

กัมพูชา: การแปลงโฉมจากผู้รับเงินช่วยเหลือ สู่การเป็นรัฐลูกหนี้

เอกสารวิชาการฉบับพิเศษ (Occasional Paper) เลขที่ 3/2568

สถาบันนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (Institute for Strategic Policy - ISP)

ธันวาคม 2568

บทนำ

ในปี 2558 ธนาคารโลกได้ยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของกัมพูชาจากประเทศ "รายได้ต่ำ" สู่เศรษฐกิจ "รายได้ปานกลางระดับล่าง" อย่างเป็นทางการ การจัดระดับใหม่นี้ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ประเทศผู้บริจาค ต่างปรับลดเงินช่วยเหลือ (Grants) ที่ให้แก่กัมพูชา การลดลงดังกล่าวบีบบังคับให้กัมพูชาต้องเปลี่ยนทิศทางไปสู่การกู้ยืมเงิน แบบเงื่อนไขผ่อนปรน (ดอกเบี้ยยต่ำ) จากประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ ที่พร้อมที่จะให้เงินกู้ดังกล่าวแก่กัมพูชา ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลกัมพูชา ก็เริ่มแสวงหา "แหล่งรายได้ใหม่" เพื่อเติมเต็มช่องว่างที่กว้างขึ้นในงบประมาณแผ่นดิน โดยในปี 2554 รัฐบาลได้สถาปนา "ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการหนี้" ขึ้นอย่างเป็นทางการ

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นว่าประสบความสำเร็จอย่างน่าพึงพอใจ โดยในปี 2562 หนี้สาธารณะต่างประเทศของกัมพูชาอยู่ในระดับต่ำเพียง 20.8% ของ GDP อย่างไรก็ตาม ในปี 2563 การแพร่ระบาดของโควิด-19 กลายเป็นตัวเร่งสำคัญที่ทำให้ "การกู้ยืมเพื่ออุดหนุนงบประมาณ" กลายเป็นความจำเป็นพื้นฐาน และเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลกัมพูชาจะมีความมุ่งมั่นต่อการจัดสร้าง "แหล่งรายได้ใหม่" ต่างๆ (รายงานของ Global Initiative Against Transnational Organized Crime หรือ GI-TOC ระบุว่า ปี พ.ศ. 2560 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อการเปิดเขตพื้นที่ลงทุนขนาดใหญ่ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ของเมืองสีหนุวิลล์ รวมถึงในจังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ได้กลายเป็น 'เกราะกำบัง' ที่เอื้ออำนวยให้ขบวนการลักลอบเปิดบ่อนพนันออนไลน์ แก๊งคอลเซ็นเตอร์ และธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ สามารถเข้ามาปักรากฐานในกัมพูชาได้อย่างมั่นคง)

เมื่อถึงสิ้นปี 2563 หนี้ต่างประเทศได้พุ่งสูงขึ้นเป็น 25.2% ของ GDP หรือคิดเป็นมูลค่า 8.81 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยประมาณ 70% เป็นหนี้ทวิภาคี และอีก 30% มาจากสถาบันระหว่างประเทศ

การบริหารจัดการการคลังในปัจจุบัน

ในปี 2568–2569 สถานภาพทางการเงินของกัมพูชา แสดงให้เห็นถึงการพึ่งพาการกู้ยืมจากภายนอกอย่างหนัก เพื่อประคับประคอง งบประมาณแผ่นดิน เมื่อความช่วยเหลือในรูปแบบ "เงินให้เปล่า" จากประเทศตะวันตก

ลดลงอย่างต่อเนื่อง และมีนัยสำคัญ ทำให้กัมพูชามีความจำเป็นมากขึ้น ที่ต้องหันไปหาเงินกู้ เงื่อนไขผ่อนปรน จากเจ้าหนี้รายประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

สำหรับปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลกัมพูชาได้ประกาศแผนการใช้จ่ายรวมประมาณ 1.02 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ (331,500 ล้านบาท) โดยมีความต้องการกู้ยืม ตามแผนงานที่ 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (100,750 ล้านบาท) เพื่อชดเชยการขาดดุล และระดมทุนสำหรับโครงการลงทุนสาธารณะ

5 อันดับต้นของผู้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กัมพูชาในลักษณะให้เปล่า (2568–2569)

รายชื่อต่อไปนี้ คือผู้ให้เงินช่วยเหลือรายประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันเป็นแหล่งทุนหลักเพื่อการพัฒนาของกัมพูชา

อันดับ	พันธมิตร / ผู้บริจาค	ประมาณการความช่วยเหลือ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	ขอบข่ายการดำเนินงานหลัก
1	จีน	1,200 - 1,500 (39,000 – 48,750 ล้านบาท)	โครงสร้างพื้นฐาน (คลองฟูนันเตโซ), พลังงาน, การป้องกันประเทศ
2	ญี่ปุ่น	480 – 520 (15,600 – 16,900 ล้านบาท)	ท่าเรือสีหนุวิลล์, การประปาเขตเมือง, เศรษฐกิจดิจิทัล
3	ธนาคารโลก	250 – 300 (8,125 – 9,750 ล้านบาท)	การปฏิรูปการศึกษา, ถนนในชนบท, ระบบสาธารณสุข
4	ADB (ธนาคารพัฒนาเอเชีย)	180 – 220 (5,850 – 7,150 ล้านบาท)	เสถียรภาพทางการเงิน, การปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ, เทคโนโลยีดิจิทัล
5	เกาหลีใต้	120 – 150 (3,900 – 4,875 ล้านบาท)	โครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง, ICT, การพัฒนาชนบท

จุดเปลี่ยนทางการเงินที่สำคัญในปี 2568–2569

- **การพุ่งสูงของการกู้ยืม:** เพื่อสนับสนุนงบประมาณปี 2569 รัฐบาลวางแผนกู้เงิน 2.25 พันล้าน Special Drawing Rights - SDR (ประมาณ 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพิ่มขึ้น 12.5% จากปี 2568 ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านจากการ "รับความช่วยเหลือ" ไปสู่การ "บริหารจัดการหนี้"
- **ปัจจัยจากจีน:** จีนยังคงเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดและเป็นแหล่งเงินทุนหลัก ในปี 2568 จีนเริ่มเข้ามา "เติมเต็ม" ช่องว่างที่ผู้บริจาคตะวันตกทิ้งไว้ เช่น เงินช่วยเหลือฉุกเฉิน 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (130 ล้านบาท) สำหรับการเก็บกู้กับระเบิด และการสนับสนุนโครงการคลองฟูนันเตโซที่ยังคงหาข้อยุติที่ชัดเจนไม่ได้

- **การลดบทบาทของตะวันตก:** หลังจากการปิดตัวของ USAID ในกลางปี 2568 และการตัดงบประมาณของสหภาพยุโรป (EU) ความช่วยเหลือ (ODA) จากตะวันตกได้เปลี่ยนไปสู่โครงการเป้าหมายด้าน "สิทธิมนุษยชน" และ "สภาพภูมิอากาศ" แทนที่จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่
- **โครงสร้างหนี้:** ณ สิ้นปี 2568 หนี้ต่างประเทศของกัมพูชาอยู่ที่ 1.254 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ (407,550 ล้านบาท) โดย 61% เป็นหนี้จากเจ้าหนี้รายประเทศ (ส่วนใหญ่คือจีน) และ 39% มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

นักวิเคราะห์อิสระ และ NGO Forum on Cambodia ได้ส่งสัญญาณเตือนเกี่ยวกับ "อัตราการกู้ยืมที่น่ากังวล" โดยเตือนว่าหากปราศจากการตรวจสอบการทุจริตที่เข้มแข็ง เงินทุนจำนวนมากเหล่านี้เสี่ยงที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่กลุ่มชนชั้นนำ ในขณะที่กิจการหนี้ที่ไม่ยั่งยืนไว้ให้คนรุ่นหลัง

บทสรุป

ภูมิทัศน์ทางการเงินปี 2568–2569 เผยให้เห็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ เมื่อกัมพูชาเปลี่ยนผ่านจากผู้รับเงินช่วยเหลือไปสู่รัฐที่มีภาระหนี้สินต่างประเทศสูง ด้วยแผนการใช้จ่าย 1.02 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ (331,500 ล้านบาท) ที่ต้องกู้เงินใหม่ถึง 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (100,750 ล้านบาท) ทำให้ประเทศต้องพึ่งพาเจ้าหนี้รายประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะเงินที่ครองส่วนแบ่งใหญ่ที่สุด ทั้งในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และหนี้ต่างประเทศ โดยรวม

การหันไปหาเงิน เกิดขึ้นพร้อมกับการลดลงอย่างรวดเร็วของอิทธิพลตะวันตก อันส่งผลให้กัมพูชามีแหล่งทุนที่หลากหลายน้อยลง ซึ่งสัญญาณเหล่านี้บ่งชี้ถึงอนาคตที่เปราะบางของสุขภาพทางการเงิน ซึ่งการกระจุกตัวของหนี้ 61% อยู่ภายในกลุ่มเจ้าหนี้รายประเทศ ผนวกกับแผนการกู้ยืมที่เพิ่มขึ้น 12.5% ได้กระตุ้นให้กลุ่มผู้เฝ้าระวังด้านความเสี่ยงเครดิตอธิปไตย (Sovereign Credit Risks) ออกมาเตือนเรื่องความยั่งยืนของความสามารถในการชำระหนี้สิน

ความขัดแย้งทางพรมแดนกับประเทศไทยที่กำลังดำเนินอยู่ ก็ไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น เนื่องจากความขัดแย้งดังกล่าว ได้นำไปสู่การใช้จ่ายจำนวนมากที่ไม่ได้วางแผนไว้ การไหลออกของเงินลงทุนต่างชาติ และนักท่องเที่ยวต่างชาติ รวมทั้งการหยุดชะงักของรายได้จาก "แหล่งรายได้ใหม่" และการตกงานของแรงงานกัมพูชากว่า 1.2 ล้านคน ที่เคยทำงานในไทย

ดังนั้น สิ่งที่กำลังเผชิญอยู่ คือความท้าทายรอบด้านที่จะเด่นชัดยิ่งขึ้นในปี 2569 ซึ่งทำให้ไม่แน่นอนว่าเงินกู้ 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (100,750 ล้านบาท) ตามแผนนั้นจะเพียงพอสำหรับการพยุงเศรษฐกิจหรือไม่ เหนือสิ่งอื่นใด คือปัญหาการทุจริตและระบบพวกพ้องที่ฝังรากลึก หากปราศจากการตรวจสอบการใช้จ่ายและมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ มีความเสี่ยงสูงที่เงินทุนและเงินกู้ยืม จำนวนมหาศาล จะ

เกิดประโยชน์เพียงกับกลุ่มชนชั้นนำ และโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ของบุคคลกลุ่มนี้ ในขณะที่
ประชาชนและคนรุ่นหลังต้องแบกรับภาระหนี้สะสม ที่อาจเติบโตแซงหน้าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง
ของประเทศในไม่ช้า

ติดต่อ:

คุณพนา จันทรวีโรจน์

ผู้อำนวยการ

สถาบันนโยบายยุทธศาสตร์ (ISP)

Jpana88@gmail.com