

ขีดจำกัดในการก่อกำกับต่างประเทศ ถึงจะเขยิบขึ้นแล้ว ก็ยังเขยิบได้อีก

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

กราวพากษ์

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2525 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการก่อกำกับต่างประเทศเสียใหม่ เพื่อความรัดกุมและประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้อาจจำแนกได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ๆ

(1) มติเกี่ยวกับเพดานภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นชอบที่จะเขยิบเพดานภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เป็นร้อยละ 9

(2) มติเกี่ยวกับการบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ใน “ระเบียบการก่อกำกับต่างประเทศ พ.ศ. 2520” ไม่เพียงพอสำหรับการติดตาม การกำกับ และการรายงานผลการก่อกำกับต่อรัฐบาล จึงมีมติตั้งต่อไปนี้

2.1 ให้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีอำนาจในการควบคุมการก่อกำกับเพื่อการป้องกันประเทศ การก่อกำกับในภาครัฐวิสาหกิจ การก่อกำกับในภาครัฐบาลที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน รวมตลอดทั้งหนี้ที่มีอายุสั้นกว่า 1 ปี จากเดิมที่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในด้านนี้เลย

2.2 ให้มีการจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการใช้เงินกู้ โดยกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการจัดเตรียมและกำหนดความต้องการใช้เงินกู้ในแต่ละปี และให้มีรายละเอียดที่จำเป็นในการกู้แต่ละรายการ รวมทั้งความต้องการเงินบาทสมทบ

2.3 จัดการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักๆ ให้เหมาะสม และให้มีการทำแผนโครงการเงินกู้ 3 ปี

(3) มติเกี่ยวกับการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เนื่องจากมีการนำเงินกู้จากต่างประเทศไปใช้ในทางที่ไม่สมควร จึงได้มีมติตั้งต่อไปนี้

3.1 ห้ามมิให้นำเงินกู้มาใช้จ่ายในลักษณะเป็นเงินเดือนแก่พนักงานและข้าราชการ

3.2 การกู้เงินมาสร้างอาคารและสถานที่ในลักษณะที่มีใช้เป็นการลงทุน ห้ามมิให้ใช้มาตรฐานการก่อสร้างของต่างประเทศ

3.3 การกู้เงินที่มีเงื่อนไขบังคับให้จ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ ให้กระทำได้เฉพาะโครงการที่ต้องการเทคนิคสูงเท่านั้น ไม่รวมถึงโครงการที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการกู้เงินเพื่อจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ

เหตุใดจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

ความจำเป็นที่ประเทศด้อยพัฒนาดังเช่นประเทศไทย ต้องกู้เงินจากต่างประเทศนั้น อาจเกิดจากเหตุอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เงินออมภายในประเทศไม่เพียงพอแก่ความต้องการลงทุนภายในระบบเศรษฐกิจ ความต้องการให้ระบบเศรษฐกิจสามารถจำเจริญเติบโตในอัตราอันรวดเร็ว จึงผลักดันให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อชดเชยช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หากพิจารณาเฉพาะภาครัฐบาล ความจำเป็นที่รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ก็เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายในกิจกรรมอันพึงเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สอง ความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีซึ่งไม่สามารถหาได้ภายในประเทศ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งผลักดันให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ต้องชำระค่าสินค้าด้วยเงินตราต่างประเทศ หากรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศอันได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก มิไม่เพียงพอที่จะนำไปซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีอันจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศจากต่างประเทศ ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการนี้

อย่างไรก็ตาม หากการที่รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศเกิดจากการมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ปัญหาพื้นฐานที่พึงพิจารณาก็คือ รัฐบาลได้ใช้ความพยายามในการระดมทุนอย่างเต็มที่แล้วหรือยัง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันบ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลยังมิได้ใช้ความพยายามในการระดมทุนภายในประเทศเท่าที่ควร รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติยังมีอัตราส่วนต่ำกว่าประเทศอื่นๆที่อยู่ในลำดับขั้นแห่งการพัฒนาใกล้เคียงกัน

ส่วนการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำไปซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยี อันไม่สามารถหาได้ภายในประเทศนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาพื้นฐานว่า โครงการที่ต้องใช้สินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีดังกล่าวนี้เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมมากน้อยเพียงใด

รัฐบาลกับหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

รัฐบาลอาจต้องเกี่ยวข้องกับหนี้เงินกู้ต่างประเทศในฐานะที่แตกต่างกันอย่างน้อย 3 ในฐานะด้วยกันคือ

ประการแรก รัฐบาลอาจเป็นผู้กู้หนี้เงินกู้ต่างประเทศโดยตรง ในกรณีที่รัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยราชการต่างๆมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยในการทำสัญญากู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินต่างประเทศ แล้วแต่กรณี

ประการที่สอง รัฐบาลมิได้เป็นผู้ก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศโดยตรง แต่ทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ กรณีดังกล่าวนี้มักเกิดจากการที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจไปกู้เงินจากต่างประเทศ แล้วให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันในนามของรัฐบาลไทย ในกรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันด้วยการชำระหนี้แทน

ประการที่สาม รัฐบาลอาจมีความเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพียงในฐานะผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวนี้ หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนไปก่อหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลก็เพียงแต่ให้คำรับรองว่า เมื่อถึงกำหนดต้องชำระหนี้ต่างประเทศดังกล่าวนี้ จะมีเงินตราต่างประเทศมากพอที่จะให้แลกเปลี่ยนชำระหนี้ตามงวดที่ต้องชำระ แต่ถ้าหากหน่วยงานที่เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลก็ไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใด

ในการพิจารณาภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล โดยทั่วไปจะพิจารณาหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อขึ้นโดยตรง รวมทั้งหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเท่านั้น ส่วนหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลให้คำรับรองเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราต่างประเทศนั้น มิได้นำมาคำนวณรวมไว้ด้วย เพราะมิได้ถือเป็นภาระของรัฐบาลแต่ประการใด

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

กล่าวโดยถ้อยคำแล้ว คนไทยหนึ่งคนเป็นหนี้ต่างประเทศประมาณคนละ 2,500 บาท

หนี้เงินกู้ต่างประเทศกับภาระของชนรุ่นหลัง

นับตั้งแต่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกเป็นต้นมา นักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นร่วมกันว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศย่อมสร้างภาระให้แก่ชนรุ่นหลัง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในชนรุ่นปัจจุบัน ย่อมทำให้ชนรุ่นปัจจุบันมีทรัพยากรสำหรับเสพสุขมากกว่าปกติ หากมีการนำเงินกู้นั้นไปซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ ทรัพยากรย่อมเคลื่อนย้ายจากต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย การใช้เงินกู้จากต่างประเทศจึงทำให้ชนรุ่นปัจจุบันสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากกว่าปกติ แต่เมื่อถึงกำหนดที่จะต้องชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ การชำระหนี้ดังกล่าวนี้มีภาระทำด้วยการใช้เงินบาท หากแต่ต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศนั้นโดยพื้นฐานแล้วก็ต้องมาจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก หากหนี้เงินกู้ต่างประเทศถึงกำหนดต้องชำระในชนรุ่นหลัง ชนรุ่นหลังจะต้องกันรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกจำนวนหนึ่งสำหรับการชำระหนี้ นั่น ด้วยเหตุนี้เอง การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในชนรุ่นปัจจุบันจึงสร้างภาระให้แก่ชนรุ่นหลัง

หนี้เงินกู้ต่างประเทศกับภาระการชำระหนี้

ถ้าหากรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ ด้วยการออกหลักทรัพย์ ดังเช่น พันธบัตรและตั๋วเงินคงคลัง เพื่อขายให้แก่ประชาชน การไถ่ถอนหลักทรัพย์หรืออีกนัยหนึ่ง การชำระหนี้จะประสบปัญหายุ่งยากไม่มากนัก รัฐบาลเพียงแต่หารรายได้จากแหล่งต่างๆมาใช้เพื่อการนี้ หากรายได้ไม่เพียงพอ ก็อาจนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ และในท้ายที่สุด อาจใช้วิธีกู้เงินจากประชาชนมาชำระหนี้เท่าที่ครบกำหนด

แต่การชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะประสบปัญหายุ่งยากมากกว่านี้ เพราะต้องชำระในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ และเงินได้ในรูปเงินตราต่างประเทศก็ได้มาจากการขายสินค้าและบริการส่งออกเป็นสำคัญ การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ และปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถในการชำระหนี้ ก็คือ รายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกนั่นเอง

นัยทางนโยบาย

ความที่กล่าวข้างต้นนี้มีนัยสำคัญทางนโยบายที่ควรจะต้องกล่าวถึงอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก โดยเหตุที่หนี้เงินกู้ต่างประเทศต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ และรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ซึ่งโดยพื้นฐานได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก มีอยู่โดยจำกัด ดังนั้น การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงพึงกระทำภายในขอบเขตที่ไม่สร้างภาระในการชำระหนี้มากจนเกินไป ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้เป็นสำคัญ เกณฑ์ที่มักใช้พิจารณาก็คือ อัตราภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ประจำปี (รวมเงินต้นและดอกเบี้ย) กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ประการที่สอง โดยเหตุที่การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคม นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่า อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากโครงการดังกล่าวนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศ บางท่านมีความเห็นว่า ในเมื่อเหตุที่ผลักดันให้มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเป็นเพราะการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องเป็นโครงการที่เพิ่มผลผลิตในระบบเศรษฐกิจ จนทำให้การออมเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ

ประการที่สาม โดยเหตุที่เงินกู้ต่างประเทศเป็นภาระแก่ชนรุ่นหลัง โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องเป็นโครงการระยะยาวที่สามารถให้ผลประโยชน์แก่ชนรุ่นหลังได้

ขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ และในเมื่อความสามารถในการชำระหนี้ในขณะหนึ่งขณะใดมีอยู่โดยจำกัด การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศจึงพลอยต้องมีขีดจำกัดไปด้วย ในกรณีของไทย กฎหมายได้กำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ทั้งนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อขึ้นโดยตรงและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ดังจะกล่าวโดยละเอียดตามลำดับไป

ขีดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาล

ในกรณีของหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้โดยตรง กฎหมายกำหนดขีดจำกัดหรือเพดานในการก่อหนี้ดังกล่าวนี้ในรูปแบบต่างๆกันอย่างน้อย 3 รูปแบบ

(1) *อัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี* การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในรูปแบบนี้ไม่เคยมีมาก่อน แต่เพิ่งปรากฏใน “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519” โดยมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบัน

การเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่การกู้เงินดังกล่าวนี้ในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า การก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งๆ จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ หากงบประมาณรายจ่ายกำหนดไว้ยิ่งมากเพียงใด การก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศจะกระทำ得多เพียงนั้น

การกำหนดขีดจำกัดในการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกู้ต่างประเทศรายปีกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นเกณฑ์ที่มีได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการชำระหนี้ เจตนารมณ์ของการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวนี้คงมุ่งจำกัดการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศ โดยกำหนดขอบเขตอย่างหยาบๆว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งๆนั้น จะอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศได้ไม่เกินอัตราส่วนเท่าไร

(2) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ประจำปีกับประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ

ตามมติของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 มีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศไว้ว่า จะไม่มีการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 13 ของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณนั้นๆ

เกณฑ์ดังกล่าวนี้กำหนดขีดจำกัดในการสร้างภาระในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ แม้ว่าในที่สุดแล้ว การชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องอาศัยเงินตราต่างประเทศ แต่รัฐบาลก็ต้องมีรายได้มากพอที่จะนำไปซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ด้วย

(3) อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 กำหนดขีดจำกัดในการก่อกู้เงินกู้ต่างประเทศไว้ว่า จะไม่มีการก่อกู้หนี้ที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรวมทั้งค่าจัดการเงินกู้รายปี มีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 5 ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี

เกณฑ์ที่กำหนดไว้นี้ ก็คือ ดัชนีที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า อัตราภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) นั่นเอง

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ เราจะพบว่า คราใดก็ตามที่อัตราภาระการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงถึงตัวชี้จนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะมีการผ่อนคลายขีดจำกัด ด้วยการขยับเพดานภาระการชำระหนี้ขึ้นไปอีก ทั้งนี้ปรากฏว่า นับตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2503 เป็นต้นมา (จนถึงปี 2525) รัฐบาลได้ผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศรวม 3 ครั้งคือ

ครั้งที่หนึ่ง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 ขยับเพดานอัตราภาระการชำระหนี้จากไม่เกิน 5% เป็นไม่เกิน 7%

ครั้งที่สอง ตามมติของคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2520 ให้มีการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพตามพระราชบัญญัติเงินกู้ป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ทั้งนี้รายจ่ายในการชำระหนี้ดังกล่าวนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในแต่ละปี ดังนั้น เมื่อรวมกับการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการอื่น อันมิใช่เพื่อพัฒนากองทัพ เพดานอัตราภาระการชำระหนี้จึงขยับจากไม่เกิน 7% เป็นไม่เกิน 9% ทั้งนี้โดยมีการจำแนกว่า อัตราภาระการชำระหนี้เพื่อพัฒนากองทัพจะต้องไม่เกิน 2% และเพื่อการอื่นไม่เกิน 7% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ครั้งที่สาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ขยับเพดานอัตราภาระการชำระหนี้เป็นไม่เกิน 9% ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยมีได้มีการจำแนกวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้ และเวลาเดียวกันนั้น ก็ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายเงินกู้ต่างประเทศในการควบคุมการก่อหนี้เพื่อการป้องกันประเทศ

ขีดจำกัดในการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศ

การค้าประกันเงินกู้นั้นมีอาจกระทำตามอำเภอใจหรือปราศจากกฎเกณฑ์ เพราะนัยสำคัญของการค้าประกัน ก็คือ หากผู้เป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ค้าประกันจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้แทน ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการค้าประกันเงินกู้ และจนถึงบัดนี้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้รวม 4 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510
- (2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2515
- (3) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2515
- (4) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520

ขีดจำกัดในการค้าประกันเงินกู้ กำหนดได้โดยอาศัยเครื่องมืออย่างน้อย 2 ชนิด

- (1) การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกันเงินกู้
- (2) การกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกัน

(1) การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกันเงินกู้

การกำหนดประเภทและลักษณะขององค์กรและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกัน นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งรอด มิฉะนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจปกครองปฏิบัติมิชอบดังที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2490-2500

กรณีนี้ออวเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ กรณีที่กลุ่มชอยราชครูจัดตั้งบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด แล้วใช้อำนาจรัฐในการค้าประกันเงินกู้ที่บริษัทดังกล่าวนี้กู้จากธนาคารแห่งอเมริกา ทั้งๆที่ในขั้นแรกนั้น บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัดเป็นวิสาหกิจเอกชนซึ่งตามหลักการแล้ว รัฐบาลมีสิ่งที่จะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการค้าประกันเงินกู้ แต่ภายหลังจากที่นายเล็อน บั้วสุวรรณ ซึ่งเป็นผู้จัดการถึงแก่กรรม กิจการของบริษัทดังกล่าวนี้ก็ทรุดโทรมลงจนรัฐบาลต้องเข้าไปบริหารชำระหนี้ที่ค้าประกัน และในที่สุด บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัดซึ่งจัดตั้งเป็นวิสาหกิจเอกชนต้องแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้โอนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในปี 2500 ก็ได้หยิบยกกรณีดังกล่าวนี้ขึ้นมาโจมตีในฐานะที่เป็นตัวอย่างของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์กรและหน่วยงานที่อยู่ในข่ายที่กระทรวงการคลังจะค้าประกันเงินกู้ มีอยู่เพียง 4 ประเภท อันได้แก่

- (1) ส่วนราชการ อันประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ตลอดจนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- (2) องค์กรของรัฐ อันได้แก่ องค์กรหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล
- (3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงิน เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม
- (4) บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่

4.1 บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือองค์กรของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หรือ

4.2 บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือองค์การของรัฐ และ/หรือบริษัทจำกัดตามข้อ (4.1) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

ในบรรดาองค์การ/หน่วยงานทั้ง 4 ประเภทที่รัฐบาลสามารถค้าประกันเงินกู้ได้นี้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เกือบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงวงเขตแห่งการค้าประกันนับตั้งแต่มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปี 2510 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงกฎหมายมีเฉพาะแต่คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ถือว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นรวมเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ต่อมาได้ขยายคำนิยามข้างต้นนี้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110/2515 โดยถือว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนหุ้นรวม ถือเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นคำนิยามที่ใช้อยู่ในขณะนี้ (2525) การเปลี่ยนแปลงคำนิยามดังกล่าวนี้ ทำให้ขอบเขตที่กระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้กว้างขวางกว่าเดิม กระนั้นก็ตาม มีข้อสังเกตว่า คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจของกระทรวงการคลังในการค้าประกันนั้นมีลักษณะเข้มงวดกว่าที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ เพราะในกรณีทั่วไป มักจะถือกันว่า วิสาหกิจที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นรวมเป็นรัฐวิสาหกิจ

(2) การกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกัน

นอกเหนือจากการกำหนดประเภทและลักษณะขององค์การ/หน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะค้าประกันแล้ว การกำหนดวงเงินสูงสุดในการค้าประกันก็เป็นมาตรการอีกประเภทหนึ่งที่ใช้ควบคุมการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งนี้ปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวนี้ตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

การกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน

พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510	ปว. 110	พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519	ปว. 17/2520
กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผู้ค้ำประกันด้วยวิธีการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้รวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ยกเว้นผู้ค้ำประกันนั้นมิได้ (1) ในกรณีที่ผู้ค้ำประกันนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ สองเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น (2) ในกรณีที่ผู้ค้ำประกันนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงิน (3) การก่อกำหนดผู้ค้ำประกันตาม (1) และ (2) ในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ	เหมือน พ.ร.บ. 2510	(1) สี่เท่า (2) สี่เท่า (3) ไม่เกิน 5%	(1) หกเท่า (2) สี่เท่า (3) ไม่เกิน 10%

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันเงินกู้ตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา มีผลในการผ่อนคลายขีดจำกัดในการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก วงเงินสูงสุดในการค้ำประกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 กำหนดไว้ว่า วงเงินกู้ที่ค้ำประกันในปีงบประมาณหนึ่งๆจะต้องมีไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ได้ขยายขึ้นเป็นไม่เกินร้อยละ 10 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520

ประการที่สอง วงเงินสูงสุดในการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 กำหนดไว้ว่า จะต้องไม่เกินสองเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ขยายขึ้นเป็นไม่เกินหกเท่าตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล ไม่ว่าจะค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลก่อกำหนดขึ้นโดยตรงและเงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกัน แต่ในยาม

ได้ก็ตามที่การก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดตามกฎหมาย ก็จะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อผ่อนคลายขีดจำกัดดังกล่าวนี้

มติคณะรัฐมนตรี 29 มิถุนายน 2525

มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศนั้น มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก มติเกี่ยวกับเพดานอัตราภาระการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศครั้งนี้มีความรัดกุมกว่าเดิมเป็นอันมาก เพราะก่อนหน้านั้น มีข้อกำหนดว่า การก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพจะทำให้อัตราภาระการชำระหนี้เกินกว่า 2% มิได้ ส่วนเงินกู้เพื่อการอื่นจะทำให้อัตราภาระการชำระหนี้เกินกว่า 7% มิได้ การกำหนดเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ไว้ไม่เกิน 9% ครั้งนี้ จึงมิได้มีผลในการขยับหรือผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศ แต่การที่ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศในการควบคุมการก่อกำหนดเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศย่อมมีผลเสมือนหนึ่งว่า ต่อแต่นี้ไป การก่อกำหนดเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศจะต้องพิจารณาควบคู่กับการกู้เงินเพื่อการอื่น จะพิจารณาแยกต่างหากดังที่เป็นมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) มิได้

ประการที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีต้องมาลงมติเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานในการใช้เงินกู้ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ อีกครั้ง ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า โครงการที่ใช้เงินกู้มิได้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จนในหลายต่อหลายกรณีการเบิกจ่ายเงินกู้มีอาจกระทำได้ภายในกำหนดเวลา ลักษณะปัญหาดังกล่าวนี้มิได้เพิ่งเกิดขึ้น หากทว่าได้มีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากกระบวนการกลั่นกรองโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ซึ่งเป็นไปอย่างหละหลวม หลายต่อหลายโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมิได้มีการศึกษาประโยชน์สุทธิตกแก่สังคมด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และหลายต่อหลายโครงการมิได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการใช้เงินกู้

ประการที่สาม การที่คณะรัฐมนตรีต้องมาลงมติเกี่ยวกับการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เช่น ห้ามนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนแก่พนักงานและข้าราชการ และห้ามใช้มาตรฐานการก่อสร้างของต่างประเทศในการสร้างอาคารและสถานที่ในลักษณะที่มีใช้การลงทุนนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า มีการใช้เงินกู้อย่างไม่สมควรอยู่ไม่น้อย

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 จะมิได้มีผลโดยพฤตินัยในการผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศ และขณะเดียวกันกลับช่วยย้ให้กระบวนการกลั่นกรองโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศ ตลอดจนการใช้เงินทุนจากแหล่งดังกล่าวนี้มีความรัดกุมขึ้น กระนั้นก็ตาม การกำหนดเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ไว้ในระดับไม่เกิน 9%

นั้น อาจวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่า เป็นการกำหนดเพดานไว้สูงเกินไป ในเมื่อกระบวนการกลั่นกรองโครงการที่ต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศยังหละหลวม และในเมื่อกระบวนการใช้จ่ายเงินกู้ยังไม่มีประสิทธิภาพอยู่เช่นนี้ เพราะหากมีการกลั่นกรองอย่างเข้มงวดและการใช้เงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สังคมไทยอาจได้รับประโยชน์จากเงินกู้ต่างประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่มีจำเป็นต้องเป็นหนี้เงินกู้ต่างประเทศมากเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศซึ่งมีจำนวนคิดเป็นประมาณร้อยละ 3.33 ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออกในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) อัตราภาระการชำระหนี้ดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นมาจนอยู่ในระดับ 5% ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่สี่ (2520-2524) ขณะเดียวกัน การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่สี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพซึ่งมีถึง 20,000 ล้านบาท มีผลให้ภาระการชำระหนี้ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และเป็นที่น่าวิตกกันว่า ในเวลาอีกไม่นานนัก รัฐบาลอาจต้องเขยิบเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ให้สูงกว่า 9%

บทเรียนจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ได้สอนให้เราเรียนรู้ว่า ชัดจำกัดในการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ถึงจะเขยิบขึ้นแล้ว ก็ยังเขยิบได้อีก