

3. ฐานะทางการคลัง และการก่อหนี้สาธารณะ

บทความส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะหาความสัมพันธ์ของตัวแปร 2 ตัว คือ ฐานะทางการคลัง และหนี้สาธารณะ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของการก่อหนี้เกิดจากเหตุผลทางการคลัง

3.1) ฐานะทางการคลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) เป็นต้นมา รายจ่ายจริงของภาครัฐบาลสูงกว่ารายรับจริงมาโดยตลอดยกเว้น ปี 2517 ซึ่งมีงบประมาณเกินดุล (ดูตาราง 4)<sup>1</sup>

ในปีที่รายจ่ายมากกว่ารายรับ เช่นนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังชดเชยงบประมาณขาดดุลในแต่ละปีด้วยการกู้ภายในประเทศ หากเงินกู้จากภายในประเทศไม่เพียงพอ อันเนื่องมาจากรัฐได้กู้เงินจนเต็มวง เงินกู้ตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ได้ หรือเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลระดมเงินออมจากภายในประเทศได้ตามเป้าหมาย ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักจะใช้เงินคงคลังและเงินกู้จากต่างประเทศมาชดเชยส่วนที่ขาดนั้น

จากตารางที่ 5 พอลจะเห็นได้ว่าในช่วง 15 ปี (2511-26) ที่แล้วมานี้รัฐบาลได้มีการนำเงินคงคลังออกชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลอยู่ 9 ปีด้วยกัน ส่วนที่ชดเชยนี้ส่วนใหญ่คือ รายรับจากเงินนอกงบประมาณ เงินคงคลังอันเกิดจากส่วนที่เกินดุลของเงินในงบประมาณนั้นมีเพียง 4 ปี เท่านั้นคือ 2516-2517 และ 2520-21 และในระยะเวลา 4 ปีนี้มีอยู่เพียงปีเดียว คือปีงบประมาณ 2520 ที่มีการดึงเงินคงคลังมาสมทบกับส่วนเกินดุลในงบประมาณ เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลเงินนอกงบประมาณ (ตาราง 5)

3.2 วิกฤตการณ์เงินคงคลัง การนำเงินคงคลังมาชดใช้การขาดดุลนั้นมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่มาก เพราะในบางปีเช่นปี 2523 รัฐบาลได้นำเงินคงคลังออกชดเชยการขาดดุลถึง

<sup>1</sup> ดูเชิงอรรถหน้า 1

5,998.4 ล้านบาท ทำให้ยอดเงินคงคลังลดน้อยลงจาก 12,314.1 ล้านบาท เมื่อ 30 กันยายน 2522 เหลือเพียง 6,737.5 ล้านบาท เมื่อปี 2523 ในเวลาเดียวกัน (ดูตาราง 2.1 จากภาคผนวกที่ 2) การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในปีงบประมาณ 2523<sup>1</sup> ประกอบกับการหารายได้ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ 2524 - 25 อันเป็นผลจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังถึงขั้นที่รัฐบาลประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง และไม่สามารถคืนเงินนอกงบประมาณแก่เจ้าของเงินที่เมื่อถูกทวงถาม ซึ่งนับเป็นวิกฤตการณ์เงินคงคลังครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์<sup>2</sup>

### 3.3 หนี้สาธารณะและการขาดดุลทางการคลัง

หนี้สาธารณะแบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือ (1) หนี้ภายในประเทศ (2) หนี้ภายนอกประเทศ

หนี้สาธารณะในส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จะเป็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขาดดุลทางการคลังเท่านั้น ส่วนรายละเอียดอื่นที่สำคัญจะอยู่ในภาคผนวกที่ 3

3.3.1 หนี้ภายในประเทศ เงินกู้ในประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลทางการคลัง ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนเงินกู้ต่อดุลเงินสคมีอัตราส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ตั้งแต่ปี 2514 - 2526 และในบางปี คือ พ.ศ. 2515 - 2517 และ 2524 สัดส่วนเงินกู้ต่อดุลเงินสคมีค่ามากกว่า 100% เป็นการแสดงว่ารัฐบาลได้นำเงินกู้ภายในประเทศบางส่วนชดเชยเงินคงคลังซึ่งร่อยหรอลงไปมาก ตัวเลขเงินคงคลังซึ่งติดลบในปีดังกล่าวข้างต้น เป็นเครื่องยืนยันข้อเท็จจริงนี้ นั่นคือเงินคงคลังดังกล่าวแทนที่จะถูกใช้ไปในการแก้ปัญหาขาดดุล กลับได้รับเงินชดเชยจากเงินกู้กลับเข้าเงินคงคลัง (ตารางที่ 6)

<sup>1</sup> รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องใช้เงิน 5,556 ล้านบาท เพื่อปรับเงินเดือนข้าราชการ

<sup>2</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรหมแดนแห่งความรู้" รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม 2527), หน้า 137

ตารางที่ 4

ตารางเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล (2504 / 2527)

ปี	จริง		
	รายได้	รายจ่าย	
2504	5,690	6,436	-746
2505	7,986	8,852	-866
2506	8,805	10,502	-1,698
2507	9,777	11,030	-1,253
2508	11,247	12,764	-1,517
2509	12,764	14,598	-1,834
2510	14,934	18,459	-3,525
2511	16,734	20,389	-3,655
2512	18,637	22,965	-4,328
2513	19,103	26,489	-7,387
2514	19,527	27,725	-8,198
2515	21,335	28,298	-6,963
2516	25,647	31,777	-6,130
2517	38,350	35,026	+3,324
2518	38,484	46,291	-7,807
2519	42,916	59,234	-16,318
2520	52,158	65,528	-13,370
2521	62,143	78,481	-16,338
2522	75,089	91,841	-16,752
2523	92,690	111,201	-18,511
2524	110,486	135,012	-24,526
2525	113,654	148,971	-35,317
2526	137,451	149,173	-11,722

## ตารางที่ 5

ดุลเงินในงบประมาณ ดุลเงินนอกงบประมาณ และส่วนเปลี่ยนแปลง  
ของเงินคงคลังของปีงบประมาณ 2511 - 2526

ปี	ในงบประมาณ (1)	นอกงบประมาณ (2)	ส่วนเปลี่ยนแปลง ของเงินคงคลัง (3)
2511	-3,382.7	+2,362.7	-1,020.0
2512	- 396.6	+1,239.2	+ 842.6
2513	-1,669.3	+1,694.9	+ 25.6
2514	-2,778.1	+1,593.0	-1,185.1
2515	-3,014.6	+2,578.2	- 436.4
2516	+1,193.4	+ 502.1	+1,695.5
2517	+5,991.5	- 257.0	+5,734.5
2518	- 235.2	- 173.3	- 408.5
2519	-8,440.4	+7,184.9	-1,255.5
2520	+1,457.0	-2,896.1	-1,439.1*
2521	+ 962.8	+3,288.7	+4,251.5
2522	-1,008.3	+1,430.1	+ 421.8
2523	- 312.8	-5,685.6	-5,998.4
2524	-12,724.1	+13,711.0	+ 986.9
2525	-15,588.3	+15,454.6	- 133.7
2526	135.4	- 510.2	- 374.8

ที่มา : จากตารางที่ 2.1 ในภาคผนวกที่ 2

หมายเหตุ : (1) = รายรับในงบประมาณ - รายจ่ายในงบประมาณ  
(2) = รายรับนอกงบประมาณ - รายจ่ายนอกงบประมาณ  
(3) = รายรับทั้งสิ้น - รายจ่ายทั้งสิ้น

การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล ปัจจุบันได้รับความสนใจมากจากทั้งในวงการ รัฐบาลและรัฐสภาเองจนได้มีมติให้รวมงานพิจารณาการก่อกู้ในประเทศเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ และเรียกชื่อใหม่ว่า "คณะกรรมการหนี้ของประเทศ" เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2527

### 3.3.2 หนี้ต่างประเทศ

ก. การก่อกู้หนี้ต่างประเทศ รัฐบาลไทยได้เริ่มก่อกู้หนี้ต่างประเทศในปี พ.ศ. 2445 โดยนำเงินยืมนั้นมาใช้สร้างทางรถไฟ และใช้ในการสาธารณูปโภคต่าง ๆ การกู้ครั้งนั้นนับเป็นก้าวแรกของการที่รัฐบาลไทยได้เริ่มใช้เงินทุนจากต่างประเทศมาพัฒนาประเทศแทนที่จะใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้ในประเทศ<sup>1</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ก่อนที่ประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประเทศไทยก็ได้เริ่มกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาลงทุนในโครงการพื้นฐาน เศรษฐกิจในด้านชลประทาน ไฟฟ้า ถนน และอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้กู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือไปจากธนาคารโลกอีกมากมายหลายแหล่ง<sup>2</sup> ดังรายละเอียดในภาคผนวกที่ 3

<sup>1</sup> การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม 2523 หน้า 9-10

<sup>2</sup> อาจกล่าวได้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลไทยจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก เป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทย จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นเอกสารแสดงทิศทางและเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจในระยะ 5 - 6 ปีข้างหน้า และสามารถใช้ประกอบการพิจารณาการอนุมัติเงินกู้ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลของมิตรประเทศต่าง ๆ (จากบทความของ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ และ ดร.สุพจน์ จุณอนันตธรรม "บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศในแผนพัฒนา" ในแผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2525)

ตารางที่ 6

รายการชดเชยการขาดดุลทางการคลัง

ปี	ดุลเงินสด (1)	รายการชดเชยการขาดดุล เงินกู้จริง (2)	รายการชดเชยการขาดดุล เงินคงคลัง (3)	(4) สัดส่วนเงินกู้ ต่อดุลเงินสด	(5) สัดส่วนเงินคงคลัง ต่อดุลเงินสด	(6) ฐานะเงินคงคลัง เมื่อสิ้นปี ง.ป.	(7) รายจ่ายจริง	(8) = 2 ÷ 7
2511	-650	1,670	-1,020	256.9	-156.9	4,622	20,389	8.2
2512	-4,038	3,195	843	79.1	20.9	5,461	22,965	13.9
2513	-3,778	3,752	26	99.3	0.7	5,357	26,489	14.2
2514	-6,247	5,062	1,185	81.0	19.0	4,172	27,725	18.2
2515	-5,318	5,754	-436	108.2	-8.2	3,735	28,402	20.2
2516	-5,054	6,750	-1,696	133.5	-33.5	5,431	31,777	21.2
2517	1,892	3,842	-5,734	203.1	-103.1	11,166	35,026	11.0
2518	-4,518	4,110	408	91.0	3.0	10,757	46,291	8.9
2519	-9,350	8,095	1,255	86.6	13.4	9,502	59,234	13.7
2520	-15,105	13,666	1,439	90.5	9.5	8,063	65,528	20.8
2521	-20,375	16,124	4,251	79.1	20.9	12,314	78,481	20.5
2522	-13,851	13,429	422	96.9	3.1	12,736	91,841	14.6
2523	-23,498	17,500	5,998	74.5	25.5	6,737	111,201	15.7
2524	-13,695	14,682	-987	107.2	-7.2	7,724	135,012	10.9
2525	-26,556	26,421	134	99.5	0.5	7,591	148,971	17.7
2526	-34,444	34,069	375	98.9	1.1	7,216	149,173	22.8

ที่มา : ตัวเลขปี 2504 - 2513 รายการ "เงินกู้จริง" มาจากรายงานสรุปการรับจ่ายในงบประมาณ  
นอกนอกรายงานกลาง ข้าราชการกลาง

หมายเหตุ : ดุลเงินสด = ดุลเงินงบประมาณ / ดุลเงินนอกงบประมาณ โดยคำนวณมาจากตารางที่ 3

ดุลเงินงบประมาณ = รายได้ + เงินกู้ - รายจ่าย

ดุลเงินนอกประเทศ = รายรับเงินนอกงบประมาณ - รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ



การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยที่ผ่านมา จนถึงปี พ.ศ. 2518 ส่วนใหญ่เป็นการ  
 กู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละแผน วงเงินกู้ผูกพันได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จาก 36.95  
 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในปี 2504 เป็น 391.05 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในปี 2517 (ตาราง  
 ๗) ซึ่งการขยายวงเงินกู้นี้เป็นไปตามความต้องการของการลงทุนในภาครัฐบาล

ภายหลังจากปี 2518 นอกเหนือจากการก่อหนี้เพื่อพัฒนาประเทศแล้ว รัฐบาลยังได้เริ่ม  
 ก่อหนี้ต่างประเทศ เพื่อพัฒนากองทัพ และเพื่อนำมา เป็นเงินบาทสมทบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรายการกู้  
 ทั้งสองนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกู้เงิน เนื่องจากความจำเป็นทางการคลัง เพราะว่า

(1) โดยปกติแล้ว รัฐบาลได้จัดให้รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศเป็นรายการหนึ่ง  
 ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อก่อนปี พ.ศ. 2518 รายจ่ายนี้มีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 17.9  
 ของรายจ่ายทั้งหมด ในระยะ 2 ปีแรกของการพึ่งพาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ (พ.ศ. 2518 - 19)  
 สัดส่วนของรายจ่ายนี้ได้ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 17 และได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 20 ในระยะ  
 หลัง ๆ เป็นการแสดงว่า การใช้เงินกู้จากต่างประเทศได้มีส่วนช่วย แบ่งเบาภาระรายจ่าย โดยงบ  
 ประมาณแผ่นดินลงได้บ้าง (ตาราง 8)

การที่รัฐบาลใช้ช่องทาง เงินกู้จากต่างประเทศมาใช้จ่ายในการพัฒนากองทัพ แทนที่  
 จะใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียวนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีสาเหตุอันเนื่องมาจากปัญหาการ  
 ขาดดุลทางการคลัง รัฐบาลยังมีภาระรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากรายจ่าย เพื่อพัฒนากองทัพ จึงมีขอบเขต  
 การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศค่อนข้างจำกัด แต่เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเป็นรายจ่ายที่จำเป็น จึง  
 ได้หันไปใช้แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศรองรับภาระรายจ่ายในส่วนที่รัฐบาลไม่อาจรับภาระได้แทน<sup>1</sup>

นับตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้เริ่มกู้เงินเพื่อพัฒนากองทัพ อันเนื่องมาจาก  
 สถานการณ์ในภาคพื้นอินโดจีน โดยเริ่มจากวงเงินกู้ 8.00 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในปี 2518

<sup>1</sup> การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศนี้ รัฐบาลได้มีพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2519 และ  
 พระราชบัญญัติกู้เงิน เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 รองรับอำนาจการใช้เงินนี้

## ตารางที่ 7

เงินกู้ผูกพันกับต่างประเทศ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้

(2504 - 2526)

หน่วย : ล้านบาท รร.

	(1) พัฒนา- เศรษฐกิจ	(2) ป้องกัน ประเทศ	(3) เงินบาท สมทบ	(2)+(3)	รวม (1)+(2)+(3)
2504	36.95	-	-	-	36.95
2510	56.44	-	-	-	56.44
15	94.72	-	-	-	94.72
16	171.28	-	-	-	171.28
17	391.05	-	-	-	391.05
18	229.15	8.00	-	8.00	237.15
19	387.66	36.70	100.0	136.7	524.36
2520	575.99	40.60	60.0	100.60	676.59
21	778.10	241.39	187.9	429.29	1,207.39
22	1,468.47	242.52	176.3	418.82	1,887.29
23	1,524.43	136.00	359.0	495.00	2,019.43
24	1,814.57	208.40	43.6	252.00	2,066.57
25	1,801.82	127.10	42.7	169.80	1,971.62
26	1,254.06	93.45	60.0	153.45	1,407.51
27	1,727.93	139.00	54.0	193.07	1,921.00

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย



ตารางที่ 8

งบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน

ลักษณะงาน	1970		1971		1972		1973		1974		1975	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เศรษฐกิจ	7,961	29.2	7,733	27.1	6,698	23.1	6,794	21.1	7,504	19.3	12,715	25.2
การศึกษา	4,640	17.0	5,181	18.1	5,544	19.1	5,953	18.6	7,023	18.0	10,011	19.8
การป้องกันประเทศ	4,898	17.9	5,381	18.8	5,646	19.5	6,513	20.3	7,166	18.4	8,248	16.3
สาธารณสุข	883	3.1	916	3.2	900	3.1	984	3.1	1,085	2.8	1,526	3.0
สาธารณูปการ	2,399	8.8	2,469	8.6	2,451	8.5	2,483	8.1	3,007	7.7	3,725	7.4
การบริการทั่วไป	1,130	4.3	1,227	4.2	1,255	4.3	1,168	3.6	1,501	3.8	1,906	3.8
การรักษาความปลอดภัย	1,858	6.8	1,949	6.8	2,060	7.1	2,192	6.8	2,351	6.0	2,849	5.6
การชำระหนี้เงินกู้	2,340	8.6	2,585	9.0	3,418	11.8	3,801	11.9	5,192	13.3	6,386	12.6
รายจ่ายอื่น ๆ	1,181	4.3	1,194	4.2	1,029	3.5	2,044	6.4	4,201	10.8	5,134	6.2
รวม	27,300	100.0	28,645	100.0	29,000	100.0	32,030	100.0	39,028	100.0	50,500	100.0

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ลักษณะงาน	1976		1977		1978		1979		1980	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เศรษฐกิจ	16,573	26.4	14,584	21.2	16,355	20.2	17,924	19.5	22,824	20.9
การศึกษา	12,908	20.6	14,841	21.6	16,293	20.0	17,799	19.3	22,583	20.7
การป้องกันประเทศ	10,458	16.7	13,101	19.0	15,809	19.5	19,001	20.6	22,350	20.5
สาธารณสุข	2,603	4.2	3,431	5.0	3,279	4.0	3,880	4.2	4,540	4.2
สาธารณูปการ	3,968	6.3	4,749	6.9	5,556	6.9	6,037	6.6	7,682	7.1
การบริหารทั่วไป	2,185	3.5	2,279	3.3	3,051	3.8	2,935	3.2	3,490	3.2
การรักษาความสัมพันธ์ภายใน	3,355	5.4	3,905	5.7	4,483	5.5	5,029	5.5	6,047	5.5
การชำระหนี้เงินกู้	7,639	12.2	6,417	9.3	10,821	13.4	10,033	10.9	12,393	11.4
รายจ่ายอื่น ๆ	2,967	4.7	5,484	8.0	5,372	6.6	9,363	10.2	7,091	6.5
รวม	62,650	100.0	68,790	100.0	81,000	100.0	92,000	100.0	109,000	100.0

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ลักษณะงาน	1981		1982		1983		1984		1985	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เศรษฐกิจ	31,943	22.8	32,857	20.4	33,869	19.2	33,966	17.7	35,029	16.4
การศึกษา	27,933	20.0	32,365	20.1	37,143	21.0	38,671	20.1	40,291	18.9
การป้องกันประเทศ	27,723	19.8	31,618	19.6	35,235	19.9	37,987	19.8	41,422	19.5
สาธารณสุข	5,266	3.8	6,395	4.0	7,674	4.3	9,039	4.7	9,912	4.6
สาธารณูปการ	10,008	7.1	10,330	6.4	11,153	6.3	12,046	6.3	13,539	6.4
การบริหารทั่วไป	4,748	3.4	4,309	2.7	5,214	3.0	5,304	2.8	5,979	2.8
การรักษาความสงบภายใน	7,321	5.2	8,231	5.2	9,612	5.4	10,376	5.4	11,006	5.2
การชำระหนี้เงินกู้	7,531	12.5	21,009	13.1	27,150	15.3	33,445	17.4	44,400	20.8
รายจ่ายอื่น ๆ	7,528	5.4	13,887	8.6	9,949	5.6	11,167	5.8	11,422	5.4
รวม	140,000	100.0	161,000	100.0	177,000	100.0	192,000	100.0	223,000	100.0

ปี ค.ศ. 1970 - 1980 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4

ปี ค.ศ. 1981 - 1985 จากงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2528

ที่มา : สำนักงบประมาณ

เพิ่มขึ้นจนถึงยอดสูงสุดในปี 2522 คือ 242.52 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และหลังจากนั้นลดต่ำลงเป็น 139.00 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี 2527 (ตาราง 7)

แต่เดิมา การกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาล (รวมรัฐวิสาหกิจ) ก็เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องจ่ายในรูปของเงินตราต่างประเทศเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในรูปเงินบาท จะต้องมาจากงบประมาณแผ่นดิน หรือจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง

การที่รัฐบาลได้อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจขายพันธบัตรรัฐบาลในตลาดต่างประเทศ แล้วนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาท เพื่อเป็นรายจ่ายกระแสรายวันของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกกันว่า เงินบาทสมทบ โดยเริ่มเมื่อ 2519 จนถึงปัจจุบันนั้น เป็นเพราะว่า รัฐวิสาหกิจมีเงินออมของตน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะมาใช้จ่ายกับสินค้าทุนซึ่งสั่งเข้ามาได้ และรัฐบาลเองก็มีภาระรายจ่ายที่ขาดดุลอยู่แล้ว ไม่อาจให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน จึงจ่ายอมให้มีการกู้เงินบาทสมทบจากต่างประเทศเข้ามาใช้แทน เพราะโครงการลงทุนซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติเงินกู้ ในรูปของสินค้าทุนไปแล้วนั้น หากปล่อยให้ขาดส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบ โครงการดังกล่าวก็ย่อมจะดำเนินการต่อไปไม่ได้

ในระหว่าง 2519 - 26 รัฐวิสาหกิจได้กู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบ เป็นวงเงิน 42.7 - 359.0 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา (ตารางที่ 7) การชำระหนี้อื่นเกิดจากโครงการดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.3 ในปี 2521 เป็นร้อยละ 23.3 ในปี 2526 (ตารางที่ 1)

ข. ผลดีผลเสียของการก่อกู้เงินต่างประเทศด้วยเหตุผลทางการคลัง

1. ผลดี

การก่อกู้เงินต่างประเทศมา เพื่อลดแรงกดดันด้านการคลังนั้น มีผลคืออยู่บ้าง กล่าวคือ (ก) ทำให้ภาวะการคลังซึ่งกำลังประสบกับภาวะการขาดดุลที่สูงที่สุดในช่วงนั้น<sup>1</sup> ม่อนคลายความตึงเครียด

<sup>1</sup>ในปี 2519 รัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ถึง 16,318 ล้านบาท ซึ่งเป็นยอดขาดดุลสูงที่สุดในช่วงนั้น เมื่อเทียบกับยอดขาดดุล 7,807 ล้านบาท ในปี 2518

ลงได้บ้าง (ข) เป็นการช่วยให้รัฐบาลได้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะในปี 2519 อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกขณะนั้น เช่น LIBOR มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเท่ากับร้อยละ 8.5

2. ผลเสีย ผลเสียจากการก่อหนี้ด้วยความจำเป็นทางการคลัง คือ

ก. ภาระหนี้อื่นเกิดจากเงินกู้ทั้งสองรายการ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 26.8 ของภาระหนี้ต่างประเทศในปี 2521 เป็นร้อยละ 44.9 ในปี 2526 (ตาราง 1) สัดส่วนของภาระหนี้ที่เพิ่มมากขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึง การลดน้อยลงของสัดส่วนเงินกู้เพื่อการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในช่วง 2521 - 2526 สัดส่วนภาระหนี้ที่เกิดจากความจำเป็นทางการคลังต่อสัดส่วนภาระหนี้ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ ได้เพิ่มขึ้นจาก 27 : 73 ในปี 2521 เป็น 45 : 55 ในปี 2526

ข. การกู้เงินเพื่อพัฒนากองทัพและเพื่อนำมาใช้เงินบาทสมทบมิได้เป็นเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงไม่อาจกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำได้

การกู้เพื่อนำเงินไปพัฒนากองทัพนั้น ถึงแม้ว่าจะสามารถกู้จากสถาบันการเงินพิเศษ เช่น Federal Financing Bank (FFB), Foreign Military Sales (FMS), ได้บ้าง แต่สถาบันเหล่านี้ ก็มักคิดอัตราดอกเบี้ยแพงกว่าการให้กู้เพื่อการพัฒนาประเทศ ตาราง 3.6 (ภาคผนวกที่ 3) แสดงให้เห็นว่าถ้ากู้เพื่อการทหารแล้ว อัตราดอกเบี้ยจะมากกว่าร้อยละ 8 แต่ถ้ากู้เพื่อพัฒนาประเทศแล้วอัตราดอกเบี้ยจะไม่เกินร้อยละ 6

ส่วนการกู้ในโครงการเงินบาทสมทบ โดยการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลในตลาดการเงินต่างประเทศนั้น เป็นเงินกู้ที่เงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือ มีกำหนดชำระคืนเพียง 5 - 6 ปี ซึ่งจัดว่าค่อนข้างสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการกู้จากแหล่งอื่น และยังคงจ่ายอัตราดอกเบี้ยตามตลาดโลกซึ่งค่อนข้างผันผวน ปัญหาที่ตามมาก็คือ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด คือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.31 ในปี 2520 เป็นร้อยละ 15 เมื่อปี 2525 (ตาราง 9) อัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นเท่าตัวนี้ย่อมมีผลทำให้ภาระหนี้ที่รัฐบาลต้องชำระเฉพาะส่วนของพันธบัตรนี้สูงขึ้นอย่างมาก เช่น ปี 2523 ยอดหนี้เงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนในรูปของพันธบัตรเท่ากับ 1,353.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา การเพิ่ม

## ตารางที่ ๑

## อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยในตลาดลอนดอน (LIBOR)

เดือน	ปี	อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย (LIBOR)
มกราคม	2520	6.31
	2521	8.00
	2522	10.81
	2523	13.94
	2524	15.87
	2525	15.19
	2526	9.94
	2527	10.00 (27 มกราคม)
	2528	8.81 (23 มกราคม)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักหอสมุด



## ตารางที่ 10

เงินกู้จากสถาบันการเงิน เอกชน ในต่างประเทศที่อัตราดอกเบี้ยผันแปรตามตลาดโลก  
(ล้านเหรียญ สรอ.)

ปี	ยอดหนี้ (1)	รายจ่ายดอกเบี้ย เปลี่ยนแปลง ต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตรา ดอกเบี้ย 1%
2520	197.6	1.98
2521	447.8	4.48
2522	898.8	8.99
2523	1,353.9	13.54
2524	1,754.1	17.54
2525	1,926.4	19.26
2526	1,846.6*	18.47

หมายเหตุ: \* ตัวเลขจริง

(1) ตัวเลขประมาณการ โดยคิดเป็น 75% ของยอดหนี้คงค้าง

สำนักหอสมุด

ขึ้นของดอกเบี้ยในตลาดโลก (เช่น LIBOR) จากร้อยละ 10.8 ในปี 2522 เป็นร้อยละ 13.4 ในปี 2523 จะทำให้รายจ่ายในการชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นถึง 42 ล้านบาทโดยประมาณ รายจ่ายดอกเบี้ยสูงขึ้นนี้จะไปกระทบเพิ่มภาระหนี้ที่มีอยู่มากแล้วให้สูงขึ้นไปอีก

ถึงแม้ว่า อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกกำลังมีแนวโน้มที่ลดลงโดยเริ่มตั้งแต่ ปี 2525 เป็นต้นมา (ตาราง 10) เป็นการแสดงให้เห็นว่าภาระหนี้ดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้ในอดีตจะได้อลดลงเกือบครึ่งในปี 2528 นี้ก็ตาม การกู้เงินโดยปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยผันแปรตามตลาดโลกก็ยัง เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงอยู่ดี

ค. เงินกู้ต่างประเทศถึงแม้ว่าจะทำให้ตัวเลขดุลการชำระเงินดีขึ้น อันเนื่องจากการมีรายรับเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นในปีที่มีการกู้ รายรับนี้ เมื่อนำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทใช้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบแล้ว เวลาชำระคืน ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะต้องจัดหาเงินตราต่างประเทศมาชำระคืน และในขณะชำระคืนนั้นหากประเทศยังมีปัญหาขาดดุลในบัญชีเดินสะพัดอยู่ ภาระหนี้ต่างประเทศย่อมมีส่วนทำให้ปัญหาดุลการชำระเงินซึ่งขาดดุลอยู่ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อไปถึงฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ และเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้

### 3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ภายใน หนี้ภายนอกประเทศ และฐานะทางการคลัง

ในแง่การทำงานประมาณประจำปีแล้ว หนี้ทั้งสองประเภทไม่มีความสัมพันธ์กันเลย เพราะหนี้ในประเทศคือส่วนหนึ่งของรายรับที่รัฐบาลนำมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล โดยมีขอบเขตการกู้ และการจ่ายชำระคืนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

ส่วนเงินกู้ต่างประเทศ เป็นเงินที่กฎหมายให้อำนาจรัฐบาลไปกู้มา เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการกู้ นั้น ๆ เงินกู้ที่ได้มานี้ หน่วยงานที่กู้สามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างกับกรณีเงินกู้ภายในประเทศ ที่ต้องนำเงินกู้ที่ได้ส่งกระทรวงการคลังเป็นเงินได้แผ่นดินก่อน และจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อผ่านขบวนการ วิธีการงบประมาณแผ่นดิน

ถึงแม้ว่า เงินกู้ทั้งสองประเภทจะมีขอบเขตของการกู้ และการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน ออกไป แต่ทั้งนี้ทั้งสองประเภทต่างก็เป็นแหล่งเงินทุนที่รัฐบาลจะพึ่งพิงได้ ในปีที่รัฐทำรายได้ไม่พอเพียง กับรายจ่ายในงบประมาณ

ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ภายในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และฐานะทางการคลังพอจะสรุปได้ดังนี้

ก. ฐานะทางการคลังที่ขาดดุล จะเป็นสาเหตุใหญ่ของรัฐบาลไทยในการก่อหนี้ภายในประเทศ เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล

ข. ถ้าเงินกู้จากภายในประเทศ และเงินคงคลังที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะรองรับรายจ่ายภาครัฐบาล การกู้เงินต่างประเทศจะเป็นทางออกสุดท้ายของรัฐบาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การมีบริดทางการคลังมีส่วนทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมจากต่างประเทศได้เช่นกัน ตัวอย่างของการกู้เงินต่างประเทศอันเนื่องมาจากความจำเป็นทางการคลัง ได้แก่โครงการเงินกู้เงินบาทสมทบ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ค. เงินกู้จากต่างประเทศของภาครัฐบาลก็มีส่วนทำให้รายจ่ายด้านชำระหนี้เงินกู้ของรัฐเพิ่มขึ้นได้ เพราะการชำระหนี้เงินกู้ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้จากภายในประเทศ หรือภายนอกประเทศก็ตาม โดยปกติจะต้องจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตารางที่ 11)

## ตารางที่ 11

สัดส่วนด้านการชำระหนี้เงินกู้ต้องมประมาณประจำปี (ร้อยละ)

ปี	ภายในประเทศ	ภายนอกประเทศ	รวม
			11.1
2523	7.9	3.2	<del>10.8</del>
2524	8.5	4.0	12.5
			15.3
2525	8.9	6.4	<del>13.1</del>
2526	10.0	5.3	15.3
2527	11.9	5.5	17.4
2528	15.8	5.0	20.8

ที่มา : ตาราง 16

สำนักหอสมุด