

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อหนี้ต่างประเทศนับเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการสะสมทุนหรือลงทุนที่ก่อให้เกิดผลผลิต การจ้างงาน และเมื่อประชาชนมีรายได้ก็สามารถนำมาบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป แต่กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นจะต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมาก หากไม่มีการก่อหนี้ต่างประเทศ แหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศก็จะมาจากการออมภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาการออมในประเทศเพียงอย่างเดียว นั้นไม่เพียงพอที่ประเทศจะเจริญเติบโตได้ทันประเทศอื่น ทำให้ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศมาเพิ่มเติม วิธีหนึ่งก็คือ การก่อหนี้ต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การก่อหนี้ต่างประเทศที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ต้องไม่เกินระดับที่เหมาะสมระดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งที่จะติดตามมากับการก่อหนี้ก็คือ ภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืนให้กับผู้ให้กู้ ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเมื่อครบกำหนด หากการก่อหนี้อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว ประเทศก็จะสามารถสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากการส่งออกสินค้าและบริการให้เพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทั้งยังมีเงินเหลือเพียงพอที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศก็สามารถทำได้อย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศได้อีกด้วย ในทางตรงกันข้าม การก่อหนี้ที่มากเกินไป เมื่อประกอบเข้ากับการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยภายนอกอื่น ๆ นอกจากจะทำให้ไม่สามารถหารายได้เพียงพอในการชำระหนี้คืนแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย เนื่องจากแทนที่จะนำรายได้มาพัฒนาประเทศ กลับต้องนำไปชำระหนี้ นอกจากนี้ยังอาจต้องอาศัยเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ หรือกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อมาชำระหนี้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศทั้งสิ้น ทั้งยังอาจรุนแรงจนทำให้เกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศอย่างที่เคยเกิดขึ้นแล้วในประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศ ในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s ที่ผ่านมา

วิกฤตหนี้ต่างประเทศดังกล่าว ได้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปี ค.ศ. 1982 เมื่อประเทศเม็กซิโกได้ออกมาประกาศว่าไม่สามารถที่จะชำระหนี้ต่างประเทศได้อีกต่อไป (Rivera - Batiz and Rivera - Batiz, 1994 : 289) โดยประเทศเม็กซิโกรวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีการผลิตน้ำมันอื่น ๆ (non-oil countries) ได้เริ่มมีการสะสมหนี้ต่างประเทศ เมื่อเกิดวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1973 - 1974 ราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นมาก ทำให้ประเทศที่ทำการผลิตและส่งออกน้ำมันมีรายได้จากการส่งออกน้ำมัน

เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศที่ไม่มีการผลิตน้ำมันต้องประสบกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ส่งผลต่อเนื่องต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฝ่ายประเทศที่ผลิตและส่งออกน้ำมันที่มีผลกำไรและมีเงินตราต่างประเทศไหลเข้าเป็นจำนวนมาก ก็ได้นำเงินที่ได้ไปฝากและปล่อยกู้โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ในยุโรป ให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปพัฒนาประเทศเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศในรูปแบบของเงินกู้จึงเริ่มต้นขึ้น เหตุการณ์การสะสมหนี้ต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ได้ดำเนินเรื่อยมา ด้วยความหวังที่จะให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสามารถมีรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกจำนวนมากพอที่จะชำระคืนหนี้

อย่างไรก็ตาม จากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ ทำให้รายได้จากส่งออกไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ เนื่องจากราคาสินค้าที่ลดลง ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น ได้ทำให้ภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศทวีความรุนแรงขึ้น เป็นผลให้หลายประเทศไม่สามารถที่จัดการกับปัญหาดังกล่าวได้จนเกิดเป็นวิกฤตหนี้ต่างประเทศ และได้ลุกลามไปยังประเทศต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งประเทศแถบละตินอเมริกา แอฟริกา ยุโรปตะวันออก และประเทศแถบเอเชีย แต่ความรุนแรงของปัญหาอาจแตกต่างกันไป เนื่องจากลักษณะประเทศที่แตกต่างกัน การกู้เงินก็นำไปใช้ในกิจกรรมที่แตกต่างกัน ผลก็คือ บางประเทศต้องมีการขอเจรจาผิดผ่อนหนี้ บ้างก็มีการก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อนำมาชำระหนี้เก่า ด้านประเทศผู้ให้กู้เองก็ต้องเข้ามาดูแลหรือควบคุมประเทศลูกหนี้มากขึ้น การไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศเหล่านี้ ได้ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าสู่ตลาดการเงินระหว่างประเทศตามมา โดยเฉพาะการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้การที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้หดตัวลง ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ รวมทั้งการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ก็ประสบความยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากจำเป็นต้องใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่เข้มงวดขึ้น เช่น การลดค่าเงิน การใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา การควบคุมการนำเข้า เป็นต้น และจากวิกฤตดังกล่าวทำให้ต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีทั้งการเข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) การรวมตัวกันทางด้านประเทศผู้ให้กู้กับประเทศผู้กู้ที่เรียกว่า Paris Club และ London Club¹ เพื่อให้การช่วยเหลือให้มีการลดอัตราดอกเบี้ยลงรวมทั้งเงื่อนไขที่ผ่อนปรนมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเจรจาเพื่อประนอมหนี้ และการยกเลิกหนี้บางส่วน เป็นต้น

¹ Paris Club เป็นการประชุมเพื่อเจรจาดำเนินการเพื่อผิดผ่อนการชำระหนี้ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐบาล โดยมีการตกลงกันที่ Paris ในขณะที่ London Club เป็นการรวมตัวกันเฉพาะกิจของคณะกรรมการควบคุมเกี่ยวกับหนี้ของธนาคารพาณิชย์เพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการกับหนี้ใหม่

หลังจากที่เกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศ ได้มีงานศึกษาถึงวิกฤตการณ์ดังกล่าวมากมาย โดยเฉพาะทางด้านปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศ และวิเคราะห์โอกาสที่จะเกิดวิกฤตนั้น เพื่อทำนายและเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าถึงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งยังมีการทดสอบถึงประสิทธิภาพการพยากรณ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลการพยากรณ์ที่ใกล้เคียงที่สุดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม งานที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จะเป็นการศึกษาในช่วงที่ไม่มีความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเท่าใดนัก เนื่องจากในช่วงเวลานั้นประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ แต่ในปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวกันมากขึ้น ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากขึ้นตามไปด้วย จากความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนนี้เอง ได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณหนี้ต่างประเทศในรูปเงินตราสกุลในประเทศ การนำเข้าและส่งออกสินค้าและบริการ การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งความเชื่อมั่นของนักลงทุน เป็นต้น ส่งผลต่อเนื่องทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ และโอกาสที่จะเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป

ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่อาศัยการก่อหนี้ต่างประเทศในกระบวนการพัฒนาประเทศ พิจารณาได้จากช่องว่างการออมและการลงทุน (saving – investment gap) จะเห็นว่าส่วนใหญ่มีค่าติดลบมาโดยตลอด (ตารางที่ 1-1) แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการลงทุนที่มากกว่าการออมซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 ยังต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งการกู้ยืมซึ่งอาจมีพันธะข้อผูกพันต่าง ๆ ควบคุมมาด้วย โดยเป็นเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan : SAL) เงินกู้โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP) เงินกู้สนับสนุนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ (Miyazawa Plan) เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางการเกษตร และการก่อหนี้ต่างประเทศตามโครงการกู้เงินฉุกเฉินจาก IMF เป็นต้น (วารุณี สิทธิถาวร, 2544 : 24 – 28) เพื่อใช้ในการฟื้นฟูประเทศให้พ้นจากวิกฤตดังกล่าว ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย และก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศขึ้นในประเทศไทยในอนาคต

ดังนั้น การศึกษาถึงการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s ที่ผ่านมาจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย แม้ในปัจจุบันปริมาณหนี้ต่างประเทศของไทยได้ลดลงแล้วก็ตาม แต่การก่อหนี้ รวมทั้งภาระในการชำระหนี้ก็ยังคงดำเนินต่อไป นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาในเชิงปริมาณเพื่อให้เห็นผลที่ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงโอกาสการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย โดยได้นำความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนมาพิจารณาด้วย ผลจากการศึกษาจะทำให้ทราบถึงความเป็นมา โครงสร้างการใช้ประโยชน์จากเงินกู้ยืมจากต่างประเทศนั้น ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศในประเทศเหล่านั้น ผลที่เกิดขึ้นตลอดจนวิธีการแก้ปัญหา แล้วนำมาเปรียบเทียบกับการก่อหนี้ต่างประเทศของไทย นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงโอกาสที่จะเกิดวิกฤตหนี้

ต่างประเทศ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อหาแนวทางป้องกันหรือแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงจากการเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวต่อไป

ตารางที่ 1-1 ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน (saving – investment gap) ของไทย

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	การออมในประเทศ	การลงทุนในประเทศ	ช่องว่างการออมและการลงทุน
2523	150,953	193,060	-42,107
2524	170,722	225,639	-54,917
2525	201,147	223,155	-22,008
2526	210,051	276,070	-66,019
2527	242,546	291,215	-48,669
2528	257,872	298,405	-40,533
2529	300,121	293,235	6,886
2530	355,482	362,347	-6,865
2531	468,122	508,354	-40,232
2532	586,941	651,175	-64,234
2533	716,681	902,978	-186,297
2534	881,527	1,073,877	-192,350
2535	973,814	1,131,345	-157,531
2536	1,107,751	1,266,398	-158,647
2537	1,259,492	1,460,937	-201,445
2538	1,425,967	1,762,158	-336,191
2539	1,557,358	1,928,163	-370,805
2540	1,555,349	1,593,164	-37,815
2541	1,541,653	945,973	595,680
2542	1,422,296	950,605	471,691
2543	1,488,622	1,117,599	371,023
2544	1,499,381	1,225,238	274,143

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาถึงโครงสร้างการก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศที่เคยประสบกับวิกฤตหนี้ต่างประเทศ ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s รวมทั้งโครงสร้างหนี้ต่างประเทศของประเทศไทย
2. ศึกษาถึงผลกระทบจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีต่อโอกาสที่จะเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาถึงการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในครั้งนี้ จะทำการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. การศึกษาถึงประวัติการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศที่เคยเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s โดยจะพิจารณาจากประเทศที่เคยประสบกับวิกฤตดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ประเทศแถบละตินอเมริกา แอฟริกาใต้ ยุโรป และเอเชียบางประเทศ และเปรียบเทียบกับประเทศไทย
2. การศึกษาทางด้านความเป็นไปได้ที่จะเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศ โดยพิจารณาจากการเลื่อนการชำระหนี้ต่างประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเฉพาะประเทศที่อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ขนาดกลาง เดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2003 จากการแบ่งกลุ่มประเทศโดยธนาคารโลก ซึ่งหมายถึง ประเทศที่มีระดับ GNI per capita อยู่ระหว่าง 746 ถึง 9,205 ดอลลาร์ สหรัฐ. ซึ่งเป็นเกณฑ์ ณ ปี ค.ศ. 2001 และเป็นประเทศที่สามารถหาข้อมูลได้ ซึ่งจะศึกษาในช่วงปี ค.ศ. 1990 – 2001

ดังนั้นกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษาทั้ง 2 ส่วนจะแตกต่างกัน โดยในส่วนที่ 2 จะทำการศึกษาใน 31 ประเทศ ได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย ชิลี จีน โคลัมเบีย คอสตาริกา โดมินีกัน เอกวาดอร์ อียิปต์ เอลซัลวาดอร์ กาบอง กัวเตมาลา ฮอนดูรัส จาไมกา จอร์แดน มาเลเซีย มอริเชียส เม็กซิโก โมร็อกโก ปานามา ปารากวัย เปรู ฟิลิปปินส์ โปแลนด์ รัสเซีย ศรีลังกา ซีเรีย ตรินิแดดและโตเบโก อุรุกวัย และเวเนซุเอลา รวมทั้งประเทศไทย

ทางด้านการศึกษาถึงโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ จะศึกษาในเรื่อง ส่วนประกอบหนี้ต่างประเทศ ว่าเป็นหนี้รัฐบาล หนี้รัฐวิสาหกิจ ทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน หรือหนี้เอกชน ระยะเวลาในการชำระคืนหนี้ แหล่งเงินกู้มาจากรัฐบาล สถาบันการเงินเอกชน หรือองค์กรในต่างประเทศ การกู้เงินนำมาใช้ประโยชน์ในด้านใดบ้าง

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษาถึงการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s ตลอดจนการก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศไทย จะทำให้ทราบถึงความเป็นมา โครงสร้างของหนี้ต่างประเทศ ปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งอันตรายและความเป็นไปได้ในการเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางป้องกันและหลีกเลี่ยงปัญหา ตลอดจนหามาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

1.5 นิยามศัพท์

หนี้ต่างประเทศ (external debt) หมายถึง การก่อหนี้ของภาครัฐบาลและเอกชนจากภาครัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินและเอกชนที่ไม่อยู่ในประเทศ โดยกู้ในรูปแบบของเงินตราต่างประเทศหรือสินค้าและบริการ ในที่นี้บางครั้งจะใช้คำว่าหนี้แทนหนี้ต่างประเทศ

การผิดสัญญาชำระหนี้ (default) หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับการรับประกันโดยรัฐบาลที่ต้องชำระคืนให้กับสถาบันที่ให้กู้ ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลาหรือตามเงื่อนไขที่กำหนดได้

จำนวนเงินในการชำระหนี้ (debt service payment) หมายถึง จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระหนี้เป็นงวด ๆ (amortization) รวมทั้งดอกเบี้ย

Debt Rescheduling หมายถึง การเลื่อนการชำระหนี้ ในที่นี้จะใช้ในการพิจารณาถึงโอกาสการเกิดวิกฤตหนี้ต่างประเทศ เนื่องจากประเทศที่มีการเลื่อนการชำระหนี้แสดงว่ามีปัญหาในการชำระหนี้ต่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย