

บทสรุปและเสนอแนะ

การกู้เงินจากต่างประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในระยะแรกได้ทำการกู้เงินตามความจำเป็นเป็นคราว ๆ ไป ต่อมาเมื่อเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2504 จึงได้มีการกำหนดแผนการกู้เงินจากต่างประเทศไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้สามารถวางแผนนำเงินกู้ต่างประเทศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ ได้ตรงตามวัตถุประสงค์โดยเน้นการพัฒนาในด้านการเกษตรและชลประทาน การคมนาคมและขนส่ง พัฒนาด้านอุตสาหกรรม พลังงาน ด้านการสาธารณสุข และด้านการศึกษา ตามลำดับ ปัจจุบันการกู้เงินต่างประเทศได้ขยายวัตถุประสงค์ไปเพื่อการป้องกันประเทศ และการบริหารหนี้ของประเทศด้วย

การกู้เงินดังกล่าว กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไว้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ พ.ศ. 2519; พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 เป็นต้น โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 แหล่งเงินกู้หลักของประเทศไทยได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเซีย เงินกู้จากประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

โครงการเงินกู้ต่างประเทศมีการใช้จ่ายเงินจาก 3 แหล่งหลัก คือ เงินกู้ต่างประเทศ เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินทศรองราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศและบางโครงการ อาจได้รับเงินจากแหล่งอื่นเพิ่มเติม เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งส่วนราชการจะต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินแต่ละแหล่งให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามระบบบัญชี

ที่ใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินจากแหล่งดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบและติดตามผลการใช้จ่ายเงินของโครงการทำได้ไม่สะดวก ในปี 2520 กระทรวงการคลังเคยยกร่างระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศให้บางส่วนราชการทดลองปฏิบัติโดยให้มีการบันทึกควบคุมและรายงานผลการใช้จ่ายเงินเป็นรายโครงการ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ คือ

1. ระบบบัญชีดังกล่าวกำหนดให้บันทึกควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นรายโครงการ และควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายในลักษณะที่ได้รับการปันส่วนมาจากเงินงบประมาณ แต่การตั้งงบประมาณสมทบโครงการเงินกู้ในระยะนั้นมิได้ตั้งแยกเป็นโครงการโดยชัดเจน ทำให้การรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายโครงการ ตลอดจนการบันทึกควบคุมมีปัญหาค่อนข้างอยู่เสมอ
  2. ส่วนราชการมีปัญหาในการแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการเนื่องจากระบบการจำแนกประเภทรายจ่ายในสัญญาเงินกู้กับระบบงบประมาณของไทยแตกต่างกัน ซึ่งปัญหานี้ยังไม่มีการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน
  3. การบันทึกบัญชีในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการเงินกู้ ในระบบบัญชีส่วนราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้นยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ทำให้มีปัญหาในการรวบรวมข้อมูลของโครงการ
  4. ร่างระบบบัญชีดังกล่าวยังมิได้กำหนดขั้นตอนการบันทึกบัญชีในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทรองราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศเนื่องจากในขณะที่ยกร่างระบบบัญชียังไม่มึระเบียบเกี่ยวกับเงินทรองราชการดังกล่าว ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถบันทึกข้อมูลดังกล่าวในระบบบัญชีได้
  5. นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการปฏิบัติอันเกิดจากความไม่คุ้นเคยของส่วนราชการเนื่องจากระบบดังกล่าวมีความยุ่งยากกว่าการบันทึกในระบบบัญชีส่วนราชการค่อนข้างมาก
- ดังนั้นส่วนราชการที่ดำเนินงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศจึงมิได้ใช้ระบบบัญชีดังกล่าวในการบันทึกและควบคุมการใช้จ่ายเงินของโครงการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงมีปัญหาในการตรวจสอบและรับรองรายงานการเงินซึ่งมีรูปแบบที่ไม่ค่อยสมบูรณ์ รวมทั้งระบบการรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกัน จึงได้กำหนดรูปแบบรายงานการเงินขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตามส่วนราชการส่วนใหญ่คงยังไม่

สามารถจัดทำรายงานการเงินให้เป็นไปตามกำหนดเวลาได้ เนื่องจากกองเจ้าของโครงการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการเงินได้รับข้อมูลการใช้จ่ายเงินของโครงการใน ส่วนที่เป็นเงินงบประมาณสมทบ และเงินทรงพระราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จาก ต่างประเทศล่าช้ามาก สำหรับข้อมูลการใช้จ่ายเงินกู้ต่างประเทศซึ่งกองเจ้าของโครงการ รับผิดชอบควบคุมนั้น ยังมีวิธีการควบคุมด้วยรูปแบบและรายละเอียดที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะ กำหนดหรือปรับปรุงระบบบัญชีโครงการเงินกู้รุ่นใหม่ ให้มีความสมบูรณ์และง่ายต่อการปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดและหลักการของร่างระบบบัญชีโครงการ เงินกู้ที่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้เคยยกร่างไว้เมื่อปี 2520 และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมสาระสำคัญบางประการรวมทั้งตัดทอนวิธีปฏิบัติในบางขั้นตอนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ระบบบัญชีที่เสนอใหม่นี้มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากระบบบัญชีโครงการเงินกู้ปี 2520 คือ

1. เพิ่มขึ้นตอนการบันทึกควบคุมการใช้จ่ายเงินทรงพระราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการบันทึกการใช้จ่ายเงินดังกล่าวรวมใน ระบบบัญชีได้
2. ปรับปรุงการจำแนกบัญชีแยกประเภทรายจ่ายให้แสดงถึงลักษณะของรายจ่าย แทนการจำแนกตามแหล่งเงินทุน เพื่อให้สะดวกต่อการบันทึกและเปรียบเทียบกับการใช้จ่ายเงินของโครงการอื่นที่มีลักษณะของโครงการคล้ายคลึงกัน และเพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูล การใช้จ่ายเงินของโครงการไปวิเคราะห์หรือรวมกับการใช้จ่ายเงินจากแหล่งอื่นที่ได้รับมา และมีการควบคุมไว้ในระบบบัญชีอื่น เช่น ระบบบัญชีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ระบบบัญชี เงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น
3. ลดขั้นตอนการบันทึกบัญชีควบคุมงบประมาณสมทบโครงการประจำปี โดยให้มีการควบคุมทางทะเบียนแทน เช่น เกี่ยวกับการควบคุมในระบบบัญชีชุดส่วนราชการ
4. ยกเลิกการกำหนดรหัสประเภทรายจ่ายและรหัสงานโครงการและยกเลิก การจัดสรรค่าใช้จ่ายบริหารเข้าเป็นต้นทุนโครงการเพื่อลดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ประกอบกับได้พิจารณาเห็นว่าการตั้งงบประมาณโครงการในปัจจุบันซึ่งเป็นระบบงบประมาณ แบบแผนงานนั้น ได้ตั้งงบประมาณของแต่ละโครงการไว้ค่อนข้างชัดเจน จึงยกเลิกภาระการ จัดสรรค่าใช้จ่ายดังกล่าว

5. กำหนดให้มีการบันทึกควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการจ้างที่ปรึกษา โครงการเพื่อควบคุมและติดตามผลการเบิกจ่ายเงินและขอเชคการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
6. กำหนดให้มีการบันทึกรับรู้ผลต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดจากการเบิกจ่ายเงินกู้ต่างประเทศ
7. ใ้ปรับปรุงรูปแบบทะเบียนและรายงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
8. ค่าใช้จ่ายของโครงการซึ่งบันทึกรวบรวมไว้ในระบบบัญชีที่เสนอนี้ไม่รวมค่าใช้จ่ายซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ แต่ยังไม่อาจระบุได้ชัดเจนในปัจจุบันและไม่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ เช่น ค่าดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ เป็นต้น

#### ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

จากการตรวจสอบ ติดตามผลการบริหารและควบคุมโครงการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการหลายส่วนราชการ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการปฏิบัติตามระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศและการใช้ประโยชน์จากระบบบัญชีดังกล่าวจะได้ผลดียิ่งขึ้น หากจะได้มีการปรับปรุงลักษณะและวิธีการ ตลอดจนระบบการบริหารโครงการของส่วนราชการในสิ่งต่อไปนี้ คือ

#### 1. ด้านการควบคุมทางการเงินและการบัญชี

ระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่ศึกษา แม้ว่าจะได้ปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ ให้ง่ายต่อการปฏิบัติและสะดวกต่อการควบคุมยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม แต่กองเจ้าของโครงการยังมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในด้านการเบิกจ่ายเงินและข้อมูลเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินทรงรอราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้ต่างประเทศจากกองคลังของส่วนราชการและหน่วยเบิกจ่ายในส่วนภูมิภาคอยู่มาก ในกรณีมีปัญหาหรือความล่าช้าของรายงาน การบันทึกและควบคุมข้อมูลทางการเงินของโครงการจาก 2 แหล่งดังกล่าว จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนั้นรายงานการเบิกจ่ายผ่านกองคลังดังกล่าวมิได้ลดภาระของกองคลังและหน่วยงานโครงการแต่อย่างใด เนื่องจาก

ต่างจำเป็นต้องควบคุมการเบิกจ่ายเงินในความรับผิดชอบให้ถูกต้อง

ดังนั้น หากหน่วยงานโครงการสามารถขออนุมัติเบิกจ่ายเงินกับกรมบัญชีกลาง ได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านกองคลัง จะทำให้ช่วยลดภาระของกองคลังไปได้มาก ในขณะที่เดียวกันจะทำให้กองเจ้าของโครงการบริหารการใช้จ่ายเงินของโครงการได้คล่องตัวและบันทึกข้อมูลทางการเงินได้รวดเร็วถูกต้องและเป็นปัจจุบันขึ้น

## 2. ด้านการตั้งงบประมาณโครงการ

ปัจจุบันแม้ว่าการตั้งงบประมาณสำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในระยะก่อน ๆ แต่จากการศึกษาพบว่าการตั้งงบประมาณสมทบโครงการของบางส่วนราชการยังมีข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือ มีการตั้งงบประมาณสมทบเฉพาะเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการ สำหรับค่าใช้จ่ายบางประเภท เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการได้ตั้งแยกไว้ในแผนงานบริหารทั่วไปซึ่งรวมค่าใช้จ่ายของหลายโครงการ ทำให้การรวบรวมและบันทึกข้อมูลแสดงค่าใช้จ่ายของโครงการต่ำกว่าความเป็นจริง ในทางปฏิบัติแม้ว่าการตั้งงบประมาณโครงการให้สมบูรณ์จะมีปัญหาอยู่บ้าง โดยเฉพาะงบประมาณเกี่ยวกับเงินเดือน ซึ่งไม่สามารถแยกได้ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานหรือโครงการอื่นด้วย อย่างไรก็ตามหากส่วนราชการมีการวางแผนงานที่ดีและกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโครงการแน่นอนจะทำให้สามารถกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายโครงการได้ใกล้เคียงหรือตรงตามความเป็นจริงยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และแสดงผลค่าใช้จ่ายจริงของโครงการ

## 3. ด้านการบริหารงานโครงการ

ในการบริหารโครงการเพื่อให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น ผู้บริหารโครงการจะต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการดำเนินงานโครงการที่มีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่าโครงการส่วนใหญ่ขาดการจัดทำแผนการเงินโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการใช้จ่ายเงินกู้ในแต่ละปี จากการศึกษาผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของโครงการเงินกู้ต่างประเทศจากรางงานการตรวจสอบโครงการเงินกู้ต่างประเทศของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า การที่ส่วนราชการไม่จัดทำแผนการใช้จ่าย

เงินดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการไม่สามารถใช้จ่ายเงินและดำเนินงานโครงการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสัญญาได้ จนต้องมีการขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินกู้ออกไป ซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้เพิ่มขึ้น ดังนั้น ส่วนราชการเจ้าของโครงการและหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนการเงินและการดำเนินงานโดยเฉพาะแผนประจำปี เพื่อใช้ในการควบคุมและวิเคราะห์ผลการใช้จ่ายเงินรวมทั้งต้องมีการติดตามผล ประเมินผลการดำเนินงานโครงการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเร่งรัดให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา

#### 4. การควบคุมเงินกู้ต่างประเทศในระบบงบประมาณแผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินของโครงการเงินกู้ต่างประเทศในระบบงบประมาณในปัจจุบันจะแสดงให้เห็นเฉพาะส่วนที่ต้องจ่ายเป็นสัดส่วนสมทบกับเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น สำหรับในส่วนที่ต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศที่เป็นการเบิกโดยตรงจากแหล่งเงินกู้ไม่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถแสดงภาพรวมการใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ รวมทั้งทำให้การวิเคราะห์และพิจารณากลับกรองแผนและผลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยรัฐสภาคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไปด้วย นอกจากนั้นเงินกู้จากต่างประเทศเป็นเงินที่มีต้นทุนในการจัดหามาใช้จ่ายซึ่งแตกต่างจากเงินงบประมาณ จึงควรจะได้มีการพิจารณาจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยแสดงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายของโครงการในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้มีการวิเคราะห์โครงการในภาพรวมและผ่านการพิจารณาโครงการโดยรัฐสภา ตลอดจนมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยระบบและวิธีการเช่นเดียวกับเงินงบประมาณสมทบโครงการ ซึ่งจะทำให้การควบคุมเงินกู้ได้เป็นไปอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น