

## ภาคผนวกที่ 1

### ปัญหาในการคำนวณสัดส่วนการใช้ " เงินกู้ภายในประเทศ "

การคำนวณหาสัดส่วน เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของการใช้สำหรับ เงินกู้ภายในประเทศ มีปัญหาอยู่บ้าง เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจจูงยืม เงินมา เพื่อชดเชยการขาดดุล โดยมีต้องแสดง เหตุผลของการขาดดุลนั้น ๆ จึงไม่มีหลักฐานแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เงินกู้ดังกล่าว เป็น การกู้เพื่อใช้พัฒนาประเทศหรือ เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลโดยมิได้ เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศโดยตรง เงินกู้ประเภทหลังนี้ คือ เงินกู้ที่ถูกนำไปใช้จ่ายในงบประจำหรืองบปกติ ซึ่งตามคำนิยามของสำนัก งบประมาณแล้วถือว่าเป็นรายจ่ายซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงพอจะมีเหตุผลอยู่บ้างว่าการกู้เพื่อใช้จ่ายในราย การที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นการกู้ที่เกิดจากความจำเป็นทางการคลัง

ในการคำนวณหาสัดส่วน เงินกู้ภายในประเทศตามวัตถุประสงค์การใช้เพื่อให้ใกล้เคียง กับความจริงมากที่สุด การคำนวณอาจทำได้โดยตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่เป็นไปได้ 3 ข้อ ดังนี้

1. ให้เงินกู้ถูกใช้ไปเพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนในสัดส่วน เกี่ยวกับที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายของปี เดียวกัน
2. ให้เงินกู้ถูกใช้ไปในงบพัฒนาและงบปกติ ในสัดส่วนเดียวกับที่ปรากฏในงบประมาณ รายจ่ายของปี เดียวกัน
3. ให้เงินกู้ภายในประเทศของรัฐทั้งหมด เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ และ ให้รายได้จากภาษีอากรของรัฐ (รวม เงินคงคลัง) เป็นรายจ่ายประจำและบางส่วนที่เหลือในรายจ่าย เพื่อการลงทุนหรือพัฒนาประเทศ

ข้อสมมุติฐานนี้ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริง (ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ "ขอบเขตของวง เงินกู้") ที่ว่า "รัฐบาลไทยได้พยายามจำกัดการกู้เงินภายในประเทศไม่ให้มากกว่าวง เงินงบประมาณ และพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เพื่อชดเชยงบประจำ

การคำนวณหาสัดส่วนเงินกู้โดยตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ 1 อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าการตั้งวงเงินกู้กับการใช้วงเงินกู้ไม่น่าจะมีความสัมพันธ์กัน และการที่สมมุติให้เงินกู้ทั้งหมดถูกใช้ไปแค่เฉพาะในงบลงทุนหรืองบพัฒนาเท่านั้น อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในการตีความ เพราะเงินกู้ที่ใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินมิได้ระงับวัตถุประสงค์การใช้ที่เด่นชัด เพื่อหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้จึงไม่คำนวณหาสัดส่วนเงินกู้ตามข้อสมมุติฐานที่ 3

สำหรับการหาสัดส่วนของเงินกู้โดยตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ 1 และ 2 ข้างต้น ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้อีกว่า ตัวเลขที่ปรากฏใน "งบลงทุน" หรือ "งบพัฒนา" ของสำนักงบประมาณนั้นมิได้สื่อความหมายที่ถูกต้องนัก งบประมาณรายจ่ายในส่วนที่ใช้จ่ายใน "งบลงทุน" และ/หรือ "งบพัฒนา" นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นรายจ่ายในการซื้อครุภัณฑ์ อาคาร และที่ดิน ซึ่งบางส่วนก็มิได้มีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง ในทางตรงกันข้าม บางส่วนของรายจ่ายที่ใช้จ่ายใน "งบประจำ" และ "งบปกติ" ก็มีผลในการพัฒนาประเทศเช่นกัน<sup>1</sup>

ข้อโต้แย้งดังกล่าวถึงแม้ว่าจะ เป็นจริง และเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยอย่างมาก แต่ผู้เขียนก็ไม่อาจคำนวณหาตัวเลขซึ่งแบ่งแยกตามวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องในงานวิจัยนี้ได้เพราะ

(1) การแบ่งแยกงบประมาณรายจ่ายตามข้อสมมุติฐาน (1) และ (2) นั้น ได้จัดให้เป็นไปตามคำนิยามของสำนักงบประมาณ การแก้ไขตัวเลข เพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยาม จะต้องใช้เวลา และทรัพยากรมาก ยากที่จะปฏิบัติได้ในงานวิจัยนี้

(2) ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องของตัวเลขกับคำนิยาม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในทุกสาขาวิชา และยากที่จะหลีกเลี่ยง เช่น เรื่องเงินกู้ต่างประเทศในรายการที่ระบุว่า เป็นการกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถ้าศึกษาในรายละเอียดต่อไป ย่อมจะพบบางส่วนของรายจ่ายที่มีได้ใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศโดยตรง เช่น เงินค่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของการกู้ เป็นต้น

<sup>1</sup> ผู้เขียนขอขอบคุณ รศ.ดร.ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ สำหรับข้อคิดนี้