื่อสมทบกับโครงการลงทุนต่าง ๆ

โครงการลงทุนจากหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

โดยการกู้เงินต่างประเทศระยะยาวถูกนำมาใช้ในการลงทุนในสาขาต่าง ๆ หากแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้คือ

๑) ประเภทสาธารณูปโภค เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯลฯ

๒) ประเภทสาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยาน การเคหะ การนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ

๓) ประเภทอุตสาหกรรม เช่นการปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย องค์การเหมืองแร่ ฯลฯ

๔) ประเภทพาณิชยกรรม และบริการ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ฯลฯ

๕) ประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย ฯลฯ

เมื่อนำโครงการเงินกู้มาแยกประเภทตามประเภทของรัฐวิสาหกิจผู้กู้จะเห็นว่าโครงการเงินกู้ส่วนใหญ่จะได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ซึ่งในประเภทนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นผู้กู้ที่สำคัญอันดับหนึ่ง ในปี ๒๕๑๗ โครงการเงินกู้ที่ทำขึ้นเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคทั้งสิ้น หลังจากนั้นจนถึงปี ๒๕๒๒ โครงการเงินกู้ประเภทอุตสาหกรรมได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการเงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โครงการเงินกู้ที่มีความสำคัญมากในบางปี เป็นโครงการเพื่อการพาณิชยกรรมและบริการซึ่งโครงการพวกนี้เป็นการซื้อเครื่องบิน และขยายบริการของการบินไทยทั้งสิ้น จะเห็นว่าโครงการเงินกู้เพื่อสาธารณูปการ และเพื่อสินเชื่อ (สถาบันการเงิน) มีความสำคัญไม่มากนักเมื่อเทียบกับทั้ง ๓ ประเภทที่กล่าวมา

ตามทฤษฎีแล้ว การกู้มาเพื่อโครงการประเภทต่าง ๆ นั้น มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาภาระหนี้ต่างประเทศในอนาคตอย่างมาก กล่าวคือ หนี้ต่างประเทศนั้นแตกต่างไปจากหนี้ในประเทศ

ตารางที่ ๕

จำนวนเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

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	๓.๗๘	๖๐.๗๓๘	๑๑.๕๕	-	-	๕๐๖.๐๐๙
๒๕๒๒	๔๖๓.๐๙๓	๔๒.๔๒	๕๒.๗๑๑	๔.๘๓	๒๑๔.๖๗๒	๑๙.๖๖	๒๙๙.๕๙	๒๗.๔๔	๖๑.๖๕๒	๕.๖๕	๑,๐๙๑.๗๑๘
๒๕๒๓	๗๙๗.๖๑๔	๖๙.๑๔	๗๕.๒๒๕	๖.๕๒	๑๕๗.๐๐	๒๒.๒๘	๙.๒๖๔	๐.๘๐	๑๔.๕๕๙	๑.๒๖	๑,๑๕๓.๖๖๒
๒๕๒๔	๘๐๔.๗๑๑	๖๒.๐๐	-	-	๓๘๐.๐๐	๒๙.๒๘	๙๘.๒๗๖	๗.๕๗	๑๔.๙๔๖	๑.๑๕	๑,๒๙๗.๙๓๖
๒๕๒๕	๔๔๐.๘๓๖	๒๖.๘๖	๑๕๙.๓๘๗	๙.๗๑	๘๐๙.๔๕๓	๔๙.๓๑	๒๑๑.๕๘๑	๑๒.๘๙	๒๐.๑๙๕	๑.๒๓	๑,๖๔๑.๔๕๒
๒๕๒๖	๔๓๑.๒๓๑	๖๖.๘๙๖	๕๗.๗๒๓	๘.๙๖	๕๓.๕๕๙	๘.๓๑	๑๔.๗๑๑	๒.๒๘	๘๗.๐๕๒	๑๓.๕๑	๖๔๔.๒๗๖

ในข้อที่ว่า การก่อหนี้ในประเทศนั้น การเคลื่อนย้ายทรัพยากรภายในประเทศ ในขณะที่การก่อหนี้ต่างประเทศเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างประเทศ นั่นหมายความว่า หากเราก่อหนี้ต่างประเทศวันนี้ ในวันข้างหน้าจะต้องมีทรัพยากรของชาติที่ถูกเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศในรูปของการจ่ายคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการกู้เงินมาเพื่อใช้ในโครงการประเภทต่าง ๆ นั้นมีประโยชน์อย่างไรเมื่อเทียบกับต้นทุนของการกู้ยืม ในส่วนนี้ การพิจารณามี ๒ ประเด็นด้วยกัน คือ

๑) ผลตอบแทนของการลงทุนในโครงการระยะยาวที่กู้เงินมาเพื่อลงทุนนั้นมากกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือไม่ คือเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการกับรายจ่ายค่าดอกเบี้ยที่เสียไป หากเราสามารถที่จะนำเงินกู้จากต่างประเทศมาลงทุนให้เกิดดอกออกผลก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเพิ่มมากกว่าจำนวนดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแล้ว เงินกู้ต่างประเทศก็จะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ ในทางปฏิบัติ จึงมักจะคิดอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rate of return) ของโครงการเงินกู้แล้วนำมาเทียบกับอัตราดอกเบี้ยที่จะต้องจ่าย หรือการดูสัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการและต้นทุนของโครงการ (Benefit cost ratio) เพื่อพิจารณาว่าโครงการเงินกู้มีความเหมาะสมเพียงไร

๒) การวิเคราะห์ในข้อที่ ๑ อาจจะไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่าการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของเงินกู้ในอนาคตนั้นมักจะอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ มิใช่เงินบาท เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงการเงินกู้จะเหมาะสมก็ต่อเมื่อการลงทุนในโครงการนั้นสามารถสร้างเงินตราต่างประเทศโดยทางตรง หรือทางอ้อม หากโครงการสามารถจะหารายได้ให้ประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศในอนาคตได้ การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจะไม่ประสบปัญหา

โดยหลักการทั้งสอง จะสามารถวิเคราะห์โครงการกู้ยืมเงินแต่ละโครงการได้ดีขึ้นในแง่ของความเหมาะสมของการก่อหนี้ต่างประเทศ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว โครงการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภคอาจมีความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

๑) อัตราผลตอบแทนของการลงทุนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

๒) การลงทุนในด้านสาธารณูปโภคนั้นไม่ได้มุ่งการบริโภคภายใน เป็นหลักสำคัญ แต่สามารถ เพิ่มผลผลิตในทางอ้อม

๓) การลงทุนในด้านสาธารณูปโภคโดย เฉพาะทางด้านพลังงาน เป็นไปในลักษณะการลงทุน เพื่อทดแทนพลังงานนำ เข้า หรือ เพื่อส่ง เสริมการใช้ทรัพยากรภายในประ เทศ เพราะถึงแม้ประโยชน์ของโครงการอาจจะมิได้เพิ่มรายได้ในรูปของ เงินตราต่างประ เทศ แต่ก็เป็นการประหยัด เงินตราต่างประ เทศที่ใช้ในการสั่ง เข้าพลังงานจากต่างประ เทศ

ภายใน เงื่อนไขข้างต้น หากการวิ เคราะห์โ ครงการได้ถูกพิจารณาว่า เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็น่าจะ เป็นโครงการที่ได้รับการพิจารณาขอกู้ เงินได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาอยู่มาก โดย เฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณา เฉพาะอัตราผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจและสังคมอย่าง เดียว โดยไม่พิจารณาอัตราผลตอบแทนทางการ เงิน ซึ่งจะมีปัญหาในการชำระหนี้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้น อัตราผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจและสังคมอาจจะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่ เป็นกลาง และค่อนข้าง subjective ในบางกรณี ดังนั้น การวิ เคราะห์ว่าโ ครงการใดมีความ เหมาะสมในการกู้ เงินจึงต้องทำด้วยความ เป็นกลางจริง ๆ

แหล่งเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

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

Multilateral sources การพิจารณาเงินกู้ของแหล่งเงินกู้ประเภทนี้ (เช่น เงินกู้จาก IBRD และ ADB) มีขั้นตอนกล้าย ๆ กัน แหล่งเงินกู้ประเภทนี้จะวางเป้าหมายวงเงินที่จะให้กู้สำหรับแต่ละประเทศในแต่ละปี และกำหนดความสำคัญของสาขาที่จะให้กู้ไว้ด้วย เช่น ให้ความสำคัญเพื่อการพัฒนาการเกษตรและชนบทไว้เป็นอันดับแรก รองลงมาสาขาพลังงาน จำนวนวงเงินกู้ที่จะให้กู้และลำดับความสำคัญของสาขาจะขึ้นอยู่กับนโยบายของแหล่งเงินกู้ แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ยังให้ความช่วยเหลือผู้กู้ในเรื่องการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง

Bilateral sources

๑) จากรัฐบาลญี่ปุ่น (OECF) เป็นการให้กู้เงินของรัฐบาลภายใต้หลักการคืออยู่ในรูปของความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล เงินกู้ OECF จึงมีลักษณะผ่อนปรน คือ มีระยะเวลาชำระหนี้นาน (๓๐ ปี) และมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ (๓%) ไม่มีข้อผูกพันและค่าบริการเงินกู้ [๑] และไม่ผูกพันว่าจะต้องใช้เงินกู้เพื่อการซื้อสินค้าและบริการจากญี่ปุ่น [๒] วงเงินที่ OECF จะให้กู้นั้นไม่แน่นอนในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ข้อเสียของ

---

[๑] การให้กู้ใน term ดังกล่าว เพราะญี่ปุ่นจัดประเทศไทยเข้าอยู่ในประเภทประเทศพัฒนาระดับกลาง

[๒] ยกเว้นการจ้างบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งจะต้องเป็นบริษัทญี่ปุ่นหรือบริษัทของประเทศที่กำลังพัฒนา

ตารางที่ 6 เจ้าหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2517 - 2524

เจ้าหนี้เงินกู้	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	108.878	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
รัฐบาลญี่ปุ่น (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	194.122	30.1
รัฐบาลเยอรมัน (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
ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกต่างประเทศ (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	-	
สถาบันการเงินเอกชน (LTCB)	-	-	-	-	-	-	-	-	68.613	13.1	85.3	7.8	-	-	340.0	26.2	402.563	24.5	180.305	28.0
แคนาดา	-	-	-	-	-	-	-	-	9.575	1.8	-	-	-	-	18.89	1.5	69.408	4.2	-	
Chase	-	-	-	-	-	-	20.00	3.9	-	-	4.210	0.4	79.632	6.9	-	-	-	-	-	
Manu Hanover	-	-	-	-	-	-	20.00	3.9	60.0	11.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Cily bank	-	-	-	-	-	-	30.244	5.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
LEAS (ญี่ปุ่น)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68.6	6.3	-	-	-	-	117.418	7.2	-	
ฝรั่งเศส 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	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	526.009	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 เงินกู้จากฝรั่งเศสเป็นเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ฝรั่งเศสประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนเงิน

เงินกู้จาก OECF นั้นคือ โครงการเงินกู้จาก OECF นั้น มักจะเป็นโครงการที่ไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า ไม่เหมือนโครงการที่ขอกู้จาก IBRD หรือจาก ADB ซึ่งมักจะมีการเตรียมโครงการที่พร้อมและสมบูรณ์กว่า ทำให้โครงการเงินกู้จาก OECF มักจะมีปัญหาอยู่เสมอ

๒) จากรัฐบาลเยอรมัน (KFW) เงินกู้จากรัฐบาลเยอรมันเช่นเดียวกับ OECF คือมีลักษณะผ่อนปรน และไม่ผูกพันว่าจำเป็นต้องใช้เงินกู้เพื่อซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมัน การให้กู้นั้นทำควบคู่ไปกับความช่วยเหลือในสัดส่วน ๒ : ๑ (เงินกู้ : เงินช่วยเหลือ)

๓) จากประเทศคูเวต (Kuwail Fund) โครงการที่ประเทศคูเวตให้กู้นั้นเช่นเดียวกับโครงการเงินกู้จากประเทศในกลุ่ม OPEC ทั้งหลาย (OPEC Fund) คือ เป็นโครงการเพื่อการพัฒนาพลังงานและไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

๔) เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ (Syndication) เงินกู้จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์เป็นไปในลักษณะ commercial basis โดยผู้กู้จะคัดเลือกและเชิญธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในตลาดเงินทุนต่างประเทศให้ยื่นข้อเสนอเป็นผู้จัดหาเงินกู้วงเงินและวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ธนาคารและสถาบันการเงินก็จะเสนอ proposal ที่มีรายละเอียดเงื่อนไขต่าง ๆ ของเงินกู้ ผู้กู้จะคัดเลือกธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เสนอ term ที่ดีที่สุด แล้วจะให้อำนาจแก่ธนาคารหรือกลุ่มธนาคารเพื่อจะรวบรวมกลุ่มธนาคารผู้ให้กู้ต่อไป

๕) ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก (Exim bank) เช่น Exim bank อเมริกา Exim Bank ญี่ปุ่น เงินกู้จาก Exim bank นั้นไม่มีการประมูล เช่น Syndication ระยะเวลาและอัตราดอกเบี้ยจะดีกว่า Syndication แต่ Exim bank มีเงื่อนไขกำหนดให้ใช้เงินกู้เพื่อชำระค่าจัดซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้กู้เท่านั้น

๖) การออกพันธบัตร การออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศนั้น มีมานานแล้ว (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕) แต่ได้หยุดไประยะหนึ่ง เพิ่มมาเริ่มใช้อีกเมื่อปี ๒๕๒๑ และเพิ่มสูงขึ้น การออกพันธบัตรจะได้ term ของเงินกู้ดีกว่าการทำ Syndication

ตารางที่ ๗

เงื่อนไขเงินกู้โดยทั่วไปของแต่ละแหล่งเงินกู้ในปี ๒๕๒๖

แหล่งเงินกู้	ระยะเวลาเบิกจ่าย	ระยะเวลาชำระหนี้ (ระยะเวลาปลอดหนี้)	อัตราดอกเบี้ย	ค่าผูกพันเงินกู้	ค่าบริการ
IBRD	๔-๗	๒๐ (๕)	floating rate	๐.๗๕	-
ADB	๔-๖	๒๐ (๔)	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)	๗.๗๕-๘.๔	๐.๕	-
Kuwail Fund	๔	๒๕ (๕)	๓.๕	๐.๕	-
ตลาดเงินทุนเอกชน	๑-๒	๘-๑๐ (๓-๔)	๐.๖-.๗๕+LIBOR	๐.๕	๐.๕-.๗๕
พันธบัตร (เยอรมัน)	๑	๕ (๕)	๖.๒๕	-	-
พันธบัตร (ญี่ปุ่น)	๑	๑๐(๕)	๘.๔	-	-
พันธบัตร (ยุโรป)	๑	๕ (๕)	๐.๒๕+LIBOR	-	๑
CDC	๕	๒๐(๕)	๑๑.๖๐	-	-

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

๑) การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนมีส่วนทำให้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจขยายตัวขึ้นอย่างมากใน ๗ - ๘ ปีที่ผ่านมา เพราะธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเอกชนเหล่านี้มักจะให้กู้ง่าย เพราะเป็นการสร้างประโยชน์แก่เงินที่ตนถืออยู่ อีกทั้งยังมีรัฐบาลของผู้กู้เป็นผู้ค้ำประกันหนี้สิน ความเสี่ยงของการให้เงินกู้มีน้อย ถ้าในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเอกชนเหล่านี้มักจะอนุมัติโครงการเงินกู้ได้ง่าย โครงการที่ต้องการกู้ยืมไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนในการพิจารณามากนัก ผิดกับโครงการเงินกู้ที่ขอกู้จาก IBRD และ ADB ที่จะต้องมีขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ และการประเมินโครงการอย่างละเอียด : มื่อผู้กู้พร้อมที่จะกู้มาพบกับแหล่งเงินกู้ที่ต้องการจะให้กู้เพื่อประโยชน์ของตนอยู่แล้ว จึงไม่น่าประหลาดใจที่หนี้ของรัฐวิสาหกิจก่อจะขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

๒) การกู้จากสถาบันการเงินของธนาคารพาณิชย์ (หรือกลุ่มธนาคารพาณิชย์) นั้น มีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือ มีระยะเวลาชำระหนี้ ๘-๑๐ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๓-๔ ปี อัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ย จะประมาณ ๐.๖-๗๕ บวกกับ LIBOR ทั้งยังมีค่าผูกพันเงินกู้ (๐.๕) และค่าบริการอีกด้วย การกู้เงินจากแหล่งนี้จึงเป็นการกู้ที่มีค่าใช้จ่ายสูงนั้น จะเป็นภาระในการชำระหนี้ในอนาคตอย่างมาก แต่รัฐวิสาหกิจบางรายก็ยังจำเป็นจะต้องกู้เงินในแหล่งนี้ เพราะมีความต้องการเงินกู้ ประกอบกับเงินกู้ที่ประเทศไทยได้รับจาก IBRD และ ADB ไม่เพียงพอกับโครงการที่ต้องการเงินกู้ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก บางโครงการจึงต้องหันมาใช้เงินกู้จากแหล่งประเภทนี้

๓) การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่มิได้มีการพิจารณาและประเมินผลโครงการอย่างละเอียด ทำให้บางโครงการซึ่งมิได้มีการตระเตรียมโครงการที่ดีพอ มีปัญหาล่าช้าใน-

ขั้นปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ประเทศต้องสูญเสียค่าผูกพันเงินกู้ [๑] ไปโดยไม่มีความจำเป็น โครงการเงินกู้โดยเฉพาะโครงการเงินกู้จาก OECF และจากสถาบันการเงินเอกชนมักจะมีปัญหามากในขั้นปฏิบัติการ เพราะขาดการเตรียมโครงการที่ดีพอ มีโครงการของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในปี ๒๕๒๕ ที่ประสบกับปัญหาและล่าช้าประมาณ ๘ โครงการในจำนวน ๔ โครงการ เป็นโครงการเงินกู้จาก OECF ดังปรากฏในตารางที่ ๘

---

[๑] นับจากวันลงนามในสัญญา ๖๐ วัน ทางแหล่งผู้กู้จะเริ่มคิดค่าผูกพันเงินกู้ (Commitment charye) ซึ่งโดยปกติจะอยู่ในอัตรา ๐.๕-.๗๕ ของยอดเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย

ตารางที่ ๘

โครงการรัฐวิสาหกิจที่ล่าช้า

ชื่อโครงการ	ผู้กู้	ผู้ให้กู้	จำนวน (ล้านเหรียญ)	รับเซ็นสัญญา	หมายเหตุ
) โครงการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ระยะที่ ๓	การท่าอากาศยานกรุงเทพ	OECF	๕๖.๘๗๔	๑๔ มิ.ย.๒๕๒๕ (๑๓ต.ค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการเบิกจ่าย
) โครงการสร้างทางด่วนสายดาว-คะนอง-คลองเตย	การทางพิเศษ	OECF	๑๐๒.๕๑๓	๑๖ ก.ค.๒๕๒๕ (๑๔ต.ค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการเบิกจ่าย
) โครงการจัดซื้อรถดีเซลราง	การรถไฟฯ	OECF	๓๖.๙๒๘	๑๖ ก.ค.๒๕๒๕ (๑๔ต.ค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้น ๒๕๒๖ ยังไม่มีการเบิกจ่าย
) โครงการก่อสร้างและปรับปรุงเสริมระบบจำหน่ายไฟฟ้าระยะที่ ๓ ส่วนที่ ๑	การไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาค	OECF	๑๙.๙๐๘	๑๖ ก.ค.๒๕๒๕ (๓ ธ.ค.๒๕๒๕)	เบิกครั้งแรกเมื่อปลายปี ๒๕๒๖
) โครงการเขื่อนพลังงานเขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Sunitomo	๑๒.๙๒๗	๒๒ ก.ย.๒๕๒๕ (๒๒ก.ย.๒๕๒๕)	เบิกครั้งแรกเมื่อ ธ.ค.๒๕๒๖
) โครงการเขื่อนพลังงานเขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Tokyo	๔.๕๐๙	๒๔ ก.ย.๒๕๒๕ (๒๔ก.ย.๒๕๒๕)	เบิกครั้งแรกเมื่อเดือน ธ.ค.๒๕๒๖
) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อยว	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Kuwait Fund	๑๘.๘๙๕	๒ ธ.ค.๒๕๒๕	เมื่อสิ้นปี๒๕๒๖ ไม่มีการเบิกจ่าย
) โครงการก่อสร้างโรงแยกกาซ	การปิโตรเลียม	CDC [๑]	๒๗.๙๓๒	๓๐ ก.ค.๒๕๒๕ (๓๐ก.ค.๒๕๒๕)	เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๖ ไม่มีการเบิกจ่าย

Commonwealth Development Corporation, U.K.

เวยเหตุ ตัวเลขในวงเล็บคือ effective date.

ผลกระทบกระเทือนจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการก่อหนี้ต่างประเทศนั้นถือเป็นขบวนการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ความเหมาะสมของโครงการเงินกู้นั้นอยู่ที่ว่า การลงทุนดังกล่าวจะได้รับผลตอบแทน (internal rate of retuen) สูงกว่าต้นทุนของการกู้ยืมหรือไม่ และโครงการนั้นจะสามารถสร้างเงินตราต่างประเทศหรือประหยัดเงินตราต่างประเทศได้เพียงไร หากการอนุมัติโครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจใดที่หลักการทั้งสอง ก็น่าที่จะยอมรับได้ แต่การตอบคำถามดังกล่าวเป็นเพียงการมองในแง่ของจุลภาพ (micro) เท่านั้น เพราะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในการลงทุนทางโครงการใด ๆ แล้วยังมีผลในทางมหภาค (macro) อีกด้วย การก่อหนี้รัฐวิสาหกิจจึงมิใช่จะ justify ในหลักการข้างต้นทั้งสอง แต่การก่อหนี้ดังกล่าวจะมีผลในทางมหภาคอีกหลายด้าน คือ

๑) ผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

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

๒) ผลต่อดุลการชำระเงิน ในการชำระหนี้ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในส่วนของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนก็ตาม จะต้องชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ ดังนั้น หากรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศขยายตัวน้อยกว่าภาระหนี้ที่ต้องชำระ ก็จะทำให้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินของประเทศเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ตารางที่ ๙ แสดงภาระหนี้ในดุลการชำระเงิน จะเห็นได้ว่า ภาระการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยทั้งภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีจำนวน

สูงขึ้นมาก กล่าวคือ ในภาครัฐบาล จำนวนเงินที่ชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยเพิ่มจาก ๑,๒๐๓.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๐ เป็น ๑๐,๔๓๙.๑ ในปี ๒๕๒๖ หรือเพิ่มขึ้นเกือบ ๙ เท่าใน ๖ ปี ส่วนภาระหนี้รัฐวิสาหกิจนั้นเพิ่มขึ้นจาก ๑,๔๔๖.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๐ เป็น ๑๓,๕๗๖.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๖ หรือเพิ่มขึ้นกว่า ๙ เท่าใน ๖ ปี หากภาวะการก่อหนี้และการชำระหนี้ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินคงจะเลวร้ายขึ้นทุกที

ตารางที่ ๙

ภาระหนี้ในดุลการชำระเงิน

	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	๑๔,๖๓๓.๑	๑๔,๔๐๐.๐
๒) บัญชีทุน							
ชำระเงินต้นรัฐบาล	๖๐๑.๙	๙๘๔.๙	๑,๒๓๒.๕	๑,๔๗๖.๑	๒,๓๗๐.๔	๓,๐๘๑.๓	๔,๓๓๐.๒
" "รัฐวิสาหกิจ	๗๓๑.๖	๑,๐๗๗.๗	๑,๗๑๙.๒	๑,๙๗๙.๐	๒,๗๐๘.๑	๔,๒๓๗.๗	๕,๒๘๕.๐
รวม	๑,๓๓๓.๕	๒,๐๖๒.๖	๒,๙๕๑.๗	๓,๔๕๕.๑	๕,๐๗๘.๕	๗,๓๑๙.๐	๙,๖๑๕.๒
รวม (๑) (๒)	๒,๖๕๐.๓	๔,๓๐๘.๒	๖,๔๔๓.๔	๙,๕๘๑.๕	๑๕,๘๕๔.๖	๒๑,๙๘๒.๑	๒๔,๐๑๙.๒

๓) ผลต่อสภาพคล่องของประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ

โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มากระจุกตัวกันอยู่ในปีใดปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก จะทำให้ภาระหนี้สินไปรวมตัวกันในปีใดปีหนึ่งซึ่งเป็นผลทำให้ประเทศประสบปัญหาการแคลนเงินตราต่างประเทศขึ้นในปีนั้น ซึ่งนอกจากจะเป็นผลเสียต่อดุลการชำระเงินในปีนั้นแล้ว ยังมีปัญหาการขาดสภาพคล่องของประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ

๔) ผลต่องบประมาณแผ่นดิน

ภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องชดใช้คืนจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินที่รัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจจัดทำ การชดใช้เงินคืนจากงบประมาณแผ่นดินทำให้งบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจกรรมอื่น ๆ มีน้อยลง

ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้จะเป็นการคาดการณ์เกี่ยวกับภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจใน ๑๕ ปีข้างหน้า การคำนวณหาภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจกระทำเช่นเดียวกับการคำนวณตารางภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมด [๑] ข้อสมมติฐานที่ได้ในการคำนวณมีดังนี้

๑) โครงการที่นำมาคำนวณภาระหนี้นั้นเป็นโครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้ลงนามแล้วจนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๒๗ และสมมติให้ไม่มีโครงการเงินกู้ในปีต่อ ๆ ไป

๒) โครงการที่ลงนามแล้ว การเบิกจ่ายเงินกู้ทำตามสัญญานั้น ส่วนสัญญาเงินกู้ที่ไม่มีการประมาณการเบิกจ่ายให้ใช้สัดส่วนการเบิกจ่ายเท่า ๆ กันทุกปี

๓) อัตราดอกเบี้ย ๘% ใช้ตามเงื่อนไขของสัญญา หากไม่กำหนดไว้ตายตัว จะถือว่าเป็นอัตราร้อยละ ๑๓

ผลการคำนวณภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจภายใต้สมมติฐานข้างต้นแสดงในตารางที่ ๑๐ จะเห็นว่า แม้จะไม่มีโครงการเงินกู้เพิ่มเติม แต่ภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจในปีหนึ่ง ๆ ในระหว่าง ๒๕๒๗-๒๕๔๑ ก็ยังนับว่าสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๓๐-๒๕๓๑ การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของรัฐวิสาหกิจสูงถึง ๘๕๐ กว่าล้านบาท หรือประมาณ ๒๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งอาจจะทำให้ต้องมีการกู้ยืมเงินมาเพื่อชดใช้ภาระหนี้เก่าก็เป็นได้ และถึงแม้จะไม่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้นอีก (ซึ่งเป็นสมมติฐานที่เป็นจริงได้ยากมาก) หนี้สินที่ก่อขึ้นมาในระหว่าง ๒๕๒๐-๒๕๒๕ จะเป็นภาระอันหนักหน่วงที่จะต้องจ่ายคืน ดังจะพบได้ว่า ภาระหนี้นั้นแม้จะลดลงเรื่อย ๆ หลังจากปี ๒๕๓๒ แต่ก็ยังเป็นภาระที่ค่อนข้างสูง ภาระหนี้ก็ต้องชำระแม้จะลดลงมากที่สุดในปี ๒๕๔๑ คือเป็นจำนวน ๒๔๐.๖๙ ล้านเหรียหรือ ๖,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังสูงกว่าภาระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจจ่ายในปี ๒๕๒๓ (ประมาณ ๒๒๙ ล้านเหรีย

และหากจะคาดการณ์รายได้และกำไรของรัฐวิสาหกิจ (ตารางที่ ๒ ในภาคผนวก) จะว่า 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 ของกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี ๒๕๓๐

---

[๑] บัณฑิต นิจถาวร และ นริศ ชัยสูตร, "การพยากรณ์ภาระหนี้และผลกระทบต่อถนนเศรษฐกิจ" เอกสารประกอบการพัฒนาทางวิชาการ เรื่องนี้ต่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๑-๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

ตารางที่ ๑๐

การคาดการณ์ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่ก่อขึ้นจนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๒๗

ระหว่างปี ๒๕๒๗-๒๕๔๑

(ล้านเหรียญ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๗	๒๓๑.๓๕	๕๒๓.๔๙	๗๕๔.๘๕
๒๕๒๘	๓๑๗.๖๗	๔๙๙.๒๒	๘๑๖.๘๙
๒๕๒๙	๓๗๑.๖๔	๔๕๓.๙๙	๘๒๕.๖๓
๒๕๓๐	๔๕๗.๑๒	๓๙๙.๖๙	๘๕๖.๘๑
๒๕๓๑	๔๘๖.๑๖	๓๗๐.๔๕	๘๕๖.๖๑
๒๕๓๒	๔๒๘.๐๙	๓๑๐.๓๒	๗๓๘.๔๑
๒๕๓๓	๓๓๒.๑๔	๒๕๙.๔๕	๕๙๑.๕๘
๒๕๓๔	๓๐๓.๕๖	๒๑๙.๙๓	๕๒๓.๕๐
๒๕๓๕	๒๙๖.๐๗	๑๙๑.๐๒	๔๘๗.๐๙
๒๕๓๖	๒๖๖.๒๔	๑๖๐.๖๘	๔๒๖.๙๒
๒๕๓๗	๒๓๐.๕๓	๑๒๑.๑๗	๓๕๑.๗๐
๒๕๓๘	๒๐๘.๕๗	๑๐๓.๔๐	๓๑๑.๙๗
๒๕๓๙	๑๙๐.๒๑	๘๘.๗๘	๒๗๘.๙๙
๒๕๔๐	๑๘๐.๒๑	๗๕.๐๗	๒๕๕.๘๘
๒๕๔๑	๑๗๘.๔๓	๖๒.๒๖	๒๔๐.๖๙

สิ่งที่ควรจะพิจารณาในที่นี้คือ การเร่งเพิ่มรายได้ในภาครัฐวิสาหกิจ โดยการปฏิรูปการบริหารงานและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจพร้อมที่จะเผชิญต่อปัญหาการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในปี ๒๕๓๐ นอกจากนั้นควรที่จะมีการชะลอการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อไม่ให้ภาระหนี้มีความรุนแรงมากกว่าที่เป็นอยู่

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย

เมื่อพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจที่กู้เงินต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต รองลงมาคือ การปิโตรเลี่ยม การบินไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พบว่าการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นเพื่อการสาธารณูปโภคและการพัฒนาสาขาพลังงาน ในตารางที่ 11 ได้แสดงตัวเลขยอดหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และวันที่ 31 ธ.ค. 2526 ในส่วนที่จะเป็นการศึกษา ถึงลักษณะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจบางราย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

โครงการกู้เงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายของรัฐในอันที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ การก่อสร้างแหล่งผลิตให้ทันกับความต้องการและสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศทำให้เกิดโครงการเงินกู้ระยะยาวจากต่างประเทศขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา การกู้เงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในระหว่างปี 2517 ถึง 2526 นั้นมีทั้งสิ้น 61 โครงการ รวมเป็นเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่างนั้นถึง 2,296.946 ล้านเหรียญ หรือประมาณกว่า 60,000 ล้านบาท การลงทุนส่วนมากจะอยู่ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (hydroelectric projects) โครงการการพัฒนาถ่านลิกไนท์ และโครงการไฟฟ้าเขื่อนน้ำบางปะกง ซึ่งเป็นโครงการที่จะขยายการผลิตไฟฟ้าออกไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงมากทำให้เงินกู้ต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังปรากฏในตารางที่ 12

ตารางที่ 11

ยอดหนี้คงค้าง (ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และ 31 ธ.ค. 2526

จำแนกตามรัฐวิสาหกิจผู้กู้ที่สำคัญ[1]

(หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ)

รัฐวิสาหกิจ	2525	2526[2]
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	1,548.16 (1)	1,767.02 (1)
การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย	737.93 (2)	822.89 (2)
การบินไทย	501.11 (3)	469.66 (3)
การไฟฟ้าภูมิภาค	379.43 (4)	325.98 (4)
การประปานครหลวง	219.79 (5)	245.11 (6)
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	194.19 (6)	254.05 (5)
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	94.00 (7)	100.13 (8)
การไฟฟ้านครหลวง	82.92 (8)	91.84 (9)
การเคหะแห่งชาติ	80.60 (9)	90.47 (10)
การรถไฟแห่งประเทศไทย	77.76 (10)	105.21 (7)
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	68.63 (11)	80.61 (11)
การท่าอากาศแห่งประเทศไทย	56.68 (12)	67.47 (12)
การประปาภูมิภาค	6.02 (13)	17.59 (13)

1 รวมหนี้ซึ่งรัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้ที่รัฐค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

2 ตัวเลขในวงเล็บเป็นลำดับที่

ตารางที่ 12

เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2517 - 2526

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
2517	5	179.985
2518	2	37.70
2519	-	-
2520	5	166.404
2521	5	107.633
2522	6	320.348
2523	7	589.245
2524	14	614.575
2525	15	193.013
2526	2	88.039

การก่อหนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีข้อสังเกตบางประการดังต่อไปนี้

1) ในระยะหลังนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมักจะพึ่งแหล่งเงินกู้จากตลาดการเงินเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นจากตารางที่ 13 ว่า ในปี 2517 จนถึง 2520 แหล่งเงินกู้ที่สำคัญมากของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้แก่ IBRD และ ADB แต่ในระยะหลัง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนมากขึ้น ประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่าง 2523 - 2525 เป็นเงินกู้ที่มาจากแหล่งนี้ทั้งสิ้น เงินกู้จาก OECF ซึ่งมีเงื่อนไขผ่อนปรนและอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้นได้ถูกจัดสรรไปใช้ในโครงการของรัฐวิสาหกิจอื่น ส่วนเงินกู้ IBRD นั้น ถูกจำกัดด้วยจำนวนเงินที่จัดสรรให้ประเทศไทยอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลเห็นสมควรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนต่างประเทศมากกว่าจะใช้เงินกู้จาก IBRD, ADB หรือ OECF เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอยู่ในฐานะที่มีกำลังพอที่จะกู้จากตลาดเอกชนได้เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น

2) การพึ่งพิงตลาดเงินทุนในต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้น ทำให้รายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้โดยเฉลี่ยสูงตามไปด้วย. เพราะดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนเอกชนนั้นสูงมาก (ในบางช่วง อัตรา LIBOR ขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ 20)

3) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมักจะพิจารณาโดยดูจาก economic rate of return สัดส่วนของประโยชน์และต้นทุน (benefit & cost ratio) และ least - cost solution ควบคู่กันไป ในแง่ของ economic rate of return นั้นมักจะถือเอา IRR มากกว่าร้อยละ 8 เป็นเกณฑ์ที่ตัดสินว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่ เป็นที่น่าสังเกตว่า การทำ feasibility study ของโครงการนั้นมักจะใช้ economic rate of return มากกว่าจะดู financial rate of return เพราะถือว่ามิใช่กิจการเอกชนที่แสวงหากำไร

4) โครงการกู้เงินบาทส่งผลกระทบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นมีจำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะมีโครงการที่มีวัตถุประสงค์หลายด้าน (multipurpose project) ที่รัฐบาลต้องการจะให้เงินช่วยเหลือ แต่ในระยะหลังการกู้เงินในลักษณะดังกล่าวมีน้อยลง โดยพยายามใช้รายได้ของตัวเองมากขึ้น แต่บางส่วนก็ยังต้องพึ่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศอยู่

5) โครงการบางโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตประสบกับปัญหาในขั้นปฏิบัติงาน และเกิดความล่าช้า เช่นโครงการเขื่อนพลังน้ำเขาแหลม (ซึ่งมีปัญหาจากงานก่อสร้างเนื่องจากสภาพทางธรณีวิทยา) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเขื่อวหลาน เป็นต้น ความล่าช้าของโครงการนั้นทำให้ต้องเสียค่าผูกพันเงินกู้ไปโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการขาดการเตรียมการในโครงการที่ดีพอ

6) ในอนาคตข้างหน้า เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็คงจะมีระดับอย่างที่เป็นอยู่ เพราะมีโครงการที่จะขยายกำลังผลิตอยู่ตลอดเวลา จึงมีโครงการการลงทุนที่รออยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการผลิตไฟฟ้าในเมืองพอกับความต้องการของรัฐบาล ทำให้ภาระการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะต้องเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างแน่นอน

ตารางที่ 13

สัดส่วนของแหล่งเงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2517-2525

(ร้อยละ)

แหล่งเงินกู้	ปี 2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
IBRD	41.7	-	-	30.0	-	24.9	25.8	16.3	-	-
ADB	13.3	100.00	-	28.2	-	11.4	13.9	13.8	-	92.7
OECF	50.0	-	-	21.3	6.7	16.3	0.7	-	-	-
DFW	-	-	-	-	-	23.5	-	1.9	10.6	7.3
Exim bank	-	-	-	8.4	-	-	-	-	4.1	-
ตลาดการเงินเอกชน	-	-	-	12.1	93.3	17.1	59.6	68.0	62.7	-
Kuwait Fund	-	-	-	-		6.7	-	-	22.6	-
รวม	100.00	100.00	-	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

การคำนวณภาระหนี้สินภายใต้ข้อสมมติต่าง ๆ (ดูภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ 1) แล้วจะเห็นว่า หากไม่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีภาระหนี้สูงสุดในปี 2530 ถึงประมาณ 423.445 ล้านเหรียญหรือ 11,433 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 14

ตารางที่ 14

ประมาณการภาระหนี้สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ปี 2527 - 2541

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	60.89	205.95	266.84
2528	139.57	200.88	340.45
2529	197.53	183.98	381.51
2530	260.03	161.42	423.45
2531	271.60	131.67	403.27
2532	198.62	101.67	300.29
2533	138.87	80.16	219.03
2534	118.00	67.94	185.94
2535	113.35	56.94	170.29
2536	79.54	48.03	127.57
2537	66.99	40.73	107.72
2538	15.39	35.61	101.00
2539	62.76	30.62	93.38
2540	62.07	25.73	87.80
2541	62.07	21.19	83.27

เมื่อประมาณการรายรับและกำไรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดยอาศัยแนวโน้มที่ผ่านมาในอดีต ในปี 2530 รายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะเป็นประมาณ 60,661 ล้านบาท และกำไรประมาณ 11,500 ล้านบาท ดังนั้นภาระหนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะคิดเป็นประมาณ ถึงร้อยละ 18.8 ของรายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่ายและร้อยละ 100.5 ของกำไร

การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย (ปตท.)

การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลี่ยมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลี่ยม การกู้ยืมเงินต่างประเทศของการปิโตรเลี่ยมฯ เริ่มขึ้นในปี 2521 นั้นเอง เพราะโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ ในอ่าวไทยนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การปิโตรเลี่ยมฯ จึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาแหล่งก๊าซเพื่อทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง ในปี 2526 การปิโตรเลี่ยมทำสัญญาเงินกู้จำนวนมากถึง 644.052 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 15 โดยก่อหนี้จำนวนมากในปี 2524 - 2525 ทำให้ยอดหนี้ค้างชำระของการปิโตรเลี่ยมจนถึงวันที่ 31 ธ.ค. 2526 มียอดสูงถึง 822 ล้านบาท

ตารางที่ 15.

เงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมฯ ที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2521-2526

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินกู้ (ล้านเหรียญ)
2521	1	4.9
2522	2	214.672
2523	2	150.00
2524	4	487.0
2525	5	644.052
2526	2	123.961
รวม	16	1,230.385

ข้อสังเกตบางประการของการก่อหนี้ของการปิโตรเลี่ยมมีดังต่อไปนี้

1) การก่อหนี้ส่วนใหญ่จะเพื่อโครงการวางท่อกาซและการพัฒนาการใช้กาซ โครงการดังกล่าวจึงน่าจะมีความเหมาะสมในแง่ที่เป็นการพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทดแทนพลังงานนำเข้า ซึ่งจะช่วยประประหยัดเงินตราต่างประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตาม อัตราผลตอบแทนของการลงทุนในโครงการพัฒนาแหล่งกาซ และโครงการต่อเนื่องอีกหลายโครงการที่มีแผนการใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด[1]

2) เมื่อพิจารณาแหล่งเงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมฯ ที่ผ่านมาปรากฏว่าแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของการปิโตรเลี่ยม คือสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเพราะในบรรดาสัญญาเงินกู้ 16 โครงการ (จำนวน 1,230.385) ที่ทำในระหว่าง 2521 - 2526 นั้น มีเพียง 2 โครงการ คิดเป็นเงิน 111.9 ล้านเหรียญหรือประมาณร้อยละ 9.1 ของวงเงินกู้ทั้งหมดเท่านั้นที่มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IBRD) ที่เหลือส่วนใหญ่มาจากกลุ่มธนาคารพานิชย์ และ LTCB ทำในภาวะดอกเบี้ยของการปิโตรเลี่ยมที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

3) โครงการเงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมคือโครงการซื้อน้ำมันดิบ ที่ทำขึ้นในปี 2524 โดยกู้เงินจาก LTCB เป็นจำนวนถึง 300.000 ล้านเหรียญนั้นไม่น่าจะจัดว่าเป็นโครงการที่ส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ แต่อยู่ในรูปของการนำเข้าเพื่อการบริโภค ซึ่งนับว่าเป็นโครงการที่ใช้เงินค่อนข้างมากในวัตถุประสงค์ที่มิใช่การลงทุนระยะยาว

4) เมื่อคำนวณภาระหนี้เงินกู้ของการปิโตรเลี่ยมภายในสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นพบว่า ในปี 2532 ภาระหนี้เงินกู้ที่ต้องชำระมียอดสูงสุดถึง 76.87 ล้านเหรียญหรือประมาณ 2,075 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 16 และเมื่อเทียบกับรายได้และกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี 2532 พบว่า รายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของการปิโตรเลี่ยมในปี 2632 จะคิดเป็นประมาณ 73,434 ล้านบาท และกำไรประมาณ 2,296 ล้านบาท นั่นหมายความว่ารายจ่ายชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยเป็นประมาณร้อยละ 90 ของกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี 2532

---

1 พรายพล คุ้มทรัพย์ "การวิเคราะห์บทความและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก"

ตารางที่ 16

ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของการปิโตรเลียม
ระหว่างปี 2527-2541

(หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	3.72	50.56	54.28
2528	17.98	50.26	68.24
2529	18.37	48.08	66.44
2530	23.51	45.93	69.44
2531	28.48	43.51	71.64
2532	36.91	39.96	76.87
2533	38.07	35.78	73.85
2534	29.45	31.45	60.90
2535	30.32	28.76	59.08
2536	29.64	26.03	55.67
2537	29.74	23.13	52.87
2538	29.74	20.72	50.46
2539	29.74	18.31	48.05
2540	29.74	15.89	45.63
2541	29.74	13.48	43.23

การรถไฟแห่งประเทศไทย

แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีโครงการกู้ยืมเงินต่างประเทศไม่มากนัก แต่การที่เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่ประสบปัญหาในการดำเนินงานและการบริการมาก จึงน่าที่จะพิจารณาหนี้ต่างประเทศของการรถไฟฯ อีกประการหนึ่งตามแผนการลงทุนของการรถไฟในระหว่างปี 2525 - 2529 นั้น การรถไฟมีแผนการลงทุนถึงประมาณ 8,962 ล้านบาท(ดังตารางที่ 17)ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการระดมจากภายนอก

ตารางที่ 17
แผนการลงทุนของการรถไฟ ตั้งแต่ 2498-2529

ปี	จำนวนเงินลงทุน (ล้านบาท)
2498 - 2503	1,147
2504 - 2509	1,200
2510 - 2514	1,697
2515 - 2519	1,498
2520 - 2524	1,750
2525 - 2529	8,962

ที่มา : 'The State Railway of Thailand's Information Booklets'.,1959-198

โดยเหตุที่แผนการลงทุนได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและนำเข้าไปไว้ในแผน 5 เรียบร้อยแล้ว การก่อหนี้เพื่อใช้ในการลงทุนดังกล่าวนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้.

1) การลงทุนในลักษณะดังกล่าว นับเป็นการเพิ่มที่รุนแรงมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 30 ปี ถึงแม้ การลงทุนเพิ่มจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการส่งเสริมการผลิต แต่การเพิ่มการลงทุนเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จะก่อให้เกิดภาระหนี้สินที่ต้องชำระจำนวนมากในเวลาข้างหน้า ยิ่งไปกว่านั้นหากเงินลงทุนจำนวนดังกล่าวเป็นเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ ปัญหาการชำระคืนหนี้สินจะรุนแรงยิ่งขึ้น

ตารางที่ 18

ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

พ.ศ.2527-2541

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	6.64	25.35	31.99
2528	8.92	24.82	33.74
2529	9.32	24.17	33.49
2530	8.61	23.44	32.05
2531	18.61	22.76	41.37
2532	18.61	20.92	39.52
2533	14.77	19.08	33.85
2534	14.76	17.52	32.29
2535	14.77	16.10	30.87
2536	16.07	14.62	30.69
2537	15.90	13.09	28.99
2538	15.90	11.58	27.48
2539	15.62	10.07	25.69
2540	15.62	8.59	24.21
2541	15.62	7.79	23.41

2) กิจการการรถไฟนั้นประสบกับภาวะขาดทุนมาตลอด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายรัฐบาลในการตรึงราคาค่าโดยสาร กล่าวคือ ตั้งปตั่งปี 2493 มาจนถึงปัจจุบัน มีการปรับอัตราค่าโดยสารรถไฟเพียง 4 ครั้ง และปรับอัตราค่าขนส่งทางรถไฟเพียง 3 ครั้ง เมื่อราคาไม่สอดคล้องกับสภาพต้นทุนที่เป็นจริง ทำให้การรถไฟดำเนินการขาดทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้ขาดแคลนเงินลงทุน ซึ่งจะผลักดันให้การรถไฟจำเป็นจะต้องกู้ยืมเงินมาลงทุนมากขึ้นในอนาคต

3) แม้ภาระหนี้สินของการรถไฟที่คำนวณได้ (ดังปรากฏในตารางที่ 18) จะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ (ภาระหนี้สินใกล้เคียงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์คือประมาณปีละ 30 ล้านเหรียญ) แต่การดำเนินงานที่ขาดทุนตลอด ก็เป็นเรื่องที่น่าวิตกมิใช่น้อยเพราะภาระหนี้เงินกู้ในแต่ละปีมีถึงประมาณกว่า 800 ล้านบาท ซึ่งภาระหนี้นี้คงจะรุนแรงยิ่งขึ้นหากการลงทุนเพิ่มขึ้นตามแผน

4) โครงการเงินกู้ของการรถไฟที่ใช้เงินจำนวนมากได้แก่ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจการรถไฟ ซึ่งกู้จาก OECF ในปี 2522 เป็นเงิน 38.8 ล้านเหรียญ นอกจากนี้ก็มีโครงการซื้อรถจักรดีเซลและซื่อเครื่องอะไหล่ เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการเงินกู้ของการรถไฟแม้จะมีน้อยโครงการ แต่ก็ยังมีบางโครงการที่ประสบกับปัญหาในการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากการเตรียมโครงการยังไม่ดีพอ

ปัญหาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีปัญหาคือสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การขยายตัวของหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเภทเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้มีข้อจำกัดไว้ตามกฎหมาย ไม่เหมือนกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด

2) การอนุมัติโครงการเงินกู้ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยดูจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม (economic & social rate return) เป็นหลัก การไม่พิจารณาผลตอบแทนทางการเงิน (financial rate of return) จะก่อให้เกิดภาระการชำระหนี้ขึ้นในอนาคต อีกประการหนึ่ง การวิเคราะห์ IRR ยังกระทำด้วยสมมติฐานซึ่ง subjective และไม่เป็นกลาง เป็นการผลักดันโครงการเงินกู้ที่ไม่มีผลตอบแทนเพียงพอ

3) ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมักจะกู้เงินจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 80) การกู้เงินภายในประเทศมีสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก ทั้งนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าในต่างประเทศอย่างมากจึงมีผลทำให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างประเทศแทนที่จะเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรภายในประเทศ

4) การประเมินโครงการเงินกู้นั้น ถ้าหากเป็นเงินกู้ที่กู้จาก ADB หรือ IBRD ผู้ให้กู้จะประเมินโครงการเงินกู้นั้น โดยเฉพาะโครงการขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่การประเมินโครงการนั้นผู้ให้กู้มักจะทำในแง่เพื่อผลประโยชน์ของผู้ให้กู้เอง มิได้ดูในแง่ของผลประโยชน์ของผู้กู้ และยิ่งโครงการขนาดเล็ก ด้วยแล้ว ก็มักจะไม่มีการประเมินโครงการโดยถือเสียว่า เป็นความรับผิดชอบของผู้กู้เอง แต่ประเทศไทยยังขาดผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในการประเมินโครงการอย่างถูกต้อง

5) เมื่อดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ใดไปแล้ว ยังไม่มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีระบบ ควรจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามดูประสิทธิผลของเงินกู้เพื่อเป็นแนวทางการกู้หนี้ในโครงการที่มีลักษณะอย่างเดียวกันในอนาคต

6) การกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้น พบกันอยู่มากโดยเฉพาะในระหว่าง 2522 - 2525 การใช้เงินกู้เพื่อโครงการเงินบาทสมทบเป็นการสร้างภาระหนี้เกินความจำเป็น ควรจะหาทางยับยั้งหรือลดให้น้อยลง

7) ปัญหาอันเนื่องมาจากความขาดประสิทธิภาพในการบริการและดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางราย ซึ่งทำให้ประสบภาวะการขาดทุน ขาดเงินลงทุนและขาดเงินสดหมุนเวียน เป็นสาเหตุให้ก่อหนี้มากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนของโครงการเงินบาทสมทบ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางรายไม่สามารถใช้เงินรายได้ของตนเอง

<u>สรุปและข้อเสนอแนะ</u>

แม้จะยอมรับได้ว่า การก่อหนี้ต่างประเทศไม่ใช่สิ่งเลวร้าย แต่อาจจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการพัฒนา เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการผลิต หากแต่การก่อหนี้นั้นจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ขยายตัวมากเกินไปจนเป็นภาระอันหนักหน่วงที่พาประเทศไปสู่ภาวะวิกฤตการณ์ อันจะมีผลเสียหายต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ การจะตอบคำถามที่ว่า หนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่ออยู่นั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไรนั้นทำไม่ได้ง่ายนัก เพราะในแง่ของระดับจุลภาค (micro level) จะต้องวิเคราะห์ดูอัตราผลตอบแทนของโครงการและดูความสามารถในการหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศควบคู่ไปกับการกู้เงินในแหล่งที่ให้ term ดีที่สุด ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่วนในแง่ของมหภาค จะต้องดูผลกระทบของการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงิน ดุลการชำระเงินและภาระของการชำระหนี้ในอนาคต ภาวะการณ์ก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้นมีปัญหาที่ควรแก้ไขดังนี้

1) ควรหรือยังที่จะมีกฎหมายจำกัดขอบเขตการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหรือองค์การ เพื่อมิให้รัฐวิสาหกิจนี้ก่อหนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างที่เป็นมาในอดีต

2) การคำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างจะขึ้นอยู่กับสมมติฐานและ Subjectivity อยู่มาก ดังนั้น IRR ที่คำนวณได้ซึ่งอาจจะมิใช่เครื่องชี้ว่า การก่อหนี้นั้นเป็นสิ่งเหมาะสมที่ควรจะทำและมิได้แสดงว่า การก่อหนี้ในโครงการที่ IRR สูงกว่าอัตราดอกเบี้ย จะทำให้หนี้ไม่เป็นภาระแก่คนรุ่นหลัง การวิเคราะห์โครงการเงินกู้ควรจะเริ่มเป็น financial rate of return มากกว่า economic & social rate of return เพื่อชะลอโครงการที่ไม่เร่งด่วนออกไปในขณะที่ประเทศกำลังรับภาระหนี้ต่างประเทศอยู่ค่อนข้างสูง

3) โครงการที่ต้องการจะกู้เงินจากต่างประเทศควรจะมีการตระเตรียมโครงการที่ดี เพื่อมิให้ประสบกับปัญหาความล่าช้าในขั้นดำเนินการ

4) ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากตลาดเงินทุนภายในประเทศให้มากขึ้น

5) แก้ปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง ปรับปรุงรูปแบบ การบริหารและการดำเนินงานเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปเลี้ยงตัวเองได้

6) รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงนโยบายประวิงเวลาขึ้นราคาสินค้าหรือบริการด้านสาธารณูปโภค ราคาจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับต้นทุน การใช้เหตุผลทางการเมือง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจบางรายขาดเงินลงทุนและเงินสดหมุนเวียน

7) เน้นให้มีการใช้รายได้รัฐวิสาหกิจ มาใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้นแทนการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการเงินบาทสมทบ หรือหากรัฐวิสาหกิจยังไม่สามารถมีรายได้มาลงทุนเพียงพอ ก็น่าจะกู้จากตลาดเงินทุนภายในประเทศแทนการก่อหนี้ต่างประเทศ

8) ควรจะมีการประเมินผลโครงการเงินกู้ระยะยาว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาโครงการเงินกู้ในลักษณะเดียวกันต่อไปในอนาคต

9) การบริหารหนี้เงินกู้ควรจะกระทำให้กระจายไปในแต่ละปี ไม่ให้โครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจกระจุกตัวอยู่ในปีเดียวกันเป็นจำนวนมากอันจะก่อให้เกิดภาระชำระหนี้ที่รวมตัวอยู่ในปีใดปีหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องในเงินตราต่างประเทศ และเป็นปัญหาต่อการขาดดุลในดุลการชำระเงินอย่างรุนแรงในปีดังกล่าว

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 ผ.

โครงการเงินบาทสมทบ

โครงการ	แหล่งเงินกู้	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้	จำนวน	อัตราดอกเบี้ย
1) Financing state Enterprise Development project (รัฐวิสาหกิจ ๕ แห่งได้แก่ กฝผ, กฟภ, กปน, ทศท, และห้องเย็น)	MHT	2519	5 ปี	$ 100,000	1 + LIBOR
2) Financing State Enterprise Development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่งได้แก่ ทศท, การเคหะ, การทางฯ)	MHT	2520	4 ปี	$ 60,000	1 + LIBOR
3) Relending of state Enterprise for developement project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่งได้แก่ กฟผ, กปน, กฟภและ สะพานปลา)	BOND (Germany)	2521	5 ปี	DM50,000	6.25
4) Relending of state Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่งได้แก่ กฝผ, กปน, กฟภ, สพานปลา)	¥ NOTES	2521	5 ปี	¥10,000,000	7.4
5) Relending of state Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๕ แห่งได้แก่ สะพานปลา, ห้องเย็น, การทาง การเคหะและ กฟผ)	US Floating rate	2522	5 ปี	$ 30,000	0.25+LIBOR

ตารางที่ 1 ผ.
(ต่อ)

โครงการ	แหล่งเงินกู้	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้	จำนวน	อัตราดอกเบี้ย
6) Relending of state Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๔ แห่งได้แก่ การเคหะ, กปน, กฟภ, สวนยาง)	¥ BOND	2522	5 ปี	¥ 10,000,000	8.8
7) Relending of state Enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๓ แห่งได้แก่ กฟผ, กปน, การเคหะ	¥ BOND	2523	5 ปี	¥ 10,000,000	9.2
8) Relending of state enterprise for development project (รัฐวิสาหกิจ ๓ แห่งได้แก่ กปน, การเคหะ,การทาง)	¥ BOND	2524	5 ปี	¥ 10,000,000	9.2
9) Relending of state enterprise for development project (กฟภ.)	¥ BONDS	2526	5 ปี	¥ 10,000,000	8.4
10) Low income housing project ของการเคหะ	LTCB. & Other	2521	10 ปี	¥ 11,500,000	7.4 & 7.7
11) Jumbo Loan for 6 state enterprise (การเคหะ, การทาง, กฟผ, บ่ตท, กปน, กฟภ.)	BTC & Other	2523	5 ปี	$ 310,000	.75+LIBOR
12) Local financing for EGAT (กฟผ)	APC	252.4	6 ปี	$ 110,000	.75+LIBOR

ตารางที่ 1 ผ.

(ต่อ)

	โครงการ	แหล่งเงินกู้	ปีที่กู้ยืม	ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้	จำนวน	อัตราดอกเบี้ย
13)	Mae Moh Thermal unit 33 Bang Pakong Power Plan unit 4 (กฟผ.)	MHL	2521	6 ปี	$ 60,000	1 +LIBOR
14)	Local Cost Financing for BGAT's Development Projects (กฟผ.)	Deutsche Bank & Others	2522	5 ปี	DM 100,000	0.625+LIBOR
15)	Bangkok Power Supply Project (กฟน.)	CMA & Others	2522	6 ปี	$ 40,000	0.75+LIBOR
16)	Government Housing Bank Loan ๖ธอส.)	LTCB & Others	2522	8 ปี	¥10,000,000	8.4
17)	Jumbo loan for 3 state enterprises (กฟผ, กฟภ, กปน)	Tokyo	2524	5 ปี	$ 165,000	0.625+LIBOR
18)	EGAT BOND (กฟผ)	LTCB	2525	8 ปี	¥10,000,000	8.9
19)	EGAT Floating rate Note (กฟผ.)	MHL & Others	2526	8 ปี	$ 60,000	0.1875+LIBOR

ตารางที่ ๒ ผ.

รายได้-รายจ่ายและกำไรของรัฐวิสาหกิจ

ปี	รายได้[๑]	รายจ่าย	กำไร	ร้อยละของรายได้
๒๕๑๗	๗๒,๖๕๕	๒๖,๑๐๗	๖,๕๔๘	๒๐.๐๕
๒๕๑๘	๓๗,๕๔๑	๓๒,๑๐๕	๕,๔๓๖	๑๔.๔๘
๒๕๑๙	๔๑,๑๑๔	๓๖,๐๗๐	๕,๐๔๔	๑๒.๒๗
๒๕๒๐	๕๐,๑๗๔	๔๔,๕๔๒	๕,๖๓๒	๑๑.๒๒
๒๕๒๑	๖๐,๗๓๓	๕๓,๒๕๗	๗,๔๗๕	๑๒.๒๙
๒๕๒๒	๖๒,๓๓๐	๕๓,๗๙๕	๘,๕๓๖	๑๓.๖๙
๒๕๒๓	๖๙,๙๐๐	๖๓,๙๐๔	๕,๙๙๖	๘.๖๐
๒๕๒๔	๑๑๐,๐๔๓	๙๙,๔๙๘	๑๐,๕๔๕	๙.๕๘
๒๕๒๕	๑๕๑,๘๕๗	๑๓๘,๘๐๐	๑๓,๐๕๗	๘.๖๐
๒๕๒๖	๑๓๘,๕๒๑	๑๖๖,๘๖๐	๑๕,๖๖๒	๘.๕๘

[๑]ยังไม่หักค่าใช้จ่าย

ตารางที่ ๓ ผ.

การคาดการรายรับและกำไรของรัฐวิสาหกิจระหว่าง ๒๕๒๗-๒๕๓๑

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	รายได้[๑]	กำไร
๒๕๒๗	๒๑๖,๘๓๕	๑๗,๐๘๗
๒๕๒๘	๒๕๗,๖๐๐	๑๘,๖๔๒
๒๕๒๙	๓๐๖,๐๒๙	๒๐,๓๓๙
๒๕๓๐	๓๖๓,๕๖๒	๒๒,๑๘๙
๒๕๓๑	๔๓๑,๙๑๒	๒๔,๒๐๘

[๑]ยังไม่รวมค่าใช้จ่าย

หนังสืออ้างอิง

๑. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน , ธนาคารประเทศไทย, ๒๕๑๗-๒๕๒๖ .

๒. เจษฎา โลหอุ่นจิตร, "หนี้สินรัฐวิสาหกิจไทย : เป็นปัญหาจริงหรือ" เป้าหมาย, ๒๕๒๗

๓. นุกูล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" รัฏฐาภิรักษ์ เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๓

๔. ปกรณ์ วิชยานนท์ "ภาระหนี้ต่างประเทศ : คิดก่อนกู้ ดีกว่ากู้จนล้มละลาย", ไทยแลนด์ธุรกิจ, ๕-๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๖.

๕. รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ ๕๐ ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ มกราคม ๒๕๒๗

เอกสารหมายเลข 7

"การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก"

โดย
ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการ

พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

สารบัญ

		หน้า
๑.	บทนำ	๗-๑
๒.	ความต้องการในด้านเงินทุนและการลงทุนในโครงการฯ	๗-๔
๓.	ผลกระทบของโครงการฯ	๗-๙
	๓.๑ หนี้ต่างประเทศและเงินตราต่างประเทศ	๗-๙
	๓.๒ ฐานะการคลังของรัฐบาล	๗-๑๔
๔.	ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ	๗-๑๕
๕.	การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงการฯ	๗-๑๖
	๕.๑ ผลทางด้านบวก	๗-๑๖
	๕.๒ ผลทางด้านลบ	๗-๑๗
๖.	บทลงท้าย	๗-๒๐

การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

พรายพล คุ้มทรัพย์

๑. บทนำ

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

ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรม อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านพาณิชย์ และด้านราชการที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก (เช่น ท่าเรือ บริการทางการเงิน และบริการด้านคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น) ที่ดีกว่าพื้นที่อื่นของประเทศ ดังนั้นจึงทำให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง

ฉะนั้น ปัญหาที่สืบเนื่องจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมของประเทศไทยจึงแบ่งได้ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ (๑) การขาดดุลการค้าต่างประเทศ ซึ่งได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นภายหลัง-

วิกฤติการณ์น้ำมันในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา และ (๒) การกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณกรุงเทพฯ ซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะ และการย้ายถิ่นของคนจากชนบทสู่กรุงเทพฯ อันนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้มีความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทั้งสอง โดยการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกของสาขาอุตสาหกรรม และการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมกระจายออกจากเขตกรุงเทพฯ ไปสู่เมืองใหญ่ในภูมิภาคโดยการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ กับผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมนอกเขตกรุงเทพฯ ผลของการแก้ไขปัญหาทั้งสอง ปรากฏว่า การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสินค้าสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และแผงวงจรไฟฟ้า แต่ในด้านการกระจายอุตสาหกรรมออกนอกเขตกรุงเทพฯ นั้น นโยบายดูจะไม่ได้ผลเพราะสิทธิพิเศษที่ให้กับผู้ลงทุนในภูมิภาคยังคงไม่เพียงพอที่จะดึงดูดให้อุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาคมากนัก

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ความพยายามส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่จะกระจายความเจริญ (โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม) ออกนอกเขตกรุงเทพฯ ปรากฏออกมาในรูปของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก[๑] นอกจากนั้นการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยและการนำก๊าซขึ้นมาใช้โดยผ่านท่อซึ่งขึ้นบกที่จังหวัดระยอง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมแนวความคิดที่ว่า (๑) ประเทศไทยควรจะพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก เช่นปิโตรเคมี เหล็กและเหล็กกล้า และปุ๋ยเคมี เป็นต้น และ (๒) ประเทศไทยควรจะพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของก๊าซธรรมชาตินั้น มีผู้เชื่อกันว่าหากนำมาเป็นวัตถุดิบ (feedstock) สำหรับอุตสาหกรรมหลักบางชนิดแล้วจะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่ากว่าการนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง ฉนั้นการที่รัฐบาลเลือกเอาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงถือได้ว่าเป็นการสนองนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ไปพร้อมกัน ดังนี้ คือ[๒]

(๑) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศโดยการมีอุตสาหกรรมหนักซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติรวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือ

---

[๑] เราจะใช้คำว่า "โครงการฯ" แทนคำว่า "โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก" ต่อไปในบทความนี้

[๒] ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Issues and Proposals, Main Report, Volume I of Final Report, ตุลาคม ๒๕๒๕, หน้า ๑

(๒) เพื่อกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจออกจากเขตกรุงเทพฯ

และ (๓) เพื่อปรับปรุงตลาดสำหรับสินค้าจากเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ โดยพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจะเป็นประตูอีกบานหนึ่งสำหรับการส่งออก และจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร (agro industries) ด้วย

ตามแผนที่ได้วางไว้โดยบริษัทที่ปรึกษา (Coopers & Lybrand Associates) และที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เราอาจสรุปรายละเอียดและลักษณะสำคัญของโครงการฯ ได้ดังนี้[๑]

(๑) อุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของโครงการฯ จะมีทั้งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมหนักประกอบด้วยโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานโซดาแอช และกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (ทั้ง upstream and downstream) อุตสาหกรรมหนักเหล่านี้จะตั้งอยู่ในบริเวณตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง และจะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลักทั้งสิ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะผลิตสินค้าเพื่อขายในประเทศโดยทดแทนสินค้าเข้า ส่วนอุตสาหกรรมเบาซึ่งจะตั้งอยู่ในบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรีนั้น จะเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรต่าง ๆ

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

(๓) โครงการฯ จะก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น ๑๓๑,๐๐๐ คน และประชากรในพื้นที่ของโครงการฯ เพิ่มขึ้น ๒๐๑,๖๐๐ คน ในช่วงเวลา ๒๐ ปี ของโครงการฯ ระหว่าง พ.ศ.๑๙๘๑-๒๐๐๐

---

[๑] ดู Coopers & Lybrand Associates, อ้างแล้ว, ในส่วนที่เป็น Executive Summary.

(๔) โครงการฯ จะใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น ๑๑๒,๐๐๐ ล้านบาท (ในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑ โดยที่รัฐบาลจะลงทุน ๕๕,๐๐๐ ล้านบาท และภาคเอกชน (ทั้งจากในและนอกประเทศ) จะลงทุนอีก ๕๗,๐๐๐ ล้านบาท

ลักษณะสำคัญที่น่าสังเกตของโครงการฯ อีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มชี้แนะและชักชวนให้เอกชนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกนี้ อีกทั้งเป็นผู้นำในด้านการลงทุนทั้งที่เกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน และโรงงานอุตสาหกรรมหนัก ลักษณะดังกล่าวนับได้ว่ามีความแตกต่างจากการขยายตัวและการลงทุนของสาขาอุตสาหกรรมในอดีต ซึ่งล้วนแล้วแต่ริเริ่มและดำเนินการโดยภาคเอกชนทั้งสิ้น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ โดยจะเน้นผลกระทบของโครงการฯ ที่จะมีต่อหนี้ต่างประเทศ ฐานะการคลังของรัฐบาล และการใช้จ่ายและประหยัดเงินตราต่างประเทศ อนึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ส่วนใหญ่ได้มาจากรายงานของ Coopers & Lybrand ที่ได้อ้างถึงแล้วข้างต้น การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินโครงการฯ อาจทำให้ข้อมูลดังกล่าวล้าสมัยไปบ้าง และผู้เขียนก็ได้พยายามปรับปรุงข้อมูลให้ทันกับเหตุการณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่าข้อมูลส่วนใหญ่จากรายงานดังกล่าวยังคงถูกต้องเพียงพอที่จะนำมาใช้วิเคราะห์ได้

๒. ความต้องการในด้านเงินทุนและการลงทุนในโครงการฯ

ตารางที่ ๑ แสดงรายละเอียดของความต้องการในด้านเงินทุน (funding requirement) ในโครงการฯ ซึ่งแบ่งได้ตามลักษณะของกิจกรรม (คือ อุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน) ตามประเภทของผู้ลงทุน (คือ รัฐบาล เอกชนไทย และเอกชนต่างประเทศ) ตามแหล่งเงินทุน (คือในและนอกประเทศ) และตามวิธีการหาเงินทุน (คือ การลงทุนโดยเจ้าของหรือ equity และการกู้ยืมหรือ loan) ทางภาครัฐบาลที่จะต้องลงทุนทั้งหมดเป็นจำนวนเงิน ๕๕,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จะต้องใช้เงิน ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๖๕% ของเงินลงทุนโดยภาครัฐบาลทั้งหมดไปในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่วนที่เหลือคือ ๑๙,๐๐๐ ล้านบาท จะถูกใช้ไปในการลงทุนในอุตสาหกรรมหนัก เช่นโรงแยกก๊าซ และโรงงาน-

ปุ๋ย เป็นต้น เกือบ ๖๐% ของเงินลงทุนทั้งหมดโดยภาครัฐบาล หรือ ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทจะได้จากการกู้ยืมจากต่างประเทศโดยรัฐบาล

การลงทุนของภาคเอกชนทั้งหมดในโครงการฯ ถูกใช้ไปในด้านอุตสาหกรรม และจะใช้เงิน ๕๗,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็นการกู้ยืมเป็นเงิน ๔๑,๔๐๐ ล้านบาท และเป็นการลงทุนโดยเจ้าของ (equity investment) เป็นเงิน ๑๕,๖๐๐ ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่ (เกือบ ๗๐%) ของการกู้ยืมโดยภาคเอกชน คือ ๒๘,๐๐๐ ล้านบาทจะเป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ ส่วนการลงทุนโดยเจ้าของนั้นเกือบ ๘๐% หรือ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาทจะมาจากผู้ลงทุนภายในประเทศ

ในจำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ คือ ๑๑๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น ประมาณครึ่งหนึ่งหรือ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทจะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยกู้ยืมโดยรัฐบาลเป็นเงิน ๓๒,๐๐๐ ล้านบาท และกู้ยืมโดยเอกชนเป็นเงิน ๒๘,๐๐๐ ล้านบาท จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ แบ่งออกได้เป็นเงินลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ๗๖,๐๐๐ ล้านบาท (หรือเกือบ ๗๐%) และเป็นเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ อีก ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๒ แสดงรายละเอียดของแหล่งของการลงทุนในโครงการฯ แบ่งตามแหล่งในและนอกประเทศ และตามกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านอุตสาหกรรมและด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ เป็นจำนวนเงิน ๑๐๔,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่าเงินลงทุนทั้งหมดที่ปรากฏในตารางที่ ๑ เพราะตัวเลขในตารางที่ ๑ ได้รวมทุนทำงาน (working capital) และต้นทุนการดำเนินงาน (operating costs) ในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินงานในระยะแรกไว้ด้วย ตัวเลขในตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าโครงการฯ จำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ ซึ่งได้จากการกู้ยืมหรือการลงทุนจากต่างประเทศมากถึง ๖๕,๒๐๐ ล้านบาท หรือประมาณ ๖๐% ของการลงทุนทั้งหมด ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ (ประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) จะถูกใช้ไปในการลงทุนในอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการการลงทุนจากแหล่งในประเทศเกือบ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท อุตสาหกรรมทุกชนิดที่จะมีขึ้นในโครงการฯ ล้วนแล้วแต่ต้องใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าเงินลงทุนจากแหล่งในประเทศทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในโครงการฯ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมหนัก) มีลักษณะที่ใช้ปัจจัยทุนมาก (capital-intensive) และ

ตารางที่ ๑

ความต้องการในด้านเงินทุน (Funding Requirement) ในโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘

	ก. อุตสาหกรรมต่าง ๆ	ข. โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ	รวม ก. และ ข
๑. ภาครัฐบาล			
๑.๑ การกู้ยืม (loan)	๑๙,๐๐๐	๓๖,๐๐๐	๕๕,๐๐๐
- จากต่างประเทศ	← ๓๒,๐๐๐ →		๓๒,๐๐๐
- ในประเทศ	← ๒๓,๐๐๐ →		๒๓,๐๐๐
๒. ภาคเอกชน			
๒.๑การลงทุนโดยเจ้าของ (equity)	๑๕,๖๐๐	-	๑๕,๖๐๐
- ต่างประเทศ	๓,๖๕๐	-	๓,๖๕๐
- ในประเทศ	๑๑,๙๕๐	-	๑๑,๙๕๐
๒.๒ การกู้ยืม (loan)	๔๑,๔๐๐	-	๔๑,๔๐๐
- จากต่างประเทศ	๒๘,๒๕๐	-	๒๘,๒๕๐
- ในประเทศ	๑๓,๑๕๐	-	๑๓,๑๕๐
๒.๓ รวมของภาคเอกชน	๕๗,๐๐๐	-	๕๗,๐๐๐
๓. รวมการกู้ยืมจากต่างประเทศโดยทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน	← ๖๐,๒๕๐ →		๖๐,๒๕๐
๔. รวมการกู้ยืมในประเทศ โดยทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน	← ๓๖,๑๕๐ →		๓๖,๑๕๐
๕. รวมการลงทุนใช้จ่ายทั้งหมดของทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน	๗๖,๐๐๐	๓๖,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐

แหล่งที่มา: Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, หน้าต่าง ๆ

ตารางที่ ๒

การลงทุนจากแหล่งในและนอกประเทศในโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑)

องค์ประกอบ	ทุนจากแหล่งในประเทศ	ทุนต่างประเทศ	ทุนทั้งหมด
โครงสร้างพื้นฐาน			
ท่าเรือ	๔,๗๘๕	๖,๘๑๕	๑๑,๖๐๐
ทางรถไฟ	๑,๑๐๘	๕,๐๐๘	๖,๑๑๖
การประปา	๓,๒๕๓	๑,๖๙๕	๔,๙๔๘
ถนน	๒,๑๙๓	๓๘๘	๒,๕๘๑
การไฟฟ้า	๖๗	๘๖	๑๕๓
โทรคมนาคม	๔๒	๓๑	๗๓
นิคมอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด	๑,๐๕๙	๑๕๑	๑,๒๑๐
นิคมอุตสาหกรรมในชานเมือง	๙๐๓	๑๒๙	๑,๐๓๒
บริการในเขตชานเมือง	๓,๗๖๑	๙๓๙	๔,๗๐๐
ที่อยู่อาศัย	๑,๐๕๙	๑๒๔	๑,๑๘๓
บริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ	๑,๖๔๐	๑๙๒	๑,๘๓๒
โครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด	๑๙,๘๗๐	๑๕,๕๕๘	๓๕,๔๒๘
อุตสาหกรรมหนัก			
VCM	๑,๐๒๖	๒,๓๙๕	๓,๔๒๑
ปุ๋ยเคมี	๓,๒๘๔	๗,๖๖๓	๑๐,๙๔๗
โรงงานแยกก๊าซ	๕,๔๑๘	๘,๑๒๕	๑๓,๖๔๓
Steam Cracker	๒,๓๔๔	๗,๐๓๑	๙,๓๗๕
EO/EG	๑,๑๕๓	๔,๖๑๒	๕,๗๖๕
LDPE	๗๕๐	๓,๐๐๐	๓,๗๕๐

ตารางที่ ๒

(ต่อ)

(หน่วย : ล้านบาทในราคา ปี ค.ศ.๑๙

องค์ประกอบ	ทุนจากแหล่งในประเทศ	ทุนต่างประเทศ	ทั้งทั้งหมด
HDPE	๕๗๑	๒,๒๘๖	๒,๘๕๗
เมททานอล	๑,๔๕๙	๔,๓๗๖	๕,๘๓๕
โซดาแอช	๑,๕๕๑	๔,๑๙๓	๕,๗๔๔
PP	๘๒๓	๓,๒๙๐	๔,๑๑๓
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	๑,๐๔๖	๒,๖๗๔	๒,๗๖๐
อุตสาหกรรมทั้งหมด	๑๙,๔๒๕	๔๙,๖๔๕	๖๙,๐๗๐
ทั้งโครงการ	๓๙,๒๙๕	๖๕,๒๐๓	๑๐๔,๔๙๘

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, ตารางที่ ๒,๔ หน้า ๑๗

ใช้สินค้าเข้ามาก (import intensive) ด้วย กิจกรรมด้านอุตสาหกรรมซึ่งต้องใช้การลงทุนเป็นเงินจำนวนมากคือ โรงงานแยกก๊าซ (๑๓,๕๐๐ ล้านบาท) โรงงานปุ๋ยเคมี (๑๑,๐๐๐ ล้านบาท) และ Steam Cracker (๙,๐๐๐ ล้านบาท)

ในด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้การลงทุนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ ล้านบาทนั้น การใช้เงินลงทุนจากแหล่งในประเทศ (คือเงินงบประมาณของรัฐบาล และเงินที่รัฐบาลต้องกู้ยืมจากแหล่งในประเทศ) จะเป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งมากกว่าเงินที่รัฐบาลต้องกู้ยืมจากต่างประเทศประมาณ ๓๐% โครงการที่ต้องใช้การลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึก (๑๑,๖๐๐ ล้านบาท) ทางรถไฟ (๖,๐๐๐ ล้านบาท) การประปา (๕,๐๐๐ ล้านบาท) และบริการในเขตชานเมือง หรือ urban services (๔,๗๐๐ ล้านบาท)สองโครงการแรก (คือท่าเรือ และทางรถไฟ) เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินจากต่างประเทศมากกว่าเงินจากแหล่งในประเทศ ส่วนโครงการอื่น ๆ ส่วนใหญ่อาศัยเงินจากแหล่งในประเทศมากกว่าจากต่างประเทศ

๓. ผลกระทบของโครงการฯ

๓.๑ หนี้ต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ตามแผนที่ Coopers & Lybrand ได้เสนอนั้น โครงการฯ จะต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ ถึง ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยรัฐบาลเป็นผู้กู้จำนวน ๓๒,๐๐๐ ล้านบาท และเอกชนเป็นผู้กู้จำนวน ๒๘,๐๐๐ ล้านบาท คาดว่ากว่า ๙๐% ของจำนวนเงินเหล่านี้จะถูกกู้มาใช้จ่ายภายใน ๑๐ ปีแรกของโครงการฯ ฉนั้นรัฐบาลจะต้องกู้จากต่างประเทศ สำหรับโครงการฯ นี้ ปีละประมาณ ๓,๒๐๐ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับ ๑๐% ของการก่อหนี้ต่างประเทศในแต่ละปี โดยรัฐบาลในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ส่วนเอกชนนั้นจะต้องกู้จากต่างประเทศมาใช้ในโครงการฯ ปีละประมาณ ๒,๘๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็น ๓๐% ของการก่อหนี้ต่างประเทศ (ระยะยาว) ต่อปีโดยเอกชนในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา

รายงานของ Coopers & Lybrand ยังได้ประมาณการชำระคืนหนี้ต่างประเทศอันเกิดจากการกู้ดังกล่าว และตัวเลขการชำระคืนหนี้ในช่วง ค.ศ.๑๙๘๑-๒๐๐๐ ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๓ จะเห็นได้ว่าการชำระคืนหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ จะเพิ่มขึ้นจากจำนวนเงิน

ปีละ เกือบ ๕,๐๐๐ ล้านบาทในช่วง ค.ศ.๑๙๘๕-๑๙๘๘ เป็นปีละกว่า ๘,๐๐๐ ล้านบาทในช่วง ค.ศ.๑๙๘๙-๑๙๙๑ และจะลดลงอย่างช้า ๆ ในปีต่อ ๆ มา เป็นปีละกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาทในช่วง ค.ศ.๑๙๙๙-๒๐๐๐ การชำระคืนหนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเพื่อลงทุนในอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งมียอดรวมการชำระคืนหนี้ต่างประเทศในช่วง ๒๐ ปีนี้ เป็นเงินกว่า ๖๗,๐๐๐ ล้านบาท หรือกว่า ๗๐% ของยอดรวมของโครงการฯ ในช่วงเวลาเดียวกัน ผู้เขียนได้พยายามคำนวณภาระหนี้ต่างประเทศอันเกิดจากโครงการฯ โดยการวัดการชำระคืนหนี้ต่างประเทศเป็นร้อยละของมูลค่าส่งออก (หรือ debt-service ratio) ในแต่ละปี ผลปรากฏว่าอัตราส่วนนี้เริ่มสูงขึ้นจากเกือบ ๒% ในช่วง ค.ศ.๑๙๘๕-๑๙๘๘ เป็นประมาณ ๓% ใน ค.ศ.๑๙๘๙-๙๐ และจะค่อย ๆ ลดลงเหลือประมาณ ๑% ในช่วง ๕ ปีสุดท้าย โดยเฉลี่ยแล้ว การชำระคืนหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ จะคิดเป็นเพียง ๑.๕% ของมูลค่าส่งออก อาจกล่าวได้ว่าตัวเลขดังกล่าวมิได้ก่อภาระหนี้ต่างประเทศที่สูงเกินไปนักสำหรับประเทศ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับว่าการชำระคืนหนี้ต่างประเทศอันเกิดจากการกู้ยืมในโครงการอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชนจะก่อให้เกิดภาระหนี้มากน้อยเท่าใดอยู่แล้วด้วย

การพิจารณาเฉพาะการชำระคืนหนี้ต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียวไม่ใช่เป็นการวิเคราะห์ที่ถูกต้องและสมบูรณ์นัก เพราะเป็นการพิจารณาเฉพาะต้นทุนในรูปเงินตราต่างประเทศของโครงการฯ แท้ที่จริงแล้ว เราต้องวิเคราะห์ผลกระทบสุทธิของโครงการฯ ที่มีต่อทั้งการใช้จ่าย และการประหยัดเงินตราต่างประเทศ กล่าวคือในด้านต้นทุนนั้น โครงการฯ จะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อลงทุนและดำเนินการ และในด้านการประหยัดเงินตราต่างประเทศนั้น โครงการฯสามารถผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าและอาจจะเพื่อส่งออกด้วย ผลสุทธิอันได้จากการใช้จ่าย และการประหยัดเงินตราต่างประเทศของโครงการฯ ในช่วง คศ. ๑๙๘๑-๒๐๐๐ ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่าในระยะ ๓ ปีแรก ของโครงการฯ นั้น โครงการฯ จะก่อให้เกิดผลกระทบสุทธิที่เป็นลบหรือการสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท แต่ในปีต่อ ๆ มา โครงการฯ จะสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้มากขึ้นเป็นลำดับจากประมาณ ๑๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีในช่วง ค.ศ.๑๙๘๕-๑๙๘๗ เป็นประมาณปีละ ๓๖,๐๐๐ ล้านบาทในช่วง ๖ ปีสุดท้าย เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่การลงทุนในอุตสาหกรรมของโครงการฯ ทำให้ประเทศประหยัดเงินตรา

ตารางที่ ๓

การชำระคืนหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑)

ค.ศ.	การชำระคืนหนี้ต่างประเทศ			มูลค่าการส่งออก[1]	การชำระคืนหนี้ต่างประเทศรวม คิดเป็นร้อยละของมูลค่าการส่งออก (%)
	อุตสาหกรรมหนัก	โครงสร้างพื้นฐาน	รวม		
๑๙๘๑	๐	๒๐	๒๐	๑๙๕,๗๕๑	๐.๐๑
๑๙๘๒	๓๘	๑๑๖	๑๕๔	๒๒๖,๘๗๕	๐.๐๗
๑๙๘๓	๑๑๙	๓๐๓	๔๒๒	๒๑๗,๒๔๘	๐.๑๙
๑๙๘๔	๑,๔๐๕	๖๒๔	๒,๐๒๙	๒๒๘,๙๗๙	๐.๘๙
๑๙๘๕	๓,๒๗๖	๙๘๙	๔,๒๕๙	๓๔๑,๓๔๔	๑.๗๖
๑๙๘๖	๓,๕๔๐	๑,๒๔๘	๔,๗๘๘	๒๕๔,๗๗๗	๑.๘๘
๑๙๘๗	๓,๒๖๒	๑,๔๒๙	๔,๖๙๑	๒๖๔,๕๕๒	๑.๗๗
๑๙๘๘	๓,๑๘๒	๑,๕๕๙	๔,๗๔๑	๒๗๕,๑๓๔	๑.๗๒
๑๙๘๙	๗,๐๐๑	๑,๖๓๕	๘,๖๓๖	๒๘๖,๑๔๐	๓.๐๒
๑๙๙๐	๖,๖๕๔	๑,๖๗๒	๘,๓๔๖	๒๙๗,๕๘๕	๒.๘๐
๑๙๙๑	๖,๐๓๙	๑,๗๒๔	๗,๗๖๓	๓๐๙,๔๘๙	๒.๕๑
๑๙๙๒	๕,๔๕๓	๑,๗๗๕	๗,๒๒๘	๓๒๑,๘๖๘	๒.๒๕
๑๙๙๓	๕,๐๓๙	๑,๗๘๕	๖,๘๒๔	๓๓๔,๗๔๓	๒.๐๔
๑๙๙๔	๔,๔๘๕	๑,๖๔๗	๖,๑๓๒	๓๔๘,๑๓๒	๑.๗๖
๑๙๙๕	๓,๙๐๙	๑,๖๕๕	๕,๕๖๔	๓๖๒,๐๕๘	๑.๕๔
๑๙๙๖	๓,๕๒๘	๑,๔๗๗	๕,๐๐๕	๓๗๖,๕๔๐	๑.๓๓
๑๙๙๗	๓,๑๓๑	๑,๓๔๙	๔,๔๘๐	๓๙๑,๖๐๒	๑.๑๔
๑๙๙๘	๒,๗๕๙	๑,๒๗๒	๔,๐๓๑	๔๐๗,๒๖๖	๑.๐๐
๑๙๙๙	๒,๓๒๖	๑,๑๖๗	๓,๔๙๓	๔๒๓,๕๕๖	๐.๘๒
๒๐๐๐	๒,๒๑๓	๑,๐๖๑	๓,๒๗๔	๔๔๐,๔๙๙	๐.๗๔
รวม	๖๗,๓๕๙	๒๔,๕๒๗	๙๑,๘๘๐	๖,๒๐๓,๗๓๘	๑.๔๘

[1]ตัวเลขปี ค.ศ. ๑๙๘๑-๑๙๘๓ เป็นตัวเลขจริง ตัวเลขในปีอื่น ๆ เป็นตัวเลขที่พยากรณ์โดยใช้อัตราการเพิ่มปีละ ๔.๔% ระหว่างปี ๑๙๘๒-๑๙๘๖ และปีละ ๔% สำหรับปีอื่น ๆ

แหล่งที่มา : การชำระคืนหนี้ต่างประเทศมาจาก Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน, ๒๕๒๕, หน้า ต่าง ๆ

ตารางที่ ๔

ผลกระทบของโครงการฯ ที่มีต่อกระแสสุทธิของเงินตราต่างประเทศ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑)

ค.ศ.	ผลกระทบของอุตสาหกรรม	ผลกระทบของโครงสร้างพื้นฐาน	ผลกระทบของโครงการฯ
๑๙๘๑	-๒๖	-๒๐	-๔๖
๑๙๘๒	-๗๓๐	-๓๗	-๗๖๗
๑๙๘๓	-๕๗๗	-๑๓๒	-๗๐๙
๑๙๘๔	๕,๙๘๕	-๒๗๙	๕,๗๐๖
๑๙๘๕	๑๔,๕๕๑	-๔๔๑	๑๔,๑๑๐
๑๙๘๖	๑๔,๗๒๓	-๖๔๗	๑๔,๐๗๖
๑๙๘๗	๑๕,๙๒๐	-๖๙๓	๑๕,๒๒๗
๑๙๘๘	๒๒,๗๕๑	-๖๖๙	๒๒,๐๘๒
๑๙๘๙	๒๗,๘๑๓	-๗๘๓	๒๗,๐๓๐
๑๙๙๐	๓๑,๗๒๖	-๘๑๖	๓๐,๕๑๐
๑๙๙๑	๓๓,๘๐๑	-๗๗๒	๓๓,๐๒๙
๑๙๙๒	๓๔,๕๕๕	-๘๘๙	๓๓,๖๖๖
๑๙๙๓	๓๕,๘๘๕	-๘๘๗	๓๔,๙๙๘
๑๙๙๔	๓๖,๒๙๐	-๘๘๓	๓๕,๔๐๗
๑๙๙๕	๓๖,๖๔๘	-๙๑๖	๓๕,๗๓๒
๑๙๙๖	๓๖,๘๒๘	-๙๐๘	๓๕,๙๒๐
๑๙๙๗	๓๗,๐๔๑	-๘๔๒	๓๖,๑๙๙
๑๙๙๘	๓๗,๑๐๕	-๙๑๗	๓๖,๑๘๘
๑๙๙๙	๓๗,๕๑๙	-๙๓๐	๓๖,๕๘๙
๒๐๐๐	๓๗,๔๙๖	-๙๕๐	๓๖,๕๔๖
รวม	๔๙๔,๙๐๔	-๑๓,๔๑๑	๔๘๑,๔๙๓

แหล่งที่มา : Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, ตารางที่ ๓.๗ หน้า ๔๒ และตารางที่ ๓.๑๕ หน้า ๔๙

ต่างประเทศเป็นจำนวนค่อนข้างมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๘๔ เป็นต้นมา แต่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลกลับทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในทุก ๆ ปี และเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นจากปีละประมาณ ๕๐๐ ล้านบาทในช่วง ๑๐ ปีแรก เป็นปีละประมาณกว่า ๘๐๐ ล้านบาทในช่วง ๑๐ ปีหลัง หากเป็นเช่นนี้จริง เราอาจตั้งข้อสงสัยว่ารัฐบาลจะมีวิธีการใดที่จะหารายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศมาเพื่อชำระคืนหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมของรัฐบาลเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของโครงการฯ

๓.๒ ฐานะการคลังของรัฐบาล

ปัญหาที่น่าวิตกที่สุดประการหนึ่ง คือการที่โครงการฯ จะทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลงไปกว่าในกรณีที่ไม่มีโครงการฯ ตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นตัวเลข รายรับ รายจ่าย ซึ่งรวมการขาดรายได้ภาษีด้วย และการขาดดุลงบประมาณอันเกิดจากการลงทุนของรัฐบาลในโครงการฯ รายรับซึ่งเพิ่มขึ้นทุกปีได้มาจาก (๑) รายได้จากการลงทุนของรัฐบาลในอุตสาหกรรมหนัก (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากโรงงานแยกก๊าซ) (๒) รายได้จากภาษีต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีรายได้นิติบุคคล และภาษีสินค้านำเข้าประเภทเครื่องจักรและวัตถุดิบ เป็นต้น และ (๓) รายได้จากค่าภาคหลวงที่เก็บจากผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติ ส่วนรายจ่ายและการขาดรายได้ซึ่งก็เพิ่มขึ้นในหลายปีและมีขนาดใหญ่กว่ารายรับนั้น เกิดจาก (๑) การลงทุนในอุตสาหกรรมหนักและโครงสร้างพื้นฐานในช่วงแรก ๆ ของโครงการ (๒) การขาดรายได้จากภาษีขาเข้าที่เก็บจากสินค้าเข้า ซึ่งถูกทดแทนโดยสินค้าที่ผลิตได้จากอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ เช่น สินค้าปิโตรเคมีต่าง ๆ และปุ๋ยเคมี เป็นต้น การขาดรายได้ภาษีนี้เพิ่มขึ้นจากจำนวน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ.๑๙๘๖ เป็น ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ.๑๙๙๕ เป็นต้นไป และ (๓) การขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐบาลในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะขาดทุนเป็นจำนวนเงินที่สูงและเป็นเวลาต่อเนื่องกันเกิน ๑๐ ปี คือ ท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา ถนน และบริการในเขตเมือง ช่วงที่มีการขาดทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดอยู่ระหว่างปี ค.ศ.๑๙๘๖ และปี ค.ศ.๑๙๙๕ การขาดทุนในช่วงนี้เป็นจำนวนเงินปีละ ๒,๐๐๐-๒,๕๐๐ ล้านบาท

ตัวเลขในตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นว่า การขาดดุลของรัฐบาลในโครงการฯ จะมีขนาดใหญ่ขึ้นจนถึงปี ค.ศ.๑๙๙๔ คือ จะเพิ่มจากเพียง ๑,๒๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ.๑๙๘๒ เป็นเกือบ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ.๑๙๘๕ และจะมีขนาดสูงสุด คือ ๑๘,๐๐๑ ล้านบาท ในปี ค.ศ.๑๙๙๔ หลังจากนั้นก็จะค่อย ๆ ลดลง จากการเปรียบเทียบตัวเลขการขาดดุลเหล่านี้กับการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลทั้งหมดทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตและคาดว่าอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ปรากฏว่าการขาดดุลของรัฐบาลอันเกิดจากโครงการฯ มีขนาดเกือบเท่ากับการขาดดุลงบประมาณทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา และก็จะเป็นครึ่งหนึ่งของการขาดดุลงบประมาณในอนาคตภายใต้ข้อสมมุติที่ว่า รายรับทั้งหมดของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นปีละ ๑๐% และรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นปีละ ๙% (แม้ว่าจะไม่มีโครงการฯ เกิดขึ้นก็ตาม)

หากการขาดดุลของรัฐบาลที่เกิดจากโครงการฯ จะเกิดขึ้นจริง ปัญหาในปัจจุบันที่เกี่ยวกับฐานะการคลังของรัฐบาลคงจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตอันไม่ไกลนัก ถ้าการลงทุนในโครงการฯ เป็นไปตามแผนการลดหรือชดเชยการขาดดุลเหล่านี้คงจะกระทำได้บ้าง เช่น การเพิ่มราคาค่าบริการของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในและนอกโครงการฯ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าเรือ รถไฟ ไฟฟ้า และประปา) รวมทั้งการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของรัฐบาลในโครงการอื่น ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในอนาคตดูจะไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลกระทำสิ่งเหล่านี้ได้มากนัก

๔. ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ

การศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ โดย Coopers & Lybrand ส่วนใหญ่ได้อาศัยข้อมูลจากการศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมหนักต่าง ๆ (เช่น ปิโตรเคมี ปุ๋ยเคมี และโซดาแอช เป็นต้น) โดยบริษัทที่ปรึกษาอื่น ๆ และเนื่องจากการศึกษาเหล่านี้พบว่า อุตสาหกรรมหนักในโครงการฯ มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ จึงได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ Coopers & Lybrand มีผลการศึกษาออกมาว่า โครงการฯ โดยรวมแล้วจะมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเช่นกัน ตัวเลขในตารางที่ ๖ แสดงให้เห็นว่า สำหรับโครงการฯ ถึงแม้ว่าใน ๖ ปี ของ ๗ ปีแรก โครงการฯ จะมีกระแสเงินสดคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจ (cash flow at economic values) ที่มีค่าเป็นลบก็ตาม แต่กระแสเงินสดที่มีค่าเป็นบวกในปีอื่น ๆ จะมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้โครงการฯ นี้ มีอัตราผลตอบแทน (internal rate of return) เท่ากับ ๑๑.๗% ต่อปี[๑/] ซึ่งสูงพอสมควรที่จะถือได้ว่าโครงการฯ มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ การศึกษาแบ่งแยกตามกิจกรรมในโครงการฯ พบว่า อุตสาหกรรมหนักที่มาบตาพุด ให้อัตราผลตอบแทนสูงถึง ๑๒.๘% ต่อปี [๒/] ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานเกือบทุกชนิด รวมทั้งอุตสาหกรรมเบาที่แหลมฉบัง ให้ผลตอบแทนที่มีค่าเป็นลบ

๑/ ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, หน้า ๑๙

๒/ ดู Coopers & Lybrand Associates, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔

เป็นที่น่าสังเกตว่า รายงานของ Coopers & Lybrand ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า[๑/] อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการฯ จะสูงเช่นที่กล่าวแล้วได้ ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมหนักทุกโครงการ (คือ โรงงานแยกก๊าซ โรงงาน steam cracker โรงงานปิโตรเคมีต่าง ๆ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานโซดาแอช และโรงงานเมททานอล) จะต้องเกิดขึ้นจริง และราคาของผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมเหล่านี้จะสูงขึ้นตามที่ได้พยากรณ์ไว้ในการศึกษาความเป็นไปได้ ของอุตสาหกรรมเหล่านี้ หากอุตสาหกรรมอันใดอันหนึ่งไม่เกิดขึ้นจริงก็อาจทำให้โครงการฯ โดยรวมไม่มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ

๕. การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงการฯ

เป็นที่แน่ชัดแล้วว่า รัฐบาลได้มีความตั้งใจที่จะให้โครงการฯ นี้เกิดขึ้นและได้เริ่มลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมหนักบางโครงการไปแล้ว การดำเนินงานของรัฐบาลได้ให้ข้อมูลที่แตกต่างไปจากข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของ Coopers & Lybrand นอกจากนี้เหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและการศึกษาเกี่ยวกับโครงการฯ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากรายงานฉบับนั้นได้เสร็จสิ้นลงก็ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่น่าสนใจอีกด้วย ข้อมูลเพิ่มเติมเหล่านี้มีผลทั้งทางด้านบวกและลบต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการฯ

๕.๑ ผลทางด้านบวก

(๑) ในปี พ.ศ.๒๕๒๕ บริษัทผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย (บริษัท Union Oil) ไม่สามารถผลิตก๊าซได้ตามเป้าหมายที่ตกลงกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไว้ และในที่สุดก็ได้มีการลดการประมาณการของปริมาณสำรองของก๊าซธรรมชาติลง ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจขึ้นในการลงทุนของโครงการฯ ซึ่งต้องอาศัยก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลัก ต่อมาบริษัทผู้ผลิตจึงได้ใช้ความพยายามในการเพิ่มจำนวนการผลิตก๊าซขึ้นจนเชื่อได้ว่า ปริมาณการผลิตตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๘ เป็นต้นไป จะเพียงพอที่จะป้อนโรงงานแยกก๊าซ ซึ่งต้องการก๊าซเป็นจำนวน ๓๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันในระยะแรกของโครงการฯ

[๑/] Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Executive Summary, ตุลาคม ๒๕๒๕, หน้า ๗

(๒) บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินงานในโรงงานปุ๋ยเคมีได้เปิดประมูลเพื่อก่อสร้างโรงงานนี้ ผลปรากฏว่าราคาต่ำสุดที่ถูกเสนอในการประมูลครั้งนี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประมาณการที่กำหนดไว้เดิมโดยบริษัทที่ปรึกษา (Foster Wheeler) กล่าวคือ ในขณะที่ประมาณการเดิมเป็นราคา $488 ล้าน ราคาต่ำสุดในการประมูลคือ $249 ล้าน และมีรายงานว่าธนาคารโลกได้ศึกษาพบว่าราคาที่ต่ำลงนี้จะทำให้อัตราผลตอบแทนสูงถึง ๒๐% ต่อปี[๑/] คาดว่าบริษัทปุ๋ยแห่งชาติจะได้เลือกผู้ชนะการประมูลในเร็ว ๆ นี้ และจะให้เริ่มก่อสร้างให้เสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ถึงแม้ว่าบริษัทจะไม่ได้เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีเงื่อนไขในการให้กู้ที่ผ่อนปรนก็ตาม

(๓) โครงการที่รัฐบาลได้ลงทุนให้มีการก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ไปแล้วได้แก่ ทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ และท่อน้ำดอกกราย-มาบตาพุด ส่วนโรงงานแยกก๊าซ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนเช่นกันนั้น ก็ใกล้จะเสร็จสมบูรณ์ในการก่อสร้างและจะเริ่มทำการผลิตในต้นปี พ.ศ.๒๕๒๘ นี้ โครงการเหล่านี้เสร็จสมบูรณ์ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ และเงินลงทุนที่ใช้ในการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซและท่อน้ำดอกกราย-มาบตาพุดดก็ยังต่ำกว่าประมาณการที่กำหนดไว้เดิมด้วย[๒/]

๕.๒ ผลทางด้านลบ

(๑) ได้มีความล่าช้าในการดำเนินงานเรื่อง โรงงานโซดาแอช-หินเกลือ (ซึ่งเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน) เนื่องจากมีการศึกษาพบว่าอุตสาหกรรมนี้มีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม มีรายงานข่าวว่าการศึกษาเพื่อทบทวนโครงการนี้พบว่าการลงทุนอาจจะคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหากผลผลิตของโรงงานจะลดลงจาก ๔๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี เป็น ๓๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี ทั้งนี้เพื่อลดเงินลงทุนจาก ๙,๔๕๐ ล้านบาท เป็น ๗,๕๓๓ ล้านบาท ในราคาปัจจุบัน[๓/] ถึงกระนั้นก็ตาม ดูเหมือนว่ายังมีความไม่แน่นอนว่าอุตสาหกรรมนี้จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะผู้ลงทุนทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชนยังมีท่าทีที่ลังเลอยู่มากในเรื่องนี้

๑/ ดูหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๘

๒/ ดูรายงานข่าวเรื่อง "การพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกก้าวรุดหน้า", ใน ข่าวการพัฒนา, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๗, หน้า ๕ และ ๖

๓/ ดูบทความเรื่อง "Eastern Seaboard : Definitely Taking Shape",ใน Economic Review 1984 ซึ่งเป็น Supplement ของหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๗, หน้า ๖๗

(๒) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งราคาพลังงานในประเทศไทย[๑/] ซึ่งครอบคลุมไปถึงความเป็นไปได้เชิงเศรษฐกิจของการใช้ก๊าซธรรมชาติในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ ผลการศึกษาปรากฏว่า อุตสาหกรรมที่จะไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ คือ โรงงานปุ๋ยเคมี (แม้ว่าต้นทุนของก๊าซธรรมชาติจะลดลงเป็นศูนย์ก็ตาม) ส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติในอุตสาหกรรมอื่น ๆ นั้นจะให้ผลคุ้มค่าของเศรษฐกิจพอสมควร ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานปุ๋ยเคมีนั้น การศึกษาดังกล่าวได้ใช้ตัวเลขเงินลงทุนเดิมคือประมาณ $450 ล้าน ต้นทุนเงาของทุน (shadow cost of capital) กับ ๑๔%และอัตราส่วนลดทางสังคม (social discount rate) เท่ากับ ๑๒% ผลงานศึกษานี้ชี้ให้เ ถึงความจำเป็น (โดยเฉพาะของรัฐบาลซึ่งจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่สุด) ที่จะต้องพิจารณาทบทวนว่าข้อมูลใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากเดิม (ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินลงทุน อัตราดอกเบี้ย แนววิเคราะห์และวิธีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และราคาผลิตผลของโรงงาน) จะมีผลต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโรงงานปุ๋ยอย่างไร

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาอยู่หลายชิ้นที่พบว่าการลงทุนได้ให้ผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่การศึกษาเหล่านั้นยังได้ชี้ให้เห็นว่าผลการศึกษาขึ้นอยู่กับจำนวนเงินลงทุน และราคาผลิตผลของโรงงานเป็นสำคัญ เป็นที่ยอมรับกันว่า ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีต่าง ๆ นั้นมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคาน้ำมันดิบอย่างมาก ฉนั้น ราคาน้ำมันดิบในอนาคตซึ่งคงจะสูงขึ้นไม่มากเหมือนในช่วง ค.ศ.๑๙๗๓-๑๙๘๑ อาจจะทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีลดน้อยลงไป

(๓) ตามแผนที่เสนอโดย Coopers & Lybrand นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอให้สร้างท่าเรือน้ำลึกที่มาบตาพุด เพราะคงจะคิดว่าสามารถใช้ท่าเรือสัตหีบได้เต็มที่ แต่ต่อมาภายหลังการเสนอรายงาน ทางกองทัพเรือไม่ยินยอมให้ใช้ท่าเรือสัตหีบและบริเวณใกล้เคียงได้อย่างที่วางแผนเอาไว้ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบด้านการวางแผนของโครงการฯ จึงตัดสินใจที่จะลงทุนก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นที่มาบตาพุด เพื่อจะเสริมกับท่าเรือสัตหีบ การสร้างท่าเรือที่มาบตาพุดจะต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๔,๒๐๐ ล้านบาท[๒/] ซึ่งหากไม่มีการลดเงินลงทุนในส่วนอื่น ๆ ของโครงการฯ ก็จะ

๑/ ดู PEIDA, Energy Pricing Studies, Volume 1, Main Report, พฤษภาคม พ.ศ.๒ หน้า ๘๓-๘๔

๒/ ดูบทความเรื่อง "Eastern Seaboard Definitely Taking Shape", อ้างแล้ว, หน้า ๖๗

ทำให้เงินลงทุนทั้งหมดในโครงการฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงินไม่น้อยทีเดียว คำถามในที่นี้จะมีอยู่ว่า การเพิ่มเงินลงทุนนี้ จะมีผลต่อความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ อย่างไร

(๔) รัฐบาลได้ประกาศลดค่าเงินบาทลงประมาณ ๑๗% เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๗ และค่าของเงินบาทได้เปลี่ยนไปจากประมาณ ๒๓ บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ เป็นประมาณ ๒๗ บาทต่อเหรียญสหรัฐฯการลดค่าเงินบาทที่ค่อนข้างมากในครั้งนี้ได้ทำให้เงินลงทุนที่ต้องอาศัยเงินตราต่างประเทศสูงขึ้นเมื่อคิดออกมาในรูปของเงินบาท และหากเราสมมุติว่าค่าของเงินบาทจะไม่ลดลงไปอีกมากในอนาคต เราคงสรุปได้ว่าการลดค่าเงินบาทครั้งนี้ได้ทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนจากต่างประเทศมากถึง ๖๐% ลดลงไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันสมัยเพียงพอที่จะสรุปได้ว่าการลดค่าเงินบาททำให้โครงการถึงกับหมดความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจไปทีเดียวหรือไม่

(๕) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การลงทุนของรัฐบาลในโครงสร้างพื้นฐานของโครงการฯ ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลค่อนแอลงไป ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประสบกับการขาดทุนในการดำเนินงานเกี่ยวกับ ท่าเรือ ทางรถไฟ ถนน การประปา การไฟฟ้า และบริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ เป็นระยะเวลา ๑๐ ปีแรกของโครงการฯ เป็นอย่างน้อย เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าในปัจจุบันฐานะการคลังของรัฐบาลได้เลวร้ายลงกว่าเดิม และรัฐบาลก็กำลังหาวิธีที่จะเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของตน เช่น การเก็บภาษีเดินทางไปต่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้น การระงับการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการ และความพยายามที่จะให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพิ่มอัตราค่าบริการของตนเอง รวมทั้งแผนที่จะขายรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนให้เอกชนไปดำเนินงานแทน เป็นต้น อนึ่ง ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลเองก็กำลังเริ่มจะก่อตัวเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศ และการกู้ยืมจากต่างประเทศของรัฐบาลเพื่อการลงทุนในโครงการฯ ก็คงจะทำให้ปัญหานี้ทวีความรุนแรงขึ้นบ้าง ฉะนั้น ถึงแม้ว่าโครงการฯ จะได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากผู้บริหารระดับสูงของประเทศเพื่อทำให้โครงการฯเป็นความจริงตามแผน แต่หากผลกระทบที่โครงการฯ จะมีต่อฐานะการคลังและภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษจากรัฐบาลเช่นกันแล้ว ก็อาจจะทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลในโครงการฯ เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

๖. บทลงท้าย

บทความนี้ได้พิจารณาเฉพาะผลกระทบของโครงการฯ ที่มีต่อหนี้ต่างประเทศ การใช้และการประหยัดเงินตราต่างประเทศ และฐานะการคลังของรัฐบาล รวมทั้งได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ ยังมีผลกระทบอื่น ๆ ของโครงการฯ ที่บทความนี้มิได้กล่าวถึงในรายละเอียด กล่าวคือ ผลกระทบที่มีต่อการจ้างงาน การกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจจากเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงออกไปสู่ภูมิภาค และการส่งออกของผลิตผลจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาของ Coopers & Lybrand พบว่า ผลกระทบเหล่านี้ของโครงการฯ จะมีไม่มากนัก[๑/] การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๓๐,๐๐๐ คน ในช่วง ๒๐ ปี ของโครงการฯ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเพิ่มที่สำคัญมากนัก เมื่อคำนึงถึงกำลังแรงงานทั้งหมดในเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมหนักที่ไม่ใช้แรงงานมากเลย การเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่อันเนื่องมาจากโครงการฯ ซึ่งมีจำนวนกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน ก็จะใกล้เคียงกับจำนวนประชากรที่จะโยกย้ายเข้ากรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ฉนั้นจึงหวังไม่ได้ว่าโครงการฯ จะทำให้อัตราการเติบโตของกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไปมากนักในอนาคต ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่โครงการฯ จะมีต่อพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็จะไม่สำคัญเช่นที่คาดกันไว้ อย่างไรก็ตาม Coopers & Lybrand ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ในโครงการฯ ซึ่งจะเป็นเสมือน "กระดานกระโดด" (springboard) สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในอนาคต โดยจะเป็นที่ตั้งอีกแห่งหนึ่ง (นอกเหนือจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง) สำหรับอุตสาหกรรมที่สามารถเติบโตอย่างรวดเร็วโดยมีข้อแม้ว่าจะมีนโยบายที่ควบคุมการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่อยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง

โครงการฯ นี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งใช้เงินลงทุนสูงและใช้เวลานานทั้งในการวางแผน การก่อสร้างและการดำเนินงาน ฉนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่โครงการขนาดใหญ่เช่นนี้จะต้องประสบกับความไม่แน่นอนในด้านต้นทุนและประโยชน์อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและตลาด (ทั้งในและนอกประเทศ) ในอนาคต ความไม่แน่นอนนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงซึ่งต้องถือว่าเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งด้วย เราได้เห็นแล้วว่าในโครงการฯ นี้ รัฐบาลจะเป็นผู้รับความเสี่ยงเป็นส่วนใหญ่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มวางแผนเลือกพื้นที่และชนิดของอุตสาหกรรม เป็นผู้ชักชวนให้เอกชนมาลงทุน

๑/ ดู Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Executive Summary, ตุลาคม ๒๕๒๕, หน้า ๘

อีกทั้งยังเป็นผู้ลงทุนเบื้องต้นทั้งในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมหนักด้วย ในกรณีทั่ว ๆ ไป ผู้รับความเสี่ยงคือผู้ที่มีโอกาสได้รับกำไรจากการลงทุน แต่ในกรณีโครงการฯนี้ รัฐบาลกลับจะต้องเป็นผู้ประสบกับการขาดทุนจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการขาดทุนในการแสวงหาเงินตราต่างประเทศมาชำระคืนหนี้ต่างประเทศของตน ผู้ที่จะได้รับกำไรส่วนใหญ่คงจะเป็นเอกชนผู้ลงทุนในพื้นที่และประชากรในพื้นที่ ส่วนเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะได้รับผลกำไรจากโครงการฯ หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการฯ เอง

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

ตารางที่ ๕ : รายรับ รายจ่ายและการขาดดุลของรัฐบาลอันเกิดจากโครงการฯ

(หน่วย : ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑)

ค.ศ.	รายรับจากโครงการฯ (๑)	รายจ่ายและการขาดรายได้ในโครงการฯ (๒)	การขาดดุลที่เกิดจากโครงการฯ (๓) = (๒)-(๑)	การขาดดุล[1/] งบประมาณทั้งหมด (๔)	(๓)/(๔) X ๑๐๐ (๕)
๑๙๗๕	-	-	-	๙,๑๓๐	-
๑๙๗๖	-	-	-	๑๘,๕๗๒	-
๑๙๗๗	-	-	-	๑๗,๘๗๗	-
๑๙๗๘	-	-	-	๑๘,๖๑๕	-
๑๙๗๙	-	-	-	๑๔,๖๐๘	-
๑๙๘๐	-	-	-	๒๒,๓๙๕	-
๑๙๘๑	๕	๙	๔	๑๙,๔๘๒	๐.๐๒
๑๙๘๒	๒๐	๑,๒๕๕	๑,๒๓๕	๓๘,๐๒๒	๔.๔๖
๑๙๘๓	๗๖	๒,๑๐๙	๒,๐๓๓	๒๗,๗๒๐	๗.๓๓
๑๙๘๔	๔๙๕	๕,๕๐๙	๕,๐๑๔	๒๙,๐๐๐	๑๗.๒๙
๑๙๘๕	๖๘๒	๑๐,๑๙๖	๙,๕๑๔	๓๐,๐๐๐	๓๑.๗๑
๑๙๘๖	๙๑๙	๑๒,๙๙๗	๑๒,๐๗๘	๓๑,๐๐๐	๓๘.๙๖
๑๙๘๗	๑,๔๕๗	๑๓,๔๕๓	๑๑,๙๙๖	๓๒,๐๐๐	๓๗.๔๙
๑๙๘๘	๑,๕๔๗	๑๕,๗๓๑	๑๔,๑๘๔	๓๓,๐๐๐	๔๒.๙๘
๑๙๘๙	๑,๙๓๑	๑๘,๓๖๘	๑๖,๔๓๗	๓๔,๐๐๐	๔๘.๓๔
๑๙๙๐	๒,๒๖๙	๑๙,๗๕๘	๑๗,๔๘๙	๓๔,๐๐๐	๕๑.๔๔
๑๙๙๑	๓,๓๒๕	๒๐,๖๒๑	๑๗,๒๙๖	๓๖,๐๐๐	๔๘.๐๔
๑๙๙๒	๓,๓๑๙	๒๑,๓๗๗	๑๘,๐๕๘	๓๖,๐๐๐	๕๐.๑๖
๑๙๙๓	๓,๘๔๐	๒๑,๗๘๓	๑๗,๙๔๓	๓๖,๐๐๐	๔๙.๘๔
๑๙๙๔	๔,๐๙๒	๒๒,๒๒๖	๑๘,๑๓๔	๓๖,๐๐๐	๕๐.๓๗
๑๙๙๕	๔,๖๑๕	๒๒,๑๒๙	๑๗,๕๑๔	๓๕,๐๐๐	๕๐.๐๔
๑๙๙๖	๔,๙๗๘	๒๑,๘๓๖	๑๖,๘๕๘	๓๕,๐๐๐	๔๘.๑๗
๑๙๙๗	๕,๘๕๒	๒๒,๓๗๒	๑๖,๕๒๐	๓๓,๐๐๐	๔๗.๒๐
๑๙๙๘	๕,๗๓๗	๒๑,๘๗๙	๑๖,๑๔๒	๓๐,๐๐๐	๕๓.๘๑
๑๙๙๙	๖,๓๗๓	๒๑,๕๘๙	๑๕,๒๑๕	๒๗,๐๐๐	๕๖.๓๕
๒๐๐๐	๖,๙๔๑	๒๑,๒๖๓	๑๔,๓๒๒	๒๔,๐๐๐	๕๙.๖๘

[1/] ตัวเลขสำหรับปี ค.ศ.๑๙๗๕-๑๙๘๓ เป็นการขาดดุลงบประมาณจริงที่ปรับให้อยู่ในราคาของปี ค.ศ.๑๙๘๑ แล้ว ส่วนตัวเลขสำหรับปีต่อ ๆ มาได้จากการประมาณรายรับที่เพิ่มขึ้น ๑๐%ต่อปี และการประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ๙% ต่อปี

แหล่งที่มา รายรับ รายจ่ายและการขาดรายได้ของรัฐบาลอันเนื่องจากโครงการฯ และการขาดดุลของรัฐบาลที่เกิดจากโครงการฯ ได้จาก Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, ตารางที่ ๒.๑๒, หน้า ๒๗

ตารางที่ ๖ : กระแสเงินสดคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจของโครงการฯ

(หน่วย:ล้านบาทในราคาปี ค.ศ.๑๙๘๑)

ค.ศ.	อุตสาหกรรมหนักที่มาบตาพุด	อุตสาหกรรมเบาที่แหลมฉบัง	การพัฒนาขยายเขตชานเมือง	โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ	โครงการโดยรวม
๑๙๘๑	-๘๑๘	-๑๑๑	-	-๑	-๙๓๐
๑๙๘๒	-๑๐,๕๗๗	-๔๑	-๖๐	-๑	-๑๐,๖๗๙
๑๙๘๓	-๑๕,๐๖๕	-๓๔๕	-๘๑๗	-๒๓๓	-๑๖,๔๖๐
๑๙๘๔	๖,๖๔๖	-๓๔๐	-๓๑๓	-๑,๖๙๒	๔,๓๐๑
๑๙๘๕	๑๔๘	-๑๑๑	-๗๒๘	-๑,๐๙๖	-๑,๗๘๗
๑๙๘๖	-๖,๓๕๓	-๔๓	-๖๑๑	-๔๔๔	-๗,๔๕๑
๑๙๘๗	-๗,๒๗๕	-๑๒๙	-๘๖	-๑,๑๙๗	-๘,๖๘๗
๑๙๘๘	๒,๔๖๑	-๙๒	-๑๒๕	-๑,๑๑๒	๑,๑๓๒
๑๙๘๙	๙,๔๙๑	-๒๔๓	-๑๕๘	-๑,๐๖๒	๘,๐๒๘
๑๙๙๐	๑๐,๕๙๐	-๕๑๑	-๖๐	-๑,๐๘๐	๘,๙๓๙
๑๙๙๑	๑๑,๐๗๕	-๒๐๑	-๖๑๐	-๗๕๙	๙,๕๐๕
๑๙๙๒	๑๑,๔๓๔	-๓๔๕	-๘๖๕	-๕๕๓	๙,๖๗๑
๑๙๙๓	๑๑,๔๑๔	-๖๔๖	-๒๖๘	๑๓	๑๐,๕๑๓
๑๙๙๔	๑๑,๓๑๖	-๓๕๔	-๖๖	-๔๓๓	๑๐,๔๖๓
๑๙๙๕	๑๑,๒๕๘	-๒๓๒	-๑๔๐	-๒๐๗	๑๐,๖๗๙
๑๙๙๖	๑๑,๑๑๒	-๔๘๗	-๗๒	-๕๘	๑๐,๔๙๕
๑๙๙๗	๑๐,๘๗๔	-๒๕๙	-๑๘๖	-๒๒	๑๐,๓๓๗
๑๙๙๘	๑๐,๙๑๘	-๖๕๖	-๑๖๓	๗๔๐	๑๐,๘๓๙
๑๙๙๙	๑๐,๙๒๗	-๒๑๕	-๑๗	๘๓๕	๑๑,๕๓๐
๒๐๐๐	๑๐,๙๓๑	-๒๐๔	-๑๖๓	๙๓๓	๑๑,๔๙๗

แหล่งที่มา: Coopers & Lybrand Associates, Eastern Seaboard Study, Sector Studies, Finance, กันยายน ๒๕๒๕, ตารางที่ ๒.๑๔, หน้า ๒๙

เอกสารหมายเลข 8

"การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล 2528 - 2576"

โดย
ดร.บัณฑิต นิจถาวร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.นริศ ชัยสูตร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2527

เรื่อง
"วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

ณ. หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล 2528 - 2576

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	8-1
2. การประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล	8-7
2.1 ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบัน	8-8
2.2 ข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการ	8-11
2.3 การประเมินเปรียบเทียบการประมาณการกับตัวเลขของกระทรวงการคลัง	8-13
2.4 การวิเคราะห์ผลการประมาณการภาวะหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล	8-16
3. แนวโน้มการก่อหนี้ต่างประเทศในอนาคตและการประมาณการภาระหนี้ใหม่	8-20
3.1 การประมาณการก่อหนี้แบบเปิดกว้างภายใต้สมมติฐานของการก่อหนี้แบบเปิดกว้าง	8-21
3.2 ข้อสมมติว่าด้วยแหล่งเงินกู้และเงื่อนไขการกู้ยืมของการก่อหนี้ในอนาคต	8-25
3.3 การประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลภายใต้แผนการก่อหนี้ของรัฐ	8-26
4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	8-33
ภาคผนวก	8-39
รายชื่อเอกสารที่ใช้ค้นคว้า	8-43

การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ๒๕๒๘-๒๕๗๖*

บัณฑิต นิจถาวร

นริศ ชัยสูตร

๑. บทนำ

ในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อปี ๒๕๐๔ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า อัตราความเจริญเติบโตของประเทศอยู่ในระดับสูง ไม่ว่าจะมองทางด้านการเจริญเติบโตของ GDP หรือทางด้านการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัว กล่าวคือ ในช่วง ค.ศ.๒๕๐๔-๒๕๒๖ ค่า GDP (ราคาปี ๒๕๒๓) ของประเทศเพิ่มจาก๑๗๒.๗๕ พันล้านบาท เป็น ๘๐๑.๙๔ พันล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย ๖.๙๘ เปอร์เซ็นต์ต่อปี ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย ๔.๓๓ เปอร์เซนต์ต่อปี[๑] ซึ่งการเจริญเติบโตของระดับรายได้ประชาชาติดังกล่าวนี้จัดว่าสูง เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเดียวกันกับประเทศไทย เช่น ฟิลิปปินส์ อียิปต์ และในปี ๒๕๒๗ ประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการจัดการเศรษฐกิจดีที่สุดเป็นอันดับที่ ๕ จากการจัดอันดับของประเทศเจ้าหนี้ทั้งหลาย

ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ เป็นผลมาจากปัจจัยหลายอย่าง แต่ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากในการสนับสนุนความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ ก็คือ การเคลื่อนย้ายทรัพยากร (flow of resources) จากต่างประเทศมาสู่ประเทศไทย ซึ่งการเคลื่อนย้ายทรัพยากรดังกล่าว อาจทำได้ในรูปของการช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น การช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การให้ผู้เชี่ยวชาญ การบริจาคสินค้าอุปโภค

---

* คณะผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้การสนับสนุนทางทางด้านทุนวิจัย ศูนย์คอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในด้านคอมพิวเตอร์ ชื่นจิตร์ เดชลักษณา อภิชัย วัฒนชัยสิริ และวรางคณา โชตินุชิต เป็นผู้ช่วยวิจัยของโครงการนี้

[๑] ตัวเลขได้จาก IMF, IFS Yearbook ๑๙๘๔, pp. ๕๖๖-๗ ๕๗๐-๑.

บริโภค และการบริจาคเงินช่วยเหลือ ซึ่งการเคลื่อนย้ายทรัพยากรในส่วนนี้ มักกระทำผ่านองค์การระหว่างประเทศ องค์การกุศล หรือโดยรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว ในกรณีของประเทศไทย การเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากต่างประเทศในรูปของความช่วยเหลือแบบให้เปล่ามีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่ของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากต่างประเทศจะเป็นไปในรูปของการกู้ยืม ซึ่งจำเป็นต้องมีการชำระคืนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินปันผล ดอกเบี้ย และเงินต้น[1]

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรในรูปของการกู้ยืมแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ การกู้ยืมแบบที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน (soft loan) และการกู้ยืมที่ไม่มีเงื่อนไขผ่อนปรน (hard loan) การที่จะจัดว่าการกู้ยืมแบบไหนอยู่ในประเภทใดนั้นพิจารณาได้จากลักษณะการให้กู้ยืม ๓ ประการ คือ อัตราดอกเบี้ย, ระยะเวลาให้กู้, และระยะเวลาปลอดหนี้ (grace period) กล่าวคือ การกู้ยืมครั้งใดที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ มีระยะเวลาให้กู้และระยเวลาปลอดหนี้นาน แสดงว่า การกู้ยืมนั้นมีแนวโน้มไปในทางที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนมากขึ้น ในขณะที่การกู้ยืมครั้งใดมีอัตราดอกเบี้ยสูง มีระยะเวลาให้กู้และระยะเวลาปลอดหนี้สั้นแสดงว่าการกู้ยืมครั้งนั้นมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่มีเงื่อนไขผ่อนปรนมากขึ้น

การกู้ยืมที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน มักเป็นการกู้ยืมขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือรัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วต่อประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมีจุดประสงค์ที่จะช่วยเหลือประเทศดังกล่าวมากกว่าจะหารายได้จากการกู้เป็นสำคัญ การให้กู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนนี้ จะมีลักษณะใกล้เคียงการช่วยเหลือแบบให้เปล่าแค่ไหน พิจารณาได้จาก concessional value หรือ มูลค่าที่มีการให้เปล่าของการกู้ยืม ซึ่งเท่ากับผลต่างของเงินต้นของการกู้ยืม กับมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของการใช้เงินต้นและดอกเบี้ย ยกตัวอย่างเช่น ถ้ากำหนดให้ rate of discount เท่ากับ ๑๐% การกู้เงินครั้งหนึ่งมีเงินต้นเท่ากับ ๑๐๐ ดอลล่าร์ อัตราดอกเบี้ย ๕ เปอร์เซนต์ มีระยะเวลาการกู้ ๑๐ ปี และมีระยะเวลาปลอดหนี้ ๕ ปี เพราะฉะนั้นการกู้ครั้งนี้

---

[1]ความจริงแล้ว นอกจากการกู้ยืม การเคลื่อนย้ายทรัพยากรที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การลงทุนจากต่างประเทศ แต่ในที่นี้เราไม่ได้พิจารณาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการส่งผลกำไรคืนไว้ในกลุ่มเดียวกับการก่อหนี้และการจ่ายดอกเบี้ย ด้วยเหตุผลที่ว่าการลงทุนจากต่างประเทศมักอยู่ในรูปของ equities และไม่มีกำหนดแน่นอนว่าเมื่อไรจะมีการส่งผลกำไรหรือเงินต้นคืน

จะมีมูลค่าปัจจุบันของการใช้เงินต้นและดอกเบี้ย เท่ากับ ๗๓.๔๘ ดอลล่าร์ ซึ่งต่ำกว่าเงินต้นที่กู้มา ๑๐๐ ดอลล่าร์ ดังนั้นการกู้ครั้งนี้จะมีมูลค่าของการให้เปล่าเท่ากับ ๒๖.๕๒ ดอลล่าร์ เป็นต้น[๑]

การกู้ยืมประเภทที่ไม่มีเงื่อนไขผ่อนปรนส่วนมากมักจะปรากฏในรูปของการให้กู้ยืมโดยเอกชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่อเอกชนและรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งแบ่งออกได้เป็น การกู้ยืมโดยตรง และซัพพลายเครดิต (suppliers's credit) โดยการให้กู้ดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ของการหากำไร อัตราดอกเบี้ยที่คิดเป็นไปตามราคาตลาด ระยะเวลาให้กู้ และระยะเวลาปลอดหนี้สั้นกว่าการให้กู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน ในบางครั้งรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้วอาจให้กู้แก่รัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเช่นเดียวกับเอกชน โดยที่รัฐบาลนั้นอาจให้กู้โดยตรงประเทศต่อประเทศ (bilateral basis) หรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ (multilateral basis) หรือโดยการตั้งกลุ่มประเทศผู้กู้หลายประเทศเพื่อปล่อยเงินกู้แก่ประเทศต่าง ๆ เช่น การตั้ง OECD Donor Consortium ที่ให้แก่ประเทศ Turkey หรือ AID-India ให้แก่ประเทศอินเดียเป็นต้น

ในทางเศรษฐศาสตร์ บทบาทของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากต่างประเทศโดยเฉพาะในรูปการกู้ยืมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีความสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมากประสพปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งทำให้ไม่สามารถจะริเริ่มโครงการพัฒนาที่ต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้นความมั่นใจที่ว่าจะมีการไหลเข้าของทรัพยากรจากต่างประเทศสม่ำเสมอ โดยผ่านการกู้จากต่างประเทศจะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถวางแผนและดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวได้ดีขึ้น การใช้จ่ายเงินกู้จะเป็นการลดดีมานด์ต่อสินค้าทุนในประเทศ และเป็นการเพิ่มซัพพลายของสินค้าบริโภคภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลทำให้มีการลดแรงกดดันภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อการพัฒนามากในอดีตที่ผ่านมาประเทศ-

---

[๑]การเลือก rate of discount นี้จะมีความสำคัญต่อการคำนวณค่ามูลค่าให้เปล่าของการกู้ยืมมาก กล่าวคือ โครงการกู้ยืมที่หนึ่งอาจมีมูลค่าให้เปล่ามากกว่าโครงการกู้ยืมที่สอง เมื่อใช้ rate of discount หนึ่ง แต่เมื่อเปลี่ยน rate of discount โครงการกู้ยืมที่สองอาจมีมูลค่าให้เปล่ามากกว่าอีกโครงการก็ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทราบกันโดยทั่วไปในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน สำหรับการที่เราจะเลือกใช้ rate of discount เท่ากับเท่าไรนั้น โดยทั่วไปมักใช้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (rate of return on investment) ในประเทศผู้กู้ เพราะค่านี้แทนต้นทุนการเสียโอกาส (opportunity cost) ของการใช้ทุน

ต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว สามารถหลุดพ้นจากวัฏจักรของความยากจนโดยอาศัยการกู้ยืมจากต่างประเทศ ยกตัวอย่าง เช่น การกู้ยืมของอังกฤษจากฮอลแลนด์ในช่วงศตวรรษที่ ๑๖ และ ๑๗ และการกู้ยืมของสหรัฐจากยุโรปในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อสนับสนุนในการนำทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศ แต่ยังมีประเทศบางประเทศ เช่น พม่า ที่ใช้นโยบายพึ่งพาทรัพยากรภายในประเทศของตนเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่เชื่อในประโยชน์ของการนำทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้[๑] หรือเกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองที่ไม่ต้องการนำประเทศไปผูกพันกับประเทศใด

ในกรณีของประเทศไทย การพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมาให้ความสำคัญต่อการนำเข้าทรัพยากรจากต่างประเทศมาก ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เช่น ในด้านการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ มีการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติ หลายประการเช่น ไม่ต้องให้นักลงทุนชำระภาษี ในช่วงแรกของการดำเนินงาน มีการลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ การตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าที่ผลิตแล้ว การอำนวยความสะดวกในการส่งรายได้ออกนอกประเทศ ในด้านการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ความสำคัญของเงินกู้จากต่างประเทศเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ ในการดำเนินนโยบาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ความจำเป็นของการกู้เงินจากต่างประเทศมีเหตุมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถระดมทรัพยากรในประเทศมาสนับสนุนโครงการลงทุนของใหญ่ ๆ ของภาครัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา เงินกู้จากต่างประเทศคือปัจจัยหลักที่ให้กำเนิดโครงการการลงทุนที่จะก่อให้เกิดผลต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาว ในขณะที่รายได้จากภาษีอากรและการกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นส่วนของรายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จ่าย เพื่อการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ แนวโน้มในปัจจุบันคือ โครงการการลงทุนของรัฐบาลนับวันจะพึ่งพาการกู้เงินจากต่างประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะมีการกำหนดเพดานในการก่อหนี้จากต่างประเทศไว้ เพื่อความรัดกุมในการดำเนินนโยบายการระดมทรัพยากรก็ตาม แต่ก็มิได้มีการปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด ดังจะเห็นได้จากการมีการเพิ่มระดับเพดานในการก่อหนี้อยู่เสมอ

---

[๑] นักเศรษฐศาสตร์บางคนให้ความเห็นว่า การนำทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้โดยผ่านการกู้ยืมนั้น จะเป็นผลเสียแก่ประเทศในระยะยาว เพราะอาจเป็นการลดแรงจูงใจในการออมภายในประเทศ หรือการให้กู้โดยมีเงื่อนไขผ่อนปรนมากเกินไปอาจทำให้ประเทศที่กู้เงินนั้นลงทุนในโครงการที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่ำ

ตารางที่ ๑ สรุปสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจและภาระหนี้ต่างประเทศของไทยในช่วง พ.ศ.๒๕๐๘-๒๕๒๖ ซึ่งจะเห็นว่าในช่วงที่ผ่านมา ปริมาณหนี้ต่างประเทศของไทยได้เพิ่มอย่างรวดเร็ว จาก ๒๓๕.๓๐๒ ล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๐๘ เป็น ๙๒๖๕.๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๒๖ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของหนี้ต่างประเทศจะเห็นได้ว่า หนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลมีอัตราการเพิ่มที่สูงมาก กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ หนี้รัฐบาลเริ่มมีปริมาณสูงกว่าหนี้ภาคเอกชน ซึ่งสูงกว่าประมาณ ๒ เท่า ในปี ๒๕๒๒, ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ การเพิ่มของหนี้รัฐบาลส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาภาระหนี้จะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนปี ๒๕๒๐ แม้ว่าหนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระมีปริมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ภาระหนี้มิได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามมาด้วย คือขึ้นลงอยู่ไม่เกิน ๔๖๐ ล้านดอลลาร์ ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงนั้นโครงการเงินกู้จากต่างประเทศส่วนใหญ่ยังมิได้อยู่ในช่วงของการชำระคืนเงินต้นและประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศต่ำ จึงทำให้ภาระดอกเบี้ยเงินกู้อยู่ในระดับต่ำ แต่หลังจากปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา เมื่อภาระการชำระคืนเงินต้นเริ่มเป็นผลขึ้น ภาระหนี้ต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก คือ เพิ่มจาก ๔๔๕.๙ ล้านดอลลาร์ ในปี ๒๕๒๐ มาเป็น ๘๑๗.๖ ล้านดอลลาร์ในปี ๒๕๒๑ และ ๑๕๓๒.๔ ล้านดอลลาร์ ในปี ๒๕๒๕ ตามลำดับ

หากพิจารณาเครื่องชี้ภาระหนี้สินต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมาไม่ว่าจะดูจากอัตราส่วนหนี้ที่ต้องชำระ (Debt/GDP) หรือดูจากอัตราส่วนการชำระหนี้ต่อรายได้จากต่างประเทศ (Debt service ratio-DSR) พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี กล่าวคืออัตราส่วนหนี้ที่ต้องชำระต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากระดับประมาณ ๒-๓ เปอร์เซนต์ ในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๘ มาเป็นระดับประมาณ ๓-๔ เปอร์เซนต์ในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๕ ตามลำดับ สำหรับค่า DSR เพิ่มจาก ๑๑.๐๓๗ เปอร์เซนต์ในปี ๒๕๑๗ มาเป็น ๑๕.๐๔ เปอร์เซนต์ และ ๑๖.๗๒ เปอร์เซนต์ในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๕ ตามลำดับ ซึ่งสำหรับค่า DSR นี้เป็นค่าที่คาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า ถ้าแนวโน้มยังเป็นไปเช่นที่เป็นอยู่ ภาระการคืนหนี้ของไทยจะเข้าสู่จุดที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเงิน คือ DSR มีระดับสูงเกิน ๒๐ เปอร์เซนต์ของเงินตราต่างประเทศเรื่อยไปจนถึงปี ๒๕๓๐[๑]

---

[๑]ดูประชาชาติธุรกิจ "การชำระหนี้คืนของไทย" (ฉบับวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๗) หน้า ๑๔

ตารางที่ ๑

หนี้ต่างประเทศ และเครื่องชี้ภาวะหนี้ในประเทศไทย (ล้านเหรียญ สรอ.)

	๒๕๐๘	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. หนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระ											
- ภาคเอกชน	-	๔๔๐.๙๙๖	๕๗๑.๒๐๙๘๗	๗๓๙.๐	๗๘๕.๖	๘๘๐.๗	๙๔๒.๔	๑,๒๓๒.๙	๒,๘๐๑.๕	๓,๒๕๐.๑	-
- ภาค Govt.	๒๓๕.๓๐๒	๔๔๘.๑๒๑๐๓	๕๑๒.๘๘๘๘	๖๒๓.๓	๘๓๐.๔	๑,๑๕๑.๒	๑,๗๘๘.๔	๒,๗๑๕.๔	๕,๑๒๓.๓	๖,๐๑๔.๙	-
รวม	๒๓๕.๓๐๒	๘๘๙.๑๑๖๖๗	๑,๐๘๔.๐๙๘๖	๑,๓๖๒.๓	๑,๖๑๖.๐	๒,๐๓๑.๙	๒,๗๓๐.๘	๓,๙๔๘.๓	๗,๙๒๔.๘	๙,๒๖๕.๐	-
๒. รายได้จากส่งออก[1]	๗๑๕.๑๐๐๙๖	๒,๐๗๕.๕๒๔๖	๓,๐๔๗.๗๕๓	๒,๘๑๔.๘๖๑๗	๓,๕๐๗.๗๘๗๒	๓,๕๖๔.๒๕๗๖	๔,๘๘๙.๕๔๓๔	๖,๓๒๔.๑๙๑๙	๘,๙๗๔.๒๔๓๘	๙,๑๖๖.๕๒๑๗	๘,๙๗๙.๓๐๔๓
๓. มูลค่าของสินค้าเข้า	๗๙๑,๓๔๖๑๐	๒,๒๔๘.๓๗๔๘	๓,๓๗๗.๙๘๕๑	๓,๕๑๑.๓๘๒๐	๓,๙๓๑.๒๓๑๕	๔,๗๖๓.๑๒๖๘	๕,๕๓๒.๔๘๙๗	๘,๑๒๗.๓๒๖๑	๑๐,๗๖๓.๑๐๗	๙,๒๖๘.๒๖๐๘	๑๑,๐๔๕.๕๒๑
๔. GDP (Market price)	๓,๙๐๗.๙๓๗๕	๑๐,๖๙๓.๔๘	๑๓,๓๑๘.๒๑๗	๑๔,๖๒๔.๗๗	๑๖,๓๖๓.๔๐	๑๘,๒๑๒.๖๓๕	๒๓,๐๗๐.๗๙	๒๗,๒๓๙.๙๖	๓๖,๐๒๙.๖๐๕	๓๖,๗๘๘.๕๒๑	๔๐,๓๗๑.๖๕๒๐
๕. ภาระหนี้ต่างประเทศ											
- ภาคเอกชน	-	๒๔๙.๔๘๗๕๕	๒๗๕.๐๖๑๗๒	๓๕๘.๐๙๔๗๖	๓๗๑.๑	๓๒๐.๓	๖๑๕.๖	๖๖๐.๑	๖๖๔.๗	๗๑๓.๖	
- ภาค Govt.	๒.๓๑๖๙๐๑	๕๖.๘๕๗๐๐	๖๑.๓๓๓๓	๗๙.๑๒๔๒๐	๘๙.๒	๑๒๕.๖	๒๐๒.๐	๒๙๑.๔	๖๗๖.๘	๘๑๘.๘	
รวม	๒.๓๑๖๙๐๑	๓๐๖.๓๔๔๕๕	๓๗๖.๓๙๕๐๒	๔๓๗.๒๑๘๙๖๐	๔๖๐.๓	๔๔๕.๙	๘๑๗.๖	๙๕๑.๕	๑,๓๔๑.๕	๑,๕๓๒.๔	
๖. Debt service ratio[2]	.๓๑๐๙๕	๑๔.๗๕๙	๑๑.๐๓๗	๑๕.๕๓	๑๓.๑๒	๑๒.๘๗	๑๖.๗๒	๑๕.๐๔	๑๔.๙๔	๑๖.๗๒	
๗. Debt/GDP[3]	๐.๐๖๐๒๑๑๓	๐.๐๘๓๑๔๕๖	๐.๐๘๑๓๙	๐.๐๙๓๑๕๐๑	๐.๐๙๘๗	๐.๑๑๑๔๖	๐.๑๑๘๓	๐.๑๔๕	๐.๒๑๙	๐.๒๕๑๐	
๘. GDP per capita[4]	๗.๖๖๔๕	๒๒.๗๙๙	๒๖.๒๒๓๙	๓๒.๑๒๙	๓๗.๔๑	๔๕.๘๖๖	๖๐.๔๑๖	๘๗.๑๕๘	๑๖๕.๑	๑๘๙.๐๘	
๙. GDP per capita[5]	๑๒๗.๒๔๔๓๘	๒๗๔.๑๙๑๗๙	๓๒๒.๑๖๔๒๗	๓๔๔.๙๒๓	๓๗๘.๗๘๒๔	๔๑๑.๑๒๐๔๒	๕๑๐.๔๑๕๗	๖๐๑.๓๒๓๖	๗๕๐.๖๑๖	๗๕๐.๗๘๖	๘๐๗.๔๓
๑๐. Repayment per capita[6]	๐.๐๗๕.๔๔๒	๗.๘๕๔๙๘๘	๘.๑๓๗๒๗๖	๑๐.๓๑๑๗๖๗	๑๐.๖๕๕	๑๐.๐๖๕	๑๘.๐๘๘	๒๑.๐๐๔๔	๒๗.๙๔๗	๓๑.๒๗๓๔	
๑๑. Repayment/GDP	๐.๐๐๐๕๐๖	๐.๐๒๘๖๔	๐.๐๒๕๒๕	๐.๐๒๙๘๙๕	๐.๐๒๘๑๒๙	๐.๐๒๔๔๘๓	๐.๐๓๕๔๓	๐.๐๓๔๙๓	๐.๐๓๗๒๓	๐.๐๔๑๖๕	

[1] รายได้จากการส่งออก หมายถึง มูลค่าของการส่งออกสินค้า บริการหักผลประโยชน์จากการลงทุน

[2] คิดเป็นอัตราร้อยละ

[3], [4], [5], [6] คิดเป็นสัดส่วนเท่านั้น

ที่มา: รายงานประจำปีของ ธนาคารแห่งประเทศไทย, - รายงานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: รายการปี ๑๙๘๐ (๒๕๒๓) ไม่ปรากฏ เพราะว่า รายการบริการไม่ปรากฏในรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงหาข้อมูลแท้จริงไม่ได้

จากการที่ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้มีการแสดงความวิตกกันอย่างกว้างขวางว่า ในอนาคต ประเทศไทยจะสามารถจัดการหรือบริหารภาระหนี้ที่เพิ่มสูงได้หรือไม่ กล่าวคือประเทศไทยจะประสพกับวิกฤตการณ์ภาระหนี้เหมือนเช่นประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศหรือไม่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมในการตอบคำถามดังกล่าว โดยการฉายภาพระยะยาวของภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลที่ต้องมีการชำระคืนในอนาคต โดยจะพิจารณาภาระหนี้ที่ผูกพันกับการกู้ยืมที่เกิดแล้ว และภาระหนี้ที่จะผูกพันกับแผนการก่อหนี้ของรัฐบาลในอนาคต การฉายภาพระยะยาว จะกระทำโดยการประมาณการทางคณิตศาสตร์ ภายใต้ข้อสมมุติของการใช้อัตราดอกเบี้ย และปริมาณการก่อหนี้ในอนาคต ผลของการศึกษา จะแสดงแผนการชำระหนี้ที่รัฐบาลจะต้องประสบ ตัวเลขดังกล่าวจะมีประโยชน์ในการแสดงแนวโน้มภาระหนี้ต่างประเทศเพื่อผลของการวางแผนการบริหารหนี้ต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ในส่วนแรกคือ ส่วนบทนำนี้ ในส่วนที่สองจะเสนอการประมาณการภาระหนี้ที่ผูกพันโครงการกู้ยืมที่รัฐบาลได้กระทำการไว้ ภายใต้เงื่อนไขของการกู้ยืมที่ได้เซ็นสัญญาแล้ว การประมาณการภาระหนี้ที่จะผูกพันกับแบบการกู้ยืมในอนาคตจะนำเสนอในส่วนที่สาม ส่วนที่สี่เป็นการระบุข้อสรุปความคิดเห็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการก่อหนี้ของภาครัฐบาลในอนาคต

๒. การประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล

ภาระหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลไทยจะต้องชำระคืนในอนาคต ประกอบด้วย ภาระสองประเภทด้วยกัน คือ หนึ่ง ภาระหนี้ที่ผูกพันโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลได้กระทำการกู้ยืมไว้แล้วในอดีต โดยที่โครงการณ์เหล่านี้ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาของการผ่อนชำระคืน ในบทความนี้เราจะเรียกภาระหนี้ประเภทนี้ว่า "ภาระหนี้ปัจจุบัน" ภาระหนี้ประเภทที่สองคือภาระหนี้ที่จะผูกพันกับโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลจะกระทำการกู้ยืมในอนาคตซึ่งในบทความนี้ เราจะเรียกภาระหนี้ประเภทนี้ว่า "ภาระหนี้ใหม่" การประมาณการ "ภาระหนี้ปัจจุบัน" สามารถกระทำได้โดยการคำนวณภาระหนี้ที่ต้องผ่อนชำระในแต่ละปี ของแต่ละโครงการเงินกู้ที่ยังค้างชำระตามเงื่อนไขการชำระคืนที่ระบุไว้ในสัญญาการกู้ยืม ภาระหนี้ของแต่ละโครงการในแต่ละปี จะประกอบด้วย ปริมาณเงินต้น และดอกเบี้ยที่ต้องผ่อนชำระคืน เมื่อทราบภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืนของแต่ละโครงการ เราสามารถคำนวณ

"ภาระหนี้ปัจจุบัน" โดยการรวมภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืนในแต่ละปีของทุกโครงการที่ยังค้างชำระทั้งหมดเข้าด้วยกัน

การประมาณการภาระหนี้ใหม่กระทำได้ยากกว่า เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้ยืมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น วงเงินกู้ ระยะเวลาชำระคืน อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาปลอดหนี้ นั้นไม่สามารถทราบได้ล่วงหน้า อย่างไรก็ดี การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์สามารถให้การประมาณการได้อย่างคร่าว ๆ ถึงความต้องการทรัพยากรจากต่างประเทศ (foreign resource) ที่จะต้องนำเข้ามาเพื่อเสริมระดับการออมในประเทศให้พอเพียงกับระดับการลงทุนที่จะก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตในประเทศตามเป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งของทรัพยากรต่างประเทศที่จะนำเข้ามา จะปรากฏในรูปแบบของการกู้ยืมจากต่างประเทศโดยรัฐบาล วิธีการนี้จึงสามารถให้การประมาณการทางด้านอุปสงค์ได้อย่างคร่าว ๆ ถึงปริมาณการกู้ยืมใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยละเว้นการพิจารณาข้อจำกัดทางด้านพฤติกรรมของผู้กู้และผู้ให้กู้

ในส่วนนี้ของบทความ เราจะเสนอการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นประจักษ์ถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลมีข้อผูกพันในการชำระหนี้ต่างประเทศซึ่งภาระหนี้นี้เป็นผลจากการกู้ยืมในอดีต การประมาณการภาระหนี้ใหม่ที่เสนออยู่ในส่วนที่สามของบทความนี้

๒.๑ ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบัน

รายละเอียดเกี่ยวกับการกู้ยืมในอดีตของแต่ละโครงการ เงินกู้ที่นำมาศึกษาในบทความนี้ ถูกรวบรวมจากข้อมูลจากแหล่ง ๓ แห่งด้วยกันคือ (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย (๒) กระทรวงการคลัง และ (๓) ราชกิจจานุเบกษา ลักษณะโดยทั่วไปของข้อมูลจะปรากฏอยู่ในรูปแบบ ในตารางที่ ๒ กล่าวคือ มีข้อมูลเกี่ยวกับเวลาที่ทำสัญญากู้ ชื่อของโครงการ ผู้ให้กู้ วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาชำระคืน ระยะเวลาปลอดหนี้ (grace period) ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (commitment charge) และค่าธรรมเนียมพิเศษต่าง ๆ

เวลาที่ทำสัญญากู้ หมายถึง วัน เดือน ปี ที่มีการเซ็นสัญญาระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ (รัฐบาลไทย) หลังการเซ็นสัญญาการกู้เงิน มิได้หมายความว่าเงินที่ให้กู้นั้นจะถูกโอนมาให้รัฐบาลไทยทันที

เนื่องจากในบางโครงการ เงินจะถูกเบิกมาใช้ก็ต่อเมื่อมีการใช้จ่ายเกี่ยวกับโครงการนั้น ดังนั้นในระหว่างที่เงินฝากอยู่ในบัญชีของผู้ให้กู้ (รัฐบาลไทยยังไม่เบิกเงินกู้มาใช้) ทางผู้ให้กู้จะเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ค่าป่วยการนี้จะอยู่ใน อัตรา ๐.๒๕ - ๑.๙ เปอร์เซนต์ต่อปี

ผู้ให้กู้ สถาบันการเงินที่รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้กู้เงินเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ เช่น ธนาคารโลก (IBRD) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เป็นต้น ประเภทที่สอง คือ รัฐบาลต่างประเทศที่ให้รัฐบาลไทยกู้ในรูปแบบของการกู้เงินระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และประเภทที่สามคือ สถาบันการเงิน หรือ ธนาคารพาณิชย์เอกชนในต่างประเทศ ลักษณะของการให้กู้เงินโดยผู้ให้กู้สามประเภทนี้จะแตกต่างกัน กล่าวคือ การกู้เงินระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลจะมีระบบการชำระคืนที่ค่อนข้างนาน และอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ เงินกู้จากธนาคารโลก หรือ ADB จะมีระยะเวลาการชำระคืนในระยะเวลาปานกลาง และ คิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด แต่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนของการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเอกชนส่วนมาก จะมีการกู้ยืมระยะสั้น แต่คิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตลาด หรือสูงกว่าโดยบวกค่าความเสี่ยง หรือ Risk premium

วงเงินกู้ หมายถึง ปริมาณเงินที่รัฐบาลไทยได้เซ็นสัญญากู้ ซึ่งไม่รวมค่าธรรมเนียมพิเศษต่าง ๆ เนื่องจากเงินที่กู้มานั้นเกือบทั้งหมดจะปรากฏในเงินสกุลต่างประเทศ ดังนั้น การชำระคืนจึงต้องชำระในรูปของเงินตราต่างประเทศ ในการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบัน เราจะทอนวงเงินกู้ในสกุลต่าง ๆ มาเป็นเงินเหรียญสหรัฐ (สรอ.) โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาที่ทำสัญญากู้เงิน

อัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายในโครงการเงินกู้ส่วนใหญ่ จะถูกกำหนดไว้ตายตัว ในส่วนของโครงการเงินกู้ที่กู้จากสถาบันการเงินเอกชน อัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระอาจจะลอยตัวโดยขึ้นกับอัตราดอกเบี้ยตลาด ณ เวลาที่จะต้องชำระคืน ซึ่งโดยมากจะใช้อัตราดอกเบี้ย LIBOR Long-term U.S. Prime Rate และ SIBOR เป็นเกณฑ์ ในบางโครงการอัตราดอกเบี้ยที่จะต้องชำระคืน เท่ากับ อัตราดอกเบี้ยบวกด้วยส่วนของอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มพิเศษ (Risk premium) เช่นในตัวอย่างโครงการเงินกู้ที่ ๓, ๕ และ ๖ ในตารางที่ ๒ อัตราดอกเบี้ยเพิ่มพิเศษเท่ากับ ๑, ๐.๕ และ ๐.๓๗๕ เปอร์เซนต์ตามลำดับ

ตารางที่ ๒

ลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบัน

ปีทำสัญญากู้	ชื่อโครงการ	ผู้ให้กู้	วงเงินกู้ (ล้านเหรียญสรอ.)[๑]	ระยะเวลาใช้คืน (ปี)	ระยะเวลาปลอดหนี้ (ปี)	อัตราดอกเบี้ยต่อปี	ค่าบริการพิเศษต่าง ๆ			
							commitment change	Service charge	Management fee	Others $ US.
๑. ๒๕๐๙	การคมนาคมโครงการที่ ๒	IBRD[๒]	๓๖	๒๔	๔	๖.๐๐	๐.๒๕%	-	-	-
๒. ๒๕๑๗	โครงการปรับปรุงงานของการประปานครหลวง	IBRD	๕๕	๒๕	๕	๗.๒๕	๐.๗๕%	-	-	-
๓. ๒๕๒๑	โครงการป้องกันประเทศ	ธนาคาร Walh Fargo (US)	๓๓.๓	๗	๓	๑.๐ + SIBOR[๓]	๐.๕%	-	๐.๕%	๑๗,๘๐๔
๔. ๒๕๒๓	โครงการซื้อเครื่องบิน	ธนาคาร Export-Import	๔.๖๓๒	๑๐	๖	๘.๕	-	-	-	-
๕. ๒๕๒๔	โครงการป้องกันประเทศ	ธนาคาร Lloyd (US)	๕๕	๘	๔	๐.๕ + LIBOR[๔]	๐.๕%	๐.๐๐๗๒%	๐.๘๗๕%	๒๕,๐๐๐
๖. ๒๕๒๕	โครงการสร้างเงินสำรองของกองทุนน้ำมัน	ธนาคาร Com. Bank (US)	๒๐๐	๑๐	๕	๐.๓๗๕+ LIBOR	๐.๒๕%	-	๐.๔๓๗๕	๖๕,๐๐๐
๗. ๒๕๒๗	โครงการปรับปรุงงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	ธนาคาร Mitsui (Japan)	๕๐๐๐ ล้านเยน	๗	๔	๘.๔	๑.๙%	-	-	๓ ล้านเยน

[๑] หน่วยคิดเป็นล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเขียนเป็นอื่น

[๒] ธนาคารโลก (IBRD)

[๓] Sibor - Singapore Inter-Bank Offer Rate

[๔] Libor = London Inter-Bank Offer Rate

ระยะปลอดหนี้ (grace period) หมายถึง ระยะช่วงต้นของการชำระหนี้ที่ผู้กู้ชำระแต่ดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว ในช่วงนี้การชำระเงินต้นถูกยกเว้น

ระยะเวลาชำระคืน (Maturity period) หมายถึงระยะเวลาที่จะต้องจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยคืนทั้งหมด ซึ่งการชำระเงินต้นคืนจะเริ่มจากปีที่ระยะเวลาปลอดหนี้สิ้นสุดลง จำนวนปีที่จะต้องมีการชำระคืนเงินต้นทั้งหมดจึงเท่ากับระยะเวลาชำระคืน ลบด้วยระยะเวลาปลอดหนี้

ค่าธรรมเนียมพิเศษ หมายถึง ค่าบ่วยการอื่น ๆ ที่ผู้ให้กู้จะได้รับจากผู้กู้ในการบริหารการกู้ยืมซึ่งอาจจะปรากฏในรูปแบบของ (๑) management fee (๒) service fee และ (๓) other charges ซึ่งอาจจะคิดเป็นจำนวนเงินตายตัว หรือเป็นเปอร์เซนต์ของวงเงินกู้ ยกตัวอย่างในการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศจากสถาบันการเงิน Lloyd ของประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๔ (ดูรายการที่ ๕ ในตารางที่ ๒) ค่าธรรมเนียมพิเศษในการกู้เงินครั้งนี้ทั้งหมดประกอบด้วย management fee เท่ากับ ๐.๘๗๕ เปอร์เซนต์ของวงเงินกู้ ค่า service charge เท่ากับ ๐.๐๐๗๒ เปอร์เซนต์ของวงเงินกู้ และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เท่ากับ ๒๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐอเมริกา

๒.๒ ข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการ

ตัวเลขภาระหนี้ปัจจุบันที่ประมาณการในบทความนี้ คำนวณจากภาระหนี้ที่ผูกพันโครงการเงินกู้ของภาครัฐบาลที่มีการเซ็นสัญญาก่อนเดือนสิงหาคม ๒๕๒๗ โดยที่โครงการที่นำมาพิจารณานี้ทั้งหมดยังอยู่ในช่วงเวลาของการชำระคืน จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่ามีโครงการกู้เงินที่ยังอยู่ในระหว่างการผ่อนชำระคืนทั้งสิ้น ๔๑๙ โครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้ทั้งหมดเป็นโครงการที่มีอายุการชำระคืนมากกว่า ๑ ปี[๑]

การประมาณการภาระหนี้ของแต่ละโครงการใช้ข้อสมมติดังนี้ คือ

(๑) ภาระหนี้ประมาณการหมายถึง ตัวเลขประมาณการของเงินต้นและดอกเบี้ยที่จะต้องเบิกจ่ายในแต่ละโครงการ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายพิเศษอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชำระหนี้ล่าช้า หรือ การเบิกเงินมาใช้จ่ายล่าช้า

---

[๑]ภาระหนี้ผูกพันกับการก่อหนี้ระยะสั้นที่มีระยะเวลาการชำระคืนต่ำกว่า ๑ ปี เช่น IMF Soft loans ไม่ได้ถูกนำมาร่วมการพิจารณาในการประมาณการครั้งนี้

(๒) ในการประมาณการภาระเงินต้นที่จะต้องเบิกจ่ายของแต่ละโครงการในแต่ละปี เนื่
จากผู้เขียนไม่สามารถเข้าถึงรายละเอียดของการผ่อนชำระคืนตามสัญญาเงินกู้ของแต่ละโครงการได้
ทั้งหมด ดังนั้นการประมาณการภาระเงินต้นของแต่ละโครงการจะใช้ข้อสมมติที่แตกต่างกัน ๒ วิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง ให้ภาระการชำระคืนเงินต้นแต่ละโครงการเงินกู้ ในแต่ละปีเท่ากัน กล่าวคือ
ปริมาณเงินต้นที่ต้องชำระคืนจะเท่ากับยอดวงเงินกู้หารด้วยจำนวนปีที่จะต้องมีการชำระคืนเงินต้น

วิธีที่สอง ใช้ประโยชน์ของหลักเกณฑ์การประมาณการงบประมาณรายจ่ายในการชำระเ
ต่างประเทศของสำนักงบประมาณ ซึ่งวิธีของสำนักงบประมาณใช้ข้อสมมติที่สามารถสรุปได้อย่างคร่าว ๆ
ดังนี้ คือ

ก. ในโครงการกู้เงินที่มีการกำหนดการชำระคืนของเงินต้น ให้ประมาณการการ
ชำระคืนเงินต้นตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในสัญญาเงินกู้

ข. ในกรณีที่สัญญาเงินกู้มิได้ระบุหรือกำหนดการเบิกจ่ายเงินต้นคืน ให้มีการประมาณ-
การเบิกจ่ายดังนี้

- โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย ๖ ปี ให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปีในสัดส่วนร้อยละ ๕ ๑๕, ๒๕ ๒๕, ๒๐ และ ๑๐ ตามลำดับ
- โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย ๕ ปีให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปีในสัดส่วนร้อยละ ๕ ๒๐, ๒๕, ๓๐ และ ๒๐ ตามลำดับ
- โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย ๔ ปี ให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปีในสัดส่วนร้อยละ ๑๐, ๓๐, ๔๐ และ ๒๐ ตามลำดับ
- โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย ๒ ปีให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปีในสัดส่วนร้อยละ ๕๐ และ ๕๐ ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่าตามข้อสมมติของสำนักงบประมาณ ภาระการเบิกจ่ายเงินต้นในการชำระ
เงินต้นในการชำระหนี้ต่างประเทศจะถูกผลักให้กระจุกตัวอยู่ในช่วง ๓-๕ ปี หลังจากปีที่ทำการกู้เงิน
ในกรณีที่ปีใดปีหนึ่งมีการกู้ยืมมากเป็นพิเศษ ภาระการชำระคืนเงินต้นจะกระจุกตัวอยู่ในช่วงของ
๓-๕ ปีหลัง ซึ่งจะทำให้ภาระหนี้ในช่วงปีดังกล่าวสูงเป็นพิเศษ ยิ่งมีการกู้ยืมสูงในปีใดปีหนึ่งเป็น
ช่วง ๆ ภาระหนี้ก็จะสูงเป็นพิเศษเป็นช่วง ๆ เช่นกัน (many local peaks) การใช้ข้อสมมติการจ่

คืนเงินต้นโดยให้ประมาณการจ่ายเงินต้นคืนของแต่ละโครงการเท่ากันทุกปี สามารถจะหลีกเลี่ยงปัญหานี้ได้ โดยที่ภาระหนี้จะไม่มีการกระจุกตัวเป็นพิเศษในปีใดปีหนึ่ง แต่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงปีที่มีภาระหนี้สูงสุด (maximum peak) ซึ่งในปีนี้ภาระหนี้ที่สูงสุดจะสะท้อนให้เห็นถึง bunch up effect ซึ่งเป็นผลของการสะสมหนี้ในอดีต

ในวิธีที่สอง ผู้เขียนใช้ประโยชน์ของข้อสมมติของสำนักงบประมาณเป็นหลักในการกำหนดภาระการชำระคืนเงินต้นของโครงการระยะสั้นกล่าวคือ (๑) โครงการที่มีช่วงเวลาการชำระคืนเงินต้นมากกว่า ๖ ปี ให้ภาระการเบิกจ่ายเงินต้นในแต่ละปีเท่ากัน (๒) โครงการที่มีช่วงเวลาของการชำระคืนเงินต้นเท่ากับหรือน้อยกว่า ๖ ปีให้คำนวณภาระเงินต้นโดยใช้ข้อสมมติของสำนักงบประมาณ และ (๓) โครงการที่มีช่วงเวลาของการชำระคืนเท่ากับ ๓ ปี ให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปีในสัดส่วนร้อยละ ๒๐, ๔๐ และ ๔๐ ต่อปีตามลำดับ

(๓) การประมาณการภาระดอกเบี้ย ใช้อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ โดยให้ภาระดอกเบี้ยปรับตามยอดเงินต้นคงค้าง ในกรณีที่โครงการเงินกู้ระบุอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตลาด กำหนดอัตราดอกเบี้ย LIBOR SIBOR และ LTPR ในแต่ละปีเท่ากัน และคงที่ในช่วงเวลาของการประมาณการ การประมาณการภาระดอกเบี้ยกระทำโดยการพิจารณาแนวโน้มในอนาคตของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศใน ๒ สถานะการณ์ด้วยกันคือ

ก. แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยปกติ : ประมาณให้อัตราดอกเบี้ย LIBOR และ SIBOR เท่ากับร้อยละ ๑๑ เปอร์เซนต์ต่อปี

ข. แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยสูง : ประมาณให้อัตราดอกเบี้ย LIBOR และ SIBOR เท่ากับร้อยละ ๑๓ เปอร์เซนต์ต่อปี

๒.๓ การประเมินเปรียบเทียบการประมาณการกับตัวเลขของกระทรวงการคลัง

ผลการประมาณภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลได้ถูกรวบรวมไว้ในภาคผนวกที่ ๑ ก่อนที่จะพิจารณาตัวเลขเหล่านี้ในรายละเอียด อาจจะเป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาเปรียบเทียบตัวเลขที่ประมาณการได้โดยวิธีข้างต้น กับตัวเลขประมาณภาระหนี้ของหน่วยงานของรัฐบาลว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อผลของการวิเคราะห์ตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบตัวเลขประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ระหว่างตัวเลขที่ได้จากการประมาณการภายใต้ข้อสมมติในบทความนี้ และตัวเลขประมาณการเบื้องต้นของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่า โดยเฉลี่ยตัวเลขประมาณการที่คำนวณได้จะแสดงภาระหนี้ที่สูงกว่าตัวเลขประมาณการของกระทรวงการคลังประมาณ ๖ เปอร์เซนต์ การเปรียบเทียบทางนัยทางสถิติให้ค่าแตกต่างของ RMS percent error และ mean percent error เท่ากับ ๐.๐๗ และ ๐.๐๖๐ เปอร์เซนต์ตามลำดับ ตัวเลขเฉลี่ยของภาระหนี้ประมาณการสำหรับ ๔ ปีข้างหน้าจะต่างกันประมาณ ๘๕.๕ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ ๕.๘ เปอร์เซนต์

ตารางที่ ๓

เปรียบเทียบผลการประมาณการกับตัวเลขของกระทรวงการคลัง

ปี	ตัว.เลขของกระทรวงการคลัง (ล้านเหรียญ สรอ.)	ตัวเลขประมาณการในบทความ (วิธีที่ ๒) (ล้านเหรียญ สรอ.)	Percentage Error
๒๕๒๘	๑,๓๐๗	๑,๔๒๙	๙.๓
๒๕๒๙	๑,๔๒๘	๑,๕๓๔	๗.๔
๒๕๓๐	๑,๕๕๑	๑,๖๖๗	๗.๔
๒๕๓๑	๑,๖๑๘	๑,๖๑๖	-๐.๑๒
Mean ๔ ปี	๑,๔๗๖	๑,๕๖๑.๕	๕.๘

ความแตกต่างระหว่างตัวเลขประมาณการ กับตัวเลขของกระทรวงการคลังมิได้เป็นเครื่องชี้วัดความแม่นยำของวิธีการประมาณที่ใช้ในบทความนี้ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อสมมติการประมาณการการจ่ายเงินคืนที่ใช้ในบทความนี้กับของกระทรวงการคลัง นั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ไม่เหมือนกัน ๑๐๐ เปอร์เซนต์ ในแต่ละโครงการเงินกู้ ภาระเงินต้นทั้งหมด ที่จะต้องชำระคืนได้ถูกกำหนดไว้โดยเงินกู้ ประเด็นที่ว่าในแต่ละปีจะมีการใช้เงินต้นคืนเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับข้อสมมติของการใช้คืนเป็นหลัก ถ้าในระยะต้นมีการจ่ายเงินต้นคืนน้อย ในช่วงปีหลัง ๆ ก็จะมีการจ่ายเงินต้นคืนมาก ซึ่ง

มีผลทำให้ภาระหนี้ของโครงการเงินกู้นั้นสูงในช่วงปีหลัง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหนี้ในช่วงของปีต้น ๆ ความแตกต่างของตัวเลขในตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่า แผนการชำระหนี้ของกระทรวงการคลังมีแนวโน้มที่จะผลักภาระการจ่ายเงินต้นคืนไว้ในช่วงปีหลัง ๆ ของโครงการซึ่งทำให้มีการประมาณการภาระการจ่ายเงินต้นในช่วงปีต้น ๆ ต่ำกว่าในช่วงปีหลัง ๆ กล่าวคือ ภาระหนี้ประมาณการของกระทรวงการคลังจะต่ำสำหรับปี ๒๕๒๘-๒๕๓๐ และสูงในปี ๒๕๓๑ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขประมาณการของบทความนี้ ความแตกต่างของข้อสมมติที่ใช้ในการประมาณการชำระเงินต้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลประมาณการของบทความนี้แตกต่างกับผลของกระทรวงการคลัง

สาเหตุที่สองที่ทำให้เกิดความแตกต่างเป็นมาจากความไม่แน่นอนของภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากความล่าช้าของการเบิกจ่าย กล่าวคือ ในความเป็นจริงมีโครงการเงินกู้หลายโครงการที่เมื่อมีการเซ็นสัญญากู้เงินแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้เบิกเงินดังกล่าวมาใช้จ่าย ซึ่งทำให้วงเงินที่ต้องชำระคืนจริงแตกต่างกับวงเงินกู้ที่ระบุไว้ในสัญญา ความล่าช้าดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐเสียประโยชน์โดยไม่จำเป็นจากการจ่ายค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ตัวอย่างของโครงการเหล่านี้คือ

๑. <u>โครงการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน</u> กู้จาก IBRD เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๕ วงเงินกู้ ๑๗ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา เมื่อสิ้น มีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

๒. <u>โครงการพัฒนา ก๊าซปิโตรเลียมเหลว</u> กู้จากกองทุนโอเปค เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๖ วงเงินกู้ ๑๕ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา เมื่อสิ้นมีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

๓. <u>โครงการสำรวจออกแบบโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานแม่กลอง โครงการเขื่อนหนองปลาไหล และโครงการแม่น้ำป่าสักตอนล่าง</u> กู้จาก OECF เมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๕ เมื่อสิ้นมีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

๔. <u>โครงการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ระยะที่ ๓</u> กู้จาก OECF เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ วงเงิน ๑๔,๒๔๐ ล้านเยน เมื่อสิ้นมีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

๕. โครงการสร้างทางด่วนสายดาวคะนอง - คลองเตย กู้จาก OECF เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ วงเงิน ๒๕,๔๐๐ ล้านเยน เมื่อสิ้นมีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

และ ๖. โครงการจัดซื้อรถดีเซลราง กู้จาก OECF เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๕ วงเงิน ๙,๓๓๐ ล้านเยน เมื่อสิ้น มีนาคม ๒๕๒๗ ยังไม่มีการเบิก

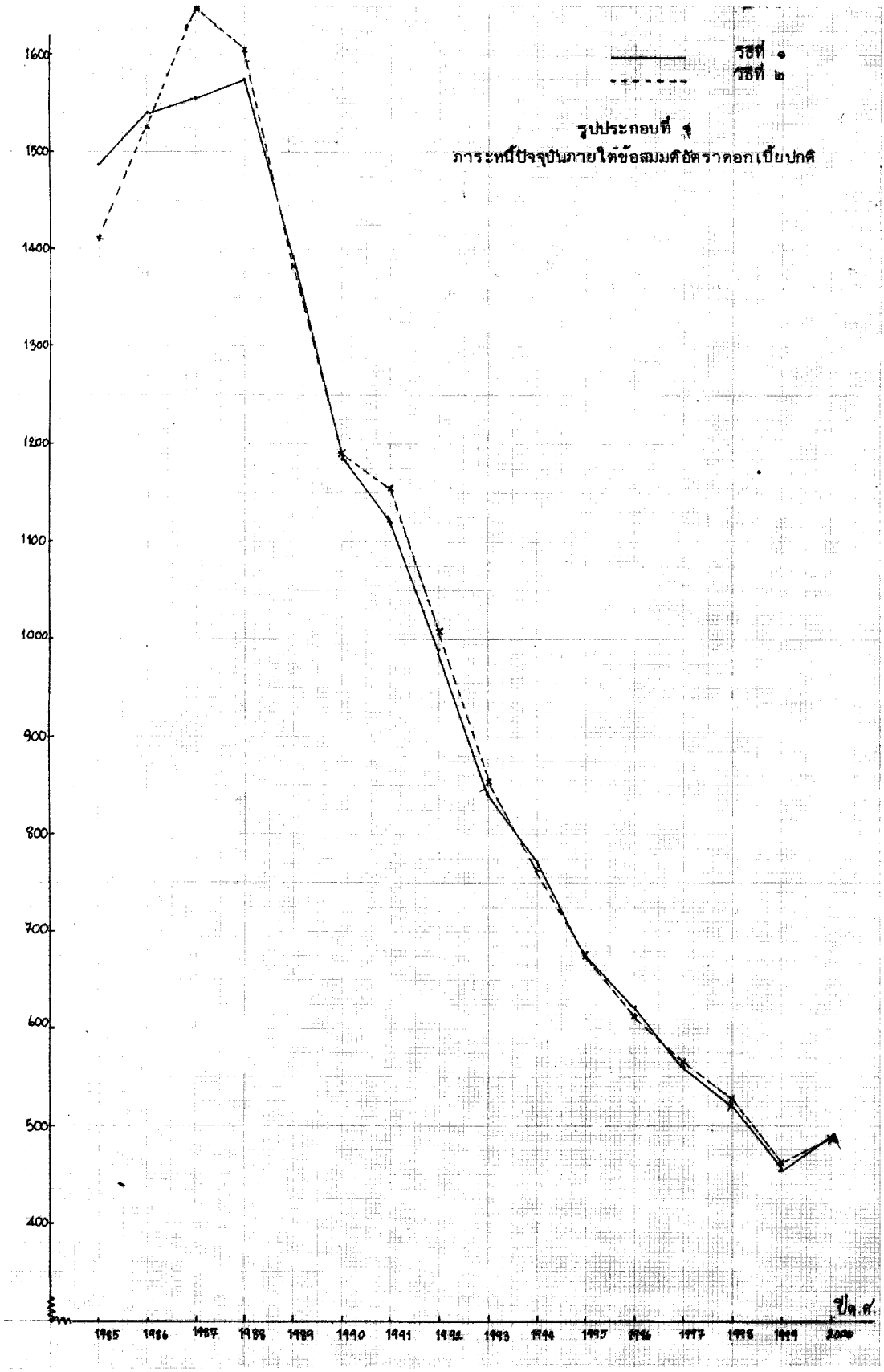
การประมาณการ (ภาระ) หนี้ในบทความนี้มิได้พิจารณารายละเอียดของการเบิกจ่ายล่าช้าประเภทนี้ ซึ่งมีผลการประมาณการอาจจะแสดงภาระหนี้ที่สูงกว่าภาระหนี้ที่ต้องชำระจริงประมาณ ๕-๑๐ เปอร์เซนต์

๒.๔ การวิเคราะห์ผลการประมาณการภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล

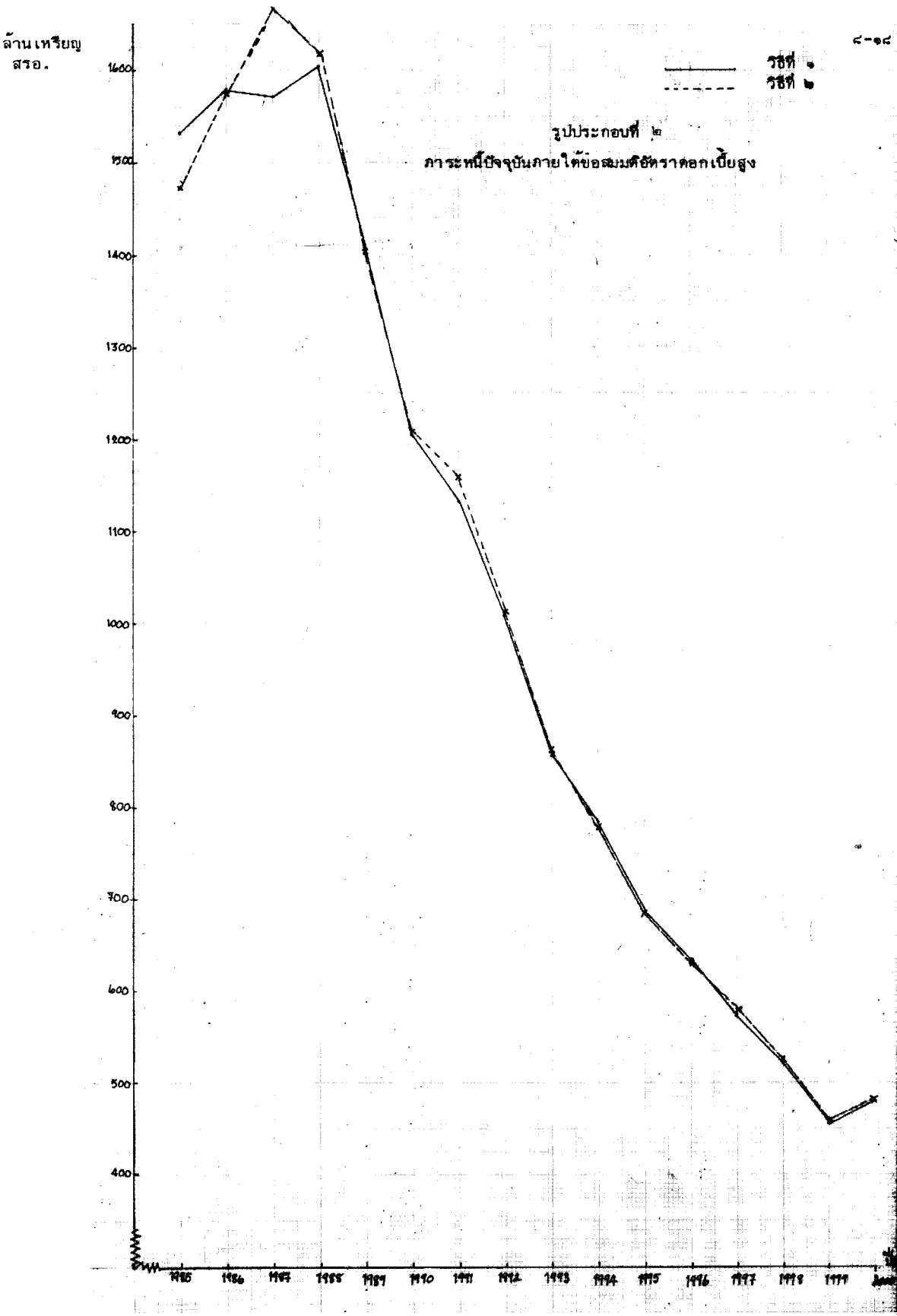
ภายใต้ข้อสมมติเกี่ยวกับการจ่ายคืนเงินต้น และอัตราดอกเบี้ยตลาดต่างประเทศที่ใช้ในบทความนี้ ตัวเลขประมาณการในภาคผนวกที่ ๑ สามารถแสดงแนวโน้มของภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลที่ผูกพันกับการกู้ยืมในอดีต ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจที่สามารถสรุปได้ ๕ ประเด็นด้วยกัน คือ

๑. ภายใต้การกู้ยืมปัจจุบัน รัฐบาลไทยจะมีภาระหนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระคืนต่อเนื่องไปอีก ๔๘ ปี โดยที่ปี พ.ศ.๒๕๗๖ จะเป็นปีที่สุดท้ายที่จะต้องมีการชำระคืน

๒. ถ้าในอนาคต อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศอยู่ในระดับปกติคือเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๑ เปอร์เซนต์ต่อปี ภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ภาระหนี้จะพุ่งสูงสุดในปี ๒๕๓๐ หรือ ปี ๒๕๓๑ แล้วแต่เงื่อนไข ในการชำระเงินต้นคืน ในกรณีที่การชำระคืนเงินต้นดำเนินไปตามข้อสมมติของวิธีที่หนึ่ง ภาระหนี้จะขึ้นสูงสุดในปี ๒๕๓๑ โดยมีวงเงินการชำระคืนหนี้ต่างประเทศประมาณ ๑,๕๗๕ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือ ๔๒,๕๒๕ ล้านบาทในอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน ในกรณีที่การชำระคืนเงินต้นดำเนินไปตามข้อสมมติที่สอง ภาระหนี้ปัจจุบันจะพุ่งสูงสุดในปี ๒๕๓๐ โดยมียอดเงินชำระคืนในปีนี้ ประมาณเท่ากับ ๑,๖๖๗ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ ๔๕,๐๐๙ ล้านบาท ในอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน (โปรดดูรูปที่ ๑ ประกอบ) หลังปี ๒๕๓๑ เป็นต้นไปภาระหนี้จะลดลงตามลำดับจนกระทั่งถึงปี ๒๕๗๖ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่จะต้องมีการชำระเงินกู้ ซึ่งในปีดังกล่าวภาระการชำระหนี้จะอยู่ในระดับต่ำกว่า ๑ แสนเหรียญสหรัฐอเมริกา



รูปประกอบที่ ๑
ภาระหนี้ปัจจุบันภายใต้ข้อสมมติอัตราดอกเบี้ยปกติ



รูปประกอบที่ ๒

ภาระหนี้ปัจจุบันภายใต้ข้อสมมติอัตราดอกเบี้ยสูง

๓. ภายใต้ข้อสมมติของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่สูงกว่าปกติ คือ เฉลี่ยประมาณ ๑๓% ต่อปี ภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นในแนวโน้มเดียวกัน แต่จะมีภาระหนี้การชำระคืนที่สูงกว่า กล่าวคือภายใต้ข้อสมมติที่ใช้ในวิธีที่หนึ่ง ภาระหนี้จะสูงสุดในปี ๒๕๓๑ โดยมีภาระการชำระหนี้เท่ากับ ๑,๖๐๑ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โดยประมาณภายใต้ข้อสมมติของการชำระเงินต้นคืนในวิธีที่สอง ภาระหนี้จะสูงสุดในปี ๒๕๓๐ โดยมีวงเงินกู้ที่ต้องชำระประมาณ ๑,๖๙๙ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ ๔๕,๘๗๓ ล้านบาทในอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน (โปรดดูรูปที่ ๒)

๔. ถ้าในกรณีที่ไม่มีการก่อหนี้ต่างประเทศใหม่ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ เป็นต้นไป จะเห็นได้ว่า ปี ๒๕๓๐-๒๕๓๑ จะเป็นปีที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลสูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา สืบจากข้อสมมติที่ใช้ในวิธีที่ ๒ ใกล้เคียงกับข้อสมมติของการประมาณการจ่ายงบ-ประมาณของรัฐบาลมากที่สุด อาจจะกล่าวได้ว่าในปี ๒๕๓๐ จะเป็นปีที่รัฐบาลจะมีภาระการชำระคืนหนี้ต่างประเทศที่สูงที่สุด คือมีภาระหนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระคืนประมาณ ๔๕,๘๗๓ ล้านบาท

๕. การชำระหนี้ต่างประเทศต้องชำระในเงินสกุลต่างประเทศ ดังนั้นภาระหนี้ที่สูงขึ้นหมายถึงการสูญเสียรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศมากขึ้น ตารางที่ ๔ แสดงถึงตัวเลขประมาณการของอัตราส่วนของภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลกับรายได้ประมาณการจากการส่งออก โดยที่ตัวเลขประมาณการส่งออกเป็นตัวเลขประมาณการเบื้องต้นของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ปี ๒๕๒๘-๒๕๒๙ กำหนดอัตราการเพิ่มของรายได้จากการส่งออกเท่ากับ ๖.๓ ต่อปี และปี ๒๕๓๐-๒๕๒๔ ให้อัตราการเพิ่มของรายได้จากการส่งออกเท่ากับ ๑๑.๒ เปอร์เซนต์ต่อปี

จากตัวเลขในตารางที่ ๔ เห็นได้ว่าอัตรา DSR มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลงจากระดับปัจจุบัน เนื่องจากอัตราการเพิ่มของรายได้การส่งออกประมาณการไว้สูงกว่าอัตราการเพิ่มของภาระหนี้ต่างประเทศ ในปีที่ภาระหนี้ต่างประเทศประมาณการสูงสุด (ปี ๒๕๓๐) ระดับจะอยู่ในอัตรา ๑๒.๑ เปอร์เซนต์ ภายใต้ข้อสมมติว่าไม่มีการก่อหนี้ใหม่ตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ เป็นต้นไป

ตารางที่ ๔

ประมาณการอัตราส่วน DSR รายได้ภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล

ปี	ประมาณรายได้ส่งออก (ล้านเหรียญ สรอ.)	ประมาณ Debt/ Service Ratio แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยปกติ (๑๑%)	ประมาณ Debt/ Service Ratio แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยสูง (๑๓%)
๒๕๒๘	๑๑,๐๘๓	๑๒.๙	๑๓.๒
๒๕๒๙	๑๒,๓๒๔	๑๒.๔	๑๒.๗
๒๕๓๐	๑๓,๗๐๕	๑๒.๑	๑๒.๔
๒๕๓๑	๑๕,๒๔๐	๑๐.๖	๑๐.๘
๒๕๓๒	๑๖,๙๔๖	๘.๒	๘.๓
๒๕๓๓	๑๘,๘๔๕	๖.๓	๖.๔

๓. แนวโน้มการก่อหนี้ต่างประเทศในอนาคตและการประมาณการภาระหนี้ใหม่

ต่อคำถามที่ว่าในอนาคต รัฐบาลจะกู้เงินจากต่างประเทศเท่าไร เป็นสิ่งที่ตอบได้ยาก เนื่องจากปริมาณเงินที่รัฐบาลจะกู้ในแต่ละปีนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีข้อจำกัดในการกู้เงิน ปริมาณเงินกู้ที่จะกู้ในแต่ละปีจะถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์จากการที่รัฐบาลต้องการหาเงินตราต่างประเทศมาสนับสนุนระดับการออมในประเทศเพื่อให้การขยายตัวของการลงทุนในประเทศในระดับที่จะส่งผลให้เกิดการขยายตัวของรายได้ประชาชาติตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในลักษณะนี้ การขยายตัวของปริมาณเงินกู้จากต่างประเทศจะถูกกำหนดโดยพฤติกรรมการออมในประเทศ และเป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่ปริมาณการกู้เงินจากต่างประเทศจะเปิดกว้างเท่ากับช่องว่างของการออมในประเทศและระดับการลงทุนที่พึงปรารถนา (savings-investment gap)

๓.๑ การประมาณการก่อหนี้แบบเปิดกว้างภายใต้สมมติฐานของการก่อหนี้แบบเปิดกว้าง

ในวิชาเศรษฐศาสตร์ งานวิจัยทางเชิงปริมาณแบบจำลอง ๒ ช่องว่าง (Two-gap model) และแบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการประมาณการก่อหนี้ต่างประเทศภายใต้เงื่อนไขของการก่อหนี้แบบเปิดกว้าง (ไม่มีข้อจำกัดในการก่อหนี้) ซึ่งแบบจำลองประมาณการจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของ growth-cum-debt model ซึ่งประมาณการก่อหนี้ต่างประเทศในอนาคตภายใต้ข้อกำหนดของ (๑) เป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (๒) พฤติกรรมการผลิตและการออมภายในประเทศ และ (๓) ระดับของยอดหนี้คงค้างปัจจุบัน ปริมาณการก่อหนี้ใหม่ที่คำนวณได้ หมายถึง ปริมาณการกู้ยืมจากต่างประเทศที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

อาศัยตัวอย่างจากงานวิจัยของ Gershon Feder แห่งธนาคารโลก แบบจำลองประเภทนี้ประกอบขึ้นด้วยระบบสมการดังต่อไปนี้

๑. เอกลักษณ์ของการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ

$$Q_t + M_t = C_t + I_t + X_t \qquad (1)$$

๒. เอกลักษณ์ดุลชำระเงิน

$$M_t + iB_t + A_t = X_t + L_t \qquad (2)$$

๓. สมการการผลิตภายในประเทศ

$$\Delta Q_t = MIN \left(\frac{I_{d_t}}{\alpha}, \frac{M_{k_t}}{\beta} \right) \qquad (3)$$

๔. สมการการบริโภค

$$C_t = C_o + c \left[Y_t - Y_o \right] \qquad (4)$$

๕. เอกลักษณ์การลงทุนภายในประเทศ

$$I_t = Id_t + M_{kt} \qquad (5)$$

๖. เอกลักษณ์ของการนำเข้าจากต่างประเทศ

$$M_t = M_{kt} + Mc_t \qquad (6)$$

๗. เอกลักษณ์รายได้ของประเทศ

$$Y_t = Q_t - iB_t \qquad (7)$$

และ ๘. เอกลักษณ์ของยอดหนี้คงค้าง

$$B_t = B_{t-1} + L_t - A_t \qquad (8)$$

ตัวแปรทุกตัวในสมการที่ (๑) ถึง (๘) มีหน่วยในราคาคงที่ (ปี ๒๕๒๗) ความหมายของตัวแปรและค่าสัมประสิทธิ์มีดังนี้

Q = ผลผลิตภายในประเทศ

Y = รายได้ของประเทศ

C = การบริโภครวม (รัฐบาล + เอกชน)

I = การลงทุนรวม

I_d = ปริมาณสินค้าทุนที่ผลิตในประเทศ

M_k = ปริมาณสินค้าทุนที่มาจากการผลิต

X = รายได้จากการส่งออก

M_c = การนำเข้าของสินค้าบริโภค

M = การนำเข้ารวม

B = ยอดหนี้คงค้าง

L = การกู้ยืมใหม่

A = การชำระคืนเงินต้น

α = marginal capital-output ratio ของสินค้าทุนภายในประเทศ

β = marginal capital-output ratio ของสินค้าทุนนำเข้าจากต่างประเทศ

k = marginal capital-output ratio

C_o = ปริมาณการบริโภครวม (ปีฐาน)

c = M.P.C. ของการบริโภครวม

i = อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยต่อปีของหนี้ต่างประเทศ

Y_o = รายได้ของประเทศ (ปีฐาน)

B_o = ยอดหนี้คงค้าง (ปีฐาน)

g^* = เป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ในประเทศ

สมการ (๑) ถึง (๘) สามารถถอดออกมาเป็นสมการการเจริญเติบโต (growth equation) ที่กำหนดแผนในอนาคต ของยอดหนี้คงค้าง โดยที่ปริมาณของยอดหนี้คงค้างในแต่ละปีจะเท่ากับ

$$B_t = B_o - \frac{\bar{S}.t}{1 - ik} - \frac{(s - kg^*)\ Y_o\ (c^{g^*t} - 1)}{(1 - ik)\ g^*} \qquad (9)$$

การก่อหนี้ใหม่ของภาครัฐบาลในแต่ละปี (LG_t) สามารถคำนวณได้จากสมการที่ ๙ ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าส่วนหนึ่งของการกู้ยืมใหม่จากต่างประเทศจะกระทำโดยรัฐบาล กล่าวคือ

$$LG_t = e\ \left[B_t - B_{t-1} + A_t\right] \qquad (10)$$

โดยที่ e เป็นสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลต่อปริมาณหนี้ใหม่ทั้งหมด สมการที่(๑๐) จะแสดงแนวโน้มการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลภายใต้ข้อสมมติเกี่ยวกับค่า e และการจ่ายเงินต้นคืน A

ในกรณีของประเทศไทย สมการเช่นสมการที่ (๑๐) สามารถให้การประมาณการอย่างคร่าว ๆ ของการก่อหนี้ใหม่ของภาครัฐบาล แต่ตัวเลขที่ได้จะคลาดเคลื่อนจากตัวเลขการกู้ยืมจริงที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลไทยมิได้เปิดกว้างอย่างในสมมติฐานของแบบจำลองข้างต้นตรงกันข้าม การกู้เงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาลสำหรับปีในอนาคตได้ถูกกำหนดไว้แล้วล่วงหน้าในแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาจากความสามารถของการชำระคืนและความประสงค์ทางด้านการลงทุนของภาครัฐบาล ดังนั้นสมการที่ (๑๐) อาจจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ว่า ภายใต้แผนการก่อหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลกำหนดไว้ การกู้ยืมจากต่างประเทศที่วางแผนไว้จะสูงหรือต่ำกว่าปริมาณการก่อหนี้ที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ถ้าตัวเลขในแผนน้อยกว่าตัวเลขที่คำนวณได้สมการที่ (๑) ก็หมายความว่าปริมาณการกู้เงิน ที่วางแผนไว้จะน้อยกว่าปริมาณเงินกู้ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นต้น

ตารางที่ ๕ แสดงตัวเลขเบื้องต้นของวงเงินของการก่อหนี้ต่างประเทศที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสำหรับปี ๒๕๒๕-๒๕๓๔ แผนการก่อหนี้ต่างประเทศกำหนดวงเงินกู้หนี้ต่างประเทศเท่ากับ ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ต่อปี สำหรับปี ๒๕๒๘-๒๕๒๙ ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๖ วงเงินกู้หนี้ต่างประเทศได้ถูกกำหนดไว้เท่ากับ ๒,๗๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ต่อปี สำหรับปี ๒๕๓๐-๓๔ จากตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้วางแผนการก่อหนี้ใหม่ไว้ทั้งหมดเท่ากับ ๑๗,๙๒๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ ๔๘๓,๘๔๐ ล้านบาท สำหรับช่วงเวลา ๖-๗ ปีข้างหน้า หรือ เฉลี่ยประมาณปีละ ๖๙,๑๒๐ ล้านบาทในอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน

ตารางที่ ๕

ตัวเลขเบื้องต้นของแผนการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล : ๒๕๒๘-๒๕๓๔

(ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

แผนพัฒนาฯ	ปี	วงเงินกู้
แผนพัฒนาฉบับที่ ๕	๒๕๒๘	๒,๐๖๐
	๒๕๒๙	๒,๐๖๐
แผนพัฒนาฉบับที่ ๖	๒๕๓๐	๒,๗๖๐
	๒๕๓๑	๒,๗๖๐
	๒๕๓๒	๒,๗๖๐
	๒๕๓๓	๒,๗๖๐
	๒๕๓๔	๒,๗๖๐

ในบทความนี้ การประมาณการการก่อหนี้ต่างประเทศใหม่ (๒๕๒๘-๒๕๓๔) ของภาครัฐบาลจะใช้ประโยชน์จากตัวเลขในตารางที่ ๕ ซึ่งตรงกับแผนการก่อหนี้ของภาครัฐบาล แทนที่จะใช้การคำนวณอย่างเช่นจากสมการที่ ๑๐ ภาระหนี้ทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะเท่ากับผลบวกของภาระหนี้ผูกพันกับการกู้เงินในอดีต (ภาระหนี้ปัจจุบัน) และภาระหนี้ใหม่ที่จะเกิดขึ้นจากแผนการก่อหนี้ตารางที่ ๕

๓.๒ ข้อสมมติว่าด้วยแหล่งเงินกู้และเงื่อนไขการกู้ยืมของการก่อหนี้ในอนาคต

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาคือข้อกำหนดของการกู้เงินว่าในอนาคตจะมีเงื่อนไขอย่างไร อาทิเช่น ระยะเวลาการชำระคืน และอัตราดอกเบี้ย การพิจารณาแนวโน้มของการกู้เงินจากต่างประเทศ ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา การกู้เงินของรัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะกู้เงินจากสถาบันเอกชนมากขึ้น และ การกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศโดยตรงมีน้อยลง จากข้อสังเกตดังกล่าว การประมาณการเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมของการกู้เงินในอนาคตใช้ประโยชน์จากแนวโน้มในอดีตโดยมีข้อสมมติเกี่ยวกับข้อกำหนดของการกู้ยืมในอนาคตดังนี้

๑. รัฐบาลมีขีดจำกัดในการก่อหนี้ในปี ๒๕๒๘-๒๕๒๙ เท่ากับ ๒,๐๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาต่อปี และเท่ากับ ๒,๗๖๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาต่อปี สำหรับ ๒๕๓๐-๒๕๓๔ ปริมาณการก่อหนี้จะเท่ากับปริมาณขีดจำกัด

๒. กำหนดให้การกู้ยืมจากองค์การระหว่างประเทศอยู่ในระดับ ๓๐ เปอร์เซนต์ของวงเงินกู้ทั้งหมด ในขณะที่รัฐบาลจะกู้จากแหล่งเงินกู้เอกชนมากขึ้นปีละ ๕% จากปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ จากปี ๒๕๓๐ เป็นต้นไป การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนจะประมาณให้เท่ากับ ๖๐% ของวงเงินกู้ส่วนที่เหลือจะมาจากแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลต่างประเทศ

๓. กำหนดให้ระยะเวลาการชำระคืนของเงินกู้ระหว่างรัฐบาลมีระยะเวลาเฉลี่ยเท่ากับ ๓๐ ปีมีระยะเวลาปลอดหนี้เท่ากับ ๑๐ ปี กำหนดให้การกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีระยะเวลาชำระคืนเฉลี่ย ๒๐ ปี และมีระยะเวลาปลอดหนี้ ๕ ปี ในส่วนของการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเอกชน กำหนดให้ระยะเวลาการชำระคืนเฉลี่ยเท่ากับ ๖ ปี มีระยะเวลาปลอดหนี้เท่ากับ ๓ ปี ข้อสมมติเหล่านี้มาจากการคำนวณแนวโน้มเฉลี่ยของเงื่อนไขจากการกู้เงินในอดีต

๔. โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยต่ำสุดมาจากการกู้เงินระหว่างรัฐบาล และสูงสุดมาจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน ถ้าสมมติให้อัตราดอกเบี้ยตลาดต่างประเทศในอนาคตในระดับปกติเท่ากับ ๑๑ เปอร์เซนต์ อัตราดอกเบี้ยจากการกู้เงินสถาบันการเงินเอกชนจะเท่ากับ ๑๓ เปอร์เซนต์ (อัตราดอกเบี้ยตลาด + Rick Premium ๒ เปอร์เซนต์) อัตราดอกเบี้ยจากการกู้เงินระหว่างองค์การต่างประเทศเท่ากับ ๑๑ เปอร์เซนต์ และอัตราดอกเบี้ยระหว่างรัฐบาลเท่ากับ ๖ เปอร์เซนต์ ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยตลาดต่างประเทศในอนาคตสูงกว่าระดับปกติ (เท่ากับ ๑๓ เปอร์เซนต์) โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยจะเป็นดังนี้

คือ ๑๕ เปอร์เซนต์จากสถาบันการเงินเอกชน ๑๓ เปอร์เซนต์ จากองค์การระหว่างประเทศ และ ๘ เปอร์เซนต์จากการกู้ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล

ข้อสมมติดังกล่าวนี้ถูกรวบรวมไว้ในตารางที่ ๖ และ ๗

๓.๓ <u>การประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลภายใต้แผนการก่อหนี้ของรัฐ</u>

ผลของการประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลที่รวมภาระหนี้ปัจจุบันและภาระหนี้ใหม่ถูกรวบรวมอยู่ในภาคผนวกที่ ๒ ภายใต้ข้อสมมติของอัตราดอกเบี้ยระดับปกติ (๑๑%) จะเห็นได้ว่าภาระหนี้ของภาครัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ จาก ๑,๔๒๗ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา เป็น ๒,๑๓๖ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๓๐ และ ๒,๗๐๗ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๒๗ ตามลำดับ ภาระหนี้สูงสุดจะถูกผลักออกไปเป็น ๒๕๓๕ ซึ่งในปีนี้จะมีภาระหนี้ต่างประเทศสูงจนถึง ๔,๓๔๓ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ตารางที่ ๘-๙ แสดงการเพิ่มของภาระหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากแผนการกู้เงินของรัฐบาลในช่วงปีปัจจุบันจนถึงหมดสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ ๖

จากตัวเลขในตารางที่ ๘ จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลภายใต้เงื่อนไขการกู้ยืมที่ตั้งเป็นข้อสมมติไว้ ภาระหนี้จะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี ๒๕๓๕ ซึ่งในปีนี้รัฐบาลจะมีภาระหนี้ต่างประเทศสูงเกิน ๔,๓๔๓ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา เทียบได้ประมาณ ๒๐.๗ ของรายได้การส่งออกประมาณการ ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย DSR ที่รัฐกำหนดไว้ (๑๑%) ดังนั้นสามารถคาดคะเนได้ว่าภายใต้แผนการกู้เงินต่างประเทศปัจจุบัน วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศจะแสดงผลอย่างร้ายแรงออกมาในช่วงปี ๒๕๓๓ ถึงปี ๒๕๓๕ เมื่อค่า DSR ของภาระหนี้ต่างประเทศเข้าอยู่ในช่วง ๑๙-๒๑% ของรายได้จากการส่งออกประมาณการ

ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศอยู่ในอัตราที่สูงกว่าปกติ (ตารางที่ ๙) ภาระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของภาครัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย คือภาระหนี้ทั้งหมดจะสูงสุดในปี ๒๕๓๕ ด้วยปริมาณภาระหนี้ในปีนั้นประมาณเท่ากับ ๔,๖๖๙ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือเท่ากับ ๒๒.๗% ของรายได้จากการส่งออกวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศจะรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี ๒๕๓๒-๒๕๓๖ เมื่อภาระการชำระหนี้คิดเป็นสัดส่วนของรายได้การส่งออก เท่ากับ ๑๙.๑, ๒๐.๖, ๒๒.๓ และ ๑๙.๕ ตามลำดับ

ตารางที่ ๖

การคาดการณ์เกี่ยวกับแหล่งเงินกู้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืม (๑๙๘๕-๑๙๙๑)

(ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยปกติ)

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ

ปี	ประมาณหนี้ทั้งสิ้น	หนี้ที่กู้จากเอกชน	ข้อกำหนด			หนี้ที่กู้จากรัฐบาลต่างประเทศ	ข้อกำหนด			หนี้ที่กู้จากองค์การระหว่างประเทศ	ข้อกำหนด		
			ดอกเบี้ย (i)	ระยะเวลาปลอดหนี้ (G)	ระยะเวลาชำระคืน (M)		i	G	M		i	G	M
๑๙๘๕	๒๐๖๐	๑๐๓๐ (๕๐ %)	๑๓	๓	๖	๔๑๒ (๒๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๖๑๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๘๖	๒๐๖๐	๑๑๓๓ (๕๕ %)	๑๓	๓	๖	๓๐๙ (๑๕ %)	๖	๑๐	๓๐	๖๑๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๘๗	๒๐๗๐	๑๖๕๖ (๖๐ %)	๑๓	๓	๖	๒๗๖ (๑๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๘๒๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๘๘	๒๐๗๐	๑๖๕๖ (๖๐ %)	๑๓	๓	๖	๒๗๖ (๑๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๘๒๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๘๙	๒๐๗๐	๑๖๕๖ (๖๐ %)	๑๓	๓	๖	๒๗๖ (๑๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๘๒๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๙๐	๒๐๗๐	๑๖๕๖ (๖๐ %)	๑๓	๓	๖	๒๗๖ (๑๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๘๒๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐
๑๙๙๑	๒๐๗๐	๑๖๕๖ (๖๐ %)	๑๓	๓	๖	๒๗๖ (๑๐ %)	๖	๑๐	๓๐	๘๒๘ (๓๐ %)	๑๑	๕	๒๐

ตารางที่ ๗

การคาดการณ์เกี่ยวกับแหล่งเงินกู้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืม (๑๙๘๕-๑๙๙๑)

(ณ อัตราดอกเบี้ยไม่ปกติ)

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา

ปี	ปริมาณหนี้ทั้งหมด	หนี้ที่กู้จากเอกชน	ข้อกำหนด			หนี้ที่กู้จากรัฐบาลต่างประเทศ	ข้อกำหนด			หนี้ที่กู้จากองค์การระหว่างประเทศ	ข้อกำหนด		
			อัตราดอกเบี้ย (i)	เวลาปลอดหนี้ (G)	เวลาชำระคืน (M)		i	G	M		i	G	M
๑๙๘๕	๑๐๖๐	๑๐๓๐	๑๕	๓	๖	๔๑๒	๘	๑๐	๓๐	๖๑๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๘๖	๒๐๖๐	๑๑๓๓	๑๕	๓	๖	๓๐๙	๘	๑๐	๓๐	๖๑๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๘๗	๒๐๗๐	๑๖๕๖	๑๕	๓	๖	๒๗๖	๘	๑๐	๓๐	๘๒๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๘๘	๒๐๗๐	๑๖๕๖	๑๕	๓	๖	๒๗๖	๘	๑๐	๓๐	๘๒๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๘๙	๒๐๗๐	๑๖๕๖	๑๕	๓	๖	๒๗๖	๘	๑๐	๓๐	๘๒๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๙๐	๒๐๗๐	๑๖๕๖	๑๕	๓	๖	๒๗๖	๘	๑๐	๓๐	๘๒๘	๑๓	๕	๒๐
๑๙๙๑	๒๐๗๐	๑๖๕๖	๑๕	๓	๖	๒๗๖	๘	๑๐	๓๐	๘๒๘	๑๓	๕	๒๐

ตารางที่ ๘

ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของภาครัฐบาล ๒๕๑๘-๒๕๓๘

(ล้านเหรียญสรอ, ๑๑%)

ปี	ภาระหนี้ปัจจุบัน	ภาระหนี้ใหม่	ภาระหนี้รวม	ตัวเลข DSR ประมาณการ
๒๕๒๘	๑,๔๒๙	-	๑,๔๒๙	๑๓.๗
๒๕๒๙	๑,๕๓๔	๒๒๖	๑,๗๖๐	๑๕.๘
๒๕๓๐	๑,๖๖๗	๔๕๘	๒,๑๒๖	๑๗.๓
๒๕๓๑	๑,๖๑๖	๗๘๒	๒,๓๙๘	๑๗.๕
๒๕๓๒	๑,๓๙๕	๑,๓๑๒	๒,๗๐๔	๑๗.๗
๒๕๓๓	๑,๑๘๙	๒,๐๔๐	๓,๒๒๙	๑๙.๑
๒๕๓๔	๑,๑๕๕	๒,๘๗๙	๔,๐๓๔	๒๑.๔
๒๕๓๕	๑,๐๐๘	๓,๓๗๕	๔,๓๔๓	๒๐.๗
๒๕๓๖	๘๕๖	๓,๔๐๑	๔,๒๕๗	๑๘.๒
๒๕๓๗	๗๗๔	๓,๒๒๗	๔,๐๐๑	๑๕.๔
๒๕๒๘	๖๗๘	๓,๐๔๕	๓,๗๒๓	๑๒.๙

ตารางที่ ๙

ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของภาครัฐบาล ๒๕๒๘-๒๕๓๘

(ล้านเหรียญ สรอ., ๑๓%)

ปี	ภาระหนี้ปัจจุบัน	ภาระหนี้ใหม่	ภาระหนี้รวม	ตัวเลข DSR ประมาณการ
๒๕๑๘	๑,๔๖๙	-	๑,๔๖๙	๑๔.๑
๒๕๒๙	๑,๕๗๒	๒๖๗	๑,๘๓๙	๑๖.๖
๒๕๓๐	๑,๖๙๙	๕๒๔	๒,๒๔๑	๑๘.๒
๒๕๓๑	๑,๖๔๐	๙๒๐	๒,๕๖๐	๑๘.๗
๒๕๓๒	๑,๔๑๓	๑,๕๐๔	๒,๙๑๗	๑๙.๑
๒๕๓๓	๑,๒๐๓	๒,๒๘๔	๓,๔๗๗	๒๐.๖
๒๕๓๔	๑,๑๖๖	๓,๑๖๖	๔,๓๓๒	๒๒.๙
๒๕๓๕	๑,๐๑๘	๓,๖๕๑	๔,๖๖๙	๒๒.๓
๒๕๓๖	๘๖๓	๓,๖๘๘	๔,๕๕๑	๑๙.๕
๒๕๓๗	๗๘๑	๓,๔๗๗	๔,๒๕๘	๑๖.๔
๒๕๓๘	๖๘๔	๓,๒๕๙	๓,๙๔๓	๑๓.๗

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แผนการกู้เงินในอนาคตจะเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญว่า ในอนาคตการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจะก่อวิกฤติการณ์การชำระหนี้ต่างประเทศหรือไม่ ภายใต้แผนการกู้เงินจากต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐบาลระบุไว้เป็นตัวเลขเบื้องต้น วิกฤติการณ์จะเกิดขึ้นในลักษณะที่ว่าภาระการชำระหนี้จะอยู่ในระดับที่สูงกว่า ๒๐% ของรายได้จากการส่งออกประมาณการ ๕-๘ ปีข้างหน้า อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับการชำระคืนอาจจะเกิดขึ้นเร็วกว่านั้น เนื่องจากรัฐบาลจะต้องชำระเงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินตราต่างประเทศ เมื่อภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจะต้องมีข้อผูกมัดที่จะต้องหาเงินตราต่างประเทศมาชำระคืนมากขึ้น ปัญหาที่ควรจะพิจารณาต่อไปก็คือ เงินตราต่างประเทศเหล่านี้จะมาจากแหล่งใด เพื่อการชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงมากขึ้น ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจจมปลักอยู่ในภาวะของการขาดดุลทางการค้า ซึ่งมีผลทำให้เกิดการไหลออกของเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

ตัวเลขในตารางที่ ๑๐ ให้การคาดคะเนสถานะการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจในระหว่างปี ๒๕๒๘-๒๕๓๔ ภายใต้ข้อสมมติของการส่งออก การนำเข้า การกู้ยืมของภาครัฐบาล และการชำระภาระหนี้ของภาครัฐบาล ที่นำมาใช้ในบทความนี้ ตัวเลขในสดมภ์ที่ ๒ (column 2) แสดงปริมาณเงินสำรองต่างประเทศระดับต่ำสุดในแต่ละปีที่ระบบเศรษฐกิจจะต้องรักษาไว้ซึ่งเทียบให้เท่ากับมูลค่าของการนำเข้าของสินค้าจากต่างประเทศเป็นเวลาสามเดือน ตัวเลขในสดมภ์ที่ ๓ แสดงปริมาณเงินสำรองต่างประเทศระดับต่ำสุดดังกล่าว ๑ ปีย้อนหลัง ตัวเลขในสดมภ์ที่ ๔ แสดงถึงการนำเข้าของเงินตราต่างประเทศสุทธิจากการขายสินค้ากับต่างประเทศ ตัวเลขในสดมภ์ที่ ๕ แสดงถึงการนำเข้าของเงินตราต่างประเทศสุทธิที่เกิดจากการกู้ยืมใหม่ของภาครัฐบาลและการชำระหนี้ของภาครัฐบาล และตัวเลขในสดมภ์ที่ ๖ แสดงถึงการนำเข้าสุทธิของเงินตราต่างประเทศในส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องมี เพื่อป้องกันวิกฤติการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ เช่น การลงทุนจากต่างประเทศ การนำเข้าสุทธิของการขายบริการ และการกู้ยืมของภาคเอกชน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ของตัวเลขในตารางที่ ๑๐ มีดังนี้คือ

$$S_t = S_{t-1} + (X_t - M_t) + (GB_t - RG_t) + N_t$$

โดยที่ S_t = ปริมาณสต๊อคของเงินตราต่างประเทศสำรองต่ำที่สุดที่พึงปรารถนา (สดมภ์ที่ ๒)

S_{t-1} = ปริมาณสต๊อคของเงินตราต่างประเทศสำรองต่ำที่สุดที่พึงปรารถนาใน ๑ ปีย้อนหลัง (สดมภ์ที่ ๓)

$X_t - M_t$ = การนำเข้าสุทธิของเงินตราต่างประเทศจากการค้าต่างประเทศ (สดมภ์ที่ ๔

$GB_t - RG_t$ = การนำเข้าสุทธิของเงินตราต่างประเทศจากการก่อหนี้ และชำระหนี้ของภาครัฐบาล (สดมภ์ที่ ๕)

N_t = การนำเข้าสุทธิของเงินตราต่างประเทศในรูปแบบอื่น (สดมภ์ที่ ๖)

จากตัวเลขในตารางที่ ๑๐ จะเห็นได้ว่า มีการประมาณการขาดดุลทางการค้าของระบบเศรษฐกิจในอนาคตไว้ประมาณเฉลี่ยปีละ ๔,๐๐๐ กว่าล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งหมายความว่า จะมีการไหลออกของเงินตราต่างประเทศโดยเฉลี่ยในปริมาณที่เท่ากับการขาดดุลการค้า การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาลในช่วงต้น (๒๕๒๘-๒๕๓๒) จะทำให้มีการนำเข้าสุทธิของเงินตราจากต่างประเทศ คือ เงินกู้เข้ามามากกว่าการจ่ายภาระหนี้ แต่ในช่วงปี ๒๕๓๓-๒๕๓๔ เงินตราต่างประเทศจะไหลออกเมื่อภาระหนี้ต่างประเทศสูงขึ้น ในกรณีที่จะพึงรักษาระดับของเงินตราต่างประเทศให้อยู่ในระดับจำเป็นต่ำสุด (minimum requirement) จะเห็นได้ว่าจะต้องมีการไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๘ จะต้องมีการไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศในรูปแบบอื่นประมาณ ๓,๓๑๔ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะต้องเพิ่มสูงขึ้นไปถึง ๖,๗๔๖ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๓๔ ปริมาณเงินที่ไหลเข้าสูงขนาดนี้จะมาจากที่ไหนคงไม่มีใครตอบได้ แต่ที่พอจะทราบได้ก็คือ ถ้าปีใดไม่มีการไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ ในระดับที่ใกล้เคียงกับตัวเลขประมาณการในสดมภ์ที่ ๖ แล้ว ในปีนั้นระบบเศรษฐกิจจะประสบกับวิกฤติการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ

ตารางที่ ๑๐

สถานะการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศของไทย (ประมาณการ)

(ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

ปี	๑	๒	๓	๔	๕
๒๕๒๐	๓,๕๓๕.๗	๓,๓๐๗.๕	-๓,๗๑๖.๖	๖๓๑	๓,๓๑๓.๘
๒๕๒๙	๓,๗๗๙.๗	๓,๕๓๕.๗	-๔,๐๓๕.๖	๓๐๐	๓,๙๗๙.๖
๒๕๓๐	๔,๑๓๘.๗	๓,๗๗๙.๗	-๔,๒๓๐.๕	๖๓๔	๓,๙๕๕.๕
๒๕๓๑	๔,๕๓๑.๙	๔,๑๓๘.๗	-๔,๔๒๒.๙	๓๖๒	๔,๔๕๔.๑
๒๕๓๒	๔,๙๖๒.๔	๔,๕๓๑.๙	-๔,๖๑๐.๑	๕๓	๔,๙๘๗.๖
๒๕๓๓	๕,๔๓๓.๘	๔,๙๖๒.๔	-๔,๗๘๙.๐	-๔๖๙	๕,๗๒๙.๔
๒๕๓๔	๕,๙๕๐.๑	๕,๔๓๓.๘	-๔,๙๕๕.๙	-๑,๒๗๔	๖,๗๔๖.๒

๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุดประสงค์ของบทความนี้ต้องการจะเสนอตัวเลขประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศในอนาคต ภายใต้ข้อสมมติที่สมควรต่อเหตุผลว่าด้วยเงื่อนไขการก่อหนี้ วงเงินกู้ในอนาคต และพฤติกรรมการชำระคืนของฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากตัวเลขประมาณการที่นำมาเสนอในบทความนี้ถูกสร้างขึ้นมาภายใต้ข้อสมมติที่ถูกระบุไว้ บทความนี้ไม่สามารถอ้างได้ในเรื่องของความแม่นยำของตัวเลขประมาณการได้ แต่ตัวเลขดังกล่าวสามารถบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลได้เป็นอย่างดี

ผลของการประมาณการตัวเลขต่าง ๆ ในบทความนี้ ให้ข้อคิดที่มีประโยชน์ต่อแผนการบริหารหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ได้ดังนี้ คือ

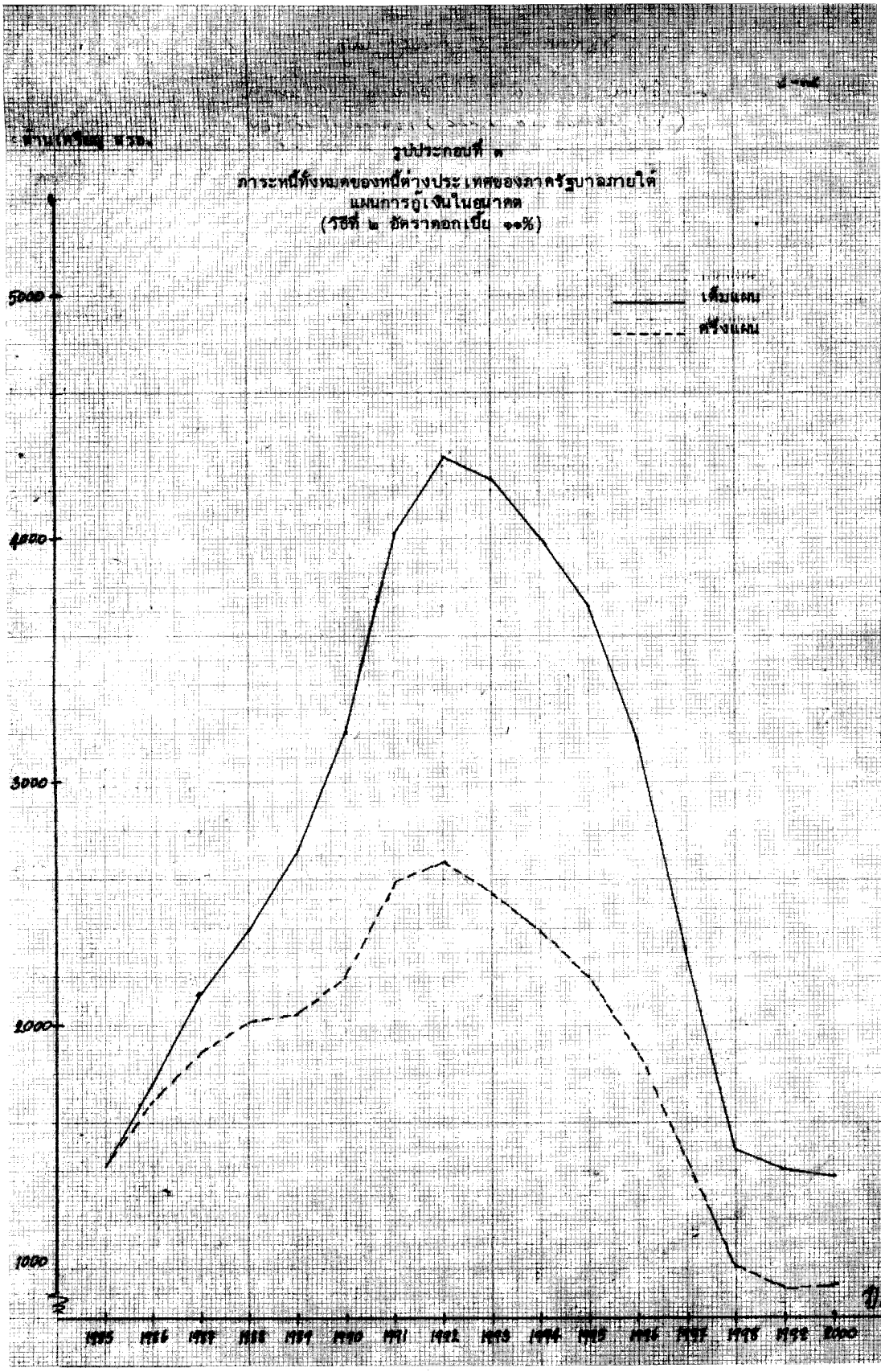
๑. ภายใต้เงื่อนไขของการกู้เงินในอดีต จนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๒๗ ภาระหนี้ต่างประเทศที่ผูกพันกับโครงการเงินกู้ที่ได้เซ็นสัญญาไว้แล้ว จะสูงสุดในปี ๒๕๓๐ โดยที่วงเงินชำระหนี้จะอยู่ประมาณ ๑,๖๖๗ ล้านเหรียนสหรัฐฯ ซึ่งในปริมาณนี้ ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจะประมาณได้เท่ากับ ๑๒.๑% ของรายได้ส่งออกประมาณการ

๒. แผนการกู้เงินในอนาคต จะเป็นตัวชี้ขาดว่าวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของไทยจะรุนแรงขึ้นหรือไม่ ภายใต้แผนการกู้เงินที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ตัวเลขของประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล แสดงให้เห็นชัดว่าประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศอย่างรุนแรง ในช่วงประมาณปี ๒๕๓๒-๓๖ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลจะมีภาระหนี้ต่างประเทศ หนี้เงินกู้สูงถึงประมาณ ๔,๓๔๓-๔,๖๖๔ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ต่อปี

เพื่อการหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ดังกล่าว บทความนี้อยากจะเสนอแนะให้ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องโปรดพิจารณาทบทวนตัวเลขของการก่อหนี้ในอนาคตอย่างรอบคอบและมีเหตุผลที่สุด ความรับผิดชอบในการกำหนดตัวเลขดังกล่าวจะเป็นตัวชี้ขาดว่าภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล-ไทย จะเดินทางไปในทิศทางไหน ทางออกที่บทความนี้อยากเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาก็คือ /

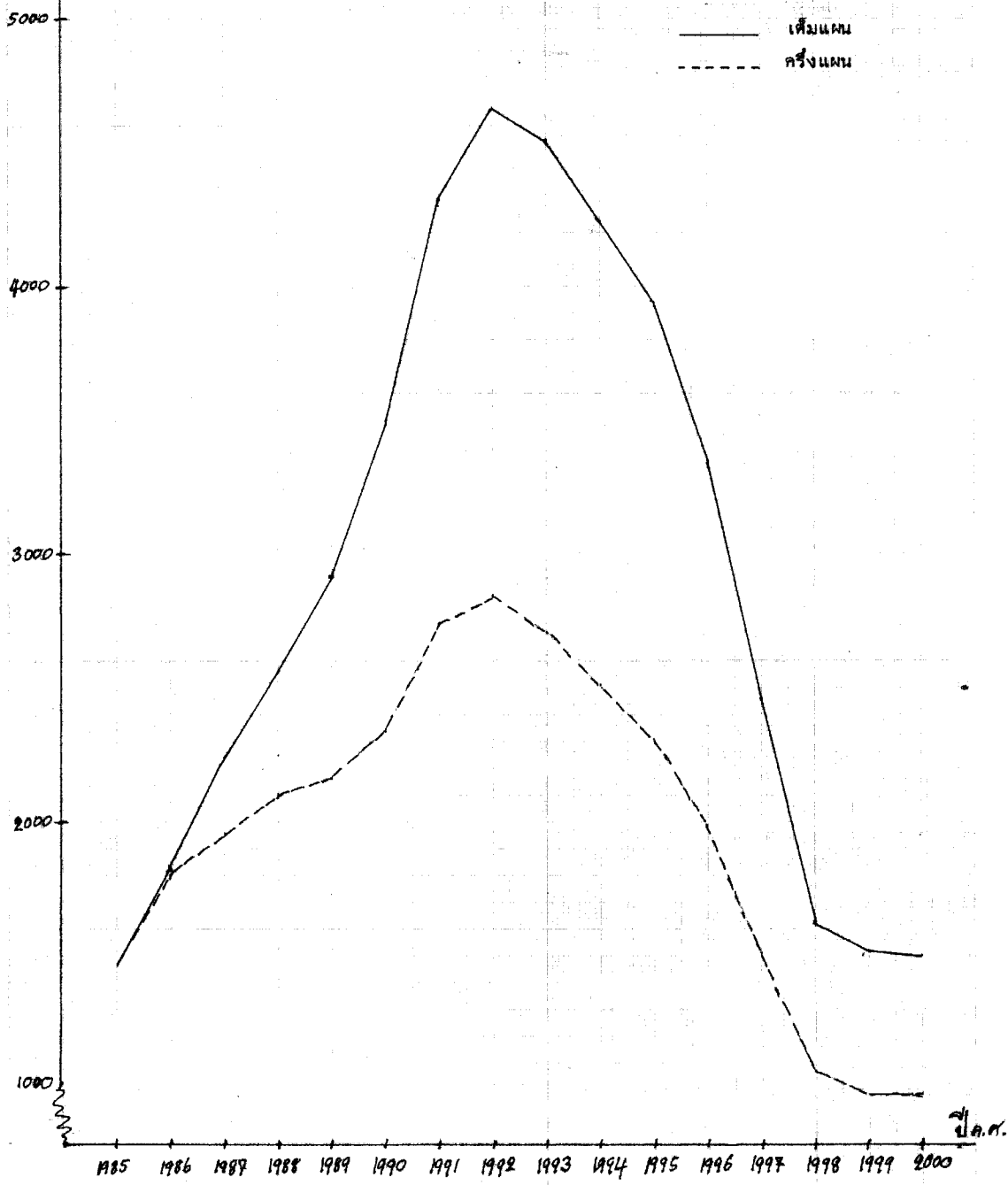
ก. ลดวงเงินกู้ของแผนการกู้เงินจากต่างประเทศลง พร้อมกับหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนที่มีข้อผูกมัดในการชำระคืนมีระยะเวลาในการชำระคืนสั้น และเงื่อนไขของอัตราดอกเบี้ยสูง ถ้าแผนการก่อหนี้สามารถลดวงเงินกู้ที่วางแผนไว้ได้ครึ่งหนึ่ง ประเทศไทยจะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาวิกฤติการณ์การชำระหนี้ต่างประเทศที่รุนแรงได้ในระยะ ๕-๑๐ ปีข้างหน้าได้ กล่าวคือ ภาระหนี้ทั้งหมดจะอยู่ในระดับที่ค่า DSR ใกล้เคียงกับระดับปัจจุบัน (โปรดดูรูปประกอบที่ ๓ และ ๔) แต่ในปริมาณนี้ ปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในอนาคตจะยังคงมีอ

ข. การลดวงเงินกู้ หมายถึง การคัดเลือกโครงการการลงทุนที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้นสำหรับการก่อหนี้ในอนาคต ประเด็นที่ควรพิจารณาในการคัดเลือกโครงการ ไม่ควรจะอยู่ที่การทำกำไรให้แก่โครงการนั้น ๆ แต่ควรพิจารณาในประเด็นที่ว่าโครงการนั้นสามารถมีส่วนโดยตรงในการจะหาเงินตราต่างประเทศได้อย่างไร จุดนี้เป็นจุดที่ได้รับการมองข้ามในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนโครงการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลในอดีต


รูปประกอบที่ ๓
ภาระหนี้ทั้งหมดของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลภายใต้
แผนการกู้เงินในอนาคต
(วิธีที่ ๒ อัตราดอกเบี้ย ๑๑%)
เต็มแผน
ครึ่งแผน
5000
4000
3000
2000
1000
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000

ล้านเหรียญ สรอ.

รูปประกอบที่ ๔
ภาระหนี้ทั้งหมดของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลภายใต้แผน
การกู้เงินในอนาคต (วิธีที่ ๒ อัตราดอกเบี้ย ๑๓%)



ค. ตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยประสพกับปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่าง-ประเทศมาชำระหนี้ก็คือ การขาดดุลการค้า ที่ในอนาคตจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในโครงสร้างแล้ว ปัญหาการขาดดุลทางการค้าของไทยมีต้นตอมาจากการที่ระบบเศรษฐกิจ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ใช้จ่ายเกินตัว เนื่องจากลักษณะสังคมของเรา เป็นสังคมของผู้บริโภคมากกว่าสังคมของผู้ผลิต ถ้ารัฐบาลไม่สามารถเข้าแก้ไขปัญหาการขาดดุลทางการค้าได้อย่างจริงจัง เงินสำรองต่างประเทศจะลดลงในที่สุดประเทศจะต้องพึ่งพาการไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศโดยผ่านการลงทุนจากต่างประเทศ การกู้ยืมระยะสั้น รวมทั้งการทำ refinancing เงินกู้ และการให้เปล่าจากรัฐบาลต่างประเทศเร่งการชำระหนี้ต่างประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ ถ้าสถานะการณ์นี้มาถึง ประเทศไทยคงไม่ต่างอะไรกับประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ที่กำลังประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศในลักษณะเดียวกัน

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ ๑

การประมาณการภาระหนี้ปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ๒๕๒๗-๒๕๗๖

(ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

ปีงบประมาณที่ค้างชำระ		แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยต่ำ (๑๑%)		แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยสูง (๑๑%)	
พศ.	คศ.	วิธีที่ ๔	วิธีที่ ๒	วิธีที่ ๑	วิธีที่ ๒
๒๕๒๗	๑๙๘๔	๑,๓๙๕.๔	๑,๓๗๘.๕	๑,๔๔๒.๐	๑,๔๒๑.๘
๒๕๒๘	๑๙๘๕	๑,๔๘๖.๗	๑,๔๒๙.๐	๑,๕๓๑.๒	๑,๔๗๐.๖
๒๕๒๙	๑๙๘๖	๑,๕๔๑.๒	๑,๕๓๔.๔	๑,๕๘๐.๒	๑,๕๗๒.๐
๒๕๓๐	๑๙๘๗	๑,๕๕๑.๒	๑,๖๖๗.๐	๑,๕๘๓.๗	๑,๖๙๙.๐
๒๕๓๑	๑๙๘๘	๑,๕๗๕.๐	๑,๖๑๕.๘	๑,๖๐๑.๐	๑,๖๔๐.๓
๒๕๓๒	๑๙๘๙	๑,๓๙๗.๓	๑,๓๙๕.๓	๑,๔๑๕.๘	๑,๔๑๓.๒
๒๕๓๓	๑๙๙๐	๑,๘๘๘.๐	๑,๑๘๙.๒	๑,๒๐๑.๕	๑,๒๐๓.๒
๒๕๓๔	๑๙๙๑	๑,๑๒๐.๑	๑,๑๕๔.๗	๑,๑๓๑.๒	๑,๑๖๖.๓
๒๕๓๒	๑๙๙๒	๙๙๘.๔	๑,๐๐๘.๔	๑,๐๐๗.๘	๑,๐๑๘.๐
๒๕๓๖	๑๙๙๓	๘๔๘.๒	๘๕๕.๘	๘๕๖.๐	๘๖๓.๕
๒๕๓๗	๑๙๙๔	๗๗๖.๗	๗๗๔.๔	๗๘๓.๖	๗๘๑.๒
๒๕๓๘	๑๙๙๕	๖๗๘.๒	๖๗๘.๒	๖๘๔.๖	๖๘๔.๖
๒๕๓๙	๑๙๙๖	๖๒๖.๔	๖๒๓.๕	๖๓๒.๔	๖๓๐.๐
๒๕๔๐	๑๙๙๗	๕๖๘.๐	๕๖๘.๓	๕๗๓.๗	๕๗๔.๐
๒๕๔๑	๑๙๙๘	๕๒๓.๐	๕๒๔.๐	๕๒๘.๒	๕๒๙.๔
๒๕๔๒	๑๙๙๙	๔๕๖.๗	๔๕๘.๘	๔๖๑.๗	๔๖๓.๘
๒๕๔๓	๒๐๐๐	๔๘๐.๘	๔๘๐.๘	๔๘๕.๕	๔๘๕.๕
๒๕๘๔	๒๐๐๑	๓๑๓.๔	๓๑๓.๔	๓๑๖.๑	๓๑๖.๑
๒๕๔๕	๒๐๐๒	๒๕๘.๖	๒๕๘.๖	๒๖๑.๑	๒๖๑.๑
๒๕๔๖	๒๐๐๓	๑๘๖.๐	๑๘๖.๐	๑๘๘.๑	๑๘๘.๑
๒๕๔๗	๒๐๐๔	๑๓๔.๖	๑๓๔.๖	๑๓๖.๕	๑๓๖.๕
๒๕๔๘	๒๐๐๕	๑๒๕.๐	๑๒๕.๐	๑๒๗.๐	๑๒๗.๐
๒๕๔๙	๒๐๐๖	๑๑๕.๕	๑๑๕.๕	๑๑๗.๓	๑๑๗.๓
๒๕๕๐	๒๐๐๗	๑๐๕.๕	๑๐๕.๕	๑๐๗.๒	๑๐๗.๒
๒๕๕๑	๒๐๐๘	๙๙.๔	๙๙.๔	๑๐๑.๐	๑๐๑.๐
๒๕๕๒	๒๐๐๙	๙๓.๐	๙๓.๐	๙๔.๔	๙๔.๔

ภาคผนวกที่ ๑

(ต่อ)

ปีงบประมาณที่ค้างชำระ		แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยต่อ (๑๑%)		แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยสูง (๑๑%)	
พศ.	คศ.	วิธีที่ ๔	วิธีที่ ๒	วิธีที่ ๑	วิธีที่ ๑
๒๕๕๓	๒๐๑๐	๗๓.๗	๗๓.๗	๗๕.๑	๗๕.๑
๒๕๕๔	๒๐๑๑	๕๙.๖	๕๙.๖	๖๑.๐	๖๑.๐
๒๕๕๕	๒๐๑๒	๔๖.๖	๔๖.๖	๔๘.๐	๔๘.๐
๒๕๕๖	๒๐๑๓	๒๘.๔	๒๘.๔	๒๙.๖	๒๙.๖
๒๕๕๗	๒๐๑๔	๑๔.๑	๑๔.๑	๑๕.๒	๑๕.๒
๒๕๕๘	๒๐๑๕	๑๓.๔	๑๓.๔	๑๔.๓	๑๔.๓
๒๕๕๙	๒๐๑๖	๑๒.๖	๑๒.๖	๑๓.๕	๑๓.๕
๒๕๖๐	๒๐๑๗	๑๒.๑	๑๒.๑	๑๓.๐	๑๓.๐
๒๕๖๑	๒๐๑๘	๑๑.๒	๑๑.๒	๑๒.๐	๑๒.๐
๒๕๖๒	๒๐๑๙	๑๐.๒	๑๘.๒	๑๐.๘	๑๐.๘
๒๕๖๓	๒๐๒๐	๙.๒	๙.๒	๙.๘	๙.๘
๒๕๖๔	๒๐๒๑	๗.๘	๗.๘	๘.๓	๘.๓
๒๕๖๕	๒๐๒๒	๖.๗	๖.๗	๗.๑	๗.๑
๒๕๖๖	๒๐๒๓	๕.๗	๕.๗	๖.๑	๖.๑
๒๕๖๗	๒๐๒๔	๔.๗	๔.๗	๕.๐	๕.๐
๒๕๖๘	๒๐๒๕	๔.๒	๔.๒	๔.๔	๔.๔
๒๕๖๙	๒๐๒๖	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๒๕๗๐	๒๐๒๗	๓.๖	๓.๖	๓.๗	๓.๗
๒๕๗๑	๒๐๒๘	๒.๒	๒.๒	๒.๒	๒.๒
๒๕๗๒	๒๐๒๙	๒.๖	๒.๐	๒.๐	๒.๐
๒๕๗๓	๒๐๓๐	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๔	๒๐๓๑	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๕	๒๐๓๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๖	๒๐๓๓	๐.๐ *	๐.๐ *	๐.๐ *	๐.๐ *

ภาคผนวกที่ ๒

การประมาณการภาระหนี้ทั้งหมดของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ๒๕๒๗-๒๕๗๖ (วิธีที่ ๒)

(ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

ปี		ปริมาณหนี้ใหม่เท่ากับแผนการก่อหนี้ของรัฐบาล		ปริมาณหนี้ใหม่เท่ากับครึ่งหนึ่งของแผนการก่อหนี้ของรัฐบาล	
พศ.	คศ.	๑๑%	๑๓%	๑๑%	๑๓%
๒๕๒๗	๑๙๘๔	๑,๓๗๗.๒	๑,๔๒๐.๕	๑,๓๗๗.๒	๑,๔๒๔.๖
๒๕๒๘	๑๙๘๕	๑,๔๒๘๐	๑,๔๖๙.๔	๑,๔๒๘.๐	๑,๔๗๒.๗
๒๕๒๙	๑๙๘๖	๑,๗๖๐.๐	๑,๘๓๘.๖	๑,๖๔๖.๖	๑,๗๐๘.๐
๒๕๓๐	๑๙๘๗	๒,๑๒๖.๓	๒,๒๔๐.๗	๑,๘๙๖.๑	๑,๙๗๒.๒
๒๕๓๑	๑๙๘๘	๒,๓๙๘.๒	๒,๕๖๐.๒	๒,๐๐๖.๕	๒,๑๐๑.๗
๒๕๓๒	๑๙๘๙	๒,๗๐๖.๖	๒,๙๑๗.๓	๒,๐๕๐.๕	๒,๑๖๕.๔
๒๕๓๓	๑๙๙๐	๓,๒๒๙.๓	๓,๔๘๗.๒	๒,๒๐๘.๗	๒,๓๕๔.๖
๒๕๓๔	๑๙๙๑	๔,๐๓๓.๗	๔,๓๓๑.๗	๒,๕๙๓.๖	๒,๗๔๘.๔
๒๕๓๕	๑๙๙๒	๔,๓๔๒.๘	๔,๖๖๙.๑	๒,๖๗๕.๔	๒,๘๔๓.๓
๒๕๓๖	๑๙๙๓	๔,๒๕๗.๓	๔,๕๕๑.๓	๒,๕๕๖.๖	๒,๗๐๗.๔
๒๕๓๗	๑๙๙๔	๔,๐๐๐.๗	๔,๒๕๘.๐	๒,๓๘๗.๖	๒,๕๑๙.๖
๒๕๓๘	๑๙๙๕	๓,๗๒๓.๓	๓,๙๔๓.๐	๒,๒๐๐.๘	๒,๓๑๓.๘
๒๕๓๙	๑๙๙๖	๓,๑๗๐.๗	๓,๓๕๒.๐	๑,๘๙๗.๑	๑,๙๙๐.๘
๒๕๔๐	๑๙๙๗	๒,๓๑๖.๘	๒,๔๖๔.๘	๑,๔๔๒.๖	๑,๕๑๙.๔
๒๕๔๑	๑๙๙๘	๑,๔๙๖.๓	๑,๖๖๒.๘	๑,๐๑๐.๒	๑,๐๗๖.๒
๒๕๔๒	๑๙๙๙	๑,๔๐๒.๔	๑,๕๐๒.๔	๙๓๐.๖	๙๙๒.๒
๒๕๔๓	๒๐๐๐	๑,๓๙๕.๐	๑,๕๐๔.๓	๙๓๘.๐	๙๙๕.๐
๒๕๔๔	๒๐๐๑	๑,๑๙๗.๓	๑,๒๙๕.๘	๗๕๕.๔	๘๐๖.๐
๒๕๔๕	๒๐๐๒	๑,๑๑๑.๕	๑,๒๐๐.๘	๖๘๕.๑	๗๓๑.๐
๒๕๔๖	๒๐๐๓	๙๙๓.๐	๑,๐๗๒.๘	๕๘๙.๕	๖๓๐.๕
๒๕๔๗	๒๐๐๔	๘๙๖.๐	๙๖๖.๒	๕๑๕.๓	๕๕๑.๔
๒๕๔๘	๒๐๐๕	๘๔๐.๗	๙๐๑.๖	๔๘๓.๐	๕๑๔.๓
๒๕๔๙	๒๐๐๖	๗๔๔.๒	๗๙๕.๘	๔๓๐.๐	๔๕๖.๐
๒๕๕๐	๒๐๐๗	๖๕๑.๘	๖๙๔.๘	๓๗๘.๗	๔๐๑.๐
๒๕๕๑	๒๐๐๘	๕๕๔.๐	๕๘๙.๑	๓๒๖.๗	๓๔๕.๑
๒๕๕๒	๒๐๐๙	๔๖๑.๖	๔๙๐.๒	๒๗๗.๒	๒๙๒.๓
๒๕๕๓	๒๐๑๐	๓๖๒.๗	๓๘๖.๐	๒๑๘.๒	๒๓๐.๕

ภาคผนวกที่ ๒

(ต่อ)

		ปริมาณหนี้ใหม่เท่ากับแผนการก่อหนี้ของรัฐบาล		ปริมาณหนี้ใหม่เท่ากับครึ่งหนึ่งของปผนการก่อหนี้ของรัฐบาล	
พศ.	คศ.	๑๑%	๑๓%	๑๑%	๑๓%
๒๕๕๔	๒๐๑๑	๒๗๕.๐	๑๙๓.๗	๑๖๓.๓	๑๗๗.๔
๒๕๕๕	๒๐๑๒	๑๙๔.๔	๒๐๙.๘	๑๒๐.๕	๑๒๙.๐
๒๕๕๖	๒๐๑๓	๑๗๐.๐	๑๘๓.๒	๙๙.๒	๑๐๖.๔
๒๕๕๗	๒๐๑๔	๑๔๙.๒	๑๖๒.๓	๘๑.๗	๘๑.๘
๒๕๕๘	๒๐๑๕	๑๔๒.๒	๑๕๑.๑	๗๗.๘	๘๒.๘
๒๕๕๙	๒๐๑๖	๑๑๔.๕	๑๒๑.๒	๖๓.๖	๖๗.๔
๒๕๖๐	๒๐๑๗	๙๓.๕	๙๘.๔	๕๒.๘	๕๕.๖
๒๕๖๑	๒๐๑๘	๗๔.๗	๗๘.๒	๔๓.๐	๔๕.๑
๒๕๖๒	๒๐๑๙	๕๖.๖	๕๙.๐	๓๓.๔	๓๕.๐
๒๕๖๓	๒๐๒๐	๓๙.๓	๔๐.๗	๒๔.๓	๒๕.๒
๒๕๖๔	๒๐๒๑	๒๒.๕	๒๓.๒	๑๕.๒	๑๕.๘
๒๕๖๕	๒๐๒๒	๖.๗	๗.๑	๖.๗	๗.๑
๒๕๖๖	๒๐๒๓	๕.๗	๖.๑	๕.๗ล	๖.๑
๒๕๖๗	๒๐๒๔	๔.๗	๕.๐	๔.๗	๕.๐
๒๕๖๘	๒๕๒๕	๔.๒	๔.๔	๔.๒	๔.๔
๒๕๖๙	๒๐๒๖	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๒๕๗๐	๒๐๒๗	๓.๖	๓.๗	๓.๖	๓.๗
๒๕๗๑	๒๐๒๘	๒.๒	๒.๒	๒.๒	๒.๒
๒๕๗๒	๒๐๒๙	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐
๒๕๗๓	๒๐๓๐	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๔	๒๐๓๑	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๕	๒๐๓๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒
๒๕๗๖	๒๐๓๓	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐

รายชื่อเอกสารที่ใช้ค้นคว้า

1. Frank, Charles R. Jr. Debt and Terms of Aid Washington : Oversea Development Council, 1970.

2. Ghatak, Subrata. Development Economics London : Longman, 1978.

3. IMF, IFS. Yearbook 1984,

4. ปกรณ์ วิชยานนท์ "การบริหารหนี้ต่างประเทศ" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ หน้า ๓๗-๕๔

5. สุรศักดิ์ นานานุกูล "หนี้สิน" วารสารบริหารธุรกิจ ปีที่ ๕-๖ ฉบับที่ ๒๐-๒๕, ๒๕๒๔

6. Feder, Gershon, "Economic Growth, Foreign Loan and Debt Servicing Capacity of Developing Countries" Journal of Development Studies, Vol. 16, 1980.

คนไทย คนหนึ่ง
ที่มีความสนใจและเป็นห่วง เศรษฐกิจของประเทศ
ขอสนับสนุน
การจัด **"สัมมนาวิชาการ 2528"**
ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"แสงสว่างแห่งปัญญา ได้มาจากการแสวงหาความรู้"

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท ต.ไทยเจริญซุปเปอร์มาร์เก็ต

921 สุขุมวิท 51 กรุงเทพฯ 10110

โทร. 3913133, 3913139, 3918947, 3912372

ด้วยอภินันทนาการ

จาก



บริษัท ไทยวาโก้ จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

โรงเรียนพาณิชยการราชดำเนิน

378 ถนนอิสรภาพ ตำบลวัดอรุณฯ อำเภอบางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ 10600

โทร. 4666152-3

และ

โรงเรียนชาตศึกษา

73 ซอยวัดใหม่พิเรนทร์ ตำบลวัดท่าพระ อำเภอบางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ 10600

โทร. 4662029

(เปิดสอนระดับชั้นอนุบาล - ชั้นประถมปีที่ 6)

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท คอนติเนนตัลโอเวอร์ซีส์ จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

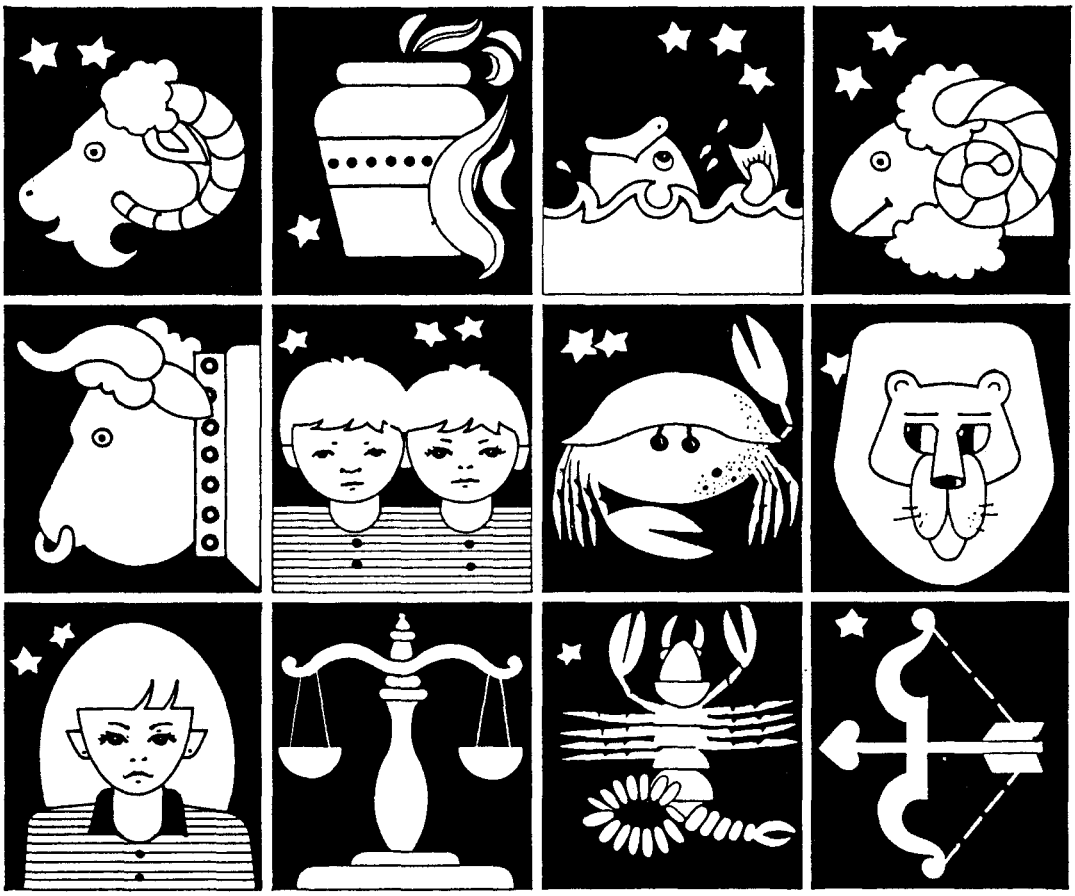
จาก

คุณไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์

รัฐมนตรีช่วยว่าการสำนักนายกรัฐมนตรี

ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ตามเวลาที่ผ่านไป

ฝากเงินไว้กับ ธนาคารกรุงไทย จำกัด



ถ้าท่านจะฝากเงิน หรือใช้บริการธุรกิจด้านการเงิน ควรใช้บริการของ "ธนาคารกรุงไทย" เพราะเรามีสาขาไว้บริการท่าน ทุกจังหวัด และอำเภอสำคัญๆ ทั่วประเทศ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด

ธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล

ร่วมมือสร้างสรรค์ความมั่นคง

โทร. 2512111

ก้าวขึ้นปีที่ 3 ATM

าปีแรกที่ธนาคารไทยพาณิชย์พลิกโฉมใหม่
อการให้บริการทางธนาคารต่อลูกค้า
มบริการเงินด่วน เอทีเอ็ม ที่ให้ความสะดวก
การฝาก ถอนจากเครื่องเอทีเอ็ม โดยตรง
วันหยุด ตั้งแต่เวลา 7.00 - 22.00 น.
ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก

อมา เราก้าวนำไปอีกด้วยการพัฒนาบริการ
ด่วนเอทีเอ็มข้ามเขตจาก กรุงเทพมหานคร
60 แห่งออกไปสู่จังหวัดอื่นๆ นนทบุรี
มธานี สมุทรปราการและไปไกลถึงเชียงใหม่

าม เราก็ได้ก้าวต่อไปด้วยการนำบัตร
SA & MasterCard
ร์กับบริการเงินด่วนนี้ด้วย

ปกว่านั้นในอนาคตอันใกล้นี้
งจะขยายบริการเงินด่วนเอทีเอ็มให้สามารถ
ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์
ห้ลูกค้าของเราได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น

การเงินด่วน เอทีเอ็ม

ATM

นาคารไทยพาณิชย์ จำกัด



ด้วยอภินันทนาการ

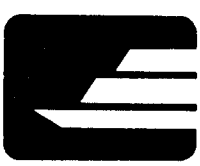
จาก

ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด

สาขาสี่แยกบ้านแขก

ด้วยอภินันทนาการ

จาก



ฟาร์อีส ควีน

2069 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร

โทร. 314-4527, 314-5259

"Fareast Queen ท่องแม่ปิง เพิ่มกำไรให้ชีวิต"

ด้วยอภินันทนาการ

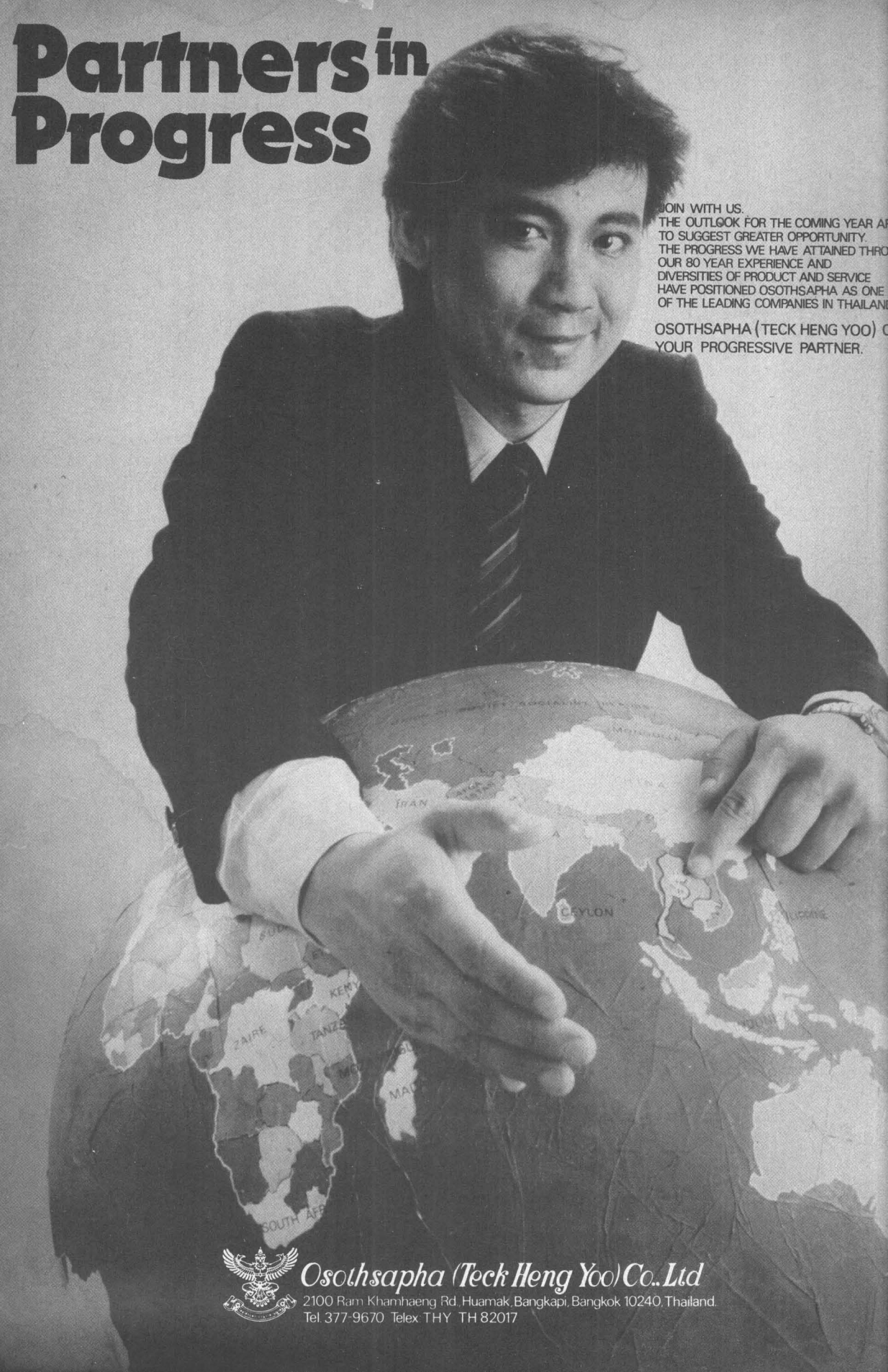
จาก

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

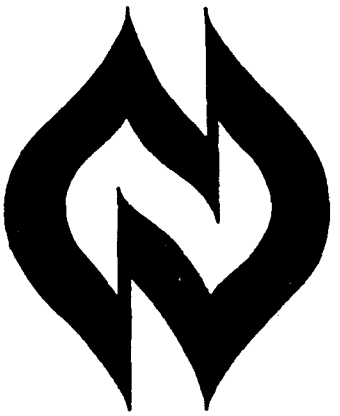
ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท น้ำมันพืชนครไชยศรี


Partners in Progress
JOIN WITH US.
THE OUTLOOK FOR THE COMING YEAR AR
TO SUGGEST GREATER OPPORTUNITY.
THE PROGRESS WE HAVE ATTAINED THRO
OUR 80 YEAR EXPERIENCE AND
DIVERSITIES OF PRODUCT AND SERVICE
HAVE POSITIONED OSOTHSAPHA AS ONE
OF THE LEADING COMPANIES IN THAILAND
OSOTHSAPHA (TECK HENG YOO) C
YOUR PROGRESSIVE PARTNER.
IRAN
CEYLON
ZAIRE
Osothsapha (Teck Heng Yoo) Co., Ltd
2100 Ram Khamhaeng Rd., Huamak, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand.
Tel. 377-9670 Telex: THY TH 82017

ธุรกิจคล่อง มองไกล อบอุ่นใจ เมื่อใช้บริการของ "นวธนกิจ"



บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ นวธนกิจ จำกัด

(บริษัทในเครือ ธนาคารทหารไทย)

34 ถนนพญาไท กทม. 10400 โทร. 282-6770-2

ราคาข้าวขององค์การคลังสินค้า

ชนิดข้าว	ราคารับเองที่หน้าคลัง อคส.(บาท)		ราคาที่ อคส.จัดส่งให้ (บาท)		ราคาข้าวบรรจุถุงเงินสด (5กก.)(บาท)	
	ขายปลีก/กส. (1-49 กส.)	ขายส่ง / กส. (50กส.ขึ้นไป)	ขายปลีก/กส. (1-49กส.)	ขายส่ง/กส. (50กส.ขึ้นไป)	ขายปลีก/ถุง (1-49 ถุง)	ขายส่ง/ถุง (50ถุงขึ้นไป)
ข้าวหอมมะลิ	680.-	670.-	690.-	680.-	40.-	35.75
ข้าวขาว 100%	570.-	565.-	580.-	575.-	34.-	30.75
ข้าวขาว 5%	560.-	555.-	570.-	565.-	33.-	29.75
ข้าวขาว 15%	535.-	530.-	545.-	540.-	31.-	27.75

หมายเหตุ 1. ราคาข้าวกระสอบในตารางข้างต้นเป็นราคาเงินสด ราคาเงินเชื่อเพิ่มจากราคาเงินสดอีกกระสอบละ 5 บาท

2. ผู้ที่ซื้อข้าวถุงชนิดบรรจุถุง 5 กิโลกรัม จำนวน 50 ถุงขึ้นไป องค์การคลังสินค้าจัดบริการส่งให้ฟรี

3. ราคานี้เริ่มจำหน่ายตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2527 เป็นต้นไป

4. โทรศัพท์สั่งได้ที่ 222-8821



ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด

14 ถ.สุรศักดิ์ กทม.

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

ธนาคาร เอเชีย จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท เอส.พี.อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

สมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ

ขอขอบคุณ

คุณวิชัย ชินธรรมมิตร

ในนามของเอกซ์เซล ดีพาร์ทเมนท์สโตร์

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท สยามคราฟท์ จำกัด

หมากหอม เยาวราช
อมได้ทุกวัย ติดใจทุกคน



บรรเทาอาการปวด ด้วย..

บวดหาย



บริษัท เยาวราช จำกัด
กรุงเทพฯ

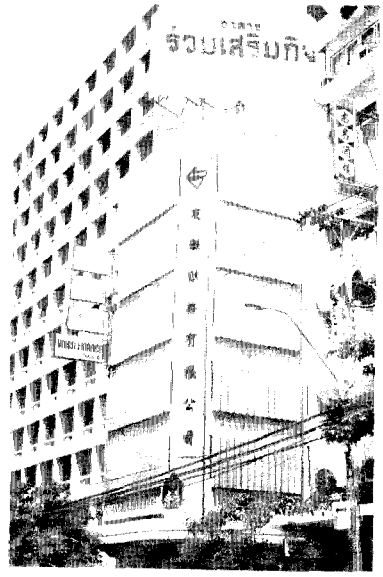
ด้วยอภินันทนาการ

จาก

คุณอำนวย ยศสุข

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

เมื่อคุณมองหาความมั่นใจ ให้พิจารณาร่วมเสริมกิจ บนถนนสีลม



ร่วมเสริมกิจ เครดิตมั่นคง

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด
Union Asia Finance Limited 友聯財務有限公司

132 อาคารร่วมเสริมกิจ ถนนสีลม กรุงเทพ 10500 โทร. 235 1900, 235 0500 (อัตโนมัติ 11 หมายเลข)

ธนาคารไทยทนุ จำกัด

393 ถนนสีลม กรุงเทพฯ โทร.233-9160-9



ดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทุกประเภท

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท เงินทุนเอเชียธนกิจ จำกัด

601 อาคารธนาคารเอเชีย ชั้น 2 ถนนเจริญกรุง กรุงเทพมหานคร 10100

โทร. 2228323, 2212379, 2225111-20 ต่อ 120-129

- รับกู้เงินจากประชาชนโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงิน
- ให้กู้ยืมเงิน
- กิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์
- กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา
- กิจการเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและบริโภค
- กิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ

STABILO® BOSS®

makes people read what you want them to read!

สตาบิโล บอส ปากกาเน้นข้อความ

ใช้เน้นข้อความสำคัญให้เด่นเห็นชัด ไม่ว่าจะเป็นเอกสาร รายงาน จดหมาย หรือตำราต่าง ๆ จึงเหมาะอย่างยิ่งสำหรับนักธุรกิจ นักศึกษา และนักเรียน

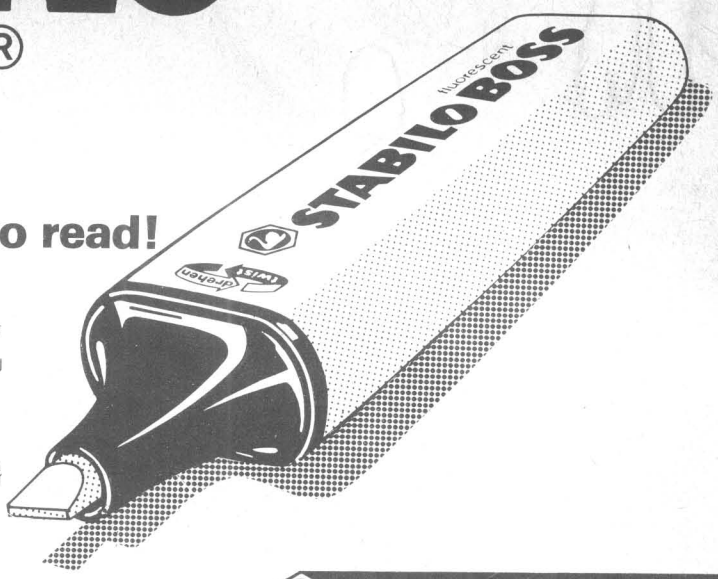
สตาบิโล บอส เป็นปากกาที่ออกแบบพิเศษ

ปลายหนักบา ขีดนุ่มเส้นคมชัด ปลอกพิเศษล้อคสนิท มี 8 สี สะดุดตาให้เลือก

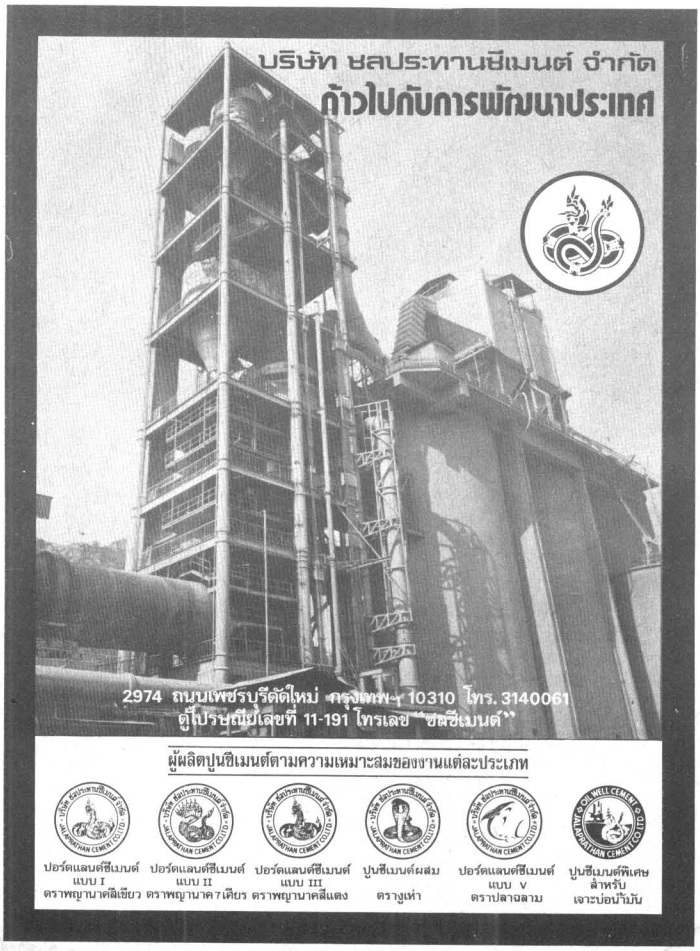
หาซื้อได้ตามร้านเครื่องเขียนทั่วไป

สนทนจำหน่ายแต่ผู้เดียว

บริษัท ยิบอินซอย จำกัด โทร. 233-1390-5



Schwan-STABILO



ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท คูเปอร์ส แอนด์ ไลย์แบรนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด

393 ถ.สีลม กทม.

ได้รับความเอื้อเฟื้อสนับสนุน

จาก

กรรมการผู้จัดการใหญ่

ธนาคารเอเชีย จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท เทอร์นคีย์อินเตอร์เทรด จำกัด

197 ซอยทองหล่อ ถนนสุขุมวิท คลองตัน กทม. 10110

สินสมประสงค์



"ผมเรียนจบมหาวิทยาลัยได้ด้วยทุนจากสินสมประสงค์นี่แหละครับ"



"สินส
ให้เรา
โอกา
พักผ่อ
ค่ะ"



"ความรักของเราสมหวังได้ด้วยสินสมประสงค์ครับ"



"ปลดเ
มาทำส
ความตั้
สินสมป

สมประสงค์กับสิ่งที่คุณมุ่งหวังได้ ด้วยการฝากเงินกับสินสมประสงค์

สินสมประสงค์ของธนาคารนครหลวงไทย ให้คุณสมประสงค์กับสิ่งที่มุ่งหวัง ด้วยเงินฝาก 5 ประเภท

- เงินฝากเพื่อการศึกษา
- เงินฝากเพื่อการท่องเที่ยว
- เงินฝากเพื่อการสมรส
- เงินฝากเพื่อที่อยู่อาศัย
- เงินฝากเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ

เพียงคุณฝากสะสมทุก ๆ เดือน ด้วยเงินตั้งแต่ 50 บาทขึ้นไป เมื่อครบกำหนด คุณจะได้รับเงินสะสมพร้อมดอกเบี้ยและสิทธิ



พิเศษที่จะนำเงินฝากนี้ไปค้ำประกันเงิน
ตามวัตถุประสงค์เงินฝาก

พิเศษสุด...สนุกกับการสะสมแสตมป์ชุดความ

ทางธนาคารจะมีแสตมป์ติดให้ทุกครั้งที่
คุณนำเงินมาฝาก แสตมป์ชุดความรู้นี้
พิมพ์สอดสีสวยสดอย่างดี มีหลายแบบ
เหมาะแก่การสะสม เช่นชุดนกนานาพัน
ชุดรถโบราณ ชุดตัวละครในวรรณคดี
และชุดวัตถุล้ำค่าฟาแบร์เช่ เป็นต้น

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่ ธนาคารนครหลวงไทยทุกสาขาทั่วประเทศ

ในพระบรมราชูปถัมภ์

ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด

ก้าวไปข้างหน้ากับคุณ

RF 25 มิ.ย. 45