

บทที่ ๗

แหล่งของรายรับ : การกู้และการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เราได้ทราบแล้วว่า อัตราการสะสมทุนที่ประเทศกึ่งพัฒนาเศรษฐกิจต้องการ เพื่อที่จะยกกระตือรือร้นโดยบุคคลของชนชั้นในอัตราที่ควรจะมีนั้น ควรอยู่ในระหว่างร้อยละ ๒๐ - ๒๕ ของรายได้ประชาชาติของแต่ละประเทศ แต่จากสถิติที่หาได้นั้นปรากฏว่า ประเทศกึ่งพัฒนาส่วนใหญ่สะสมทุนได้เพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น และหลายประเทศก็ยังน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ อีกด้วย ดังจะเห็นได้ในตารางที่ ๕๐ ซึ่งเมื่อขาดปัจจัยที่สำคัญยิ่งเช่นนั้นแล้ว ก็ยากที่ประเทศกึ่งพัฒนาจะสามารถเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจของตนได้ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกลได้กล่าวไว้ว่า " Capital formation is the core process by which all other aspects of growth are made possible " ^{๑๕๕} ซึ่งหมายความว่า การสะสมทุนเป็นหัวใจของกระบวนการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เป็นไปได้

ตารางที่ ๕๐

การสะสมทุนคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ประชาชาติของบางประเทศ

ประเทศ	พ.ศ.	การสะสมทุนคิดเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ
พม่า	๒๔๕๕ - ๒๔๕๘	๑๖.๑
ลังกา	๒๔๕๕ - ๒๔๕๘	๑๐.๓
จีนคอมมิวนิสต์	๒๔๕๕ - ๒๔๕๘	๑๕.๔ ^{๑/}
ทวัน	๒๔๕๕ - ๒๔๕๘	๑๕.๑
อินเดีย	๒๔๕๔/๕๕ - ๒๔๕๘/๕๙	๗.๐
อินโดนีเซีย	๒๔๕๘ - ๒๕๐๓ (วางแผนไว้)	
ญี่ปุ่น	๒๔๕๕ - ๒๕๐๐	๒๕.๗
ปากีสถาน	๒๔๕๘/๕๙ - ๒๕๐๒/๐๓ (วางแผนไว้)	๑๐.๖
ฟิลิปปินส์	๒๕๐๐	๘.๖
ไทย	๒๔๕๕	๑๕.๒ ^{๒/}
เกาหลีใต้	๒๕๐๑	๑๑.๓
มลายาและสิงคโปร์	๒๔๕๒ - ๒๔๕๖	๘.๗
เวียดนามใต้	๒๔๕๕	๕.๕

^{๑๕๕} U.N., ECAFE, Programming Techniques for Economic Development

- หมายเหตุ ๑/ ตัวเลขของจีนคอมมิวนิสต์อาจสูงเกินไป เพราะสถิติรายได้ ประชาชาติของจีนคอมมิวนิสต์ไม่รวมรายได้ของบริการ เข้าไปด้วย
- ๒/ ตัวเลขประเทศไทยที่สูงถึงร้อยละ ๑๕ ก็เพราะได้รับความ ช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการใช้นโยบายเงินขาดของ รัฐบาลด้วย

ที่มา : กัดจาก วิชิตวงศ์ ทฤษฎีพัฒนาการเศรษฐกิจ หน้า ๒๔๑

ด้วยเหตุนี้เอง ทนจากภายนอกประเทศ (External capital) จึงเป็นสิ่งที่ต้องการ อย่างยิ่งสำหรับมาจนเจ้าทุนที่ยังขาดอยู่ เพื่อเปิดโอกาสให้การ พัฒนาเศรษฐกิจได้ดำเนินไป ให้ดีขึ้น ที่เหมาะสม ทนจากภายนอกประเทศนี้คือ เงินออมทรัพย์นั่นเอง หากแต่เป็นเงินออมทรัพย์ของบุคคล ในประเทศที่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงอยู่แล้ว ทนจากภายนอกประเทศดังกล่าวนี้อาจเข้ามาใน ประเทศในรูปของเงินลงทุนของเอกชนต่างประเทศก็ได้ ในรูปของเงินกู้ก็ได้ หรือในรูปของเงิน ช่วยเหลือก็ได้

ทนจากภายนอกประเทศมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ด้อยพัฒนาหลายแง่ ด้วยกัน คือ

(๑) ทนจากภายนอกประเทศจะช่วย ให้ประเทศที่ด้อยพัฒนาสามารถ นำเอาทรัพยากรภายใน ประเทศมาใช้ประโยชน์ได้ในปริมาณมากกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น การที่บริษัทต่างประเทศมาลงทุน ประกอบอุตสาหกรรมภายในประเทศ จะทำให้ทรัพยากรภายในประเทศได้รับการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ หมายรวมถึงแรงงานที่มีอยู่เหลือเฟือ (Surplus labor) ด้วย

(๒) ทนจากภายนอกประเทศจะช่วย ให้ประเทศที่ด้อยพัฒนามีเงินตราต่างประเทศ สำหรับที่จะซื้อ เครื่องมือ เครื่องจักร หรือวัตถุดิบที่ต้องการจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ในโครงการ ที่อำนวยความสะดวกขั้นมูลฐาน (Infrastructure) ได้ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนชลประทาน หรือการสร้างถนนนั้น การกู้ยืม หรือการได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ จะทำให้สามารถซื้อ เครื่องจักร เครื่องใช้ รวมทั้งวัสดุ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการก่อสร้างเข้ามาใช้ได้ ผลดีเช่นนี้ นับว่าช่วยแก้ปัญหาหลายอย่าง คือปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ปัญหาการขาดดุลย์ ในดุลย์ การชำระเงินระหว่างประเทศ และยังช่วยบรรเทาภาระเร่งงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย

กล่าวโดยทั่วไป ทุนจากภายนอกประเทศในรูปเงินกู้ต่างกับในรูปเงินช่วยเหลือ คือโครงการที่ใช้เงินกู้มักจะมีวัตถุประสงค์ในการใช้ทุนไปในทางการผลิต (Productive purpose) มากกว่าโครงการเงินช่วยเหลือ และโครงการที่ใช้เงินกู้จะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่ามีความเหมาะสมในเรื่องเศรษฐกิจ (Economic justification) เพียงไรมากกว่าโครงการที่ใช้เงินช่วยเหลือ ทั้งนี้ เพราะโครงการที่ใช้เงินกู้ นั้น ประเทศผู้กู้มีภาระผูกพันที่จะต้องชำระคืนกัน แต่โครงการที่ใช้เงินช่วยเหลือไม่ต้องมีภาระเรื่องนี้

เพราะฉะนั้น เราจึงสามารถกล่าวได้ว่า หากปราศจากเงินทุนจากภายนอกประเทศเสียแล้ว ประเทศที่กอบพัฒนาจะมีแรงผลักดันทางเศรษฐกิจของตนให้ช้าลง หรือมีชะงักการอุปโภคบริโภคภายในประเทศก็อาจจะต้องถูกตัดลง เพราะจำเป็นที่ประเทศจะต้องใช้รายได้ที่มีอยู่ไปในการลงทุนมากขึ้น นอกจากนี้ในบางกรณี ประเทศที่กอบพัฒนา ก็อาจจะต้องประสบกับสภาวะเงินเฟ้อ เมื่อรัฐบาลของประเทศนี้ตกลงใจที่จะใช้นโยบายกู้เงินจากธนาคารกลางอย่างมากมาย เพื่อให้ได้เงินมาใช้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของตน

สำหรับประเทศไทยนั้น ทุนจากภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการลงทุนโดยเอกชน การกู้และการช่วยเหลือ ได้มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ไม่น้อยเลย นอกจากนั้นก็ยังเป็นที่แน่นอนว่า เงินทุนจากต่างประเทศก็ยังคงมีบทบาทอย่างมากสำหรับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศในอีกหลาย ๆ ปีข้างหน้า เพราะคงได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การยอมรับ หรือการสะสมทุนภายในประเทศในปัจจุบันยังมีระดับต่ำอยู่ โดยเฉพาะสำหรับการกู้จากต่างประเทศนั้น นอกจากจะมีประโยชน์สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กอบพัฒนาทั้งหลายโดยทั่ว ๆ ไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าทำให้เชื่อได้ว่าโครงการหรือแผนงานที่ต้องการเงินกู้จากต่างประเทศเป็นโครงการที่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่า จะมีประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะโดยปกติการให้กู้ระยะยาว ผู้ให้กู้ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นใดก็ตาม จะให้กู้ก็ต่อเมื่อเห็นว่า เงินที่ผู้กู้จะไม่สูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ อยางไรก็ตาม มิใช่ว่าการกู้จากต่างประเทศจะไม่มีผลเสียบ้างเลย เพราะอย่างนั้นผลกระทบในการชำระหนี้ก็จะตกอยู่กับประชาชนรุ่นหลัง ภาระดังกล่าวอาจจะหนักมากจนกระทั่งมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของเงินสำรองเงินตราต่างประเทศได้

ในระหว่างระยะเวลา ๒ ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ ซึ่งรัฐบาลประมาณไว้ว่า จะต้องใช้เงินสำหรับลงทุนในโครงการพัฒนาการในส่วน of รัฐบาลทั้งสิ้น ถึง ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น ประมาณร้อยละ ๓๐ หรือประมาณ ๗,๐๐๐ ล้านบาท จะมาจากการกู้ยืมและการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งคิดแล้วก็จะเป็นจำนวนเงินมากกว่าปีละ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับวงเงิน ๗,๐๐๐ ล้านบาทนี้ ประมาณว่าจะเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ที่เหลืออีก ๓,๐๐๐ ล้านบาท เป็นการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้พิจารณาถึงการกู้เงินและการช่วยเหลือจากต่างประเทศ อันเป็นแหล่งหนึ่งของรายรับซึ่งรัฐบาลมีนโยบายและวางแผนที่จะนำมาใช้ในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจส่วนของรัฐ โดยจะแยกการพิจารณาออกเป็น ๒ หัวข้อ คือ

(โปรดดูหน้าต่อไป)

๑. การกู้เงินจากต่างประเทศ

๒. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๑. การกู้เงินจากต่างประเทศ

รัฐบาลไทยได้เริ่มกู้เงินจากภายนอกประเทศเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖^{๑๕๐} เหตุที่ต้องกู้เงินมาใช้จ่าย ก็เพราะว่าในระยะนั้นรายจ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมา เนื่องจากต้องใช้จ่ายในการขยายการก่อสร้างทางรถไฟ และการทหาร ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลมีรายได้มาชดเชยไม่เพียงพอ การที่จะยึดถือหลักเดิมว่า จะใช้แต่เงินรายได้ที่เกินรายจ่ายแต่ละปีมาลงทุนไม่สามารถทำได้ เพราะทุนสำรองของรัฐบาลที่ฝากไว้ตามธนาคารต่าง ๆ ใกล้เคียงอยู่เรื่อย ๆ หากนำไปใช้อีกก็จะเหลือต่ำกว่าที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศไว้ได้^{๑๕๑} การกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖ นั้น ได้มาทำสัญญากู้จริงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ โดยกู้จากตลาดการเงินในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ โดยมีธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ กับธนาคารอินโดจีนร่วมกันรับประกันการขายพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นจำนวน ๑ ล้านปอนด์ การกู้เงินครั้งนี้ นับเป็นก้าวแรกที่รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังที่เคยใช้จ่ายจากเฉพาะรายได้ที่จัดหามาได้ มาเป็นการใช้จ่ายส่วนหนึ่งจากเงินกู้ ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไม่เคยกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเลย ไม่ว่าจะจากภายในหรือภายนอกประเทศ หลังจากการกู้เงิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ แล้ว รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการลงทุนในค่านต่าง ๆ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ความเชื่อถือของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยในเรื่องเงินกู้ กล่าวได้ว่าอยู่ในฐานะดีมาก เพราะประเทศไทยไม่เคยผิดสัญญาเงินทั้งต่างประเทศและภายในประเทศเลย^{๑๕๓} รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้

^{๑๕๐} กรมบัญชีกลาง รายงานกิจการของกรมบัญชีกลาง.....หน้า

^{๑๕๑} "เรื่องเดียวกัน"

^{๑๕๒} "เรื่องเดียวกัน"

^{๑๕๓} + "ป่วย และ สรุภาพ เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า ๑๕"

สำหรับชำระหนี้เงินกู้ทุกปี

รัฐบาลของคณะปฏิวัติมีนโยบายที่จะให้การกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ อยู่ในแนวทางอันเหมาะสม และได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ในการนี้จึงจำเป็นต้องมีหน่วยราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมเรื่องการกู้เงิน ฉะนั้น หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง อันได้แก่กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ร่วมมือกัน ร่างระเบียบการก่อกู้กับต่างประเทศขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ใช้เป็นระเบียบปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๓ ระเบียบดังกล่าวนี้ ระบุให้คณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งอนุกรรมการชุดหนึ่ง เพื่อดำเนินงานและรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนั้น อนุกรรมการชุดนี้มีชื่อเรียกว่า "คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าขอก่อกู้กับต่างประเทศ" และมีชื่อย่อว่า อ.พ.น. ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยมีรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ คำสั่งนี้ออกเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๓ กองการเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งสังกัดอยู่ในส่วนการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ อ.พ.น. ๑๕๕

เมื่อกระทรวงทบวงกรม หรือรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายตามโครงการของตน ก็จะต้องทำโครงการเสนอมายัง อ.พ.น. ในโครงการจะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ การดำเนินงาน และผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจและวิชาการ รายได้อันพึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ รายละเอียดที่จะใช้จ่ายเงินโดยแยกเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ แหล่งที่มาของการก่อกู้ รายการชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และอื่น ๆ งบดำเนินการ

๑๕๖ ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เอกสาร อ.พ.น. เลขที่ ๘/๒๕๐๕
เรื่อง การกู้เงินจากต่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ๒๕๐๖
หน้า ๑ - ๒

ย้อนหลังอย่างน้อย ๓ ปี (ถ้ามี) และรายละเอียดอื่นใดที่เห็นสมควร อ.พ.น. จะพิจารณาความเหมาะสมของโครงการเงินกู้ตามหลักการสำคัญ ๆ คือ ประการแรกโครงการเงินกู้นั้น เป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจหรือไม่ โครงการที่อยู่ในแผนแล้ว ย่อมได้รับการสนับสนุนก่อน ส่วนโครงการที่มีใ้คกำหนดไว้ในแผน แต่หากมีความจำเป็นรีบด่วน สมควรจะต้องดำเนินการทันทีแล้ว อ.พ.น. ก็จะให้พิจารณาด้วยดี หลักการประการที่สองก็คือ โครงการเงินกู้นั้นสามารถทำรายได้เลี้ยงตัวเอง (Self - financing) หรือไม่ โครงการใดที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ย่อมได้รับการสนับสนุนก่อน แต่บางโครงการถึงแม้จะไม่สามารถทำรายได้โดยตรงได้ แต่อำนวยผลประโยชน์ทางอ้อมให้เป็นอย่างมาก เช่น โครงการชลประทาน โครงการสร้างถนนหนทางเหล่านี้ เป็นต้น อ.พ.น. ก็จะให้การสนับสนุนเช่นกัน หลักการประการที่สาม ที่ อ.พ.น. พิจารณาก็คือ ความเหมาะสมในเงื่อนไขของการกู้ โดยพิจารณาถึงแหล่งให้กู้ กับกำหนดการผ่อนชำระและอัตราดอกเบี้ยว่า มีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ และหลักการสุดท้ายก็คือ อ.พ.น. จะพิจารณาถึงความสามารถชำระหนี้ของประเทศโดยรวม โดยพุ่งเล็งถึงปัจจัยสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจหลายสิ่งประกอบกัน คือ ปริมาณหนี้สินเดิมของประเทศที่ผูกพันไว้แล้วเป็นรายปี ประมาณการรายได้ประจำปีของแผ่นดิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผ่นดิน ปริมาณเงินตราต่างประเทศที่สามารถหาได้เป็นรายปี และปริมาณของรายได้ประชาชาติ ๑๕๕

เมื่อ อ.พ.น. พิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการเงินกู้ต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ก็จะเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อพิจารณากลับกรองอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว จึงส่งเรื่องกลับมาให้ อ.พ.น. จัดทำคำเสนอขอกู้เงิน (Loan Application) ขึ้น หลังจากนั้นหน่วยราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการจึงไปติดต่อกับกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินงานร่วมกัน ในเรื่องการลงทุนในคำขอกู้นั้นต่อไป หรือในกรณีที่เป็นเงินกู้ตามโครงการช่วยเหลือก็จะต้องติดต่อกับ ก.ศ.ว. (ในปัจจุบันคือกรมวิเทศสหการ) ด้วยอีกแห่งหนึ่ง

ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นไป ด้วยความเหมาะสมและรอบคอบอย่างที่สุด เพื่อให้เงินกู้ที่จะนำมาใช้ตามโครงการต่าง ๆ ใ้รับ การใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นผลดีแก่ประเทศเป็นส่วนรวม และเพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทย ต้องรับภาระการชำระหนี้ในอนาคตมากเกินไป ซึ่งจะเป็นการภาระหนักแก่งบประมาณแผ่นดิน และยังอาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางการคลังในอนาคตได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ รัฐบาลประมาณไว้ว่า จะกู้เงิน จากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท โดยใน ะหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ จะกู้ประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท รวมกับเงินที่ทำสัญญากู้ก่อน ปี ๒๕๐๔ ซึ่งจะเบิกจ่ายมาใช้ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ อีก ๑,๕๐๐ ล้านบาท รวม เป็น ๓,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับในระหว่างปี ๒๕๐๗ - ๒๕๐๘ จะกู้อีกประมาณ ๑,๐๐๐ ล้าน บาท จำนวนเงินกู้จากต่างประเทศทั้งสิ้น ๔,๐๐๐ ล้านบาทนี้ รัฐบาลประมาณว่าจะนำมาใช้ ในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่าง ๓ ปีแรกของแผนประมาณ ๓,๐๘๑ ล้านบาท ที่เหลือจะนำไปใช้ ในระหว่าง ๓ ปีหลังของแผน แต่ตามตัวเลขที่ปรากฏจริงนั้น ใช้จ่ายพัฒนาการเศรษฐกิจ ที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศมีจำนวน ๔๘๐ ล้านบาท ๑,๒๔๔ ล้านบาท และ ๑,๕๑๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๐๔, ๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖ ตามลำดับ รวม ๓ ปี เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๒๔๙ ล้านบาท มากกว่าที่ประมาณไว้ตามแผน ๑๖๘ ล้านบาท แสดงว่าประเทศไทยไม่มีความยากลำบากในการขอกู้เงินจากต่างประเทศเลย เพราะประเทศไทยไม่เคยผิดสัญญาการ ชำระหนี้ดังกล่าวแล้วในตอนต้น

ยอดกะประมาณรายจ่ายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศใน ะหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๗ - ๒๕๐๘ ที่เจ้าหน้าที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น ๓,๔๘๐ ล้านบาท (ตัวเลขในแผนเดิม ๘๘๕.๗๐ ล้านบาท) โดยแยกออกเป็น ๑,๐๓๐ ล้านบาท, ๑,๕๒๐ ล้านบาท และ ๑,๒๕๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๐๗, ๒๕๐๘ และ ๒๕๐๙ ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขรายจ่ายจริงที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศในระหว่างปี งบประมาณ ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓,๒๔๙ ล้านบาทแล้ว จะเห็นได้ว่า วงเงิน ที่กำหนดไว้ ๓,๔๘๐ ล้านบาทนั้นไม่มากเกินไปที่รัฐบาลจะสามารถหาเงินมาใช้จ่ายได้

อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศนั้น ไม่เหมือนกับการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่เก็บได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ เพราะมีปัญหาที่จะต้องคำนึงอยู่หลายด้าน เช่น ปัญหาความสามารถในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยคืนเมื่อถึงกำหนดชำระในอนาคต ปัญหาที่จะกระทบกระเทือนคู่สัญญาชำระหนี้เงินซึ่งสัมพันธ์กับปัญหาข้อแรก และปัญหาค่าหรือเสถียรภาพของเงินบาท ดังนั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในการขอกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐบาลจึงควรพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ อยู่ ๒ เรื่อง คือ เรื่องการบริหารหนี้ (Debt management) และเรื่องเกี่ยวกับแหล่งที่รัฐบาลจะกู้เงิน

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารหนี้ ความสำคัญของหนี้สาธารณะ ไม่ว่าจะ เป็นหนี้ภายในหรือภายนอกก็ตาม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของจำนวนหนี้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของหนี้ (Debt structure) ด้วย โครงสร้างของหนี้หมายถึงอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาการใช้นั้น รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาฯ ถึงแม้ว่า หนี้จะต่ำ แต่ถ้าวการกู้เงินกระทำไปในลักษณะที่จะทำให้รัฐบาลต้องรับภาระหนี้ในปีหนึ่งมีค่าเป็นจำนวนมากเกินกำลังเงินของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็อาจประสบกับปัญหายุ่งยากทางการเงิน และผลจากการนั้นก็ คือ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ๑๘๖

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารหนี้ข้อหนึ่ง ก็คือการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ ในเรื่องนี้ควรจะได้มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบก่อนทำสัญญา โดยจะต้องถือว่า การใช้จ่ายเงินจากเงินกู้นั้นมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เพราะถ้าโครงการที่ใช้เงินกู้นั้นไม่ได้ผล รัฐบาลก็ต้องรับภาระหนี้ดังกล่าวเอง เช่นที่เคยปรากฏมาแล้วในกรณีของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น โดยที่การพิจารณาเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ซึ่งนำมาใช้ในโครงการนอกงบประมาณต่าง ๆ นั้น ตามกฎหมายเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติ และในทางปฏิบัติ กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงาน หรือของรัฐวิสาหกิจมักจะพยายามเสนอขออนุมัติจาก

คณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยพยายามแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของโครงการของตน ซึ่งถ้าหากผลปรากฏว่า โครงการดำเนินงานไม่ได้ผลแล้ว ก็เป็นเรื่องที่น่าเสียดาย เพราะการกู้เงินมาใช้นั้น เป็นการผูกพันรัฐบาลและประชาชนทั้งประเทศ เพื่อแก้ปัญหา การพิจารณาความเหมาะสมของการกู้เงินมาใช้จ่ายตามโครงการ จึงควรคำนึงถึงเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าทางด้านอื่น ^{๑๕๗}

๒. ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน การกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายนั้น มีแหล่งเงินทุนอยู่หลายแหล่งด้วยกัน คือ

(๑) กู้จากสถาบันการเงินนานาชาติ ได้แก่ ธนาคารโลก (IBRD) บริษัทเงินทุนนานาชาติ (International Financial Corporation หรือ IFC) สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (International Development Association หรือ IDA)

(๒) กู้จากรัฐบาลต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น กู้จากรัฐบาลอเมริกันมากที่สุด โดยกระทำผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา คือ ธนาคารเอ็กซ์พอร์ต - อิมพอร์ต (EXTIM BANK) กองทุนเงินกู้ เพื่อการพัฒนา (Development Loan Fund หรือ D.L.F.) เงินทุนสมทบค่าขายพืชกสิกรรมเหลือใช้ตามรัฐบัญญัติ (Public Law 480 หรือ P/L 480) เงินกู้พิเศษ (Special Assistance Loans หรือ Mutual Security Loans) หรือที่เรียกกันว่า เงินกู้ I.C.A. (หรือ A.I.D. ในปัจจุบัน)

(๓) กู้จากบริษัทในต่างประเทศ ซึ่งขายสินค้าและบริการให้และรับชำระหนี้โดยวิธีผ่อนส่ง หรือที่เรียกว่า การกู้เงินแบบซื้อเชื่อ (Supplier's Credit)

ผลดีและผลเสียของการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีดังนี้ กล่าวคือ การกู้เงินจากสถาบันการเงินนานาชาติ และจากรัฐบาลต่างประเทศนั้น มีผลคืออยู่หลายประการ ประการแรก ผู้ใหญ่จะพิจารณาและสำรวจโครงการใช้เงินกุนั้นอย่างรอบคอบ โดยให้ผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เป็นผู้สำรวจ เมื่อแน่ใจว่า โครงการนั้นจะเป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม และ

ประเทศผู้จะมีทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งผู้บริหารงานสามารถพอที่จะดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว
ไฉไลแล้วจึงจะใหญ่ ผลคืออีกประการหนึ่งก็คือ การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยจะมีเงื่อนไขเหมาะสมกับ
กำลังเงินของประเทศที่จะรับภาระได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศกล่าวคือ ระยะเวลา
เวลาชำระหนี้และดอกเบี้ย บางรายก็อาจกำหนดให้ชำระคืนภายในเวลาถึง ๕๐ ปี โดยที่ยัง
ไม่ต้องชำระคืนในระยะ ๑๐ - ๑๕ ปีแรก (Grace Period) และไม่คิดดอกเบี้ยหรือคิดเพียง
แต่เพียงค่าธรรมเนียมเงินกู้ในอัตราเพียง ๓ ใน ๔ ของร้อยละ ๑ เท่านั้น นอกจากนี้บางรายยังยอม
ให้ชำระหนี้คืนเป็นเงินบาทควย สำหรับผลเสียก็คือ การพิจารณาการขอเงินกู้จากสถาบันการเงินใน
ต่างประเทศมักจะเสียเวลาประมาณ ๑ - ๒ ปี เพราะจะต้องมีการติดต่อเจรจาในชั้นหลักการ และมีการ
การสำรวจทางด้านเทคนิคต่าง ๆ

ส่วนการกู้เงินแบบซื้อเขื่อนนั้น มีผลดีในแง่ที่ว่าทำได้อย่างรวดเร็ว ใช้เวลาไม่กี่เดือน
เพราะบริษัทผู้ใหญ่ต้องการจะขายสินค้าของตนโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของโครงการนั้น ๆ
แต่วิธีแบบนี้มีผลเสียอยู่หลายประการคือ ประการแรกขาดการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ
ที่จะขอกู้ เพราะผู้ซึ่งใดแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะมีแก่หน่วยงานของ
ตนฝ่ายเดียวไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ประการที่สอง เงื่อนไขการชำระหนี้ไม่เหมาะสมเพราะ
ผู้ใหญ่จะกำหนดให้ชำระเงินภายในเวลาไม่เกิน ๗ - ๘ ปี เป็นอย่างมาก และคิดดอกเบี้ยแพง
โดยรวมไว้กับราคาสินค้าที่เสนอขาย ประการที่สามราคาสินค้าจะแพงกว่าปกติ เพราะเป็นการติดต่อ
ซื้อขายและกู้เงินกับบริษัทผู้ขายโดยตรง ซึ่งผู้ขายจะโก่งราคาได้ตามใจชอบ และผู้กู้ไม่มีโอกาสเปรียบเทียบ

ราคาที่สูงกว่าราคาค่าที่ควรจะเป็น เช่นในกรณีที่มีการประกวดราคา ผลเสียอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นช่องทางสนับสนุนให้มีการทุจริตกันได้ง่าย เพราะเมื่อตกลงซื้อขายกันแล้ว ถึงแม้ราคาจะแพงไปก็ไม่มีใครพิจารณาว่าราคาค่าที่ควรจะเป็นได้ เช่นกรณีบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ กว่าจะทราบว่า โรงงานและเครื่องจักรต่าง ๆ ที่ซื้อมานั้นควรมีราคาเพียงร้อยละ ๓๐ - ๔๐ ของราคาที่จ่ายไปจริงก็เกิดความเสียหาย และเอาผิดกับใครไม่ได้แล้ว^{๑๕๘} อย่างไรก็ตาม วิธีกู้เงินแบบซื้อเชื่อนี้ โดยตัวมันเองอาจไม่เกิดผลเสียดังกล่าว ถ้าหากรัฐบาลจะพิจารณาโครงการกู้เงินโดยวิธีซื้อเชื่อนี้ อย่างละเอียดรอบคอบ โดยผู้พิจารณาที่มีความสามารถและใจคุดุจพิณใจอย่างเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและถ้าเห็นว่าการชำระหนี้ ๗ - ๘ ปี นั้นอยู่ในขอบเขตของกำลังเงินที่รัฐบาลและประเทศจะรับภาระได้ นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ ถ้าจะกู้เงินโดยวิธีซื้อเชื่อนี้ก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้มีการประกวดราคาระหว่างประเทศขึ้น โดยให้บริษัทต่างประเทศเสนอราคาสินค้าและเงื่อนไขในการชำระหนี้ในระยะยาวมาด้วย ทั้งนี้ เพื่อรัฐบาลจะได้มีหลักประกันว่าราคาค่าที่ซื้อนั้นไม่แพงเกินควร และมีเงื่อนไขในการชำระหนี้ที่ดีที่สุดที่จะหาได้แล้ว

ในระยะไม่กี่ปีมานี้ ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายในรูปของการซื้อแบบเงินเชื่อมากขึ้น ซึ่งคงได้กล่าวแล้วว่าหากการพิจารณาเป็นไปโดยไม่เหมาะสมแล้วก็ย่อมจะเป็นภาระแก่รัฐบาลอย่างมาก รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๐๔ ให้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติว่า

การกู้เงินแบบซื้อเชื่อนี้ เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด เพราะมีผลเสียอยู่หลายประการ ... แต่หากมีความจำเป็นที่จะกู้แบบนี้แล้ว ควรถือเป็นหลักปฏิบัติโดยจัดให้มีการเปิดประมูลจากประเทศต่าง ๆ (International Bidding) ขึ้น เพื่อจะได้มีการแข่งขันประมูลราคากัน^{๑๕๙}

^{๑๕๘} อำนวย "หนี้แผ่นดินในประเทศไทย" หน้า ๑๑

^{๑๕๙} หนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๑๕๘๐๓/๒๕๐๔ เรื่องการกอบกู้กับต่างประเทศ ถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๔

ปัญหาอีกข้อหนึ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ ถึงแม้ อ.พ.น. จะได้อำหนดระเบียบ
 และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศไว้โดยมีหลักการที่รัดกุมเพียงพอถึงได้กล่าวมาแล้ว
 ก็ตาม แต่ปรากฏว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งมีโครงการใช้เงินกู้ต่างประเทศมัก
 หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับซึ่งอาจจะมีผลเสียหายกระทบกระเทือนถึงประเทศชาติ
 โดยส่วนรวมได้ ^{๑๖๐}
 อ.พ.น. เป็นเพียงคณะกรรมการวิชาการคณะหนึ่งที่มีอำนาจให้แต่เพียง
 ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินงานเพียงพอที่จะสนับสนุน
 ให้การควบคุมเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นอย่างถูกต้องโดยเคร่งครัด ^{๑๖๑} ปัญหา
 จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลเป็นอันมาก ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลมีผลอย่างแท้จริง
 ในทางปฏิบัติ

.....

^{๑๖๐} ศรีสว่าง พ่วงแพทย์ "คำบรรยายวิชาเงินกู้จากต่างประเทศ" หน้า ๖ (โรเนียว)
^{๑๖๑} "เรื่องเดียวกัน"

๒. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ในทุกวันนี้เราต้องยอมรับว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ค่อยพัฒนาอยู่มาก ตามประวัติศาสตร์นั้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของหลายประเทศมีส่วนเกิดขึ้นจากการลงทุนของชาวต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยความสำคัญของการช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเห็นได้จากมูลค่าความช่วยเหลือในรูปเงินให้เปล่า (Grant) ที่ประเทศไทยได้รับในระยะเวลา ๑๒ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๕) ซึ่งเป็นจำนวนเงินประมาณปีละ ๕๒๓ ล้านบาท^{๑๖๒} และยิ่งกว่านั้นตามโครงการหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ ซึ่งประมาณว่าจะต้องใช้จ่ายในวงเงินไม่ต่ำกว่า ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น รัฐบาลประมาณไว้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในรูปเงินให้เปล่ามีมูลค่าถึงปีละ ๕๐๐ ล้านบาท^{๑๖๓} เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นแหล่งของรายรับที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งสำหรับการที่รัฐบาลจะหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศนั้นอาจปรากฏขึ้นได้ในรูปต่าง ๆ กัน จนกระทั่งเป็นการยากที่จะจำกัดความมี หักหรือคลุม ไปถึงการกระทำทุกอย่างได้หมด แต่โดยกว้าง ๆ แล้วคำว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หมายถึงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ^{๑๖๔}

.....

^{๑๖๒} กรมวิเทศสหการ รายงานกิจการร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและวิชาการ ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์ ๒๕๐๖) หน้า ๓

^{๑๖๓} สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ หน้า ๔๓ - ๔๔

^{๑๖๔} ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานกิจการ ของ ก.ศ.ว. ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ (พระนคร : ราชการกรมการพิมพ์และหล่อตัวพิมพ์ ๒๕๐๕) หน้า ๒

สำหรับการให้ความร่วมมือทางวิชาการ หมายถึงการที่ได้รับการส่งเสริมระดับ
 ความรู้ความชำนาญในประเทศ ให้มีประสิทธิภาพสูงเพียงพอแก่งานพัฒนาการ เศรษฐกิจของชาติ
 อันได้แก่การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศไทย หรือมาอบรม
 ฝึกสอนเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยโดยการจัดฝึกอบรมภายในประเทศ และการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปศึกษา
 อบรมหรือดูงานในต่างประเทศ เพื่อนำเอาความรู้ที่ได้รับมาปฏิบัติงานของตนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น
 ทั้งนี้ รวมตลอดถึงการจัดส่งเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ และตำราเรียนต่าง ๆ มาให้แก่อนาย
 ราชการของประเทศไทยเพื่อการฝึกอบรมหรือเพื่อกันคว้าหาความรู้เพิ่มเติมด้วย

ส่วนการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น ก็เพื่อเพิ่มพูนพลังการผลิตของประเทศ
 อันได้แก่การสร้างใหม่ขึ้นหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นสิ่งสิ่งของและบริการต่าง ๆ อันเป็นการส่งเสริม
 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการศึกษาและสาธารณสุขหรือการบริการสังคมทั้งทางตรง
 และทางอ้อม ตัวอย่างของการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจก็เช่น การสร้างถนน การปรับปรุง
 การขนส่งทางรถไฟ การช่วยปรับปรุงแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ การปราบปรามโรคมาเลเรีย
 การสำรวจวางท่อระบายน้ำในพระนคร เป็นต้น

ในเรื่องแหล่งที่มาของความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้ขอและ
 รับความช่วยเหลือจากหลายแหล่งต่าง ๆ กันดังนี้ คือ

๑. สหรัฐอเมริกา (I.C.A.) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็น (A.I.D.)
๒. แผนการโคลัมโบ (Colombo Plan)
๓. สหประชาชาติ (U.N.)
๔. ประเทศอื่น ๆ (Third Countries)

สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยมาตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๔๙๓ ๑๖๕
 และนับว่า เป็นแหล่งที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด นับตั้งแต่แรกจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๖
 สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือ

.....

๑๖๕
 ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ประมวลความตกลงว่าด้วยความ
ทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. ๒๔๙๓ - ๒๕๐๔ (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบ

ในรูปให้เปล่าแก่ประเทศไทยเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ ๕,๘๖๐ ล้านบาท^{๑๖๖} การช่วยเหลือ
 ของสหรัฐอเมริกานี้เป็นไปในรูปโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์และแผนปฏิบัติการแน่นอนประ-
 เทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านวิชาการ ด้านการป้องกันประเทศ
 ด้านการทหาร และด้านการช่วยเหลือพิเศษ สำหรับการช่วยเหลือในด้านวิชาการและด้านป้องกัน
 นั้น ก็สามารถแบ่งการช่วยเหลือออกไปถึง ๗ ชนิด คือ ในด้านการเกษตร การศึกษา การ
 สาธารณสุข การพลังงาน การอุตสาหกรรม การคมนาคม การเศรษฐกิจและการบริหาร
 นอกจาก ความช่วยเหลือดังกล่าวซึ่งเป็นความช่วยเหลือโดยตรงแล้ว ประเทศไทยยังได้รับ
 ความช่วยเหลือบางประการจากโครงการประจำภาคอื่น อันเป็นโครงการซึ่งมุ่งให้ความช่วยเหลือ
 แก่ภูมิภาคนั้น ๆ ทั่วไป โดยมีใ้เจาะจงช่วยเหลือประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะอีกด้วย
 โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

มูลค่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกาในด้านต่าง ๆ
 นับตั้งแต่ปี ๒๔๘๓ - ๒๕๐๕ (ไม่รวมการป้องกันประเทศและการทหาร) อาจแสดงได้
 ดังตารางที่ ๔๑

^{๑๖๖} คำนวณ จาก ก.ศ.ว. รายงานกิจการของ ก.ศ.ว. ปี พ.ศ.๒๕๐๔ หน้า ๑๗

^{๑๖๗} ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการรับความช่วยเหลือ
 ทางวิชาการจาก (๒๕๐๓ (โรเนียว)

ตารางที่ ๔๑

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกาในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๒๕๐๕

แยกตามสาขาเศรษฐกิจ

(ล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	มูลค่า
๑. การเกษตร	๕๓๗.๓
๒. การศึกษา	๔๒๗.๖
๓. การสาธารณสุข	๔๘๖.๘
๔. การอุตสาหกรรม พลังงานและโลหกิจ	๕๓๔.๔
๕. การคมนาคม	๑,๓๔๙.๔
๖. การเศรษฐกิจ สังคม และบริหาร	๓๔๗.๓
๗. ค้ำท่วไปและอื่น ๆ	๔๑.๘
๘. โครงการประจำภาคพื้น	๓๒๗.๖
รวม	๔,๐๕๑.๙ ^{๑/}

หมายเหตุ ^{๑/} แยกเป็นเงินเหรียญสหรัฐเป็นผู้ออก ๑,๖๕๒.๕ ล้านบาท เงินทุนสมทบ ๑,๘๔๗.๗ ล้านบาท และเงินงบประมาณรัฐบาลไทย ๕๕๑.๗ ล้านบาท

ที่มา: กรมวิเทศการ

ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกในแผนการโคลัมโบ ก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ไม่น้อยหลังจากที่ประเทศไทยได้รับการลงมติให้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๙๙ ^{๑๖๘}
 ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากกลุ่มประเทศแผนการ _____

โคลัมโบส่วนใหญ่เป็นไปในรูปให้ทุนการศึกษาและงาน และให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยเหลือ
ให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่าง ๆ ส่วนในด้านวัสดุและอุปกรณ์นั้นมีอยู่เป็นเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม
ในระยะหลัง ๆ นี้ ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือมากขึ้นทุกปี ดังจะเห็นได้ในตาราง
ที่ ๔๒

ตารางที่ ๔๒

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับตามแผนการโคลัมโบในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๗ - ๒๕๐๕

พ.ศ.	จำนวนทุนการ ศึกษาและงาน	จำนวนผู้เชี่ยวชาญ ที่เข้ามาให้ความ ช่วยเหลือ	มูลค่าวัสดุ และอุปกรณ์ (ล้านบาท)	หมายเหตุ
๒๔๘๗	๑๓	-	-	
๒๔๘๘	๓๑	-	-	
๒๔๘๙	๘๔	๖	-	ไม่ทราบมูลค่าอุปกรณ์
๒๕๐๐	๘๒	๑๒	-	" "
๒๕๐๑	๑๐๗	๕	๐.๔	รวมผู้รับทุนทางไปรษณีย์คดขย
๒๕๐๒	๑๒๘	๒	๒.๖	" "
๒๕๐๓	๒๑๓	๒๖	๑๐.๘	บางรายไม่ทราบมูลค่า
๒๕๐๔	๒๔๘	๒๖	๓.๔	
๒๕๐๕	๒๕๕	๑๕	๓๖.๔	
รวม	๑,๑๓๓	๘๒	๕๓.๗	

ที่มา : กรมวิเทศสหการ

สำหรับสหประชาชาตินั้น ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางค่านูญเชี่ยวชาญ
 ทุนการศึกษาและงานและค่านอุปกรณเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจงานทางทบวงการชำนัญพิเศษ
 แห่งสหประชาชาติ (U.N. Specialized Agencies) รวม ๘ องค์การด้วยกันคือ
 องค์การกรรมการระหว่างประเทศ (ILO) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ
 (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO)
 องค์การขนส่งเรือระหว่างประเทศ (ICAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) องค์การ
 โทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) องค์การอุตุนิยมวิทยาศาสตร์โลก (WMO) และทบวง
 การพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) อนึ่ง ในปี ๒๕๐๔ สหประชาชาติได้ให้ความ
 ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ประเทศไทยภายใต้โครงการขยายความช่วยเหลือทาง
 วิชาการของสหประชาชาติปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๐๕ (U.N. Expanded Programme of
 Technical Assistance) นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือจาก
 กองทุนพิเศษสหประชาชาติ (U.N. Special Fund) อีกด้วย กองทุนดังกล่าวนี้ได้จัดตั้งขึ้น
 เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๒ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตให้แก่ประชากรโลก
 โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกอบพัฒนา ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากสหประชาชาตินี้มี
 เกือบทุกสาขาเศรษฐกิจเช่นเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย
 ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่รัฐบาลไทยได้รับจากสหประชาชาติใน
 ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๓ - ๒๕๐๕ ปรากฏดังแสดงในตารางที่ ๔๓ และ ๔๔

ตารางที่ ๔๓

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากสหประชาชาติภายใต้โครงการขยายความช่วยเหลือ
ทางวิชาการในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๐๗

พ.ศ.	มูลค่ารวม เหรียญอเมริกัน	ผู้เชี่ยวชาญ (คน)	ทุนการศึกษาและคูกาน (คน)	วัสดุและอุปกรณ์ (เหรียญอเมริกัน)
๒๔๙๓ - ๒๔๙๔	๒๕๖,๘๗๖	ไม่ปรากฏตัวเลข	๕๐	ไม่ปรากฏตัวเลข
๒๔๙๕	๖๐๘,๐๒๑	๖๔	๖๖	"
๒๔๙๖	๕๕๑,๕๖๖	๕๕	๓๓	"
๒๔๙๗	๔๕๗,๙๘๑	๕๑	๑๔	"
๒๔๙๘	๕๓๖,๓๙๔	๕๒	๕๑	๕๐,๗๖๓
๒๔๙๙	๖๐๑,๖๔๙	๖๗	๕๕	๓๐,๙๕๘
๒๕๐๐	๖๒๙,๖๐๙	๕๘	๔๒	๒๐,๖๖๑
๒๕๐๑	๖๖๔,๙๖๗	๕๖	๓๐	๕,๖๒๑
๒๕๐๒	๖๑๐,๐๐๐	๔๗	๖๖	๑๒,๑๑๐
๒๕๐๓	๖๙๕,๐๐๐	๕๘	๕๘	๘,๓๘๘
๒๕๐๔	๑,๒๖๘,๗๐๕	๕๘	๔๑	๑๐,๗๐๐
๒๕๐๕		๓๗	๔๓	๕,๔๐๐
๒๕๐๖	๖๔๔,๖๒๕	๓๒	๒๙	๙,๕๐๐
๒๕๐๗	๕๕๗,๓๖๔	๒๙	๒๖	๘,๓๐๐
รวม	๘,๐๔๘,๗๕๗	๖๔๔	๖๐๐	๑๖๖,๔๐๑

ที่มา: กรมวิเทศสหการ

ตารางที่ ๔๔

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติจนถึงสิ้น พ.ศ. ๒๕๐๕

แยกตามสาขาเศรษฐกิจ

(ล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	กองทุนพิเศษ	รัฐบาลไทยสมทบ	รวม
๑. การเกษตร	๖๔.๗	๗๒.๖	๑๓๗.๓
๒. การศึกษา	๒๒.๘	๓๕.๒	๕๘.๑
๓. การสาธารณสุข	-	-	-
๔. การอุตสาหกรรม พลังงานและโลหกิจ	๒๑.๖	๑๒.๔	๓๔.๐
๕. การคมนาคม	๖๖.๘	๖๔.๖	๑๓๑.๕
๖. การเศรษฐกิจ สังคม และบริหาร	-	-	-
๗. ด้านทั่วไปและอื่น ๆ	๔๓.๗	๘๒.๒	๑๒๕.๙
๘. โครงการประจำภาคพื้น	๖๑.๓	๒๙.๖	๙๐.๙
รวม	๒๘๑.๑	๒๙๗.๖	๕๗๘.๗

ที่มา : กรมวิเทศสหการ

อีกแหล่งหนึ่งที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือก็คือจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ เบลเยียม อิสราเอล สวีเดน สาธารณรัฐจีน สาธารณรัฐอาหรับ สหพันธ์สาธารณรัฐมลายา เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี ฝรั่งเศส ซาอุดีอาระเบีย สวิสเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ และออสเตรเลีย รวม ๑๕ ประเทศด้วยกัน^{๑๖๔}

^{๑๖๔} ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานกิจการของ ก.ศ.ว. ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ หน้า ๒๒ - ๓๐

ในบรรดาประเทศเหล่านี้ ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยมากที่สุดก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การช่วยเหลือของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นการช่วยเหลือในการให้ทุนการศึกษาและทุน และบางประเทศก็ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการสำรวจเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านการเกษตรบางอย่าง ความช่วยเหลือที่ได้รับจากประเทศอื่น ๆ นี้ เป็นแบบทวิภาคี (Bilateral) กล่าวคือ เป็นความช่วยเหลือที่รัฐบาลของประเทศทั้งสองไว้ตกลงกันโดยตรง ไม่มีตัวแทนและไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้โครงการใดก็ได้^{๑๓๐} นอกจากนี้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยมาเป็นเวลาดัง ๑๐๐ ปีแล้ว^{๑๓๑} ประเทศอื่น ๆ เพิ่งให้ความช่วยเหลือแก่เราเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง

ความช่วยเหลือทางวิชาการที่ประเทศไทยได้รับจากประเทศอื่น ๆ อาจแสดงได้ดังในตารางที่ ๔๕

ตารางที่ ๔๕

ความช่วยเหลือทางวิชาการที่ประเทศไทยได้รับจากประเทศอื่น ๆ ในระหว่าง

พ.ศ. ๒๔๘๘ - ๒๕๐๕

ปี	มูลค่ารวม (เหรียญอเมริกัน)	ทุนการศึกษาและทุนงาน		ผู้เชี่ยวชาญ		วัสดุและอุปกรณ์ (เหรียญอเมริกัน)
		จำนวน(คน)	คิดเป็นมูลค่า	จำนวน(คน)	คิดเป็นมูลค่า	
๒๔๘๘	๓,๒๔๑.๒	๒	๓,๒๔๑.๒	-	-	-
๒๕๐๐	๔๖,๑๕๗.๐	๒๕	๔๑,๖๕๗.๐	๓	๔,๕๐๐	-
๑๕๐๑	๖๐,๖๓๗.๖	๒๘	๕๔,๖๓๗.๖	๑	๖,๐๐๐	-
๒๕๐๒	๕๐๘,๗๒๘.๘	๕๔	๑๐๑,๗๒๘.๘	๖	๑๐๘,๐๐๐	๓๐๐,๐๐๐
๒๕๐๓	๒๐๔,๐๖๑.๓	๔๘	๑๙,๐๖๑.๓	๑๒	๑๒๗,๕๐๐	๒,๒๐๘
๒๕๐๔	๑,๘๘๕,๘๐๓.๒	๖๐	๘๔,๘๐๓.๒	๗	๑๒๖,๐๐๐	๑,๗๗๕,๐๐๐
๒๕๐๕	๘๐๒,๔๘๔.๕	๑๒๑	๒๔๘,๔๘๔.๕	๓๐	๓๓๗,๖๒๕	๒๑๕,๐๐๐
รวม	๓,๗๖๖,๑๒๓.๒	๓๓๘	๖๖๐,๒๘๐.๒	๕๘	๗๐๘,๖๒๕	๖,๓๘๒,๒๐๘

ที่มา: กรมวิเทศสหการ

^{๑๓๐} เกมม อุนฮสุวรณ "คำบรรยายความช่วยเหลือจากต่างประเทศ" (๒๕๐๕)

หน้า ๑ (โรเนียว)

^{๑๓๑} สถานเอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ๑๐๐ ปีแห่งมิตรภาพ ไทย - เยอรมัน

๑๘๖๒ - ๑๘๖๒ พระนคร : ๒๕๐๕

ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งหมดนี้พอจะสรุปมูลค่า
เป็นตัวเลขในตารางที่ ๔๖

ตารางที่ ๔๖

มูลค่ารวมความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศ
ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๒๕๐๕

(ล้านบาท)

แหล่งที่มาความช่วยเหลือ	มูลค่าประมาณ
๑. สหรัฐอเมริกา	๕,๙๖๓
๒. แผนการโคลัมโบ	๑๑๓
๓. สหประชาชาติ	๑๓๖
๔. ประเทศอื่น ๆ	๖๔
รวม	๖,๒๗๖

ที่มา: กรมวิเทศสหการ

มูลค่าความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๒๕๐๕
ซึ่งคิดเป็นมูลค่าโดยประมาณ ๖,๒๗๖ ล้านบาทนั้น เฉลี่ยแล้วก็จะตกอยู่ประมาณปีละ ๕๒๓
ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๘ ของรายได้ทั้งสิ้นของรัฐบาลไทยในแต่ละปี หรือ
ประมาณร้อยละ ๐.๘ ของรายได้ประชาชาติ การเปรียบเทียบดังกล่าวนี้จะเห็นว่าความ
สำคัญของเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมีน้อยมาก แต่การเปรียบเทียบที่แท้จริงที่จะทำให้
เห็นความสำคัญของความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ควรจะเปรียบเทียบมูลค่าความช่วยเหลือ
ดังกล่าวกับมูลค่าของงบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปในการเพิ่มพูนการผลิตของประเทศ
ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบดูแล้วจะปรากฏว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในปี ๒๕๐๓ มีมูลค่า
ประมาณร้อยละ ๒๕ ของงบประมาณลงทุนของรัฐบาลไทย^{๑๗๒} ในแง่นี้จะทำให้เห็นถึง
ความสำคัญของเงินช่วยเหลือได้มากขึ้น

^{๑๗๒} อรพินท์ กิจจาหาญ "การจัดหารายรับสาธารณะของประเทศไทยหลังสงคราม
โลกครั้งที่สอง" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๕) หน้า ๑๔๐

อย่างไรก็ดี หากจะเปรียบเทียบความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจาก
ต่างประทศกับประทศในอาเซียนภาคเนี้ยด้วยกันแล้ว ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือ
จากต่างประทศน้อยกว่าประทศอื่น ๆ^{๑๗๓}

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ รัฐบาลได้
ประมาณไว้ว่า จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประทศตลอดระยะเวลา ๕ ปี ประมาณ
๓,๐๐๐ ล้านบาท และโดยประมาณไว้ควรวา จะนำความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประทศ
นี้มาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ เป็นจำนวน
๕๑๓.๕๖ ล้านบาท ๕๑๘.๓๘ ล้านบาท และ ๕๐๓.๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ รวม
๓ ปี เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๕๓๔.๙๔ ล้านบาท แต่ตามตัวเลขที่ปรากฏจริงนั้น ปรากฏว่า
รัฐบาลนำเอาความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประทศไปใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็น
จำนวน ๔๒๘ ล้านบาท ๖๑๓ ล้านบาท และ ๓๘๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ
๒๕๐๔, ๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖ ตามลำดับ รวม ๓ ปี เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๔๓๔ ล้าน
บาท สูงกว่าที่ประมาณไว้ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท แสดงว่าในระหว่าง ๓ ปีแรก
ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ นี้ประเทศไทยได้รับความ
ช่วยเหลือจากต่างประทศมากขึ้น

ยอดคะประมาณรายจ่ายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะใช้เงินช่วยเหลือ
จากต่างประทศในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๗ - ๒๕๐๘ ที่เจ้าหน้าที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่
นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๘๔ ล้านบาท (ตัวเลขในแผนเดิม ๑,๕๐๖.๔๐ ล้านบาท)
โดยแยกออกเป็น ๗๒๑ ล้านบาท ๗๓๒ ล้านบาท และ ๔๓๑ ล้านบาท ในปี
งบประมาณ ๒๕๐๗, ๒๕๐๘ และ ๒๕๐๘ ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขรายจ่าย
จริงที่ใช้เงินช่วยเหลือจากต่างประทศในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ ซึ่งมี
จำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๘๓๔ ล้านบาทแล้ว จะเห็นได้ว่าวงบเงินที่กะประมาณไว้ ๑,๘๘๔
ล้านบาทนั้น ไม่น่าเกินไปที่รัฐบาลมีหวังจะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประทศ

มีเหตุผลที่จะเห็นไปได้ว่า ถ้าหากพิจารณากันโดยละเอียดแล้ว ความช่วย
เหลือที่ประทศร่ำรวยให้แก่ประทศที่ยังคอยพัฒนาการทางเศรษฐกิจนั้น กล่าวโดยทั่วไป
ไม่เพียงแต่ประทศร่ำรวยจะได้อผลตอบแทนทางค่านจิตใจและค่านการเมืองเท่านั้น แต่