

### ปัญหาเศรษฐกิจการคลัง

ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แก่ปัญหาเศรษฐกิจการคลังที่เริ่มมีมาตั้งแต่ตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีสาเหตุมาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพิจารณาแก้ไขปัญหาการคลังเป็นอันดับแรก ปัญหาเศรษฐกิจการคลังนี้ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาที่มีอยู่ตั้งแต่เริ่มต้นรัชกาลเท่านั้น ยังเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีความรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำของโลกส่งผลมากระทบต่อเศรษฐกิจของไทย ปัญหาเศรษฐกิจการคลังไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น ยังมีความสำคัญในแง่การเมืองกล่าวคือ มีผลกระทบต่อการบริหารการปกครองประเทศอีกด้วย ซึ่งจะได้อภิปรายในรายละเอียดต่อไป

ความวิตกกังวลมากที่สุดของรัฐบาล (โดยเฉพาะเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และที่ปรึกษาการคลังซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ) ก็คือเรื่องเงินคลังร่อยหรอลง ขณะเดียวกันรายจ่ายก็เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลเห็นว่าเงินคลังเป็นเงินสำรองหรือเงินเหลือจ่ายที่รัฐบาลสะสมไว้เพียงก้อนเดียวที่สามารถจะนำมาใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเกินรายได้ และเป็นเงินก้อนเดียวที่จะเป็นหลักประกันเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงิน รวมถึงความเชื่อถือและชื่อเสียงของรัฐบาลในสายตาของต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาล (โดยคำแนะนำหรืออิทธิพลของที่ปรึกษาทางการคลัง ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ) มีความเห็นว่า เมื่อเงินคลังหมดคลี่ยนลงเท่ากับรัฐบาลปราศจากทุนรอนใด ๆ ที่จะหยิบฉวยได้ในยามคับขัน ยิ่งกว่านั้นในรัชกาลก่อนรัฐบาล ยังประสบกับการขาดทุนเนื่องจากการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และต้องนำเงินกู้ต่างประเทศส่วนใหญ่มานำใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟ รัฐบาลจึงวิตกว่าหากเงินกู้หมดคลี่ยนลงแล้วประเทศไทยจะ

ไม่สามารถหาที่คุ้มกันได้อีก ถ้าไม่จัดการให้ฐานะการคลังอยู่ในสภาพดีพอ ความเสียหายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่จะเป็นผลคึกคามมากที่สุดคือ ประเทศไทยต้องอยู่ในสภาพล้มละลาย มีหนี้สินท่วมท้นและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ภัยอันร้ายแรงก็คือการสูญเสียอิสรภาพนั่นเอง<sup>1</sup> ความวิตกกังวลดังกล่าวเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของปัญหาเศรษฐกิจการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากสภาพการณ์ทางการคลังและความวิตกของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยมอย่างเคร่งครัดทำให้รัฐบาลต้องมุ่งสะสมเงินคงคลังให้เพิ่มพูนขึ้น ต้องปรับงบประมาณให้รัดกุมและต้องพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินต่างประเทศให้มากที่สุด ดังนั้นเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนเงินอันเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อเนื่องกับต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจนถึงระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ส่งผลกระทบกระเทือนถึงประเทศไทยนั้น รัฐบาลก็ได้ดำเนินนโยบายตัดทอนรายจ่ายเป็นประการสำคัญ ในบั้นนี้จึงจะได้อธิบายถึงปัญหาเศรษฐกิจการคลังและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอย่างละเอียด

#### 1. นโยบายงบประมาณแผ่นดิน

นับเป็นเวลานานมาแล้วที่รัฐบาลเป็นสถาบันหลักในการเก็บและจ่ายทรัพย์สินสมบัติของประเทศ แม้ว่าวิธีการงบประมาณของประเทศไทยจะได้ออกหน้าขึ้นกว่าเดิม

<sup>1</sup> พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (เรียบเรียง), พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม (เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ สองคราว) (พระนคร . โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2475), ประกาศกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อธิบายเรื่องการตัดทอน พ.ศ. 2469, หน้า

เป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากการแยกรายจ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากงบประมาณกลางซึ่งถือเป็นรายจ่ายของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา<sup>1</sup> แทนนโยบายงบประมาณก็ยังคงเป็นนโยบายแบบอนุรักษนิยม แนวความคิดหลักคือ จะต้องปรับงบประมาณให้รัดกุมทุกปี<sup>2</sup> และถ้าจะมีการ เบี่ยงเบนก็ต้องเป็นไปในทางมีเงินเกินมากกว่ามีเงินขาด ขนาดของรายจ่ายจึงอยู่ในกรอบของรายได้ รัฐบาลถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องปรับงบประมาณให้ตรงตัวไม่ว่าจะต้องดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ดังนั้นเมื่อประเทศไทยประสบความคับขันทางการคลัง เนื่องจากปัญหาการใช้จ่ายเกินรายได้ติดต่อกัน รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายตัดทอนรายจ่ายเพื่อหารายได้รายจ่ายของแผ่นดินเข้าสู่ดุลภาพ โดยมีใ้ปรับปรุงระบบภาษีให้เหมาะสมกับความต้องการนอกจากแก้ไขอัตราภาษีสินค้าเข้าบางชนิดเท่านั้น นอกจากนั้นยังดำเนินนโยบายลดหนี้เงินกู้ต่างประเทศ คือไม่เพียงแต่จะไม่กู้เงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลยังพยายามสะสมเงินใช้หนี้เงินกู้ให้เพิ่มพูนยิ่งขึ้นทุกปีด้วย ลักษณะเด่นในการดำเนินนโยบายการคลังของไทยอีกประการหนึ่งคือ การใช้ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การจ้างนายมิชเชล อินเนส (Mr. Mitchell Innes) เป็นที่ปรึกษาการคลังใน พ.ศ. 2439 นโยบายการคลังและการเงินของไทยจึงอยู่ที่อิทธิพลของประเทศอังกฤษจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ดูพรเพ็ญ อันตระกูล, อ้างแล้ว.

<sup>2</sup> Eliezer B. Ayal, "Public Policies in Thailand Under the Constitutional Regime : A Case Study of an Underdeveloped Country." Unpublished Ph.D. dissertation, Cornell University, 1961.

<sup>3</sup> T.H. Silcock (ed.), Thailand ; Social and Economic Studies in Development, (Canberra : Australian National University Press, 1967), p. 170.

## 2. ปัญหางบประมาณรายได้

ในการประมาณรายได้นี้ กระทรวงพระคลังฯ ประมาณรายได้นี้ในแต่ละปี โดยการถือเอารายได้อีก่อน ๆ เป็นเกณฑ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2465 - 2468 งบประมาณรายได้อีกและรายได้อีกจริงใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือคลาดเคลื่อนกันประมาณ 1 ล้านบาทเท่านั้น งบประมาณรายได้อู้อยู่ระหว่าง 79 - 91 ล้านบาท และรายได้อีกจริงอยู่ระหว่าง 78 - 92 ล้านบาท

ปัญหาสำคัญ 2 ประการในการประมาณรายได้อีกคือ ประการแรก กระทรวงพระคลังฯ ประมาณรายได้อีกต่ำกว่าที่เป็นจริง (ดูตารางที่ 1) การประมาณรายได้อีกต่ำเกินไปจริงเป็นวิธีการประมาณรายได้อีกซึ่งมีมาแต่เดิม และไม่เกิดผลเสียในเวลาปกติ แต่ในระยะที่รัฐบาลต้องประสบปัญหาขาดแคลนเงินนั้นการประมาณรายได้อีกต่ำเกินไปจริงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการปรับงบประมาณ เนื่องจากนโยบายหลักของรัฐบาลคือ การทำงบประมาณสมดุล งบประมาณรายจ่ายจึงต้องอยู่ในกรอบของงบประมาณรายได้อีก การประมาณรายได้อีกต่ำจึงทำให้กระทรวงพระคลังฯ ต้องดำเนินมาตรการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นงบประมาณรายได้อีกอย่างเคร่งครัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายนั้น จะได้อีกกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อปัญหางบประมาณรายจ่าย ส่วนปัญหาประการที่สองได้แก่ รายได้อีกจริงตกต่ำลงในระหว่าง พ.ศ. 2473 - 2475 เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำมีผลกระทบต่อประเทศไทย รายได้อีกหมวดต่าง ๆ จึงลดลงมาก

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. 2468 รายได้อีกของประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับรายได้อีกในทอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การประมาณรายได้อีกใน พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นปีงบประมาณปีแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กระทรวงพระคลังฯ ประมาณรายได้อีกคลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก กล่าวคือประมาณรายได้อีกต่ำกว่ารายได้อีกจริงถึง 6.59 ล้านบาท ในการเปรียบเทียบงบประมาณ พ.ศ. 2469 นั้น รัฐบาลได้ใช้ความพยายาม

อย่างมากในกรณีเก็บรายได้หมวดต่าง ๆ (ดูตารางที่ 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บภาษีรัฐูปการ รายการสำคัญที่ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นคือ รถไฟ ดิน ดอกเบี้ย ที่ดิน สุลกากร รายได้จากดอกเบี้ยและภาษีสุลกากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้รับอัตราดอกเบี้ยเป็นพื้นฐานพอใจจากบัญชีเงินฝากของกระทรวงพระคลังฯ (Treasury Balances) และทุนสำรองเงินตรา (Currency Reserve) ซึ่งฝากไว้ในต่างประเทศ ส่วนรายได้จากภาษีสุลกากรเพิ่มขึ้นเนื่องจากประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยในการเก็บภาษีสุลกากรตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาใหม่ที่ทำกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ในช่วงหลังของ พ.ศ. 2469 นอกจากนี้รัฐบาลยังมีรายได้จากการค้าซึ่งขยายตัวขึ้นเนื่องจากการผลิตโคผลัตติคตักกัน<sup>1</sup>

การประมาณรายได้ค่าเกินจริงของกระทรวงพระคลังฯ เห็นได้ชัดยิ่งขึ้นในการประมาณรายได้ พ.ศ. 2470 กล่าวคือ ประมาณรายได้ต่ำกว่ารายได้จริงถึง 16.9 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2470 รัฐบาลได้พิจารณาหาทางเพิ่มรายได้ใหม่ ๆ เนื่องจากการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาทางการค้ามีผลให้ประเทศไทยมีอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) และจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสุลกากรและอากรสรรพสามิตทำให้รัฐบาลประมาณว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้น 11 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีรายได้จากภาษีสินค้าเข้าชนิดใหม่ ๆ อีก 6 ล้านบาท และจากอากรใหม่ ๆ อีก 2 ล้านบาท<sup>2</sup> รายได้ที่รัฐบาลคาดว่าจะเพิ่มขึ้นได้แก่รายได้จากคิบุก ภาษีและรายได้สุทธิของบริกร โดยเฉพาะรถไฟ ส่วนรายได้ที่คาดว่าจะลดลงได้แก่ รายได้จากเงิน<sup>3</sup> ปรากฏว่ารายได้จริงที่เพิ่มขึ้นมากได้แก่รายได้จากภาษีอากร โดยเฉพาะรายได้จากภาษีสินค้าขาเข้าได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

<sup>1</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2471 (1928 - 29).

<sup>2</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2470 (1927 - 28).

<sup>3</sup> รายได้เงินเป็นรายได้ รายการสำคัญ เพราะทำรายได้ให้แก่รัฐบาลอย่างมาก

หลังจากการแก้ไขสนธิสัญญา คือ เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2469 ซึ่งมีจำนวน 7.2 ล้านบาท เป็น 16 ล้านบาท ส่วนรายได้จากภาษีทางตรงที่เพิ่มขึ้นได้แก่ รายได้จากที่ดินเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2469 จาก 11.6 ล้านบาทเป็น 12.8 ล้านบาท รายได้หมวดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นได้แก่รายได้จากรถไฟเพิ่มขึ้นจาก 9.6 ล้านบาทเป็น 11.2 ล้านบาท รายได้อื่น ๆ ในหมวดนี้ที่เพิ่มขึ้นด้วยคือ การไปรษณีย์และธนาคาร การวิทยุโทรเลขและโทรศัพท์ และการไฟฟ้า รายได้จากดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเนื่องจากการส่งออกที่ รัฐบาลได้รับเงินตราจากธนาคารแลกเปลี่ยนและโคคอกเบียในอัตราสูงพอสมควร ส่วนรายได้ที่ลดลงได้แก่ รายได้จากเงินและคีมุก เนื่องจากราคาคีมุกตกลง<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2471 รายได้จากคีมุกยังคงลดลงเพราะราคาตก รายได้จากอากาศลดลงเพราะการบริโภคลดลง รายได้จากรายการสำคัญที่ไม่ลดลงมากนักคือ รายได้จากภาษีศุลกากร แม้ว่าการผลิตใน พ.ศ. 2471 จะไม่ได้ผลดีก็ไม่มีผลต่อรายได้ประจำปี เพราะประชาชนยังมีอำนาจซื้ออยู่มากจากการผลิตที่ได้ผลก่อน พ.ศ. 2471 รายได้จริงจึงเกินงบประมาณ 6.3 ล้านบาทซึ่งได้จากรายได้จากเงิน ดอกเบียและป่าไม้ ส่วนรายได้อื่น ๆ ที่เก็บได้ใกล้เคียงงบประมาณคือ รายได้จากอากร ที่ดิน และเหมืองแร่

ในการประมาณรายได้ พ.ศ. 2472 รัฐบาลถือเอาการผลิตใน พ.ศ. 2471 ซึ่งไม่ได้ผลดีนักเป็นเกณฑ์ นอกจากจะได้รับผลกระทบสะท้อนจากการผลิตใน พ.ศ. 2471 แล้ว การผลิตใน พ.ศ. 2472 ก็ไม่ได้ผลดีเนื่องจากฤดูฝนหมดเร็วเกินไป รายได้จริงที่เพิ่มขึ้นจากงบประมาณคือรายได้จากดอกเบี้ยและค่าพยาบาล เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยของเงินตราต่างประเทศที่กระทรวงพระคลังฯ ผูกไว้ในต่างประเทศมีอัตราสูงขึ้น รายได้จากป่าไม้เพิ่มขึ้นเพราะการขนส่งดีขึ้นทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟ และรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนรายได้จริงที่ต่ำกว่างบประมาณได้แก่รายได้

<sup>1</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2470 (1927 - 1928).

จากรถไฟ ภาษีค่านาและสินค้าออกลดลง เพราะการผลิตและการค้าทรุกโทรม พื้นที่ในการผลิตลดลง การค้าไม้ได้ผลดีทำให้ภาษีสุราและเงินลดลง รายได้จากการโทรเลขโทรศัพท์ลดลง เพราะการให้บริการลดลง อำนาจซื้อของประชาชนลดลงโดยทั่วไป

ในการทำงานงบประมาณรายได้ พ.ศ. 2473 รัฐบาลได้ตั้งข้อสังเกตที่มีผลต่อรายได้ 2 ประการคือ การเปิดจังหวัดภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือโดยการสร้างทางรถไฟ การปรับปรุงเส้นทางคมนาคมให้ดีขึ้นย่อมมีผลทำให้ตลาดเพียงพอแก่ผลผลิตที่เพิ่มขึ้น ราคาสินค้าก็ขึ้นและประชาชนมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จำนวนพลเมืองยังเพิ่มขึ้นทุกปี รายได้ของรัฐบาลจึงเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่ ในทางตรงข้าม การผลิตซึ่งประสบความล้มเหลวติดต่อกันใน พ.ศ. 2471 - 2472 มีผลต่ออำนาจซื้อของประเทศมาก รายได้จากคิบูกและเงินลดลง โดยเฉพาะราคาคิบูกซึ่งลดลงระหว่าง พ.ศ. 2471 - 2472 ทำให้รายได้จากเหมืองแร่ลดลงด้วย

งบประมาณรายได้ พ.ศ. 2474 ต่ำกว่า พ.ศ. 2473 เนื่องจากกระทรวงพระคลังฯ คาดว่ารายได้จะลดลงหลายรายการ รายได้จากเหมืองแร่ลดลงเพราะแม้ว่าจำนวนแร่ที่ขุดและส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศจะคงปริมาณเดิม แต่ราคาคิบูกยังตกต่ำ รายได้จากรถไฟลดลงเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำและรัฐบาลลดอัตราค่าระวางลง อัตราดอกเบี้ยลดลงเพราะอัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงทั่วโลก รายได้จากที่ดินและภาษีสินค้าออกลดลงอย่างมากระหว่าง พ.ศ. 2473 ภาษีสินค้าเข้าประมาณไว้สูงขึ้นตามเกณฑ์อัตราภาษีที่รัฐบาลประกาศใช้ใหม่ใน พ.ศ. 2473 รายได้จากภาษีสุราลดลงเนื่องจากอำนาจซื้อของผู้บริโภคในท้องถิ่นลดลง รายได้จากเงินลดลงนับตั้งแต่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายจำกัดการสูบเงินตามข้อตกลงของสันนิบาตชาติ นอกจากนั้นเศรษฐกิจตกต่ำ ก็มีผลทำให้รายได้โดยทั่วไปลดลงด้วย ส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

การทำงานงบประมาณ พ.ศ. 2475 รัฐบาลถือรายได้ พ.ศ. 2474 เป็นเกณฑ์ แต่งงบประมาณ พ.ศ. 2475 ต่ำกว่า พ.ศ. 2474 สาเหตุที่รัฐบาลประมาณเงินลดลงได้

แก่การค้าและการเงินผิดเคือง สินค้าออกที่สำคัญคือข้าว ไม้สัก และก็มีมูลค่าและปริมาณลดลง รายได้จากการรถไฟตกต่ำลงเป็นลำดับเพราะการค้าผิดเคือง และรัฐบาลได้ลดอัตราค่าระวางและค่าโดยสารลง รายได้จากการโทรเลขลดลงเพราะการค้าผิดเคือง รัฐบาลคาดว่ารายได้จากภาษีสินค้าออกจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่รายได้จากภาษีสินค้าเข้าจะลดลงเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลเพิ่มอัตราภาษีบางชนิด ภาษีค่านาลดลงเพราะรัฐบาลลดค่านา<sup>1</sup> ลง 20 % เงินรัฐชุกการลดลงตั้งแต่ พ.ศ. 2470 เป็นต้นมา และใน พ.ศ. 2475 การประกอบอาชีพต่าง ๆ ผิดเคือง จำนวนผู้ยอมให้ใช้แรงงานแทนการเสียเงินรัฐชุกการจึงเพิ่มขึ้น ภาษีอื่น ๆ ลดลงเพราะผู้บริโภคมีอำนาจซื้อลดลง ส่วนภาษีใหม่ ๆ ที่รัฐบาลคาดว่า จะมีรายได้คือ ภาษีไม้ขีดไฟ ภาษีซีเมนต์ รายได้ดินลดลงเพราะนโยบายลดการสูบน้ำและการค้าหูกไหม ค่าธรรมเนียมลดลงโดยเฉพาะค่าธรรมเนียมคนเข้าเมือง เพราะการค้าผิดเคืองทำให้มีคนที่ต่างต่างเข้ามายังประเทศไทยน้อยลงไปด้วย

จะเห็นว่าเมื่อประเทศไทยได้รับอิสระทางการคลังนับตั้งแต่มีการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคตั้งแต่ พ.ศ. 2463 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเก็บภาษี การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการเก็บรายได้จากภาษีศุลกากร ถึงแม้จะเห็นว่ารายได้จากภาษีศุลกากรได้เพิ่มมากขึ้นใน พ.ศ. 2470 อันเป็นที่ได้รับผลจากการใช้อัตราภาษีศุลกากรใหม่ ดังนั้นรัฐบาลจึงล้มเลิกและแก้ไขการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางอย่างเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของราษฎร เช่น การยกเลิกภาษีภายใน<sup>1</sup> ยกเว้น

<sup>1</sup>คือภาษีที่เก็บจากสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งทำหรือเกิดขึ้นภายในประเทศ และเก็บตามปริมาณหรือน้ำหนักของสิ่งของนั้น ๆ แต่เดิมมาเคยตั้งนายอากรผูกขาดไปจัดเก็บ ภายหลังได้เปลี่ยนเป็นมีเจ้าพนักงานค่านาภาษีตั้งอยู่ในที่ที่สินค้าต้องผ่าน และทำการเก็บภาษีเมื่อสินค้านานค่านา สินค้าเหล่านี้เช่น ไม้สัก จนถึงผักต่าง ๆ



ภาษีการฆ่าสุกรในพระนครและชนบุรี และภาษีไม้และของป่าบางอย่าง ยกเลิกเงินค่าเผา<sup>1</sup> และเลื่อนกำหนดอายุผู้ต้องเสียภาษีเงินรัชชูปการจาก 18 ปีขึ้นเป็น 20 ปีบริบูรณ์เป็นต้น ต่อมาเมื่อรายได้ลดลงในระยะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้แก้ไขโครงการภาษีอากรใหม่ โดยลดและเพิ่มภาษีบางชนิด รายการสำคัญคือ การลดอัตราเงินอากรค่านาใน พ.ศ. 2474 ลง 20 % เพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ต้องได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากราคาสินค้าข้าว ตกต่ำ ส่วนภาษีสำคัญที่เก็บใหม่ใน พ.ศ. 2475 ได้แก่ ภาษีเงินเดือน ซึ่งเก็บจากเงินได้อันเป็นค่าจ้างแรงงาน โดยกำหนดอัตราเก็บสูงและต่ำตามจำนวนเงินเดือน และภาษีโรงเรือนและค่าที่ดิน



## ศูนย์วิทยพัชยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ในสมัยซึ่งใช้เงินพดด้วงนั้น มีผู้ทุจริตยกยอกเนื้อเงินในเงินพดด้วงโดยวิธีเจาะเอาเนื้อเงินออก และใช้วัตถุอย่างอื่น เช่น ตะกั่วบรรจุแทนเนื้อเงิน เจ้าพนักงานผู้เก็บภาษีอากรจึงจำต้องทำการตรวจตราด้วยวิธีเผาเงินพดด้วง เพื่อให้วัตถุที่บรรจุไว้ในเงินนั้นละลายออกมา จึงกำหนดเรียกเงินค่าเผา เมื่อเลิกใช้เงินพดด้วงแล้วยังคงเก็บเงินค่าเผาต่อมา

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณรายได้และรายได้จริง (พ.ศ. 2465-2478) (ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณรายได้	รายได้จริง	รายได้จริง มากกว่า งบประมาณ
2465	79.0	78.0	-1.0
2466	80.0	81.5	1.5
2467	84.0	85.1	1.1
2468	91.0	92.7	1.7
2469	94.0	100.5	6.5
2470	100.5	117.4	16.9
2471	100.6	106.9	6.3
2472	106.4	107.1	0.7
2473	106.5	96.3	-10.2
2474	94.8	78.9	-15.9
2475	74.8	79.6	4.8
2476	72.4	83.7	11.3
2477	74.4	94.0	-19.6
2478	85.9	94.6	8.7

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

ตารางที่ 2 รายได้จริงหมวดต่าง ๆ (พ.ศ. 2465 - 2478) (ล้านบาท)

รายการ	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
<u>ภาษีทางตรง (Direct Taxes)</u>														
ที่ดิน (Land)	9.80	10.28	10.50	10.18	11.62	12.83	11.43	10.30	9.59	10.42	8.83	7.48	7.75	7.07
เงินรัชชูปการ (Capitation)	7.21	6.93	7.13	7.04	10.06	10.05	9.72	9.69	9.59	9.08	7.74	7.37	6.19	6.92
เงินได้และเงินเดือน (Income and Salary)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.64	0.68	1.43	1.33
การค้า (Business and Professions)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.26	0.28	0.27
ธนาคารและประกันภัย (Bank and Insurance)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.12	0.06	0.07	0.10
มรดก (Inheritance)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.04

ตารางที่ 2 (ต่อ)

รายการ	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
<b>ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes)</b>														
สินค้าภายใน (Inland Transit Duties)	1.81	1.88	1.84	1.90	2.10	0.89	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าน้ำ (Fisheries)	1.19	1.14	1.13	1.09	1.23	1.25	1.24	1.25	1.16	0.89	0.80	0.74	0.68	0.67
สินค้าขาออก (Export Duties)	3.86	4.20	3.58	4.38	4.05	4.96	4.31	3.31	2.96	3.81	4.74	4.88	5.93	4.74
สินค้าขาเข้า (Import Duties)	5.41	5.86	6.51	6.78	7.16	6.03	5.68	7.23	4.14	3.10	16.82	19.68	22.52	23.77
เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)	0.18	0.20	0.18	0.21	0.22	0.25	0.25	0.20	0.16	0.15	0.23	0.24	0.33	0.27
สรรพสามิต (Excise)	8.45	8.88	9.63	10.47	10.87	12.15	11.19	10.47	8.66	6.39	6.23	6.29	7.37	7.43
แสตมป์ (Stamp Tax)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.24	0.22	0.24

ตารางที่ 2 (ต่อ)

รายการ	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
<u>รัฐสมบัติ</u> (State Domains)														
ป่าไม้ (Forests)	3.02	3.78	3.38	3.40	3.82	4.55	4.72	5.07	4.68	3.26	2.49	2.84	3.23	3.62
แร่ (Mines)	1.62	2.65	3.15	3.83	4.34	4.01	3.01	3.12	2.33	1.83	1.95	3.48	4.63	3.94
<u>รัฐสมบัติ</u> (Government Property)														
การขายของ (Sales)	0.15	0.18	0.18	0.19	0.20	2.48	0.32	0.23	0.19	0.19	0.11	0.16	0.19	0.26
ค่าเช่า (Rents)	0.37	0.31	0.39	0.33	0.42	0.39	0.45	0.42	0.42	0.34	0.45	0.38	0.41	0.43

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

รายการ	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
<b>รัฐพาณิชย์ (Commercial Services)</b>														
การรถไฟ (State Railways) รายได้สุทธิ	5.04	5.87	7.10	9.0	9.58	11.19	11.0	10.22	6.52	2.48	3.70	3.85	5.86	5.99
การไปรษณีย์และศานาณัติ (Postal Services)	0.82	0.83	0.89	0.86	0.89	0.94	1.06	1.10	1.29	0.99	0.96	0.98	1.01	1.15
การวิทยุโทรเลขและโทรศัพท์ (Radio, Telegraph, Phone)	1.18	1.29	1.31	1.38	1.20	1.36	1.16	1.29	1.31	1.20	1.10	1.15	1.18	1.29
การไฟฟ้า (Light & Power Service)	-	-	-	-	0.96	1.12	1.13	1.24	1.24	1.27	1.12	1.09	1.05	1.03
การประปากรุงเทพฯ (Bangkok Water Works)	0.33	0.46	0.53	0.54	1.0	0.82	0.90	0.90	0.96	1.0	0.91	0.90	0.90	0.96

ตารางที่ 2 (ต่อ)

รายการ	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
<u>อากรอื่น ๆ</u>														
ดอกเบี้ยและค่าช่วยการ (Interest, Commission Exchange)	4.18	1.89	3.44	4.58	4.72	4.83	3.11	2.0	0.99	1.22	0.38	2.86	2.06	1.62
ดิน (Opium Régie)	16.56	17.65	16.45	18.21	18.0	18.18	16.92	15.29	12.82	9.27	8.86	8.09	8.25	8.24
ผูกขาดประเภทต่าง ๆ และ อื่น ๆ (Tax Farms and other)	0.26	0.24	0.22	0.20	0.19	0.27	0.24	0.30	0.26	0.09	0.02	0.63	1.06	1.0
กระษาปณ์และพระคลัง (Royal Mint and Treasury)	-	-	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ</u> (Fees, Fines)	5.91	6.33	6.79	7.51	7.17	8.20	8.21	9.35	9.18	8.95	9.36	8.98	10.22	11.06
<u>เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)</u>	0.72	0.74	0.82	0.62	0.75	0.70	0.90	4.12	7.89	3.03	2.07	0.42	1.19	1.22

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

หมายเหตุ : ภาวการณ์ค่าจัดเป็นภาวการณ์ทางตรงตามสมุดสถิติรายปี หมายถึง ภาวการณ์ที่เก็บจากรายได้จากการประกอบการค้า

### 3. งบประมาณรายจ่าย

#### 3.1 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากแนวความคิดในการดำเนินนโยบายงบประมาณได้แก่ การปรับงบประมาณให้ใกล้เคียง งบประมาณรายจ่ายจึงต้องอยู่ในขอบเขตของรายได้ในแต่ละปี วิธีการทำงบประมาณคือ ทุกกระทรวงประมาณรายจ่ายที่ต้องการทั้งหมดตลอดจนเงินทุนที่ต้องการใช้ในโครงการใหม่และโครงการที่กำลังก้าวหน้าให้กระทรวงพระคลังฯ พิจารณา ในขณะที่เกี่ยวกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ก็จะประมาณรายได้ในปีนั้น ๆ โดยกำหนดงบประมาณของประเทศบนรากฐานของรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และรายจ่ายตามที่แต่ละกระทรวงเสนอมานี้ จะเห็นได้ว่าการประมาณรายได้ของกระทรวงพระคลังฯ เป็นการประมาณรายได้ที่ต่ำเกินจริง ส่วนรายจ่ายของแต่ละกระทรวงที่เสนอมาก็ห่างไกลจากความต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้นจำนวนเงินที่แจกจ่ายไปยังกระทรวงต่าง ๆ จะน้อยกว่าจำนวนที่ขอมา กระทรวงพระคลังฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดในการจัดสรรงบประมาณและผลของการตัดสินใจนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแต่ละกระทรวง กระทรวงที่มีความสำคัญได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กระทรวงกลาโหม มีความสำคัญในด้านเป็นกำลังป้องกันประเทศ ส่วนกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคมมีความสำคัญเนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญในการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 3) นอกจากนี้เสนาบดีของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมยังเป็นเจ้านายที่มีความสำคัญในการวินิจฉัยและการดำเนินนโยบายอีกด้วย กระทรวงพระคลังฯ จึงมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้โดยเฉพาะการตัดรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม และการจ่ายเงินเกินงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม



ตารางที่ 3 รายจ่ายจริงจำแนกเป็นรายกระทรวง (พ.ศ. 2469-2475)  
(ล้านบาท)

กระทรวง	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475
กลาโหม	16.0	16.0	16.6	16.6	14.5	11.3	10.4
ทหารเรือ	4.5	4.5	4.5	4.5	3.8	3.4	2.6
ทางประเทศ	1.7	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	0.8
คลัง	6.2	6.5	6.5	6.5	6.7	6.5	5.8
มหาดไทย	13.3	15.6	16.8	19.0	19.1	18.0	14.1
ยุติธรรม	4.9	2.9	3.0	3.0	3.1	2.8	2.4
ธรรมการ	2.9	2.9	3.1	3.4	3.7	3.5	3.3
พาณิชย์และคมนาคม	4.9	6.1	7.6	9.2	-	-	-
เกษตรราชการ	3.6	3.7	4.1	4.7	4.6	3.5	3.0
เกษตรพาณิชย์การ	-	-	-	-	9.4	8.2	8.1
เบ็ดเตล็ด	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
งบประมาณสมัยศักราช	6.4	6.2	6.4	6.3	7.2	6.1	4.0
รายจ่ายอื่น ๆ	35.2	50.8	36.2	31.9	22.2	22.0	17.8
รวม	100.6	117.4	106.9	107.1	96.3	87.5	70.2

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2469-2480 (1926-1927-1937-1938)

### 3.2 ปัญหางบประมาณรายจ่าย

ปัญหาในการทำงบประมาณรายจ่ายคือ การที่กระทรวงพระคลังฯ งบประมาณรายได้อื่นๆ และกระทรวงต่าง ๆ งบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงไว้สูง จึงทำให้มีเงินขาดในงบประมาณ และมีผลทำให้ต้องตัดทอนงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีให้น้อยลง เพื่อให้อยู่ในกรอบของงบประมาณรายได้อื่นๆ ดังนั้นจึงเห็นได้จากกระทรวงพระคลังฯ งบประมาณทั้งรายได้อื่นๆ และรายจ่ายหลายครั้ง (ดูตารางที่ 4)



ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 แสดงการประมาณรายได้รายจ่ายของกระทรวงพระคลังฯ ในแต่ละครั้ง (พ.ศ. 2469 - 2475) (ล้านบาท)

การประมาณรายได้ รายจ่าย ครั้งที่	งบประมาณ	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475
1	รายได้	91.0	100.5	100.6	106.2	106.4	88.6	71.0
	รายจ่าย	94.8	99.5	85.6	98.3	103.8	110.1	79.5
2	รายได้	91.0	100.5	100.6	106.2	106.5	94.8	74
	รายจ่าย	98.0	84.7	99.9	99.3	102.1	94.3	79
3	รายได้	94.0	100.5		106.4	106.5		
	รายจ่าย	99.0	100.0		106.2	106.5		
4	รายได้	94.0						
	รายจ่าย	100.2						
5	รายได้	94.0						
	รายจ่าย	99.0						
อนุมัติงบประมาณรายได้		94.0	100.5	100.6	106.4	106.5	94.8	74.8
อนุมัติงบประมาณรายจ่าย		93.7	100.0	99.9	106.2	106.5	94.3	74.4

ที่มา : รวบรวมจาก ก.จ.ช. แพ้ม ร 7 ค 15.1/1-5 และ M F RFA. B.E. 2469-2474 (1926-1931)

ตัวเลขอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจะตรงกับตัวเลขใน S Y B B.E. (1937-1938)

ในการปรับงบประมาณในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาเงินขาดเกือบตลอดรัชกาล ปัญหาเงินขาดที่มีความรุนแรงและ  
รัฐบาลต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เพื่อปรับงบประมาณที่มีเงินขาดให้ใกล้เคียง  
ปัญหาเงินขาด พ.ศ. 2469 พ.ศ. 2473 พ.ศ. 2474 และ พ.ศ. 2475

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายจริง (พ.ศ. 2465-  
2478) (ล้านบาท)

พ.ศ.	รายจ่ายที่อนุมัติ		รวมรายจ่ายตาม งบประมาณ	รายจ่ายจริง	ผลต่าง
	งบประมาณเดิม	งบประมาณเพิ่มเติม			
2465	87.4	-	87.4	80.4	7.3
2466	90.2	-	90.2	84.2	6.0
2467	93.1	-	93.1	89.6	4.5
2468	94.8	-	94.8	94.6	0.2
2469	93.7	-	93.7	100.5	6.8
2470	100.0	-	100.0	117.3	17.3
2471	99.9	-	99.9	106.9	7.0
2472	106.2	-	106.2	107.1	0.9
2473	106.5	-	106.5	96.3	10.2
2474	94.3	-	94.3	87.4	5.9
2475	74.4	-	74.4	70.2	4.2
2476	76.1	3.7	79.9	73.6	6.3
2477	74.4	4.8	79.5	75.8	3.7
2478	85.9	2.8	88.6	85.0	3.6

ก. ปัญหาเงินขาด พ.ศ. 2469

งบประมาณ พ.ศ. 2469 เป็นงบประมาณปีแรกที่รัฐบาลสามารถปรับให้รัดกุมหลังจากที่งบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีเงินขาดติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี เซอร์ เอคเวิร์ด คุก ไท้กล่าวไว้ในรายงานเกี่ยวกับปัญหาของงบประมาณว่า

รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สภาพที่เป็นอยู่ถูกต้องยิ่งขึ้น เพราะที่เป็นอยู่นี้มิได้อยู่ในลักษณะที่ควรเลย และสภาพในปีนี้จะแตกต่างไปจากเดิม ขอให้จริงที่เป็นจุดสำคัญของงบประมาณ พ.ศ. 2469 คือ การมีเงินขาดติดต่อกันมาเป็นเวลาสี่ปีได้เปลี่ยนเป็นการมีเงินเหลือ, และไม่ว่าเพียงแต่จะสามารถปรับปรุงงบประมาณ พ.ศ. 2469 ให้รัดกุมเท่านั้น แต่หลังจากที่ปรับปรุงงบประมาณแล้ว ยังมีเงินเหลือเตรียมไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉินด้วย...<sup>1</sup>

ในการปรับปรุงงบประมาณ พ.ศ. 2469 รัฐบาลตัดสินใจดำเนินมาตรการเด็ดขาดเนื่องจากตระหนักดีว่ารายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจำเป็นต้องมีเงินเหลือเพื่อพัฒนาประเทศ กรรมการรองคมนตรีจึงดำเนินนโยบายที่จะทำให้ฐานะการคลังได้คุณภาพโดยการตัดทอนชั่วคราว เช่น ลดอัตราเงินเดือนขั้นสูง ตัดรายจ่ายงานประจำบางอย่าง เช่น ยกเลิกตำแหน่งและยุบหน้ากองกรมต่าง ๆ เป็นต้น

ในขั้นต้นกระทรวงพระคลังฯ กำหนดรายได้ พ.ศ. 2469 เป็นเงิน 91 ล้านบาทเป็นอย่างสูงสุด ส่วนรายจ่ายกำหนดไว้เป็นเงิน 94,875,238 บาท คิดเป็นรายจ่ายสูงกว่ารายได้ 3,875,238 บาท ส่วนเงินใช้จ่ายในการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การสร้างทางรถไฟและการชลประทานต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้อีก 3 ล้านปอนด์ จึงจำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยและใช้ส่งเงินคืน ถ้าคิดรวมทั้ง

<sup>1</sup> MF. FRA. B E 2469 (1926-1927)

ดอกเบี้ยและการส่งคืนเงินกู้รายก่อน ๆ จะเป็นจำนวนประมาณ 3,184,000 บาท นอกจากนั้นการตัดทอนรายจ่ายแผ่นดินโดยวิธียุบตำแหน่งเงินเดือนข้าราชการนั้น จะต้องคิดเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประเภทบำเหน็จบำนาญขึ้นอีก ซึ่งประมาณว่าจะต้องเพิ่มขึ้น 940,000 บาท ดังนั้นงบประมาณ พ.ศ. 2469 จะมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ 7,999,238 บาท จึงจำเป็นต้องตัดทอนรายจ่ายอย่างน้อย 8 ล้านบาท<sup>1</sup>

สมเด็จพระยาองค์เจ้าสุทนต์มณี ทรงเห็นว่ากรณีที่ตัดรายจ่ายมากนั้น ไม่สมควร เพราะเป็นเวลาหัวต่อเริ่มรัชกาลใหม่เป็นเหตุให้ต้องระวางความกระเทือน ทรงคาดหวังว่าควรจะตัดเงินรายจ่ายประมาณ 6 ล้านบาท กรรมการองคมนตรีทรงปรึกษาหารือกันกำหนดยอดที่จะตัดครั้งนี้ ตัดจากฝ่ายทหาร 2,000,000 บาท ฝ่ายราชสำนัก 1,500,000 บาท และฝ่ายพลเรือน 3,000,000 บาท รวม 6,500,000 บาท<sup>2</sup>

เนื่องจากเซอร์ เอคเวิร์ด คุก ได้ทักท้วงให้คิดเตรียมเงินไว้สำหรับการใช้หนี้ในงบประมาณ โดยให้เหตุผลว่าชาวต่างประเทศอาจจะไม่เชื่อถือการว่างงบประมาณของไทย ถ้าไม่เตรียมเงินตั้งไว้ในงบประมาณเพื่อใช้หนี้ กระทรวงพระคลังฯ จึงเพิ่มเงินสำหรับใช้หนี้อีก เป็นจำนวน 3,000,000 บาท ยอดเงินงบประมาณรายได้และรายจ่ายจึงเปลี่ยนแปลงไปคือ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. แท้ม ร. 7 รล. 6/1 พระองค์เจ้าสุทนต์มณี ประธานกรามหูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, 10 ธันวาคม พ.ศ. 2468.

<sup>2</sup> รายงานกรรมการองคมนตรีครั้งที่ 40, 41, 12 ธันวาคม พ.ศ. 2468 และ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2468, (ร. 7 รล 6/1) หจช.

## เงินงบประมาณรายได้ตามจำนวนเดิม

(ยังไม่ได้เบิกเศษ).....	91,635,389	บาท
บวกเงินรัฐอุปการ.....	2,394,000	บาท
	94,029,389	บาท
หักเบิกเศษ.....	29,389	บาท
คงเป็นงบประมาณรายได้.....	94,000,000	บาท

## เงินงบประมาณรายจ่ายตามยอดเดิม

(หักเงินพระคลังข้างที่ออก 3 ล้านบาท).....	96,099,664	บาท
เพิ่มเงินสำหรับใช้หนี้.....	3,000,000	บาท
รวมงบประมาณรายจ่าย.....	99,099,664	บาท
หักเงินรายได้.....	94,000,000	บาท
รายจ่ายคงสูงกว่ารายได้.....	5,099,664	บาท

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากเงินชดเชยมีจำนวนถึง 5,099,664 บาท พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ลดจำนวนเงินซึ่งเคยจ่ายเป็นของพระคลังข้างที่ลงปีละ 3,000,000 บาท คงจ่ายแต่ปีละ 6,000,000 บาทตั้งแต่ พ.ศ. 2469 เป็นต้นไป<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามเงินพระคลังข้างที่รายนี้ก็ไม่สามารถช่วยให้งบประมาณเข้าสู่ดุลยภาพได้ เพราะนำเงินมาตั้งเตรียม 3,000,000 บาท ไว้ใช้หนี้แทน 3,000,000 บาท ตามที่เซอร์เอ็ดเวิร์ด คุก แนะนำ การที่จะทำให้งบประมาณเข้าสู่ดุลยภาพได้คือ ต้องเพิ่มเงินรัฐูปการให้ได้ตามที่กำหนด และกรรมการองคมนตรีจะต้องสกัดเงินรายจ่ายลงให้ได้

ยอดเงินรายจ่ายที่ประมาณไว้ใน พ.ศ. 2469 มีจำนวน 94 ล้านบาท สูงกว่ารายได้ พ.ศ. 2468 เป็นเงิน 3 ล้านบาท ส่วนรายจ่ายที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ ตั้งมามีจำนวน 100,285,282 บาท สูงกว่ารายจ่าย พ.ศ. 2468 เป็นเงิน 5,410,044 บาท กระทรวงพระคลังฯ ได้ประมาณตั้งให้ตามที่เคยปฏิบัติมาเป็นจำนวน 99,099,664

<sup>1</sup>เงินพระคลังข้างที่ที่กระทรวงพระคลังฯ ตั้งหูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เป็นเงินปีละ 9,000,000 บาท หรือเดือนละ 750,000 บาท เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จสวรรคต คลังได้ตั้งเงินหูลเกล้าฯ ถวายตลอดปีที่สวรรคต และคงหูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในตำแหน่งมกุฎราชกุมารปีละ 300,000 บาท หรือเดือนละ 25,000 บาท ตลอดปีที่สวรรคต เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เสด็จสวรรคต คลังคงจ่ายหูลเกล้าฯ ถวายตลอดปีที่สวรรคต และเนื่องจากแต่เดิมพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงดำรงตำแหน่งพระยศเป็นสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ และทรงได้รับเงินพระเกียรติยศเจ้าฟ้าปีละ 40,000 บาท หรือเดือนละ 3,333.33 บาท จึงทรงได้รับเงินพระเกียรติยศเจ้าฟ้าตลอดปี พ.ศ. 2468

ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมเรียบพระราชปฏิบัติเรื่องเงินที่จะจัดตั้งหูลเกล้าฯ ถวายประจำปี 5 ธันวาคม พ.ศ. 2468 เรื่องงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2469 - 2470, เอกสารกระทรวงพระคลังฯ.



บาท คิดเป็นเงินค่ากว่าที่เจ้ากระทรวงประมาณ 1,185,618 บาท กรมการองคมนตรี  
พิจารณาตัดทอนลงเป็นเงิน 5,311,476 บาท เหลือเป็นเงินรายจ่าย 93,778,188 บาท  
และมีเงินเหลือจ่าย 211,812 บาท หากจำแนกเป็นรายกระทรวง จะเห็นได้ว่าทุกกระทรวง  
ถูกตัดทอนต่ำกว่าปีก่อน ยกเว้นกระทรวงคมนาคม

ในการตัดทอนรายจ่ายใน พ.ศ. 2469 ได้ตัดรายจ่ายส่วนพระองค์ลง  
4,007,927 บาท เหลือเพียง 6,808,300 บาท<sup>1</sup>

รายการรายจ่ายส่วนพระองค์	จำนวน
เงินพระคลังข้างที่	2,200,000
เงินสำหรับข้าราชการสำนัก	880,000
เงินเดือนและค่าใช้จ่ายของกระทรวงวัง	1,807,000
ทหารรักษาพระราชวัง	288,000
ค่าใช้จ่ายในราชสำนัก	825,000
รวม	6,000,000
เงินอื่น ๆ	จำนวน
เสด็จพระราชดำเนินเดี่ยวมณฑล	1,000,000
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพระราชวัง	258,300
ค่าไฟฟ้า	450,000
รวม	808,300

<sup>1</sup>ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ นอกจากจะมีรายจ่ายส่วนพระองค์  
9 ล้านบาทแล้ว ยังมีรายจ่ายเพิ่มอีก 2.49 ล้านบาท รายจ่ายส่วนพระองค์ตามงบประมาณ  
พ.ศ. 2466 ซึ่งมีจำนวน 11.49 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2467 เพิ่มอีก 2.27 ล้านบาท  
รวมเป็น 11.27 ล้านบาท และ ใน พ.ศ. 2468 เพิ่มอีก 1.8 ล้านบาท รวมเป็น  
10.8 ล้านบาท

ส่วนรายจ่ายพิเศษซึ่งจ่ายจากเงินคงพระคลังมีจำนวน 7,369,865 บาท มีรายการจ่ายดังนี้<sup>1</sup>

รายการ	จำนวน
การก่อสร้าง เปลี่ยนรางและเชื่อมทางรถไฟ	5,925,865
จัดการเกี่ยวกับการระบายน้ำ	1,250,000
จัดการเกี่ยวกับการประปาในเขตพระนคร	190,000

รวมยอดเงินที่กรรมการองคมนตรีตัดออกจากงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น 5,320,476 บาท<sup>2</sup>

ในการตัดทอนงบประมาณ พ.ศ. 2469 นั้น คณะกรรมการองคมนตรีฝ่ายทหารได้พิจารณาตัดเงินรายจ่ายฝ่ายทหารทั้งทหารบกและทหารเรือเป็นจำนวน 1,838,000 บาท และเห็นว่าถ้าลดอัตราเงินเดือนฝ่ายทหารลงบ้างก็จะสามารถลดเงินได้อีก 116,160 บาท แต่กรรมการองคมนตรีมีความเห็นว่า ถ้าลดอัตราเงินเดือนนายทหาร ก็จะต้องลดเงินเดือนข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยจึงจะยุติธรรม จึงให้งดการลดเงินเดือนนายทหารเสีย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูลเกล้าฯ ถวายงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2469, 18 มีนาคม พ.ศ. 2468.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 รส. 6/1 กรรมการองคมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายรายงานตรวจงบประมาณ พ.ศ. 2469, 6 มีนาคม พ.ศ. 2468.

<sup>3</sup> ฎีกาถนบก ก. และฎีกาถนบก จ.

ตารางที่ 6

การตั้งงบประมาณ พ.ศ. 2469

กระทรวง	งบประมาณ พ.ศ. 2468	งบประมาณ พ.ศ. 2469	+ สูง - ต่ำ กว่าปีก่อน	ตัดทอนลง	คิดเป็น % ที่ตัดทอน
มหาดไทย	15,243,456	13,832,867	-1,410,589	1,455,000 <sup>1</sup>	9.5
เหล่าใหม่	14,000,000	12,626,000	-1,374,000	1,383,000	9.8
ทหารเรือ	5,000,000	4,545,000	- 455,000	455,000	9.1
ต่างประเทศ	1,517,321	1,487,310	- 39,011	74,000	4.7
พระคลัง	7,276,011	6,720,022	- 555,999	600,000	8.1
เกษตรราชการ	4,218,820	3,837,520	- 381,300	400,000	9.4
ยุติธรรม	5,218,889	4,862,611	- 357,278	353,340	6.8
ศึกษาธิการ	2,800,538	2,709,157	- 91,481	100,000	3.5

<sup>1</sup> ยอดที่ตัดนี้ยกจำนวนเงินค่าไฟฟ้าซึ่งเคยอยู่ในงบของกระทรวงมหาดไทยไปบวกทางบัญชีเฉพาะจำนวน 450,000 บาท จำนวนที่ตัดทอนลงจึงเป็น

1,005,000 บาท

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวง	งบประมาณ พ.ศ.2468	งบประมาณ พ.ศ.2469	+ สูง - ต่ำ กว่าปีก่อน	ตัดทอนลง	คิดเป็น % ที่ตัดทอน
คมนาคม	11,685,267	11,984,993	+ 299,726	166,000	1.4
มรดาธร	131,437	46,432	- 85,055	81,000	63.5
พาณิชย์	486,795	467,795	- 19,000	19,000	3.9
กรมราชเลขาธิกาาร	268,365	229,523	- 40,840	50,000	17.9
กรมธรรมการ	317,486	280,326	- 37,160	39,867	4.6
กรมศิลปากร	168,393	-	- 168,393	128,989 <sup>1</sup>	100
กรมแผนที่	583,765	588,765	-	-	
กรมอากาศยาน	3,400,000	3,400,000	-	-	
กรมอุทกศาสตร์	200,000	280,000	-	-	

<sup>1</sup> แต่บวยกยอกเงินรายนี้ไว้ทางของระสมุคตา ตามพระราศาคำริ จำนวน 100,000 บาท

ศูนย์วิทยพัทพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวง	งบประมาณ พ.ศ. 2469	งบประมาณ พ.ศ. 2469	+ สูง - ต่ำ กว่าปีก่อน	ตัดทอนลง	คิดเป็น % ที่ตัดทอน
งบพิเศษ <sup>1</sup>	22,273,547	25,901,867	+ 3,628,320	-	
รวม	94,875,338	93,788,188	- 1,087,050		

ที่มา : ก.จ.ช. แผน ร.7 ค. 15.1/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,  
18 มีนาคม 2468

<sup>1</sup> งบพิเศษมีรายการเช่น เงินพระคลังข้างที่ เงินเสด็จพระราชดำเนินเลียบมณฑล เงินเบี้ยหวัดบ้านานู เงินคอกเบี้ยและเงินส่งใช้  
คนเงินกู้ เงินสำรองไวโซหนี้ของพระคลังข้างที่ ฯลฯ

เซอร์ เอคเวิร์ด คุก โคเจนอัครเสนาบดีจายถึงกรรมการองคมนตรีได้ตัดทอนลงทั้งสิ้นเป็นเงิน 8,629,226 บาท แยกเป็นฝ่าย  
ทหาร 1,829,000 บาท ฝ่ายพลเรือน 2,792,299 บาท ตามรายงานของที่ปรึกษากระทรวงคลังฯ พ.ศ. 2469 มีดังนี้

กระทรวง	ตัดทอนลง
มหาดไทย	960,499
ต่างประเทศ	39,011
พระคลัง	555,989
เกษตรธิการ	381,300
ยุติธรรม	357,278
ศึกษาธิการ	91,481
คมนาคม	224,596

กระทรวง	ตัดทอนลง
มหราฐ	85,000
พาณิชย์	19,000
กรมราชเลขาธิการ	40,840
กรมธรรมการ	37,160

ข. ปัญหาเงินขาด พ.ศ. 2473

ใน พ.ศ. 2473 รัฐบาลได้ประมาณเงินรายได้ไว้ในชั้นแรกเป็นจำนวน 106,425,135 บาท โดยตั้งรายได้เพิ่มขึ้นทุกประเภทยกเว้นรายได้เงิน การตั้งรายได้อีกมาก เช่นนี้พระยาโกมารกุลฯ เสนอบัดีกระทรวงพระคลังฯ ไม่เห็นด้วยและให้เหตุผลว่าแม้รายได้ของประเทศจะขยายตัวมากขึ้นทุกปี แต่ก็กำลังจะหยุดชะงักลงแล้ว เพราะการผลิตใน พ.ศ. 2472 ไม่ได้ยอดดี พระยาโกมารกุลฯ จึงคาดว่าอาจจะไม่สามารถเก็บรายได้จริงถึง 106.4 ล้านบาทได้ ส่วนรายจ่ายนั้นรัฐบาลตั้งงบประมาณ 103,823,582 บาท และคาดว่าจะมีเงินเหลือถึง 2,601,553 บาท ทั้งนี้ยังมีได้รวมถึงเงินสำรองลดหนี้เงินกู้ หรือเงินอื่น ๆ ซึ่งอาจจะต้องเพิ่มขึ้นอีก รายจ่ายได้เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2472 ถึง 5.5 ล้านบาท พระยาโกมารกุลฯ ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการที่จะต้องระวังเรื่องรายจ่ายว่า

"...ข้าพระพุทธเจ้าเห็นเป็นข้อสำคัญยิ่งในอุบายการ เงินของแผ่นดินคือ การ รักษาฐานะการเงิน... รัฐบาลควรระวังระมัดระวังอย่างยิ่งยวดที่จะไม่จ่ายเงิน รายได้ให้ถึงกับหมดสิ้น..."<sup>1</sup>

สาเหตุที่รัฐบาลจะต้องระวังรายจ่ายมิให้เกิดรายได้เนื่องจากประเทศไทยเป็น ประเทศด้อยกรรม การภาษีไม่ยึดหยุ่นพอ และรายได้เงินซึ่งเป็นรายได้จำนวนมากได้ลดลง เพราะต้องปฏิบัติตามสัญญา กับนานาชาติประเทศ พระยาโกมารกุลฯ ได้เสนอให้รัฐบาลกันเงิน จำนวนหนึ่งไว้เป็นเงินสำรองเพื่อพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการสร้างถนนและรถไฟต้องใช้ จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลควรกำหนดให้แน่ว่าจะใช้จ่ายเงินรายได้เงินไม่เกิน 12 ล้านบาท และกันเงินที่เหลือเป็นเงินสำรองเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ พระยาโกมาร กุลฯ เห็นว่าการที่รัฐบาลอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นนั้นเป็นอันตรายอย่างมาก กล่าว คือ ใน พ.ศ. 2468 รัฐบาลสามารถตัดทอนรายจ่ายจากจำนวน 96,757,935 บาทลง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/2 พระยาโกมารกุลฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าฯ, 31 มกราคม พ.ศ. 2472.

ประมาณ 6.5 ล้านบาทเหลือเพียง 90,261,849 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2470 รัฐบาลยังคงไม่ยอมอนุมัติรายจ่ายใหม่ ๆ แต่เนื่องจากการเงินของประเทศดีขึ้น และไม่จำเป็นต้องตั้งเงินไว้เป็นคอกเก็บเงินกู้ต่างประเทศ จึงประมาณรายจ่ายจึงลดลงเป็น 88,716,132 บาท ใน พ.ศ. 2471 รัฐบาลมีรายไ้มากขึ้นเนื่องจากการใช้พิภพจักรวรรดิสุดท้ายสุดการใหม่ทำให้รายจ่ายขยายตัวขึ้นตามรายได้เป็นจำนวน 93,481,836 บาท ใน พ.ศ. 2472 มีรายจ่ายใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกงบประมาณรายจ่ายจึงเพิ่มเป็น 98,267,492 บาท จะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2471 และ พ.ศ. 2472 รายจ่ายได้เพิ่มขึ้นถึงปีละ 4.75 ล้านบาท รวมเงินที่สูงขึ้นในเวลา 2 ปี เป็นจำนวนประมาณ 9.5 ล้านบาท ส่วนใน พ.ศ. 2473 รัฐบาลยังมีงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 103,823,582 บาท ซึ่งสูงกว่างบประมาณ พ.ศ. 2472 ถึง 5.5 ล้านบาท ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการเพิ่มรายจ่ายในขณะที่รายไ้มันตัวและมีท่าทีว่าจะผิดเคืองในอนาคตอันใกล้ และหากรัฐบาลใช้เงินรายไ้มันตัวซึ่งควรจะเก็บไว้จนหมดสิ้นแล้วพระยาโกมารกุลฯ ก็เห็นว่า

“... รัฐบาลจะไปสู่ฐานะที่จะต้องเลือกระหว่าง (ก) คุ้มครองเงินยืมชาติซึ่งรายจ่ายในการขยายความเจริญของบ้านเมือง กับ (ข) กู้เงินต่างประเทศมาใหม่ ถ้าถึงขั้นนี้แล้วก็เท่ากับขวางกั้นเสียซึ่งความพยายามที่เคอกระทำมาใน 2 - 3 ปี ที่แล้วมานี้ที่จะให้ประเทศสยามมั่นคง และมีเสถียรภาพทางการเงิน...”<sup>1</sup>

สำหรับงบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2483 นั้นมีข้อที่น่าสังเกตคือ เงินที่เพิ่มขึ้นคือเงินเคื่อน ในงบประมาณ พ.ศ. 2472 ตั้งจ่ายเพิ่มทางเงินเคื่อน 1 ล้านบาทและใน พ.ศ. 2473 ตั้งเพิ่มอีก 1.5 ล้านบาท นอกจากนั้นเป็นรายจ่ายในการก่อสร้าง พระยาโกมารกุลฯ ได้เสนอให้รัฐบาลจัดการตัดรอนรายจ่ายใน พ.ศ. 2473 อย่างเฉียบขาดเนื่องจากรัฐบาลมีโครงการก่อสร้างที่สำคัญ ๆ อยู่หลายรายการแล้ว รายการเหล่านี้ได้แก่โครงการก่อสร้างของกระทรวงมหาดไทย 3 รายการ

<sup>1</sup> เฟิ่งอว.

คือการก่อสร้างสถานที่ราชการ การก่อสร้างเรือนจำในจังหวัดต่าง ๆ และการก่อสร้างเรือนจำบางขวาง รายการทั้งหมดนี้จะต้องใช้เงินทั้งสิ้นประมาณ 7 ล้านบาท และใน พ.ศ. 2473 รัฐบาลจะต้องอนุมัติรายจ่ายเหล่านี้ประมาณ 1.5 ล้านบาท นอกจากนี้มีโครงการทำถนนในกรุงเทพฯ และการสร้างสะพานปฐมบรมราชานุสรณ์ ดังนั้นนอกจากรัฐบาลจะต้องตัดรอนรายจ่ายแล้ว รัฐบาลยังไม่ควรอนุมัติโครงการก่อสร้างอื่นใดอีกจนกว่าโครงการเหล่านี้จะสำเร็จเรียบร้อย พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่ารัฐบาลควรใช้นโยบายจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญของโครงการ คือสิ่งใดควรทำก่อนก็จัดสรรเงินให้ก่อนและได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

“... ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานให้คำเฝ้าฯ เฝ้าฯ ในวิญญูว่า สิ่งใดควรทำก่อนให้ทำก่อน การสงวนให้มีจำนวนอันสมควรระวางรายใดและรายจ่าย ควรมาก่อนสิ่งอื่นทั้งหมด และการผ่อนความหนักแก่ราษฎรที่ยากจน จากภาษีบางอย่างที่แบ่งนำหนักไปยุติธรรม ควรมาก่อนสัก็มการก่อสร้างที่گرام สัก็มการเพิ่มความงามตาให้แก่กรุงเทพฯ พระมหานครฯ และสัก็มการอื่นใด ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่เพียงส่วนน้อยของพลเมืองของใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท”<sup>1</sup>

สำหรับความคิดเห็นนี้ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าเป็นการดีเทียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าการก่อสร้างบางรายการที่เสนอมานี้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ทางด้านความงามโดยไม่คำนึงถึงการเงิน กระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าการก่อสร้างต่าง ๆ ควรเป็นไปในรูปประหยัดสำหรับอนาคต โดยเฉพาะการก่อสร้างสถานที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขกลางแห่งใหม่นั้น กระทรวงพาณิชย์ มิได้คิดถึงแต่เฉพาะความงาม แต่คิดว่าสิ่งที่ทำการเดิมเก่าแก่ไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ในภายหน้า การสร้างตึกใหม่จึงเป็นการเพิ่มความสะดวก และประหยัด ส่วนสมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่ากระทรวงคลังฯ ไม่ควรจะลงความเห็นว่าการกระทรวงต่าง ๆ คิดแต่จะขอเงินเพิ่มเพียงอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่กระทรวงคลังฯ มักจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ แต่ผู้เดียว

<sup>1</sup> เฝิงอั้ง.



โดยไม่ปรึกษาเสนาบดีเลย นอกจากนั้นยังทรงเห็นว่าการที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอโครงการต่าง ๆ นั้นมิใช่เป็นเหตุให้สิ้นเปลืองเงิน ควรถือว่ากระทรวงต่าง ๆ มีความริเริ่มและมีความตั้งใจที่จะพัฒนาประเทศ นับว่าเป็นการลงทุนเพื่อประโยชน์ในภายหน้า อย่างไรก็ตาม ก็ทรงเห็นด้วยกับพระยาโกมารกุลว่า รัฐบาลควรที่จะดำเนินนโยบายตั้งงบประมาณตามความสำคัญของโครงการ แต่การเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ ควรจะต้องปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดีก่อน นอกจากนั้นไม่เห็นสมควรที่กระทรวงคลังฯ จะหว่านเกรงการกู้เงินจากต่างประเทศจนเกินไป เพราะการกู้เงินไม่ได้เป็นการเสียหายแต่อย่างใด หากนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นด้วยว่าตามหลักการแล้วสภากรคลังควรเป็นผู้คำริโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ แต่หน้าที่ในการวินิจฉัยว่าควรจะมีโครงการใดนั้น เป็นหน้าที่ของเสนาบดีสภาโดยตรง<sup>2</sup> ทรงเห็นว่าโครงการใด ๆ ที่ส่งตรงไปให้กระทรวงคลังฯ พิจารณาโดยตรงนั้นควรจะต้องส่งมาทูลเกล้าฯ ถวายก่อน<sup>3</sup>

รัฐบาลได้ตกลงรับงบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. 2473 จำนวน 106,534,337 บาทซึ่งใช้เป็นรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ 72,264,131 บาท และเป็นรายจ่ายบพิเศษ 34,270,206 บาท งบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. 2473 จะเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2472 เพียง 2 แสนเศษ แต่รายจ่ายบประจำได้เพิ่มขึ้นถึง 2.7 ล้านบาท ส่วนงบประมาณรายได้กระทรวงพระคลังฯ ประมาณไว้เป็นจำนวน 106,593,135 บาท ทั้ง ๆ ที่รายได้จริงที่ได้

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/2 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2472, 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472.

<sup>2</sup> เชิงอ้าง.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/2 เจ้าพระยามหิธร เรียบพระยาโกมารกุล, 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472.

ประมาณไว้อย่างใกล้เคียงที่สุดเพียง 89,000,000 บาทเท่านั้น และรายจ่ายประมาณ 99,600,000 บาท รายจ่ายจึงมีจำนวนมากกว่ารายได้ 10,600,000 บาท แต่เงินขาด 10 ล้านบาทนี้เป็นจำนวนที่ปรากฏเป็นตัวเลขมากกว่าเงินขาดจริง เพราะตามงบประมาณรายจ่ายนั้นรัฐบาลได้รวมเงินลดหนี้เงินกู้จำนวน 1 ล้านบาท เงินเตรียมสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจจำนวน 3.4 ล้านบาท และเงินเตรียมการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการกู้เงินอีก 5.6 ล้านบาทไว้ด้วย ในทางปฏิบัติแล้วค่าใช้จ่ายทุกอย่างของรัฐบาลเป็นเงินที่มาจากรายได้ทั้งสิ้น การที่รัฐบาลมีงบประมาณเงินขาดก็เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอที่จะบรรเทาหนี้สินของประเทศ และใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ส่วนเงินที่นำมาแก้ไขเงินขาดก็นำมาจากรายได้ และเงินสะสมไว้เพื่อป้องกันประเทศ ซึ่งยังไม่ได้ใช้ตามจุดมุ่งหมายเลขการโอนเงินนี้มาทำให้รัฐบาลสามารถบิคงงบประมาณด้วยเงินเหลือจำนวนเล็กน้อย<sup>1</sup>

เนื่องจากรายได้ใน พ.ศ. 2473 ตกต่ำลงมาก กระทรวงคลังฯ จึงเห็นจำเป็นที่จะต้องแก้ไขโดยการตัดงบประมาณกระทรวงต่าง ๆ เป็นการตรวจตรางบประมาณ พ.ศ. 2473 อีกครั้งหนึ่ง<sup>2</sup> การที่รายได้ตกนี้กระทรวงคลังฯ เห็นว่าอาจไม่ใช่เพียง พ.ศ. 2473 ปีเดียว แต่จะเป็น "การเริ่มต้นวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ของประเทศ" เมื่อเงินขาดมีจำนวนมาก กระทรวงคลังฯ จึงเห็นว่าการตัดรายจ่ายลงที่กระทรวงจะไม่ทันหวังดี และจะเริ่มตัดใน พ.ศ. 2474 ก็ไม่ทันการ จึงควรที่จะเริ่มต้นตัดในปลาย พ.ศ. 2473 เพื่อให้จำนวนเงินขาดใน พ.ศ. 2474 ลดลง กระทรวงคลังฯ เสนอวิธีตัดรายจ่ายโดยการวางกฎเกณฑ์

<sup>1</sup> M F R F A B.E. 2474 (1931 - 32).

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 รายงานเสนาบดีสภาที่ 24/2473, 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473 เรื่องประหยัดการจ่ายเงินแผ่นดิน และไม่รับพิจารณาการจ่ายเงินการจртที่ยื่นทางกรมบัญชีกลาง กรมราชเลขาธิการ.

ให้ระงับการจ่ายที่ไม่จำเป็นทั้งหมด กระทรวงคลังฯ ได้ส่งจดหมายแจ้งความไปยังกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎนี้อย่างเคร่งครัด และไม่รับพิจารณาการจ่ายเงินการจรรทั้งปวงที่ขอจ่ายทางกรมบัญชีกลาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงคลังฯ<sup>1</sup> แต่จดหมายแจ้งความนี้ไม่ใช่รวมถึงกระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือ<sup>2</sup> เนื่องจากมีงบประมาณเป็นเงินเหมา กระทรวงทั้งสองจึงมีปัญหาหลายประการ

กรมขุนสิงหิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือ ไม่ทรงเข้าใจแจ้งความของกระทรวงคลังฯ ที่ว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินทั้งปวง ทั้งเงินจ่ายลงทุนและเงินรายจ่ายประจำทุกชนิดทุกประเภทเป็นอันต้องงดตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป เว้นเสียแต่การจ่ายนั้นรัฐบาลได้มีสัญญาผูกมัดแน่นอนอันจะเพิกถอนเสียมิได้ ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป กระทรวงคลังฯ จะจ่ายแต่ละเพาะเงินรายจ่ายประจำวันโดยปกติ เช่น เงินเดือน และค่าใช้จ่ายประจำ"<sup>3</sup> ทรงเห็นว่าการขออนุญาตคลังฯ จะทำให้การทำสัญญาซื้อสิ่งของต่าง ๆ ในกระทรวงทหารเรือ ลาซาไม่ทันการ เช่นการซื้อน้ำมันเป็นต้น ขอนี้พระยาโกมารกุลฯ ยินยอมผ่อนผันโดยการจะรับพิจารณาการรายการต่าง ๆ ภายในสามวัน ส่วนเรื่องน้ำมันนั้นก็สุดแต่กระทรวงทหารเรือว่าจะจัดอยู่ในรายจ่ายประจำหรือไม่ พระองค์เจ้าบวรเดช เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเห็น

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระยาไชยยศสมบัติทูลหม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิ์วงศ์, 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นกระทรวงวังด้วย แต่เนื่องจากกระทรวงวังไม่ได้รับจดหมายแจ้งความจึงยกเว้นแต่กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือ บันทึกผู้ช่วยราชเลขาธิการ, 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 จดหมายแจ้งความกระทรวงคลังฯ ที่ 83/18148, 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473.

ห้องกับกระทรวงทหาร เรือเนื่องจากทหารมีรายจ่ายที่มีข้อสัญญาเป็นส่วนมาก สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าฝ่ายพลเรือนก็เช่นกัน จดหมายแจ้งความของคลังฯ จึงควรมายถึงแต่รายจ่ายการจร เท่านั้น พระยาโกมารกุลฯ ไท้อธิบายว่าคลังฯ เพียงต้องการจะให้กระทรวงต่าง ๆ ช่วยกันประหยัดที่สุดเท่าที่จะประหยัดได้และการใช้จ่ายก็ควรพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

พระองค์เจ้าวรเดชเห็นวางงบประมาณเหมาของกระทรวงกลาโหมที่ได้ใช้มาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการดีแล้ว เนื่องจากเป็นการประหยัดและเป็นงานทางเทคนิค หากกระทรวงคลังฯ มีจุดประสงค์ที่จะประหยัดก็อาจจะจำกัดวงเงินได้ ส่วนการตัดรายจ่ายรายการใดควรเป็นอำนาจของกระทรวงเอง สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นด้วย และทรงเห็นเพิ่มเติมว่าฝ่ายพลเรือนก็ควรใช้หลักนี้ด้วย พระองค์เจ้าวรเดชยังได้ให้เหตุผลอีกด้วยว่าหลักการที่ทหารเคยปฏิบัติตามเพื่อให้มีเงินเหลือนั้นเป็นการจูงใจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็ง ขอนพระยาโกมารกุลฯ ไม่เห็นด้วยเลย ส่วนทางทหารเรือนั้นไม่เต็มใจให้ตัดเงินเลยโดยให้เหตุผลว่าการเงินของทหารเรืออึดอัดเต็มที่แล้ว หากต้องตัดจริง ๆ ก็สามารให้ตัดได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

กระทรวงคลังฯ ไท้อธิบายให้ที่ประชุมเสนาบดีเข้าใจว่า ความมุ่งหมายของคลังฯ มีเพียงให้ตัดรายจ่ายลงอย่างมากเท่าที่จะทำได้ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน อย่างไรก็ตามกระทรวงคลังฯ ไม่ได้คิดจะตัดเงินสะสมของกระทรวงต่าง ๆ แต่ต้องการเพียงให้พิจารณารายจ่ายเป็นราย ๆ ไป แต่สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ก็ยังทรงเห็นว่าความมุ่งหมายของคลังฯ เช่นนี้เป็นกรกระทบกระเทือนการจรมาก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงวินิจฉัยว่าคลังฯ มุ่งให้ระงับการจรเลย

สำหรับข้อความข้อสองในจดหมายเวียนของคลังฯ คือ "ให้ระงับการทำความผูกมัดให้ต้องจ่ายเงินเสียทั้งสิ้น... ถ้ามีรายจ่ายรายใดที่สงสัยในเรื่องที่จะแปลความว่าเข้าใจในข้อห้ามหรือไม่ ขอให้โปรดทำบัญชีบรรดารายจ่ายต่าง ๆ นั้นส่งไปปรึกษาหารือกระทรวง

พระคลัง"<sup>1</sup> กรมขุนสิงห์ เห็นว่ามีความหมายกว้างมาก สมเด็จพระยาคำรงฯ ทรงสนับสนุนกระทรวงคลังว่า ถ้ามีความมุ่งหมายเพื่อไม่ให้การเงินเป็นปัญหาใหญ่ใน พ.ศ. 2474 กระทรวงฝ่ายพลเรือนควรจะลดรายจ่ายเพื่อเก็บไปเป็นเงินสำรองและฝ่ายทหารก็อาจช่วยลดเงินได้เช่นกัน การที่กระทรวงคลังฯ ส่งจดหมายเวียนไปจึงเป็นการถูกต้องแล้ว แต่หากคลังฯ คิดจะควบคุมกิจการภายในของกระทรวงอื่น ๆ ก็เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง พระองค์เจ้าวรเดชทรงเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาหลักการ เพราะการที่ฝ่ายทหารโค้งงอประมาณเหมาะจะถือว่าเป็นการควบคุมตนเองหรือถือว่าอยู่ในความควบคุมของกระทรวงคลังฯ แต่พระยาโกมารกุลฯ โค้ยยืนยันว่ากระทรวงคลังฯ ไม่ได้มุ่งที่จะควบคุมกระทรวงใด ๆ เลย เพียงแต่ต้องการให้ช่วยกันประหยัดเท่านั้น เมื่อกระทรวงต่าง ๆ มีปัญหาเกี่ยวกับการจร ซึ่งอาจจะเป็นสัญญาผูกมัดแล้วทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงชี้แจงว่าคลังฯ ต้องการให้ระงับการจรที่จะเกิดขึ้นใหม่เท่านั้น<sup>2</sup>

### ค. ปัญหาเงินขาดและการตัดทอนรายจ่าย

ใน พ.ศ. 2474 กระทรวงพระคลังฯ ได้คำนวณรายได้ไว้เป็นจำนวน 88,661,582 บาท รายได้ที่ตกต่ำอย่างเห็นได้ชัดคือ รายได้เงินซึ่งประมาณว่าจะได้เพียง 11.9 ล้านบาท แม้ว่ากระทรวงพระคลังฯ จะประมาณรายได้ไว้อย่างต่ำเช่นนั้นแล้ว ก็ยังไม่แน่ใจว่าจะเก็บรายได้จริงได้เต็มตามจำนวน เพราะราคาสินค้าตกต่ำทั่วโลกย่อมมีผลต่อรายได้ของประเทศกสิกรรมอย่างมาก ส่วนรายจ่ายนั้นได้ตั้งงบประมาณเป็นจำนวน 110,101,468 บาท ซึ่งรวมทั้งรายจ่ายลงทุนรถไฟ และชลประทานด้วย แต่กระทรวงพระคลังฯ ได้พิจารณาการจ่ายอีกสองรายการซึ่งจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นในงบประมาณรายจ่าย

<sup>1</sup>จดหมายแจ้งความกระทรวงคลังฯ, อ้างแล้ว.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 25/2473.

รายการแรกคือ เงินชดเชยปอนด์สเตอร์ลิงจำนวน 5 ล้านบาท ซึ่งจำเป็นต้องถอนจากเงินสำรองลดหนี้เงินกู้ที่ลอนดอนเพื่อชดเชยหนี้สินของประเทศ รายการที่สองคือ เงินชดเชยเงินขาดใน พ.ศ. 2472 จำนวน 2,484,555 บาท<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังอาจจะมีเงินขาดใน พ.ศ. 2473 เพิ่มจาก 10 ล้านบาทเป็น 12 ล้านบาท ดังนั้นกระทรวงพระคลังฯ จึงเห็นว่าหากรัฐบาลรวมเงินรายการเหล่านี้ด้วยแล้ว ฐานะการคลังใน พ.ศ. 2474 จะมีดังนี้คือ

<sup>1</sup>ตามรายงานของที่ปรึกษาการคลังประจำ พ.ศ. 2474 ปรากฏว่าตัวเลขรายได้และรายจ่ายจริง ใน พ.ศ. 2472 ไม่ตรงกับตัวเลขของกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังฯ คือ

	งบประมาณ	รายได้รายจ่ายจริง ของกรมบัญชีกลาง	รายได้รายจ่ายจริง ของนายฮอลล-แพตซ
รายได้	106,439,946	107,117,933.44	104,617,933.64
รายจ่าย	106,267,492	107,102,487.63	107,102,487.63
เงินเหลือ	172,454	15,445.83	
เงินขาด			-2,484,554.17

เงินขาด 2,484,554.17 บาท เป็นเงินขาดที่ปรากฏเป็นตัวเลขมากกว่าเป็นเงินขาดจริง เพราะงบประมาณรายจ่ายจำนวน 106,267,492 บาทเป็นจำนวนที่รวมเงินลดหนี้เงินกู้ (Reduction of Debt) จำนวน 8 ล้านบาทไว้ด้วย และรัฐบาลได้แก้ไขเงินขาดด้วยการโอนเงิน 2,500,000 บาท จากเงินทุนสะสมของกระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือมาปกปิดเงินขาด

รายจ่าย	110,101,468	บาท
ชดใช้เงินสำรองลดหนี้เงินกู้	5,000,000	บาท
ชดใช้เงินขาด พ.ศ. 2472	2,484,555	บาท
ชดใช้เงินขาด พ.ศ. 2473	12,000,000	บาท
รวม	129,586,023	บาท
รายได้ พ.ศ. 2474	88,661,582	บาท
เงินขาด พ.ศ. 2474	40,924,441	บาท

กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องตัดรายจ่ายอย่าง "ห้มตัน"<sup>1</sup> รายจ่ายของประเทศได้เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งกระทรวงพระคลังฯ ก็ยอมรับพิจารณารายการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นใหม่เสมอมา เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจในสองสามปีที่ผ่านมา ไม่อำนวยให้กระทรวงพระคลังฯ พิจารณารายจ่ายที่ไม่จำเป็นจริง ๆ และไม่มีผลในทางที่จะเกิดรายได้ ในระยะเวลาอันสั้นได้ กระทรวงพระคลังฯ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องตัดรายจ่ายโดยเฉพาะรายการที่ขอจ่ายใหม่ ๆ นั้น ถ้าไม่ถึงกับตัดรอนหมดทุกรายการก็ต้องลดเงินลงเป็นจำนวนมาก ส่วนกระทรวงต่าง ๆ นั้น ใค่ทางงบประมาณก่อนหน้าที่กระทรวงพระคลังฯ จะแจ้งให้ทราบถึงความยุ่งยากในการทำงบประมาณ จึงตั้งรายจ่ายไว้เป็นจำนวนมาก กระทรวงพระคลังฯ จึงต้องประสบปัญหาในการทำงบประมาณเพิ่มมากขึ้น กระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินนโยบายประหยัดอย่างเฉียบขาดเพื่อมิให้ฐานะการเงินของประเทศทรุดโทรมลงมากกว่านี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องยกเลิกการตั้งงบประมาณอย่างฟุ่มเฟือยและจะต้องแจกจ่ายเงินเหลือให้แกกิจการที่จำเป็นและเกิดผลเท่านั้นอันได้แก่การผลิตและการคมนาคม ซึ่งสำคัญที่รัฐบาลจะต้องกระทำอีกประการหนึ่งคือ จะต้องเลิกตั้งงบประมาณเหมาให้แก่กระทรวงป้องกันพระราชอาณาจักรซึ่งเป็นวิธีการที่ผิดหลักการคลัง ส่วนทางด้านรายได้

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 พระยาโกมารกุลลา หลงเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 30 มกราคม พ.ศ. 2473.

รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเข้มงวดมากขึ้นในการเก็บรายได้รัศมีขึ้น

เนื่องจากงบประมาณ พ.ศ. 2474 มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ประมาณ 22 ล้านบาท กระทรวงพระคลังฯ จึงได้เสนอให้รัฐบาลลดจำนวนเงินเกินนี้ลง 12 ล้านบาท โดยดำเนินการลดรายจ่ายอย่างรุนแรงทั้งรายจ่ายเดิมและรายจ่ายรายใหม่ทุกราย งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีและงดการตั้งตำแหน่งใหม่ และยกเลิกการตั้งงบประมาณเหมาของกระทรวงป้องกันพระราชอาณาจักร ในด้านรายได้กระทรวงพระคลังฯ ได้เตรียมหาทางเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มอัตราภาษีที่ตั้ง เก็บอยู่แล้วบางชนิดและตั้งภาษีใหม่เพิ่มขึ้นอีก การตั้งภาษีใหม่ที่กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่ารัฐบาลควรริบดำเนินการโดยเร็วคือ เก็บภาษีเขาเมืองจากคนต่างดาวและออกกฎหมายที่คืนในจังหวัดพระนคร กระทรวงพระคลังฯ คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีก 8 ล้านบาท งบประมาณ พ.ศ. 2474 ก็จะมีเงินขาดอีกเพียง 2 ล้านบาท กระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอให้ลดเงินสำรองเพื่อป้องกันการกู้เงินจากต่างประเทศลงอีก 1 ล้านบาท รายจ่ายจึงยังสูงกว่ารายได้อีก 1 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงพระคลังฯ เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องหาเงินอีก 1 ล้านบาทเศษ เพื่อให้มีเงินเหลือในงบประมาณเล็กน้อย พระยาโกมารกุลฯ ได้เสนอให้รัฐบาลลดเงินเดือนข้าราชการลง แม้ว่าวิธีนี้จะทำให้ข้าราชการที่ถูกลดเงินเดือนไม่พอใจ พระยาโกมารกุลฯ ก็เห็นว่าจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทำให้ได้ เพียงแต่จะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนมากนัก เกณฑ์การลดเงินเดือนที่กระทรวงพระคลังฯ เสนอมีดังนี้

เงินเดือน	400	ถึง	600	ลด	5	เปอร์เซ็นต์
เงินเดือน	600	ถึง	700	ลด	6	เปอร์เซ็นต์
เงินเดือน	800	ถึง	1,300	ลด	7	เปอร์เซ็นต์
เงินเดือน	1,400	ถึง	1,900	ลด	8	เปอร์เซ็นต์
เงินเดือน	2,000	ถึง	3,000	ลด	9	เปอร์เซ็นต์
เงินเดือนเกิน	3,000 บาทขึ้นไป			ลด	10	เปอร์เซ็นต์

กระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอเกณฑ์การลดเงินเดือนอย่างเบาที่สุดแล้ว ผลของ



การลดเงินเคื่อนั้นจะทำให้รัฐบาลมีเงินเพิ่มอีกประมาณ 5 แสนบาท งบประมาณจึงขาดเงินอีก 5 แสนบาท กระทรวงพระคลังฯ จึงได้ขอพระราชทานลดเงินพระคลังข้างที่ลดอีก 1 ล้านบาท เพื่อแก้ไขความยุ่งยากของงบประมาณให้เรียบร้อยไปด้วยดี โดยมีเงินคงเหลือ 5 แสนบาทซึ่งกระทรวงพระคลังฯ เห็นว่าเป็นยอดเงินคงเหลือที่นับว่าน้อยมาก แต่เนื่องจากยิ่งตั้งยอดนั้นก็ยิ่งชอกช้ำกันมากขึ้น<sup>1</sup> ดังนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ พระราชทานพระมหากรุณาธิคุณให้ลดเงินพระคลังข้างที่ลง ย่อมแสดงว่ารัฐบาลได้พยายามอย่างดีที่สุดแล้วในการปรับงบประมาณครั้งนี้

ส่วนเงินขาด พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 19 ล้านบาท คือ เงินขาดใน พ.ศ. 2472 มีจำนวน 2,484,555 บาท เงินขาดใน พ.ศ. 2473 มีจำนวนเงินขาดภายในประเทศ 12 ล้านบาท ส่วนทางลอนดอนรัฐบาลจะต้องถอนทองปอนด์จากเงินสำรองลดหนี้เงินกู้มาเพิ่มทองปอนด์ของกระทรวงพระคลังฯ เพื่อเป็นค่าส่งใช้เงินกู้และดอกเบี้ยประจำปีประมาณ 8 ล้านบาท รวมเป็น 17 ล้านบาท กระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอวิธีแก้ไขเงินขาดทั้ง 2 ปีนี้ด้วยการใช้เงินสะสมของกระทรวงป้องกันพระราชอาณาจักรจำนวน 10.4 ล้านบาท เงิน "ค่าเศษอาหาร" ของกระทรวงกลาโหมจำนวน 2.2 ล้านบาท เงิน "ผลประโยชน์เบ็ดเตล็ด" ของกระทรวงทหารเรือจำนวน 1.6 แสนบาท<sup>2</sup> รวมทั้งเงินที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เหาที่ประหยัดและเก็บออมไว้ได้ หากยังขาดเงินอยู่อีกกระทรวงพระคลังฯ ก็เสนอให้ใช้เงินสำรองเพื่อพัฒนาประเทศและเงินได้จากการเพิ่มภาษีมาเพิ่ม

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>2</sup> ผู้เขียนไม่สามารถหารายละเอียดเกี่ยวกับเงิน "ค่าเศษอาหาร" และเงิน "ผลประโยชน์เบ็ดเตล็ด" ได้ แต่สันนิษฐานว่าเป็นรายการในงบประมาณของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้  
ตัดรายจ่ายตามที่กระทรวงพระคลังฯ เสนอมา เพราะจำเป็นต้องตกลงโดยแน่นอน เนื่อง  
จากมีเงินขาดเป็นจำนวนมาก แต่การดำเนินนโยบายตามที่กระทรวงพระคลังฯ เสนอก็มี  
ปัญหาหลายประการ ปัญหาสำคัญคือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม และกระทรวง  
ทหารเรือ เนื่องจากมีข้อขัดข้องเป็นส่วนตัว แตกต่างจากกระทรวงอื่นหลายประการ

การตัดทอนรายจ่าย พ.ศ. 2474

ในค่านายจ่ายนั้น งบประมาณรายจ่ายที่เจ้ากระทรวงตั้งมามีจำนวน  
110,101,465 บาท แต่กระทรวงพระคลังฯ ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการกำหนดราย  
จ่ายดังนี้คือ งดการเพิ่มเงินเดือนในลักษณะเลื่อนขั้นหรือขึ้นรายปี งดการตั้งตำแหน่งใหม่ ตัด  
รายจ่ายประจำลง ระวังเงินที่ตั้งสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่พอจะระวังไว้ได้โดยให้ตั้งจ่าย  
แต่เฉพาะโครงการที่ค้างอยู่เท่านั้น และงดการตั้งเงินสำหรับโครงการใหม่<sup>1</sup> รัฐบาลจึง  
สามารถปัดงบประมาณรายจ่ายได้เป็นจำนวน 94,346,979 บาท ค่ากว้างประมาณ  
พ.ศ. 2473 12,187,358 บาท และมีเงินเหลือ 461,734 บาท<sup>2</sup>

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 คำอธิบายงบประมาณ พ.ศ. 2474

<sup>2</sup>กรมบัญชีกลาง ยอดงบประมาณเงินแผ่นดินที่จะได้รับและจ่ายประจำปี พ.ศ.

งบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ตั้งมาและจำนวนเงินที่กระทรวงพระคลังฯ ตัด  
ทอนลงมีดังนี้<sup>1</sup>

กระทรวง	งบประมาณที่ค้างใน พ.ศ. 2474	ตัดทอนลง	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
มหาดไทย	23,603,785	4,430,233	18.7
ต่างประเทศ	1,725,449	76,237	4.4
พระคลังฯ	7,593,879	248,136	3.26
เกษตรราชการ	5,734,184	1,109,633	19.3
ยุติธรรม	3,119,681	201,789	6.4
พาณิชย์และคมนาคม	10,215,901	1,941,104	19.0
ธรรมการ	3,888,172	75,756	19.4
กลาโหม	12,626,000	2,300,000	18.2
ทหารเรือ	4,545,000	1,100,000	24.2

ส่วนงบพิเศษมีดังนี้

เงินพระคลังข้างที่ตั้งถวายเพียง 5,000,000 บาท ลดลง 1,000,000 บาท

เงินเบี้ยหวัดบ้านานาญ ตั้งไว้จำนวน 3,600,000 บาท เพิ่มอีก 500,000 บาท

เงินคอกเบี้ยและสงเคราะห์เงินกู้ตั้งไว้ 9,700,616 บาท

เงินสำรองสำหรับไม่ตองกูเงินต่างประเทศ ตั้งเพียง 5,000,000 บาท ลดลง  
600,000 บาท

เงินสำรองลดหนี้เงินกู้ ตั้งไว้ 1,200,000 บาท เพิ่มขึ้น 200,000 บาท

เงินสำรองสำหรับขยายความเจริญของเมืองในทางเศรษฐกิจเงินประเภทนี้

ตั้งเมื่อมีรายได้ในการจำหน่ายเงินเกิน 21 ล้านบาท แต่ใน พ.ศ. 2474 รายได้

<sup>1</sup>คำอธิบายงบประมาณ พ.ศ. 2474. อ้างแล้ว.

เงินมีน้อยกว่า 12 ล้านบาท รัฐบาลจึงไม่มีเงินตั้งในประเภทนี้ จึงลดลง  
3,400,000 บาท

งบประมาณกระทรวงต่าง ๆ ที่ตัดทอนแล้วเทียบกับจำนวนเงินที่ลดลงกว่า พ.ศ.

2473 มีดังนี้

กระทรวง	คงตั้งงบประมาณ	ลดลงกว่างบประมาณ พ.ศ. 2473
มหาดไทย	19,173,556	763,408
ต่างประเทศ	1,249,212	72,746
พระคลังฯ	7,345,743	309,450
เกษตรราชการ	4,624,551	490,280
ยุติธรรม	2,997,892	90,205
พาณิชย์และคมนาคม	8,274,897	259,856
กรรมการ	3,812,317	33,156
กลาโหม	10,336,000	2,300,000
ทหารเรือ	3,945,000	1,000,000

กระทรวงพระคลังฯ ได้ขอให้กระทรวงต่าง ๆ พิจารณารายจ่ายนี้อีกครั้งหนึ่งเพราะ  
บางกระทรวงตัดทอนเงินน้อยไป

รายการที่เปลี่ยนแปลงที่กระทรวงต่าง ๆ ลดรายจ่ายลงมีดังนี้

กระทรวง	รายจ่ายที่ลดลง (บาท)
ต่างประเทศ	73,746
เกษตรราชการ	490,680
พาณิชย์และคมนาคม	659,856
กรมพระคลังข้างที่และกรมราชเลขาธิการ	1,000,000

ง. ปัญหาเงินขาดและการตัดรายจ่ายปลาย พ.ศ. 2474 และปัญหาบาง

ประมาณ พ.ศ. 2475

ในต้น พ.ศ. 2474 ปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถเก็บรายได้พร้อมกับรายจ่าย นายฮอลล์-แพตช์เห็นว่า วิธีแก้ไขเงินขาดได้คือ รัฐบาลจะต้องตัดทอนรายจ่ายและเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษี แต่เนื่องจากในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จประพาสสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจึงไม่เต็มใจที่จะใช้มาตรการรุนแรงในการตัดรายจ่ายและเพิ่มภาษี รายจ่ายจึงเพิ่มขึ้นท่วมรายได้ทุกเดือน นายฮอลล์-แพตช์ได้สังเกตเห็นว่าเหตุการณ์ได้ทรุดหนักยิ่งขึ้น เมื่อประเทศอังกฤษออกจากราคาทองคำในวันที่ 21 กันยายน<sup>1</sup> พ.ศ. 2474 นายฮอลล์-แพตช์กล่าวว่

"สถานการณ์ทางการเงินทรุดหนักลงทุกวัน รัฐบาลยังคงวิรือที่จะใช้มาตรการที่ควรกระทำโดยด่วน, และความหายนะกำลังใกล้เข้ามา เวลาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด, เนื่องจากวิกฤตการณ์ได้แผ่ขยายไปทั่วโลก... อย่างไรก็ตามสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นของแน่คือ : ประเทศไทยไม่สามารถหวังใควว่าจะอยู่นอกเหนือขอบเขตของความยุ่งยาก วิกฤตการณ์อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศไทยชากว่าประเทศอื่น, แต่เป็นไปได้ที่จะคาดว่าประเทศไทย จะได้รับผลน้อยกว่าประเทศผู้ผลิตสินค้าทางเกษตรอื่น ๆ ..."<sup>2</sup>

แม้ว่ารัฐบาลจะได้เพิ่มทุนสำรองทองคำขึ้นอีกโดยการขายเงินปอนด์และซื้อทองคำแล้วก็ตาม นายฮอลล์-แพตช์ก็เห็นว่าเสถียรภาพของเงินตราของประเทศมิได้ขึ้นอยู่กับการทำทุนสำรองทองคำให้แข็งแรงแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการปรับงบประมาณให้สมดุลเป็นส่วนใหญ่ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลจะต้องรีบกระทำคือการปรับงบประมาณให้ตรงตัว การเพิ่มทุนสำรองเงินตราแต่อย่างเดียว ไม่สามารถทำให้เงินบาท

<sup>1</sup>MF. RFA. B.E. 2474 (1931 - 32)

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 Hall-Patch Memorandum. December 17<sup>th</sup>, 1931.

คงอยู่ในมาตราทองคำต่อไป ค่าของเงินบาทขึ้นอยู่กับมาตรการในการปรับรายรับและรายจ่ายให้สมดุลกัน เกี่ยวกับปัญหาทางประมาณนี้ นายฮอลล์-แพตช์เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลต้องกระทำประการแรกคือ จะต้องลดจำนวนเงินชาติให้ได้ ประการที่สองจะต้องเตรียมการปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 ให้ตรงตัว การที่รายจ่ายในปีผ่าน ๆ มาท่วมทนรายได้อย่างมากมาย่อมเป็นอันตรายอย่างยิ่ง และหากปรากฏว่ามีเงินขาดมากในรายงานประจำปี และรัฐบาลไม่สามารถแสดงวิธีการแก้ไขสถานการณ์และป้องกันมิให้มีเงินขาดขึ้นอีก ย่อมจะทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจและคิดว่าเงินบาทอาจราคาตกลงไม่ว่าทุนสำรองทองคำจะแข็งแรงเพียงใดก็ตาม รัฐบาลจึงควรจะต้องลดจำนวนเงินชาติใน พ.ศ. 2474 ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การแก้ไขปัญหารายจ่ายในปลายปีไม่ได้ทำให้เกิดผลดีแต่อย่างใด แต่จะต้องแก้ไขโดยการไม่อนุมัติรายการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและไม่สร้างสรรค์โดยทันที และเป็นหน้าที่ของกระทรวงคลังฯ ที่จะต้องหาทางเพิ่มรายได้ในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องลดและหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วสิ่งที่จะต้องกระทำพร้อม ๆ กันคือ จะต้องหารายได้และปรับปรุงระบบการคลังใหม่<sup>1</sup>

เมื่อนายฮอลล์-แพตช์ เข้ามารับราชการในประเทศไทย ก็ได้มองเห็นแล้วว่าจำเป็นจะต้องตัดการใช้จ่ายให้ใกล้เคียงกับรายได้ที่ลดน้อยลง จึงได้ให้กระทรวงพระคลังฯ ขอร้องกระทรวงต่าง ๆ ไม่ให้ใช้เงินมากกว่าที่จำเป็นจริง ๆ และได้แนะนำให้เตรียมงบประมาณ พ.ศ. 2474 อย่างประหยัด แต่ นายฮอลล์-แพตช์ เห็นว่าการแนะนำของเขา ได้ผลน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่าการทำงานประมาณของรัฐบาลทำอย่างใจเย็นมาก และแม้จะได้มีการลงความเห็นว่ หากรายได้ตกต่ำลงไปจากที่คาดหมายไว้แล้วก็จะเพิ่มภาษีอีก

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/2 Hall-Patch. Note on the Position on October 8<sup>th</sup>, 1931 : The real basis upon which the tical rest in budgetary equilibrium, October 9<sup>th</sup>, 1931.

แต่ก็มีใครทำอะไรอะไรเป็นขึ้นเป็นอันเลย<sup>1</sup> เมื่อประเทศอังกฤษออกจากมาตราทองคำแล้ว เงินทุนของรัฐบาลไทยก็ลดลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าไม่ขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงและซื้อทองไว้แล้ว รัฐบาลก็อาจจะต้องขาดทุนเพิ่มอีกเป็นจำนวนมาก นายฮอลล์-แพตช์จึงเห็นว่าฐานะการเงินของประเทศไทยอยู่ในระหว่างอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจะต้องเผชิญกับปัญหาการปรับงบประมาณให้ตรงตัวอย่างรวดเร็วที่สุดที่จะทำได้ นายฮอลล์-แพตช์จึงได้นำรัฐบาลให้ตัดรายจ่ายโดยไม่คำนึงว่าการตัดรายจ่ายนี้จะทำให้เกิดความไม่พอใจโดยทั่วไปเพียงใดก็ตาม นายฮอลล์-แพตช์ได้กล่าวไว้ในบันทึกถึงพระยาโกมารกุลฯ เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"ปัญหาสำคัญที่สุดอีกปัญหาหนึ่งคือ การตัดรายจ่ายเวลานี้ลงทันที...หาทางประหยัดให้มากที่สุดที่จะทำได้ ในขณะที่ตัดจำนวนเงินในตลาดลงเป็นวิธีที่ดีมาก และทุก ๆ บาทที่มีผู้เข้ามา แลกเป็นทองคำถอนออกจากตลาดเสีย อย่างไรก็ตามในเวลาเดียวกันไม่ลดค่าใช้จ่ายรัฐบาลในไม่ช้าจะถึงเวลาที่จะต้องพิมพ์ธนบัตรมาใช้เฉย ๆ ในเวลาที่เงินสำรองธนบัตรเวลานั้นน้อยเต็มทน ธนบัตรที่พิมพ์ขึ้นใหม่ก็จะมีไม่พอสำรองลดรายจ่ายลงใหม่มากที่สุดทันที...ในขั้นแรกขอแนะนำให้ตัดการลงทุนใหม่ของรัฐบาลใหม่ค. . . และไหลลจกิจการรัฐบาลน้อยลงถึงเพียง "รักษาคำ" ไปใด...หมายความว่านอกจากเงินเคื่อนข้าราชการแล้วไม่ควรจ่ายเงินเลย..."<sup>2</sup>

และ

"...ถ้าเมื่อสิ้นปีรายงานปรากฏว่ามีเงินขาดมาก และไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการประการใดที่จะแก้ความเป็นไปดังนี้ และที่จะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้อีก ความไวเนื้อเชื่อใจของประชาชนจะง่อนแง่นและมาทว่าจะมีทองคำสำรองแข็ง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 Hall-Patch. Memorandum, December 17<sup>th</sup>, 1931.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 บันทึกนายฮอลล์-แพตช์ ถึงพระยาโกมารกุลฯ, 3 ตุลาคม พ.ศ. 2474.

แรงเท่าใด ราคาเงินบาทที่จะตก ดังนั้นต้องรีบดำเนินการทันทีที่จะลดจำนวนเงินซึ่งจะขาดใน พ.ศ. 2474 ให้เหลือน้อยที่สุดที่จะทำได้ และทุกกระทรวงควรพยายามตั้งต้นไปที่จะทำให้งบประมาณ พ.ศ. 2475 มีรายจ่ายพอกัน... และในเวลาเดียวกันกระทรวงพระคลังฯ จะต้องพิจารณา...หารายได้....เพิ่มเติมได้อย่างไร"<sup>1</sup>

#### การตัดรายจ่ายในปลาย พ.ศ. 2474

สมเด็จพระนครสวรรค์ ทรงเกรงว่าการตัดทอนอาจจะไม่ได้ผลและไม่ได้เงินมากนัก เพราะเหลือเวลาเพียงสองเดือนเท่านั้น นอกจากนั้นรัฐบาลยังต้องจ่ายเงินเดือนเดือนกุมภาพันธ์ก่อนออกคำสั่ง เงินเดือนเดือนมีนาคมก็จ่ายจากงบประมาณ พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตามไม่ทรงยินดีที่จะปลดข้าราชการออกในปีนี้ ทรงเห็นว่าที่ตัดได้ก็ต้องตัดทางการจรและค่าใช้จ่ายซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยจะตัดได้ 124,880 บาท

กระทรวงต่างประเทศจัดการตัดทอนลดรายจ่ายโดยการยุบสถานทูตและปลดข้าราชการทั้งที่อยู่ในต่างประเทศและในกรุงเทพฯ แต่ก็จำเป็นต้องจ่ายค่าเดินทางกลับของข้าราชการที่ต้องกลับประเทศด้วย

กระทรวงธรรมการตัดทอนรายจ่ายจากการจร และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน 17,000 บาทโดยไม่ปลดข้าราชการออกในปีนี้

กระทรวงพาณิชย์ ตัดรายจ่ายทางกระทรวงได้เพียง 3,700 บาท แต่ทางกรมทางตัดรายจ่ายได้ 4 แสนบาท โดยหยุดสร้างถนนและกิจการอื่น ๆ รวมตัดรายจ่ายได้ 403,700 บาท ถ้าจะตัดรายจ่ายต่อไปก็ตัดได้ทางค่านการไปรษณีย์โทรเลขซึ่งกรมพระ

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/3 บันทึกนายฮอลล์-แพตซ์ ถึงพระยาโกมารกุลฯ, 9 ตุลาคม พ.ศ. 2474.



กำแพงเพชรฯ ทรงเห็นว่าควรเตรียมการในปีหน้าจะดีกว่าตัดในปลายปี<sup>1</sup> เพราะเหลือ  
เวลาน้อย

กระทรวงกลาโหมตัดรายจ่ายได้ 200,000 บาท

กระทรวงยุติธรรมตัดรายจ่ายจากเงินเหลือจากเงินเดือนและการจรได้ประมาณ  
30,000 บาท โดยไม่ปลดข้าราชการออก

กระทรวงเกษตรฯ ตัดรายจ่ายได้ 215,369 บาท

กรมราชเลขาธิการตัดรายจ่ายได้ 6,000 บาท

ราชบัณฑิตยสภาฯ ไม่สามารถตัดรายจ่ายได้เลยในปลายปี<sup>1</sup> เพราะการเงินถึง  
ครัยคอยู่แล้ว และเงินสำหรับบัณฑิตยราชสภามีลักษณะแตกต่างจากกระทรวงอื่น ๆ คือเป็น  
เงินอุดหนุน

กระทรวงคลังฯ สามารถตัดรายจ่ายได้ 152,000 บาท หากไม่ปลดข้าราชการ

รายการตัดรายจ่ายในปลาย พ.ศ. 2474 นี้ เป็นการเสนอจำนวนที่แต่ละ  
กระทรวงจะสามารถตัดได้อย่างหยาบ ๆ ซึ่งรวมได้ไม่ถึง 2 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม  
พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่าแม้ว่าสมควรจะตัดรายจ่ายให้มากที่สุด แต่ไม่สมควรที่จะตัด  
รายจ่ายโดยการปลดข้าราชการออกในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ เพราะข้าราชการที่ถูกปลด  
จะได้รับคำสั่งก่อนเพียงห้าวันเท่านั้น และถ้ารัฐบาลปลดข้าราชการออกในวันที่ 1 กุมภาพันธ์  
และปลดออกอีกในต้นปีหน้าด้วยก็จะทำให้เกิดความรู้สึกว่าปลดติดต่อกัน จึงเห็นว่าควรปลด  
ในคราวเดียวกันคือ ปลดในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2474 และควรออกคำสั่งให้ข้าราชการ  
ที่ถูกปลดทราบล่วงหน้าเป็นเวลาหนึ่งเดือนเพื่อจะได้มีเวลาเตรียมตัว สมเด็จพระนคร  
สวรรค์ฯ ก็ทรงเห็นคววว่าควรเตรียมการไว้ล่วงหน้าเพื่อปลดข้าราชการออกในเดือนเมษายน  
พ.ศ. 2475<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 รายงานเสนาคณะสภาที่ 55/2474, 25 มกราคม

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรกเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เสนอตัวเลขและรายการละเอียดงบประมาณของกระทรวงทบวงการต่าง ๆ ที่จะตัดในปลาย พ.ศ. 2474 ให้อนุกรรมการเสนาบดีสภาตรวจปรับงบประมาณแผ่นดินพิจารณาตลอดจนคำวิเปลี่ยนโครงการตัดรายจ่ายสำหรับ พ.ศ. 2475 และเสนอโครงการนี้ต่ออนุกรรมการเพื่อแจ้งให้ข้าราชการที่จะถูกปลดทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งเดือน<sup>1</sup>

เนื่องจากเรื่องฐานะการเงินของประเทศเป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงมีพระราชดำริว่ารัฐบาลควรมีแถลงการณ์ของรัฐบาลให้ประชาชนทราบโดยไม่ต้องแถลงการณ์ละเอียดนัก พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่ารัฐบาลสามารถจะทำเช่นนั้นได้ แต่ก็คงไม่เป็นที่พอใจของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งต้องการทราบรายละเอียดมากกว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องแจ้งรายละเอียดให้แก่พวกหนังสือพิมพ์ แต่ก็ควรให้ประชาชนทราบเหตุผลในเรื่องการเงินบ้าง เช่นชี้แจงความจำเป็นที่จะต้องตัดรายจ่ายโดยวิธีปลดข้าราชการ รัฐบาลควรออกเป็นแถลงการณ์อย่างเปิดเผยในรัฐสภา เช่นประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้ ข้อสำคัญคือ ต้องให้ประชาชนในกรุงเทพฯ ที่มีความรู้รอบรู้เข้าใจเหตุผลที่รัฐบาลต้องทำเช่นนั้น เพราะผู้ที่มีความรู้รอบรู้มักจะพูดมากซึ่งเป็นผลเสียแก่รัฐบาลเพราะชักจูงผู้อื่นให้เข้าใจผิด การให้ประชาชนทราบฐานะการเงินของประเทศ ย่อมทำให้เกิดประโยชน์ในด้านความเข้าใจดีขึ้นบ้าง นอกจากนั้นเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ก็ควรอธิบายให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยทราบเรื่องการเงินด้วย<sup>2</sup> ดังนั้นในโอกาสที่เสนาบดีกระทรวง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 หนังสือเจ้าพระยามหิธรถึงเสนาบดีทุกกระทรวง, ราชบัณฑิตยสภา, คลังข้างที่เว่นพระคลังสมบัติ, 30 มกราคม พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 55/2474, 25 มกราคม 2474.

กลาโหมทรงประชุมนายทหารเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้มีพระราชดำรัสแก่นายทหารถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องตัดทอนรายจ่าย  
ว่า

"แต่ถ้าวาดถึงความลำบากที่เป็นมาแล้ว ข้าพเจ้าอยากจะว่าพวกข้าราชการและพวก  
พ่อค้ามันไ้รับความลำบากกว่าข้าราชการ พวกนั้นถูกกดขี่มาแล้วถูกตัดเงินเดือน  
มาแล้วทั้งสิ้น ไ้เคยที่ค้าขายไม่ไ้ ราคายของก็ตก พวกค้าขายและพวกชาวนาถูก  
ลดรายไ้ลดลงกว่าราชการถูกอยู่เป็นกายเป็นกอง แม่พวกเศรษฐีเองที่เห็นว่ามี  
ทรัพย์สินก็ถูกลดถูกตัดค้ค่า เช่น พวกเจ้าของนาไ้ถูกเก็บภาษี และไ้ค้ค่าเช่านาอ  
ลง จะว่าสมายที่ไ้ยากไ้ไมไ้... ส่วนข้าราชการนั้นถูกตัดเฉพาะชั้นสูง ชั้นต่ำ  
ไม่ถูกตัดเลย ถ้าจะเปรียบกับพวกนั้นแล้ว ข้าพเจ้าอยากจะกล่าว่าราชการ  
กลับจะไ้เงินเดือนขึ้นเพราะของถูกลง และอาหารการกินก็ถูกลงเท่าตัว เท่า  
กับไ้เพิ่มเงินเดือนเท่าตัว เพราะซื้อของไ้ไ้มากขึ้น... เท่าที่เป็นมาแล้วราชการ  
ยังสมายมาก เป็นชั้นที่ไ้รับความลำบากที่หลังคนอื่นหมด คนอื่นถูกตัดมาหมด  
แล้วจึงไ้มาถึง, แต่ในตอนนี้เป็นการจำเป็นที่จะต้องตัดทอน... ไ้ช่วยกันแบ่ง  
ความลำบากไปทั้งบ้านทั้งเมืองหวังใจว่าจะช่วยกันรู้สึกอกทน เมื่อจำเป็นแล้วก็  
ต้องลำบากหวังจะทนเอาบาง"<sup>1</sup>

เมื่อรัฐบาลต้องประสบความยุ่งยากในการท่างประมาณ พ.ศ. 2475 พระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงได้ทรงพิจารณาตั้งอนุกรรมการเสนาบดีขึ้น โดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรม  
พระนครสวรรค์ฯ เป็นประธาน มีนายกลสภาการคลัง เสนาบดีกระทรวงคลังฯ เสนาบดีกระทรวง  
พาณิชย์และคมนาคม และเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศเป็นอนุกรรมการ ไ้มีหน้าที่  
เตรียมการจัดงบประมาณให้เข้าสู่คุณภาพไ้โดยการตัดทอนรายจ่ายและหาวิธีเพิ่มรายไ้ตาม  
วิธีภาษีอากรปัจจุบันและภาษีอากรชนิดใหม่

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 สำเนาพระราชดำรัสพระราชทานแก่ที่ชุมนุมนาย  
ทหารชั้นผู้ใหญ่ ณ. กระทรวงกลาโหม, วันที่ 5 กุมภาพันธ์

อนุกรรมการไต่พิจารณาปัญหาคว่น 2 ปัญหาคือ การตัดรายจ่ายและหาวิธีเพิ่ม  
ภาษีสำหรับ พ.ศ. 2474 และปัญหาการปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475

กิจการแรกที่อนุกรรมการปฏิบัติคือ สอบสวนจำนวนเงินขาดใน พ.ศ. 2474 ให้  
ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด จากงบประมาณรายได้ 94,808,713 บาท และรายจ่าย  
94,346,979 บาท ปรากฏว่าภายในระยะเวลาเพียงครึ่งปีแรก รายได้จริงต่ำกว่าที่  
ประมาณไว้ถึง 21.17 % ดังนั้นแม้จะไม่จ่ายเงินเกินงบประมาณก็จะมีเงินขาดถึง 18  
ล้านบาท อนุกรรมการจึงหาทางเพิ่มรายได้โดยแก้ไขอัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้น และ  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติอัตราภาษีศุลกากรแก้ไขฉบับใหม่ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2474  
ซึ่งอนุกรรมการหวังว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกราว 2 ล้านบาท จำนวนเงินขาดจึงลดลงเหลือ  
เพียง 16 ล้านบาท

ส่วนทางคานรายจ่ายอนุกรรมการได้ลดรายจ่ายจากเงินเคื่อนที่จะเหลือจ่าย ค่า  
ใช้สอยและการจร รวมทั้งสิ้น 3,199,120 บาท มีรายการละเอียดดังนี้

กระทรวง	งบประมาณ พ.ศ. 2474	จำนวนเปอร์เซ็นต์ที่ตัด
มหาดไทย	19,173,556	4.02
กลาโหม	10,326,000	4.05
แผนที่	568,765	6.58
อากาศยาน	2,300,000	4.87
ยุติธรรม	2,997,892	4.27
ธรรมการ	3,812,317	5.37
เกษตรราชการ	4,137,718	11.51
ทหารเรือ	4,545,000	1.08
อุทกศาสตร์	210,000	----
ต่างประเทศ	1,249,212	0.80
ราชเลขาธิการ	311,711	4.02
คลัง	7,345,743	6.53
พาณิชย์	9,261,730	5.51
รวม	65,239,644	4.90

กระทรวงเกษตรธิการได้หักทวงว่ามีรายจ่ายที่มีสัญญาผูกมัดไว้แล้ว 1 ราย  
ทางกรมป่าไม้จำเป็นต้องทำการสำรวจจำนวนไม้สักและทองไซคาไรจ่าย 68,000 บาท  
รัฐบาลจึงต้องกันเงินจำนวนนี้ไว้ให้ ยอดจำนวนเงินจึงคงเหลือ 3,131,120 บาท<sup>1</sup>

จำนวนเงินขาดยังคงเหลืออีก 13 ล้านบาทซึ่งอนุกรรมการคาดว่ารายได้ใน  
พ.ศ. 2475 จะลดลงกว่า พ.ศ. 2474 เป็นจำนวนมาก การปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475  
จึงเป็นงานที่น้ำหนักไ้มาของรัฐบาล

การลดรายจ่ายของอนุกรรมการนี้เป็นการสงวนเงินมากกว่าเป็นการตัดรอน  
นายฮอลล์-แพตช์มีความเห็นว่าผลงานของอนุกรรมการซึ่งลงมติในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.  
2474 ให้ตัดรายจ่ายสำหรับ พ.ศ. 2474 ลงประมาณ 3 ล้านบาทยังไม่เป็นการพอเพียง  
นอกจากนี้ก็ยังไม่ได้ตกลงที่จะตัดรายจ่าย พ.ศ. 2475 เลย ซึ่งนายฮอลล์-แพตช์ เห็น  
ว่ารัฐบาลควรจะทำการตัดรอนเสียตั้งแต่ พ.ศ. 2474 เลยทีเดียว<sup>2</sup> แต่อนุกรรมการเห็น  
ว่าไม่ควรตัดรายจ่ายมากนัก เพราะเหลือเวลาน้อยข้าราชการอาจเตรียมตัวไม่ทัน<sup>3</sup> สำหรับ  
การเก็บภาษีใหม่ที่จะเก็บใน พ.ศ. 2474 อนุกรรมการไม่มีข้อเสนอ รัฐบาลได้แต่งตั้ง  
อนุกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องภาษีใหม่สำหรับ พ.ศ. 2474 และพ.ศ.  
2475 ประกอบด้วยหม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย นายไจลส์ นายวอร์มิง นายสตีเวนส์และนาย  
คริสเตียนเสน แต่อนุกรรมการชุดนี้ก็ยังมีโคลงมือปฏิบัติงานเลย

นายฮอลล์-แพตช์ได้เสนอให้อนุกรรมการตรวจงบประมาณ พ.ศ. 2474 ใหม่

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.3/2 สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทูลเกล้าถวายพระ  
บาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> Hall-Patch. Memorandum, Dec 17<sup>th</sup>, 1931 (ร. 7 ค 14/4) หจช.

<sup>3</sup> สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ. อ้างแล้ว.

อีกครั้งหนึ่ง เพื่อคัดถอนรายจ่ายลงลึกให้ได้ รัฐบาลจะต้องเข้มงวดกวดขันการใช้จ่ายยิ่งขึ้น กล่าวคือ

"...ห้ามการก่อสร้างใหม่ ๆ ทั้งหมดตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป และจะต้องพิจารณาสัญญาที่กำลังดำเนินอยู่ทั้งหมดว่าจะลดหรือลดลงได้โดยไม่ต้องเสียค่าเสียหายมากเกินไปเกินกว่าเงินที่จะประหยัดไว้ได้ ห้ามรายจ่ายอื่นใดทั้งหมดนอกจากเงินเคื้อนุ กองตรวจตรารายจ่ายทุกรายการว่าจะประหยัดเงินลงได้อีกเพียงใด และต้องให้คนที่เกิดความทองการ ออกใหม่มากที่สุดที่จะทำได้โดยทันที กิจกรรมใด ๆ ของรัฐบาลที่ไม่จำเป็นให้ถือว่าเป็นสิ่งฟุ่มเฟือยควรยกเลิกโดยไม่มีข้อขัดแย้ง รัฐบาลควรดำเนินการ โดยทันทีภายในวันที่ 31 ธันวาคม"<sup>1</sup>

งบประมาณ พ.ศ. 2475 ตามที่กรมบัญชีกลางคาดหมายไว้มีรายการดังนี้คือ

รายได้	71,000,000
รายจ่ายที่รัฐบาลจำเป็นต้องจ่าย	
เงินขาด พ.ศ. 2474	13,000,000
ดอกเบี้ยและเงินไต่หนี้	9,700,000
บ้านานู	5,000,000
เงินลงทุน	3,000,000
รายจ่ายนอกเหนือจากกล่าวแล้ว	2,400,000
รายจ่ายอื่น ๆ และเงินเหลือไว้กันขาด	2,300,000
รวม	35,400,000
เงินคงเหลือ	35,600,000
เงินทูลเกล้าฯ ถวายและรายจ่ายพิเศษ 9.5 ล้านบาท	
ลดลงเหลือ	4,800,000
เงินคงเหลือ	30,800,000

<sup>1</sup> Hall-Patch. Memorandum. Dec 17<sup>th</sup>, 1931. Ibid.

ตามงบประมาณของกรมบัญชีกลางนี้ รัฐบาลมีเงินค่าใช้จ่ายในการปกครองเพียง 30,800,000 บาทเท่านั้น นายฮอลล์-แพตซ์ โคเสนอให้รัฐบาลตรวจตรางบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ โดยใช้ตัวเลขนี้เป็นเกณฑ์ ทั้ง ๆ ที่นายฮอลล์-แพตซ์เองคาดว่าจำนวนเงินที่เหลือเพื่อใช้จ่ายในการปกครองจะมีจำนวนเพียง 33.2 ล้านบาท นายฮอลล์-แพตซ์เห็นว่าจะอาจจะต้องตัดงบประมาณลงมากถึง 50 % รัฐบาลจึงไม่ควรอนุญาตงบประมาณเพิ่มเติมอีกเลย ตลอดจนถึงห้ามย้ายเงินในงบประมาณประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่งโดยไม่มีรับอนุญาตจากกระทรวงพระคลังฯ ไม่ว่าจะอ้างสาเหตุใด ๆ ก็ตาม<sup>1</sup>

กระทรวงพาณิชย์ฯ เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลควรจะต้องกระทำก่อนการตัดรายจ่ายรวมทั้งการเก็บภาษีใหม่ให้โดนลคือ จะต้องพยายามจัดงบประมาณ พ.ศ. 2474 และ พ.ศ. 2475 ให้เรียบร้อย สำหรับงบประมาณ พ.ศ. 2474 ซึ่งมีเงินขาด 13 ล้านบาทนั้น กระทรวงพาณิชย์โคเสนอวิธีแก้ไขเงินขาดจำนวนนี้ กล่าวคือเงินสำรองที่รัฐบาลเก็บรวบรวมไว้สำหรับใช้หนี้จำนวน 3,376,095 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือคิดเป็น 27,000,000 บาทนั้น แม้ว่าจะตัดพันธบัตรไทยจำนวนเงินประมาณ 8,500,000 บาท หนี้รายดอกเบี้ย 7 % แล้ว ก็อาจจะนำเงินจำนวนนี้ไปทดแทนเงินขาดในงบประมาณ พ.ศ. 2474 ได้ตามความเห็นของกระทรวงพาณิชย์

เงินสำรองเป็นเงินที่เก็บรวบรวมไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน ดังนั้นการที่รัฐบาลจะนำเงินสำรองมาใช้เงินขาด ไม่น่าจะเป็นการเสียหายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยังสามารถใช่วิธีอื่น ๆ ประกอบด้วยได้แก่ การตัดรายจ่าย การเก็บภาษีใหม่ และการกู้เงิน โดยไม่ต้องยกเงินขาดไปปีหน้า<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Hall-Patch. Memorandum. Dec 17<sup>th</sup>, 1931. Ibid.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4

กระทรวงพาณิชย์ ได้แนะนำให้รัฐบาลดำเนินมาตรการสำหรับ พ.ศ. 2474 โดยการนำเงินสำรองมาใช้ทดแทนเงินขาด พ.ศ. 2474 โดยไม่ยกเงินขาดไปปีหน้า พยายามประหยัดให้มากที่สุดที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องทำตามข้อตกลงของอนุกรรมการเศรษฐกิจของเสนาบดีสภา (Economy Sub-Committee of the Cabinet) และหารายได้เพิ่มจากการภาษีที่จะเรียกเก็บได้ทันทีและจากโครงการภาษีในปัจจุบัน ส่วน พ.ศ. 2475 กระทรวงพาณิชย์ได้แนะนำให้รัฐบาลชำระรายจ่ายอย่างรุนแรงโดยไม่ให้การปกครองเป็นอันตราย เพิ่มภาษีและค่าธรรมเนียมเก็บภาษีใหม่เพื่อทดแทนเงินขาด แยกเงินลงทุนจากงบประมาณและหาเงินมาใช้ในการลงทุนโดยการกู้เงินภายในประเทศ

การที่กระทรวงพาณิชย์ เสนอให้ใช้ทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องและกึ่งสภาพคล่อง (Liquid and Semi-liquid assets) ในแผนกเงินสำหรับใช้หนี้ทดแทนเงินขาด พ.ศ. 2474 นั้น นายฮอลล์-แพตช์ไม่เห็นด้วย กรมบัญชีกลางได้ประมาณว่าเงินขาดจะมีจำนวนอย่างน้อย 13 ล้านบาท โดยคาดว่ารัฐบาลจะเก็บรายได้ได้อย่างเต็มที่และจ่ายไม่เกินงบประมาณรายจ่าย ตามความเห็นส่วนตัวของนายฮอลล์-แพตช์แล้ว แม้รัฐบาลจะสามารถตัดเงินออกได้ 3 ล้านบาทก็ยังอาจมีเงินขาดอีกถึง 18 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์ได้ประมาณเงินทุนแผนกใช้หนี้ต่างประเทศซึ่งจะนำไปชดเชยเงินขาดเป็นจำนวนมากเกินไป โดยคิดจำนวนทุนแผนกใช้หนี้ต่างประเทศ เมื่อยกพันธบัตรไทยออกแล้วมีจำนวน 18,500,000 บาท นายฮอลล์-แพตช์ได้ประมาณว่าเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน เงินจำนวนนี้ลดลงเหลือ 16,173,635 บาท ทั้งนี้โดยคิดอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ 24 ธันวาคม ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายนเป็นต้นมา เงินจำนวนนี้ได้ลดลงเป็นจำนวนมาก เพราะต้องนำไปใช้หนี้ปอนด์ที่ครบกำหนด และเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม เป็นต้นมาอัตราแลกเปลี่ยนได้ตกลง ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลก็กำลังจะต้องใช้หนี้เงินปอนด์ที่กำลังจะถึงกำหนดอีกด้วย เงินจำนวนนี้อาจจะไม่พอทดแทนเงินขาด พ.ศ. 2474 ก็ได้

<sup>1</sup> Hall-Patch. Notes by the F.A. on the Memorandum of the Ministry of Commerce dated January 3 rd., 1932, (ร 7 ค 14/4) หจช.



นอกจากการใช้เงินสำหรับใช้หนี้ไปทดแทนเงินขาดซึ่งกระทรวงพาณิชย์ฯ เห็นว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดแล้ว กระทรวงพาณิชย์ฯ ยังได้แนะนำให้รัฐบาลแก้ไขเงินขาดด้วยวิธีอื่น ๆ อีก 3 วิธีประกอบคือ การประหยัสดักรายจ่ายอย่างไม่เข้มงวดเกินไป การเพิ่มภาษีใหม่โดยไม่ให้ประชาชนเดือดร้อน และการกู้เงินจากภายในและภายนอกประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนและการพัฒนาประเทศ และยกเงินขาดไปปีหน้าอันเป็นวิธีที่กระทรวงพาณิชย์ฯ เห็นว่าไม่ควรทำเลย และใช้วิธีเหล่านี้ปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475

กระทรวงพาณิชย์ฯ และที่ปรึกษาการคลัง เห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นที่จะต้องตัดรายจ่ายในการปกครองใน พ.ศ. 2475 ความเห็นแตกต่างกันคือที่ปรึกษาการคลังต้องการให้ตัดรายจ่ายตามจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอนแล้ว แต่กระทรวงพาณิชย์ฯ ต้องการให้ตัดรายจ่ายต่อเมื่อได้ตรวจดูรายจ่ายทุกแผนกแล้ว และตัดเท่าที่จำเป็นโดยไม่ให้เกิดอันตรายในการปกครอง เพราะสำหรับประเทศไทยแล้วต้องคำนึงถึงความสงบภายในประเทศเป็นประการสำคัญ<sup>1</sup>

นายฮอลด์-แพตซ์ได้พิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ของกระทรวงพาณิชย์ฯ โดยละเอียดประการแรกคือ การตัดรายจ่ายซึ่งกระทรวงพาณิชย์ฯ เห็นว่าควรจะตัดรายจ่ายแต่พอไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนในการปกครอง ซึ่งนายฮอลด์-แพตซ์ไม่เห็นด้วยเลยเพราะเป็นไปได้ ไม่มีรัฐบาลใดสามารถใช้จ่ายได้เกินกว่ารายได้ของประเทศ และนายฮอลด์-แพตซ์ยังคงยืนยันว่าอาจจะต้องตัดมากถึง 50 % วิธีอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์ฯ แนะนำให้ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการตัดรายจ่ายอย่างรุนแรงได้แก่ การกู้เงินภายในเพื่อทำการลงทุนเป็นจำนวน 3 ล้านบาท นายฮอลด์-แพตซ์คิดว่ารัฐบาลไม่สามารถจะทำเช่นนั้นได้เพราะใช้เงินที่มีอยู่เกือบหมดแล้ว และไม่สามารถจะจัดการกู้เงินได้ทันในปีนี้ ส่วนการที่กระทรวงพาณิชย์ฯ คาดว่าจะมีรายได้นใหม่ ๆ มาบรรเทาการตัดรายจ่ายนั้น นายฮอลด์-แพตซ์ก็คิดว่าเป็นไปไม่ได้ก็เช่นกัน เพราะ

<sup>1</sup> Purachatra. Christiansen, Le May. Reply to the FA's Memorandum... Ibid.

รายได้ใหม่ ๆ เท่าที่คำนวณได้มีอยู่ในงบประมาณรายได้รวมเป็นจำนวน 71 ล้านบาทแล้ว ส่วนการเก็บภาษีใหม่ที่กระทรวงพาณิชย์ แนะนำให้ตั้งอยู่บนรากฐานที่จะไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนนั้น นายฮอลล์-แพตซ์เห็นว่าเหมาะแต่เฉพาะในเวลาปกติเท่านั้น แต่ในขณะที่รัฐบาลกำลังประสบกับปัญหาเงินขาดเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันเช่นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเก็บภาษีโดยด่วน

ในด้านการกู้เงินนั้น รัฐบาลไม่มีทางที่จะกู้เงินจากนอกประเทศได้เลยหากไม่สามารถปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 ได้จริง ๆ การกู้เงินภายในประเทศก็เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะรัฐบาลไม่สามารถหาเงินกู้ได้ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เองก็ได้ชี้แจงแล้วว่าประชาชนมีเงินเฉลี่ยคนละ 9 บาทเท่านั้น ส่วนสถานที่ตั้งราชการต่าง ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์แนะนำให้รัฐบาลกู้เงินได้ฝากเงินไว้กับกระทรวงพระคลัง เป็นส่วนใหญ่ซึ่งกระทรวงพระคลังฯ ก็ได้นำเงินเหล่านั้นออกใช้จ่ายบ้างแล้วหรือไม่ก็ฝากเป็นเงินตายไว้ที่ธนาคารสยามกัมมาจล หากจะให้สถานที่ตั้งราชการเหล่านั้นมีเงินให้รัฐบาลกู้ ก็จำเป็นต้องจ่ายเงินให้แก่สถานที่เหล่านั้นก่อน ซึ่งเป็นการก่อความยุ่งยากให้แก่รัฐบาลและธนาคารสยามกัมมาจล เงินที่มีอยู่ที่ธนาคารอื่นนอกเหนือจากธนาคารสยามกัมมาจลก็มีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนการที่กระทรวงพาณิชย์ฯ คาดว่าเงินทุนที่ส่งออกไปต่างประเทศอาจจะกลับมาเป็นทุนให้รัฐบาลกู้ได้นั้น นายฮอลล์-แพตซ์ก็ไม่เห็นด้วยเพราะเงินที่ธนาคารนำออกไปนอกประเทศนั้นมี 2 ประเภทคือ เงินที่ส่งออกไปตามคว้งจูงหมายต่าง ๆ เช่น เงินผลกำไร เงินออมของบริษัทและชาวต่างประเทศ เงินค่าสินค้าเข้าและเงินลงทุนในต่างประเทศ ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ เงินที่ส่งออกไปเนื่องจากประชาชนขาดความไว้วางใจในการเงินของประเทศไทย นายฮอลล์-แพตซ์จึงเชื่อแน่ว่าเหล่านี้จะไม่กลับมาสู่ประเทศไทยอีก สำหรับการกู้เงินภายในในตลาดเล็ก ๆ เช่น กรุงเทพฯ เป็นสิ่งที่อันตรายอย่างยิ่ง เพราะหากรัฐบาลจะออกพันธบัตรก็คงจะขายได้แต่ในตลาดกรุงเทพฯ ซึ่งแคบและไม่มีระเบียบการเงินที่ดีพอ ผลก็คือจะทำให้พันธบัตรเหล่านี้ตกอยู่แห่งละมาก ๆ และราคาขึ้น ๆ ลง ๆ มาก นอกจากนั้นหากจะมีการขายพันธบัตรก็เป็นที่น่าอนอนว่า รัฐบาลจะหาผู้ซื้อไม่ทันและราคา

ในตลาดก็จะตกทันที และทำให้ราคาพันธบัตรไทยในตลาดเงินต่างประเทศคือ ลอนดอนตกตามไปด้วย วิธีที่ดีที่สุดที่จะกู้เงินภายในประเทศได้คือ การออกพันธบัตรกระทรวงพระคลังฯ (Treasury Bonds) ชนิดอายุสั้นและต่ออายุได้ อย่างไรก็ตามนายฮอลล์-แพตช์ เห็นว่าไม่ควรกู้เงินอีกเลยเพราะการกู้เงินเป็นการเพิ่มเงินขาดขึ้นอีก และการแก้เงินขาดได้นั้นมีวิธีเดียวเท่านั้นคือ ตัดรายจ่ายให้เท่ากับรายได้ นายฮอลล์-แพตช์เห็นด้วยกับกระทรวงพาณิชย์ว่าเงินลงทุนควรเป็นเงินกู้ แต่ไม่เห็นด้วยที่กระทรวงพาณิชย์เสนอให้รัฐบาลจะตั้งงบประมาณเงินลงทุนใหม่ เพราะจะนำไปสู่ความยุ่งยากทางการเงิน<sup>1</sup>

กระทรวงพาณิชย์ ยังคงยืนยันให้เงินของสถานที่ตั้งราชการที่ฝากไว้กับกระทรวงพระคลังฯ โดยนำมาซื้อพันธบัตรเสียบ้าง พร้อมกันนั้นก็นำเงินอื่น ๆ นอกจากที่ฝากไว้กับที่ธนาคารสยามก็มาจดมาซื้อพันธบัตรด้วย และการที่รัฐบาลจะออกพันธบัตรเพื่อพัฒนาประเทศนั้น กระทรวงพาณิชย์ ก็มั่นใจว่าบริษัทต่างประเทศคงจะร่วมมือด้วย เงินลงทุนที่ส่งออกไปจากประเทศไทยซึ่งชาวไทยฝากไว้เป็นเงินบาทส่งออกไปหาผลประโยชน์ในต่างประเทศก็อาจถูกนำกลับมาลงทุนในประเทศได้ และไม่เห็นด้วยกับนายฮอลล์-แพตช์ว่า การกู้เงินเป็นการเพิ่มเงินขาดในงบประมาณ เพราะเงินกู้นี้นำมาใช้จ่ายในการลงทุน ไม่ได้นำมาใช้จ่ายในการปกครองเลย ซึ่งการกู้เงินในประเทศนี้ กระทรวงพาณิชย์ เห็นว่ารัฐบาลสามารถทำได้ใน พ.ศ. 2475 อย่างแน่นอน<sup>2</sup>

ขอแตกต่างระหว่างกระทรวงพาณิชย์ และที่ปรึกษาการคลังอยู่ที่ว่ากระทรวงพาณิชย์ ต้องการใช้เงินกันไว้ใช้หนี้ต่างประเทศส่วนหนึ่งทดแทนเงินขาด พ.ศ. 2474 แต่ที่ปรึกษาการคลังแนะนำให้รัฐบาลลดเงินขาดโดยการตัดรายจ่ายและเพิ่มภาษีทันที ส่วน

<sup>1</sup>Hall-Patch. Notes by the FA on the Memorandum...Ibid.

<sup>2</sup>Purachatra, Christiansen, L. C. May, Reply to the FA's Memorandum January 14<sup>th</sup> 1932 Ibid.

เงินกันไว้ใช้หนี้ต่างประเทศก็นำมาเพิ่มทุนสำรองขนมิตรให้แข็งแรง เพราะที่ปรึกษาการคลังเกรงว่าถ้ารัฐบาลทำตามที่กระทรวงพาณิชย์ฯ แนะนำแล้ว ในไม่ช้ารัฐบาลก็จะปราศจากเงินสำรอง ซึ่งที่ปรึกษาการคลังเห็นว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งในขณะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นนี้ และในระหว่างนี้ก็ยังไม่ได้นำเงินมาตัดรายจ่ายอย่างรุนแรง การเพิ่มภาษีก็ยังไม่เห็นผลใช้บังคับ ดังนั้นที่ปรึกษาการคลังจึงเห็นว่าตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2475 หากเกิดเหตุการณ์รุนแรงใด ๆ ขึ้น รัฐบาลก็จะไม่สามารถช่วยตัวเองได้เลย<sup>1</sup> ที่ปรึกษาการคลังจึงขอยื่นยันให้ตัดรายจ่ายและเพิ่มภาษีเพื่อลดจำนวนเงินที่จะขาด พ.ศ. 2474<sup>2</sup> เพิ่มกำลังเงินสำรองขนมิตรและปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 ส่วนเงินบำรุงประเทศนั้นจะมีได้ก็ต้องปรับบิให้ลงตัวเสียก่อน เพราะในขณะนี้รายจ่ายของการปกครอง (ยกเว้นเงินลงทุนและเงินบำรุงประเทศ) ก็มากกว่ารายได้ของรัฐบาลอยู่แล้ว

เนื่องจากความคิดเห็นในเรื่องปัญหาการเงินแตกต่างกันเป็น 2 ทาง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงจัดให้มีการประชุมพิเศษเรื่องการเงินในวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2474 ผู้ที่ร่วมเข้าประชุมคือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ อภิรัฐมนตรี สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ อภิรัฐมนตรี สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีฯ อภิรัฐมนตรี กรมพระกำแพงเพชรฯ อภิรัฐมนตรี, กรมหมื่นเทววงศ์ฯ อภิรัฐมนตรี, พระยาโกษาธิบดีมนตรี เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ, พระยาอินทรมนตรี, นายอาร์ บี สตีเวนส์ที่ปรึกษาการต่างประเทศ, นายอี แอล ฮอลล์-แพตช์ ที่ปรึกษาการคลังฯ, นาย อาร์ เอส เลอเมย์ ที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์ฯ, นายเอช คริสเตียนเสน ข้าหลวงใหญ่พาณิชย์และนายเลเวลล์<sup>2</sup> ที่ประชุมได้เห็นพ้องกันว่าฐานะการเงินของประเทศไทยไม่ดี และจะต้องทำงบประมาณ

<sup>1</sup> Hall-Patch. Notes by the FA on the Memorandum...Ibid.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 รายงานการประชุมพิเศษเรื่องการเงิน 20 มกราคม 2474.

พ.ศ. 2474 และ 2475 ให้ผู้ดูแลภาพโดยศักรายจ่ายและเงินภาษีอากร ที่ประชุมได้พิจารณา  
 ปัญหาจ่ายมากกว่ารายได้ใน พ.ศ. 2474 ซึ่งรัฐบาลก็ได้ตัดรายจ่ายลงไปบ้างแล้ว  
 และได้ปรึกษากันว่าควรจะตัดรายจ่ายลงไปอีกหรือไม่ และเมื่อได้ตัดลงแล้วจะนำเงิน  
 สำรองสำหรับใช้หนี้มาทดแทนเงินที่ยังขาดอยู่อีกตามความเห็นของกระทรวงพาณิชย์ฯ หรือ  
 ไม่ เพราะได้เห็นพ้องกันว่ากรยกเอาจำนวนเงินขาดไปไว้ในงบประมาณ พ.ศ. 2475  
 เป็นสิ่งซึ่งไม่บังควร อย่างไรก็ตามกระทรวงพาณิชย์ฯและที่ปรึกษาการคลังก็ได้ตกลงที่จะ  
 ประนีประนอมกัน ในเรื่องนี้นายฮอลล์-แพตซ์เห็นว่าหากรัฐบาลได้ทำการตัดทอนรายจ่าย  
 ก่อนหน้านี้อาจจะไม่เป็นการยากเกินไป แต่รัฐบาลเริ่มคิดตัดทอนรายจ่ายในขณะที่เหลือเวลา  
 อีกเพียง 2 เดือนเท่านั้น จึงไม่สามารถจะตัดรายจ่ายได้มากนัก อย่างไรก็ตามรัฐบาล  
 ควรพยายามคิดใหม่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ปัญหาที่สำคัญ 2 ประการที่รัฐบาลกำลังเผชิญ  
 อยู่คือ ปัญหาเงินขาด พ.ศ. 2474 และการปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 ซึ่งปัญหาทั้ง  
 2 นี้เกี่ยวข้องกับอย่างมาก

ปัญหาเงินขาด พ.ศ. 2474 นั้น นายฮอลล์-แพตซ์ ได้ประมาณไว้อย่างต่ำ  
 ที่สุดประมาณ 13 ล้านบาทและอย่างสูงที่สุด 18 ล้านบาท ซึ่งถ้าคิดเพียงปานกลางก็จะ  
 ประมาณ 15 ล้านบาท นายฮอลล์-แพตซ์เสนอให้รัฐบาลออกธนบัตรเป็นจำนวน 10 ล้าน  
 บาทโดยใช้เนื้อเงินของเงินเหรียญบาทที่มีอยู่เป็นเงินสำรองธนบัตร โดยกระทำก่อนวัน  
 ที่ 31 มีนาคม ซึ่งลดจำนวนเงินขาดลงเหลือเพียง 5 ล้านบาท และรัฐบาลก็ยังสามารถ  
 ลดได้อีกเล็กน้อยโดยการตัดรายจ่ายและเพิ่มภาษี เงินขาดก็จะเหลือเป็นจำนวนที่พอจะ  
 จัดการได้และควรยกไปขึ้นงบประมาณ พ.ศ. 2475 ในขณะเดียวกันรัฐบาลควรนำเงิน  
 พุนสำหรับใช้หนี้ (Debt Redemption fund) บางส่วนซึ่งเป็นเงินที่มีสภาพคล่องและ  
 สามารถถอนได้โดยเร็วมาซื้อทองคำแท่งและถือเป็นทุนสำรอง โดยมีข้อบังคับว่าเงินทุน  
 สำรองพิเศษนี้จะไม่ใช่เลยถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับการ  
 ตัดรายจ่ายให้เท่ารายได้โดยเร็วที่สุดเพื่อปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 ให้ลงตัว เพราะ  
 รายได้ใน พ.ศ. 2475 อาจจะตกต่ำอย่างมาก และรายรับจากภาษีใหม่ ๆ ยังเป็นปัญหา

อยู่ หากรัฐบาลรีบดำเนินการแล้ว นอกจากจำนวนเงินขาดจะลดลงแล้ว รัฐบาลก็คงจะมี  
ทุนสำรองอีกเพื่อป้องกันความยุ่งยากในปลาย พ.ศ. 2475 นอกจากนั้นทุนสำรองเงินตรา  
ก็จะแข็งแรง ไม่ตองเกรงกลัวความยุ่งยากอันจะเกิดจากเงินเพื่อ ทำให้ประเทศไทยมี  
เครดิตและสามารถกู้เงินเพื่อพัฒนาประเทศได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ<sup>1</sup>

กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงเห็นว่า ข้อเสนอของนายฮอลล์-แพตช์ นี้พอจะ  
ทรงยอมรับได้ แต่ทรงเห็นข้อเสี่ยวาราคาโลหะเงินไม่คงที่ กระทรวงพาณิชย์ เห็นว่า  
ควรนำเงินทุนสำหรับใช้หนี้มาชดเชยเงินที่ยังขาดอยู่ ประการที่ 2 กระทรวงพาณิชย์  
ได้แนะนำให้ใช้โลหะเงินซึ่งมีสำรองอยู่ในเวลานี้ เช่นเดียวกับความเห็นของนายฮอลล์-  
แพตช์ ส่วนประการที่ 3 กระทรวงพาณิชย์เห็นด้วยในเรื่องออกพันธบัตรเงินกู้ภายใน  
ประเทศ แต่ควรให้พันธบัตรเงินกู้มีราคาไม่สูงเกินไป การที่นายฮอลล์-แพตช์แนะนำให้  
ใช้โลหะเงินที่มีอยู่เพื่อชดเชยเงินที่ขาดก็นับว่าเป็นการดี แต่ทรงเห็นว่าถ้าจำเป็นจริง ๆ  
ไม่ควรยกจำนวนเงินที่ขาดไปขึ้นงบประมาณ พ.ศ. 2475 มากกว่า 3 ล้านบาท และจะ  
เป็นการดียิ่งถ้าจะไม่ต้องยกไปเลย ส่วนการที่จะขายหลักทรัพย์ในกองทุนซึ่งมีไว้สำหรับ  
ใช้หนี้นั้น ควรขายเป็นทองคำแท่งหรือเป็นเงินตราซึ่งเทียบเท่ากับทองคำ อยางไรก็ดีไม่ควร  
เอาเงินทุนสำรองไปเก็บเป็นเงินสด นายคริสเตียนเสนยอมตกลงในข้อที่จะใช้โลหะเงิน  
เป็นประกันในการออกพันธบัตรเป็นจำนวน 10 ล้านบาท แต่เห็นว่าที่ยังขาดอยู่อีก 5 ล้าน  
บาทนั้นไม่ควรยกไปในงบประมาณปีหน้า ควรจะนำเงินทุนสำรองสำหรับใช้หนี้มาชดเชย  
ทั้งหมด ส่วนงบประมาณ พ.ศ. 2475 นั้น ควรจะทำให้เข้าสู่คุณภาพโดยเร็วที่สุดที่จะทำ  
ได้ เพื่อเป็นการรักษาชื่อเสียงของประเทศและเป็นการเตรียมตัวหากรัฐบาลจำเป็นต้อง  
ต้องลดค่าเงินบาท นายเลอเมย์เห็นว่าไม่ควรยกเงินขาด พ.ศ. 2474 ไปไว้ยังงบ  
ประมาณปีหน้า เพราะการทางงบประมาณสำหรับ พ.ศ. 2475 ให้สู่คุณภาพโดยไม่รวมราย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 Hall-Patch. Hall-Patch's Notes  
Meeting January 20<sup>th</sup>, 1932.

จ่ายใน พ.ศ. 2474 ก็เป็นการยากพออยู่แล้ว ชานาในเวลานี้ชายข้าวได้ประมาณเพียงครึ่งหนึ่งของแตกอนเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาว่ารัฐบาลจะทำงานประมาณ พ.ศ. 2475 ให้สุดสภาพได้หรือไม่ จึงเห็นว่รัฐบาลควรเอาทุนสำรองมาชดเชยเงินขาด พ.ศ. 2474 ได้ถ้าเงินขาดมีจำนวนไม่มากนัก

พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่าในระหว่างที่กำลังพิจารณางบประมาณ พ.ศ. 2475 นั้น รัฐบาลควรคิดตัดรายจ่าย พ.ศ. 2474 คุ้ม และถ้าปรากฏว่าเงินขาดใน พ.ศ. 2474 มีไม่มากนัก ก็สามารถยกไปในงบประมาณ พ.ศ. 2475 แต่ถ้ามีจำนวนเงินขาดมากก็ไม่ควรยกไป พระยาโกมารกุลฯ เสนอให้ที่ประชุมตกลงเรื่องออกธนบัตร 10 ล้านโดยเอาเนื้อเงินที่มีอยู่เป็นประกันซึ่งที่ประชุมก็เห็นสมควร

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำรัสถามนายฮอลด์-แพตซ์ว่า จะยอมตกลงหรือไม่หากรัฐบาลตัดทอนรายจ่าย พ.ศ. 2474 ให้มากที่สุดที่จะทำได้แล้ว ส่วนเงินที่ยังขาดอยู่ก็จะใช้เงินสำรองชดเชย นายฮอลด์-แพตซ์ยังไม่แน่ใจว่าการที่จะใช้ทุนสำรองจะเป็นการสมควร เพราะยังไม่ทราบแน่ชัดว่าการเงินใน พ.ศ. 2475 จะเป็นอย่างไร จึงเห็นว่รัฐบาลควรมีทุนสำรองไว้ให้เต็มที่ ส่วนเงินขาดนั้นหากยกไปไว้ในงบประมาณ พ.ศ. 2475 รายจ่ายในปีนั้นก็เพิ่มขึ้น และรัฐบาลก็จำเป็นต้องตัดรายจ่ายอื่น ๆ ลงอีก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าถ้าตัดมากเกินไป อาจถึงเขตที่เป็นอันตรายแก่การปกครองได้ ข้อนี้ นายฮอลด์-แพตซ์ก็เห็นด้วย และคิดว่าถ้าต้องตัดรายจ่ายถึง 15 ล้านบาทก็อาจเป็นอันตรายได้ แต่ถ้าต้องตัดอีกเพียง 5 ล้านบาทใน พ.ศ. 2475 ก็คงจะไม่เป็นอันตราย

พระยาอินทรมนตรี เห็นว่าก่อนที่จะตัดสินใจขออนุญาตเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะต้องทราบเสียก่อนว่า งบประมาณ พ.ศ. 2475 เป็นอย่างไร ส่วนใน พ.ศ. 2474 ก็เช่นเดียวกันจำนวนเงินขาดอาจมากถึง 22 ล้านก็ได้ การเก็บภาษีใหม่ใน พ.ศ. 2475 ก็เป็นเพียงการทดลองเท่านั้น แต่ตามหลักการแล้วรัฐบาลไม่ควรยกเงินขาดไปปีหน้า วิธีที่จะนำเงินสำรองมาใช้ขึ้นเป็นปัญหาของคลังอย่างแท้จริง

เรื่องทุนสำรองสำหรับใช้หนี้ นายฮอลด์-แพทซ์ ได้เสนอให้รัฐบาลรับนำบางส่วนที่ถอนได้ไปซื้อทองคำเสียโดยเร็ว เพราะเงินปอนด์อาจขึ้นหรือลงก็ได้แต่มีแนวโน้มที่จะลดลงมากกว่า นายคริสเตียน เสนอมีความเห็นขัดแย้งกับนายฮอลด์-แพทซ์ในเรื่องนี้ และเห็นควรเก็บไว้เป็นปอนด์หรือโอนเงินรายนี้ไปเก็บเป็นเงินตราที่อาจจะใช้ได้โดยทันที ส่วนกรมพระกำแหงเพชรไม่ทรงขัดข้องไม่ว่าจะโอนเงินจำนวนนั้นเป็นทองหรือเงินในมาตราที่เทียบเท่ากับทอง เพราะการใช้ทองคำหรือการซื้อสเตอร์ลิง เป็นการเสี่ยงทั้งสองอย่าง นายเดอเมย์เห็นว่าปัญหาคือการใช้สเตอร์ลิงกับทองคำนั้นอย่างไรจะดีกว่ากัน ในขณะที่รัฐบาลพอจะทราบบ้างเล็กน้อยว่าเงินปอนด์ก็มีเสถียรภาพเพียงใด แต่รัฐบาลไม่สามารถคาดหมายได้เลยว่าค่าของทองคำจะขึ้นลงเพียงใด ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังอาจจำเป็นต้องตัดสินใจในภายหน้าว่าจะเทียบเงินตราของไทยกับเงินสเตอร์ลิงดีหรือไม่ เนื่องจากการค้าขายของประเทศเกี่ยวข้องกับเงินสเตอร์ลิงมาก รัฐบาลอาจจะต้องกลับไปหาเงินปอนด์อีก ซึ่งถ้าเหตุการณ์เป็นเช่นนั้นแล้วรัฐบาลจะต้องขาดทุนในการเปลี่ยนทองคำกลับเป็นเงินปอนด์อีก นายเดอเมย์จึงเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรจะละทิ้งเงินปอนด์เสียทีเดียว นายเดอเวส์ก็ให้ความเห็นว่าทองคำคงจะไม่ลงราคามากนัก ในระหว่างสองปีข้างหน้า การซื้อทองคำอาจจะมีอันตรายบ้าง แต่การทิ้งทุนไว้เป็นเงินปอนด์เสียหายมากกว่า ดังนั้นแม้การซื้อทองคำจะต้องขาดทุนไปบ้างก็ควรถือเป็นค่าประกันภัย นายเดอเวส์ก็เห็นว่าในขณะนี้ไม่มีเงินตราชาติใดนับได้ว่ามีราคาคงที่ สำหรับนายฮอลด์-แพทซ์นั้น แม้เห็นว่าการซื้อสเตอร์ลิงและทองคำเป็นการจะเป็นการเสี่ยงแต่ก็มั่นใจว่ารัฐบาลควรซื้อทองคำมากกว่า เพราะโลกใช้ทองคำเป็นมาตรฐานมาเป็นเวลากว่า 1900 ปีแล้ว ทองคำเป็นวัตถุที่มีค่าแน่นอนกว่าวัตถุอื่น ถ้ารัฐบาลยังกฤษฎากำหนดราคาเงินปอนด์ที่แน่นอนแล้ว ในเวลานี้รัฐบาลก็ควรที่จะหันกลับไปหาเงินปอนด์ทันที แต่ในขณะที่รัฐบาลอังกฤษยังไม่กำหนดค่าเงินปอนด์และยังไม่มีเงินตราของประเทศใดมีราคาแน่นอน รัฐบาลก็ควรที่จะซื้อทองคำไว้ก่อน

เรื่องการกู้เงินภายในประเทศ กรมพระกำแหงเพชรฯ ได้ทรงปรึกษากับนายฮอลด์-แพทซ์และลงความเห็นว่รัฐบาลอาจออกพันธบัตรเงินกู้ระยะสั้นของกระทรวงพระ



คลัง (short term treasury bond) ทรงเห็นว่าการตั้งราคาพันธบัตรสูงไปจะทำให้ไม่สามารถขายพันธบัตรได้หมด นายฮอลล์-แพตซ์เห็นด้วยกับหลักการในการออกใบกู้ภายในประเทศ แต่ก็เกรงว่าจะได้รับเงินเพียงจำนวนน้อย สำหรับรายจ่ายการลงทุนนั้น นายฮอลล์-แพตซ์ เห็นว่าไม่ควรใส่ไว้ในงบประมาณ พ.ศ. 2475 การลงทุนในการพัฒนาควรใช้เงินที่อาจกู้ได้ภายในประเทศหรือนอกประเทศเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็ควรตัดรายจ่ายให้สมควรกับทรัพยากรที่มีอยู่ สำหรับการตัดรายจ่ายนั้น กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงเห็นว่ามียาจ่ายบางอย่างซึ่งอาจให้ผลประโยชน์ในระยะเวลานานรวดเร็ว การตัดรายจ่ายประเภทนี้ ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศเสียไป รัฐบาลควรพิจารณาการจ่ายเป็นราย ๆ ไป และไม่ควรตัดรายจ่ายมากจนไม่สามารถพัฒนาประเทศได้ อย่างไรก็ตามกระทรวงพระคลังฯ ก็เห็นว่ารัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดรายจ่ายลงอีก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ส่งหนังสือเวียนถึงเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ว่า ถึงเวลาจำเป็นที่จะต้องยุบตำแหน่งและปลดข้าราชการตจจนเล็กสัญญาที่มีอยู่เท่าที่จะพอทำได้

ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกระทรวงพระคลังและกระทรวงพาณิชย์คือ กระทรวงพระคลังฯ มีความเห็นว่าการเอาเงินในแผนกใช้หนี้มาทดแทนเงินขาด พ.ศ. 2474 ควรเก็บไว้เป็นเงินสำรองไว้ในภายหน้า ส่วนกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า ควรใช้เงินรายนี้มาทดแทนเงินขาด ไม่ควรเก็บไว้เฉย ๆ ส่วนปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องคือ ควรเก็บเงินแผนกใช้หนี้ไว้เป็นเงินปอนด์ต่อไป หรือซื้อทองคำหรือแลกเปลี่ยนเป็นเงินซึ่งเทียบกับมาตราทองคำ การประชุมพิเศษเรื่องการเงินเป็นการประนีประนอมกันระหว่างกระทรวงทั้งสอง เพื่อให้ประเด็นที่แตกต่างกันลดน้อยลง ส่วนการตัดทอนนั้นมีปัญหาอยู่ว่าจะตัดทอนมากเพียงใด เสนาบดีส่วนมากเห็นว่ารัฐบาลควรตัดรายจ่ายอย่างมากที่สุดที่จะทำได้ แต่ไม่ควรให้ถึงกับการปกครองเสียหาย และเมื่อตัดลงเต็มที่ประกอบด้วยออกพันธบัตรอีก 10 ล้านบาทแล้วเงินขาดก็จะน้อยลงกว่า 5 ล้านบาท จึงเห็นว่าสมควรที่จะใช้เงินสำรองทดแทนเงินขาดได้ ไม่ควรยกเงินขาดไปปีหน้าเพราะงบประมาณปีหน้าก็ต้องตัดอยู่แล้ว ส่วนสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรม

พระนครสวรรค์ฯ ยังไม่ทรงแนพระทัยเรื่องการใช้จ่ายเงินสำรองเพื่อทดแทนเงินขาด ทรงเห็นว่าหลังจากตัดทอนแล้ว จำนวนเงินขาดไม่มากนักก็ควรใช้จ่ายเงินสำรองได้ แต่ก็ควรคำนึงเหมือนกันว่าการมีเงินสำรองไว้อย่างเป็นการดี ดังนั้นหากรัฐบาลสามารถใช้ทั้ง 2 วิธีได้คือ ตัดทอนตามที่จะตัดได้ เมื่อยังมีเงินขาดก็ใช้จ่ายเงินสำรองพอสมควร และทรงเห็นว่าการไม่ต้องยกเงินขาดไปปีหน้าเลยเป็นการดีมาก แต่ถ้าวรัฐบาลไม่สามารถทำได้ และยังมีเงินขาดเหลืออยู่อีกก็จำเป็นต้องยกไปไว้ในงบประมาณปีหน้า<sup>1</sup>

### บัญชีงบประมาณ พ.ศ. 2475

เกี่ยวกับการวางรูปงบประมาณ พ.ศ. 2475 ให้เข้าสู่คุณภาพนั้น อนุกรรมการเสนาบดีสภาที่มีปัญหา 2 ประการคือ ประการแรกคือ บัญชีงบประมาณรายได้ อนุกรรมการส่วนมากคาดว่ารายได้ใน พ.ศ. 2475 หลังจากการเพิ่มภาษีใหม่และเพิ่มอัตราภาษีเก่าแล้ว จะมีรายได้จำนวน 74,364,000 บาท แต่เงินจำนวนนี้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และเจ้าหน้าที่ทุกแผนกในกระทรวงพระคลังฯ ไม่เห็นพ้องด้วย กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่ารายได้ที่จะเก็บได้อย่างมากที่สุดใน พ.ศ. 2475 เป็นจำนวนราว 68 ล้านบาทเท่านั้น ประการที่สองคือ วิธีแก้ไขเงินขาด เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. 2475 จะมีจำนวนราว 79 ล้านบาท เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และเจ้าหน้าที่ทุกแผนกในกระทรวงพระคลังฯ จึงเห็นพ้องกันว่าจะต้องตัดรายจ่ายลงอีก และตัดโดยวิธีแก้ไขอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่เป็นระเบียบยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการทำให้งบประมาณเข้าสู่คุณภาพด้วย เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้ และเห็นสมควรจะแก้ไขเงินขาดด้วยการลดค่าเงินบาทซึ่งเป็นรูปเงินเฟ้อ โดยให้เหตุผลว่า การลดค่าเงินบาทจะทำให้เงินในประเทศมีจำนวนมากขึ้น ทำให้ประชาชนสามารถเสียภาษีได้และมีผลทำให้รายได้ของรัฐบาล

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 55/2474, 25 มกราคม



มากขึ้น

## ตัวเลขรายได้ของอนุกรรมการเสนาบดีสภาเปรียบเทียบกับของกระทรวง

พระคสังฯ<sup>1</sup>

รายการ	รายได้	
	ตัวเลขของอนุกรรมการ เสนาบดีสภา	ตัวเลขของกระทรวง พระคสังฯ
ผลประโยชน์ป่าไม้	3,578,300	3,000,000
ผลประโยชน์แร่	1,333,840	1,333,840
ค่าขายของหลวงต่าง ๆ	100,000	100,000
ค่าเช่าและผลประโยชน์ของหลวง	264,600	264,600
กรมรถไฟหลวง	2,500,000	2,500,000
กรมไปรษณีย์โทรเลข	2,500,000	2,500,000
แผนกการประปา	1,197,000	1,197,000
แผนกการไฟฟ้าหลวงและไฟฟ้าเชียงใหม่	1,248,000	1,248,000
คอกเบี้ยและค้ำป่วยการ	45,000	45,000
ภาษีค่านา	6,550,000	6,550,000
ภาษีสวน	400,000	400,000
ภาษีสมพิศสร	150,000	150,000
ภาษีนาเกลือ	1,700	1,700
ภาษีโรงเรือน	2,000,000	1,600,000

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/5 หนังสือสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ พระ  
ราชทานกรามทูต ร 7, 2 มีนาคม 2474, (ร. 7 ค 14/5) หจช.

รายการ	รายได้	
	ตัวเลขของอนุกรรมการ เสนาบดีสภา	ตัวเลขของกระทรวง พระคลังฯ
ภาษีที่ดิน	250,000	10,000
ภาษีเบ็ดเตล็ด	147,000	147,000
เงินรัฐอุปการ	8,300,000	8,000,000
ภาษีเงินเดือนและเงินปี	1,000,000	700,000
ภาษีขาออก	2,565,000	2,000,000
ภาษีขาเข้า	14,500,000	13,000,000
ภาษีสุรารัฐบาลจัดทำ	6,007,500	5,700,000
ภาษีไม้ขีดไฟ	600,000	500,000
ภาษีค่าน้ำ	730,000	730,000
Stamp Duty	-	-
เงินรัฐบาลจัดทำ	8,500,000	8,500,000
ค่าธรรมเนียมความและคาปรับ	1,700,000	1,700,000
ค่าธรรมเนียมคนเช่าเมือง	700,000	500,000
ค่าธรรมเนียมนายอำเภอ	600,000	630,000
ค่าอาชญาบัตรฆาตัก	2,800,000	2,800,000
ค่าใบอนุญาตการพนัน	308,200	208,200
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนเรือ	300,000	300,000
ค่าธรรมเนียมเรือยานประตุน้ำ	300,620	300,620
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนที่ดิน	750,000	750,000
ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน	712,680	712,680
ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และใบอนุญาต	600,000	600,000

รายการ	รายได้	
	ตัวเลขของอนุกรรมการ เสนาบดีสภา	ตัวเลขของกระทรวง พระคลังฯ
Business License Tax	750,000	500,000
การผูกขาดรังนกและผลประโยชน์ เบ็ดเตล็ด	374,560	374,560
รวม	74,364,000	68,053,200

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2475 คือ รัฐบาลจะรับตัวเลขรายได้ 74 ล้านบาทหรือ 68 ล้านบาท พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงตั้งข้อสงสัยเกินกว่าตัวเลข บางรายการของอนุกรรมการ และของกระทรวงคลังฯ แตกต่างกันมาก เช่น ภาษีเงิน เคียนและเงินปีของอนุกรรมการมีจำนวน 1 ล้านบาท แต่ของคลังฯ มีเพียง 7 แสนเท่านั้น ภาษีที่ดินของอนุกรรมการมีจำนวน 250,000 บาท แต่คลังฯ ตั้งเพียง 10,000 บาทเท่านั้น ทรงพระราชดำริว่าคลังฯ จึงตัวเลขน้อยเกินไป แต่พระยาโกมารกุลฯ ขึ้นยืนว่าการ ตั้งตัวเลข 68 ล้านบาทนั้นเป็นการประนีประนอมและพิจารณาในแง่ดีแล้ว เพราะเดิมคลังฯ ตั้งตัวเลข 65 ล้านบาทเท่านั้น<sup>1</sup> สาเหตุที่พระยาโกมารกุลฯ ยอมรับตัวเลขรายได้ 68 ล้านบาทว่าเป็นยอดสูงสุดแล้ว ก็เนื่องจากกระทรวงคลังฯ ได้พิจารณาเห็นว่าการค้าเสื่อม โทรมลงทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงจากเหตุการณ์นี้ได้ รายได้จริงคง จะมีเพียง 65 - 66 ล้านบาทเท่านั้น กระทรวงคลังฯ ยอมรับจ่ายจำนวน 79 ล้านบาท เช่นเดียวกับอนุกรรมการ จึงปรากฏว่ามีเงินขาดจำนวน 11 ล้านบาท

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 รายงานเสนาบดีสภาที่ 62/2474, 7 มีนาคม พ.ศ. 2474.

กระทรวงพาณิชย์ ได้ตกลงลดจำนวนเงินขาดโดยวิธีกู้เงินภายในประเทศสำหรับ  
 จ่ายในการลงทุน 3 ล้านบาท จำนวนเงินขาดจึงเหลือเพียง 8 ล้านบาท กระทรวงคลังฯ  
 ได้เสนอให้วิธีที่ตัดรายจ่ายลง 8 ล้านบาทซึ่งกระทรวงคลังฯ เห็นว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด  
 กระทรวงคลังฯ ไม่เห็นทางที่จะตั้งภาษีชนิดใดขึ้นอีก เพราะไม่แน่ใจว่าจะสามารถทำให้  
 งบประมาณได้คุณภาพ การตัดรายจ่ายของกระทรวงคลังฯ นั้นหมายถึงการระงับรายจ่าย  
 ที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดผล แต่ยังไม่สามารถทำให้งบประมาณได้ดุล กระทรวงคลังฯ เห็น  
 ว่าควรแก้ไขเงินขาดด้วยการจัดระดับอัตราเงินเดือนใหม่โดยทันที ทั้งนี้รัฐบาลควรใช้วิธี  
 สมานรูปคือ ให้ข้าราชการมีเงินเดือนเพียงขั้นเดียว<sup>1</sup> เพื่อให้ข้าราชการชั้นสูงต้องเสีย  
 สละมากกว่าข้าราชการชั้นต่ำ และควรสอบสวนด้วยวิธีการรับข้าราชการและการพิจารณา  
 อัตราเงินเดือน และบำนาญของข้าราชการทุกชั้นเพื่อให้รายจ่ายฝ่ายตุรการลดลงด้วย<sup>2</sup>

สำหรับอนุกรรมการเสนาบดีสภาส่วนมากโดยเฉพาะกรมพระกำแพงเพชรฯ ทรง  
 เห็นว่ารัฐบาลควรจะได้รับตัวเลขรายได้ 74,364,000 บาท ส่วนรายจ่ายเช่นเดียวกับ  
 กระทรวงคลังฯ คือ 79,512,171 บาท จึงมีเงินขาด 5,150,000 บาท ในจำนวนนี้  
 รัฐบาลพอจะหาเงินมาจุนเจือจากการกู้ภายในประเทศได้ 3 ล้านบาททำให้เหลือเงินขาด  
 เพียง 2,150,000 บาท ซึ่งรัฐบาลก็พอจะหารายได้อื่นอีก เช่น การไฟฟ้า ภาษีซีเมนต์  
 และการประหยัคอื่น ๆ นอกจากนั้นเงินที่กระทรวงคลังฯ ตั้งไว้สำหรับจ่ายประจำ  
 27,239,943 บาทนั้น รวมทั้งค่าดอกเบี้ยและเงินลดหนี้ 9,701,014 บาทโดยคิด  
 อัตราดอกเบี้ย 11 บาทต่อปอนด์ แต่ตามราคาเงินบาทในตลาดเงินจำนวนนี้มีเพียง  
 7,055,000 บาท น้อยกว่าที่กระทรวงคลังฯ ประมาณไว้ 2,645,000 บาท ดังนั้นถ้า

<sup>1</sup> เช่นข้าราชการระดับเจ้าเมืองให้รับเงินเดือน 400 บาทเท่ากันหมด

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 บัญชีความเห็นของกระทรวงคลังฯ, 5

รัฐบาลคำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดแล้ว ก็พอจะตั้งงบประมาณรายได้รายจ่ายให้เข้าสู่ดุลภาพได้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณกระทรวงต่าง ๆ และถ้ารัฐบาลจะตั้งเงินรายจ่ายประจำปีซึ่งมีเงินทุนรวมอยู่ด้วย 3 ล้านบาทไว้จ่ายจากเงินกู้ภายในประเทศประมาณ 3.5 ล้านบาท และจ่ายเงินแผนกการบำรุง 5 ล้านบาทจากเงินกู้แล้ว รัฐบาลก็จะไม่ต้องตัดรอนหรือลดภาพแต่อย่างใด

แม้ว่าอนุกรรมการจะตระหนักดีว่ารัฐบาลไม่สามารถหารายได้สูงกว่า 68 ล้านบาทซึ่งรัฐบาลก็ควรต้องพิจารณาว่าจะจัดการหารายได้โดยรีบเร่งจากการเก็บภาษี เพราะงบประมาณแผ่นดินนั้นจะต้องทำให้เข้าสู่ดุลภาพให้ได้ แต่ก็ไม่เห็นด้วยกับการตัดรายจ่ายอื่นถึง 8 ล้านบาทโดยวิธีลดเงินเดือน กระทรวงพาณิชย์ได้ให้เหตุผลว่า

“...แม้ว่าลดรายจ่ายให้น้อยลงไปอีกได้ ก็ไม่ควรตัดมากไปกว่าที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมาจนเกินไป

...วิธีลดเงินเดือนข้าราชการทั้งหลายให้ลงมาถึงอัตราขั้นต่ำนั้น และถ้าถือจ่ายเป็นเงินเดือนประจำ ก็เท่ากับประหนึ่งว่าลดอีก 25 % ของงบประมาณเงินเดือนในจำนวน 32,000,000 บาท และทำให้กระทบกระเทือนถึงเงินบำนาญของข้าราชการที่ออกภายหลังด้วย

จึงขอรับรองอย่างแรงว่าวิธีการที่จะปฏิบัตินั้น นอกจากภาษีเงินเดือนและภาษีอื่น ๆ ที่คนจะต้องเสีย เช่น ภาษีโรงเรือนและภาษีสุลกากร ก็ได้เพิ่มขึ้นอีกเช่นนี้ จะทำให้ความไม่พอใจบังเกิดขึ้นทั่วไป”<sup>1</sup>

เนื่องจากรัฐบาลได้จัดตั้งอนุกรรมการเสนาบดีสภาเพื่อจัดการในงบประมาณ พ.ศ. 2475 เข้าสู่ดุลภาพ การเสนอตัวเลขและนโยบายการเงินจึงเป็นหน้าที่ของอนุกรรมการ ซึ่งได้มีความเห็นขัดแย้งกับกระทรวงคลังฯ หลายประการ นอกจากนั้นกระทรวงคลังฯ ก็ยังไม่ทราบการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาลใน พ.ศ. 2475 อย่าง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 กรมพระกำแพงเพชรฯ. บันทึก (แปล), 8 มีนาคม พ.ศ. 2474.

แนชต์<sup>1</sup> กระทรวงคลังฯ ซึ่งไม่สามารถเสนองบประมาณได้ทันวันที่ 10 มีนาคม<sup>2</sup> อนุ  
กรรมการและกระทรวงคลังฯ ได้ปรึกษาเรื่องงบประมาณอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 10 มีนาคม  
และได้เสนอทางเลือกสามทางคือ ให้รัฐบาลรับตัวเลขของกระทรวงคลังฯ และทำงบดุล  
โดยใช้วิธีของคลังฯ หรือรับตัวเลขของอนุกรรมการและทำงบดุลโดยวิธีที่อนุกรรมการเสนอ  
หรือรับตัวเลขปานกลาง เป็นการประนีประนอมเช่น พยายามเพิ่มหรือลดบางรายการ<sup>3</sup>  
กระทรวงคลังฯ ยอมประนีประนอมโดยการยอมรับความคิดที่จะกู้เงินภายในประเทศจำนวน  
3 ล้านบาทเพื่อแก้ไขเงินขาด แต่ยังคงยืนยันว่าจะมีเงินขาด 11 ล้านบาทและควรแก้ไขเงิน  
ขาดจำนวน 8 ล้านบาทที่เหลือด้วยการตั้งอัตราเงินเดือนใหม่ให้เป็นระเบียบแน่นอนและ  
ตัดรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ลงอีกเล็กน้อย พระยาโกมารกุลฯ ได้ให้ความเห็นเกี่ยว  
กับอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งต่าง ๆ ว่ายังไม่เหมาะสม เช่น ตำแหน่งเดียวกันได้เงิน  
เดือนไม่เท่ากัน เป็นต้น การแก้ไขอัตราเงินเดือนจะมีผลทำให้ลดบำนาญลงตามส่วน ข้อที่  
ไม่เหมาะสมอีกประการหนึ่งคือ เมื่อย้ายตำแหน่งก็มักจะเอาเงินเดือนติดตัวไปด้วย การรับ  
เงินเดือนเท่าตำแหน่งเดิมและไม่ถือตำแหน่งใหม่เป็นเกณฑ์จึงทำให้สิ้นเปลืองเงินเพิ่มขึ้น

พระยาจินดาภิรมย์เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เห็นว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระ  
ปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ตั้งอนุกรรมการเสนาบดีสภาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้โดยดีถ้วนแล้ว  
รัฐบาลก็ควรถือรายงานของฝ่ายอนุกรรมการมากกว่า อย่างไรก็ตามควรจะพิจารณารายได้  
แต่ละเดือนอย่างถี่ถ้วนตลอดไป เมื่อเกิดความจำเป็นจริง ๆ จึงค่อยแก้ไข รัฐบาลไม่ควร

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 พระยาโกมารกุลฯ หลวงเกล้าฯ ถวายพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าฯ 4 มีนาคม พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup>ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2456.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 63/2474, 10 มีนาคม  
พ.ศ. 2474.



ตัดหรือทั้งอัตราเงินเดือนใหม่ เนื่องจากได้ทำการปลดและลดเงินเดือนข้าราชการมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นชอบด้วยในการที่จะคิดอ่านแก้ไขเมื่อจำเป็นจริง ๆ ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐบาลก็ควรเตรียมตัวให้พร้อมในการที่จะตัดทอนเงินได้ทันที ที่ประชุมจึงตกลงรับตัวเลขงบประมาณรายได้ของอนุกรรมการในการทำงานประมาณ พ.ศ. 2475<sup>1</sup>

อนุกรรมการได้วางรูปงบประมาณ พ.ศ. 2475 ให้เข้าสู่คุณภาพโดยการจัดให้มีเงินกู้ภายในประเทศขึ้นเป็นประการแรก ทั้งนี้เพื่อรับรายจ่ายซึ่งเคยจ่ายจากเงินคงพระคลังมาจ่ายจากเงินกู้ภายในประเทศ รายการจ่ายเหล่านี้ได้แก่ การรถไฟ 1,995,000 บาท การชลประทาน 930,000 บาท การไปรษณีย์โทรเลข 350,000 บาท การประปา 230,000 บาท การสหกรณ์ 495,000 บาท รวม 4,000,000 บาท<sup>2</sup> ประการที่สอง อนุกรรมการได้มีมติให้ลดเงินเดือนข้าราชการเป็นเงินช่วยราชการโดยตั้งต้นอัตราเดือนละ 20 บาทขึ้นไป 5 % สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ไม่ทรงเต็มใจที่จะลดเงินเดือนข้าราชการเลย แต่ทรงจำใจเพราะเห็นว่าจำเป็น ทรงเห็นว่า การปรับอัตราภาษีเงินเดือนเงินมีอีกเป็นการรุนแรงเกินไป แต่เมื่อรัฐบาลคิดอัตราเดิมก็ได้เงินน้อยมาก คือ 600 บาท คิดเพียง 1 % เท่านั้น เมื่อยังมีเงินขาดอยู่อีก จึงต้องใช้วิธีลดเงินเดือนอย่างไรก็ตามการลดเงินเดือนเพียง 5 % ก็ไม่มากนัก และการเสียภาษีก็คิดตามอัตราเงินเดือนที่ถูกตัดแล้ว และที่สำคัญคือทรงเห็นว่า เป็นการดีกว่าการลดข้าราชการออก<sup>3</sup> รัฐบาลจึงได้สั่งลดเงินเดือนข้าราชการทุกกระทรวงเพื่อช่วยราชการเป็นจำนวน 5 %

<sup>1</sup> เชิงอ้าง.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 23 มีนาคม พ.ศ. 2474.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/5 รายงานเสนาบดีสภาที่ 66/2474, 23 มีนาคม พ.ศ. 2474.

ของเงินเดือนตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป<sup>1</sup> ประการที่สามอนุกรรมการให้ลดอัตราเบี้ยเลี้ยง  
 เดินทางลงครึ่งหนึ่ง เว้นแต่อัตราขั้นต่ำซึ่งจ่าย 0.50 บาทให้คงเดิม ประการที่สี่ให้ยก  
 เลิกการจ่ายเบี้ยกันดารและเบี้ยภาษา ประการที่ห้าวางเกณฑ์การจ่ายค่าเช่าเรียนนักเรียน  
 ในต่างประเทศใหม่คือ ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา นักเรียนรุ่นเล็กจ่าย 200 -  
 300 ปอนด์ รุ่นกลาง 300 - 400 ปอนด์ รุ่นใหญ่ 400 - 500 ปอนด์ ประเทศในภาค  
 ยุโรปให้จ่ายต่ำกว่าในอังกฤษและสหรัฐ 50 ปอนด์ทุกกลุ่ม ส่วนประเทศทางตะวันออก  
 ทั้งหมดยกเว้นญี่ปุ่นให้มีอัตราอย่างสูงปีละ 1,500 บาท ประเทศญี่ปุ่นให้จ่ายเท่ากับประเทศ  
 ในภาคพื้นยุโรป ประการสุดท้ายคือ การวางเกณฑ์การขึ้นเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่งใน  
 พ.ศ. 2475<sup>2</sup>

ในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2475 ที่ประชุมเสนาบดีได้มีมติวางประมาณ พ.ศ.  
 2475 จะได้ลดด้วยตัวเลข 79 ล้านบาท ในจำนวนนี้รัฐบาลจะได้รับเงิน 5 ล้านบาท จาก  
 การกู้เงินภายในประเทศเพื่อนำมาใช้ในการลงทุน และหาในระหว่างปีปรากฏว่ารายได้  
 ปกติที่ประมาณไว้ 74 ล้านบาทมากเกินไปแล้วรัฐบาลก็จะจัดการลดรายจ่ายปกติในภายหลัง  
 นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตกลงรับหลักการในการที่จะลดจำนวนเนื้อทองในเงินบาทลงใน  
 พ.ศ. 2475

<sup>1</sup> คำสั่งที่ 5/770, 26 เมษายน พ.ศ. 2475

แต่ต่อมาได้เปลี่ยนคำสั่งเพื่อผ่อนผันและลดภาระของข้าราชการชั้นผู้น้อยโดย  
 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ๆ ละ 80 บาท หรือต่ำกว่านั้นไม่ต้องลดเงินเดือนช่วยราชการ  
 และผู้ที่ได้รับเงินเดือนสูงกว่า 80 บาทขึ้นไป ลดเงินเดือนช่วยราชการร้อยละ 5  
 เช่นเดิม และเงินที่เหลืออยู่ต้องไม่น้อยกว่า 80 บาท

คำสั่งที่ 16/2401, 12 สิงหาคม พ.ศ. 2475.

<sup>2</sup> ฎีกาคนวก ฉ.

นายฮอลล์-แพตช์ได้ศึกษาเรื่องราวทั้งหมดอย่างถี่ถ้วนและยืนยันว่าการประมาณรายได้อีกเกินกว่า 68 ล้านบาทเป็นการไม่เหมาะสมและไม่ตรงกับความเป็นจริง<sup>1</sup> นายฮอลล์-แพตช์ เห็นว่าตัวเลข 68 ล้านบาทเป็นตัวเลขที่สูงที่สุดที่นายฮอลล์-แพตช์สามารถจะรับผิดชอบได้ทุกประการ และได้เสนอว่าจะเป็นการรอบคอบยิ่งขึ้นที่รัฐบาลจะประมาณรายได้อีกเป็นจำนวน 68 ล้านบาทพร้อมกับประมาณให้มีเงินเหลืออีก 3 ล้านบาทด้วย กล่าวคือควรลดรายจ่ายปกติให้เหลือเพียง 65 ล้านบาท การที่นายฮอลล์-แพตช์ยอมรับตัวเลข 65 ล้านบาทนี้ก็โดยคาดว่าการใช้ภาษีใหม่ ๆ อาจจะได้ผล<sup>2</sup> การประมาณรายได้อีก 68 ล้านบาทจึงเป็นการเสี่ยงน้อยที่สุดในทุกกรณี นอกจากนั้นนายฮอลล์-แพตช์จะไม่รับผิดชอบผลอันจะเกิดจากการประมาณรายได้อีกเกินตัวในครั้งนี้<sup>3</sup>

การกู้เงินภายในประเทศจำนวน 5 ล้านบาทนั้น นายฮอลล์-แพตช์ได้ชี้ให้เห็นว่าเงินกู้ซึ่งอุทิศพิเศษเป็นรายจ่ายการลงทุนนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการปรับงบประมาณ พ.ศ. 2475 รัฐบาลจึงต้องได้รับเงินนี้มาก่อนการประกาศลดราคาเงินบาท การรับเงินกู้ภายในในเวลาอันรวดเร็ว หลังจากการประกาศลดค่าเงินเป็นการปฏิบัติการที่จะได้ผลไม่แน่นอนที่สุด และเป็นการกระทำที่นายฮอลล์-แพตช์ ไม่ปรารถนาจะยุ่งเกี่ยวกับเลย ถ้ารัฐบาลคิดจะลดค่าเงินอย่างแน่นอนแล้ว ไม่ว่าจะเลื่อนการกู้เงินไปจนรัฐบาลประกาศลดค่าเงินแล้วหรือจะใช้เงินกู้ยืมทองคำก็ตาม นายฮอลล์-แพตช์ก็ไม่แนะนำให้รัฐบาลทำเช่นนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีการเสนอเงินอื่นใดต่าง ๆ ในการกู้เงินตลดยังไม่มีหลักฐานที่แน่-

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 14/5 Hall-Patch to His Majesty the King. March 11<sup>th</sup>, 1932. Johns to Sir John Simon. April 18<sup>th</sup>, 1932.  
FO 371/16259 F3494/200/40

<sup>2</sup> Johns to Sir John Simon. Ibid.

<sup>3</sup> Hall-Patch to HM the King. Ibid.

นอน ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ราคาอัตราดอกเบี้ย ค่าบริการซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ  
เกี่ยวข้องกับชื่อเสียงของประเทศนั้น นายฮอลล์-แพตซ์ยังไม่สามารถจะเห็นด้วยกับนโยบาย  
นี้ได้<sup>1</sup>

ความเห็นแตกต่างกันระหว่างอนุกรรมการเสนาบดีสภาและนายฮอลล์-แพตซ์  
คือ ตัวเลขงบประมาณรายได้อีกที อนุกรรมการเสนาบดีสภาประมาณรายได้ 74 ล้านบาท  
ในขณะที่นายฮอลล์-แพตซ์ยืนยันว่าไม่ควรเกิน 68 ล้านบาทและจะต้องรวมเงินจำนวน  
5 ล้านบาทเข้าด้วยโดยมีข้อสมมุติฐานว่ารายละเอียดในการกู้ยืมจะเป็นที่พอใจ การที่  
รัฐบาลเตรียมรับตัวเลข 74 ล้านบาทและจะยอมคีตราายจ่ายหากปรากฏว่างบประมาณนี้  
สูงเกินไปนั้น นายฮอลล์-แพตซ์ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่า ตามข้อเท็จจริงแล้วเป็นการยาก  
ที่จะลดรายจ่ายในระหว่างปีงบประมาณมากกว่าที่จะลดรายจ่ายในขณะเตรียมงบประมาณ  
นายฮอลล์-แพตซ์ เห็นว่ารัฐบาลจงใจที่จะปิดบังฐานะการเงินของประเทศโดยการกะทบ  
ประมาณเกินตัวในขณะที่ประเทศไทยกำลังต้องการความไว้วางใจของประชาชนอย่างมาก  
ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรที่จะคีตราายจ่ายโดยทันที<sup>2</sup>

สำหรับปัญหาการลดค่าเงินบาทนั้น นายฮอลล์-แพตซ์ได้เตือนให้รัฐบาลระลึก  
ว่าการลดค่าเงินในขณะที่ยังไม่สามารถปรับงบประมาณได้อย่างแท้จริงเป็นการนำไปสู่  
ความยุ่งยากมากยิ่งขึ้นกว่าที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ นายฮอลล์-แพตซ์ได้ยืนยันว่าหาก  
รัฐบาลไม่สามารถปรับงบประมาณได้แล้วการลดค่าเงินบาทก็ไม่สามารถทำประโยชน์ให้  
รัฐบาลได้เลย แต่ถ้าวรัฐบาลสามารถปรับงบประมาณได้นายฮอลล์-แพตซ์ก็ใจกว้างพอที่จะ  
รับปัญหาการลดค่าเงินบาท อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะต้องกระทำอย่างระมัดระวังที่สุด

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>Ibid.

นอกจากนั้นการที่รัฐบาลปฏิบัติภารกิจใด ๆ โดยปราศจากความรู้เกี่ยวกับความคิดเห็นเรื่องราคาสินค้าของโลก และเรื่องการกำหนดค่าเงินสเตอร์ลิงย่อมเป็นการเสี่ยงต่อความสูญเสียไม่ว่าการลดค่าเงินจะให้ผลดีประการใด การลดค่าน่วยเงินตราที่อยู่ในมาตราทองคำที่ไม่ได้ลดค่าโดยไม่คิดต่อกับธนาคารกลางของประเทศเจ้าหนี้ อาจนำความยุ่งยากมาสู่ประเทศ นายฮอดด์-แพตซ์ได้กล่าวถึงปัญหาการลดค่าเงินบาทในจดหมายพระราชทานกราบทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่า

"...เกี่ยวกับปัญหาการลดค่าเงินนั้น ความเห็นที่แตกต่างกันอย่างแท้จริงระหว่างอนุกรรมการเสนาบดีและข้าพเจ้ามีโดยอยู่ที่หลักการมากนัก, แต่อยู่ที่วิธีการ, และลักษณะความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างประเทศ

ข้าพเจ้ารู้สึกจำเป็นที่จะต้องกล่าวไว้ว่า, ตามความเห็นของข้าพเจ้าแล้วงบประมาณที่ปรากฏนั้นไม่ได้อุดอย่างแท้จริง, และการตีตราขายลงอีกเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง... เมื่อสามารถบรรลุดุจดหมายนี้แล้ว ข้าพเจ้าก็ยินดีที่จะกลับมามีความเห็นเรื่องการลดค่าเงินอีก แต่ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ลงไป, จำเป็นที่จะต้องจัดการปัญหาขั้นต้นก่อน...

หากความพยายามที่จะทำให้การคลังคืนสู่สภาพที่ดีด้วยความเหมาะสมตั้งข้อความในจดหมายนี้ประสบความสำเร็จแล้ว ข้าพเจ้าก็ไม่สามารถที่จะให้คำแนะนำอะไรได้อีก..."<sup>1</sup>

### 3.2.2 ปัญหาในการดำเนินงานของกระทรวงพระคลังฯ

นอกจากกระทรวงพระคลังฯ จะต้องเผชิญกับปัญหารายจ่ายเกินรายได้ ซึ่งรัฐบาลได้แก้ไขโดยการตัดทอนรายจ่ายแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ยังต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานเพื่อตัดทอนรายจ่าย อย่างไรก็ตามกระทรวงพระคลังฯ ก็ได้พยายามใช้วิธีที่ไม่รุนแรง ซึ่งเริ่มตั้งแต่การประหยักรายจ่ายโดยการงดการขึ้นเงินเดือนประจำปีและการตั้งตำแหน่งใหม่ เมื่อไม่ได้ผลจึงใช้วิธีรุนแรงคือการลดเงินเดือนข้าราชการ และใช้

<sup>1</sup>Ibid.

เงินสะสมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือ ในการดำเนินงานครั้งนี้กระทรวงพระคลังฯ ก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ

ก. ปัญหาการงดการขึ้นเงินเดือนประจำปีและงดการตั้งตำแหน่งใหม่

ตามที่กระทรวงพระคลังฯ เสนอให้งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีและงดการตั้งตำแหน่งใหม่นั้น ทางกระทรวงทหารเรือเห็นว่าการระงับการตั้งตำแหน่งใหม่ไม่เป็นการขัดข้องแก่ทางราชการแต่อย่างใด แต่การที่จะงดการเลื่อนชั้นเงินเดือนนั้นกระทรวงทหารเรือมีข้อขัดข้องอย่างมาก เนื่องจากการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนถือตำแหน่งเป็นเกณฑ์แต่ข้าราชการทหารได้รับเงินเดือนตามยศที่เป็นอยู่ และไม่มีควมจำเป็นจะต้องเลื่อนให้ตามรอบปีด้วย แต่เลื่อนตามความสามารถของบุคคลและคุณความดีที่ได้กระทำมา นอกจากนั้นเกษียณอายุทหารกำหนดเพียง 40 ปีน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนซึ่งเกษียณอายุ 55 ปี จึงมีเวลาดำรงราชการน้อยกว่าพลเรือน ถ้าตัดหนทางเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่งแล้วจะได้เงินเบี้ยบำนาญน้อยกว่าที่ควร นับเป็นการบั่นทอนน้ำใจของผู้ที่รับราชการในกระทรวงที่มีเกษียณอายุน้อยกว่าปกติ ข้อที่ร้ายที่สุดคือ ทหารชั้นจ่าและพันจ่าซึ่งมีเงินเดือนน้อยถ้าจะต้องถูกงดการขึ้นเงินเดือนคงจะหาตนสมัครได้ยาก เพราะทหารชั้นนี้ขึ้นมาจากพลทหารเมื่อรับราชการครบกำหนด 2 ปี ส่วนมากมักจะปลดไปประกอบอาชีพอื่น อัตรাজ่าและพันจ่าในราชการจึงยังไม่พอและต้องใช้พลทหารทำงานแทนอยู่มาก การเลื่อนเงินเดือนทหารไม่มีข้อนำวิตกว่าจะทำให้งบประมาณประเภทเงินเดือนเพิ่มขึ้นมาก เพราะปีหนึ่ง ๆ ระบายคนออกเพราะมีเกษียณอายุน้อย และคอยระวังงบประมาณประเภทนี้โดยไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้มากกว่าจำนวนเงินที่ได้จากคนออก<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่า

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร แจ้งความมายังเจ้าพระยามหิธร, 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

ทางกระทรวงทหาร เรือมีเหตุฉุกเฉินอยู่มาก<sup>1</sup> และทรงเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ  
 กระทรวงกลาโหมด้วยเช่นกัน เกษียณอายุของทหารบกทหารเรือมีหลายชั้นตามประเภท  
 ราชการจึงควรคำนึงถึงข้อนี้ด้วย<sup>2</sup> สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงพยายามจะให้ประนี  
 ประนอมให้ยอดเงินคงอยู่โดยใช้วิธีขึ้นเงินเดือนได้แต่ให้อยู่ในวงเงินที่อนุญาตเพราะอาจมี  
 เหตุจำเป็นต้องตั้งตำแหน่งใหม่ เช่นออกพระราชบัญญัติใหม่เป็นต้น พระยาโกมารกุลฯ ยินดี  
 ที่จะประนีประนอมหากมีเหตุจำเป็นจริง แต่ก็เห็นว่าควรพยายามใช้วิธียุบตำแหน่งว่างมาตั้ง  
 ใหม่มากกว่า กระทรวงกลาโหมมีความเห็นเช่นเดียวกับกระทรวงทหารเรือทุกประการ และ  
 เห็นว่าการขึ้นเงินเดือนทหารไม่ได้เป็นไปตามตำแหน่ง แต่เป็นไปขามยศ การเลื่อนให้เข้า  
 รับราชการในตำแหน่งว่างจึงเหมือนกับการตั้งตำแหน่งใหม่ กระทรวงกลาโหมยินดีที่จะ  
 ประนีประนอมหากกระทรวงพระคลังฯ ยอมให้ขึ้นเงินเดือนได้ถ้าไม่เกินจำนวนเงิน ข้อนี้  
 สมเด็จพระยาคำรงฯ ทรงเห็นว่าถ้าจะให้ฝ่ายทหารขึ้นเงินเดือนได้ก็จะเป็นที่ติเตียน  
 ได้ว่าไม่เป็นการสม่ำเสมอ พระยาโกมารกุลฯ ยินยอมให้ฝ่ายทหารขึ้นเงินเดือนได้และ  
 การขึ้นเงินเดือนโดยไม่ให้เกินยอดเงินเดือนนั้น แต่ทางฝ่ายพลเรือนก็สามารถทำได้เช่นกัน  
 เพื่อความเสมอภาค พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริว่า การงดการขึ้นเงิน  
 เดือนนี้ จะใช้สำหรับข้าราชการในราชสำนักด้วยเช่นกันกับกระทรวงต่าง ๆ ทรงเห็นว่า  
 การเลื่อนตำแหน่งควรอนุญาตให้ทำได้ หากมีตำแหน่งว่างและเลื่อนเงินเดือนขึ้นถือจ่ายตาม  
 ตำแหน่งใหม่ได้ การงดเลื่อนเงินเดือนทางฝ่ายทหารก็เช่นเดียวกันกับฝ่ายพลเรือนคือ ไม่

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ,  
 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2473, 4 กุมภาพันธ์  
 2473.

เลื่อนชั้นในยศเดียวกัน<sup>1</sup>

ข. ปัญหาการลดเงินเดือนข้าราชการ

เกี่ยวกับปัญหาการลดเงินเดือนข้าราชการนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้กระทำเมื่อจำเป็นจริง ๆ พระยาพิพิธสมบัติปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าถ้ากระทรวงพระคลังฯ จะพยายามลดเงินเดือนโดยคิดอัตราเบี้ยบำนาญจากอัตราเงินเดือนเดิมได้จะเป็นการดียิ่งขึ้น พระยาจินดาภิรมย์เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเห็นด้วยว่าหากจำเป็นจริง ๆ แล้วยกควรที่จะเสียสละเพื่อประเทศ แต่รัฐบาลควรคำนึงว่าได้เคยเพิ่มภาษีขึ้นแล้วครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2469 และใน พ.ศ. 2474 รัฐบาลก็ได้เพิ่มภาษีขึ้น การลดเงินเดือนข้าราชการย่อมทำให้เกิดความลำบากยิ่งขึ้น หากกระทรวงพระคลังฯ จะใช้วิธีตัดงบประมาณรายจ่ายตามกระทรวงต่าง ๆ ให้ลดลงแต่ประการเดียวและรอกการลดเงินเดือนไว้ก่อนจนกว่าจะแน่ใจจริง ๆ ก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นเงินที่ตัดจากเงินเดือนก็มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงเห็นว่ากระทรวงพระคลังฯ อาจจะไปหาเงินจากทางอื่นได้ แต่เสนาบดีส่วนมากลงความเห็นว่าควรให้กระทรวงพระคลังฯ ตัดเงินเดือนได้<sup>2</sup> กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีทหารเรือไม่ทรงขัดข้องในเรื่องนี้ เพราะทรงเห็นว่าจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่กระทรวงพระคลังฯ เสนอไม่มากนัก<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้ลดเงินเดือนข้าราชการได้ ส่วนเงินเดือนข้าราชการในราชสำนักนั้น ทรงเห็นว่า

<sup>1</sup> เพ็ญอักษร.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2473, 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร, 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.



"...ถ้าข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ จำเป็นจะต้องลด ทะบวงการในพระราชสำนัก ก็จะต้องปฏิบัติตาม"<sup>1</sup> และ "...การตัดเงินเดือนจะนับว่าเหมือนเรียกรัฐบาลก็แล้วกัน การตัดเงินเดือนข้าราชการในพระราชสำนักนั้น ทรงหมายจะคืนเงินให้กระทรวงพระคลังฯ ไม่ใช่เก็บไว้ในพระคลังข้างที่"<sup>2</sup>

กระทรวงพระคลังฯ จึงได้วางกฎเกณฑ์ในการลดเงินเดือนใน พ.ศ. 2474 โดยการคำนวณจากเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับจริงสูงกว่าเดือนละ 400 บาทขึ้นไป คำว่าเงินเดือนหมายรวมถึงเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตัวเงินเพิ่มค่าวิชา หรือเงินเพิ่มใด ๆ ประจำตำแหน่งด้วย ข้าราชการที่รับเงินเดือนตามสัญญาจ้างจะยินยอมให้ลดเงินเดือนด้วยก็ได้ ส่วนข้าราชการที่รับราชการในต่างประเทศได้รับยกเว้นจากการลดเงินเดือนครั้งนี้ การลดเงินเดือนนี้ไม่ถือเป็นการตัดสิทธิ์ในทางคำนวณบำนาญหรือการจ่ายเงินใด ๆ ที่อาศัยเงินเดือนเป็นหลักการเบิกจ่าย นอกจากนี้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดือนละ 400 บาทขึ้นไปยังสามารถเลือกลดเงินเดือนเท่ากับจำนวนเงินที่เกินกว่า 400 บาทแทนการเสียเงินตามอัตราตั้งแต่ 400 บาทถึง 599 บาทลด 5 %<sup>3</sup> ซึ่งข้อนี้กระทรวงพระคลังฯ มีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนต่ำกว่า 400 บาทเมื่อลดเงินเดือนแล้ว

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/4 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงเจ้าพระยาศรีพิพัฒน์ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2473, 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/4 พระยาโกมารกุลฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 5 มีนาคม พ.ศ. 2473 เช่น เงินเดือน 410 บาทต้องลด 20.50 บาท ให้ลดเพียง 10 บาทได้

เสนาบดีสภาได้ประชุมเรื่องการลดเงินเดือนข้าราชการอีกครั้ง<sup>1</sup> หนึ่งซึ่งกรม  
พระกำแพงเพชรฯ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ฯ ทรงเห็นว่าค่าครองชีพสูงขึ้นเนื่องจากอัตรา  
ภาษีศุลกากรขาเข้าสูงขึ้น การตัดเงินเดือนจึงเป็นการเพิ่มความลำบากให้แก่ข้าราชการที่  
ถูกตัด รัฐบาลอาจจะเกิดปัญหาข้าราชการทุจริตเนื่องจากเงินเดือนไม่พอใช้ก็ได้ ทรงเห็น  
ว่าหากการตัดเงินเดือนเป็นวิธีสุดท้ายจริง ๆ ก็ควรทำ แต่ในขณะที่ยังไม่แน่ใจก็ยังไม่  
ควรทำ ยังทรงหวังว่ารายได้จากกรณีไฟอาจจะดีขึ้นและคงจะได้เงินเพิ่มเติมบ้าง การตัด  
เงินเดือนโดยเร็วอาจจะทำให้ถูกตำหนิว่ารัฐบาลสิ้นเต็นเงินไป และจะก่อให้เกิดผลทาง  
ด้านจิตใจที่ไม่ดี รัฐบาลจึงควรรอเรื่องนี้ไว้ก่อน สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเห็นว่า  
ปัญหาที่ควรพิจารณา คือ เป็นการสมควรหรือยังที่จะใช้วิธีการตัดเงินเดือนในขณะนี้ พระยา  
โกมารกุลฯ เห็นว่าปัญหาที่ว่าจะเชื่อถือกระทรวงพระคลังฯ หรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ประชุม  
จะต้องพิจารณา อย่างไรก็ตามทางกระทรวงพระคลังฯ ได้คิดอย่างถี่ถ้วนแล้วโดยเฉพาะ  
งบประมาณรายได้นั้น กระทรวงพระคลังฯ เชื่อแน่ว่าจะเก็บไม่ได้ตามงบประมาณ ดังนั้น  
ถ้ารัฐบาลไม่ตัดเงินเดือนแล้วก็ต้องมีเงินขาดในงบประมาณอย่างแน่นอน พระบาทสม  
เด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพยายามที่จะประนีประนอมโดยการให้คลังคืนเงินที่ตัดถ้าปรากฏ  
ว่างบประมาณมีเงินเหลือ แต่กระทรวงพระคลังฯ ตั้งข้อรังเกียจเพราะการทำเช่นนั้น  
เท่ากับเป็นการยืมเงินข้าราชการมาใช้ พระองค์เจ้าบวรเดชเสนาบดีกระทรวงกลาโหม  
ได้ทำหนังสือตั้งงบประมาณของกระทรวงพระคลังฯ ว่า ตั้งไว้โดยมีเงินเหลืออาจจะก่อ  
ให้เกิดความเข้าใจผิดว่ารัฐบาลตัดเงินเดือนทั้ง ๆ ที่มีเงินเหลือ ซึ่งข้อนี้พระยาโกมารกุลฯ  
ได้ค้านว่าไม่มีธรรมเนียมที่กระทรวงพระคลังฯ จะตั้งงบประมาณโดยไม่มีเงินเหลือเป็นทุน  
สำรอง เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ เห็นด้วยกับกระทรวงพระคลังฯ  
ที่จะให้ตัดเงินเดือนข้าราชการเพื่อเป็นการช่วยเหลือประเทศชาติและไม่ควรกินเงินเมื่อ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภา ครั้งที่ 40/2473,

โกศศักดิ์แล้ว แต่กรมพระกำแพงเพชรฯ และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ทรงเห็นควรที่จะให้ตั้งและตรวจสอบงบประมาณใหม่อีกครั้งหนึ่ง ส่วนสมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าอาจจะรอกันกว่าได้ทราบจำนวนเงินขาดจริง ใน พ.ศ. 2474 แล้วจึงตัดเงินเดือนเพื่อมิให้มีผลเสียทางจิตใจ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังฯ พิจารณาปัญหางบประมาณอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงพระคลังฯ ได้นำงบประมาณ พ.ศ. 2474 เข้าตรวจพิจารณาในที่ประชุมสภาการคลัง<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ เมศว์ผู้แทนนายกสภาการคลังทรงเห็นว่ารายการที่ตัดทอนมีส่วนที่กระทบถึงกรอบกระทรวงต่าง ๆ และส่วนบุคคล โดยเฉพาะส่วนบุคคลนั้นนับว่ามากพอสมควร ทรงเห็นว่าหากจะผ่อนผันโดยการคืนเงินให้เมื่อภาวะการเงินปกติ หรืออาจจะเพิ่มเงินเดือนให้ตามอัตราที่ลดลงเป็นการชดเชยก็จะทำให้ข้าราชการมีกำลังใจยิ่งขึ้น แต่พระยาโกมารกุลฯ ไม่ยินยอมเพราะการสัญญาคืนเงินเป็นการกระทำในลักษณะการบังคับขู่ข่มเงินซึ่งเป็นการทำให้เสียชื่อเสียงของประเทศรัฐบาลไม่ควรกำหนดค่าขึ้นสัญญาใด ๆ อย่างแน่นอน การขึ้นเงินเดือนก็เป็นหน้าที่ที่เจ้ากระทรวงจะวินิจฉัยอยู่แล้ว พระยาโกมารกุลฯ ได้ยืนยันกับสภาการคลังถึงความจำเป็นที่จะต้องลดเงินเดือนตลอดจนอธิบายรายการเงินรายได้ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะลดลงมากกว่างบประมาณ แม้กระนั้นเสนาบดีสภาฯ ก็ยังคงสงสัยว่า อาจจะมีวิธีอื่นที่ดีกว่าการตัดเงินเดือน โดยเฉพาะกรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงเกรงว่าจะเกิดผลเสียเช่นการทุจริต เป็นต้น

พระยาโกมารกุลฯ รู้สึกว่าการทางงบประมาณ พ.ศ. 2474 เป็นไปด้วยความลำบากอย่างยิ่งและ "... รู้สึกว่าเป็นครั้งแรกที่ถูกสงสัยว่ากราบบังคมทูลความเท็จเรื่อง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานประชุมสภาการคลัง ครั้งที่ 2/2473.

งบประมาณ<sup>1</sup> สมเด็จพระยาคำรงทรงกล่าวแก่ว่า ทรงสงสัยว่าคลังอาจจะคิดผิดมากกว่ากล่าวความเท็จ อย่างไรก็ตามพระยาโกมารกุลฯ ไม่เห็นด้วยกับที่ประชุมเสนาบดีสภาอย่างยิ่งโดยเฉพาะเรื่องการค้าเงินเดือนอาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตของข้าราชการ เพราะเชื่อว่าข้าราชการที่ถูกตัดเงินสามารถจะรับภาระนี้ได้ การเกิดการทุจริตนั้น อาจมีสาเหตุอื่นและถ้าเกิดขึ้นในกระทรวงใดก็ควรจะต้องเป็นข้อบกพร่องของกระทรวงนั้น กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงคิดว่าเศรษฐกิจการค้าจะเจริญขึ้นและรายได้จากรถไฟจะเพิ่มขึ้นอีก 500,000 บาท คลังก็ไม่เห็นว่าจะเป็นไปได้เพราะรายได้รถไฟลดลงเสมอมา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ทรงเห็นด้วยกับคลัง สำหรับพระยาจินดาภิรมย์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังคงมีความเห็นว่าคลังตั้งเงินเหลือมากเกินไป หากรัฐบาลจะตัดเงินเดือนข้าราชการออกรวมทั้งสิ้น 450,000 บาทแล้ว ก็ยังคงมีเงินเหลือในงบประมาณอีกซึ่งไม่จำเป็นเลยในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้ รัฐบาลไม่ควรจะตั้งงบประมาณเงินเหลือเลย หรืออาจจะตั้งงบประมาณเงินขาด เช่นใน พ.ศ. 2467 และ พ.ศ. 2468 ก็ได้ การตั้งงบประมาณเงินเหลือทำให้เกิดผลเสียทางจิตใจ พระองค์เจ้าบวรเดชเสนาบดีกระทรวงกลาโหมทรงมีความเห็นเช่นเดียวกันว่า การที่คลังตั้งงบประมาณเงินเหลือแล้วยังตัดเงินเดือนข้าราชการจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอฯ ทรงเห็นว่าควรตกลงตามความเห็นของคลัง เพราะการตั้งงบประมาณเงินเหลือก็ไม่มากเกินไป การลดเงินเดือนก็ไม่มากนัก ไม่มีอันตรายต่อการปกครอง<sup>2</sup>

สำหรับนายฮอดด์-แพตซ์ ที่ปรึกษาการคลังมีความเห็นเช่นเดียวกับพระยาโกมารกุลฯ ว่าราคาสินค้าซึ่งตกต่ำทั่วโลกได้เริ่มมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศไทยตั้ง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 41/2477. 16 มีนาคม พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> เฝิงอั้ง.

แต่ พ.ศ. 2472 มาแล้ว ดังนั้นแม้ว่าการผลิตใน พ.ศ. 2474 จะได้ผลดีกว่า พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473 ก็ไม่สามารถช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นได้ รายได้ของประเทศขึ้นอยู่กับผลิตผลทางการเกษตรเป็นหลัก หากกระตือรือร้นสู่สภาพปกติ และรายได้ของประเทศก็ยังคงจะต้องตกต่ำต่อไปอีก 2 - 3 ปี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องทบทวนโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ เสียใหม่ โดยการตัดทอนรายจ่ายของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่างมากเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์<sup>1</sup> ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ตัดทอนรายจ่ายโดยลดเงินเดือนข้าราชการตามข้อเสนอของกระทรวงพระคลังฯ

ค. ปัญหาการใช้เงินสะสมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือ และการเลิกงบประมาณเงินเหมา

เงินสะสมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือเป็นเงินที่สะสมไว้สำหรับใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่าควรจะนำมาชดใช้เงินขาด พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าควรจะทำเงินสะสมนี้มาใช้เนื่องจากเป็นเงินเหลือจึงเป็นการไม่ถูกต้องนัก การสะสมเงินเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาถือได้ว่าเป็นโครงการอย่างหนึ่งเช่นกัน<sup>2</sup> เงินสะสมของกระทรวงกลาโหมเมื่อหักเงินค่าใช้จ่ายแล้วมีอยู่เป็นจำนวนเงิน 8,107,037.75 บาทซึ่งเป็นเงินของรัฐบาล ส่วนเงินอีก 1,638,829.07 บาท เป็นเงินที่มีผู้บริจาคสำหรับใช้ในการบิน กระทรวงกลาโหมเห็นว่าเงินจำนวนนี้รัฐบาลไม่ควรจะเรียกไปใช้เพราะไม่ใช่เงินของรัฐบาล นอกจากนั้นกิจการบินยังต้องใช้เงินในโครงการต่าง ๆ อีกประมาณ 1 ล้านบาททุกปี การที่รัฐบาลจะนำเงินนี้ไปใช้ก็เท่ากับเป็นการระงับการพัฒนาการบิน กระทรวงพระคลังฯ ควรจะใช้

<sup>1</sup> MF RFA B.E. 2474 (1931-32).

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาศึกษาที่ 36/2473, 4 กุมภาพันธ์

เงินสะสมของรัฐบาลเพื่อจุดมุ่งหมายโดยทั่ว ๆ ไปมากกว่าจะใช้เงินเพื่อจุดมุ่งหมายเฉพาะของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง<sup>1</sup> พระยาโกมารกุลฯ ได้พยายามอธิบายว่ารัฐบาลไม่มีเงินสะสมที่จะใช้ในกิจการทั่ว ๆ ไป เงินสะสมเท่าที่มีอยู่ก็คือ เงินสำรองลดหนี้เงินกู้ซึ่งจะต้องนำไปใช้หนี้ของรัฐบาลใน พ.ศ. 2474 และ พ.ศ. 2476 ให้ได้ตามสัญญา เพราะกระทรวงพระคลังถือว่าการไม่ใช้หนี้ตามสัญญาเป็นการเสียเกียรติยศของรัฐบาล<sup>2</sup> กระทรวงทหารเรือได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการที่กระทรวงพระคลังฯ ขอให้กระทรวงทหารเรือส่งเงินที่เรียกว่า "ผลประโยชน์เบ็ดเตล็ด" จำนวน 1.6 ล้านบาทให้คลังนั้นว่าเป็นการสมควรที่จะนำเงินนี้ไปใช้ในทางอื่นที่จำเป็น ถ้าหากกระทรวงพระคลังฯ จะยอมรับตั้งโครงการสร้างเรือรบอย่างเป็นทางการทหารยังคงต้องถือจ่ายในลักษณะของงบประมาณเหมาเช่นนี้แล้ว กระทรวงพระคลังฯ ก็ควรจะพิจารณานำเงินผลประโยชน์เบ็ดเตล็ดของกระทรวงทหารเรือไปใช้ในรูปของการยืมในเวลาจำเป็นและใช้คืนให้กระทรวงทหารเรือเมื่อฐานะการเงินของประเทศเข้าสู่สภาพปกติ<sup>3</sup> สมเด็จพระนครินทร์ฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเห็นว่ากิจการทหารต้องการอาวุธยุทโธปกรณ์มากจึงจำเป็นต้องมีการใช้จ่ายเสมอ และต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมากด้วย การตั้งงบประมาณสำหรับทหารจึงต้องมีเงินเกิน การที่จะนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ใช้คืนนั้นอาจจะก่อให้เกิดล้มเลิกโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และจะต้องตั้งงบประมาณเกินกำหนดทุกปี วิธีประนีประนอมที่กระทรวงพระคลังฯ ควรยินยอมก็คือยืมเงินไปใช้เป็นจำนวนมาก แล้วค่อยผ่อนชำระใน

<sup>1</sup> เชิงอ้าง.

<sup>2</sup> เชิงอ้าง.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/4 กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร, 2 กุมภาพันธ์

งบประมาณปีต่อ ๆ ไป<sup>1</sup> กระทรวงพระคลังฯ ไม่ขัดข้องตามความคิดเห็นนี้ เพราะหวังว่าหลังจากการตกต่ำทางการค้าขายผ่านไปแล้ว กระทรวงพระคลังคงจะสามารถใช้หนี้สินต่างประเทศรายที่มีดอกเบี้ยอัตราสูงได้โดยไม่ต้องขย้านัก และจะมีเหลือเพื่อที่จะใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของราชการทหารได้อย่างเต็มที่ ส่วนการจะอนุมัติเงินให้มากน้อยเพียงใดในปีใดก็จะได้พิจารณาโดยการตั้งงบประมาณให้หลาย ๆ ปี แต่การที่กระทรวงพระคลังฯ หวังว่าจะมีเงินให้กระทรวงกลาโหมเมื่อใช้หนี้ต่างประเทศเรียบร้อยแล้วนั้น กระทรวงกลาโหมยังเกรงว่าอาจจะไม่สามารถหาเงินไต่พันความต้องการของโครงการทหาร นอกจากนั้นกระทรวงกลาโหมยังเกรงว่าอาจจะมีเงินขาดในปีต่อ ๆ ไปอีก กระทรวงพระคลังฯ เองก็ไม่สามารถที่จะรับประกันได้แน่นอนว่าจะชดใช้เงินคืนได้แน่นอน เช่นเดียวกับการงดการขึ้นเงินเดือนและการตั้งตำแหน่งใหม่ว่าจะงดเพียงปีเดียวหรือไม่ ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงประนีประนอมให้ตกลงในหลักการว่ากระทรวงพระคลังสามารถนำเงินสะสมของกระทรวงกลาโหมไปใช้ได้ แต่ควรจะชดใช้คืนในภายหลังโดยพยายามอนุมัติโครงการทหารตามสมควร ทรงตั้งความหวัง เช่นเดียวกับกระทรวงพระคลังฯ ว่าเมื่อรัฐบาลใช้หนี้สินต่างประเทศแล้วคงจะมีเงินเพียงพอที่จะอุดหนุนกิจการของทหารได้ ทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็มีความปรารถนาที่จะทำเช่นนั้นด้วยแล้ว นอกจากนั้นโครงการสำหรับประเทศไทยก็ไม่ใหญ่โตเกินไป และมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะทำการอะไรจนเกินตัว ซึ่งข้อนี้สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงแย้งว่า การที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ก็ยังต้องซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ในตลาดแพง จำเป็นที่จะต้องใช้เงินมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงเห็นชอบที่จะให้คลังเหลือเงินให้กระทรวงกลาโหมพอสมควรเพื่อใช้จ่ายในยามจำเป็น ส่วนเงินที่นำไปใช้ก็ต้องใช้คืนให้กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2473, อ้างแล้ว.

<sup>2</sup> เพ็ญอ้าง.

สำหรับการตั้งงบประมาณของฝ่ายทหารนั้น กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่าการตั้งงบประมาณเหมาะเป็นการตั้งงบประมาณอย่างพอเพียง และนิคหัตถการคลัง กระทรวงพระคลังฯ จึงได้ขอให้รัฐบาลเลิกการตั้งงบประมาณเหมาะของกระทรวงป้องกันราชอาณาจักร กระทรวงทหารเรือได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่ายินยอมที่จะให้เลิกงบประมาณเหมาะ ถ้ากระทรวงพระคลังฯ จะจัดการตั้งโครงการสร้างเรือเป็นหลักฐาน แต่ก็ยังขอยกเว้นเรื่องการซื้อเครื่องใช้เกี่ยวกับวิชาทหารทางเทคนิค ขอสงวนสิทธิการซื้อหาเครื่องใช้ได้ตามความจำเป็น และการเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่ง<sup>1</sup> ที่ประชุมเสนาบดีสภาได้ตกลงให้ก่อนเรื่องนี้ไปปรึกษาในสภาป้องกันพระราชอาณาจักรเพื่อให้ลดงบประมาณ พ.ศ. 2474<sup>2</sup> ลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างกระทรวงพระคลังฯ และฝ่ายทหาร

กระทรวงพระคลังฯ มีปัญหามากในการดำเนินงานตามแผนการที่วางไว้ โดยเฉพาะกับกระทรวงทหารเรือและกระทรวงกลาโหมซึ่งมีข้อยกเว้นหลายประการ การดำเนินงานของกระทรวงพระคลังฯ จึงเต็มไปด้วยความยุ่งยากและลำบากใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะพระยาโกมารกุลฯ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ไม่สามารถชักจูงให้อภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภาเห็นคล้อยตามได้ จึงต้องพยายามประนีประนอมเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

### 3.2.3 ปัญหาการจ่ายเงินเกินงบประมาณ

นอกจากปัญหาเงินขาดตั้งเป็นปัญหาใหญ่ในการปรับงบประมาณแล้ว ในด้านการบริหารการคลัง กระทรวงพระคลังฯ ยังต้องเผชิญกับปัญหาการจ่ายเงินเกินงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ อีกด้วย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร, 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนาบดีสภาที่ 36/2473, 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.



นับตั้งแต่ พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา รายจ่ายมากกว่ารายได้ติดต่อกันมาเป็นเวลาสี่ปี รัฐบาลจึงได้พยายามจำกัดเงินรายจ่ายให้อยู่ในขอบเขตของรายได้ และเนื่องจากการประมาณรายได้ต่ำเกินจริงดังที่ได้กล่าวแล้ว การประมาณรายจ่ายจึงต้องลดต่ำตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม การตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลก็ไม่สามารถบังคับให้กระทรวงต่าง ๆ จ่ายเงินตามงบประมาณได้ กระทรวงพระคลังฯ จึงต้องประสมบัญชีการจ่ายเงินเกินงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ แต่เนื่องจากรายได้จริงยังคงมากกว่ารายจ่ายจริง รัฐบาลจึงมีเงินเหลือทุกปียกเว้น พ.ศ. 2474

รายจ่ายที่สำคัญใน พ.ศ. 2469 คือ รายจ่ายที่จะต้องใช้เป็นคอกเบี้ยจำนวน 3 ล้านบาท เนื่องจากใน พ.ศ. 2465 - 2468 บัญชีเงินฝากของกระทรวงพระคลังฯ (Treasury Balance) ลดต่ำลง และประเทศไทยจำต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกเพื่อจุนเจือค่าใช้จ่ายในการลงทุนรถไฟ การชลประทาน นอกจากนั้นในการตัดทอนงบประมาณรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงิน 0.5 ล้านบาทเป็นเบี้ยขานาณูแก่ข้าราชการอีกด้วย

รายจ่ายที่สำคัญใน พ.ศ. 2470 ที่รัฐบาลคาดว่าจะเพิ่มขึ้นคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงการประมง เงินเดือนสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา เงินสหภาพชาต เงินขานาณูและก่อสร้างถนน ส่วนรายจ่ายที่ลดลงได้แก่รายจ่ายในราชสำนัก รายจ่ายของสถานทูต และสถานกงสุล รายจ่ายที่ลดลงอีกรายการหนึ่งคือ คอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศเพราะใน พ.ศ. 2470 ไม่มีการกู้เงินต่างประเทศ นอกจากนี้ต้องใช้หนี้รวม 3 ล้านบาท<sup>1</sup> และต้องเตรียมเงินอีก 13.5 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนในแผนกเหล็กเตียงเงิน

<sup>1</sup>คือใช้หนี้กระทรวงพระคลังฯ 1,918,252 บาท และเจ้าหนี้อื่น ๆ อีก

กู่ 7 ล้านบาท และทดแทนเงินขาดในบัญชีทุนสำรองเงินตรา<sup>1</sup>

รายจ่ายจริงใน พ.ศ. 2470 มีจำนวน 95,630,919 บาท และมีเงินเหลือจริง 21,811,591 บาท สำหรับเงินเหลือนั้น รัฐบาลได้ใช้เนื่องจากการสูญเสียในการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนและใช้เป็นเงินไชนี่เงินกู่อีก 8.8 ล้านบาท จึงมีเงินเหลือสำหรับปีต่อไป 51.581 บาท<sup>2</sup>

ใน พ.ศ. 2471 รายการจ่ายที่สำคัญในปีนี้ได้แก่ การชำระหนี้ของพระคลังข้างที่ 3 ล้านบาท และการเปลี่ยนอัตราเงินตราต่างประเทศของเงินทุนสำรองอีก 6 ล้านบาท ปรากฏว่ารายจ่ายจริงต่ำกว่าประมาณคือ 96,437,768 บาท และมีเงินเหลือถึง 10,525,312 บาท ซึ่งรัฐบาลได้ใช้เป็นเงินทุนแผนกคณบดีเงินกู่ 8.8 ล้านบาท และเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งค้างอยู่ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง 1.68 ล้านบาท

---

<sup>1</sup> เนื่องจากค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในต่างประเทศ ลงบัญชีในอัตรา 12 บาทต่อปอนด์ มาเป็นเวลา 4 ปีแล้ว ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติใช้อัตรา 11 บาทต่อปอนด์ ทั้งนี้ทำให้รัฐบาลมีกำไรเป็นจำนวนมากในการส่งเงินไปยังต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันรายจ่ายของรัฐบาลในต่างประเทศ คิดเป็นเงินบาทก็เพิ่มขึ้น ใน พ.ศ. 2470 รัฐบาลตกลงใช้อัตรา 11 บาทต่อปอนด์ในบัญชีซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลสูญเสียกำไร แต่จำนวนเงินจ่ายเป็นบาทในต่างประเทศก็ลดลง จากการเปลี่ยนอัตราเงินบาทในบัญชีทุนสำรองเงินตรา (Revaluation of the Currency Reserve) ทำให้รัฐบาลต้องเตรียมเงินอีก 5 ล้านบาท ให้กรมธนบัตรเพื่อลงบัญชี

<sup>2</sup>MF. RFA B.E. 2472 (1929-1930)

รายจ่ายตามงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ใน พ.ศ. 2472 มีประมาณ 98,315,000 บาท ซึ่งรวมทั้งรายจ่ายในการลงทุนด้วย แต่รายจ่ายนี้รัฐบาลยังมีได้รวมเงินสำรองลดหนี้เงินกู้และเงินค่าก่อสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกไว้ด้วย สำหรับเงินค่าก่อสร้างสะพานนี้กระทรวงพระคลังฯ คาดว่าจะใช้เงินประมาณ 1 ล้านบาท จึงรวมเงินรายจ่ายได้ 99,315,000 บาทและแยกจ่ายเป็นสองประเภทคือ เป็นค่าใช้จ่ายในราชการปกติและค่าใช้จ่ายตามโครงการใหม่<sup>1</sup> รายจ่ายที่เป็นโครงการใหม่มีดังนี้คือ<sup>2</sup>

รายการ	จำนวน
การทำถนนของกระทรวงมหาดไทย	800,000
ก่อสร้างบ้านและที่ทำการในจังหวัดต่าง ๆ ตามโครงการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมียอดรวมทั้งสิ้น 3,651,000 บาท	1,014,000
ก่อสร้างเรือนจำบางขวางตามโครงการของกระทรวงมหาดไทย	964,000
รายการ	จำนวน
การซื้อเรือกลไฟของกรมเจ้าท่า	200,000
การทำถนนของกรมทาง	700,000
การบำรุงรักษากิจการของกรมชลประทาน	184,073

<sup>1</sup> กระทรวงพระคลังฯ มีปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายตามโครงการใหม่หลายประการ กล่าวคือ กระทรวงพระคลังฯ ยังไม่แน่ใจว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเห็นสมควรจ่ายหรือไม่ หากทรงพระราชดำริเห็นควรแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ก็ยังไม่ได้ตัดสินใจว่าโครงการใดควรจะระงับไว้ก่อน

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/ม พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471.

รายการ	จำนวน
การศึกษาของสตรี	164,000
การลงทุนของกรมไปรษณีย์โทรเลข	500,000

กระทรวงพระคลังฯ ได้ตั้งรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ เป็นจำนวน 69,214,932 บาท ยอดเงินรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของกระทรวงต่างๆ คือ

ส่วนเงินเดือนเพิ่มขึ้นประมาณ 1 ล้านบาท กระทรวงที่เพิ่มมากขึ้นคือ

กระทรวง	ส่วนเงินเดือนเพิ่ม	ส่วนค่าใช้จ่ายเพิ่ม
มหาดไทย	442,000	555,000
พาณิชย์และคมนาคม	234,000	178,000
ธรรมการ	250,000	54,826

ส่วนเงินเหลือจ่ายจำนวน 6,925,000 บาท กระทรวงพระคลังฯ ก็ตั้งไว้เป็นเงินสำหรับลดหนี้เงินกู้เป็นจำนวนไม่เกิน 6,500,000 บาท ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ เงินสำรองสำหรับลดหนี้เงินกู้จะเพียงพอหรือไม่<sup>1</sup> พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมได้แสดง

<sup>1</sup> ยอดเงินกู้ในปลาย พ.ศ. 2471 มีจำนวน 11,639,640 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือประมาณ 128,000 บาท ส่วนทุนรอนที่จะใช้หนี้เงินกู้นี้ดังนี้

(1) เงินที่พระราชทานไว้ตามงบประมาณ พ.ศ. 2471 จำนวน 6,500,000 บาทซึ่งรัฐบาลได้จ่ายไปแล้ว 5,000,000 บาท เพื่อซื้อใบกู้อย่าง 4.5 % สองรายโดยกระทรวงคลังฯ ได้ซื้อไว้จากทุนสำรองเงินตรา

(2) เงินเหลือจ่ายใน พ.ศ. 2470 จำนวน 8,800,000 บาท และ

(3) ดอกเบี้ยของเงินทุนสำรองเงินตราซึ่งหักค่าใช้จ่ายของกรมธนบัตรออกแล้วเป็นจำนวน 2,500,000 บาท

ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.1/2 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471.

### ความวิตกในเรื่องนี้ว่า

"... ข้อสงสัยจึงมีว่ารัฐบาลจะสามารถกันเงินไว้ได้เช่นนี้ทุกปีหรือในขณะที่เงินรายไ้ได้มีสูงกวารายจ่ายธรรมดาเป็นจำนวนพอเพียงที่จะกันไว้ได้ ก็มีเงินพอใช้จ่ายในการลงทุน... ไ้โดยไม่ต้องกู้เงินอีกก็จริงอยู่ แต่ทว่าเมื่อระลึถึงโครงการที่จะทำในการบำรุงบานเมือง (มีการทำถนนหนทาง การชลประทาน และอื่น ๆ ) แล้วกระทรวงพระคลังฯ ก็เห็นวารายจ่ายในปีต่อ ๆ ไปข้างหน้าจะขึ้นคงที่หาไ้ไม่ แต่หากจะงอกเงยขึ้นเป็นลำดับ และไม่อาจจะทำนายไ้ได้ว่า ความเติบโตของรายจ่ายจะไม่เป็นไปเร็วถึงกวารายไ้... การทำงบประมาณ พ.ศ. 2472 ควรพยายามที่สุดที่จะกันเงินรายไ้ไว้เป็นเงินสำรองลตหนี้เงินกูไ้ไ้เป็นจำนวนมากกว่า 6,500,000 บาท<sup>1</sup>

แต่สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า แม้ว่าเรื่องหนี้สินจะเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยแต่รัฐบาลก็ยังคงมีเงินเหลือมากอยู่ จึงไม่ควรห่วงใยหนี้จนต้องรอกการลงทุนต่าง ๆ ไว้<sup>2</sup>

รัฐบาลเบิกจ่ายทางงบพิเศษจำนวน 37,047,560 บาท และตั้งเงินสำรองไม่ตองกูเงินต่างประเทศเป็นจำนวน 7,370,000 บาท แยกจ่ายในกิจการรถไฟ 4,550,000 บาท เพื่อใช้ในการสร้างทางสายขอนแก่น 2,400,000 บาท สายอุบล 1,390,000 บาท นอกจากนั้นก็ใช้ในการวางรางคูและเปลี่ยนขนาดรางในกรุงเทพฯ ใช้ในกิจการชลประทาน 2,500,000 บาท ซึ่งส่วนมากจะใช้ในโครงการสุพรรณและโครงการเชียงราก - บางเหี้ย และใช้ในการประปาอีก 320,000 บาท

ใน พ.ศ. 2473 รัฐบาลต้องเตรียมรายจ่ายพิเศษเพิ่มคือ รายการก่อสร้าง

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/2 รายงานเสนาบดีสภาที่ 40/2471, 4 มีนาคม

สถานที่ราชการ และการก่อสร้างเรือนจำในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งการก่อสร้างเรือนจำ  
บางขวาง เพิ่มค่าใช้จ่ายในการสร้างและซ่อมถนนในกรุงเทพฯ ค่างก่อสร้างสะพานพระ  
พุทธยอดฟ้า นอกจากนี้ยังต้องเตรียมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงเงินกู้ 5.6 ล้านบาท รวมเป็น  
เงินรายจ่ายทั้งสิ้น 102,134,337 บาท น้อยกว่ารายได้ 4.4 ล้านบาท ซึ่งจะแบ่งเป็น  
เงินทุนใช้หนี้เงินกู้ 1 ล้านบาท และเป็นเงินใช้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การปรับ  
ปรุงการคมนาคมอีก 3.4 ล้านบาท<sup>1</sup>

รายการจ่ายที่สำคัญใน พ.ศ. 2474 คือค่าซ่อมแซมและค่าก่อสร้างสถานที่  
ราชการในจังหวัดต่าง ๆ ค่าสร้างถนนในกรุงเทพฯ และชลบุรี ค่าสร้างเรือนจำบาง  
ขวาง เงินพัฒนาวิทยุ โทรทัศน์ เงินจ่ายในโครงการต่าง ๆ ของกรมทาง เงินจ่ายการ  
ลงทุนรถไฟ และชลประทาน 5,935,000 บาท และเพื่อจุนเจือรายจ่ายการลงทุนนี้  
รัฐบาลได้นำเงินสำรองเพื่อไม่ต่องูกู้เงินต่างประเทศจำนวน 5,000,000 บาท รวมไว้  
ในรายการจ่ายเหล่านี้<sup>2</sup>

ในค่านายจ่ายนั้น อนุกรรมการเสนาบดีสภาพิจารณาจัดงบประมาณ พ.ศ. 2475  
ให้เข้าสู่ชุดภาพด้วยการที่ครอน ยุมเล็กและเปลี่ยนแปลงโครงการต่าง ๆ งดการก่อสร้างทั้ง  
หมคนอกจากที่ค้างอยู่หรือที่จำเป็นจะต้องขอมสิ่งที่ยารุกเท่านั้น เงินพระคลังข้างที่ซึ่งเคยลด  
ตั้งถวายเป็น 6,000,000 บาท และลดลง 1,000,000 บาทใน พ.ศ. 2474 แล้วนั้น  
ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลดลงอีก 500,000 บาท คงตั้งจ่ายเพียง 4,500,000  
บาท งดตั้งงบเงินเสด็จประพาสปีละ 100,000 บาท โดยงดการเสด็จพระราชดำเนินใน  
พ.ศ. 2475 และงดการตั้งเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการในพระราชสำนักปีละ 200,000 บาท  
สำหรับปีนี้ด้วย เนื่องจากมีเงินเหลือในพระคลังข้างที่ซึ่งเมื่อได้พระราชทานช่วยงบ

<sup>1</sup>MF. RFA. 2473 (1930 - 31)

<sup>2</sup>MF. RFA. B E. 2474 (1931 - 32)

ประมาณ พ.ศ. 2474 เป็นจำนวน 400,000 บาทแล้ว ยังมีเหลืออีก 200,000 บาท รัฐบาลจึงตั้งเงินพระคลังข้างที่เพียง 4,500,000 บาท และเงินรัฐบาลช่วยรายจ่ายพระมหากษัตริย์เพียง 538,000 บาท ส่วนเงินคอกเบี้ยและเงินส่งคืนเงินกู้ต่างประเทศลดลง 700,606 บาท คงตั้งจ่าย 9,000,000 บาท และไม่ตั้งเงินสำรองไม่คงกู้เงินต่างประเทศซึ่งใช้จ่ายในการลงทุนเนื่องจากมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเพียงเล็กน้อย

การว่างประมาณ พ.ศ. 2475 เป็นการว่างประมาณที่ย่างยากมากเพราะราคาข้าวใน พ.ศ. 2474 ตกต่ำลงมากที่สุด และมีผลทำให้ใน พ.ศ. 2474 มีเงินขาดจริง 8,533,890 บาท ซึ่งรัฐบาลต้องทดแทนเงินขาดนี้ด้วยเงินคงคลัง และเป็นที่ยกคานาหมายว่าจะต้องมีเงินขาดใน พ.ศ. 2475 เช่นกัน<sup>1</sup>

รายจ่ายที่เกินงบประมาณแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นรายจ่ายที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้จ่ายเป็นพิเศษเช่นบำนาญข้าราชการทหารและพลเรือน และของพระราชทานต่าง ๆ รายจ่ายประเภทนี้มีจำนวนเพียง 308,088 บาท ประเภทที่ 2 เป็นรายจ่ายที่อนุมัติเนื่องจากมีเหตุ

<sup>1</sup> รัฐบาลคณะกรรมการได้ตัดสินใจที่จะไม่ยอมให้มีเงินขาดอีก และได้ประหยัดรายจ่ายต่อไป รายได้จริงและรายจ่ายจริง พ.ศ. 2475 คือรายไคมีจำนวน 79,651,369 บาท และรายจ่ายมีจำนวน 70,232,969 บาท และมีเงินเหลือจริง 9,418,401 บาท ส่วนเงินจ่ายการลงทุนมีจำนวน 3,510,938 บาท รายจ่ายจริงน้อยกว่างบประมาณ 4.2 ล้านบาท รายการรายจ่ายที่ลดลงที่สำคัญคือ รายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ลดลง 1,125,000 บาท และรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ยกเว้นกระทรวงกลาโหมน้อยกว่างบประมาณ 3,229,000 บาท รายไคจริงเพิ่มมากกว่างบประมาณ 4,787,000 บาท เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันเงินขาดประกอบกับการผลิตใน พ.ศ. 2475 ได้ผลดีมาก จึงปรากฏว่ามีเงินเหลือเป็นจำนวนมาก

การพิเศษระหว่างปี<sup>1</sup> เป็นจำนวน 593,391 บาท ซึ่งรัฐบาลใช้ในการสร้างถนนใน กรุงเทพฯ และใช้จ่ายเป็นค่าอาหารของนักโทษ ส่วนประเภทที่ 3 เป็นรายจ่ายที่จ่ายโดย มิชอบ และละเมิดพระราชบัญญัติงบประมาณมีจำนวนถึง 1,725,107.75 บาท<sup>2</sup> ซึ่งนาย ฮอลด์-แพตซ์ กล่าวไว้ในรายงานว่า

"จากการสอบถามและไต่สวนได้ฟังมา เปิดเผยว่าการใช้จ่ายโดยมิชอบใน ประเภทที่ 3 นี้ เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับโครงการที่ดูเหมือนจะเป็นโครงการที่ดี (ตัวอย่างเช่น การขยายการไปรษณีย์ และเงินที่อนุมัติเพื่อบริการความสะดวกในจังหวัดต่าง ๆ การสร้างถนนและทางรถไฟ) อย่างไรก็ตามหากยังคงมีการใช้จ่ายเงินที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นรากฐานของระบบงบประมาณของ ประเทศไทยและหากไม่มีการตรวจตราการใช้จ่ายประเภทนี้แล้ว การบริหาร ทรัพยากรทางการเงินของประเทศจะเลวลงอย่างหนัก"<sup>3</sup>

รายจ่ายที่เกินงบประมาณมีสาเหตุมาจากบางกระทรวงจ่ายเงินเกินและ กระทรวงที่จ่ายเงินเกินมากที่สุดได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากมีแผนกที่ต้องการ ใช้จ่ายเงินอยู่เป็นจำนวนมาก

#### ก. การจ่ายเงินของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ใน พ.ศ. 2471 ปรากฏว่าการรถไฟหลวง แผนกทางจ่ายเงินเกินงบประมาณ เป็นจำนวน 416,151 บาท กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่าการกระทำนี้ผิดพระราชบัญญัติ การงบประมาณ พ.ศ. 2466 มาตรา 8 ซึ่งมีข้อความว่า

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2456.

<sup>2</sup> MF. RFA. B.E. 2474 (1931 - 1932)

<sup>3</sup> Ibid.



"กระทรวงใดจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมนอกงบประมาณที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตสำหรับกระทรวงนั้น และไม่มีเงินรายได้ในกระทรวงงูเดียวกัน จะโอนมาตั้งจ่ายในที่สุดการใดไซ้ให้แจกกระทรวงประมาณเงินที่ของการเพิ่มเติมนั้นยื่นไปยังกระทรวงพระคลังฯ เมื่อกระทรวงพระคลังฯ ได้ตรวจสอบและพิจารณาทางที่จะมีเงินมาตั้งจ่ายใดแล้ว ในหน้าความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระราชกระแสพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี ถ้าเป็นอันพระราชทานพระบรมราชานุญาต และไม่มีเงินรายได้ในกระทรวงอื่นที่จะโอนมาตั้งจ่ายใด ก็ให้ตราพระบรมราชานุญาตเป็นพระราชบัญญัติพิเศษกำหนดงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีนั้น ๆ "

การที่แผนกทางจ่ายเงินเกินนี้มีสาเหตุเพราะเบิกเงินค่าใช้จ่ายหลายทางคือ เบิกเงินและยืมสิ่งของของกรมรถไฟหลวงมาใช้จ่ายตลอดจนยืมรายได้ไปรองจ่ายก่อนการจ่ายเงินเหล่านี้กระทรวงพระคลังฯ ไม่ทราบจนกว่าจะได้รับงบเดือนและใบสำคัญต่าง ๆ กระทรวงพระคลังฯ จึงไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในแผนกนี้ได้เลย กระทรวงพาณิชย์ฯ ได้ให้เหตุผลว่ากรมทางจำเป็นต้องใช้เงินสร้างถนนรับการเสด็จพระราชดำเนินเสด็จมณฑล ประกอบกับต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนยานพาหนะ และรับรองว่าจะไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก อย่างไรก็ตามกระทรวงพระคลังฯ ได้ตำหนิว่าการบัญชีและการเงินของกระทรวงพาณิชย์ฯ ยังหละหลวมอยู่มาก<sup>1</sup> แต่เนื่องจากมีเงินเหลือจ่ายใน พ.ศ. 2471 กระทรวงพระคลังฯ จึงสามารถหาเงินจ่ายทดแทนได้ เซอร์ เอคเวิร์ด คุก โคกกล่าวติเตียนกระทรวงพาณิชย์ฯ

"...ปรากฏว่ามีการละเมิดพระราชบัญญัติงบประมาณอย่างรุนแรง ถ้ากรมทางไม่สามารถหาเงินจ่ายโดยการชะลอการสร้างทางสายอื่นแล้วกรมทางก็ควรจะขอเงินเพิ่มเติมจากกระทรวงพระคลังฯ

ข้าพเจ้าขอแนะนำด้วยความเคารพว่านี่ไม่ใช่เป็นเรื่องธรรมดาหรือเป็น

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/7 พระยาโกมารกุลดา หลดเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 28 ตุลาคม พ.ศ. 2473.

เรื่องที่จะยกโทษให้ได้ ถ้ากรมหนึ่งกรมใดได้รับอนุญาตให้กระทำเช่นนี้ได้  
ครั้งหนึ่งโดยไม่ถูกตำหนิอย่างรุนแรงแล้วก็จะกล้าทำเช่นนี้อีกเป็นครั้งที่สอง  
การควบคุมการจ่ายเงินตามงบประมาณอันเป็นจุดประสงค์สำคัญในการทำ  
งงบประมาณประจำปีก็จะคอย ๆ ลดลงและสูญสิ้นไปในที่สุด<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2472 มีการจ่ายเงินเกินงบประมาณอีก

แผนกที่จ่ายเงินเกินงบประมาณ คือ

รายการ	งบประมาณ	จ่ายจริง	สูงกว่างบประมาณ
กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม			
กรมไปรษณีย์โทรเลข	2,465,000	3,119,014.89	654,014.89
แผนกทาง	4,000,000	4,558,757.39	558,757.39
แผนกการไฟฟ้า	760,521	917,110.09	156,589.09
กระทรวงเกษตรราชการ			
กรมชลประทาน	1,425,260	1,716,971.97	291,711.97
งบพิเศษ			
เงินเบี้ยหวัดและบำนาญ (ของข้าราชการทุกกระทรวง)	2,900,000	3,208,088.80	308,088.80
เงินสำรองสำหรับไม้คองกู			
เงินต่างประเทศ	7,370,000	7,709,422.52	339,422.52

เกี่ยวกับการใช้เงินเกินงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมนั้น กระทรวง  
พระคลังฯ ได้สอบถามไปยังกระทรวงพาณิชย์ฯ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ฯ ได้อธิบายว่าการเงิน  
จ่ายเกินงบประมาณในกรมไปรษณีย์โทรเลขจ่ายทางเงินเดือน 124,045 บาท ค่าใช้สอย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 พระยาโกมารกุลฯ พระราชทานกราบทูลสมเด็จพระ  
กรมพระนครสวรรค์วรพินิต, 14 กันยายน พ.ศ. 2474.

527,678 บาท และการจร 1,291 บาทแต่ไม่สามารถอธิบายสาเหตุที่จ่ายเงินเกินได้  
 แผนกทางอธิบายว่าจ่ายเงินเกินเนื่องจากมีงานบางอย่างที่จัดทำไปเกินงบประมาณและถ้า  
 จะรอช้าก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นอีก แผนกไฟฟ้าใช้เงินเกินเนื่องจากมีข้อขัดข้องที่  
 โรงสีหุงงานและการไฟฟ้าได้ขยายงานเพิ่ม ส่วนเงินสำรองไม่ต้องกู้เงินต่างประเทศ  
 ที่จ่ายเกินงบประมาณก็คือ เงินค่าก่อสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ ซึ่งทางกระทรวงพาณิชย์  
 ได้อธิบายว่าต้องใช้เงินเกินเนื่องจากเร่งรัดงานให้เร็วกว่ากำหนดเพื่อจะเปิดเดินรถเพิ่ม  
 ขึ้น

พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่าการจ่ายเงินของกรมในกระทรวงพาณิชย์ฯ ทั้งที่  
 อธิบายสาเหตุและไม่สามารถอธิบายสาเหตุได้นั้น เป็นการกระทำที่ผิดพระราชบัญญัติงบประมาณ  
 งบประมาณ การที่กระทรวงพาณิชย์จ่ายเงินได้เป็นจำนวนมากได้ก็เพราะมีทางที่จะเอาเงิน  
 มาจ่ายได้หลายทาง คือ จ่ายจากรายได้และยืมมาจากแผนกอื่น ๆ บ้างและไม่แจ้งให้  
 กระทรวงพระคลังฯ ทราบรายละเอียดหรือหากจะส่งงบเดือนให้กระทรวงพระคลังฯ  
 ก็ช้ากว่ากำหนด 6 - 7 เดือน กระทรวงพระคลังฯ จึงเห็นว่ากระทรวงพาณิชย์ควร  
 ระมัดระวังการจ่ายเงินและยอดงบประมาณให้มากกว่านี้<sup>1</sup> กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรง  
 รับผิดชอบในเรื่องนี้ แต่ทรงให้เหตุผลว่า การไปรษณีย์โทรเลขมีรายได้น้อยกว่าที่คาดหมายไว้  
 แต่ก็ต้องขยายงานประกอบกับการทำบัญชีช้ากว่ากำหนด เพราะต้องรวบรวมจากจังหวัด  
 ต่าง ๆ<sup>2</sup> แต่พระยาโกมารกุลฯ ก็ยังคงตำหนิโดยถือว่าการจ่ายเงินเกินไม่ว่าจะด้วย  
 สาเหตุใดก็ตาม จะต้องแจ้งให้คลังทราบเนื่องจากการผิดพระราชบัญญัติงบประมาณ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 พระยาโกมารกุลฯ ขูลเกล้าฯ ถวายพระบาท  
 สมเด็จพระปกเกล้าฯ, 14 มีนาคม พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.1/4 รายงานเสนำบตีสภาที่ 41/2473, 16 มีนาคม  
 พ.ศ. 2473.

<sup>3</sup> เชิงอ้าง

สำหรับกระทรวงเกษตรราชการจ่ายเงินเกินงบประมาณของกรมชลประทานนั้น เนื่องจากต้องซื้อที่ดินและย้ายสำนักงานซึ่งกระทรวงพระคลังฯ ถือว่าเป็นเหตุพิเศษ เช่นเดียวกับเบี้ยหวัดและบำนาญต้องเพิ่มขึ้น เพราะปลดข้าราชการเพิ่มจากจำนวนที่กระทรวงพระคลังฯ คาดหมายไว้

### ข. การโอนเงินของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

เมื่อกระทรวงพระคลังฯ พิจารณางบประมาณ พ.ศ. 2474 สำหรับกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น กรมพระกำแพงเพชรฯ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ ทรงพิจารณาราชการในต่างประเทศ มิได้เข้าร่วมประชุมด้วย จึงทรงมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับงบประมาณของกรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งกำลังอยู่ในระยะพัฒนาและต้องการเงินเพิ่มเติมอีก 500,000 บาท วิธีที่กระทรวงพาณิชย์ฯ เห็นว่าเหมาะสมในการหาเงินมาชดเชยได้แก่การโอนเงินจากหน่วยก่อสร้างรถไฟบางตอนมาสมทบงบประมาณของกรมไปรษณีย์โทรเลข กล่าวคือลดการก่อสร้างรถไฟสายกุ่มกาวาปี-นครพนมลง 200,000 บาท สายโคราช-ขอนแก่น 250,000 บาท และลดการแก้ไขบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพฯ ลง 50,000 บาท ซึ่งเงินทั้งหมดนี้ กระทรวงพระคลังฯ ใ้โอนถูกต้องแล้ว กระทรวงพาณิชย์ฯ จึงขอโอนเงินเข้าบัญชีเงินรายจ่ายธรรมดา 2,040,000 บาท เป็น 2,540,000 บาท รวมทั้งเงินทุนก่อสร้างสะสมเครื่องมืออีก 590,000 บาท รวมเป็นยอดงบประมาณ 3,130,000 บาท<sup>1</sup>

นายฮอลด์-แพตซ์ ได้แสดงความเห็นโดยถือข้อเท็จจริงว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขประสงค์จะใช้เงินเกินงบประมาณ พ.ศ. 2474 เป็นจำนวน 500,000 บาท และมีจุดประสงค์จะใช้เงินจำนวนนี้เพื่อทดแทนเงินขาด เนื่องจากได้เลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการโดยมิได้ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ส่วนหนึ่ง และเนื่องจากขยายงาน

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 กรมพระกำแพงเพชรฯ ทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีฯ, 18 มีนาคม พ.ศ. 2473.

โดยมิได้รับอนุญาตอีกส่วนหนึ่ง หากไม่ได้เงินจำนวนนี้กรมไปรษณีย์ฯ ก็จะต้องล้มเลิกโครงการที่จำเป็นและจะต้องปลดข้าราชการออก จึงต้องขอโอนเงินที่อนุญาตไว้ในงบประมาณการก่อสร้างรถไฟ การกระทำของกระทรวงพาณิชย์จึงผิดหลักการและเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี นายฮอลล์-แพทช์ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการที่กรมไปรษณีย์ฯ สามารถใช้เงินได้เกินงบประมาณถึง 500,000 บาทนี้ว่า

"... ผู้ให้เห็นว่ากรมไปรษณีย์ฯ ขาดการประสานคิดต่อและควบคุมในเรื่องการใช้จ่าย และเกิดเป็นปัญหาขึ้นว่า กรมไปรษณีย์ฯ ใดเงินใช้จ่ายทั้งนี้มาอย่างไรนอกจากจะมีเงินเป็นพิเศษซึ่งกระทรวงพระคลังฯ ไม่มีอำนาจควบคุม"<sup>1</sup>

นอกจากนี้นายฮอลล์-แพทช์เห็นว่า ไม่ควรที่จะกลบเกลื่อนตัวอย่างที่ไม่ดีเช่นนี้ เพราะกระทรวงต่าง ๆ จะพากันใช้จ่ายเงินโดยอ้างความจำเป็นที่จะต้องทำผิดพระราชบัญญัติงบประมาณตลอดจนต้องหาเงินทดลองมาจ่ายจนได้ ในที่สุดกระทรวงคลังก็จะไม่มีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินเลย<sup>2</sup> พระยาโกมารกุลฯ ได้พยายามหาวิธีปรองดองกับนายฮอลล์-แพทช์ เพื่อหาวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขข้อขัดข้องนี้<sup>3</sup> นายฮอลล์-แพทช์ได้เสนอให้ปฏิเสธคำขอของกระทรวงพาณิชย์ฯ ตามรูปที่ขอมาเพราะกระทรวงคลังฯ จำเป็นต้องปิดหลักการเป็นสำคัญ การโอนเงินนี้เป็นการโอนเงินสำหรับใช้ในการก่อสร้างที่จำเป็นใน

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 Hall-Patch, Financial Adviser's Remarks on Letter NO. 3461/73 dated 18<sup>th</sup> March B.E. 2473 (1931) from Ministry of Commerce & Communications to His Majesty.

(แปล) 26 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 พระยาโกมารกุลฯ เรียงราชเลขาธิการ, 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2474.

ขณะที่การเงินฝืดเคืองไปชดใช้ค่าใช้จ่ายธรรมดาของปีก่อน อย่างไรก็ตามเนื่องจากกรมไปรษณีย์ฯ ได้ใช้เงินไปแล้ว ก็จำเป็นต้องหาแหล่งให้กรมไปรษณีย์ฯ ดำเนินงานต่อไปได้ แต่ต้องเป็นที่เข้าใจว่ากระทรวงพระคลังฯ จะรับทำตามคำขอของกระทรวงพาณิชย์ฯ ไม่ได้ เมื่อวางหลักการได้เช่นนี้แล้วก็ควรยอมหาเงินมาใช้จำนวนที่ขาดไปเป็นการพิเศษเพื่อเป็นการปรองดองกัน<sup>1</sup>

พระยาโกมารกุลฯ เห็นพ้องกับนายฮอลล์-แพตช์ ที่จะทำหนังสือกระทรวงพาณิชย์ฯ ว่าวิธีการปฏิบัติงานของกระทรวงพาณิชย์ฯ ติกระเบียบการที่สุด และถือเป็นการกระทำนอกเหนือกฎหมาย นอกจากนั้นยังทำลายหลักการสำคัญในการทำงานประมาณถึง 2 ประการ คือ ประการแรกทุกกระทรวงจะต้องไม่จ่ายเงินเกินงบประมาณ การกระทำของกระทรวงพาณิชย์ฯ มีผลทำให้เป็นที่เข้าใจว่า รัฐบาลมิได้ควบคุมการใช้จ่ายอย่างจริงจัง ประการที่ 2 จะโอนเงินสำหรับจ่ายเพื่อการลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำปีไม่ได้ ในกรณีที่รายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ยิ่งถือว่าเป็นการทำลายหลักการอย่างยิ่ง กระทรวงคลังฯ เห็นว่าการโอนเงินเช่นนี้สื่อให้เห็นอย่างชัดเจนว่า งบประมาณของกรมรถไฟนั้นมิได้ตั้งขึ้นด้วยความระมัดระวังเลย ทั้ง ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์ฯ ก็ทราบว่าฐานะการเงินในปลาย พ.ศ. 2473 อยู่ในภาวะคับขัน นับว่าเป็นการตั้งเงินเกินความจำเป็นจนสามารถโอนไปเป็นเงินรายจ่ายของกรมอื่นได้ และหากปล่อยให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติงบประมาณและทำลายหลักการงบประมาณเช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยพฤติการณ์ใด ๆ ก็ตาม ก็จะเป็นเหตุให้การเงินไม่มีเสถียรภาพอย่างแน่นอน<sup>2</sup> กระทรวงคลังฯ เห็นความจำเป็นที่จะต้องหาเงินให้แก่กรมไปรษณีย์ฯ เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย แต่เนื่องจากไม่มีเงินรายใดจะโอนมาให้ได้กระทรวงคลังฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลควรยินยอมตามคำขอของ

<sup>1</sup> Hall-Patch. FA's Remarks on Letter...Op.cit.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 พระยาโกมารกุลฯ เรียบเจ้าพระยามหิธร, 31 สิงหาคม พ.ศ. 2474.

## กระทรวงพาณิชย์ เป็นกรณีพิเศษ

กรมพระกำแพงเพชรฯ ไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อกำหนดของคสช. และทรงเห็นว่าหลักการของคสช. ชัดกันเอง คือ อนุมัติเงินทุนแต่ตัดเงินเดือนและค่าใช้จ่าย เงินที่กระทรวงพาณิชย์ จะโอนมาก็นำมาเข้าบัญชีเงินทุนจึงไม่คิดหลักการ สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าเมื่อกรมไปรษณีย์ฯ ใช้เงินเกินงบประมาณใน พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473 เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ฯ ก็ทรงรับผิด เมื่อคสช. ขอตัดงบประมาณ พ.ศ. 2474 ก็ยินยอมให้ตัดการโอนเงินนี้สมควรกระทำได้เพราะเป็นการยอมให้ตัดทางรถไฟแต่ให้เพิ่มทางกรมไปรษณีย์ฯ และหากจะคิดหลักการตามที่คสช. กำหนด ก็ไม่ใช่หน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ จะเป็นผู้นิรนัย การแสดงความเห็นของพระยาโกมารกุลฯ รุนแรงเกินไป สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นด้วย และไม่ทรงพอพระทัยเนื่องจากอาจก่อให้เกิดความแตกแยกกันในคณะเสนาบดี

"...ในปัญหาไม่มีใครสงสัยว่าได้มีการฉ้อโกง ที่คสช.ว่ากระทรวงพาณิชย์ฯ ใช้เงินผิดระเบียบก็เป็นเรื่อง ๑ แต่ปัญหาที่มาจะเพาะหนานั้น กระทรวงพาณิชย์ฯ ขอโอนเงินแผนกรถไฟไปเข้าบัญชีแผนกไปรษณีย์โทรเลขฯ ควรจะอนุญาตหรือไม่ ถากรมพระกำแพงเพชรฯ เอาไปใช้เพื่อประโยชน์พระองค์ก็เป็นผิด แต่ที่ทรงรับผิดแล้วว่าเป็นการพุดาคพลังในเชิงการ ไม่ทรงเห็นมีเสียหาย พระยาโกมารกุลฯ คิดเอาเรื่องทั้งหลายมาหวง เชือกลาวกำ รุนแรงไม่เป็นทางประสานงาน...พระยาโกมารกุลฯ ก็ไม่ได้ตั้งใจร้าย แต่วอดสำนวนไว้มารมากเกินไป...เป็นวิธีที่นุกตัวอันตราย...พระยาโกมารกุลฯ เขาใจอำนาจผิด ควรตำหนิใหญ่หนุ่ที่เสียบาง...มีเรื่องควรปรึกษาหารือระวางเสนาบดีด้วยกัน ไม่ควรเอาขึ้นกล่าวโทษเช่นนี้ ถ้าปล่อยไว้อเสนาบดีจะแตกกันหมด<sup>1</sup>

ในที่สุดที่ประชุมได้ตกลงให้กระทรวงพาณิชย์ฯ โอนเงินรายนี้ได้ โดยให้เหตุผล

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งที่ 23/2474, 3 กันยายน พ.ศ. 2474.

ว่ากรมพระกำแพงเพชรฯ ได้เคยกราบบังคมทูลพระกรุณาไว้ก่อนแล้ว และได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว แต่ถูกตัดงบประมาณบางประเภท ในระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2473 ก็เสด็จไปต่างประเทศ จึงไม่มีโอกาสชี้แจงการจ่ายเงินเกินส่วน พ.ศ. 2474 ก็ได้ตั้งงบประมาณให้พอเหมาะ กับรายจ่ายจริง แต่คลังฯ ตัดเสีย คลังเองก็เคยเสนอที่ประชุมว่าการตัดเงินจากประเภทหนึ่งมาให้อีกประเภทหนึ่งในกระทรวงเดียวกันไม่สำคัญนัก เพราะไม่มีผลถึงงบประมาณปี ทั้งกระทรวงพาณิชย์ฯ ก็มีได้ตั้งงบประมาณไว้หลวมแต่ที่มีเงินเหลือเพราะตัดงานลง<sup>1</sup> และได้ตำหนิพระยาโกมารกุลฯ ที่ใช้ถ้อยคำรุนแรงเกินไป เพราะเรื่องเช่นนี้ควรทำความเข้าใจกันในระหว่างเสนาบดี และหากกระทรวงคลังฯ ไม่สามารถตกลงกับที่ปรึกษาได้ก็ยอมเป็นหน้าที่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพระราชวินิจฉัย<sup>2</sup>

พระยาโกมารกุลฯ ยังคงยืนยันว่า การโอนเงินทุนไปเป็นรายจ่ายประจำเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติงบประมาณและกระทรวงคลังฯ ถือว่า "เป็นเหตุอันร้ายแรงมากทีเดียว แก่การเงินของแผ่นดิน"<sup>3</sup> วิธีการที่กระทรวงพาณิชย์ฯ ใช้เงินโดยอ้างว่าแม่ถูกตัดงบประมาณบางประเภทก็ต้องทำเพราะมีโครงการอยู่แล้ว เป็นการผิดพลาดเพราะควรจะต้องขอเพิ่มงบประมาณก่อน นอกจากนั้นพระยาโกมารกุลฯ ยังได้กล่าวถึงการโอนเงินในกระทรวงเดียวกันว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ ยกเว้นการโอนเงินทุนซึ่งไม่ถือว่าเป็นงบประมาณของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการโอนเงินกู้ต่าง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ถึงพระยาโกมารกุลฯ, 10 กันยายน พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค. 15.2/3 สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ถึงพระยาโกมารกุลฯ (ฉบับเล็ก), 10 กันยายน พ.ศ. 2474.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 15.2/3 พระยาโกมารกุลฯ พระราชทานกรมหลวงสมเด็จกรมพระนครสวรรค์ฯ, 14 กันยายน พ.ศ. 2474.



ประเทสมาใช้ในรายจ่ายประจำจะผิดหลักการมากยิ่งขึ้น และการโอนเงินเช่นนี้ก็ไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่ที่กระทรวงคลังฯ ยินยอมก็เพราะเกรงจะเกิดความเสียหายจึงได้ประนีประนอมทั้ง ๆ ที่ผิดหลักการ<sup>1</sup>

การจ่ายเงินและการโอนเงินของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมในข้อ ก. และข้อ ข. นั้น ได้แสดงให้เห็นว่ากระทรวงพระคลังฯ ซาคอำนาจในการบริหารการคลังฯ อย่างเด็ดขาด สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงเป็นเสนาบดีที่มีอำนาจมาก และกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นกระทรวงที่มีงานในความรับผิดชอบมาก สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ กรมพระกำแพงเพชรฯ ทรงได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากอภิรัฐมนตรีองค์อื่น ๆ ในฐานะที่ทรงมีความรู้และเชี่ยวชาญงานด้านต่าง ๆ ดังนั้นเหตุการณ์เช่นนี้ นอกจากจะแสดงว่ากระทรวงพระคลังฯ ซาคอำนาจบริหารแล้ว ยังแสดงถึงความคิดเห็นที่แตกแยกกันในเสนาบดีสภาด้วย

#### ค. การจ่ายเงินของกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมได้ขอพระบรมราชานุมัติจ่ายเงินเป็นพิเศษ โดยกล่าวว่ามีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินนอกเกณฑ์ที่กระทรวงกลาโหมจะจ่ายได้ในระหว่างที่ให้ตัดรองการใช้จ่ายของกระทรวงต่าง ๆ เป็นเงิน 211,220 บาท เป็นค่าก่อสร้างโรงทหารโรงเลี้ยงอาหารและโรงหุงต้มซึ่งสร้างเพิ่มเติมจากสัญญาที่กระทรวงกลาโหมทำไว้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2473 เพื่อขยายขนาดหากมีการระดมทหารเข้ารับราชการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จ่ายเงินได้เป็นพิเศษ พระองค์เจ้าบวรเดชเสนาบดีกระทรวงกลาโหมจึงทรงได้สั่งการไปและขอพระ

<sup>1</sup>พระยาโกมารกุลดา เพ็ญอังก.

ราชทานพระบรมราชานุมัติอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นหลักฐานในการเบิกเงินต่อกระทรวงคลัง<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าควรจะถามคลังฯ ก่อนที่จะวินิจฉัยว่าเป็นรายจ่ายที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไรก็ตามเรื่องการเงินควรถือว่าการอนุญาตด้วยปากย่อมไม่เป็นการพอเพียง<sup>2</sup> พระยาโกมารกุลฯ คัดค้านการจ่ายเงินรายนี้อย่างเต็มที่และตอบซักข้อโดยให้เหตุผลว่า

"...ฐานการเงินแผ่นดินถ้าจะว่ามีกฎเปลี่ยนแปลงบ้าง ก็เปลี่ยนแปลงไปในทางทรุดลงไปทุกทีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย เกิดขาดแคลนไปเสียของรัฐบาลนั้น ให้เป็นไปในทางศัตรอรายจ่าย และทั้งโดยประกาศไปเสียนั้นต่อประชาชนแล้วด้วย ข้าพเจ้าเห็นวารายการจ่ายที่เสนาบดีกระทรวงกลาโหมขอจ่ายนี้ไม่ควรพระราชทานพระบรมราชานุญาตในเวลาเช่นนี้ ข้าพเจ้าเสียใจเป็นอันมากที่จะต้องซักของควยหนาที่ของข้าพเจ้าบังคับให้ต้องซัก"<sup>3</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นด้วยกับพระยาโกมารกุลฯ แต่ดำกระหวรงกลาโหมได้สั่งการไปแล้วก็เห็นจำเป็นที่จะต้องอนุมัติตามนั้น ทรงตำหนิกระทรวงกลาโหมและทรงมีพระราชกระแสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"...แต่ตามความเห็นฉันเองก็ออกจะเห็นว่า ไม่น่าจะเป็นรายการจ่ายที่จำเป็น ถ้าจะงควัดราวก็ไม่น่าจะเสียหอยอะไรนัก สอบถามไปที่กระทรวงกลาโหมอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสั่งไปแล้วโดยถือว่าไคกรามบังคับมทุลควยปากแล้วก็

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 หนังสือกระทรวงกลาโหมที่ 11146/73, 17 ธันวาคม พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ พระราชทานพระองค์เจ้าวรเดช, 17 ธันวาคม พ.ศ. 2473.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระยาโกมารกุลฯ เรียบเจ้าพระยามหิธร, 24 ธันวาคม พ.ศ. 2473.

สนใจ แต่ที่จริงในเรื่องที่สำคัญ หรือเกี่ยวกับการเงิน การผูกพันด้วยปากเปล่า หาเป็นหลักฐานเพียงพอไม่ เท่ากับปรึกษากันเท่านั้น ต้องมีหนังสือยืนยันจึงจะควร"<sup>1</sup>

กระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงเรื่องเงินค่าก่อสร้างโรงทหาร โรงเลี้ยงอาหารและโรงหุงต้มว่า แต่เดิมกระทรวงได้ทำสัญญาว่าจ้างสร้างโรงทหาร โรงเลี้ยงอาหารและโรงหุงต้มในจังหวัดต่าง ๆ รวม 11 รายเป็นเงิน 1,168,430 บาท โดยใช้งบประมาณการจรจำนวน 310,550 บาท และเงินสะสม 857,880 บาท ต่อมากระทรวงมีมติเรื่องทหารกองหนุนว่าการระดมทหารกองหนุนจะต้องสร้างที่พักชั่วคราวซึ่งเป็นการสิ้นเปลือง หากได้ขยายขนาดโรงทหาร โรงเลี้ยงอาหารและโรงหุงต้มซึ่งกำลังสร้างอยู่ให้กว้างขวางขึ้นก็จะเป็นการประหยัดยิ่งขึ้น และราคาเพิ่มเติมก็มีจำนวนเพียง 1 ใน 5 ของราคาเดิม พระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอฯ ได้สั่งดำเนินการเพิ่มเติมโดยจะใช้จ่ายเงินสะสมของกระทรวงซึ่งมีอยู่แล้ว การสร้างเพิ่มเติมนี้ถ้าคิดว่าควรตัดรอนการใช้จ่ายชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งแล้ว ก็ควรจะงด แต่กระทรวงได้ตกลงก่อนที่จะก่อสร้างแล้ว หากลดก็จะเป็นการยุ่งยาก และการที่พระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอฯ ได้สั่งการสร้างเพิ่มเติมก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติแล้ว

การที่กระทรวงคลังฯ มีหนังสือเวียนให้กระทรวงต่าง ๆ คัดรายจ่ายลงนั้น กระทรวงกลาโหมเห็นว่ามีข้อความเคลือบคลุมมาก ทำให้เข้าใจว่าการตัดรอนนี้อยู่ในความควบคุมและการวินิจฉัยของคลังฯ แต่เนื่องจากกระทรวงกลาโหมใช้งบประมาณเหมา เมื่อมีเงินเหลือก็สมทบเป็นเงินสะสม การจะตัดรอนรายจ่ายหรือไม่เป็นผลตกอยู่แก่กระทรวงเอง จึงมีปัญหว่าการตัดรอนในความควบคุมของกระทรวงคลังฯ นั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการใช้จ่ายเสนาบดีกระทรวงกลาโหม หรือจะตัดเงินสะสมของกระทรวงกลาโหมซึ่งถือ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ พระราชทานพระยาโกมารกุลฯ, 24 ธันวาคม พ.ศ. 2473.

เป็นการเลิกใช้ซึ่งประมาณเท่าคืบ นอกจากนั้นหนังสือเวียนเรื่องการคัดรอนรายจ่าย  
ของกระทรวงคลังฯ จะเกี่ยวข้องกับฝ่ายทหารด้วยหรือไม่ซึ่งได้ประชุมในอภิรัฐมนตรีสภา  
แล้วนั้น กระทรวงกลาโหมยังไม่เข้าใจผลสรุปที่แน่นอน พระองค์เจ้าบวรเดชทรงได้  
สารภาพว่า

"...ในที่สุดมีข้อตกลงเป็นอย่างไร ข้าพเจ้าต้องสารภาพว่าไม่ทราบโดยแน่  
นอน แต่โดยที่ไม่ได้มีพระราชดำรัสสั่งยกเลิกหนังสือเวียนของกระทรวงพระ  
คลังฯ นั้น จึงเข้าใจว่าการคัดรอนการใช้จ่ายนั้นจะตองดำเนินตลอดถึง  
กระทรวงการทหารด้วย..."<sup>1</sup>

กระทรวงกลาโหมได้สอบถามไปยังกระทรวงคลังฯ ซึ่งได้รับคำตอบให้คัดรอน  
รายจ่ายทุกอย่างซึ่งจะไม่ทำให้เสียราชการ และหากมีสัญญาผูกมัดก็ควรเลิกถอนหรือตัด  
รอนเท่าที่จะทำได้ แต่กระทรวงคลังฯ ก็ไม่ยอมจ่ายค่าปรับ กระทรวงกลาโหมได้พยายาม  
ของคสัญญาค่าแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ แม้กระนั้นกระทรวงคลังฯ ก็ยังตำหนิกระทรวงกลาโหมเพราะ  
ถึงจะไต่สวนให้ดำเนินการและทำสัญญาผูกมัดไปแล้วก็ถือว่าเป็นรายจ่ายที่สั่งการไปไม่นานนัก  
การดำเนินงานคงไม่มากนัก ถ้ากระทรวงกลาโหมจะงคสัญญาก็คงจะเสียเงินไม่มากเท่ากับ  
ให้ทำต่อไป นอกจากกระทรวงกลาโหมจะจ่ายเงินก่อสร้างรายนี้แล้ว ก็ยังเคยขอจ่ายเงินใน  
ฐานะที่ทำสัญญาไว้แล้วถึง 1,447,033 บาท กระทรวงคลังฯ ได้ชี้แจงว่าเงินการจรรกรม  
กลางกระทรวงกลาโหมและกรมอากาศยานนั้น ไม่มีรายใดควรถือว่าเป็นการควนแต่เป็น  
กิจการที่ควรรอไว้ก่อน พระยาโกมารกุลฯ ได้กราบทูลพระองค์เจ้าบวรเดชเกี่ยวกับเรื่อง  
นี้ว่า

"...จะขุดถวายให้ทรงพิเคราะห์แบ่งงานออกเป็น 2 พวก คือ งานที่ทำไปจวน  
จะเสร็จอยู่แล้วทำต่ออีกเล็กน้อยก็จะเสร็จอีกพวกหนึ่ง งานที่เพิ่งลงมือและที่ลง  
มือไปบางแล้ว แต่ยังต้องทำอีกมากจึงจะเสร็จพวกหนึ่ง จำพวกที่หนึ่งควรให้ทำ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระองค์เจ้าบวรเดชทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 3 มกราคม พ.ศ. 2473.

ต่อไป จำพวกที่สองควรระวังไว้อีก... และถ้าตั้งพระฤทัยจะทรงร่วม  
มือจริง ๆ แลวกระทรวงพระคลังฯ เขื่อนั้นวาทกระทรวงกลาโหมจะคัดรอน  
รายจ่ายการจร อันเป็นจำนวนถึงล้านสี่แสนบาทเศษนี้ไค้มากที่เดียว...  
ว่าที่จริงถ้าผู้รับเหมาะหราบความจำเป็นของรัฐบาลที่ตองเล็กสัญญาไค้ไม่ว่า  
จะเรียกรองคาเสียหยา และเป็นธรรมชาติของผูรับเหมาะยอมไมอยากที่จะ  
เป็นความกับรัฐบาล..."<sup>1</sup>

พระยาโกมารกุลฯ เห็นว่าวิธีปฏิบัติการของพระองค์เจ้าบวรเกษมีข้อที่นาสังเกต  
และนาเสียใจเป็นอันมาก กล่าวคือ เมื่อกระทรวงคลังฯ เสนอออกหนังสือเวียนนั้น พระองค์  
เจ้าบวรเกษมีไค้ทรงคัดค้านแต่เมื่อกระทรวงคลังฯ ออกหนังสือเวียนแล้วก็ไค้เพียงว่ามีไค้  
หมายถึงกระทรวงกลาโหม และเมื่อไค้อภิปรายกันในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี เสนาบดีกระทรวง  
กลาโหมยังทรงกล่าวว่ไม่เข้าใจ กระทรวงคลังฯ เห็นว่าเป็นความนึกที่เสนาบดีกลาโหม  
ไม่สอบถามให้เข้าใจ จึงเห็นไค้ว่ากระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงเดียวที่ไมพยายามช่วย  
คัดรอนรายจ่าย แลวยังมีข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้กระทรวงคลังฯ ตองเป็นกังวลอยู่เสมอ นับ  
ว่านอกจากกระทรวงกลาโหมจะไมให้ความร่วมมือแล้ว ยังไมมีความเห็นอกเห็นใจในขณะ  
ที่ประเทศกำลังประสบกับความยุ่งยากทางการเงิน ซึ่งทำให้ทั้งพระยาโกมารกุลฯ และนาย  
ฮอลด์-แพทซ์ไม่เข้าใจการกระทำของกระทรวงกลาโหมเลย<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระปก  
เกล้าฯ ทรงเห็นด้วยกับคลังฯ และไค้พระราชทานพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าบวรเกษ  
ความว่

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระยาโกมารกุลฯ กราบทูลพระองค์เจ้าบวรเกษ,  
6 มกราคม พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระยาโกมารกุลฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปก  
เกล้าฯ, 15 มกราคม พ.ศ. 2473.

"...ให้ช่วยกันประหยัดการใช้จ่ายสุดที่จะประหยัดได้... ไม่จ่ายมากไปกว่า  
การประจำที่จำเป็น... ทั้งนี้หมายความว่าถึงโหรจับการจร เงินที่ประหยัดได้  
นั้นคงนับว่าเป็นเงินสะสมของกระทรวงกลาโหมตามเดิม ความประสงค์นี้เพื่ยง  
ว่าให้ตัดรายจ่ายจริงในน้อย โหม้เงินเหลือจ่ายไว้ใหม่มากที่สุดที่จะเป็นได้ ถ้า  
หากความผิดเคื่องในการเงินคงเป็นไปอยู่อย่างนี้ เงินที่เก็บไว้คืนขอมจะเป็น  
ประโยชน์...

...เมื่อกระทรวงอื่น ๆ ต้องตัดทอนการใช้จ่ายลงไปแล้ว ถ้ากระทรวงกลาโหม  
จะจ่ายเงินคากอสร้างซึ่งไม่จำเป็นแท้ ๆ เป็นจำนวนมากมายแล้วขอมเป็นการ  
น่าเกลียด...<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้พระราชทานเรื่องนี้ให้คลังฯ จัดการตัดทอน  
ได้ และทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาโกมารกุลฯ ว่า

"...ในเรื่องนี้ฉันอนุญาตให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เจริญกับเสนาบดี  
กระทรวงกลาโหม เพื่อตัดรายจ่ายเหล่านี้ในน้อยลงที่สุดที่จะเป็นได้ เพราะ  
ถ้าจะจ่ายมากอยู่กระทรวงเดียว ก็จะเป็นการชอกช้ำมาก"<sup>2</sup>

#### ง. การเลื่อนเงินเดือนนายทหารของกระทรวงกลาโหม

การตัดทอนงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้ฐานะการเงินของประเทศ  
เข้าสู่ดุลภาพใน พ.ศ. 2474 นั้น นโยบายประการหนึ่งคือ การงดการขึ้นเงินเดือน ดัง  
ปรากฏในพระราชดำรัสเรื่องนโยบายการเงินในรายงานเสนาบดีสภา วันที่ 4 กุมภาพันธ์  
พ.ศ. 2473 สรุปได้ความว่า การงดขึ้นเงินเดือนนี้ ทรงตั้งพระราชหฤทัยจะให้ใช้สำหรับ  
ข้าราชการในพระราชสำนัก เช่นเดียวกับตามกระทรวงต่าง ๆ การเลื่อนให้ขึ้นว่าเลื่อน

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงพระองค์เจ้า  
บวรเดช, 22 มกราคม พ.ศ. 2473.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ค 1/36 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงพระยาโกมารกุลฯ,  
22 มกราคม พ.ศ. 2473.

โคธาคำแห่งวางลง และเลื่อนเงินเดือนขึ้นถือจ่ายตามตำแหน่งใหม่ได้ นอกจากนั้นการเลื่อนเงินเดือน ทางฝ่ายทหารก็ให้อนุโลมตามนี้โดยไม่เลื่อนชั้นในยศเดียวกัน แต่พระองค์เจ้าบรมวงศ์เสนาบดีกระทรวงกลาโหมได้ทรงออกคำสั่งเพิ่มเงินเดือนนายทหาร 322 นาย คือ เพิ่มโดยเลื่อนยศ 231 นาย และเพิ่มโดยเลื่อนชั้นเงินเดือนในยศเดิม 91 นาย ทางกระทรวงพระคลังฯ ได้ยินยอมจ่ายเงินให้แก่ นายทหารที่เพิ่มเงินเดือนโดยเลื่อนยศเป็นที่เรียบร้อย แต่อีก 91 นาย ซึ่งเลื่อนเงินเดือนในยศเดิมนั้น กระทรวงคลังฯ งดจ่ายเงิน เพราะเห็นว่า "การเพิ่มเงินเดือนชนชั้นนี้ขัดกับไปรษณีย์การเงิน พ.ศ. 2474"<sup>1</sup> พระยาโกมารกุลฯ ได้ขอให้กรมพระนครสวรรค์ฯ ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จประพาสสหรัฐอเมริกา และเสนาบดีสภาวินิจฉัยเรื่องนี้

พระองค์เจ้าบรมวงศ์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 91 นายนั้น รับราชการในตำแหน่งชั้นสูงกว่ายศที่รับเงินเดือน จึงได้สั่งเพิ่มเงินเดือนเลื่อนชั้นตั้งแต่วันที่เคยปฏิบัติมา เสนาบดีสภาได้ลงมติว่า การสั่งให้เพิ่มเงินเดือนเลื่อนชั้นใน พ.ศ. 2474 ซึ่งเป็นปีที่การเงินกับชนชั้นถือ เป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม อีกประการหนึ่งข้าราชการที่ยังได้รับเงินต่ำกว่าชั้นตำแหน่งในกระทรวงอื่นก็ยังมี ถ้าขอมณณันให้กระทรวงกลาโหมก็ต้องขอมณณันให้กระทรวงอื่นด้วย ซึ่งจะเป็นการยกเลิกข้อห้าม และเพิ่มรายจ่ายขึ้นอีก จึงเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้กลาโหมเพิ่มเงินเดือนเลื่อนชั้นให้ แต่ปรากฏว่ากระทรวงกลาโหมได้ใช้เงินในกระทรวงทรงจ่ายไปตามคำสั่งแล้วเป็นเวลาหนึ่งเดือน จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะเรียกเงินคืน แต่ให้ถือว่ากระทรวงกลาโหมจ่ายเงินไปด้วยความเข้าใจผิด<sup>2</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 บันทึกเรื่องกระทรวงกลาโหมสั่งเลื่อนเงินเดือนนายทหารในชั้นยศเดิม

<sup>2</sup>ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 คำแถลงการณ์เรื่องพระองค์เจ้าบรมวงศ์เสนาบดีออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม, 19 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (ก. 7 ก 3/6) ทจช.

มติของเสนาบดีสภาทำให้พระองค์เจ้าวร เชนทรงลาออกจากตำแหน่ง และได้ให้เหตุผลว่าเสนาบดีโดยเฉพาะผู้ทรงเป็นประธานในเสนาบดีสภาซึ่งได้แก่ สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงวินิจฉัยว่าทรงกระทำความคิดและมีผลทำให้ต้องสั่งยกเลิกคำสั่งฉบับนั้นบางส่วน พระองค์เจ้าวร เชนทรงถือว่าพระองค์ไม่สามารถให้ความยุติธรรมแก่นายทหารเหล่านั้นได้ควย เพราะนายทหารหลายคนจะต้องถูกลดเงินเดือนลงตามเดิม ในขณะที่นายทหารอีกหลายคนได้รับเลื่อนทั้งยศและเงินเดือน เหตุการณ์ครั้งนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อนายทหารที่ถูกลดเงินเดือนและพระองค์เจ้าวร เชนเองในฐานะเสนาบดีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบให้ความยุติธรรมแก่ทหารทุกคน ส่วนการที่ต้องขอลาออกนั้นพระองค์เจ้าวร เชนทรงให้เหตุผลว่า

"ตามหลักวินัยของทหารนั้น ถ้าผู้ใดมีความผิดก็ควรได้รับโทษตามกฎหมายวินัยหรือต้องออกจากประจำการ ทั้งนี้เป็นระเบียบซึ่งผู้บังคับบัญชาทหารทุก ๆ ชั้นจะต้องยึดถือปฏิบัติหน้าที่ของตน เมื่อข้าพเจ้าต้องถูกตำหนิว่าทรงกระทำความคิดและไม่สามารถจะให้ความยุติธรรมแก่เขาเหล่านั้นได้แล้ว ข้าพเจ้าก็จำเป็นต้องขอพระราชทานกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม"<sup>1</sup>

สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าพระองค์เจ้าวร เชนทรงเข้าใจผิดอยู่สองประการ คือ ประการแรกการวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นไปตามมติของที่ประชุมเสนาบดีซึ่งเห็นส่วนมากไม่ใช่เป็นพระวินิจฉัยของผู้ทรงเป็นประธานแต่ผู้เดียว ประการที่สองมตินั้นได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าเสนาบดีกระทรวงกลาโหมกระทำไปด้วยความเข้าใจผิด ที่ประชุมได้ชี้ว่าเสนาบดีกระทรวงกลาโหมกระทำผิดจึงไม่สั่งให้คืนเงินดังกล่าว ส่วนเรื่องการลาออกของพระองค์เจ้าวร เชนนั้น ทรงเห็นควรพิจารณาทั้งสองทางคือ เสนอเรื่องต่อเสนาบดีสภา ให้ถอนความเห็นว่าการที่ลงมติเช่นนั้นเป็นการกระทำผิด หรือมิฉะนั้นก็ชี้แจงให้พระองค์เจ้าวร เชนเห็นว่าการลาออกในขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้เสด็จ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 พระองค์เจ้าวร เชนเรียนราชเลขาธิการ, 3 มิถุนายน พ.ศ. 2474.



อยู่ในประเทศเป็นการไม่ต้องควยประเพณีนิยม นอกจากนั้นเหตุผลที่อ้างในการลาออกก็ไม่ตรงกับความจริง และไม่ควรรอกเหตุยุ่งยากในขณะนี้ แต่กรมพระกำแพงเพชรฯ ไม่ทรงเห็นควยเพราะพระองค์เจ้าบวรเดชมักจะทรงทำตามใจพระองค์ และทรงไม่ไรราย หากเสนาบดีสภาพื่นใจถอนคำสั่งอาจจะเกิดความเสียหายมากกว่า และจะกลายเป็นตัวอย่างให้กระทรวงอื่น ๆ เรียกร้องบ้าง ในชั้นแรกสมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงพระราชดำริจะให้พระองค์เจ้าบวรเดชถอนใบลา แต่ทรงเห็นผลเสียมากกว่าโดยเฉพาะเสนาบดีทหารเรือจะลาออก หากเสนาบดีสภาพื่นยินยอมทำตามคำขอของกระทรวงกลาโหม เหตุผลอื่น ๆ ที่ทรงเห็นว่าควรให้พระองค์เจ้าบวรเดชทรงลาออกคือ

"...ถ้าใครรู้จักพระองค์เจ้าบวรเดช ก็ต้องเห็นว่าลาออก แต่นี้สืบตอนหลังเปลี่ยนไปบ้าง ฉะนั้นเมื่อไคยื่นหนังสือลาออกแล้ว ถึงแมจะไปปลดเขาก็ยังไม่ยอม... ถ้าพิจารณาเหตุการณโดยทั่วไปแล้ว ทรงเห็นว่ากรณีที่พระองค์เจ้าบวรเดชลาออกเป็นของดีสำหรับรัฐบาล เพราะทางการเมืองอื่น ๆ ก็ราวอยู่เต็มที่แล้ว เดียวนี้เปลี่ยนนิสัยสลับจากคุณเป็นบ่าวเธอ ทำให้ทหารเห็นแก่เงินอย่างเดียว สอนให้โลกไคยวิธีปอนตาง ๆ เมื่อไม่สำเร็จทางนี้ไซ้ว่าพระองค์เจ้าบวรเดชจะกระเทือนผู้เดียว ทหารยอมจะกระเทือนผู้ไม่มากนักอย จึงทรงเชื่อว่าถ้าเสนาบดีลาออกจะทำให้เหตุเบากว่าที่จะให้อยู่ต่อไป เพราะไคแปรความศึนเตนเป็นอยางอื่น เช่นเรื่องเปลี่ยนเสนาบดี"

สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ไคทรงมีโทรเลขกราบบังคมทูลพระกรุณาแถลงเหตุและทูลเกล้าถวายความเห็น ว่า ถ้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก ก็เห็นควรให้พระองค์เจ้าอลองกฎทรงดำรงตำแหน่งแทน<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชโทรเลขตอบว่า พระองค์เจ้าบวรเดชทรงกระทำการขัดตอนนโยบายของรัฐบาลและให้พระ

<sup>1</sup> กจ.ช. ร. 7 ก 3/6 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 9/2474, 4 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 พระโทรเลขผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 5 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (แปล)

องค์เจ้าบวร เชนซึ่งแจ้งเหตุผลทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรง<sup>1</sup> ขอให้แบ่งสำคัญของพระองค์  
เจ้าบวร เชนคือ ใต้วางความเข้าใจควรวางจากับพระทรงคลังฯ ว่าการสั่งขึ้นเงินเดือน  
นั้นถูกต้องแล้ว และได้ให้ปลัดทูลฉลองกระทรวงกลาโหมปรึกษารับตีกรมบัญชีกลางซึ่งก็  
ได้รับแจ้งว่าถูกต้องแล้วเช่นกัน แต่กระทรวงคลังฯ ใต้ออกว่าแสดงให้กระทรวงกลาโหม  
ทราบแล้วว่าไม่ยินยอมให้ขึ้นเงินเดือน<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราช  
โทรเลขโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์เจ้าบวร เชนลาออกใต้อีก<sup>3</sup> แต่ถาพระองค์เจ้าบวร เชน  
ทรงประสงค์จะถอนใบลาออกก็ทรงอนุญาต พระราชโทรเลขมีความว่า

"... จำเป็นจะต้องถือมติของเสนาบดีสภา และปฏิบัติตามนั้น เหตุผลของ  
พระองค์เจ้าบวร เชนอาจจะถูกตอง แต่ก่อนที่จะทำอะไรลงไป พระองค์เจ้า  
บวร เชนควรจะต้องนำเรื่องเสนอเสนาบดีสภาเสียก่อน  
ถาพระองค์เจ้าบวร เชนประสงค์จะถอนหนังสือลาออกก็ถอนใต้อีก..."<sup>4</sup>

แต่พระองค์เจ้าบวร เชนใต้อกรายทูลสมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ว่า การที่ลา  
ออกนี้ "ไม่ใช่เพื่อประสงค์จะให้พระบาทสมเด็จพระวินิจัยในเรื่องนี้ ข้าพระพุทธเจ้ามี  
ความประสงค์อย่างแท้จริงที่จะขอพระราชทานพระอนุญาตให้ลาออกจากราชการ เนื่องจาก

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 พระราชโทรเลขพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ  
ทูลผู้สำเร็จราชการฯ, 7 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (แปล)

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 พระโทรเลขผู้สำเร็จราชการฯ กราบบังคมทูลพระ  
บาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, 9 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (แปล)

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 พระราชโทรเลขพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทูล  
ผู้สำเร็จราชการฯ, 11 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (แปล)

<sup>4</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 พระราชโทรเลขพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทูล  
ผู้สำเร็จราชการฯ, 13 มิถุนายน พ.ศ. 2474 (แปล)

การเงินของทหารบกจำเป็นต้องอยู่ในข้อจำกัดต่าง ๆ"<sup>1</sup> และพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอไชยบูลเกล้าฯ ถวายโทรเลขพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงสาเหตุที่ลาออกว่า

"ในการลาออก, ข้าพระพุทธเจ้าไม่ได้กระทำด้วยความโกรธเนื่องจากถูกขัดขวาง แต่สาเหตุที่ลาออกเนื่องจากความรู้สึกเคารพตัวเอง และต้องการลาออกจากตำแหน่งอย่างแท้จริง

ประการแรกเพื่อเป็นการรักษากฎข้อบังคับ...

ประการที่สองเนื่องจากข้าพระพุทธเจ้าได้ตระหนักว่า ข้าพระพุทธเจ้าไม่สามารถบริหารราชการกลาโหมได้ในสภาพแวดล้อมและสถานการณ์เช่นนี้ ซึ่งมีผลทำให้ข้าพเจ้าต้องขาดความรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้"<sup>2</sup>

สมเด็จพระยาคำรงฯ ทรงเห็นว่าหากชักช้าต่อไปอาจจะทำให้พระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอไชยบูลเกล้าฯ ทรงเห็นว่าไม่สามารถหาผู้เป็นเสนาบดีกลาโหมได้ จึงไม่ควรแจ้งเรื่องการถอนใบลาให้ทราบ<sup>3</sup> ที่ประชุมจึงตกลงให้ออกประกาศเปลี่ยนเสนาบดีและตั้งพระองค์เจ้าอลงกุฎเป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม<sup>4</sup> นอกจากนี้อภิรัฐมนตรีเห็นควรให้ออกแถลงการณ์ให้หนังสือพิมพ์ทราบโดยทั่วกัน<sup>5</sup> เนื่องจากได้มีหนังสือพิมพ์ลงเรื่องราวระหว่ง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 ร่างพลราชโทรเลขผู้สำเร็จราชการฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ (แปล).

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 Telegram to His Majesty the King from the Minister of War, June 14<sup>th</sup> 1931.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก. 3/6 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 12/2474, 16 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

<sup>4</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/19 ประกาศเปลี่ยนเสนาบดีกระทรวงกลาโหม, 16 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

<sup>5</sup> คำแถลงการณ์... อ่างแล้ว.

กระทรวงคลังฯ กับกระทรวงกลาโหม และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่ง  
ว่า

"พลกรัหม่อมฯ ผู้ทรงเป็นประธาน... อนุมัติเค็ดชากในท่ามกลางที่ประชุมว่า  
ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ควรนับว่าเป็นความผิดของเสนาบดีหังคลังและกลาโหม โดย  
ที่คลังได้เคยรับรองไว้แก่กลาโหมว่าจะไม่ขัดข้อง แต่ภายหลังเกรงจะเป็นเยี่ยง  
แก่กระทรวงอื่น ๆ จึงจำกัดข้อของขึ้น ส่วนกลาโหมก็มีมติที่ไม่ขึ้นเงินเดือนนาย  
ทหารให้ถึงขีดตามตำแหน่ง (เช่นนายพันเอกพระยาเสนียฯ ซึ่งเคยได้เงินเดือน  
๗๐๐ ขึ้น ๒ แต่รับตำแหน่งขึ้นนายพล ได้ขึ้นเงินเดือนชามเสีย ๒ พัน คลังก็  
จะไม่ขัดข้อง แต่ที่กลาโหมขอเพียง ๗๐๐ ขึ้น ๑ ซึ่งว่าตามหลักกลาโหมก็กระทำ  
ชอบอยู่ในคราวการเงินขาดแคลนนี้ บ.ศ.)...

ปัญหาใหม่ต่อไปก็น่าจะมีว่าเมื่อบรรดานายทหารผู้เคยได้รับเงินเดือนขึ้นแล้ว  
แต่กลับขาดเงินเดือน ความเค็ดชากจะมีเป็นประการใด อนึ่งเมื่อเสนาบดีกลาโหม  
ต้องแพความเห็นของตนเองเช่นนี้ จะมีกระทำให้อำนาจการปกครองเสื่อมลง  
หรือ..."<sup>1</sup>

สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า การที่หนังสือพิมพ์นำเรื่องที่ปรึกษากัน  
ในเสนาบดีสภาไปลงข่าว ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางนั้น อาจเป็นไปได้  
ว่าพระองค์เจ้าวรเดชทรงเล่าเรื่องให้หลวงสารานุประพันธ์นำข่าวไปลงหนังสือพิมพ์เพราะ  
ทรงจำส่วนนี้ได้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที้ออกมาจากกระทรวงกลาโหม<sup>2</sup> กรมพระ  
กำแพงเพชรฯ ทรงเห็นว่าเรื่องที่เอาเรื่องที่ปรึกษาในเสนาบดีสภาไปลงหนังสือพิมพ์เช่นนี้  
"ร้ายมาก... เป็นเสมือนยุให้ราษฎรคัดค้านความผิดถูกเอาเอง นากลัวอันตราย นำคิกกำจัด

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. ๗ ก 3/6 ศรีกรุง, หนังสือพิมพ์. "คลังกับกลาโหม ปัญหายุติ  
แล้ว-แต่วิตกว่าจะเกิดใหม่อีก," 6 มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๔.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. ร. ๗ ก 3/6 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 11/๒๔๗๔, 11  
มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๔.

เสียอย่าให้มันอีก"<sup>1</sup> และหากข่าวนี้กระจายไปถึงต่างประเทศ ก็จะเป็นที่คำหว่านได้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มิได้เสด็จอยู่ในประเทศก็เกิดแตกแยกในคณะเสนาบดีสภา<sup>2</sup> ที่ประชุมจึงได้ลงมติให้เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยเรียกหนังสือพิมพ์ทั้งหมดมาตัดก่เดือนเพราะทำให้เป็นที่เสียหายแก่ทางราชการ<sup>3</sup>

ปัญหาการขึ้นเงินเดือนนายทหารของกระทรวงกลาโหมได้กลายเป็นเรื่องบานปลาย เกิดความขัดแย้งในคณะเสนาบดีสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระยาโฆมารกุลฯ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ได้คัดค้านเรื่องนี้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นสมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิตซึ่งเป็นองค์ประธานของอภิรัฐมนตรีสภา ไม่ทรงเห็นด้วย และทรงเห็นว่า เป็นความผิดของพระองค์เจ้าวรเดช แต่พระองค์เจ้าวรเดชก็ยังทรงยืนยันที่จะปฏิบัติตามนโยบายเดิมของพระองค์ ในที่สุดพระองค์เจ้าวรเดชก็ทรงลาออกจากราชการ หนังสือพิมพ์ได้ลงข่าววิพากษ์วิจารณ์การลาออกของพระองค์เจ้าวรเดช เรื่องนี้จึงเผยแพร่ไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง และยังผลให้สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นไม่มั่นคงยิ่งขึ้น

### 3.3 การใช้จ่ายเงินลงทุน

งบประมาณรายจ่ายการลงทุนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีจำนวนระหว่าง 4.0 - 9.2 ล้านบาท และรายจ่ายจริงในการลงทุนมีจำนวนระหว่าง 3.5 - 7.4 ล้านบาท (ดูตารางที่ 7) แม้ว่ารัฐบาลจะมั่นนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. ร. 7 ก 3/6 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 10/2474, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

<sup>2</sup> รายงานประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 11/2474, อ้างแล้ว.

<sup>3</sup> บันทึกเรื่องกระทรวงกลาโหม... อ้างแล้ว.

เฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการ เกษตรขั้นพื้นฐาน ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินลงทุนว่า รัฐบาลมุ่งที่จะขยายงานด้านกรวดไฟและการชลประทานให้กว้างขวาง แต่เนื่องจากรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเกือบตลอดรัชกาลโดยเฉพาะในระยะ เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก งบประมาณการลงทุนและรายจ่ายจริงในการลงทุนจึงลดน้อยลง งบประมาณและรายจ่ายจริงในการลงทุนที่มีจำนวนน้อยที่สุดในรัชกาลนี้คือ งบประมาณและรายจ่ายจริงใน พ.ศ. 2475 คือ มีจำนวนงบประมาณเพียง 4.0 ล้านบาท และรายจ่ายจริงเพียง 3.5 ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ 7)

การใช้จ่ายเงินลงทุนเกือบทั้งหมดใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟ นอกจากนั้นใช้ในการชลประทานและการประปากรุงเทพฯ (ดูตารางที่ 8) และจ่ายจากเงินสำรองคงคลัง ซึ่งได้ถูกนำมาเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ การก่อสร้างทางรถไฟที่สำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แก่ การสร้างทางรถไฟสายตะวันออกและสายตะวันออกเฉียงเหนือ (สายอุบลและสายโคราช-หนองคาย) (ดูตารางที่ 9)

รายจ่ายจริงในการลงทุนมีจำนวนต่ำกว่างบประมาณทุกปี ยกเว้น พ.ศ. 2472 ใน พ.ศ. 2469 รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายการลงทุนเป็นจำนวน 7.4 ล้านบาท แต่รายจ่ายจริงมีจำนวน 5.8 ล้านบาท (ดูตารางที่ 7) ตามงบประมาณแล้วรัฐบาลคาดว่าจะใช้เงินในการสร้างทางรถไฟถึง 6 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารายจ่ายในการสร้างทางรถไฟจริง ๆ ใน พ.ศ. 2469 มีจำนวนเพียง 1.8 ล้านบาทเท่านั้น<sup>1</sup> ใน พ.ศ. 2470 งบประมาณรายจ่ายของรถไฟมีจำนวน 5.12 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารายจ่ายจริงมีเพียง 3.36 ล้านบาท สาเหตุที่รายจ่ายน้อยกว่างบประมาณเป็นจำนวนมากเนื่องจากการวางรางรถไฟจากจังหวัดอุตรดิตถ์ถึงจังหวัดเชียงใหม่ต้องล่าช้า เพราะวัตถุที่จะต้องส่งมาจาก

<sup>1</sup>M.F. R.F.A. B.E. 2470 (1927 - 1928)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายการลงทุนและรายจ่ายจริงในการ  
ลงทุน (พ.ศ. 2468 - 2478)

พ.ศ.	งบประมาณรายจ่ายการลงทุน	รายจ่ายจริง
2468	9,275,600	7,926,837.58
2469	7,369,865	5,780,388.29
2470	7,807,678	5,255,570.09
2471	7,801,300	4,573,438.31
2472	7,050,000	7,405,653.61
2473	6,961,477	6,468,063.42
2474	5,935,000	4,872,584.79
2475	4,000,000	3,510,938
2476	5,996,300	3,794,151
2477	5,183,305	3,932,543
2478	9,179,827	7,052,699

ที่มา : R.F.A. B.E. 2467 - 2480 (1925-1926)-(1927-1928)

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ตารางที่ 8 งบประมาณรายจ่ายการลงทุน (พ.ศ. 2468 - 2478)

พ.ศ.	การรถไฟ	การชลประทาน	การประปา กรุงเทพ ฯ	การอื่น ๆ
2468	6,100,639	1,755,653	70,545	-
2469	4,364,376	1,249,498	166,514	-
2470	3,356,549	1,803,053	95,968	-
2471	2,701,587	1,871,851	140,287	-
2472	4,905,747	2,499,907	303,769	-
2473	4,360,558	2,107,506	-	-
2474	3,435,376	1,437,209	-	-
2475	2,340,515	979,929	190,495	-
2476	995,675	1,356,550	-	1,441,926
2477	633,874	1,490,142	-	1,832,129
2478	721,461	1,479,881	-	4,868,575

พ.ศ. : S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ ๑ งบประมาณรายจ่ายลงทุนในการสร้างทางรถไฟ (พ.ศ. 2469 - 2475)

รายการ	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475
สายเหนือ	-	-	-	-	-	891,336	-
สายใต้	-	-	-	-	-	-	-
สายตะวันออก	741,736	406,166	-	218,926	-	-	-
สายตะวันออกเฉียงเหนือ							
สายชุมพล	1,647,548	1,603,731	914,100	1,432,434	788,850	332,473	-
สายโคราช-หนองคาย	725,375	1,048,237	1,617,738	2,650,711	2,613,907	1,352,870	826,793
สายแยกก่อน	-	-	-	-	63,480	40,065	-
การเปลี่ยนขนาดทางรถไฟ	210,121	49,371	168,380	543,026	201,308	-	-
การทำทางคู่	-	-	-	-	256,516	-	526,188
สะพานพระราม 6	1,039,596	249,044	1,369	649	75,817	-	-
รายจ่ายอื่น	-	-	-	-	360,680	818,631	638,530
รวม	4,364,376	3,356,549	2,701,587	4,905,746	4,360,558	3,435,375	1,991,511

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

ต่างประเทศมาชากวลกำหนด<sup>1</sup> ใน พ.ศ. 2471 งบประมาณรายจ่ายของรถไฟมีจำนวน 5.2 ล้านบาท โดยกำหนดจะก่อสร้างทางรถไฟสายโคราช-อุบล ให้เรียบร้อย นอกจากนั้น ใช้ในการวางรางข้ามถนนพระราม 1 วางรางคูจากบางซื่อถึงคลองรังสิตและใช้เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถจักรด้วย แต่การใช้จ่ายจริงในการสร้างทางรถไฟใน พ.ศ. 2470 มีเพียง 2.7 ล้านบาทเท่านั้น

ใน พ.ศ. 2472 งบประมาณรายจ่ายการลงทุนมีจำนวน 7.05 ล้านบาท แต่รายจ่ายจริงในการลงทุนในปีนั้นมากกว่างบประมาณคือ มีจำนวน 7.4 ล้านบาท รัฐบาลได้กำหนดงบประมาณลงทุนการรถไฟเป็นจำนวน 4.55 ล้านบาท เพื่อใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟสายโคราช-อุบลให้สำเร็จ วางรางคูจากบางซื่อถึงคลองรังสิต และใช้ในการเปลี่ยนขนาดรางรถไฟด้วย<sup>2</sup> เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินลงทุนในการสร้างทางรถไฟนี้ นายฮอลล์-แพตซ์ โคกกล่าวไว้ในรายงานตอนหนึ่งว่า

"...ตามข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่ามีการใช้จ่ายเงินรายจ่ายการลงทุนรถไฟ อยู่มากขึ้นเป็นจำนวนมากกว่า 355,746.38 บาท...การใช้จ่ายเงินจำนวน นี้บางส่วนเกิดขึ้นในระหว่างการสร้างทางสายอรัญประเทศ (ซึ่งทางสายนี้ควร จะทำสำเร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปีก่อนแล้ว) ซึ่งเป็นเงินที่ใหม่เตรียมไว้ในงบประมาณ พ.ศ. 2472 อีกบางส่วนใช้ในระหว่างการสร้างทางสายโคราช-อุบล และขอนแก่น ปรากฏว่าไม่มีรายละเอียดการใช้จ่ายจริง ๆ ใน พ.ศ. 2473"<sup>3</sup>

งบประมาณรายจ่ายการลงทุนได้ลดลงเล็กน้อย ใน พ.ศ. 2473 - 2475 และ งบประมาณของการรถไฟก็ลดลงด้วยในระยะเวลาดังกล่าวโดยเฉพาะใน พ.ศ. 2474 -

<sup>1</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2471 (1928 - 1929)

<sup>2</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2474 (1931 - 1932)

<sup>3</sup> Ibid.

2475 ใน พ.ศ. 2474 งบประมาณการลงทุนทั้งหมดมีจำนวน 5.9 ล้านบาท เป็นงบประมาณของการรถไฟจำนวน 3,935,000 บาท ซึ่งจะใช้จ่ายเงินจำนวน 1,250,000 บาท ในการก่อสร้างทางรถไฟสายขอนแก่นให้เรียบร้อย ใช้จ่ายเงินจำนวน 500,000 บาทในการสร้างและขยายเส้นทางสายขอนแก่นถึงจังหวัดหนองคาย และใช้จ่ายเงินจำนวน 300,000 บาทในการขยายเส้นทางสายเดียวกันถึงจังหวัดนครพนม จำนวน 300,000 บาทในการวางรางคูจากคลองรังสิตถึงบ้านพาศี และจำนวน 1,685,000 บาทในการใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการรถไฟในกรุงเทพฯ<sup>1</sup>

การรถไฟเป็นการลงทุนที่สำคัญของรัฐบาล นอกจากนั้นยังเป็นการลงทุนที่มีรายได้มาก (ดูตารางที่ 10)

ใน พ.ศ. 2469 รัฐบาลคาดว่ากรรถไฟจะมีรายได้สุทธิ 7.1 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารายได้สุทธิมีจำนวน 9.6 ล้านบาท สูงกว่างบประมาณ 2.5 ล้านบาท<sup>2</sup> ใน พ.ศ. 2470 รายได้สุทธิจากการสาธารณูปโภค ซึ่งได้แก่รถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การประปากรุงเทพ และการไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นประมาณ 2.5 ล้านบาทและส่วนมากของรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาจากรถไฟ<sup>3</sup> กิจการรถไฟมีรายได้ดีเนื่องจากการผลิตไคลลิต ทำให้มีการขนส่งและการเดินทางมาก ประกอบกับการเปิดเส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ กำลังจะเสร็จเรียบร้อย รายได้รวมและรายได้สุทธิของรถไฟเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเกินจำนวนดอกเบี้ยซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายในการกู้ยืมเงินลงทุน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> M.F. R.F.A. 2471 (1928 - 1929)

<sup>3</sup> M.F. R.F.A. B.E. 2470 (1927 - 1928)

<sup>4</sup> เนื่องจากการสร้างทางรถไฟต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศ รัฐบาลจึงต้องจ่ายดอกเบี้ยทุกปี เป็นจำนวนประมาณ 6 ล้านบาท

M.F. R.F.A. B.E. 2471 (1928 - 1929)

ตารางที่ 10 รายได้จริงของกรมรถไฟหลวง (พ.ศ. 2469 - 2478)  
(ล้านบาท)

พ.ศ.	รายได้รวม	รายได้สุทธิ
2469	16.9	9.6
2470	20.6	11.2
2471	20.5	11.0
2472	19.3	10.2
2473	16.2	6.5
2474	10.8	2.5
2475	10.8	3.7
2476	10.8	3.8
2477	13.0	5.9
2478	13.8	6.0

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

ศูนย์วิทยุโทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ใน พ.ศ. 2472 รายได้รวมของรถไฟตกลง คือมีจำนวน 19.3 ล้านบาท  
 ต่ำกว่างบประมาณซึ่งตั้งไว้เป็นจำนวน 21 ล้านบาท สาเหตุที่รายได้ตกลงเนื่องจาก  
 เศรษฐกิจตกต่ำกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้เริ่มลดน้อยลงในปี พ.ศ. 2472 กำไรสุทธิ  
 ลดลงเช่นกันคือมีจำนวน 10.2 ล้านบาท แต่ตามงบประมาณมีจำนวน 11.2 ล้านบาท  
 เงินลงทุนการรถไฟทั้งหมด จนถึงพ.ศ. 2472 มีจำนวนทั้งสิ้น 184,086,305 บาท  
 ให้นำผลประโยชน์กลับมาสู่รัฐบาล 5.55% เมื่อคิดอัตราดอกเบี้ยของเงินทุนแล้ว  
 ปรากฏว่าเงินทุนที่ใช้ในกิจการรถไฟ ใน พ.ศ. 2472 มีจำนวน 1.2 ล้านบาท หรือ  
 0.66 % เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนน้อยมาก แต่รัฐบาลอนุมัติเงินลงทุนรถไฟ  
 เป็นจำนวนมากก็อาจจะไม่ได้ผลตอบแทนเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลไม่ได้สร้างรถไฟ  
 ควบเหตุผลทางเศรษฐกิจทั้งหมด เนื่องจากผลกำไรสุทธิ ใน พ.ศ. 2472 ต่ำกว่า  
 6% ของเงินทุน รัฐบาลจึงไม่กำหนดเงินทุนสำรองพิเศษเพื่อใช้ในกิจการรถไฟจน  
 กว่าผลกำไรจะดีขึ้น ค่าใช้จ่ายในกิจการรถไฟซึ่งนำมาจากรายได้รวม 47.18%<sup>2</sup>  
 ใน พ.ศ. 2474-2476 รายได้รวมของรถไฟยังคงลดลง การที่รายได้รวมของรถไฟ  
 ลดลงใน พ.ศ. 2474 เป็นเพราะการผลิตใน พ.ศ. 2471 และ พ.ศ. 2472 ไม่ได้  
 ผลิต เศรษฐกิจตกต่ำขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลใช้มาตรการลดอัตราค่าระวาง  
 ในปี พ.ศ. 2473 เพื่อช่วยเหลือชาวนาให้ขายผลิตผลในราคาที่สามารแข่งขันกับ  
 ตลาดโลกได้ ใน พ.ศ. 2474 รัฐบาลคาดว่ากิจการรถไฟจะมีรายได้รวมประมาณ

<sup>1</sup>เงินลงทุนการรถไฟตั้งแต่ พ.ศ. 2440 - 2478 มีจำนวน 199,894,518  
 บาท S.Y.B. B.E. 2480 (1937 - 1938)

<sup>2</sup>M.F R.F.A. B.E. 2474 (1931 - 1932)

17.0 ล้านบาท ลดลงจากงบประมาณ พ.ศ. 2473 19.89% และคาดว่าจะมีรายได้สุทธิประมาณ 7.24 ล้านบาท ลดลงจาก พ.ศ. 2473 34.77%<sup>1</sup> รายได้นี้ไม่พอเพียงกับการจ่ายค่าดอกเบี้ยของเงินทุน เศรษฐกิจตกต่ำและการลดอัตราค่าระวางทำให้กิจการรถไฟกลายเป็นภาระของรัฐบาล อย่างไรก็ตามกิจการนี้ก็มีความสำคัญ สร้างความสะดวกในการขนส่งซึ่งรัฐบาลไม่สามารถมองข้ามไปได้ และเมื่อวิกฤตการณ์นี้ผ่านพ้นไปแล้ว รัฐบาลก็จะสามารถอนุมัติเงินรายจ่ายการลงทุนให้กิจการรถไฟได้มากขึ้น<sup>1</sup>

ส่วนงบประมาณการลงทุนอื่น ๆ ได้แก่การชลประทานและการประปากรุงเทพฯ นั้น แมวว่ารัฐบาลจะได้รับความยุ่งยากจากเศรษฐกิจตกต่ำและมาตรการที่เข้มงวดทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2473 และ พ.ศ. 2474 ก็ตาม รัฐบาลก็สามารถดำเนินงานโครงการชลประทานอย่างได้ผลดีเห็นได้จากโครงการเขื่อน เชียงราก - บางเหี้ย ที่บรรลุผลสำเร็จและรัฐบาลได้เริ่มวางโครงการเขื่อนสุพรรณต่อไป<sup>2</sup>

สรุปได้ว่าการลงทุนในรัชกาลนี้จะเน้นหนักในเรื่องการรถไฟและการชลประทาน ส่วนการลงทุนพัฒนาการเกษตร ในด้านอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงพื้นที่ดิน การใช้เครื่องจักรกล การไถพยุ ฯลฯ หรือการลงทุนพัฒนาการคมนาคมด้านอื่น เช่น การสร้างถนน และอื่นๆยังมีอยู่ไม่มากนัก ผลก็คือทำให้เศรษฐกิจขยายตัวไม่มากนัก จึงทำให้เกิดภาวะเงินฝืด จึงเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>1</sup> I.F. R.F.A. B.E. 2474 (1931-1932)

<sup>2</sup> Ibid.

### 3.4 หนี้สาธารณะ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลมิได้กู้หนี้สาธารณะเลย หนี้เงินกู้ของรัฐบาลไทย ทำก่อนสมัยรัชกาลที่ 7 และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หนี้เงินกู้สามารถแยกได้เป็นรายใหญ่ๆ 3 รายคือ รายที่หนึ่งได้แก่หนี้จำนวนเงิน 4,630,000 ปอนด์สเตอร์ลิงซึ่งกู้จากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายู เพื่อใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้เชื่อมติดต่อกับทางรถไฟของสหพันธรัฐมลายู รายที่สองได้แก่หนี้เงินกู้จากตลาดการเงินทั่วไปจำนวน 4 รายการรวมเป็นเงิน 9,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง รายที่สามได้แก่หนี้เงินกู้ภายในประเทศจำนวน 10,000,000 บาท

หนี้เงินกู้อย่าง 4,630,000 ปอนด์สเตอร์ลิงซึ่งกู้จากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายูนั้นได้ทำสัญญาใน พ.ศ. 2452 และได้รับเงินเป็นงวดๆ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2454 - 2465 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปีและมีกำหนดเวลาใช้เงินกู้คืนหมดใน 40 ปี โดยผ่อนใช้เงินต้นและดอกเบี้ยเป็นปีตั้งแต่ พ.ศ. 2466 รัฐบาลไทยได้ใช้ส่วนของการรถไฟที่ก่อสร้างต่อเติมด้วยทุนเงินกู้นี้เป็นหลักทรัพย์สินประกัน ส่วนเงินกู้สาธารณะจากตลาดการเงินทั่วไปอีก 4 รายการก็มีลักษณะคล้ายกันคือ รัฐบาลได้นำผลประโยชน์รายได้ทั่วไปของประเทศเป็นหลักทรัพย์สินเป็นประกัน และมีเงื่อนไขกำหนดความแก่รัฐบาลไทยจะนำหลักทรัพย์สินใดไปใช้ประกันเงินกู้อย่างไรอันอาจจะมีขึ้นในอนาคต หลักทรัพย์สินนั้นก็จะเป็นประกันของเงินกู้ที่คงค้างอยู่ได้เสมอไป และเริ่มตั้งแต่ทำสัญญาแล้ว 5 ปี แต่เมื่อการผ่อนใช้หนี้ได้ดำเนินไปครบ 10 ปีแล้ว รัฐบาลสงวนสิทธิในอันที่จะใช้หนี้นั้นๆทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของตนเงินที่ยังคงค้างอยู่ได้ โดยประกาศให้ทราบล่วงหน้า 3 เดือน เงินกู้ทุกรายยกเว้นจากการต้องเสียภาษีใดๆทั้งสิ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต รายละเอียดยกเงินกู้ทั้ง 4 รายการคือ รายการแรกได้แก่เงินกู้ 1,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี ราคาพันธบัตรฉบับละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง จำนวนฉบับละ 95.5 กู้ใน พ.ศ. 2448 จากตลาดการเงินที่กรุงลอนดอนและปารีส รายการที่สองได้แก่เงินกู้ 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี ราคาพันธบัตรฉบับละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง จำนวนฉบับละ 98 กู้ใน พ.ศ. 2450 จากตลาดการเงินที่กรุงเบอร์ลิน ลอนดอนและปารีส รายการที่สามได้แก่เงินกู้

2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี ราคาพันธบัตรฉบับละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง จำหน่ายเหวราคา กู้ในปี พ.ศ. 2465 จากตลาดการเงินที่กรุงลอนดอน และรายการที่สี่ได้แก่เงินกู้ 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ราคาพันธบัตรฉบับละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง จำหน่ายฉบับละ 95.5 กู้ใน พ.ศ. 2467 จากตลาดการเงินกรุงลอนดอน<sup>1</sup> ส่วนเงินกู้สาธารณะภายในประเทศนั้นมีจำนวน 10,000,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปีโดยจ่ายดอกเบี้ยทุกครึ่งปี ในวันที่ 15 กันยายนและวันที่ 15 มีนาคม กู้ใน พ.ศ. 2476 และมีกำหนดคืนเงินหมดในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2486<sup>1</sup>

การดำเนินงานในค่าน้ำหนี้สาธารณะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แก่ การชำระหนี้เงินกู้จากต่างประเทศทุกราย ใน พ.ศ. 2468 ต้นเงินกู้คงเหลือทั้งสิ้น 12,328,094 ปอนด์สเตอร์ลิง<sup>1</sup> (รายการละเอียดคณเงินกู้คงเหลือใน พ.ศ. 2468 คูตารางที่ 11) ใน พ.ศ. 2469 รัฐบาลได้ไต่หนี้เงินกู้อย่าง 1,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 4.5% ราย 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 4.5% และราย 4,630,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 4% ส่วนรายการเงินกู้ที่ยังมีไต่ชำระหนี้เหลืออีก 2 รายการคือ หนี้เงินกู้อย่าง 2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 7% และหนี้เงินกู้อย่าง 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 6% นั้น รัฐบาลได้เริ่มไต่หนี้เงินกู้อย่าง 2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงใน พ.ศ. 2470 และเริ่มไต่หนี้เงินกู้อย่าง 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงใน พ.ศ. 2473 (คูตารางที่ 11 และ 12)

<sup>1</sup>S.Y.B. B.E. 2480(1937-1938)



ตารางที่ 11

การชำระต้นเงินกู้ภายนอกประเทศ พ.ศ.(2469-2478) (ปอนด์สเตอร์ลิง)

พ.ศ.	รายการหนี้เงินกู้				
	1,000,000 (ดอกเบี้ย4.5%)	3,000,000 (ดอกเบี้ย4.5%)	4,630,000 (ดอกเบี้ย4%)	2,000,000 (ดอกเบี้ย7%)	3,000,000 (ดอกเบี้ย6%)
เงินกู้ คงเหลือ พ.ศ.2468	721,220	2,303,040	4,303,834	2,000,000	3,000,000
การชำระ ต้นเงินกู้					
2469	24,280	68,080	117,534	-	-
2470	25,960	71,320	122,235	14,500	-
2471	27,060	74,420	127,125	15,400	-
2472	28,360	77,800	132,209	16,600	-
2473	29,580	81,260	137,498	17,700	26,900
2474	30,860	84,980	142,997	19,000	28,550
2475	32,360	88,780	148,718	1,916,800	30,250
2476	33,800	92,780	154,666	-	32,050
2477	35,240	96,980	160,853	-	34,000
2478	36,940	101,260	167,287	-	36,000

ที่มา : R.F.A. B.E. 2489-2478 (1916-1935)

S.Y.B. B.E. 2480 (1937-1938)

หมายเหตุ : การชำระต้นเงินกู้ไม่รวมดอกเบี้ยเงินกู้

ตารางที่ 12  
การชำระหนี้เงินกู้ภายนอกประเทศและต้นเงินคงเหลือ (พ.ศ.2469-2478)  
(ปอนด์สเตอร์ลิง)

พ.ศ.	ชำระดอกเบี้ย	ชำระต้นเงิน	รวม	ต้นเงินคงเหลือ
2469	628,245	210,434	838,679	12,117,660
2470	619,363	234,015	853,378	11,883,645
2471	609,082	244,005	853,087	11,639,640
2472	598,352	254,969	853,321	11,384,671
2473	587,124	292,938	880,062	11,091,733
2474	573,783	306,387	880,170	10,785,346
2475	559,807	2,216,908	2,776,715	8,568,438
2476	412,417	313,296	725,713	8,255,142
2477	398,611	327,073	725,684	7,928,069
2478	384,187	341,487	725,674	7,586,582

ที่มา : S.Y.B. B.E. 2480 (1937-1938)

การผลิตใน พ.ศ. 2469 และ พ.ศ. 2470 ใกล้เคียง คือ ฤดูกาลค่าได้เปรียบ มากจึงมีเงินเหลือ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้เงินเหล่านี้ในอนาคตอันใกล้ รัฐบาล จึงตัดสินใจว่าวิธีที่ดีที่สุดในการลงทุนเงินเหลือคือ การตั้งเงินจำนวนนี้เป็นเงินไชน่เงินกู้<sup>1</sup> สภาพหนี้สินของประเทศไทยนั้น มีหนี้เงินกู้อัตราดอกเบี้ย 4.5% สองราย (ราย 1,000,000 และ 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง) และหนี้เงินกู้อัตราดอกเบี้ย 4% อีกหนึ่งราย เซอร์ เอคเวิร์ต บุคที่ปรึกษากการคลังเห็นว่ารัฐบาลจะไชน่เงินกู้ ทั้งสามรายนี้เมื่อใดก็ได้เพราะมีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำ ไม่เกินผลเสียแก่การคลัง ของประเทศ แต่สำหรับเงินกู้อย่าง 2,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 7% นั้น รัฐบาลจะต้องชำระหนี้ภายใน พ.ศ. 2475 และหนี้เงินกู้อย่าง 3,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิงอัตราดอกเบี้ย 6% รัฐบาลจะต้องชำระหนี้ใน พ.ศ. 2477 หากรัฐบาล สามารถชำระหนี้ทั้งสองรายได้โดยเร็ว ก็จะเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล เพราะจะต้องเสีย ดอกเบี้ยเพียงจำนวน 3.5 ล้านบาทต่อปี รัฐบาลได้พยายามเพิ่มพูนเงินทุนเพื่อไชน่เงินกู้ โดยเฉพาะในปีที่มีสินค้าออกมาก รัฐบาลได้รับเงินตราต่างประเทศจากธนาคาร แลกเปลี่ยน ใน พ.ศ. 2469 และ พ.ศ. 2470 รัฐบาลได้นำมาเพิ่มเงินทุนในแผนก ไชน่เงินกู้ เงินทุนในแผนกนี้ได้เพิ่มขึ้นจากเงินเหลือจริงใน พ.ศ. 2470 จำนวน 8.4 ล้านบาท เงินจากงบประมาณ พ.ศ. 2471 จำนวน 6.5 ล้านบาทและ พ.ศ. 2472 อีก 8 ล้านบาท นอกจากนี้เงินทุนนี้ยังได้จากดอกเบี้ยของทุนสำรองธนบัตรและ เงินรายจ่ายของกรมธนบัตร ซึ่งถูกกักไว้เป็นเงินลดหนี้เงินกู้บ้าง เงินจ่ายการลงทุน บ้าง ใน พ.ศ. 2471 ได้รับเงินจากกรมธนบัตร 4.2 ล้านบาท เมื่อรวมกับดอกเบี้ย ของเงินทุนแผนกนี้ด้วยแล้ว รัฐบาลก็มีเงินทุนสำหรับไชน่เงินกู้ใน พ.ศ. 2472 เป็น จำนวน 27.75 ล้านบาท<sup>2</sup> เงินทุนนี้รัฐบาลถือเป็นพันธบัตรของรัฐบาลไทยในอัตราดอกเบี้ย

<sup>1</sup> เงินทุนไชน่เงินกู้ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2470

<sup>2</sup> M.F. R.F.A. B.S. 2472(1929-1930)

เบี้ย 4.5% จำนวน 447,181 ปอนด์สเตอร์ลิง และพันธบัตรรัฐบาลไทยอัตราดอกเบี้ย 6% และ 7% จำนวน 206,218 ปอนด์สเตอร์ลิง และพันธบัตรรัฐบาลอังกฤษอัตราดอกเบี้ย 4.5% ครบกำหนดใน พ.ศ. 2475 - 2477 จำนวน 1,873,100 ปอนด์สเตอร์ลิง รวมทั้งสิ้น 2,526,499 ปอนด์สเตอร์ลิง<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2473 เงินทุนนี้ได้เพิ่มขึ้นอีกเนื่องจากได้รวมเงินเหลือใน พ.ศ. 2471 จำนวน 8.8 ล้านบาทเศษ และรวมเงินรายได้จากการลงทุนเงินสำรองพันธบัตรใน พ.ศ. 2472 ซึ่งเพิ่มมากขึ้นกว่า 5 ล้านบาท รวมเงินดอกเบี้ยจำนวน 1.4 ล้านบาทที่ได้จากเงินทุนแผนกไรทนีเงินกู้เองใน พ.ศ. 2472 และรวมเงินซึ่งได้รับจากงบประมาณ พ.ศ. 2472 อีก 1 ล้านบาท เงินทุนแผนกนี้จึงมีประมาณ 44 ล้านบาท<sup>2</sup> และในปลาย พ.ศ. 2473 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 45,983,570 บาท เงินทุนนี้รัฐบาลถือเป็นพันธบัตรไทยอัตราดอกเบี้ย 4.5% สองรายการจำนวน 63,537 และ 349,642 ปอนด์สเตอร์ลิง พันธบัตรรัฐบาลไทยอัตราดอกเบี้ย 6% จำนวน 497,316 ปอนด์สเตอร์ลิง พันธบัตรรัฐบาลไทยอัตราดอกเบี้ย 7% จำนวน 174,034 ปอนด์สเตอร์ลิง และพันธบัตรรัฐบาลอังกฤษอัตราดอกเบี้ย 4.5% จำนวน 1,199,945 ปอนด์สเตอร์ลิง นอกจากนี้เป็นเงินฝากในธนาคารต่างประเทศ จำนวน 445,846 ปอนด์สเตอร์ลิง

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>M.F. R.F.A. B.E. 2473 (1930-1931)

และเป็นเหรียญโลหะเงินในกระทรวงพระคลังฯ อีก 7,150,000 บาท<sup>1</sup> เงินทุนแผนก  
 ใซหนี้เงินกู้ได้เริ่มลดลง และเมื่อรัฐบาลได้ใซหนี้เงินกู้อย่างการ 2,000,000 ปอนด์-  
 สเตอริงอัตราดอกเบี้ย 7% แล้วใน พ.ศ. 2475 เงินทุนแผนกนี้ก็ลดเหลือประมาณ  
 29 ล้านบาท โดยรัฐบาลถือเป็นพันธบัตรไทยอัตราดอกเบี้ย 4.5% จำนวน 377,840  
 ปอนด์สเตอริง พันธบัตรไทยอัตราดอกเบี้ย 6% จำนวน 486,781 ปอนด์สเตอริง  
 และเป็นเงินฝากในธนาคารกรุงลอนดอนเพื่อรอการลงทุนอีก 1,760,492 ปอนด์สเตอริง  
 คิดเป็นเงินบาททั้งสิ้น 28,876,243 บาท<sup>2</sup>

<sup>1</sup>M.F. R.F.A. B.E. 2474 (1931-1932)

สาเหตุที่รัฐบาลต้องนำเหรียญโลหะเงินในกระทรวงพระคลังฯ มาใซแทนเนื่องจากใน  
 ปลาย พ.ศ. 2473 ธนาคารแลกเปลี่ยนได้ออนเงินตราต่างประเทศจากกระทรวงคลังฯ  
 เป็นจำนวนมากทำให้กระทรวงคลังฯขาดแคลนเงินตราต่างประเทศและไม่มีเงินตราต่าง  
 ประเทศเป็นทุนพอเพียงแก่การใจ่ายของรัฐบาล รัฐบาลได้แก้ปัญหานี้โดยการให้อำนาจ  
 กรมบัญชีกลางนำทรัพย์สินสัมบัติสเตอริงบางส่วนของเงินทุนแผนกใซหนี้เงินกู่มามีใจ่าย  
 โดยรัฐบาลกำหนดเงินบาทจำนวนเท่ากันเป็นเงินทุนแผนกใซหนี้เงินกู่มามีใจ่าย  
 เงินตราต่างประเทศพอที่จะนำมาเพิ่มเติมเป็นเงินทุนแผนกใซหนี้เงินกู่มามีใจ่าย  
 พันธบัตรเงินบาทออกมาใจ่ายรัฐบาลก็นำเหรียญโลหะเงินซึ่งเก็บไว้ในกระทรวงคลังฯ  
 เนื่องจากประชาชนไม่นิยมใซมาใซแทนพันธบัตรเงินบาท

<sup>2</sup>M.F. R.F.A. B.E. 2476 (1933-1934)

นโยบายการชำระหนี้เงินกู้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปรับงบประมาณ กล่าวคือทำให้รัฐบาลต้องเตรียมเงินทุนสำหรับหนี้เงินกู้และสะสมให้เพิ่มพูนขึ้นทุกปี การดำเนินนโยบายการชำระหนี้เงินกู้ในขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้น เป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่ถูกต้อง เพราะในขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้นเงินมีค่าสูง การชำระหนี้เงินกู้จึงเป็นผลดีแก่เจ้าหนี้มากกว่าลูกหนี้ ดังนั้นการดำเนินนโยบายหนี้สาธารณะที่ถูกต้องจึงควรเป็นการประวิงเวลาการชำระหนี้หรือระดมหนี้ไว้ก่อน แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการคลัง แบบอนุรักษนิยมจึงเกรงว่า หากรัฐบาลไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลา รัฐบาลอาจจะต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและไม่ได้รับความเชื่อถือจากชาวต่างประเทศอีกต่อไป

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายการชำระหนี้เงินกู้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการคลัง เพิ่มขึ้นในด้านที่เกี่ยวกับการหางบประมาณแผ่นดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย