

บทที่ 7

หนี้สาธารณะ

(Public Debt)

7.1 ความหมายของหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ หมายถึง การกู้ยืมเงินของรัฐบาลโดยตรงและหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เฉพาะที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน มีฐานะเทียบเท่าหนี้ของประเทศ หรือที่เรียกว่า Sovereign Risk ไว้ด้วย เพื่อให้ทราบถึงจำนวนหนี้ที่เป็นภาระผูกพันต่อรัฐบาลจากการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ (รวมทั้งหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แต่ไม่รวมหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กู้ยืมจากต่างประเทศ)

จากความหมายข้างต้นเป็นความหมายเดิมของหนี้สาธารณะก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 2540 แต่หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว กระทรวงการคลังได้มีการปรับปรุงความหมายของหนี้สาธารณะใหม่ ให้เหมาะสมและเป็นไปตามมาตรฐานที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กำหนดให้ประเทศสมาชิกบันทึกข้อมูลสถิติการคลังของรัฐบาลตามระบบ GFS (Government Finance Statistics) เพื่อจะสามารถนำข้อมูลทางการคลังของประเทศต่างๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้ ความหมายใหม่ของหนี้สาธารณะก็คือ หนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้นโดยตรง และรวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ไม่ว่ารัฐบาลจะค้ำประกันหนี้หรือไม่ก็ตาม ซึ่งตัวเลขหนี้จะแสดงให้เห็นภาระทางการคลังของรัฐบาล จากนั้นยามให้ทำให้หนี้สาธารณะลดต่ำลงจากนิยามเดิม 5.2 หมิ่นด้านบาท (ตาราง 7.1)

7.2 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ

ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังนี้

- 1) เพื่อการพัฒนาประเทศ ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีความต้องการพัฒนาประเทศ

ตาราง 7.1 เปรียบเทียบหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 เมษายน 2543 ตามความหมายเดิมกับความหมายใหม่

รายการ	หนี้ภาครัฐตามที่ออกรายงานและแสดงใน Web Site ของกระทรวงการคลังและในเอกสารงบประมาณ	หนี้ภาครัฐตามที่ออกรายงานรวมกับหนี้กองทุนฯ	หนี้ภาครัฐที่กระทรวงการคลังจะชี้แจงในรายงานและแสดงใน Web Site ของกระทรวงการคลังตาม GFS Basis ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป
1. หนี้ที่รัฐบาลอยู่โดยตรง			
1.1 หนี้ต่างประเทศ	345,748	345,748	345,748
1.2 หนี้ในประเทศ	661,201	661,201	661,201
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน			
2.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ¹	192,072	192,072	
2.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	687,049	687,049	687,049
3. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน			
3.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ²			
3.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน			140,049
4. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ		779,289	779,289
รวม	1,886,070	2,665,359	2,613,336
เทียบกับประมาณการ Nominal GDP ปี 2543 (5,039 พันล้านบาท) (ร้อยละ) หนี้ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย	37.43	52.89	51.86
			473,783

หมายเหตุ : 1/ รวมหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจแต่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ให้ คือ IFCT ค้ำย

2/ ไม่รวมหนี้ของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ (IFCT) เนื่องจากได้รวมอยู่ในหนี้ภาคเอกชนตามรายงาน สปท. แล้ว

ที่มา: สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ให้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว ถ้าพึ่งทรัพยากรนี้มืออยู่ไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาได้อย่างรวดเร็วได้ จึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศก่อน และจะชำระหนี้คืนภายหลัง

2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในการบริหารประเทศของรัฐบาลบางครั้งต้องก่อหนี้สาธารณะเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ในภาวะที่เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง คนมีงานทำเต็มที ปัญหาความมาของรัฐบาลก็คือสภาวะเงินเฟ้อ เพื่อลดสภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลจะต้องพยายามลดอำนาจซื้อของประชาชน โดยการโอนทรัพยากร (เงิน) จากประชาชนมาเก็บไว้ทำให้อำนาจซื้อลดลง ในการโอนทรัพยากรนี้วิธีหนึ่งก็คือการก่อหนี้ของรัฐบาลและในทางตรงกันข้าม หากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงาน รัฐบาลจะต้องพยายามโอนทรัพยากรที่รัฐบาลเองมาจากประชาชนคืนแก่ประชาชนก็คือการชำระหนี้คืน และรัฐอาจกู้ยืมจากประชาชนที่มีเงินเหลือเพื่อมาใช้จ่ายเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจก็ได้

3) เพื่อการลงทุน ในการลงทุนในสินค้าสาธารณะ หรือสินค้าเอกชนที่ใช้เงินทุนสูง รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้ลงทุนเอง และเงินที่นำมาใช้ในการลงทุนอาจหาจากการเก็บภาษีหรือจากการบริจาคหรือจากการกู้ยืม

4) เพื่อการสงครามหรือเกิดภัยวิบัติต่างๆ ในการป้องกันประเทศให้พ้นจากการรุกราน รัฐบาลมักจะกู้เงินมาใช้จ่ายทั้งนี้เพราะในภาวะสงครามหรือกรณีเกิดภัยวิบัติต่างๆ การเสียภาษีของประชาชนจะมีน้อย เนื่องจากรายได้ในสภาวะการแบบนี้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีรายได้ต่ำ ความสามารถในการเสียภาษีจะมีน้อย รัฐบาลจึงต้องหาแหล่งรายได้อื่นๆ มาทดแทน อาทิเช่นการกู้ยืมเงิน เป็นต้น

5) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล ในกรณีที่รัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องกู้มาใช้จ่าย (ในกรณีขาดดุลจะพิจารณาว่าขาดดุลเนื่องจากรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุน หากสาเหตุจากรายจ่ายประจำสูง รัฐบาลควรลดรายจ่ายลงมากกว่าที่จะก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ เพราะแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายของรัฐมีมากและไม่มีผลตอบแทนเพียงพอจะชำระหนี้ได้ หากเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ยังพอจะมีหวังว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำมาชำระหนี้ได้ ดังนั้นรัฐบาลมักจะไม่ก่อหนี้เพื่อนำมาจ่ายชดเชยการขาดดุลเนื่องจากรายจ่ายประจำสูง)

6) การก่อหนี้เพื่อหมุนเวียนหนี้เก่า (Refinance) เนื่องจากแหล่งกู้ยืมเงินเดิมถึงกำหนด แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องใช้เงินหรือยังไม่ครบกำหนดแต่มีอัตราดอกเบี้ยสูง รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินกู้ใหม่มาทดแทน โดยการก่อหนี้ใหม่แทนหนี้เก่า

7.3 หลักการก่อหนี้สาธารณะ

ในการก่อหนี้สาธารณะ ของรัฐควรจะมีหลักดังนี้

1) หลักหาประโยชน์ ในการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายไม่ว่าจะเพื่อการใด ๆ ก็ตาม ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้เงินกู้ยืมนั้นๆ หากการใช้จ่ายเงินกู้ไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กลับคืนมาหรือมีผลตอบแทนคืนกลับมาอัตราน้อยกว่าดอกเบี้ยของเงินกู้รัฐบาลก็ไม่ต้องจะกู้มาใช้จ่าย เว้นแต่จะจำเป็นจริงๆ

2) หลักภาระหนี้ ในการกู้ยืมจำเป็นจะต้องมีการชำระหนี้และดอกเบี้ยคืน หากรัฐบาลยิ่งกู้มากเท่าไรภาระการชำระหนี้ก็จะยิ่งมากขึ้นในอนาคต และถ้าเป็นหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ หากมีการชำระหนี้ในปริมาณที่มากอาจส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและเงินทุนสำรองของประเทศได้ และจะกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ดังนั้นรัฐบาลจะต้องวางแผนการก่อหนี้ การชำระหนี้และดอกเบี้ยให้เหมาะสมในแต่ละปีไม่มากหรือน้อยไป จนมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของเงินและระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนเครดิตของประเทศในสายตาของต่างประเทศ

3) หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกู้ยืมเงินของรัฐ จะเป็นการโอนทรัพยากรจากเอกชนไปสู่รัฐ ทำให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนลดลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจลดลงก็ได้ หากรัฐนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายในทางที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต การบริโภคเพิ่มขึ้นในทางตรงข้ามหากรัฐบาลชำระหนี้สินแก่เอกชน จะมีผลให้การบริโภค การลงทุนเพิ่มขึ้น อาจเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ ดังนั้นให้การก่อหนี้หรือการชำระหนี้สิน รัฐจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่างๆ เหล่านี้ และควรใช้มาตรการอื่นๆ เข้ามาช่วยเสริม

7.4 ประเภทของหนี้สาธารณะ

ประเภทของหนี้สาธารณะอาจจำแนกได้ดังนี้

1) จำแนกตามแหล่งที่มาของหนี้สาธารณะ

หากจำแนกตามแหล่งที่มาเราสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1.1) หนี้ภายในประเทศ (Internal Debt) เป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างๆ ในประเทศ เช่น เอกชน สถาบันการเงินต่างๆ และธนาคารกลาง เป็นต้น

1.2) หนี้ภายนอกประเทศ (External Debt) เป็นหนี้ที่กู้ยืมจากแหล่งเงินทุนนอกประเทศ อาทิเช่น เอกชนนอกประเทศ, รัฐบาลของประเทศต่างๆ, สถาบันการเงินต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) จำแนกตามระยะเวลาของหนี้

หากจำแนกตามระยะเวลาจากการกู้ยืมสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

2.1) หนี้ระยะสั้น คือมีระยะเวลาการชำระหนี้ นับแต่วันกู้ยืมจนถึงกำหนดชำระคืน ไม่เกิน 1 ปี เอกสารหนี้จะเรียกว่าตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) หรือ การเบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft)

2.2) หนี้ระยะปานกลาง จะมีระยะเวลาดั้งแต่กู้ยืมถึงกำหนดชำระคืน 1-5 ปี

2.3) หนี้ระยะยาว จะมีระยะเวลาดั้งแต่กู้ยืมถึงชำระคืน ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป บางครั้งอาจถึง 50 ปี เอกสารสำหรับหนี้ระยะยาวเรียกว่า พันธบัตร (Treasury Bond)

7.5 ผลของหนี้สาธารณะ

การก่อหนี้สาธารณะของรัฐ อาจก่อให้เกิดผลต่างๆ ดังนี้

1) การขยายเครดิต

ผลการขยายเครดิตอันเนื่องมาจากหนี้จะแตกต่างกันตามแหล่งที่มาในที่จะแยกเป็นภายในและนอกประเทศ ทั้งนี้เพราะผลที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน

1.1) การขยายเครดิตเนื่องจากหนี้ต่างประเทศ

ในการกู้หนี้จากต่างประเทศ มักมีการกู้ยืมเป็นเงินหรือกู้เป็นสิ่งของ หากกู้เป็นเงินจะทำให้มีการขยายเครดิต เนื่องจากการกู้ยืมเป็นเงินสด จะทำให้ทุนสำรองของประเทศเพิ่มขึ้น และใช้เป็นทุนสำรองในการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น ได้หรืออุปสงค์เงินตราเพิ่มขึ้นนั่นเอง หากกู้เป็นสิ่งของจะไม่มีผลขยายเครดิต เพราะจะได้รับเป็นสิ่งของ เช่น เครื่องจักร เครื่องมือ เป็นต้น แต่อาจมีผลให้ราคาสินค้าในประเทศลดลงก็ได้

1.2) การขยายเครดิตเนื่องจากหนี้ในประเทศ

การกู้ยืมจากแหล่งในประเทศจะมีผลแตกต่างกันในแต่ละแหล่งที่รัฐไปกู้ยืม

(ก) ภาคเอกชน การกู้ยืมจากเอกชนของรัฐบาลจะเป็นเสมือนการโอนทรัพยากรของเอกชนไปสู่รัฐบาล และรัฐบาลเป็นผู้จ่ายแทน อุปทานเงินตรายังคงเท่าเดิม ดังนั้นการกู้ยืมจากเอกชนจึงไม่มีผลในการขยายเครดิต

(ข) สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ การที่รัฐกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน จะก่อให้เกิดการขยายเครดิตขึ้น ทำให้อุปทานเงินตราเพิ่มขึ้น อาจนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อได้

(ค) สถาบันการเงินอื่นๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารออมสิน, บริษัทเงินทุน, บริษัทประกันชีวิต หรือโรงรับจำนำ เมื่อรัฐไปกู้ยืมเงินจากแหล่งเหล่านี้จะไม่มีผลให้เกิดการขยายเครดิต แต่ถ้าเงินเหล่านั้นเป็นที่ฝากไว้ในธนาคารพาณิชย์แล้วถูกเบิกมาเพื่อให้รัฐกู้ยืม จะส่งผลให้การขยายเครดิตลดลง

(ง) ธนาคารกลาง รัฐกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง โดยการออกพันธบัตรและธนาคารกลางจะนำไปเป็นทุนสำรองในการพิมพ์ธนบัตรใหม่ออกใช้ ผลก็คืออุปทานเงินตราเพิ่มมากขึ้น มีการขยายเครดิตเพิ่มขึ้น

2) ผลต่อการบริโภคและการลงทุนของเอกชน

การก่อหนี้รัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อการบริโภคและการลงทุนของเอกชนแตกต่างกันขึ้นกับว่ากู้มาจากแหล่งใด

2.1) กู้จากภาคเอกชน การกู้ยืมของรัฐบาลกู้ยืมจากต่างประเทศ จะไม่ลดการบริโภคของเอกชนลงโดยตรงข้ามอาจมีผลให้เกิดการบริโภคมากขึ้น สำหรับการกู้ยืมของรัฐจากในประเทศ จะมีผลให้เกิดการลดลงในการบริโภค (และการลงทุนของเอกชนจะลดลงเนื่องจากรัฐจะดึงเอาทรัพยากรจากเอกชนไป)

2.2) กู้จากสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์ การที่รัฐกู้เงินจากสถาบันการเงินในประเทศ จะมีผลต่อการบริโภคเช่นเดียวกับกู้จากเอกชนและการลงทุนของทางเอกชนจะลดลงในระยะแรก แต่เนื่องจากการกู้ยืมของรัฐมักจะทำให้ไปในการลงทุนก่อสร้างในปัจจุบันพื้นฐาน ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนเพิ่มของภาคเอกชนในระยะต่อมา

2.3) กู้จากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ การกู้ยืมของรัฐจากธนาคารพาณิชย์ไปใช้จ่าย ทำให้ประชาชนได้รับเงินจะเป็นการกระตุ้นการบริโภคให้เพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับเงินจะเป็นการกระตุ้นการบริโภคให้เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการผลิตเพิ่มและการลงทุนเพิ่มของเอกชนติดตามมา

2.4) กู้จากธนาคารกลาง การที่รัฐกู้ยืมจากธนาคารกลาง จะทำให้อุปทานเงินตรามากขึ้น การบริโภคและการลงทุนจะเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการทำให้อุปทานเงินตราเพิ่มขึ้นอาจให้เกิดภาวะเงินเฟ้อตามมาก็เป็นได้ ดังนั้น การกู้ยืมโดยวิธีนี้ต้องระมัดระวังให้ดี

3) ผลทางด้านอื่นๆ

นอกจากผลกระทบในด้านการขยายเครดิต การบริโภคและการลงทุนแล้ว การกู้ยืมเงินของรัฐบาลยังมีผลด้านอื่นๆ พอสรุปได้ดังนี้

3.1) การที่รัฐบาลกู้ยืมเงิน โดยการออกพันธบัตรจะเป็นการส่งเสริมตลาดหลักทรัพย์ เพราะพันธบัตรรัฐบาลจะเป็นหลักทรัพย์ที่สำคัญของตลาด

3.2) การกู้ยืมเงินของรัฐบาลมีส่วนช่วยให้สภาวะเงินเพื่อลดลง หากอยู่ในสภาวะเงินเพื่อ แต่ในทางตรงข้ามการกู้ยืมของรัฐ เป็นการนำเงินออมของภาคเอกชนมาใช้จ่าย อาจเกิดภาวะเงินเพื่อก็เป็นได้

การใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจต้องระมัดระวังให้ดี

7.6 การบริหารหนี้สาธารณะ

วัตถุประสงค์การบริหารหนี้สาธารณะก็เพื่อ ลดภาระดอกเบี้ยและกระจายภาระการชำระหนี้ในแต่ละปีให้สมดุลกัน ดังนั้น การบริหารหนี้สาธารณะที่ดีจะก่อประโยชน์ให้กับประเทศ (และทางตรงกันข้ามหากบริหารไม่ดีจะมีผลเสียอย่างมาก ดังจะเห็นว่าในประเทศต่างๆ จะตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาบริหารหนี้สาธารณะ) มีดังนี้

- 1) การกู้ยืมและไถ่ถอนสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว และทันการณ์ สามารถกำหนดเวลาระยะเวลา และอัตราดอกเบี้ยได้อย่างเหมาะสม
- 2) ลดต้นทุนอันเกิดจากอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไป
- 3) สร้างอำนาจการต่อรองจากสภาพแวดล้อมของตลาดการเงิน

7.7 สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ภาระหนี้โดยรวมของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก กระทรวงการคลัง ได้พิจารณาเห็นว่าการจัดการด้านหนี้สาธารณะเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ จึงได้นำเสนอแนวคิดการจัดตั้งสำนักบริหารหนี้สาธารณะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2542 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 รับทราบแนวทางการจัดตั้งสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1 เพื่อให้มีเพียงหน่วยงานเดียวที่มีหน้าที่แบบเบ็ดเสร็จ มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ เกี่ยวกับหนี้สาธารณะภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การผูกพันหนี้ การบริหารหนี้ และการชำระหนี้ในประเทศ และต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งที่ค้ำประกัน และไม่ค้ำประกัน ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม

แห่งชาติ นโยบายรัฐบาลและแผนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ไม่รวมถึงการก่อหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศ และในกรณีที่หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจะครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่จะทำให้เกิดภาวะผูกพันกับรัฐบาล โดยไม่รวมถึงการออกตราสารหนี้ที่เป็นธุรกรรมปกติของสถาบันการเงินเหล่านั้น)

2. เพื่อชี้ความสามารถในการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการด้านหนี้สาธารณะ ตลอดจนความต้องการการพัฒนาและส่งเสริมความสามารถการแข่งขันในระยะยาว

3. เพื่อจัดทำแผนการก่อหนี้และบริหารหนี้ภาครัฐ ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวให้สอดคล้องกับฐานะการเงิน การคลังและสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

4. เพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนการกู้เงินในระยะยาวและลดภาระงบประมาณแผ่นดินในการจัดสรรงบประมาณหนี้ในแต่ละปีให้มีความสม่ำเสมอไม่เป็นการงบประมาณแผ่นดินในปีหนึ่ง ๆ มากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาหนี้กระจุกตัว (Bunching)

5. เพื่อสร้างกลไกในการบริหารและจัดการเพื่อให้การดำเนินการก่อหนี้และบริหารหนี้ภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีความต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์ มีความคล่องตัว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

6. เพื่อให้การดำเนินการก่อหนี้ ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนเป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ โดยเฉพาะความสามารถในการจัดหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศในภาพรวม

7. เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนและระบบการเงินโดยรวม ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือทางการเงินในการระดมทุน ทั้งภาครัฐและเอกชน

เพื่อให้การดำเนินการบรรลุดตามวัตถุประสงค์ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบายและวางแผนด้านการก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะ ให้สอดคล้องเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และฐานะการเงินการคลังของประเทศ

2. คำนินการเกี่ยวกับการผูกพันหนี้สาธารณะ ทั้งหนี้ในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้กรอบกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ
3. คำนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งทางด้านการบริหารความถี่และการบริหารเงินตราให้เป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และทันต่อเหตุการณ์
4. จัดทำฐานข้อมูลหนี้ของประเทศ วิเคราะห์โครงสร้างหนี้และประมาณการความต้องการเงินของภาครัฐ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย
5. คำนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินกู้ และการชำระหนี้ รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ผูกพันกับแหล่งเงินกู้ และกฎระเบียบ และข้อบังคับของราชการ
6. คำนินการหรือจัดให้มีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และการใช้เงินกู้ให้สอดคล้องกับแผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
7. คำนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการผูกพันและบริหารหนี้สาธารณะ และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ของประเทศ

7.8 หนี้สาธารณะของไทย

ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 หนี้ภาครัฐมียอดหนี้คงค้างทั้งสิ้น 2,897,861.96 ล้านบาท (ตาราง 7.1) คิดเป็นร้อยละ 49.95 ของ GDP ปี 2546 หนี้สาธารณะของรัฐแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

(ก) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง

หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงในปี 2546(ณ 28 กุมภาพันธ์ 2546) มีประมาณ 1,692,616.44 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นหนี้ต่างประเทศ 391,235.53 ล้านบาท และหนี้ในประเทศ 1,301,380.91 ล้านบาท โดยวัตถุประสงค์การกู้ยืมหนี้ในประเทศเมื่อขดเขยการขาดดุลงบประมาณ, ขดเขยความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูและช่วยเพิ่มเงินกองทุนฟื้นฟู นอกจากนี้ยังใช้จ่ายไปในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ(ตาราง7.1)

(ข) หนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน

มีประมาณ 884,794.52 ล้านบาทในปี 2546 (ณ 28 กุมภาพันธ์ 2546) โดยแบ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน 746,651.53 ล้านบาท และเป็นหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน 138,142.99 ล้านบาท (ตาราง 7.1)

(ค) หนี้สินของกองทุนฟื้นฟู

กองทุนฟื้นฟู มีหนี้สินทั้งสิ้น 319,421.00 ล้านบาท (ตาราง 7.1)

ปัจจุบัน (ณ. สิ้นเดือน กรกฎาคม 2548) หนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยคงค้าง เท่ากับ 3,210,339.95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.6 ของ GDP เพิ่มขึ้นจากเดือนพฤษภาคม 2548 ประมาณ 29.5 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของ GDP โดยเป็นหนี้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณต่อ GDP เท่ากับร้อยละ 247 หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นผลจากการที่หนี้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น 13.4 พันล้านบาท และหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเพิ่มขึ้น 38.4 พันล้านบาท ขณะที่หนี้ของรัฐบาลลดลง 22.3 พันล้านบาท (ตาราง 7.1)

หนี้ในประเทศ เพิ่มขึ้นสุทธิ 45.2 พันล้านบาท ทั้งนี้เพราะในเดือนกรกฎาคมมีการชำระหนี้ ได้แก่

1. รัฐบาลได้ไถ่ถอนตั๋วเงินคลัง 55.0 พันล้านบาท
2. รัฐบาลได้ไถ่ถอนพันธบัตร 0.08 พันล้านบาท
3. ไถ่ถอนหุ้นกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) 0.2 พันล้านบาท และในเดือนนี้มีการก่อหนี้เพิ่ม ได้แก่
 1. รัฐบาลออกตั๋วเงินคลัง 30.0 พันล้านบาท
 2. การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกู้เงิน โดยการออกพันธบัตร 3.6 พันล้านบาท
 3. การเบิกจ่ายเงินกู้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เพิ่มขึ้น 3.9 พันล้านบาท
 4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกู้เงิน โดยการออกพันธบัตร 0.9 พันล้านบาท
 5. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันเพิ่มขึ้นสุทธิ 38.4 พันล้านบาท

หนี้ต่างประเทศ เพิ่มขึ้นสุทธิ 8.0 พันล้านบาท โดยมีการชำระคืนและก่อหนี้ใหม่ดังนี้

1. รัฐบาลได้เบิกจ่ายเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ต่ำกว่าการชำระคืนต้นเงินกู้ 11.61 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
2. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินได้เบิกจ่ายเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ สูงกว่าการชำระคืนต้นเงินกู้ 0.63 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
3. ผลจากอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลในรูปเงินเหรียญสหรัฐฯ

ลดลง 194.06 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ

4. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินชำระคืนเงินกู้ 96.03 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ตาราง 7.2 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ ต้นเดือนกรกฎาคม 2548 หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ 31 เม.ย 48	ณ 31 พ.ค. 48
รวมหนี้รัฐบาลกู้ตรง	1,798,385.44	1,776,122.97
หนี้รัฐบาลกู้ตรง-ต่างประเทศ	288,128.41	290,945.94
หนี้รัฐบาลกู้ตรง-ในประเทศ	1,510,257.03	1,485,177.03
รวมหนี้รัฐวิสาหกิจ	873,688.02	882,539.47
หนี้รัฐวิสาหกิจค้ำประกัน-ต่างประเทศ	263,830.82	264,185.13
หนี้รัฐวิสาหกิจค้ำประกัน-ในประเทศ	326,942.81	331,754.63
หนี้รัฐวิสาหกิจไม่ค้ำประกัน-ต่างประเทศ	81,502.37	86,341.16
หนี้รัฐวิสาหกิจไม่ค้ำประกัน-ในประเทศ	201,412.02	200,258.55
หนี้ของหน่วยงานภาครัฐอื่น	105,488.80	109,988.80
หนี้ของหน่วยงานภาครัฐอื่นค้ำประกัน	105,488.80	102,488.80
หนี้ของหน่วยงานภาครัฐอื่นไม่ค้ำประกัน	-	7,500.00
หนี้กองทุน FIDF	403,261.30	441,688.71
ยอดหนี้สาธารณะคงค้างรวม	3,180,823.56	3,210,339.95
GDP ปี 2548	7,195,000.00	7,195,000.00
หนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP	44.21	44.62
หนี้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณต่อ GDP	25.02	24.71

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ4

7.9 ตัวอย่างการประมาณการสถานะและภาระหนี้ของรัฐบาล¹

การประมาณการสถานะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ในงบประมาณ
ในระยะปานกลาง จัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์ถึงสถานะหนี้ในปัจจุบันของไทยว่าอยู่ในขั้นวิกฤติ
ร้ายแรงหรือไม่ รวมทั้งวิเคราะห์ระดับความเหมาะสมของหนี้ว่าอยู่ในระดับที่จัดการได้
(Manageable) และลดลงในระยะยาว (Sustainable) หรือไม่ ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะต้อง
พิจารณาใน 3 องค์ประกอบ กล่าวคือ

(1) **ฐานะการคลัง** ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลขาดดุลเงินสด (Cash Balance) จำนวนมาก
เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล และดุลเงินสด
ของรัฐบาลจะกลับสู่สมดุลได้เมื่อใด ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อสถานะหนี้โดยตรงของรัฐบาล

(2) **สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง** (ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณ) ต่อ GDP อยู่
ในระดับเท่าไร รวมทั้งจะเพิ่มขึ้นสูงสุดเมื่อไร และทยอยลดลงในระยะกลางและระยะยาว
หรือไม่

(3) **ภาระหนี้หรือ Debt Service** (รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่า
ธรรมเนียม) ต่อประมาณการรายจ่ายอยู่ในระดับใด จะถึงจุดสูงสุดเมื่อไรและจะทยอยลดลง
ในระยะปานกลางได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาว่าภาระหนี้ในปัจจุบันและในระยะปาน
กลาง เป็นผลให้เกิดการเบียดบังงบประมาณรายจ่ายในส่วนอื่นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา
ประเทศหรือไม่

¹ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องประมาณการสถานะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ใน
งบประมาณระหว่างปีงบประมาณ 2543-2550 เล่มที่ 3 ซึ่งจัดโดยกระทรวงการคลังและ
ธนาคารแห่งประเทศไทย (24 พค. 2543)

ตารางที่ 7.3 หนี้สาธารณะคงค้าง

(หน่วย : ล้านบาท)

	2546	
	ม.ค.	ก.พ.
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (1.1 + 1.2)	1,700,023.59	1,692,616.44
1.1 หนี้ต่างประเทศ	391,142.92	391,235.53
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(9,125.51)	(9,148.11)
1.2 หนี้ในประเทศ	1,308,880.67	1,301,380.91
-เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณ	439,458.67	431,958.91
-พันธบัตรชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	800,276.00	800,276.00
-พันธบัตร FIDF 1	495,276.00	495,276.00
-พันธบัตร FIDF 3	305,000.00	305,000.00
-พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน	69,146.00	69,146.00
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (2.1 + 2.2)	886,263.29	884,794.52
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	748,162.99	746,651.53
-หนี้ต่างประเทศ	346,276.47	347,767.03
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(8,078.76)	(8,131.71)
-หนี้ในประเทศ	401,886.52	398,884.50
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	138,100.30	138,142.99
-หนี้ต่างประเทศ	71,638.41	71,188.56
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(1,671.35)	(1,664.58)
-หนี้ในประเทศ	66,461.89	66,954.43
3. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (3.1+3.2)	309,990.00	319,421.00

ตารางที่ 7.3 (ต่อ)

(หน่วย : ล้านบาท)

	2546	
	ม.ค.	ก.พ.
3.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (FIDF2)	82,000.00	82,000.00
3.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	227,990.00	237,421.00
รวม (1+2+3)	2,896,276.88	2,896,861.96
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	49.94	49.95
อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐฯ	42.8626	42.7668

หมายเหตุ:

ประมาณการ GDP ในปี 2546 เท่ากับ 5,799.7 พันล้านบาท (ตัวเลขจากสำนักงานคณะกรรมการ
นาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ 17 มี.ค. 46)

อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐฯ เป็นอัตราขาย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน ของธนาคาร
ประเทศไทย

3. ตัวเลขในตารางเป็นตัวเลขเบื้องต้น (Preliminary)

ที่มา: สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

สมมติฐานของการประมาณการ มีดังนี้

(1) สมมติฐานทั่วไป แสดงในตารางที่ 7.3

(2) สมมติฐานด้านรายจ่าย

(2.1) มีการสร้างวินัยการคลังโดยการควบคุมรายจ่ายประจำที่ไม่ใช่ดอกเบี้ย
คงที่ร้อยละ 5 ต่อปี

(2.2) อัตราการขยายตัวของรายจ่ายลงทุนเจริญเติบโตในอัตรากงที่ร้อยละ
6.5 ต่อปี

(3) อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ 38.5 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ตลอดช่วงการประมาณการ

(4) สมมติฐานเกี่ยวกับการก่อกำหนดหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงเพิ่มเติม

(4.1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงในประเทศ

(4.1.1) เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

สมมติฐานเกี่ยวกับกรอบเศรษฐกิจมหภาคและกรอบงบประมาณ
เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีโดยวงเงิน
งบประมาณจะถูกกำหนดด้วยรายจ่ายประจำที่ไม่ใช่ดอกเบี้ย รายจ่ายดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม
นิยม รายจ่ายชำระคืนเงินกู้และรายจ่ายลงทุน สำหรับรายได้ของรัฐบาลจะถูกกำหนดจาก
Nominal GDP ของประเทศและค่า Elasticity of Revenue

(4.1.2) หนี้สินจากการชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

(4.1.3) พันธบัตรเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบ

สถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อ
ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2541 ซึ่งมียอดคงค้าง 499,041 ล้านบาทนั้น มีสมมติ
ฐานให้คืออายุเมื่อครบกำหนดได้ถอนในช่วงปีงบประมาณ 2543 – 2550 แต่ในความเป็นจริง
ยอดหนี้คงค้างดังกล่าวจะลดลงจากการชำระคืนเงินด้วยเงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยนำส่ง และเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ² แต่เนื่องจากยังไม่สามารถ
ประมาณตัวเลขเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน จึงยังไม่รวมไว้ในการจัดทำประมาณการ ส่วนพันธ
บัตรที่จะออกเพื่อชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มเติม นั้น จะไม่ครบ
กำหนดได้ถอนในช่วงปีงบประมาณ 2543 – 2550

2 ตามมาตรา 8 แห่ง พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2541

ตาราง 7.4 สมมติฐานทั่วไปของการประมาณการ

ปีงบประมาณ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
อัตราการขยายตัว	7.8	7.5	8.6	8.8	8.8	8.6	8.7	8.7
Nominal FY GDP (ร้อยละ)								
Elasticity of Revenue	n.a.	n.a.	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2
อัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ)	6.0	6.5	7.0	7.5	8.0	8.5	8.0	7.5

(4.1.4) ตัวเลขความเสียหายสุทธิของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูที่รัฐบาลจะต้องชดใช้ให้เพิ่มเติมนั้นยังไม่สามารถประมาณได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังและกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ได้จัดทำประมาณการเบื้องต้น ซึ่งคาดว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะมีความเสียหายสุทธิที่รัฐบาลต้องชดใช้ให้เพิ่มเติมอีกประมาณ 800,000 – 1,200,000 ล้านบาท

(4.1.5) พันธบัตรโครงการเพิ่มเติมกองทุนชั้นที่หนึ่งและสอง

ในการจัดทำประมาณการ ใช้สมมติฐานว่าจะออกพันธบัตรโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งทั้งสิ้น 60,000 ล้านบาท และสถาบันการเงินที่ขอความช่วยเหลือจะซื้อหุ้นคืนจากกระทรวงการคลังภายในระยะเวลา 3 ปี ด้วยราคาต้นทุนบวกต้นทุนทางการเงินในอัตราร้อยละ 4.25 ต่อปี³ ให้รัฐบาลสามารถไถ่ถอนพันธบัตรได้ในปีงบประมาณ 2545 และ 2546 ตามลำดับ² ณ วันที่ 30 เมษายน 2543 กระทรวงการคลังได้อนุมัติการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งแก่สถาบันการเงินไปแล้วทั้ง 41,384 ล้านบาท สำหรับพันธบัตรโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง ใช้สมมติฐานว่าจะออกพันธบัตรทั้งสิ้น

3 การชำระคืนต้นเงินของพันธบัตรโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งนี้ จะไม่รวมไว้ในการคำนวณสัดส่วนภาระหนี้ในงบประมาณ เนื่องจากรัฐบาลจะชำระคืนต้นเงินของพันธบัตรด้วยรายได้จากการขายหุ้นของสถาบันการเงินคืนแก่ผู้ลงทุน จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

20,000 ล้านบาท โดย ณ วันที่ 30 เมษายน 2543 กระทรวงการคลังได้อนุมัติการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองแก่สถาบันการเงินไปแล้วทั้งสิ้น 8,523 ล้านบาท

(4.2) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงจากต่างประเทศ

(4.2.1) เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans) ในปีงบประมาณ 2543 และ 2544 ใช้สมมติฐานว่าจะมีการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจำนวน 850 และ 350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ สำหรับปีงบประมาณ 2545 – 2550 ใช้สมมติฐานว่า จะไม่กู้เงินเพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกเลย

(4.2.2) เงินกู้โครงการ (Project Loans)

การลงนามในสัญญาเงินกู้โครงการเพิ่มเติม นั้น ในปีงบประมาณ 2543 จะมีการลงนามในสัญญาเงินกู้โครงการรวม 685 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามแผนการก่อนนี้ จากต่างประเทศประจำปี สำหรับในปีงบประมาณ 2544 ใช้สมมติฐานว่า จะลงนามในสัญญาเงินกู้โครงการเพิ่มเติมอีก 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 – 2550 ใช้สมมติฐานว่าจะลงนามในสัญญาเงินกู้โครงการเพิ่มปีละ 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴ ส่วนการเบิกจ่ายเงินกู้ ทั้งที่ได้ลงนามในสัญญาไปแล้ว และจะลงนามในอนาคต จะทยอยเบิกจ่ายจนครบวงเงินตามอัตราการเบิกจ่ายในอดีตทั้งเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจตาม 2.1 และเงินกู้โครงการที่ก่อตั้งใหม่ตาม 2.2 จะมีระยะเวลาปลอดหนี้ (Grace Period) 3 ปี โดยระหว่างระยะเวลาปลอดหนี้ 3 ปีนี้ จะไม่มีการชำระคืนเงิน แต่มีการชำระดอกเบี้ย

(4.3) การรับประกันความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

การประมาณการสถานะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ต้องบประมาณในระยะปานกลางนั้นขึ้นอยู่กับสมมติฐานการชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่รัฐบาลชดใช้ให้เพิ่มเติม ทั้งนี้ สมมติว่ารัฐบาลชดใช้ความเสียหายดังกล่าวใน 3 กรณี

(ก) กรณีที่ 1 : รัฐบาลไม่ชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มเติม เพื่อแสดงผลการประมาณการเป็นกรณีที่ 1

4 สมมติฐานการลงนามในสัญญาเงินกู้โครงการสำหรับปีงบประมาณ 2544 – 2550 เป็นสมมติฐานเบื้องต้น เพื่อการจัดทำประมาณการครั้งนี้เท่านั้น และยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

(ข) กรณีที่ 2 :รัฐบาลชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มเติม 800,000 ล้านบาท โดยสมมติให้รัฐบาลชดใช้ความเสียหายระหว่างปีงบประมาณ 2544 – 2548 ปีละ 160,000 ล้านบาท

(ค) กรณีที่ 3 : รัฐบาลชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มเติม ,200,000 ล้านบาท โดยสมมติให้รัฐบาลชดใช้ความเสียหายระหว่างปีงบประมาณ 2544 – 2548 ปีละ 240,000 ล้านบาท

ผลการประมาณการ

การจัดทำประมาณการนี้ยังไม่ได้รวมผลจากรายรับที่กองทุนฯ จะได้รับจากการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย รายรับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกำไรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งในแต่ละปี ซึ่งหากรวมผลของรายรับทั้ง 3 รายการแล้ว ผลการประมาณการจะดีขึ้นกว่าที่ได้แสดงไว้ ทั้งนี้ เงินจากการรวมบัญชีที่กองทุนฯ ได้รับจะช่วยลดภาระของรัฐบาลในการชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนฯ และช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยของกองทุนฯ ด้วย ส่วนรายรับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกำไรนำส่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้ชำระคืนเงินของพันธบัตรที่รัฐบาลได้ออกไปแล้ว 500,000 ล้านบาท ตามมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2541 จะบรรเทาภาระดอกเบี้ยในงบประมาณ ลดการกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุล และช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุลได้เร็วขึ้น

จากผลการประมาณการ(ตาราง 7.3)พบว่า สถานะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ต่อประมาณการรายจ่ายในปัจจุบัน และในระยะปานกลาง (เมื่อรวมการรับภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แล้ว) ยังอยู่ในระดับที่สามารถดูแลจัดการได้ และไม่ส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อการฟื้นตัวของฐานะการคลังและเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ เนื่องจาก

(1) ฐานะการคลัง เมื่อพิจารณาจากดุลงบประมาณคือ GDP จะสามารถกลับสู่การเกินดุลได้ในปีงบประมาณ 2548 และ 2549 ในกรณีที่ 2 และ 3 ตามลำดับ ทั้งนี้ แสดงถึงฐานะการคลังที่จะปรับตัวดีขึ้นตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

(2) สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงต่อ GDP เมื่อรวมการรับภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามกรณี 2 และ 3 ตามลำดับ จะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ 2546 และ 2548 แล้วจึงปรับตัวลดลง เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลและทยอยชำระคืนเงินกู้ในประเทศอย่างต่อเนื่อง

(3) สัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณการรายจ่าย จะปรับตัวสูงขึ้นในช่วงต้นเมื่อรัฐบาลทยอยรับความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2547 และ 2548 ในกรณีที่ 2 และ 3 ตามลำดับ แล้วจึงปรับตัวลดลงและอยู่ในระดับที่ดูแลได้เมื่อรัฐบาลเริ่มทยอยชำระคืนเงินกู้ ซึ่งแสดงถึงผลของภาระหนี้ดังกล่าวไม่ได้เบียดบังงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะงบลงทุนที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศซึ่งที่กังวลอยู่

ข้อจำกัดของการประมาณการ

(1) การประมาณการมีสมมติฐานให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวต่อเนื่องในระยะปานกลาง ซึ่งจะเอื้อให้การจัดเก็บรายได้ฟื้นตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีความเสี่ยงต่อฐานะการคลัง หากการขยายตัวของ GDP ต่ำกว่าที่คาดการณ์ รายได้ที่จะจัดเก็บได้ก็จะต่ำลง และการปรับสู่การเกินดุลก็จะช้าลงตามลำดับ

(2) การควบคุมอัตราการขยายตัวของรายจ่ายประจำที่ไม่ใช่ดอกเบี้ยนั้นมี ความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล โดยอัตราการขยายตัวที่เพิ่มจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 6 จะทำให้สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงต่อ GDP เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.2 หรือประมาณ 18,000 ล้านบาท และสัดส่วนวงเงินเกินดุลงบประมาณต่อ GDP ลดลงร้อยละ 0.5 หรือประมาณ 47,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2550

(3) การก่อหนี้จากต่างประเทศของภาครัฐเพิ่มเติม จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และเฉพาะเพื่อโครงการที่มีความจำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลพึงดูแลไม่ให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน เพื่อไม่ให้เป็นภาระก่อหนี้เพื่อการใช้จ่ายและบริโภค

(4) การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยนั้น หากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นมากกว่าสมมติฐาน (ที่ร้อยละ 0.5 ต่อปี) จะส่งผลต่อรายจ่ายดอกเบี้ยที่เป็นภาระต่องบประมาณให้เพิ่มขึ้นได้ ส่วนผลต่อฐานะการคลังโดยรวมนั้นคงขึ้นอยู่กับช่วงเวลา และจำนวนที่รัฐบาลจะทยอยเข้ารับภาระความเสียหายของกองทุนฯ ว่าอยู่ในช่วงที่มีอัตราดอกเบี้ยในระดับใด

(5) การลดความเสียหายสุทธิจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อาจทำได้โดยการลดภาระความเสียหายจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ค้ำประกัน และการสร้างมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถืออยู่ การลดความเสียหายสุทธิจะช่วยบรรเทาภาระรายจ่ายและสถานะหนี้ของรัฐบาล โดยความเสียหายสุทธิที่ลดลงทุก 100,000

ล้านบาท จะทำให้สัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณการรายจ่ายลดลงร้อยละ 0.6 หรือประมาณ 8,000 ล้านบาท และสัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงต่อ GDP ลดลงร้อยละ 1.3 หรือประมาณ 110,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2550

ตาราง 7.5 ผลการประมาณการ

(หน่วย : ร้อยละ)

ปีงบประมาณ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
อัตราการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่าย								
กรณีฐาน	4.2	5.8	6.4	5.1	7.0	3.7	2.6	4.5
กรณีที่ 2	4.2	5.8	8.4	6.5	8.4	5.1	2.7	3.9
กรณีที่ 3	4.2	5.8	9.3	7.2	9.2	5.8	2.8	3.7
สัดส่วนดุลงบประมาณต่อ GDP								
กรณีฐาน	-2.4	-1.8	-1.0	-0.4	+0.1	+1.1	+2.2	+3.0
กรณีที่ 2	-2.4	-1.9	-1.3	-0.9	-0.6	+0.2	+1.3	+2.2
กรณีที่ 3	-2.4	-1.9	-1.5	-1.1	-1.0	-0.3	+0.8	+1.8
สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงต่อ GDP								
กรณีฐาน	22.8	23.7	22.3	20.6	18.4	16.6	15.1	13.8
กรณีที่ 2	22.8	26.7	28.2	29.0	28.8	28.3	25.9	23.7
กรณีที่ 3	22.8	28.3	31.1	33.2	34.2	34.4	31.5	28.8
สัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณการรายจ่าย								
กรณีฐาน	9.5	10.6	12.3	12.0	13.3	11.9	9.5	8.7
กรณีที่ 2	9.5	11.1	13.9	14.7	17.1	16.8	14.6	13.4
กรณีที่ 3	9.5	11.4	14.6	16.0	18.9	19.2	17.1	15.7

7.10 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะ

จากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องประมาณการสถานะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ในงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ 2543-2550 จัดโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (24 พ.ค. 2543) ได้สรุปข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจโดยจำแนกตามประเภทการกู้ได้ดังนี้

ประเภทแหล่งเงินกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
I. ส่วนราชการ (รัฐบาลกู้ตรง) 1. เงินกู้จากต่างประเทศ	- กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 1. ต้องบรรจุในแผนการก่อหนี้และอยู่ภายใต้เพดานเงินกู้ฯ-ประจำปี 2. ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้เมื่อเทียบกับรายได้เงินตราต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เกินกว่าร้อยละ 9 3. วงเงินไม่เกิน 2 แสนล้านบาท	- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 - พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อ จัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารพ.ศ.2524 - ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 - พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541
2. เงินกู้ในประเทศ	1. กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ 80 ของงบ	- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (มาตรา 9 ทวิ)

ประเภทแหล่งเงินทุน	ข้อจำกัดในการกู้/ค้ำประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	<p>2. ประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้</p> <p>- กู้ได้โดยออกตัวเงินไม่เกินจำนวนที่ต้องใช้</p> <p>3. กู้ได้ไม่เกิน 3 แสนล้านบาท</p> <p>4. กู้ได้ไม่เกิน 5 แสนล้านบาท</p>	<p>- พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487</p> <p>- พระราชกำหนด ค.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541</p> <p>- พระราชกำหนด ค.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541</p>
<p>II. รัฐวิสาหกิจ (รัฐบาลค้ำประกัน)</p> <p>1. <u>เงินกู้จากต่างประเทศ</u></p> <p>1.1 เงินกู้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดและสถาบันการเงินของรัฐ</p>	<p>1. ต้องบรรจุในแผนการก่อหนี้ฯ และอยู่ภายใต้เพดานเงินกู้ฯ ประจำปี ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้เมื่อเทียบกับรายได้เงินตราต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เกินกว่าร้อยละ 9</p> <p>- ค้ำประกันเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>- ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528</p> <p>- พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510</p>

ประเภทแหล่งเงินทุน	ข้อจำกัดในการกู้/ค้ำประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
<p>บริษัทจำกัดที่ภาครัฐ มี ทุนรวมอยู่ไม่น้อย กว่าร้อยละ 70</p> <p>สถาบันการเงินของ รัฐ</p> <p>1.2 เงินกู้รัฐวิสาหกิจที่ เป็นสถาบันการเงิน และจัดตั้งโดย กฎหมายเฉพาะ</p> <p>- ธนาคารอาคาร สงเคราะห์</p> <p>- ธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์ การเกษตร</p> <p>- ธนาคารเพื่อการส่ง ออกและนำเข้าแห่ง ประเทศไทย</p>	<p>- ค้ำประกันได้ไม่เกิน 6 เท่า ของ เงินกองทุน</p> <p>- ค้ำประกันได้ไม่เกิน 4 เท่า ของ เงินกองทุน</p> <p>-</p> <p>ไม่จำกัดวงเงินการค้ำประกัน</p> <p>- ค้ำประกันได้ 12 เท่า ของเงิน กองทุน</p> <p>- ค้ำประกันได้ 12 เท่า ของเงิน กองทุน</p>	<p>-พระราชบัญญัติจัดตั้ง ของหน่วยงานรัฐ วิสาหกิจนั้น ๆ</p>
<p>1.3 สถาบันการเงินที่ จัดตั้งโดยกฎหมาย เฉพาะ</p> <p>บริษัทเงินทุนอุด สาหกรรมแห่ง ประเทศไทย</p>	<p>- ค้ำประกันได้ไม่เกิน 12 เท่า ของเงินกองทุน</p>	<p>- พระราชบัญญัติจัดตั้ง ของหน่วยงานรัฐ วิสาหกิจนั้น ๆ</p>
<p>1.4 รัฐวิสาหกิจที่จัด ตั้งโดยกฎหมาย เฉพาะ เช่น กฟผ., ปตท.,รฟท., กฟน.,</p>	<p>- ไม่มีการกำหนดวงเงินค้ำ ประกันแต่ต้องเป็นไปตามกรอบ แผนงานโครงการที่คณะรัฐ มนตรีอนุมัติ และอยู่ภายใต้ เพดานเงินกู้ และแผนการก่อหนี้</p>	<p>ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528- พระราชบัญญัติ กำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 -พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน</p>

ประเภทแหล่งเงินกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	ประจำปี	รัฐวิสาหกิจนั้นๆ
2. <u>เงินกู้ในประเทศ</u>	- ข้อจำกัดเช่นเดียวกับเงินกู้ต่างประเทศ	

7.11 สรุป

หนี้สาธารณะ หมายถึง การกู้ยืมเงินของรัฐบาลโดยตรงและหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เฉพาะที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน (รวมทั้งหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน แต่ไม่รวมหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กู้ยืมจากต่างประเทศ)

วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะสรุปได้ดังนี้

- 1) เพื่อการพัฒนาประเทศ
- 2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- 3) เพื่อการลงทุน ในการลงทุนในสินค้าสาธารณะ หรือสินค้าเอกชนที่ใช้เงินทุนสูง
- 4) เพื่อการสงครามหรือเกิดภัยวิบัติต่างๆ
- 5) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล
- 6) การก่อหนี้เพื่อหมุนเวียนหนี้เก่า (Refinance)

หลักการก่อหนี้สาธารณะ ในการก่อหนี้สาธารณะ ของรัฐควรจะยึดหลักดังนี้

1) หลักหาประโยชน์ ในการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายไม่ว่าจะเพื่อการใดๆ ก็ตาม ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้เงินกู้เหล่านั้นๆ หากการใช้จ่ายเงินกู้ไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กลับคืนมาหรือมีผลตอบแทนคืนกลับมาอัตราน้อยกว่าดอกเบี้ยของเงินกู้ รัฐบาลก็ไม่ควรจะต้องกู้มาใช้จ่าย เว้นแต่จำเป็นจริงๆ

2) หลักภาระหนี้ ในการกู้ยืมจำเป็นต้องมีการชำระหนี้และดอกเบี้ยคืน หากรัฐบาลยังกู้มากเท่าไรภาระการชำระหนี้ก็จะยิ่งมากขึ้นในอนาคต และถ้าเป็นหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ หากมีการชำระหนี้ในปริมาณที่มากอาจส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและเงินทุนสำรองของประเทศได้ และจะกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ดังนั้นรัฐบาลจะต้องวางแผนการก่อหนี้ การชำระหนี้และดอกเบี้ยให้เหมาะสมในแต่ละปีไม่มากหรือน้อยไป จนมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของเงินและระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนเครดิตของประเทศในสายตาของต่างประเทศ

3) หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกู้ยืมเงินของรัฐ จะเป็นการ โอนทรัพยากรจาก
เอกชนไปสู่อำนาจรัฐ ทำให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนลดลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจ
อาจลดลงก็ได้ หากรัฐนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายในทางที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต การบริโภคเพิ่มขึ้น
ในทางตรงข้ามหากรัฐบาลชำระหนี้สินแก่เอกชน จะมีผลให้การบริโภค การลงทุนเพิ่มขึ้น
อาจเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ ดังนั้นให้การก่อหนี้หรือการชำระหนี้สิน รัฐจะต้องคำนึงถึงผล
กระทบต่างๆ เหล่านี้ และควรใช้มาตรการอื่นๆ เข้ามาช่วยเสริม

