

การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย



นายสมชาย อรุณอมรานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

ภาควิชาการธนาคารและการเงิน

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2527

ISBN 974-563-426-3

011528

i 17690936

๑

PUBLIC DEBT MANAGEMENT OF THAILAND

Mr. Somchai Aroonamaranont

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the degree of Master of Accountancy

Department of Banking and Finance
Graduate School

Chulalongkorn University

1984

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย

โดย

นายสมชาย อรุณอมรานนท์

ภาควิชา

การธนาคารและการเงิน

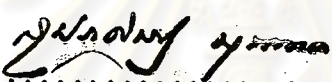
อาจารย์ที่ปรึกษา

นายศิริชัย สาครรัตนกุล

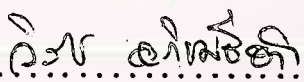
รองศาสตราจารย์ วลัย ชวลิศธำรง

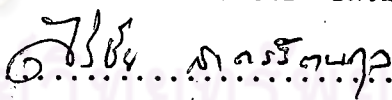



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

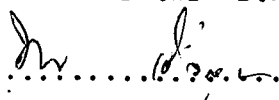

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุประดิษฐ์ บุณนาค)

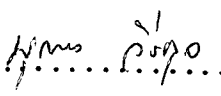
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิรัช อภิเมธีธำรง)


..... กรรมการ
(นายศิริชัย สาครรัตนกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วลัย ชวลิศธำรง)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พรหมพร เขียวสกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มนุญง วีรกุล)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในด้านการบริหารหนี้สาธารณะพบว่า การบริหารหนี้สาธารณะของไทยมีลักษณะเป็นแบบผสมระหว่างแนวความคิดแบบต่อต้านวงจรเศรษฐกิจและแบบเป็นกลาง เพราะต้องคำนึงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐบาลต้องมีการก่อหนี้สม่ำเสมอ เพื่อให้ง่ายแก่การคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทย

สำหรับแนวโน้มหนี้สาธารณะของไทย จากการศึกษาปรากฏว่า มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้งบชำระหนี้มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาภาระหนี้ของประชากรต่อหัวในปี 2526 พบว่า ประชากรไทยต้องรับภาระหนี้คนละ 7,280 บาท

ฉะนั้น จึงมีข้อควรตระหนักว่ารัฐบาลควรระมัดระวังการก่อหนี้ให้เป็นไปอย่างรัดกุมและเหมาะสม เพื่อมิให้งบชำระหนี้ไปกระทบกระเทือนงบด้านอื่น ๆ และอาจก่อให้เกิดปัญหาดังเช่นประเทศเพื่อนบ้านประสบมาในภายภาคหน้าได้

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title Public Debt Management of Thailand
Name Mr. Somchai Aroonamaranont
Thesis Advisor Mr. Sirichai Sakornratanakul
 Associate Professor Valaya Chavalittamrong
Department Banking and Finance
Academic Year 1984



ABSTRACT

The study of public debt management of Thailand are concerned with the theory of public debt, the needs of borrowing, the history of public debt, policy and the management of internal and external debt, the consistency between public debt management and economic development. The purpose of National Economic and Social Development Plan 1-4 (1961-1981) are studied. Besides, the impact of public debt management and how to manage public debt efficiently in the future are studied. The aspects of studying are based on details from the Bank of Thailand, Office of the National Economic and Social Development Board, National Statistic Office and libraries of some Universities. Some information and figures are not available due to the government confidential. This keeps the study within limited scope.

The study revealed that the government has to create public debt because they are lacked of capital fund needed for developing the country. Therefore, the government must use the suitable policy to manage public debt by issuing the provisions about borrowing and repayment in order to prevent the problem that might occur in the future.

Debt management in Thailand includes the concept of the Counter Cyclical Approach and the Neutrality Approach. This is due to the fact that the government wants to stabilize the economy. Debts are created regularly so that the government can predict the economic effect. Moreover, in order to follow the National Economic and Social Development Plan, the government must create loan to be used in many developing projects especially the infrastructure which are necessary for Developing Countries such as Thailand.

The study shows that debt burden trend always increases. This makes the proportion of debt repayment budget increases rapidly. In 1983 debt burden is 7,280 baht per head.

The government must manage public debt carefully and appropriately in order to prevent problems that might occur from debt repayment which have happened in some of our neighbouring countries.

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ก็ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่าย กล่าวคือ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิรัช อภิเมธีธำรง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้แนวความคิด และคำแนะนำต่าง ๆ อันก่อให้เกิดการศึกษาเรื่องนี้

นายศิริชัย สาครรัตนกุล หัวหน้าหน่วยวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กรุณาสละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำตลอดจนแนวทางในการศึกษาค้นคว้าทั้งยังติดตามผลการศึกษาทุกขั้นตอน และตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ขึ้น

รองศาสตราจารย์ วลัย ชวลิขิตธำรง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ดียิ่งขึ้น

รองศาสตราจารย์ พรหมพร เขียวสกุล และรองศาสตราจารย์ บุญยง วีรกุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

และผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจาก คุณปกรณ์ วิชยานนท์ หน่วยวิเคราะห์การปริวรรต ฝ่ายการต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการศึกษาเรื่องนี้ และคุณวิวัฒน์ บุญเต็ม เจ้าหน้าที่กองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ให้คำแนะนำรวมทั้งความอนุเคราะห์ด้านข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอย่างสูง แก่บุคคลที่เอื้อนามข้างต้น ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สมชาย อรุณอมรานนท์

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ท
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ณ
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาของการศึกษา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
สมมติฐานในการศึกษา	2
ขอบเขตของการศึกษา	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	4
2. การศึกษาแนวทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ	5
ความเบื้องต้น	5
✓ ความหมายของหนี้สาธารณะ	9
✓ แนวความคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ	11
✓ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ	13
แนวความคิดเกี่ยวกับการโอนภาระหนี้สาธารณะ	23
3. มูลเหตุและโครงสร้างหนี้สาธารณะของประเทศไทย	29
✓ ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะของไทย	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
โครงสร้างหนี้สาธารณะของไทย.....	31
1. หนี้ภายในประเทศ.....	31
2. หนี้ภายนอกประเทศ.....	59
4. การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ.....	104
การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 1.....	104
การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 2.....	108
การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 3.....	112
การกู้เงินจากต่างประเทศของไทยกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 4.....	116
การศึกษาการกู้เงินจากต่างประเทศที่แต่ละภาคได้รับตั้งแต่แผนฯ 1-แผนฯ 4.....	120
5. การศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้สาธารณะ.....	154
ผลกระทบจากการก่อหนี้ภายในประเทศ.....	154
ผลกระทบจากการก่อหนี้ภายนอกประเทศ.....	157
การศึกษาแนวโน้มในอนาคต.....	162
6. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	178
บรรณานุกรม.....	181
ภาคผนวก.....	185
ประวัติผู้เขียน.....	233

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทรายได้ที่สำคัญ ตั้งแต่ พ.ศ.2519-2525	6
2. แสดงรายจ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ.2510-2525	7
3. แสดงรายจ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะรายจ่ายที่สำคัญ ตั้งแต่ พ.ศ. 2516-2525	8
4. แสดงแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล	26
5. แสดงอัตราส่วนลดและอัตราดอกเบี้ยของตัวเงินคลัง (อายุ 63 วัน) ร้อยละ 4-7 ต่อปี	37
6. แสดงการซื้อและขายตัวเงินคลังของธนาคารแห่งประเทศไทยในตลาดรอง ..	38
7. แสดงโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยของตัวเงินคลัง ตั้งแต่ พ.ศ.2520-2525....	39
8. แสดงอัตราส่วนและราคาในการขายพันธบัตรก่อนครบกำหนดชำระต้นเงิน ...	43
9. แสดงมูลค่าการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ...	46
10. แสดงการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลในตลาดรอง (นอกตลาดหลักทรัพย์)	47
11. แสดงหนี้ภายในประเทศของรัฐบาลจำแนกตามผู้ถือ ตั้งแต่ พ.ศ.2517-2525.	50
12. แสดงการจำหน่ายและไถ่ถอนตัวเงินคลัง ตั้งแต่ พ.ศ.2516-2525	51
13. แสดงการเสนอขายพันธบัตรรัฐบาลต่อบุคคลทั่วไป (ตลาดชั้นต้น)	52
14. แสดงหนี้สาธารณะภายในประเทศ สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2524	53
15. แสดงภาระหนี้ภายในประเทศต่อผลผลิตรวมภายในประเทศ.....	58
16. แสดงเงื่อนไขโดยทั่วไปของแต่ละแหล่งเงินกู้.....	81
17. แสดงหนี้ภายนอกประเทศของไทยจำแนกตามสกุลเงินตรา.....	82
18. แสดงภาระหนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ.....	86
19. แสดงหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2524	87

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
20. แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติรวม (GNP) และรายได้ต่อบุคคล (Per Capita GNP) ณ ราคาปัจจุบัน ตั้งแต่ พ.ศ.2504-2525	106
21. แสดงการกู้เงินจากต่างประเทศในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (2504-2509) แบ่งตามสาขาการพัฒนาและพื้นที่โครงการ	107
22. แสดงการกู้เงินจากต่างประเทศในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (2510-2514) แบ่งตามสาขาการพัฒนาและพื้นที่โครงการ	110
23. แสดงผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3	114
24. แสดงการกู้เงินจากต่างประเทศในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (2515-2519) แบ่งตามสาขาการพัฒนาและพื้นที่โครงการ	115
25. แสดงผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4	119
26. แสดงการกู้เงินจากต่างประเทศในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (2520-2524) แบ่งตามสาขาการพัฒนาและพื้นที่โครงการ	121
27. แสดงรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (Per Capita Income) แยกตามภาค	
27. ณ ราคาปัจจุบัน ตั้งแต่ พ.ศ.2515-2526	122
28. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในกรุงเทพมหานคร แบ่งตามสาขาการพัฒนาและระยะของแผนพัฒนา	124
29. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในภาคเหนือ ตั้งแต่แผนฯ 1 - แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา	129
30. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่แผนฯ 1 - แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา	133
31. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในภาคใต้ ตั้งแต่แผนฯ 1 - แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา	137

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
32. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการ เงินกู้ในภาคตะวันตก ตั้งแต่แผนฯ-แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา.....	141
33. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในภาคกลาง ตั้งแต่แผนฯ 1-แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา.....	145
34. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในภาคตะวันออก ตั้งแต่แผนฯ 1-แผนฯ 4 แบ่งตามสาขาการพัฒนา.....	149
35. แสดงภาวะดุลการค้า ดุลการชำระเงิน กับหนี้ต่างประเทศของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2510-2525.....	158
36. แสดงภาระหนี้ต่างประเทศเทียบกับทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2515-2525.....	160
37. แสดงการจัดอันดับความเสี่ยงของประเทศของนิตยสาร Euromoney.....	161
38. แสดงสัดส่วนหนี้ภายในประเทศเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ พ.ศ.2515-2527.....	164
39. แสดงสัดส่วนจำนวนผูกพัน เงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาลเทียบกับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ พ.ศ.2515-2527.....	166
40. แสดงการชำระหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ.2511-2525.....	167
41. แสดงสัดส่วนหนี้ทั้งหมดเทียบกับรายได้ประชาชาติ ตั้งแต่ พ.ศ.2511-2525.....	168
42. แสดงสัดส่วนของหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ.2511-2525.....	169
43. แสดงสัดส่วนการชำระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้ประชาชาติ ตั้งแต่ พ.ศ.2511-2525.....	172
44. แสดงภาระหนี้ของประชากรต่อหัว ตั้งแต่ พ.ศ.2511-2526.....	173
45. แสดงสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ.....	174
46. แสดงสัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ.....	175
47. แสดงอัตราส่วนสินค้าเข้าต่อทุนสำรองระหว่างประเทศ.....	176
48. แสดงอัตราส่วนปริมาณการลงทุนต่อปริมาณเงินออมภายในประเทศ.....	177

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

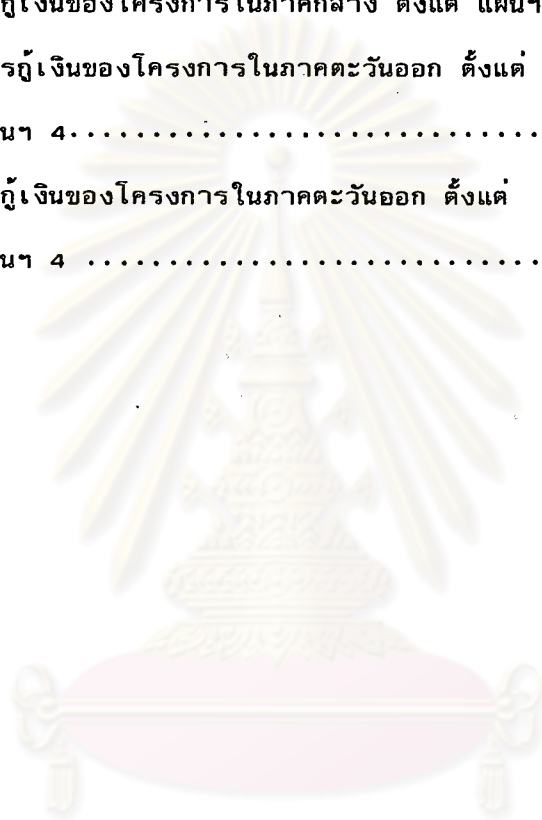
1. แสดงแนวโน้มหนี้ภายในประเทศของไทย ตั้งแต่ พ.ศ 2517-2525.....	49
2. แสดงแนวโน้มหนี้ต่างประเทศของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2517-2525	83
3. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	125
4. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการเงินกู้ในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่แผนฯ 1 - แผนฯ 4	126
5. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการภาคเหนือ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	130
6. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการในภาคเหนือ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4....	131
7. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	134
8. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4.....	135
9. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในภาคใต้ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	138
10. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการภาคใต้ ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4	139
11. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันตก ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	142
12. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันตก ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4..	143
13. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในภาคกลาง ตั้งแต่ แผนฯ 1 - แผนฯ 4 ของสาขาการพัฒนาด่าง ๆ	146

สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

ภาพที่

14. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการในภาคกลาง ตั้งแต่ หน้า 1 - หน้า 4 ...	147
15. แสดงสัดส่วนการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันออก ตั้งแต่ หน้า 1 - หน้า 4.....	150
16. แสดงมูลค่าการกู้เงินของโครงการในภาคตะวันออก ตั้งแต่ หน้า 1 - หน้า 4	151



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

งปม.	=	งบประมาณ
ธ.ปท.	=	ธนาคารแห่งประเทศไทย
ธ.พณ.	=	ธนาคารพาณิชย์
ธ.อส.	=	ธนาคารออมสิน
บ.งล.	=	บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์
บง.	=	บริษัทเงินทุน
บล.	=	บริษัทหลักทรัพย์
พบ.	=	พันบัตร์
I	=	Investment
M	=	Import
S	=	Saving
X	=	Export
ADB	=	Asian Development Bank
ADF	=	Asian Development Finance
AID	=	Agency for International Development U.S.A.
BAAC	=	Bank for Agriculture and Agriculture Cooperatives
CDC	=	Commonwealth Development Corporation
CIDA	=	Canadian International Development Agency
DLF	=	Development Loan Fund
DSR	=	Debt Service Ratio
EAO	=	External Aid Office

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ (ต่อ)

EFR	=	Essential Foreign Exchange Ratio
EXIM Bank	=	Export-Import Bank
FFB	=	Federal Financing Bank
FMS	=	Foreign Military Sales
GNP	=	Gross National Product
IBRD	=	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	=	International Development Association
IFAD	=	International Fund for Agricultural Development
ISR	=	Investment Service Ratio
KFW	=	Kreditanstalt Fur Weideraufbau
LIBOR	=	London Inter Bank Offer Rate
OECD	=	The Overseas Economic Cooperation Fund
OPEC	=	The Organization of Petroleum Exporting Countries
SF	=	Special Fund
UNDP	=	United Nations Development Programme