

ขีดจำกัดในการก่อหนี้กับต่างประเทศ ถึงจะเขยิบขึ้นแล้ว ก็ยังเขยิบได้อีก

กราวพากย์

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2525 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการวางระเบียบเกี่ยวกับกรอกหนี้กับต่างประเทศเสียใหม่ เพื่อความรัดกุมและประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้อาจจำแนกได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

(1) มติเกี่ยวกับเพดานภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นชอบที่จะเขยิบเพดานภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นร้อยละ 9

(2) มติเกี่ยวกับการบริหารเงินกู้ต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ใน “ระเบียบกรอกหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2520” ไม่เพียงพอสำหรับการติดตาม การกำกับ และการรายงานผลการก่อหนี้ต่อรัฐบาล จึงมีมติตั้งต่อไปนี้

2.1 ให้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้เพื่อการป้องกันประเทศ การก่อหนี้ในภาครัฐวิสาหกิจ การก่อหนี้ในภาครัฐบาลที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน รวมตลอดทั้งหนี้ที่มีอายุสั้นกว่า 1 ปี จากเดิมที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจในด้านนี้เลย

2.2 ให้มีการจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการใช้เงินกู้ โดยกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการจัดเตรียมและกำหนดความต้องการใช้เงินกู้ในแต่ละปี และมีรายละเอียดที่จำเป็นในการกู้แต่ละรายการ รวมทั้งความต้องการเงินบาทสมทบ

2.3 การจัดการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักๆ ให้เหมาะสม และให้มีการทำแผนโครงการเงินกู้ 3 ปี

(3) มติเกี่ยวกับการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เนื่องจากมีการนำเงินกู้จากต่างประเทศไปใช้ในทางที่ไม่สมควร จึงได้มีมติตั้งต่อไปนี้

3.1 ห้ามมิให้นำเงินกู้มาใช้จ่ายในลักษณะเป็นเงินเดือนแก่พนักงานและข้าราชการ

3.2 การกู้เงินมาสร้างอาคารและสถานที่ในลักษณะที่มีใช้เป็นการลงทุน ห้ามมิให้ใช้มาตรฐานการก่อสร้างของต่างประเทศ

3.3 การกู้เงินที่มีเงื่อนไขบังคับให้จ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ ให้กระทำได้เฉพาะโครงการที่ต้องการเทคนิคสูงเท่านั้น ไม่รวมถึงโครงการที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการกู้เงินเพื่อจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ

เหตุใดจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

ความจำเป็นที่ประเทศด้อยพัฒนา ดังเช่นประเทศไทย ต้องกู้เงินจากต่างประเทศนั้น อาจเกิดจากเหตุอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เงินออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการลงทุนภายในระบบเศรษฐกิจ ความต้องการให้ระบบเศรษฐกิจสามารถจำเจริญเติบโตในอัตราอันรวดเร็ว จึงผลักดันให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หากพิจารณาเฉพาะภาครัฐบาล ความจำเป็นที่รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศก็เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายในกิจกรรมอันพึงเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สอง ความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยี ซึ่งไม่สามารถหาได้ภายในประเทศ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ต้องชำระค่าสินค้าด้วยเงินตราต่างประเทศ หากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศอันได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกมีไม่เพียงพอที่จะซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีอันจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศจากต่างประเทศ ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการนี้

อย่างไรก็ตาม หากการที่รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศเกิดจากการที่รายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ปัญหาพื้นฐานที่พึงพิจารณาก็คือ รัฐบาลได้ใช้ความพยายามในการระดมทุนอย่างเต็มที่หรือยัง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันบ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลยังมีได้ใช้ความพยายามในการระดมทุนภายในประเทศเท่าที่ควร รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติยังมีอัตราส่วนต่ำกว่าประเทศอื่นๆที่อยู่ในลำดับขั้นแห่งการพัฒนาใกล้เคียงกัน

ส่วนการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำไปซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีที่ไม่สามารถหาได้ภายในประเทศนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาพื้นฐานที่ว่า โครงการที่ต้องใช้

สินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีดังกล่าวนี้เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมมาน้อย
เพียงใด

รัฐบาลกับหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

รัฐบาลอาจต้องเกี่ยวข้องกับหนี้เงินกู้ต่างประเทศในฐานะที่แตกต่างกันอย่างน้อย
3 ในฐานะด้วยกัน คือ

ประการแรก รัฐบาลอาจเป็นผู้ก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศโดยตรง ในกรณีที่รัฐบาล
ส่วนกลางหรือหน่วยราชการต่างๆมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะทำ
หน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยในการทำสัญญากู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่าง
ประเทศ และสถาบันการเงินต่างประเทศ แล้วแต่กรณี

ประการที่สอง รัฐบาลมิได้เป็นผู้ก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศโดยตรง แต่ทำหน้าที่เป็น
ผู้ค้ำประกันการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ กรณีดังกล่าวนี้มักจะเกิดจากการที่หน่วยราชการและ
รัฐวิสาหกิจไปกู้เงินจากต่างประเทศ แล้วให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันในนามของรัฐบาล
ไทย ในกรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้
รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันด้วยการชำระหนี้แทน

ประการที่สาม รัฐบาลอาจมีความเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพียง
ในฐานะผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยงาน
ของรัฐหรือเอกชนไปก่อหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลก็เพียงแต่ให้คำรับรองว่า เมื่อถึงกำหนดต้องชำระ
หนี้ต่างประเทศดังกล่าวนี้ จะมีเงินตราต่างประเทศมากพอที่จะให้แลกเปลี่ยนชำระหนี้ตามงวด
ที่ต้องการชำระ แต่ถ้าหากหน่วยงานที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลก็ไม่ต้องรับผิดชอบ
แต่ประการใด

ในการพิจารณาภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล โดยทั่วไปจะพิจารณาหนี้
ที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อขึ้นโดยตรง รวมกับหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเท่านั้น ส่วนหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่
รัฐบาลให้คำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศนั้น มิได้นำมาคำนวณรวมไว้ด้วย
เพราะมิได้ถือเป็นภาระของรัฐบาลแต่ประการใด

ตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2524 รัฐบาลมีหนี้เงินกู้ต่างประเทศคิดเป็นเงิน
บาทรวมทั้งสิ้น 114,261.7 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้เงินกู้ที่รัฐบาลก่อขึ้นโดยตรง 41,566.3
ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.38 ของหนี้เงินกู้ต่างประเทศทั้งสิ้น และเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน
72,695.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.62 ของหนี้เงินกู้ต่างประเทศทั้งสิ้น

กล่าวโดยถ้อยแล้ว คนไทยหนึ่งคนเป็นหนี้ต่างประเทศประมาณคนละ 2,500
บาท

หนี้เงินกู้ต่างประเทศกับภาระของชนรุ่นหลัง

นับตั้งแต่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกเป็นต้นมา นักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นร่วมกันว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศย่อมสร้างภาระแก่ชนรุ่นหลัง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในชนรุ่นปัจจุบัน ย่อมทำให้ชนรุ่นปัจจุบันมีทรัพยากรสำหรับเสพสุขมากกว่าปกติ หากมีการนำเงินกู้นั้นไปซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ ทรัพยากรย่อมเคลื่อนย้ายจากต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย การใช้เงินกู้จากต่างประเทศจึงทำให้ชนรุ่นปัจจุบันสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากกว่าปกติ แต่เมื่อถึงกำหนดจะต้องชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ การชำระหนี้ดังกล่าวนี้มีโอกาสกระทำด้วยการใช้เงินบาท หากแต่ต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศนั้นโดยพื้นฐานแล้วก็ต้องมาจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก หากหนี้เงินกู้ต่างประเทศถึงกำหนดต้องชำระในชนรุ่นหลัง ชนรุ่นหลังจะต้องกันรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกจำนวนหนึ่งสำหรับชำระหนี้ นั่น ด้วยเหตุนี้เอง การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในชนรุ่นปัจจุบันจึงสร้างภาระให้แก่ชนรุ่นหลัง

หนี้เงินกู้ต่างประเทศกับการชำระหนี้

หากรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศด้วยการออกหลักทรัพย์ ดังเช่น พันธบัตรและตั๋วเงินคลัง เพื่อขายให้แก่ประชาชน การไถ่ถอนหลักทรัพย์ หรืออีกนัยหนึ่งการชำระหนี้ จะประสบปัญหายุ่งยากไม่มากนัก รัฐบาลเพียงแต่หารรายได้จากแหล่งต่างๆมาใช้เพื่อการนี้ หากรายได้ไม่เพียงพอ ก็อาจนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ และท้ายที่สุด อาจใช้วิธีกู้เงินจากประชาชนมาชำระหนี้เกินที่ครบกำหนด

แต่การชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะประสบปัญหายุ่งยากมากกว่านี้ เพราะต้องชำระในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ และเงินได้ในรูปเงินตราต่างประเทศก็ได้มาจากการขายสินค้าและบริการส่งออกเป็นสำคัญ การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ และปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถในการชำระหนี้ก็คือ รายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกนั่นเอง

นัยทางนโยบาย

ความที่กล่าวข้างต้นนี้มีนัยสำคัญทางนโยบายที่ควรจะต้องกล่าวถึงอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก โดยเหตุที่หนี้เงินกู้ต่างประเทศต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ และรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ซึ่งโดยพื้นฐานได้มาจากการขายสินค้าและบริการส่งออกมีอยู่โดยจำกัด ดังนั้น การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงพึงกระทำภายในขอบเขตที่ไม่สร้างภาระในการ

ชำระหนี้มากจนเกินไป ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้เป็นสำคัญ เกณฑ์ที่มักใช้พิจารณา ก็คือ อัตราภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ประจำปี (รวมเงินต้นและดอกเบี้ย) กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ประการที่สอง โดยเหตุที่การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคม นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่า อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากโครงการดังกล่าวนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศ บางท่านก็มีความเห็นว่า ในเมื่อเหตุที่ผลักดันให้มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเป็นเพราะการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องเป็นโครงการที่เพิ่มผลผลิตในระบบเศรษฐกิจ จนทำให้การออมเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ

ประการที่สาม โดยเหตุที่หนี้เงินกู้ต่างประเทศเป็นภาระแก่ชนรุ่นหลัง โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องเป็นโครงการระยะยาวที่สามารถให้ผลประโยชน์แก่ชนรุ่นหลังได้

ขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ และในเมื่อความสามารถในการชำระหนี้ในขณะหนึ่งขณะใดมีอยู่โดยจำกัด การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงพลอยต้องมีขีดจำกัดไปด้วย ในกรณีของไทย กฎหมายได้กำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ทั้งนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อขึ้นโดยตรงและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ดังจะกล่าวโดยละเอียดตามลำดับไป

ขีดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย

ในกรณีของหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้โดยตรง กฎหมายได้กำหนดขีดจำกัดหรือเพดานในการก่อหนี้ดังกล่าวนี้ในรูปแบบต่างๆกันอย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ

(1) **อัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี** การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในรูปแบบนี้ไม่เคยมีมาก่อน แต่เพิ่งปรากฏใน “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519” โดยในมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่การกู้เงินดังกล่าวนี้ในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้อง

เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งๆจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ หากงบประมาณรายจ่ายกำหนดไว้ยิ่งมากเพียงใด การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศก็จะกระทำได้มากเพียงนั้น

การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นเกณฑ์ที่มีได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการชำระหนี้ เจตนารมณ์ของการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวนี้คงมุ่งจำกัดการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยกำหนดขอบเขตอย่างหยาบๆว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งๆนั้น จะอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศได้ไม่เกินอัตราส่วนเท่าไร

(2) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ประจำปีกับประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 ได้มีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศไว้ว่า จะไม่มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 13 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณนั้นๆ

เกณฑ์ดังกล่าวนี้กำหนดขีดจำกัดในการสร้างภาระในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ แม้ว่าในที่สุดแล้วการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องอาศัยเงินตราต่างประเทศ แต่รัฐบาลก็ต้องมีรายได้มากพอที่จะนำไปซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ด้วย

(3) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 ได้กำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้จากต่างประเทศไว้ว่า จะไม่มีการกู้หนี้ที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งค่าจัดการเงินกู้อย่างไร มีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 5 ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

เกณฑ์ที่กำหนดไว้นี้ ก็คือ ดัชนีที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า อัตราภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) นั่นเอง

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ เราจะพบว่า คราวใดก็ตามที่อัตราภาระการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงถีบตัวขึ้น จนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะมีการผ่อนคลายขีดจำกัด ด้วยการเขยิบเพดานภาระการชำระหนี้ขึ้นไปอีก ทั้งนี้ปรากฏว่า นับตั้งแต่

วันที่ 20 ธันวาคม 2503 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายจำกัดในการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศ รวม 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่หนึ่ง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 ได้เชิบบเพดาน อัตราการชำระหนี้จากไม่เกิน 5% เป็นไม่เกิน 7%

ครั้งที่สอง ตามมติของคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2520 ให้มีการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพตามพระราชบัญญัติเงินกู้ ป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ทั้งนี้รายจ่ายในการชำระหนี้ดังกล่าวนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี ดังนั้น เมื่อรวมกับการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการอื่น อันมิใช่เพื่อพัฒนากองทัพ เพดานอัตราการชำระหนี้จึงเชิบบจากไม่เกิน 7% เป็นไม่เกิน 9% ทั้งนี้โดยมีการจำแนกว่า อัตราการชำระหนี้เพื่อพัฒนากองทัพจะต้องไม่เกิน 2% และเพื่อการอื่นไม่เกิน 7% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ครั้งที่สาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ได้เชิบบเพดาน อัตราการชำระหนี้เป็นไม่เกิน 9% ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยมีได้มีการจำแนก วัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้ และเวลาเดียวกันนั้น ก็ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ ต่างประเทศในการควบคุมการก่อกู้เพื่อการป้องกันประเทศด้วย

ขีดจำกัดในการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศ

การค้าประกันเงินกู้ นั้น มิอาจกระทำตามอำเภอใจหรือปราศจากกฎเกณฑ์ เพราะนัยสำคัญของการค้าประกันก็คือ หากผู้เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ค้าประกันจักต้องเป็นผู้ชำระหนี้แทน ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการค้าประกันเงินกู้ และจนถึงบัดนี้ มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้รวม 4 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510
- (2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2515
- (3) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2519

- (4) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520

ขีดจำกัดในการค้าประกันเงินกู้ กำหนดได้โดยอาศัยเครื่องมืออย่างน้อย 2 ชนิด คือ

(1) การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ใน ขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกันเงินกู้

- (2) การกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกัน

(1) การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้ำประกันเงินกู้

การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้ำประกัน นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งยวด มิฉะนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจปกครองปฏิบัติมิชอบดังที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2490 – 2500

กรณีข้อถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็คือ กรณีที่กลุ่มชอยราชครูจัดตั้งบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด แล้วใช้อำนาจรัฐในการค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทดังกล่าวนี้จากธนาคารแห่งอเมริกา (Bank of America) ทั้งๆที่ในขั้นแรกนั้น บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นวิสาหกิจเอกชน ซึ่งตามหลักการแล้ว รัฐบาลมิพึงที่จะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการค้ำประกันเงินกู้ แต่ภายหลังจากที่นายเลื่อน บัวสุวรรณ ซึ่งเป็นผู้จัดการถึงแก่กรรม กิจการของบริษัทดังกล่าวนี้ก็ทรุดโทรมลง จนรัฐบาลต้องเข้าไปปรับภาวะชำระหนี้ที่ค้ำประกัน และในที่สุด บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ซึ่งจัดตั้งเป็นวิสาหกิจเอกชนต้องแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โค่นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในปี 2500 ก็ได้หยิบยกกรณีดังกล่าวนี้ขึ้นมาโจมตีในฐานะที่เป็นตัวอย่างของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์กรและหน่วยงานที่อยู่ในข่ายที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้มีอยู่เพียง 4 ประเภท อันได้แก่

(1) ส่วนราชการ อันประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ตลอดจนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) องค์กรของรัฐ อันได้แก่ องค์กรหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

(3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงิน เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

(4) บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่

4.1 บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและ/หรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หรือ

4.2 บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและ/หรือองค์การของรัฐ และ/หรือบริษัทจำกัดตามข้อ (4.1) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ

70

ในบรรดาองค์การ/หน่วยงานทั้ง 4 ประเภทที่รัฐบาลสามารถค้ำประกันเงินกู้ได้นี้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เกือบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงวงเขตแห่งการค้ำประกันนับตั้งแต่มีกฎหมาย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ในปี 2510 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงกฎหมายมีเฉพาะแต่คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”

ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ถือว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นรวมเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ต่อมาได้ขยายคำนิยามข้างต้นนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110/2515 โดยถือว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนหุ้นรวมถือเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นนิยามที่ใช้อยู่ในขณะนี้ การเปลี่ยนแปลงคำนิยามดังกล่าวนี้ ทำให้ขอบเขตที่กระทรวงการคลังจะค้าประกันเงินกู้กว้างขวางกว่าเดิม กระนั้นก็ตาม มีข้อพึงสังเกตว่า คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจของกระทรวงการคลังในการค้าประกันนั้น มีลักษณะเข้มงวดกว่าที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ เพราะในกรณีทั่วไป มักจะถือกันว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นรวมเป็นรัฐวิสาหกิจ

(2) การกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกัน

นอกเหนือจากการกำหนดประเภทและลักษณะขององค์การ/หน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกันแล้ว การกำหนดวงเงินสูงสุดในด้านการค้าประกันก็เป็นมาตรการอีกประเภทหนึ่งที่ใช้ควบคุมการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งนี้ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวนี้ตั้งแต่ 2510 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 1

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันเงินกู้ตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา ได้มีผลในการผ่อนคลายขีดจำกัดในการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก วงเงินสูงสุดในการค้าประกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 กำหนดไว้ว่า วงเงินกู้ที่ค้าประกันในปีงบประมาณหนึ่งๆจะต้องมีไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ได้เขยิบขึ้นเป็นไม่เกินร้อยละ 10 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520

ประการที่สอง วงเงินสูงสุดในการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 กำหนดไว้ว่า จะต้องไม่เกินสองเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้เขยิบขึ้นเป็นไม่เกินหกเท่า ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็นหนี้เงินกู้ที่รัฐบาลก่อขึ้นโดยตรงและหนี้เงินกู้ที่รัฐบาลค้าประกัน แต่ยามใด

ก็ตามที่การก่อก่อนนี้เงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อผ่อนคลายขีดจำกัดดังกล่าวนี้

มติคณะรัฐมนตรี 29 มิถุนายน 2525

มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อก่อนนี้เงินกู้ต่างประเทศนั้น มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก มติเกี่ยวกับเพดานอัตราภาระการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศครั้งนี้ มีความรัดกุมกว่าเดิมเป็นอันมาก เพราะก่อนหน้านี้นี้ มีข้อกำหนดว่า การก่อก่อนนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพื่อพัฒนากองทัพจะทำให้อัตราภาระการชำระหนี้เกินกว่า 2% มิได้ ส่วนเงินกู้เพื่อการอื่นจะทำให้อัตราภาระการชำระหนี้เกินกว่า 7% มิได้ การกำหนดเพดานอัตราภาระหนี้ไว้ไม่เกิน 9% ครั้งนี้ จึงมิได้มีผลในการเขยิบหรือผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้เงินกู้ต่างประเทศ แต่การที่ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศในการควบคุมการก่อก่อนนี้เพื่อป้องกันประเทศ ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งว่า ต่อแต่นี้ไป การก่อก่อนนี้เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศก็ต้องพิจารณาพร้อมกับการกู้เงินเพื่อการอื่น จะพิจารณาแยกต่างหากดังที่เป็นมาในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520 - 2524) มิได้

ประการที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีต้องมาลงมติเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานในการใช้เงินกู้ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆอีกครั้งหนึ่ง ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า โครงการที่ใช้เงินกู้มิได้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จนในหลายต่อหลายกรณี การเบิกจ่ายเงินกู้มีอาจกระทำได้ภายในกำหนดเวลา ลักษณะปัญหาดังกล่าวนี้มิได้เพิ่งเกิดขึ้น หากทว่าได้มีมานานเป็นเวลายาวนานแล้ว แต่ยังไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากกระบวนการกลั่นกรองโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ซึ่งเป็นไปอย่างหละหลวม หลายต่อหลายโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมิได้มีการศึกษาประโยชน์สุทธิที่ตกแก่สังคมด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และหลายต่อหลายโครงการมิได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการใช้เงินกู้

ประการที่สาม การที่คณะรัฐมนตรีต้องมาลงมติเกี่ยวกับการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เช่น ห้ามนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนแก่พนักงานและข้าราชการ และห้ามใช้มาตั้งฐานการก่อสร้างของต่างประเทศในการสร้างอาคารและสถานที่ในลักษณะที่มีใช้การลงทุนนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ได้มีการใช้เงินกู้อย่างไม่สมควรอยู่ไม่น้อย

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 จะมิได้มีผลโดยพฤตินัยในการผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้เงินกู้ต่างประเทศ และขณะเดียวกันกลับช่วยในกระบวนการกลั่นกรองโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศ ตลอดจนการใช้เงินทุนจากแหล่งดังกล่าวนี้ มีความรัดกุมขึ้น กระนั้นก็ตาม การกำหนดเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ไว้ในระดับไม่เกิน 9% นั้น อาจ

วิพากษ์วิจารณ์ได้ว่า เป็นการกำหนดเพดานไว้สูงเกินไป ในเมื่อกระบวนการกีดกันการโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศยังหละหลวม และในเมื่อกระบวนการใช้จ่ายเงินกู้ยังไม่มีประสิทธิภาพอยู่เช่นนี้ เพราะหากมีการกีดกันการอย่างเข้มงวดและการใช้เงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สังคมไทยอาจได้รับประโยชน์จากเงินกู้ต่างประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่มีจำเป็นต้องเป็นหนี้เงินกู้ต่างประเทศมากเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 3.33 ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง (2504 - 2509) อัตราภาระการชำระหนี้ดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นมาจนอยู่ในระดับ 5% ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520 - 2524) ในขณะเดียวกัน การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่สี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้เพื่อพัฒนาองทัพบกถึง 20,000 ล้านบาท ได้มีผลให้ภาระการชำระหนี้ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525 - 2529) เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และเป็นที่คาดกันว่า ในเวลาอีกไม่นานนัก รัฐบาลอาจต้องเขยิบเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ให้สูงกว่า 9%

บทเรียนจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ได้สอนให้เราเรียนรู้ว่า ชัดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศถึงจะเขยิบขึ้นแล้ว ก็ยังเขยิบขึ้นได้อีก

ตารางที่ 1

วงเงินสูงสุดที่กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกัน

พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510	ปว. 110/2515	พ.ร.บ. กำหนดอำนาจ กระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510	ปว. 17/2520
<p>กระทรวงการคลังจะก้อหน้ผู้กพันด้วการค้ำ ประกันเป็นจํานวนเงินเกินกว่าจํานวนดังกล่าวต่อ ไปนี้ รวมกันทั้งด้นในขณะทีก้อหน้ผู้กพันน้นมิได้</p> <p>(1) ในกรณีทีลูกหน้เป็นบริษัทจํากัดทีเป็น รัฐวิสาหกิจ สองเท่าของเงินกองทุนของ บริษัทจํากัด</p> <p>(2) ในกรณีทีลูกหน้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่า ของเงินกองทุนของสถาบันการเงินน้น</p> <p>(3) การก้อหน้ผู้กพันตาม (1) และ (2) ในปี งบประมาณหนึ่งๆต้องเป็นจํานวนไม่เกิน ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณน้นๆ</p>	<p>เหมือน พ.ร.บ.2510</p>	<p>(1) สี่เท่า</p> <p>(2) สี่เท่า</p> <p>(3) ไม่เกิน 5%</p>	<p>(1) หกเท่า</p> <p>(2) สี่เท่า</p> <p>(3) ไม่เกิน 10%</p>