

บทที่ 5

การบริหารนโยบายการเงิน และการคลัง ใน สปป. ลาว

เช่นเดียวกันกับช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (แผนภาพ 3.2) ในการศึกษาการบริหารนโยบายการเงินและการคลังใน สปป. ลาว ช่วงปี 1970-2001 ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง คือ

- ช่วงก่อนปี 1975 เป็นช่วงก่อนประกาศอิสรภาพ และเป็นช่วงเศรษฐกิจภาวะสงคราม
- ช่วงระหว่างปี 1975-1985 เป็นช่วงหลังการประกาศอิสรภาพ และสถาปนาประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ เป็นช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่
- ช่วง ปี 1986-2001 เป็นช่วงปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกใหม่จนถึงปัจจุบัน

5.1 การบริหารนโยบายการเงินและการคลังใน สปป. ลาว ก่อนปี 1975

เนื่องจากภายในประเทศมีข้อขัดแย้งทางการเมือง การปกครอง สังกม และเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลฝ่ายซ้าย (แนวลาวยุติการหรือพรรคประชาชนปฏิวัติลาว) และรัฐบาลฝ่ายขวา (พระราชอาณาจักรลาวกับสหรัฐอเมริกา) ดังนั้นประเทศลาวในช่วงนี้จึงประกอบด้วยระบบการปกครองที่แยกออกจากกัน 2 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมีระบบการบริหารการเงินและการคลังแตกต่างกันซึ่งสามารถแยกพิจารณา และมีรายละเอียดสำคัญดังนี้

5.1.1 การบริหารการเงินและการคลังของรัฐบาล ฝ่ายซ้าย

ดังที่ทราบแล้วว่าในช่วงที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะสงครามกลางเมือง ประชาชนภายในประเทศได้รับความลำบากจากการแทรกแซง และกดขี่ข่มเหงของรัฐบาลฝ่ายขวา ดังนั้นรัฐบาลฝ่ายซ้ายจึงก่อตั้งขึ้นเพื่อกระตุ้น ส่งเสริม และรวบรวมประชาชนผู้ที่รักชาติเข้ามาอยู่ในอาณาเขตของตนเพื่อการต่อสู้แย่งชิงเอาประเทศกลับคืนมา และเนื่องจากรัฐบาลฝ่ายซ้ายได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อภารกิจต่อต้านการแทรกแซง ดังนั้นระบบการปกครองของรัฐบาลฝ่ายซ้ายจึงดำเนินด้วยความยากลำบากจากข้อจำกัดทางด้านความมีอิสรภาพในการปกครองประเทศของรัฐบาลฝ่ายซ้ายดังกล่าว รัฐบาลฝ่ายซ้ายจึงไม่ได้ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังเป็นทางการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

ดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลฝ่ายซ้าย คือ เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพเศรษฐกิจและชีวิต การเป็นอยู่ของประชาชนในเขตปกครองของรัฐบาลฝ่ายซ้ายเท่านั้น เช่นทางด้านการเงิน ตั้งแต่ปี 1968 รัฐบาลฝ่ายซ้ายได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่าง “สกุลเงินกิบปลดปล่อย” ของรัฐบาลฝ่ายซ้าย เทียบกับ “สกุลเงินกิบเวียงจันทน์” ของรัฐบาลฝ่ายขวา อัตราส่วน 1:1 (โดยที่ 1 กิบปลดปล่อยเท่ากับ 100 อัด) อย่างไรก็ตามในตลาดอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง กลับมีการแลกเปลี่ยนกัน ในอัตราส่วน 1.5:1 เนื่องจากผลของกำลังทหารและอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่าของรัฐบาล ขวา ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในสกุลเงินกิบเวียงจันทน์ให้มียูนิทเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการเพิ่ม กำลังทหารของรัฐบาลฝ่ายซ้ายจากความร่วมมือของประชาชนในประเทศทำการต่อสู้และแย่งชิง เขตปกครองต่าง ๆ ของรัฐบาลฝ่ายขวา และได้รับชัยชนะอย่างต่อเนื่อง ทำให้ค่าเงินกิบเวียงจันทน์ เริ่มอ่อนค่าลง เศรษฐกิจประสบปัญหาเงินเฟ้อรุนแรง ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชีวิตการเป็นอยู่รวมถึงสภาพทางการเงินของประชาชน ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ในเขตของ รัฐบาลฝ่ายขวาได้รับความเดือดร้อน ขณะที่ค่าเงินกิบเวียงจันทน์อ่อนค่าลงส่งผลให้ค่าเงินกิบปลด ปล่อยแข็งค่าขึ้น ทั้งนี้เป็นผลของการดำเนินการทางทหารของรัฐบาลฝ่ายซ้ายในการเข้าต่อสู้ยึด ครองพื้นที่เขตปกครองต่าง ๆ ของรัฐบาลฝ่ายขวา การปรับปรุงแก้ไขการดำรงชีวิตของประชาชนที่ ดีขึ้น ในขณะที่ระดับราคาสินค้าใช้แลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลฝ่ายซ้ายและประชาชนยังคงที่ ปัจจัย ต่าง ๆ เหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นในสกุลเงินกิบปลดปล่อยเพิ่มมากขึ้น โดยเทียบมูลค่าของ ค่าเงินกับทั้งสองสกุลดังกล่าวตั้งแต่ปี 1968 ถึงปี 1974 นั้นพบว่าเงินกิบเวียงจันทน์มีค่าลดลง 6 เท่า ในขณะที่เงินกิบปลดปล่อยมีค่าเพิ่มขึ้น 4 เท่า (สาตี วงศ์คำชาว, 1974: 1-2) ดังนั้นในปี 1974 รัฐบาล ฝ่ายซ้ายจึงได้ลงมติกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเป็น 1:4 นั่นคือ 1 กิบเวียงจันทน์เท่ากับ 25 อัด (1/4 เงิน กิบปลดปล่อย) โดยนโยบายกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวได้ดำเนินไปจนถึงปี 1975

ส่วนสภาพทางการคลังของรัฐบาลฝ่ายซ้าย ในบทสรุปสภาพทางเศรษฐกิจของพรรค ประชาชนปฏิวัติลาว สำนักงานคณะเลขานุกลาง แผนเศรษฐกิจ ปี 1963 ปี 1966 และ ปี 1974 พบว่า รัฐบาลมีรายรับมาจาก เงินทุนของศูนย์กลางที่สะสมไว้จาก 2 แหล่ง คือ 1. การค้า และ 2. เงิน ทุนช่วยเหลือจากประชาชนที่มีน้ำใจรักชาติ ส่วนรายจ่ายประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อการซื้ออาหาร ซื้อ ข้าว และ เครื่องใช้ที่จำเป็นของรัฐบาล โรงเรียน และ การทหาร (ซื้อข้าว อาหาร เครื่องใช้จำเป็น และยารักษาโรค) เพื่อภารกิจกอบกู้เอกราช รัฐบาลได้มีรายรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนใน หลายเขตพื้นที่เข้ามาให้ความร่วมมือ อย่างไรก็ตามในการดำเนินนโยบายการคลังยังพบปัญหา อาทิ การทำงานของพนักงานในบางหน่วยงานที่ยังมีการปฏิบัติงานไม่เต็มที่ และทำงานไม่ได้ตามแผน การที่วางไว้ อีกทั้งยังขาดการควบคุมรายจ่ายของรัฐบาล มีการใช้จ่ายเกินตัวในบางหน่วยงาน และ การใช้เครื่องมือต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน ไม่มีการบำรุงรักษา และจัดส่งคืนตามกำหนด เป็นต้น

5.1.2 การบริหารนโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาลฝ่ายขวา

กล่าวได้ว่ารัฐบาลฝ่ายขวาเป็นฝ่ายที่มีอำนาจค่อนข้างสูงภายในประเทศเนื่องจากได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากต่างประเทศ (ฝรั่งเศส และ/หรือ สหรัฐอเมริกา) รัฐบาลฝ่ายขวาไม่มีการดำเนินนโยบายทางการเงิน และไม่มีเป้าหมายทางนโยบายการเงินเลย นอกจากการนำเอาเงินตราต่างประเทศเข้ามาค้าประกันค่าเงินกิบเบียงจันทน์ที่มีค่าอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในการบริหารเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ของรัฐบาลฝ่ายขวาจะดำเนินการผ่านนโยบายการคลังเป็นสำคัญ กล่าวคือ มีการบริหารงบประมาณทางด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล จากบทรายงานการแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เรื่องการเสนอร่างงบประมาณแห่งชาติ ปี 1971-1972 ต่อสภาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงรายรับ และรายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาลซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดดังนี้

รายรับของรัฐบาลทั้งหมด 19,200 ล้านกิบเบียง ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. รายรับภายในจำนวน 9,700 ล้านกิบเบียง ประกอบด้วย รายได้จากการเก็บภาษี ค่าทะเบียน ค่าทรัพย์สิน ราชการป่าไม้ และน้ำ ไปรษณีย์และโทรคมนาคม อากร รายได้ที่ไม่คาดหวัง และรายได้พิเศษ 2. รายรับภายนอก จำนวนถึง 9,500 ล้านกิบเบียง ประกอบด้วยเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เป็นมิตร ทั้งนี้รายรับของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่เข้มงวดกว่าเดิม มีการขยายจำนวนโทรศัพท์ อย่างไรก็ตามการจัดเก็บรายรับบางรายการมีอัตราลดลง อาทิ รายรับจากกรมการบินผลเรือลดลงเนื่องจากสภาพบ้านเมืองไม่ไว้วางใจมีการลดลงของผู้โดยสารทางอากาศ การเก็บภาษีอากรต่ำเพราะมีการเรียกกฎหมายอากรแต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาผ่านสภาแห่งชาติ เป็นต้น

ส่วนทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด 19,499 ล้านกิบเบียง (ตาราง 5.1) ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1. รายจ่ายพลเรือน จำนวน 10,307 ล้านกิบเบียง (ร้อยละ 53) 2. รายจ่ายกองทัพแห่งชาติ 8,792 (ร้อยละ 45) ล้านกิบเบียง และ 3. รายจ่าย "โครงการพัฒนาปีที่ 3" จำนวน 398 ล้านกิบเบียง (ร้อยละ 2) โดยจะเห็นได้ว่ารายจ่ายพลเรือนมีสัดส่วนสูงเกินครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมด โดยในที่นี้ รายจ่ายในภาคการปกครองทั่วไป ความปลอดภัยภายใน และภาควัฒนธรรมของรัฐบาลฝ่ายขวาได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในขณะที่เดียวกัน จำนวนรายจ่ายอีกเกือบครึ่งหนึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อการก่อสร้างความเข้มแข็งทางด้านกำลังทหารและกองทัพ ส่วนรายจ่ายที่เหลือเพียงเล็กน้อยจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีเพียงร้อยละ 2.06 ของรายจ่ายทั้งหมด ในที่นี้รัฐบาลนำไปลงทุนส่วนใหญ่ทางด้านการผลิต การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ รองมาได้แก่การลงทุนซื้อเครื่องจักร การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการสาธารณสุข เพียงร้อยละเฉลี่ยประมาณ 0.68 ของรายจ่ายทั้งหมด

5.2 การบริหารนโยบายการเงินและการคลังใน สปป. ลาว ช่วงปี 1975-1985

5.2.1 การบริหารนโยบายการเงิน

ภายหลังที่ประเทศได้รับประกาศอิสรภาพปี 1975 สปป. ลาวก็อยู่ในช่วงของการก่อสร้างประเทศ สภาพทางการเงินในช่วงนี้โดยเฉพาะเงินกิบปลดปล่อยที่ทางรัฐบาลฝ่ายซ้ายกำหนดใช้ และดำเนินการกวาดล้างหรือยกเลิกการใช้เงินกิบเวียงจันทน์ของรัฐบาลฝ่ายขวา โดยกำหนดให้ประชาชนที่ยังถือครองเงินกิบเวียงจันทน์นำมาแลกเงินกิบปลดปล่อย หรือเอาไปฝากไว้กับธนาคารกลางของรัฐบาลฝ่ายซ้าย ในอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกิบเวียงจันทน์ต่อเงินกิบปลดปล่อย 4:1 หากไม่นำมาแลกหรือฝากกับธนาคารแล้ว ต่อไปจะไม่สามารถนำมาใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนภายในประเทศได้ (สาธิต วงศ์คำขาว, 1974: 1-2) ในปี 1976 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารแห่งชาติลาวขึ้น สังกัดในสภารัฐมนตรีโดยตรง ธนาคารดังกล่าวดำเนินการระบบธนาคารชั้นเดียว (mono bank system) ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ในเวลาเดียวกัน และมีบทบาทในการสนองเงินทุนและสินเชื่อให้แก่ภาครัฐบาลในการพัฒนาประเทศช่วงหลังสงครามเป็นสำคัญ ดังนั้นในช่วงเวลานี้จึงไม่มีการดำเนินนโยบายการเงิน¹ (กล่าวคือ ไม่มีเป้าหมายทางการเงิน เช่น เป้าหมายขั้นต่ำ เป้าหมายชั้นกลาง และเป้าหมายชั้นสุดท้ายของนโยบาย) อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งชาติได้ออกนโยบายขยายเงินตราโดยการจัดพิมพ์ธนบัตรที่เป็นสกุลเงินกิบธนาคารแห่งชาติลาวขึ้นมา และประกาศยกเลิกสกุลเงินกิบปลดปล่อยที่เคยใช้ในสมัยก่อนการปฏิวัติ (สมัยสงคราม) ของรัฐบาลฝ่ายซ้าย หรือฝ่ายแนวลาวยุติการโดยธนาคารประเทศลาว

จนถึงปี 1981 ที่ประชุมคณะสมัชชาสามัญประจำปีของสภาประชาชนสูงสุดได้รับรองกฎหมายว่าด้วย สิทธิผูกขาดของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานธนาคาร และได้เปลี่ยนธนาคารแห่งชาติลาวที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ 1976 เป็นธนาคารแห่งรัฐแทนในปี 1981 ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อธนาคารกลางแต่บทบาทและหน้าที่ของธนาคารภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางยังไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือธนาคารแห่งรัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดสรรเงินทุนที่สำคัญให้กับรัฐบาล ธนาคารแห่งรัฐได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางการเงิน โดยการปล่อยสินเชื่อให้กับรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุล และการปล่อยสินเชื่อแก่ภาครัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ (ในสภาพทางเศรษฐกิจที่มีหน่วยธุรกิจ โดยส่วนใหญ่เป็นของรัฐบาล) โดยมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ (-)40 (negative real interest rate) กว่าอัตราเงินเฟ้อ ขณะที่เอกชนถูกปฏิเสธ (ถาวร สุพันธ์ทอง และคณะ, 2541: 24)

¹ บทสัมภาษณ์ ดร คำพุทธ สิทธิราช, รองอธิบดีกรมค้นคว้าเศรษฐกิจ (Economic Research Department) ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, เวียงจันทน์ : วันที่ 21 เมษายน 2545 เวลา 18.30 น

ตาราง 5.1 งบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี 1971/1972 ของรัฐบาลฝ่ายขวาในประเทศไทย

	ปี 1971/1972	
	กีบ (กีบเวียงจันทน์)	ร้อยละ
รายรับ	19,200,000,000	100
รายรับภายนอก	9,500,000,000	49.48
รายรับภายใน	9,700,000,000	50.52
ซากกร	2,665,286,000	13.88
ทะเบียนและทรัพย์สิน	211,000,000	1.10
การป่าไม้และน้ำ	235,000,000	1.22
ไปรษณีย์และโทรคมนาคม	435,500,000	2.27
ภาษี	5,425,000,000	28.26
แผนกต่าง ๆ	193,714,000	1.01
รายได้ไม่คาดหวัง	34,500,000	0.18
รายได้พิเศษ	600,000,000	3.13
รายจ่าย	19,498,420,000	100
รายจ่ายผลเรือน	10,307,375,000	52.86
การปกครองทั่วไป	1,385,982,000	7.11
ตัวแทนประเทศภายนอก	260,584,000	1.34
ความปลอดภัยภายใน	1,934,527,000	9.92
เศรษฐกิจ	348,357,000	1.79
วัฒนธรรม	1,949,547,000	10.00
สังคม	635,299,000	3.26
พื้นฐาน	649,067,000	3.33
รายจ่ายรวม	943,000,000	4.84
รายจ่ายรวมพิเศษ	1,040,000,000	5.33
หนี้สินของรัฐ	325,000,000	1.67
งบประมาณ	654,912,000	3.36
เงินโอนออกไปใช้จ่ายอื่น	156,300,000	0.80
เงินพิเศษ	24,800,000	0.13
รายจ่ายกองทัพแห่งชาติ	8,792,605,000	45.09
รายจ่ายโครงการพัฒนาที่มีชื่อว่า "โครงการพัฒนาปีที่ 3"	398,440,000	2.04
ด้านการผลิต	162,840,000	0.84
การเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์	149,980,000	0.77
เครื่องจักร และการค้า	12,860,000	0.07
โครงสร้างพื้นฐาน	92,800,000	0.48
สังคมและวัฒนธรรม	142,800,000	0.73
การศึกษา	68,000,000	0.35
สาธารณสุข	23,900,000	0.12
ซื้อเครื่องอุปกรณ์	50,900,000	0.26

ที่มา: บทความแถลงการของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอร่างงบประมาณแห่งชาติปี

1971/1972 ต่อสภาแห่งชาติ. พระราชอาณาจักรลาว. สภาผู้แทนราษฎร. ปี 1972

ผลของการให้สินเชื่อของธนาคารกลางแก่ภาครัฐบาลทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องโอนเงิน (ล่วงหน้า) เข้าในงบประมาณของรัฐ โดยคิดจากสัดส่วนของกำไรที่เขาคาดว่าจะได้รับต่อปี และจัดสรรให้ในส่วนของเงินทุนคงที่ที่ลดลง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังถูกเรียกร้องให้โอนเงินกับกองทุนช่วยเหลือภัยโดยรัฐบาล เมื่อรัฐวิสาหกิจมีภาระในการโอนเงินล่วงหน้าก่อนการดำเนินธุรกิจและวางแผนการผลิต รัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง โดยตรงทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นและเกิดปัญหาเงินเฟ้อ ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจากรายรับที่หาได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่รัฐบาลมีความต้องการใช้เงินในการกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนซึ่งไม่มีเงินทุนเพียงพอ นั้น รัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งรัฐล่วงหน้าได้ เช่น ธนาคารแห่งรัฐจะต้องโอนเงินทุนให้กับรัฐบาลในการจ่ายค่าจ้างพนักงานและข้าราชการ ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้นในระยะสั้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลในระดับจังหวัดก็ทำการแก้ไขงบประมาณขาดดุลโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางเช่นกัน

ภายใต้สภาวะเช่นเดียวกันนี้ รัฐวิสาหกิจสามารถเพิ่มสภาพคล่องของคนโดยการขอสินเชื่อจากธนาคารแห่งรัฐและทำการชำระคืนจากรายได้ที่ได้รับในการดำเนินกิจการ ในขณะที่การผลิตและการค้าไม่ได้ดำเนินไปภายใต้การตลาด สินค้าต่าง ๆ ได้รับการซื้อขายน้อย และทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการขาดทุน ดังนั้นหนี้สินของรัฐวิสาหกิจต่อกับธนาคารแห่งรัฐจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจะต้องนำเงินไปใช้ในการผลิต และเงินเดือนของพนักงาน ส่วนธนาคารแห่งรัฐก็ได้ดำเนินการลงโทษต่อหน่วยรัฐวิสาหกิจใด ๆ ที่ไม่ได้ชำระหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงเลือกที่จะถือเงินสดที่ได้จากการประกอบกิจการไว้กับตัวเองแทนการนำไปชำระหนี้กับธนาคาร ส่งผลให้ธนาคารประสบปัญหาหนี้เสียเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Bousbaong Souvannavong, 1994: 100)

สภาวะเงินเฟ้อ ใน สปป. ลาวตั้งแต่ปี 1977-1980 โดยสภาพคล่องเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าในปี 1976 และเพิ่มขึ้นในปี 1978 ร้อยละ 70 ปริมาณกระแสเงิน ตั้งแต่ปี 1975-1977 เพิ่มขึ้นร้อยละ 120 ในขณะที่ระดับราคาสินค้าตลาดมืด เพิ่มขึ้นในปี 1976-1977 ร้อยละ 300 ทั้งนี้เป็นผลมาจากธนาคารกลางให้สินเชื่อแก่รัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณตั้งแต่ปี 1977 - 1981 (Huns U. Luther, 1983: 23-24)

ผลจากความผันผวนเศรษฐกิจ ธนาคารกลาง ได้ออกมาตรการทางการเงินสำคัญ 2 อย่างคือ²

² World Bank 1994: 115

1. การควบคุมสินเชื่อโดยตรง (direct credit allocation) คือ ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณสินเชื่อที่ต้องการตามวัตถุประสงค์ หลังจากนั้นก็ทำการจัดสรรเงินทุนและสินเชื่อให้กับระบบเศรษฐกิจและภูมิภาคต่าง ๆ ตามที่รัฐได้วางไว้เพื่อการพัฒนา
2. ธนาคารกลางทำการควบคุมธนาคารพาณิชย์ใดที่ให้สินเชื่อเกินจำนวนเพดานการให้สินเชื่อที่ทางการกำหนดไว้ (credit ceiling) กล่าวคือ เมื่อใดที่ธนาคารแห่งรัฐเห็นว่าในระบบเศรษฐกิจมีปริมาณเงิน และสินเชื่อสูงชันอย่างน่าเป็นห่วงแล้ว ธนาคารแห่งก็จะทำการขอร้องให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ลดการขยายสินเชื่อให้ช้าลง ตามระดับเพดานสินเชื่อที่ธนาคารแห่งรัฐ กำหนดไว้อย่างไม่เป็นทางการ

เห็นว่าการดำเนินนโยบายแบบที่สองนี้ได้ผลสำเร็จอย่างมาก โดยธนาคารแห่งรัฐสามารถทำให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศลดลงจากร้อยละ 77 ในปี 1989 เหลือเพียงร้อยละ 6 ในปี 1992

- ปัญหาและแนวทางแก้ไข

1. ปัญหาที่สำคัญ คือ การปล่อยสินเชื่อของธนาคารกลางให้กับภาครัฐบาลในการพัฒนาประเทศ (เฉลี่ยร้อยละ 80 ของงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล) ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และทำให้เศรษฐกิจของประเทศขาดเสถียรภาพ
2. ธนาคารแห่งรัฐขาดความอิสระอย่างแท้จริง ไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินใด ๆ ในการควบคุมภาวะเงินเฟ้อได้ ในขณะที่บทบาทส่วนใหญ่ที่ได้รับคือการปล่อยสินเชื่อให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นไปตามแนวทางของรัฐบาลกำหนด
3. อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ทำให้ไม่มีแรงกระตุ้นในการออมภายในประเทศ ในขณะที่เดียวกันส่งผลต่อปัญหาเงินเฟ้ออันเนื่องมาจากต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากธนาคารต่ำกว่าความเป็นจริง

จากปัญหาดังกล่าวทางการได้มีแนวทางแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือจนถึงปี 1986 หลังจากรัฐบาลได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นอันทำให้เศรษฐกิจขาดการพัฒนาและมีทิศทางการเจริญเติบโตอย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงทำการปฏิรูประบบเศรษฐกิจโดยนำเอากลไกเศรษฐกิจใหม่ (new economic mechanism : NEM) เข้ามาใช้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

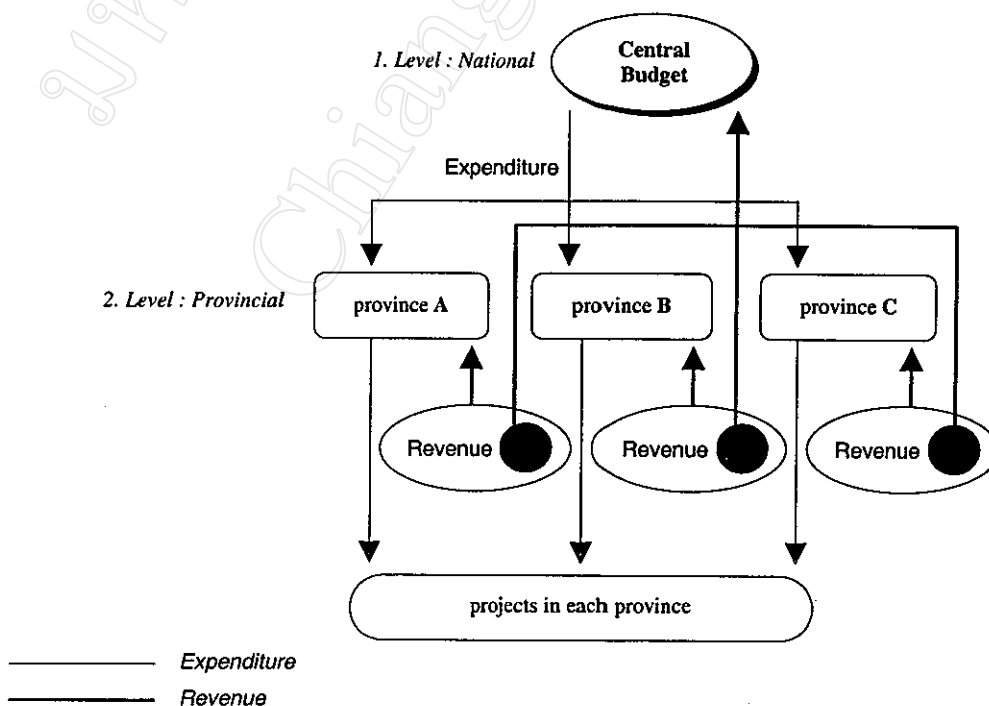
5.2.2 การบริหารนโยบายการคลัง

1) ขั้นตอนการดำเนินนโยบายการคลัง

ระบบการคลังในช่วงนี้เป็นระบบการคลังแบบแยกส่วนระดับบริหาร (split level budgeting system) กล่าวคือ การกำหนดงบประมาณถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ งบประมาณระดับจังหวัดและงบประมาณระดับชาติ ในแต่ละจังหวัดมีหน่วยงานทำการเก็บภาษีและจัดหารายรับ โดยรายรับที่ได้จะถูกโอนไป 2 ส่วนคือ โอนเข้างบประมาณของรัฐบาลจังหวัด และงบประมาณของรัฐบาลกลาง (งบประมาณส่วนกลาง) ในขณะที่งบประมาณส่วนกลางทางด้านรายจ่ายจะต้องจ่ายกลับไปที่รัฐบาลระดับจังหวัดในนามศูนย์รวมงบประมาณ (กรมลงทุนแห่งรัฐ, 2000:25-26)

การใช้ระบบงบประมาณแบบดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรเงินทุนและการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางต่อกับรัฐบาลระดับจังหวัดที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรและใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคแตกต่างกัน กล่าวคือรัฐบาลกลางจะไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ (ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการในระดับจังหวัด) ในการจัดสรรเงินทุน ดังนั้นรัฐบาลกลางจะไม่สามารถทำการติดตาม (monitoring) และ ควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลระดับจังหวัดได้อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดความลำบากต่อรัฐบาลกลางในการกำหนดการใช้จ่ายภายในประเทศให้สอดคล้องตามความเป็นจริงจากระบบงบประมาณดังกล่าว สามารถนำมาเขียนเป็นแผนภาพ 5.1 ดังนี้

แผนภาพ 5.1 ระบบงบการคลังแบบแยกระดับบริหารงบประมาณใน สปป. ลาว ปี 1975-1985



2) การดำเนินนโยบายการคลัง

หลังจากปี 1975 ที่มีระบบการบริหารเศรษฐกิจแบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลาง (centrally planned economy) ส่วนเกินของผลผลิตที่ประชาชนผลิตได้จะต้องถูกโอนไปให้กับรัฐบาล รัฐบาลต้องการจะสร้างระบบสังคมนิยมรวม (socialist system of farming) อย่างไรก็ตามการปฏิบัติของระบบดังกล่าวไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เนื่องจากไม่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีการผลิตแบบมีส่วนร่วม ประชาชนส่วนใหญ่ผลิตเพื่อยังชีพและเพียงพอแก่ตนเองเท่านั้น เพราะส่วนเกินที่ได้ก็ต้องโอนให้กับรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันประชาชนยังมีการลักลอบนำสินค้าจากไทยเข้าออกอย่างผิดกฎหมาย ดังนั้นในปี 1977 รัฐบาลจึงเปลี่ยนนโยบายการโอนผลผลิตให้กับรัฐบาลเป็นการเก็บภาษีผลผลิต (agricultural tax system) แทนที่เป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (progressive taxes) และสามารถชำระภาษีเป็นสินค้าหรือเป็นเงินสดอย่างใดอย่างหนึ่งได้ โดยกำหนดให้ครัวเรือนต่าง ๆ สามารถเก็บข้าวไม่เกิน 100 กิโลกรัม และพันธุ์ข้าวอีก 50 กิโลกรัม ส่วนเกินที่เกิดขึ้นจะต้องเสียภาษี โดยมีอัตราการเก็บภาษีร้อยละ 8 (สำหรับข้าวไม่เกิน 500 กิโลกรัม) และร้อยละ 30 (สำหรับข้าวไม่เกิน 2,500 กิโลกรัม) อย่างไรก็ตามผู้ลี้ภัยที่พึ่งตั้งถิ่นฐาน และครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนเสียชีวิตจากการต่อสู้ของฝ่ายประเทศลาว รวมไปถึง ผลผลิตทางอุตสาหกรรมจะได้รับการยกเว้นภาษี ผลจากการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่ทำให้รัฐบาลมีรายรับจำนวนน้อย แต่ยังเป็นการไม่ส่งเสริมให้มีการผลิตที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากอัตราภาษีแบบก้าวหน้านี้ส่งผลให้เกิดการผลิตภายในประเทศลดต่ำลง ไม่เป็นการกระตุ้นประชาชนให้มีการผลิต ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามที่จะเก็บภาษีแบบอัตราเดียวโดยเฉพาะในเขตที่ห่างไกล ชาวเขา และชนเผ่าต่าง ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในการบริหารส่วนกลาง จากสภาพการดังกล่าวจึงเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะชนเผ่า H'mong ซึ่งบางส่วนได้เข้าร่วมภารกิจกอบกู้เอกราชของ สปป. ลาว ได้ทำการประท้วงโดยการฆ่าสัตว์เลี้ยงของตนและอพยพหนีไปอยู่ในหุบเขาสูงหรือหนีไปประเทศไทย (Huns U. Luther, 1983: 13)

จากปัญหาการกำหนดภาษีที่ผิดพลาดดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยในการปรับปรุงระบบภาษีในวันที่ 7 สิงหาคม 1980 รัฐบาลได้กำหนดภาษีใหม่แก่ชาวนาชาวไร่โดยสามารถชำระภาษีเป็นจำนวนสินค้าเท่านั้น และประมาณการจากขนาดพื้นที่การเพาะปลูกซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. รายการภาษีที่จัดเก็บ

1. ภาษีข้าว 100 กิโลกรัมต่อ hectare 3 (Kg/ha) สำหรับพื้นที่คุณภาพสูง มีการเก็บเกี่ยวได้มากกว่า 1,600 กิโลกรัมต่อ hectare
2. ภาษีข้าว 80 กิโลกรัมต่อ hectare สำหรับพื้นที่คุณภาพปานกลาง มีการเก็บเกี่ยวได้ระหว่าง 1,300-1,600 กิโลกรัมต่อ hectare
3. ภาษีข้าว 60 กิโลกรัมต่อ hectare สำหรับพื้นที่คุณภาพต่ำ มีการเก็บเกี่ยวได้ต่ำกว่า 1,300 กิโลกรัมต่อ hectare
4. ภาษีข้าวโพด 60 กิโลกรัมต่อ hectare สำหรับพื้นที่ที่ให้การเก็บเกี่ยวได้มากกว่า 1,000 กิโลกรัมต่อ hectare
5. ภาษีไม้ท่อนและพืชผักสวนครัวของเอกชนภาษีร้อยละ 7 ของผลผลิตที่ได้รับ

ข. รายการสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษี

1. เกษตรนาปีแบบดั้งเดิมจะถูกเก็บภาษีตั้งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนเกษตรนาแซง (second cropping) ถูกยกเว้นภาษี
2. ชนกลุ่มน้อย ที่มีผลผลิตข้าวต่ำกว่า 100 กิโลกรัมจะได้รับการยกเว้นภาษี
3. เขตที่พึ่งได้รับการพัฒนาระบบชลประทานจะได้รับการยกเว้นภาษีระยะ 3 ปี แต่เขตนาแล้ง (dry rice fields) จะไม่ได้รับการยกเว้นภาษี
4. เขตพื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติจะได้รับการลด หรือยกเว้นการเก็บภาษีตามสมควร
5. การร่วมมือการผลิตของชาวเกษตรกับเอกชน จะได้รับการยกเว้นภาษี
6. พืชผักสวนครัวที่ประชาชนปลูกเพื่อการบริโภคในครัวเรือนไม่ต้องเสียภาษี
7. ไม่มีภาษีรายได้สำหรับข้าราชการ และลูกจ้างเอกชน แต่ผู้ประกอบการ และผู้ค้าจะต้องเสียภาษีตามกำไรที่ได้รับ

• งบประมาณรายรับของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างงบประมาณรายรับของรัฐบาลโดยหลักแล้วมาจาก "การโอนเงินทุนเชิงงบประมาณส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจ" ร้อยละ 61.65 และ 75.27 ของรายรับทั้งหมดหรือมูลค่า 82.40 และ 930.00 ล้านบาทในปี 1977 และ 1981 ตามลำดับ ในปี 1977 เป็นร้อยละ 15.05 ของรายรับทั้งหมดในปี 1981 มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งคือ หลังจากที่รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายการเก็บภาษีปี 1977 จำนวนภาษีที่รัฐจัดเก็บได้เริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องจากปี 1978 รัฐบาลมีรายรับจาก

3 1 เฮกตาร์ (hectare) = 10,000 ตาราง (Square) หรือ 2.471 เอเคอร์ (Acre)

การเก็บภาษีร้อยละ 52.22 ของรายรับทั้งหมด ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13.14 ของรายรับทั้งหมดในปี 1980 หลังจากนั้นรัฐบาลได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่โดยนำเอาระบบภาษีปี 1980 มาใช้ ทำให้รายรับในส่วนที่เป็นภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.05 ของรายรับทั้งหมดในปี 1981

ตาราง 5.2 งบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี 1977-1981 ของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว

	KN Million				
	1977	1978	1979	1980	1981
Revenue	82.40	105.70	268.00	748.20	930.00
Transfer From State Enterprises	50.80	32.70	200.20	567.80	700.00
Taxes on the Private Sector	29.80	55.20	48.40	98.30	140.00
Other Revenues	1.80	17.80	19.40	82.10	90.00
Expenditure	490.40	572.50	636.00	1,776.90	2,160.50
Current Expenditure	298.50	384.00	393.90	1,028.00	1,210.20
Wages and Salaries	-	105.00	114.00	343.00	-
Subsidies	-	168.00	165.00	68.00	-
Capital Current Expenditure	191.90	188.50	242.10	748.90	950.00
Overall Deficit	- 408.00	- 466.80	- 368.00	- 1,028.70	- 1,230.50
Financing	408.00	466.80	368.00	1,028.70	1,230.50
Central Bank Credit	50.70	35.80	13.60	4.00	-
External Resources	357.30	431.00	354.40	1,032.70	1,230.00
	Percent (%)				
Revenue	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Transfer From State Enterprises	61.65	30.94	74.70	75.89	75.27
Taxes on the Private Sector	36.17	52.22	18.06	13.14	15.05
Other Revenues	2.18	16.84	7.24	10.97	9.68
Expenditure	100.00	100.00	100.00	100.00	99.99
Current Expenditure	60.87	67.07	61.93	57.85	56.01
Wages and Salaries	-	27.34	28.94	33.37	-
Subsidies	-	43.75	41.89	6.61	-
Capital Current Expenditure	39.13	32.93	38.07	42.15	43.97
Overall Deficit (Percentage of Revenue)	- 495.15	- 441.63	- 137.31	- 137.49	- 132.31
Financing	100.00	100.00	100.00	100.00	99.96
Central Bank Credit	12.43	7.67	3.70	0.39	-
External Resources	87.57	92.33	96.30	100.39	99.96

ที่มา: คำนวณจาก : Huns U. Luther (1983: 23)

ในช่วงปี 1984-1986 รัฐบาลมีการจัดเก็บภาษีโดยส่วนมากได้จากภาษีการขาย (turnover tax) ร้อยละ 1.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ตาราง 5.3) ส่วนที่เหลือเป็นรายรับจากภาษีการเกษตรร้อยละ 0.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ภาษีอุตสาหกรรมและกำไรจากการค้าร้อยละ 0.3 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และ ภาษีการค้าต่างประเทศร้อยละ 0.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน รายรับที่ได้จากการเก็บภาษีของรัฐบาลทั้งหมดในช่วงปีดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ในขณะที่รายรับที่ไม่ใช่ภาษีเป็นแหล่งรายรับส่วนใหญ่ของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยช่วงปี 1984-1986 ร้อยละ 82.6 ของรายรับทั้งหมด หรือมีจำนวนร้อยละ 9.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ โอนเงินทุนเข้าสู่บประมาณส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนร้อยละ 64.3 ของรายรับทั้งหมดหรือคิดเป็นร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Yves Bourdet, 1994: 33) ในปี 1986-1988 รายรับที่ไม่ใช่ภาษียังคงมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 86.44-90.20 ของรายรับทั้งหมด (ภาคผนวก 3.2) โดยเฉพาะเป็นส่วนของเงินทุนโอนเข้างบประมาณส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจ หากเทียบสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้ว รายรับจากการเก็บภาษีมีเพียงร้อยละ 0.86 ในปี 1988 แต่รายรับที่ไม่ใช่ภาษียังมีร้อยละ 7.92 ในปีเดียวกัน (ภาคผนวก 3.4)

- งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายประจำ (current expenditure) ประกอบด้วยค่าจ้างแรงงาน เงินเดือนพนักงานและข้าราชการ และ เงินอุดหนุนสังคมและเศรษฐกิจ ในปี 1977 คิดเป็นมูลค่า 298.5 ล้านดอลลาร์ และเพิ่มขึ้น ในปี 1981มูลค่า 1,210 ล้านดอลลาร์คิดเป็นร้อยละ 60.87-56.01 ของรายจ่ายทั้งหมดในปี 1977-1981 ตามลำดับ ส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการลงทุน (capital current expenditure) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 191.9-950 ล้านดอลลาร์ หรือร้อยละ 39.13-43.97 ของจำนวนรายจ่ายทั้งหมดในช่วงปี 1977-1981

ตาราง 5.3 งบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี 1984-1986 ของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว

Budgetary of Lao P.D.R. 1984-1986 (Average)	Percentage of GDP	Percentage of Total
Revenue	11.50	100.00
Non-Tax Revenue	9.50	82.60
Public Enterprise Transfers	7.40	64.30
Depreciation Allowance	0.90	7.82
Tax Revenue	2.00	17.40
Turnover Tax	1.10	9.50
Agricultural Tax	0.30	2.60
Tax on Industrial and Commercial Profits	0.30	2.60
Tax on Foreign Trade	0.20	1.70
Expenditure	17.60	100.00
Current Expenditure	10.10	57.40
Materials and Supplies	7.10	40.30
Wages and Salaries	2.50	14.20
Debt Service	0.60	3.40
Capital Expenditure	7.50	42.60
Over all Deficit (-)	6.20	100.00

ที่มา: คำนวณจาก : Yves Bourdet (1994: 33)

ในช่วงปี 1981-1985 ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี ฉบับที่ 1 พบว่าการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยส่วนใหญ่เน้นทางด้าน การขนส่งและการคมนาคมสื่อสาร โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41 ของรายจ่ายทั้งหมด รองลงมาได้แก่การใช้จ่ายในภาคการเกษตรและป่าไม้ร้อยละ 26 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นการใช้จ่ายในภาคอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงานร้อยละ 16 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนภาคการศึกษา สาธารณะสุข การค้าและการลงทุนมีเพียงเฉลี่ยร้อยละ 6 ของรายจ่ายทั้งหมดเท่านั้น (United Nation, 1995: 34)

- **ดุลงบประมาณของรัฐบาล**

จากการศึกษาพบว่ารายรับของรัฐบาลมีน้อยกว่าภาระในการใช้จ่ายประจำและใช้จ่ายในการลงทุน ส่งผลให้รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุล เพื่อบริหารงบประมาณแผ่นดินรัฐบาลจึงจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงปี 1977-1981 พบว่ารัฐบาลได้รับเงินทุนเพื่อหักลบส่วนขาดดุลงบประมาณ โดยส่วนใหญ่มาจากต่างประเทศ (external resources) โดยประเทศที่ให้การสนับสนุนมากที่สุดคือ สหภาพโซเวียต (Huns U. Luther, 1983: 25-26) อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงประสบภาวะขาดดุลอย่างต่อเนื่องถึงปี 1986 ก่อนที่จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจใน สปป. ลาว ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในขณะที่เดียวกันส่วนขาดดุลงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลตัดทอน (offset) โดยเงินทุนภายนอก (external financing) ซึ่งประกอบด้วย

1. เงินทุนจากธนาคารแห่งรัฐ เนื่องจากไม่มีเครื่องมือทางการเงินในการจัดหาเงินทุนเพื่อแก้ไขการขาดดุลงบประมาณ แต่มีเพียงการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกลางโดยตรงให้กับรัฐวิสาหกิจ (เนื่องจากบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งรัฐที่เป็นทั้งธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์) หลังจากนั้นรัฐวิสาหกิจจะต้องโอนเงินเข้าในส่วนที่เป็นงบประมาณรายรับของรัฐบาลอีกทอด นั่นคือ การจัดสรรเงินทุนจากธนาคารกลางให้กับรัฐบาลทางอ้อมโดยผ่านรัฐวิสาหกิจนั่นเอง
2. เงินทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพโซเวียต และให้เงินทุนในรูปแบบสินค้า (commodity assistance) เงินกู้โครงการ และเงินช่วยเหลือ (Yve Bourdet, 1994: 34-35) ในปี 1977-1981 เงินทุนจากต่างประเทศมูลค่า 357.30-1,230 ล้านกิบ หรือร้อยละ 87.57-99.96 ของจำนวนเงินทุนทั้งหมดที่นำมาเป็นส่วนตัวหักลบส่วนขาดดุลงบประมาณให้มีความสมดุล (ตาราง 5.2)

กล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนี้บทบาทของนโยบายการเงินในการบริหารเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ โดยส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อตามแผนงานของรัฐบาล (credit for state planning) และมีการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ให้ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้ออันส่งผลให้เกิดอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงติดลบ ทั้งนี้ก็เพื่อลดภาระการชำระหนี้ของรัฐบาลลง และทำให้รัฐบาลสามารถขอสินเชื่อจากธนาคารกลางได้อย่างสะดวกตามนโยบายการพัฒนาที่วางไว้ ส่วนนโยบายการคลังทางด้านรายรับ โดยส่วนใหญ่มาจากการ โอนผลตอบแทนและผลกำไรของรัฐวิสาหกิจเข้าสู่งบประมาณรายรับของรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากรัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาประเทศให้มีการเจริญเติบโต รัฐบาลจึงประสบปัญหาการขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ส่วนขาดดุลงบประมาณดังกล่าวถูกแก้ไขโดยการขยายสินเชื่อจากธนาคารแห่งรัฐ เนื่องจากธนาคารแห่งรัฐมีอำนาจผูกขาดเพียงธนาคารเดียวในประเทศ ธนาคารแห่งรัฐมีบทบาทเป็นทั้งธนาคารกลาง และธนาคารพาณิชย์ในการจัดสรรสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยเฉพาะในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ เป็นสำคัญ

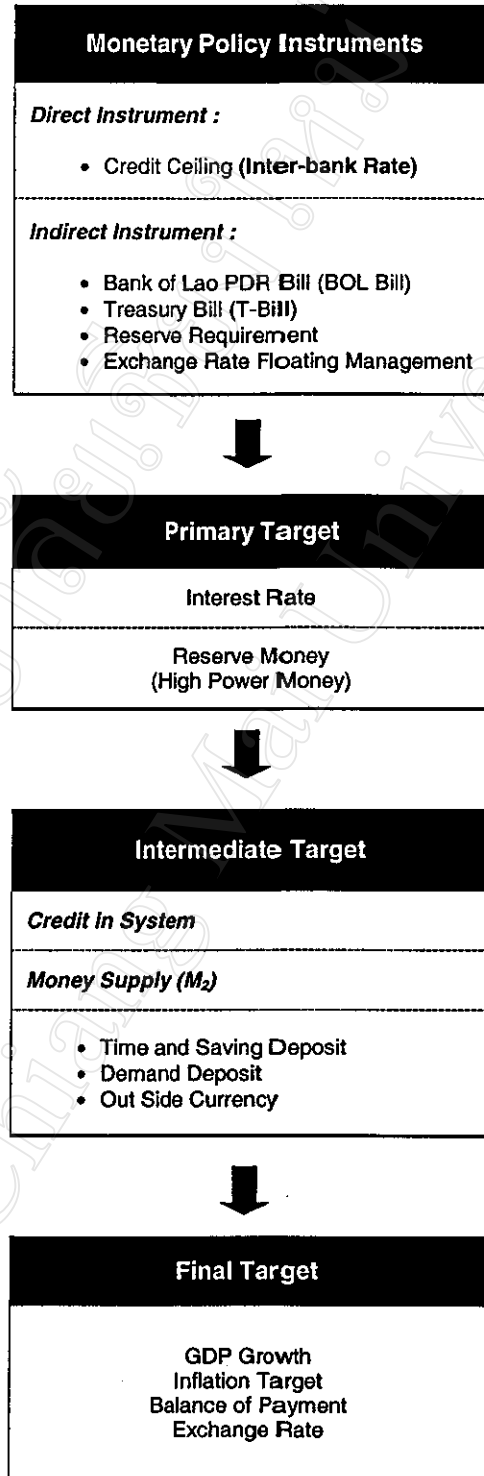
5.3 การบริหารนโยบายการเงินและการคลังใน สปป. ลาว ช่วงปี 1986-2001

5.3.1 การบริหารนโยบายการเงิน

1) โครงสร้างของนโยบายการเงิน

ดังที่ทราบแล้วว่าหลังจากการประกาศใช้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ปี 1986 โดยปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจการตลาด อย่างไรก็ตามช่วงปี 1986-1988 ระบบการเงินยังไม่ได้มีการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้จากบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งรัฐ โดยส่วนใหญ่ยังเป็นหน่วยงานให้บริการทางการเงินแก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นกองคลังให้แก่รัฐบาล โดยโอนเงินทุนในงบประมาณส่วนกลางให้กับภาคเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัดที่ได้เรียกร้องมาตามแผนและนโยบายงบประมาณของจังหวัดนั้น จนถึงปี 1988 หลังจากที่รัฐได้ประกาศให้มีการปฏิรูประบบธนาคารชั้นเดียว (mono banking system) (ธนาคารแห่งรัฐที่เป็นธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์) เป็นระบบธนาคารสองชั้น (two-tier banking system) คือ ธนาคารแห่งรัฐที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว และธนาคารพาณิชย์ได้แยกบทบาทและหน้าที่ออกจากธนาคารกลางอย่างแท้จริง โดยมีการดำเนินการพาณิชย์ด้วยตัวเอง ถึงปี 1990 หลังจากที่ได้รับการประกาศเปลี่ยนธนาคารแห่งรัฐให้เป็นธนาคารแห่ง สปป. ลาว (รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่ง สปป. ลาวอยู่ในที่บทที่ 3) โดยหนึ่งในบทบาทหน้าที่สำคัญของธนาคารแห่ง สปป. ลาว คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการดำเนินนโยบายการเงินเต็มรูปแบบ กล่าวคือ มีการวางเป้าหมายขั้นต่ำ เป้าหมายชั้นกลาง และเป้าหมายขั้นสุดท้าย โดยรายละเอียดการกำหนดนโยบายการเงินโดยธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีดังนี้

แผนภาพ 5.2 เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาว



เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาว ที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ แก้ไขปัญหาและควบคุมอัตราเงินเฟ้อ ในขณะที่ยังรักษาระดับการขยายตัวของปริมาณสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศที่ก่อให้เกิดอัตราเงินเฟ้อในระดับที่วางไว้ ดังนั้นในการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจโดยการควบคุมอัตราเงินเฟ้อจะสามารถทำผ่านการกำหนดอัตราดอกเบี้ย และการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อของรัฐบาลในระบบธนาคารเป็นสำคัญ (Bousbong Souvannavong, 1994: 103) ในช่วงปี 1988-2001 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ดำเนินนโยบายการเงิน โดยเครื่องมือทางการเงินรวมทั้งหมด 5 อย่างคือ

1. การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร (credit ceiling)
2. อัตราเงินสำรองทางการ (reserve requirement)
3. พันธบัตรธนาคาร (BOL securities) พันธบัตรรัฐบาล (T-bills)
4. การร้องขอโดยดีจกทางการ (moral suasion)
5. การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (floating management)

โดยเครื่องมือนโยบายการเงินที่ทางการเลือกใช้โดยส่วนใหญ่มี 3 เครื่องมือ คือ 1. อัตราดอกเบี้ย (เพดานสินเชื่อที่ทางการกำหนดให้กับธนาคารพาณิชย์) หรือเพดานสินเชื่อ 2. เงินทุนสำรองทางการ 3. การซื้อขายพันธบัตร (พันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ)

เพดานสินเชื่อในปัจจุบันมีบทบาทลดลง เนื่องจากปี 1999 ได้ประกาศยกเลิกไม่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (เหลือเพียง 5 รัฐวิสาหกิจที่สำคัญ อาทิ บริษัทการบินลาว บริษัทปูนซีเมนต์ลาว บริษัทไฟฟ้าลาว เป็นต้น ที่ยังคงสามารถขอสินเชื่อกับธนาคารได้) ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังสามารถกู้ยืมกับธนาคารกลางได้ ภายใต้ขอบเขตการกู้ยืมไว้ที่ร้อยละ 25 ของงบประมาณรายรับเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ธนาคารกลางสามารถปล่อยกู้ได้โดยเขียนจดหมายพิเศษ (special letter) จากกระทรวงการคลัง

ส่วนการซื้อขายพันธบัตรมีบทบาทในการดูดซับสภาพคล่องออกจากระบบเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อได้เพิ่มมากขึ้น โดยขบวนการซื้อขายพันธบัตรจะเป็นตัวลดหรือเพิ่มอุปสงค์และอุปทานการถือครองระหว่างสกุลเงินกิบกับสกุลเงินตราต่างประเทศ ในขณะที่ตลาดการเงินในประเทศค่อนข้างเล็ก ดังนั้นเครื่องมือดังกล่าวจึงค่อนข้างได้ผลดี (Hisatsugu Furukawa, 2002: 21)

ด้านเงินสำรองทางการธนาคารแห่ง สปป. ลาวนำเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสามารถปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์นำเงินสำรองมาฝากไว้กับธนาคารแห่ง สปป. ลาวทุก ๆ เดือน ในปี 1990 ครั้งแรกที่ได้นำเอาเครื่องมือทางการเงินดังกล่าวนี้เข้ามาใช้ กำหนดอัตราเงินสำรองทางการร้อยละ 5 ของดุลบัญชีเงินฝากตอนสิ้นเดือนที่ผ่านมา

มา และธนาคารแห่ง สปป. ลาวคิดอัตราดอกเบี้ยให้ร้อยละ 0.5 (อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวจะถูกเปลี่ยนเป็นเงินสำรองทางการของธนาคารพาณิชย์ในธนาคารแห่ง สปป. ลาวโดยตรง) อย่างไรก็ตามอัตราเงินสำรองได้ถูกพิจารณาใหม่ให้มีการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 10 ในปี 1994 และร้อยละ 12 ในปี 1995 (บัญชีเงินฝากต่ำกว่า 15 เดือนที่เป็นสกุลเงินกีบ อัตราเงินสำรองร้อยละ 8 และ บัญชีเงินฝากต่ำกว่า 15 เดือนที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ อัตราเงินสำรองร้อยละ 12)

จากเครื่องมือทางการเงินดังกล่าวจะสามารถทำให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ควบคุม การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินสำรองหรือฐานเงิน (high power money, reserved money, or money based) ส่วนเป้าหมายทางการเงินขั้นต้นที่เป็นอัตราดอกเบี้ยปรากฏว่าไม่ค่อยได้ผล⁴ (แผนภาพ 5.2) ธนาคารแห่ง สปป. ลาวสามารถควบคุมเป้าหมายชั้นกลางคือ ปริมาณเงินอย่างกว้าง (M_2) และ ปริมาณสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ จากการเปลี่ยนแปลงทางปริมาณเงินทั้งสองดังกล่าวส่งผลให้ ธนาคารแห่ง สปป. ลาวบรรลุเป้าหมายสุดท้ายสองประการคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการจัดการปัญหาเงินเพื่อ ส่วนเป้าหมายการรักษาความมีเสถียรภาพทางการเงิน โดยเฉพาะ อัตราแลกเปลี่ยนจะสามารถบรรลุเป้าหมายโดยผ่านเครื่องมือทางการบริหารอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ส่วนเป้าหมายด้านดุลการชำระเงินนั้น ทางธนาคารจะ ไม่มีเครื่องมือทางการเงินในการจัดการปัญหา การขาดดุลแต่จะปล่อยให้ไปตามสภาพทางเศรษฐกิจ และส่วนใหญ่เป็นการอาศัยผลทางอ้อม จากจากเป้าหมายขั้นสุดท้ายที่เหลือ 3 ด้านดังกล่าวแทน กล่าวคือ หากระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัว ภาวะเงินเพื่อไม่รุนแรง และมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพแล้ว ปริมาณการส่งออกของประเทศก็จะสูงขึ้นในขณะที่ปริมาณการนำเข้าก็จะลดลง การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศในการพัฒนา และการแก้ไขทางเศรษฐกิจต่าง ๆ จะลดลง และ ย่อมทำให้ปัญหาดุลบัญชีชำระเงินผ่อนคลายได้

⁴ เนื่องจากระบบทางการเงินใน สปป. ลาวยังอ่อนแอ โดยเฉพาะทางด้านการซื้อขายพันธบัตรต่าง ๆ ไม่มีตลาดรอง (Secondary Market) มีการซื้อขายเปลี่ยนมือกันน้อยมาก ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางการเงินโดยส่วนใหญ่จึงมีผลต่อเงินฐานเป็นสำคัญ(บทสัมภาษณ์ ดร คำพุทธ สิทธิราช, รองอธิบดีกรมค้นคว้าเศรษฐกิจ (Economic Research Department) ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, เวียงจันทน์ : วันที่ 21 เมษายน 2545 เวลา 18.30 น)

2) ขั้นตอนการดำเนินนโยบายการเงิน⁵

นโยบายการเงินกำเนิดจากกรมวิจัยเศรษฐกิจ (department for research) ที่สังกัดในธนาคารแห่ง สปป. ลาว⁶ เป็นหน่วยงานในการวิเคราะห์ ศึกษาค้นคว้า วิจัย และติดตามสภาพทางเศรษฐกิจใน สปป. ลาว โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ตัวนี้ คือ ปริมาณเงิน (M₂) อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อ หลังจากนั้นกรมวิจัยเศรษฐกิจจะเป็นหน่วยงานจัดทำข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินนโยบายการเงินซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายขั้นต้น เป้าหมายขั้นกลาง และเป้าหมายขั้นสุดท้าย (เสนอเครื่องมือทางการเงินและมาตรการต่าง ๆ ให้เหมาะสม) ต่อผู้ว่าธนาคารแห่ง สปป. ลาว (governor of BOL) หลังจากนั้นผู้ว่าธนาคารแห่ง สปป. ลาวทำการ นัดเปิดประชุมเรื่องการดำเนินนโยบาย ซึ่งในขณะประชุมประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ที่สังกัดธนาคารแห่ง สปป. ลาว และสภาผู้ว่าการธนาคารแห่ง สปป. ลาว (board of governor) ทำการพิจารณากับคณะรัฐบาล (government) เพื่อทำการปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเพื่อหาข้อสรุปที่มีความสอดคล้องกัน⁷ (consensus system) เมื่อในขณะประชุมได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว นโยบายการเงินดังกล่าวจะถูกดำเนินการ โดยกรมเงินตรา และกรมวิจัยเศรษฐกิจ ซึ่งกรมเงินตราจะเป็นหน่วยงานดำเนินนโยบายการเงินเกี่ยวกับการออกพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาว ส่วนกรมวิจัยเศรษฐกิจเป็นหน่วยงานดำเนินนโยบายการเงินเกี่ยวกับการออกคำสั่งกำหนดอัตราเงินสดสำรองทางการ และ เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินเชื่อระหว่างธนาคาร

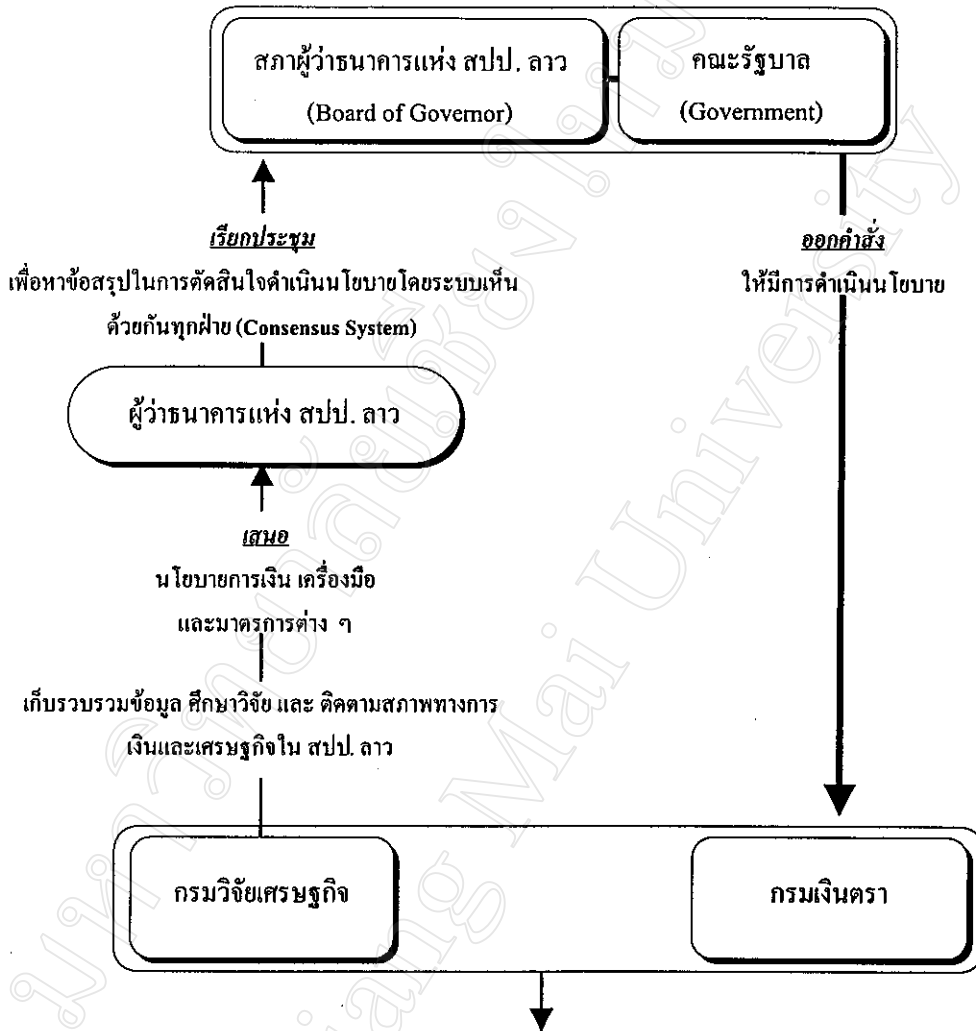
ในขั้นตอนการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวสามารถเขียนเป็นแผนภาพ 5.3 ดังนี้

⁵ Economic Research Department. Bank of Lao PDR. 2002

⁶ นอกจากนั้นยังเป็นหน่วยงานในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรการเงินระหว่างประเทศ(โดยเฉพาะกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารพัฒนาเอเชีย และ ธนาคารโลก) และเป็นหน่วยงานในการพิจารณาข้อเสนอแนะทางด้านการปรับปรุงโครงสร้างทางการเงินใน สปป. ลาว (BOL, 1993: 39)

⁷ ขั้นตอนการตัดสินใจเลือกใช้เครื่องมือทางการเงินโดยอาศัยความเห็นดีและเห็นด้วยของหลายฝ่ายสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีความล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (บทสัมภาษณ์ ดร. เฉษฐียงค์ บุตรรัตน์, อธิบดีกรมการวิจัยเศรษฐกิจธนาคารแห่ง สปป. ลาว, ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, เวียงจันทน์ วันที่ 10 เมษายน 2545 เวลา 13.30)

แผนภาพ 5.3 กระบวนการจัดทำนโยบายการเงินใน สปป. ลาว ในปัจจุบัน



ดำเนินมาตรการนโยบายการเงิน

1. การร้องขอโดยดีจากทางการ
2. อัตราเงินสำรองทางการ
3. อัตราดอกเบี้ย (เพดานสินเชื่อ)
4. พันธบัตรรัฐบาล
5. พันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาว

3) การดำเนินนโยบายการเงิน

หลังจากปี 1986 เป็นต้นมารัฐบาลได้เริ่มนโยบายควบคุมปริมาณเงิน โดยเฉพาะการควบคุมเงินกู้ยืมจากรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจจากระบบธนาคารภายในประเทศ จากสถิติปี 1986 เงินกู้ยืมของรัฐบาลมีสัดส่วนร้อยละ 55.84 ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด (ตาราง 5.6) ดังที่ทราบแล้วว่าถึงแม้จะมีการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่และมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในปี 1986 แต่การปฏิรูประบบการเงินถูกดำเนินไปอย่างไม่เร่งรีบ กล่าวคือได้เริ่มในปี 1988 ซึ่งจะเห็นได้จากการพยายามควบคุมปริมาณเงินและทำให้ปริมาณเงินมีอัตราการเจริญเติบโตลดลงจากร้อยละ 308.72 ในปี 1987 เหลือเพียง 37.07 ในปี 1988 (ตาราง 5.5) โดยมีสินเชื่อภายในประเทศ (domestic credit) และสินเชื่อสุทธิจากต่างประเทศ (net foreign assets) ลดลงจากปี 1987 ร้อยละ 365.79 และ 904.20 ตามลำดับ เป็นปี 1988 ร้อยละ 37.05 และ 120.17 ตามลำดับ จากตัวเลขทางสถิติดังกล่าวยังพบว่าปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่เกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณเงินทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจเป็นปริมาณเงินที่เกิดจากสินเชื่อภายในประเทศ โดยเฉพาะปริมาณสินเชื่อแก่ภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนสูงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณเงินในระบบในช่วงปี 1988

หลังจากที่มีการปฏิรูปทางการเงิน โดยเฉพาะการควบคุมสินเชื่อของรัฐบาลในปี 1989 ทำให้ปริมาณสินเชื่อของรัฐบาลเมื่อเทียบกับปริมาณเงินทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจลดลงเหลือร้อยละ 9 ในปี 1989 จากร้อยละ 45.92 ในปี 1986 ในขณะที่ สินเชื่อในภาคเอกชนก็เริ่มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากความมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจส่วนกลางเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาดมากขึ้น ได้มีการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและมีส่วนในการผลิตมากขึ้น ปริมาณสินเชื่อของเอกชนเพิ่มจากปี 1990 ร้อยละ 6 ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 23 ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจในปี 1991 (ตาราง 5.6) หลังจากนั้นสัดส่วนสินเชื่อในภาคเอกชนก็คงที่มีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1991-1999 ร้อยละ 29.54 ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ

เนื่องจากนโยบายการเงินใน สปป. ลาว โดยส่วนใหญ่มุ่งเพื่อรักษาระดับความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเน้นด้านอัตราเงินเฟ้อ อิงจากสภาพเศรษฐกิจโดยพิจารณาทางด้านอัตราเงินเฟ้อปี 1988-2001 สามารถแบ่งเศรษฐกิจออกเป็น 2 ช่วง (แผนภาพ 5.4) มีรายละเอียดดังนี้

- ก. ช่วงเศรษฐกิจผันผวน ช่วงที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง (อัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับ 2-3 ตัวเลข นั่นคือ เกินร้อยละ 9) และทำให้เศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ
- ข. ช่วงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีอัตราการเติบโตเศรษฐกิจสูง มีอัตราเงินเฟ้อระดับต่ำ หรือในเกณฑ์ที่ปลอดภัย (อัตราตัวเลข 1 หลัก นั่นคือร้อยละ 0-9)

ตาราง 5.4 ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจใน สปป. ลาวปี 1981-2000

	Million KVN, as of end of period																
	1981	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996	1997	1998	2000	
Money supply (M 1)	785	1,205	1,655	2,226	3,781	6,888	12,104	25,127	25,090	28,226	35,145	52,238	75,557	79,936	166,983	340,385	
Currency in circulation	169	236	450	635	1,047	2,091	3,486	16,842	18,570	19,217	22,827	33,241	42,968	53,306	63,164	68,557	
Demand deposits	616	969	1,205	1,591	2,734	4,797	8,618	8,285	6,520	9,009	12,318	18,997	32,589	26,630	105,819	271,828	
Quasi-money	20	17	37	54	95	8,954	9,611	15,987	19,251	23,087	41,317	173,609	169,371	326,065	696,951	1,911,989	
Money supply (M 2)	-	1,222	1,692	2,280	3,876	15,842	21,715	41,114	44,343	41,311	76,463	125,847	244,926	406,003	865,933	877,374	
Foreign assets (net)	-	-	-	147	238	1,914	386	20,054	21,571	22,657	36,649	72,909	155,581	250,445	498,180	152,258	
Domestic credit	-	-	-	2,717	4,329	20,164	27,634	26,710	31,073	30,844	56,092	74,693	149,499	362,263	704,529	1,439,289	
Claim on gov't sector (net)	-	-	-	2,467	3,560	4,723	3,909	14,340	14,556	878	570	9,544	43,121	43,729	51,839	419,689	
Claim on private sector	-	-	-	250	769	110	870	4,403	5,899	21,301	37,683	65,912	155,690	285,575	532,821	1,252,578	
Claim on other financial insts.	-	-	-	-	-	15,331	22,855	36,847	39,730	10,421	17,839	18,325	36,930	120,417	223,547	606,400	
Other items	-	-	-	584	691	2,408	6,305	5,650	8,301	12,190	16,278	21,755	60,154	206,705	336,776	714,173	
Total Money Supply	805	2,444	3,384	4,560	7,752	31,684	43,430	82,228	88,684	92,624	152,925	351,694	489,854	812,004	1,731,867	3,129,748	

ที่มา: รวบรวมจาก: ADB (1998: 176-177), ADB (2001: 222-223)

ตาราง 5.5 อัตราการเติบโตของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจใน สปป. ลาวปี 1981-2000

	1981	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996	1997	1998	2000
	Percent (%)															
Money supply (M 1)	-	53.50	0.78	34.50	69.86	82.17	75.73	107.59	0.15	12.50	24.51	48.64	12.47	5.80	111.40	55.44
Currency in circulation	-	39.64	40.63	41.11	64.88	99.71	66.71	383.13	10.26	3.48	18.79	45.62	2.41	24.06	18.49	11.87
Demand deposits	-	57.31	10.61	32.03	71.84	75.46	79.65	3.86	21.30	38.17	36.73	54.22	29.21	18.29	297.37	92.52
Quasi-money	-	15.00	37.04	45.95	75.93	9,325.26	7.34	66.34	20.42	19.93	76.96	320.19	34.33	92.52	113.75	44.24
Money supply (M 2)	-	-	0.18	34.75	70.00	308.72	37.07	89.33	7.85	6.84	85.09	64.59	26.73	65.77	113.28	43.19
Foreign assets (net)	-	-	-	-	61.90	904.20	120.17	5,095.34	7.56	5.03	61.76	98.94	99.46	60.97	98.92	87.98
Domestic credit	-	-	-	-	59.33	365.79	37.05	3.34	16.33	0.74	81.86	33.16	4.88	142.32	94.48	37.71
Claim on gov't sector (net)	-	-	-	-	44.30	32.67	17.23	466.85	1.51	93.97	164.92	-1,774.39	-6,723.81	1.41	18.55	54.18
Claim on private sector	-	-	-	-	207.60	85.70	690.91	406.09	33.98	261.10	76.91	74.91	20.82	83.43	86.58	43.65
Claim on other financial insts.	-	-	-	-	-	-	49.08	60.35	8.41	73.77	71.18	2.72	33.49	226.07	85.64	36.15
Other items	-	-	-	-	18.32	248.48	161.84	10.39	46.92	46.85	33.54	33.65	43.53	243.63	62.93	6.90
Total Money Supply	-	203.60	0.18	34.75	70.00	308.72	37.07	89.33	7.85	4.44	65.10	129.98	26.73	65.76	113.28	1.32

ที่มา: คำนวณจาก : ADB (1998: 176-177), ADB (2001: 222-223)

ตาราง 5.6 สัดส่วนปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจใน สปป. ลาวปี 1981-2000

	Percentage of Total Money Supply															
	1981	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996	1997	1998	2000
Money supply (M 1)	97.52	49.30	48.91	48.82	48.77	21.74	27.87	30.56	28.29	30.47	22.98	14.85	15.42	9.84	9.76	10.88
Currency in circulation	20.99	9.66	13.30	13.93	13.51	6.60	8.03	20.48	20.94	20.75	14.93	9.45	8.77	6.56	3.65	2.19
Demand deposits	76.52	39.65	35.61	34.89	35.27	15.14	19.84	10.08	7.35	9.73	8.05	5.40	6.65	3.28	6.11	8.69
Quasi-money	2.48	0.70	1.09	1.18	1.23	28.26	22.13	19.44	21.71	24.93	27.02	49.36	34.58	40.16	40.24	61.09
Money supply (M 2)	-	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	44.60	50.00	35.78	50.00	50.00	50.00	28.03
Foreign assets (net)	-	-	-	3.22	3.07	6.04	0.89	24.39	24.32	24.46	23.97	20.73	31.76	30.84	28.77	4.86
Domestic credit	-	-	-	59.58	55.84	63.64	63.63	32.48	35.04	33.30	36.68	21.24	30.52	44.61	40.68	45.99
Claim on gov't sector (net)	-	-	-	54.10	45.92	14.91	9.00	17.44	16.41	0.95	0.37	2.71	8.80	5.39	2.99	13.41
Claim on private sector	-	-	-	5.48	9.92	0.35	2.00	5.35	6.65	23.00	24.64	18.74	31.78	35.17	30.77	40.02
Claim on other financial insns.	-	-	-	-	-	48.39	52.62	44.57	44.80	11.25	11.67	5.21	7.54	14.83	12.91	19.38
Other items	-	-	-	12.81	8.91	7.60	14.52	6.87	9.36	13.16	10.64	6.19	12.28	25.46	19.45	22.82
Total Money Supply	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: คำนวณจาก : ADB (1998: 176-177), ADB (2001: 222-223)

ก. ช่วงเศรษฐกิจผันผวน

เริ่มตั้งแต่ปี 1989 ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นร้อยละ 89.33 จากปีที่แล้ว (สัดส่วนโดยส่วนใหญ่เป็นการขยายสินเชื่อให้กับรัฐวิสาหกิจ) ในขณะที่สภาวะทางเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตลดลงจากร้อยละ 11 ในปี 1989 เป็นร้อยละ 6 ในปี 1990 จากทฤษฎีปริมาณเงิน ($MV=PT$) เมื่อปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในขณะที่ผลผลิตภายในประเทศลดลงนั้นจะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้า เป็นสาเหตุทำให้เกิดอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 66.21 (ตาราง 5.7) และจากทฤษฎีดังกล่าว หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้ได้ในระดับ 1 ตัวเลข (อัตราระหว่างร้อยละ 9-3) ในขณะที่อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของผลผลิตอยู่ระดับคงที่ร้อยละ 7 ต่อปีนั้น ธนาคารจะต้องควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินให้ได้ในอัตราร้อยละ 10-16 เท่านั้น ดังนั้นหากปริมาณเงินมีอัตราการเติบโตที่สูงกว่านี้แล้ว จะส่งผลให้เศรษฐกิจผันผวน และมีอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น

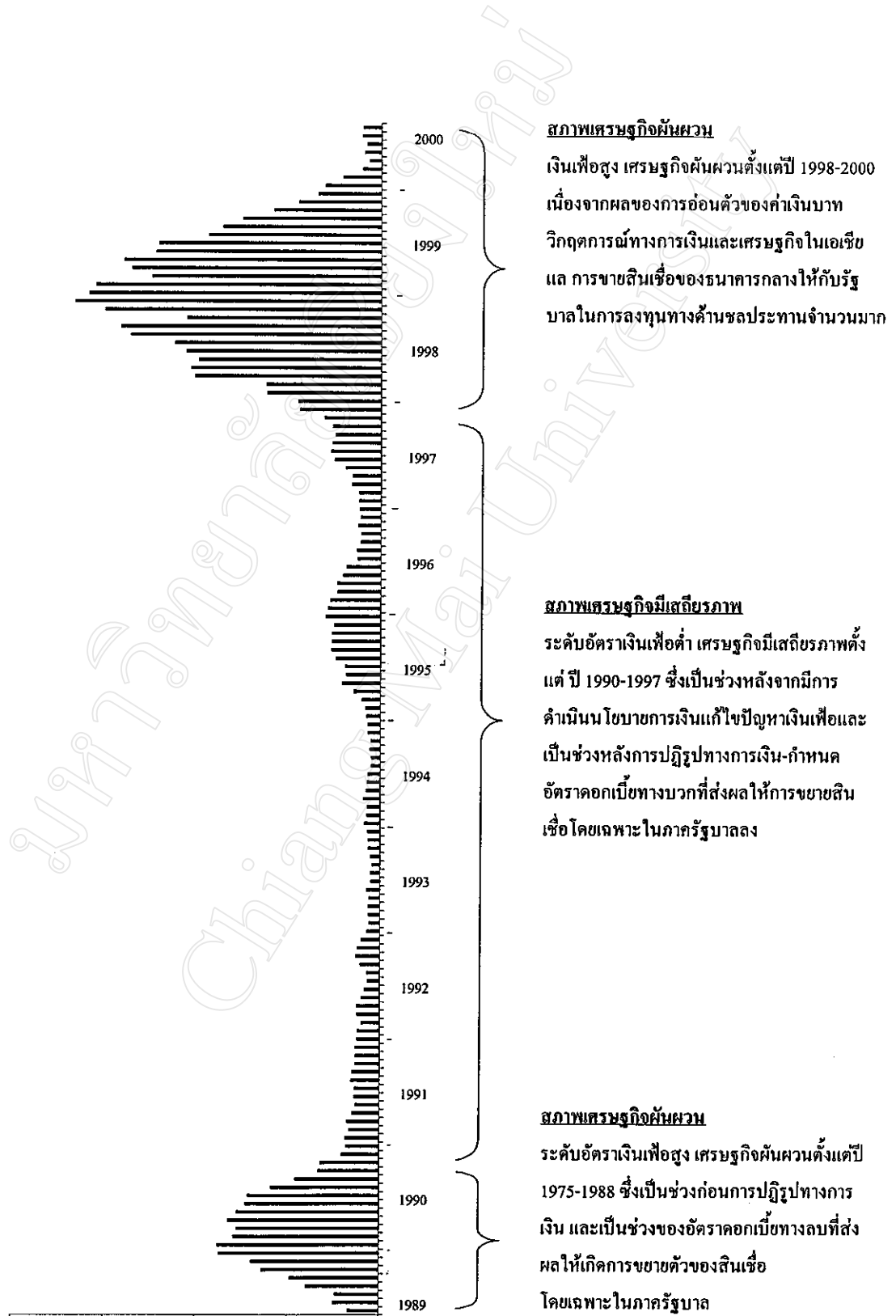
จากสภาพการณ์ดังกล่าว ทางธนาคารได้ดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดโดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร เพื่อจำกัดขอบเขตการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะการปล่อยสินเชื่อแก่รัฐวิสาหกิจ จากนโยบายดังกล่าว ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางลบ (ร้อยละ -52.21) เป็นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางบวกได้ร้อยละ 2.76 ในปี 1990 และร้อยละ 1.25 - 8.60 ปี 1991-1997 ตามลำดับ นอกจากนี้ทางการได้ดำเนินการเลือกสรรการให้กู้ยืมของรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีความเสี่ยงสูงและมีสภาพทางธุรกิจอ่อนแอจะไม่สามารถได้รับสินเชื่อจากระบบธนาคารได้ ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนในปี 1990 และ 1991 เหลือเพียงร้อยละ 7.85 และ 4.44 ตามลำดับ (ตาราง 5.5)

ตาราง 5.7 อัตราเงินเฟ้อใน สปป. ลาว ปี 1986-2000

	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
inflation	30.83	44.76	66.21	33.24	13.75	7.52	6.30	6.00	19.40	13.00	26.40	142.0	108.3	11.90
Interest rate*	14.00	14.00	14.00	36.00	12-15	12-15	12-15	24-30	35.00	35.00	35.00	35.00	22-36	20-32
Neg(-) / Pos(+)	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Real Interest Rate	16.83	30.76	52.21	2.76	1.25	7.48	8.70	24.00	15.60	22.00	8.60	107	72.30	20.10

ที่มา: Roselyne Joyeux et al (1997: 1999). การประชุม โต้เถียง (2000: 17). IMF (2000: 46). Economic Research Department (2001: 15). Economic Research Department (1996: 10)

แผนภาพ 5.4 อัตราเงินเฟ้อ(รายเดือน)และสภาพเศรษฐกิจใน สปป. ลาว ช่วงปี 1989-2000



ผลของนโยบายการเงินดังกล่าวทำให้ อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินเชื่อเพื่อรัฐบาลและรับวิสาหกิจลดลงเหลือจาก ร้อยละ 60 ปี 1986 เป็น ร้อยละ 8 ปี 1990 เท่านั้น นอกจากนี้ยังทำให้อัตราเงินเฟ้อลดต่ำลง เห็นได้จากการลดลงเป็นร้อยละ 33.24 และ 13.75 ในปี 1990 และ 1991 ตามลำดับ ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจกลับมามีเสถียรภาพอีกครั้ง

สภาพเศรษฐกิจกลับมามีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 1997 หลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย (โดยเฉพาะการอ่อนตัวของค่าสกุลเงินบาทในประเทศไทย) ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดความผันผวนอีกครั้งในปี 1998-1999 อัตราเงินเฟ้อมีสัญญาณเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 1997 ร้อยละ 26.40 และเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง (ระดับ 3 ตัวเลข) ในปี 1998 และ 1999 ร้อยละ 142.0 และ 108.3 ตามลำดับ (ตาราง 5.7) สาเหตุการเกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากตั้งแต่ไตรมาสแรกในปี 1997 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เอาเงินสดสำรองออกไปใช้ในการขยายเงินเชื่อให้ระบบธนาคาร และการขยายเงินตราต่างประเทศให้กับธนาคารพาณิชย์ในการชำระสินค้านำเข้า ทำให้ปริมาณเงินในระบบขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 66.76 ในปี 1997 จากเดิมร้อยละ 26.73 ในปี 1996 (ตาราง 5.5) เช่นเดียวกันปริมาณเงินเชื่อภายในประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 142.32 ในปี 1997 จากเดิม ร้อยละ 4.88 ในปี 1996 ซึ่งเป็นเงินเชื่อในภาคเอกชนและสถาบันการเงินเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้อัตราเงินเฟ้อดังกล่าวยังเป็นผลมาจากการลงทุนของรัฐบาลในการก่อสร้างชลประทาน และซื้อเครื่องสูบน้ำ โดยกู้ยืมจากธนาคารกลาง ทำให้ปริมาณเงินขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65.77 ในปี 1997 เป็นร้อยละ 113.28 ในปี 1998

เห็นได้ว่า ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคที่ส่งผลให้ผลผลิตภายในประเทศตกต่ำ เศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตเหลือร้อยละ 4 (ปี 1998) จากทฤษฎีปริมาณเงิน ($MV=PT$) พบว่าเมื่อปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในขณะที่ผลผลิตภายในประเทศไม่เพิ่มตาม จะส่งผลให้ระดับราคาสินค้าภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น

จากความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าว ทางกรมนโยบายการเงินแก้ไขปัญหาระดับอัตราเงินเฟ้อที่รุนแรงระดับ 3 ตัวเลข (tri-digit) โดยดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวด เครื่องมือทางการเงินที่ใช้ทุกครั้ง (ก่อนที่จะดำเนินนโยบายการเงินอย่างเต็มรูปแบบ) คือ การร้องขอโดยดีจากทางการ (moral suasion) โดยกลางปี 1998 ธนาคารได้ออกคำสั่งให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุด⁸ 2 ระยะคือ ระยะแรกเพิ่มจากร้อยละ 16 เป็นร้อยละ 19 และระยะที่สองเพิ่มจากร้อยละ 19 เป็นร้อยละ 22 (เป็นการกลับมาควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนอีกครั้งหลังจากที่ได้ประกาศอัตรา

⁸ จากการศึกษารายงานของธนาคารพัฒนาเอเชียว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดที่ทางการได้กลับมากำหนดและควบคุมอีกครั้งในครั้งนี้จะสามรถส่งเสริมให้ระบบธนาคารสามารถดูดซับสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจได้ร้อยละ 37.3 ในรูปเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ (ADB, 1998: 11)

ดอกเบี้ยเสรี อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดเองตามสภาวะตลาดช่วงปี 1995-1996) กำหนดปริมาณการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เกินร้อยละ 10 ของยอดสินเชื่อรวมสิ้นปี 1997 และในแต่ละเดือนของปี 1998 และขายพันธบัตรเงินออม (saving instrument) ให้กับผู้ต้องการออมเงินระดับต่างเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการออมและดูดซับสภาพคล่องโดยมีมูลค่า 10,000 กีบ ใ้ถอน 5 ปี อัตราผลตอบแทนร้อยละ 5 โดยหมายเลขในพันธบัตรสามารถนำชิงโชครางวัลมูลค่า 138 ล้านบาท

ถึงแม้ว่าทางการมีความพยายาม และมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง แต่ยังคงปรากฏว่าปริมาณสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นจาก 704,529 ล้านบาทในปี 1998 เป็น 1,045,122 ล้านบาทในปี 1999 หรือเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 48.34 (ตาราง 5.4 และ 5.5) ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (จากสถิติสูงสุดร้อยละ 167 ในเดือนมีนาคมปี 1999) จนทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเป็นลบ (negative real interest rate) และค่าเงินกีบอ่อนค่าลงเป็น 7,674 กีบต่อเหรียญสหรัฐ จากสภาวะดังกล่าวทำให้ทางการดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดต่อไปเพื่อแก้ไขปัญหาอัตราเงินเฟ้อรุนแรง เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพ เพื่อดูดซับสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ และเพื่อการระดมเงินออมของประชาชนภายในประเทศ โดยใช้เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญคือ การเปิดตลาดซื้อคืนพันธบัตร⁹ กำหนดอัตราดอกเบี้ย การจำหน่ายทองคำและวัตถุดิบค่า และการร้องขอให้มีการร่วมมือ โดยมีรายละเอียดคือ

1. ออกพันธบัตรรัฐบาลอัตราผลตอบแทนร้อยละ 24 และ 30 พันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาวอัตราผลตอบแทนร้อยละ 26, 30 และ 60 กำหนดอายุใ้ถอน 6 เดือน จำหน่ายให้กับประชาชน โดยธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ
2. ออกพันธบัตรเงินออม (saving lottery bond) มูลค่าหน้าพันธบัตร 10,000 กีบ มีอายุการใ้ถอนคืน 5 ปี อัตราผลตอบแทนร้อยละ 5 สามารถถอนใ้ทุก ๆ 3 เดือน หากถือครองครบตามระยะเวลาที่กำหนดจะได้รับเงินโบนัสอีก ร้อยละ 7
3. ลดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะ 3 เดือนจาก ร้อยละ 19-23 เป็นร้อยละ 12-15 ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยระยะยาวเพิ่มขึ้น อาทิ ดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะ 1 ปี เพิ่มจากร้อยละ 24 เป็น 27

⁹ ถือว่าเป็นเครื่องมือทางการเงินหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ สามารถดูดซับสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี เนื่องจากระบบการจัดตั้งทางการเงิน หรือระบบการเงินไม่ซับซ้อน ประกอบมีธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเป็นสัดส่วนใหญ่ จึงสามารถบริหารนโยบายทางการเงินใ้ค่อนข้างคล่องตัว โดยผลของนโยบายการเงินมีความล่าช้า (Lag) เพียง 1 เดือนเท่านั้น (บทสัมภาษณ์ ดร. เศรษฐวงศ์ มุลรัตน์. อธิบดีกรมการวิจัยเศรษฐกิจธนาคารแห่ง สปป. ลาว. ธนาคารแห่ง สปป. ลาว. เวียงจันทน์ วันที่ 10 เมษายน 2545 เวลา 13.30)

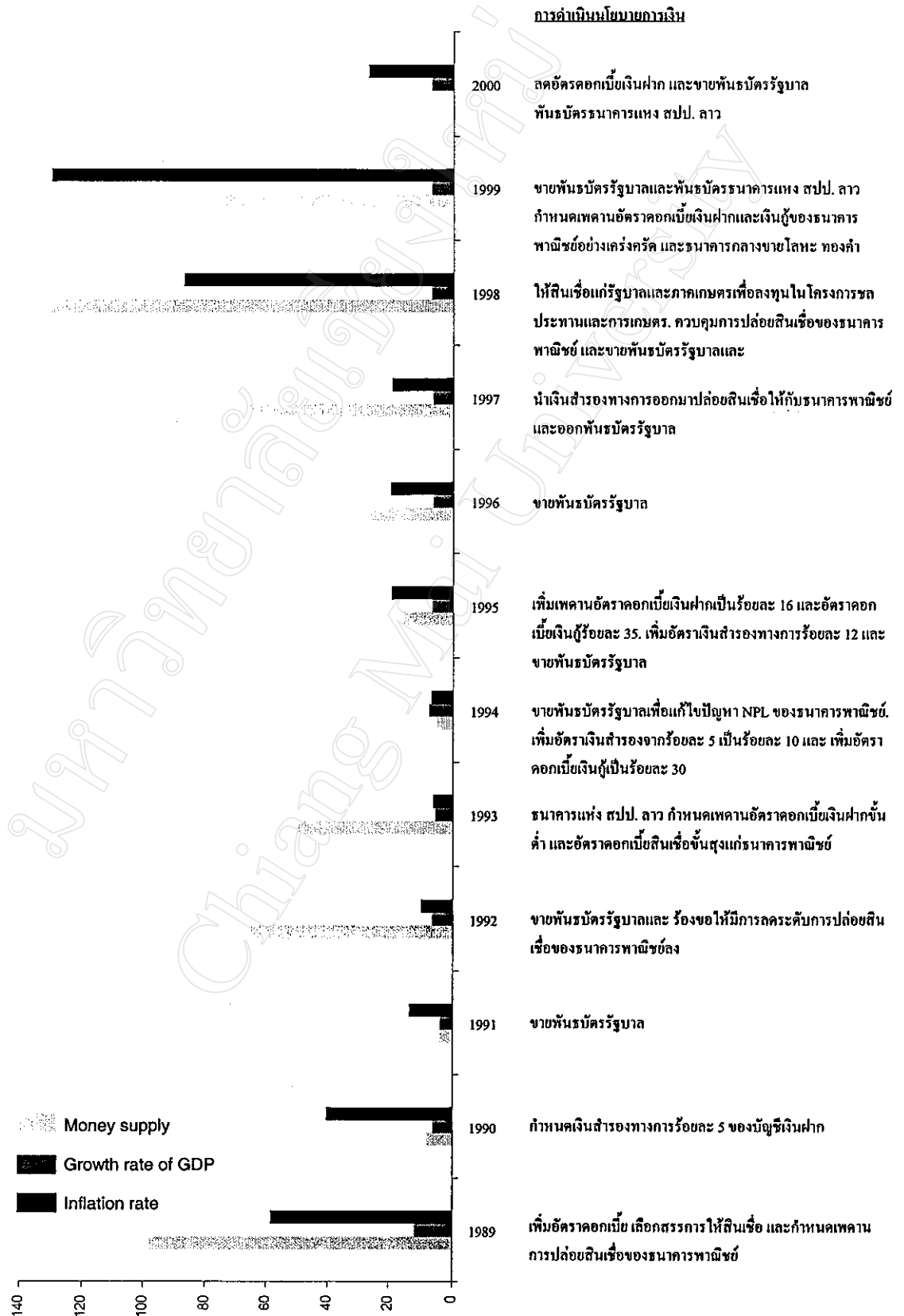
4. ขายโลหะและวัตถุดิบค่า 2,640 kg ทองคำแท่ง 196 kg รวมมูลค่า 14 พันล้านกีบ
5. คุณภาพพล่องในระบบเศรษฐกิจในไตรมาสสุดท้ายของปี 1999 โดยธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้แนะนำให้ธนาคารพาณิชย์นำเอาใบรับรองเงินฝาก (certificate of deposits : CDs) ออกขายภายใต้ระดับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาวกำหนดตามกฎหมายมาตรา 39

เศรษฐกิจกลับมาเริ่มมีเสถียรภาพอีกครั้งหลังจากที่ได้มีการดำเนินนโยบายการเงินเข้มงวดดังกล่าวติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี (1998-1999) ทำให้อัตราเงินเฟ้อเริ่มลดลงจากร้อยละ 108.3 ในปี 1999 เหลือเพียงร้อยละ 11.90 ในปี 2000 ในขณะที่อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและมีอัตราการอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยนในท้องตลาด จากการรายงานของธนาคารพัฒนาเอเชียพบว่า อัตราการอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยนลดลงจากร้อยละ 161.7 ในปี 1998 เหลือเพียงร้อยละ 115.6 และ 10.4 ในปี 1999 และ 2000 ตามลำดับ (ADB, 2001a: 15) ถึงแม้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจเริ่มมีเสถียรภาพ แต่ทางการยังคงดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดอย่างต่อเนื่องต่อไป จนถึงปี 2000 จึงได้กลับมาดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายอีกครั้ง และเข้าสู่นโยบายการเงินในสภาพเศรษฐกิจแบบปกติต่อไป

ข. ช่วงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในสภาวะทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ โดยพิจารณาจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระดับสูง (โดยเฉลี่ยร้อยละ 7.0) อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ อัตราเงินเฟ้อไม่รุนแรงมีค่าต่ำกว่าตัวเลข 2 หลัก ระดับราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง และ ปริมาณเงินและสินเชื่อภายในระบบเศรษฐกิจมีจำนวนเพียงพอและเหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจอันจะไม่เป็นผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนและอัตราเงินเฟ้อในประเทศ จากสภาพทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพดังกล่าว การดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาวจึงเป็นไปแบบปกติโดยการควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ผ่านการกำหนดอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร (inter bank interest rate) และในบางครั้งได้มีการกำหนดเพิ่มหรือลดอัตราเงินสำรองทางการ (reserve requirement) ให้กับธนาคารพาณิชย์ โดยเครื่องมือทางการเงินทั้งสองนี้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวใช้เพื่อมีวัตถุประสงค์ในการลดหรือเพิ่มความสามารถปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารในระบบเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมดูแลและรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อไม่ให้สูง และอัตราแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพ

แผนภาพ 5.5 อัตราการเติบโตของปริมาณเงิน อัตราการเติบโต GDP และอัตราเงินเฟ้อ ปี 1989-2000



ช่วงปี 1990-1997 ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้ดำเนินนโยบายการเงิน สรุปได้ดังนี้

- 1990 ประกาศใช้การดำรงเงินสำรองทางการ เป็นเครื่องมือนโยบายการเงินทาง
อ้อมชิ้นแรกของธนาคาร ร้อยละ 5 ของปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์
- 1991 กำหนดกฎหมายการกู้ยืมล่วงหน้าของรัฐจากธนาคารแห่ง สปป. ลาว เพื่อ
แก้ปัญหาทางประมาณขาดดุล โดยรัฐบาลสามารถใช้บริการขอกู้ยืมเงิน
ล่วงหน้าจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน และธนาคารกลางในกรณีจำ
เป็น โดยรัฐบาลจะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยภายในระยะเวลา 6 เดือน
(อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดโดยธนาคารกลางพิจารณาตามความเหมาะสม)
รัฐบาลสามารถกู้ได้ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 25 ของรายรับของรัฐบาลใน
งบประมาณประจำปีที่ผ่านมาโดยเฉลี่ย 3 ปี ไม่รวมเงินกู้ยืม และเงินทุน
ช่วยเหลือจากต่างประเทศเข้าไปด้วย (กระทรวงยุติธรรม, 1999: 328)
- 1991 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวประกาศอัตราดอกเบี้ยเสรี ทำให้ธนาคารพาณิชย์
สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้โดยส่วนตัว อย่างไรก็ตามจะต้องเป็นไป
ตามขอบเขตที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาวกำหนดไว้ (BOL, 1992: 28)
- 1993 เร่งพัฒนาระบบอัตราดอกเบี้ยเสรี ธนาคารกลางกำหนดเพียงเพดานอัตรา
ดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดร้อยละ 12 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินกู้เกินบัญชี
สูงสุดร้อยละ 24 และ 28 ตามลำดับแก่ธนาคารพาณิชย์ (BOL, 1993: 28)
- 1994 เพิ่มอัตราเงินสำรองทางการร้อยละ 10 ของบัญชีเงินฝากธนาคาร
- 1995 เพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 16 เพิ่ม
เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 35 และ
เพิ่มอัตราเงินสำรองจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 12 และ ประกาศยกเลิก
การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดของธนาคารพาณิชย์ขาดตัว
- 1995 ธนาคารกลางประกาศยกเลิกอัตราแลกเปลี่ยนทางการ(official exchange
rate) ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดได้เองตามสภาวะตลาด
- 1995 ประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การบริหารของธนาคาร
กลาง (floating management) อย่างไรก็ตามอัตราแลกเปลี่ยนยังคงค่อนข้าง
ควบคุมให้คงที่ในแต่ละวัน และธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจทั้งหลายได้
กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนตามธนาคารการค้าต่างประเทศซึ่งเป็นธนาคาร
พาณิชย์รัฐวิสาหกิจที่ใหญ่ที่สุดใน สปป. ลาว (IMF, 2000: 23)

- 1995 ประกาศเพิ่มอัตราเงินสำรองทางการจากร้อยละ 10 (1994) เป็นร้อยละ 12 (1995) โดยแยกเป็น 2 บัญชี คือ บัญชีเงินฝากต่ำกว่า 15 เดือนที่เป็นเงินกิบ อัตราเงินสำรองร้อยละ 8 และ บัญชีเงินฝากต่ำกว่า 15 เดือนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ อัตราเงินสำรองร้อยละ 12 เนื่องจากต้นทุนเงินตราต่างประเทศโดยทั่วไปแล้วสูงกว่าต้นทุนเงินตราภายในประเทศกรณีที่เกิดมีความผันผวนทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Hisatsugu Furukawa, 2002: 17)
- 1996 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวประกาศยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดของธนาคาร พาณิชย์ (ADO, 1997: 85) ทำให้อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงอย่างเสรี ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมระบบการเงินมีการแข่งขันกันโดยเสรีในตลาดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการแข่งขันในระบบธนาคารที่เป็นตลาดเงินทุนสำคัญในประเทศ (Roselyne Joyeux et al, 1997: 198)

กล่าวได้ว่านโยบายการเงินในการควบคุมปริมาณเงินในสภาพเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพนี้กระทำผ่าน 2 เครื่องมือที่สำคัญคือ อัตราดอกเบี้ยและอัตราเงินสำรองทางการ *การที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาวเลือกใช้เครื่องมือทั้งสองดังกล่าวนี้* เนื่องจาก เป็นเครื่องมือที่สามารถดำเนินการในการควบคุมปริมาณเงินได้สะดวกและคล่องตัว¹⁰ เนื่องจากโครงสร้างของระบบการเงินใน สปป. ลาว และ ระบบการบริหารการจัดการไม่ค่อยซับซ้อน(โดยส่วนใหญ่เป็นระบบธนาคาร และ ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีสัดส่วนทางการเงินสูงในระบบการเงิน) ดังนั้นการดำเนินนโยบายการเงินโดยตรงต่อระบบธนาคาร โดยการเข้าไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยและอัตราเงินสำรองทางการต่อกับธนาคารพาณิชย์จึงมีผลทำให้โครงสร้างทางการเงินทั้งระบบมีการปรับตัวได้อย่างสมบูรณ์และสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินได้ทั้งหมด ถึงแม้ว่าการดำเนินนโยบายทางการเงินใน สปป. ลาวดูเหมือนจะราบรื่นและไม่ค่อยมีอุปสรรคใด ๆ อย่่างไรก็ตามในการดำเนินการ โดยเฉพาะความล่าช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ของการดำเนินการ (ดังเช่นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคเอเชียปี 1997) ซึ่งเป็นผลเนื่องจากระบบการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายที่ขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมวิจจัยเศรษฐกิจ กรมบริหาร กรมการต่างประเทศ และอื่น ๆ ที่สังกัดในธนาคารแห่ง สปป. ลาวเพื่อเข้าประชุมและลงความเห็นเป็นเอกฉันท์ (consensus system) ระบบดังกล่าวทำให้เกิดการเสียเวลาและมีความลำบากในการตัดสินใจ

¹⁰ บทสัมภาษณ์ ดร. เฉษฐพงศ์ บุรรัตน์, อธิบดีกรมการวิจัยเศรษฐกิจธนาคารแห่ง สปป. ลาว, ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, เวียงจันทน์ วัน ที่ 10 เมษายน 2545 เวลา 13.30

นอกจากเรื่องมือนโยบายการเงินหลักทั้งสองดังกล่าวที่ทางธนาคารใช้ดำเนินนโยบายการเงินในสภาวะเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพช่วงปี 1991-1997 แล้ว การซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาว ก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งเช่นกัน การที่ธนาคารจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการเงิน โดยยังคงออกพันธบัตรในสภาวะเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพอยู่อย่างต่อเนื่องก็เนื่องจาก

1. ภายในประเทศมีการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์อยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะแก่ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ¹¹
2. รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล โดยเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลในภาคการผลิตที่เป็นแผนงานยุทธศาสตร์ต่าง ๆ
3. ผลผลิตได้รับความเสียหายจากภัยน้ำท่วม เป็นผลให้อุปสงค์ต่อสินค้าประเภทอาหารเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) เพิ่มขึ้น
4. ปัญหาการขาดดุลบัญชีการเงิน ระหว่างประเทศ เนื่องจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้อุปสงค์ของเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นและอัตราแลกเปลี่ยนอ่อนตัวลง ทำให้ราคาสินค้านำเข้ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดอัตราเงินเฟ้อมีการเคลื่อนไหวในทิศทางเพิ่มขึ้น จากปัจจัยดังกล่าว เพื่อต้องการรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับคงที่และเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ธนาคารแห่ง สปป. ลาวจึงดำเนินนโยบายการเงิน โดยการออกพันธบัตรเพื่อดูดซับสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและอัตราเงินสำรองทางการ

ในช่วงปี 1990-1997 พร้อม ๆ กับการใช้มาตรการทางการเงิน โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ย และอัตราเงินสำรองทางการ ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ออกพันธบัตรเพื่อใช้เป็นมาตรการในการระดมเงินออมภายในประเทศ เพื่อรักษา ควบคุม และดูดซับสภาพคล่องในระบบไม่ให้มีการขยายตัวมากเกินไป และเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ

รายละเอียดการออกพันธบัตรของธนาคารกลางช่วงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีดังนี้

¹¹ การขยายตัวของสินเชื่อในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเนื่องจากนโยบายการขยายฐานการให้สินเชื่อในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจลดลงอย่างต่อเนื่อง (ADO, 1994: 101) ในปี 1990 การให้สินเชื่อในการประกอบกิจการร้อยละ 87 เป็นการให้สินเชื่อแก่รัฐวิสาหกิจ แต่ในปี 1993 สินเชื่อแก่รัฐวิสาหกิจลดลงน้อยกว่าร้อยละ 25 (World Bank, 1994: 12)

- 1990 ออกพันธบัตรรัฐบาลจำหน่ายให้ประชาชนเพื่อกระตุ้นการออม และระดมเงินทุนในงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล ราคาพันธบัตร 50,000 กีบ ถึง 3 ล้านกีบ อัตราผลตอบแทนจากการถือพันธบัตรร้อยละ 34.5 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการฝากเงินในธนาคาร (World Bank, 1994: 47)
- 1991 ธนาคารกลาง ออกพันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาวครั้งแรก ซึ่งแตกต่างจากพันธบัตรรัฐบาล คือ เพื่อจำหน่ายให้กับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินและหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ มีอายุไถ่ถอน 6 เดือน ผลตอบแทนร้อยละ 24 ต่อปี เปลี่ยนมือได้ ไถ่ถอนก่อนกำหนดไม่ได้ (World Bank, 1994: 47)
- 1994 สำเร็จการระดมทุนใหม่ให้กับธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ 7 ธนาคารพาณิชย์ (re-capitalization) มูลค่า 18 พันล้านกีบ ซึ่งประกอบด้วย เงินสด 4 พันล้านกีบ และพันธบัตรรัฐบาล 14 พันล้านกีบ¹² ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหนี้เสียในระบบธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยร้อยละ 35 ของเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) (ADO, 2001: 83) จากนั้นธนาคารพาณิชย์จึงสามารถระดมทุนป้องกันความเสี่ยงในระบบมาตรฐานการธนาคาร (BIS) เป็นเงินทุนร้อยละ 8 ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งหมดของธนาคารได้อย่างเพียงพอ
- 1994 ประกาศใช้เครื่องมือทางการเงินแบบใหม่ คือ การรับช่วงซื้อลด¹³ (discount window) แทนการให้สินเชื่อ (credit window) (BOL, 1994: 13) เป็นการเปิดตลาดรอง (secondary financial market) ครั้งแรกใน สปป. ลาว โดยธนาคารแห่ง สปป. ลาวควบคุมอัตราดอกเบี้ยการรับซื้อช่วงลด (การซื้อขายพันธบัตรลดราคา) และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ล่วงหน้าแก่ธนาคารพาณิชย์ (World Bank, 2000: 15) อย่างไรก็ตาม ตลาดรองดังกล่าวนี้ยังไม่ได้มีการร่วมมือเท่าที่ควรและถูกยกเลิกไปในปี 1997

¹² เพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นจากการอัดฉีดเงินทุนเข้าระบบเพื่อแก้ไขปัญหา NPL ของธนาคาร เงินสด 4 พันล้านกีบนี้ทางธนาคารพาณิชย์จะต้องนำไปฝากกับธนาคารแห่ง สปป. ลาว (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9) และสามารถถอนได้เมื่อทางการเห็นว่าสมควร อันไม่เป็นเหตุต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนพันธบัตรรัฐบาล 14 พันล้านกีบประกอบด้วย 1. ร้อยละ 10 เป็นพันธบัตรรัฐบาลระยะเวลาการไถ่ถอน 1 ปี 2. ร้อยละ 15 เป็นพันธบัตรรัฐบาลระยะเวลาการไถ่ถอน 3 ปี 3. ร้อยละ 25 เป็นพันธบัตรรัฐบาลระยะเวลาการไถ่ถอน 5 ปี และ 4. ร้อยละ 50 เป็นพันธบัตรรัฐบาลระยะเวลาการไถ่ถอน 10 ปี อัตราดอกเบี้ยในพันธบัตรกำหนดตามอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด (ADB, 1996: 42)

¹³ ในปี 1994 มีการซื้อขายตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Note) ในตลาดรับซื้อช่วงลด อย่างไรก็ตามระบบมีการดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่เป็นที่สนใจและถูกใช้มากในระบบตลาดการเงินใน สปป. ลาว ระบบตลาดรับซื้อช่วงลดดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปในปี 1996 (Hisatsugu Furukawa, 2002: 15)

- 1996 ขยายพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาวจำนวน 44.3 พันล้านกีบ คิดเป็นร้อยละ 147 จากปีที่แล้ว
- 2001 ลดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร และ บัญชีเงินฝากคงใจจาก (ทั้งสองอัตรา) ร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 3 และร้อยละ 2.5 ตามลำดับทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและทำให้เศรษฐกิจขยายตัว

ในสภาพเศรษฐกิจที่เสถียรภาพนั้นนอกจากการดำเนินนโยบายการเงินดังที่ได้กล่าวข้างต้นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว นโยบายทางการเงิน โดยส่วนใหญ่ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเร่งรัดพัฒนา และปฏิรูประบบการเงินให้มีความเข้มแข็ง เช่น การปฏิรูประบบธนาคาร การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์รัฐ การประกาศใช้อัตราดอกเบี้ยทางบวก การประกาศใช้กฎหมายธนาคารแห่ง สปป. ลาวและกฎหมายธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายส่งเสริมให้มีการออมภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนผ่านระบบการเงินในระบบ (formal financial institutions) โดยการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากคงใจ การใช้เช็คของหน่วยธุรกิจเอกชน การส่งเสริมให้ประชาชนให้หันเข้าใช้บริการทางการเงินในระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการเคลื่อนย้ายเงินทุนผ่านระบบการเงินนอกระบบ (informal financial institution) ลง ทั้งนี้ก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินให้มีขอบเขตเพิ่มสูงขึ้น

4) ปัญหาในและแนวทางแก้ไขในการดำเนินนโยบายการเงิน

• ปัญหาในการดำเนินนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางด้านการเงินและการคลังของนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหมด 14 ท่าน โดยแบ่งบทสัมภาษณ์เรื่องการเงินและการคลังอย่างละ 7 ท่าน ซึ่งสาระสำคัญของการดำเนินนโยบายการเงินสามารถสรุปได้ตามหัวข้อและจำนวนความคิดเห็นดังตาราง 5.8 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (5/7) เห็นว่า ปัญหาในการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาวของธนาคารแห่ง สปป. ลาวคือ การขาดแคลนเครื่องมือทางนโยบายการเงินที่หลากหลาย เครื่องมือ โดยส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือทางตรง อาทิ อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร และการร้องขอโดยดีจากทางการ (moral suasion) ในขณะที่เครื่องมือทางอ้อมโดยการซื้อขยายพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีข้อจำกัดทางด้านตลาดรอง (secondary financial market) เพื่อรองรับการซื้อขยายพันธบัตรเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างคล่องตัว

ตาราง 5.8 สรุปผลการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาว

ปัญหาและข้อจำกัด - การดำเนินนโยบายการเงิน	จำนวนผู้สัมภาษณ์	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
ขาดแคลนเครื่องมือทางนโยบายการเงินที่เพียงพอ โดยเฉพาะเครื่องมือทางอ้อม	5	2
การแก้ปัญหาเงินเฟ้อโดยนโยบายการเงินของธนาคารกลางทำได้ค่อนข้างดี เนื่องจากโครงสร้างทางการเงินในประเทศมีขนาดเล็ก สถาบันการเงินที่เป็นธนาคารมีสัดส่วนทางการเงินถึงร้อยละ 99 และร้อยละ 80 เป็นธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ	4	3
มีข้อจำกัดทางด้านตลาดรอง ซึ่งทำให้การหมุนเวียนของพันธบัตรที่ทางการจำหน่ายออกไปมีต่ำ และทำให้บรรยากาศการลงทุนในพันธบัตรลดลง	4	3
เจ้าหน้าที่และพนักงานมีความสามารถและประสบการณ์มีจำนวนน้อยและยังไม่เพียงพอในการบริหารนโยบายการเงินให้คล่องตัวได้ นอกจากนี้ยังทำให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวมี การกำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินได้ไม่เต็มที่	5	2
ข้อมูลสถิติทางการเงินยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การพยากรณ์สภาพทางเศรษฐกิจการเงินไม่ชัดเจน และนำไปสู่การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดได้	7	0
ขาดความโปร่งใสในการทำงาน และการติดตามผลงานของธนาคาร	3	4
ระบบเศรษฐกิจมีเงินตราต่างประเทศหมุนเวียนอยู่มากเกินไป ในขณะที่เงินตราภายในประเทศ (สกุลเงินกีบ) มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น	6	1
การปล่อยสินเชื่อของธนาคารกลางต่อการแก้ไขการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบได้อย่างเต็มที่	7	0
ธนาคารแห่ง สปป. ลาวขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย ธนาคารยังต้องปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาครัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ และ ธนาคารยังต้องรอรับความเห็นด้วยจากรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการเงินในแต่ละครั้ง	5	2
การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนภายในประเทศอ่อนค่า ขณะที่ราคาสินค้าภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ และเป็นปัจจัยที่ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีอุปสรรคเพิ่มมากขึ้น	7	0

หมายเหตุ : รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์มีดังนี้

1. Mr Dethphouvang Moularat (Director, Economic Research Department, Bank of Lao P.D.R.)
2. Mr Khamphout Sitthilath (Deputy Director General, Economic Research Department, Bank of Lao P.D.R.)
3. Mr Saman Miboun (Director of Admin and Personnel Department, LaoMai Bank Limited)
4. Ms SengDao Boupakonekham (Managing Director, LaneXang Bank Limited)
5. Mr Charanya Dissamam (Vice-President and General Manager, Siam Commercial Bank)

(ส่วนที่เหลือ 2 ท่าน ได้แก่ นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีความประสงค์ไม่ออกนาม)

ที่มา : บทสัมภาษณ์นักวิชาการในธนาคารแห่ง สปป.ลาว. เวียงจันทน์ : วันที่ 22-26 เมษายน 2545.

บทบาทและความสามารถในการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลของธนาคารแห่ง สเปน. ลาวยังมีข้อจำกัดในระดับที่พอจะให้เกิดผลทางการเงินได้ กล่าวคือ ในกฎหมายว่าด้วย ธนาคารแห่ง สเปน. ลาว มาตราที่ 50 ธนาคารกลางสามารถปล่อยกู้แก่รัฐบาลได้ชั่วคราว และในกรณีจำเป็น โดยรัฐบาลจะต้องคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยแก่ธนาคารภายใน 6 เดือน โดยธนาคารเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยตามสมควร และมาตราที่ 51 ธนาคารกลางให้กู้ล่วงหน้าแก่รัฐบาลได้ในจำนวนไม่เกินร้อยละ 25 ของรายรับรัฐบาลในระยะเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (รายรับไม่นับเงินกู้ยืม เงินทุนช่วยเหลือ และเงินทุนอื่น ๆ จากทางการ) (กระทรวงยุติธรรม, 1999: 329) เห็นว่าส่วนแต่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการเงินผ่านการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลได้อย่างคล่องตัว กล่าวคือ ธนาคารแห่ง สเปน. ลาวให้สินเชื่อแก่รัฐบาลได้น้อยหรือมีพันธบัตรรัฐบาลในมือต่ำ และมีระยะเวลาจัดการในพันธบัตรรัฐบาลในตลาดซื้อขายพันธบัตรสั้น ดังนั้น ตลาดซื้อขายพันธบัตรแบบดั้งเดิมจะต้องปรับปรุงในด้านการจัดการพันธบัตรรัฐบาล หรือปรับปรุงบทบาทของธนาคารกลาง ตลาดซื้อขายจะต้องมีเงื่อนไขอำนวยความสะดวกพออันจะทำให้เกิดแรงจูงใจให้มีลูกค้าเข้ามาซื้อขายเพื่อเพิ่มหรือลดสัดส่วนเงินทุนของเขา (portfolio) ในรูปพันธบัตรรัฐบาล หากไม่มีลูกค้าเข้ามาซื้อขายได้มากเพียงพอการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อควบคุมปริมาณเงินผ่านระบบการซื้อขายพันธบัตรก็ไม่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าตลาดซื้อขายพันธบัตรจะใช้ได้ในกรณีมีผู้ซื้อขายน้อยราย แต่การกำหนดรับราคาของพันธบัตรอาจถูกกระทบจากการคาดการณ์ของผู้ซื้อขายดังกล่าวและส่งผลให้การดำเนินนโยบายของธนาคารกลางเกิดมีต้นทุนที่สูงขึ้น กล่าวคือ ในสภาวะที่ธนาคารกลางต้องการขยายปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารกลางจะทำการซื้อพันธบัตรรัฐบาลจากลูกค้า ในขณะที่ลูกค้าตระหนักดีว่าธนาคารกลางจะต้องเพิ่มราคาพันธบัตรลงเพื่อเป็นการจูงใจแก่ผู้ขายให้เอาพันธบัตรออกมาขายเพิ่มขึ้น ดังนั้นลูกค้าจะรอเวลาและยังไม่ขายจนกว่าระดับราคาพันธบัตรจะสูงขึ้น ดังนั้นในกรณีที่ผู้ซื้อขายหลายรายก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหาการเก็งราคาพันธบัตรในตลาดซื้อขายพันธบัตรได้ เนื่องจากเกิดการแข่งขันกันซื้อขายในช่วงเวลาที่ธนาคารกลางออกพันธบัตรรัฐบาล โดยลูกค้าจำนวนมากจะไม่ทันมีเวลารอหรือปล่อยให้ระดับราคาซื้อขายเปลี่ยนแปลงมาก เพราะอาจทำให้อายุอื่น ๆ ช่วงชิงแข่งขันไปก่อน (World Bank, 2000: 15-16)

ผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (6/7) เห็นด้วยกับการที่ในระบบเศรษฐกิจมีเงินตราต่างประเทศหมุนเวียนอยู่ในระดับสูง ในขณะที่เงินตราภายในประเทศ (สกุลเงินกิบ) หมุนเวียนในระบบน้อย (dollarization)¹⁴ และการดำเนินนโยบายการเงินเป็นการจัดการเกี่ยวกับสกุลเงินภายในประเทศเท่านั้น จึงทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีระดับหวังผลได้ไม่เต็มที่ นอกจากนั้น การควบ

¹⁴ ร้อยละ 70-80 ของบัญชีเงินฝากในระบบการเงินเป็นเงินตราต่างประเทศ และ ประมาณร้อยละ 80 เป็นกระแสเงินสดเงินตราต่างประเทศที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ส่วนที่เหลือน้อยกว่าร้อยละ 20 เป็นสกุลเงินกิบ (ADB, 2001a: 12)

คุมปริมาณเงินที่เป็นเงินตราต่างประเทศยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร โดยหลักการแล้วหน่วยธุรกิจที่มีรายรับเป็นเงินตราต่างประเทศจะต้องนำมาขายให้กับธนาคาร ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของรายรับทั้งหมด ที่ผ่านธนาคารได้รับเงินตราต่างประเทศเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น ซึ่งเป็นผลของความไม่โปร่งใสในการทำงานของธนาคาร และความหยาบคายในการติดตาม ดังนั้นตลาดเงินตราต่างประเทศควรได้รับการควบคุมในระดับศูนย์กลางทางด้านรายรับและรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศทั้งหมด

เพื่อต้องการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้ลงทุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างจริงจัง ส่งผลให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่ง สปป. ลาวที่ต้องการควบคุมปริมาณเงิน และอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศ ในขณะเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งเป็นการปล่อยสินเชื่อโดยไม่มี การพิจารณาความเป็นไปได้ของ โครงการ ซึ่งนอกจากทำให้เกิดปัญหาการขยายตัวของปริมาณเงินแล้ว ยังส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เองประสบปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มสูงขึ้น

ผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (5/7) เห็นว่า ธนาคารแห่ง สปป. ลาวขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน กล่าวคือ ขบวนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการเงินจะต้องมีการอธิบายวัตถุประสงค์ กลไกการเปลี่ยนแปลงทางการเงิน ผลของนโยบาย และมาตรการ ให้กับคณะรัฐบาล และก่อนการดำเนินนโยบายการเงินใด ๆ นั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐบาล โดยระบบการลงมติความเห็นที่สอดคล้องกันทุกฝ่าย (consensus system) ดังนั้นการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาวจึงมีความล่าช้าในการลงมือปฏิบัติ และไม่ทันการณ์

ปัญหาภายในธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีการดำเนินงานของบางหน่วยงาน (กรม) ยังไม่ได้มาตรฐาน ถูกต้อง และเหมาะสมกับบทบาทและหน้าที่ของตน มีการปฏิบัติหน้าที่ที่หยาบคาย ขาดการดูแลเอาใจใส่ และไม่มีระบบการทำงานที่ถูกต้องในระยะยาว พนักงานขาดความเข้าใจในทิศทางการพัฒนาของรัฐบาล ทำให้เกิดการดำเนินงานตามแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์ได้ล่าช้า ในขณะที่เจ้าหน้าที่ ที่ทำการดูแล ตรวจสอบ และดำเนินนโยบายยังขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ความสามารถเนื่องจากไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเต็มที่จากทางการ โดยเฉพาะทางด้านการตรวจสอบสถาบันการเงิน (ADB, August 1996: 10-11)

นอกจากนั้น ผู้สัมภาษณ์ให้ความคิดเห็นตรงกันเกี่ยวกับปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ นั่นคือ การนำเข้าใน สปป. ลาวยังสูง ส่งผลให้เกิดการไหลออกของเงินตราต่างประเทศ และทำให้อัตราแลกเปลี่ยนอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้ระดับราคาสินค้าทั้งภายในและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อได้อย่างต่อเนื่อง

• แนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการเงิน

ตั้งแต่ปี 2000-2005 ภายใต้เงื่อนไขการพัฒนาประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 8 ต่อปี รัฐบาลจะมุ่งดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดเพื่อรักษาระดับการเติบโตของปริมาณเงินและปริมาณสินเชื่อต่อปี ไม่เกินร้อยละ 15 และ 20 ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันจะรักษาอัตราเงินเฟ้อในระดับ 1 ตัวเลข (One Digit) และรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพ มีช่วงว่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนทางการและอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นจริงในตลาดลดลง (ไม่เกินร้อยละ 5) จากเงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินดังกล่าว ประกอบกับปัญหาและข้อจำกัดที่มีแล้ว ธนาคารแห่ง สปป. ลาวจะต้องเพิ่มการปฏิบัติและดำเนินนโยบายการเงินอย่างถูกต้องและระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น นำใช้มาตรการและเครื่องมือทางการเงินเพิ่มขึ้น ในขณะที่กรณีจำเป็นเร่งด่วนทางการก็ควรใช้เครื่องมือทางนโยบายการเงินทางตรงได้ อาทิ การกำหนดเพดานสินเชื่อ และการเพิ่มเงินสำรองทางการ เป็นต้น

ตาราง 5.9 สรุปผลการสัมภาษณ์แนวทางปัญหาการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาว

แนวทางแก้ไข – การดำเนินนโยบายการเงิน	จำนวนผู้สัมภาษณ์	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
ส่งเสริมการผลิตภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า	6	1
ก่อตั้งและพัฒนาตลาดรองเพื่อให้มีการหมุนเวียนเงินตราภายในเพิ่มมากขึ้น	5	2
ทำให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวที่เป็นธนาคารกลางมีความอิสระจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น	5	2
จำกัดขอบเขตการใช้เงินตราต่างประเทศ และส่งเสริมการใช้เงินตราภายในประเทศ (เงินกีบ) เพิ่มขึ้น	6	1
พัฒนาเครื่องมือทางการเงินให้มีความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ	5	2

ที่มา : บทสัมภาษณ์นักวิชาการ ในธนาคารแห่ง สปป. ลาว, เวียงจันทน์ : วันที่ 22-26 เมษายน 2545

ส่งเสริม และฟื้นฟูตลาดชั้นที่สองหรือตลาดรอง (secondary financial market) ที่ถูกยกเลิกไปในปี 1997 ให้กลับมาใช้งานได้อีกครั้ง เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์แก้ไขสภาพคล่องได้ โดยการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคารด้วยกันได้ และเพื่อรองรับการซื้อขายพันธบัตรให้เกิดมีการเคลื่อนไหวของเงินทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนทางด้านธนาคารพาณิชย์ควรมีการปล่อยสินเชื่ออย่างระมัดระวังโดยการศึกษาความเป็นไปได้ ผลกำไรและขาดทุนของโครงการก่อนที่จะมีการปล่อยสินเชื่อเพื่อรับประกันความสามารถในการเก็บหนี้คืน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาปริมาณเงินล้นระบบ

กำหนดคลังสำรองเงินตราต่างประเทศของรัฐในปี 2000 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นงบประมาณเงินตราต่างประเทศของรัฐบาล โดยทำการ ใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศต่าง ๆ ตามแผนงานยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ตามคำเห็นและข้อเสนอจากกระทรวงการคลัง สำหรับธนาคารแห่ง สปป. ลาวที่มีหน้าที่ในถือครองบัญชีของรัฐบาล และจ่ายเงินเข้ากับโครงการที่ทางการกำหนดตามคำสั่งการของรัฐบาล¹⁵ นโยบายดังกล่าวนี้จะสามารถทำให้ระบบเงินตราต่างประเทศใน สปป. ลาวมีการเคลื่อนไหวอย่างถูกต้องตามทิศทางที่รัฐวางไว้ รัฐบาลสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงของเงินตราต่างประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินกีบ และสามารถลดการใช้เงินตราต่างประเทศ (dollarization) ได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้แล้วปัญหาการใช้เงินตราต่างประเทศยังสามารถแก้ไขได้ในระยะยาวโดยการโฆษณา ส่งเสริม ปลุกจิตสำนึก และสร้างกระแสการใช้จ่ายเงินสกุลภายในประเทศ พร้อมกันนั้นก็จัดตั้งสำนักงานรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ในสถานที่ต่าง ๆ ให้เกิดความสะดวก และมีอัตราแลกเปลี่ยนใกล้เคียงความเป็นจริงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีแผนจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ (stock exchange market) ในปี 2005 (ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, 2001: 19) โดยจะเริ่มสร้างตลาดซื้อขายเงินตราต่างประเทศระหว่างธนาคารด้วยกันในปี 2000 เริ่มจากธนาคารภายในประเทศก่อน 1 ปี หากพบว่าการเคลื่อนไหวทางการเงินมีทิศทางที่ดีขึ้น ทางการเงินจะเริ่มดำเนินการเปิดเสรีให้บริษัทใหญ่ ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนเข้าจดทะเบียน อาทิ บริษัทการไฟฟ้าแห่ง สปป. ลาว บริษัทโทรคมนาคมแห่ง สปป. ลาว บริษัทการบินลาว บริษัทปูนซีเมนต์ตรากระทิง บริษัทเบียร์ลาว บริษัทก่อสร้างนครหลวง บริษัทการขนส่งมวลชน โรงงานน้ำแข็งลาว โรงเลื่อยเลข 4 โรงเลื่อยเลข 1 โรงเลื่อยกิโกลเมตรที่ 48 โรงแรมอาณู โรงแรม เวียงจันทน์พลาซ่า และ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าลาว เป็นต้น

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ปรับปรุงการบริการ และการดำเนินกิจการของตนให้ดีขึ้น นำใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย อาทิ ตู้แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตู้รับ-จ่ายเงินอัตโนมัติ (ATM) และ การใช้บัตรเครดิต ธนาคารพาณิชย์จะต้องเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาแก่หน่วยธุรกิจน้อยใหญ่ภายในประเทศ เป็นนายหน้าในการซื้อขายหลักทรัพย์ ใช้เครื่องมือการซื้อขายเงินตราต่างประเทศรูปแบบใหม่ อาทิ ข้อตกลงแลกเปลี่ยนระหว่างเงินสองสกุล โดยกำหนดเวลามอบส่งต่างกัน (SWAP) และ การซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (forward exchange) เป็นต้น

¹⁵ เงินตราต่างประเทศที่มีทั้งหมดของรัฐบาล ไม่ว่าจะได้จากการเก็บค่าบินผ่าน่านฟ้า การส่งออกไฟฟ้า การส่งออกไม้ ราชรับจากการถือครองหุ้น เงินกู้ยืมและเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ นั้น จะต้องถูกเปลี่ยนให้เป็นสกุลเงินกีบก่อนที่จะมีการใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และรักษาค่าเงินกีบไม่ให้อ่อนตัว ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดลงของการใช้เงินตราต่างประเทศภายในประเทศ (Dollarization)

5.3.2 การบริหารนโยบายการคลัง

ระบบการคลังได้รับการพัฒนาภายใต้หลักการโกเสรษฐกิจใหม่ในปี 1986 โดยมุ่งแก้ไข ปัญหาภาวะการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล และ การเพิ่มสัดส่วนการออมของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เพื่อรักษาระดับความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวในปี 1988 รัฐบาล ได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณรายรับ โดยเปลี่ยนจากระบบการ โอนเงินจากรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ งบประมาณส่วนกลาง เป็น การจัดเก็บภาษีของรัฐวิสาหกิจ 2 อัตราคือ ภาษีเงินได้ (income taxes) และ ภาษีการขาย (turnover taxes) (World Bank, 1994: 14) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะกล่าวถึงสาระ สำคัญต่าง ๆ ทางด้านนโยบายการคลังระหว่าง ปี 1986-1997 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงของระบบภายในมากมายซึ่งจะแยกการศึกษาและทำความเข้าใจออกเป็น 3 ส่วนสำคัญคือ

- 1) ขั้นตอนการดำเนินนโยบายการคลังว่าด้วย โครงสร้างของงบประมาณแผ่นดิน
- 2) โครงสร้างรายรับของรัฐบาล โดยเฉพาะ โครงสร้างทางภาษี และการปฏิรูประบบภาษี
- 3) โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะรายจ่ายในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

1) ขั้นตอนการดำเนินนโยบายการคลัง

การปฏิรูประบบการคลังเกิดขึ้นในปี 1992 โดยเปลี่ยนแปลงจากระบบการบริหาร “การคลังแบบกระจายอำนาจ” (Split Level Budgeting Arrangement) ซึ่งเป็นการบริหารการคลัง โดยแยกอำนาจการจัดการในแต่ละจังหวัด (decentralization) เป็น การบริหารการคลังแบบคลัง เดียวแห่งชาติ (Single National Budget System) ตามกฎหมายงบประมาณปี 1994 ที่ได้กำหนดราย รับ (จากการเก็บภาษี) ทั้งหมด และรายจ่ายของรัฐบาลจะถูกรวบรวมไว้ในงบประมาณแห่งชาติ ก่อนที่รายรับดังกล่าวจะถูกจัดสรรไปให้กับสายกระทรวง และ รัฐบาลจังหวัด หรือเรียกว่า “การ คลังแบบรวมอำนาจ” (Centralization) ทั้งนี้งบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภา แห่งชาติ (กรมการคลังแห่งรัฐ, 2000: 25-26) ในขณะที่รัฐบาลจังหวัดมีบทบาทในการจัดการ คือ จัดทำโครงร่างเพื่อเสนองบประมาณการใช้จ่าย การเปลี่ยนภายในจังหวัดของตน (identifying and prioritizing) และ บริหารรายจ่ายที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐบาลกลาง โดยขบวนการทั้งหมดใน การจัดทำงบประมาณของรัฐมีขั้นตอนที่สามารถสรุปได้ดัง แผนภาพ 5.6 และรายละเอียด¹⁶ ดังนี้

¹⁶ World Bank, 1997b: 100-102 และ ADB, 2000a: 20-23

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำโครงร่างเพื่อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องทำการระบุ และเลือกโครงการที่มีความสำคัญ ซึ่งมี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงร่างคือ

1. กระทรวงต่าง ๆ (ministries)
2. ที่ว่าการจังหวัด (provincial office of line ministries)

โดยกระทรวงต่าง ๆ จัดทำโครงร่างการลงทุนเสนอกับคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ (Committee For Planning and Coordination : CPC) ในขณะที่ ที่ว่าการจังหวัด (สายกระทรวงต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัด) จัดทำโครงร่างการลงทุน ร่วมกับรัฐบาลระดับจังหวัด โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบท หน่วยงานระดับหมู่บ้าน ตำบล และองค์กรจัดตั้งมหาชน เป็นที่ปรึกษาในการจัดทำโครงร่างการลงทุนระดับจังหวัดในแต่ละครั้งด้วย โครงร่างทั้งสองที่จัดทำโดยระดับกระทรวงและระดับจังหวัดจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี¹⁷ (cabinet) ในเดือนมีนาคม หลังจากนั้น โครงร่างการลงทุนทั้งสองจะถูกรวบรวมโดยคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ เพื่อทำการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป ต่อจากนั้นก็ส่งให้กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance: MOF) พิจารณาทบทวนอีกครั้ง (ทางด้านโครงการจัดหาารยรับเพื่อจัดสรรเงินทุนให้กับงบประมาณประจำปี) ร้อยละ 80 ของแผนการลงทุนของรัฐบาล (public investment project) เป็นเงินทุนช่วยเหลือกระทรวงการคลัง ดังนั้นกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาและรับรองจำนวนงบประมาณรายรับที่มีให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการรับรองโครงร่างซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เพียงพอ โดยกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานร่าง กรอบ งบประมาณแห่งรัฐ (state budget framework) ในประมาณช่วงเดือนพฤษภาคม กรอบงบประมาณแห่งรัฐดังกล่าวประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย จำนวนงบประมาณที่ขาดดุล เกินดุล หรือสมดุล เพื่อใช้เป็นนโยบายการคลังในปีหน้าที่จะมาถึง หลังจากร่างกรอบงบประมาณแห่งรัฐเรียบร้อยแล้ว กระทรวงการคลังจะส่งไปให้รัฐบาล (government) พร้อมนโยบายและทางเลือกต่าง ๆ ในการจัดการปัญหาดุลงบประมาณ (ขาดดุลหรือเกินดุล) กรอบงบประมาณแห่งรัฐดังกล่าวจะได้รับการพิจารณา และทบทวนเป็นครั้งสุดท้ายอีกครั้งโดยรัฐบาล จากนั้นรัฐบาลจะส่งเพดานแสดงการใช้จ่ายและการให้สินเชื่อ (indicative credit ceilings) สำหรับปีงบประมาณพร้อมกับข้อเสนอแนะทางเทคนิคในการดำเนินงานงบประมาณประจำปีให้กับกระทรวงและจังหวัด

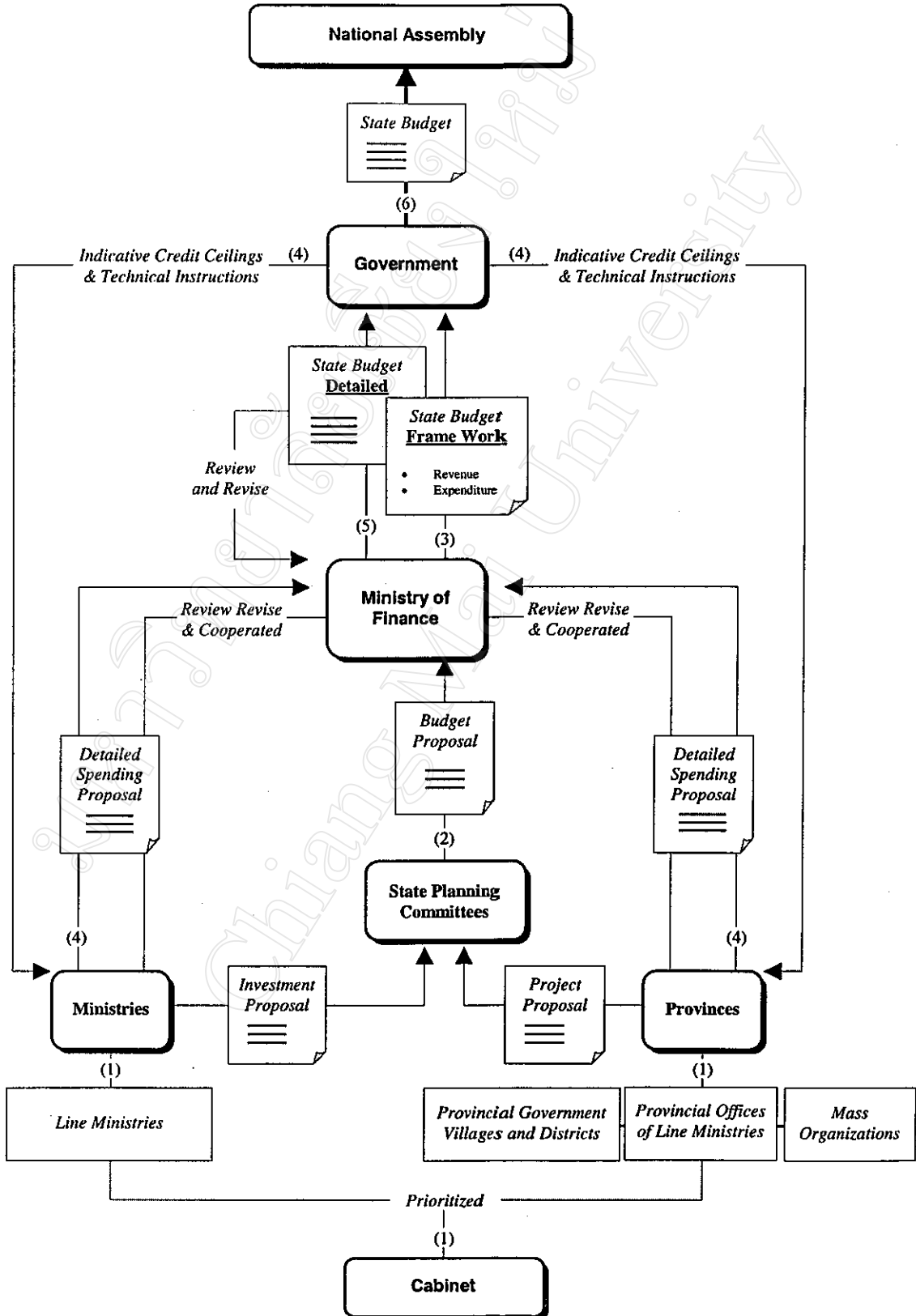
¹⁷ ทำการพิจารณาในส่วนของ 1. เงินทุนที่คาดว่าจะได้รับจากการเสนอโครงร่างจากสายกระทรวงและระดับจังหวัด 2. เงินทุนที่เรียกว่า ร้อยมาเพื่อใช้ในโครงการที่ดำเนินการอยู่ และ 3. เงินทุนที่เรียกสำรองเพื่อใช้สำหรับโครงการใหม่ อย่างไรก็ตามการพิจารณาและการตัดสินใจจะอยู่บนพื้นฐานหลักการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี

ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานของรัฐบาลที่ได้ให้คำแนะนำ กระทรวงต่าง ๆ จะทำการคำนวณรายจ่ายอีกครั้งตามระดับเพดานเงินเชื่อที่รัฐบาลกำหนดให้ และจัดทำโครงร่างรายจ่ายในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน เสร็จแล้วส่ง โครงร่างดังกล่าวให้กับกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังนำมาจัดทำร่างงบประมาณแห่งรัฐ โดยระเอียด โดยการร่างงบประมาณแห่งรัฐในครั้งนี้กระทรวงการคลังจะต้องประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อปรึกษา ทบทวน แก้ไข และปรับปรุงร่างงบประมาณแห่งรัฐ และลงมติให้เป็นเอกฉันท์ ภายใต้หลักการแห่งความสอดคล้องกัน (consensus system) หลังจากนั้นส่งกลับไปให้รัฐบาลทบทวน และ อนุมัติ

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการจัดการทางการเงินในงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้ว เป็นขั้นตอนหลังจากที่ทางรัฐบาลได้รับการพิจารณา ทบทวน และให้ลงความเห็นร่างงบประมาณแห่งรัฐ รัฐบาลจะนำเข้าสู่เสนอที่ประชุมสภาแห่งชาติ เพื่อรับรองเองงบประมาณประจำปีในวันที่ 1 ตุลาคม ของทุก ๆ ปี (ในการประชุมสภาแห่งชาติสามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ได้อีกครั้ง)

สรุประยะเวลาในการจัดทำงบประมาณประมาณ 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม) ไม่เน้นการเตรียมการตั้งแต่ต้นปีของสายกระทรวงและสายจังหวัด) โดยขั้นตอนต่าง ๆ สามารถเขียนและแสดงเป็นแผนภาพ 5.6 ได้ดังนี้

แผนภาพ 5.6 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณประจำปีใน สปป. ลาว



2) การดำเนินนโยบายการคลัง

นโยบายการคลังที่ใช้ใน สปป. ลาวเป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมให้รายรับมีการขยายตัว ในขณะที่เดียวกันก็ทำการควบคุม ดูแลการขยายตัวของรายจ่ายรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดหาเงินทุนชดเชยและ ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศ โดยเฉพาะการจัดสรรเงินทุนจากระบบธนาคารภายในประเทศ

ภายใต้การปฏิรูประบบการคลังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทั้งทางด้านการจัดเก็บรายรับ ผ่านการปฏิรูประบบการโอนเงินทุน โดยตรงให้กับรัฐบาลเป็นการจัดภาษี ทางด้านการจัดการรายจ่ายผ่านการปฏิรูประบบการอุดหนุนเป็นการใช้จ่ายทางด้านการลงทุน (แผนการลงทุนแห่งรัฐ) และการใช้จ่ายประจำ และ ทางด้านการบริหารการคลังผ่านการปฏิรูประบบการคลังแบบแยกอำนาจเป็นการบริหารการคลังแบบรวมอำนาจ สิ่งเหล่านี้ทำให้ นโยบายการคลังว่าด้วย รายรับ รายจ่าย และการขาดดุลงบประมาณ ช่วงปี 1988-1997 มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดสำคัญได้ดังนี้

ก. งบประมาณรายรับ¹⁸

ช่วงหลังการปฏิรูปทางเศรษฐกิจปี 1986 ถึงช่วงก่อนการปฏิรูปการคลัง (ทางด้านภาษี) 1988 รายรับของรัฐบาลมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก 18,503 ในปี 1986 เป็น 20,108 และ 28,785 ล้านบาท ในปี 1987 และ 1988 ตามลำดับ และหากคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แล้วมีอัตราส่วนลดลงร้อยละ 14.89, 8.78 และ 6.74 ตามลำดับ (ภาคผนวก 3.4) และโดยเฉลี่ย 3 ปีมีเพียงร้อยละ 10.04 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

รายรับจากการเก็บภาษีมีสัดส่วนต่อรายรับทั้งหมดเพียงร้อยละ 9.48 ในปี 1986 และร้อยละ 9.8 ในปี 1987 (ภาคผนวก 3.2) ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีการปฏิรูประบบภาษีให้มีการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ และยังไม่มีการขยายใหม่ ๆ เกิดขึ้น รายรับของรัฐบาล โดยส่วนใหญ่มาจากรายรับที่ไม่ใช่ภาษีคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 90.52 และ 90.20 ของรายได้ทั้งหมดในปี 1986 และ 1987 ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นผลจากการโอนเงินทุนเข้าสู่งบประมาณส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจ ส่วนแหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาลอีกแหล่งคือ เงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ จากการศึกษาสถิติตั้งแต่ปี 1988-1997 พบว่าสัดส่วนเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อรายรับทั้งหมดของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงจากปี 1988-1990 เฉลี่ยร้อยละ 19.19 ของจำนวนรายรับทั้งหมด (ภาคผนวก 3.2) หลังจากในปี 1990-1997 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 28.87 ของรายรับทั้งหมด

¹⁸ ในหัวข้อนี้เป็นกรณีวิเคราะห์เชิงสถิติ ในขณะที่ตัวเลขทางสถิติมีความคลาดเคลื่อนบ้างเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งซึ่งแต่ละแหล่งมีการจัดทำข้อมูลที่ยังขาดความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตามการนำข้อมูลดังกล่าวยังเป็นสิ่งจำเป็น และสามารถนำมาแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริงได้

ตาราง 5.10 งบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี 1981-1999 ของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Revenue and Grant	989.00	2,755.00	3,496.00	4,947.00	12,264.00	20,156.00	21,315.00	34,090.00	41,662.00
Revenue	989.00	2,755.00	3,496.00	4,947.00	10,299.00	18,503.00	20,108.00	28,785.00	35,556.00
Tax	396.00	775.00	1,056.00	1,669.00	1,397.00	1,755.00	1,970.00	21,728.00	27,421.00
Non-Tax	593.00	1,980.00	2,440.00	3,278.00	8,902.00	16,748.00	18,138.00	7,057.00	8,135.00
Grants	-	-	-	-	1,965.00	1,653.00	1,207.00	5,305.00	6,106.00
Expenditure	1,956.00	5,475.00	6,696.00	8,384.00	19,638.00	26,536.00	29,505.00	75,044.00	106,391.00
Current	1,028.00	2,259.00	2,946.00	4,126.00	9,454.00	14,804.00	16,025.00	28,038.00	39,936.00
Capital and On-Holding	928.00	3,216.00	3,750.00	4,258.00	10,184.00	11,732.00	13,480.00	47,006.00	66,455.00
Overall Balance, Excl. Grants	-967.00	-2,720.00	-3,200.00	-3,437.00	-9,339.00	-8,033.00	-9,397.00	-46,259.00	-70,635.00
Overall Balance, Incl. Grants	-967.00	-2,720.00	-3,200.00	-3,437.00	-7,374.00	-6,380.00	8,190.00	-40,954.00	-64,729.00
Financing	967.00	2,720.00	3,200.00	3,437.00	7,373.00	6,380.00	8,191.00	40,954.00	64,729.00
Domestic	-	-	-	-	-164.00	-211.00	222.00	242.00	-14,539.00
Foreign Financing (Net)	967.00	2,720.00	3,200.00	3,437.00	7,537.00	6,591.00	8,413.00	40,712.00	79,268.00

	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Revenue and Grant	83,920.00	107,222.00	210,500.00	238,400.00	274,900.00	298,200.00	566,700.00	1,461,587.00	2,156,276.00
Revenue	60,960.00	74,672.00	143,600.00	165,700.00	217,300.00	228,300.00	367,000.00	929,213.00	1,680,956.00
Tax	37,644.00	54,355.00	114,500.00	134,900.00	175,900.00	189,600.00	290,300.00	745,453.00	1,371,353.00
Non-Tax	23,316.00	20,317.00	29,100.00	30,800.00	41,400.00	38,700.00	76,600.00	183,760.00	309,603.00
Grants	22,960.00	32,560.00	66,900.00	72,700.00	57,600.00	69,900.00	199,700.00	532,374.00	475,320.00
Expenditure	143,447.00	151,079.00	266,700.00	293,900.00	304,400.00	412,240.00	816,616.00	1,719,015.00	2,512,588.00
Current	69,864.00	81,956.00	127,100.00	142,700.00	106,000.00	192,236.00	237,564.00	449,322.00	808,134.00
Capital and On-Holding	73,583.00	69,123.00	139,600.00	151,200.00	198,400.00	220,004.00	579,052.00	1,269,693.00	1,704,454.00
Overall Balance, Excl. Grants	-82,487.00	-76,407.00	-123,100.00	-128,200.00	-87,100.00	-183,940.00	-449,616.00	-789,802.00	-831,632.00
Overall Balance, Incl. Grants	-65,447.00	-48,839.00	-56,200.00	-55,600.00	-89,500.00	-114,000.00	-279,800.00	-257,428.00	-356,312.00
Financing	65,447.00	48,839.00	56,200.00	55,600.00	89,500.00	114,000.00	279,800.00	257,428.00	356,312.00
Domestic	5,107.00	19,287.00	5,600.00	4,400.00	19,600.00	500.00	8,000.00	135,933.00	283,326.00
Foreign Financing (Net)	60,340.00	29,552.00	50,600.00	60,000.00	109,100.00	113,500.00	287,800.00	393,361.00	639,638.00

ที่มา: ADB(1999c: 177). ADB(2001b: 223). BOL(1996:18). BOL(1998: 10). Roselyne Joyeux et al(1997: 211).

มองทางด้านมูลค่าพบว่าเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ ปี 1988-1995 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 5,305 ล้านบาทปี 1988 เป็น 199,700 ล้านบาทปี 1997 (ตาราง 5.10) มองจากสัดส่วนของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปีดังกล่าว จากร้อยละ 1.24 ปี 1988 เป็นร้อยละ 5.50 และ 3.53 ปี 1994-1995 ตามลำดับ (ภาคผนวก 3.4) หลังจากนั้นในช่วงปี 1995-1996 เงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศก็เริ่มลดลง จากร้อยละ 3.53 ในปี 1995 เป็นร้อยละ 3.36 ในปี 1996

จากสถิติพบว่าในปี 1986-1988 โครงสร้างรายรับของรัฐบาลประกอบด้วยรายรับที่ไม่ใช่ภาษีเป็นสำคัญ โดยเฉพาะส่วนเงินที่โอนเข้าสู่งบประมาณส่วนกลางจากรัฐวิสาหกิจ แต่หลังจากปี 1988 ที่รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบการคลัง โดยการยกเลิกการโอนเงินทุนของรัฐวิสาหกิจให้กับงบประมาณส่วนกลาง และดำเนินการจัดเก็บภาษีแทน จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางภาษี (การปฏิรูประบบภาษี) ที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 โดยการปฏิรูปดังกล่าวทำให้โครงสร้างทางด้านรายรับของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ รายรับทั้งหมดของรัฐบาลหลังจากปี 1988 โดยส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บภาษี โดยจากเดิมปี 1987 คิดเป็นร้อยละ 9.48 เป็นร้อยละ 75.48 ของรายรับทั้งหมดในปี 1988 (ภาคผนวก 3.4 และ 3.2) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจากร้อยละ 0.86 ในปี 1987 เป็นร้อยละ 5.09 ในปี 1988 ขณะที่รายรับที่ไม่ใช่ภาษีโดยเฉพาะในส่วนเงิน โอนจากรัฐวิสาหกิจลดลงจากเดิมร้อยละ 90.20 ในปี 1987 เหลือเพียงร้อยละ 24.52 ของรายรับทั้งหมดในปี 1988 หรือมีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศร้อยละ 7.92 ในปี 1987 เป็นร้อยละ 1.65 ในปี 1988 ในขณะเดียวกันหากมองถึงจำนวนรายรับจากการเก็บภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจาก 1,970 ล้านบาทในปี 1987 เป็น 21,728 ล้านบาทในปี 1988 หรือเพิ่มขึ้น 1,002 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่รายรับที่ไม่ใช่ภาษีลดลงจาก 18,138 เป็น 7,057 ล้านบาท หรือลดลง 61.09 เปอร์เซ็นต์ (ตาราง 5.10 และ ภาคผนวก 3.3)

ตั้งแต่มีการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีแทนระบบการโอนเงินจากรัฐวิสาหกิจเป็นต้นมา โครงสร้างของรายรับของรัฐบาลก็ไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือแหล่งเงินทุนในงบประมาณรายรับของรัฐบาล โดยหลักคือ การจัดเก็บภาษีนั่นเอง ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงระบบการโอนเงินของรัฐวิสาหกิจมาเป็นการจัดเก็บภาษีนั่นก็เป็นผลเนื่องจากรัฐบาลต้องการเพิ่มรายรับของรัฐบาล โดยไม่เกิดผลกระทบต่อการค้าและกิจการของผู้ประกอบการหรือแม้แต่วิสาหกิจเอง เนื่องจากระบบการโอนเงินเข้าสู่งบประมาณส่วนกลางนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไม่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินกิจการ ในขณะที่การเก็บภาษีทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการทำงานเพิ่มมากขึ้น¹⁹ อย่างไรก็ตามรายรับที่ได้จากการเก็บภาษีในบางครั้งยังไม่เป็นไปตามที่กำหนด

¹⁹ บทสัมภาษณ์ กระทรวงการคลัง เวียงจันทน์: วันที่ 27 เมษายน 2545 เวลา 13.00 น

ตาราง 5.11 แหล่งการจัดหารายรับของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ปี 1988-2000

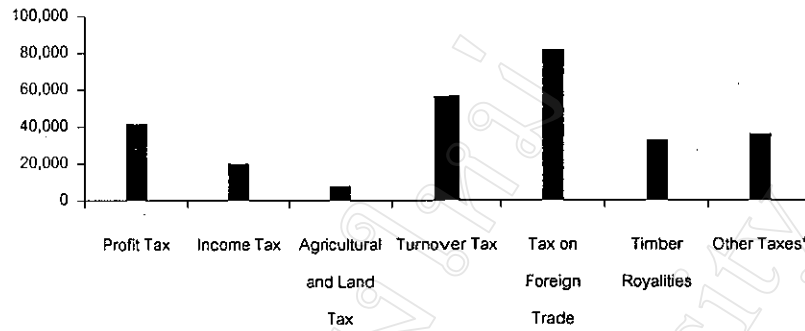
	KN Million											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	FY 1988/89	FY 1989/90	FY 1990/91	FY 1991/92	FY 1992/93	FY 1993/94	FY 1994/95	FY 1995/96	FY 1996/97	FY 1997/98	FY 1998/99	FY 1999/00
Tax Revenue	21,474	27,421	37,647	54,355	85,928	114,476	134,886	176,096	210,818	214,700	244,200	277,800
Profit Tax	6,288	6,196	7,959	13,274	8,552	11,300	17,345	20,723	29,330	31,000	35,700	41,700
Income Tax	22	75	234	1,323	4,773	6,336	10,677	13,513	16,600	15,000	17,300	20,200
Agricultural and Land Tax	1,213	1,358	1,520	2,041	1,235	2,187	1,754	2,116	3,150	6,000	7,000	8,000
Business Licenses	30	54	1,160	136	115	156	184	138	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Turnover Tax	7,352	10,919	7,145	9,994	14,265	20,000	27,557	33,946	40,300	42,000	50,000	57,000
Tax on Foreign Trade	6,463	8,588	18,036	20,728	25,068	31,854	38,668	46,656	53,090	61,500	72,800	82,000
Import Duty	4846	7127	5364	9976	21980	25700	33767	40632	47480	55000	66000	75000
Export Duty	1617	1461	12672	10752	3088	6184	4901	6024	5610	6500	6800	7000
Excise Taxes	-	-	-	1,873	4,398	5,101	5,523	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Timber Royalties	-	-	-	n.a.	23,550	31,520	26,727	34,584	33,000	29,700	31,200	32,800
Other Taxes*	106	231	1,593	4,986	3,972	6,022	6,451	24,420	35,348	29,500	30,200	36,100
Non-Tax Revenue	6,801	8,135	23,316	20,317	27,328	29,088	30,803	41,404	38,719	75,300	100,800	129,200
Depreciation / Dividends SOEs	2,928	3,126	4,589	4,755	4,695	3,024	2,980	8,231	9,377	214,700	244,200	277,800
Others	3,873	5,009	18,727	15,562	22,633	26,064	27,823	36,173	29,342	75,300	100,800	129,200
Leasing	-	-	6,300	3,756	4,895	4,642	5,023	3,839	4,859	2,100	2,200	2,300
Concession	-	-	-	1,071	553	375	397	396	252	n.a.	n.a.	n.a.
Overflight	-	-	-	4,618	8,360	7,236	7,898	9,790	10,000	n.a.	n.a.	n.a.
Interest / Amortization	-	-	-	5,821	7,004	11,999	10,618	15,483	8,321	6,600	6,700	6,800
Others	-	-	-	296	1,821	1,812	3,887	6,665	5,920	66,600	91,900	120,100
Total Revenue	28,275	35,556	60,963	74,672	113,256	143,564	165,689	217,500	249,537	290,000	345,000	407,000

หมายเหตุ: FY ถึงงบประมาณช่วงเดือน 1 ตุลาคม ปีที่- 30 กันยายนปีต่อไป. n.a. = ไม่มีการบันทึก และจำนวนรวมในส่วนของ Others ของแต่ละรายการ

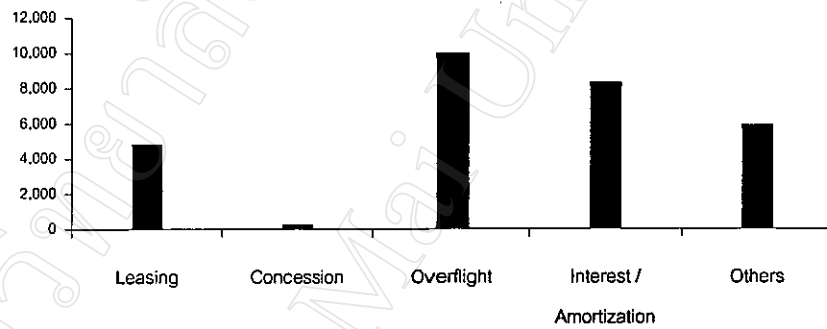
* Natural Resource Tax, Land Tax, Register Tax, Etc

ที่มา: BOL(1996: 19). BOL(1998: 11). World Bank(1994: 143). World Bank(1997: 211)

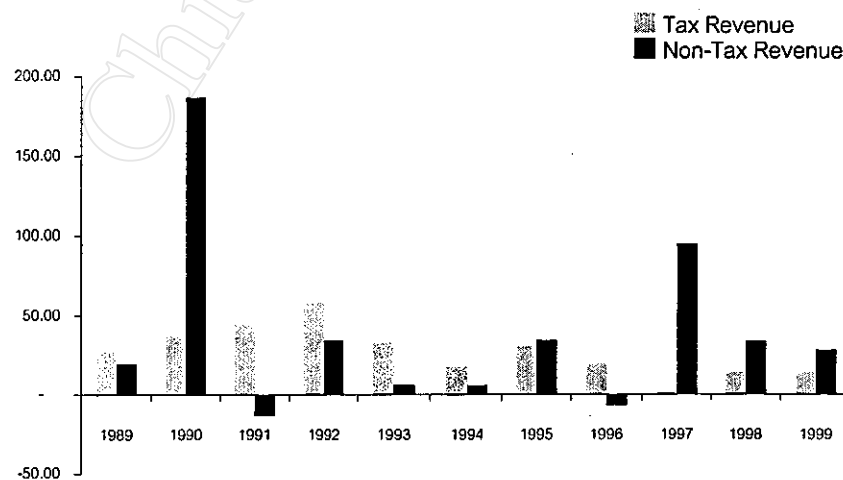
แผนภาพ 5.7 แหล่งรายรับที่เป็นภาษีของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ปี 1999



แผนภาพ 5.8 แหล่งรายรับที่ไม่ใช่ภาษีของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ปี 1999



แผนภาพ 5.9 อัตราการเติบโตของรายรับงบประมาณ ของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ปี 1989-1999



ดังที่ทราบว่ารายรับทั้งหมดของรัฐบาลลดลงในส่วนของเงินโอนเข้าสู่งบประมาณ ส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจ โดยการนำเอาการจัดเก็บภาษีกำไรของหน่วยธุรกิจมาใช้ทดแทน จากตัวเลขทางสถิติพบว่าผลของการปฏิรูประบบภาษีดังกล่าวทำให้รายรับของรัฐบาลลดลงในแง่ที่ว่าเงินโอนจากรัฐวิสาหกิจเดิมร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในช่วงปี 1984-1986 และร้อยละ 90.52-90.20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1986-1987 (ภาคผนวก 3.2) มาเป็นภาษีกำไร (profit tax) เพียงร้อยละ 1.47-1.01 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ภาคผนวก 3.7) ในช่วงปีเดียวกัน จะเห็นได้ชัดเจนว่าการยกเลิกการโอนเงินของรัฐวิสาหกิจมีผลให้รัฐบาลสูญเสียรายรับไป อย่างไรก็ตามผลกระทบดังกล่าว ถูกทดแทนจากการขยายฐานภาษี และนำเอาภาษีใหม่เข้ามาใช้ ทำให้โครงสร้างรายรับที่มาจากภาษีของรัฐบาลเปลี่ยนแปลง จากสถิติในช่วงปี 1988-2001 พบว่ารายรับที่เป็นภาษีส่วนใหญ่มาจากภาษีการขาย (turnover tax) ที่มีการจัดเก็บตั้งแต่มีการปฏิรูปการคลังร้อยละ 34.24 – 39.82 ของรายรับที่เป็นภาษีทั้งหมดในปี 1988-1989 รองมาคือ ภาษีจากการค้าต่างประเทศ ร้อยละ 30-31 ของรายรับที่เป็นภาษีทั้งหมดในปี 1988-1989

ในช่วงปี 1989-2001 ภาษีการค้าระหว่างประเทศกลายเป็นรายได้หลักของรัฐบาล โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.51 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1988 เป็นร้อยละ 2.50 และ 2.55 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ปี 1990 และ 1996 ตามลำดับ (ภาคผนวก 3.7) และโดยส่วนใหญ่เป็นภาษีกาสิโนนำเข้า (เฉลี่ยร้อยละ 75 ของภาษีกาสิโนนำเข้าทั้งหมด) (ที่เหลือเป็นภาษีจากการส่งออกร้อยละ 25) นอกจากนั้นยังมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นผลจากการประกาศใช้นโยบายการค้าเสรีสู่เวทีการค้าโลก สปป. ลาวมีการนำเข้าอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ ปิโตรเคมี และเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ (ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 2 ว่าด้วยดุลบัญชีการเงินระหว่างประเทศ) นอกจากนั้นยังเป็นผลจากการประกาศลดอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการประเมินภาษีกาสิโนนำเข้าให้มีค่าใกล้เคียงกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในท้องตลาด (Yves Bourdet, 1994: 40) นอกจากภาษีกาสิโนนำเข้าและภาษีกาสิโนขาย (turnover tax) เป็นแหล่งรายรับที่มาจากภาษีของรัฐบาลแล้ว ภาษีกำไร และภาษีกาสิโนป่าไม้ก็เป็นแหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาลเช่นกัน กล่าวคือ ในปี 1992 ร้อยละ 9.95 และ 27.41 ของรายรับจากภาษีทั้งหมดตามลำดับ และในปี 1996 ร้อยละ 13.91 และ 15.65 ของรายรับที่เป็นภาษีทั้งหมดตามลำดับ (ภาคผนวก 3.5)

จากการปฏิรูประบบภาษีปี 1988-1993 รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ปี 1991 ที่มีการดำเนินการเก็บภาษีใหม่ อาทิ ภาษี minimum cooperate turnover tax of 2 % ภาษีที่ดิน ภาษีสรรพสามิต และภาษีกาสิโนเบียร์ เป็นต้น โดยได้ดำเนินการอย่างจริงจังในปี 1993 ดังนั้นรัฐบาลจึงมีรายรับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.44 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือมูลค่า 60,960 ล้านบาท ในปี 1990 เป็นร้อยละ 9.60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือมูลค่า 90,456 ล้านบาทใน

ปี 1992 (ตาราง 5.10 และ ภาคผนวก 3.4) หลังปี 1993 ที่มีการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง ทำให้รายรับจากภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.43 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (มูลค่า 143,600 ล้านบาท) มีอัตราการเติบโตจากร้อยละ 16.85 ปี 1992 เป็นร้อยละ 80.28 ปี 1993 (ภาคผนวก 3.3)

การเพิ่มรายรับของรัฐในช่วงปีดังกล่าวในครั้งนี้เป็นผลจากการขยายฐานภาษี โดยการนำเอาภาษีใหม่ ๆ ออกมาใช้แล้ว ยังเป็นผลจากการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายรับของรัฐบาลจากเดิมที่มีการกระจายอำนาจในแต่ละท้องถิ่นและแต่ละจังหวัดอย่างเสรี เป็นการรวมอำนาจการจัดเก็บรายรับทั้งหมดเข้าสู่งบประมาณส่วนกลางอีกด้วย ดังที่ทราบแล้วว่ารายรับของรัฐบาลมีการจัดเก็บจากสองส่วนคือ จากหน่วยงานรัฐบาลกลาง และจากหน่วยงานรัฐบาลจังหวัดที่มีการร่วมมือกับสายกระทรวงต่าง ๆ ในต่างจังหวัด จากการรายงานของธนาคาร โลกว่าด้วยยุทธศาสตร์และการประเมินการพัฒนาสังคมใน สปป. ลาว ปี 1995 (social development assessment and strategy) ได้กล่าวถึงแหล่งรายรับของรัฐบาลโดยส่วนมากมาจากการจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง (centrally collected taxes) ซึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐบาลในสายกระทรวงต่าง ๆ ในปี 1992-1993 คิดเป็นร้อยละ 60 ของรายรับทั้งหมด (ส่วนใหญ่เป็นภาษีการค้า ภาษีป่าไม้ ภาษีสรรพสามิต และจากรัฐวิสาหกิจ) ส่วนที่เหลือร้อยละ 40 เป็นรายรับที่รัฐบาลจังหวัด เป็นฝ่ายจัดเก็บได้ (ส่วนใหญ่เป็นภาษีอากร ภาษีเงินได้ ค่าธรรมเนียม และภาษีการเกษตร) (World Bank, 1995: 65)

ข. งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

ในช่วงก่อนการปฏิรูประบบการคลังปี 1988 พบว่าปี 1981-1987 รายจ่ายของรัฐบาลเฉลี่ยร้อยละ 28.85 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยมีรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนอัตราร้อยละ 13.79 และ 15.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตามลำดับ (ภาคผนวก 3.4) ดังที่ทราบแล้วว่ารายจ่ายของรัฐบาลมี 2 รูปแบบคือ รายจ่ายประจำ (current expenditure) และรายจ่ายเพื่อการลงทุน (capital current expenditure) รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายโดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายทางด้านค่าจ้างแรงงาน เงินเดือนพนักงาน ข้าราชการ และ เงินอุดหนุนสังคม-เศรษฐกิจ ในปี 1981 มูลค่า 1,028 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 52.56 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการลงทุน ในปี 1981 มูลค่า 928 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 47.44 ของรายจ่ายทั้งหมด (ตาราง 5.10 และ ภาคผนวก 3.2) หลังจากมีการปฏิรูประบบการคลัง โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการคือ การเพิ่มรายรับของรัฐบาลและการจำกัด ควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลลดลงเหลือเพียงร้อยละ 17.57 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1988 ในขณะที่รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนมีอัตราลดลงเหลือเพียงร้อยละ 9.4 และ 15.60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1988 ตามลำดับ

ตาราง 5.12 การลงทุนแห่งรัฐใน สปป. ลาวปี 1988-1999

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Million of KX												
Transportation and Communications	13,565	24,682	31,600	32,376	35,206	35,876	57,606	86,000	82,000	69,000	237,000	498,000
Agriculture and Forestry	5,993	5,853	11,000	18,057	21,358	7,900	18,515	25,000	24,000	24,000	129,000	45,000
Industry Mining and Energy	7,601	21,971	20,200	18,276	9,823	7,456	23,669	24,000	45,000	44,000	74,000	30,000
Public Works	1,161	83	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Health	1,123	288	1,207	1,784	963	876	2,223	8,000	14,000	23,000	34,000	17,000
Education	1,715	2,906	4,200	6,479	6,903	6,214	10,091	23,000	16,000	31,000	42,000	22,000
Trade and Cooperatives	1,268	93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Others*	14,580	10,571	4,400	7,666	7,964	7,262	9,826	16,000	25,000	38,000	73,000	23,000
Total Capital Expenditure	47,006	66,457	72,607	84,638	82,217	65,584	121,930	182,000	206,000	249,000	590,000	634,000
Percentage of GDP												
GDP (Adjust for Fiscal Year / Million of KX)	427,000	613,000	722,000	848,000	942,000	1,069,000	1,323,000	1,630,000	2,082,000	3,730,300	8,788,000	12,687,900
Transportation and Communications	3.18	4.03	4.38	3.82	3.74	3.36	4.35	5.28	3.94	2.39	2.70	3.92
Agriculture and Forestry	1.40	0.95	1.52	2.13	2.27	0.74	1.40	1.53	1.15	0.64	1.47	0.35
Industry Mining and Energy	1.78	3.58	2.80	2.16	1.04	0.70	1.79	1.47	2.16	1.18	0.84	0.24
Public Works	0.27	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Health	0.26	0.05	0.17	0.21	0.10	0.08	0.17	0.49	0.67	0.62	0.39	0.13
Education	0.40	0.47	0.58	0.76	0.73	0.58	0.76	1.41	0.77	0.83	0.48	0.17
Trade and Cooperatives	0.30	0.02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Others*	3.41	1.72	0.61	0.90	0.85	0.68	0.74	0.98	1.20	1.02	0.63	0.18
Total Capital Expenditure	11.01	10.84	10.06	9.98	8.73	6.14	9.22	11.17	9.89	6.68	6.71	5.00
Percentage of Total												
Transportation and Communications	28.86	37.15	43.52	38.25	42.82	54.70	47.25	47.25	39.81	35.74	40.17	78.55
Agriculture and Forestry	12.75	8.81	15.15	21.33	25.98	12.05	15.18	13.74	11.65	9.64	21.86	7.10
Industry Mining and Energy	16.17	33.06	27.82	21.59	11.95	11.37	19.41	13.19	21.84	17.67	12.54	4.73
Public Works	2.47	0.12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Health	2.39	0.43	1.66	2.11	1.17	1.34	1.82	4.40	6.80	9.24	5.76	2.68
Education	3.65	4.37	5.78	7.65	8.40	9.47	8.28	12.64	7.77	12.45	7.12	3.47
Trade and Cooperatives	2.70	0.14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Others*	31.02	15.91	6.06	9.06	9.69	11.07	8.06	8.79	12.14	15.26	12.37	3.63
Total Capital Expenditure	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

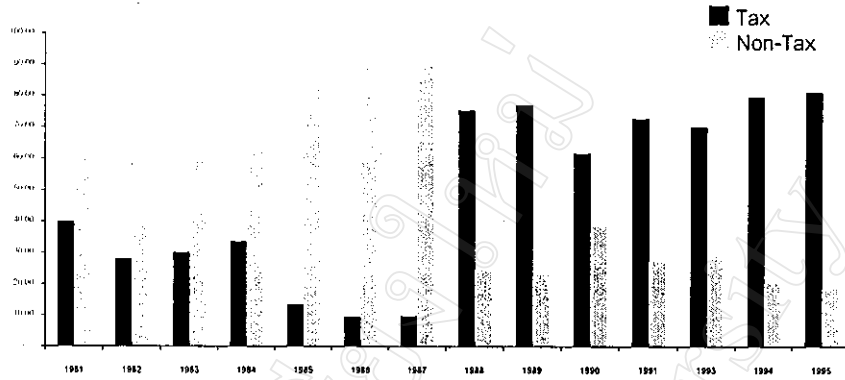
* Including Culture, Social Welfare, Dwelling and Rural Development.

ที่มา: คำนวณจาก : World Bank(1994: 144), National Statistic Centre(2000: 45)

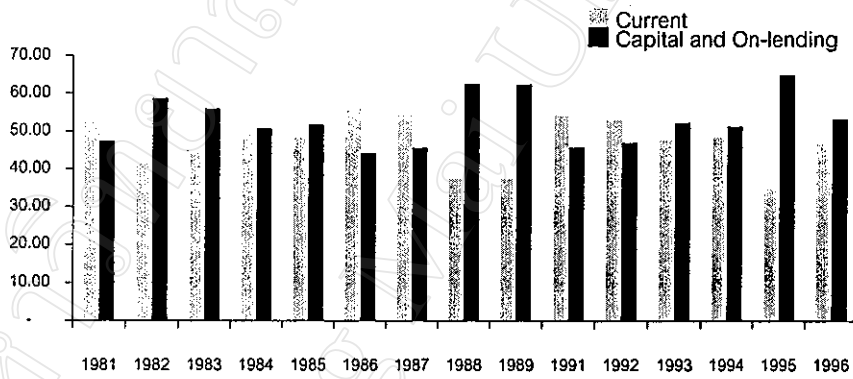
อย่างไรก็ตาม ในปี 1989-1990 รายจ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 17.36 และ 19.87 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เบื้องหลังการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายของรัฐบาลคือ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำ หมายความว่าในโครงสร้างรายจ่ายรวมของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงจากการลงทุนเป็นการบริโภคของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำจากปี 1989 ร้อยละ 42.44 เป็นร้อยละ 74.97 (ภาคผนวก 3.3) สาเหตุการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำ ของรัฐบาลเนื่องจาก ในปี 1990 มีการเพิ่มขึ้นของเงินทุนสำหรับผู้ปลดเกษียณ และจากการลดจำนวน การจ้างงานข้าราชการแห่งรัฐลงร้อยละ 80 ของจำนวนพนักงานข้าราชการทั้งหมด ในปี 1988 รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มเงินเดือนข้าราชการเพื่อเพิ่มคุณภาพการทำงานของพนักงาน 3 เท่า (ร้อยละ 300) ของเงินเดือนที่ได้ในปี 1988 (United Nation, 1995: 36) นอกจากนั้นยังเป็นช่วงของการปฏิรูประบบการให้เงินเดือนจากระบบการให้บัตรแลกสินค้า (coupon system of payment) เป็นระบบการให้เงินเดือนแทน (wage system of payment) บวกกับนโยบายการปรับราคาให้เป็นอัตราคู่ (dual price system) ให้เป็นอัตราเดียว (unify price system) โดยการปรับระดับราคาสินค้าให้มีความใกล้เคียงและถูกต้องตามภาวะตลาดมากยิ่งขึ้น (Roselyne Joyeux, 1997: 218) เนื่องจากไม่มีข้อมูลทางสถิติในการวิเคราะห์ครั้งนี้จึงไม่สามารถกล่าวได้อย่างละเอียดเกี่ยวกับส่วนประกอบของรายจ่ายประจำของรัฐบาล ช่วงปีดังกล่าวรายจ่ายทางด้านค่าจ้าง และเงินเดือนพนักงานเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนสูงเกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่ายประจำของรัฐบาล (Yves Bourdet, 1994: 41) จากการศึกษา ตั้งแต่ปี 1989 พบว่า รายจ่ายทางด้านค่าจ้าง และเงินเดือนพนักงานมีสัดส่วนสูงในรายจ่ายประจำของรัฐบาล กล่าวคือในปี 1989-1997 รายจ่ายประจำทั้งหมดของรัฐบาลโดยเฉลี่ยมูลค่า 121,086 ล้านดอลลาร์มีรายจ่ายสำหรับค่าจ้างและเงินเดือนมูลค่าเฉลี่ย 53,430 ล้านดอลลาร์เป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 44.46 ของรายจ่ายประจำทั้งหมด (ตาราง 5.10) นอกจากรายจ่ายทางด้านค่าจ้างแรงงาน ที่เป็นรายจ่ายหลักของรายจ่ายประจำแล้ว รายจ่ายวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมือ พัสตุและสิ่งของจำเป็น (materials and supplies) ของรัฐบาลก็เห็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากเช่นกัน ส่วนที่เหลือเป็นรายจ่ายทางการโอนเงิน การชำระดอกเบี้ย ชำระหนี้สิน ค่าใช้จ่ายของพนักงานอาสาสมัคร และอื่น ๆ ซึ่งล้วนแต่มีสัดส่วนต่ำกว่า ร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ส่วนทางด้านรายจ่ายในการลงทุน จากสถิติพบว่าตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในปี 1986 ถึงช่วงการปฏิรูประบบการคลัง (ทางด้านการบริหาร) ในปี 1991 โดยเปลี่ยนจากการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณเป็นการรวมอำนาจในการบริหารงบประมาณแทน เป็นต้นการมีรายจ่ายทุน โดยส่วนใหญ่ในภาคการคมนาคมและการขนส่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.86 ของรายจ่ายทุนทั้งหมดในปี 1988 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.25 และ 54.70 ของรายจ่ายทุนทั้งหมดในปี 1991 และปี 1993 ตามลำดับ (ตาราง 5.12)

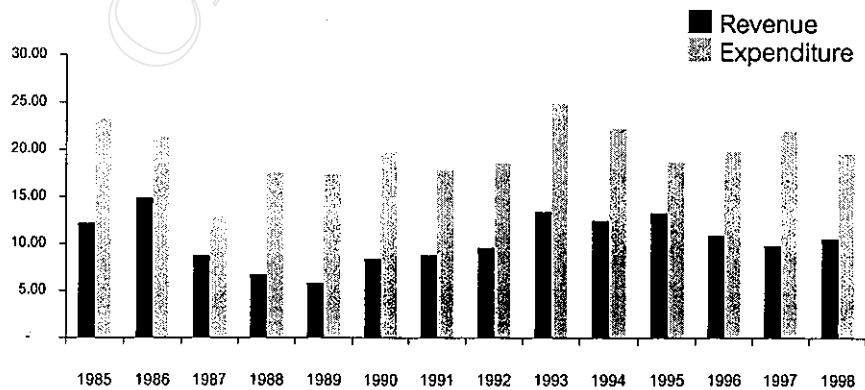
แผนภาพ 5.10 สัดส่วนในรายรับงบประมาณใน สปป. ลาวช่วงปี 1981-1995



แผนภาพ 5.11 สัดส่วนในรายจ่ายงบประมาณใน สปป. ลาวช่วงปี 1981-1996



แผนภาพ 5.12 งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ปี 1985-1998



หากพิจารณาด้านมูลค่าแล้วพบว่ารายจ่ายทุน (รวมถึงรายจ่ายอื่น ๆ) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 13,555 ล้านบาทในปี 1988 เป็น 82,000 และ 89,000 ล้านบาทในปี 1996 และ 1997 ตามลำดับ หากมองสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วพบว่า สัดส่วนการลงทุนในภาคการคมนาคม และการขนส่งดังกล่าวคงที่โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1988-1996 ร้อยละ 4

นอกจากรายจ่ายทุนในภาคการคมนาคมและการขนส่งเป็นรายจ่ายหลักในรายจ่ายทุนทั้งหมดของรัฐบาลแล้วยังมีรายจ่ายทุนในภาคการเกษตรและป่าไม้ และรายจ่ายทุนในภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่และพลังงานเป็นรายจ่ายทุนที่สำคัญเช่นกัน ในปี 1988-1996 มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 15.18 และ 19.06 ของรายจ่ายทุนทั้งหมดตามลำดับ หรือร้อยละ 1.44 และ 1.94 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามลำดับ นอกจากนี้แล้วจะเป็นรายจ่ายทุนในภาคการศึกษา สาธารณสุข การค้า การบริการของรัฐ การเงิน วัฒนธรรม ที่อยู่อาศัยของรัฐ สวัสดิการสังคม การพัฒนาชนบท และอื่น ๆ ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวล้วนแต่มีสัดส่วนรายจ่ายต่ำกว่าร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

การที่รัฐบาลมีการลงทุนในภาคการคมนาคมและการขนส่ง การเกษตรและป่าไม้ การอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน เป็นหลักสำคัญก็เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบคำสั่งจากส่วนกลาง เป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยมีนโยบายการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างจังหวัดได้อย่างเสรี (เมื่อก่อนการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างจังหวัดจะต้องเสียภาษี) รัฐบาลเห็นความสำคัญของการเชื่อมต่อระบบการตลาดระหว่างทุกจังหวัดภายในประเทศ ดังนั้นการลงทุนก่อสร้าง ถนน สภาพ และ ปรับปรุงการจราจรต่าง ๆ ในประเทศเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการติดต่อการค้าภายในประเทศได้อย่างเต็มที่ และเป็นผลทำให้ภายในประเทศมีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นและมีการเจริญเติบโตขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นผลเนื่องจากนโยบายการพัฒนาชนบท เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของประชากรในตัวเมืองใหญ่ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้รัฐบาลจึงเร่งพัฒนาส่วนที่สำคัญที่สุดคือระบบสาธารณูปโภค (infrastructures) ระบบชลประทาน ไฟฟ้า และการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ในเขตชนบทห่างไกลต่าง ๆ ทั่วประเทศ²⁰

ทางด้านแผนการลงทุนแห่งรัฐระยะ 5 ปี ตั้งแต่ 1995-2000 รัฐบาลได้มีแผนงานยุทธศาสตร์ในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้าง โดยเฉพาะการคมนาคมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.10 ของแผนงบประมาณการใช้จ่ายการลงทุนแห่งรัฐทั้งหมด (public investment program) หรือมีมูลค่าการลงทุนตลอดแผนการระยะ 5 ปี 387.60 พันล้านบาท (ภาคผนวก 3.8) โดยการลงทุนก่อสร้างถนนมีสัดส่วนร้อยละ 22.84 ของแผนงบประมาณการใช้จ่ายการลงทุนแห่งรัฐทั้งหมด หรือ 339.10 พันล้านบาท รองลงมาได้แก่ การสื่อสาร โทรคมนาคม และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ มีสัดส่วน

²⁰ บทสัมภาษณ์ ดร. สุพันธ์ แก้วมีไชย, อธิบดีสถาบันก้นคว้าเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Research Institute) กรมแผนการแห่งรัฐ (State Planning Committee) เวียงจันทน์ : วันที่ 12 เมษายน 2545 เวลา 10.30 น

ร้อยละ 4.11 และ 4.36 ตามลำดับ ส่วนการคมนาคมทางด้านอากาศได้รับการลงทุนเพียงร้อยละ 2.82 ในขณะที่การคมนาคมทางน้ำไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากเท่าที่ควร นอกจากรัฐบาลมีแผนการลงทุน โดยเน้นทางด้านการคมนาคมแล้ว รัฐบาลยังเน้นในภาคการเกษตร (11.38) การศึกษา (9.80) การพัฒนาชนบท (9.68) โครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ (9.45) และ การสาธารณสุข (8.15) ซึ่งแผนการลงทุนดังกล่าวเป็นไปตามแผนงานยุทธศาสตร์ 8 แผนงาน (8 priorities) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะ 5 ปี (1996-2000) ฉบับที่ 4 (รายละเอียดในบทที่ 3)

ตั้งแต่ปี 1991 ที่รัฐบาลนำเอาแผนการลงทุนแห่งรัฐระยะ 5 ปี (1991-1995) (public investment program) ฉบับแรกเข้ามาใช้ เงินทุนที่นำมาเป็นรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลในภาคการผลิตต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจประกอบด้วย เงินทุนภายใน (เงินทุนของรัฐ) และเงินทุนภายนอก ซึ่งเงินทุนกู้ยืมและช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศ (official development assistance: ODA) จากสถิติพบว่าร้อยละประมาณ 80 เป็นเงินทุนภายนอก ส่วนที่เหลือร้อยละ 20 เป็นเงินทุนภายใน (ตาราง 5.13) จากการรายงานการลงทุนแห่งรัฐในปี 1997 พบว่ามีเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศมูลค่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำนวนเงินทุนทั้งหมดนี้ประกอบด้วยเงินทุนช่วยเหลือโดยให้เปล่า (ไม่มีการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย) ประมาณ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และที่เหลืออีกประมาณ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินกู้ยืม (กรมการลงทุนแห่งรัฐ, 2000: 46) จากสถิติปี 1991-2000 พบว่าเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งหมด โดยส่วนมากเฉลี่ยร้อยละ 54.60 เป็นการลงทุนในภาคการคมนาคมและการขนส่ง รองมาได้แก่การลงทุนในภาคการเกษตรและป่าไม้ และภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และพลังงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.6 และ 17.2 ของเงินทุนทั้งหมดที่ได้จากการช่วยเหลือต่างประเทศ (ตาราง 5.13)

นอกจากนั้น โครงการต่าง ๆ ใน ภาคการคมนาคมและการขนส่ง ภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่และพลังงาน ภาคการเกษตรและป่าไม้ ภาคการศึกษา และ ภาคการสาธารณสุข เป็นโครงการที่ได้รับเงินลงทุนหรือได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนช่วยเหลือต่างประเทศมากที่สุด โดยมีสัดส่วนเฉลี่ย ตั้งแต่ร้อยละ 64.8-85.7 ของเงินลงทุนแห่งรัฐทั้งหมด (ตาราง 5.13) ในขณะที่ภาคการข่าวสารและวัฒนธรรม ภาคสวัสดิการสังคม และการพัฒนาชนบท มีเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศเข้าลงทุนใน โครงการเพียงเฉลี่ย ระหว่างร้อยละ 14.9-44.04 ของเงินลงทุนแห่งรัฐทั้งหมด โดย แหล่งที่มาของเงินทุนกู้ยืม และ เงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ²¹ ประกอบด้วย

²¹ หากเปรียบเทียบระหว่างเงินทุนช่วยเหลือ และเงินกู้ยืมที่ใช้ในการลงทุนแห่งรัฐของภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ พบว่า เงินทุนช่วยเหลือมีสัดส่วนมากกว่าเงินกู้ยืม ดังเช่นปี 1994 และปี 1998 เงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศมีสัดส่วนร้อยละ 60.9 ของเงินทุนเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศทั้งหมด ส่วนที่เหลือร้อยละ 39.1 ของเงินทุนเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศทั้งหมดเป็นเงินกู้ยืม (United Nation, 2001: 11)

1. เงินทุนจากสองฝ่าย (bilateral) ประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น สวีเดน สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ออสเตรเลีย เป็นต้น
2. เงินทุนจากหลายฝ่าย (multilateral) ประกอบด้วยสถาบันต่าง ๆ ของสหประชาชาติ อาทิ UNDP, UNICEF, UNDCP, UNCDF, FAO เป็นต้น
3. เงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ประกอบไปด้วย ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อการเกษตร (IFAD) องค์การโอเปก (OPEC) องค์การเพื่อมนุษยชน (Nordic Fund) และกองทุนร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลของญี่ปุ่น (OECF)

ตาราง 5.13 เงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศในภาคการผลิตใน สปป. ลาว ปี 1991-2000

	Percentage of Public Investment Programs										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Average
Agriculture and Forestry	84.00	76.00	83.00	78.00	73.00	70.00	37.00	29.00	44.00	74.00	64.80
Industry Mining and Energy	96.00	92.00	93.00	84.00	94.00	94.00	89.00	90.00	53.00	72.00	85.70
Transportation & Communications	85.00	89.00	83.00	78.00	80.00	77.00	80.00	89.00	91.00	94.00	84.60
Education	31.00	62.00	66.00	70.00	64.00	70.00	72.00	88.00	73.00	77.00	67.30
Health	57.00	67.00	64.00	69.00	79.00	81.00	61.00	90.00	73.00	88.00	72.90
Cultural	-	82.00	89.00	36.00	3.00	14.00	30.00	44.00	48.00	79.00	42.50
Social Welfare	46.00	-	-	-	66.00	-	81.00	91.00	78.00	82.00	44.40
Public Works	20.00	-	-	8.00	-	-	7.00	14.00	36.00	64.00	14.90
Rural Development	-	-	-	-	85.00	67.00	54.00	87.00	83.00	63.00	43.90
	Percentage of Total Expenditure										
Agriculture and Forestry	15.00	17.00	17.00	17.00	12.00	10.00	7.00	8.00	7.00	6.00	11.60
Industry Mining and Energy	32.00	21.00	19.00	9.00	23.00	27.00	21.00	15.00	2.00	3.00	17.20
Transportation & Communications	48.00	52.00	54.00	62.00	49.00	40.00	53.00	48.00	73.00	67.00	54.60
Education	1.00	5.00	5.00	7.00	6.00	7.00	8.00	9.00	5.00	5.00	5.80
Health	3.00	2.00	2.00	3.00	5.00	7.00	3.00	7.00	3.00	7.00	4.20
Cultural	-	3.00	3.00	-	-	-	1.00	1.00	1.00	3.00	1.20
Social Welfare	-	-	-	-	1.00	6.00	4.00	4.00	1.00	4.00	2.00
Public Works	-	-	-	-	-	-	-	-	3.00	3.00	0.60
Rural Development	-	-	-	-	4.00	2.00	3.00	7.00	5.00	1.00	2.20
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา: การประชุมโต๊ะกลม (2000: 73-74)

แหล่งเงินทุนทั้ง 3 แหล่งนี้หากเปรียบเทียบสัดส่วนแล้วพบว่าตั้งแต่ปี 1991-2000 เงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีสัดส่วนมากสุดในการลงทุนแห่งรัฐ รองมาได้แก่ เงินทุนจากสองฝ่าย จากสถิติปี 1991 เงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีสัดส่วนร้อยละ 51.34 แหล่งเงินทุนสองฝ่ายร้อยละ 39.42 ของเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาทั้งหมด (ตาราง 5.14) สัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างคงที่มาตลอด อาทิ ในปี 1996 มีเงินทุนจากสองฝ่าย และเงินทุนจากองค์กร

การเงินระหว่างประเทศร้อยละ 39.23 และ 50.95 ของเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาทั้งหมดตามลำดับ ส่วนที่เหลือเป็นเงินทุนจาก สหภาพยุโรป องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (NGO) และ แหล่งเงินทุนจากหลายฝ่ายซึ่งล้วนแต่มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 10 ของเงินทุนทั้งหมดจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาในช่วงปี 1991-2000 การที่งบประมาณของรัฐบาลมีเงินทุนช่วยเหลือและเงินทุนจากการกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากก็เนื่องจากปัญหาการออมในประเทศต่ำ การจัดเก็บรายรับของรัฐบาลไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ มีการจัดเก็บอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และมีการขาดดุลการคลังสูง (การนำเข้าสูง) ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลมากเกินไปโดยเฉพาะการลงทุนแห่งรัฐเข้าในแผนงานคมนาคม การฟื้นฟูปรับปรุงและก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน โรงพยาบาล ระบบขนประทาน การผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรม และการผลิตเชื้อเพลิงไฟฟ้า ส่วนแต่เป็นโครงการที่สำคัญและเป็น โครงการที่มีมูลค่าสูง จากสาเหตุดังกล่าวนี้หากต้องการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตแบบยั่งยืน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอก²²

ตาราง 5.14 เงินทุนกู้ยืมและเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศใน สปป. ลาว ปี 1991-2000

Million of US dollars						
	Bilateral	Multilateral	International Finance Institutions	European Union	(NGO)	Total Value
1991	70.20	9.55	91.43	2.42	4.48	178.10
1992	71.90	11.80	76.96	0.79	5.79	167.25
1993	106.71	9.16	103.15	2.63	5.94	227.60
1994	118.41	7.36	94.28	4.51	9.19	233.76
1995	147.67	8.23	126.36	8.55	11.64	302.46
1996	113.18	14.00	147.00	16.16	4.18	294.52
1997	115.57	18.75	162.50	12.86	4.48	314.17
1998	109.14	23.81	163.00	8.00	5.97	309.91
1999	105.19	23.81	163.00	8.00	6.14	306.14
2000	83.43	23.81	163.00	8.00	6.12	284.36

Percentage of Total						
	Bilateral	Multilateral	International Finance Institutions	European Union	(NGO)	Total Value
1991	39.42	5.36	51.34	1.36	2.52	100.00
1992	42.99	7.06	46.02	0.47	3.46	100.00
1993	46.88	4.02	45.32	1.16	2.61	100.00
1994	50.65	3.15	40.33	1.93	3.93	100.00
1995	48.82	2.72	41.78	2.83	3.85	100.00
1996	38.43	4.75	49.91	5.49	1.42	100.00
1997	36.79	5.97	51.72	4.10	1.43	100.00
1998	35.21	7.68	52.59	2.58	1.93	100.00
1999	34.36	7.78	53.24	2.61	2.01	100.00
2000	29.34	8.37	57.32	2.81	2.15	100.00

ที่มา: Management Committee for Investment and International Cooperation (1997)

²² บทสัมภาษณ์ ดร สุพันธ์ แก้วมีไชย, อธิบดีสถาบันค้นคว้าเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Research Institute) กรมแผนการแห่งรัฐ (State Planning Committee) เวียงจันทน์ : วันที่ 12 เมษายน 2545 เวลา 10.30 น

ก. งบประมาณขาดดุลของรัฐบาล

จากสถิติตั้งแต่ปี 1981-1999 รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลมาตลอดเช่นปี 1981 ขาดดุลมูลค่า 967 ล้านบาทหรือร้อยละ 15.09 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพิ่มขึ้นในปี 1985 มูลค่า 9,339 ล้านบาทหรือร้อยละ 11.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ตาราง 5.10) จากสถิติเห็นได้ชัดเจนว่า หลังจากที่รัฐบาลได้นำเอาหลักกลไกเศรษฐกิจใหม่เข้ามาใช้ในปี 1986 ระบบเศรษฐกิจได้รับการปฏิรูป รวมถึงระบบการคลังที่ได้รับการส่งเสริมให้มีการเพิ่มขึ้นของรายรับและจำกัดการขยายตัวของรายจ่าย เพื่อก่อให้เกิดการขาดดุลงบประมาณให้มีขนาดลดลง จากภาคผนวก 3.3 พบว่า ในปี 1985 รายรับและรายจ่ายมีอัตราเติบโตร้อยละ 147.97 และ 134.23 ตามลำดับ ทำให้งบประมาณขาดดุลมีอัตราเติบโตลดลงเหลือเพียงร้อยละ 114.55 และปี 1986 รายรับและรายจ่ายมีอัตราเติบโตร้อยละ 64.35 และ 35.13 ตามลำดับ ทำให้งบประมาณขาดดุลมีอัตราเติบโตเหลือเพียงร้อยละ 13.48 จากปีที่แล้ว ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วพบว่ารายรับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.35 ในปี 1985 เป็นร้อยละ 16.22 ในปี 1986 (ภาคผนวก 3.4) รายจ่ายมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงจากร้อยละ 23.27 ในปี 1985 เป็นร้อยละ 21.35 ในปี 1986 ส่งผลให้ขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 11.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1985 เป็นร้อยละ 6.46 ในปี 1986

ตั้งแต่มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลเป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้นบางปีก็ยังเพิ่มขึ้นเป็นครั้งคราว) ในการจัดการส่วนขาดดุลนั้นโดยส่วนใหญ่มาจากเงินทุนจากต่างประเทศ (เงินกู้ยืมและเงินทุนช่วยเหลือ) จากสถิติพบว่าตั้งแต่ปี 1988-1999 มากกว่าร้อยละ 90 เป็นเงินทุนจากต่างประเทศ ส่วนที่เหลือร้อยละ 10 เป็นเงินทุนภายในประเทศ (ภาคผนวก 3.2) โดยเงินทุนภายในประเทศนี้ได้จากการกู้ยืมเงินจากธนาคาร เงินทุนหมุนเวียนจากรัฐวิสาหกิจ และการขายพันธบัตรรัฐบาลให้แก่ประชาชน (ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระการชำระดอกเบี้ยของรัฐบาล โดยเงินทุนที่ใช้ในการชำระดังกล่าวถูกบันทึกไว้ในรายจ่ายบริการชำระหนี้ในงบประมาณแผ่นดิน) (World Bank, 1994: 14) เหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยเงินกู้ยืมและเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อนำชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละปีนั้นเนื่องจาก ระดับการออมของรัฐบาลต่ำซึ่งสามารถพิจารณาจากการใช้จ่ายประจำของรัฐบาลจากส่วนต่างของรายรับของรัฐบาลและรายจ่ายประจำของรัฐบาล (Current Balance = Total Revenue-Current Expenditure) พบว่า ก่อน-หลังการปฏิรูปเศรษฐกิจถึงปี 1992 รัฐบาลมีระดับการออมต่ำกว่าร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สาเหตุก็เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายประจำอย่างต่อเนื่อง

ดังที่ทราบแล้วว่าเงินทุนจากต่างประเทศทั้งที่เป็นเงินกู้ยืมและเงินทุนช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ได้ถูกนำไปใช้ในรายจ่ายและการลงทุนแห่งรัฐ ซึ่งมีความหมายในทางเดียวกันกับว่ารัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณอันเนื่องจากการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ (รายจ่ายทุน) เพิ่มสูงขึ้นและสูงมากกว่ารายรับที่รัฐบาลสามารถจัดหาได้ บวกกับระดับการออมของรัฐบาลที่ยังต่ำอยู่ ดังนั้นเพื่อจะต้องการพัฒนาประเทศต่อไปนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ นอกเหนือจากการกู้ยืมเงินและเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เป็นแหล่งเงินทุนหลักในการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณแล้ว รัฐบาลยังมีแหล่งเงินทุนภายใน โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินแหล่งสุดท้ายจากธนาคารแห่ง สปป. ลาว และธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ ส่วนเงินกู้ดังกล่าวของรัฐบาลทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3) ปัญหาในการดำเนินนโยบายการคลัง

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางด้านการเงินและการคลังของนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง 14 ท่าน²³ โดยแบ่งบทสัมภาษณ์เรื่องการเงินและการคลัง อย่างละ 7 ท่าน ซึ่งสาระสำคัญของการดำเนินนโยบายการคลังสามารถสรุปได้ตามหัวข้อและจำนวนความคิดเห็นดังตาราง 5.15 ซึ่งสามารถสรุปผล ได้ดังนี้

จากการสัมภาษณ์พบว่า มีผู้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่ง (4/7) เห็นว่า การจัดเก็บรายรับของรัฐบาลไม่ได้ตามแผนงบประมาณที่กำหนดไว้ อาทิ มีการจัดเก็บอย่างไม่เข้มงวด การประเมินมูลค่าสินค้านำเข้ายังไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง บางครั้งมีการยกเว้นภาษีจากเจ้าหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการตามด่านชายแดนต่าง ๆ เป็นต้น ในขณะที่อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการประเมินมูลค่าสินค้า มีช่วงว่างกับอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดสูง ตัวอย่างในปี 1998 อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการเก็บภานีนำเข้า 4,000 กีบ/เหรียญสหรัฐ ในขณะที่อัตราแลกเปลี่ยนในธนาคารพาณิชย์คือ 9,000 กีบ/เหรียญสหรัฐ ทำให้โอกาสในการจัดเก็บภานีที่เกิดจากการอ่อนตัวของอัตราแลกเปลี่ยนลดลง ดังนั้น ไม่ใช่เฉพาะภานีนำเข้าเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่ยังมีภานีอื่น ๆ เช่น ภานีการขาย (turn over tax) ภานีส่งออก (ไม้) ภานีสรรพสามิต และภานีอื่น ๆ ที่มีการจัดเก็บเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ

²³ นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในกระทรวงการคลัง 7 ท่าน มีความประสงค์ไม่ออกนาม เวียงจันทน์: วันที่ 22-26 เมษายน 2545

ตาราง 5.15 สรุปผลการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังใน สปป. ลาว

ปัญหาและข้อจำกัด – การดำเนินนโยบายการคลัง	จำนวนผู้สัมภาษณ์	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
รูปแบบการจัดเก็บรายรับแบบใหม่ (การจัดเก็บภาษี) ดีกว่าการจัดเก็บรายรับแบบเก่า (การ โอนเงิน ทุนของรัฐวิสาหกิจเข้างบประมาณส่วนกลาง) และทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายรับเพิ่มสูงขึ้น	7	0
โครงสร้างการคลังแบบใหม่ (การรวมอำนาจทางการคลังให้กับรัฐบาลศูนย์กลาง) ดีกว่าโครงสร้าง การคลังแบบเก่า (การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับรัฐบาลจังหวัด) และทำให้รัฐบาลสามารถ ควบคุม ติดตาม ดูแล ตรวจสอบทั้งทางด้านการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลจังหวัดให้ เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ได้มากยิ่งขึ้น	4	3
การจัดเก็บรายรับของรัฐบาลยังมีความบกพร่องหลายประการ อาทิ การจัดเก็บภาษียังไม่ถูกตาม ความเป็นจริง อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการกำหนดภาษียังไม่ทันต่อกับสภาพทางเศรษฐกิจ การ ประมาณมูลค่าสินค้านำเข้าต่ำกว่าราคาจริงของสินค้า เป็นต้น	4	3
การใช้จ่ายของรัฐบาลมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจใน สปป. ลาว	7	0
การตรวจสอบดูแล และการควบคุมรายจ่ายยังไม่มีความรัดกุมที่แน่นอน มีลักษณะความคลุมเครือ มี การใช้จ่ายเกินกว่าแผนที่กำหนดไว้	5	2
การใช้เงินกู้ยืม และเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศยังขาดการตรวจสอบ ดูแล ติดตาม และ ประเมินผลใน โครงการต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด	6	1
ปัญหาการขาดดุลส่วนหนึ่งได้รับการแก้ไขโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง มีผลทำให้ขาดวินัยทาง การคลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ และทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ที่รุนแรงในประเทศ	5	2
ระดับการออมภายในประเทศต่ำ รวมถึงปัญหาการออมภาครัฐต่ำ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยการกู้ยืม และเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญ	7	0
มีข้อบกพร่องด้านการวิเคราะห์โครงการของรัฐบาล เพื่อเลือกลงทุนใน โครงการที่มีผลตอบแทนสูง และโครงการที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด	5	2
มีจำนวนเจ้าหน้าที่และพนักงานที่มีความสามารถและประสบการณ์ที่เพียงพอ	6	1

หมายเหตุ : นักวิชาการ ในกระทรวงการคลัง 7 ท่าน มีความประสงค์ไม่ออกนาม.

ที่มา : บทสัมภาษณ์นักวิชาการ ในกระทรวงการคลังแห่ง สปป.ลาว, เวียงจันทน์ : วันที่ 22-26 เมษายน 2545

นอกจากนั้นภาษีการขาย (turnover tax) ที่เป็นแหล่งรายรับที่สำคัญ ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าทุกชั้นทุกตอนที่มีการเปลี่ยนมือ และเป็นการจัดเก็บในภาคการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการบิดเบือนและเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บรายรับ ในขณะเดียวกันหลังจากที่ สปป. ลาวได้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์นโยบายลดภาษีการนำเข้าลง แหล่งรายรับดังกล่าวนี้อาจได้รับผลกระทบได้ ดังนั้นแนวทางแก้ไขที่สำคัญคือ รัฐควรปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่โดยยกเลิกการเก็บภาษีการขาย มาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) ทดแทน

ผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (5/7) เห็นว่า การตรวจสอบ ดูแล และควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลยังไม่ได้มาตรฐาน และคลุมเครือ อาทิ บางจังหวัดมีการใช้จ่ายนอกแผน และไม่สมเหตุสมผลตามงบประมาณประจำปี การกระจายเงินทุนในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ยังไม่ถูกต้องตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ในขณะเดียวกันประสิทธิผลของการใช้เงินทุนจากต่างประเทศ (เงินทุนช่วยเหลือและกู้ยืม) ในโครงการต่าง ๆ ยังอยู่ในระดับต่ำ และเช่นเดียวกัน ทางด้านการลงทุนแห่งรัฐ ยังไม่มีการตรวจสอบ ดูแล ติดตามความก้าวหน้าของโครงการ และ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้น ภายในหน่วยงานของรัฐบาลมีจำนวนข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถยังไม่เพียงพอ ยังมีความเรียกร้องต้องการนักวิชาการจากต่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก

จากปัญหาการจัดเก็บรายรับได้ไม่เต็มที่ (ตาราง 5.10) ในขณะที่รายจ่ายเกินตัว ส่งผลให้รัฐบาลประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณขาดดุล ส่วนขาดดุลดังกล่าวส่วนหนึ่งได้รับการแก้ไขโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่ง สปป. ลาว ซึ่งผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ (5/7) เห็นตรงกันว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น และทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ

สุดท้ายผู้สัมภาษณ์ทั้งหมด (7/7) มีความเห็นตรงกันว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศและการเติบโตทางเศรษฐกิจใน สปป. ลาว

4) แนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการคลัง

รัฐบาลได้ตระหนักดีถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้น้อย การใช้จ่ายเกินตัว และปัญหาการขาดดุลที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อ ในปีงบประมาณ 2000/2001 รัฐบาลได้ประกาศแผนงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเพิ่มงบประมาณรายรับให้ได้ร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในขณะเดียวกันมีการจำกัดการใช้จ่ายไม่ให้มีการขยายตัวมากเกินไปเกินอัตราร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อย่างไรก็ตามยังคงรักษาระดับการลงทุนแห่งรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศตาม 8 แผนงานยุทธศาสตร์คิดเป็นร้อยละ 12 ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในขณะที่เงินทุนที่ใช้ในโครงการต่างของรัฐบาลจะไม่ได้มาจากการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่ง สปป. ลาวอีกต่อไป แต่จะเป็นการกู้ยืมจากประชาชนและหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ ภายในประเทศผ่านการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลเป็นสำคัญ

นอกจากนั้นในการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางด้านการเงินและการคลังของนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหมด 14 ท่าน โดยแบ่งบทสัมภาษณ์เรื่องการเงินและการคลัง อย่างละ 7 ท่าน สามารถสรุปแนวทางแก้ไขดังตาราง 5.16 ข้างล่างนี้

ตาราง 5.16 สรุปผลการสัมภาษณ์แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินนโยบายการคลังใน สปป. ลาว

แนวทางแก้ไข - การดำเนินนโยบายการคลัง	จำนวนคน	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
ส่งเสริมการกู้ยืมเงินภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นเพื่อชดเชยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศให้ลดลง	6	1
ลดการกู้ยืมจากธนาคารกลาง หันมาจัดหาเงินทุนโดยออกพันธบัตรรัฐบาล และตั๋วเงินคลังแทน	4	3
ปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการจัดเก็บรายรับของรัฐบาลให้เคร่งครัด และเป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการรั่วไหลของรายรับในระหว่างการจัดเก็บในแต่ละชั้น	6	1
เร่งรัดพัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละกระทรวงและแต่ละจังหวัดให้มีความโปร่งใส ถูกต้องชัดเจน และดูแลการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ให้มากยิ่งขึ้น	6	1
ส่งเสริมให้พนักงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการฝึกอบรม และศึกษาต่อในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มศักยภาพการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ และ การบริหารนโยบายให้มีความคล่องตัวและถูกต้องมากยิ่งขึ้น	5	2

หมายเหตุ : นักวิชาการในกระทรวงการคลัง 7 ท่าน ประสงค์ไม่ออกนาม.

ที่มา : บทสัมภาษณ์นักวิชาการในกระทรวงการคลังแห่ง สปป.ลาว, เวียงจันทน์ : วันที่ 22-26 เมษายน 2545