

ข้อมูลการเงินบริจาคของไทยในกองทุนพัฒนาเอเชีย [Asian Development Fund (ADF)]

ADF คืออะไร

กองทุนพัฒนาเอเชีย [Asian Development Fund (ADF)] เป็นกองทุนพิเศษ (Special Fund) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและเก่าแก่ที่สุดที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย [Asian Development Bank (ADB)] ซึ่งเป็นสถาบันทางการเงินที่มุ่งเน้นการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการแก่ภาครัฐและภาคเอกชนต่างๆ ในประเทศสมาชิก ADF จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่ประเทศสมาชิกที่มีฐานะยากจนในรูปเงินกู้ไม่มีดอกเบี้ยและเงินให้เปล่า โดยในกรณีทั่วไปมีระยะเวลาการให้กู้ ๓๒ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๘ ปี ในช่วงระยะเวลาปลอดหนี้จะมีค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑ ต่อปี ในช่วงระยะหลังปลอดหนี้จะมีค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ในกรณีการให้กู้แบบฉุกเฉินมีระยะเวลาการให้กู้ ๔๐ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๑๐ ปี และค่าบริหารจัดการร้อยละ ๑ ต่อปี

เพื่อให้การจัดสรรเงินกู้ของ ADF เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อความต้องการของประเทศสมาชิกที่ยากจน ADB ได้จัดทำเกณฑ์สำหรับการกู้ยืมเงิน โดยกำหนดว่า ประเทศสมาชิกที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัว [Gross National Income (GNI) per capita] สูงกว่าเกณฑ์ที่ ADB กำหนด (Operational Cutoff for ADF Eligibility) จนถือได้ว่าอยู่ในกลุ่มประเทศมีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries) เป็นต้นไป และมีความน่าเชื่อถือทางสถานะการเงินเพียงพอ ไม่มีสิทธิ์กู้ยืมเงินจาก ADF และได้จัดทำระบบการจัดสรรผลการดำเนินงาน [Performance-Based Allocation (PBA)] ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสรรแหล่งเงินจาก ADF ให้กับประเทศสมาชิกที่มีสิทธิ์กู้ยืม ทั้งนี้ การกำหนด GNI per capita ดังกล่าวของ ADF จะอ้างอิงมูลค่าตามเกณฑ์สำหรับการกู้ยืมเงินของสมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ [International Development Association (IDA)] ธนาคารโลก นอกจากนี้ ADB ได้กำหนดกรอบกลไกการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าให้กับประเทศสมาชิกที่ยากจนภายใต้ ADF โดยประเมินตามความเสี่ยงของการประสบปัญหาหนี้ (Risk of Debt Distress) ของแต่ละประเทศ

ADB มีประเทศสมาชิกที่สามารถกู้เงินจาก ADF ได้ทั้งสิ้น ๒๘ ประเทศ แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ ๑) กลุ่มประเทศที่มีสิทธิ์กู้ยืมได้เฉพาะจาก ADF เนื่องจากมีรายได้น้อยและมีความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Repayment Capacity) จำกัด จำนวน ๑๕ ประเทศ อาทิ กัมพูชา อัฟกานิสถาน และ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ ๒) กลุ่มประเทศที่มีสิทธิ์กู้ยืมเงินได้จากทั้ง ADF และแหล่งทุนสามัญ [Ordinary Capital Resources (OCR)] ของ ADB เนื่องจากเป็นประเทศที่มีรายได้อ่อนปานกลาง (Lower Middle Income Countries) ที่มีความสามารถในการชำระหนี้ระดับปานกลาง จำนวน ๑๓ ประเทศ อาทิ บังกลาเทศ เวียดนาม และปากีสถาน ทั้งนี้ ประเทศสมาชิก ADB ที่รับเงินช่วยเหลือจาก ADF สูงสุด ๕ อันดับแรก คือ เวียดนาม บังกลาเทศ อัฟกานิสถาน เนปาล และปากีสถาน (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑: ประเทศที่รับเงินช่วยเหลือจาก ADF มากที่สุด (๕ อันดับแรก)	
	ล้านเหรียญสหรัฐฯ*
๑. เวียดนาม	๕๕๒
๒. บังกลาเทศ	๔๓๘
๓. อัฟกานิสถาน	๓๔๓
๔. เนปาล	๒๙๙
๕. ปากีสถาน	๒๕๘

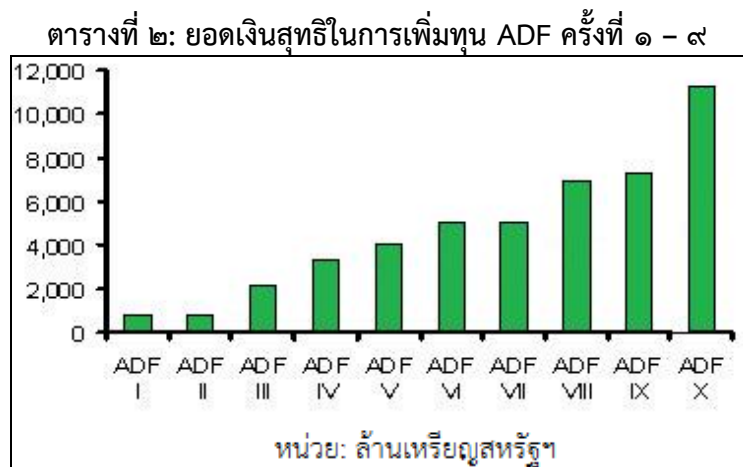
แหล่งข้อมูล: ธนาคารพัฒนาเอเชีย

*มูลค่าเฉลี่ยของปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ ซึ่งรวมเงินช่วยเหลือโครงการในระดับภูมิภาค

ความช่วยเหลือทางการเงินของ ADF ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาคการเงิน และภาคการศึกษา เพื่อลดปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในภูมิภาคเอเชียกลาง เอเชียตะวันตก เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ [Millennium Development Goals (MDGs)] โดยตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา มีการพัฒนาในด้านต่างๆ ภายใต้เงินช่วยเหลือของ ADF ที่ประสบความสำเร็จอยู่เป็นจำนวนมาก และในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๓ เงินช่วยเหลือเพื่อลดความยากจนในภูมิภาคภายใต้ ADF มีมูลค่าเฉลี่ยถึง ๒.๕ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี

การจัดสรรเงินช่วยเหลือของกองทุนพัฒนาเอเชีย

เงินช่วยเหลือภายใต้ ADF ส่วนใหญ่เป็นเงินบริจาคของประเทศสมาชิก ADB โดย ADB ได้เริ่มทำการจัดสรรเงินช่วยเหลือใน ADF ครั้งแรกระหว่างปี ๒๕๑๖ – ๒๕๑๘ และได้ทำการจัดประชุมเพื่อให้ประเทศสมาชิกผู้บริจาคใน ADF ร่วมเจรจาเพิ่มทุนทุกปี โดย ADF มีมูลค่าการเพิ่มทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การเพิ่มทุน ADF ครั้งแรกภายใต้กองทุน ADF I ในปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา (ตารางที่ ๒)



แหล่งข้อมูล: ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔)

ที่ผ่านมา สมาชิกว่าการธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB's Board of Governors) ได้อนุมัติการเพิ่มทุนใน ADF จำนวน ๑๐ ครั้ง ซึ่งล่าสุดได้มีการเห็นชอบในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๑๐ ในกองทุน ADF XI โดยมีระยะเวลาครบคลุมตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙ มีขนาดกองทุนมูลค่า ๗.๙๒ พันล้าน SDR (Special Drawing Rights) หรือเท่ากับประมาณ ๑๒.๔ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ประกอบด้วยเงินที่ได้รับบริจาคจากกลุ่มประเทศผู้บริจาค มูลค่าประมาณ ๒.๙๗ พันล้าน SDR หรือเท่ากับประมาณ ๔.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เงินทุนหมุนเวียนและทรัพยากรภายในของ ADB มูลค่าประมาณ ๔.๖๕ พันล้าน SDR หรือเท่ากับประมาณ ๗.๓ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และเงินจากแหล่งทุนสามัญ [Ordinary Capital Resources (OCR)] ของ ADB มูลค่า ๐.๓ พันล้าน SDR หรือเท่ากับประมาณ ๐.๕ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยกองทุน ADF XI มีประเทศผู้บริจาคทั้งสิ้น ๓๐ ประเทศ เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจำนวน ๑๑ ประเทศ และประเทศนอกภูมิภาคจำนวน ๑๙ ประเทศ โดยมีประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลียเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๓๕ และ ๙ ตามลำดับ ของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมด ทั้งนี้ ในกลุ่มประเทศผู้บริจาคในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มีสมาชิกผู้บริจาคที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคทั้งหมด ๗ ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม สิงคโปร์ ใต้หวัน และประเทศไทย คิดเป็นร้อยละ ๔.๕๖ ของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมด

เงินช่วยเหลือภายใต้กองทุน ADF XI จะมุ่งเน้นไปใช้เพื่อลดปัญหาความยากจนในภูมิภาค โดยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จ (Inclusive Economic Growth) การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sustainable Growth) และการรวมตัวของภูมิภาค (Regional Integration) โดยเน้นการพัฒนาด้านพลังงาน คมนาคม การศึกษา การพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินและภาคเอกชน การสร้างเสริมธรรมาภิบาล และการพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันในสาขาต่างๆ อีกทั้งให้ความสำคัญกับประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาความขัดแย้ง [Fragile and Conflict-affected Situation (FCAS)] และความมั่นคงทางด้านอาหาร (Food Security)

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกองทุนพัฒนาเอเชีย

ประเทศไทยเป็นสมาชิกใน ADB ตั้งแต่ที่ได้เริ่มก่อตั้งในปี ๒๕๐๙ เป็นต้นมา และปัจจุบันเป็นผู้ถือหุ้นใน ADB รายใหญ่ลำดับที่ ๑๗ จากสมาชิกทั้งหมด ๖๗ ประเทศ โดยในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๖ – ๒๕๒๕ ประเทศไทยมีสิทธิ์กู้ยืมเงินจาก ADF และได้กู้ยืมเงินเป็นจำนวน ๗๒ ล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา ๖ โครงการที่เกี่ยวข้องกับภาคการศึกษา เกษตรกรรม และการชลประทาน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ ประเทศไทยไม่ได้ทำการกู้ยืมเงินจาก ADF อีก และได้ชำระหนี้ทั้งหมดแล้ว เมื่อปี ๒๕๕๒ ปัจจุบัน ADB ถือว่าประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศมีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries) และให้สิทธิ์ในการกู้ยืมได้เฉพาะจาก OCR เท่านั้น

ประเทศไทยได้เปลี่ยนสถานะเป็นผู้บริจาคใน ADF โดยเข้าร่วมการบริจาคเงินเพิ่มทุนใน ADF ตั้งแต่การเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ ในกองทุน ADF VII เป็นต้นมา โดยได้เข้าร่วมบริจาคใน ADF แล้วทั้งสิ้น ๕ ครั้ง ซึ่งครั้งแรกได้เข้าร่วมบริจาคเมื่อปี ๒๕๔๐ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ ของกองทุน ADF VII เป็นจำนวนวงเงิน ๑๐๑,๐๒๔,๘๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ๒๕๔๕ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๗ ของกองทุน ADF VIII เป็นจำนวนวงเงิน ๑๐๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๓ เมื่อปี ๒๕๔๘ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๘ ของกองทุน ADF IX เป็นจำนวนวงเงิน ๑๑๙,๖๕๖,๓๔๐ บาท ครั้งที่ ๔ เมื่อปี ๒๕๕๑ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๙ ของกองทุน ADF X เป็นจำนวนวงเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๕ ในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๑๐ ของกองทุน ADF XI เป็นจำนวนวงเงิน ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๓: การบริจาคเงินใน ADF ของประเทศไทย

กองทุน	รอบปี	วันที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ	วงเงิน
ADF VII	๒๕๔๑-๒๕๔๓	๑ เมษายน ๒๕๔๐	๑๐๑,๐๒๔,๘๐๐ บาท
ADF VIII	๒๕๔๕-๒๕๔๗	๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕	๑๐๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท
ADF IX	๒๕๔๘-๒๕๕๑	๑๘ มกราคม ๒๕๔๘	๑๑๙,๖๕๖,๓๔๐ บาท
ADF X	๒๕๕๒-๒๕๕๕	๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑	๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
ADF XI	๒๕๕๖-๒๕๕๙	๖ มีนาคม ๒๕๕๕	๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

สำหรับกองทุน ADF XI ซึ่งเป็นการเพิ่มทุน ADF ครั้งล่าสุด และครอบคลุมปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ กระทรวงการคลังได้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคเพิ่มทุนในวงเงินไม่เกิน ๑๖๐ ล้านบาท (โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมบริจาคเป็นจำนวนวงเงิน ๑๕๐ ล้านบาท) และให้คงสัดส่วนการบริจาคของไทยให้ไม่ต่ำกว่าในการเพิ่มทุนครั้งที่ ๙ ของกองทุน ADF X เนื่องจากเห็นว่า ADF มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาความยากจน เพื่อนำไปพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว ซึ่งรวมถึงกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง [Greater Mekong Subregion (GMS)] อาทิสถาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และพม่า โดยประเทศไทยจะมีบทบาทในการผลักดันให้ ADB เพิ่มความสำคัญให้แก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการลงทุนในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวด้วย โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้าร่วมบริจาคในกองทุนพัฒนาเอเชีย

การเข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF ทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ดังนี้

๑. การเข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF เป็นการบริจาคเงินแหล่งเดียวที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่แสดงให้เห็นประเทศไทยเห็นถึงนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่มีความยากจนของประเทศไทย และบทบาทความเป็นผู้ให้ของไทยต่อประเทศยากจนในเวทีระหว่างประเทศ

๒. การที่ประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคเพื่อเพิ่มทุนใน ADF จะช่วยเพิ่มบทบาทในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการลงทุนในภูมิภาค อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว

๓. การเข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF เป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้รับเหมาและที่ปรึกษาของประเทศไทยเข้ารับงานภายใต้ ADF หรือ OCR ของ ADB ต่อไปในอนาคต ซึ่งตั้งแต่การเริ่มจัดตั้ง ADF เมื่อปี ๒๕๑๖ ผู้ประกอบการจากประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) สำหรับโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิก ADF ทั้งในรูปแบบการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างและที่ปรึกษาของโครงการต่างๆ คิดเป็นมูลค่ากว่า ๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งนี้ การเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้างของผู้ประกอบการไทยภายในประเทศสมาชิก ADF ได้มีขึ้นก่อนประเทศไทยเข้าร่วมบริจาคเงินในกองทุน ADF VII ครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๐ และหลังจากที่ไทยได้เข้าร่วมบริจาคเงินใน ADF ผู้ประกอบการไทยได้มีส่วนร่วมในโครงการในประเทศ ADF เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ผลักดันผู้รับเหมาและที่ปรึกษาไทยเข้ารับงานภายใต้โครงการที่ประเทศเพื่อนบ้านกู้เงินจากประเทศไทย โดยการประสานกับ ADB ในการให้กู้ร่วมระหว่างประเทศไทยกับ ADB ในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรวมถึงธนาคารโลกและธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น [Japan Bank for International Cooperation (JBIC)]

ส่วนความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ
สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗