

การกู้เงินจากต่างประเทศภาครัฐบาล

1. ประวัติการกู้เงินจากต่างประเทศ

การคลังของประเทศไทยแต่เดิมนั้น ไม่มีนโยบายกู้เงินมาใช้จ่าย เพราะขอบเขตรายจ่ายของรัฐบาลไทยในสมัยก่อนยังอยู่ในวงแคบ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2437 ได้มีผู้เชี่ยวชาญทางการคลังชาวอังกฤษชื่อ Mr. Michel Innes ซึ่งประเทศไทยได้ขอตัวมาจากตำแหน่งที่ปรึกษาการคลังของประเทศอียิปต์เป็นเวลา 3 ปี ได้ทำบันทึกรายงานเสนาศึกษากระทรวงการคลังโดยสรุปว่า

1.1 การคลังของประเทศไทยในขณะนั้นนับว่ามีคงมาก มีงบประมาณสมดุล (Balance Budget) เกือบเข้าได้เท่าใดก็จ่ายเท่านั้น

1.2 การดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้ซำกว่าประเทศอื่น เพราะมีรายได้เหลือสำหรับการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างทางรถไฟ หรือคานอื่น ๆ ใดนอย

1.3 ประเทศไทยจึงต้องเลือกระหว่างการใช้วิธีไม่มีหนี้เพื่อรักษาชื่อเสียงของประเทศ หรือยอมเป็นหนี้เพื่อความเจริญทัดเทียมประเทศอื่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับกรณีที่จะกู้เงินมาดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ แต่การดำเนินการกู้เงินได้เริ่มกันอย่างจริงจังในปลายปี พ.ศ. 2445 ในที่สุดเมื่อปลายปี พ.ศ. 2447 ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการกู้เงินโดยออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดการเงินลอนดอนและปารีส เรียกว่าเงินกู้ยุโรป พ.ศ. 2447 จำนวน 1,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง โดยให้ธนาคารฮ่องกงและธนาคารอินโดจีนเป็น

ตัวแทน อัตราคอกเบี้ยเงินกู้ระยะ 4.5 ต่อปี จ่ายคอกเบี้ยปีละ 2 ครั้ง กำหนดชำระคืน 40 ปี วัตถุประสงค์เพื่อนำไปลงทุนสร้างทางรถไฟ การกู้เงินครั้งนี้มีผู้เสนอใหญ่ถึง 8 เท่าของจำนวนที่ขอกู้ และโคชำระเงินกู้คืนทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ. 2487

การกู้เงินครั้งนี้เป็นก้าวแรกที่รัฐบาลไทยโคเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากที่เคยโคใช้จ่ายเฉพาะจากรายโคที่จัดหามา โคมาเป็นการใช้นโยบายการกู้เงิน-ควย หลังจากการกู้เงินครั้งนี้แล้ว ก็มีการกู้เงินต่างประเทศโดยการ ออกพันธบัตรชวยอีก 4 ครั้ง เงินกู้ยุโรป พ.ศ. 2450 จำนวน 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ เงินกู้จากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2452 จำนวน 4,630,000 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ เงินกู้ยุโรป พ.ศ. 2465 จำนวน 2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ และเงินกู้ยุโรป พ.ศ. 2467 จำนวน 2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ ต่อจากนั้นก็ไม่มีการกู้เงินต่างประเทศโควิธี การออกพันธบัตรชวยในตลาดเงินอีกเลย จนกระทั่งถึงปัจจุบันโคเปลี่ยนแปลงเป็นการกู้เงินโคโดยตรงจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ จากรัฐบาลต่างประเทศและจากองค์การระหว่างประเทศแทน ซึ่งต้องจัดทำเป็นโครงการ (Project) และต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศ

2. ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

การกู้เงินระหว่างประเทศถือวาคือ เป็นเรื่องของการระดมเงินทุนจากประเทศที่มีเงินทุนมากไปยังประเทศที่มีเงินทุนน้อยหรือไม่มีเงินทุน

ความจำเป็นในการกู้เงินจากต่างประเทศ สรุปโคได้ 4 ประการคือ

2.1 ความจำเป็นในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ

การคลังของประเทศไทยแต่เดิมนั้น โควิธีซึ่งงบประมาณเสมอคู่ล คือ รายโคเท่ากับรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถพัฒนาประเทศโคเท่าที่ควร เพราะรายโคและเงินออมของประเทศมีน้อย เมื่อต้องการเงินทุนมาพัฒนาประเทศ ประเทศไทยจึง

ต้องใช้นโยบายการกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การกู้เงินในครั้งแรก ๆ นั้น เป็นการกู้แบบครั้งคราว แต่เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลไทยจึงได้ใช้นโยบายการกู้เงินจากต่างประเทศต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 การขาดแคลนเงินตราระหว่างประเทศ

การลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนซื้อสินค้าประเภททุน (Capital goods) ซึ่งประเทศไทยผลิตเองไม่ได้ หรือผลิตได้น้อย ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศนั้น จะต้องจ่ายชำระค่าสินค้าเป็นเงินตราต่างประเทศ เงินตราต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ ได้แก่ ดอลลาร์สหรัฐ ปอนด์สเตอร์ลิง ดอลลาร์แคนาดา ยูโร สวิสฟรังก์ และฟรังก์ฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อสั่งซื้อสินค้าประเภททุนเข้ามาจำนวนมาก ๆ จำนวนเงินตราต่างประเทศที่เป็นเงินทุนสำรองมีไม่เพียงพอ จึงต้องใช้วิธีการกู้เงินจากต่างประเทศ สำหรับชำระเป็นค่าสินค้าและบริการที่จะต้องจัดหาจากต่างประเทศ

2.3 การรักษาการไหลเข้าของเงินทุนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Capital inflow)

ในแต่ละปีเงินทุนที่เป็นเงินตราต่างประเทศจะมีการไหลเข้าไหลออกตลอดเวลา ตัวอย่างเงินทุนไหลเข้า ได้แก่ เมื่อประเทศไทยกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเมื่อคนไทยไปลงทุนในต่างประเทศได้รับกำไรแล้วนำเงินตราต่างประเทศกลับมายังประเทศไทย ทำนองเดียวกันเมื่อประเทศไทยชำระคืนเงินต้น หรือดอกเบี้ยเงินกู้ในแต่ละปี ก็เป็นเงินทุนไหลออก (Capital outflow) ดังนั้น ถ้าต้องการเงินทุนไหลเข้าเพื่อเป็นเงินทุนสำรองก็ต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

2.4 การขาดแคลนเงินบาทสมทบ

ในการกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ ระบายบางส่วน ของโครงการเงินกู้ ผู้กู้ต้องจัดหาเงินมาสมทบเอง ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างเขื่อนเจ้าพระยา สมมติว่าเขื่อนนี้ราคา 1,000 ล้านบาท สถาบันเงินกู้จะใหญ่ส่วนที่จะต้องซื้อสินค้าประเภททุน หรือจ้างงานก่อสร้างที่ต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Component) โดยจะกำหนดจากโครงการทั้งหมดว่าจะให้รัฐบาลไทยกู้เงินกี่เปอร์เซ็นต์ของเงินลงทุนทั้งสิ้น (Total Investment cost) ถ้าใหญ่ 60 เปอร์เซ็นต์ อีก 40 เปอร์เซ็นต์ของเงินที่ลงทุนในโครงการนั้น ถ้าเป็นโครงการของส่วนราชการ รัฐบาลไทยก็ต้องจัดเงินงบประมาณสมทบให้ แต่ถ้าเป็นโครงการของรัฐวิสาหกิจก็ต้องใช้เงินรายได้ของตนเองมาสมทบ ในกรณีที่เงินที่จะนำมาสมทบมีไม่เพียงพอ ก็ต้องใช้วิธีการกู้เงินจากต่างประเทศมาสมทบ

3. โครงการเงินกู้ต่างประเทศช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4

เนื่องจากโครงการเงินกู้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่สามารถแยกให้เห็นรายละเอียดของแต่ละโครงการได้ จึงขอจำแนกประเภทของโครงการเงินกู้ที่ประเทศไทยได้กู้มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2505 - 2524) ตามสาขาเศรษฐกิจตามตารางที่ 2-1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2-1 เงินอุดหนุนช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ

	แผน 1 พ.ศ. 2505-2509	แผน 2 พ.ศ. 2510-2514	แผน 3 พ.ศ. 2515-2519	แผน 4 พ.ศ. 2520-2524	รวมแผน 1-แผน 4 พ.ศ. 2505-2524
ยอดรวม(ล้านบาท)	4,636.0	8,511.6	21,022.4	162,117.7	196,287.6
อัตราการเติบโต	-	83.6%	147.0%	671.2%	-
จำแนกตามสาขา (% ของยอดรวม)					
1. การขนส่งและการติดต่อ (Transport & Communication)	40.7	30.4	23.2	21.0	22.1
2. การอุตสาหกรรม (Industry)	2.8	10.3	10.4	11.8	11.4
3. การศึกษาและประชากร (Education & Population)	2.6	0.2	7.0	1.2	1.8
4. การสาธารณสุข (Health)	-	-	-	0.05	0.04
5. สาธารณูปโภค (Public Utility)	-	-	2.5	6.3	5.5
6. การพัฒนาชนบท (Rural Development)	-	-	2.0	2.8	2.5
7. เกษตรกรรมและชลประทาน (Agriculture & Irrigation)	17.1	11.2	19.9	10.5	11.7
8. พลังงาน (Power)	36.8	47.7	34.0	19.0	22.4

ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

	แผน 1 พ.ศ. 2505-2509	แผน 2 พ.ศ. 2510-2514	แผน 3 พ.ศ. 2515-2519	แผน 4 พ.ศ. 2520-2524	รวมแผน 1-แผน 4 พ.ศ. 2505-2524
9. การป้องกันประเทศ (Defence Loan)	-	-	-	12.0	9.9
10. อื่น ๆ (Others)	-	0.2	1.0	15.2	12.6

ที่มา : กองเงินกู้ กระทรวงการคลัง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 2-1 จะเห็นได้ว่าในการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 เงินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในโครงการ เพื่อการพัฒนา ระบบการขนส่ง และการติดต่อ และทางคานพลังงาน ซึ่งเป็นการจัดสรร เงินไปลงทุนในโครงการขั้นพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 - 2524 เงินเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาในสองสาขานี้ รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค คิดเป็นร้อยละ 50 ของเงินทั้งหมด

สาขาที่ได้รับความสนใจรองลงมาคือ สาขาเกษตรกรรมและการชลประทาน ได้รับเงินร้อยละ 11.7 และสาขาอุตสาหกรรมร้อยละ 11.4

สาขาที่ได้รับเงินน้อยมากคือ สาขาสังคม ซึ่งรวมถึงการศึกษาและประชากร การสาธารณสุข และการพัฒนาชนบท จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ที่ 1-4 ได้รับเพียงร้อยละ 4.34 ซึ่งยังน้อยกว่าเงินเพื่อการป้องกันประเทศที่เพิ่งเริ่มในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4 ได้รับเงินถึงร้อยละ 12

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย