

บทที่ 4

การก่อกำเนิดสาธารณะจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย

เพื่อให้เห็นถึงภาพโดยรวมของการก่อกำเนิดจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงได้ทำการแบ่งช่วงเวลาในการก่อกำเนิดจากต่างประเทศของรัฐบาลออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ

- 4.1 ช่วงก่อนประเทศเปิดเสรีทางการเงิน โดยจะเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 - 2530
- 4.2 ช่วงหลังประเทศเปิดเสรีทางการเงิน โดยจะเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 - 2539
- 4.3 ช่วงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ โดยจะเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2543

4.1 การก่อกำเนิดจากต่างประเทศของรัฐบาล ในช่วงก่อนเปิดเสรีทางการเงิน (พ.ศ. 2504 – 2530)¹

ระยะแรกของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ทำการกู้ยืมจากต่างประเทศในวงเงินเฉลี่ยประมาณปีละ 50 – 60 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยมีวงเงินกู้ในช่วงแผน ฯ ที่ 1 เป็นเงิน 323.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และในแผน ฯ ที่ 2 เป็นเงิน 334.7 ล้านดอลลาร์อเมริกา แต่ในช่วงเวลาของแผน ฯ ที่ 3 และ 4 ได้มีการเร่งกู้เงินจากต่างประเทศในจำนวนที่มากกว่าช่วงแรก ๆ หลายเท่า ทำให้มีวงเงินกู้ในช่วงแผน ฯ ที่ 3 ประมาณ 1,303.7 ล้านดอลลาร์อเมริกา และในช่วงแผนที่ 4 ประมาณ 7,181.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4.1) และจากการกู้เงินที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงหลังนี้ได้ทำให้สัดส่วนของเงินกู้ภาครัฐบาลต่อเงินกู้จากต่างประเทศทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณ 7 – 8 % ในช่วงเวลาของแผน ฯ 1 และ 2 (พ.ศ. 2504 – 2514) มาเป็นประมาณ 33 % ในช่วงแผน ฯ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) และเป็น 53 % ในช่วงแผน 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการกู้เงินต่างประเทศที่มากขึ้นของภาครัฐบาล

¹ อ้างอิงข้อมูลจากหนังสือคอกเบียร์, ฉบับเดือนพฤศจิกายน 2528, หน้า 111 - 121

ตารางที่ 4.1
วงเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลแยกตามสาขาเศรษฐกิจ

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ

สาขาเศรษฐกิจ	แผนพัฒนาฯ ที่ 1 2504 – 2509		แผนพัฒนาฯ ที่ 2 2510 – 2514		แผนพัฒนาฯ ที่ 3 2515 – 2519		แผนพัฒนาฯ ที่ 4 2520 – 2524	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
พลังงาน	58.3	18.0	182.6	54.6	338.4	26.0	2,734.1	38.1
คมนาคม / ขนส่ง	151.6	49.9	85.8	25.6	288.8	22.2	1,787.9	24.9
เกษตรกรรม	42.1	13.0	29.5	8.8	231.6	17.8	635.3	8.8
อุตสาหกรรม	21.6	6.7	25.3	7.6	100.3	7.7	183.5	2.6
สาธารณสุข	43.7	13.5	7.3	2.2	74.6	5.7	297.4	4.1
พัฒนาสังคม	-	-	-	-	21.0	1.6	322.9	4.5
การศึกษา	6.0	1.9	0.9	0.3	72.3	5.5	50.0	0.7
สาธารณสุข	-	-	-	-	-	-	48.9	0.7
เงินกู้ทหาร	-	-	-	-	44.7	3.4	869.2	12.1
อื่น ๆ	-	-	3.3	1.0	132.0	10.1	252.5	3.5
รวม	323.3	100	334.7	100	1,303.7	100	7,181.7	100

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)
 วงเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลแยกตามสาขาเศรษฐกิจ

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ

สาขาเศรษฐกิจ	รวมแผนฯ 1 – 4 2504 – 2524		พ.ศ. 2525		พ.ศ. 2526	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
พลังงาน	3,313.4	36.2	776.9	37.0	296.8	25.1
คมนาคม / ขนส่ง	2,314.1	25.3	666.3	31.7	279.9	23.7
เกษตรกรรม	938.5	10.3	256.2	12.2	167.7	14.2
อุตสาหกรรม	330.7	3.6	-	-	93.0	7.9
สาธารณสุข	423.0	4.6	26.0	1.2	19.8	1.7
พัฒนาสังคม	343.9	3.8	20.2	1.0	13.0	1.1
การศึกษา	129.2	1.4	75.0	3.6	-	-
สาธารณสุข	48.9	0.5	2.0	0.1	7.0	0.6
เงินกู้ทหาร	913.9	10.0	126.9	6.0	89.1	7.5
อื่น ๆ	387.8	4.2	150.0	7.1	216.9	18.3
รวม	9,143.4	100	2,099.5	100	1,183.2	100

ที่มา : เอกสารสัมมนาวิชาการ “วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย” ปี พ.ศ. 2528
 (ปราณี ทินกร และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์)

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวเป็นวงเงินกู้หรือเงินกู้ผูกพัน (Commitment) ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินที่ได้มาจากการทำสัญญากู้ยืมแล้วเท่านั้น แต่มิได้หมายถึงจำนวนเงินกู้ที่เราได้เบิกมาใช้จ่ายแล้ว (Disbursement) ดังนั้นจึงมีอาจเป็นตัวแปรที่จะบ่งบอกถึงยอดหนี้และภาระหนี้ที่แท้จริงของภาครัฐบาล และจากข้อมูลในตารางที่ 4.2 ได้แสดงให้เห็นถึงปริมาณของยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ต่างประเทศทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล เฉพาะของหนี้ระยะยาวหรือหนี้ที่มีอายุเกิน 1 ปี เท่านั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2526 ประเทศไทยมีหนี้คงค้าง (ระยะยาว) ทั้งสิ้นประมาณ 9,523.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยแยกเป็นหนี้ภาครัฐบาลถึง 6,865 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 72 % ของหนี้รวม ซึ่งถ้าคิดเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนของปี พ.ศ. 2526 มีจำนวนประมาณ 157,895 ล้านบาท นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาหนี้ภาครัฐบาลได้เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากกว่าหนี้ภาคเอกชน และสัดส่วนหนี้คงค้างภาครัฐบาลก็เพิ่มขึ้นจากประมาณ 830.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2519 มาเป็น 6,865 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2526 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4.2 และ 4.3) โดยในขณะที่เดียวกันภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2526 มีจำนวนประมาณ 1,747.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งแบ่งเป็นภาระหนี้ภาคเอกชน 824.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และ ภาระหนี้ภาครัฐบาล 923.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 53 % ของภาระหนี้ทั้งหมด ภาระหนี้ภาครัฐบาลนี้ถ้าคิดเทียบเป็นเงินบาทในปี พ.ศ. 2526 มีจำนวนประมาณ 21,233.6 ล้านบาท สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนนั้น จะเห็นได้ว่าภาระหนี้เอกชนมีมากกว่าภาครัฐบาลมาโดยตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. 2526 ที่ภาระหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นมากกว่าภาระหนี้เอกชน ดังจะเห็นได้ว่าอัตราส่วนภาระหนี้ (Debt Service Ratio) ของภาครัฐบาลในปี พ.ศ. 2526 มีค่าเท่ากับ 8.9 ในขณะที่ของภาคเอกชนเท่ากับ 7.7 และในปี พ.ศ. 2526 อัตราส่วนภาระหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่มเป็น 10.3 และของภาคเอกชนเท่ากับ 9.2 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4.4) ทำให้อัตราส่วนภาระหนี้รวมของประเทศมีระดับสูงถึงเกือบ 20 % นอกจากนี้การที่อัตราส่วนภาระหนี้ของภาครัฐบาลสูงขึ้นถึงร้อยละ 10.3 ได้ทำให้ระบอบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 ที่กำหนดให้เพดานอัตราภาระหนี้ภาครัฐบาลมีค่าไม่เกินร้อยละ 9 ไร้ความหมาย เพราะรัฐบาลต้องชำระหนี้ในอัตราที่เกินกว่าเพดานที่กำหนดไว้

ตารางที่ 4.2
ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของภาครัฐบาลและเอกชน

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

รายการ	2508	2513	2514	2515	2516	2517
1.ยอดหนี้คงค้างที่ เบิกจ่ายแล้ว (Debt Outstanding, Disbursed)	405.0	749.2	793.4	912.3	920.3	1,176.3
1.1 ภาคเอกชน	150.0	401.2	425.3	505.3	461.2	648.0
1.2 ภาครัฐบาล	255.0	348.0	368.1	407.2	459.1	528.3
- หนี้โดยตรง ของรัฐบาล	68.0	176.5	191.2	210.1	238.5	243.8
- หนี้รัฐวิสาหกิจที่ รัฐบาลค้ำประกัน	166.9	136.9	135.9	159.1	187.8	256.6
- หนี้รัฐบาลมิได้ค้ำ ประกัน	19.5	34.6	41.0	38.0	32.8	27.9
2. ภาระหนี้ใช้คืน (Debt Service Payment)	69.8	166.8	200.2	184.2	270.5	258.3
2.1 ภาคเอกชน	37.4	124.3	156.7	136.8	213.4	195.0
2.2 ภาครัฐบาล	32.4	42.5	43.5	47.4	57.1	63.3
- ภาระหนี้โดยตรง ของรัฐบาล	4.6	15.1	17.8	19.0	23.0	25.8
-ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกัน	24.1	23.5	19.3	21.4	26.8	30.3
- ภาระหนี้รัฐบาล มิได้ค้ำประกัน	3.7	3.9	6.4	7.0	7.3	7.2

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)
 ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของภาครัฐบาลและเอกชน

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2518	2519	2520	2521	2522	2523
1.ยอดหนี้คงค้างที่ เบิกจ่ายแล้ว (Debt Outstanding, Disbursed)	1,359.6	1,615.5	2,031.1	2,719.0	3,956.0	5,751.6
1.1 ภาคเอกชน	736.2	785.1	879.9	930.6	1,243.0	1,751.4
1.2 ภาครัฐบาล	623.3	830.4	1,151.2	1,788.4	2,713.2	4,000.2
- หนี้โดยตรง ของรัฐบาล	235.7	348.2	402.2	729.0	1,134.4	1,463.5
- หนี้รัฐวิสาหกิจที่ รัฐบาลค้ำประกัน	365.9	465.3	734.2	1,048.9	1,572.9	2,429.6
- หนี้รัฐบาลมิได้ค้ำ ประกัน	21.7	16.96	14.8	10.3	5.9	107.1
2. ภาระหนี้ใช้คืน (Debt Service Payment)	363.2	380.4	446.0	826.1	946.6	1,232.2
2.1 ภาคเอกชน	258.3	291.2	320.3	624.1	648.0	789.8
2.2 ภาครัฐบาล	78.2	89.2	125.7	202.0	298.6	442.4
- ภาระหนี้โดยตรง ของรัฐบาล	28.0	31.9	53.3	84.3	127.2	200.7
- ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกัน	43.4	51.5	67.4	111.8	166.5	234.4
- ภาระหนี้รัฐบาล มิได้ค้ำประกัน	6.8	5.8	5.0	5.9	4.9	7.3

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)
ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของภาครัฐบาลและเอกชน

หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ

รายการ	2524	2525	2526
1.ยอดหนี้คงค้างที่เบิกจ่ายแล้ว (Debt Outstanding, Disbursed)	7,213.9	8,317.7	9,523.6
1.1 ภาคเอกชน	2,098.6	2,296.3	2,658.6
1.2 ภาครัฐบาล	5,115.3	6,021.4	6,865.0
- หนี้โดยตรงของรัฐบาล	1,796.9	2,131.5	2,460.6
-หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	3,161.8	3,887.4	4,400.4
- หนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	156.6	2.5	4.0
2. ภาระหนี้ใช้คืน (Debt Service Payment)	1,347.0	1,523.1	1,747.5
2.1 ภาคเอกชน	704.0	709.6	824.3
2.2 ภาครัฐบาล	643.0	183.5	923.3
- ภาระหนี้โดยตรงของรัฐบาล	280.7	305.9	368.8
-ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	329.1	496.2	553.7
- ภาระหนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	33.2	11.4	0.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4.3
หนี้ต่างประเทศคงค้างของไทย *

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ปี	ภาคเอกชน	ภาครัฐบาล **	รวม
2518	736.2	623.3	1,359.5
2519	785.1	830.4	1,615.5
2520	879.8	1,151.2	2,031.0
2521	930.6	1,788.4	2,719.0
2522	1,243.3	2,713.2	3,956.5
2523	1,751.4	3,953.2	5,704.6
2524	2,098.6	5,708.3	7,176.9
2525	2,296.3	6,021.4	8,317.7
2526	2,655.3	6,865.0	9,520.3
2527	3,358.9	7,424.9	10,783.8

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

* : หนี้ที่มีอายุเกินกว่า 1 ปี

** : เบิกใช้แล้ว

ตารางที่ 4.4
ภาระหนี้ต่างประเทศของไทย

หน่วย : ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

ปี	ภาระหนี้สิน ¹			สัดส่วน DSR ²	
	เอกชน	รัฐบาล	รวม	เอกชน	รัฐบาล
2518	285.0	75.7	360.7	10.0	2.6
2519	291.1	86.6	377.8	8.2	2.4
2520	320.3	123.2	443.6	7.8	3.0
2521	624.1	199.6	823.7	12.6	4.0
2522	648.0	296.2	944.2	10.0	4.6
2523	789.8	437.6	1,227.4	9.5	5.3
2524	704.0	624.9	1,328.9	7.8	7.0
2525	709.6	813.0	1,522.6	7.7	8.9
2526	827.6	922.7	1,750.3	9.2	10.3
2527	974.4	1,035.3	2,009.7	9.5	10.1

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

1 หมายถึง เงินต้น และ ดอกเบี้ยที่ต้องชำระในแต่ละปี

2 หมายถึง สัดส่วนของภาระหนี้สิน กับรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์เฉพาะหนี้ต่างประเทศระยะยาว (อายุเกิน 1 ปี) และ ภาวะหนี้สินต่างประเทศของประเทศไทยโดยเฉพาะหนี้ภาครัฐบาลตลอดช่วง 20 ปีเศษที่ผ่านมา สามารถสรุปภาพรวมได้ดังนี้

1) ลักษณะการใช้เงินกู้แยกตามสาขาเศรษฐกิจในช่วงแผน ฯ 1 - 4 (พ.ศ. 2504 - 2524) พบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสาขาพลังงานและสาขาการคมนาคมและขนส่ง กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 60 ของวงเงินกู้ต่างประเทศรวมของภาครัฐบาลกระจายไปสู่สาขาทั้งสองนี้ (ตามตารางที่ 4.1) โดยร้อยละ 36.2 เป็นของสาขาพลังงาน ส่วนใหญ่กู้เพื่อใช้ผลิตไฟฟ้า อีกร้อยละ 25.3 เป็นของสาขาการคมนาคมและขนส่ง ที่ใช้ในโครงการสร้างทางหลวง สะพาน โทรศัพท และซื้อเครื่องบินพาณิชย์ ส่วนสาขาเกษตรกรรมมีความสำคัญเป็นอันดับสาม และเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินกู้ทหารซึ่งเริ่มต้นปลายแผน ฯ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) และกู้เพิ่มขึ้นมากในแผน ฯ 4 (พ.ศ. 2520 - 2525) จนทำให้วงเงินกู้รวมตลอดช่วงแผน ฯ 1 - 4 มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 10 ของวงเงินกู้ต่างประเทศ และมีความสำคัญเป็นอันดับที่ 4 ซึ่งเงินกู้เพื่อการทหารแม้ว่าจะมิใช่เป็นเงินกู้เพื่อการพัฒนา แต่ก็สามารถกู้ได้ตาม “พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ 2519” ซึ่งกำหนดวงเงินไว้ 20,000 ล้านบาท และเมื่อมีการกู้จนเต็มวงเงิน จึงได้มีการตรา “พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524” โดยไม่จำกัดวงเงิน

2) แหล่งเงินกู้จากทางการเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของไทย ตลอดช่วงแผน ฯ 1 - 3 (พ.ศ. 2504 - 2519) ประเทศไทยได้กู้เงินจากแหล่งดังกล่าวกว่าร้อยละ 80 โดยเกือบร้อยละ 30 ได้กู้จากรัฐบาลต่างประเทศ ที่เหลือเป็นการกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิเช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเงินกู้จากแหล่งทางการนี้มีเงื่อนไขการกู้เงินที่มีลักษณะผ่อนปรนกว่าตลาดเงินทั่วไป อย่างเช่น ระยะเวลาชำระหนี้อาจอยู่ในช่วง 20 - 30 ปี เทียบกับแหล่งเงินกู้เอกชนซึ่งมีระยะเพียง 10 - 12 ปี หรือระยะเวลาปลอดหนี้ก็มีช่วง 4 - 9 ปี ขณะที่แหล่งเงินกู้เอกชนตกอยู่ในช่วง 1 - 3 ปี และประการสำคัญอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของแหล่งทางการ โดยเฉพาะจากรัฐบาลต่างประเทศเป็นอัตราดอกเบี้ยตายตัวและต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยจากแหล่งเอกชนมากกว่ากึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ดีในช่วงแผน ฯ 4 - 5 สัดส่วนการกู้เงินจากแหล่งทางการลดลงเหลือร้อยละ 60 โดยต้องพึ่งพาเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำหายากขึ้น ประกอบกับการกู้ยืมของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งบางโครงการ อาทิเช่น การกู้เพื่อการทหาร มิใช่เป็นการกู้เพื่อการพัฒนา ทำให้หาแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำได้ยาก รัฐบาลจึงต้องไปกู้จากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ

โดยการกู้เพื่อการทหารเหล่านี้มีระยะเวลาชำระคืนสั้นเพียง 7 – 8 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ต่ำและ อัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราลอยตัว คือ ถ้าในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูง อัตราการชำระดอกเบี้ยก็จะสูงตามไปด้วย

3) ในช่วงแผน ๓ 4 – 5 ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก โดยภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้รัฐบาลโดยตรง ที่เป็นเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการสาธารณูปโภคไม่สามารถจะหารายได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งเป็นผลจากนโยบายควบคุมค่าบริการของรัฐบาล และส่วนหนึ่งเกิดจากความล้มเหลวในการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาการขาดทุนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะลงทุนเพิ่ม ทำให้ต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าภายในประเทศมาชดเชยการขาดทุนหรือลงทุนเพิ่มเติม

ภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศไทย

ตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมายอดหนี้ต่างประเทศคงค้างภาครัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และเริ่มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.3) สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเพราะในช่วง พ.ศ. 2519 – 2522 มีการกู้เงินเพื่อการทหาร 20,000 ล้านบาท แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2524 – 2527 อัตราเพิ่มเริ่มชะลอตัวลง เพราะเงินกู้ทหารซึ่งส่วนใหญ่มีระยะเวลาปลอดหนี้สั้นและเริ่มต้นมีการชำระ ประกอบกับการกู้เงินเพื่อการทหารตาม พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2524 ต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ เช่นเกี่ยวกับเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนทางด้านความสามารถในการชำระหนี้ (ระยะยาว) ปรากฏว่าอัตราเพิ่มของรายได้จากการส่งออกค่อนข้างผันผวนแต่ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2519 อัตราเพิ่มของรายได้ส่งออกเพิ่มขึ้นสูงกว่ายอดหนี้คงค้างแต่เริ่มเพิ่มช้ากว่าในช่วงที่เหลือ ดังนั้นดัชนียอดหนี้คงค้างเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการส่งออก (ตารางที่ 4.5) จึงเพิ่มขึ้นสูงมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่าการพึ่งพาหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งให้เห็นว่าโอกาสที่จะประสบเหตุการณ์ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศมีมากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นจากดัชนีภาวะหนี้สิน (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้จากการส่งออกหรือ Debt Service Ratio (DSR) และดัชนีภาระหนี้สินต่อรายได้รัฐบาล พบว่ายังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าเป็นห่วงนักเพราะดัชนีทั้งสองมีค่าไม่สูงนัก แต่ในช่วง 4 ปีหลังค่าดัชนีทั้งสองซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้เริ่มมีปัญหา โดยดัชนีภาระหนี้สินต่อรายได้รัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นมากจากระดับประมาณร้อยละ 4.3 ในปี พ.ศ. 2516 มาเป็นร้อยละ 16.5 ในปี พ.ศ. 2527 นั้นหมายความว่าประชาชนมีแนวโน้มรับภาระหนี้สินดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากการก่อหนี้ต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะรายได้หลักของรัฐบาลมาจากภาษีอากรและเมื่อภาระหนี้สินสูงขึ้นรัฐบาลต้องหารายได้จากการเพิ่มภาษีให้

มากขึ้น เพื่อนำไปชดใช้หนี้สินดังกล่าว ส่วนดัชนี DSR ในปี พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2527 ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 10.3 และ 10.1 ตามลำดับ จนเกินระดับเพดานขั้นสูงที่ระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศปี พ.ศ. 2525 กำหนดไว้ร้อยละ 9 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2528 โดยขยายระดับค่า DSR ออกไปอีกร้อยละ 3 แต่ขยายได้ไม่เกิน 3 ปี

ตารางที่ 4.5

ดัชนีหนี้ต่างประเทศที่สำเร็จ

หน่วย : เปอร์เซ็นต์

ปี	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2516	6.2	25.7	3.5	4.3	13.6
2517	8.6	4.6	4.0	4.9	14.5
2518	11.7	26.6	3.0	4.4	11.6
2519	34.3	24.9	2.4	4.6	10.6
2520	39.4	15.4	3.1	4.7	10.8
2521	56.0	22.9	4.0	6.2	11.2
2522	52.1	30.5	4.6	7.6	10.9
2523	47.6	29.2	5.3	9.5	11.0
2524	27.9	15.0	7.2	12.6	12.6
2525	18.5	7.7	8.9	16.8	13.5
2526	18.4	- 1.8	10.3	14.8	13.4
2527	8.2	16.5	10.1	16.5	14.0

หมายเหตุ : (1) = อัตราการเพิ่มของยอดหนี้คงค้างต่างประเทศ

(2) = อัตราการเพิ่มของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

(3) = ภาระหนี้สินต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (DSR)

(4) = ภาระหนี้สินต่อรายได้รัฐบาล

(5) = ภาระหนี้สินต่อยอดหนี้คงค้าง

ที่มา : รวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือน, รายปี ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4.6
การเปลี่ยนแปลงสัดส่วน DSR ตามมติคณะรัฐมนตรี

เวลา	สัดส่วน
ธ.ค. 2503	5 %
ก.ค. 2507	7 %
ส.ค. 2520	2 % (เพื่อป้องกันประเทศ) 7 % (เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ)
มิ.ย. 2525	9 % (โดยไม่แยกวัตถุประสงค์)
ส.ค. 2528	9% (อาจขอขยายอีกร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 3 ปี

หมายเหตุ DSR = การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ

ลักษณะดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการชำระหนี้สินเริ่มเป็นปัญหายุ่งยากสำหรับประเทศไทยจากการที่ค่า DSR สูงขึ้นมาก จนเกินระดับเพดานที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ มีสาเหตุจากการที่รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ในขณะที่เงินกู้จากรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก ดังจะเห็นได้จากดัชนีแสดงอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้สิน (การชำระคืน) ต่อ ยอดหนี้คงค้าง (ตารางที่ 4.5) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยต้องใช้คืนเงินต้นเร็วขึ้น หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างหนี้ต่างประเทศมีการกระจุกตัวของการชำระหนี้เพิ่มขึ้น

4.2 การก่อหนี้จากต่างประเทศของรัฐบาล ในช่วงหลังเปิดเสรีทางการเงิน (พ.ศ. 2531 – 2539)²

สถานะหนี้ต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา สัดส่วนหนี้ต่างประเทศ (ไม่รวมหนี้ของธนาคารพาณิชย์) ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 14,999 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 79,854 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2539 (ตามตารางที่ 4.8) และหากพิจารณาในรายละเอียดของสัดส่วนการก่อหนี้ โดยเปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระยะเวลาเดียวกัน พบว่าสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศในภาครัฐลดลงตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับ สัดส่วนของเงินทุนไหลเข้าสู่สุทธิเมื่อเปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไรก็ตามการไหลเข้าของเงินทุนในภาครัฐจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เปรียบเทียบกับภาคเอกชนในช่วงเวลาเดียวกัน ก็สะท้อนให้เห็นถึงปริมาณการก่อหนี้ในระดับสูงของภาคเอกชนในอดีต ซึ่งได้กลายเป็นต้นตอของปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540

องค์ประกอบของหนี้ต่างประเทศ (ไม่รวมหนี้ธนาคารพาณิชย์) มีดังนี้

1) หนี้ภาครัฐ มีสัดส่วนร้อยละ 18.1 ของยอดหนี้ต่างประเทศที่กู้โดยตรง หรือเท่ากับ 125,074 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ. 2539 ลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 20.5 ในปี พ.ศ. 2531

2) หนี้ภาคเอกชน

2.1) ธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ มีจำนวน 31,862 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ของยอดหนี้ต่างประเทศทั้งหมด (ไม่รวมหนี้ธนาคารพาณิชย์) ณ สิ้นปี พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวนหนี้ 5,221 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2528

2.2) กิจการ BIBF ซึ่งได้ดำเนินกิจการมาเป็นเวลา 5 ปี มียอดหนี้ต่างประเทศ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2539 คิดเป็นจำนวน 31,187 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จำแนกเป็นหนี้ระยะสั้นจำนวน 20,490 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และหนี้ระยะยาวจำนวน 10,697 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จะเห็นได้ว่าหนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชน ซึ่งมาจากการก่อหนี้โดยกิจการ BIBF เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแหล่งเงินทุนของกิจการ BIBF แต่ละแห่งมักจะมาจากธนาคารแม่หรือสาขาของธนาคารแม่ในต่างประเทศซึ่งการสนับสนุนเงินกู้ แต่การที่สาขาให้กู้ยืมแก่กิจการ BIBF นั้นเป็นการให้กู้ยืมระยะสั้น เพื่อสะดวกต่อการปรับขีดอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับตลาดในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อหนี้ของกิจการ BIBF มีความเสี่ยงในเรื่องที่จะถูกเรียกคืนหนี้หรือมีความเสี่ยงเรื่องสภาพคล่อง (Liquidity Risk)

² อ้างอิงข้อมูลจาก : 2540 ปีแห่งความปั่นป่วนตลาดการเงินไทย, บริษัทศูนย์ไทยพาณิชย์ จำกัด, เมษายน 2541

ตารางที่ 4.7
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2531 – 2540

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ ยอดหนี้ คงค้าง	2531		2532		2533		2534		2535	
	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)
1.หนี้ภายใน ภายใน ประเทศ	345,122	53.6	328,512	52.2	344,461	55.2	307,322	51.1	297,421	48.5
1.1 กู้โดย ตรง	319,697	49.6	302,894	48.1	307,651	49.3	235,229	39.1	210,482	34.3
1.2 ค่า ประกัน	25,425	3.9	25,618	4.1	36,810	5.9	72,093	11.9	86,939	14.2
2.หนี้ต่าง ประเทศ	298,626	46.4	300,674	47.8	279,970	44.8	294,397	48.9	315,983	51.5
2.1 กู้โดย ตรง	132,226	20.5	135,988	21.6	95,553	15.3	97,642	16.2	107,859	17.6
2.2 ค่า ประกัน	166,400	25.8	164,686	26.2	184,417	29.5	196,755	32.7	208,124	33.9
3.รวมหนี้ คงค้างภาค รัฐบาล	643,748	100	629,186	100	624,431	100	601,719	100	613,404	100
3.1 กู้โดย ตรง	451,923	70.2	438,882	69.6	403,204	64.6	332,871	55.3	318,341	51.9
3.2 ค่า ประกัน	191,825	29.8	190,304	30.2	221,227	35.4	268,848	44.7	295,063	48.1
อัตราแลกเปลี่ยน ดอลลาร์ สหรัฐ: บาท	25.600		25.840		25.390		25.590		25.110	

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)
 ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2531 – 2540

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ ยอดหนี้ คงค้าง	2536		2537		2538		2539		2540	
	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. หนี้ภายใน ประเทศ	286,427	45.8	305,094	47.4	298,223	45.3	317,059	45.9	350,309	39.3
1.1 กู้โดยตรง	163,898	26.3	110,398	17.1	74,614	11.3	50,234	7.3	35,460	3.9
1.2 ค่าประกัน	122,529	19.6	194,696	30.2	223,609	33.9	266,825	38.7	314,849	35.3
2. หนี้ต่าง ประเทศ	338,407	54.1	339,302	52.7	359,507	54.6	372,845	54.0	542,287	60.8
2.1 กู้โดยตรง	106,162	16.9	102,132	15.8	117,534	17.9	125,074	18.1	206,442	23.1
2.2 ค่าประกัน	232,245	37.2	237,170	36.8	241,973	36.8	247,771	35.9	335,845	37.6
3. รวมหนี้ คงค้าง ภาครัฐบาล	624,834	100	644,396	100	657,730	100	689,904	100	892,596	100.
3.1 กู้โดยตรง	270,060	43.2	212,530	32.9	192,148	29.2	175,308	25.4	241,902	27.1
3.2 ค่าประกัน	354,774	56.8	431,866	67.0	465,582	70.8	514,596	74.6	605,694	73.0
อัตราแลกเปลี่ยน ดอลลาร์สหรัฐ : บาท	25.250		25.020		25.130		25.470		36.617	

หมายเหตุ : 1. หนี้ต่างประเทศประกอบด้วยหนี้ต่างประเทศของส่วนราชการ และหนี้รัฐวิสาหกิจที่
 รัฐบาลค้ำประกัน

2. ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย (อัตราขาย)
 ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

ที่มา : กรมบัญชีกลาง ปี พ.ศ. 2541

ตารางที่ 4.8
ฐานะหนี้ต่างประเทศ

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

	2528	2535	2536	2537	2538	2539	2540**
1. ภาครัฐ	9,778	13,068	14,171	15,714	16,402	16,805	17,021
- ระยะยาว	9,403	12,518	14,171	15,534	16,317	16,751	17,001
- ระยะสั้น	72	550	-	180	85	54	20
2. ภาคเอกชน	5,221	24,290	32,657	39,287	51,730	63,049	61,874
2.1 BIBF	-	-	7,740	18,111	27,503	31,187	31,166
- ระยะยาว	-	-	1,340	2,969	3,799	10,697	11,407
- ระยะสั้น	-	-	6,400	15,142	23,704	20,490	19,759
2.2 ธุรกิจที่ไม่ใช่ ธนาคาร	5,221	24,290	24,917	21,176	24,227	31,862	30,708
- ระยะยาว	3,370	11,458	12,654	13,733	16,913	23,161	24,818
- ระยะสั้น	1,851	12,832	12,263	7,443	7,314	8,701	5,890
รวม (1 + 2)	14,999	37,358	46,828	55,001	68,132	79,854	78,895
3. ธุรกิจธนาคาร	N.A.	6,300*	5,300*	9,865	14,436	10,682	9,886
- ระยะยาว	N.A.	800	1,300	3,451	4,443	2,314	3,071
- ระยะสั้น	N.A.	5,500	4,000	6,414	9,993	8,368	6,815
รวม (1 + 2 + 3)	N.A.	43,658	52,128	64,866	82,568	90,536	88,781

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

* เป็นตัวเลขหน่วยพันล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

** ตัวเลขเบื้องต้น ณ สิ้นไตรมาสที่ 3

จากการที่รัฐบาลได้ยอมรับพันธะข้อ 8 ของ IMF ในปี พ.ศ. 2533 รวมทั้งการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีทางเลือกในการระดมทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมผ่านกิจการ BIBF และการออกตราสารหนี้ระดมทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจสูงขึ้นแทนที่ภาครัฐ อีกทั้งความต้องการเงินทุนในภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่าการรองรับของปริมาณเงินออมในประเทศ กระตุ้นให้ภาคเอกชนนำเข้าเงินทุนในรูปแบบที่ก่อให้เกิดหนี้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการระดมทุนของภาคเอกชนผ่านการกู้ยืมในกิจการ BIBF ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านภาระหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้มีภาระผูกพันในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จนเป็นปัญหาหลักในปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากความไม่เชื่อมั่นในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ส่งผลให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกอย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปริมาณหนี้ของภาครัฐจะลดลงเป็นอย่างมากในช่วงหลังเปิดเสรีทางการเงิน แต่จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีต้นเหตุจากมาจากภาคเอกชนก็ส่งผลกระทบต่อภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ของภาครัฐที่ลดลงได้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคง ดังนั้นรัฐบาลไทยต้องเข้าไปแทรกแซงความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยการกู้ยืมเงินมาเพื่อพยุงฐานะของเงินต้นสำรองระหว่างประเทศ (Foreign of Currency Reserve)

4.3 การก่อหนี้จากต่างประเทศของรัฐบาล ในช่วงหลังเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2543)³

จากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิได้ถูกใช้ไปอย่างมากจนลดลงเหลือเพียง 2.8 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประกอบกับการไหลออกของเงินทุน (Capital Outflow) ที่มีอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อค่าเงินบาทและสภาพคล่องภายในประเทศ สำหรับในส่วน of สถาบันการเงินก็ประสบกับปัญหาขาดสภาพคล่อง เนื่องมาจากประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบสถาบันการเงิน จึงได้ถอนเงินอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการปล่อยกู้ของสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะเป็นการปล่อยกู้ไปยังภาคธุรกิจที่ไม่ได้มุ่งเน้นการผลิต เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบกับปัญหาสภาพคล่องจนต้องถูกปิดกิจการลง และจากการที่รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2540 นั้น ได้ส่งผลให้ภาระหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นสูงจาก 685,234 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ.2539 เป็น 1,901,355 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ. 2540 (ตารางที่ 4.9)

³ อ้างอิงข้อมูลจากหนังสือแนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2, พ.ศ. 2544

ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของปริมาณหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นผลอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตรกร้าเงิน (Basket of Currency) มาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Managed Floating Exchange Rate System) ส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลง จากเดิมอยู่ในระดับ 25.64 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา มาอยู่ที่ระดับ 47.55 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกาในสิ้นปีเดียวกัน รวมไปถึงการก่อหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่เพิ่มขึ้นสูงถึงประมาณ 400,000 ล้านบาทภายในหนึ่งปี เพื่อเสริมสภาพคล่องและความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงิน

ตารางที่ 4.9 การเปรียบเทียบหนี้ภาครัฐตามแนว GFS

หน่วย: ล้านบาท

	ธ.ค.2539	ธ.ค.2540	เม.ย.2543
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	169,016	328,133	1,006,949
1.1 หนี้ต่างประเทศ	124,853	296,459	345,748
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(4,869)	(6,234)	(9,057)
1.2 หนี้ในประเทศ	44,163	31,674	661,201
- เงินกู้เพื่อชดเชยการดุลเงินงบประมาณ	-	-	113,547
- พันธบัตรชดเชยความเสียหายให้กองทุนฯ	-	-	499,041
- พันธบัตร โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน	-	-	48,613
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	459,008	680,111	827,098
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	391,124	575,069	687,049
- หนี้ต่างประเทศ	215,532	370,361	384,484
- หนี้ในประเทศ	175,592	204,708	302,565
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	67,884	105,042	140,049
- หนี้ต่างประเทศ	36,996	67,322	66,726
- หนี้ในประเทศ	30,888	37,720	73,323
3. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	57,210	893,111	779,289
รวม	685,234	1,901,355	2,613,336

ที่มา : หนังสือแนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2, พ.ศ.2544

ตารางที่ 4.10 ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่รัฐบาลกู้โดยตรง
ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2539-2542 และ สิ้นเดือนเมษายน 2543

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ธ.ค. 39	ธ.ค. 40	ธ.ค. 41	ธ.ค. 42	เม.ย. 43
1. หนี้ต่างประเทศ	124,853	296,459	268,493	346,589	345,748
การเปลี่ยนแปลงเงินบาท (ร้อยละ)		137.45	-9.43	29.09	-0.24
(ล้านเหรียญสหรัฐ)	(4,869)	(6,234)	(7,278)	(9,191)	(9,057)
การเปลี่ยนแปลงเหรียญสหรัฐ (ร้อยละ)		28.03	16.75	26.28	-1.46
2. หนี้ในประเทศ	44,163	31,674	426,728	642,283	661,201
การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		-28.28	1,247.25	50.51	2.95
• กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	44,163	31,674	26,728	95,289	113,547
• กู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู	-	-	400,000	499,041	499,041
• กู้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน	-	-	-	47,953	48,613
- พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง	-	-	-	40,575	40,090
- พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง	-	-	-	7,378	8,523
รวมหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	169,016	328,133	695,221	988,872	1,006,949
การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		94.14	111.87	42.24	1.83
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อเหรียญสหรัฐ)	25.6400	47.5560	36.8900	37.7098	38.1732

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

และจากสภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การเสริมสร้างเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท จาก การกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF
- (2) การดำเนินนโยบายการคลังขาดดุล เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจภายใน ประเทศ (Expansionary Fiscal Policy)
- (3) การบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจเนื่องจากปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น
- (4) การเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพื่อทำหน้าที่เพิ่มสภาพคล่องให้แก่ภาคเอกชนแทนสถาบันการเงินเอกชนที่มีปัญหา

- (5) การแทรกแซงบริษัทเงินทุน 12 แห่ง และธนาคารพาณิชย์ 7 แห่งที่ขาดความมั่นคงเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ตามภาระการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
- (6) การช่วยเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินตามโครงการช่วยเพิ่มทุนขั้นที่หนึ่งและขั้นที่สอง เพื่อให้ทำหน้าที่ต่อไปได้

และจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการดังกล่าวข้างต้น ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้ ณ สิ้นเดือนเมษายน 2543 จำนวนหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นถึง 345,748 ล้านบาท ซึ่งรายละเอียดในส่วนของภาระหนี้จากต่างประเทศจะประกอบไปด้วย 4 รายการสำคัญ คือ

1. เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan : SAL ประมาณ 1,350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่ภาคเอกชนในช่วงที่ภาคเอกชนขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

2. เงินกู้โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP) (ประมาณ 593 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อลดผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเป็นโครงการที่จะช่วยปรับโครงสร้างทางสังคมและการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านการให้บริการสาธารณสุข การประกันสังคม การศึกษา และการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดยเฉพาะในชุมชนต่างจังหวัด

3. เงินกู้เพื่อสนับสนุนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ 30 มีนาคม 2542 หรือ โครงการ Miyazawa (ประมาณ 1,450 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 53,000 ล้านบาท โดยเป็นเงินกู้จากประเทศญี่ปุ่นจำนวน 850 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และธนาคารโลกอีก 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานและการสูญเสียรายได้ให้แก่ผู้ที่ตกงานและยังเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตรวมถึงบรรเทาผลกระทบทางสังคม สร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

4. เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางการเกษตร (ประมาณ 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรของประเทศต่อเวทีตลาดโลก ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ทำให้ ณ สิ้นปี พ.ศ.2543 ยอดหนี้คงค้างต่างประเทศเทียบเป็นเงินบาทได้เพิ่มสูงถึงร้อยละ 137.45 เมื่อเทียบกับยอดหนี้คงค้าง ณ สิ้นปี พ.ศ.2539 และหากรวมเงินกู้ดังกล่าวเข้าด้วยกัน พบว่า รัฐบาลมีภาระเงินกู้จากต่างประเทศประมาณ 3,543 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือประมาณ 134,634 ล้านบาท หากคำนวณจากอัตราแลกเปลี่ยน ปี พ.ศ. 2543) ซึ่งยังไม่รวมเงินกู้จากต่างประเทศของ

โครงการที่เกิดขึ้นในภาวะปกติและโครงการผูกพัน ทำให้ภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศในอนาคตของรัฐบาลมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลต้องแบกรับภาระรายจ่ายหนี้ต่างประเทศในวงเงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลได้

ดังนั้นการบริหารหนี้สาธารณะทั้งนี้ภายในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ โดยการศึกษาในครั้งนี้จะเน้นการศึกษาเฉพาะหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป