

## วิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย

บทความปริทัศน์ว่าด้วยการสัมมนาวิชาการเรื่อง "วิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย" การสัมมนาประจำปีครั้งที่ 8 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

บทความนี้ปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายสรุปเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2528

บทความปริทัศน์นี้มีสาระสำคัญรวม 5 ตอน ดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศแล้วหรือยัง
2. ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องกอบกู้หนี้ต่างประเทศหรือไม่
3. การกำหนดขีดจำกัดในการกอบกู้หนี้สาธารณะ
4. การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย
5. ประเด็นที่ควรศึกษาในอนาคต

## 1. ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศแล้วหรือยัง

เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชนเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา กล่าวคือ วงเงินกู้ผูกพันได้เพิ่มจาก 1,303.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) มาเป็น 7,181.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ดังนั้น เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2526 ประเทศไทยจึงมีหนี้คงค้างระยะเกินกว่า 1 ปีที่เบิกมาใช้จ่ายแล้วถึง 9,523.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>1</sup> ซึ่งสูงกว่ายอดหนี้คงค้างเมื่อสิ้นปี 2519 เกือบเท่าตัว

การกอบกู้หนี้ต่างประเทศอย่างมากมายทำให้ภาระการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนน่าวิตก ในปี 2526 และ 2527 สัดส่วนของภาระการชำระหนี้ภาครัฐบาลต่อรายได้จากการส่งออก (Debt Service Ratio) มีอัตราสูงเกินกว่า 9% ซึ่งเป็นเพดานของอัตราภาระการชำระหนี้ตามระเบียบการกอบกู้หนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 ภาระการชำระหนี้ยังมีแนวโน้มสูงขึ้นอีกในอนาคต และจะขึ้นสู่ระดับสูงสุดประมาณปี พ.ศ. 2530 - 2531 ทั้งนี้เป็นเพราะความหละหลวมในการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการเงินกู้ต่างประเทศเพื่อป้องกันประเทศในช่วงปี 2519 - 2520 และการกอบกู้หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการกู้จากตลาดเงินทุนเอกชนที่มีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรนเท่ากับเงื่อนไขการกู้จากแหล่งอื่นๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของภาระหนี้ดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2526 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการกอบกู้หนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 โดยให้อัตราส่วนภาระการชำระหนี้เกินเพดานบังคับ 9% ได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2527 - 2530

<sup>1</sup> หนี้จำนวนนี้สามารถแยกเป็นหนี้ภาครัฐบาล 6,865 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และหนี้เอกชน 2,658.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หนี้ของรัฐวิสาหกิจเป็นรายการสำคัญที่สุด (64%) ของหนี้ภาครัฐบาล

การนำเสนอข้อมูลปริมาณเงินกู้ต่างประเทศทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในการสัมมนาครั้งนี้ตลอดจนภาระในการชำระหนี้ก็ดีขึ้น ยังไม่ได้รวมข้อมูลหนี้ระยะสั้นหรือหนี้ซึ่งมีระยะเวลาชำระคืนน้อยกว่า 1 ปีไว้ หากมีการบวกข้อมูลเหล่านี้เข้าไปด้วย ประเทศไทยย่อมมีภาระหนี้และปริมาณเงินกู้ที่มากกว่านั้นอีก

ประเด็นที่อภิปรายกันอย่างกว้างขวางคือ ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศแล้วหรือยัง หากคำนิยามของ "วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ" หมายถึงสภาวะที่รัฐบาลไม่สามารถชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จนต้องขอผิดผ่อนการชำระหนี้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือในฐานะการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยก็ยังไม่ประสบวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบภาระหนี้ต่างประเทศของทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนในปัจจุบัน (2528) กับช่วงเวลาในอดีตก่อนปี 2519 เราพบข้อเท็จจริงจากผลการพยากรณ์ว่า ภาระรายจ่ายการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากจนเข้าใกล้ขีดอันตราย หากปล่อยให้เป็นอย่างนั้นต่อไป ปัญหาหนี้ต่างประเทศอาจนำไปสู่วิกฤติการณ์ได้โดยง่าย แต่เป็นที่น่ายินดีว่า รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และมีความพยายามในการที่จะไม่ให้แนวโน้มเป็นไปในทิศทางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีได้อภิปรายกัน แต่ปรากฏอยู่ในบทความของพรเพ็ญ วรโสภณทวีพร และเมธี ครองแก้ว (2528) คือ แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามลดปริมาณการก่อหนี้ต่างประเทศมาตั้งแต่ปี 2527 แต่ปัญหาการขาดดุลการคลังทำให้รัฐบาลต้องหันมากู้เงินจากตลาดในประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า ซึ่งมีผลให้ภาระการชำระหนี้จากงบประมาณแผ่นดินสูงขึ้นอีก

ปัญหาซึ่งได้มีการอภิปรายกันในที่ประชุมการสัมมนา คือ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินกู้ต่างประเทศและภาระการชำระหนี้เกิดจากเหตุปัจจัยอะไรบ้าง สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญได้แก่การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ในวงเงิน 20,000 ล้านบาท<sup>2</sup> การขยายปริมาณการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนการลงทุนและการกู้เพื่อสมทบเงินบาท เพราะรัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบปัญหาทางการเงินอันเนื่องมาจากนโยบายรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้มีการปรับราคาค่าบริการต่างๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง ประกอบกับการที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน นอกจากนี้ การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และการกู้เพื่อป้องกันประเทศยังเป็นการกู้จากตลาดเงินทุนเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรนเมื่อเทียบกับแหล่งเงินกู้อื่นๆ เช่น อัตราดอกเบี้ยสูง ระยะเวลาผ่อนชำระคืนสั้น ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหาภาระการชำระหนี้กระจุกตัว อย่างไรก็ตาม

<sup>2</sup> ต่อมาในปี 2524 ได้มีการออก "พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524" โดยไม่มีการกำหนดวงเงินกู้รวมดังกฎหมายปี 2519 แต่กำหนดว่าการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น

ประเด็นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไป คือ ทำไมจึงมีการกีดกันต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งที่ฟลอคสหายหยุด เกิดผลได้อภิปรายว่าฝ่ายทหารไม่มีความต้องการเงินกู้ดังกล่าว

## 2. ประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องกีดกันต่างประเทศหรือไม่

ความเห็นของผู้นำเสนอบทความ ผู้อภิปราย และผู้วิจารณ์ส่วนใหญ่ยอมรับว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นในการกีดกันต่างประเทศ ความจำเป็นดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากเหตุผล 2 ประการ

*ประการแรก* ประเทศไทยมีเงินออมภายในประเทศไม่เพียงพอกับความต้องการลงทุน ขณะที่ภาวะการออมในภาครัฐบาลเริ่มลดต่ำลงตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ระดับการลงทุนของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจยังคงเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เพราะรัฐบาลต้องการรักษาระดับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สัดส่วนของช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนของภาครัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติ จึงเพิ่มขึ้นจากระดับ 4.5% - 5.8% มาเป็น 7.5% - 8.1% ในช่วงปี 2523 - 2526

*ประการที่สอง* การที่ประเทศไทยมีปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเรื้อรัง อันเนื่องมาจากการส่งสินค้าเข้าและบริการจากต่างประเทศมากกว่าการส่งสินค้าและบริการส่งออก ทำให้ประเทศไทยขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ การกู้ยืมจากต่างประเทศจึงเป็นหนทางที่จะช่วยปิดช่องว่างทางการค้า และช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการกีดกันต่างประเทศจะลดน้อยลงได้หากมีการปรับปรุงระบบการระดมทรัพยากรภายในประเทศ เพราะเหตุว่าปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในขณะนี้ (2528) คือ ภาครัฐบาลมีการใช้จ่ายเกินตัว แต่ไม่สามารถระดมทรัพยากรได้เพียงพอ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

*ประการแรก* โครงสร้างรายได้ด้านภาษีอากรมีความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติต่ำ และมีแนวโน้มที่ความยืดหยุ่นดังกล่าวจะตกต่ำลง กล่าวคือ เมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น 10% รายได้จากภาษีอากรจะเพิ่มขึ้นเพียง 9% ภาวะเช่นนี้เกิดจากปัญหาโครงสร้างภาษีอากรที่มีฐานภาษีทางตรงค่อนข้างแคบ และรายได้จากภาษีส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาภาษีทางอ้อม การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรที่มีฐานภาษีทางตรงย่อมทำให้ปริมาณเงินออมภาครัฐบาลสูงขึ้น และอาจมีผลดีทำให้การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของประชาชนที่มีฐานะดีลดลง

*ประการที่สอง* การที่ระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิผลและขาดประสิทธิภาพ ความไม่มีประสิทธิผลเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายผิดประเภทหรือการใช้จ่ายในโครงการที่ไม่สมควรจะใช้จ่าย ถ้าหากมีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน แล้วจัดเรียงลำดับโครงการต่างๆตามความสำคัญ การเลือกเฉพาะโครงการที่มีความสำคัญต้นๆจะก่อให้เกิดการใช้จ่ายที่มีประสิทธิผล ในอดีตรัฐบาลมิได้นำโครงการทั้งหมดโดยเฉพาะโครงการกู้เงินจาก

ต่างประเทศมาเรียงลำดับความสำคัญ เพราะมีปัญหาคารขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุม การกู้ยืมเงินของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ การใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลเช่นนี้เกิด จากความเคยตัวของรัฐบาลในอดีต เนื่องจากอัตราการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง ทำให้สามารถหาเงินมาใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยได้ แต่เมื่อเศรษฐกิจรัดตัว รัฐบาลจึงหันไปพึ่งแหล่ง เงินกู้ต่างประเทศเพื่อรักษาระดับการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยไว้ นอกจากนี้ปัญหาประสิทธิผลแล้ว ยังมีปัญหาการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการใช้จ่ายที่สูงเกินเหตุ การแก้ไขปัญหา ประสิทธิภาพเป็นเรื่องยากและอาจได้ผลน้อยกว่าการแก้ปัญหาประสิทธิผล

ในด้านการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของภาคเอกชนนั้น ถึงแม้โดยปกติเอกชนจะมีการ กู้ยืมอย่างมีเหตุผล แต่บางครั้งการเปลี่ยนแปลงภาวะการเงินและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกอาจมี ผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเงินทุนเข้าออกจากประเทศไทย จนอาจส่งผลเสียต่อเสถียรภาพ ทางการเงินของระบบเศรษฐกิจได้ จึงสมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณามาตรการ ควบคุมเงินกู้จากต่างประเทศ เช่น มาตรการภาษี มาตรการควบคุมคุณภาพของการก่อหนี้เอกชน เป็นต้น

### 3. การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ

การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (ก) ขีดจำกัดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ และ
- (ข) ขีดจำกัดเกี่ยวกับภาระในการชำระหนี้

#### 3.1 ขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ

มีกฎหมายอย่างน้อย 3 กลุ่มที่กำหนดขีดจำกัดการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

(ก) กฎหมายกลุ่มแรก กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- (2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และ
- (3) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

กฎหมายวิธีการงบประมาณกลุ่มนี้เป็นแม่บทสำคัญของการกำหนดขีดจำกัดในการ ก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งหมายถึงการก่อหนี้ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ แต่เดิมนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า การกู้เงินในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้อง ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่ทว่าในปี 2514 - 2515 รัฐบาลมีรายจ่ายในการก่อหนี้เพื่อป้องกันประเทศเพิ่มมากขึ้น ประกอบ กับการที่เงินออมภาครัฐบาลลดลง จึงมีการขยายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ โดยอาศัย

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดว่า การก่อกวนในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

ถึงแม้ว่ากฎหมายวิธีการงบประมาณจะเป็นแม่บทของการกำหนดขีดจำกัดในการก่อกวนสาธารณะของรัฐบาลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถที่จะควบคุมการก่อกวนต่างประเทศได้ เพราะเหตุว่า ตามจารีตทางการคลังในทางปฏิบัตินั้นถือว่า รายจ่ายที่ใช้จากเงินกู้ต่างประเทศเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณ รายจ่ายนี้จึงไม่ปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ในเวลาที่รัฐบาลเสนอเอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปี จะมีการแสดงวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายได้แก่ รายได้ประเภทต่างๆ และในกรณีที่รายจ่ายมากกว่ารายได้ ก็จะมีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณด้วยการกู้ภายในประเทศและการนำเงินคงคลังมาใช้ ส่วนเงินกู้จากต่างประเทศจะไม่ปรากฏในเอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปี ในทางปฏิบัติ เงินกู้ต่างประเทศส่วนใหญ่มิได้นำเข้าคลังแผ่นดินในบัญชีเงินคงคลัง แต่กลับถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ดังนั้นจารีตธรรมเนียมปฏิบัติจึงทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อกวนต่างประเทศได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการงบประมาณ

(ข) กฎหมายกลุ่มที่สอง กฎหมายกำหนดขีดจำกัดในการก่อกวนต่างประเทศของรัฐบาล กฎหมายในกลุ่มนี้มีอยู่ 2 ชุด ชุดแรกเป็นกฎหมายกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินต่างประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งในมาตรา 3 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจก่อกวนต่างประเทศโดยตรงเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปีงบประมาณหนึ่งๆ ได้เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายอีกชุดหนึ่งให้อำนาจในการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการป้องกันประเทศ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519

(2) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ. 2524

กฎหมายฉบับหลังนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อ เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางการทหารในปีงบประมาณหนึ่งๆ มูลค่าการกู้ตามกฎหมายฉบับนี้ เมื่อรวมกับการกู้ตาม พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(ค) กฎหมายกลุ่มที่สาม กฎหมายค้ำประกันเงินกู้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย

- (1) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110 พ.ศ. 2515
- (2) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ต่อมาได้มีการตรากฎหมายฉบับใหม่แทนฉบับเดิมคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 พ.ศ. 2520 กฎหมายทุกฉบับในกลุ่มนี้กำหนดว่า ในการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลนั้น กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น หากประมวลกฎหมายการกำหนดขีดจำกัดในการใช้จ่ายเงินกู้ ทั้งที่ปรากฏในกฎหมายวิธีการงบประมาณ ในกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้โดยตรง กับทั้งที่ปรากฏในกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันแล้ว รัฐบาลสามารถก่อนนี้สามารถจะทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เกินกว่า 40% ของงบประมาณรายจ่าย เพื่อดำเนินการดังกล่าวนั้น เป็นเพียงตัวเลขประมาณขั้นต่ำเท่านั้น

### 3.2 ขีดจำกัดการชำระหนี้สาธารณะ

ข้อบังคับในเรื่องนี้มีอยู่ 2 ส่วน

*ข้อบังคับส่วนแรก* เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ประจำปีกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 กำหนดไว้ว่า รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศประจำปีนั้นต้องไม่เกิน 13% ของประมาณการรายได้

*ข้อบังคับส่วนที่สอง* คือ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศประจำปีกับรายได้จากการส่งออก ซึ่งแต่เดิมตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2503 กำหนดไว้ว่า รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศนั้นจะต้องไม่เกิน 5% ของรายได้จากการส่งออก ขีดจำกัดนี้ได้ถูกผ่อนคลายเป็น 4 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายเพดานอัตราส่วนการชำระหนี้จากไม่เกิน 5% เป็นไม่เกิน 7% หลังจากนั้น ในวันที่ 15 สิงหาคม 2520 คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีมติอนุญาตให้มีการกู้เงินเพื่อพัฒนากองทัพ โดยสร้างภาระในการชำระหนี้ได้ไม่เกินอีก 2% ของรายได้จากการส่งออก ทำให้อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกเพิ่มเป็นไม่เกิน 9% ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 มีมติคณะรัฐมนตรีว่า เพดาน 9% ดังกล่าวนี้นี้จะไม่แยกพิจารณาวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ต่างประเทศดังเช่นในช่วงระหว่างปี 2520-2525 ทำยสุดเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2526 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ.2525 โดยให้อัตราส่วนการชำระหนี้เกินเพดานบังคับ 9% ได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2527-2530 และเป็นไปได้ว่า ในไม่ช้าอาจมีการขยายเพดานดังกล่าวขึ้นไปอีกก็ได้

จากการประมวลกฎหมายเกี่ยวกับขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้สาธารณะทั้งหมด มีข้อสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ

*ประการแรก* ถ้าหากพิจารณากฎหมายการคลังทุกฉบับรวมกัน รัฐบาลสามารถก่อก่อนนี้ทั้งภายในและภายนอกประเทศในปีงบประมาณหนึ่งๆ ได้มากกว่า 40% ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก และอาจเป็นอันตรายได้ในกรณีที่ประเทศถูกปกครองโดยรัฐบาลที่ขาดเหตุผล

*ประการที่สอง* แม้จะมีขีดจำกัดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการก่อก่อนนี้สาธารณะ แต่ขีดจำกัดดังกล่าวนี้ไม่มีประสิทธิผลแต่ประการใด เพราะยามใดก็ตามที่การก่อก่อนนี้สูงจนติดเพดาน รัฐบาลก็อาจยืดเพดานขึ้นไปได้เสมอ

*ประการที่สาม* สิ่งที่น่าท้อใจหลายบทความที่นำเสนอในที่ประชุมการสัมมนาครั้งนี้นักกล่าวถึงคือ ข้อสังเกตที่ว่า ไม่มีกฎหมายที่กำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัด และที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

#### 4. เหตุผลในการกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้สาธารณะ

การกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้สาธารณะดังกล่าวข้างต้นเกิดจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการที่แรก* เป็นเหตุผลด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้จะทำให้งบประมาณรายจ่ายมีไม่เกิน 1.25 เท่าของประมาณการรายได้ ซึ่งหมายความว่า ส่วนขาดดุลงบประมาณจะต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของประมาณการรายได้ เหตุผลที่ต้องมีการตั้งกฎเกณฑ์ข้อนี้เป็นเพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีความเกรงกลัวว่า ข้าราชการการเมืองที่ไม่เข้าใจกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจอาจเสนอให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงเกินขนาด จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หลักฐานสนับสนุนเหตุผลข้อนี้คือ การที่ผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะขออภิปรายตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะอภิปรายขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนด

*ประการที่สอง* การกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้สาธารณะเกิดจากการที่รัฐบาลและข้าราชการประจำต้องการจะรักษาระดับความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ เพราะหากไม่มีข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวแล้ว อาจจะมีการก่อก่อนนี้จนกระทั่งไม่สามารถชำระหนี้ได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้ดังกล่าวอาจมีผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน โดยเฉพาะในเวลาที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งรัฐบาลอาจต้องใช้งบประมาณขาดดุลจำนวนมาก ขีดจำกัดทางกฎหมายนี้จะไม่เปิดช่องให้มีการใช้งบประมาณที่มีส่วนขาดดุลมากถึงขนาดที่ช่วยอุดระบบเศรษฐกิจจากภาวะตกต่ำได้



ในการประชุมสัมมนาครั้งนี้ มีข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้  
 สาธารณะของรัฐบาล 3 ประการดังต่อไปนี้

*ข้อเสนอประการแรก* รัฐบาลควรมีการปฏิรูปกฎหมายการคลัง โดยประมวลบทบัญญัติ  
 เกี่ยวกับการกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้สาธารณะไว้ในที่เดียวกัน เพื่อเป็นการเกื้อกูลให้การ  
 บริหารหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

*ข้อเสนอประการที่สอง* ควรมีการกำหนดขีดจำกัดในการก่อก่อนนี้ต่างประเทศของ  
 รัฐวิสาหกิจที่มีใช้บริษัทจำกัด หรือที่มีใช้สถาบันการเงินด้วย

*ข้อเสนอประการที่สาม* ผู้เข้าร่วมสัมมนาและผู้เสนอบทความมีความเห็นว่า ช่องทาง  
 ในการก่อก่อนนี้สาธารณะของภาครัฐบาล ทั้งนี้ภายในและนี้ต่างประเทศในขณะนี้อยู่ในระดับที่สูง  
 เกินไป ควรมีการพิจารณาทบทวนขอบเขตขีดจำกัดการก่อก่อนนี้สาธารณะ จริงอยู่ถึงแม้ว่า ขณะนี้  
 คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศจะรับรู้ปัญหาดังกล่าวแล้ว และคณะกรรมการชุดปัจจุบัน  
 (2528) พยายามควบคุมการก่อก่อนนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับพอควร แต่การที่กฎหมายเปิดช่องให้  
 มีการก่อก่อนนี้ต่างประเทศได้ในระดับที่สูงย่อมเป็นอันตราย เพราะเท่ากับเป็นการปล่อยให้  
 การก่อก่อนนี้ผูกพันกับตัวบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศนั่นเอง

## 5. การบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย

จากเนื้อหาที่ปรากฏในบทความต่างๆในการสัมมนาครั้งนี้ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการ  
 บริหารหนี้ต่างประเทศ 7 ประเด็นดังต่อไปนี้

*ประเด็นแรก* การตัดสินใจเกี่ยวกับการก่อก่อนนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยเป็นเรื่องของ  
 ฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีบทบาทในการถ่วงดุลการวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร  
 ตามจารีตธรรมเนียมของประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น การตัดสินใจก่อก่อนนี้  
 ต่างประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ชนรุ่นหลังจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ข้อเสนอจากการ  
 สัมมนาครั้งนี้คือ การก่อก่อนนี้ต่างประเทศของรัฐบาลควรจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วม  
 ในกระบวนการตัดสินใจด้วย

*ประเด็นที่สอง* แต่เดิมนั้นกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการก่อก่อนนี้ต่างประเทศมิได้มี  
 ลักษณะรวมศูนย์ แต่มีลักษณะกระจายอยู่กัหลายองค์กร อาทิเช่น คณะกรรมการ  
 นโยบายเงินกู้ต่างประเทศ คณะกรรมการพิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการ  
 บริหารหนี้เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศ เป็นต้น ต่อมาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2523 คณะรัฐมนตรีจึง  
 มีมติให้ยุบคณะกรรมการพิจารณาการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารหนี้เงินกู้  
 เพื่อป้องกันประเทศ โดยรวมอำนาจหน้าที่ไว้ที่คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพียง  
 คณะเดียว ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2527 คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติให้รวมงานพิจารณา

การก่อหนี้ภายในประเทศเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศด้วย และเรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า "คณะกรรมการหนี้ของประเทศ" การตัดสินใจเหล่านี้มีผลให้การบริหารนโยบายหนี้สาธารณะมีเอกภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารนโยบายหนี้ต่างประเทศในปัจจุบัน (2528) ยังมีลักษณะเป็นองค์การเฉพาะกิจ สมควรที่รัฐบาลจะพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการก่อหนี้โดยการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารนโยบายหนี้แห่งชาติขึ้นเป็นองค์การประจำเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ

*ประเด็นที่สาม* ในการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ประเภทต่างๆ และโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ ถึงแม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศจะได้มาจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่ข้อมูลที่รายงานโดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกรมบัญชีกลางกลับแตกต่างกัน นอกจากนั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังยังมิได้จัดทำระบบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเงินกู้ต่างๆ แม้ว่าขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นริเริ่มที่จะดำเนินการก็ตาม

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐมีปัญหาในด้านข้อมูลก็คือ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 กำหนดวิธีการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งสร้างภาระในการชำระหนี้ไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้จากการส่งออก แต่ช่วงเวลาเพียงปีเศษต่อมา ภาระการชำระหนี้จริงกลับสูงถึงร้อยละ 10.2 ของรายได้จากการส่งออก จนคณะรัฐมนตรีต้องมีมติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 ดังกล่าวมาแล้ว

ฉะนั้น จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงระบบข้อมูลหนี้สาธารณะ ข้อมูลโครงการเงินกู้ รายงานการประเมินความเป็นไปได้และการประเมินผลโครงการเงินกู้ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาการก่อหนี้ให้มีระบบและมีประสิทธิภาพ

*ประเด็นที่สี่* การประเมินโครงการที่ขอกู้เงินจากต่างประเทศยังมิได้ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์อย่างเคร่งครัด ต้นทุนที่สังคมสูญเสีย (Social Cost) และประโยชน์ที่สังคมได้รับ (Benefit Cost) ของโครงการที่ประเมินกันมีลักษณะเป็น Mathematical Masturbation ไม่มีความพยายามอย่างจริงจังในการนำ Cost - Benefit Analysis มาใช้ในการประเมินโครงการอย่างเคร่งครัด ไม่เคยมีการถกเถียงอย่างจริงจังว่า อัตราการคิดลดทางสังคม (Social Discount Rate) ควรเป็นเท่าไร ทั้งๆ ที่การตัดสินใจกำหนดอัตราการคิดลดทางสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการตัดสินใจก่อหนี้สาธารณะ นอกจากนั้น สมควรที่จะพิจารณาทบทวนด้วยว่า โครงการเงินกู้ประเภทใดจะใช้หลักผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม และประเภทใดจะใช้หลักผลตอบแทนทางการเงิน ปัญหาการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการทั้งสองปัญหาข้างต้นนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลักประสิทธิภาพของโครงการเงินกู้ แต่โครงการบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อ

การกระจายรายได้และเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ จึงสมควรที่รัฐบาลจะต้องกำหนดเป้าหมายในด้านต่างๆให้ชัดเจนไว้ก่อน

*ประเด็นที่ห้า* การอนุมัติโครงการเงินกู้ต่างประเทศยังคงมีลักษณะเป็นการพิจารณาแต่เฉพาะคุณประโยชน์ของแต่ละโครงการ (Piecemeal Approach) มิได้มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ มิได้มีการเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่างๆ นอกจากนั้น ในอดีตปรากฏหลักฐานว่า มีโครงการเงินกู้ประเภท 'ฟ้าผ่า' และประเภท 'ใต้ดิน' ซึ่งเป็นโครงการที่มักจะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ปัญหาที่น่าสนใจคือ ในปัจจุบันยังมีโครงการประเภทเหล่านี้หรือไม่ การจัดลำดับความสำคัญของสาขาเศรษฐกิจอาจช่วยป้องกันมิให้เกิดโครงการประเภทเหล่านี้ได้

*ประเด็นที่หก* ความไร้ประสิทธิภาพของระบบการบริหารหนี้สาธารณะต่างประเทศได้เปิดช่องให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยที่หน่วยงานที่ใช้เงินกู้ไม่พร้อมที่จะใช้เงิน ทำให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้โดยไม่จำเป็น ค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นเพิ่มขึ้นตามลำดับจาก 69.6 ล้านบาท ในปี 2521 เป็น 310.7 ล้านบาท ในปี 2526 หน่วยราชการและผู้บริหารที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวจึงสมควรจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย

*ประเด็นที่เจ็ด* สมควรจะมีการประเมินผลของโครงการเงินกู้อย่างจริงจัง โดยหน่วยงานที่เป็นกลางว่า โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างๆในอดีตให้ผลตอบแทนสุทธิเท่าใด การประเมินผลโครงการไม่สมควรจะให้หน่วยงานผู้กู้เป็นผู้จัดทำอย่างเด็ดขาด เพราะจะเป็นการประเมินที่มีความลำเอียงเป็นพื้นฐาน

## 6. ประเด็นที่ควรศึกษาในอนาคต

จากการศึกษาบทความซึ่งนำเสนอในการประชุมทางวิชาการครั้งนี้ เราพบว่า เรามีความไม่รู้ในเรื่องต่างๆซึ่งสมควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมดังนี้

*ประเด็นแรก* จะต้องมีการจัดทำคลังข้อมูลหนี้สาธารณะต่างประเทศ เราจะต้องมีความรู้ที่สมบูรณ์มากกว่านี้เกี่ยวกับโครงการซึ่งใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เพราะการกู้เงินมีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจมหภาค

*ประเด็นที่สอง* เราไม่มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในการก่อหนี้ต่างประเทศ และไม่มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ หากเราคิดถึงข้อสมมุติของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีความเห็นแก่ตัว เราก็จะต้องอนุมานต่อไปว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการแต่ละคนในคณะกรรมการเหล่านั้นเป็นสัตว์เศรษฐกิจต้องการหาผลประโยชน์ส่วนตัว คนเหล่านี้ได้ผลประโยชน์อะไรบ้างจากการก่อหนี้ต่างประเทศ คนเหล่านี้ได้ค่านายหน้าและประโยชน์อื่นๆหรือไม่จากการเดินทางไปก่อหนี้ต่างประเทศ นี่เป็น

ประเด็นซึ่งไม่มีการศึกษา ผลการศึกษาย่อมเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดหลักการก่อนนี้ วิธีการและระเบียบในการก่อนนี้

*ประเด็นที่สาม* การศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนกับผลประโยชน์ (Cost - Benefit Analysis) ของโครงการเงินกู้ต่างประเทศเป็นรายโครงการ ในปัจจุบันยังไม่ค่อยมีการประเมินผลโครงการเงินกู้ ในกรณีที่มีการประเมินผลก็มักเป็นการจัดทำโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งมีความลำเอียงเป็นพื้นฐาน จึงสมควรให้หน่วยงานที่เป็นกลางเป็นผู้ประเมินผล

*ประเด็นที่สี่* หนี้ต่างประเทศในระดับคุณภาพควรจะเป็นเท่าไร เป็นหัวข้อที่ยังไม่มีการศึกษา

*ประเด็นสุดท้าย* การศึกษาผลกระทบของการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดได้เป็น 6 กลุ่ม

*ผลกระทบกลุ่มที่หนึ่ง* ผลกระทบที่มีต่อการจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจ ในประเด็นดังกล่าวนี้มีการวิจัยกันบ้างแล้ว ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เงินกู้จากต่างประเทศได้มีส่วนช่วยในการกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ประเด็นที่เรายังไม่มั่นใจ คือ ขนาดของการกระตุ้นดังกล่าวนี้มีมากน้อยเพียงใด และสิ่งซึ่งน่าจะต้องศึกษากันต่อไปก็คือว่า การกู้เงินจากต่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2520 ซึ่งได้นำมาใช้ในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลผลิตเป็นจำนวนมากนั้น ได้มีผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่ เพียงใด

*ผลกระทบกลุ่มที่สอง* ผลกระทบที่มีต่อการออม ในขณะนี้มีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เพียงชิ้นเดียว คืองานของ ดร.วิวัฒน์ชัย อุตถากร ซึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบสมการที่ใช้ประมาณการ (Attakorn 1982) ทำให้เรายังไม่มีความรู้ที่แน่ชัดว่า เงินกู้จากต่างประเทศนั้นมีผลดีหรือผลเสียต่อเงินออม ถ้าหากเรากู้เงินมาจากต่างประเทศ เพราะเหตุว่าเรามีปัญหาการขาดแคลนเงินออม เงินที่เรากู้มาใช้ภายในประเทศนั้นก็จะต้องมีบทบาทในการสร้างเงินออมขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้เราพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

*ผลกระทบกลุ่มที่สาม* ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ ประเด็นนี้เป็นประเด็นซึ่งมีผู้เข้าร่วมการประชุมหยิบยกขึ้นมาอภิปรายว่ายังไม่มีการศึกษาว่า โครงการเงินกู้ต่างๆนั้นมีผลดีผลเสียต่อการกระจายรายได้ได้อย่างไร แต่ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมนั้นเป็นไปในทางที่ผลเสียมากกว่าผลดี เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่เราควรจะศึกษา

*ผลกระทบกลุ่มที่สี่* ผลกระทบที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เงินกู้ต่างประเทศนั้นถ้านำมาใช้ในประเทศย่อมมีผลในการเพิ่มพูนปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ แต่ถ้านำไปใช้ซื้อของจากต่างประเทศ เงินกู้นั้นก็ไม่ได้ถูกนำเข้ามาในประเทศ ในส่วนนี้จึงควรมีการศึกษาข้อเท็จจริงว่า เงินกู้จากต่างประเทศในโครงการเงินกู้ต่างๆ โดยเฉพาะโครงการเงินกู้ของภาค

รัฐวิสาหกิจนั้นก็มีผลในการชะลอความถดถอยทางเศรษฐกิจเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2523 - 2525 หรือว่าเงินกู้ต่างประเทศมีผลในการซ้ำเติมแรงกดดันทางเศรษฐกิจ

*ผลกระทบกลุ่มที่ห้า* คือ ผลกระทบที่มีต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ประเด็นนี้ปรากฏอยู่ในบทความบางเรื่องว่า ในระยะสั้นนั้น การกู้เงินจากต่างประเทศนั้นจะมีผลดีต่อดุลการชำระเงิน แต่ในระยะยาวแล้วเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษากันต่อไปว่า เงินกู้ต่างประเทศจะมีผลอย่างไรต่อดุลการชำระเงิน

*ผลกระทบกลุ่มสุดท้าย* ผลที่มีต่ออริปไตยทางเศรษฐกิจ ประเด็นนี้เป็นประเด็นซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนได้หยิบยกขึ้นมาถามว่า การที่เราต้องไปพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศนั้น ทำให้เราสูญเสียอริปไตยทางเศรษฐกิจหรือไม่ เราสูญเสียเสรีภาพในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่ ในประเด็นดังกล่าวนี้ ในขณะที่มีงานที่ศึกษาเรื่องนี้โดยตรงมีอยู่ 2 เรื่อง คือ วิทยานิพนธ์ของอุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ (*อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ 2528*) กับวิทยานิพนธ์ของ ดร.กฤษเพิ่มทันจิตต์ (*Permtanjit 1982*) แต่ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นซึ่งควรให้ความสนใจศึกษากันต่อไปเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

## ปัจฉิมลิขิตปี 2543

เมื่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2528 เรื่อง "วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?" คณะผู้จัดได้ใส่เครื่องหมายคำถามท้ายหัวข้อไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่า คณะผู้จัดการสัมมนายังไม่แน่ใจว่า วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเกิดขึ้นแล้วหรือยัง บทความที่นำเสนออภิปรายวิเคราะห์ภาวะหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยในการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 8 นี้ ต่างให้ความเห็นว่า วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยกำลังก่อตัว ในเวลานั้นธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พากันปฏิเสธคำทำนายดังกล่าวนี้ แต่แล้วเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยอย่างรุนแรงในช่วงปี 2528 - 2529 รายได้จากการส่งออกตกต่ำ ยังผลให้ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศพลอยตกต่ำตามไปด้วย ผลที่ตามมาก็คือ อัตราภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ (Debt Service Ratio) ซึ่งเป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการเติบโตขึ้นสู่ระดับ 11% ในปี 2528

รัฐบาลแก้วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศด้วยการเพิ่มความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล ทั้งนี้ด้วยการลดวงเงินกู้ต่างประเทศประจำปี จากไม่เกินปีละ 1,600 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2528 เหลือไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันระหว่างปี 2529 - 2531 หลังจากนั้นจึงเขยิบเพดานดังกล่าวนี้ ขณะเดียวกัน ก็มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถก่อหนี้ใหม่ซึ่งเสียดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิมซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง (Refinancing) ภายหลังปี 2530 เมื่อเศรษฐกิจก้าวสู่ยุคแห่งความรุ่งเรือง รัฐบาลมีฐานะการคลังแข็งแกร่งขึ้น และมีฐานะการคลังเกินดุล รัฐบาลเริ่มนำเงินคงคลังไปใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการกำหนดนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลยังคงเป็นกระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการหนี้ โครงการเงินกู้ต่างประเทศจำนวนมากมิได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมิต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมา 15 ปีเศษ ภายหลังการสัมมนาปี 2528 แต่การประเมินโครงการยังขาดความเคร่งครัดทางวิชาการ การปฏิรูประบบการบริหารหนี้สาธารณะอันเป็นข้อเสนอจากการสัมมนาปี 2528 เพิ่งจะเริ่มต้นหลังวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ในสังกัดกระทรวงการคลัง ในปี 2543

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

บัณฑิต นิจถาวร และนริศ ชัยสุตร

"การประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล"

ใน *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (2528)

ปราณี ทินกร และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

"หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษาหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล  
ไทย"

ใน *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (2528)

พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร และเมธี ครองแก้ว

"ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้"

ใน *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (2528)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์

"วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?"

การสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 8 พ.ศ. 2528 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2528

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคินทร์

"การบริหารหนี้สาธารณะของไทย?"

ใน *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (2528)

อัจนา วัฒนานุกิจ

"หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ"

ใน *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (2528)

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

"อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ  
ไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา"

ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ) ทฤษฎีการพึ่งพา  
กับสังคมเศรษฐกิจไทย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528) หน้า 229 - 312*

**ข. ภาษาอังกฤษ**

Attakorn, Wiwatcha.

"Thailand's Development Policy and the External Debt Problem, 1961-1979".

Ph.D. Dissertation, Indiana University, 1982.

Permtanjit, Krit.

*Political Economy of Dependent Capitalist Development : Study on the Limits of the Capacity of the State to Rationalize in Thailand.*

Bangkok : Social Research Institute, Chulalongkorn University, 1982.