



### บทที่ 3

## มูลเหตุของการก่อกำหนดนี้สาธารณะในประเทศไทย

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ที่มีการกู้เงินทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำเงินที่ได้มาใช้จ่ายในการลงทุน และในการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่างๆ ตลอดจนเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ เพราะแต่เพียงเงินได้ในการจัดเก็บภาษีอากรประการเดียวเท่านั้นย่อมไม่อาจตอบสนองต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของประเทศได้ ฉะนั้น การกู้เงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในขณะใดขณะหนึ่งหรือเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การก่อกำหนดนี้สาธารณะในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นนับตั้งแต่สมัยการปกครองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นยุคแห่งการปฏิรูปการคลัง เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในขั้นนี้จะได้กล่าวถึงมูลเหตุของการก่อกำหนดนี้สาธารณะในประเทศไทยซึ่งอาจจำแนกตามยุคสมัยได้ 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การก่อกำหนดนี้สาธารณะในสมัยระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่ง ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และประการที่สอง การก่อกำหนดนี้สาธารณะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งในการก่อกำหนดนี้สาธารณะของประเทศมีเหตุผลความจำเป็นสรุปได้ ดังนี้

### 3.1 ความจำเป็นในการสร้างทางรถไฟและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ของประเทศในช่วงระยะเวลา ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

แนวคิดที่จะริเริ่มในการก่อกำหนดนี้สาธารณะในประเทศไทยได้เริ่มปรากฏขึ้นในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชสมัยกาลที่ 5 พ.ศ. 2411- พ.ศ. 2453) ทั้งนี้ เพราะสภาวะการณ์สังคมประเทศไทย ต้องประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองอันสืบเนื่องจากนโยบายการขยาย อาณานิคมของประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ได้ขยายอิทธิพลมาในประเทศไทย และคาบสมุทรอินโดจีนแต่โดยพระปรีชาสามารถของกษัตริย์ไทยที่ทรงสละดินแดนส่วนน้อย เพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่ จึงทำให้สามารถรักษาเอกราชของชาติมาได้ตราบเท่าทุกวันนี้

ซึ่งในช่วงเวลานั้นประเทศไทยต้องเสียดินแดนบางส่วนไปคือ ในปี พ.ศ. 2328 ประเทศไทยเสียเกาะหมาก (ปีนัง) เป็นพื้นที่ 375 ตารางกิโลเมตรให้ประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2336 ประเทศไทยเสียเมืองมะริด ทวาย และตะนาวศรี เป็นพื้นที่ 55,000 ตารางกิโลเมตรให้ประเทศอังกฤษ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2410 ประเทศไทยเสียดินแดนเขมรส่วนนอกและเกาะอีก 6 เกาะเป็นพื้นที่ 124,000 ตารางกิโลเมตรให้แก่ประเทศฝรั่งเศส

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ประเทศอังกฤษได้ตั้งสถานกงสุลที่จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2426 โดยมุ่งหวังขยายอิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ของอังกฤษในดินแดนภาคเหนือของไทย ในขณะนั้น ประเทศพม่าอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2428 ประเทศอังกฤษได้ส่งวิศวกรชื่อ โกลคูน และฮอลต์ อัลเลต เข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยเพื่อขอก่อสร้างทางรถไฟระหว่างประเทศพม่า ติดต่อกับประเทศจีน โดยผ่านภาคเหนือของประเทศไทยทางจังหวัดตาก (ระแหง) เพื่อใช้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าจากประเทศจีนไปยังประเทศอินเดีย โดยรัฐบาลไทยในขณะนั้นเห็นว่าผลประโยชน์การสร้างทางรถไฟสายดังกล่าวนี้จะตกแก่อังกฤษผู้เดียว จึงปฏิเสธการให้สัมปทาน เมื่อรัฐบาลไทยไม่อนุมัติสัมปทานแล้วมิสเตอร์ โกลคูน ได้เสนอให้รัฐบาลไทยกู้เงินสร้างทางรถไฟสายนี้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 แต่รัฐบาลเห็นว่าไทยอาจหาแหล่งเงินกู้อื่นที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่าได้ไม่ยาก อีกทั้งประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสร้างทางรถไฟจะตกแก่ประเทศอังกฤษ เหตุการณ์ความยุ่งยากเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในขณะนั้นยังทรงพระเยาว์และยังไม่ได้ทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง

ต่อมาเมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงว่าราชการด้วยพระองค์เอง พระองค์ก็ได้ทรงทรงดำเนินรัฐนโยบายเชื่อมความสัมพันธ์ไมตรีและนำกิจการที่สำคัญต่างๆ มาปรับปรุงภายในประเทศ พระองค์ท่านได้ทรงเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการคลังของประเทศ โดยโปรดให้มีชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยราชการในงานด้านต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อนำวิทยาการความรู้สมัยใหม่มาช่วยในการพัฒนาประเทศ ในบรรดาที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่ช่วยราชการนั้น บุคคลที่นับว่ามีบทบาทต่อการคลังในประเทศไทยท่านหนึ่งคือ Monsieur Gustave Rolin-Jacquemyns ซึ่งในเวลาต่อมาได้รับพระมหากรุณาธิคุณแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุถกิจ ท่านได้กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

---

<sup>1</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, 100 ปี รถไฟไทย (กรุงเทพฯ) , หน้า 117.

“การที่ประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้าได้นั้น กระทรวงพระคลังมีความสำคัญมาก สมควรที่จะมีการจ้างชาวต่างประเทศที่เชี่ยวชาญด้านการคลัง โดยเฉพาะมาเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังสักคนหนึ่ง”<sup>2</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงเรียกประชุมปรึกษาเสนาบดี ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมต่างเห็นด้วยกับคำแนะนำดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้ Monsieur Gustave Rolin-Jacquemyns เป็นผู้ดำเนินการซึ่งในท้ายที่สุด ได้ผู้เชี่ยวชาญชาวอังกฤษชื่อ Mr. Mitchel Innes (มิสเตอร์ มิเชล อินเนส) ในขณะนั้นทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลประเทศอียิปต์ และทางรัฐบาลของประเทศอียิปต์ได้ให้ประเทศไทยยืมตัวมาปฏิบัติราชการ โดยมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี ในปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงแต่งตั้ง นายมิเชล อินเนส เป็นที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่ง นาย มิเชล อินเนสได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การคลังในประเทศไทยแล้วได้จัดทำบันทึกรายงานเสนาบดีกระทรวงการคลังว่า

“ลักษณะการคลังของประเทศไทยในเวลานั้นนับได้ว่าดีเพราะการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนไม่เดือดร้อนรุนแรงได้เงินมาเท่าใดก็ใช้จ่ายในวงเงินนั้นเมื่อมีเงินเหลือจ่ายจึงใช้ทะนุบำรุงบ้านเมือง แต่วิธีการดังกล่าวจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้รวดเร็วเหมือนกับประเทศอื่นไม่ได้ เช่นการสร้างทางรถไฟถ้าต้องใช้เงินเหลือจ่ายมาสร้างต่อออกไปทีละเล็กทีละน้อยดังเช่นที่กระทำอยู่ก็จะสร้างไม่ได้รวดเร็วตามความต้องการ สมควรต้องใช้วิธีการกู้เงินตามประเทศอื่นมาเป็นทุนสร้างทางรถไฟและสิ่งอื่นๆซึ่งจะได้ดอกผลและเงินคืน โดยไม่ขาดทุน”<sup>3</sup>

ในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจในการบริหารประเทศทั้งหมดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงพระวินิจฉัยว่าสิ่งใดสมควรหรือไม่ จากหลักฐานเอกสารการกู้เงินในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวภาวะการคลังของประเทศไทย

<sup>2</sup> บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม. นโยบายการคลังว่าด้วยรายรับของรัฐ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 43.

<sup>3</sup> ประภา ธนสุทธิเวชย์, ประทิน แสงนาค, ลัดดา อังกุลทอง, สุขุมาลัย มฤคทัต และอารณี สุชะวณิช, เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย. (กรุงเทพฯ : กรกฏาคม 2519), หน้า 1.

อยู่ในภาวะไม่เดือดร้อน เมื่อเก็บภาษีมาได้เท่าใดก็จ่ายออกไปจากวงเงินนั้น เมื่อต้องการขยายการพัฒนาประเทศก็นำเงินที่เหลือเป็นปีๆ นั้นออกมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ<sup>4</sup> หรืออาจได้มีนัยหนึ่งคือการคลังในสมัยนั้นดำเนินนโยบายงบประมาณเกินดุล และงบประมาณสมดุลมาโดยตลอด คือ รัฐมีรายได้มากกว่ารายจ่ายหรือมีรายได้เท่ากับรายจ่ายมาโดยตลอด ซึ่งไม่มีการใช้จ่ายเกินตัว โดยรัฐบาลอาจมีเงินเหลือจ่ายเพื่อนำมาทำนุบำรุงบ้านเมืองบ้าง แต่เนื่องจากมีเงินจำนวนน้อยจึงต้องค่อยๆ ดำเนินการไปที่ละเล็กทีละน้อย แนวทางในการพัฒนาประเทศยังไม่ปรากฏว่ามีการนำมาตรการหนี้สาธารณะมาใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังแต่ประการใด

นายมิเชล อินเนส จึงขอให้รัฐบาลพิจารณาว่าจะใช้วิธีการไม่มีหนี้เพื่อรักษาชื่อเสียงเมืองไทยหรือจะยอมเป็นประเทศลูกหนี้โดยก่อหนี้หรือกู้เงินมาทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองดังเช่นประเทศอื่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับกรณีที่จะมีการกู้เงินมาเพื่อดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ แต่ถ้าเป็นกิจกรรมใดที่ไม่เกิดดอกผล เช่น ซื้อเครื่องอาวุธยุทโธปกรณ์ ก็มีให้กู้เงินมาใช้ จึงได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการกู้เงินเพื่อนำไปใช้สร้างทางรถไฟ ทั้งนี้ ฟังจะเห็นได้จากการที่นายมิเชล อินเนส ได้ทำบันทึกเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการก่อหนี้สาธารณะและการงบประมาณความตอนหนึ่ง ดังนี้

“...ตามประเพณีที่รัฐบาลกู้เงินมาชชนั้น เขาขอมพิมพ์โฆษณางบประมาณรายรับจ่ายของแผ่นดินให้ปรากฏเพื่อให้มหาชนมีความวางใจในเศรษฐกิจของบ้านเมือง จึงอาจกู้เงินได้ง่าย...ตามธรรมเนียมการคลังไทยแต่เดิมนั้นกำหนดในงบประมาณว่าพระเจ้าแผ่นดินอาจจะเอาเงินแผ่นดินไปใช้เป็นเงินพระคลังข้างที่ได้ถึงร้อยละ 15 ของรายได้ แม้ในทางปฏิบัติจะมีได้เคยทรงใช้เงินส่วนพระองค์มากถึงเพียงนั้นก็จริงอยู่ แต่ตามที่ปรากฏในบัญชีงบประมาณก็มีอยู่ ดังนั้น ใครเห็นก็อาจจะเกิดรังเกียจว่ามากมายเหลือเกินนัก แต่ถ้าจะลดเงินใช้สอยส่วนพระองค์ลงก็จะว่าทรงรังเกียจ...”<sup>5</sup> ซึ่งก็ได้มีพระราชหัตถเลขาตอบว่า

<sup>4</sup> สุณีย์ ศิลพิพัฒน์, หนี้สาธารณะ, หน้า 463.

<sup>5</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, “ที่มาสถาบันการคลังของไทย,” วารสารกฎหมายครอบครัว 20 ปี.20.2 (2543), หน้า 122.

“ในการกู้เงินมหาชนนั้นจำเป็นต้องโฆษณางบประมาณแผ่นดินอยู่เองหาทรงรังเกียจไม่ แต่ยังมีต่อไปอีกอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการ โฆษณางบประมาณนั้นคือ เงินแผ่นดินที่แบ่งให้พระเจ้าแผ่นดินใช้สอย ส่วนพระองค์ ต้องมีจำกัดจำนวนเงินบอกไว้ให้ปรากฏในงบประมาณ จะว่าแต่เท่านั้นเท่านี้เปอร์เซ็นต์ หากจะไม่ ให้กระทรวงพระคลังแก้ไขให้ตรงตามแบบฝรั่งด้วย ส่วนจำนวนเงินที่จะถวายให้ทรงใช้สอย ปีละเท่าใด ก็ให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามเห็นสมควรถวายเท่าใดก็จะยอมรับเท่านั้น โดยไม่ รังเกียจสุดแต่จะให้สำเร็จประโยชน์บ้านเมืองเป็นประมาณ”<sup>6</sup>

ข้อความในพระราชหัตถเลขาข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงพระราชหฤทัยที่ทรงห่วงใยบ้านเมือง จนกระทั่งยอมสละพระราชอำนาจทางการคลังโดยจำกัดขอบเขตการใช้งบประมาณและให้มีการแยก และจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศ และเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจใน การก่อกำหนดนี้สาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ในการพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว จึงเป็นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการคลัง อันยังผลในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณขึ้นในภายหลังเพื่อเป็นแผนในการรับจ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งจัดทำเอกสารทาง การเงินเพื่อแสดงฐานะการเงินของประเทศและขอู้เงินจากต่างประเทศ ผลปรากฏว่าระบบการคลัง ของไทยได้ยอมรับการก่อกำหนดนี้สาธารณะนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา<sup>7</sup>

การดำเนินการกู้เงินได้เริ่มจริงจังในปลายปี พ.ศ. 2445 โดยอัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส (พระยา สุรียานูวัตร) ได้เริ่มเสาะหาข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับที่รัฐบาลไทยจะกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในโครงการสร้างทาง รถไฟจากลพบุรีไปอุตรดิตถ์ แต่โครงการกู้เงินดังกล่าวต้องประสบกับอุปสรรคอันเนื่องมาจาก มี ความเห็นขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน ต่อมา รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่องเงินคงคลัง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่ารัฐบาลไทยควรกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือสถานะการคลังและเพื่อสร้างทางรถไฟและสาธารณประโยชน์ต่างๆ ได้แล้ว รัฐบาลไทยจึงได้ มอบหมายให้พระยาสุรียานูวัตร อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส และ Mr. C. Rivett Camac ตัวแทน ของรัฐบาลไทยในกรุงลอนดอนร่วมกันเจรจา เพื่อกู้เงินจากตลาดการเงินกรุงลอนดอน 500,000 ปอนด์ และ ตลาดการเงินกรุงปารีส 500,000 ปอนด์ โดยมีธนาคารฮ่องกง ลอนดอน และธนาคารอินโดจีนปารีส

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124

เป็นผู้จัดจำหน่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดให้มีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ. 123 โดยทรงมี พระบรมราชโองการว่า สถานการณ์เวลานี้สมควรที่ประเทศไทยจะกู้ยืมเงิน จากนานาประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟและการสาธารณประโยชน์ต่างๆ พร้อมนี้ได้ ทรงโปรดพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาสุรียานุวัตรในฐานะอัครราชทูตไทย ประจำ กรุงปารีส จัดการยืมเงินตรา ต่างประเทศเป็นจำนวน 1,000,000 ปอนด์ โดยไม่ต้องมีสิ่งใดเป็นหลักประกัน และให้เป็นผู้ลงนามในสัญญา หนังสือยืม และหนังสือสำคัญต่างๆ อันต้องกระทำในการก่อหนี้ดังกล่าวนี้

การที่รัฐบาลไทยใช้ธนาคารฮ่องกง และธนาคารอินโดจีนเป็นผู้จัดการนั้นเนื่องจากว่าธนาคาร ทั้งสองมีสาขาอยู่ในประเทศไทยและการกู้เงินนั้นมีภารกิจที่ต้องกระทำหลายอย่าง เช่น การออกพันธบัตร การจ่าย ดอกเบี้ย เป็นต้น ดังนั้น การจ้างธนาคารดำเนินการแทนจึงเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ประกอบกับ ประเทศไทยยังไม่เคยดำเนินการกู้เงินเลย จึงไม่มีผู้ใดที่ทราบฐานะการคลังของประเทศว่าเป็นเช่นไร ดังนี้ ถ้าให้ธนาคารที่มีชื่อเสียงเป็นผู้ดำเนินงานย่อมเป็นที่ไว้วางใจของผู้ให้กู้ นอกจากนี้ธนาคารทั้งสองยังประกัน เงินกู้ ให้แก่ประเทศไทยด้วยกล่าวคือ ถ้ากู้เงินไม่ได้เต็มตามจำนวนที่ทำสัญญา ธนาคารทั้งสองก็จะนำ เงินของธนาคารเองออกให้กู้จนครบตามจำนวน จึงทำให้เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐบาลไทยจะได้เงินกู้เต็มตาม จำนวนที่ขอกู้ ซึ่งการกู้เงินรายดังกล่าวนี้เป็น การกู้เงินโดยไม่มีหลักประกัน หากแต่อาศัยความน่าเชื่อถือใน ความมั่นคงของประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้มีข้อกำหนดในข้อตกลงว่าในการกู้เงินรายอื่นๆ ต่อไป ถ้ารัฐบาลไทยจัดให้มีหลักทรัพย์ใดเป็นประกัน หลักทรัพย์นั้น จะตกเป็นประกันแก่เงินกู้อย่างนี้ด้วย ซึ่งเงื่อนไขในการกู้เงินนี้ผิดไปจากประเทศอื่นๆ ในเวลานั้น เช่น ประเทศจีนต้องนำรายได้ด้านศุลกากรเป็น ประกันเงินกู้ในประเทศอังกฤษ<sup>๖</sup>

หลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว ธนาคารฮ่องกง และธนาคารอินโดจีน ก็ออกหนังสือชี้ชวน (Prospectus) โดยแถลงให้ทราบว่าประเทศไทยต้องการกู้เงินเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและกิจการอื่นๆ เป็นจำนวน 1 ล้านปอนด์ โดยออกเป็นพันธบัตรจำหน่ายในราคา 95 ½ ต่อราคาที่ตราไว้ 100 (Par Value) อัตราดอกเบี้ย 4 ½ ต่อปี จ่ายปีละสองครั้ง คือวันที่ 1 กันยายนและ 1 มีนาคม พร้อมทั้งแสดงรายละเอียด

<sup>๖</sup> ประภา ทัศนวิเศษย์, ประทิน แสงนาค, ลัดดา อังกุลทอง, สุขุมาลัย มฤคทัต และอารณี สุขะวณิช, เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย, หน้า 2-8.

<sup>๗</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการเงินกู้หนี้สาธารณะ, การกู้เงินของรัฐบาลไทย สรุปโดยย่อ ตามลักษณะต่างๆ ของพันธบัตรแต่ละชนิดตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน, (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

เกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลในอดีตย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436-2446 ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้คนเป็นจำนวนมากยื่นคำเสนอให้กู้ และมีผู้เสนอให้กู้เป็นจำนวนถึง 8 เท่าของจำนวนที่ขอกู้ ทั้งนี้ ย่อมสะท้อนเป็นที่ประจักษ์ได้ถึงความสำเร็จในความมั่นคงของการคลังและความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ของประเทศไทย

การกู้เงินต่างประเทศในครั้งนี้ จึงนับเป็นก้าวสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการคลังเป็นครั้งแรกจากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะรายได้ที่จัดหามาได้มาเป็นการกู้เงิน ซึ่งก่อนหน้านี้ประเทศไทยไม่เคยกู้เงินเลยไม่ว่าจะเป็นการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายในหรือภายนอกประเทศและนับจากการกู้เงินครั้งนี้รัฐบาลไทยก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศเรื่อยมาสำหรับใช้จ่ายในโครงการก่อสร้างทางรถไฟและอื่นๆ อีกซึ่งสรุปสาระสำคัญ ดังนี้<sup>10</sup>

(1) เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2448 โดยพระราชหัตถเลขา พระราชทานลงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ.123 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ในวงเงิน 1,000,000 ปอนด์ ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี เงินกู้นี้ได้ชำระหมดเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2481

(2) เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2450 โดยพระราชหัตถเลขา พระราชทาน ลงวันที่ 8 มกราคม ร.ศ. 125 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ในวงเงิน 3,000,000 ปอนด์ ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี ชำระหมดเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2489

(3) เงินกู้จากสหพันธรัฐมลายู พ.ศ. 2452 โดยการรับเงินกู้จากรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐมลายู (เงินสด) ในวงเงิน 4,630,000 ปอนด์ ระยะเวลาชำระคืน 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี ชำระหมดเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2490

(4) เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 3 พ.ศ. 2465 โดยพระราชหัตถเลขา พระราชทานลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2464 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้วงเงิน 2,000,000 ปอนด์ ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี ชำระหมดเมื่อ พ.ศ. 2475

---

<sup>10</sup> บุญจิต บุญยะปานะ, “การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 3,3 (ธันวาคม 2527) : หน้า 690.

(5) เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 4 พ.ศ. 2467 โดยพระราชหัตถเลขา พระราชทานลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2466 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้วงเงิน 3,000,000 ปอนด์ ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี เงินกู้ครั้งนี้ต่อมาได้มีพระราชกำหนดแปลงเงินกู้ดอกเบี้ยร้อยละ 6 พ.ศ. 2478 มาแปลงดอกเบี้ยของเงินต้นส่วนที่เหลืออยู่ให้เหลือเพียงร้อยละ 4 ซึ่งขณะนั้นมีเงินต้นค้างชำระอยู่จำนวน 2,340,300 ปอนด์ และได้ชำระหมดในปี พ.ศ. 2477

หากพิจารณาการกู้เงินของรัฐบาลไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทั้ง 5 ครั้ง ข้างต้นจะมีข้อสังเกตในการพิจารณาว่า รัฐบาลใช้วิธีการกู้เงิน โดยการออกตราสารหนี้ประเภทพันธบัตรในตลาดการเงินต่างประเทศเป็นจำนวน 4 ครั้ง และใช้วิธีการกู้ยืมเงินโดยตรงจากรัฐบาลต่างประเทศครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งการกู้เงินมีหลายวิธีการที่รัฐบาลจะเลือกใช้วิธีใดจะต้องดูปัจจัยแวดล้อมและสภาพเงื่อนไขของการกู้เงินในขณะนั้นประกอบด้วย

สรุปได้ว่า ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลไทยกู้เงินโดยมีวัตถุประสงค์และความจำเป็นเพื่อสร้างทางรถไฟ และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคด้านต่างๆ ของประเทศซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก และในบางส่วนมาช่วยเสริมสร้างสภาพคล่องของเงินคลังของประเทศ และการกู้เงินในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการกู้เงินเฉพาะเงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น โดยปรากฏว่ามีการกู้เงินทั้งสิ้นจำนวน 5 ครั้ง คือ สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จำนวน 3 ครั้ง และในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจำนวน 2 ครั้ง ดังปรากฏตามตารางที่ 6 เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และตารางที่ 7 เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว



ตารางที่ 6<sup>11</sup>

## เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ครั้งที่	พ.ศ.	วัตถุประสงค์	ผู้ให้กู้	จำนวนเงิน (ปอนด์)	อัตรา ดอกเบี้ยต่อ ปี
1	2447	เพื่อสร้างทางรถไฟลพบุรี- อุตรดิตถ์ และเอาเงินเข้าคลัง	ตลาดการเงินลอนดอน ตลาดการเงินปารีส	500,000 500,000	ร้อยละ 4½
2	2499	เพื่อสร้างทางรถไฟ และเอา เงินเข้าคลัง	ตลาดการเงินลอนดอน ตลาดการเงินปารีส	1,125,000 1,125,000	ร้อยละ 4½
3	2451	เพื่อก่อสร้างทางรถไฟสายใต้	รัฐบาลสหพันธรัฐมลายู	4,630,000	ร้อยละ 4
รวม				8,630,000	

## หมายเหตุ

เงินกู้ทั้งสามรายนี้ใช้งบประมาณแผ่นดินชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย ซึ่งทั้งสามรายการชำระคืนได้เสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2498 และ พ.ศ. 2492 ตามลำดับ

<sup>11</sup> ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น (รวมรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 19. เล่ม 21 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมต์, 2487 2477), หน้า 387, หน้า 119.

กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, สัญญากู้เงินจากยุโรป ร.ศ. 123 125 127  
และ พ.ศ. 2464, 2466

อ้างอิงในประกาศนุสสุทริเวศย์, ประทิน แสงนาค, ถัดดา อังกุลทอง, สุขุมาลัย มฤคทัต และ  
อารณี สุขะวณิช เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย, หน้า 7.

ตารางที่ 7<sup>12</sup>

## เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ครั้งที่	พ.ศ.	วัตถุประสงค์	ผู้ให้กู้	จำนวนเงิน (ปอนด์)	อัตรา ดอกเบี้ยต่อ ปี
1	2465	เพื่อสร้างทางรถไฟ, การ ชลประทาน, ช่วยเหลือเงินคง คลังและกิจการอื่น	ตลาดการเงินลอนดอน	2,000,000	ร้อยละ 7
2	2467	เพื่อสร้างทางรถไฟ, การ ชลประทาน, ช่วยเหลือเงินคง คลังและกิจการอื่น	ตลาดการเงินลอนดอน	3,000,000	ร้อยละ 6
รวม				5,000,000	

## หมายเหตุ

ผู้รายแรกของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การชำระเงินต้นและดอกเบี้ยได้  
กระทำเสร็จเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2475 ส่วนรายที่ 2 แม้อายุของสัญญาจะมีกำหนดถึง 40 ปี แต่โดยเหตุที่  
อัตราดอกเบี้ยค่อนข้างจะสูง รัฐบาลสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา  
เป็นนายกรัฐมนตรี และพระยามานวราชเสวีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เจรจาขอแปลง  
หนี้โดยอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4 ต่อปี โดยสัญญามีอายุ 28 ปี คือระยะที่เหลืออยู่สัญญา  
เดิม เงินกู้นี้จึงมีชื่อย่อใหม่ว่า “Conversion Loan 1936” (เป็นการแปลงหนี้โดยอาศัยอำนาจตามความ  
ในพระราชกำหนดแปลงเงินกู้อย่างดอกเบี้ยร้อยละหก 2478)

<sup>12</sup> ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 34,  
(พระนคร, โรงพิมพ์เฉลิม, 2477), หน้า 473

ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 36,  
(พระนคร, โรงพิมพ์เฉลิม, 2477), หน้า 267

อ้างอิงในประกาศนุสสุทธิเวชย์, ประทิน แสงนาค, ถัดจาก อังกุลทอง, สุขุมาลัย มฤคทัต และ  
อารณี สุขะวณิช. เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย. หน้า 8.

### 3.2 ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ความจำเป็นในการสร้างทางรถไฟและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ของประเทศในช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นับเป็นจุดเริ่มต้นในการก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทย และในภายหลังนับจากที่ประเทศไทยได้กู้เงินต่างประเทศในสมัยดังกล่าวนั้นแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการกู้เงินของรัฐบาลทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในหรือภายนอกประเทศอีกเลย จนกระทั่งถึงเมื่อครั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นับว่าเป็นระยะเริ่มแรกของการกู้เงินของรัฐบาลภายใต้การนำของคณะราษฎร ซึ่งในอารักขาเงิน แต่ละคราว รัฐบาลจะมีการดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับกู้เงินออกมาแต่ละฉบับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถกู้เงินเพื่อใช้จ่าย ตลอดจนแก้ไขปัญห เศรษฐกิจได้ โดยในการพิจารณาการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน อาจจำแนกเป็นความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 และความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะในช่วงภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540

#### 3.2.1 ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540

ในการพิจารณาการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลอาจจำแนกการพิจารณาเป็นการก่อหนี้ในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

##### (1) การก่อหนี้ภายในประเทศ

ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศของรัฐบาลสรุปได้ ดังนี้

(ก) ความจำเป็นในกู้เงินเพื่อใช้จ่ายและแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินในสถานะที่ประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ

การกู้เงินภายในประเทศไทยครั้งแรกเป็นการกู้เงินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยรัฐบาลภายใต้การนำของพระยามโณปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ พ.ศ.2476 สาเหตุที่รัฐบาลกู้เงิน เนื่องจากในขณะนั้น

เศรษฐกิจตกต่ำ การจัดเก็บภาษีกระทำได้ยากลำบาก และถ้าหากจะเพิ่มภาษีก็จะเป็นภาระแก่ประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องกู้เงิน และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องการจัดการกู้เงิน ภายในประเทศโดยออกเป็นพันธบัตรรัฐบาลจำหน่ายให้กับบุคคลทั่วไปวงเงินกู้จำนวน 10 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.50 ต่อปี กำหนดระยะเวลาไถ่ถอนพันธบัตร 10 ปี กำหนดชำระดอกเบี้ยโดยแบ่งจ่ายปีละ 2 ครั้งคือ ทุกวันที่ 15 กันยายน และ 15 มีนาคม ของทุกปี การกู้เงินครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในกิจการลงทุนอันมีลักษณะ เพิ่มพูนโภคทรัพย์ของประเทศโดยพันธบัตรนี้จัดจำหน่ายให้แก่ผู้ถือโดยมีราคา 100 1,000 5,000 และ 10,000 บาท โดยเริ่มเปิดจองเมื่อวันที่ 15 -31 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 ปรากฏว่ามีผู้ยื่นจองครบจำนวนภายในกำหนดเวลา การกู้เงินดังกล่าวจึงเป็นการกู้เงินในประเทศครั้งแรกของประเทศไทย<sup>13</sup> นอกจากนี้ ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีการตั้งงบประมาณขาดใช้เป็นรายปี รัฐบาลจึงได้ตั้งงบประมาณไว้ในปี พ.ศ. 2478 และในปีต่อไปได้ตั้งเงินงบประมาณเพื่อชำระคืนเป็นประจำทุกปี สมทบกองทุนชำระหนี้ (Sinking Fund) และได้ชำระเสร็จสิ้น เมื่อ พ.ศ. 2486

ภายหลังจากการกู้เงินครั้งแรก รัฐบาลก็ไม่ได้มีการกู้เงินอีกจนกระทั่งปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติเงินกู้สหกรณ์ พ.ศ. 2483 วงเงินที่รัฐบาลกู้เป็นจำนวน 20 ล้านบาท เพื่อนำไปเป็นทุนให้สหกรณ์ต่างๆ นำไปให้เกษตรกรกู้เพื่อปลดหนี้สิน และเพื่อการลงทุน
- (2) พระราชบัญญัติเงินกู้เทศบาล พ.ศ. 2483 ซึ่งวงเงินที่รัฐบาลกู้เป็นจำนวน 20 ล้านบาท เพื่อให้เทศบาลต่างๆ กู้ต่อไปใช้จ่ายในการจัดการสาธารณูปโภค
- (3) พระราชบัญญัติเงินกู้เพื่ออุตสาหกรรม พ.ศ. 2483 วงเงินที่รัฐบาลกู้เป็นจำนวน 20 ล้านบาท เพื่อให้ห้องค์กรการสาธารณะหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกู้ต่อ
- (4) พระราชบัญญัติเงินกู้ช่วยชาติ พ.ศ. 2483 วงเงินที่รัฐบาลกู้จำนวน 10 ล้านบาท เพื่อเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายพิเศษ อันเป็นผลจากสงครามอินโดจีน

<sup>13</sup> เรณู ไพโรจน์บุตร, หนี้รัฐบาล, หน้า 75.

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างสงคราม รัฐบาลได้มีการกู้เงินอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2485 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้เพื่ออุตสาหกรรม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2485 หรือที่เรียกกันว่า กู้เงินทองคำ ทั้งนี้ เพราะตามกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถือพันธบัตรเลือกรับชำระการไถ่ถอนต้นเงินกู้เป็นทองคำแทนเงินตราตามราคาที่กำหนดไว้ในอัตราทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 กรัม ต่อเงินตรา 5.78 บาท หรือ ทองคำเนื้อแปดน้ำหนัก 1 บาท ต่อเงิน 86 บาท ซึ่งกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงินดังกล่าวกำหนดให้เรียกพันธบัตรที่กู้เงินในครั้งนี้อ่า “พันธบัตรทองคำ”<sup>14</sup> และจากนี้รัฐบาลได้ออกตราสารประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า พันธบัตรคลัง อายุ 1 และ 2 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ยเพื่อแลกกับพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อนำมาใช้จ่ายของรัฐบาล

ในระยะเวลาต่อมาภายหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างหนัก เพราะการออกธนบัตรด้วยพันธบัตรคลังเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชกำหนดพันธบัตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2448 ซึ่งเป็นการบังคับกู้แก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ โดยการบังคับประชาชนผู้ถือพันธบัตรราคา 1,000 บาท นำมาแลกคืนโดยมีดอกเบี้ยร้อยละ 1 ซึ่งรัฐบาลสามารถกู้ได้เป็นจำนวน 249,455,000 บาท

ต่อมา การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยรัฐบาลได้มีการออกตราสารหนี้ระยะสั้นในการระดมทุนที่เรียกว่า ตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) และมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนายทะเบียนและตัวแทนการจ่ายเงิน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการประมูลตั๋วเงินคลังครั้งแรกด้วยวงเงินกู้ 50 ล้านบาท กำหนดอายุ 4 เดือน เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2488 ซึ่งรัฐบาลได้กู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วเงินคลังตลอดและมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยของตั๋วเงินคลังจะต่ำกว่าพันธบัตรอันเป็นการประหยัดภาระการชำระดอกเบี้ยของรัฐบาลและในระยะแรก มีธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และคลังออมสิน (ในขณะนั้นยังไม่เป็นธนาคาร) เป็นผู้ประมูลและธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ถือตั๋วเงินคลังส่วนใหญ่ ในระหว่างตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2489-2502 รัฐบาลได้มีการออกตราสารหนี้ประเภทพันธบัตรเพื่อกู้เงินออกมา

---

<sup>14</sup> กฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2486. และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การขอรับชำระต้นเงินพันธบัตรทองคำคืนเป็นทองคำ ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2495. (เอกสารไม่เผยแพร่).

เป็นระยะๆ ตามความจำเป็น นอกจากนี้ได้มีการออกพันธบัตรประเภทหนึ่งเพื่อกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะทั้งเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินปอนด์สเตอร์ลิงค์ ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าได้มีการเบิกวงเงินกู้เบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft หรือ O/D) ไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า การกู้เงินของรัฐบาลยังไม่เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กล่าวคือ ฝ่ายบริหารไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจในการกู้เงินภายในประเทศได้ ดังนั้น ในการกู้เงินแต่ละครั้ง รัฐบาลจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อการกู้เงินขึ้น และเมื่อรัฐบาลได้ใช้อำนาจกู้เงินจนครบวงเงิน หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินอีกรัฐบาลก็จะมีมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นอีก ซึ่งที่ผ่านมาก่อนที่มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในระบบวิธีการ งบประมาณรัฐบาลได้มีการตรากฎหมายเพื่อกู้เงินเป็นจำนวนมากได้แก่ พระราชบัญญัติกู้เงินช่วยชาติ พ.ศ. 2483 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อความมั่นคงแห่งเงินตราและการอื่นๆ พ.ศ. 2485 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรมที่จะให้องค์การสาธารณะกู้ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 39 พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502

#### (ข) ความจำเป็นในกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

นับแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การกู้เงินของรัฐบาลจึงเป็นระบบมากขึ้น โดยรัฐบาลมีอำนาจในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้กู้เงินได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกับอีกไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ ทั้งนี้วิธีการและเงื่อนไขของการกู้เงินให้กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งภายใต้กฎหมายดังกล่าวกระทรวงการคลังจึงสามารถกู้เงินโดยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการออกตราสารหนี้ได้โดยไม่ต้องมีการตรากฎหมาย

เป็นการเฉพาะ เหมือนดังที่ได้ปฏิบัติมาก่อนหน้านี้ และนอกจากนี้เมื่อได้มีการกำหนดการกู้เงินในกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณแล้วรัฐบาลก็ได้มีการยกเลิกวงเงินกู้เบิกเงินบัญชีที่รัฐบาลได้ทำไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามนัยมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าสามารถกู้เงินเพื่อจากต่างประเทศด้วยก็ได้ โดยเฉพาะการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลก<sup>15</sup> ซึ่งได้ปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่าประเทศไทยได้มีการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศด้วย เมื่อปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 ได้กู้เงิน วงเงินรวม 14,000,000 เหรียญสหรัฐ เพื่อใช้จ่ายในราชการในระยะช่วงปี พ.ศ. 2509-2514 และรัฐบาลได้มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรพิเศษอีกประเภทหนึ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการกู้เงินอาศัยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาซื้ออุปกรณ์สำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะคือ โครงการจัดตั้งคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี

#### (ค) ความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการลงทุน

นอกจากการกู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลตามนัยมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อลงทุนตามโครงการหรือนโยบายพิเศษของรัฐบาล จึงได้มีการตรากฎหมายพิเศษอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม พ.ศ. 2514 โดยรัฐบาลก่อนนี้ด้วยวิธีการออกพันธบัตรในโครงการพิเศษ

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อรัฐบาลได้มีการกู้เงินในประเทศเพื่อโครงการลงทุนแล้ว หลังจากนั้นก็ได้มีการออกพันธบัตรในลักษณะพิเศษเพื่อกู้เงินภายในประเทศอีกเลยจนกระทั่งถึงภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540

<sup>15</sup> พิสิฐ ลี้อาธรรม. หนี้รัฐบาล. หน้า 353.

## (2) การก่อกู้เงินต่างประเทศ

ความจำเป็นในการก่อกู้เงินสาธารณะต่างประเทศของรัฐบาลสรุปได้ ดังนี้

## (ก) ความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้

ในส่วนของการกู้เงินต่างประเทศรัฐบาลได้เริ่มมีการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นการเฉพาะโดยเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2478 โดยตราเป็นพระราชกำหนดแปลงเงินกู้รายดอกเบี้ยร้อยละ 2478 และต่อมารัฐบาลได้มีการกู้เงินเพื่อปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ (Refinance) เงินกู้เดิม 1 รายการ เมื่อปี พ.ศ. 2478 โดยออกพันธบัตรเงินกู้ Conversion จำนวน 2,3403 ล้านบาทเพื่อทดแทนพันธบัตรเงินกู้ปี พ.ศ. 2467 ซึ่งทำให้สามารถลดอัตราดอกเบี้ยจากเดิมร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4 ต่อปี ภายหลังจากการกู้เงินดังกล่าวแล้วรัฐบาล มิได้กู้เงินต่างประเทศอีกเลย

เมื่อพิจารณาการก่อกู้เงินต่างประเทศแล้วมีข้อสังเกตว่าพระราชกำหนดแปลงเงินกู้รายดอกเบี้ยร้อยละ 2478 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศได้ แต่อย่างไรก็ดี เป็นการปรับ โครงสร้างหนี้เฉพาะรายเท่านั้น และประเทศไทยไม่ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้อีกจนกระทั่งประเทศไทยประสบกับปัญหาอัตราดอกเบี้ยระยะเวลา และเงื่อนไขการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนเป็นไปตามภาวะตลาดการเงินที่เข้มงวดและเป็นภาวะผูกพันสูง ในขณะที่สภาวะตลาดการเงินระหว่างประเทศผ่อนคลายเงื่อนไขการกู้เงิน เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปรับ โครงสร้าง ขยายเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศอันเป็นวิธีการที่จะลดต้นทุนการกู้เงิน และเป็นวิธีการที่จะทำให้การกำหนดและบริหาร โครงสร้างภาระหนี้ของประเทศให้อยู่ในระดับที่สม่าเสมอ โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินเกินสมควร และสอดคล้องกับระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ลอยตัว รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ขึ้นใช้ เป็นกฎหมายกลางในการปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ของรัฐบาล



## (ข) ความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารและการป้องกันประเทศ

รัฐบาลไทยได้มีการกู้เงินต่างประเทศอีกครั้งในปี พ.ศ.2489 คือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงแล้ว รัฐบาลไทยได้ทำการกู้เงินจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในรูปสินเชื่อเพื่อซื้อวัสดุอุปกรณ์เหลือใช้จากสงคราม (US War Surplus Credit) จำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในรูปสินเชื่อที่จะเบิกจ่ายเมื่อมีความต้องการใช้ (Line of Credit)<sup>16</sup> แต่อย่างไรก็ดีการกู้เงินเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารในขณะนั้นยังไม่ได้มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะแต่ประการใด จนกระทั่งในเวลาต่อมา ประเทศไทยมีความจำเป็นในการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทธโปกรณ์ให้แก่กองทัพไทยเพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยและความมั่นคงแห่งรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและในการจัดซื้อยุทธโปกรณ์บางส่วนต้องจัดหาจากต่างประเทศและต้องมีการชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางการทหาร (Foreign Military Sales Credit) จึงได้มีการตรากฎหมายพิเศษขึ้นเพื่อให้รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพื่อการดังกล่าวได้ อันได้แก่พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

## (ค) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในการกู้เงินของรัฐบาลไทยได้เริ่มมีการกู้เงินอื่นๆ เช่น เริ่มทำการกู้เงินจากธนาคารโลกเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2493 จำนวน 3 โครงการ เพื่อพัฒนาด้านการชลประทาน การทำเรือ และการรถไฟ อย่างไรก็ตาม ในการทำสัญญากู้เงินโดยตรงจากรัฐบาลต่างประเทศและจากองค์การ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศตามโครงการพัฒนา และโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่างๆ รัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจในการกู้เป็นคราวๆ ไป ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลที่ได้ตราขึ้นในช่วงเวลาระยะแรกได้แก่ พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศ พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือของต่างประเทศ พ.ศ. 2502 และต่อมาเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อ

<sup>16</sup> กองนโยบายเงินกู้, “ประวัติการก่อหนี้และการบริหารหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยในรอบ 30 ปี (2504-2534),” ใน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังครบรอบ 30 ปี 18 ตุลาคม 2534, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.(กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด,2535), หน้า 165.

การลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้านต่างๆ รัฐได้มีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินเป็นกรณีๆ ไป กฎหมายดังกล่าวนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. 2511 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 53

เป็นที่น่าสังเกตว่าบรรดากฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกู้เงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ ได้มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดและกรอบวงเงินกู้ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ขึ้นเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการกู้เงินต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเวลาต่อมา

### 3.2.2 ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540

เศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2533-2539) อยู่ในภาวะของการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนทางการเงินที่คงที่ และมีอัตราเงินเฟ้อในเกณฑ์ต่ำทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) เพิ่มขึ้นอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 9 และ 8.9 ในปี พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2538 ตามลำดับ ฐานะดุลการคลังเกินดุล มีผลทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ลดลงอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 20.2 ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เมื่อประเทศไทยประสบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงเป็นเวลานานติดต่อกันจนกระทั่งถึงร้อยละ 8 ของ GDP ในปี 2539 และนโยบายการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2540 ได้มีการนำเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไปใช้เกือบทั้งหมดเพื่อการปกป้องรักษาค่าเงินบาทและเงินทุนต่างประเทศของภาคเอกชน โดยทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิตกต่ำสุดในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 เหลือประมาณ 800 ล้านดอลลาร์เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันในช่วงปี พ.ศ. 2539 สถาบันการเงินต่างๆ เริ่มขาดสภาพคล่อง โดยเริ่มจากปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ประกอบกับประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินบางแห่งอันเป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์การถอนเงินฝากจากสถาบันการเงิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันประกาศให้มีการปรับปรุงการแลกเปลี่ยนเงินตราโดยให้มีการใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Managed Float) ซึ่งค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับสกุลเงินตราต่างๆ จะถูกกำหนดโดยกลไกตลาดตามอุปสงค์และอุปทานของตลาดการเงินในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจการเงินของโลกที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจไทยที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนและการเงิน<sup>17</sup> และในเวลาต่อมารัฐบาลได้ปิดกิจการสถาบันการเงินและบริษัทเงินทุนจำนวน 56 แห่งที่ประสบปัญหาในเวลาต่อมาและเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินทั้งระบบ การดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 ส่งผลให้ภาระหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าคือเพิ่มขึ้นจาก 685,234 ล้านบาท ณ สิ้น ปี พ.ศ. 2539 เป็น 1,901,355 ล้านบาท ณ สิ้น ปี พ.ศ. 2540<sup>18</sup>

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและส่งผลทวีความรุนแรงในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาวิกฤตทุนสำรองระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการต่างๆ 2 แนวทางได้แก่ (1) การรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :หรือ IMF) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเสริมสร้างเสถียรภาพเงินทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย และ (2) นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีความจำเป็นในการกู้เงินทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยวิธีการออกพันธบัตรและตราสารหนี้ต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเพื่อชดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions and Development Fund) และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินซึ่งรายละเอียดการกู้เงินในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

---

<sup>17</sup> ประกาศแถลงการณ์ร่วมกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องปรับปรุงการแลกเปลี่ยนเงินตรา ฉบับที่ 45/2540 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2540. (เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่)

<sup>18</sup> สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.การก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยและการบริหารจัดการหนี้ในช่วงวิกฤต. หน้า 1. (เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่).

(1) การกู้เงินเพื่อรักษาระดับทุนสำรองของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 อนุมัติในหลักการและเงื่อนไข การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และต่อมาเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) และธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) ได้ลงนามในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) ฉบับที่ 1 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ประกอบด้วย (1) เงินให้ความช่วยเหลือที่ได้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่ในรูป Stand-by arrangement เป็นระยะเวลา 34 เดือน (สิงหาคม พ.ศ. 2540 - 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2543) จำนวน 2.9 ล้านดอลลาร์ (Special Drawing Right) หรือเทียบเท่า 4,000 ล้านดอลลาร์ (2) เงินกู้จากธนาคารกลางของประเทศต่างๆ (9 ประเทศ) จำนวนรวม 10,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ (3) ธนาคารโลก จำนวน 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ (4) ธนาคารพัฒนาเอเชีย จำนวน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ปราบกฏตามตารางที่ 8 แหล่งเงินกู้ของธนาคารกลางประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

ตารางที่ 8<sup>19</sup>

แหล่งเงินกู้ของธนาคารกลางประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน  
ในกรณีการรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงิน  
ระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :หรือ IMF)

ลำดับ	แหล่งเงิน	จำนวนเงิน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
1	ออสเตรเลีย	1,000
2	จีน	1,000
3	ฮ่องกง	1,000
*4	แคนาดา	500
5	ญี่ปุ่น	4,000
6	เกาหลีใต้	500
7	มาเลเซีย	1,000
8	สิงคโปร์	1,000
9	บรูไน	500
**10	ธนาคารโลก (World Bank)	1,500
**11	ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	1,200

หมายเหตุ \* เดิมเป็นประเทศอินโดนีเซียที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินจำนวน 500 ล้านเหรียญสหรัฐ  
แต่ต่อมาประเทศอินโดนีเซียได้ประสบวิกฤตเศรษฐกิจ จึงได้เปลี่ยนประเทศ ผู้ให้  
ความช่วยเหลือ เป็นประเทศแคนาดาแทน

\*\* เป็นการแสดงความจำนงหลังจากวันที่ 11 กรกฎาคม 2540

<sup>19</sup> กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ, “การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไทยภายใต้การขอรับ  
ความช่วยเหลือด้านการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF),” วารสารการเงิน  
การคลังฉบับพิเศษ, หน้า 32.

เงินกู้ตามตารางที่ 8 ในข้อ 1-9 รวมทั้งเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะนำมาใช้เพื่อเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้ และจะต้องชำระคืนแหล่งเงินกู้เมื่อฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศมั่นคง ในขณะที่เงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียตามข้อ 10 และ 11 รัฐบาลสามารถนำมาใช้เพื่อการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อแผนพัฒนาการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ แต่ห้ามนำมาใช้ทดแทนหรือเป็นเงินงบประมาณของรัฐบาล<sup>20</sup>

อนึ่ง ก่อนที่ประเทศไทยจะได้รับอนุมัติความช่วยเหลือทางการเงิน (Front-Load Measures) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีคำแนะนำเชิงบังคับให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างจริงจังภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมาตรการดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก มาตรการการปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศโดยให้มีการแบ่งแยกสถาบันการเงินที่มีฐานะที่ไม่ดีและประสบกับปัญหาออกจากสถาบันการเงินที่ดี และให้รัฐเข้าควบคุมกิจการสถาบันการเงินที่อ่อนแอ โดยต่อมารัฐบาลได้ประกาศปิดระงับการดำเนินกิจการสถาบันการเงิน บริษัทเงินทุนและ บริษัทหลักทรัพย์ 42 แห่ง ซึ่งเป็นการปิดกิจการชั่วคราว และในเวลาต่อมาได้มีการปิดกิจการเพิ่มอีก 16 แห่ง ในขณะที่สถาบันการเงินที่ดีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินรับประกันเงินฝากของสถาบันการเงิน และให้กระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง

ประการที่สอง มาตรการภาษีอากรให้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป

---

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

นอกจากนี้แล้ว ในการเบิกจ่ายเงินกู้แต่ละงวดข้างต้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะมีการประเมินการดำเนินมาตรการตามเป้าหมายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีการกำหนดไว้เสียก่อน ซึ่งในการประเมินแต่ละครั้งก็จะมีการทบทวนและปรับปรุงหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) โดยถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าวเป็นแผนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศไทยซึ่งได้มีการตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการให้ได้ตามที่ระบุไว้ในหนังสือ ในทางปฏิบัติแล้วกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะส่งเจ้าหน้าที่มากำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและโดยที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการเบิกจ่ายเงิน 12 งวด และมีการประเมินผลการปฏิบัติการของรัฐบาลไทยเป็นจำนวนประมาณ 8 ครั้ง ในการชำระหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชำระคืนเงินกู้งวดแรกตั้งแต่วันที่เดือนพฤศจิกายน 2543 และในช่วงที่ทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทยอยู่ในระดับที่มั่นคง รัฐบาลจึงให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการชำระคืนหนี้ก่อนกำหนดโดยเริ่มไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2546 และชำระงวดสุดท้ายเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 จากเดิมที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2548

## (2) การก่อหนี้ของรัฐบาล

เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการกู้เงินทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ต่างประเทศ และการค้าประกันหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ซึ่งในการกู้เงินของรัฐบาลดังกล่าวอาจจำแนกตามวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องก่อหนี้เป็นการกู้เงินในประเทศและการกู้เงินต่างประเทศได้ ดังนี้

### (ก) การกู้เงินในประเทศ

การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่งได้แก่ การกู้เงินโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาาระบบสถาบันการเงิน และประเภทที่สองได้แก่ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ดังนี้





ระยะยาวของรัฐบาล นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้เข้าค้ำประกันหนี้เงินกู้ของกองทุน<sup>21</sup> เท่ากับตัวเลขเงินกองทุนติดลบ ซึ่งในปัจจุบันตัวเลขจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังในปัจจุบันมียอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกันกองทุนฯ เป็นจำนวน 1120,000 ล้านบาท และต่อมาเนื่องจากความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังไม่สิ้นสุด รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545 โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ในวงเงินไม่เกิน 780,000 ล้านบาท ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกู้เงินตามกฎหมายดังกล่าวไปแล้วเป็นจำนวน 562,987.90 ล้านบาท

## (2) การกู้เงินเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ด้วยรัฐบาลได้กำหนดให้มีโครงการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนแก่สถาบันการเงิน ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กำหนดในแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 กระทรวงการคลังโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ให้อำนาจกู้เงินได้ในวงเงินไม่เกิน 300,000 ล้านบาท ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้สถาบันการเงินที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการต่อไปได้ นอกจากการกู้เงินซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้กู้เงินเต็มตามวงเงินที่กฎหมายได้ให้อำนาจแล้วรัฐบาลยังได้มีการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ดังกล่าวอีกด้วย โดยในปัจจุบันมีหนี้คงค้างทั้งสิ้นเป็นจำนวนรวม 43,704 ล้านบาท

---

<sup>21</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจการค้ำประกันของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล ดังนั้น จึงมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้” อ้างอิงจากหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0303/25493 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง แนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. (เอกสารไม่เผยแพร่).

## ประเภทที่สอง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

สืบเนื่องจากการที่เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2540 ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2547 ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยที่ผ่านมากกระทรวงการคลังได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2541-2548 ต่อเนื่องกันมาโดยตลอด และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นจำนวน 825,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้กู้เงินจริงเป็นจำนวน 40,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.82 ต่อวงเงินงบประมาณ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 860,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินจริงเป็นจำนวน 107,925 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.32 ต่อวงเงินงบประมาณ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวน 910,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินจริงเป็นจำนวน 76,402.00 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.78 ต่อวงเงินงบประมาณ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 9 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

ตารางที่ 9

การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ	ขาดดุล	ขาดดุลเงินสด ของรัฐบาล	จำนวนเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ	อำนาจวงเงินกู้ตามกฎหมาย วิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี	วงเงินกู้จริง	ร้อยละต่อวงเงินงบประมาณ
2542	825,000	25,000	-57,957	86,440	169,280.20	40,000	1.82
2543	860,000	110,000	-13,490	72,950	177,853.80	107,925	7.32
2544	910,000	105,000	3,452	76,402.00	191,708.20	76,402.00	9.78
2545	1,023,000	200,000	19,578	95,980.00	225,135.10	170,000	14.57
2546	999,900	174,900	35,237	131,217	227,941.40	76,000	11.00
2547	1,163,500	99,900	22,025	153,242	260,024.30	90,000	14.61
2548	1,250,000	-	-37,378	115,864	290,061.00	-	13.60

ที่มา : สำนักเงินกู้ภายในประเทศ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

## (จ) การกู้เงินต่างประเทศ

เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจรัฐบาลมีความจำเป็นในการก่อหนี้ต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์การกู้เงินเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่อง ลดผลกระทบทางสังคมและกระตุ้นเศรษฐกิจ สำหรับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบันนี้เป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้กรอบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในวงเงินทั้งสิ้น 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแหล่งเงินกู้ดังกล่าวได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโอเชียเนีย (OECD) และ J.EXIM Bank เพื่อนำมาฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสนับสนุนการปฏิรูปด้านต่างๆ หรือที่รู้จักกันว่าเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans : SALs หรือ Program Loans) ซึ่งเงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินกู้ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเงินกู้โครงการทั่วไป (Project Loans) กล่าวคือเป็นการกู้เงินจะมีลักษณะแตกต่างจากการเบิกเงินกู้ของโครงการทั่วไปที่จะเบิกจ่ายตามความคืบหน้าของการดำเนินโครงการแต่เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะมีลักษณะเบิกจ่ายเร็ว (Fast Disbursing Loans หรือ Quick Disbursement) ซึ่งสามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ทั้งหมดเมื่อสัญญาเริ่มใช้บังคับ นอกจากนี้เงินกู้ดังกล่าวจะมีการกำหนดกรอบมาตรการดำเนินนโยบาย (Policy Matrix) ของแหล่งเงินกู้ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายและแนวทางปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญต่างๆ จะมีการกำหนดไว้ในเอกสารที่เรียกว่า หนังสือแสดงนโยบายเพื่อการพัฒนา (Letter of Development หรือ LIDP) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเงิน<sup>22</sup> ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการนำเงินไปเสริมทุนสำรองระหว่างประเทศเสริมสภาพคล่อง และเป็นค่าใช้จ่ายในแผนงานกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคม โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโครงการเงินกู้ ดังนี้

---

<sup>22</sup> จุฬารัตน์ สุธีธร, “การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL),” วารสารการเงินการคลัง ฉบับพิเศษ, (2541), หน้า 123-124 และหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0206/14974 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2540.

## (1) เงินกู้เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องและเพิ่มทุน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เสริมสภาพคล่องโดยให้สถาบันการเงินของรัฐกู้แล้วนำไปปล่อยกู้ต่อให้แก่ภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเพื่อแก้ไขการขาดสภาพคล่องของตลาดการเงิน
- เพิ่มทุนในช่วงวิกฤต สถาบันการเงินของรัฐได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันการเงินของเอกชน จึงมีความจำเป็นต้องมีการเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มความแกร่งให้กับสถาบันการเงินของรัฐด้วย
- อื่นๆ นอกจากนั้น รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อมาทำหน้าที่ปฏิรูประบบการเงินของประเทศ เช่น องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) บริษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.) และธนาคารรัตนสิน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนประเดิมเพื่อการดำเนินงาน

(2) เงินกู้เพื่อลดผลกระทบทางสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้<sup>23</sup>

- ด้านตลาดแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ตกงานในจังหวัดต่างๆ เพิ่มขอบข่ายการประกันสังคม ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาดแรงงานและสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

---

<sup>23</sup>ด้วยวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้ส่งผลอย่างรุนแรงต่อภาวะการจ้างงาน ซึ่งจากการคาดการณ์จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะมีผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2541 ประมาณ 2 ล้านคน กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาทาบตามเงินกู้ธนาคารโลกและรัฐบาลญี่ปุ่น (กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวันและญี่ปุ่น (OECF)) เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทางสังคมและผู้ที่ได้รับผลกระทบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งเป็นโครงการเงินกู้ภายใต้ชื่อโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project-SIP) โปรดดูเพิ่มเติมได้จากประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 50/2541 ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project-SIP) และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง. โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project). กันยายน พ.ศ. 2544 และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง. โครงการเพิ่มเติมได้จากรายงานปิดโครงการ (Completion Report) โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project-SIP). มีนาคม พ.ศ. 2546.

- ด้านการศึกษา โดยจัดเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ลดปัญหาเด็กเยาวชนลาออกจากโรงเรียน ระหว่างภาคการศึกษา สนับสนุนหลักสูตรการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการชุมชนและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

- ด้านสาธารณสุข โดยเพิ่มจำนวนบัตรประกันสุขภาพ ปรับปรุงการให้บริการสาธารณสุข ในต่างจังหวัด เพิ่มแผนงานด้านสุขภาพแม่และเด็ก และผู้ป่วยโรคเอดส์

(3) เงินกู้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- กระตุ้นเศรษฐกิจโดยเน้นการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลผลิตและการสร้างงาน  
ภายในประเทศ

- บรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ

- ส่งเสริมการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ

รายละเอียดของวงเงินกู้ ตามหัวข้อเรื่องเงินกู้เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องและเพิ่มทุนเงินกู้ เพื่อลดผลกระทบทางสังคม และ เงินกู้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปรากฏตามตารางที่ 10 แหล่งเงินกู้และวงเงิน เพื่อปรับโครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน และตารางที่ 11 สถานะการเบิกจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ (จำแนกตามวัตถุประสงค์ ณ 31 มีนาคม พ.ศ. 2543)

**ตารางที่ 10**  
**แหล่งเงินทุนและวงเงินเพื่อปรับโครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ**  
**จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน**

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	วงเงินกู้
<b>เสริมสภาพคล่องและเพิ่มทุน</b>		
1. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างสถาบันการเงิน (Finance Companies Restructuring Loan)	ธนาคารโลก	350
2. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Financial Adjustment Loan : EFAL)	ธนาคารโลก	400
3. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างและปฏิรูปตลาดการเงิน (Financial Markets Reform Program Loan : FMRPL)	ADB	300
4. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างทางสังคม (Social Sector Program Loan : SSPL)	ADB	300
<b>ลดผลกระทบทางสังคม</b>		
1. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างทางสังคม (SSPL) (เฉพาะส่วนที่ใช้ลดผลกระทบทางสังคม)	ADB	200
2. โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP)	ธนาคารโลก OECD	300 93.29
<b>กระตุ้นเศรษฐกิจ</b>		
1. เงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงิน ครั้งที่ 2 (EFAL II)	ธนาคารโลก	600
2. เงินกู้ J.EXIM Bank เพื่อสมทบ EFAL II	J.EXIM Bank OECD	600 250
<b>รวม</b>		<b>3,393.29</b>

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

**ตารางที่ 11**  
**สถานะการเบิกจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ**  
**จำแนกตามวัตถุประสงค์ (ณ 31 มีนาคม พ.ศ. 2543)**

หน่วย: ล้านบาท

วัตถุประสงค์	จำนวนเงินกู้
<b>1. เสริมสภาพคล่องและเพิ่มทุน</b>	
(1) ให้สถาบันการเงินของรัฐกู้เพื่อให้กู้ต่อ	<u>7,000.00</u>
- บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (IFCT)	6,000.00
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (ธสน.)	1,000.00
(2) <u>เพิ่มทุน</u>	<u>38,665.587</u>
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	14,700.00
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (ธสน.)	4,000.00
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)	9,000.00
- บริษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.)	9,000.00
- บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (IFCT)	965.587
- บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อย (บอย.)	1,000.00
(3) <u>ทุนประเดิม</u>	<u>5,950.00</u>
- บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.)	1,000.00
- ธนาคารรัตนสิน	4,000.00
- บริษัทเงินทุนรัตนสิน	500
- องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)	450
(4) <u>อื่นๆ</u>	<u>100</u>
- ศูนย์ให้คำปรึกษาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs Advisory Services)	100
<b>2. ลดผลกระทบทางสังคม</b>	8,456.57
(1) เงินกู้เพื่อโครงการปรับโครงสร้างทางสังคม ADB (SSPL)	3,825.50
(2) เงินกู้เพื่อโครงการลงทุนทางสังคมของธนาคารโลก และ OECF (SIP)	4,629.07
<b>3. กระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐฯ</b>	<u>45,159.52</u>
<b>รวม</b>	<b><u>105,331.677</u></b>

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ