

ภาค 5 หนี้รัฐ/หนี้สาธารณะ (State Debt/Public Debt)

หนี้รัฐ หมายถึง การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลมีรายได้น้อยเกินไปพอจ่ายรายจ่าย จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Utility) หรือนำไปใช้ในทิศทางที่จะเพิ่มผลผลิต (Productive Spending) จึงอาจเรียกหนี้รัฐว่าเป็นหนี้ของรัฐบาล (Government Debt) ซึ่งถือว่าเป็นหนี้สาธารณะ (Public Debt) ดังนั้นการกู้ยืมเงินของภาครัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว จึงเป็นการก่อหนี้สาธารณะ (โปรดดูคำว่า "ก่อหนี้" ในระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ ภาคผนวก XIX)

การก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทย มีปรากฏเป็นหลักฐานครั้งแรกในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง (รัชกาลที่ 5) ในปี พ.ศ. 2447 โดยรัฐบาลได้ออกพันธบัตรจำนวน 10 ล้านปอนด์ จำหน่ายในตลาดการเงินของกรุงลอนดอนและกรุงปารีส เพื่อนำเงินมาลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน สร้างทางรถไฟและก่อสร้างระบบชลประทาน โดยมีธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้สาขากรุงลอนดอนและธนาคารอินโดจีนสาขากรุงปารีสเป็นผู้จัดการจำหน่ายพันธบัตรที่ออกในราคา 95.5 ปอนด์ต่อราคาที่ตราไว้ 100 ปอนด์ ดอกเบี้ย 4.5% โดยชำระดอกเบี้ยปีละ 2 ครั้ง อนึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็กู้เงินจากตลาดเงินดังกล่าวด้วย⁽¹⁾

ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ

สืบเนื่องมาจากความขาดแคลนเงินออมและเงินลงทุนที่เปรียบเสมือนเป็นเครื่องห้ามล้อเครื่องจักรกลของรัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาหรือกำลังอยู่

(1) สมพล ฉิมเรือง "การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลไทย" สรรพากรสารสัน ปีที่ 32 ฉบับที่ 6 (พ.ย.-ธ.ค. 2528) หน้า 74-76 และสมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, สนพ.นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2539 หน้า 155-156, สมหมาย ภาณี และทวี ไชยสุรย์พิศาลศิริ, "ย้อนอดีตการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาล," วารสารการเงินการคลัง, ปีที่ 8, ฉบับที่ 30, ไตรมาสที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2536), หน้า 15-16.

ภายใต้การพัฒนา ประเทศไทยกำลังอยู่ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา การลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (สาธารณูปโภคพื้นฐาน : Infrastructure) ที่ยังขาดแคลนอีกมาก ดังนั้นการก่อหนี้สาธารณะจึงมีความจำเป็นในระดับหนึ่งของกลุ่มประเทศดังกล่าวที่ส่วนใหญ่แล้วอยู่ในกลุ่มประเทศโลกที่ 3 ที่ยากจน ถ้าการกู้ยืมเงินนั้นได้นำไปใช้ในการลงทุนมากกว่าที่จะให้นำไปเพื่อการบริโภค มิฉะนั้นกลุ่มประเทศเหล่านี้จะถูกจัดให้ในกลุ่มประเทศที่เสี่ยงของนักลงทุน⁽¹⁾ ดังนั้นการกู้ยืมเงินจึงมิใช่เป็นเรื่องเสียหายหรือเป็นที่อับอายขายหน้านานาประเทศ แต่แท้จริงแล้วการกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้สาธารณะยังมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีกมากมาย อาจจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ 7 ประการดังต่อไปนี้คือ:-

(1) เพื่อให้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นการนำเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนด้านสาธารณูปโภค คมนาคมและภาคการเกษตร รวมทั้งการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจ เจ้าของโครงการโดยกระทรวงการคลังค้าประกัน สำหรับภาคการเกษตรที่สำคัญ เช่น โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคการเกษตร พ.ศ. 2543-2546 จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ASDB)⁽²⁾ เป็นต้น

(2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ในภาวะเงินฝืดและหรือเกิดภาวะชงักเงินทางด้านเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเงินทุนไหลออกเงินนอกไม่ไหลเข้าหรือไหลเข้าน้อยมาก กรณีเป็นการนำเงินมาใช้ในโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจก่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจโดยรวม

(1) Jean-Claude Berthélemy, L'endettement du Tiers Monde, PUF., 1990, p.77.

(2) ประเทศไทยได้กู้เงินจาก ASDB นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 จนถึงสิ้นธันวาคม 2542 รวมทั้งสิ้น 80 โครงการรวมเม็ดเงิน 196,548 ล้านบาท (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 46 ฉบับที่ 49 วันอาทิตย์ที่ 7 และเสาร์ที่ 13 พฤษภาคม 2543, หน้า 39).

โดยเฉพาะการสร้างงานในชนบท เช่น การกู้เงินตามโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP)⁽¹⁾ มีการจัดตั้งกองทุนชุมชนหรือกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ขึ้นโดยรัฐบาล ได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 จำนวนไม่เกิน 200,000 ล้านบาท รวมทั้งพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินอีก 3 ฉบับ โดยมีเป้าหมายที่จะบรรเทาสภาวะชงักงันทางด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ

(3) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ หรือดุลภาพภายนอก ได้แก่ เสถียรภาพของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราสกุลสำคัญของต่างประเทศ เช่น กรณีที่ประเทศประสบปัญหา "ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (International Balance of Payments)" อยู่ในภาวะขาดดุลเนื่องจากประเทศมีรายได้อันเป็นเงินตราต่างประเทศต่ำกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ อันเป็นผลให้ไม่สามารถดำรงรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินตราสกุลต่างประเทศได้ และเป็นผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศที่เป็นเงินตราต่างประเทศไม่เพียงพอ จำเป็นต้องขอความช่วยเหลือและกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds : IMF) หรือจากธนาคารโลก⁽²⁾

(1) กู้ยืมเงินจากธนาคารโลก (IBRD) และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF) ฯลฯ

(2) สำหรับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้นมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของไทยมาช้านานแล้ว มากบ้างน้อยบ้างตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ในช่วงปีพ.ศ. 2522-2523 ประเทศไทยต้องกู้เงินจากธนาคารโลก 542 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อแก้ปัญหาดุลชำระเงิน ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้รับเงินกู้มากที่สุดอันดับห้าจากธนาคารโลก ต่อมาในพ.ศ. 2524-2526 ไทยกู้เงินจากธนาคารโลกอีกจำนวน 325 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และยังกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีก 610 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ.

(4) เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ในกรณีที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล คือตั้งรายจ่ายไว้สูงกว่ารายได้และต่อมามีการขาดดุลงบประมาณจริง ดังนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา 9 ทวิ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินภายในประเทศได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ กรณีจึงเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เช่น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ออกพันธบัตรกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณปี 2543 จำนวน 1 แสนล้านบาทโดยทยอยออกตลอดปีงบประมาณและได้จำหน่ายให้สาธารณชนแล้ว ในเดือนพฤศจิกายน 2542 สองงวด งวดแรก จำนวน 10,000 ล้านบาท และงวดที่สอง จำนวน 5,000 ล้านบาท อายุพันธบัตร 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 6.40% และจ่ายดอกเบี้ยทุก 6 เดือน⁽¹⁾

(5) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า (Refinance) ในกรณีที่หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยเดิมถึงกำหนดชำระ และมีแหล่งเงินกู้ใหม่ที่ได้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าหรือระยะเวลากู้ยืมยาวนานกว่า รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังอาจกู้ยืมเจ้าหนี้รายใหม่เพื่อนำไปล้างหนี้รายเก่าก็ได้

(6) เพื่อใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดปกติไปจากรายจ่ายตามปกติ⁽²⁾ เช่น กรณีสงคราม และภัยธรรมชาติ

(7) เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ จัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหารรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ (ดู พ.ร.บ. เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อกิจการต่าง ๆ ในภาคผนวก)

(1) ประชาชนผู้ออมเงินและนิติบุคคลต่างสนใจลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลมากมาย เพราะให้ผลตอบแทนในรูปอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการออมเงินไว้ในระบบธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ แม้ว่าจะหักภาษีดอกเบี้ยพันธบัตรแล้วได้ผลตอบแทนสุทธิ 5.44% ก็ยังสูงกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารฯ ที่เหลือประมาณ 3.5% ในช่วงเวลาดังกล่าว.

(2) เอนก เขียรถาวร, การคลังรัฐบาล (Public Finance), สนพ.มร. พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2535, หน้า 463-465.

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการกู้ยืมดังกล่าวข้างต้นมีทั้งกู้ยืมในและนอกประเทศ สำหรับการกู้ยืมภายในประเทศของภาครัฐนั้น นอกจากจะเป็นการแย่งสินเชื่อของประชาชนแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อโดยง่าย

แหล่งเงินกู้ (Sources of Loans)

รัฐบาลอาจกู้ยืมเงินได้จาก 2 แหล่งใหญ่คือ แหล่งเงินกู้ภายในประเทศและแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ

(1) การกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยใช้หลักฐานในการกู้ยืมในรูปตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลังฯ อายุตั๋วเงินคลังไม่เกิน 1 ปี มีหลายราคา โดยเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นต่ำราคา 1,000 บาท ถึง 500,000,000 บาท โดยมีดอกเบี้ยเป็นส่วนลด โดยกระทรวงการคลังจะออกประกาศกระทรวงการคลังให้สาธารณชนได้เข้าทำการประมูลซื้อตั๋วเงินคลังสำหรับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลโดยกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินภาคเอกชนอื่นตลอดจนบุคคลอื่นใด จะออกหลักฐานในรูปพันธบัตร (Bonds) และการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Note : PN)

(2) การกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ที่รัฐบาลอาจกู้เองในนามของกระทรวงการคลัง หรือกระทรวงการคลังเข้าค้าประกันเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งองค์กรอื่นใดที่รัฐบาลก่อตั้งเพื่อประโยชน์เฉพาะกิจ เช่น การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ("ชกส") ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า : "ธสน" (EX-Im Bank) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ("ธอส.") ฯลฯ

การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ (พ.ร.บ.ต่าง ๆ) ที่มีอยู่ ทั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.

2528⁽¹⁾ ในกรณีที่ไม่สามารถกู้ยืมตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้อีกเนื่องจากเต็มเพดานเงินกู้ที่จำกัดไว้ ทางออกของรัฐบาลคือการออกพระราชกำหนด (Executive Decree) โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 218

กฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลไทย

สำหรับกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ให้องค์กรของรัฐและองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมีอำนาจกู้ยืมเงินจากต่างประเทศและหรือค้าประกันเงินกู้จากต่างประเทศ ปัจจุบันมี 10 ฉบับคือ

1. พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2505 พร้อมด้วย พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2528 พร้อมด้วย พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ซึ่งอาจเป็นการกู้โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเองหรือเป็นการกู้โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ:-

(1) มาตรา 31 กำหนดหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและจัดการเงินกู้สำหรับรัฐบาลและองค์การสาธารณะ โดยมีข้อสัญญาและเงื่อนไขตามแต่จะตกลงกัน

(2) มาตรา 29 วรรค (8) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institution Development Fund : FIDF) มีอำนาจกู้หรือยืมเงิน ออกตัวเงิน และพันธบัตร (หมายเหตุ กองทุนฯ ก่อตั้งในปี พ.ศ.2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในความดูแลของ

(1) รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ใช้นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะภายใต้ระเบียบดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ.

ธนาคารแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ)

2. พ.ร.ฎ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มาตรา 12(13) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกู้ยืมเงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตราโดยวิธีออกตั๋วเงินที่มีกำหนดระยะเวลาการใช้เงิน พันธบัตรหรือตราสารอื่นใดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือการกู้ยืมเงินเพื่อธุรกิจของธนาคารเอง และการให้ประกันการกู้ยืมนั้นโดยจะกู้ยืมเป็นเงินตราไทย หรือเงินปรีวรรตต่างประเทศก็ได้ อีกทั้งมีอำนาจตามมาตรา 12 (14) ในการดำเนินกิจการเงินระหว่างประเทศโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3. พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่

5) พ.ศ. 2534 มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ ในกรณีที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดดุลและเฉพาะในกรณีที่ประมาณการรายรับ (Receipt) ประเภทรายได้ (Revenue) ที่ตั้งไว้ หรือคาดว่าจะเก็บได้มีจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบขาดดุล (Deficit Budget) และหาก พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นได้ใช้บังคับแล้ว ถ้ารายจ่ายยังคงสูงกว่ารายได้จริง ก็ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินได้ตามความจำเป็น แต่ปีหนึ่ง ๆ จะต้องไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีกไม่เกิน 80% ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ และเงินกู้ยืมนี้ ถือว่าเป็นรายรับที่นำไปชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จึงเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลัง ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 จำนวน 800,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมได้ 160,000 ล้านบาท เป็นต้น (โปรดดูคำอธิบายเรื่องนี้อีกในภาค 3)

4. พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.

2519 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาระหว่าง

ประเทศ⁽¹⁾ รัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินนั้นไปใช้จ่ายในการลงทุน หรือเพื่อพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก ทั้งนี้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีนั้น ๆ โดยกระทรวงการคลังอาจเลือกทำได้ 3 วิธีคือ โดยทำเป็นสัญญา กู้ โดยการออกพันธบัตร หรือโดยการออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ และเงินกู้ยืม นั้น ให้ส่วนราชการนั้นนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กรณีจึงไม่เป็น ผลให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 จำนวน 800,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังสามารถกู้ยืมได้ 80,000 ล้านบาท งบประมาณฯ ปี 2542 จำนวน 825,000 ล้านบาท สามารถกู้ได้ 82,500 ล้านบาท และงบประมาณฯ ปี 2543 จำนวน 860,000 ล้านบาท สามารถกู้ได้ 86,000 ล้านบาท เป็นต้น

5. พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 โดยมีวัตถุประสงค์กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องทำการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธ-โศปกรณ์ให้แก่กองทัพ เพื่อป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งประเทศชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และความมั่นคงของรัฐ หรือกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและยุทธ-โศปกรณ์บางส่วนต้องจัดหาจากต่างประเทศและจะต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ

(1) ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังได้ลงนามทำสัญญากู้เงินกับกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF) เมื่อ 17 มิ.ย. 2531 ไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการบูรณะแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการประมง (วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 4 ฉบับที่ 21 ก.ย.-ต.ค. 2531, หน้า 144).

ประเทศ และเพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงิน
ในนามรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่างประเทศสถาบันการเงินของรัฐในต่างประเทศ
หรือสถาบันการเงิน (เอกชน) ที่รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ รับรอง ทั้งนี้มูลค่า
ของการกู้เงินรวมกันต้องไม่เกิน 20,000 ล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่าง
ประเทศสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุลก็ได้ โดยจะทำเป็นสัญญากู้ หรือออกตรา
สารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ และให้กระทรวงกลาโหมนำเงินก้อนนี้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์
ประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลัง จึงเป็นผลให้เงินคงคลังไม่เพิ่มขึ้น

6. พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ
เพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์กรณีมีความจำเป็น
ที่จะต้องจัดซื้อยุทธโศปกรณ์จากต่างประเทศเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศ และเพื่อ
เสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทยประกอบกับรัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความ
ช่วยเหลือประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโศปกรณ์ทางทหาร
(Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี เพื่อให้กระทรวง
การคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่าง
ประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดย
การให้สินเชื่อที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลไทย ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10% ของ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ โดยจะทำเป็นสัญญากู้หรือจะออกตราสารอื่น
เป็นคราว ๆ ก็ได้ และให้กระทรวงกลาโหมนำเงินก้อนนี้ไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์
โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นผลให้เงินคงคลังมิได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน

7. พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่าง
ประเทศ พ.ศ. 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระทรวงการคลังปรับโครงสร้าง
เงินกู้ ขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศอันเป็นวิธีการ
ที่จะลดต้นทุนการกู้เงิน และเป็นวิธีการที่จะทำให้การกำหนดและบริหารโครงสร้าง
ภาระหนี้ของประเทศให้อยู่ในระดับสม่ำเสมอ โดยไม่เป็นภาระต้องงบประมาณ
รายจ่ายของแผ่นดิน เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน
เงินตราต่างประเทศที่ลอยตัวเพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมี

อำนาจกู้เงินรายใหม่ในนามรัฐบาลไทย เพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของ
กระทรวงการคลัง หรือของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐ
วิสาหกิจและสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการ
คลังในการค้าประกันรายเดิมได้ การกู้ยืมเงินดังกล่าวให้กู้ได้จากสถาบันการเงิน
ระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 25% ของยอดเงิน
คงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะเป็นผู้กู้ ตามกฎ-
หมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ กฎหมายว่า
ด้วยการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ หรือกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการ
คลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร และต้องไม่เกิน
25% ของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะ
เป็นผู้ค้าประกันตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้า-
ประกันหรือตามกฎหมายอื่น การกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ จะทำเป็นสัญญากู้หรือ
จะออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ และให้นำไปชำระหนี้เงินกู้ต่าง
ประเทศรายเดิมโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบ-
ประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

8. พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.
2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้
กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกัน (โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) ใน
บรรดาหนี้เงินกู้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็น
รัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้
กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมพาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

9. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อ
ฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 เหตุผล : โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ-
กิจตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็น
ผลให้รัฐต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าว

เช่น การรับประกันกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินบางแห่งและการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินกับกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินเหล่านั้น แต่การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและการเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวโดยรีบด่วนโดยการกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการนำเงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งปรับโครงสร้างของระบบการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทและการลดระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งมีผลต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม และการปฏิรูประบบการเงินและสถาบันการเงินในประเทศให้มีความแข็งแกร่งและมีมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ซึ่งจะเป็นการระดมเงินทุนให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินในระยะนี้โดยเร็วอันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

แหล่งเงินกู้ ได้แก่ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศโดยกู้ได้ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2543 มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน 200,000 ล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งหรือหลายสกุลก็ได้

(มาตรา 3)

วิธีการกู้ ทำเป็นสัญญากู้ ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ อนึ่งเงินที่กู้ได้นี้ ให้กระทรวงการคลัง หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น หรือรัฐ-
วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ใน
การกู้ หรือให้กระทรวงการคลังนำไปให้กู้แก่สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดย
เฉพาะจัดตั้งขึ้น หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กู้ยืมต่อเพื่อเสริมสภาพคล่องในภาค
เศรษฐกิจ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ
กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง(มาตรา 4)

10. พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อ
ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 เหตุผล
โดยที่ประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอันมีผลกระทบ
ต่อความมั่นคงในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อ
การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงิน
ต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากกองทุนมีแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่
เป็นเงินทุนระยะสั้นอัตราดอกเบี้ยสูงและมีจำนวนจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการ
ระดมเงินของกองทุนรวมทั้งมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินโดยทั่วไป
ฉะนั้นเพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงิน
แก่กองทุนอย่างเป็นระบบ จึงสมควรมีการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกอง
ทุนให้เหมาะสม โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่
กองทุนและกำหนดวิธีการจัดการเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้ให้ชัดเจน โปร่งใส
และเป็นประโยชน์โดยรวมมากที่สุดซึ่งจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือทางการเงิน
ของรัฐและแก้ไขการบิดเบือนในตลาดการเงินในประเทศ ตลอดจนทำให้อัตรา
ดอกเบี้ยในระยะต่อไปลดลง อันจะมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุน
จากต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตร-
การแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น
เร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ

ประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

แหล่งเงินทุน ในประเทศโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มูลค่าของการกู้เงินรวมกันต้องไม่เกิน 500,000 ล้านบาท โดยทำเป็นสัญญา ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ และให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

อนึ่ง มาตรา 8 แห่ง พ.ร.ก.นี้ ให้จัดตั้ง "กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตาม พ.ร.ก.นี้

สถาบันเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐและภาคเอกชนไทย⁽¹⁾

สำหรับสถาบันเงินกู้ต่างประเทศที่สำคัญของภาครัฐและภาคเอกชนไทย ได้แก่ :-

(1) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD หรือธนาคารโลก : World Bank หรือธนาคารพหุภาคี : Multilateral Bank) และหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ซึ่งเป็นองค์กรฟาแฝด ก่อตั้งในปี พ.ศ.2478 (ค.ศ.1944)

(2) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : AsDB) ก่อตั้งในปี พ.ศ.2509 (ค.ศ.1966)

(3) สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น

(1) ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย วันที่ 24 ธันวาคม 2536.

(3.1) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิวัฒนาการ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)

(3.2) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศไทย (Overseas Economic Co-operation Fund : OECF)

นอกจากนี้ยังมีสถาบันการเงินอื่น ๆ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2536) ได้แก่

(1) บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation : IFC) ซึ่งเป็นองค์การย่อยของธนาคารโลก

(2) ธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank : EIB)

(3) ธนาคารแห่งยุโรปเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (European Bank for Reconstruction and Development : EBRD)

(4) ธนาคารเพื่อการพัฒนาภายในอเมริกา (Inter - American Development Bank : IADB)

(5) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกัน (African Development Bank : AfDB)

(6) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแคริบเบียน (Caribbean Development Bank : CDB)

(7) ธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งนอร์ดิก (Nordic Investment Bank : NIB)

สำหรับสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่นเป็นที่รู้จักแพร่หลาย ได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะทั้งสององค์กรมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศสมาชิกทั่วโลก ส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ แต่ต่างก็มีบทบาทที่สำคัญแตกต่างกัน กล่าว

คือ ธนาคารโลกทำหน้าที่จัดหาเงินทุนระยะยาวให้แก่บรรดาประเทศที่ประสบปัญหาทางด้านเงินทุนและเศรษฐกิจ เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนเพื่อบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่จัดหาเงินทุนระยะสั้นให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกกั๊ยม เพื่อแก้ไขปัญหาในด้านดุลการชำระเงินและรักษาบรรยากาศที่เกื้อหนุนต่อการค้าระหว่างประเทศ

บทบาทที่สำคัญขององค์การทั้งสองที่มีต่อประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้แก่

- 1) การให้ประเทศไทยกั๊ยมเงิน นับตั้งแต่เข้าเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949)
- 2) การให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- 3) ช่วยเหลือประเทศไทยในการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: "สศช." (Office of the National Economic and Social Development Board : ONESDB)
- 4) ช่วยเหลือประเทศไทยในการก่อตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (Industrial Finance Corporation of Thailand: IFCT)
- 5) ช่วยเหลือประเทศไทยในการก่อตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- 6) ให้เงินกู้รัฐบาลไทยเพื่อเก็บไว้เป็นทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ ฯลฯ
- 7) ให้เงินกู้รัฐบาลไทยเพื่อบรรเทาสภาวะช้งักจันทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจและเพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Program : "SIP")

จึงเป็นที่ประจักษ์ว่า องค์การทั้งสองต่างก็เป็นสถาบันที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการค้า การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การขยายตัวทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ สำหรับผลเสียในการเข้าไปอยู่ในกรอบขององค์การทั้งสองนั้น ย่อมเป็นที่ทราบกันเป็นอย่างดีแล้วว่าสถาบันทั้งสองต่างก็ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นเครื่องมือของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของบรรดาประเทศเหล่านั้น เนื่องจากใช้วิธีการออกเสียงลงมติตามน้ำหนักเม็ดเงินที่บรรดาสมาชิกเหล่านั้นให้เงินอุดหนุน จึงขาดความเป็นกลางในการดำเนินการอันจักเป็นผลให้มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) และแน่นอนที่สุดคือ การเข้าไปก้าวก้าวการดำเนินนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายการคลัง (Financial Policy) ตลอดจนการดำเนินงานของตลาดเงินและตลาดทุนของประเทศที่สาม โดยเฉพาะบรรดาประเทศที่เป็นลูกหนี้ ในอดีตและปัจจุบัน ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศต่างก็เคยและกำลังประสบชะตากรรมในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับประเทศของเรา คำพิพากษาของนักธุรกิจที่ว่า "นักธุรกิจที่ดีต้องเป็นหนี้ธนาคาร" นั้น "ประเทศที่ดีต้องเป็นหนี้" IBRD. และ I.M.F." บ้าง คงมิใช่เป็นเรื่องแปลกแต่อย่างใด หากรัฐบาลผู้บริหารประเทศรักษาระดับหนี้สาธารณะไว้ไม่ให้สูงเกินไป ต้องก่อกั้นเฉพาะโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และหากเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลย่อมมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น เป็นผลให้อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP. ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกู้ยืมกับเงินคงคลัง

โดยทั่วไปแล้วเงินกู้ยืมจากต่างประเทศส่วนใหญ่แล้วเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงไม่มีส่วนเข้าไปรวมกับเงินคงคลัง ส่วนการกู้ยืมภายในประเทศ เช่น เงินกู้ยืมของกระทรวงการคลัง เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๑ ทว่านั้น จัดว่าเป็นรายรับของรัฐบาล โดยนำเข้าไปรวมเป็นเงินคงคลัง กรณีขอยืมเป็นผลให้มีเงินคงคลังเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง โดยที่เงินคงคลังเป็นเงินรายรับประเภทรายได้เหลือจ่าย "เงินคงคลังจึงเป็นเงินสะสมที่สำรองไว้ของประเทศ หากมีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นและสูงกว่ารายจ่ายแล้ว เงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น แต่เงินที่รัฐบาลกู้ยืมทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในและหรือภายนอกประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อชำระหนี้เงินกู้โดยจัดไว้เป็นแผนงานชำระหนี้เงินกู้ใน

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณทุก ๆ ปี งบประมาณใดที่เป็นหนี้และหนี้ถึงกำหนดชำระเป็นระยะเวลาอย่างต่อเนื่อง ดั้งนี้ย่อมเป็นผลให้เงินคงคลังไม่เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ดังนั้นหากมีการนำรายได้ของแผ่นดินชำระคืนเงินกู้มากขึ้น กรณีย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน⁽¹⁾ แต่ในภาพรวมแล้วการกู้ยืมเพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่า ข้อที่พึงระมัดระวังและต้องพิจารณาทบทวนเสมอคือมีหลายประเทศลูกหนี้ใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อการอุปโภคบริโภคมิใช่เพื่อการลงทุน ทำให้ไม่ได้รับผลตอบแทนที่จะนำมาช่วยชำระภาระหนี้ได้ ดังนั้นประเทศลูกหนี้จึงจำเป็นต้องวางขอบข่ายหรือกรอบงานของระบบการบริหารหนี้ต่างประเทศของตนให้ถูกต้องและรอบคอบเสมอ โดยพิจารณากรอบความคิดในการบริหารหนี้ต่างประเทศของนักการคลัง 2 ท่านเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงมีความต่อเนื่องและทันสมัยใช้เป็นมาตรฐานในการบริหารหนี้สาธารณะได้ในยุคปัจจุบัน

แนวความคิดในการบริหารหนี้ต่างประเทศ⁽²⁾

ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ทวีความรุนแรงขึ้นตลอดมา ทำให้จำเป็นต้องใช้มาตรการแก้ไขหลายรูปแบบตั้งแต่การกู้ยืมหนี้ใหม่ไปชำระหนี้เก่า (โดยมิใช่เพื่อจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงเงื่อนไขของภาระผูกพัน) ไปจนถึงการยืดอายุเวลาชำระหนี้ที่ครบกำหนดกับทั้งแหล่งเงินกู้ทางการและตลาดเอกชน วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศนี้ได้ขยายตัวจากหนี้ที่ไม่มีรัฐบาลของประเทศลูกหนี้คำประกันไปจนถึงหนี้ของรัฐบาลประเทศ

(1) "ยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระต่องบประมาณ ณ สิ้นเดือนเมษายน 2543 อยู่ที่ 949,458 ล้านบาท หรือคิดเป็น 18.8% ของ GDP ภาระหนี้ประชากรต่อหัว 15,191 บาท/คน" (นางพรรณี สถาวโรดม ผอ.สำนักงานหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังกล่าวในข่าวเศรษฐกิจไทยรัฐ อังคาร 27 มิถุนายน 2543 หน้า 8).

(2) ดร.วีรพงษ์ รามางกูร และดร.ปกรณ์ วิชยานนท์ "แนวความคิดในการบริหารหนี้ต่างประเทศ", วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 3 ฉบับที่ 16 (กันยายน-ตุลาคม 2530), หน้า 35-43.

ลูกหนี้โดยตรง นอกจากนั้นประเทศลูกหนี้ที่ประสบปัญหาในการชำระคืนภาระหนี้ต่างประเทศก็มีจำนวนมากขึ้นโดยรวมถึงสมาชิกในแทบทุกทวีปตั้งแต่ลาตินอเมริกาและแอฟริกาไปจนถึงยุโรปตะวันออกและเอเชีย

ความรุนแรงขึ้นของปัญหาหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนานี้เห็นได้ชัดจากการผิดสัญญาตามข้อตกลง ในตอนปลายปี 2525 ประเทศเม็กซิโกเริ่มปฏิเสธที่จะชำระคืนเงินต้น หนี้สินที่ได้ก่อข้อผูกพันกับทั้งเจ้าหนี้ทางการและเอกชนแล้วในอดีตหลังจากนั้นหลายประเทศลูกหนี้ได้ปฏิบัติในทำนองเดียวกันเพราะอยู่ในฐานะคล้ายกัน ในตอนต้นปี 2530 บราซิลประกาศเป็นทางการว่าจะหยุดชำระแม้กระทั่งดอกเบี้ยแก่ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้ ค่าประกาศนี้ได้ก่อความวิตกเป็นอันมากให้แก่หน่วยงานทุกหน่วยในตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน และองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลายแห่งได้เริ่มเห็นความเสี่ยงที่แท้จริงของการให้สินเชื่อยืมข้ามประเทศ จึงได้เริ่มจัดสรรเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพราะสินเชื่อที่ได้ให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ยืมเป็นอันมากนั้นได้ เข้าข่ายเป็นหนี้สงสัยหรือสินทรัพย์ที่ถูกจัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานแล้ว ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็พิถีพิถันมากขึ้นในการคัดเลือกลูกค้าสินเชื่อและได้คิดค้นเครื่องมือหรือเงื่อนไขใหม่ ๆ ของสินเชื่อชั้นมากมายเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงหรือเปิดช่องทางแก้ไขในกรณีที่ลูกหนี้อาจไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ (ตัวอย่างเช่น เงื่อนไขอนุญาตให้เปลี่ยนหนี้สินเป็นหุ้นของกิจการบางส่วนหรือเป็นพันธบัตรรัฐบาล หรือเปลี่ยนหนี้สินเป็นหลักทรัพย์ที่สามารถนำไปขายช่วงลดในตลาดรองของหลักทรัพย์ระหว่างประเทศได้) นอกจากนั้นทั้งธนาคารกลางของหลายประเทศอุตสาหกรรมหลักและกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็หวั่นวิตกเกี่ยวกับกลไกของธุรกิจเงินทุนระหว่างประเทศว่าวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศเหล่านี้เมื่อรุนแรงขึ้นถึงขีดหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ ซึ่งอาจทำให้ธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศหยุด

ชะงักงันและเสถียรภาพทางการเงินของประเทศเจ้าของสถาบันการเงินสั้นคลอน
ได้

เนื่องจากความสำคัญของวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น
จึงควรพิจารณารายละเอียดของสาเหตุหลักและทางออกของวิกฤตการณ์เหล่านี้
การพิจารณาสาเหตุนี้จะช่วยชี้แนะถึงแนวทางของการบริหารหนี้ต่างประเทศที่
เหมาะสมสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอีกด้วย

1. สาเหตุ

ต้นตอสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ต่างประเทศในโลกที่สามได้แก่สภาพ
คล่องที่เปลี่ยนแปลงภายในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงปี 2513-2522
สภาพคล่องของตลาดอยู่ในระดับที่สูงเนื่องมาจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ได้แก่
การขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันหรือโอเปคและการที่สหรัฐ-
อเมริกาปล่อยเงินดอลลาร์ออกสู่ตลาดมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลการ
คลังและการค้าของตน

ระหว่างวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก กลุ่มประเทศโอเปคได้ขึ้นราคา
น้ำมันดิบถึงกว่า 6 เท่าตัวจากบาเรลละ 2.77 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เมื่อกลาง
ปี 2516 เป็น 11.98 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาในปี 2517 และ 18 ดอลลาร์สหรัฐ
อเมริกาในกลางปี 2522 ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมากนี้ทำให้มีการถ่ายเทเงินทุนระหว่าง
ประเทศเป็นจำนวนมากจากประเทศที่ต้องพึ่งการนำเข้าน้ำมันดิบไปสู่กลุ่มประเทศ
โอเปค เนื่องจากกลุ่มประเทศโอเปคจัดการเงินทุนที่ได้รับนี้ผ่านธนาคารพาณิชย์
นานาชาติโดยเฉพาะในแถบยุโรป สภาพคล่องของตลาดการเงินระหว่างประเทศใน
ขณะนั้นจึงเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การปล่อยเงินดอลลาร์อย่างค่อนข้างมากโดย
รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลการคลังและดุลการค้ากับต่างประเทศ
ของตนก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเสริมสภาพคล่องของตลาดการเงินระหว่างประเทศ

ธนาคารพาณิชย์จึงอยู่ในฐานะตัวกลางที่จะต้องหมุนเงินส่วนเกินของ
กลุ่มประเทศโอเปคนั้นไปใช้ในที่มีโอกาสได้ผลตอบแทนสูงพอเพียง จึงมักจะให้
สินเชื่อกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาเป็นรายโครงการ

และเพื่อช่วยชดเชยส่วนขาดดุลการค้าที่ขยายตัวเนื่องมาจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น
เหตุผลอีกบางประการที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อบริษัทต่างประเทศอย่างค่อนข้างเสรี
ในขณะนั้นได้แก่

(ก) ความต้องการสินเชื่อในประเทศแม่ของธนาคารพาณิชย์นานาชาติ
ชาติแต่เพียงประเทศเดียวไม่สูงพอสำหรับเงินทุนปีโตรดอลลาร์จำนวนมากที่ไหล
เข้าสู่ธนาคารพาณิชย์

(ข) สิทธิในการได้รับยกเว้นภาษีที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ
เรื่องภาษีซ้อน สิทธิในการได้รับยกเว้นภาษีนี้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์หักลดหย่อน
ภาษีเงินได้ของตนเนื่องจากภาษีการค้าบางประเภทได้ถูกเรียกเก็บไปแล้วโดย
รัฐบาลของประเทศลูกหนี้เช่น ภาษีดอกเบี้ยยเงินกู้ แต่เท่าที่เป็นจริงภาษีดอกเบี้ยย
เงินกู้มักถูกเรียกเก็บจากหน่วยงานที่กู้ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ สิทธิในการได้รับ
ยกเว้นภาษีนี้จึงเป็นเครื่องจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกหนี้ในต่าง
ประเทศ ความสำคัญของสิทธิทางภาษีนี้นั้นยืนยันได้จากปฏิริยาลงเลขของธนาคาร
พาณิชย์เมื่อประเทศลูกหนี้บางประเทศ (เช่น เม็กซิโก) ต้องการสนับสนุนการกู้
จากต่างประเทศของตนจึงประกาศยกเว้นภาษีดอกเบี้ยยเงินกู้ การยกเว้นดังกล่าว
จะตัดทอนสิทธิทางภาษีของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเหล่านี้จึงลงเลขที่จะปล่อย
สินเชื่อในโอกาสเช่นนั้น

(ค) ธนาคารพาณิชย์นานาชาติบางธนาคารนำการปล่อยสินเชื่อให้
แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดวิธีหนึ่ง กล่าวคือธนาคาร
เหล่านี้มักวางเงื่อนไขไว้ว่าหลังจากที่ได้ปล่อยสินเชื่อไปแล้ว หน่วยงานในประเทศ
ลูกหนี้จะต้องมาฝากเงินตราต่างประเทศกับธนาคารเจ้าหนี้บ้างเป็นการตอบแทน

ความเต็มใจของธนาคารพาณิชย์ที่จะให้สินเชื่อแก่ต่างประเทศนั้น
ประกอบกับความต้องการสินเชื่อของประเทศกำลังพัฒนาอันเนื่องมาจากความ
ทะเยอทะยานที่จะริเริ่มดำเนินโครงการใหญ่ ๆ หลายโครงการและความ
จำเป็นที่จะต้องชดเชยส่วนขาดดุลการค้าที่สูงขึ้นมากเพราะราคาน้ำมันสูงขึ้นเป็น
ระลอกที่สอง (จากบาเรลละ 24 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในปี 2522 เป็น 32

ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาในปี 2524) จึงทำให้เกิดการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงปี 2520-2524 ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงสร้างพื้นฐานของบัญชีเงินทุนของประเทศกำลังพัฒนาที่นำเข้าน้ำมันตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นไปได้เปลี่ยนไปจากเดิมในหลายแง่ดังเช่น

(ก) เงินช่วยเหลือระหว่างประเทศในรูปเงินโอนและการลงทุนโดยตรงได้ลดลงมาก

(ข) มีการเข้าพึ่งเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐบาลของมิตรประเทศน้อยลงขณะที่ไปพึ่งเจ้าหนี้เอกชนมากขึ้น

(ค) สัดส่วนของหนี้ระยะสั้น (กว่า 1 ปี) ของหนี้ทั้งสิ้นสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เจนโดยหนี้ระยะสั้นเหล่านั้นเริ่มไม่เกี่ยวข้องกับการค้าดังที่เคยเป็นมาในอดีต บางส่วนของหนี้ระยะสั้นได้ก่อขึ้นเพื่อสนับสนุนโครงการระยะยาว และอีกบางส่วนก็เริ่มไม่มีการต่ออายุเงินต้น

(ง) สัดส่วนของหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและหนี้ในหลายสกุลเงินสูงขึ้นเช่นกัน

หนี้ระยะสั้นและหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและหนี้ในหลายสกุลเงินสูงขึ้นเช่นกัน

หนี้ระยะสั้นและหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นนี้ มิได้เป็นเพราะการตัดสินใจของลูกหนี้แต่อย่างใด แต่แสดงให้เห็นชัดถึงว่าทางฝ่ายเจ้าหนี้คือธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มหวาดระแวงถึงคุณภาพของลูกหนี้ในต่างประเทศ พร้อมทั้งต้องการเพิ่มความคล่องตัวให้แก่การบริหารเงินของตน จึงให้ความสำคัญแก่หนี้ระยะสั้นและหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวมากขึ้นในการต่อรองสินเชื่อกับลูกหนี้ในต่างประเทศ

หลังจากที่ประเทศในโลกรที่สามได้ก่อภาระผูกพันกับแหล่งเงินทุนในต่างประเทศเป็นจำนวนมากในช่วงปี 2516-2524 ตามสาเหตุดังกล่าวข้างต้น สภาวะเศรษฐกิจของโลกและตลาดเงินทุนระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก่อปัญหาเกี่ยวกับภาระหนี้ต่างประเทศของโลกที่สามดังจะแสดงราย

ละเอียดต่อไป

1.1 ปัจจัยภายนอกประเทศลูกหนี้

1.1.1 สภาพคล่องในตลาดเงินทุนระหว่างประเทศตั้งแต่ปี 2524
เริ่มตึงตัวขึ้นเนื่องจาก

- เงินส่วนเกินหรือปิโตรดอลลาร์ของกลุ่มประเทศโอเปคลด
น้อยลงเพราะผลผลิตน้ำมันเริ่มล้นตลาด ราคาน้ำมันจึงค่อย ๆ ลดลง

- สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนมาดำเนินนโยบายการเงินการคลัง
ที่เข้มงวดเพื่อต่อสู้กับการที่ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นหรือปัญหาเงินเฟ้อ

การตึงตัวของสภาพคล่องในตลาดเงินทุนระหว่างประเทศทำให้อัตรา
ดอกเบี้ยหลักของเงินหลายสกุลสูงขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหนี้ให้แก่ประเทศ
ลูกหนี้เพราะหนี้จำนวนมากมีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่อิงกับอัตราดอกเบี้ยหลักในตลาด
ยุโรปหรือตลาดสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นสภาพคล่องที่ตึงตัวขึ้นนี้ทำให้ประเทศ
ลูกหนี้มีความยืดหยุ่นในการบริหารโครงสร้างหนี้ของตนน้อยลงอีกด้วย ตัวอย่าง
เช่นการก่อหนี้ใหม่เพื่อนำมาชดใช้หนี้เก่าก็ลำบากขึ้น การต่ออายุหนี้ระยะสั้นก็
น้อยลง อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วง 2-3 ปีก่อนที่จะเริ่มเกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่าง
ประเทศในปี 2525 รายจ่ายประเภทดอกเบี้ยของประเทศกำลังพัฒนาได้พุ่งสูงขึ้น
เป็นอันมาก เพราะอัตราดอกเบี้ยในตลาดระหว่างประเทศสูงขึ้นและประเทศกำลัง
พัฒนาได้ผูกมัดตนเองกับหนี้ต่างประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเป็นจำนวนมาก
รายจ่ายดอกเบี้ยที่สูงขึ้นจนเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ส่วนขาดดุลบัญชีเดิน
สะพัดของประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวเป็นประวัติการณ์ในช่วงนี้ เหตุการณ์เช่น
นี้แสดงให้เห็นชัดว่าวงจรหนี้และการค้ากับต่างประเทศสามารถเดินได้ครบวงจร
และอาจก่อจุดวิกฤตได้ง่ายหากไม่มีระบบการบริหารที่ดี เพราะเงินทุนที่นำเข้า
ปัจจุบันในบัญชีเงินทุนอาจก่อภาระหนี้สูงเกินเหตุให้แก่บัญชีเดินสะพัดในอนาคตได้
ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นอีก หากประเทศลูกหนี้มีทุนสำรองเงิน
ตราต่างประเทศไม่เพียงพอกับรายจ่ายส่วนเกินและไม่ต้องการประกาศล้มละลาย

1.1.2 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินสกุลสำคัญหลายสกุลในตลาดเงินตราระหว่างประเทศเริ่มมีการผันผวนอย่างรวดเร็วและในช่วงที่กว้างมากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา นอกจากนั้นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในประเทศถูกหนี้ยักไม่ถูกปรับให้เป็นกันชนอย่างเพียงพอและทันต่อเวลากับการผันผวนของค่าเงินสกุลสำคัญ ๆ เหล่านี้ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจึงมีกเพิ่มภาระหนี้ให้แก่ประเทศลูกหนี้

1.1.3 ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าออกต่อสินค้าเข้าโดยเฉลี่ยสำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะที่มีได้ส่งออกผลิตภัณฑ์น้ำมัน อยู่ในแนวโน้มที่ลดลงตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา เพราะหลายสาเหตุ เช่นราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น สินค้าประเภทอุตสาหกรรม (ซึ่งมักเป็นสินค้าเข้าของประเทศกำลังพัฒนา) มีความยืดหยุ่นทางด้านราคาดีกว่าสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าเกษตรพื้นฐาน (ซึ่งมักเป็นสินค้าออกของประเทศกำลังพัฒนา) ผลผลิตสินค้าเกษตรกรรมที่ล้นตลาดโลกก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคาของสินค้าเกษตรกรรมลดต่ำลง ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าออกต่อสินค้าเข้าที่ลดลงนี้มีส่วนทำให้รายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาไม่ขยายตัวมากเท่ากับรายจ่ายค่าสินค้าเข้า ทำให้ความสามารถในการรับภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาลดน้อยลง

1.1.4 ความตกต่ำของภาวะเศรษฐกิจโลกหลายระลอกเช่นในปี 2525 และ 2528-29 เหนียวิ่งความต้องการสินค้าออกจากประเทศกำลังพัฒนาในตลาดโลก เป็นอีกปัจจัยหนึ่งนอกเหนือจากราคาที่ไม่สนับสนุนรายได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

1.1.5 ผลกระทบรอบที่สองของภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำคือ การดำเนินมาตรการกีดกันการค้าหลายรูปแบบในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรม มาตรการกีดกันการค้าเหล่านี้มักถูกเรียกร้องเพื่อเป็นการปกป้องการจ้างงานและรายได้ของประชากรในประเทศนั้น ๆ มาตรการกีดกันการค้าเหล่านี้จึงส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาในรูปที่ประมาณการส่งออกถูกจำกัด ความ

สามารถในการรักษาข้อมูลพื้นที่ต่างประเทศจึงลดน้อยลงตามกัน

นอกเหนือจากปัจจัยภายนอกของประเทศสกุลหนึ่งดังกล่าวข้างต้นที่สร้างแรงกดดันให้เกิดปัญหาหนี้ต่างประเทศแล้ว ยังมีปัจจัยภายในของประเทศสกุลหนึ่งอีกหลายประการดังต่อไปนี้

1.2 ปัจจัยภายในประเทศสกุลหนึ่ง

1.2.1 ประเทศสกุลหนึ่งมีการวางแผนและดำเนินมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสม หลายประเทศตั้งเป้าหมายที่จะให้เศรษฐกิจของตนขยายตัวเร็วเกินควร เช่น เร็วกว่าเศรษฐกิจโลกหรือประเทศเพื่อนบ้าน เป้าหมายดังกล่าวมักเกินกำลังเงินออมของประเทศสกุลหนึ่ง ทำให้ต้องพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศมากเกินไปจนเกินควร ในกรณีที่ได้บรรลุถึงเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเร็วขึ้น รายได้ประชาชาติจึงขยายตัวมาก ทำให้รายจ่ายสินค้าเข้าสูงขึ้นจนส่วนขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมีขนาดใหญ่เกินควร จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องกู้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลนั้น เพราะประเทศสกุลหนึ่งดำรงทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไว้ในระดับที่ไม่เพียงพอ

1.2.2 หลายประเทศสกุลหนึ่งใช้เงินกู้จากต่างประเทศไปเพื่อการอุปโภคบริโภค มิใช่เพื่อการลงทุน ทำให้ไม่ได้รับผลตอบแทนที่จะนำมาช่วยชำระภาระหนี้ได้

1.2.3 แม้ในบางกรณีที่มีการใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อการลงทุน ปัญหาต่อเนื่องที่ได้อาจเกิดขึ้นมีหลายรูปแบบเช่น

(ก) การลงทุนไม่ให้เกิดผลตอบแทนคุ้มกับภาระหนี้ โดยเฉพาะเมื่อภาระหนี้อยู่ในรูปเงินตราต่างประเทศซึ่งมักมีค่าที่แท้จริงสูงกว่าราคาตามอัตราแลกเปลี่ยนที่ทางการหรือตลาดของประเทศสกุลหนึ่งกำหนด

(ข) การลงทุนกระทำไปในสายงานหรือทิศทางที่ประเทศสกุลหนึ่งไม่มีทรัพยากร วัตถุดิบหรือความได้เปรียบในเชิงการค้า/การผลิต ทำให้ประเทศสกุลหนึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ แม้การลงทุนนั้นจะให้ผลตามที่คาด อีกนัยหนึ่งคือ

ประเทศลูกหนี้เลือกโครงการลงทุนในทิศทางที่ผลิตตอบแทนที่จะได้จากโครงการใหญ่ ๆ เหล่านี้ต้องใช้เวลายาวนานกว่ากำหนดชำระคืนของเงินกู้ ดังนั้นหนี้ต่างประเทศที่ก่อขึ้นจึงสร้างปัญหาในการชำระคืนภาระหนี้ เพราะโครงการลงทุนยังไม่อำนวยผล และเกิดปัญหาในการขอต่ออายุชำระคืนเงินต้นของหนี้ให้ยาวขึ้นหรือการก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระคืนหนี้เก่า

(ค) แม้ในบางกรณี ประเทศลูกหนี้จะเลือกโครงการลงทุนได้ถูกทิศทาง แต่ก็ยังมีข้อผิดพลาดในการเลือกอายุเวลาการชำระคืนภาระหนี้ให้เหมาะสมกับกำหนดระยะเวลาที่การลงทุนจำเป็นต้องใช้ก่อนที่จะให้ผลออกเงยออกมาได้ ตัวอย่างของปัญหาเช่นนี้ได้แก่ โครงการลงทุนขนาดใหญ่หลายโครงการที่ประเทศในโลกที่สามได้พยายามลงทุน เช่น โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า บ่อขุดเจาะน้ำมัน ผลิตตอบแทนที่จะได้จากโครงการใหญ่ ๆ เหล่านี้ต้องใช้เวลายาวนานกว่ากำหนดชำระคืนของเงินกู้ ดังนั้นหนี้ต่างประเทศที่ก่อขึ้นจึงสร้างปัญหาในการชำระคืนภาระหนี้ เพราะโครงการลงทุนยังไม่อำนวยผล และเกิดปัญหาในการขอต่ออายุชำระคืนเงินต้นของหนี้ให้ยาวขึ้นหรือการก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระคืนหนี้เก่า

(ง) ในกรณีที่ เป็นหนี้ต่างประเทศของรัฐและเงินกู้ได้นำไปใช้ในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการคมนาคมหรือสาธารณูปโภค แม้จะเป็นการลงทุนที่เหมาะสมก็ตาม รัฐบาลของประเทศลูกหนี้ได้ประสบปัญหาในการเรียกเก็บค่าบริการเป็นผลตอบแทนจากการลงทุน และ/หรือเวลาที่ใช้ในการเรียกเก็บก็ได้ก่อปัญหาคล้ายกับที่เกิดจากการจับคู่อายุผลตอบแทนจากการลงทุนกับอายุชำระคืนภาระหนี้ดังที่กล่าวถึงในข้อ (ค) ทำให้ในบางโอกาสรัฐบาลจำเป็นต้องตั้งงบประมาณพิเศษขึ้นช่วยเหลือภาระหนี้ของโครงการเหล่านี้

1.2.4 ประเทศลูกหนี้จำนวนมากได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจมากเกินควร ทั้งนี้เป็นเพราะสาเหตุทั้งทางสังคมและการเมือง ส่วนขาดดุลเงินสดทั้งในและนอกงบประมาณจึงขยายตัวมากเกินเหตุ ก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจำนวนมากมาชดเชย

ส่วนขาดดุลเงินสดนี้ ทำให้ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนทั้งภายในและนอกประเทศ และการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจแบบไม่ถูกเวลาหรือรุนแรงเกินไป ทำให้ความต้องการสินค้าเข้าขยายตัวและแรงกดดันต่อส่วนขาดดุลการค้ากับต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น แรงกดดันดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารหนี้ต่างประเทศ เพราะส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูงขึ้นมักทำให้ประเทศลูกหนี้จำเป็นต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่สามารถพึ่งทุนสำรองเงินตราต่างประเทศหรือฐานะเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศของตนได้เสมอไป

1.2.5 มาตรการทางการเงินก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ประเทศลูกหนี้ได้ใช้กระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของตนเกินควรเช่นกัน ตัวอย่างเช่นธนาคารกลางปล่อยสินเชื่อให้แก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของเอกชนมากเกินไปเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลเงินสด ผลเสียของการปล่อยสินเชื่อหรือเพิ่มปริมาณเงินในตลาดเช่นนั้น คือ การกระตุ้นความต้องการสินค้าและภาวะเงินเฟ้อ ประเทศที่มีกบฏปัญหา เช่นนี้ได้แก่ประเทศลูกหนี้ในลาตินอเมริกา

1.2.6 การกำหนดค่าเงินตราหรืออัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลของตนในประเทศลูกหนี้ที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารหนี้ต่างประเทศหลายประการดังเช่น

(ก) หากประเทศลูกหนี้หลักเล็งมาตรการลดค่าเงินของตนโดยพยายามใช้มาตรการอื่นเข้าช่วยแก้ไขปัญหาลูกหนี้การค้ากับต่างประเทศ ก็มักจะก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลนั้นเป็นมาตรการทดแทน

(ข) เมื่อค่าของเงินสกุลของตนไม่ได้รับการปรับให้ลดลงในอัตราที่เหมาะสมอยู่เสมอ ก็จะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้เอกชนหรือหน่วยงานในประเทศ ลูกหนี้ก่อหนี้ต่างประเทศในสกุลเงินที่แข็งและมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ (เช่น เงินสวิสฟรังก์ เงินเยน) มากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนแต่กลับให้ความสำคัญมากเกินไปแก้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อในเงินสกุลของตนจากแหล่งภายในประเทศ

(ค) เมื่อค่าของเงินสกุลของตนไม่ได้ถูกปรับให้ลดลงเร็วเท่ากับอัตราเงินเฟ้ออันเป็นผลจากการใช้มาตรการการเงินการคลังกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจมากเกินควร สินค้าออกของประเทศลูกหนี้ก็จะเสียเปรียบในตลาดโลก เพราะราคาสูงขึ้นกว่าราคาของสินค้าออกจากรประเทศอื่น ๆ ทำให้ปัญหาส่วนขาดดุลการค้าและความจำเป็นต้องก่อหนี้ต่างประเทศในอนาคตทวีความรุนแรงขึ้น

(ง) หากประเทศลูกหนี้ลดค่าเงินของตนเร็วเกินไปด้วยจุดประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาส่วนขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ การลดค่าเงินเช่นนั้นมีส่วนช่วยเร่งอัตราการเพิ่มของราคาหรือเงินเฟ้อมากขึ้น เพราะประเทศลูกหนี้ยังจำเป็นต้องพึ่งสินค้าเข้าอยู่เป็นอันมาก นอกจากนั้นการลดค่าเงินอาจไม่ช่วยแก้ไขปัญหาลูกหนี้การค้าได้มากหรือเร็วเท่าที่ต้องการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคล่องตัวและสภาวะของตลาดทั้งภายในและนอกประเทศลูกหนี้

(จ) ผลเสียอีกประการหนึ่งของการลดค่าเงินเร็วเกินไปคือศรัทธาของทั้งประชาชนและเจ้าหนี้ต่างประเทศที่มีต่อเงินสกุลลูกหนี้อาจจะเสื่อมลงทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศลูกหนี้หลายรูปแบบ เช่นผู้ที่ถือหนี้ต่างประเทศอยู่แล้วบางรายได้พยายามเร่งชำระหนี้ของตนก่อนกำหนดหากกระทำได้ ผู้ที่ต้องการการเงินก็มักจะลังเลใจไม่อยากจะก่อหนี้กับต่างประเทศ เพราะกลัวภาวะของตนจะมากขึ้นอย่างเกินคาดในอนาคต ทางฝ่ายเจ้าหนี้ต่างชาติก็ไม่แน่ใจในความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ จึงเข้มงวดมากขึ้นในการให้สินเชื่อและการต่อรองเงื่อนไซ เช่น อายุการชำระหนี้เงินต้นสั้นลงกว่าที่เคยให้

1.2.7 ประเทศลูกหนี้ไม่มีตลาดเงินและตลาดทุนภายในประเทศที่มีประสิทธิภาพในการระดมเงินออมและจัดสรรสินเชื่อให้แก่การลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้นเงินออมภายในประเทศจึงไม่เพียงพอแก่การลงทุนและ/หรือผู้ลงทุนภายในประเทศได้เพียงพอ ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพึ่งหนี้ต่างประเทศ ตามข้อเท็จจริงประเทศในโลกที่สามหลายประเทศจะสามารถพึ่งหนี้สินต่างประเทศได้น้อยลงมากหากสถาบันการเงินในประเทศเหล่านั้นมีประสิทธิภาพดีกว่าที่เป็น

อยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับสถาบันการเงินเหล่านั้น ด้วย

1.2.8 ประเทศที่พึ่งการนำเข้าน้ำมันดิบบางประเทศไม่ยอมปรับราคา และโครงสร้างพื้นฐานของตลาดน้ำมันและพลังงานอื่น ๆ ภายในประเทศอย่าง เหมาะสม ดังนั้นการขึ้นราคาน้ำมันของประเทศกลุ่มโอเปคจึงก่อความต้องการ เงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เปรียบเสมือนกับประเทศผู้นำเข้าน้ำมันเหล่านั้นได้กู้จากต่างประเทศเพื่อตั้ง กองทุนชดเชยรายจ่ายค่าน้ำมันที่สูงขึ้นโดยมิได้ปรับราคาน้ำมันเพื่อให้ผู้ใช้ น้ำมัน ภายในประเทศลดปริมาณการใช้ลงแต่อย่างใด

1.2.9 รัฐบาลของประเทศลูกหนี้หลายประเทศขาดการบริหารหนี้ต่าง ประเทศที่เป็นระบบ ตัวอย่างเช่น การควบคุมพฤติกรรมหนี้ต่างประเทศของ ธุรกิจหลายประเภทโดยไม่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันหรือไม่มีการประสานงานกัน ทำให้กฎเกณฑ์มีช่องโหว่ มีการก่อหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวมากเกินไป โดย ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่อัตราดอกเบี้ยหลักในต่างประเทศอาจสูงขึ้นได้มาก ภาระหนี้ของธุรกิจหลายประเภทบังเอิญมาเกาะกลุ่มกันในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นพิเศษอันเนื่องมาจากการอนุญาตให้ธุรกิจแต่ละประเภทก่อหนี้ของตนได้อย่าง อิสระ ไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากส่วนงานกลาง

2. ทางออก

ปัญหาหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา เป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน มาก สร้างผลดีและผลเสียให้แก่หลายฝ่าย หลายฝ่ายจึงมีบทบาทเข้าช่วยแก้ปัญหา หลายฝ่ายในที่นี้รวมถึงหน่วยงานลูกหนี้ รัฐบาลของประเทศลูกหนี้ ธนาคารพาณิชย์ รัฐบาลของประเทศเจ้าหนี้ และองค์การระหว่างประเทศ ปัญหาหนี้ต่างประเทศ ของประเทศในโลกลูกหนี้จึงได้ยืดเยื้อเป็นเวลานาน เพราะนอกจากหลายฝ่าย ต้องใช้เวลาไตร่ตรองและต่อรองผลดีและผลเสียจากวิธีการแก้ปัญหาที่แต่ละฝ่าย เสนอแล้ว ระหว่างการพิจารณาและต่อรองก็มีจำนวนประเทศลูกหนี้ที่เริ่มประสบ

ปัญหาเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันสถานการณ์ในประเทศที่ได้ประสบปัญหาแล้วก็เลวร้ายหรือตึงเครียดมากขึ้น เพิ่มแรงกดดันทางด้านสังคมและการเมืองให้แก่ผู้ต่อรองเงื่อนไขวิธีแก้ปัญหานี้ต่างประเทศหรือทำให้ลำบากยิ่งขึ้นในการวางข้อตกลง

โดยทั่วไป ไม่มีวิธีแก้ไขปัญหานี้ต่างประเทศวิธีใดที่มีประสิทธิภาพใช้ได้ผลตลอดเวลาและกับทุกกรณี ส่วนใหญ่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมักวางแผนการแก้ไขปัญหานั้นเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ทรัพยากร และนโยบายของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจุดประสงค์หลักของบทความนี้ มิได้อยู่ที่วิธีแก้ไขปัญหานี้ต่างประเทศแต่อยู่ที่ว่าประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่ได้ประสบปัญหานี้ในอดีตสามารถชี้แนะถึงบทเรียนหรือแนวทางที่ถูกต้องของการบริหารนั้นต่างประเทศได้อย่างไร (ดังจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 3 และ 4) ในที่นี้จึงจะไม่แสดงรายละเอียดของช่องทางการแก้ไขปัญหานี้ต่างประเทศ วิธีต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของวิธีแก้ปัญหานั้นที่มีข้อเสนอภายในตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ

(ก) ยืดอายุระยะเวลาชำระหนี้ออกไปให้พอเพียงและ/หรือลดหย่อนภาระดอกเบี้ย

(ข) ตั้งเขตปลอดอัตราดอกเบี้ยสำหรับข้อผูกพันที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัว

(ค) รัฐบาลประเทศเจ้าหนี้ให้สินเชื่อบริษัทเงินเข้าช่วยเหลือประเทศลูกหนี้ที่กำลังประสบปัญหารุนแรง แต่สินเชื่อนั้นมีข้อผูกพันที่จะต้องซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ช่วยเหลือ

(จ) หน่วยงานหรือรัฐบาลประเทศลูกหนี้และสถาบันเจ้าหนี้ทำข้อตกลงเปลี่ยนสภาพหนี้สินที่ค้างชำระเป็นหุ้น (equity) หรือสิทธิการเป็นเจ้าของกิจการของหน่วยงานลูกหนี้หรือกิจการใดกิจการหนึ่งในประเทศลูกหนี้ และสถาบันเจ้าหนี้สามารถขาย (ช่วงลด) หุ้นหรือสิทธิการเป็นเจ้านั้นทอดตลาดสู่ประชาชนท้องถิ่นของประเทศลูกหนี้หรือผู้อื่นในต่างประเทศได้

(ฉ) เปลี่ยนแปลงสภาพหนี้สินที่ค้างชำระ (คล้ายข้อ (จ)) แต่เป็นพันธบัตรรัฐบาลของประเทศลูกหนี้หรือหลักทรัพย์ใด ๆ ที่สถาบันเจ้าหนี้สามารถขาย (ช่วงลด) พันธบัตรหรือหลักทรัพย์นั้นในตลาดรองของประเทศลูกหนี้หรือในตลาด

ระหว่างประเทศได้

(ข) รัฐบาลประเทศเจ้าหนี้ให้สิทธิพิเศษในทางภาษีและบัญชีหรือให้ช้อยกเว้นในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้รวมยอดหรือทบต้นดอกเบี้ยคงค้างสำหรับสินเชื่อที่มีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในอดีต ขณะเดียวกันธนาคารกลางของประเทศเจ้าหนี้ก็ให้สินเชื่อหรือช้อยกเว้นพิเศษแก่สถาบันการเงินที่ทบต้นหรือไม่ตัดสูญหนี้สงสัยดังกล่าว

(ค) องค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือทางสินเชื่อเป็นพิเศษแก่ประเทศลูกหนี้ที่ประสบปัญหา

(ง) มีการเสนอให้จัดตั้งองค์การค้าประกันหนี้สินระหว่างชาติ ซึ่งจะช่วยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข่าวสารและประสานงานระหว่างสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) มีการเสนอให้ประเทศอุตสาหกรรมหลักที่เกินดุลในบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนมากร่วมกันให้สินเชื่อพิเศษเพื่อต่ออายุหนี้ที่ครบกำหนดหรือคงค้างของประเทศลูกหนี้ที่กำลังประสบปัญหา

(ช) มีการเสนอให้ประเทศอุตสาหกรรมเปิดประตูการค้าหรือให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีศุลกากรหรือยกเลิกนโยบายกีดกันสินค้าออกจากประเทศลูกหนี้ที่กำลังประสบปัญหา

ตัวอย่างของวิธีแก้ไขปัญหานี้ต่างประเทศของประเทศลูกหนี้ในโลกที่สามตามที่แสดงข้างต้น ซึ่งให้เห็นว่าระบบการเงินระหว่างประเทศคงจะต้องได้รับการพัฒนาต่อไปอีกหลายขั้นตอนจากปัจจุบัน เพราะตามระบบที่ใช้อยู่ในขณะนี้ (ปี พ.ศ. 2530) สภาพเศรษฐกิจและตลาดการเงินภายในประเทศอุตสาหกรรมหลักเช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมันตะวันตกและญี่ปุ่น เข้ามามีส่วนที่ชะตากรรมของประเทศลูกหนี้ในโลกที่สามเป็นอย่างมาก เนื่องจากหนี้สินระหว่างประเทศส่วนใหญ่อยู่ในสกุลเงินของประเทศอุตสาหกรรมหลักเหล่านั้น ภาระดอกเบี้ยของประเทศลูกหนี้ก็มักจะลอยตัวอิงอยู่กับอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานในประเทศ

อุตสาหกรรมหลักและอัตราดอกเบี้ยในตลาด offshore (เช่นยุโรปและสิงคโปร์) ซึ่งก็ขึ้นกับจำนวนเงินที่รัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมหลักปล่อยออกสู่ตลาดตามนโยบายการเงินของตน การผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนได้ก่อความเสี่ยงอีกรูปแบบหนึ่งให้แก่ประเทศลูกหนี้คือนอกจากจะขึ้นอยู่กับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศลูกหนี้แล้วก็ยังจะขึ้นอยู่กับนโยบายอัตราดอกเบี้ยและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหรือการแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศโดยรัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมหลักอีกด้วย ความตกต่ำของเศรษฐกิจและการกีดกันทางการค้าในประเทศอุตสาหกรรมหลักก็จะเป็นอุปสรรคแก่ประเทศลูกหนี้ในการรับภาระหนี้ อย่างแน่นอน เพราะรายได้จากการส่งออกเป็นปัจจัยสำคัญของความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศลูกหนี้

ตามที่กล่าวถึงข้างต้น นโยบายเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมหลักส่งผลกระทบต่อฐานะและความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา โอกาสที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหานี้โดยอาศัยความพยายามทางฝ่ายประเทศอุตสาหกรรมหลักเป็นสำคัญคงจะยาก เพราะรัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมหลักคงต้องให้ความสำคัญสูงสุดแก่ความเป็นอยู่และการจ้างงานของประชากรของตน ดังนั้นความรับผิดชอบหลักในการวางแผนป้องกันและแก้ไขควรจะอยู่กับทางฝ่ายสถาบันการเงินเอกชนที่เป็นเจ้าหนี้และประเทศลูกหนี้มากกว่าทั้งนี้ประเทศลูกหนี้จำเป็นต้องวางขอบข่ายหรือกรอบงานของระบบการบริหารหนี้ต่างประเทศของตนให้ถูกต้องและรอบคอบก่อนอื่น

สรุป

สถานะของการคลังไทย⁽¹⁾

"หากพิจารณาความลักษณะของการบริหารการปกครองแล้ว อาจจำแนกการคลังของไทยออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ การคลังรัฐบาลกลาง การคลังรัฐบาลท้องถิ่น การคลังรัฐวิสาหกิจและการคลังของหน่วยงานอิสระ โดยพิจารณาความสำคัญเรียงลำดับดังนี้คือ:-

1. การคลังของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วยการคลังที่อยู่ในงบประมาณและการคลังที่อยู่นอกงบประมาณ

1.1 การคลังที่อยู่ในงบประมาณ หมายถึงการหมุนเวียนทางการเงินของรัฐบาลที่ผ่านงบประมาณประจำปี ซึ่งรายรับทางด้านนี้ ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากการขายสินค้าและบริการ และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณ ส่วนรายจ่ายได้แก่รายจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 การคลังที่อยู่นอกงบประมาณ หมายถึงการหมุนเวียนทางการเงินที่มีได้ผ่านงบประมาณประจำปี รายได้ทางด้านนี้จะมาจากเงินกู้จากต่างประเทศ เงินฝากของหน่วยงานราชการ และรายได้ของหน่วยงานอิสระ

2. การคลังของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่การเงินของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายโดยเฉพาะ รายได้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมาจากรายได้จากการขายสิ่งของและบริการรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและเงินกู้ รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือรายจ่ายในการดำเนินงานและราย

(1) จรุง ธรรมรงค์ "สถานะและแนวโน้มของการคลังประเทศ," วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2528) หน้า 42-43.

จ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งในแต่ละปีรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอขอพระราชจ่ายในการลงทุน ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการมีกำไรจะต้องส่งกำไรที่ได้ให้กับรัฐบาลกลางตามสัดส่วนที่กำหนด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการขาดทุนมักจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง สำหรับการกู้ยืมนั้น รัฐวิสาหกิจสามารถกู้เงินได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การกู้ยืมจากต่างประเทศนั้นรัฐวิสาหกิจอาจดำเนินการกู้เองหรือขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันก็ได้ จำนวนเงินกู้ที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันให้ขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังจะค้ำประกันให้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินทุน ส่วนรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทจะค้ำประกันให้ไม่เกิน 4 เท่าของเงินทุน

3. การคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่การหมุนเวียนทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่น รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น จะมาจากภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง เช่น ภาษีการค้า (ปัจจุบันคือภาษีมูลค่าเพิ่ม) อากรมหรรณพ เป็นต้น นอกจากนี้ก็จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง และยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอีกด้วย

4. การคลังของหน่วยงานอิสระ เป็นกิจกรรมทางการเงินของหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตสินค้าและบริการ โดยที่หน่วยงานเหล่านี้ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงที่สังกัด แต่มีบัญชีที่แยกต่างหากจากระทรวงและสามารถหารายได้และกำหนดรายจ่ายเองได้โดยอิสระ หน่วยงานอิสระนี้จะอยู่ในรูปของโรงเรียน มหาวิทยาลัย และโรงพยาบาลของรัฐ และกองทุนพิเศษต่าง ๆ รายได้ของหน่วยงานอิสระถือเป็น เงินนอกงบประมาณ ชนิดหนึ่ง โดยรายได้มาจากการดำเนินงาน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและเงินกู้”

แสดงให้เห็นว่าการคลังของไทยในรายละเอียดได้จำแนกออกเป็น 4 ระดับดังกล่าวข้างต้น แต่ในภาพรวมแล้วความสนใจของประชาชนมุ่งไปที่ การคลังของรัฐบาลกลาง ที่เป็นศูนย์กลางทั้งการคลังและการเงินของประเทศ อีกทั้งหน่วย

งานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบนโยบายการคลัง (คือกระทรวงการคลัง) และนโยบายการเงิน (คือธนาคารแห่งประเทศไทย) ก็มีที่ตั้งในส่วนกลาง อนึ่งแม้ทั้งสองหน่วยงานจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบคนละด้าน แต่ทั้งการคลังและการเงินต้องเคียงข้างและมีความสัมพันธ์กันตลอดไป กล่าวคือทั้งนโยบายการคลังและนโยบายการเงินต่างก็ส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันเสมอ บุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐ รวมทั้งประชาชนภายในประเทศ ต่างต้องมีวินัยทางการคลังและทางการเงินไม่แตกต่างกัน ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมเช่นการใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ก่อให้เกิดหนี้สิน มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในและความเชื่อถือของนานาอารยประเทศ โดยเฉพาะจากสถาบันจัดอันดับความเชื่อถือระหว่างประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยเราเป็นสมาชิกหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ ได้เข้าไปผูกพันสัมพันธ์ทั้งในรูปพหุภาคีและทวิภาคีกับนานาอารยประเทศจำนวนมากในหลายด้าน ดังนั้นนโยบายการคลังและการเงินของประเทศ ย่อมมีผลกระทบจากนโยบายการคลังและการเงินของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเจ้าของเงินสกุลสำคัญหลักในการใช้เป็นสื่อกลางในการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญไม่น้อยเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการศึกษาที่ประเทศไทยได้ยอมรับเป็นศูนย์กลางทางการเงินและการธนาคารของภูมิภาค⁽¹⁾ พร้อมกับยอมรับพันธะข้อ 8

(1) จากการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนที่กรุงมนิลา ฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) โดยอินโดนีเซียเป็นศูนย์กลางอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ฟิลิปปินส์เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน มาเลเซียเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและการสื่อสาร และสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการค้าและการท่องเที่ยว (ดู Sophie BOISSEAU du ROCHER, "L'ASEAN: vingt ans d'existence." La Documentation Francaise No 4847, 1987-22, p.29).

ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี พ.ศ.2533 ต่อมาได้เปิด
กิจการวิเทศธนกิจขึ้นในกรุงเทพ (Bangkok International Bank Faci-
lities : "BIBF")⁽¹⁾ และในที่สุดได้มีการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยน
เงินตราให้ใช้ค่าเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะตลาดเงินตราต่างประเทศ⁽²⁾
อันเป็นการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed Float) มา
ใช้แล้ว ยิ่งทำให้การเงินและการคลังของไทยใกล้ชิดจนเป็นส่วนหนึ่งของการ
เงินและการคลังของภูมิภาคและของโลกไปแล้ว อันเป็นผลให้นักการคลัง นักการ
เงินและนักการเมืองทั้งอดีตและปัจจุบันจำต้องใส่ใจในการดำเนินมาตรการทั้ง
ทางการเงินและการคลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
โดยเฉพาะในช่วงภายหลังจากการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ
อันเป็นข้อคิดที่มีประโยชน์มากมายมหาศาลจากนักวิชาการทางด้านเศรษฐกิจ 2
ท่าน กล่าวคือ:

การดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจภายหลังการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed
Float)⁽³⁾

ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาก่อนที่จะมี
การนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed Float) มาใช้
เป็นปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมีผลกระทบไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ
เกือบทุกภาค (Sector) ไม่ว่าจะเป็นตลาดหลักทรัพย์ฯ สถาบันการเงิน ธุรกิจ

(1) ดู ประกาศกระทรวงการคลัง ลว. 16 กันยายน พ.ศ.2535.

(2) ดู ประกาศกระทรวงการคลัง ลว. 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540.

(3) สุรชัย พงษ์พิทักษ์โสภณ และโชติชัย สุวรรณภรณ์, วารสารการ
เงินการคลัง, ปีที่ 12 (2540) ฉบับที่ 37, หน้า 17-23.

การส่งออก ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ตลอดจนอุตสาหกรรมสิ่งทอ อิเล็ก-
ทรอนิกส์ อุตสาหกรรมก่อสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ ปัญหาใหญ่ ๆ ที่เป็นต้นเหตุ
ที่ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีอยู่ 9 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน ในที่นี้จะ
ขอสรุปปัญหาดังกล่าวคือ

1. ปัญหาเงินเฟ้อ (Inflation) และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด
(Current Account Deficit)

2. นโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน (Liberalization of
Financial Market Policy) การเปิดเสรีทางการเงินของประเทศไทยใน
ช่วงที่ผ่านมา เป็นการเปิดแบบปราศจากการกำกับดูแลเงินทุนที่ไหลเข้าออก เป็น
การเปิดเสรีกันอย่างเต็มที่ มีการปล่อยให้ภาคเอกชนก่อนนี้ต่างประเทศกันอย่าง
เสรี จนภาระหนี้ของประเทศเกินขีดความสามารถที่ระบบเศรษฐกิจจะรองรับได้

3. ประเทศที่กำลังพัฒนา เมื่อเปิดเสรีทางการเงินแล้ว มักจะขาด
เครื่องมือในการกำกับดูแลเงินทุนที่ไหลเข้าออกประเทศที่มีประสิทธิภาพ จึงทำ
ให้เงินทุนไหลเข้าเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ
ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องรักษาอัตราดอกเบี้ยให้สูง ทำให้ต้องจ่ายผลตอบแทน
ที่สูงกว่าที่ควรเป็น

นอกจากนั้นยังขาดระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินภายในประเทศ
ที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะปรับตัวให้ทันต่อการแข่งขันเสรีทาง
การเงิน

4. ปัญหาความตกต่ำของตลาดหุ้น

5. ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาก่อนที่จะ
จะมีการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการมาใช้ ขาดความยืดหยุ่น ทำ
ให้ค่าเงินบาทแข็งเกินค่าที่ควรเป็น ทำให้เกิดการเก็งกำไรค่าเงินบาท จนทำให้
ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปเป็นจำนวนมาก ทำให้เงินทุน
สำรองประเทศอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

6. ปัญหาของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวด ดอกเบี้ยสูงอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 2 ปี ทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นอยู่ในสภาพอ่อนแอและขาดสภาพคล่องทางการเงิน

7. ปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (BBC)

8. ปัญหาโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศที่ยังขาดการปรับตัว ปรับโครงสร้างการผลิตให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่ส่วนใหญ่เรายังคงผลิตด้วยการนำวัตถุดิบหรือส่วนประกอบต่าง ๆ เข้ามาประกอบเพื่อผลิตเพื่อการส่งออก มูลค่าเพิ่มของสินค้าส่งออกมีน้อยมาก ไม่สามารถสร้าง Brand Name ของตนเองได้ และการผลิตส่วนใหญ่ยังคงใช้แรงงาน ซึ่งทำให้ออกาสในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงถูกกว่าลดลง

9. ความไม่มีเสถียรภาพและความวุ่นวายทางการเมืองของรัฐบาลและระบบการเมือง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลอยตัวแบบจัดการ

(Managed Float)

การที่ทางการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลอยตัวแบบจัดการมาใช้แทนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบที่ใช้ระบบตะกร้าเงินสกุลหลักเป็นตัวกำหนดเงินบาทนั้น สืบเนื่องมาจากว่าเมื่อมีการถ่วงค่าเงินในตะกร้ากันแล้วปรากฏว่าค่าเงินบาทมีน้ำหนักโน้มเอียงไปอิงกับค่าเงินเหรียญสหรัฐเสียกว่าร้อยละ 80 ของตะกร้าเงินที่ใช้อยู่ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของสหรัฐมีการฟื้นตัวขึ้น และตลาดหุ้นนิวยอร์กทยานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่าเงินดอลลาร์จึงแข็งขึ้นมากเมื่อเทียบกับเงินเยนและเงินมาร์คเยอรมันทำให้เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นตาม ค่าเงินบาทจึงได้สะท้อนค่าที่แท้จริงตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่มีความอ่อนแอเป็นอย่างมาก จากปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่สำคัญหลายด้าน จนทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินบาทอย่างรุนแรงหลายครั้ง เงินทุน

สำรองระหว่างประเทศ (International Reserves) ของประเทศลดลงอย่างน่าวิตก ดอกเบี้ยภายในสูงขึ้นอย่างมากเพื่อปกป้องค่าเงิน ตลาดเงินถูกแยกออกเป็นสองตลาด (Two Tiers) คือตลาดภายในประเทศ (On shore) และตลาดต่างประเทศ (Off Shore) ซึ่งการกระทำดังกล่าวยิ่งเป็นการซ้ำเติมระบบเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีปัญหาอยู่แล้ว ทำให้มีปัญหามากขึ้น และในที่สุดประเทศไทยก็เดินมาถึงจุดที่จะทนต่อแรงกดดันจากการแข็งค่าเงินบาทอีกต่อไปไม่ได้ สภาพคล่องทางการเงินของระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศไทยประสบปัญหาอย่างรุนแรง เนื่องจากมีการนำเงินบาทไปแข็งค่าในเงิน และเงินเหรียญสหรัฐบางส่วนถูกนักธุรกิจบางกลุ่มนำออกไปต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในที่สุดทางการจึงต้องประกาศเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศเสียใหม่ ด้วยการนำระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ (Managed Float) มาใช้ โดยให้เหตุผลสำคัญคือ

1. จะทำให้เงินบาทถูกกำหนดโดยกลไกตลาด เป็นไปตามอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของตลาดเงินตราทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. ทำให้เงินบาทสามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าซื้อขายเงินดอลลาร์สหรัฐในตลาดตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายเศรษฐกิจ
3. ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการดังกล่าว จะทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ช่วยเสริมสร้างความมั่นใจของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ
4. ทำให้ทางการสามารถดูแลการไหลเข้าออกของเงินทุนต่างประเทศได้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สภาพคล่องในระบบการเงินคลายความตึงตัวลงได้ในระยะต่อไป

5. การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการเงิน การค้า การชำระเงิน และภาวะการซื้อขายเงินตราต่างประเทศของไทยได้ตลอดเวลา

จุดมุ่งหมายและข้อดีของการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการเป็นความปรารถนาอันยิ่งใหญ่ของผู้ใช้ระบบดังกล่าว แต่ทั้งนี้ก็มีข้อควรคำนึงถึงในการที่จะทำให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายของการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการอยู่บางประการคือ

1. การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะใช้ระบบอัตราลอยตัว ไม่ว่าจะลอยตัวในแบบใด ๆ ก็ตาม ประเทศนั้น ๆ ควรที่คำนึงว่าระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงิน ฐานความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศตนว่ามีฐานะความมั่นคงและมีโครงสร้างของระบบการเงินและเศรษฐกิจที่จะรองรับการเปิดให้อัตราแลกเปลี่ยนมีการเคลื่อนไหวเข้าออกประเทศเป็นไปอย่างอิสระเสรีและมีค่าเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาดหรือไม่ ทั้งนี้เพราะถ้ายังมีการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศมากเท่าใดการเปิดเสรีทางการเงิน การเก็งกำไรในค่าเงินสกุลนั้นก็ยิ่งทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อย่างเช่นประเทศไทย การปล่อยให้ค่าเงินลอยตัวและเปิดเสรีการเงินยิ่งมีผลซ้ำเติมระบบเศรษฐกิจที่กำลังอ่อนแอให้ยิ่งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และในที่สุดก็จะประสบกับปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

2. การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ไม่ว่าจะแบบจัดการหรือปล่อยให้ลอยตัวอย่างเป็นอิสระ มีผลทำให้ระบบการค้าและเศรษฐกิจที่ไม่คุ้นเคยและมีระบบการบริหารภายใต้ระบบการลอยตัวของอัตราแลกเปลี่ยนที่มีประสบการณ์และประสิทธิภาพมาก่อนจะมีความยุ่งยากและเกิดปัญหาตามมาอย่างมาก เพราะผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดต้นทุนที่แท้จริงได้ และยังไม่มีความรู้ในการใช้เครื่องมือในการบริหารเพื่อลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนและการดำเนินการ

เพื่อลดความเสี่ยงทำให้เกิดต้นทุน (Cost) กับผู้ประกอบการโดยเฉพาะในช่วงที่ Swap Cost สูงกว่าปกติเช่นปัจจุบัน

3. การบริหารนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ จะต้องมีความเข้มงวดกว่าที่ควรเป็นไประยะหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจากร้อยละ 10.5 ไปเป็นร้อยละ 12.5 เพื่อป้องกันค่าเงินบาทไม่ให้ไหลออก ซึ่งเป็นนโยบายที่ดี ถูกต้อง แต่ควรเป็นการใช้นโยบายดังกล่าวแค่ช่วงสั้น ๆ เพราะการใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินภายในประเทศ เนื่องจากพ่อค้า นักลงทุน และผู้ประกอบการภายในประเทศ ไม่สามารถดำเนินการค้า การลงทุน และผลิตสินค้าภายใต้ต้นทุนนโยบายการเงินที่ผิดปกติเช่นนั้นได้ ดอกเบี้ยที่แท้จริงในตลาดการเงินจะสูงถึงกว่าร้อยละ 20 ซึ่งไม่มีใครสามารถทำการค้าที่มีกำไรสูงขนาดนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจเช่นปัจจุบัน การไร้เสถียรภาพของค่าเงิน ทำให้เงินทุนต่างชาติซึ่งเป็นเงินร้อน (Hot Money) สามารถเข้ามาครอบงำผลประโยชน์และกำไรในช่วงสั้น ซึ่งไม่เป็นผลดีในระยะยาวต่อระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การดำเนินมาตรการทางการเงิน การคลัง เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ภายใต้การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าระบบเศรษฐกิจการเงิน การคลัง และสถาบันการเงิน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้รับความเสียหายจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้อย่างมาก ดังนั้น ทางการจึงควรหันกลับมาให้ความสำคัญในการพัฒนาฟื้นฟู เสริมสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานภายในเป็นประการสำคัญในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในครั้งนี้อย่างเร่งด่วน ถ้าทางการยังคงให้น้ำหนักต่อเงินทุนจากต่างประเทศในระยะนี้ก็คงจะเป็นเงินทุนระยะสั้นที่เข้ามาแสวงหากำไรเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากเท่าใดนัก

มาตรการทางการคลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้การใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ ที่ควรพิจารณาเลือกใช้ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือ

มาตรการทางการเงิน

1. ทางการควรริบดำเนิการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของสถาบันการเงินอย่างเร่งด่วน และเฉียบขาด ไม่ควรพុងสถาบันการเงินที่ทำความเสียหายที่เข้าข่ายลักษณะที่มีการโกงและผู้บริหารงานที่ทำความเสียหายให้แก่บริษัทโดยปราศจากการบริหารงานที่ถูกต้อง เพื่อที่จะไม่ทำให้ความเสียหายของระบบการเงินของประเทศลุกลามต่อไป แต่ทั้งนี้จะต้องมีการให้ความคุ้มครองต่อประชาชนผู้ฝากเงินด้วยความบริสุทธิ์ใจโดยการออกพันธบัตรจ่ายคืนเงินฝากในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

2. ควรจัดหาเงินทุนจากต่างประเทศมาใช้เพื่อปรับโครงสร้างและเสริมสภาพคล่องทางการเงินของสถาบันการเงิน ธุรกิจการค้าเพื่อการส่งออกและภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยผ่านช่องทางของสถาบันการเงินของรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น

3. ควรสนับสนุนแนะนำภาคเอกชนให้เจรจากับเจ้าหนี้ให้เปลี่ยนเงินกู้จากระยะสั้นเป็นระยะปานกลางและระยะยาวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้ลดความรุนแรงของความต้องการเงินดอลลาร์ที่จะไหลออกในระยะสั้น

4. ทางการควรเริ่มผ่อนคลายมาตรการทางการเงินลง โดยให้อัตราดอกเบี้ยทั่วไปลดลงสู่ระดับปกติอย่างค่อยเป็นค่อยไป และผ่อนคลายให้ธนาคารพาณิชย์ได้มีอิสระในการดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร และเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศโดยเร็ว

5. การแทรกแซงเงินบาท ควรจะกระทำเท่าที่จำเป็น ไม่ควรกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้เพื่อแทรกแซงค่าเงิน ต้องระลึกอยู่เสมอว่าเงินดอลลาร์ที่มีอยู่ในทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นทรัพยากรและสินค้าอันมีค่าสำคัญของประเทศ

จึงควรนำออกมาใช้เท่าที่จำเป็นในราคาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพราะเงินดอลลาร์ก็คือสินค้าเมื่อจะขายให้นักเก็งกำไรก็ต้องได้ราคา และเงินทุนสำรองดังกล่าวก็เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเข้ามา ไม่ใช่ได้มาด้วยการค้าขายได้กำไรมา เงินกองทุนของนักแสวงหากำไรจากค่าเงินมีมากกว่าเรามากซึ่งเราเองคงจะต่อสู้กับสงครามในครั้งนี้ด้วยความยากลำบาก การเข้าพยุลงคงทำได้ แต่ก็ต้องใช้ทรัพยากรเงินทุนมากมายมหาศาล ยิ่งโดยเฉพาะในสภาพที่เราเดินหลงทางเปิดเสรีทางการเงินอย่างปราศจากการปกป้องตนเอง ปล่อยให้มีการไหลเข้าของทุนอย่างมหาศาลจนเราต้องตกอยู่ในสภาพที่อ่อนแออย่างเช่นในปัจจุบัน เราอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถทำอะไรได้ดีไปกว่าการยอมรับสภาพปัญหาและกลับไปใช้ระบบการควบคุมเงินทุนและเงินตราต่างประเทศที่ไหลเข้าออกอีกครั้ง โดยยอมให้มีการซื้อขายเงินดอลลาร์เพื่อการค้าและธุรกรรมทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงเท่านั้น เพื่อเป็นการป้องกันการเก็งกำไรและไม่ให้ประเทศไทยต้องสูญเสียและได้รับความเสียหายทางการเงินและเศรษฐกิจมากกว่านี้ ด้วยการขอผ่อนผันพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยเสรีทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นการขอชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี

6. ควรเร่งรัดให้มีการพัฒนาตลาดทุนระยะปานกลางและยาวเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อให้การระดมทุนของประเทศมีระยะยาวมากขึ้น และช่วยเงินทุนที่ถูกถอนออกจากระบบการเงิน สามารถมีทางเลือกที่จะนำเงินไปลงทุนระยะปานกลางและระยะยาวได้อย่างอุ่นใจมากขึ้น แทนที่จะนำเงินไปแสวงหากำไรในอัตราแลกเปลี่ยนหรือฝากไว้กับสถาบันการเงินต่างชาติ และจะเห็นได้ว่าประเทศพัฒนาแล้วแทบทุกประเทศจะมีตลาดทุนระยะยาว 15-30 ปี เพื่อจัดการเก็งกำไรในตลาดทุนได้ระดับหนึ่ง และจะเป็นการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของตลาดทุนที่แท้จริงต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ ทางภาครัฐควรมีมาตรการจูงใจทางด้านภาษี เช่น พันธบัตรตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปจะได้รับการยกเว้นภาษีดอกเบี้ย เป็นต้น

นอกจากรัฐบาลจะได้เงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศแล้ว ยังเป็นการสร้างแหล่งระดมทุนที่มีลักษณะถาวรมั่นคงให้แก่ระบบการเงินของประเทศ ลดการ

พึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศ และยังสามารถดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาแสวงหากำไรให้มีระยะยาวมากขึ้น

7. ควรเร่งให้มีการนำกฎหมายฟอกเงินซึ่งเป็นเครื่องมือที่ประเทศพัฒนานิยมนำมาใช้เพื่อควบคุมเงินทุนที่ไหลเข้าออกที่นอกเหนือจากกิจกรรมทางการค้า เศรษฐกิจ และการลงทุนมาใช้ควบคุมเงินทุนที่ไหลเข้าออก ประกอบในการเปิดเสรีทางการเงินอีกทางหนึ่งด้วย

มาตรการทางการคลัง

1. ควรลดวงเงินงบประมาณปี 2541 ให้เหลือเท่ากับงบประมาณในปี 2540 โครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตให้ชะลอออกไป 1-2 ปี

2. เพื่อเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดี เพิ่มศักยภาพในการทำกำไรให้แก่ธุรกิจภายในประเทศ และเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศควรที่ทางการจะต้องลดภาษีเงินได้นิติบุคคลลงจากร้อยละ 30 ต่อปี เหลือร้อยละ 27 ต่อปี โดยให้ลดลงร้อยละ 1 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี

3. ควรเปลี่ยนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีการขายโดยให้เรียกเก็บในอัตราเท่าเดิม แต่จะไม่คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อขจัดปัญหาการไม่มีเครื่องมือและแรงงานที่จะตรวจสอบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม และป้องกันไม่ให้มีช่องทางในการโกงภาษีของประเทศได้อีกต่อไป

4. ควรนำภาษีหรือค่าธรรมเนียมการเดินทางออกนอกประเทศของนักท่องเที่ยวคนไทยกลับมาใช้โดยให้เก็บสูงขึ้น ให้เพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้คนไทยเดินทางไปใช้จ่าย (Shopping) อย่างฟุ่มเฟือย โดยให้เก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวสูงถึงคนละ 4,000 บาท ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลได้ส่วนหนึ่งด้วย

5. มาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) รัฐบาลควรเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เหลือแต่การลงทุนของภาครัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ไม่ให้เป็นภาระของประเทศและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในกิจการที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยการให้เอกชนเข้ามาบริหารงาน การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การกระจายหุ้นให้เอกชน การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและดำเนิน

กิจการ การขายกิจการให้ภาคเอกชน (Asset Sales)

6. ควรรณรงค์ให้มีการประหยัดทั้งภาครัฐและเอกชนให้มากยิ่งขึ้นและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะภาคราชการจะมีสิ่งที่จะต้องดำเนินการในการประหยัดเพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่ภาคเอกชนอีกมาก เช่น การประหยัดไฟฟ้า น้ำ ประปา ค่าโทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ การนั่งเครื่องบินชั้นหนึ่งของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หากไม่ใช่โอกาสที่สำคัญจริง ๆ ควรนั่งแค่ชั้นธุรกิจก็น่าจะสมเกียรติพอแล้ว ขนาดในอเมริกาทูตเขายังใช้นโยบายนี้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเปิดเสรีทางการเงินในอดีตที่ผ่านมามีจุดเสี้ยวอยู่ตรงที่เรายังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ และการใช้นโยบายการเงินที่ไม่คำนึงถึงกลไกของตลาดการเงินเสรีที่ทุกอย่างจะต้องเป็นไปตามกลไกของอุปสงค์และอุปทาน การใช้มาตรการทางการเงินและนโยบายดอกเบี้ยสูงนานเกินความจำเป็น ทำให้ระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ส่งผลให้นโยบายการบริหารเศรษฐกิจภายในประเทศผิดไปจากความจริง เศรษฐกิจเติบโตเร็วเกินตัวและภาพทางเศรษฐกิจที่แสดงออกซึ่งเป็นภาพที่ถูกสร้างขึ้นอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้กองทุนการเงินที่หาเงินด้วยการเก็งกำไรในค่าเงินสกุลต่าง ๆ ของโลกฉวยโอกาสที่ตนเองมีความรู้ ประสบการณ์และเครื่องมือทางการเงินที่เหนือกว่า เข้ามาแสวงหากำไรด้วยการขึ้นนำให้เห็นถึงตัวเลขความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของประเทศ แล้วเข้าโจมตีค่าเงินสกุลเป็นระยะ ๆ ในที่สุดเราก็ทนต่อสภาพความกดดันนั้นไม่ได้ ก็จำต้องลดค่าเงินของตนเอง

ดังนั้น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในครั้งนี้จึงเป็นศึก 2 ด้าน คือศึกแรกเป็นปัญหาเศรษฐกิจภายในที่มีปัญหาและต้องการการเยียวยาอย่างเร่งด่วนตามที่ได้เสนอแนะไว้แล้วในหัวข้อการดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการ และศึกที่สอง เป็นศึกภายนอกที่จะต้องต่อสู้ป้องกันค่าเงินบาท และเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศที่เรามีอยู่ เพื่อให้ประเทศเราสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ของตนเองอยู่ได้ การแก้ไขปัญหาเราคงจะต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการพัฒนา พื้นฟู และเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในของเราเป็นอันดับแรกเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพ และปรับดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจภายในให้มั่นคง อันจะนำไปสู่การมีเสถียรภาพของค่าเงินตราสกุลบาทของเราตามมา

สำหรับศีกภายนอก เราคงต้องขอความร่วมมือร่วมใจของคนไทยทั้งประเทศที่จะต่อสู้กับสงครามค่าเงินด้วยการช่วยกันรณรงค์ให้เกิดวินัยทางการเงิน การคลัง การใช้จ่าย การประหยัดของทุกภาคเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจังและให้เห็นผลโดยเร็ว เงินทุนที่กองทุนผู้แสวงหากำไรจากอัตราเปลี่ยนแปลงมากกว่า และมีเครื่องมือที่ทันสมัยกว่า ในระยะสั้นเราคงจะสู้ไม่ไหวหรือถ้าสู้กันไปเราก็คงจะต้องใช้เงินทุนอย่างมากมามหาศาลในการต่อสู้กับสงครามค่าเงินบาทในครั้งนี้ เราจึงควรที่จะขอผ่อนผันพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยเสรีทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกลับไปใช้ระบบการควบคุมเงินทุนที่ไหลเข้าออกอย่างเข้มงวดเป็นการชั่วคราว แต่จะยอมให้การโอนเงินตราต่างประเทศเพื่อกิจกรรมการค้าและธุรกิจธรรมดาทั่วไปเข้าออกอย่างเสรี แต่จะไม่ยอมให้เงินที่เกิดจากกิจกรรมที่ส่อไปในทางการเก็งกำไรหรือเอื้อประโยชน์ต่อการเก็งกำไรในค่าเงินบาทให้เคลื่อนไหวเข้าออกอย่างเสรี การซื้อเงินตราต่างประเทศเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ จะต้องขออนุมัติจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้ เพื่อลดภาวะเก็งกำไร การขอผ่อนผันพันธะข้อ 8 จะเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี เมื่อเราสามารถปรับตัวให้ทันต่อระบบใหม่ของการเปิดเสรีทางการเงินและมีเสถียรภาพอย่างมั่นคงแล้ว ค่อยเปิดการเงินเสรีอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้งหนึ่งโดยเร็ว

การดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ภายใต้การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบจัดการตามที่ได้เสนอแนะไว้ทั้งหมดแล้วข้างต้น ทางภาครัฐควรนำไปพิจารณาปรับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน และต้องดำเนินการเป็น package ร่วมกัน เพื่อผลที่ออกมาจะได้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่