

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 สิงหาคม 2534

## หน่วยราชการกับการค้างเงินค่าบริการสาธารณูปโภค

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ปรากฏการณ์ที่หน่วยราชการต่างๆติดค้างค่าบริการสาธารณูปโภคกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง จนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไข ทั้งนี้ปรากฏว่าค่าบริการสาธารณูปโภคที่หน่วยราชการต่างๆค้างชำระเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2533 มียอดรวมสูงถึง 3,213.142 ล้านบาท ในจำนวนนี้ เกือบครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ค่าไฟฟ้า (1,569 ล้านบาท) รองลงมาเป็นค่าประปา (949 ล้านบาท) และค่าโทรศัพท์ (695 ล้านบาท) ตามลำดับ

เจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดคือ การไฟฟ้านครหลวง (735 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (728 ล้านบาท) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (695 ล้านบาท) การประปานครหลวง (615 ล้านบาท) การประปาส่วนภูมิภาค (334 ล้านบาท) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (106 ล้านบาท)

การค้างค่าบริการสาธารณูปโภคเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลาช้านาน สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่หน่วยราชการต่างๆใช้จ่ายค่าบริการสาธารณูปโภคเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร อันเป็นเหตุให้ต้องเลื่อนการชำระในปีงบประมาณถัดไป แต่พฤติกรรมการใช้เงินเกินตัวนี้ยังคงลุกลามต่อมาเรื่อยๆ จนค่าบริการสาธารณูปโภคที่ค้างชำระกลายเป็นดินพอกหางหมู และยากที่หน่วยราชการที่เป็นลูกหนี้จะชำระเองได้

การใช้จ่ายหมวดค่าสาธารณูปโภคเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรนี้ ต้องนับว่าละเมิดมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย การใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะกระทำได้ก็แต่ในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ จารีตทางด้านการงบประมาณของไทยยังมีการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดการใช้จ่าย โดยห้ามมิให้มีการใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละหมวด และห้ามมิให้มีการใช้เงินผิดหมวดอีกด้วย บรรดาหน่วยราชการที่ค้างค่าบริการสาธารณูปโภคจึงมีพฤติกรรมอันละเมิดพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ผู้ที่ทำผิดกฎหมายเหล่านี้หาได้ถูกลงโทษไม่

การค้างค่าบริการสาธารณูปโภคก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้ไม่น้อย เพราะทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้ขาดรายได้อันพึงได้ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะมีมากเป็นพิเศษในยามที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง หรือในยามที่ต้องการเงินทุนสำหรับการขยายการลงทุนในรอบสิบปีที่ผ่านมา เราจึงได้ยินเสียงร้องแรกแหกกระเชอจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้เป็นครั้งเป็นคราว

ตัวเลขหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคที่หน่วยราชการค้างชำระมียอดทบทวีขึ้นตามลำดับ จนในที่สุดรัฐบาลต้องหาทางออกด้วยการจัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคโดยเฉพาะ นโยบายดังกล่าวนี้เริ่มต้นในปีงบประมาณ 2533 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้จำนวน 600 ล้านบาทไว้ในงบกลาง และเพิ่มเป็น 800 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ซึ่งสภานิติบัญญัติกำลังพิจารณา ในขณะนี้ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ 1,000 ล้านบาท

แม้ว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533 แล้วก็ตาม แต่หนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคยังมีแนวโน้มที่จะลดลงไม่นายเกษม กุหลาบแก้ว รองผู้ว่าการส่วนปฏิบัติการของการไฟฟ้านครหลวง ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า จำนวนหนี้ค่าไฟฟ้าที่หน่วยราชการต่างๆค้างชำระการไฟฟ้านครหลวงเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2534 มีถึงประมาณ 900 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้ที่ค้างมาแต่ปีงบประมาณ 2533 ประมาณ 394 ล้านบาท และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 506 ล้านบาท หน่วยงานที่เป็นหนี้การไฟฟ้านครหลวงมากที่สุดคือ กระทรวงกลาโหม (268 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย (189 ล้านบาท) และกระทรวงมหาดไทย (177 ล้านบาท) (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 17 กรกฎาคม 2534)

การที่หนี้ค้างชำระค่าบริการสาธารณูปโภคยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไป ย่อมแสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้แทนหน่วยราชการนั้นไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา คณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2534 มีมติให้ปรับปรุงมติของคณะรัฐมนตรีเดิม และกำหนดมาตรการใหม่ในการแก้ปัญหานี้ 5 ประการ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 30 พฤษภาคม 2534) คือ

(1) ห้ามมิให้มีการก่อหนี้ผูกพันในหมวดค่าบริการสาธารณูปโภคเกินกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป

(2) ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคไว้ในงบกลาง ทั้งนี้เฉพาะหนี้ค้างชำระที่สะสมจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2533 หน่วย

ราชการที่มีหนี้ค่าบริการสาธารณสุขภาคบังคับต้องชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 ปี ทั้งนี้ นับจากปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป

(3) ค่าสาธารณสุขภาคที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจชำระให้หมดสิ้นภายในปีงบประมาณ โดยจ่ายจากหมวดค่าสาธารณสุขภาคและงบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดอื่น ๆ

(4) ให้รัฐวิสาหกิจที่ขายบริการสาธารณสุขภาคส่งใบแจ้งหนี้ค่าสาธารณสุขภาคแต่ละเดือนโดยสม่ำเสมอ ทั้งนี้ภายในสิ้นเดือนถัดไป และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ชำระค่าสาธารณสุขภาคภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับใบแจ้งหนี้

(5) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆจัดตั้งงบประมาณค่าสาธารณสุขภาคแต่ละปี และให้มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้สาธารณสุขภาคอย่างเต็มที่

มาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่นี้แลดูขึงขัง แต่ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลยังมิได้พิจารณาแก้ไขก็คือ การแยกแยะระหว่างการใช้บริการสาธารณสุขภาคเพื่อประโยชน์ของรัฐกับการใช้บริการสาธารณสุขภาคเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล บริการสาธารณสุขภาคในภาครัฐบาลเป็นบริการที่ยากแก่การแยกแยะว่าใช้ไปเพื่อประโยชน์ของใคร ดังนั้น เราจึงมักจะพบว่า มีการใช้ไฟฟ้าในบ้านพักข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน และมีการใช้ไฟฟ้าในสนามเทนนิสในหน่วยราชการ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าไฟฟ้าเหล่านี้ ในทำนองเดียวกัน ก็มีการใช้โทรศัพท์ราชการในธุรกิจส่วนบุคคลของข้าราชการเอง ระบบที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้บริการสาธารณสุขภาคเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลนี้ ในด้านหนึ่งหากถือเป็นสวัสดิการที่ให้แก่ข้าราชการ ก็ต้องนับว่าเป็นการจัดสรรสวัสดิการแก่ข้าราชการอย่างไม่เสมอภาค แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นก็เป็นที่เหตุให้รายจ่ายในหมวดค่าสาธารณสุขภาคสูงกว่าที่ควรจะเป็นมาก อาจจะต้องถึงเวลาแล้วว่ที่รัฐบาลน่าจะพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในภาครัฐบาลอย่างจริงจัง หนทางหนึ่งในการนี้ก็คือ การจัดระบบเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล