

สี่เรื่องที่รัฐควรทำ เพื่อลดความเสี่ยงเงินกู้สองล้านล้าน

Author: ดร.บัณฑิต นิจถาวร

ประธานคณะกรรมการสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย

Created: 12/04/2013



อาทิตย์ที่แล้วผมเขียนบทความ “รัฐบาลต้องเข้าใจ ความห่วงใยของประชาชน” พูดถึงการกู้เงินสองล้านล้านบาท

และพูดถึงสามประเด็นที่เกี่ยวกับการกู้เงินที่ประชาชนห่วงมากที่สุด คือ หนึ่ง ความเสี่ยงที่ประเทศจะเกิดปัญหาชำระหนี้ในอนาคตจากการกู้เงินที่มหาศาล สอง ห่วงว่ารัฐบาลจะคัดเลือกโครงการที่ใช้เงินกู้ไม่ดีพอ หรือรอบคอบพอ ทำให้การกู้เงินไม่ได้ผลคุ้มค่าและไม่เป็นประโยชน์จริงๆ ต่อเศรษฐกิจ และ สาม การรั่วไหล ฉ้อโกง ททุจริตคอร์รัปชัน ที่จะเกิดขึ้นมากถ้ารัฐบาลไม่จริงจังที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศเพราะเกิดทุจริตคอร์รัปชันมหาศาลในการใช้เงินกู้

วันนี้ผมขอเสนอความคิดให้รัฐบาลพิจารณาทำสี่เรื่อง ที่อาจจะช่วยลดความห่วงใยในสามประเด็นนี้ โดยทั้งสี่เรื่องที่เสนออยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร และนายกรัฐมนตรีที่สามารถสั่งการได้ทันที ซึ่งจะเป็นการแสดงจุดยืนชัดเจนว่า รัฐบาลต้องการความโปร่งใสจริงจังตามที่พูด และให้ความสำคัญกับความห่วงใยของประชาชน

เรื่องแรก คือ ลดความเสี่ยงของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่จะมาจากการกู้เงินสองล้านล้านบาท สิ่งที่ควรทำคือรัฐบาลต้องไม่ใช่วงเงินสองล้านล้านบาทที่เป็นเงินตราต่างประเทศ แม้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศจะต่ำมาก สภาพคล่องในโลกมีเยอะ และสถาบันการเงินต่างประเทศพร้อมให้กู้ยืม เพื่อให้ได้ธุรกิจ เหตุผลที่ไม่ควรกู้ เพราะการกู้เงินตราต่างประเทศ จะทำให้ประเทศมีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงที่ต้องชำระคืน ที่อาจมีผลให้ภาครัฐที่ต้องชำระคืนนี้ อาจมีปัญหาผิคนัดชำระหนี้ได้

ประเด็นคือ ในเวลาห้าสิบปีข้างหน้าที่ต้องชำระคืนเงินกู้ ไม่มีใครทราบว่าค่าเงินบาท ณ เวลานั้นจะเป็นเท่าไร ดังนั้น การกู้เป็นเงินตราต่างประเทศจะทำให้ภาระการชำระคืนนี้มีความเสี่ยงเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มเติมเข้ามาอีกโดยไม่จำเป็น เพราะเงินสองล้านล้านบาทที่กู้มาทั้งหมดจะนำไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ ที่จะมีรายได้เป็นเงินบาท ถ้าเรามีรายได้เป็นบาท แต่มีหนี้ที่ต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ ความไม่สอดคล้องนี้คือความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่จะอยู่กับเราตลอดอายุการกู้เงินและเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง โดยเงินที่ต้องใช้เป็นเงินบาท ถ้าต้องการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในโครงการ ก็เอาเงินบาทที่กู้มาไปแลกเป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อใช้จ่าย อันนี้ต้องทำ ไม่ควรยกเว้น รวมถึงกรณีของบริษัทเอกชนร่วมโครงการต้องการให้รัฐกู้เงินซื้อของจากเขา

เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อทำโครงการ รัฐก็ควรต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขในการคัดเลือกบริษัทร่วมโครงการว่า ภาระหนี้ที่จะมีต่อรัฐบาลไทยในการทำโครงการจะต้องเป็นภาระหนี้ในรูปเงินบาทเท่านั้น

ประเด็นนี้สำคัญ ในแง่เศรษฐกิจมหภาค เพราะวงเงินกู้สูงมาก ซึ่งอาจดูแปลกสำหรับคนที่มองแต่อัตราดอกเบี้ยอย่างเดียวในการกู้เงิน เพราะต้นทุนเงินกู้ต่างประเทศขณะนี้ต่ำกว่าการกู้เป็นเงินบาท แต่เมื่อรวมค่าประกันความเสี่ยง ความผันผวนของเงินตราต่างประเทศ ตลอดอายุของโครงการแล้ว การกู้เป็นเงินบาทจะถูกกว่าและปลอดภัยกว่าในแง่ความเสี่ยงที่อาจมีต่อเศรษฐกิจ และถึงแม้หน่วยงานรัฐจะบอกว่าต้องขอกู้บางส่วนเป็นเงินตราต่างประเทศ โดยอ้างว่าสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ก็ไม่ควรทำ เพราะการก่อหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ ก็คือการเพาะเชื้อวิกฤติเศรษฐกิจที่ง่ายที่สุดให้กับคนรุ่นหลัง เหมือนที่ประเทศไทยเคยผ่านความเจ็บปวดมาแล้วเมื่อปี 40 ที่เกิดวิกฤติจากการกู้เงินต่างประเทศโดยภาคเอกชน จากบทเรียนนี้ใครที่ยืนยันจะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ก็ไม่สมควรทำหน้าที่ในเรื่องเศรษฐกิจ ทั้งในระดับการเมืองและข้าราชการประจำ เพราะชัดเจนว่าประมาทและขาดความระมัดระวังที่จะบริหารความเสี่ยงให้กับประเทศ

เรื่องที่สอง ที่รัฐบาลควรทำคือ คัดเลือกโครงการอย่างมีวินัยตามเหตุผลทางวิชาการและข้อเท็จจริง สิ่งที่รัฐควรทำคือ ในทุกโครงการที่รัฐบาลจะลงทุน รัฐบาลต้องบังคับให้มีการศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการที่จะลงทุน (Cost-Benefit Analysis) ทุกโครงการโดยหน่วยงานอิสระ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และเปิดเผยผลการศึกษาดังกล่าวต่อสาธารณชน เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐบาลได้เลือกโครงการลงทุนที่คุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจจริงๆ ในเรื่องนี้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกลั่นกรองโครงการ จะต้องทำหน้าที่เพิ่มเติม ที่ต้องยืนยันและจัดให้มีการศึกษาโดยหน่วยงานอิสระ (ที่ไม่ใช่กระทรวงเจ้าของโครงการ บริษัทเอกชนที่เข้าประมูล หรือสภาพัฒนเอง) เพิ่มเติมจากกระบวนการปกติ และเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน โครงการใดที่ไม่มีการศึกษา หรือไม่ผ่าน ก็ไม่สมควรลงทุน เพราะไม่โปร่งใส และไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ขั้นตอนดังกล่าวนี้ยังทำได้ และต้องทำ เพราะ พ.ร.บ.เงินกู้ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาให้เป็นกฎหมาย

เรื่องที่สาม ก็คือ การสร้างความโปร่งใส ซึ่งเป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีย้ำมาก วิธีสร้างความโปร่งใสที่ดีที่สุดคือ เปิดเผยข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินและการใช้เงิน โดยการจัดตั้งเว็บไซต์ (Website) กลางสำหรับเงินกู้สองล้านล้านบาทขึ้นมาเฉพาะ เพื่อเปิดเผยการกู้เงิน (รวมถึง เงื่อนไขและแหล่งเงินกู้) และการใช้เงินกู้สองล้านล้านบาททั้งหมด ว่ารัฐบาลกู้มาทำอะไร กู้อย่างไร กู้จากใคร และเอาไปใช้ในโครงการอะไร อยู่ที่ไหน ใครเป็นกระทรวงหรือหน่วยงานรับผิดชอบ รายชื่อกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่รับผิดชอบ และรายละเอียดการดำเนินโครงการที่กำลังเกิดขึ้น ในทุกโครงการ ในทุกขั้นตอน ข้อมูลเหล่านี้ขณะนี้ไม่มี หรืออาจมีแต่ไม่มีใครทราบ หรือเปิดเผยแบบกระจัดกระจายจนไม่มีใครเข้าใจ เพราะปัจจุบันไม่มีการเปิดเผยเหล่านี้อย่างเป็นทางการ การเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนจริงจัง และครบถ้วน จะเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะสร้างความไว้วางใจในการทำหน้าที่ของรัฐบาล เพราะในทุกกรณีความไม่โปร่งใสก็คือการทุจริตคอร์รัปชัน

เรื่องทีสี่ ที่รัฐบาลควรทำ คือ รัฐบาลต้องออกกฎหมายบังคับให้บริษัทที่จะเข้าร่วมในทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินสองล้านล้านบาท ต้องเข้าร่วมลงนามในข้อตกลงจริยธรรม (Integrity Pacts) ระหว่างรัฐบาล (ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าของโครงการ ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับโครงการ) ในฐานะผู้กู้เงินและผู้ว่าจ้างกับบริษัทเอกชนทุกบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ โดยประกาศชัดเจนในข้อตกลงว่าทั้งรัฐบาลและบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการจะไม่ทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ต้นจนจบโครงการ และจะเน้นวิธีการทำงานที่เป็นระบบ มีขั้นตอน โปร่งใส และเปิดให้ตรวจสอบได้โดยบุคคลภายนอก โดยระบุในกฎหมายว่าต้องมีการจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบอิสระโดยบุคคลภายนอก (Monitoring Group) เพื่อติดตาม เฝ้าระวัง และประเมินความสำเร็จของโครงการในแง่ความโปร่งใส และการรั่วไหลจากการทุจริตคอร์รัปชันในทุกขั้นตอน

ขั้นตอนข้อตกลง ด้านจริยธรรมนี้ เป็นวิธีปฏิบัติที่ค่อนข้าง "ปกติ" ในต่างประเทศที่ต้องการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น ในการใช้เงินกู้สองล้านล้านบาท ถ้าไม่มีกลไกดังกล่าวนี้รองรับ กระบวนการการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ

กระบวนการธรรมาภิบาลที่ดีสำหรับโครงการลงทุนสองล้านล้านบาทก็จะมี ทำให้ความเสี่ยงต่อการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในเงินกู้สองล้านล้านบาท จะไม่แตกต่างจากสถานการณ์ปัจจุบัน ที่คอร์รัปชันมีมาก

ทั้งนี้เรื่องนี้ รัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจบริหารสามารถทำหรือจัดให้มีได้ ซึ่งจะเป็นการแสดงชัดเจนว่ารัฐบาลจริงใจกับการป้องกันคอร์รัปชันและการใช้เงินกู้สองล้านล้านบาท เพื่อประโยชน์ของประเทศ แต่ถ้ารัฐบาลนิ่งเฉย ไม่ทำ ความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลในเรื่องเงินกู้สองล้านล้านบาท ก็คงยิ่งลดลง และเมื่อประชาชนหมดความไว้วางใจรัฐบาล การทำงานของรัฐบาลในเวลาข้างหน้าก็จะยิ่งลำบากขึ้น

ที่สำคัญ ความไม่ไว้วางใจนี้ อาจนำไปสู่การแสดงออกในรูปของการปฏิเสธไม่ลงทุนซื้อพันธบัตรที่รัฐบาลออก เพื่อเงินสองล้านล้านบาท ทั้งโดยประชาชนคนไทย และนักลงทุนต่างชาติ เพราะขาดความเชื่อมั่นในสิ่งที่รัฐจะทำ ซึ่งถ้าเกิดขึ้น ต้นทุนกู้เงินของรัฐบาลก็จะแพงขึ้นมาก จนอาจไม่สามารถดำเนินโครงการได้

ที่มา

<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/bandid/20130408/498949/เรื่องที่รัฐควรทำเพื่อลดความเสี่ยงเงินกู้สองล้านล้าน.html>