

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 25 ตุลาคม 2538

เพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

กระทรวงการคลังกำลังเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพื่อให้พิจารณาอนุมัติการปรับเพดานวงเงินกู้จากต่างประเทศประจำปีงบประมาณ 2539 จาก 3,200 ล้านดอลลาร์ เป็น 3,700 ล้านดอลลาร์ ทั้งนี้โดยอ้างว่า มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการสร้างโครงข่ายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสนามบินหนองงูเห่า โครงการรถไฟฟ้ามหานคร และโครงการขยายทางหลวง 6 เลน

เพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ นับเป็นวงเงินสูงสุดในประวัติศาสตร์ก่อนหน้าต่างประเทศของรัฐบาลไทย (ดูตารางที่ 1)

ก่อนปีงบประมาณ 2528 รัฐบาลกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศไว้ไม่เกิน 2,000 ล้านดอลลาร์ แต่เป็นเพราะวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศที่กำลังก่อตัวขึ้น รัฐบาลจึงต้องลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศลงตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2528 ลดลงเหลือ 1,600 ล้านดอลลาร์ และเหลือปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์ตลอดช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2529-2531 ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเกิดการกระจุกตัว อันเป็นผลจากการกู้เงินเพื่อซื้ออาวุธในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้ดูดให้รายได้จากการส่งออกตกต่ำลง อันกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย

ครั้งสังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะถดถอยและการส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศผ่านพ้นไป รัฐบาลจึงเริ่มเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นมา แต่การเขยิบเพดานเงินกู้ดังกล่าวนี้ค่อยเป็นค่อยไป จะมีการก้าวกระโดดบ้างก็แต่ในปีงบประมาณ 2534 2535 2537 และ 2539 (ดูตารางที่ 1)

การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลนับเป็นการสร้างวินัยทางการคลังที่สำคัญ เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่ป้องกันการใช้จ่ายอย่างเกินตัว และป้องกันมิให้มีการก่อหนี้เกินระดับความสามารถในการชำระหนี้ หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเงินกู้ต่างประเทศ จำต้องแข่งขันกันเสนอโครงการเพื่อแย่งชิงเงินกู้ต่างประเทศ หากการกลั่นกรองโครงการและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเป็นไปอย่างมีหลักมีเกณฑ์และด้วยความเป็นธรรมแล้ว การใช้เงินกู้ต่างประเทศก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นเพราะการกลั่นกรองโครงการ

เป็นไปด้วยความหละหลวม ประกอบกับการก่อกำหนดนี้ต่างประเทศปราศจากการถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงปรากฏกรณีโครงการเงินกู้จำนวนไม่น้อยที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม กระนั้นก็ตาม การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศได้ช่วยบรรเทาความเสียหายดังกล่าวนี้ได้บ้าง

การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศยังผลให้การก่อกำหนดนี้ต่างประเทศของรัฐบาลมีขอบเขตอันจำกัด ด้วยเหตุดังนั้นก็จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่มีการ 'วิ่งเต้น' ไม่เฉพาะแต่เพียงให้โครงการผ่านการกลั่นกรองของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น หากยังให้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศอีกด้วย การ 'วิ่งเต้น' ดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ยังมิได้สนใจศึกษา ดูจเดียวกับกรวิ่งเต้นของงบประมาณแผ่นดิน

การ 'วิ่งเต้น' ที่สำคัญ ได้แก่ การวิ่งเต้นเพื่ออยู่นอกกรอบเพดานเงินกู้ต่างประเทศ บริษัท การบินไทย จำกัด นับเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในเรื่องนี้ การบินไทยไม่ต้องการเสนอโครงการแข่งขันกับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ในการแย่งชิงเงินกู้ต่างประเทศ จึงพยายามผลักดันให้โครงการเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องบินของการบินไทยอยู่นอกกฎเกณฑ์ว่าด้วยเพดานเงินกู้ต่างประเทศ ความพยายามดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในยุค รสช. เมื่อ รสช. ลีนอำนาจการบินไทยต้องกลับเข้าแถวตามเดิม

วินัยทางการคลังจักทรงประสิทธิผลในการป้องกันประพฤติกกรรมที่สร้างความเสียหายแก่สังคมโดยส่วนรวมก็ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไม่มีช่องโหว่ หากมีข้อยกเว้นมากเพียงใด ช่องโหว่ก็มีมากเพียงนั้น ในกรณีเช่นนี้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นย่อมมีโอกาสสร้างวินัยทางการคลังได้

นอกเหนือจากการกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศแล้ว รัฐบาลในอดีตพยายามสร้างวินัยในการก่อกำหนดนี้ต่างประเทศด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

กฎเกณฑ์ข้อที่หนึ่ง การก่อกำหนดนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งๆ จักต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณนั้นๆ ทั้งนี้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 การก่อกำหนดนี้ตามกฎเกณฑ์ข้อนี้ครอบคลุมถึงการก่อกำหนดนี้เพื่อซื้ออาวุธด้วย ทั้งนี้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

กฎเกณฑ์ข้อที่สอง จะไม่มีการก่อกำหนดนี้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีเกินกว่าเพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) ที่กำหนดอัตราส่วนภาระการชำระหนี้เป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ (Debt Service

Payment) ก็บรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (foreign exchange earnings) ด้วยเหตุที่เงินกู้ต่างประเทศต้องชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ และรายได้ในรูปแบบเงินตราต่างประเทศย่อมได้มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ การกำหนดเพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการก่อหนี้เกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เพดานดังกล่าวนี้กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี และมักจะมีการขยับเพดานอยู่เสมอ (ดูตารางที่ 2) การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆว่า อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเกินกว่าเพดานที่ควบคุม

กฎเกณฑ์ข้อที่สาม จะไม่มีการก่อหนี้ต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและ ดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 13 ของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้งนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อนี้

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไร้ประสิทธิผล กฎเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นวินัยในการก่อหนี้ต่างประเทศมีอยู่เพียง 2 ข้อ คือ เพดานเงินกู้ต่างประเทศที่เป็นวงเงินสัมบูรณ์ (ไม่เกิน 3,700 ล้านดอลลาร์) และอัตราส่วนเงินกู้ต่างประเทศเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน (ไม่เกิน 10%)

ตารางที่ 1

พีดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย
ปีงบประมาณ 2528-2539
(ด้านเหรียญอเมริกัน)

| ปีงบประมาณ | พีดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย |
|------------|------------------------------------|
| 2528 | 1,600 |
| 2529 | 1,000 |
| 2530 | 1,000 |
| 2531 | 1,000 |
| 2532 | 1,200 |
| 2533 | 1,500 |
| 2534 | 2,000 |
| 2535 | 2,500 |
| 2536 | 2,500 |
| 2537 | 3,200 |
| 2538 | 3,200 |
| 2539 | 3,700 |

ที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 2

เพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ

(Debt Service Ratio)

คิดเป็นร้อยละของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

(%)

| มติ ค.ร.ม. | เพดานอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ |
|-------------------|--|
| 20 ธันวาคม 2503 | ไม่เกิน 5% |
| 14 กรกฎาคม 2507 | ไม่เกิน 7% |
| 15 สิงหาคม 2520 | (1) ไม่เกิน 7% สำหรับโครงการทั่วไป (2) ไม่เกิน 2% สำหรับโครงการเงินกู้ป้องกันประเทศ (3) รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 9% |
| 29 มิถุนายน 2525 | ไม่เกิน 9% โดยไม่แยกพิจารณาโครงการเงินกู้ป้องกันประเทศ ต่างหากจากโครงการเงินกู้อื่น ๆ |
| 29 พฤศจิกายน 2526 | อนุโลมให้เกินเพดาน 9% ระหว่างปีงบประมาณ 2527-2530 หลังจากนั้นให้เป็นไปตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 |