

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 17 พฤษภาคม 2534

## การเพิ่มเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะกรรมการพิจารณาการก่อหนี้ต่างประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 มีมติให้ขยายเพดานเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจากเดิมไม่เกินปีละ 1,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เป็นไม่เกินร้อยละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ความต้องการใช้เงินในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจต่างๆได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤษภาคม 2534) ขณะเดียวกัน ความสามารถในการรับภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยมีมากขึ้น นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ข้อเสนอในการเพิ่มเพดานเงินกู้ต่างประเทศดังกล่าวนี้จะขอมติคณะรัฐมนตรีในอีกสองเดือนข้างหน้า เพื่อใช้ในปีงบประมาณ 2535 ต่อไป (แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤษภาคม 2534)

ตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2533 รัฐบาลไทยมีหนี้ต่างประเทศคงค้างประมาณ 11,467 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 11,832 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยประกอบด้วยหนี้ของรัฐบาลเอง และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบัน หนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยเป็นการกู้ในรูปเงินเยน โดยมีถึงประมาณร้อยละ 55 อีกร้อยละ 25 เป็นเงินกู้ในรูปเงินดอลลาร์อเมริกัน ส่วนที่เหลือเป็นเงินกู้สกุลอื่นๆ

เพียงช่วงเวลา 7 ปีเศษก่อนหน้ารัฐบาลไทยเคยเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศชนิดที่ค่อนข้างรุนแรงในปี 2528-2529 ผมจำได้ดีว่า เมื่อคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?" ในเดือนกุมภาพันธ์ 2528 เพื่อเตือนสติรัฐบาล ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและโฆษกรัฐบาลต่างร่วมกันปฏิเสธว่า ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยยังไม่อยู่ในขั้นวิกฤติ ในปลายปี 2528 นั้นเอง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการประชุมทางวิชาการประจำปีได้เตือนรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะวิกฤติของภาระหนี้ต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยเสนอ

ประมาณการว่า ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งอยู่ในระดับ 27% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก (foreign exchange earnings) ในปี 2528 จะเติบโตขึ้นมาอยู่ในระดับ 30% ในปี 2531-2533 โดยที่อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ (debt service ratio) เฉพาะของภาครัฐบาลในปี 2528 ก็สูงถึง 11% แล้ว ซึ่งสูงกว่าเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ที่กำหนดไว้ไม่ให้เกิน 9%

การที่อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เติบโตขึ้นมาอยู่ระดับสูงในปี 2528-2529 ส่วนสำคัญเป็นเพราะเหตุว่ามีภาระหนี้ต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธในการพัฒนากองทัพเป็นจำนวนมาก ซึ่งเริ่มต้นในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และสืบต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2520-2524) เงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพดังกล่าวนี้มีความกระจุกตัวค่อนข้างสูง และถึงกำหนดในการชำระหนี้ในช่วงปี 2528-2533 ยังผลให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้กระจุกอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลกซึ่งทำให้การค้าระหว่างประเทศซบเซา ก็มีผลทำให้อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ (debt service payments) กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ทั้งๆที่ในตอนต้นรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปากแข็งและไม่ยอมรับว่าภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยอยู่ในภาวะวิกฤติ แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถทนหลอกตัวเองอยู่ได้ และดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ด้วยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการคือการกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ และการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ

แต่เดิมนั้น รัฐบาลกำหนดว่าจะมีการก่อหนี้ต่างประเทศไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปีงบประมาณ 2528 ได้ลดลงเหลือไม่เกิน 1,600 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ครั้นเมื่อวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเริ่มปรากฏอย่างชัดเจน รัฐบาลเริ่มเข้มงวดกับการก่อหนี้ต่างประเทศ โดยลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศลงมาอยู่ในระดับไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปีงบประมาณ 2529 ระดับเพดานดังกล่าวนี้ได้ใช้ต่อมาในปีงบประมาณ 2530-2531 ครั้นเมื่อภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยบรรเทาเบาบางลง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลก รัฐบาลจึงเริ่มเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศเป็นไม่เกินปีละ 1,200 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2532 และ 2533 ครั้นในปีงบประมาณ 2534 เขยิบขึ้นสู่ระดับไม่เกินปีละ 1,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และกำลังทะยานขึ้นสู่ระดับไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2535 ที่จะถึงนี้

ความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในระหว่างปี 2528-2531 ประกอบกับการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังระหว่างปี 2523-2525 นั้นไม่เพียงแต่จะทำให้การลงทุนด้านสาธารณูปโภค และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่างๆชะลอตัวลงเท่านั้น หากทว่ายังทำให้แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboards) ต้องหยุดชะงักลงด้วย ในเรื่องนี้มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดอย่างค่อนข้างรุนแรงระหว่างนายเสนาะ คุณาภกุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับนายวีระพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในขณะนั้น ความล่าช้าในการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และความไม่พอเพียงตลอดจนความด้อยพัฒนาของสาธารณูปโภคประเภทต่างๆซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศระหว่างปี 2528-2529 เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ถ้าพียงแต่การเพิ่มความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศเพียงมาตรการเดียวคงไม่สามารถช่วยให้สังคมเศรษฐกิจไทยฝ่าวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศมาได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลยังได้อาศัยการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ซึ่งประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน 2528 อีกด้วย นับตั้งแต่ปลายปี 2528 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวนี้ในการก่อหนี้ใหม่ ซึ่งเสียดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง (refinancing) ทั้งนี้เพื่อลดภาระรายจ่ายด้านดอกเบี้ยของรัฐบาล นอกจากนี้ภายหลังจากปีงบประมาณ 2530 ฐานะการคลังของรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้น และเริ่มมีงบประมาณเกินดุลจนเงินคงคลังเพิ่มพูนขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน รัฐบาลเริ่มนำเงินคงคลังไปใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศด้วย ผลจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดรายจ่ายดอกเบี้ยนับตั้งแต่ปลายปี 2528 เป็นต้นมาได้ประมาณ 7,900 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2533)

ความเข้มงวดในการก่อหนี้ ประกอบกับการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ทำให้รายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาลลดลงไปเป็นอันมาก นอกจากนี้ การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลก นับตั้งแต่ปลายปี 2529 จนถึงเดือนสิงหาคม 2533 ทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผลก็คือ อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาลลดลงตามลำดับจากระดับสูงกว่า 11% ในปี 2528 เหลือเพียง 10.6% และ 9.1% เมื่อสิ้นปี 2532 และ 2533 ตามลำดับ

การเขยิบเขตแดนเงินกู้ต่างประเทศมาสู่ระดับไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2535 ที่จะถึงนี้ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศได้หมดสิ้นไปแล้ว ผมมิได้มีความเห็นขัดแย้งกับแนวทางการเขยิบเขตแดนหนี้ต่างประเทศ ตรงกันข้าม ผมกลับเห็นว่า กระทรวงการคลัง ทั้งในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ใช้ความระมัดระวังและสุขุมรอบคอบในการเขยิบเขตแดนการก่อหนี้ต่างประเทศแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม ผมมีความเห็นว่า ในช่วงเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจนเขตแดนหนี้ต่างประเทศมิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผลในการป้องกันมิให้รัฐบาลก่อหนี้เกินกว่าระดับความสามารถในการชำระหนี้ไปอีกต่อไป ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ในขณะที่มีการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล รัฐบาล กลับปล่อยให้การกู้เงินจากต่างประเทศของภาคเอกชนเป็นไปอย่างค่อนข้างเสรี เครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการกำกับการเคลื่อนย้ายเงินกู้ระหว่างประเทศของภาคเอกชนก็มีเฉพาะแต่การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น ซึ่งมีไม่เครื่องมือที่สามารถสกัดกั้นการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนได้ นอกจากนี้ นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2533 เป็นต้นมา รัฐบาลยังมีแนวโน้มอันแจ่มชัดที่จะให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ (international capital mobility) เป็นไปโดยเสรี ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ภายในประเทศก็ตัวขึ้นมาอยู่ในระดับ 16-17% ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศสูงเพียง 6-7% ต่อปีเท่านั้น ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยภายนอกประเทศ ซึ่งสูงถึง 10% นี้ ได้ผลักดันให้ภาคเอกชนหันไปกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น ผลก็คือ หนี้ต่างประเทศคงค้างของภาคเอกชน ซึ่งอยู่ในระดับ 7,600 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 เพิ่มขึ้นเป็น 13,400 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 (*The Nation*, May 3, 1991) นั่นหมายความว่า การก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีมากกว่าภาครัฐบาลเสียด้วยซ้ำ โดยที่หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนสร้างภาระแก่ระบบเศรษฐกิจไทยไม่แตกต่างจากหนี้สาธารณะ

*ประการที่สอง* ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งกำลังเข้าคิวให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค โดยที่เอกชนที่ได้รับสัมปทานต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศในการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลมิได้เข้าไปควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศ เพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ลงทุนเองและต้องอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศในกรณีหลังนี้จะตกอยู่ในความควบคุมและกำกับของรัฐบาล การให้สัมปทานแก่เอกชนในการลงทุนจึงเป็น

มรรควิธีสำคัญที่รัฐวิสาหกิจใช้ในการขยายการลงทุน โดยที่ไม่ต้องติดขัดด้วยพีดานเงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลควบคุม

*ประการที่สาม* รัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งพยายามดิ้นรนขอเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อขยายการลงทุน แต่มักจะติดขัดด้วยพีดานเงินกู้ต่างประเทศ บริษัท การบินไทย จำกัดเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ประสบผลสำเร็จในการก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่ติดขัดพีดานเงินกู้ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจ รสช. ในการกำหนดนโยบายว่า เงินกู้ต่างประเทศของการบินไทยอยู่นอกพีดานหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลควบคุม (แนวหน้า 8 เมษายน 2534)

ดังนั้น การกำหนดพีดานเงินกู้ต่างประเทศจึงเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิผลในการ ควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศอีกต่อไป ในเมื่อรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจต่างๆสามารถหลบเลี่ยงพีดานเงินกู้ต่างประเทศ ด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชนในการลงทุน หรือด้วยการใช้อำนาจเผด็จการในการสั่งการให้สามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้ โดยอยู่นอกขอบข่ายการควบคุม