

### 5. ความสามารถทางการคลัง : ยุทธวิธีแก้ปัญหานี้

เท่าที่บทความนี้ได้เสนอมานั้น อาจจะสรุปได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะของไทยนั้น เกิดจากความจำเป็นอันเนื่องมาจากฐานะทางการคลังและ เกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาประเทศชาติ เป็นสาเหตุใหญ่ จากการศึกษาพบว่าหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศได้มีส่วนก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย แต่ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นเบื้องหลังของความเจริญเติบโตนี้มิได้ถือสัญญาณอันน่ายินดีด้วยเลย เพราะแนวโน้มของภาระหนี้ทั้งสองประเภท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย กำลังมีอัตราเพิ่มที่สูงขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง (ตาราง 16)

ปัญหาการก่อหนี้สาธารณะภาครัฐบาล ส่วนหนึ่งเกิดจากความจำเป็นทางการคลัง และหนี้ส่วนนี้มีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้สาธารณะทั้งหมด<sup>1</sup> ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการขาดดุลทางการคลังน่าจะ เป็นวิธีหนึ่งในการลดปัญหาการก่อหนี้ และจะ เป็นการเพิ่มความสามารถในการชำระภาระหนี้ได้

การแก้ปัญหาก่อนหนี้สาธารณะด้วยมาตรการทางการคลังนั้นย่อมจะ เป็นการแก้ไขปัญหานี้ที่ต้นเหตุซึ่งย่อมดีกว่ามาตรการแก้ปัญหานี้ โดย การกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับ "การสร้างหนี้" "การใช้หนี้" และ "การคืนหนี้" เพราะถึงแม้ว่ามาตรการเหล่านั้นจะใช้ความคุมมิให้เกิดปัญหานี้บานปลาย แต่ก็ เป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้ที่ปลายเหตุ และในระยะสั้นเท่านั้น

วิธีหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพทางการคลังก็คือ การเร่งระดมทรัพยากรภายในประเทศในรูปของภาษีอากร เพื่อที่รัฐบาลจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นให้เท่ากับหรือสูงกว่าการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ

อีกวิธีหนึ่งของการเพิ่มความสามารถทางการคลังก็คือ รัฐบาลจะต้องปรับปรุงระบบการใช้จ่ายสาธารณะของคนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากขึ้น เพื่อ เป็นการลดปัญหาการขาดดุล และแก้ปัญหาก่อนหนี้สาธารณะ

<sup>1</sup> ตาราง 17

## 5.1 ด้านรายได้

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นพอสรุปได้ว่า การก่อกั้นสาธารณะได้มีส่วนช่วยให้เกิดการขยายตัวทาง เศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้น แต่สัดส่วนของภาษีอากรต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP) กลับเพิ่มขึ้นในอัตราที่เชื่องช้ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา สัดส่วนดังกล่าวมีค่าเพียงร้อยละ 12 - 15 (ตาราง 18) ซึ่งจัดว่าต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของ ภาษีอากรต่อ GDP ของประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลางจำนวน 19 ประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนภาษีอากรต่อ GDP ถึงร้อยละ 17.8<sup>1</sup> จึงเป็นที่สงสัยว่า ผู้ที่ได้ประโยชน์จากผลการพัฒนาไปแล้ว อาจยังมิได้รับภาระด้านภาษีในส่วนที่จ่ายคืนดอกเบี้ยเงินกู้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่ารัฐบาลไทยยังมีช่องทางในการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรได้อีกมาก การปรับปรุงความสามารถในการหารายได้ของรัฐนี้อาจปรับปรุงได้ 3 ด้านด้วยกันคือ (1) ขบวนการจัดเก็บภาษี (2) ฐานภาษี และ (3) อัตราภาษี

5.1.1 ขบวนการจัดเก็บ ขบวนการจัดเก็บภาษีอากรที่ด้อยประสิทธิภาพดูเหมือนว่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่แล้ว เกิดจากการขาดบุคคลากร มีวิธีเก็บข้อมูลที่ล้าสมัย ยังมีความบกพร่องในวิธีการประเมินและการจัดเก็บ ซึ่งยิ่งผลให้เกิดการบิดเบือนระบบบัญชีและตัวเลขในการชำระภาษีอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้น รัฐบาลเองก็ขาดบุคคลากรในการตรวจสอบบัญชีอย่างทั่วถึงจนเป็นเหตุทำให้รัฐเก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย<sup>2</sup>

ปัญหาเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรอาจแก้ไขได้โดยการ :

1. ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ให้เป็นไปตามสายงาน แทนที่จะให้เป็นไปตามประเภทของภาษีดัง เช่นทุกวันนี้ ในปัจจุบันการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรตามสายงานสำหรับ

<sup>1</sup> ธนาคารโลก อ้างแล้ว หน้า ๘๑

<sup>2</sup> ธนาคารโลก อ้างแล้ว หน้า ๘๕

## ตารางที่ 18

เปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาล กับผลิตภัณฑ์ในประเทศ

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้ของรัฐบาล <sup>1</sup>	ผลิตภัณฑ์ใน <sup>2</sup> ประเทศ GDP (Current Prices)	รายได้ของรัฐบาลคิด เป็นร้อยละของ ผลิตภัณฑ์ในประเทศ
2519	42,915.9	337,635	12.7
2520	52,157.6	393,030	13.3
2521	62,142.9	469,952	13.2
2522	75,089.8	556,240	13.5
2523	92,689.8	684,930	13.5
2524	110,486.0	786,166	14.1
2525	113,654.1	846,136	13.4
2526	137,450.9	928,548	14.8
2527	156,000.0	1,039,300	15.0
2528	178,000.0	1,173,900	15.2

- หมายเหตุ 1 ปี 2519-2526 เป็นตัวเลขจริง  
 ปี 2527 เป็นตัวเลขประมาณการปรับปรุง  
 ปี 2528 เป็นตัวเลขประมาณการ
- 2 ปี 2526 เป็นตัวเลขเบื้องต้น  
 ปี 2527-2528 เป็นตัวเลขประมาณการ

- ที่มา 1 สำนักงบประมาณ  
 2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรมสรรพากรได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ยังเหลือแต่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ซึ่งกำลังอยู่ใน  
ขั้นพิจารณาดำเนินการ

2. กระจายอำนาจการจัด เก็บภาษีให้กว้างขวางขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัด  
เก็บในเรื่องนี้กรมสรรพากรได้เริ่มมีการกระจายอำนาจการจัด เก็บภาษีในกรุงเทพออกเป็น 8 หน่วยงาน  
ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุน และถ้าจะให้ประสิทธิภาพการจัด เก็บเพิ่มขึ้นไปอีก ควรกระจายออกเป็น  
หน่วยย่อยมากขึ้นอีกทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัด

3. อบรมและฝึกฝนให้เจ้าหน้าที่ เกิดความรู้ความ เข้าใจในการจัด เก็บภาษี เพื่อ  
เพิ่มประสิทธิภาพการจัด เก็บ

4. ระบบการจัด เก็บข้อมูลซึ่งปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ค่อนข้างล่าช้า ควรมีการจัดตั้งระบบ  
การเก็บข้อมูลสำหรับผู้เสียภาษีให้เป็นระเบียบและหยิบใช้ได้ทันที โดยใช้วิทยาการสมัยใหม่ เช่น  
เครื่องคอมพิวเตอร์ เข้าช่วยมากขึ้น

5. การตั้งเป้าหมายการจัด เก็บภาษีควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริง ไม่ควรใช้  
เป้าหมายการจัด เก็บภาษีเป็นตัวปรับความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ดังที่ปฏิบัติ  
กันอยู่ เพื่อที่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะได้มีกำลังใจในการจัด เก็บ เป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัด  
เก็บได้ทางหนึ่ง

5.1.2 โครงสร้างภาษี โครงสร้างภาษีของไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนของ  
การเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเพิ่มประเภท (ฐาน) ภาษีและอัตราภาษี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการ  
ประกาศเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังมีภาษีอีกหลายประเภท ซึ่งรัฐบาลสามารถเพิ่ม  
ฐานและอัตราภาษีได้อีก<sup>1</sup> เช่น

ก. ภาษีมรดก และภาษีจากรายได้อื่นเนื่องมาจากการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สิน  
(captial gains) ควรให้มีการเริ่ม เก็บโดยนำมาคำนวณเป็นรายได้ทั่วไป และยอมให้แบ่งรายได้  
นั้นเป็นส่วน ๆ เพื่อผ่อนเสียภาษี

<sup>1</sup> ข้อคิดเห็นเหล่านี้ผู้เขียนได้รวบรวมมาจากรายงานของธนาคารโลกชื่อ  
Thailand : Managing Public Resources for Structural Adjustment, 1984,  
p. 88.

ข. ควรลดการยกเว้นภาษีให้แก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งพึ่งตนเองได้

ค. ควรปรับช่องว่างอัตราภาษีที่เก็บจากกำไรของบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์และไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ (30 และ 40% ตามลำดับ) ให้แคบลง เพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐ และความเป็นธรรมในสังคมควรเพิ่มภาษีสำหรับบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์หรืออาจจะคงอัตราเดิมไว้เป็นฐานภาษีและใช้ภาษีอัตราก้าวหน้า กับบริษัททั้งสองกลุ่มแทน ถ้ายังให้มีการจัดเก็บรูปเดิมอยู่ บริษัทเล็ก ๆ แต่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์จะต้องเสียภาษีมากกว่าบริษัทใหญ่ ที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์

ง. สำหรับภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่ยุ่งยากซับซ้อนในปัจจุบันให้ง่ายแก่การเก็บมากขึ้น เช่น อาจลดอัตราภาษีที่มีอยู่มากมายให้เหลือเพียง 3 อัตรา โดยเก็บอัตราต่ำสำหรับสินค้าที่จำเป็นหรือที่ใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต เก็บในอัตราสูงสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย และจัดเก็บในอัตรากลางสำหรับสินค้าในช่วงที่เหลือ เป็นต้น

## 5.2 โครงสร้างและระบบงบประมาณรายจ่าย

ปัญหาโครงสร้างด้านรายจ่ายของภาครัฐบาลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบทความนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 ประเด็นคือ

- (ก) ปัญหาโครงสร้างรายจ่าย
- (ข) ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว
- (ค) ปัญหารายจ่ายอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจ
- (ง) ปัญหาด้านการบริการและดำเนินงาน และ
- (จ) ปัญหาการใช้เงินคงคลัง

### 5.2.1 ปัญหาโครงสร้าง โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาลในปัจจุบันได้

บ่งบอกถึงลักษณะที่มีความยืดหยุ่นน้อย ร้อยละ 75-80 ของงบประมาณรายจ่ายเป็นส่วนประกอบของงบประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่หลีกเลี่ยงได้ยากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย ลักษณะงานที่สัดส่วนของงบประจำต้องลงทุนสูงมีลักษณะงานอื่น ได้แก่ การศึกษา การป้องกันประเทศ และการชำระหนี้เงินกู้ ทั้ง 3 รายการรวมกันจะใช้งบประมาณประจำทั้งหมดประมาณร้อยละ 61.9 - 67.2 ในขณะที่ใช้งบลงทุนเพียงเล็กน้อย

การลดรายจ่ายด้านชำระหนี้เงินกู้ยืม ปัจจุบันรัฐบาลได้มีมาตรการหลายด้าน ควบคุมมิให้รายจ่ายดังกล่าว เกินกำลังอยู่แล้ว<sup>1</sup>

ส่วนการลดรายจ่ายด้านการศึกษาและด้านการป้องกันประเทศนั้น อาจทำได้โดยการลดอัตราการเติบโตของรายจ่ายส่วนนี้ และแก้ปัญหาโดยการสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรอันเป็นรายจ่ายประจำของทุกหน่วยงาน (ไม่เฉพาะด้านการศึกษาและด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น) ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น เช่น ลดอัตราการเพิ่มของกำลังคนในหน่วยราชการ และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคคลากรให้สูงขึ้น เพื่อให้รองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการเติบโตของหน่วยงาน

เรื่องการจำกัดอัตราการเพิ่มกำลังคนนี้รัฐบาลได้เริ่มทำบ้างแล้ว แต่เรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการยังไม่เป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน

5.2.2 ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาการใช้จ่ายของรัฐดูเหมือนจะเป็นตัวแกนในการก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาการก่อหนี้ ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลควรพยายามแก้ปัญหาการขาดดุล ลดอัตราการขยายตัวแท้จริงของงบรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวไว้ประมาณร้อยละ 4-5 ต่อปี และควรดำรงอัตรานี้ไว้อย่างน้อยตลอดระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525/29)<sup>2</sup> ข้อเสนอเชิงจะปฏิบัติได้เพราะงบประมาณที่แท้จริงได้เริ่มมีอัตราการเพิ่มที่ต่ำลงมาตั้งแต่ปี 2526 แล้วนอกจากนั้น รัฐบาลควรดำเนินนโยบายอันควบคู่ไปด้วย เช่น

ก. ควรดำเนินนโยบายงบประมาณมิให้เกิดการขาดดุลในระดับสูง โดยการตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานรวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีพันธะผูกพันอย่างครบถ้วน เป็นการปิดช่องโหว่ป้องกันมิให้หน่วยงานใดหันไปก่อหนี้นอกงบประมาณ จนเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ในเงินคงคลัง ดังเช่นที่เป็นปัญหาในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>2</sup> ศุภชัย พานิชภักดิ์, อ้างแล้ว

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง



ข. ควรละเว้นการใช้เงินกู้จากธนาคารกลาง เพราะอาจจะทำให้เกิดเงินเพื่ออันจะมีผลทำให้งบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นอีก<sup>1</sup> เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะลดบทบาทในการเป็นผู้รับซื้อพันธบัตรรัฐบาลลง โดยการปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลให้อยู่ในระดับสูงใกล้เคียงกับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ เพื่อเพิ่มความนิยมของประชาชนและธนาคารพาณิชย์เอง นโยบายนี้ได้ให้ผลชัดเจนมาตั้งแต่ปี 2524 แล้ว จึงนับเป็นนโยบายที่น่าสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไป

ข้อเสนอนี้ อาจไม่ได้รับความเห็นชอบจากบุคคลบางฝ่าย เพราะการก่อกำหนดวิธีนี้เป็น การแย่งเงินออมจากนักลงทุนภาคเอกชน จากการศึกษาของ ศิริ การเจริญดี<sup>2</sup> พบว่า ผลของการขายพันธบัตรในท้องตลาดมีส่วนทำให้การลงทุนของเอกชนลดลงจริงในช่วง 1966 - 1980 แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายหลักของรัฐบาลว่าจะมีทิศทางอย่างไร

ค. เนื่องจากภาวะหนี้ต่างประเทศของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงอยู่แล้ว การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อเข้าร่วมทุนกับเอกชนหรือการซื้อหุ้นเอกชนจากเงินกู้ต่างประเทศนั้นไม่ควรจะให้มีอีกต่อไป เพราะอัตราดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้ดังกล่าวค่อนข้างสูง ไม่ผ่อนปรน และยังผันแปรตามตลาดโลกอีกด้วย เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาในกล่มลาตินอเมริกาแล้ว จนต้องประสบกับปัญหาการชำระคืนหนี้ในที่สุด ขณะนี้มีโครงการเอกชนต่าง ๆ ที่กำลังขอให้รัฐร่วมทุนหรือซื้อหุ้นอยู่ 6 โครงการ รวมเป็นเงินถึง 1,085 เหรียญสหรัฐอเมริกา โครงการทั้ง 6 ได้แก่ Magnesia Klieger, Oil Shale, Soda Ash, Oil Field Development, โรงงานปุ๋ยแห่งชาติ และ LNC รัฐบาลควรศึกษาให้แน่ใจก่อนร่วมลงทุน

5.2.3 ปัญหาวิสาหกิจ วิสาหกิจที่ดำเนินการอย่างด้อยประสิทธิภาพ ย่อมทำให้รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนการชำระหนี้ เงินชดเชยผลขาดทุน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระในด้านรายจ่ายงบประมาณ แนวนโยบายที่ควรปฏิบัติมีดังนี้คือ

<sup>1</sup> หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>2</sup> Siri Garnjarerndee "Competing Use of Resources Between the public and the private sector in Thailand, Bank of Thailand, 21 May 1984.

{ก) ทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบ เศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน เสียใหม่ รัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินการอย่างด้อยประสิทธิภาพและขาดทุนมาโดยตลอด เช่น องค์การขนส่งมวลชน การรถไฟแห่งประเทศไทย ควรจะได้มีการพิจารณาเปลี่ยนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน

(ข) ในปัจจุบันรัฐบาลขาดนโยบายการควบคุมการก่อกั้นภาครัฐวิสาหกิจได้เด่นชัด ทำให้ใช้เงินกู้ยืมอย่างขาดประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการควบคุมการก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจให้มีการควบคุมการก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจให้เข้มงวดขึ้นโดย<sup>1</sup>

- ขยายขอบเขตของพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กร เช่นเดียวกับที่ได้มีกำหนดวงเงินสูงสุด ควบคุมการก่อกั้นของรัฐบาล และกำกับดูแลการก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด และสถาบันการเงิน
- ในการวิเคราะห์โครงการของรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรให้มีการพิจารณาถึงผลตอบแทนทางการเงิน เปรียบเทียบกับต้นทุนการกู้ยืม เป็นหลัก เกณฑ์สำคัญ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองได้
- ควรปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณมาตรา 23 ให้มีความกระชับยิ่งขึ้น เพื่อ จำกัดภาระหนี้อันเกิดจากหน่วยราชการใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณ
- เพื่อทดแทนการพึ่งพาเงินกู้ต่างประเทศในรูปของทุนหมุนเวียนเป็นเงินบาท สมควรพิจารณาให้มีการระดมเงินทุนจากแหล่งภายในประเทศด้วยการเร่งพัฒนา ตลาดพันธบัตรรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยประสานงานกับการออกพันธบัตรรัฐบาล เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันเอง

<sup>1</sup>ความเห็นในตอนต่อไปนี้ได้สรุปย่อมาจากเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทย



5.2.4 ปัญหาการบริหารงานและค่าเงินการ รัฐบาลควร เข้มงวดให้หน่วยงานทุกหน่วยของรัฐมีวินัยทางการคลัง เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินในงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารโครงการเงินกู้ต่างประเทศ มักจะปรากฏว่ามีการรับสัญญาเงินกู้โดยที่โครงการการเซ็นสัญญาเงินกู้ โดยที่โครงการไม่พร้อมที่จะดำเนินการทำให้รัฐบาลต้องชำระค่าธรรมเนียมผูกพันมีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาดังแสดงในตารางที่ 19

ตารางที่ 19

ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (ล้านบาท)

	2523	2524	2525	2526
รัฐบาล	82.4	98.2	128.2	153.7
รัฐวิสาหกิจ	51.0	115.0	159.0	157.0
รวม	123.4	213.2	287.2	310.7

เพื่อให้การใช้งบรายจ่ายของภาครัฐบาลเกิดประสิทธิผล จึงเห็นควรว่าในการต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความพร้อม และ/หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่น่าจะ เข้มงวดไม่ให้ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

5.2.5 ปัญหาการใช้เงินคลัง รายจ่ายจากเงินคลังของรัฐบาลจัด เป็นรายการหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะเรียกใช้เพื่อชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ขาดดุลอยู่ ในสภาพที่รัฐบาลเป็นหน่วยขาดดุลเช่นนี้ การใช้เงินคลังอย่างมีประสิทธิภาพและอย่าง เป็นระบบย่อม เป็นงานทางหนึ่งในการลดรายจ่ายคอกเบี้ยภาครัฐบาลและแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังได้ ปัญหาเกี่ยวกับเงินคลังที่ควรปรับปรุงได้แก่

(1) เงินคลังอันประกอบด้วยเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยปกติจะถูกเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้แยกส่วนเงินในงบประมาณออกจากเงินนอกงบประมาณ (ซึ่งเป็นเงินที่รัฐมีข้อผูกพันจะต้องจ่ายถึงเมื่อขอเบิกถอน) การเก็บเงินลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดการเข้าใจผิดในฐานะการเงินของกระทรวงการคลัง และทำให้ตัดสินใจใช้เงินคลังผิดพลาดได้

ควรให้มีการพิจารณาแยกการบริหารเงินของรัฐออกเป็นสองส่วนให้เด่นชัด

(2) การจ่ายเงินคงคลังเป็นเงินยืมตามมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือตามมติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน ในปัจจุบันมิได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นตัวเลขเงินชดใช้ตัวเงินที่ได้จ่ายไปก่อนแล้ว ทำให้เงินคงคลังที่มีอยู่ยังมีน้อยกว่าเงินนอกงบประมาณซึ่งมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเงินและเงินในงบประมาณที่มีข้อผูกพันต้องจ่ายต่อไป การจ่ายเงินไปเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังมาแล้ว เมื่อปี 2523-25 (ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น)

ดังนั้น จึงควรแก้กฎหมายให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่าย ชดใช้เงินยืมจากเงินคลังเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการป้องกันภัยวิกฤตการณ์เงินคงคลังที่อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

(3) เงินคงคลังคือเงินสดที่รัฐบาลเก็บไว้ที่คลัง ณ ขณะใดขณะหนึ่ง โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเงินฝากแต่อย่างใด การเก็บรักษาเงินคงคลังมากไป ในขณะที่รัฐบาลเป็นหน่วยขาดดุลเช่นนี้ย่อมทำให้สูญเสียดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศไปโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าเก็บไว้น้อยเกินไป อาจทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐบาลหยุดชะงักลงได้ จากการสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์<sup>1</sup> พบว่ายังไม่มีการศึกษาในระดับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสม ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรหมแดนแห่งความรู้" คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. กค. 2527 หน้า 82

<sup>2</sup> ข้าราชการบางท่านซึ่งเคยมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินคลัง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปริมาณเงินคงคลังอันเหมาะสมดังนี้

- ประพนธ์ มุนานาค (2506) ได้เสนอความเห็นว่าคุณควรมีเงินคงคลังในระดับ 400-500 ล้านบาทในส่วนกลาง และ 600-700 ล้านบาท ตามคลังจังหวัดในส่วนภูมิภาค
- พันสี ลิ้มเสถียร (2525) เห็นว่าเงินคงคลังอันเหมาะสมควรอยู่ในวงเงิน 1,000-2,000 ล้านบาทในส่วนกลาง และ 2,000-3,000 ล้านบาทในส่วนภูมิภาค

เพื่อให้เกิดผลดีต่อภาครัฐบาลผู้เก็บรักษาเงินคงคลังเอง จึงเห็นควรให้มีการศึกษาอย่างจริงจังจึ่งว่าระดับเงินคงคลังอันเหมาะสมควรเป็นเท่าใด จึงจะพอเหมาะกับการหมุนเวียนเข้าออกของเงินคงคลัง ในทำนองเดียวกันที่ธนาคารพาณิชย์เก็บรักษาเงินสดในมือ (vouch cash) ไว้เป็นเงินหมุนเวียนในแต่ละวัน วิธีนี้จะช่วยให้มีการใช้เงินคงคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลัง และประหยัดดอกเบี้ยเงินกู้ได้ด้วย

(4) การที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังมาตรา 6 และมาตรา 7 ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังสั่งจ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น เป็นการให้อำนาจที่มากเกินไป และเสี่ยงต่อการที่ผู้มีอำนาจจะนำเงินไปใช้หาเสียงทางการเมือง ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในปี 2523 เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมือง

เพื่อให้มีการใช้เงินคงคลังตามที่เสนอไว้ในข้อ (3.3) มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการสั่งจ่ายเงินออกไป เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้เงินก้อนนี้หาเสียงอีกต่อไป

สำนักหอสมุด