

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 30 ตุลาคม 2539

## การเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะกรรมการนโยบายการก่อกู้ต่างประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2539 มีมติให้เพิ่มเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2540 จากไม่เกิน 3,700 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เป็นไม่เกิน 4,100 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ รักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้สัมภาษณ์ภายหลังการลงมติในเรื่องนี้ว่า คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศด้วยความรอบคอบ โดยพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้เป็นสำคัญ การเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลเป็นผลจากปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ทำให้ต้องพึ่งเงินกู้ต่างประเทศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ (infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการทางด้านสาธารณูปโภค อาทิเช่น โครงการสนามบินหนองงูเห่า โครงการรถไฟฟ้ายุคใหม่ โครงการสร้างทางด่วน รวมถึงลดเงินโครงการจัดซื้อเครื่องบินของบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน)

แม้จะมีการเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศขึ้นไปอีก 400 ล้านดอลลาร์ แต่ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ (ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย) เพิ่มขึ้นไม่มาก เพราะเน้นการก่อกู้ระยะยาว ทั้งนี้รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศจะไม่เกินร้อยละ 5 ของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (foreign exchange earnings) ในขณะที่กรอบของนโยบายกำหนดเกณฑ์ไว้ว่า การก่อกู้ต่างประเทศของรัฐบาลจักต้องไม่ก่อให้เกิดภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เกินกว่าร้อยละ 9 ของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ถึงจะมีการประมาณการรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการขั้นต่ำ แต่อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) ก็ยังไม่เกิน 5% ซึ่งต่ำกว่าเพดานที่รัฐบาลกำหนด

เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เขยิบฐานะเพดานเงินกู้ต่างประเทศมาโดยตลอด จวบจนปีงบประมาณ 2528 จึงเริ่มปรับลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศลง เมื่อเคำกลางของวิกฤติการณ์เงินกู้ต่างประเทศ

เริ่มปรากฏ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการระจุกตัวของรายจ่ายในการชำระหนี้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการอยู่ในภาวะถดถอย รัฐบาลปรับลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศอย่างฮวบฮาบอีกครั้งหนึ่งในปีงบประมาณ 2529 และคงเพดานเงินกู้ต่างประเทศไว้ในระดับไม่เกิน 1,000 ล้านดอลลาร์ ระหว่างปีงบประมาณ 2529-2531 ต่อเมื่อวิกฤติการณ์ทางการคลังและวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศผ่านพ้นไป จึงเริ่มต้นเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นมา การเขยิบเพดานในปีงบประมาณ 2540 นับเป็นครั้งล่าสุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว เพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลก้าวกระโดดจากระดับ 1,000 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 2531 เป็น 4,100 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 2540 (ดูตารางที่ 1) เพิ่มขึ้นถึง 310% ในช่วงเวลา 10 ปี

ในปัจจุบัน หนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่มิได้ก่อโดยภาครัฐบาล หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเมื่อเทียบกับหนี้ต่างประเทศคงค้างทั้งหมดลดลงจาก 30.3% เมื่อสิ้นปี 2536 เหลือเพียง 24.0% เมื่อสิ้นปี 2538 (ดูตารางที่ 2)

การขาดแคลนเงินออมภายในประเทศทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งเงินออมจากต่างประเทศ การขยายตัวของการลงทุนในภาคเอกชน ประกอบกับความไม่สามารถของภาครัฐเร็วในการสร้างสมเงินออมเท่าที่ควร ทำให้ภาคเอกชนต้องพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏว่าที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-Saving Gap) สังคมเศรษฐกิจไทยจึงต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศต่อไป แต่การพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศในลักษณะไม่รู้จบมีผลกระทบต่อระดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) ของประเทศไทย

ในปี 2538 รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศตกประมาณ 7,957 ล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายภาครัฐบาลเพียง 2,029 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 25.5 ของรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศรวม (ดูตารางที่ 3) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลมิได้เพิ่มอย่างฮวบฮาบ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการควบคุมเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศ อันเป็นวินัยทางการคลังที่สำคัญ ภายหลังจากที่ได้รับบทเรียนมาแล้วจากวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศในระหว่างปี 2528-2529 อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเน้นการก่อหนี้ระยะยาว ดังจะเห็นได้ว่า หนี้ระยะยาวมีจำนวนถึง 99.5% ของหนี้ต่างประเทศคงค้างของรัฐบาลเมื่อสิ้นปี 2538 (ดูตารางที่ 2)

หนี้ต่างประเทศจำเป็นต้องชำระในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินตราสกุลหลัก ระบบเศรษฐกิจจะได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศก็แต่โดยการส่งออกสินค้าและบริการ การวัดความสามารถในการชำระหนี้ส่วนหนึ่งกระทำได้ด้วยการพิจารณารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการดังกล่าวนี้ อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ (Debt Service Ratio) ซึ่งเป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ จึงใช้เป็นมาตรวัดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ

ในปี 2538 อัตราส่วนภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศตกประมาณ 11.0% ในจำนวนนี้เป็นของภาครัฐบาลเพียง 2.8% (ดูตารางที่ 4) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเติบโตของอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนเป็นผลจากการก่อหนี้ต่างประเทศผ่าน BIBFs เป็นสำคัญ

หนี้ต่างประเทศคงค้างที่ผ่าน BIBFs มีเพียง 7,740 ล้านดอลลาร์เมื่อสิ้นปี 2536 เพิ่มขึ้นเป็น 27,503 ล้านดอลลาร์เมื่อสิ้นปี 2538 (ดูตารางที่ 2) ในทำนองเดียวกัน อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศที่ผ่าน BIBFs ซึ่งมีเพียง 0.2% ในปี 2536 เพิ่มขึ้นเป็น 3.1% ของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการในปี 2538 (ดูตารางที่ 4)

ด้วยการรักษานัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลมิใช่เรื่องน่าเป็นห่วงในปัจจุบัน ประเด็นที่น่าเป็นห่วงกลับเป็นภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยจะลดการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศได้อย่างไร การแก้ปัญหา พื้นฐานดังกล่าวนี้เท่านั้นที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถดำรงฐานะสัมพัทธ์ในสังคมเศรษฐกิจโลกได้

ตารางที่ 1

พีดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยปีงบประมาณ 2527-2540

(ล้านดอลลาร์)

ปีงบประมาณ	พีดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย
2527	2,000
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
2540	4,100

ที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ฉบับต่างๆ

**ตารางที่ 2**  
**หนี้ต่างประเทศคงค้างของสังคมเศรษฐกิจไทย**  
**สิ้นปีปฏิทิน 2536-2538**  
**(ด้านดอลลาร์อเมริกัน)**

ผู้กู้	2536	2537	2538
1. ภาครัฐบาล	14,171	15,714	16,405
1.1 หนี้ระยะยาว	14,171	15,534	16,317
1.2 หนี้ระยะสั้น	-	180	88
2. ภาคเอกชน	32,657	39,287	51,803
2.1 BIBFs	7,740	18,111	27,503
2.2 เอกชนที่มีชื่อ			
ธนาคาร	24,917	21,176	24,300
- หนี้ระยะยาว	12,654	13,733	17,168
- หนี้ระยะสั้น	12,263	7,443	7,132
3. หนี้ต่างประเทศรวม	46,828	55,001	68,208
4. หนี้ต่างประเทศรัฐบาล เทียบกับหนี้ต่างประเทศ รวม (%)	30.3	28.6	24.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 3**  
**รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศ**  
 (Debt Service Payments)  
 ปีปฏิทิน 2536-2538  
 (ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

ผู้กู้	2536	2537	2538
1. ภาครัฐบาล	1,799	1,943	2,029
1.1 เงินต้น	1,030	1,106	1,125
1.2 ดอกเบี้ย	769	837	904
2. ภาคเอกชน	3,429	4,574	5,928
2.1 BIBFs	115	934	2,265
2.2 เอกชนที่มีโชษธนาคาร	3,314	3,640	3,663
- เงินต้น	2,178	2,387	1,915
- ดอกเบี้ย	1,136	1,253	1,748
3. รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศ รวม	5,228	6,517	7,957

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 4**  
**อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ**  
**(Debt Service Ratio)**  
**ปีปฏิทิน 2536-2538**  
**(%)**

ผู้กู้	2536	2537	2538
1. ภาครัฐบาล	3.7	3.4	2.8
2. ภาคเอกชน	7.0	7.9	8.2
2.1 BIBFs	0.2	1.6	3.1
2.2 เอกชนที่มีใช้ธนาคาร	6.8	6.3	5.1
3. อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ	10.7	11.3	11.0

**ที่มา** ธนาคารแห่งประเทศไทย

**หมายเหตุ** อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศกับรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (foreign exchange earnings)