

## เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล

### เหตุผลและความจำเป็นในการกู้เงินจากต่างประเทศ

ประเทศไทยมีลักษณะเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีความต้องการที่เร่งพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจของประชาชนให้สูงขึ้นโดยรวดเร็วเท่าที่จะทำได้ รัฐบาลจึงได้กระตุ้นให้มีการระดมทรัพยากรในทุก ๆ ด้านเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา แต่เนื่องจากทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินทุนภายในประเทศมีจำกัด การอาศัยแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ได้ เงินมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาโดยเร็ว โดยรัฐบาลได้กำหนดสัดส่วนของการใช้จ่ายเงิน เพื่อนำมาพัฒนาประเทศในส่วนที่จะจ่ายจากวงเงินกู้ต่างประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับไว้อย่างชัดเจน (ตารางที่ 2-1) และจะเห็นได้ว่า ความต้องการวงเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และ 5 และลดลงเล็กน้อยในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจบางประการทำให้ต้องลดการกู้เงินจากต่างประเทศลงให้จำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการกู้เงินจากต่างประเทศยังคงมีอยู่โดยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาถ 2528: 18-19)

1. เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตก หรือแบบทุนนิยม ที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอเท่าความต้องการ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นในการกู้เงินอันเกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นภายในประเทศได้เพียงพอ

2. ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในระดับสูงขั้นนั้น จำเป็นต้องใช้สินค้านำเข้าและเทคโนโลยีทันสมัยจากต่างประเทศ ซึ่งต้องชำระเงินเพื่อสินค้านำเข้านี้ ด้วยเงินต่างประเทศ แต่เนื่องจากการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้า และ

ตารางที่ 2-1 วงเงินพัฒนาและแหล่งที่มาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6

หน่วย : ล้านบาท

แผนพัฒนาฯ	แหล่งเงินภายในประเทศ		แหล่งเงินภายนอกประเทศ		รวม
	จำนวนเงิน	%	จำนวนเงิน	%	
แผน 1	30,070	79.7	7,653	20.3	37,723
แผน 2	61,655	80.8	14,612	19.2	76,267
แผน 3	98,233	86.4	15,461	13.6	113,694
แผน 4	264,898	85.4	45,330	25.9	310,228
แผน 5	448,143	78.2	124,485	21.8	572,628
แผน 6	553,030	83.2	111,060	16.72	664,090

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ศูนย์วิทยพักร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการส่งออกมีไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องกู้เงินต่างประเทศเพื่อการนี้ ทั้งนี้โดยหวังว่า การใช้เงินกู้เหล่านั้นจะให้ผลตอบแทนคุ้มกับค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายเงินกู้ที่ต้องจ่ายภายหลัง

สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศของไทยที่ผ่านมาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามตารางที่ 2-2 และที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันได้มีวัตถุประสงค์ของการกู้เงินดังนี้

1. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขาต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อความมั่นคงและป้องกันประเทศ โดยนำมาใช้ในการพัฒนาด้านการทหารและจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศ
3. เพื่อปรับโครงสร้างทางการเงินของประเทศ (Refinance) ซึ่งเป็นการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมาเพื่อผ่อนคลายภาระดอกเบี้ยเงินกู้เดิม หรือผ่อนคลายภาวะการกระจุกตัวของหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในเวลาเดียวกัน

การกู้เงินที่ศึกษาในครั้งนี้เป็น การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการดำเนินงานในรูปของโครงการที่มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด มีช่วงระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการที่แน่นอน รวมทั้งจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการ เพื่อให้การกู้เงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์

#### ประวัติการกู้เงินจากต่างประเทศ

ประเทศไทยได้เริ่มมีการกู้เงินจากต่างประเทศตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งสามารถแบ่งช่วงเวลาของการกู้เงินออกเป็นระยะก่อนและหลังการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดังนี้

##### 1. การกู้เงินก่อนเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยผู้เชี่ยวชาญการคลังชาวอังกฤษชื่อ Mitchel Innes ได้เข้ามาศึกษาลักษณะการคลังของไทยแล้วพบว่า การบริหารการคลังในขณะนั้นมีการบริหารและควบคุมอยู่เฉพาะภายในวงเงินที่หาได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและการใช้จ่าย

ตารางที่ 2-2 เงินกู้ต่างประเทศแยกตามสาขาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5

หน่วย : ล้านบาท

สาขา	แผน 1	แผน 2	แผน 3	แผน 4	แผน 5
เกษตรและชลประทาน	42.00	34.51	153.50	627.29	722.31
การคมนาคมและขนส่ง	130.88	110.49	287.85	1,681.78	1,716.29
อุตสาหกรรม	18.42	16.24	76.17	138.71	382.65
พลังงาน	58.28	144.69	384.43	2,267.85	1,769.76
สาธารณสุขโลก	-	-	74.60	422.14	334.57
พัฒนาชุมชน	-	-	21.00	82.74	129.51
สาธารณสุข	-	-	74.11	48.76	8.57
การศึกษา	-	6.93	72.30	50.00	95.71
ป้องกันประเทศ	-	-	44.70	868.98	550.35
อื่น ๆ	-	3.39	130.00	848.69	755.89
รวม	249.58	316.25	1,318.66	7,036.94	6,465.61

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ประจำ ส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายประจำ จึงจะนำไปทำนุบำรุงประเทศ ทำให้การก่อสร้างและ  
การพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า จึงได้ทำบันทึกความเห็นต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังว่า  
น่าจะได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารการคลังเสียใหม่ เพื่อจะได้มีเงินเพียงพอที่จะทำนุ  
บำรุง และพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปโดยเร็ว โดยเสนอให้มีการกู้เงินมาเพื่อเป็นทุน  
ในการพัฒนาประเทศ เมื่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังทำบันทึกดังกล่าวทูลเกล้าฯถวาย และได้  
ทรงปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดีแล้วมีความเห็นพ้องกันว่า ถ้ากู้เงินมาดำเนินการในโครงการที่เกิด  
ดอกเบี้ยเห็นสมควร แต่กิจการที่ไม่เกิดดอกเบี้ยไม่ควรกู้มาใช้ จึงได้มีพระบรมราชานุญาตให้  
กระทรวงพระคลังกู้เงินมาใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟ และให้ขยายไปถึงการกู้มาใช้จ่ายในกิจการ  
อื่นที่เห็นว่าจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าด้วย

ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2445 ได้เริ่มมีการศึกษาหาความรู้และแนวทางต่าง ๆ  
เพื่อจะกู้เงินมาสร้างทางรถไฟจากลพบุรีไปยังอุตรดิตถ์ แต่เนื่องจากมีความคิดเห็นขัดแย้งกันใน  
ระหว่างผู้ดำเนินการ และมีปัญหาในเรื่องตลาดการเงินและอัตราดอกเบี้ย จึงยังไม่ได้ดำเนินการ  
แต่อย่างใด จนถึงปลายปี พ.ศ. 2447 เงินสดสำรองของรัฐบาลได้ลดต่ำกว่าระดับปลอดภัย  
ที่ผู้เชี่ยวชาญการคลังได้กำหนดไว้ จึงได้มีความเห็นว่ารัฐบาลควรกู้เงินมาเพื่อรักษารฐานะการคลัง  
ได้แล้ว ดังนั้น เมื่อตลาดการเงินในยุโรปดีขึ้น รัฐบาลไทยจึงได้มอบหมายให้พระยาสุรียานุวัตร  
อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส และ Mr. C. Rivett Carnac ตัวแทนการคลังของรัฐบาล  
ไทยในกรุงลอนดอน ร่วมกันเจรจากู้เงินจากตลาดการเงินกรุงลอนดอน 500,000 ปอนด์ และ  
ตลาดการเงินกรุงปารีส 500,000 ปอนด์ โดยการออกพันธบัตรจำหน่ายให้แก่บุคคลทั่วไป ซึ่ง  
การกู้เงินในครั้งนี้เป็นการกู้เงินครั้งแรก หลังจากการกู้เงินในครั้งนี้แล้วยังได้มีการกู้เงินจาก  
ตลาดการเงินยุโรปอีก 3 ครั้ง และเงินกู้จากสหรัฐอเมริกา 1 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ  
ก่อสร้างทางรถไฟ เพื่อช่วยฐานะเงินคลัง และเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่น หลังจากนั้นก็ไม่  
ได้มีการกู้เงินจากตลาดการเงินต่างประเทศอีก อย่างไรก็ตามการกู้เงินโดยตรงจากรัฐบาล  
ต่างประเทศ หรือจากองค์การเงินระหว่างประเทศ และการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทาง  
เศรษฐกิจของรัฐบาลต่างประเทศก็ยังคงมีอยู่ การกู้เช่นนี้ได้เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นช่วง  
หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงแล้ว โดยกู้จากประเทศสหรัฐอเมริกา การกู้เงินในระยะ  
ดังกล่าวเป็นการกู้เงินในขณะที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐบาลรับ  
ผิดชอบในการบริหารประเทศ ดังนั้น การกู้เงินในแต่ละครั้งจึงได้มีการออกกฎหมายให้อำนาจใน  
การกู้แห่งรัฐบาลเป็นคราว ๆ ไป (บัณฑิต บุณยะปานะ 2528 : 2-4)

## 2. การกู้เงินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาประเทศในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศไทยยังมิได้กำหนดแผนการและแนวทางการพัฒนาประเทศที่เป็นระบบ ต่อมารัฐบาลในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และได้กำหนดวงเงินสำหรับการพัฒนาประเทศพร้อมทั้งสัดส่วนของแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาทั้งจากภายในประเทศ และจากต่างประเทศไว้อย่างชัดเจน วงเงินกู้เพื่อการพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะวงเงินกู้จากต่างประเทศได้นำมาใช้ในการพัฒนาทางด้านคมนาคมและขนส่ง การพลังงาน การเกษตรและชลประทาน เป็นหลัก ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2-1 และ 2-2

สำหรับการกู้เงินในช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการกู้เงินให้จำกัดอยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลจะสามารถรับภาระหนี้ได้ โดยรัฐบาลได้กำหนดระเบียบในการก่อหนี้ต่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2503 และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในวงเงินไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งได้มีการปรับปรุงระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศอีกหลายครั้ง

### อำนาจและขอบเขตการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล

การกู้เงินจากต่างประเทศก่อนที่จะได้มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินเป็นคราว ๆ ไป ต่อมาเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาฯ และความจำเป็นในการกู้เงินมาใช้จ่ายมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและขอบเขตในการกู้เงิน เพื่อควบคุมวงเงินกู้และภาระหนี้ไม่ให้สูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ต่อไปได้ กฎหมายที่กำหนดอำนาจและขอบเขตในการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาล มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 (ภาคผนวก ก) ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยวงเงินกู้จากต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณการจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ
2. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 (ภาคผนวก ข) ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศในวงเงินไม่เกินสองหมื่นล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศ หรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ
3. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 (ภาคผนวก ค) เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางการทหารสำหรับป้องกันประเทศ โดยวงเงินกู้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ เมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ
4. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 (ภาคผนวก ง) เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้จากต่างประเทศ ขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม วงเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้กู้ ซึ่งในการกู้นั้นต้องเป็นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร หรือตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ และไม่เกินร้อยละสิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้กู้เช่นกัน สำหรับการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังชำระคืนตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนจกระทรวงการคลังในการชำระคืน หรือตามกฎหมายอื่น
5. ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 (ภาคผนวก จ) ได้กำหนดขอบเขตของการก่อหนี้ต่างประเทศไว้ เพื่อไม่ให้ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศแต่ละปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละเก้าของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีนั้น ๆ

นอกจากนี้ในปี 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศไทย ในการกำหนดขอบเขตของการกู้เงินจากต่างประเทศไว้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการรักษาระดับเพดานของการชำระหนี้ต่างประเทศ ที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในกรณีที่จำเป็น วงเงินที่กำหนดไว้ดังกล่าวสามารถเพิ่มได้อีกร้อยละ 2 และสามารถเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น หรือลดลงได้ตามความสามารถในการหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการกู้เงิน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาระหนี้สูงเกินกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้ได้จนกลายเป็นปัญหาต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530 : 61-62)

#### แหล่งเงินกู้และเงื่อนไขของเงินกู้จากต่างประเทศ

การที่ประเทศไทยได้มีการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2447 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟ นับเป็นการเริ่มต้นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเป็นโครงการแรก ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development) หรือธนาคารโลก (World Bank) ขึ้นในปี พ.ศ. 2487 ซึ่งได้กลายเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 จนถึงปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อลงทุนในโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ด้านการเกษตรและชลประทาน การคมนาคมและขนส่ง การพลังงาน และอื่น ๆ (สุชาติ ธาราธำรงเวช 2530 : 65-68) และเมื่อเริ่มมีการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 6) ประเทศไทยได้ทำการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

ก. สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ธนาคารโลก (IBRD) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เป็นต้น การกู้เงินจากสถาบันดังกล่าวเป็นกู้เงินระหว่างรัฐบาลกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (Multilateral) แหล่งเงินกู้เหล่านี้ เป็นแหล่งที่ให้กู้เงินได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่ต้องเป็นการกู้เพื่อนำไปพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เงินกู้จากแหล่งเหล่านี้โดยปกติจะมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรน โดยมีอัตราดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดโลกและระยะเวลาชำระคืนเงินต้นยาว



ข: รัฐบาลต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน และเคนมาร์ค เป็นต้น ลักษณะของการกู้เป็นการกู้เงินระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (Bilateral) การกู้เหล่านี้ ส่วนใหญ่จะมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก และมีเงื่อนไขผูกพันไว้ว่าจะต้องใช้เงินกู้ซื้อสินค้าและบริการ จากประเทศของผู้ให้กู้เท่านั้น

ค. ตลาดการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเอกชนต่างประเทศ การออก พันธบัตรในต่างประเทศ เป็นต้น โดยมีลักษณะการกู้เงินเป็น 3 แบบ คือ

1. การกู้โดยตรงจากธนาคารต่างประเทศ (Syndicated Loan) เป็นการกู้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนามากองทัพ
2. การกู้โดยออกพันธบัตรในต่างประเทศเป็นการกู้เงินโดยการขายพันธบัตร ในตลาดการเงินต่างประเทศ ซึ่งผู้ลงทุนมีทั้งเอกชนและสถาบันการเงินในต่างประเทศ โดย ทั่วไปจะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินบาทสมทบในโครงการรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ
3. สินเชื่อจากผู้ขาย หรือผู้ผลิต (Supplier's Credit) โดยผู้ขาย หรือผู้ผลิต ซึ่งขายสินค้าและอุปกรณ์แก่รัฐบาลต้องเสนอแหล่งเงินกู้มาให้ด้วย การกู้เงินชนิดนี้ มักจะได้จากสถาบันการเงินของประเทศที่ขายสินค้า การคิดดอกเบี้ยก็เป็นไปตามอัตราของตลาด การเงินในขณะนั้น (Commercial Term)

สำหรับแหล่งเงินกู้ที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังนำมาให้ส่วนราชการใช้ในการดำเนิน โครงการอยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (IBRD) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้น ทะเลแห่งญี่ปุ่น (OECF) องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐ (USAID) รวมทั้งการกู้เงินจาก รัฐบาลต่างประเทศ เช่น เงินกู้จากประเทศเยอรมัน และเคนมาร์ค ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1-1 ซึ่งจากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า แหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สุด คือ ธนาคารโลก (IBRD) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (OECF) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ตามลำดับ

### เงื่อนไขของเงินกู้ (Term of Loans)

การกู้เงินจากต่างประเทศจากแหล่งเงินกู้ใดก็ตามจะมีเงื่อนไขที่สำคัญดังนี้  
(ปราณี ทินกร และ คิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2528 : 44-46)

1. อัตราดอกเบี้ย (Interest Rate) หมายถึง จำนวนเงินที่ธนาคารคิดจากยอดเงินกู้ที่ผู้กู้ได้เบิกมาใช้จ่ายแล้ว มีทั้งเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้คงที่ (Fixed Interest Rate) เป็นอัตราดอกเบี้ยที่แหล่งเงินกู้คิดจากผู้กู้ในอัตราที่เท่ากันตลอดตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา และเงินกู้ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Interest Rate) เป็นอัตราดอกเบี้ยที่เปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามอัตราของตลาดการเงิน

2. ระยะเวลาใช้คืน (Maturity) หมายถึง ระยะเวลาที่ใช้คืนเงินซึ่งจะมีการแบ่งชำระเป็นงวด ๆ แหล่งเงินกู้ใดที่มีระยะเวลาใช้คืนนานมักจะนำสูงกว่าแหล่งเงินกู้ที่มีระยะเวลาการใช้คืนเงินต้นสั้น ทั้งนี้เพราะในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยเท่ากันภาระการชำระในแต่ละปีจะมีน้อยกว่า

3. ระยะเวลาปลอดหนี้ (Grace Period) หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้กู้ได้รับการผ่อนปรนให้โดยยังไม่ต้องชำระหนี้ในช่วงเวลาดังกล่าว

4. ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (Commitment Charge) หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่แหล่งเงินกู้ได้คิดจากยอดเงินกู้ที่ผู้กู้ยังไม่ได้เบิกจ่าย

สำหรับรายละเอียดเงื่อนไขของแหล่งเงินกู้แต่ละแหล่ง ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2-3

### นโยบายการกู้เงินจากต่างประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ในการพัฒนาประเทศนั้นได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งการเสนอโครงการทุกโครงการ จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และในการกู้เงินจากต่างประเทศก็เช่นกัน ได้มีการวางแนวนโยบายในการกู้เงิน มาตรการในการบริหารเงินกู้ และการจัดสรรเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ไว้ในแผนฯ ด้วย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งมีช่วงระยะเวลาของแผนระหว่าง พ.ศ. 2530-2534 ได้มีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับเงินกู้จากต่างประเทศดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 - 3 สรุปเงื่อนไขเงินกู้โดยทั่วไปของแต่ละแหล่งเงินกู้ ในปี 2527 - 2530

แหล่งเงินกู้	อายุเงินกู้(ปลอดหนี้) ปี	ระยะเวลาการ เบิกจ่าย(ปี)	อัตราดอกเบี้ย %	ค่าผูกพันเงินกู้ (ค่าบริการ)%	เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง	
					จัดซื้อ จัดจ้าง	ที่ปรึกษา
ธนาคารโลก (IBRD)	17 (5)	4 - 7	อัตราลอยตัว (7.76)	0.75 ลดเหลือ 0	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	20 (5)	4 - 6	7.03	0.75 ไม่มี	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
อู่อิน (OECE)	30 (10)	3 - 7	3.0	- (-)	ไม่ผูกมัด	ผูกมัดเฉพาะกลุ่ม ประเทศกำลังพัฒนา
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW)	30 (10)	5	2.0	0.25 (-)	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
สหรัฐอเมริกา (USAID)	40 (10)	3	2.0(10 ปีแรก) 3.0(30 ปีหลัง)	-	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
ฝรั่งเศส	25 (10)	1 - 2	2.5	-	ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
แคนาดา	40 (10)	6	-	-	ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
เดนมาร์ก (DANIDA)	25 (7)	3 - 5	-	-	ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
เบลเยียม	30 (10)	3	-	-	ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
อังกฤษ	20 (5)	5	11.6	-	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
กองทุนโอเปก	20 (5)	4	3.5	- 0.75	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด

ตารางที่ 2 - 3 (ต่อ)

แหล่งเงินทุน	อายุเงินทุน (ปลอดหนี้) ปี	ระยะเวลาการ เบิกจ่าย(ปี)	อัตราดอกเบี้ย %	ค่าผูกพันเงินทุน (ค่าบริการ)%	เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง	
					จัดซื้อ จัดจ้าง	ที่ปรึกษา
กองทุนเขต	20 (5)	4	3.5	0.5	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
กองทุนระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม	20 (5)	4	4.0	(0.5)	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
กองทุนชาวดัตช์	20 (5)	4	-	(3.0)	ไม่ผูกมัด	ไม่ผูกมัด
ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก ญี่ปุ่น	12(1-3)	1 - 3	5.7-5.9	0.5	ผูกมัด	ผูกมัด
ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก สหรัฐอเมริกา	10(1-3)	1 - 3	2	0.5	ผูกมัด	ผูกมัด
ตลาดเงินทุนเอกชน	8-10 (4-6)	1 - 2	LI BOR+ $\frac{1}{4}$	0.125-0.25 (0.375-0.5)	-	-
พันธบัตรญี่ปุ่น	10(5)	-	5.9-6.5	-	-	-
พันธบัตรยุโรป	16(10-13)	-	LIBOR+ $\frac{1}{8}$	-	-	-

ที่มา : กองนโยบายการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## 1. วงเงินกู้ตามแผนฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวงเงินกู้จากต่างประเทศไว้ทั้งสิ้นประมาณ 5,600 ล้านดอลลาร์ โดยแยกเป็นเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5,100 ล้านดอลลาร์ และเงินกู้เพื่อการทหารจำนวน 500 ล้านดอลลาร์ ซึ่งคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายเงินตลอดช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จำนวน 3,500 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 91,000 ล้านบาท

## 2. มาตรการบริหารเงินกู้จากต่างประเทศ

เพื่อให้การใช้เงินกู้จากต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ ได้มีการกำหนดมาตรการในการบริหารเงินกู้จากต่างประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 สำหรับเป็นแนวทางให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ ดังนี้

2.1 ให้มีการจัดทำแผนเงินกู้ประจำปีและราย 3 ปี โดยในปี 2529-2530 วงเงินกู้กำหนดไว้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์ โครงการที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพิจารณาจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนและเหมาะสมกับลักษณะของโครงการและหน่วยงาน

2.2 ให้มีการบริหารหนี้ต่างประเทศ โดยวิธีปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อร่างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 รวมทั้งวิธีการที่จะลดต้นทุนการกู้เงิน เพื่อกำหนดโครงสร้างหนี้ของประเทศให้อยู่ในระดับที่สม่ำเสมอ โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณในปีใดปีหนึ่งเกินสมควร และสอดคล้องกับระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เป็นอยู่

2.3 ให้มีการบริหารหนี้ต่างประเทศเพื่อกระจายภาระหนี้โดยไม่ให้อยู่ในรูปเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งมากเกินไป ซึ่งจะช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลที่เป็นหนี้ อยู่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมดให้สอดคล้องกับการเงินของประเทศที่กองทุนรักษาระดับเงินตราต่างประเทศถือปฏิบัติอยู่

2.4 ให้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการค้าประกัน เงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามสภาพที่เป็นจริง และเป็น การลดภาระหนี้ของรัฐบาลด้วย

### 3. แนวทางในการจัดสรรเงินกู้ต่างประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้กำหนดแนวทางในการจัดสรร และการใช้จ่ายเงินกู้จากต่างประเทศไว้ ดังนี้

3.1 เน้นการจัดสรรเพื่อนำไปใช้สำหรับแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และ แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานเพิ่มขึ้น

3.2 เน้นการจัดสรรเงินกู้สำหรับการพัฒนาด้านการสื่อสารโทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศ เพื่อเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนการลงทุนด้านต่าง ๆ ของภาคเอกชน และ ช่วยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3 เน้นการจัดสรรสำหรับโครงการที่จะได้ผลตอบแทนสูงและก่อให้เกิดการ ประหยัด หรือก่อให้เกิดรายได้เงินตราต่างประเทศสูง ตลอดจนเป็นพื้นฐานในการแข่งขันกับ ต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4 เน้นการจัดสรรเฉพาะโครงการที่จำเป็นต้องซื้อสินค้าและบริการจาก ต่างประเทศเท่านั้น

จากนโยบายการกู้เงินและแนวทางในการบริหาร ตลอดจนการจัดสรรเงินกู้จาก ต่างประเทศที่เข้มงวด และต้องการผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการสูง ทำให้การกำหนด ระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานสำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น เพราะจะ ช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ได้รับข้อมูลจากรายงาน ต่าง ๆ ซึ่งมาจากระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สามารถประเมินและเปรียบเทียบผลการ ดำเนินงาน ตลอดจนติดตามผลการใช้จ่ายเงินตามโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ