

กฎหมายการคลัง

คำบรรยายของ

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย

ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. ๒๔๘๕



คณะองคมนตรีพิมพ์ขึ้นทูลเกล้าฯ ทวายโดยเสด็จฯ งานพระราชกุศล

ในการพระราชทานเพลิงพระศพ

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์

วัดเทพศิรินทราวาส

วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961105276

วันที่ ๑ 18/๓ 137

เลขทะเบียน 0630 ร.๒

เลขหมู่ ๑๐๗

๐๖๔๔๔ ก.

๒๕๐๔

กฎหมายการคลัง

คำบรรยายของ

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย

ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. ๒๔๘๕

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



คณะองคมนตรีวิมพ์ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายโดยเสด็จฯ งานพระราชกุศล

ในการพระราชทานเพลิงพระศพ

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์

วัดเทพศิรินทราวาส

วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔

๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔

นับตั้งแต่เมื่อพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย สิ้นพระชนม์ลง ก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณตลอดมา โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน นำสรองพระศพ และทรงบำเพ็ญพระราชกุศลพระราชทานในงาน ๗ วัน ๕๐ วัน และ ๑๐๐ วัน อีกทั้งยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเพลิงพระศพ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสอีกด้วย นับว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม หาที่สุดมิได้

อนึ่ง ได้มีญาติและมิตรสหาย ทั้งที่เป็นไทยและต่างประเทศจำนวนมาก มาแสดงความอาลัยและเสียใจ ในการสิ้นพระชนม์ของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยต่อข้าพเจ้า ยิ่งกว่านั้น หลายท่านยังได้รับเป็นธุระช่วยเหลือในงานพระศพ อย่างไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อย ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถือโอกาสขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สำหรับพระประวัติของ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ดังที่ได้ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ ข้าพเจ้าได้ขอความช่วยเหลือจากบรรดาท่านที่เป็นญาติมิตรผู้ใกล้ชิดสนิทสนมกับพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ช่วยเรียบเรียงให้ เช่นพระประวัติตอนทรงพระเยาว์ ข้าพเจ้าก็ขอประทานพระกรุณาของท่านอ่าวจิ่ง (ม.จ. จงจิตรถนอม ดิศกุล) ซึ่งท่านเป็นผู้ทรงทราบมาเป็นอย่างดี ถึงกับในบางครั้ง ท่านเคยทรงจูง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เมื่อยังทรงพระเยาว์ขึ้นเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านอ่าวจิ่งก็ได้ทรงพระกรุณาเล่าประทานอย่างแจ่มแจ้ง ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างมากไว้ด้วย สำหรับพระประวัติตอนต่อจากทรงพระเยาว์ คือ ตอนที่ได้รับการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ และรับราชการตลอดมาทุก ๆ แห่ง มิตรสหายที่รู้เห็นเหตุการณ์ต่างก็ช่วยกันเรียบเรียงให้ และข้าพเจ้าได้ขอความกรุณา ม.ร.ว. กีกฤทธิ ปราโมช เป็นผู้รวบรวมและคัดแต่งให้เหมาะสม ซึ่งเธอก็กรุณาจัดทำให้อย่างเต็มอกเต็มใจ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอบพระคุณท่านผู้เรียบเรียงและรวบรวมพระประวัติอย่างมากที่สุด ไว้ในโอกาสนี้.

พจนานุกรม ๖๕๐๖๖

(หม่อมเจ้าหญิงพัฒนา ไรชนัด)



พระประวัก พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย



พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย ประสูติ ณ ปักุน วันเสาร์ที่ ๒๘ เมษายน พระพุทธศักราช ๒๔๔๒ เป็นพระโอรสองค์ที่ ๕ ในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไชยันดื้มงคล กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย (รัชกาลที่ ๔) และหม่อมชวน ไชยันดี มีเจ้าพี่เจ้าน้องร่วมพระบิดา ๑๒ องค์ คือ

หม่อมเจ้าหญิง	สุภาภรณ์ ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าชาย	ถาวรมงคลวงษ์ ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าหญิง	ประสงค์สม บริพัตร	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าหญิง	ภิรมย์สงวน ไชยันดี	
หม่อมเจ้าหญิง	ประมวญทรัพย์ ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าหญิง	ประดิษฐ์ศักดิ์ ไชยันดี	
หม่อมเจ้าชาย	ตระหนักนิมิตผล ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าหญิง	วิมลอรรรถ ไชยันดี	
หม่อมเจ้าหญิง	อำไพสุพรรณ ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าชาย	จันทระจุกา ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าชาย	มหาฤกษ์ ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)
หม่อมเจ้าหญิง	สุชาวดี ไชยันดี	(สิ้นชีพิตักษัย)

พระประวักของพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยในวัยเยาว์นั้น หม่อมเจ้าหญิง จงจิตรถนอม ดิศกุล ได้ทรงจดปรทานมาเพื่อรวบรวมไว้ในพระประวัก มีเนื้อความ ดังต่อไปนี้

“เมื่อพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย ชันษาได้ ๒ ขวบ หม่อมมารดาได้พาเข้าไปอยู่ใน พระบรมมหาราชวังที่ตำหนักพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ายุษย์นิวัฒน์ ซึ่งเป็นเสด็จเข้า และมีเจ้าพี่อีก ๓ องค์ คือ หม่อมเจ้าหญิงสุภาภรณ์ หม่อมเจ้าหญิงประสงค์สม หม่อมเจ้าหญิงภิรมย์สงวนอยู่ร่วมกันด้วย พระองค์วิวัฒน์ ๖ มีพระนิสัยชอบหนังสือและมีความจำกึ มาแต่เยาว์ ตั้งแต่ชันษาราว ๓ ขวบ หม่อมเจ้าหญิงประสงค์สมได้สอนให้รู้จักตัวอักษร

ไทยจากหนังสือพิมพ์โดยมิได้ตั้งใจจะสอนอย่างจริงจังเพราะยังเด็กนัก แต่พระองค์วิวัฒน์ ๗ ก็จำได้แม่นยำ หม่อมมารดาจึงได้ไปซื้อหนังสือแบบเรียนร่ำมาให้อ่าน ก็ยิ่งขยันอ่านจนในไม่ช้าก็อ่านหนังสือได้แตกฉาน นอกจากนี้ยังสามารถท่องพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตลอด ในขณะที่พระเจ้าอยู่หัวประทับอยู่ที่พระที่นั่งวิมานเมฆ พระราชวังดุสิต วันแรม ๑๕ ค่ำ เดือน ๔ เป็นวันพระราชทานน้ำพระมหาสังข์พระบรมวงศานุวงศ์ ในชั้นพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายในพร้อมกันไปคอยเฝ้า ณ ที่ประทับสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ บนพระที่นั่งวิมานเมฆ พระองค์วิวัฒน์ ๗ ได้ตามเสด็จเสด็จเข้าชั้นเฝ้า และได้รับพระราชทานน้ำพระมหาสังข์ในวันนั้น ได้ทูลพระปรมาภิไธยถวายเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก มีพระราชดำรัสขอพระองค์วิวัฒน์ ๗ จากเสด็จเข้าและโปรดให้ขึ้นเฝ้าเวลาเสวยกลางวันห้องเสวยแปดเหลี่ยม พระที่นั่งวิมานเมฆ ขณะประทับเสวยโปรดให้พระองค์วิวัฒน์ ๗ นั่งบนพระเพลา และข้างที่กั้นห้องของเสวยพระราชทานด้วย

วันหนึ่งมีพระราชดำรัสถามว่า เรียกพระองค์ท่านว่าอย่างไร พระองค์วิวัฒน์ ๗ กราบทูลว่า เรียกว่า “พระเจ้าอยู่หัว” รับสั่งว่า “ข้าเป็นลูกจะเรียกว่าอะไร” พระองค์วิวัฒน์ ๗ กราบทูลว่า จะเรียกว่า “พระเจ้าลูก” ก็เป็นที่สยพระราชหฤทัย พระองค์วิวัฒน์ ๗ จึงได้เรียกพระองค์เช่นนั้นเสมอ

ตั้งแต่ราว พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดให้ทำเสมาพระปรมาภิไธยย่อ จ.ป.ร. ประดับเพชรขึ้น เพื่อพระราชทานพระราชานุญาต ก็ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานพระองค์วิวัฒน์ ๗ เป็นพิเศษ แม้พระราชานุญาตก็ได้รับพระราชทานทั่วทุกพระองค์

เมื่อพระองค์วิวัฒน์ ๗ ชั้นษาสมควรจะเข้าโรงเรียน จึงโปรดเกล้าฯ ให้เข้าโรงเรียนมหาดเล็กหลวง และโปรดให้ตามเสด็จออกข้างหน้าพร้อมด้วยพระเจ้าลูกเธอ ”

พระบิดาและหม่อมมารดาของพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย ได้สิ้นพระชนม์ และถึงอนิจกรรมเสียแต่เมื่อยังทรงพระเยาว์ พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยได้เข้าศึกษาในโรงเรียนมหาดเล็กหลวงตั้งแต่พระชนม์ได้ ๖ ปี และได้ทรงเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนราชวิทยาลัย สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๖ เมื่อพระชนม์เพียง ๑๒ ปีใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตแล้ว สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดให้พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยเป็นนักเรียนส่วนพระองค์ออกไปศึกษาวิทยาการ ณ ประเทศอังกฤษ ได้ทรงเริ่มการศึกษา

ชั้นประถม ณ โรงเรียน Torquay Preparatory School เป็นเวลาสองปี ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงได้เลื่อนไปทรงศึกษาชั้นมัธยม ณ วิทยาลัย Cheltenham College อีก ๓ ปี ได้ทรงรับประกาศนียบัตรชั้นมัธยมศึกษาชั้นสูงของมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดและเคมบริดจ์ (Oxford and Cambridge Higher Certificate) แล้วจึงเสด็จไปยังมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ใน พ.ศ. ๒๔๕๘ เพื่อทรงศึกษา ณ วิทยาลัยมอดดะเลน (Magdalene College) เมื่อได้ทรงสอบไล่ได้รับปริญญาเกียรตินิยมชั้นสองในวิชาประวัติศาสตร์ (B.A.) ต่อจากนั้นได้เสด็จไปทรงศึกษาต่อ ณ กรุงปารีส ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้เข้าศึกษา ณ วิทยาลัย Ecole des Sciences Politiques แห่งกรุงปารีส อีก ๑ ปี จึงได้เสด็จกลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๖๓

เมื่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้เสด็จกลับมาถึงประเทศไทยนั้นเป็นรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในตำแหน่งเลขานุการกระทรวงเป็นตำแหน่งแรก และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวงนั้นหรือทรงปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของทางราชการอันเกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้นโดยตรงมาจนถึงเวลาที่สิ้นพระชนม์ชีพ ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นเวลา ๔๐ ปีบริบูรณ์โดยมิได้ขาดตอนเลย ประโยชน์นานาประการที่ได้ทรงกระทำไว้ให้แก่ราชการคลังและการเงินการภาษีอากรของประเทศนั้นมิใช่น้อยมากมายยากที่จะหาผู้ใดเสมอเหมือนได้

ในขณะที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงเข้ารับราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี หม่อมเจ้าฉัตรเกษมศรี ผู้ซึ่งภายหลังได้ดำรงพระยศเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม เป็นรองเสนาบดี ส่วนตำแหน่งปลัดทูลฉลองนั้นยังว่างอยู่ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งเลขานุการกระทรวง และได้ทรงศึกษาวิชาการต่าง ๆ แห่งกระทรวงนั้นด้วยพระอุตสาหะวิริยะ และด้วยพระปรีชาสามารถอย่างยอดเยี่ยม เป็นที่พอพระทัยและไว้วางพระทัยแก่เสนาบดีและรองเสนาบดีทั้งสองพระองค์ ชรอยท่านผู้บังคับบัญชากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยนั้นจะได้ทรงเห็นพ้องต้องกันว่า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงอุดมไปด้วย

พระปรีชาสามารถ ควรแก่ตำแหน่งสูงอันมีความรับผิดชอบมาก จึงได้ให้ระงับการแต่งตั้งปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไว้เป็นเวลาหลายปี

ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้รั้งปลัดทูลฉลอง จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๐ อันเป็นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ขณะนั้นพระชนมายุได้ ๒๘ ปี นับว่าทรงเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ชั้นปลัดทูลฉลองที่มีอายุน้อยที่สุดในสมัยนั้น และแม้ในสมัยปัจจุบันก็ยังจะหาเทียบได้ยาก

ในสมัยนั้นทางราชการเห็นสมควรบำรุงชายฝั่งทะเลทางทิศตะวันตกของประเทศไทย จึงได้จัดตั้งสภาขึ้นสภาหนึ่งเพื่อดำเนินการนี้ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ได้ทรงรับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภาจัดบำรุงชายทะเลทิศตะวันตก เป็นหน้าที่พิเศษอีกตำแหน่งหนึ่ง นอกจากนั้นในสมัยเดียวกันได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ปรับปรุงราชการเกี่ยวกับองคมนตรีขึ้น โดยให้มีกรรมการของสภาองคมนตรี มีหน้าที่ประชุมปรึกษาราชการในข้อที่จะได้ทรงมอบหมายให้พิจารณาเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นในข้อราชการนั้น ๆ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรว่างลง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยจากตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ไปทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากร ตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน สกนั้นรายละเอียดเกี่ยวกับการที่ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ด้วยพระปรีชาสามารถอย่างยอดเยี่ยมคงจะได้ปรากฏอยู่ในข้อความและเอกสารซึ่งกรมสรรพากรคงจะได้จัดพิมพ์ขึ้นเป็นอนุสรณ์แก่พระองค์ท่านในครั้งนั้นแล้ว ในที่นี้พึงกล่าวแต่เพียงว่าในยุครที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเสด็จไปเป็นอธิบดีกรมสรรพากรนั้น เป็นยุคแห่งการจัดระบบภาษีขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นธรรมแก่สังคมยิ่งขึ้น ในขณะที่ทรงรับตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรนั้น ทางราชการของกรมนั้นยังเก็บภาษีอากรแบบเก่า ๆ อยู่ เช่นอากรค่านา อากรสวนใหญ่ อากรสวนจาก อากรสมพัตสร อากรนาเกลือ ภาษีค่าที่ไร่ยาสูบ ภาษีค่าที่ไร่อ้อย เงินรัชชูปการ ภาษีเรือโรงงานดึกแพ เป็นต้น ซึ่งภาระแห่งภาษีอากร

นั้นตกอยู่กับกสิกรเป็นส่วนใหญ่ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงยกเลิกภาษีอากรเก่า ๆ เสีย และได้ทรงแก้ไขโดยค่อยทำค่อยไปให้มีการจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่ ความเจริญของบ้านเมือง และเฉลี่ยภาระแห่งภาษ้นั้นออกไปในลักษณะที่เป็นธรรม มิให้ตกอยู่กับแก่คนกลุ่มเดียวเป็นส่วนใหญ่ดังแต่ก่อน ภาษีที่เก็บใหม่ในระหว่างที่ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรนั้นอยู่ในลำดับดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๗๕ ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน ประกาศใช้พระราช บัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและประกัน ภัย ประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรแสตมป์

พ.ศ. ๒๔๗๖ ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้โดยยกเลิกภาษีเงินเดือน เสีย ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีการค้า

พ.ศ. ๒๔๗๗ ประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก การแก้ไขปรับปรุงเหล่านี้ได้มีประโยชน์แก่ทางราชการและแก่ประชาชนผู้ เสียภาษีเป็นอย่างมาก เพราะการเก็บภาษีจากผู้ที่สามารถเสียภาษีได้นั้นย่อมไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เงินภาษีเก็บได้มากขึ้น และรายจ่ายในการเก็บภาษ้น้อยลง สถิติรายได้และรายจ่ายของกรมสรรพากรในระบะนั้นได้แสดงให้เห็นถึงพระปรีชา สามารถของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยในกรณีดังกล่าวมานี้

ในระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรอยู่นั้น พระองค์เจ้า วิวัฒนไชยได้ทรงวางรากฐานงานสรรพากรและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของกรมนี้ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติราชการสืบมาจนบัดนี้ ในทางด้าน การปกครองก็ได้ทรงบังคับ บัญชาข้าราชการในกรมนี้ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม ทรงบริหารด้วยพรหมวิหาร ธรรมทั้งปวง และได้ทรงเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่อบรมให้วิชาความรู้ตลอดจนจริยะอันดี ให้แก่ข้าราชการในกรมนี้โดยมีพระประสงค์ที่จะฝักคนให้เป็นข้าราชการที่มีความ สามารถรอบรู้และสุจริตรับผิดชอบ ซึ่งการก็เป็นไปสมพระประสงค์ ดังจะเห็นได้ จากความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อกรมสรรพากร และกิจการทั้งหลายของกรม สรรพากรอันได้เจริญก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้

อนึ่ง ในระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรอยู่นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระเบียบการบริหารของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติบางประการ ได้แก่การสมทบกรมสุราเข้ากับกรมสรรพากร ตามประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแยกกรมสุราไปจากกรมสรรพากรไปตั้งเป็นอีกกรมหนึ่งต่างหาก และเปลี่ยนนามกรมเป็นกรมสรรพสามิต ครั้นถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการอีกฉบับหนึ่งให้สมทบกรมฝิ่นและกรมสรรพสามิตเข้าในกรมสรรพากรอีกครั้งหนึ่ง และคงอยู่ได้บังคับบัญชาของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยมาจนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๔๗๖ จึงได้แยกออกมาเป็นกรมขึ้นต่อกระทรวงการคลัง และมาเปลี่ยนเรียกเป็นกรมสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งประกาศออกใช้เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

ในสมัยที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงควบคุมงานกรมสรรพสามิตอยู่นั้น ได้ทรงปรับปรุงแก้ไขกิจการต่าง ๆ ของกรมนั้นให้ดีขึ้น และได้ทรงจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่คือภาษีไม้ขีดไฟ ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และภาษีเครื่องขีดไฟ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ นอกจากนั้นยังได้ทรงปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอันเกี่ยวกับสุราขึ้นใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ใน พ.ศ. ๒๔๗๒ “คณะกรรมการแห่งสันนิบาตชาติเพื่อสอบสวนศึกษาเรื่องการค้ากับควบคุมการเสฟฝิ่นในบูรพาทิศ” (*League of Nations Commission of Enquiry into the Control of Opium Smoking in the Far East*) ได้เดินทางเข้ามาถึงประเทศไทย และได้มีการประชุมพิจารณาสถานการณ์การเสฟฝิ่นขึ้น พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ได้ทรงเข้าร่วมประชุมกับกรรมการนี้ในฐานะทรงเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยผู้หนึ่ง และอาศัยพระปรีชาสามารถและพระปฏิกิริยา ในการชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงด้วยความรอบรู้ในกิจการฝิ่น กรรมการสันนิบาตชาติได้พอใจในกิจการฝิ่นของประเทศไทยว่าเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และได้ทำรายงานเสนอสันนิบาตชาติชมเชยประเทศไทยไว้เป็นเกียรติประวัติในครั้งนั้น

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ สันนิบาตชาติได้ตกลงให้มีการประชุมผู้แทนนานาชาติเกี่ยวกับเรื่องฝิ่นขึ้นที่กรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ได้ทรงเข้า

ร่วมประชุมในฐานะที่ทรงอยู่ในคณะผู้แทนรัฐบาลไทย ผลของการประชุมนั้นได้ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีในระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคีแห่งสัญญาฝั้นระหว่างประเทศ และได้ตกลงทำสัญญาขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เพิ่มเติมจากสัญญาฝั้นซึ่งทำไว้ ณ กรุงเวียนนาแต่เดิม เพื่อควบคุมการสูบฝั้นในประเทศที่เป็นภาคีให้เข้มงวดยิ่งขึ้น

พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงปกครองกรมสรรพสามิตจนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรมสรรพสามิตจึงได้แยกไปจากกรมสรรพากร และได้ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรแต่ตำแหน่งเดียวไปจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงได้ทรงย้ายไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากรในวันที่ ๑ ตุลาคม ศกนั้น

เมื่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเสด็จไปทรงรับตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากรนั้น กิจการของกรมศุลกากรส่วนใหญ่ยังดำเนินไปตามแบบเก่า ทั้งในด้านระเบียบพิธีการ และตำแหน่งราชการต่าง ๆ ในกรมนี้ ที่สำคัญนั่นก็คือการเก็บภาษีศุลกากรยังคงเก็บอยู่ตามแบบเดิมเป็นส่วนมาก กล่าวคือ เก็บตามราคา ไม่ได้เก็บตามสภาพ และเป็นการเก็บภาษีเพื่อรายได้แผ่นดินแต่อย่างเดียว มิได้คำนึงถึงผลในการเศรษฐกิจแต่อย่างใด วิญญูณแห่งการปรับปรุงแก้ไขให้ราชการดีขึ้น ถูกหลักวิชาขึ้น และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมยิ่งขึ้นนั้น ได้บังเกิดมีขึ้นในกรมศุลกากร เมื่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเสด็จไปทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมนี้

หลังจากได้ทรงศึกษางานกรมศุลกากรอยู่เพียงสองเดือน พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ได้ทรงปรับปรุงงานด้านศุลกากรเป็นการใหญ่ เพื่อให้กรมนี้เป็นกรมที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ได้ทรงปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ โดยแบ่งกองและแผนกต่าง ๆ เสียใหม่เพื่อให้ตรงต่อลักษณะงาน ได้ทรงตั้งกองแบบพิธีศุลกากรขึ้น เพื่อให้บังเกิดความสะดวกรวดเร็ว และได้ทรงตั้งกองใหม่ขึ้นอีกกองหนึ่งคือกองศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบการเงิน การเก็บอากร และพิธีการศุลกากรต่าง ๆ เป็น การควบคุมภายใน นอกจากนี้ยังได้ทรงปรับปรุงการแบ่งเขตศุลกากร และได้ทรงตั้งด่านศุลกากรขึ้นใหม่ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้เหมาะสมกับความจำเป็น

เพื่อเปลี่ยนการเก็บภาษีศุลกากรจากหลักการเก็บตามราคามาเป็นตามสภาพ ได้ทรงร่างกฎหมายตั้งพิกัตอัตราศุลกากรขึ้นใหม่ เป็นกฎหมายสำคัญที่แก้ไขหลักการ

ในการเก็บภาษีศุลกากรของประเทศไทย ได้ทรงขยายประเภทสินค้าที่ต้องเสียภาษี จาก ๓๐-๔๐ ประเภทไปเป็นถึง ๑๘๘ ประเภท ในการนี้ได้มีพระวิริยะอุตสาหะทรงทำงานทั้งกลางวันกลางคืนด้วยพระองค์เองเป็นส่วนมาก มีผู้ช่วยไม่เกิน ๓ นาย เพราะการร่างกฎหมายนี้ต้องรักษาเป็นความลับอย่างยิ่งขาด มิให้เกิดผลเสียหายแก่แผ่นดิน เมื่อกฎหมายนี้ได้ประกาศออกใช้แล้ว ปรากฏว่ารายได้ทางด้านศุลกากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกถึงร้อยละ ๕๐ และค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีนี้นั้นก็ต่ำมาก ไม่ถึงร้อยละ ๒ ของเงินภาษีที่เก็บได้ นับว่าได้ทรงใช้พระปรีชาสามารถให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมากมาย

ในการบริหารราชการในกรมศุลกากร ได้ทรงปรับปรุงระเบียบบริหารต่าง ๆ และได้ทรงตั้งระเบียบขึ้นใหม่อีกมากเพื่อเพิ่มสมรรถภาพแก่ข้าราชการและเพื่อความสะดวกของพ่อค้าประชาชน และได้ทรงประมวลระเบียบข้อบังคับเหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันเป็นเล่มเดียวใช้เป็นคู่มือของข้าราชการกรมศุลกากร ระเบียบทั้งหลายทั้งปวงที่ได้ทรงวางไว้นั้น ยังใช้ได้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ข้าราชการกรมศุลกากรจนบัดนี้

ได้ทรงปกครองข้าราชการในกรมศุลกากรด้วยพรหมวิหารธรรม และทรงถ่ายทอดวิชาความรู้ให้แก่ข้าราชการเพื่อฝึกให้เป็นผู้ที่มีความสามารถต่อไป เช่นเดียวกับที่ได้ทรงปฏิบัติมาแล้วในกรมสรรพากร พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากรจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๑ จึงได้ทรงย้ายไปเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลัง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการคนแรกแห่งธนาคารแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๘๕

อันตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลังนั้น เป็นตำแหน่งที่ได้มีมาแล้ว ๖๐ กว่าปี เริ่มตั้งแต่สมัยกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่เป็นตำแหน่งสำหรับชาวต่างประเทศตลอดมา การที่กระทรวงการคลังได้ตั้งตำแหน่งที่ปรึกษามายไทยขึ้น และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเข้ารับตำแหน่งนั้น ก็เพราะทางราชการตระหนักในพระปรีชาสามารถของพระองค์ และการแต่งตั้งนั้นก็เหมาะสมแก่กาลเวลาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อทรงเข้าดำรงตำแหน่งนี้ได้เพียงไม่กี่เดือนสงครามโลกครั้งที่สองก็เกิดขึ้น เป็นเหตุให้การคลังและการเงินของประเทศไทยเข้าสู่ภาวะคับขันอย่างยิ่งขาด ทางราชการ

ก็ได้อาศัยพระปรีชาสามารถและพระวิริยะอุตสาหะของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เป็นกำลังสำคัญอันหนึ่งในการเผชิญต่อภาวะคับขันนั้น

งานใหญ่ในระยะแรกที่เสด็จมาทรงดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายไทยของกระทรวงการคลังก็คือ การจัดระเบียบเงินตราและเครดิตของประเทศ หน้าที่อันนี้ในนานาประเทศถือกันว่าเป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง แต่ขณะนั้นธนาคารกลางยังไม่มีในเมืองไทย ทั้งที่ได้มีการดำริและการริเริ่มเป็นบางประการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ การที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นทันทีทันใดนั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะงานธนาคารกลางเป็นงานใหญ่ ต้องใช้เวลาศึกษาหาแนวทาง ฝึกฝนพนักงาน และทำให้ระบบธนาคารกลางนั้นเป็นที่รู้จักและเชื่อถือแก่ประชาชน ในการนี้ได้ทรงร่วมมือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยขึ้น โดยให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงการคลังไปก่อน และให้เจ้าหน้าที่กระทำการกิจของธนาคารกลางเฉพาะแต่เพียงบางประเภท เมื่อถึงเวลาที่จะได้เปลี่ยนสำนักงานนี้ให้เป็นธนาคารกลางต่อไป สำนักงานธนาคารชาติไทยจึงเป็นรากฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน

เงินตราของไทยนั้นได้ผูกโยงอยู่กับเงินปอนด์สเตอร์ลิงก์ของอังกฤษมาเป็นเวลานาน เมื่อเกิดสงครามในยุโรปขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๘๒ นั้นยังไม่มีเหตุอันใดที่จะต้องตัดเงินบาทขาดจากปอนด์สเตอร์ลิงก์ โดยเฉพาะในระยะนั้น ไทยยังมีได้เกี่ยวข้องกับในการสงคราม และได้รับประโยชน์เป็นอันมากจากการค้าข้าวให้แก่จักรภพอังกฤษ แต่ถึงอย่างนั้นพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยในฐานะทรงเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังก็มิได้ทรงตั้งอยู่ในความประมาท ทรงเห็นว่าการเก็บทุนสำรองเงินตราไว้ในอังกฤษทั้งหมดในรูปปอนด์สเตอร์ลิงก์ เป็นการเสี่ยงภัยในยามที่โลกอยู่ในสถานะสงคราม จึงได้ทรงเสนอแนะนำให้กระทรวงการคลังกระจายทุนสำรองเงินตราไปเก็บไว้ในที่ต่าง ๆ ปรากฏตามตัวเลขเมื่อสิ้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๒ ว่า มีทุนสำรองเงินตราคงเก็บไว้ในประเทศอังกฤษร้อยละ ๕๐ ในประเทศไทยร้อยละ ๓๘ และในสหรัฐอเมริการ้อยละ ๑๒

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนรัฐบาลไทยไปเจรจากับอินโดจีนฝรั่งเศส ณ เมืองไซ่ง่อน เกี่ยวกับการคลังการเงิน และการโอนมูลค่าระหว่างอินโดจีนกับอาณานิคมที่โอนให้แก่ประเทศไทย

อันสืบมาจากอนุสัญญาสันติภาพระหว่างประเทศทั้งสองลงวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ในการประชุมนี้ได้อาศัยร่างของฝ่ายไทยเป็นหลักในการเจรจา และได้ลงนามกันเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๔

เมื่อเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้นเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ประเทศไทยจำต้องยอมทำสัญญาร่วมรุกร่วมรบเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยต้องให้ความช่วยเหลือทุกทางแก่ประเทศญี่ปุ่นในการทำสงคราม ทางด้านการเงินนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอให้รัฐบาลไทยรับหลักการในเรื่องเงินตราสามประการคือ (ก) ให้กำหนดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยน คือในอัตราแลกเปลี่ยน ๑ บาทต่อ ๑ เยน (ข) การชำระเงินระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยให้ชำระด้วยเงินเยน และ (ค) ให้ตั้งธนาคารกลางขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่เงินตราโดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชนชาติญี่ปุ่น สำหรับข้อเสนอข้อแรกนั้นพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยในฐานะที่ปรึกษาการคลังทรงเห็นว่า เป็นการกำหนดค่าของบาทให้ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะในขณะนั้นเงินบาทมีค่าสูงกว่าเงินเยน แต่เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นยืนยันเป็นเด็ดขาดในข้อเสนอข้อนี้ ทางรัฐบาลไทยก็จำต้องยอมรับสำหรับข้อเสนอข้อสองนั้นรัฐบาลต้องยอมรับโดยปริยาย เพราะการสงครามในขณะนั้นบังคับมิให้มีการค้าขายติดต่อกับประเทศใดอีกได้นอกจากประเทศญี่ปุ่น แต่ข้อเสนอข้อสามนั้นรัฐบาลไทยมิได้ยอมรับในทันที เพราะจะเท่ากับว่ายอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาควบคุมการเงินตราและเศรษฐกิจของไทยโดยตรง อันเป็นความประสงค์ของญี่ปุ่นในขณะนั้น เพื่อป้องกันมิให้ความประสงค์ของญี่ปุ่นเป็นผลสำเร็จ อันจักทำให้นโยบายการเงินของประเทศศูนย์อัมฤภาพ รัฐบาลไทยจึงต้องจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นโดยรีบด่วน พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ขึ้นด้วยพระองค์เองโดยตลอดด้วยความเร่งรีบเพื่อให้ทันการขณะเดียวกันก็ต้องทรงวางระเบียบการดำเนินงานตามกฎหมายนี้ไว้โดยรีบเร่ง และหาพนักงานที่เป็นคนไทยเข้าบรรจุให้ครบตำแหน่ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าคนไทยสามารถดำเนินงานธนาคารกลางได้ด้วยตนเอง ด้วยพระปรีชาสามารถและพระวิริยะอุตสาหะอันเพียบพร้อมอยู่ในพระองค์ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดดำเนินงานเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๕ โดยมีพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเป็นผู้ว่าการคนแรก

และมีหัวหน้าหน่วยงานและพนักงานเป็นคนไทยทุกคน มิได้มีคนต่างชาติเข้ามาคุมงานในด้านใดเลย หากพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยมิได้ทรงริบเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้สำเร็จทันการ นโยบายการเงินและการเครดิตของไทยก็อาจต้องเป็นไปตามนโยบายของชนต่างชาติ ซึ่งย่อมจะต้องมีผลร้ายแรงโดยไม่มีปัญหา

พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้เสด็จไปกรุงโตเกียวเมื่อต้นเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อเจรจาเรื่องการเงินและการค้ากับรัฐบาลญี่ปุ่น ผลแห่งการเจรจานั้น ทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาสภาพทางการเงินไว้ได้ โดยที่ญี่ปุ่นไม่เข้ามาตั้งระบบเงินตราขึ้นใหม่เช่นเดียวกับที่ทำในทุกประเทศที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองในเอเชีย

การบริหารงานธนาคารแห่งประเทศไทยของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เรียบเรียงไว้และจัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่พระองค์ในอีกที่หนึ่งแล้ว ในที่นี้จึงจะขอกล่าวไว้แต่พอสังเขป ในการบริหารงานแห่งธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะเริ่มแรกนั้น พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยต้องทรงประสบปัญหาใหญ่ ๆ หลายประการ การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นการทำงานแข่งกับเวลาเพื่อให้ทันที่วงที่จัดได้กล่าวมาแล้ว แต่ยิ่งกว่านั้น ระยะเวลาอันเป็นเวลาสงคราม การเงินและการเครดิตย่อมผันผวนไปอย่างรวดเร็ว แม้ธนาคารกลางซึ่งได้ตั้งมาแล้วนานและมีความชำนาญในกิจการ หากต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในยามสงครามก็ยังคงต้องหวั่นไหวกระทบกระเทือนด้วยปัญหานั้น ๆ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งเริ่มตั้งขึ้นใหม่ ยังขาดความชำนาญอยู่มาก ได้อาศัยพระปรีชาสามารถของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยในฐานะทรงเป็นผู้ว่าการ สามารถฝ่ามรสุมมาได้จนกระทั่งเติบโตมีความสำคัญได้รับความเชื่อถือทั้งในและนอกประเทศดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ปัญหาแรกซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ก็คือความใหม่ของธนาคารนั้นเอง ทั้งที่ธนาคารต้องมีหน้าที่และภาระอันสำคัญยิ่ง แต่ธนาคารก็ยังคงขาดคนรู้จักแพร่หลายอันเป็นเหตุซึ่งจะก่อให้เกิดอิทธิพลในทางการเงินและเครดิตซึ่งธนาคารกลางจำต้องมี และเมื่อจำต้องตั้งธนาคารขึ้นโดยริบเร่งให้คนไทยเป็นหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยจึงจำต้องทรงบรรจุคนในตำแหน่งต่าง ๆ โดยอาศัยความรู้ความสามารถในด้านอื่นและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าพนักงานผู้ใหญ่ส่วนมากในธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะแรกเริ่มนั้นหากจะมีความรู้ก็ยังมี

ขาดความชำนาญในกิจการธนาคาร พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเผชิญต่อปัญหาบุคคลด้วยพระอุตสาหะและพระขันติธรรม ทั้งที่ต้องทรงปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษาการคลังในเวลาราชการ แต่ก็ต้องเสด็จยังธนาคารทุกวันในตอนบ่ายหลังเวลาราชการ และทรงสั่งงานและตรวจผลงานของทุกฝ่ายทุกส่วนในธนาคาร ด้วยพระองค์เองอย่างละเอียด หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นบ้างก็ใช้พระขันติธรรมทรงอดทนต่อความผิดพลาดนั้น ๆ ทรงแก้ไขความผิดพลาดนั้นให้กลับคืนดีด้วยพระองค์เอง และทรงถือเอาความผิดพลาดนั้น ๆ เป็นบทเรียนสอนให้พนักงานเกิดความรู้ความชำนาญในกิจการต่อไป ถึงแม้ว่าในขณะที่นั้นพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงมีพระกิตติคุณแพร่หลาย เป็นที่ยอมรับนับถือทั้งในและนอกประเทศ ว่าทรงเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการคลังและการเงิน แต่ก็ทรงยอมรับด้วยพระโสรจจะคุณอย่างเปิดเผยว่ายังไม่ทรงชำนาญในการธนาคาร ได้ทรงหาความรู้ใส่พระองค์ในเรื่องนี้อยู่เป็นนิจ และทรงรับความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องการธนาคารจากผู้อื่นที่เสนอไปโดยชอบด้วยน้ำพระทัยอันกว้างขวางปราศจากทิฏฐิมานะ

นอกจากปัญหาเรื่องบุคคลและความไม่ชำนาญงานดังที่กล่าวมาแล้ว พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยยังต้องเผชิญกับปัญหาใหญ่ที่ยังขบถ เกี่ยวกับการคลังและเงินตราในระหว่างสงครามอีกมากมายหลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ทำอย่างไรจึงจะมีเงินมาให้รัฐบาลใช้จ่าย ในเมื่องบประมาณแผ่นดินขาดดุลย์และราคาสินค้ากำลังสูงขึ้นเรื่อย ๆ เป็นประการแรก ทำอย่างไรจึงจะมีเงินบาทจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายของกองทัพ ญู่ปนและการค้าญู่ปน ซึ่งจำเป็นต้องจ่ายตามสัญญาและตามนโยบายทางการเมือง ในขณะที่นั้นเป็นประการที่สอง และในประการสุดท้าย ทำอย่างไรจึงจะป้องกันภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทย หรืออย่างน้อยก็จำกัดภาวะนั้น ซึ่งเป็นผลกรรมดาของการสงคราม ให้อยู่ในขอบเขต

วิธีแก้ปัญหাপระการแรก พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเสนอให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยจำหน่ายธนบัตรออกใช้แลกเปลี่ยนกับพันธบัตรคลัง พันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล และเงินเบญจรูปี ปราบกฏว่าวิธีการของพระองค์ทำให้รัฐบาลมีเงินใช้จ่ายมาได้ตลอดโดยไม่ติดขัด ในการเงินที่เกี่ยวข้องกับญู่ปนทั้งทางการค้าและการ

ทหารนั้น พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ได้ทรงหาทางปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้แก่ญี่ปุ่น เช่นตั้งแหล่งกลางปรัวรรตเงิน และทำข้อตกลงในการที่ญี่ปุ่นจะต้องใช้หนี้ทดแทนเงินบาทที่เบิกจ่ายในประเทศไทย ด้วยวิธีเครดิตบัญชีเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น ซึ่งเรียกว่าบัญชีเงินเงินพิเศษ ทั้งนี้เพื่อทำให้หนี้สินของประเทศญี่ปุ่นที่มีอยู่ต่อประเทศไทยนี้มีหลักฐานแน่ชัดสะดวกแก่การเรียกร้องคืนในภายหลัง นอกจากนั้นยังได้ทรงทำการตกลงหรือต่อรองกับทางฝ่ายญี่ปุ่นอีกหลายครั้งหลายครา เพื่อควบคุมการใช้จ่ายของญี่ปุ่นมิให้เหลือเฟือ อันจักเป็นผลเสียหายแก่การเงินของไทย และยังทรงได้สังเกตเห็นการณ์ไกล ทรงพยายามเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่นจนยอมตกลงให้ฝ่ายไทยใช้เงินเบนซึ่งญี่ปุ่นเครดิตบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยไว้นั้นซื้อทองคำเก็บไว้ได้เป็นครั้งคราว ทำให้ทุนสำรองเงินตราของไทยมีค่าสูงชันยิ่งกว่าที่จะเก็บไว้เป็นเงินเบน ทองคำที่ซื้อได้นี้ได้ทรงพยายามอย่างขะขันที่จะขนมาเก็บไว้ในประเทศไทย แต่ก็ได้มาเป็นบางส่วนเท่าที่การขนส่งในระหว่างสงครามจะอำนวยให้ ส่วนที่เหลือตกค้างอยู่ในประเทศญี่ปุ่นนั้นเมื่อเสร็จสงครามแล้วทางฝ่ายไทยก็ได้รับคืนมาในที่สุด

โดยเหตุที่ทรงตระหนักในภัยอันตรายต่าง ๆ อันจักเกิดขึ้นจากภาวะเงินเพื่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยจึงได้ทรงค้นคิดหาทางที่จะควบคุมภาวะเงินนี้ให้ลุกลามเป็นอันตรายร้ายแรง และได้เสนอวิธีการต่าง ๆ ต่อรัฐบาลไทยหลายวิธี อาทิเช่น การเพิ่มภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อม เพิ่มรายได้เข้าคลังจากองค์การรัฐพาณิชย์และกิ่งรัฐพาณิชย์ ประหยัดรายจ่ายแผ่นดิน และออกพันธบัตรเงินกู้ ทั้งหมดนี้เพื่อลดปริมาณของเงิน นอกจากนั้นก็ยังมีกรถอนและกีดกันการใช้เงินของประชาชนและการควบคุมเครดิตเป็นต้น การรักษาระดับค่าของเงินตราไว้ให้สูงคงที่ในยามสงครามนั้นไม่เคยปรากฏว่ามีประเทศใดทำได้ แต่ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาแล้ว ก็พอจะกล่าวในที่นี้ได้ว่า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงใช้พระปรีชาสามารถระงับภาวะเงินเพื่อในประเทศไทยไว้มิให้ลุกลามใหญ่โต ไปดังที่เคยปรากฏมาแล้ว ในประเทศอื่น ๆ

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาการเงินสำคัญที่เกิดขึ้นในระหว่างสงครามอีกปัญหาหนึ่งก็คือปัญหาเรื่องธนบัตรไม่พอใช้ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ไม่มีทางที่จะพิมพ์

ชนบัตร์ในต่างประเทศได้ และทางฝ่ายญี่ปุ่นซึ่งเข้ามาจับพิมพ์ชนบัตร์ให้รัฐบาลไทยก็ไม่สามารถส่งชนบัตร์ให้ได้ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงแก้ปัญหาด้วยวิธีจัดให้พิมพ์ชนบัตร์ขึ้นในประเทศไทยตามโรงพิมพ์ต่างๆ ที่สามารถพิมพ์ได้ อาศัยที่ได้ทรงวางระเบียบควบคุมการพิมพ์ชนบัตร์ไว้โดยรัดกุม จึงไม่ปรากฏว่าได้มีผลเสียหายอย่างใดเกิดขึ้นเลยตลอดระยะเวลาอัน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้เสร็จสิ้นลงรัฐบาลไทยได้แต่งตั้งให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ในขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ที่ปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหัวหน้าคณะทูตไปเจรจาทำสัญญาเลิกสถานะสงครามกับประเทศอังกฤษ อินเดีย และออสเตรเลีย ณ เมืองแคนดี ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๘ การเจรจาดังนั้นได้ระงับไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ต้องเสด็จไปเจรจาต่อไป ณ เมืองสิงคโปร์ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ และกระทำความตกลงสมบูรณ์แบบได้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๙

มีเหตุการณ์อย่างหนึ่งในระหว่างการเจรจาดังซึ่งควรจะจารึกไว้ให้ปรากฏว่า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงมีขัตติยะมานะ กล่าวหาญสมกับที่ได้ทรงถือกำเนิดมาในราชสกุล และทรงแสดงขัตติยะมานะนั้นในคราวที่คับขันอย่างยิ่งขาด ทรงสามารถเอาชนะผู้อื่นได้ด้วยขัตติยะมานะอันประกอบด้วยธรรมนั้น ในระหว่างการเจรจาดัง ผู้แทนประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามประเทศหนึ่งได้เรียกร้องให้ประเทศไทยส่งพระพุทธรูปหามณีรัตนปฏิมากรแก้วมรกตคืบไปยังเมืองเวียงจันทน์ เมื่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงทราบข้อเรียกร้องนั้นในที่ประชุม ได้รับสั่งต่อที่ประชุมว่า ในฐานะที่พระองค์เป็นขัตติยะในราชสกุล และในฐานะที่พระองค์เป็นคนไทยไม่ทรงสามารถรับฟังข้อเรียกร้องนั้นได้เลย และจะไม่ทรงเจรจาด้วยอีกจนกว่าจะได้มีการถอนข้อเรียกร้องนั้นไปแล้ว ครั้นแล้วจึงเสด็จออกจากการประชุมนั้นโดยทันที ไม่เสด็จเข้าร่วมประชุมอีกจนฝ่ายที่ได้ตั้งข้อเรียกร้องนั้นถอนข้อเรียกร้องไปเองในที่สุด

ความกล้าหาญของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เป็นความกล้าหาญทางด้านจากระดมอันควรแก่การสรรเสริญ กล่าวคือทรงกล้าหาญที่จะยึดถือหลักธรรมและหลักการอันสุจริตและถูกต้อง ทรงกล้าหาญที่จะเสียสละตำแหน่งอันสูงได้เสมอเพื่อหลัก

การนั้น และเมื่อทรงสละได้แล้วก็มีได้ทรงโทมนัสในการสละนั้น หรือมีพระทัย
อาฆาตในผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งการสละ แต่กลับทรงหาทางช่วยเหลือทั้งบุคคลและ
กิจการนั้น ๆ ด้วยวิถีทางอื่น ๆ ต่อไป

ใน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ทรงพยายามที่จะลดปริมาณของเงินออกใช้หมุนเวียนใน
ประเทศเพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อ โดยวิธีแบ่งขายทุนสำรองเงินตราอันเป็นทองคำ
ให้แก่ประชาชน เพื่อไถ่ถอนชนบัตรจากการหมุนเวียนเสียเป็นบางส่วน ได้ทรงเสนอ
ต่อรัฐบาลให้ขายทองคำด้วยวิธีการประมูลราคา แต่รัฐบาลในสมัยนั้นมันนโยบายที่
จะแบ่งขายให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่มีการประมูล เมื่อมีความเห็นขัดกันเช่น
นี้ จึงได้ทรงลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๗
ตุลาคม ๒๔๘๕

หลังจากได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นในประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.
๒๔๙๐ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
เป็นครั้งแรกในรัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐
และทรงดำรงตำแหน่งนั้นมาจนถึงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๑ จึงได้ทรงออกจาก
ตำแหน่งเพราะรัฐบาลได้กราบถวายบังคมลาออกทั้งคณะ ต่อมาได้ทรงกลับเข้าดำรง
ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง ในรัฐบาลชุด จอมพล ป.
พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และได้ทรงลาออกจากตำแหน่ง
เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ เพราะเหตุที่ทรงมีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาลใน
การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาท แต่เมื่อได้ทรงลาออกแล้วก็ได้ทรงช่วย
เหลือราชการของกระทรวงการคลังตลอดมา และยังทรงดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ
อันเกี่ยวกับการเงินของชาติ

หลังจากเสร็จสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้นมา
พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงใช้พระอุตสาหะเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ประเทศไทยได้เข้า
เป็นภาคีแห่งสัญญาสองฉบับที่ทำขึ้นระหว่างชาติที่เมืองเบรตตันวูดส์ (Bretton
Woods) ในสหรัฐ ฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิก
แห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และแห่ง
ธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development) อัน

จักทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพในทางเงินตรา ด้วยพระอุตสาหะและด้วยพระ
ปรีชาสามารถและพระอภัยมณีอันชวนให้เกิดความเชื่อถือเลื่อมใสในพระองค์ พระ
องค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงติดต่อกับบรรดาประเทศสมาชิกจนประเทศไทยได้เข้าเป็น
สมาชิกแห่งสององค์การนี้ในวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ และเมื่อประเทศไทย
ได้เข้าเป็นสมาชิกแล้ว รัฐบาลไทยก็ได้แต่งตั้งให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเป็นผู้ว่าการ
แทนประเทศไทยในสภาผู้ว่าการขององค์การทั้งสอง ได้เสด็จไปประชุมสภาผู้ว่าการ
นั้น ๆ ทุกปีตลอดมา และได้ดำรงตำแหน่งนี้อยู่จนสิ้นพระชนม์ชีพ ได้ทรงใช้วิชา
ความรู้และความชำนาญให้เป็นประโยชน์แก่องค์การและแก่ประเทศไทย ดังจะเห็น
ได้จากการที่ธนาคารโลกได้ให้ประเทศไทยกู้เงินใน พ.ศ. ๒๔๕๔ เป็นจำนวน ๒๕.๔
ล้านดอลลาร์ เพื่อบูรณะการรถไฟ การชลประทาน และการทำเรือ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ได้ทรงช่วยเหลือในกิจการเงิน
ของแผ่นดินตลอดมา ถึงแม้ว่าจะอยู่นอกราชการแล้ว แต่ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ ก็ได้ทรง
ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่วมมือการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับ
สหรัฐ ฯ (ก.ศ.ว.) และเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ทรงช่วยเหลือกระทรวงการคลัง
โดยทรงยกร่างพระราชบัญญัติเงินตราชนิดใหม่ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เป็น
กฎหมาย คือพระราชบัญญัติเงินตราพุทธศักราช ๒๕๐๑ ใช้แทนพระราชบัญญัติเงิน
ตราพุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งล้าสมัย ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ กระทรวงการคลังได้มอบ
หมายให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยเข้าดำเนินการธนาคารอุตสาหกรรมเพื่อเล็กกิจการ
และตั้งสถาบันขึ้นใหม่ ได้ทรงดำเนินการจนสำเร็จเรียบร้อย และได้ทรงตั้งบรรษัท
เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ทรงเป็นประธานกรรม
การอยู่จนสิ้นพระชนม์ ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้ทรงเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ
ปรับปรุงและสังคายนาประมวลรัชฎาภิบาล และได้ทรงเป็นกรรมการและเหรัญญิกของ
สภาอากาศไทยติดต่อกันมาเป็นเวลานานหลายปี

ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ สำนักงานบูรณะประเทศเกาหลีของสหประชาชาติ (United
Nations Korean Reconstruction Agency - UNKRA) ได้แต่งตั้งให้พระองค์เจ้า
วิวัฒนไชยเป็นที่ปรึกษาทางการคลังและเศรษฐกิจของรัฐบาลเกาหลีได้ ได้เสด็จไป
ประทับในประเทศเกาหลีในบั้นนั้นเป็นเวลา ๓ เดือน เพื่อสำรวจภาวะเศรษฐกิจและการ

คลังแห่งประเทศนั้น นอกจากนั้นใน พ.ศ. ๒๔๕๘ ทรงได้รับคำเชิญจากเลขาธิการ สหประชาชาติให้ทรงเป็นกรรมการร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสองท่าน สำหรับให้คำปรึกษาแก่เลขาธิการฯ ว่าด้วยเรื่องรายงานเศรษฐกิจของโลกอันเป็นเอกสารสำคัญอันหนึ่งของสหประชาชาติ ได้เสด็จไปประชุมกรรมการนั้น ณ กรุงนิวยอร์กในปลายเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นอันว่าโลกได้ยอมรับในพระปรีชาสามารถและวิทยาการของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทางด้านการศึกษาเศรษฐกิจและการคลัง ทรงเป็นคนไทยคนแรกที่ได้นำเกียรติอันสูงนี้มาสู่ประเทศไทย

ในราชการส่วนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงสนองพระเดชพระคุณด้วยความซื่อสัตย์และจงรักภักดีเป็นล้นพ้นตลอดมา กิจการที่จะพึงกระทำต่อเบื้องพระยุคลบาทนั้น ทรงกระทำด้วยความปิติโสมนัสและทรงกระทำได้ในทุกโอกาสแม้แต่ในเวลาที่ประชวรอยู่ ไม่เคยทรงเห็นว่ากิจการใดหนักไปหรือเหลือวิสัย ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เป็นองคมนตรีใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยในพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย และพระราชทานพระมหากรุณาต่อพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยอีกนานาประการ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมสหภาพพม่าเป็นทางราชการใน พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยโดยเสด็จฯ ในฐานะองคมนตรี

พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้เคยประชวรด้วยโรคพระหทัยมาก่อน แต่ได้ทรงรับการรักษาจากแพทย์จนหายเป็นปกติ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กลับประชวรอีกครั้งด้วยพระโรคเดียวกัน นายแพทย์ได้ถวายการรักษาจนทรงพระสำราญแล้ว จึงได้เสด็จไปทรงพักผ่อนที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ประมาณสิบกว่าวันแล้ว เสด็จกลับวัง ในวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๓ มีพระอาการเป็นปกติ ในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ตอนเช้าได้เสด็จไปเยี่ยมหม่อมเจ้าหญิงประดับศักดิ์ ไชยันต์ พระเชษฐภคินี ณ วังถนนสีลม แล้วเสด็จกลับวังประมาณ ๑๑ นาฬิกาเศษ ขณะที่ทรงพระอักษรอยู่นั้น พระหทัยหยุดลงโดยฉับพลัน และสิ้นพระชนม์โดยสงบเมื่อเวลา ๑๒.๑๕ นาฬิกา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ว่าพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยสิ้นพระชนม์ในคืนวันเดียวกัน ขณะประทับอยู่ ณ พระราชวังเคลอซ (Queluz Palace) กรุงลิสบอน ประเทศโปรตุเกส ด้วยความเศร้าสลดพระราชหฤทัยเป็นอย่างยิ่ง หลังจากที่ได้มีพระราชดำรัสสรรเสริญคุณความดีของพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย เป็นเอกประการแล้ว ได้มีพระราชดำรัสว่า

“ ท่าน (พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย) ได้ช่วยเหลือฉันมากในการที่มาเยี่ยมต่างประเทศคราวนี้ ท่านก็ได้ทรงทราบแล้วว่า การมาเยี่ยมต่างประเทศคราวนี้เป็นผลสำเร็จและมีผลดีเพียงไร และคงพอพระทัย ฉันคิดว่าขณะสิ้นพระชนม์ท่านคงมีความสุข ”

ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการพระศพพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยเป็นงานหลวงเป็นพิเศษ และได้พระราชทานพระโกศมณฑป เทียบเท่าชั้นเจ้าต่างกรมทรงพระศพเป็นเกียรติยศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๓ สมเด็จพระราชชนนีฯ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้เสด็จไปพระราชทานน้ำสรงพระศพและบำเพ็ญพระราชกุศลในงานพระศพ

พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย ได้ทรงเสกสมรสกับหม่อมราชวงศ์หญิง ชวลิต สนิทวงศ์ บุตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อริราช ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ มีบุตร คือ

๑. ม.ร.ว. ไชยวัฒน์ ไชยันต์
๒. ม.ร.ว. พัฒนไชย ไชยันต์

ม.ร.ว. ชวลิต ไชยันต์ ได้ถึงแก่กรรมใน พ.ศ. ๒๔๗๒ ต่อมาพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยได้ทรงเสกสมรสกับหม่อมเจ้าหญิง พัฒน์คณา กิติยากร พระธิดาของพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มีธิดา คือ

ม.ร.ว. กิติวัฒนา ไชยันต์

พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย ทรงได้รับยศดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็น อำมาตย์ตรี

พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็น อำมาตย์โท

พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็น มหาอำมาตย์ตรี

ใน พ.ศ. ๒๔๕๓ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาขึ้นเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ได้รับพระราชทาน มีดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้รับพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๔ รัชกาลที่ ๕

พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้รับพระราชทาน จตุรตถาภรณ์มงกุฎไทย

พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้รับพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๔ รัชกาลที่ ๖

พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้รับพระราชทาน ตริตาภรณ์ช้างเผือก

พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้รับพระราชทาน ทุตยจุลจอมเกล้า

พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้รับพระราชทาน ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย

พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้รับพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๓ รัชกาลที่ ๖

พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้รับพระราชทาน ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก

พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้รับพระราชทาน ประถมาภรณ์มงกุฎไทย

พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้รับพระราชทาน ประถมาภรณ์ช้างเผือก

พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้รับพระราชทาน ประถมจุลจอมเกล้า

พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้รับพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๑ รัชกาลที่ ๕

พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้รับพระราชทาน มหาวิริยมงกุฎ

พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้รับพระราชทาน มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก

สำหรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของต่างประเทศได้ทรงรับตราเชนต์มอริส และ
เชนต์ลาซาร์ ของอิตาลี.

ประกาศสถาปนาพระราชวงศ์ ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหิตลธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า โดยที่ทรงพระราชอนุสรณ์คำนึงถึงพระราชจริยาวัตร ที่ได้ทรงประพฤติปฏิบัติเพื่อเป็นสวัสดิคิมงคลแก่พระบรมราชากิเษกเฉลิมพระราชมณเฑียรครั้งนี้ เป็นต้นว่าการบูชาพระศรีรัตนตรัย และเทพยพลี ทักขิณานุประทานอุทิศสนองพระเดชพระคุณสมเด็จพระบรมปกาวี และพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ได้ทรงบำเพ็ญแล้ว บัดนี้ทรงพระราชปรารภถึงพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งทรงพระคุณเป็นที่เชิดชูพระเกียรติยศของพระราชวงศ์ และได้มีพระคุณูปการมาแก่พระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมควรจะเฉลิมพระเกียรติยศสนองพระคุณเนื่องในงานพระราชพิธีบรมราชากิเษกตามราชประเพณีซึ่งเคยมีมาแต่ก่อน

๑๑

๕

หนึ่ง โดยที่ทรงพระราชดำริว่า หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ โอรสพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวราชฤทธิย์ เติบโตศึกษาอักษรสมัยในโรงเรียนมหาดเล็กหลวง และโรงเรียนราชวิทยาลัย ครั้นสำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๖ แล้ว ในปีพุทธศักราช ๒๔๕๔ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนักเรียนส่วนพระองค์ออกไปศึกษาวิทยาการ ณ ประเทศอังกฤษ ได้เข้าศึกษาในโรงเรียนชั้นต้นจนถึงมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ สำเร็จได้วิทยะเกียรติปริญญาของมหาวิทยาลัยนั้น แล้วกลับเข้ามายังกรุงเทพ ฯ ในปีพุทธศักราช ๒๔๖๓

ครั้นแล้วได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดำเนินตามรอยพระบิดาซึ่งได้ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนั้นมาแต่ก่อน เริ่มเข้ารับตำแหน่งเลขานุการกระทรวง แล้วเลื่อนขึ้นเป็นผู้ช่วยปลัด

ทูลฉลอง และทำการแทนปลัดทูลฉลอง แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นปลัด
ทูลฉลอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๖๕ หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย
ไชยันต์ ก็ได้ตั้งใจรับราชการสนองพระเดชพระคุณโดยเต็มสติปัญญาสามารถประกอบด้วย
ความอดสาหะวิริยาพออย่างแรงกล้า มิได้ย่อท้อ เป็นเหตุให้กิจการในหน้าที่เจริญก้าวหน้า
เป็นลำดับไป จึงในปีพุทธศักราช ๒๔๗๑ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นกรรม
การองคมนตรีเป็นเกียรติยศพิเศษอีกโสดหนึ่งด้วย

ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๓ ตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรและกรมสุราว่างลง ทรง
พระราชดำริเห็นว่า หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไชยันต์ มีวิชาสามารถได้รับราชการสนอง
พระเดชพระคุณมาด้วยดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
ไปเป็นอธิบดีกรมสรรพากรและกรมสุรา ต่อมาเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้รวมกรมฝิ่น
และกรมสุราเข้าเป็นกรมเดียวกันเรียกว่ากรมสรรพสามิต ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไชยันต์ เป็นอธิบดีกรมสรรพสามิตอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นการชั่วคราว
ซึ่งต่อมาเมื่อมีตัวอธิบดีกรมสรรพสามิตแล้ว ก็ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากร
แต่ตำแหน่งเดียว ซึ่งในขณะนั้นจะต้องปรับปรุงการภาษีอากร ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมอย่าง
กว้างขวาง เพื่อให้รุดกุ่มทันสมัยเปลี่ยนจากระบบเก่ามาเป็นระบบใหม่ หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย
ไชยันต์ ได้อุตสาหะพยายามจัดการวางระเบียบแบบแผนวิधिปฏิบัติราชการไว้มากมายซึ่งเป็น
หลักปฏิบัติการเกี่ยวภาษีอากรตลอดมาจนบัดนี้ เมื่อได้จัดระบบการเกี่ยวภาษีอากรในกรมสรรพ
ากรเป็นที่เรียบร้อยดีแล้ว ครั้นถึงปีพุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งหม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ไปเป็นอธิบดีกรมศุลกากร ก็ได้ปรับปรุงวิधिเกี่ยว
ศุลกากร และได้วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรไว้หลายอย่าง ซึ่งยังคงใช้
เป็นระเบียบปฏิบัติราชการของกรมศุลกากรตลอดมาจนบัดนี้ ราชการในกรมศุลกากร
ดำเนินก้าวหน้าด้วยดีตลอดมา และโดยที่หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไชยันต์ เป็นผู้ประกอบ
ด้วยคุณวุฒิวิชาสามารถรอบรู้กิจการต่าง ๆ ในกระทรวงการคลังเป็นอย่างดีเยี่ยมผู้หนึ่ง
จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่
ปรึกษาราชการกระทรวงการคลัง ก็ได้ปฏิบัติราชการสนองพระเดชพระคุณในหน้าที่ด้วยวิชา
สามารถเป็นผลดีแก่ราชการ และเป็นที่ยกย่องนับถือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ทุกคนตลอดมา



ในส่วนราชการพิเศษ หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ได้รับความปฏิบัติหน้าที่กิจการ
 อันสำคัญซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอเนกประการ กล่าวคือ เมื่อปีพุทธศักราช
 ๒๔๘๒ ได้ร่วมมือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติขึ้น
 อันเป็นแนวทางให้ได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นใช้เมื่อปี พุทธศักราช
 ๒๔๘๕ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็น
 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคนแรก ได้วางระเบียบขบแผนและดำเนินการจน
 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำรงอยู่เป็นยี่สิบปีมั่นคงตลอดมาจนในปัจจุบันี้ อนึ่ง เมื่อ
 คราวสงครามมหาเอเชียบูรพาได้อุบัติขึ้นเมื่อปลายปีพุทธศักราช ๒๔๘๔ การคลังของประ
 เทศย่อมตกอยู่ในภาวะซัดเซยู่ยากเป็นอย่างที่สุด ทั้งเป็นที่รាយกันอยู่ทั่วไปแล้ว หม่อม
 เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นผู้หนึ่งซึ่งได้ดำเนินการแก้ไขอุทกต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก
 ประเทศ จนผลที่สุดปรากฏว่าแม้ประเทศไทยจะต้องจ่ายเงินไปมากมาย ก็ยังได้รับของ
 ค่าตอบแทนคืนมาเป็นจำนวนไม่น้อย เป็นการบรรเทาความเสียหายลงไปได้เป็นอันมาก ในปี
 พุทธศักราช ๒๔๘๘ สงครามมหาเอเชียบูรพาได้สงบลง และมีกาเปิดการเจรจาเลิก
 สถานะสงครามในระหว่างประเทศคู่สงคราม ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้
 หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นหัวหน้าคณะทูตไปเจรจาทำสัญญาเลิกสถานะสงคราม
 กับประเทศอังกฤษ อินเดีย และออสเตรเลีย ณ เมืองแกนดีและสิงคโปร์ ในการนี้หม่อมเจ้า
 วิวัฒนไชย ไชยันต์ ไซ่ยากยันฟันฝ่าอุปสรรคใหญ่หลวง ดำเนินการเป็นผลดีแก่ประเทศ
 ชาติเป็นอันมาก ทั้งปรากฏอยู่แล้วนอกจากนี้ เมื่อปี พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เดินทางไปประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา
 เพื่อฟื้นความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่การคลังและการธนาคารในสองประเทศนั้นขึ้นใหม่ ก็ได้
 ปฏิบัติการอันสำเร็จเป็นผลดี ต่อมาเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรม
 นูญฉบับใหม่แล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการคลัง เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๙๐ ครึ่งหนึ่ง และเมื่อพุทธศักราช ๒๔๙๑
 อีกครึ่งหนึ่ง ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น ในปี
 พุทธศักราช ๒๔๙๒ หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ได้เสด็จไปประชุมกับผู้แทนนานา
 ประเทศ ในฐานะผู้ว่าการในองค์การทุนระหว่างประเทศและธนาคารระหว่างประเทศ ได้
 เจรจาในเรื่องการเงินข้างเรื่องให้เป็นผลดีแก่ราชการ ในปัจจุบันได้ทรงพระกรุณาโปรด

เกล้าฯ ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กษัตริย์ยังดำรง
ตำแหน่งผู้ว่าการองค์การทุนระหว่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารระหว่างประเทศอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการที่หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ได้รับราชการมาในกระทรวง
การคลังในตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้ผลดีแก่ราชการโดยลำดับ ทั้งได้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับ
การเศรษฐกิจแห่งชาติ มีความสามารถที่จะวางพระองค์ให้เป็นที่ยำเกรงนับถือในนานาสนัน
นิยาตระหว่างประเทศชาติ ด้วยอาศัยสติปัญญา สุขุมรอบคอบและอัธยาศัยสุภาพอย่างยิ่ง สม
ที่เป็นกลุ่ตทาทายาทของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระบิดา ผู้ซึ่งได้เคย
ดำรงตำแหน่งเสนาบดี เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยมาแล้วแต่กาลก่อนนั้น และบัดนี้ก็เป็น
ที่ประจักษ์ว่า หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ทรงเจริญด้วยวิสัยกาลดำรงมั่นอยู่ในสุจริต
สัมมาจาวี มีความจงรักภักดีในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทอยู่โดยปราศจาก สมนครที่จะได้รับ
อิสสิริยศฐานันดรศักดิ์เป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า ให้เป็นที่เชิดชูพระเกียรติยศแต่
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระองค์หนึ่งได้

จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สถาปนาหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย
ไชยันต์ ขึ้นเป็นพระองค์เจ้า มีค่านำพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระวรวงศ์เธอ
พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย คชนาม ทรงศักดินา ๓,๐๐๐ ตามอย่างธรรมเนียมพระวรวงศ์เธอ
พระองค์เจ้าทรงปวง จึงทรงเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ คุณสารสมบัติ
สรรพสิริสวัสดิพิพัฒน์มั่งคั่งทุกประการ

๑๑๖

ประกาศ ณ วันที่ ๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๘๓ เป็นปีที่ ๕ ในรัชกาล
ปัจจุบัน.

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
จอมพล ป. พิบูลสงคราม
นายกรัฐมนตรี

สารบัญ

กฎหมายการคลัง

พ.ศ. ๒๔๘๕



	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ ข้อความทั่วไป	๓
บทที่ ๒ ทฤษฎีแห่งรายจ่ายสาธารณะ	๕
บทที่ ๓ หลักสำหรับรายจ่ายสาธารณะ	๑๒
บทที่ ๔ การแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะ	๑๕
บทที่ ๕ รายจ่ายจากเงินกู้	๓๑
บทที่ ๖ แยกงบประมาณรายจ่าย	๔๐
บทที่ ๗ งบประมาณรายจ่าย	๔๕
บทที่ ๘ หนี้สาธารณะ	๕๕
บทที่ ๙ หนี้สาธารณะของประเทศไทย	๖๓

กฎหมายการคลัง

พ.ศ. ๒๔๗๕

โดย

หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ไซยนต์

B.A. (Cantab) Hist. Trip.

บทนำ

ในการที่จะบรรยายวิชาที่เรียกว่า “กฎหมายการคลัง” ควบจะต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อนว่า คำว่าการคลังนั้นมีความหมายอย่างไร ตามความเข้าใจของคนธรรมดาๆ เหมือนจะเข้าใจกันว่า การคลังก็คือการเงิน ๓ ของ ๓ หรือการทำเลขมีบัญชีเล่มโตๆ คนคลังก็คือคนที่นั่งพิมพ์เงินและลงบัญชี เพื่อสะดวกในการศึกษาต่อไป เราจะต้องทำความเข้าใจกันไว้เสียก่อนว่า การคลังหมายความถึงการทำให้ได้เงินมา การเก็บรักษาเงินที่ได้มานั้น และการจ่ายเงิน

วิชาการคลัง โดยปกติแบ่งออกเป็นสี่แผนก คือ

- ๑) รายจ่ายสาธารณะ
- ๒) รายได้สาธารณะ
- ๓) หนี้สาธารณะ และ
- ๔) ลักษณะปกครองการคลัง

ในมหาวิทยาลัยของเรา ได้มีการสอนวิชากฎหมายการคลังมาแล้วหลายปี ใน พ.ศ. ๒๔๘๓ ข้าพเจ้าได้อธิบายเรื่องรายได้สาธารณะ และ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ เรื่องลักษณะปกครองการคลัง เพราะฉะนั้นในปีนี้จะบรรยายเรื่องรายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะ

เพราะในชั้นนี้จะเลือกอธิบายแต่เฉพาะวิชาแผนกที่หนึ่งและที่สาม จึงขอแนะนำให้นักศึกษาหาคำสอนแผนกอื่น ๆ อีกสองแผนกไปอ่านเอาเอง เช่นคำสอนในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ หรือ ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นคำสอนทั่วไปทั้งสี่แผนก หรือคำสอนใน พ.ศ. ๒๔๘๓ และ ๒๔๘๔ ซึ่งว่าด้วยเรื่องรายได้สาธารณะและลักษณะปกครองการคลังโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความรู้ทั่วไปตามสมควร

อนึ่งมหาวิทยาลัยนี้มิใช่ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” ซอนเป็นเครื่องหมายแสดงให้ปรากฏชัดว่าเป็นสำนักศึกษาวิชาอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นในการบรรยายเรื่องกฎหมายการคลัง ข้าพเจ้าจึงจะพยายามอธิบายทฤษฎีและหลักการทั่วไป โดยจะพยายามให้เป็นคำสอนที่พอเหมาะสมควรกับชื่อของมหาวิทยาลัย อีกประการหนึ่งเมื่อนักศึกษามีความเข้าใจทราบซึ่งในทฤษฎีและหลักการดีแล้ว ก็ย่อมจะมีทางเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนิติคดีชน หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง เราควรพยายามที่จะเข้าใจว่า เหตุไรจึงต้องมีกฎหมายดังกล่าว เช่นเราทราบว่ามิใช่บทในรัฐธรรมนูญว่า งบประมาณแผ่นดินต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเราก็ควรทราบต่อไปว่า งบประมาณแผ่นดินคืออะไร และทำไมจึงต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ.

บทที่ ๑

ข้อความทั่วไป

๑. การคลังของรัฐ ซึ่งหมายความถึงการเก็บเงินรายได้เข้ามา การรักษาเงินที่เก็บมาได้ และการจ่ายเงินที่ได้มาออกไปนั้น มีหลักทั่วไปที่นับเป็นสำคัญยิ่งอยู่ ๓ ประการคือ

(๑) ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้ และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นไว้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

(๒) บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลัง และบรรดาเงินที่จ่ายก็ต้องจ่ายจากคลัง

(๓) ต้องกำหนดรายได้ออกจ่ายโดยประมาณเป็นรายปีทุก ๆ ปี

หลัก ๓ ประการนี้เป็นรากเง้าแห่งการคลังของประเทศต่าง ๆ บรรดาที่นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และยุคประสงค์คือ จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมการเก็บเงินและการจ่ายเงินของรัฐ

๒. ข้อสังเกตทั่วไปเกี่ยวกับ การคลังของรัฐนั้น ยังมีอยู่อีกประการหนึ่งคือ การคลังของรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกับการคลังของเอกชนในบางประการ แต่ก็มีข้อที่แตกต่างไปมากในบางประการด้วย รัฐและเอกชนต่างมีภาระงานที่ต้องทำ จะทำการงานนั้นได้ก็ต้องมีเงิน เงินนั้นต้องหามาจากทางใดทางหนึ่งหรือหลายทาง เมื่อหามาได้แล้วต้องเก็บรักษาไว้ให้ดี แล้วเมื่อถึงเวลาที่ต้องเอาไปจ่ายเป็นค่าจ้างแรงงานและค่าสิ่งของที่ต้องใช้ ส่วนข้อที่แตกต่างกันนั้นมีแต่เป็นสำคัญคือ คนธรรมดาจะยอมพยายามหารายได้ให้มากที่สุดที่จะหาได้ ขาดคนหาไม่ได้ในทางสุจริตก็เอาทางทุจริต และทุกคนเชื่อมั่นว่ายิ่งหาได้มากเท่าไรก็ยิ่งดี เมื่อตัวเองใช้ไม่ได้หมด ส่วนที่เหลือก็มักจะตกเป็นของลูกหลานใช้ได้ต่อไป คนธรรมดาจะมีรายจ่ายมากหรือน้อย โดยปกติย่อมถือเอารายได้เป็นเกณฑ์ เมื่อหาได้มากก็จ่ายได้มาก เมื่อหาได้น้อยก็จ่ายได้น้อย แต่รัฐต้องปฏิบัติตรงกันข้าม คือต้องหารายได้เพียงเฉพาะเท่าจำนวนที่จำเป็นแก่กิจการที่จะต้องทำ รัฐควรคำนวณเสียก่อนว่าจำเป็นต้องจ่ายเงินเท่าไร แล้วจึงหารายได้เพียงเท่าที่จำเป็นต้องจ่าย เพราะเหตุอะไรแล้วรัฐจึงควรทำเช่นนั้น คำตอบมีว่า รายได้ของรัฐเป็นเงินที่เก็บเอามาจากราษฎร จึงไม่ควรเก็บเอามาใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นจริง ๆ และไม่ควรถูกเก็บเอามาใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย เมื่อเก็บเอาเงินของราษฎรมาแล้ว ก็ควรจ่ายเงินนั้นแต่ในทางที่ราษฎรจะได้ผลชดเชยแทนพอกๆกัน การหา

รายได้ของรัฐจึงต้องถือเอารายจ่ายเป็นเกณฑ์ ถ้าจำเป็นต้องจ่ายมาก ก็ต้องหารายได้มาก หรือถ้าจำเป็นต้องจ่ายน้อยก็ควรหารายได้น้อย อนึ่งควรสังเกตต่อไปด้วยว่า การคลังของรัฐย่อมแตกต่างจากการคลังของบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ผู้ประกอบการค้าย่อมพยายามประหยัดรายจ่าย เพื่อให้มีรายได้เหลือจ่ายเป็นจำนวนมาก จะเอากำไรงาม ๆ ไปแบ่งปันกัน แต่รัฐพยายามประหยัดรายจ่ายเพื่อไม่ต้องหารายได้มาก ราษฎรจะไม่ต้องเสียภาษีอากรมาก

ความแตกต่างระหว่างการคลังของรัฐและของเอกชนมีอยู่ดังกล่าวนั้น เพราะฉะนั้น ถ้าท่านได้ยินใครพูดว่า รัฐบาลของเรายังมีรายได้น้อยหรือว่าควรริเริ่มภาษีอย่างนั้นอย่างนั้นขึ้นใหม่ ท่านก็ควรคิดดูก่อนว่า จะเก็บเงินเพิ่มขึ้นเพื่อความจำเป็นอย่างไร จะเอาไปจ่ายในทางที่ราษฎรจะได้ผลตอบแทนคุ้มกันหรือไม่ การเก็บเงินของราษฎรมาโดยไม่มี ความจำเป็นจริง ๆ หรือเก็บมาจ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายนั้นย่อมทำความเสียหายให้แก่ราษฎร เป็นการตรงข้ามกับความมุ่งหมายของรัฐที่จะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข

๓. อนึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องรายจ่าย ก็ควร จะเข้าใจความหมายของคำว่า “งบประมาณ” เสียด้วย ในพจนานุกรมได้อธิบายว่า งบประมาณเป็นบัญญัติหรือจำนวนเงินที่รวมกันกำหนดการใช้จ่ายเงิน แต่คำแปลอันนี้เห็นว่ายังไม่บริบูรณ์ คำว่างบประมาณที่ใช้อยู่ในเวลานี้ ถือเป็นคำแปลศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Budget” ซึ่งหมายความว่าโครงการเก็บเงินรายได้และรายจ่ายของรัฐ ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติ แล้วฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ ข้อที่ควรสังเกตจึงมีอยู่ว่า งบประมาณมิใช่เป็นแต่บัญญัติแสดงตัวเลขรายได้รายจ่ายโดยประมาณเท่านั้น หากเป็นโครงการที่แสดงว่ารัฐบาลจะทำกิจการอย่างไรบ้าง จะต้องจ่ายเงินเพื่อการใดเท่าไร และจะเก็บเงินรายได้ อย่างไรเท่าไร จึงจะได้เงินพอค้ำจุนแก่การใช้จ่าย อนึ่งงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติแล้วนั้น ก็เป็นหลักที่ใช้ในการควบคุมการคลัง มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจการจ่ายและการรับเงิน แล้วรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ว่าการจ่ายและการรับเงินได้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้อนุมัติไว้หรือไม่

ในคำบรรยายนี้จะไม่กล่าวถึงเรื่องการทำงบประมาณหรือการอนุมัติงบประมาณ เพราะเป็นเรื่องควรจัดไว้ในแผนกลักษณะปกครองการคลัง ซึ่งได้บรรยายมาแล้วเมื่อก่อนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงเรื่องทฤษฎีแห่งรายจ่าย.

บทที่ ๒

ทฤษฎีแห่งรายจ่ายสาธารณะ

๔. ถ้าตรวจดูรายจ่ายของประเทศต่าง ๆ ย้อนหลังขึ้นไป จะปรากฏว่ารายจ่ายของประเทศเหล่านั้นส่วนมากได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รายจ่ายของประเทศไทยในปีที่แล้่ว ๆ มานี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ก็จะเห็นได้จากตัวเลขต่อไปนี้

<u>พ.ศ.</u>	<u>รายจ่ายธรรมดา (จ่ายจริง)</u>
๒๔๗๕	๗๐.๒ ล้านบาท
๒๔๗๖	๗๓.๖ ล้านบาท
๒๔๗๗	๗๕.๘ ล้านบาท
๒๔๗๘	๘๕.๑ ล้านบาท
๒๔๗๙	๙๘.๑ ล้านบาท
๒๔๘๐	๑๐๑.๖ ล้านบาท
๒๔๘๑	๑๑๐.๗ ล้านบาท

ปัญหาจึงมีว่าเหตุไฉนรายจ่ายของรัฐต่าง ๆ จึงได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ คำถามข้อนี้มีคำตอบหลายประการดังจะกล่าวต่อไปนี้

๕. รายจ่ายของรัฐย่อมต้องเพิ่มขึ้นเมื่อมีพลเมืองมากขึ้น หรือเมื่อรัฐนั้นมีดินแดนใหญ่โตกว้างขวางออกไป ท่านคงจะได้ทราบแล้วว่าเมื่อเราได้ดินแดนคืนจากฝรั่งเศส รัฐบาลก็ต้องเพิ่มรายจ่ายขึ้นสำหรับการปกครองพลเมืองและท้องที่ซึ่งได้เข้ามาใหม่ อีกประการหนึ่งในประเทศซึ่งมีเนอติมากแต่มีพลเมืองน้อย และอยู่กระจัดกระจายเป็นหมู่เล็กหย่อมน้อยทั่วไป เช่นประเทศไทยและประเทศอินเดีย เป็นต้น รัฐบาลย่อมจะต้องมีรายจ่ายมาก เช่นจะต้องไปตั้งอำเภอ สถานีตำรวจ และโรงเรียน กระจัดกระจายทั่วไปมากมายหลายแห่ง การเก็บภาษีอากรก็ต้องมีเจ้าพนักงานทำการรับเงินอยู่ทั่วทุกอำเภอ มิฉะนั้นก็ไม่เป็นการสะดวกแก่ราษฎรก็ต้องเสียภาษีอากร เป็นต้น

๖. เหตุประการที่ ๒ ที่ทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น ก็คือสิ่งของต่าง ๆ มีราคาแพงขึ้น บุคคลธรรมดาอาจตัดทอนหรือเลิกล้มรายจ่ายหลายประเภทเมื่อของแพง แต่รายจ่ายของรัฐโดยปกติย่อมเป็นรายจ่ายที่จำเป็นเพื่อทำนุบำรุงราษฎร จึงจะตัดทอนเลิกล้มเสียไม่ได้

ง่าย ๆ เช่นในเวลานี้ อีซู ปูน และเหล็กมีราคาแพง คนธรรมดาที่คิดจะสร้างบ้านอยู่ จะ
ระวังการก่อสร้างไว้เสียก่อนก็ได้ แต่รัฐนั้นถ้าจำเป็นจะต้องสร้างโรงตำรวร ก็จะต้องสร้าง
ขึ้นทั้ง ๆ ที่ของมีราคาแพง หรือเมื่อการทำสงครามจะต้องเกินทัพผ่านท้องที่ซึ่งไม่มีทาง
ก็จำเป็นจะต้องสร้างทางขึ้นด้วย โดยไม่ต้องคำนึงว่าขณะนั้นของยังแพงอยู่ อนึ่งเมื่อของ
ต่าง ๆ มีราคาแพงขึ้น รายจ่ายของรัฐเป็นค่าจ้างแรงงานก็มักจะต้องเพิ่มขึ้นด้วย เช่นเมื่อ
ตอนปลายมหาสงครามครั้งก่อน ข้าราชการมีราคาแพงกว่าปกติมากมาย รัฐบาลไทยก็ได้จ่าย
ค่าข้าวแพงให้แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย

อนึ่งรายจ่ายของรัฐก็ต้องเพิ่มขึ้นเพราะของแพงนั้น แม้ถึงเวลาที่ราคาของกลับคล
ลงมา ก็ยากที่จะลดลงมาได้ตามส่วน เช่นค่าจ้างแรงงานที่ได้จ่ายเพิ่มให้แก่เจ้าพนักงาน
เมื่อของแพงนั้น ครั้นของถูกลงบ้างแล้ว รัฐก็มักจ่ายเงินนั้นให้ต่อไป โดยเกรงว่าถ้าตัดทอน
เสียก็อาจจะเกิดเค็ดือครอื่น เช่นค่าข้าวแพงที่รัฐบาลไทยเคยจ่ายนั้น แม้จะได้ยกเลิกเมื่อ
ข้าวมีราคาถูกลงก็จริง แต่ผู้ที่ได้รับค่าข้าวแพงโดยมากก็ได้รับเงินเค็ดือเพิ่มขึ้น ประมาณ
เท่า ๆ กับเงินค่าข้าวแพงที่ได้รับมาก่อน อนึ่งบางท่านคงจะจำได้ว่าเมื่อประมาณ ๑๑ - ๑๒
ปีมานี้ มีเหตุทำให้สินค้าต่าง ๆ ทั่วโลกมีราคาตกต่ำไปกว่าปกติมาก ซึ่งในสมัยนั้นเรียก
กันง่าย ๆ ว่า “เศรษฐกิจตกต่ำ” แต่ในสมัยนั้นเองรายจ่ายของประเทศต่าง ๆ หลาย
ประเทศหาได้ลดลงไปไม่ ตรงกันข้ามบางประเทศกลับมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาล
ประเทศนั้น ๆ ได้เพิ่มรายจ่ายในการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ขึ้นอีกมากมาย โดยมีจุดประสงค์
ใหญ่ยิ่งที่จะให้คนมีงานทำ

๗. เหตุประการที่ ๓ ที่ทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น ก็เพราะบุคคลธรรมดายอม
ปรารถนาจะมีมาตรฐานการกินอยู่สูงขึ้น ๆ ขึ้นไป ต้องการความสะดวกสบายมากขึ้นเป็น
ลำดับ เช่นในท้องที่ซึ่งไม่เคยมีทางก็ต้องการให้มีทาง เมื่อมีทางโรยหินแล้วก็ต้องการให้
เป็นทางลาดยาง หรือเมื่อยังไม่มีโรงเรียนโรงพยาบาล ก็ต้องการให้มีขึ้น เมื่อมีแล้วก็
ต้องการให้ดีและคงามยิ่งขึ้นอีก ถ้าท่านได้สนใจในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ท่านคง
จะได้สังเกตมาบ้างแล้วว่า มีผู้แสดงความเห็นหรือตั้งกระทู้ถาม ในข้อที่ว่ารัฐบาลควรทำ
การอย่างนั้นอย่างนั้น ซึ่งมักจะเป็นกิจการที่จะต้องเพิ่มรายจ่ายทั้งสิ้น ที่เป็นเช่นนั้นก็มีใช้
เฉพาะสภา ๆ ของเราเท่านั้น แม้สภา ๆ ในประเทศอื่น ๆ ก็อย่างเดียวกัน จนถึงมีค่า

กล่าวในประเทศอังกฤษว่า ไม่มีใครต้องการให้รัฐบาลเก็บภาษีอากรมาก แต่ทุกคนต้องการสิ่งที่เขาไม่ได้เห็นไว้แต่รัฐบาลจะเพิ่มภาษีอากร

๔. เหตุประการที่ ๔ ที่ทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้นก็คือ สงครามและการป้องกันสงคราม เมื่อเสร็จมหาสงครามครั้งก่อนรายจ่ายของประเทศที่ทำสงครามได้ลดลงบ้างก็จริง แต่ก็ยังคงสูงกว่าในปีก่อนมหาสงครามนั้นอยู่ ในระยะเวลา ๔ - ๕ ปีก่อนเกิดสงครามในยุโรปครั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในทวีปนั้นได้เพิ่มรายจ่ายมากมายในการทหาร อ้างว่าตัวเองต้องเพิ่มเพื่อป้องกันมิให้สงครามมาหา แต่ประเทศอื่น ๆ เพิ่มเพราะใคร่จะทำการรุกราน แต่ความจริงใครเพิ่มรายจ่ายเพื่อป้องกันตัว ใครเพิ่มเพื่อทำสงครามก็ตาม ผลก็มิว่าต่างฝ่ายต่างได้เพิ่มรายจ่ายขึ้น เงินที่เขาจ่ายขึ้นนั้นได้มาจากภาษีอากรก็มี ได้มาจากภาษีเงินก็มี และเมื่อได้ถูกเงินมาจ่าย ก็ยังจะต้องมีรายจ่ายต่อไปอีกนานปีเป็นค่าคอกเบี้ยและค่าชำระต้นเงินคืน

๕. ในระยะเวลาประมาณ ๔๐ ปีที่ล่วงแล้วมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่มหาสงครามครั้งก่อน ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้ริเริ่มทำการใหม่ ๆ ขึ้นหลายประเภท เช่นจัดให้มีการประกันการว่างงาน ประกันอนามัย ให้บำนาญคนสูงอายุ ให้บำนาญหญิงหม้ายและลูกกำพร้า เป็นต้น รายจ่ายของประเทศเหล่านี้จึงได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว

เมื่อพิจารณาหุ้ญประวัติศาสตร์ของยุโรปจะปรากฏว่าในระยะเวลาตั้งแต่การปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๗๘๘) จนถึง ๕๐-๖๐ ปีมานี้ ความเห็นทั่วไปในยุโรปมีอยู่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่แต่เพียงจะป้องกันประเทศ และปกครองรักษาความสงบและความปลอดภัยภายใน ส่วนกิจการอื่น ๆ ควรปล่อยให้ประชาชนดำเนินการไปเอง รัฐบาลหาควรเข้าแทรกแซงไม่ อดัม สมิท (Adam Smith) เคยกล่าวไว้ว่า “ผู้ทรงอธิปไตยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพียงสามประการ หน้าที่สามประการนี้เป็นการสำคัญมากจริง แต่ก็เป็นทีประจักษ์แจ้งแก่สามัญชน ประการที่หนึ่ง คือหน้าที่คุ้มครองสังคมจากความทารุณและการบุกรุกของสังคมอิสระอื่น ๆ ประการที่สอง คือ หน้าที่คุ้มครองสมาชิกทุกคนแห่งสังคมจากความอยุติธรรมหรือการกดขี่ของสมาชิกอื่น ๆ แห่งสังคม หรือออกนัยหนึ่งคือหน้าที่ให้ความยุติธรรมอย่างเที่ยงแท้ และประการที่สาม คือหน้าที่ก่อสร้าง และบำรุงไว้ซึ่งสิ่งก่อสร้างและองค์การสาธารณะบางประเภท ซึ่งดังอย่างไร ๆ เอกชนหรือคณะบุคคลก็ไม่ใฝ่ใจที่จะก่อสร้างหรือทุนบำรุง เพราะจะไม่มีผลกำไรกลับคืนมาคุ้มค่าใช้จ่าย”

แต่ความคิดเห็นของโลกในสมัยนี้ห่างไกลไปจากที่อดีต สมมติ กล่าวไว้นั้นมา
 รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เข้าแทรกแซงในกิจการซึ่งอดีต สมมติ ไม่เห็นเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ
 เฉพาะอย่างยิ่งในการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ดังตัวอย่างที่ได้ยกมากล่าวข้างบนนี้
 การแทรกแซงเช่นนี้ก็เป็นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รายจ่ายของประเทศนั้น ๆ ต้องเพิ่มขึ้น

๑๐. เมื่อได้พิจารณาเหตุเหตุต่าง ๆ ซึ่งทำให้รายจ่ายของรัฐต้องเพิ่มขึ้นแล้ว ก็ควร
 สังเกตต่อไปด้วยว่า รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้จัดการประหยัดคัตตรายจ่าย
 เป็นการใหญ่เหมือนกัน เช่น เมื่อเสด็จมหาสงครามคราวก่อน รัฐบาลอังกฤษได้ตั้ง
 กรรมการพิจารณาการใช้จ่ายของชาติขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงการคลัง ในทางที่จะตัดทอนรายจ่ายของชาติให้มากที่สุดที่จะพึงทำได้โดย
 ทันที รายจ่ายของประเทศอังกฤษในปีการคลังสุดท้ายก่อนมหาสงคราม คือปีแรกที่เริ่มแต่
 เมษายน ค.ศ. ๑๙๑๓ และสิ้นสุดลงในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๑๔ เมื่อคิดตัวเลขตามจำนวน
 พลเมือง ตกเป็นเงินคนละ ๘ ปอนด์ ๖ ชิลลิงก์ แต่ในระหว่างสงครามได้เพิ่มขึ้นอย่างสูง
 เป็นเงินคนละ ๓๐ ปอนด์ ๑๒ ชิลลิงก์ ครั้นเมื่อเสด็จสิ้นมหาสงครามและรัฐบาลได้ตัดทอน
 รายจ่ายแล้ว คงเหลือเป็นเงินคนละ ๕ ปอนด์ ๑๖ ชิลลิงก์

๑๑. ในประเทศไทยการตัดทอนรายจ่ายเป็นการใหญ่โตก็เคยมีมาแล้วเหมือนกัน
 ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้น ไม่มีปีใดเลยที่รัฐบาลมีรายได้ออก
 รายจ่าย คงปรากฏข้อไปนี้

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย	รายได้ต่ำกว่ารายจ่าย
	บาท	บาท	บาท
๒๔๖๕	๗๘,๐๗๖,๕๘๑	๘๐,๔๒๔,๖๗๔	๒,๓๔๘,๐๙๓
๒๔๖๖	๘๑,๕๙๘,๕๘๘	๘๔,๒๓๓,๙๘๙	๒,๖๓๕,๔๐๑
๒๔๖๗	๘๕,๑๘๒,๒๑๙	๘๙,๖๗๔,๔๘๐	๔,๔๙๒,๒๖๑
๒๔๖๘	๙๒,๗๑๒,๐๐๐	๙๔,๖๕๑,๖๕๑	๑,๙๓๙,๖๕๑

ในตอนนั้นบางทีจะมีผู้ใคร่ถามว่า เมื่อมีรายได้ออกไม่พอจ่ายสักปีเดียว ในระยะเวลาถึง
 ๔ ปีติด ๆ กันเช่นนี้ รัฐบาลไปเอาเงินที่ไหนมาจ่ายเล่า คำถามเช่นนี้จะขอไว้คอยภายหลัง
 เพราะในที่นี้จะกล่าวถึงเรื่องตัดทอนรายจ่ายเสียก่อน

๑๒. เมื่อรัฐบาลใดมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลนั้นต้องมีทางที่จะดำเนินการได้ ๓ ทาง คือหารายได้เพิ่มขึ้นจนพอ หรือตัดทอนรายจ่ายลงให้พอกับรายได้อีก หรือทั้งหารายได้เพิ่มขึ้นและตัดทอนรายจ่ายลง

การหารายได้เพิ่มขึ้นมีอยู่ ๒ ทาง คือเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น หรือมีเงินกู้เงินมาจ่าย แต่การกู้เงินมาจ่ายในกิจการประจำธรรมดาย่อมไม่เป็นการสมควร คงจะกู้ยืมมาจ่ายเมื่อถึงเวลาอธิบายเรื่องหนี้สาธารณะ อนึ่งการกู้เงินมาจ่ายย่อมทำให้รายจ่ายต้องเพิ่มขึ้นในปัจจุบันเพราะต้องเสียดอกเบี้ย และเพิ่มขึ้นในอนาคตเพราะจะต้องส่งใช้คืนเงินคืน

ในประเทศไทยเมื่อปรากฏว่ารายได้น้อยกว่ารายจ่ายหลายปีติด ๆ กัน รัฐบาลในสมัยนั้นได้วินิจฉัยในทางที่จะตัดทอนรายจ่ายลงให้พอกับรายได้อีก เพราะไม่ประสงค์จะให้รายจ่ายต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้นอีก และจะกู้เงินมาจ่ายก็ไม่เป็นการสมควร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ จึงได้มีพระบรมราชโองการให้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่ตัดทอนรายจ่ายเพื่อให้งบประมาณเป็นดุลยภาพ คือให้ตัดทอนรายจ่ายลงให้คงเหลือพอกับรายได้อีก

ในตอนนั้นข้าพเจ้าใคร่ขอแถมด้วยว่า คำว่า งบประมาณเป็น “ดุลยภาพ” หมายความว่าใช้ได้ใช้เป็นครั้งแรกในพระบรมราชโองการฉบับนั้น และเพราะเหตุว่าในการจัดให้งบประมาณเป็นดุลยภาพในครั้งนั้น มีข้าราชการมากคนที่ต้องออกจากราชการ จึงได้เกิดศัพท์ที่เราใช้พูดกันทุกวันนี้ว่า “ถูกคูน”

๑๓. ในที่นี้ควรจะสังเกตไว้ด้วยว่า การประหยัดและการตัดทอนรายจ่ายมีความหมายอย่างไร การประหยัดไม่หมายความว่าไม่จ่ายเงิน หากหมายความว่ารวมตลอดถึงการจ่ายเงินในทางที่ชอย เพื่อความประสงค์ที่จะให้ได้ประโยชน์อย่างมากที่สุดที่จะพึงได้ การจ่ายเงินโดยประหยัด จึงหมายความว่า จ่ายเงินโดยมิให้หมดเปลืองไปเสียเปล่า และจ่ายให้ได้ประโยชน์เป็นอย่างดีที่สุด สักแต่ว่าจ่ายเงินเป็นจำนวนลดน้อยลงไปในนั้น หากใช่เป็นการประหยัดเสมอไปไม่ ถ้าพิจารณารายงานของกรรมการพิจารณาจ่ายของอังกฤษ ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างบนนี้ก็จะเห็นตัวอย่างอันดีแห่งการประหยัดรายจ่าย ในรายงานนั้นมีความอยู่ตอนหนึ่งว่า กรรมการได้สอบถามถึงการใช้เครื่องจักรในการรวบรวมสถิติ ว่าใช้กันอยู่มากน้อยเพียงไร กรรมการได้ทราบดีว่า ถึงบัดนี้ยังไม่มีการใช้เครื่องจักรเลย

แต่หากมีบุคคลองการใช้เครื่องจักรอยู่ กรรมการขอแนะนำว่า การใช้เครื่องจักรในการรวบรวมสถิติในกรมศุลกากรนั้นควรพยายามจัดการให้สำเร็จ เพราะได้ปรากฏมาแล้วในที่อื่นว่า เมื่อได้นำเครื่องจักรมาใช้แล้ว ได้มีผลในทางประหยัดรายจ่ายลงไปไ้มาก ข้อความในรายงานของกรรมการตั้งที่ยกมากล่าวนี้ ย่อมเป็นตัวอย่างอันดีแห่งการประหยัดรายจ่าย กล่าวคือเป็นการลดรายจ่ายลงโดยไม่เสียหายแก่งาน ถ้าแม้ว่ากรรมการได้แนะนำให้ลดรายจ่ายในกองสถิติของกรมศุลกากรลงไปเฉย ๆ ก็จะเป็นการลดรายจ่ายเหมือนกัน แต่การสถิติของกรมศุลกากรจะต้องเสียหาย การลดรายจ่ายเช่นนั้น จึงไม่นับเป็นการประหยัด

ส่วนการตัดทอนรายจ่าย หมายความว่าลดการล้มเลิกงานบางแผนกซึ่งพอจะล้มเลิกไปได้ หรือการปลดเจ้าพนักงานในกรมกองที่มีคนมากเกินไปนั้นออกไปเสีย การตัดทอนรายจ่ายในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ปฏิบัติที่ใดกล่าวนั้น เช่น ได้ยกเลิกกระทรวงคมนาคมแล้วโอนงานบางอย่างของกระทรวงนั้นมาสมทบกับกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นทางให้ตัดทอนรายจ่ายลงไ้มาก และได้ปลดข้าราชการในกระทรวงวังและกรมมหาดเล็กออกมากคน ลดรายจ่ายลงไ้มากเหมือนกัน

๑๔. ในบทก่อนข้าพเจ้าได้อธิบายไว้แล้วว่า การคลังของรัฐและเอกชนมีลักษณะต่างกันอย่างไ้ ในที่นี้จะได้อธิบายให้ละเอียดออกไปอีก เพื่อให้เห็นว่ารายจ่ายสาธารณะและรายจ่ายส่วนบุคคลต่างกันอย่างไรบ้าง ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ก่อนแล้วว่า รายจ่ายส่วนบุคคลนั้นอยู่ในบังคับแห่งรายไ้ คือ เมื่อมีรายไ้มากก็จ่ายไ้มาก เมื่อมีรายไ้น้อยก็จ่ายไ้น้อย แต่ส่วนรายจ่ายสาธารณะนั้นย่อมเป็นเครื่องบังคับรายไ้สาธารณะ คือเมื่อต้องจ่ายเงินมากก็ต้องหารายไ้มาก หรือเมื่อต้องจ่ายเงินน้อยก็ควรหารายไ้แต่น้อย

รายจ่ายสาธารณะเป็นเงินที่จำเป็นต้องจ่าย เช่นรัฐบาลจำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อยังกั้นประเทศจากศัตรูภายนอก รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ส่งเสริมเกษตรกรรม การสาธารณสุข และการศึกษา ความจำเป็นในการจ่ายเงินเพื่อการต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมมีมากบ้างและน้อยบ้างไม่เสมอกัน แต่กันยว่าเป็นความจำเป็นทั้งสิ้น และถ้ารัฐบาลใดใครจะตัดทอนรายจ่ายลงไปให้มาก เช่น จะเลิกการขังกั้นประเทศ การสาธารณสุข และการศึกษา แล้วปลดทหาร แพทย์ และครูออกจากราชการเป็นจำนวนนับเป็นพัน ๆ รัฐบาลนั้นก็ย่อมทำไปไม่ได้ หรือถ้าจะผันทำไปรัฐบาลนั้นก็คงอยู่ไม่ได้ แต่บุคคลธรรมดาที่มีรายจ่ายเฉพาะบางประเภทเท่านั้นที่จำเป็นต้องจ่ายจริง ๆ รายจ่ายอื่น ๆ นอกจากนั้นย่อมเป็นรายจ่าย

ที่สุดแล้วแต่ใจของคนที่จะจ่ายมากหรือน้อย หรือไม่จ่ายก็ได้ ไม่มีความจำเป็นแต่จริงที่จะ
ต้องจ่าย

รายจ่ายส่วนบุคคลและรายจ่ายสาธารณะ มีข้อแตกต่างกันอีกประการหนึ่ง คือ
บุคคลธรรมดา มักจ่ายเงินในทางที่เขาเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ตัวเอง แต่รัฐบาลอาจต้องจ่าย
เงินในทางที่รัฐอยู่ค้ำแล้ว ว่า รัฐจะไม่ได้ประโยชน์คุ้มกับเงินที่ต้องจ่าย แต่ก็เป็นต้องจ่ายไป
เพราะอิทธิพลของบุคคลบางจำพวกหรือบางคณะ กรรมการพิจารณาจ่ายของชาติใน
ประเทศอังกฤษซึ่งได้กล่าวแล้วข้างบนนี้ ได้กล่าวไว้ในรายงานตอนที่เสนอให้ตัดรายจ่าย
ในการทหาร ว่ารายจ่ายในการทหารเร็วมีมากมายเกินสมควร เพราะรัฐบาลยอมปฏิบัติ
ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการทหารสะพัดไป ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นยอมต้องการให้มี
กองทัพที่ประเสริฐที่สุด เมื่อรัฐบาลยอมปฏิบัติตามความเห็นนั้นโดยไม่ได้โต้แย้ง เงินที่
อาจจะจ่ายในทางอื่นที่ได้ประโยชน์ดีกว่า ก็ต้องเอาไปจ่ายในการทหารเสียสิ้น

อนึ่ง บุคคลธรรมดา ย่อมเลือกประกอบกิจการระชนิกที่มีรายได้เหลือจ่ายมากที่สุด
หรือออกนัยหนึ่งคือ ในการประกอบกิจการอาชีพนั้น บุคคลธรรมดา ย่อมมุ่งถึงรายได้ที่จะได้มา
และรายจ่ายที่จะต้องจ่ายไปในการอาชีพนั้น แล้วจึงเลือกเอาชนิดที่ตนจะหารายได้มาก
และต้องมีรายจ่ายน้อยกว่าชนิดอื่น แต่รัฐจะนึกอย่างนั้นหาได้ไม่ เช่นการป้องกันบ้านเมือง
การศึกษา การสาธารณสุข จะต้องทำไปโดยไม่คำนึงถึงรายได้ และแม้แต่กิจการ
บางอย่างซึ่งมีลักษณะเป็นการพาณิชย์ รัฐก็จำต้องจัดทำไปโดยไม่คำนึงถึงผลกำไร เช่น
การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข แม้จะมีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไรเลย รัฐก็จำเป็นต้องทำ.

บทที่ ๓

หลักสำหรับรายจ่ายสาธารณะ

๑๕. การจ่ายเงินสาธารณะมีหลักที่ควรถือปฏิบัติอยู่ ๔ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ควรจ่ายในทางที่เป็นคุณมากที่สุดแก่ปวงชน การจ่ายเงินเพื่อป้องกันบ้านเมืองมิให้ถูกรุกรานจากภายนอก และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน นับเป็นรายจ่ายที่ชอชด้วยหลักที่ ๑ แต่ก็ต้องเป็นที่เข้าใจไว้ด้วยว่า แม้รายจ่ายสองประเภทนี้เป็นประเภทสำคัญยิ่ง ก็ไม่ควรทุ่มเทเงินลงไปโดยไม่คำนึงถึงรายจ่ายเพื่อการอื่น ๆ เสียเลย เช่นในบางกรณีก็อาจเป็นการสมควรระงับการเพิ่มรายจ่ายในการป้องกันบ้านเมือง หรือลดรายจ่ายในการนี้ลงไปบ้าง และเอาเงินไปจ่ายเพิ่มขึ้นในการอื่น ๆ เช่น กสิกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น มีนิยายอยู่เรื่องหนึ่งว่า มีชายแก่คนหนึ่งเป็นผู้มีตึกโรงเรียนมากมายหลายแห่ง ชายแก่คนนี้เป็นผู้ทักท้วงไฟไหม้เป็นที่สุด จึงจัดการให้ตึกโรงเรียนเหล่านั้นมีประกันไฟกับบริษัทประกันภัยทุก ๆ บริษัท เงินค่าเช่าที่ได้มาจึงต้องจ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยเสียเกือบหมด ตัวแก่เองเลยต้องกินอยู่อย่างอดคักขี้คัสน ตึกโรงเรียนเหล่านั้นก็ทรุดโทรมลงไปทุกที เพราะไม่มีเงินพอที่จะใช้บำรุงรักษา

เนื่องจากหลักที่ว่าการจ่ายเงินสาธารณะ ควรจ่ายในทางที่เป็นคุณมากที่สุดแก่ปวงชน จึงมีกฎการจ่ายเงินสาธารณะว่า ไม่ควรจ่ายเงินเพื่อประโยชน์แห่งบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ เว้นไว้แต่ (ก) เงินที่จ่ายนั้นเป็นจำนวนเล็กน้อย หรือ (ข) บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาได้ หรือ (ค) รายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายที่เขียนไปตามนโยบายหรือธรรมเนียมประเพณีที่เป็นที่นิยมทั่วไป

กฎการจ่ายเงินที่กล่าวมานี้ถือปฏิบัติกันอยู่ทั่วไป ในตำราการคลังภาษาอังกฤษเล่มหนึ่ง ได้ยกเอาเรื่องต่อไปนี้มาเป็นตัวอย่างแห่งข้อยกเว้น ข้อ (ก) เมื่อสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษจะเสด็จประพาสอินเดียนั้น รัฐบาลอินเดียนั้นได้สร้างสนามเล่นโปโลขึ้นสนามหนึ่ง ที่กรุงเคลลีเนื่องในการรับเสด็จ การสร้างสนามโปโลนั้นไม่มีผู้ใดทักท้วง เพราะเป็นรายจ่ายจำนวนเล็กน้อย และเมื่อจ่ายเนื่องในการรับเสด็จพระราชดำเนิน ก็นับว่าเป็นการสมควรที่จะจ่ายได้ แต่ครั้นเมื่อเสด็จกลับแล้ว และมีผู้เสนอว่ารัฐบาลควรบำรุงรักษาสนามโปโลนั้นไว้

เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมรายจ่ายก็ขัดข้องการจ่ายเงินค่าบำรุงรักษา โดยอ้างว่าสนาามโยไลเป็น
คุณเฉพาะแก่บุคคลที่เล่นโยไล เมื่อจะมีการบำรุงรักษาก็ควรให้บุคคลเหล่านั้นเสียเงินเอง

ข้อยกเว้นข้อ (ข) เป็นเรื่องจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิจะได้เงินนั้น จึงไม่ต้องอธิบายอีก

ข้อยกเว้นข้อ (ค) นั้น ในคำราที่อ้างข้างต้นได้ยกเอาประเพณีของอังกฤษมาเป็น
ตัวอย่าง ในประเทศอังกฤษมีประเพณีมาแต่โบราณว่า เมื่อชนะสงครามแล้วสมเด็จพระเจ้า
แผ่นดินก็พระราชทานบำเหน็จแก่แม่ทัพที่ได้ทำความชอบ ฉะนั้นเมื่อเสร็จมหาสงคราม
ครั้งก่อน สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจึงได้ลงมติให้จ่ายเงินบำเหน็จให้แก่จอมพลเฮกแม่ทัพ
ใหญ่ทางบก และจอมพลเรือบิคท์ แม่ทัพใหญ่ทางเรือ เงินที่ให้แก่แม่ทัพทั้งสองนี้ ย่อมไม่
เป็นรายจ่ายที่เป็นคุณแก่ปวงชน แต่มีประเพณีที่นิยมให้จ่ายจึงจ่ายไปได้ อนึ่งเงินที่รัฐบาล
จ่ายเป็นเงินอุดหนุนโรงพยาบาลหรือสำนักการศึกษาแห่ง ก็ถือว่าเข้าข้อยกเว้น (ค)
คือเป็นรายจ่ายตามนโยบายซึ่งได้รับความนิยมนั้น

๑๖. หลักการจ่ายประการที่ ๒ คือหลักประหยัดในการจ่ายเงินสาธารณะ เจ้าหน้าที่
จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ประมาทระมัดระวังการจ่ายเงินของตนเอง
การระมัดระวังความจริงไม่ใช่เป็นการจ่าย ในประเทศอังกฤษมีกรรมาธิการของสภาผู้แทน
ราษฎรคณะหนึ่ง เรียกว่ากรรมาธิการบัญชีเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) มี
หน้าที่พิจารณารายงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบการจ่ายเงิน รายงานประจำปีของ
กรรมาธิการคณะแต่ละสมัย แสดงว่าการจ่ายเงินอย่างสุจริตเรียบร้อยต้องเปล่านั้นอยู่
เนื่อง ๆ และบางเรื่องก็เกือบไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ เช่นปรากฏขึ้นครั้งหนึ่งว่ากระทรวงการ
โยธาได้จ่ายเงินค่าเช่าที่ทำการในเมืองหนึ่ง เป็นเวลาหลายจำนวนปีหลังจากที่ได้เลิกใช้ที่
ทำการนั้นแล้ว กระทรวงการอากาศได้เช่าเครื่องพิมพ์ดีดไว้ใช้ในระหว่างที่ยังซื้อเครื่อง
พิมพ์ดีดไม่ได้ แต่ครั้นเมื่อซื้อหามาได้แล้วก็เลยล้มเลิกส่งเครื่องที่เช่าไว้นั้นคืนเป็นเวลา
ถึงสองปี มีหน้าชาเครื่องที่เช่ามานั้นยังได้สูญหายไปเสียเครื่องหนึ่งด้วย เรื่องเหล่านี้
เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า การจ่ายเงินจะต้องใช้ความระมัดระวังอยู่เป็นนิจ ถ้าปล่อยปละ
ละเลยเสียบ้างก็อาจเกิดความเสียหายได้ทันที

๑๗. หลักประการที่ ๓ เรียกว่าหลักอนมัตติซึ่งหมายความว่า จะจ่ายเงินรายใด ๆ
ไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้อำนาจโดยถูกต้อง ได้กล่าวมาแล้วแต่เบื้องต้นว่า การคลังมีหลัก
การทั่วไปว่า ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินไม่ได้เว้นไว้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่

สถานการณ์บัญญัติอนุมัติงบประมาณรายจ่าย เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารจ่ายเงินได้ตามที่ กำหนดไว้ในงบประมาณนั้น ในการจ่ายเงินที่ได้รับอนุญาตในงบประมาณ ก็ย่อมมีกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ว่าด้วยการจ่าย และก็ไม่ควรให้เจ้าพนักงานผู้ใดจ่ายเงินได้ เว้นไว้แต่จะได้รับคำสั่ง หรืออำนาจจากผู้มีตำแหน่งหน้าที่เห็นชอบ และในบางกรณีแม้แต่เจ้ากระทรวงก็ไม่ควรมี อำนาจจ่ายเงินได้ เว้นไว้แต่จะได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเสียก่อน

อนึ่ง หลักอนุมัติที่กล่าวมานี้ยังมีกฎอยู่อีกด้วย ๒ ประการ คือ

(๑) ผู้ที่มีอำนาจอนุญาตให้จ่ายเงินได้นั้น ต้องระมัดระวังการสั่งจ่าย เพื่อมิให้ การจ่ายเงินนั้นเป็นต้นเหตุให้ต้องจ่ายเงินเกินไปกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งจ่าย

(๒) เงินที่ได้ถูกมาเพื่อกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งต้องไม่จ่ายไปในกิจการอย่างอื่น และต้องจัดให้มีเงินหรือมีทางใดเงินเพื่อส่งใช้ชดเชย และชำระหนี้เงินสิ้นเชิง

๑๘. หลักรายจ่ายประการสุดท้าย คือหลักเหลือจ่าย คือหมายความว่า ต้องไม่ จ่ายเงินเกินรายได้ ในชั้นรัฐก็เหมือนกันกับบุคคลธรรมดา คือต้องไม่จ่ายเงินเกินตัว.

บทที่ ๔

การแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะ

๑๕. ต่อไปนี้จะต้องพิจารณาการแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะ เพราะจะต้องพิจารณารายจ่ายต่าง ๆ ว่าประเภทใดจำเป็นมากน้อยเพียงไร และมีคุณค่ายิ่งหย่อนกว่าประเภทอื่นอย่างไร ถ้าไม่จัดการแยกประเภทรายจ่าย ก็ยากที่จะเข้าใจได้ว่า รายจ่ายของรัฐบาลมีลักษณะอย่างไรบ้าง

การแยกประเภทรายจ่ายมีอยู่หลายวิธี เช่นอาจจะแยกโดยอาศัยเอาหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ในการแยกก็ได้ คือแยกเป็นประเภทการป้องกันคุ้มครอง การพาณิชย์ และการส่งเสริมทุนบำรุง หรืออีกอย่างหนึ่งจะแยกประเภทตามคุณค่าแห่งรายจ่ายก็ได้ โดยแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

(๑) รายจ่ายที่เป็นคุณแก่ปวงชน เช่นรายจ่ายในการป้องกันบ้านเมืองจากศัตรูภายนอก

(๒) รายจ่ายที่เป็นคุณแก่บุคคลบางจำพวก แต่ควรถือได้ว่าเป็นคุณทั่วไป เพราะบุคคลจำพวกที่ได้รับประโยชน์นั้น นับว่าเป็นคนไร้ความสามารถ เช่นรายจ่ายในการสงเคราะห์คนอนาถา

(๓) รายจ่ายที่เป็นคุณแก่บุคคลบางคน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นคุณทั่วไปด้วย เช่นรายจ่ายในการศาลยุติธรรม การก่อสร้างและบำรุงรักษาดนหนทาง

(๔) รายจ่ายซึ่งเป็นคุณเฉพาะแก่บุคคลบางคนเท่านั้น เช่นรายจ่ายในการอุตสาหกรรมของรัฐ

แต่การแยกประเภทรายจ่ายตามวิธีนี้มิใช่เป็นของง่าย และอาจจะโต้แย้งได้เสมอ เช่นรายจ่ายในการสงคราม จะว่าเป็นคุณแก่ราษฎรทั่วไปทุกคนก็ยังไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะตามประวัติศาสตร์ปรากฏว่า มีสงครามมาแล้วมากมายที่ได้ทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางจำพวก รายจ่ายในการสงเคราะห์คนอนาถา ที่ว่าเป็นคุณทั่วไปนั้น ความจริงอาจเป็นคุณแก่โดยทางอ้อม คือเป็นการป้องกันการลักขโมย รายจ่ายในการประถมศึกษา เป็นคุณแก่เด็ก แต่ก็ถือได้ว่าเป็นคุณทั่วไป ด้วย เพราะจะทำให้พลเมืองในอนาคตมีความรู้ที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีการแยกประเภทรายจ่าย โดยอาศัยรายได้ที่รัฐได้รับตอบแทนเป็นเกณฑ์ คือ

(๑) รายจ่ายที่ไม่มีรายได้ตอบแทนโดยตรง เช่นรายจ่ายในการสงเคราะห์คนอนาถา รายจ่ายในการทำสงคราม

(๒) รายจ่ายที่ไม่มีรายได้ตอบแทนโดยตรง แต่ถือว่าเป็นคุณแก่รายได้ในทางอ้อม เช่นรายจ่ายในการศึกษา ทั้งนี้เพราะถือว่าบุคคลที่ได้รับการศึกษาแล้ว ย่อมเป็นผู้ที่เสียภาษีอากรได้ดีกว่าผู้ที่ไร้การศึกษา และคงจะไม่ใช่คนทุจริตซึ่งจะไม่ทำให้เปลืองเงินของรัฐ

(๓) รายจ่ายที่มีรายได้ตอบแทนบ้าง เช่นรายจ่ายสำหรับโรงเรียนที่เรียกเก็บค่าเล่าเรียน

(๔) รายจ่ายที่มีรายได้ตอบแทนเต็มที่หรือมีกำไร เช่นการไปรษณีย์โทรเลข และการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของรัฐ

๒๐. การแยกประเภทรายจ่ายยังมีอีกหลายวิธี ซึ่งจะไม่นำมากล่าวในที่นี้ แต่สำหรับประโยชน์ในทางศึกษา ถ้าแยกประเภทรายจ่ายโดยอาศัยหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ ก็คงจะได้ประโยชน์ดีกว่าวิธีอื่น เพราะจะเป็นทางให้ได้ทราบว่า รัฐประกอบกิจการอย่างไรบ้าง การแยกประเภทตามวิธีนี้ เริ่มต้นด้วยแยกรายจ่ายทั้งสิ้นออกเป็นชั้นเอก และชั้นโท

รายจ่ายชั้นเอกนั้น จำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ๔ ประเภท คือ

(๑) รายจ่ายในการป้องกันบ้านเมือง ซึ่งได้แก่รายจ่ายในการทหาร

(๒) รายจ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อย คือรายจ่ายในการศาลยุติธรรม และกฎหมาย การราชทัณฑ์ และการตำรวจ

(๓) รายจ่ายในการปกครอง ได้แก่รายจ่ายในราชการพลเรือนหลายประเภท รวมตลอดถึงรายจ่ายสำหรับสถานิติบัญญัติ และรายจ่ายในการเก็บภาษีอากร

(๔) รายจ่ายในการใช้หนี้สาธารณะ

รายจ่ายชั้นโท ได้แก่รายจ่ายในการบำรุงสังคม เช่นรายจ่ายในการศึกษา การสาธารณสุข การสงเคราะห์คนอนาถา ประกันการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายจ่ายในกิจการที่มีลักษณะคล้ายการพาณิชย์ เช่นการรถไฟ ไปรษณีย์โทรเลข การส่งเสริม

คมนาคมทางอากาศ และการลงทุนบางอย่าง เช่นการชลประทาน การสร้างทาง การ
ตรวจสถิติกรรม เป็นต้น

๒๑. รายจ่ายในการทหารมีเป็นจำนวนมากมาแทบทุกประเทศ แม้แต่ใน
ค.ศ. ๑๙๒๐ คือปีเศษหลังจากมหาสงครามครั้งก่อน ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหลายประเทศ
ได้จ่ายเงินในการทหารประมาณร้อยละสิบของรายจ่ายทั้งสิ้น

๒๒. เราทราบกันดีอยู่แล้วว่า การสงครามในสมัยนี้ย่อมเป็นเหตุให้หมกเข็ญ
และเสียหายเป็นอันมากในทางเศรษฐกิจ เมื่อเสร็จมหาสงครามครั้งก่อน คู่สงคราม
ทั้งฝ่ายแพ้และชนะต่างได้รับความเสียหายเป็นอันมาก แต่ถึงกระนั้นความจริงก็ยังมิได้อยู่ว่า
รายจ่ายในการสงครามนั้น ถ้าเป็นผลในทางขั้วกันมิให้ศัตรูบุกรุกเข้ามาในบ้านเมือง
ก็ย่อมเป็นการขั้วกันความเสียหายทางเศรษฐกิจที่จะต้องเกิดขึ้นเพราะถูกบุกรุก เพราะ
ฉะนั้นรายจ่ายในการทหารจึงควรถือว่าเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหมือนกัน

อนึ่งรายจ่ายของประเทศต่าง ๆ ในการทหาร มีลักษณะต่างไปจากรายจ่ายประเภท
อื่น ๆ และมีเป็นจำนวนมากมา ก็เพราะการกำหนดเงินรายจ่ายของแต่ละประเทศมักจะ
ต้องอาศัยรายจ่ายของประเทศอื่น ๆ เป็นเกณฑ์ ความมุ่งหมายของแต่ละประเทศในการ
ทหารนั้นก็คือ จะให้มีกำลังทหารไว้สำหรับขั้วกันภัยอันอาจมีมาจากประเทศอื่น ๆ แต่ละ
ประเทศจึงต้องเทียบเคียงกำลังของตนกับกำลังของประเทศอื่น ๆ อยู่เสมอ กำลังทหารของ
ประเทศใดประเทศหนึ่งจะถือว่ามากหรือน้อย ก็แล้วแต่กำลังทหารของประเทศอื่น ๆ เป็น
สำคัญ สมมติว่าทุก ๆ ประเทศต่างลดรายจ่ายในการทหารของตนลงเสียถึงหนึ่ง ผลที่
จะมีว่า แต่ละประเทศเคยปลอดภัยมาแล้วเพียงไร ก็วยังคงมีความปลอดภัยเท่าเดิม การ
ลดรายจ่ายย่อมจะไม่เสื่อมเสียแก่ความมั่นคงของประเทศ หรือสมมติว่า ทุก ๆ ประเทศ
ต่างเพิ่มกำลังทหารของตนขึ้นอีกถึงหนึ่ง แต่ละประเทศก็จะยังคงอยู่ในฐานะเดิมนั่นเอง
หาได้รับความปลอดภัยก็ยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม เพราะความจริงมิได้อยู่เช่นที่กล่าวนี้ จึงได้เกิด
การแข่งขันเพิ่มกำลังทหารกันขึ้นในยุโรป ประเทศใดที่รู้สึกว่าจะตัวล้าหลังอยู่ ก็เพิ่มขึ้น
เพื่อให้ทันประเทศที่อยู่หน้า ประเทศที่อยู่หน้าก็เพิ่มขึ้นเพื่อมิให้ถูกไล่ทัน เงินที่อาจจ่ายได้
ในการอื่น ๆ ก็ต้องเอามาทุ่มเทในการทหาร

ความรู้สึกเช่นที่กล่าวนี้ ได้เป็นเหตุให้ประเทศใหญ่ ๆ พยายามหาทางตกลงกันลด
รายจ่ายในการทหาร เพราะเมื่อต่างฝ่ายต่างเพิ่มรายจ่ายในการทหารขึ้นไป ก็ไม่มีฝ่ายใด

ที่จะมีความปลอดภัยยิ่งไปกว่าเดิม แต่การทำความตกลงลดกำลังทหารกันนั้น ไม่ใคร่เป็นผลสำเร็จ เช่นเมื่อก่อนมหาสงครามที่แล้วมา และเยอรมันกำลังสร้างทัพเรือเพื่อให้มีกำลังเท่าทันกองทัพเรืออังกฤษ ในประเทศอังกฤษก็รู้สึกกันว่า จะต้องเพิ่มกำลังทัพเรือขึ้นอีก เพื่อมิให้เยอรมันไล่ตามขึ้นมาทัน ในขณะนั้น ม. เซอร์ซิลล์ (นายกรัฐมนตรีอังกฤษในปัจจุบัน) ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทหารเรือ ได้เป็นผู้คำริให้เสนอต่อรัฐบาลเยอรมัน ว่าขอให้ระงับการเพิ่มกำลังทัพเรือ โดยฝ่ายอังกฤษก็จะยอมระงับการเพิ่มกำลังทัพเรือด้วยเหมือนกัน ข้อเสนออันนี้ในประเทศอังกฤษเรียกกันว่าเสนอให้มีโฮลิเดย์ทัพเรือ (Naval holiday) แต่รัฐบาลเยอรมันในขณะนั้นมิได้รับสนอง ทั้งอังกฤษและเยอรมันได้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นมากเพื่อแข่งขันสร้างเรือรบ แล้วผลที่สุดเมื่อต่างฝ่ายต่างได้จ่ายเงินไปมากมายแล้ว กำลังทัพเรือเยอรมันก็ยังคงด้อยกว่ากำลังทัพเรืออังกฤษอยู่นั่นเอง

การทำความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อลดรายจ่ายในการทหารไม่เคยเป็นผลสำเร็จจริงๆ สักครั้งเดียว มีครั้งหนึ่งเท่านั้นว่าได้ผลบ้าง คือเมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๑ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ได้ตกลงกันที่กรุงวอชิงตันว่า ทัพเรืออังกฤษ อเมริกัน และญี่ปุ่นจะต้องมีเรือประจัญบาน (battleship) เทียบตามส่วนดังต่อไปนี้ คือ อังกฤษ ๕ อเมริกา ๕ และญี่ปุ่น ๓ ส่วนเรือรบชนิดอื่น ๆ ก็มีข้อตกลงทำนองเดียวกัน สัญญากรุงวอชิงตันนี้ได้เป็นสัญญาลดรายจ่ายในการทหาร แต่ก็ยังคงที่เป็นสัญญาไม่เพิ่มรายจ่ายแข่งขันกันทางทะเล และเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศเอาเงินที่อาจต้องเพิ่มในการทหารเรือ ไปใช้จ่ายทางอื่นที่เป็นประโยชน์ดีกว่า

๒๓. รายจ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน แม้เป็นรายจ่ายสำคัญ ไม่น้อยกว่ารายจ่ายในการทหาร ก็ย่อมจะมีจำนวนน้อยกว่ากันมาก เพราะการจ่ายเงินในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในไม่ต้องมีการแข่งขัน และไม่ต้องใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีราคาแพงมากมาย

รายจ่ายในการปกครอง (ซึ่งรวมตลอดถึงรายจ่ายสำหรับพระมหากษัตริย์หรือผู้เป็นประมุขของชาติ รายจ่ายในราชการพลเรือนส่วนมาก รายจ่ายสำหรับสภานิติบัญญัติ และรายจ่ายในการเก็บภาษีอากร) ในประเทศต่าง ๆ ก็ปรากฏว่าได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับมา การเพิ่มมีเหตุสำคัญก็เพราะในสมัยหลังนี้ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้ประกอบกิจการใหม่ๆ หลายอย่าง ซึ่งแต่ก่อนไม่เคยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ทั้งได้อธิบายมาแล้วแต่เบื้องต้น

๒๔. เพราะเหตุที่เราศึกษาเรื่องการค้า จึงควรสนใจในเรื่องรายจ่ายในการเก็บภาษีอากรเป็นพิเศษสักหน่อย หลักทั่วไปแห่งการเก็บภาษีอากรมีอยู่ประการหนึ่งว่า ค่าใช้จ่ายในการเก็บเงินจะต้องไม่เป็นจำนวนมากเกินสมควร ภาษีอากรที่จำเป็นต้องใช้เจ้าพนักงานมากคนในการเก็บเงิน อดัมสมิทเรียกว่าภาษีอากรที่ซัดกับหลักประหยัด เพราะเงินที่ออกมาจากกระเป๋าของราษฎรนั้น เมื่อต้องเอาไปจ่ายเสียมากในการเก็บ ก็คงเหลือสำหรับใช้จ่ายในการทำบำรุงบ้านเมืองน้อยไป ภาษีอากรประเภทใดจะเรียกได้ว่าเป็นภาษีอากรที่ดีหรือไม่ ต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์หลายประการ ค่าใช้จ่ายในการเก็บก็เป็นหลักเกณฑ์สำคัญอันหนึ่งที่ควรใช้ในการพิจารณา

ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอากร จะต้องไม่เป็นจำนวนมากหรือน้อยก็แล้วแต่แต่หลายประการ กล่าวโดยทั่วไป ภาษีอากรที่เรียกว่า “ภาษีอากรทางตรง” มักจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าประเภทที่เรียกว่า “ภาษีอากรทางอ้อม” เพื่อเข้าใจข้อนี้ให้สะดวกจึงขออธิบายเสียก่อนย่อ ๆ ว่า ภาษีอากรทางตรงและภาษีอากรทางอ้อมต่างกันอย่างไร

๒๕. ภาษีอากรนั้นโดยปกติแบ่งออกเป็นสองลักษณะ เรียกกันว่า “ทางตรง” และ “ทางอ้อม” การวินิจฉัยว่าภาษีอากรประเภทใดเป็นภาษีอากรทางตรงหรือทางอ้อมนั้นโดยปกติพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ (๑) กฎหมายบัญญัติให้เก็บเงินจากผู้ใด และ (๒) ความจริงใครเป็นผู้เสียเงิน

ภาษีเงินได้ที่เก็บอยู่ตามประมวลรัษฎากรในเวลานี้เป็นภาษีอากรทางตรง เพราะประมวลรัษฎากรบัญญัติให้เก็บภาษีจากผู้ที่มีเงินได้ และโดยปกติผู้นั้นก็เป็นผู้ต้องเสียเงินจริงๆ เพราะยากที่จะเบี่ยงบ่ายให้บุคคลอื่นเสียเงินแทนตนได้ อากรเขาเข้าเป็นภาษีอากรทางอ้อม กล่าวคือ พระราชบัญญัติศุลกากรบัญญัติให้เก็บเงินจากผู้ที่น่าสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศ แต่ผู้ที่น่าสินค้าเข้ามานั้นเมื่อได้เสียเงินอากรไปแล้ว โดยปกติก็เอาสินค้าไปขายในราคาที่ต่ำกว่าค่าอากรรวมเข้าไปด้วย เมื่อขายสินค้าแล้วก็ได้รับเงินอากรที่ได้เสียไปกลับคืนมา ผู้ที่ต้องเสียเงินจริงๆ ก็คือผู้ที่ขอสินค้านั้นไปใช้

๒๖. กล่าวโดยทั่วไป การเก็บภาษีอากรทางตรงต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าภาษีอากรทางอ้อม เช่นในการเก็บภาษีเงินได้จะต้องมีเจ้าพนักงานสอบสวนว่าใครเป็นผู้มีเงินได้ถึงซึ่งจะต้องเสียภาษี ต้องตรวจสอบว่าผู้ที่ต้องเสียภาษีนั้นผู้ใดมีเงินได้มากน้อยเท่าใด ต้องมีเจ้าพนักงานรับเงินประจำอยู่ในสถานที่หลายแห่งเพื่อสะดวกแก่ผู้ที่ต้องนำเงินมาเสีย เมื่อ

ผู้ต้องเสียภาษีผู้ใดก็ควรไม่นำเงินมาเสีย ก็ต้องคอยเร่งรัด ตลอดถึงอาจจะต้องสอบสวนว่าผู้นั้นมีทรัพย์สินอย่างไรบ้าง แล้วยึดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อเอาเงินมาชำระค่าภาษี หรือมีฐานะก็ต้องฟ้องร้องต่อศาล ขอให้บังคับจำเลยให้เสียภาษี

แต่การเก็บอากรขาเข้าย่อมเก็บได้สะดวกกว่า สินค้าที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมากต้องเข้ามาทางทะเล การเก็บเงินจึงใช้วิธีตั้งด่านที่เมืองท่า ซึ่งเรือบรรทุกสินค้าเข้ามาจอดเพื่อถ่ายสินค้า แล้วเจ้าพนักงานก็กักสินค้านั้นไว้จนกว่าจะมีผู้มาเสียอากร โดยปกติพ่อค้าย่อมต้องการสินค้าไปขายโดยเร็ว จึงต้องรีบเอาเงินอากรมาชำระเสียให้เสร็จไป เพราะถ้ามีวิศพรวิไม่เสียเงิน ก็จะไม่ไต่ของไปขาย กฎหมายศุลกากรของประเทศต่าง ๆ โดยมากบัญญัติว่า สินค้าที่จะเข้ามาจากต่างประเทศ ถ้าจะนำเข้ามาทางทะเล ก็ให้นำเข้ามาได้แต่เฉพาะทางเมืองท่าเท่านั้น ๆ หรือถ้าจะนำเข้ามาทางบก ก็ให้นำเข้ามาได้แต่โดยทางรถไฟสายนั้น ๆ หรือตามทางนั้น ๆ จะนำเข้ามาทางอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้มิได้ การเก็บอากรขาเข้าจึงไม่จำเป็นต้องตั้งด่านตลอดตามชายแดนแห่งอาณาจักร รายจ่ายในการเก็บอากรขาเข้าเมื่อเปรียบเทียบกับเงินรายได้ จึงเป็นจำนวนที่ต่ำมาก เช่น รายจ่ายทั้งหมดของกรมศุลกากรของประเทศเรา เมื่อเทียบกับเงินรายได้ทั้งหมดกรมศุลกากรเก็บได้ ก็เป็นจำนวนไม่ถึงร้อยละ ๒ ของเงินที่เก็บได้

๒๗. วิธีการเก็บเงินภาษีอากรก็เป็นเหตุอีกอันหนึ่ง ซึ่งกระทบกระเทือนรายจ่ายในการเก็บเงินเหมือนกัน การเก็บภาษีจากเงินได้บางประเภท เช่น เงินเดือน ประเทศต่าง ๆ โดยมาการวมทั้งประเทศไทยเราด้วย ใช้วิธีที่เรียกว่า "หัก ณ ที่จ่าย" (deduction at source) คือบังคับนายจ้างที่เป็นผู้จ่ายเงินเดือน ว่าก่อนที่จะจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างคนใดก็ให้หักเอาเงินภาษีไว้เสียก่อน แล้วให้นำเงินภาษีนั้นส่งต่อเจ้าพนักงาน การเก็บภาษีโดยวิธีการดังกล่าวนี้ย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่จะไปเก็บเอาตรงจากลูกจ้างทุก ๆ คน เพราะนายจ้างย่อมมีจำนวนน้อยกว่าลูกจ้าง การคิดต่อกับบุคคลน้อยคนเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคิดต่อกับบุคคลจำนวนมาก อนึ่งนายจ้างหาใช้ผู้ต้องเสียภาษีเองไม่ จึงไม่มีเหตุที่จะวิศพรวิหลีกเลี่ยงทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตามเอาเงิน

การเก็บอากรมหรสพตามวิธีการที่ใช้ในประเทศไทยในเวลานี้ ก็เก็บเงินได้โดยไม่เปลืองรายจ่ายมาก คือถ้าจะเก็บเงินตรงจากผู้ทุก ๆ คน คนละเล็กละน้อย ก็จะต้องมีเจ้าพนักงานประจำโรงมหรสพทุกโรง และตลอดเวลาที่มีการแสดงมหรสพ มีหน้าชำระต้อง

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

มีเจ้าพนักงานกองตรวจ สำหรับตรวจเจ้าพนักงานประจำโรงด้วย ซึ่งจะต้องจ่ายเงินเดือน เจ้าพนักงานไม่น้อย เพื่อมิให้หมดเปลืองรายจ่าย จึงใช้วิธีเก็บเอาแก่ผู้จัดทำมีมหรสพ หรือผู้รับผิดชอบดำเนินการมหรสพ แล้วปล่อยให้เขาไปคิดเงินเอาเองจากผู้ดู การที่ยังคงให้ยึดแสดมภ์ยันทัว เป็นทางที่เจ้าพนักงานจะตรวจสอบได้สะดวก ว่าผู้จัดทำมีมหรสพได้เสียอากรถูกต้องหรือไม่ โดยวิธีนี้รัฐบาลมีเจ้าพนักงานไปตรวจตามโรงมหรสพเป็น ครั้งคราวก็พอแล้ว

๒๘. เหตุที่ทำให้ต้องมีรายจ่ายมากในการเก็บภาษีอากรยังมีอีกประการหนึ่งคือ เหตุทางภูมิศาสตร์ ได้เคยกล่าวไว้แล้วว่าประเทศที่มีเนื้อที่คนมากแต่มีพลเมืองน้อย และพลเมืองอยู่กระจัดกระจายทั่ว ๆ ไปทั้งประเทศ จะต้องเปลืองรายจ่ายมากในการเก็บเงิน เพราะจะต้องคงเจ้าพนักงานไว้ทุกหนทุกแห่งเพื่อติดต่อกับผู้ต้องเสียเงิน มิฉะนั้นก็จะไม่เป็นการสะดวก ประเทศบราซิลในอเมริกาใต้มีเนื้อที่ใหญ่โตประมาณ ๓,๒๗๕,๐๐๐ ตารางไมล์ คือเกือบเท่าทวีปยุโรปทั้งทวีป แต่มีพลเมืองเพียง ๔๗ ล้านคน ถ้าเก็บภาษีอากรทางตรงจากราษฎรที่อยู่กระจัดกระจายในท้องที่ใหญ่โตเช่นนั้น จะต้องใช้เจ้าพนักงานเป็นจำนวนมากมายเหลือเกิน ประเทศนั้นจึงต้องอาศัยการเก็บภาษีอากรทางอ้อมเป็นใหญ่ เช่นเก็บอากรขาเข้าแก่สินค้าที่มาจากต่างประเทศ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อย เพราะมีเจ้าพนักงานประจำอยู่ตามเมืองท่าที่อนุญาตให้สินค้าเข้ามาได้ก็พอแล้ว

๒๙. รายจ่ายชั้นเอกประเภทสุดท้าย คือรายจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ขอร้องไว้กล่าวเมื่อลงตอนทั่วด้วยหนังสือ

๓๐. รายจ่ายชั้นโทหมวดแรกเรียกว่า “รายจ่ายเพื่อสังคม” (Social expenditure) คือเป็นรายจ่ายต่าง ๆ ในการบำรุงประชชน ได้แก่การศึกษา การสาธารณสุข การสงเคราะห์คนอนาถา การประกันการว่างงาน การประกันอนามัย การให้บำนาญคนชราหญิงหม้าย และเด็กกำพร้า และการสร้างบ้าน กิจการต่าง ๆ เหล่านี้ บางประเทศที่ร่ำรวยก็จ่ายเงินไปมาก เช่นสหรัฐอเมริกามีรายจ่ายในการศึกษาสูงกว่ารายจ่ายประเภทอื่น ๆ ทั้งสิ้น แม้แต่รายจ่ายในการป้องกันบ้านเมืองก็ยังไม่ค่อยกว่า

รายจ่ายในการศึกษานั้นถือกันว่าควรจ่าย เพราะเหตุผลทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางการเมือง กล่าวคือ เป็นการเพิ่มคุณวุฒิและสมรรถภาพของคนงานอุตสาหกรรม จึงเป็นการเพิ่มทรัพย์สินและรายได้ของชาติ อนึ่ง การที่ราษฎรปกครองตนเองจะเป็นผลสำเร็จก็ได้อาศัยการศึกษา ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีภูมิรู้พอสมควร

๓๑. ระบายเพื่อสังคมประเภทอื่น ๆ คือการประกันการว่างงาน การประกัน
อนามัย การให้ขานาณูคนชราหญิงหม้ายและเด็กกำพร้าเป็นต้น ในประเทศไทยยังไม่มี
ในยุโรปก็ยังมีว่าเป็นของใหม่ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอยู่บ้าง ประเทศอังกฤษมีระบายเพื่อ
กิจการเหล่านี้มากกว่าประเทศอื่น ๆ จึงควรควักวิธีการของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่าง

ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์คนอนาถามาแล้วช้านานนับ
จำนวนร้อย ๆ ปี ในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศก็มีระบายในการสงเคราะห์คนอนาถา
เหมือนกัน แต่การสงเคราะห์คนอนาถาโดยวิธีจ่ายเงินให้ นั้น โดยปกติย่อมไม่ได้ผลดี
เพราะไม่มีเครื่องชักจูงให้ทำงาน จึงกลายเป็นส่งเสริมให้เกียจคร้าน การสงเคราะห์
คนอนาถาค่อยมาจึงได้ค่อยแปลงรูปเป็นการประกัน และในการแปลงรูปนี้เห็นว่าเยอรมนีเป็น
ประเทศที่ได้ออกหน้าไปก่อน โดยได้ริเริ่มการประกันชั้นเมื่อประมาณหกสิบปีมานี้ ประเทศ
อื่น ๆ ในยุโรปก็ได้ปฏิบัติตามแนวเดียวกัน ในสมัยหลังนี้ประเทศอังกฤษได้ออกหน้าไปก่อน
ประเทศอื่น ๆ และปรากฏว่าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๖ นั้น ระบายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป
๕ ประเทศ (คืออังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยียม และอิตาลี) เมื่อคิดถัวเฉลี่ยรายตัว
พลเมืองของประเทศนั้น ๆ แล้ว ระบายของประเทศอังกฤษก็มีมากกว่าเยอรมนีประมาณ
เท่าตัว ส่วนระบายของฝรั่งเศสมีเพียงร้อยละ ๑๗ ของอังกฤษ เบลเยียมร้อยละ ๗ และ
อิตาลีร้อยละ ๔

๓๒. การประกันการว่างงาน (Unemployment insurance) ในประเทศอังกฤษ
ในชั้นเดิมเป็นเพียงส่วนหนึ่งแห่งการประกันอนามัย แต่แล้วต่อมาภายหลังได้แยกออกเป็น
กิจการอันหนึ่งต่างหาก มีกฎหมายที่ยุ่งยากพิสดารมาก และมีโครงการดังนี้ คือ
การประกันการว่างงานนั้นกฎหมายบังคับว่าต้องประกัน นายจ้างและลูกจ้างแต่ละฝ่ายจะต้อง
เสียเงินบำรุงต่อกระทรวงการกรรมากร และรัฐช่วยออกเงินบำรุงให้อีกส่วนหนึ่งด้วย เงินบำรุง
ที่นายจ้างและลูกจ้างต้องเสียนั้นนายจ้างต้องเป็นผู้ชำระ โดยวิธีซื้อแสตมป์ประกันการ
ว่างงานจากที่ทำการไปรษณีย์ทุก ๆ สัปดาห์ แล้วและยึดแสตมป์นั้นในสมุดประจำตัวลูกจ้าง
ซึ่งเรียกว่า “สมุดว่างงาน” (Unemployment book) สมุดนี้นายจ้างต้องออกให้แก่
ลูกจ้างของตนทุกคน ลูกจ้างคนใดที่มีประกันแล้ว เมื่อว่างงานลงก็จะได้รับเบี้ยเลี้ยงจาก
กระทรวงการกรรมากรเป็นรายสัปดาห์ โครงการประกันการว่างงานมีอยู่เช่นที่กล่าวนี้และ
ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดอีกหน่อย

บุคคลที่ต้องประกันการว่างงาน ได้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่มีอายุตั้งแต่สิบหกปีขึ้นไป การบังคับให้ต้องประกันนั้นมีการยกเว้นให้แก่ลูกจ้างที่รับจ้างทำการทำงานบางประเภท หรือเป็นบุคคลที่ต้องด้วยลักษณะยกเว้น หนึ่งคำว่าลูกจ้าง หมายความว่าบุคคลที่รับจ้างแรงงาน หรือเป็นผู้ผลิตเพื่อรับจ้างแรงงาน โดยมีפקต้องค้ำประกันว่าจะได้รับค่าจ้างตามเวลาที่กำหนด หรือตามปริมาณแห่งงานที่ได้กระทำ หรือทั้งสองอย่าง แต่โดยเฉพาะผู้ผลิตคนนั้น ถ้ามิได้รับเงินเป็นค่าจ้างก็ไม่ต้องประกัน

การรับจ้างที่ได้ยกเว้นไม่ต้องประกันมีตัวอย่าง เช่นเป็นทหาร ตำรวจ นางพยาบาล ข้าราชการ พนักงานของเทศบาลที่มีตำแหน่งหน้าที่ประจำ หรือการรับจ้างสามีหรือภรรยา ของตนเอง ทั้งนี้เป็นต้น

ลูกจ้างที่ต้องด้วยลักษณะบางอย่าง ได้รับยกเว้นเป็นพิเศษเฉพาะตัว เช่นที่มีรายได้ อย่างอื่นนอกจากค่าจ้าง และได้เป็นประจำโดยตนมิต้องออกแรงทำงาน เป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าปีละ ๒๖ ปอนด์

เงินบำรมืออัตรากำหนดไว้ในกฎหมาย อัตรานั้นได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงมาแล้วหลายครั้ง จะยกตัวอย่างอัตรากำหนดที่ใช้อยู่ครั้งหนึ่งมาเพื่อแสดงให้เห็นว่า ลูกจ้างและนายจ้าง ฝ่ายใดต้องออกเงินบำรมือเท่าใด และรัฐออกเงินช่วยเท่าใด

สำหรับลูกจ้างที่เป็นชาย อายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป นายจ้างต้องเสียเงินสี่ปีค่าหัตถะ ๘ เพนส์ ตัวลูกจ้างเองสี่ปีค่าหัตถะ ๗ เพนส์ และรัฐออกให้สี่ปีค่าหัตถะ ๘ เพนส์ รวมทั้งสิ้นสี่ปีค่าหัตถะ ๑ ซิลลิงก์ ๑๑ เพนส์ สำหรับลูกจ้างที่เป็นหญิง อายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป นายจ้างต้องเสียเงินสี่ปีค่าหัตถะ ๗ เพนส์ ตัวลูกจ้างเองสี่ปีค่าหัตถะ ๖ เพนส์ และรัฐออกให้สี่ปีค่าหัตถะ ๖ เพนส์ รวมทั้งสิ้นเป็นสี่ปีค่าหัตถะ ๑ ซิลลิงก์ ๗ เพนส์

เงินบำรมือส่วนที่นายจ้างและลูกจ้างต้องเสีย นายจ้างเป็นผู้ชำระทั้งหมด แต่นายจ้าง มีสิทธิที่จะหักเอาเงินส่วนที่ลูกจ้างต้องเสียเอาไว้จากเงินค่าจ้างของลูกจ้างผู้นั้น การชำระเงินใช้วิธียึดแสดมภ์ในสมุดประจำตัวลูกจ้างซึ่งเรียกกันว่า "สมุดว่างงาน" การยึดแสดมภ์เป็นหน้าที่ของนายจ้าง

ลูกจ้างที่มีการประกัน จะได้รับประโยชน์เป็นเบี้ยเลี้ยงเมื่อว่างงาน แต่ต้องแสดงไว้ว่าคุณสามารถและพร้อมอยู่ที่รับจ้างตามเงื่อนไขแห่งสัญญาจ้างที่ใช้กันอยู่ทั่วไปเป็นธรรมดา และสามารถทำงานได้เช่นเดียวกับลูกจ้างอื่น ๆ ทั่วไป ทั้งต้องแสดงไว้ด้วยว่าคุณกำลังหางานทำอยู่แต่ยังหาไม่ได้

อนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกรมการออกกฎข้อบังคับให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่ง
ผู้ทรงอธิปไตยว่าให้พนักงานตามที่รัฐมนตรีกำหนด ผู้ใดได้รับคำสั่งให้ไปฝึกหัด
จนแต่ไม่ได้ไปฝึกหัด ผู้นั้นก็จะไม่ได้รับประโยชน์

ลูกจ้างใดต้องออกจากงานโดยมีความผิด หรือลาออกจากงานโดยสมัครใจ จะ
ไม่ได้รับประโยชน์เป็นเวลา ๖ สัปดาห์ นับตั้งแต่วันที่ต้องออกหรือลาออก

ประโยชน์ที่ให้นั้นคิดตามเงินบำรุงที่ลูกจ้างได้เสียแล้ว คือให้เบี้ยเลี้ยง ๑ สัปดาห์
ต่อเงินบำรุงที่ได้เสียแล้ว ๖ ครั้ง แต่เบี้ยเลี้ยงที่ให้เป็นอย่างสูงสุดในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน
๒๖ สัปดาห์ และมีอัตราดังนี้คือ สำหรับชายสัปดาห์ละ ๑๘ ชิลลิงก์ และหญิง สัปดาห์
ละ ๑๕ ชิลลิงก์

อนึ่ง บุคคลที่ได้รับประโยชน์นั้น อาจได้รับประโยชน์เพิ่มเติมอีกในบางกรณี เช่น
ชายที่มีภรรยาได้เพิ่มค่าภรรยาอีกสัปดาห์ละ ๕ ชิลลิงก์ หญิงที่ต้องเลี้ยงดูสามีได้เพิ่มค่า
สามีอีกสัปดาห์ละ ๕ ชิลลิงก์ ชายหรือหญิงที่ไม่มีภรรยาหรือสามี หรือที่เป็นพ่อหม้าย
แม่หม้ายได้ต้องเลี้ยงดูมารดาที่เป็นหม้ายได้เพิ่มอีกสัปดาห์ละ ๕ ชิลลิงก์ ชายหรือหญิง
ที่ต้องเลี้ยงดูบุตร บุตรเลี้ยง บุตรบุญธรรม หรือบุตรนอกกฎหมาย ถ้าบุตรมีอายุต่ำกว่า
๑๕ ปี ได้เพิ่มค่าเลี้ยงดูบุตรคนหนึ่ง ๆ สัปดาห์ละ ๒ ชิลลิงก์

๓๓. การประกันอนามัยของชาติ (National Health Insurance) ได้ริเริ่มขึ้นใน
ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๑ มีความมุ่งหมายปรากฏในคำปรารภแห่งพระราช
บัญญัติฉบับแรกว่า เพื่อจกให้มีการประกันการเสื่อมเสียอนามัย บ้างกันใช้เจ็บและรักษา
โรค ประกันการว่างงาน และประโยชน์อื่น ๆ อันเกี่ยวกับการเหล่านี้ พระราชบัญญัติฉบับ
แรกนั้นแบ่งออกเป็นสองส่วนคือว่าด้วยใช้เจ็บส่วนหนึ่ง และการว่างงานอีกส่วนหนึ่ง แต่
การประกันการว่างงานนั้นต่อมาภายหลังได้แยกออกไปต่างหากจากพระราชบัญญัตินี้ และ
ได้เพิ่มการให้บำนาญคนชราหญิงหม้ายและบุตรกำพร้าขึ้น

บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๖ ถึง ๖๕ ปี และรับจ้างทำการทำงานด้วยกำลังแรงของตนนั้น
ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง และไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างเป็นเงินเท่าใด จะต้องประกันทุกคน
เว้นไว้แต่จะได้รับยกเว้นเป็นพิเศษ ส่วนผู้ที่รับจ้างทำการทำงานประเภทที่ไม่ต้องใช้แรง ถ้า
ได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน ๒๕๐ ปอนด์ จะต้องประกันเฉพาะความใช้เจ็บ

อนึ่ง บุคคลที่ต้องประกันอนามัยนั้น จะต้องประกันความชราหญิงหม้ายและบุตร
กำพร้าด้วย

การรับจ้างบางประเภทได้รับยกเว้นจากการที่ต้องประกัน เช่นรับจ้างเป็นทหาร
ข้าราชการ พนักงานเทศบาล และพนักงานรถไฟ ตำแหน่งที่มีเขี่ยอำนาจ ผู้ที่รับจ้างบิดา
มารดาของตนเองโดยไม่ได้รับค่าจ้างเป็นเงิน ๑๖๖ บาทรับจ้างสามเฒ่าและสามเฒ่ารับจ้างภรรยา
ผู้รับจ้างชั่วคราว เป็นต้น

นอกจากนี้ลูกจ้างบางคนอาจได้รับเป็นพิเศษยกเว้นเฉพาะตัว เช่น ผู้ที่มียาได้โดย
อันที่มีไซ้เป็นค่าแรง และเป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าปีละ ๒๖ ปอนด์ ผู้ที่พึ่งพาอาศัยบุคคล
อันเลี้ยงดูอยู่เป็นปกติ

ลูกจ้างที่ต้องประกันและนายจ้างแต่ละฝ่าย จะต้องออกเงินบำรุงตามอัตราที่กำหนด
ไว้ในกฎหมาย อัตราเงินได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้วหลายคราว จะยกอัตราที่ใช้อยู่ใน ค.ศ.
๑๙๓๕ มาเป็นตัวอย่าง เงินบำรุงสำหรับชายมีอัตราสี่ปีค่าหัวละ ๑ ชิลลิง ๘ เพนนี ซึ่ง
ตัวลูกจ้างเองต้องเสีย ๑๐ เพนนี และนายจ้างต้องเสียอีก ๑๐ เพนนี เงินบำรุงสำหรับหญิง
สี่ปีค่าหัวละ ๑ ชิลลิง ๒ เพนนี ซึ่งตัวลูกจ้างต้องเสีย ๗ เพนนี และนายจ้างต้องเสียอีก
๗ เพนนี เงินบำรุงที่ต้องเสียนั้นนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบชำระทั้งหมด แต่มีสิทธิไล่เบี้ยเอา
จากลูกจ้างในส่วนเงินที่ลูกจ้างต้องเสีย โดยวิธีหักเอาไว้จากเงินค่าจ้าง การชำระเงินใช้
วิธีตัดแต้มปีลงในสมุดประจำตัวลูกจ้าง เช่นเทียบกันกับการชำระเงินบำรุงเกี่ยวกับ
ว่างงาน

ลูกจ้างที่มีประกันจะได้รับประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

ประโยชน์ทางแพทย์ คือเมื่อป่วยก็จะได้รับการรักษาและยาโดยมิต้องเสียเงิน
แพทย์ที่จะเป็นผู้รักษานั้นเจ้าหน้าที่กระทรวงการสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดและประกาศนาม
ไว้ คนไข้จะเลือกแพทย์คนใดตามที่ประกาศไว้ก็ได้ ส่วนยาที่แพทย์สั่งให้ก็ไปรับเอาได้
จากร้านขายยาที่เจ้าพนักงานกำหนดไว้

ประโยชน์เมื่อป่วย คือเมื่อป่วยไม่สามารถทำการงานได้ เพราะเป็นโรคอย่างใด
อย่างหนึ่งหรือเพราะมีอันตรายแก่ร่างกาย จะได้รับเงินเบี่ยเลี้ยงรายสัปดาห์ตลอดเวลาที่ป่วย
แต่ในปีหนึ่งต้องไม่เกิน ๒๖ สัปดาห์ เบี่ยเลี้ยงที่จะได้รับมีสองอัตรา คือสำหรับผู้ที่ได้เสีย
เงินบำรุงมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐๔ สัปดาห์ เบี่ยเลี้ยงสำหรับชายสี่ปีค่าหัวละ ๑๕ ชิลลิง

สำหรับหญิงสปีคาค์ละ ๑๒ ซิลลิงก์ ถ้าได้เสียเงินบำรุงมาแล้วไม่ถึง ๑๐๔ สปีคาค์แต่เกินกว่า ๒๖ สปีคาค์ เขยเลี้ยงสำหรับชายสปีคาค์ละ ๕ ซิลลิงก์ สำหรับหญิงสปีคาค์ละ ๗ ซิลลิงก์ ๖ เพนส์

ประโยชน์เมื่อทพพลภาพ ผู้ที่ช่วยและได้รับเขยเลี้ยงที่กล่าวข้างบนนี้ครบ ๒๖ สปีคาค์แล้ว แต่ไม่สามารถทำงานได้เพราะมีโรคหรือร่างกายทพพลภาพ จะได้รับเขยเลี้ยงประเภททพพลภาพตลอดไปจนกว่าจะสามารถทำงานได้ใหม่ หรือจะมีอายุครบ ๖๕ ปี เขยเลี้ยงประเภทนี้มีอัตราสปีคาค์ละ ๗ ซิลลิงก์ ๖ เพนส์ สำหรับทั้งชายและหญิง

ประโยชน์เมื่อคลอดบุตร ภรรยาของชายที่มีประกัน และชายผู้นั้นได้เสียเงินประกันแล้วไม่ต่ำกว่า ๔๒ สปีคาค์ หรือหญิงที่มีประกันและได้เสียเงินประกันแล้วไม่ต่ำกว่า ๔๒ สปีคาค์ เมื่อคลอดบุตรจะได้รับเงิน ๔๐ ซิลลิงก์ และถ้าหญิงที่มีประกันเป็นภรรยาของชายที่มีประกัน เงินค่าคลอดบุตรก็เพิ่มขึ้นเท่าตัวเป็น ๘๐ ซิลลิงก์ อนึ่งในกฎหมายมีบทห้ามไว้ด้วยว่าหญิงที่คลอดบุตรนั้น จะกลับไปทำงานใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะครบ ๔ สปีคาค์ นับจากวันคลอด

อนึ่ง บุคคลที่มีประกันแล้วนั้นเมื่อว่างงานลงและไม่ต้องส่งเงินบำรุงก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ต่าง ๆ ที่กล่าวข้างบนนี้ ภายในเวลา ๑ ปี ๕ เดือนนับแต่วันว่างงาน

บำนาญความชราหญิงหม้ายและบุตรกำพร้า บุคคลที่ได้ส่งเงินบำรุงแล้วไม่ต่ำกว่า ๕ ปี เมื่อมีอายุ ๖๕ ปีแล้วจะได้รับบำนาญจนกว่าอายุจะครบ ๗๐ ปี ภรรยาของชายที่ได้ส่งเงินบำรุงแล้วไม่ต่ำกว่า ๒ ปี เมื่อเป็นหม้ายจะได้รับบำนาญ และบุตรของชายที่ได้ส่งเงินบำรุงแล้วไม่ต่ำกว่า ๒ ปี เมื่อกำพร้าบิดามารดาที่จะได้รับบำนาญจนกว่าจะมีอายุครบ ๑๔ ปี

๓๔. รายจ่ายเพื่อสังคมยังมีประเภทใหญ่อีกประเภทหนึ่ง คือการสร้างโรงเรียน เมื่อมหาสงครามครั้งก่อนประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ได้ทำสงคราม ได้ระงับการสร้างโรงเรียนขึ้นใหม่ เพื่อเอาเงินและวัตถุอย่างและแรงกรรมกรไปใช้ในการอุตสาหกรรมสงคราม เมื่อเสร็จสงครามแล้วจึงมีการขาดแคลนโรงเรียนเป็นอันมาก รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวจึงได้จัดทำโครงการสร้างโรงเรียนขึ้น เงินที่ควรจ่ายในการนี้บางประเทศก็มา บางประเทศก็เก็บภาษีอากรขึ้นเป็นพิเศษ บางประเทศจ่ายจากเงินรายได้ธรรมดา และบางประเทศก็ให้เทศบาลกู้ยืมเงินมาจ่ายโดยรัฐบาลเป็นประกัน

ในประเทศเยอรมันและออสเตรเลียใช้ทั้งวิทยุเงินและวิทยุเก็บภาษีอากรเป็นพิเศษ คือ ภาษีเงินค่าเช่าบ้าน เงินที่ได้มานักให้บุคคลที่จะทำการก่อสร้างได้ถูกขโมยไปใช้ง่าย ในประเทศอังกฤษได้ใช้เงินรายได้ธรรมดาจ่ายให้แก่ผู้ทำการก่อสร้างเป็นเงินอุดหนุน และในบางประเทศได้มีการอุดหนุนในทางอ้อม คือยกเว้นภาษีบ้านที่ค่าเช่าถูกเป็นเวลาชั่วคราว

๓๕. ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงรายจ่ายเพื่อสังคมบางประเภทมากสักหน่อยก็เพราะเหตุว่ารายจ่ายเหล่านี้ว่าเป็นของใหม่เพิ่งได้เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาในเวลาประมาณ ๕๐ ปีมานี้เอง แต่ควรสังเกตไว้ด้วยว่ารายจ่ายประเภทนี้มีมากก็แต่ในประเทศที่มีสังคมสมบูรณ์จริงๆ ประเทศที่ยังจนอยู่ย่อมไม่สามารถที่จะจ่ายเงินในกิจการเหล่านี้ได้เพราะต้องสงวนเงินไว้เพื่อรายจ่ายอื่น ๆ ที่นับว่าสำคัญยิ่งไปกว่าคือรายจ่ายที่เรียกว่าชนเอก

รายจ่ายในการสงเคราะห์คนว่างงาน ในประเทศอังกฤษในระหว่างปี ๑๙๒๐ ถึง ๑๙๒๖ มีจำนวนประมาณถึง ๒๕๑ ล้านปอนด์ ในเงินจำนวนนี้มีเงินบำรุงของนายจ้าง ๑๐๒ ล้านปอนด์ เงินของลูกจ้างเอง ๘๒ ล้านปอนด์ เงินของรัฐบาล ๘๗ ล้านปอนด์

๓๖. อนึ่ง การสงเคราะห์คนว่างงานในบางประเทศ ใช้วิธีจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้ประกอบไปกับวิธีหางานให้ทำ เช่นในประเทศสวีเดนได้เคยตั้งกรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนนายจ้างลูกจ้างและข้าราชการ มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เทศบาลหางานให้คนว่างงานทำ และจ่ายเงินสงเคราะห์เฉพาะในกรณีที่ยังหางานให้ทำไม่ได้ หลักการที่คณะกรรมการถือปฏิบัติมีอยู่ว่า การสงเคราะห์โดยวิธีให้งานทำหรือจ่ายเงินให้ นั้น ให้เฉพาะแก่ผู้ที่หางานทำไม่ได้จริงๆ อนึ่ง เงินสงเคราะห์ที่จ่ายเมื่อยังไม่มีงานให้ทำนั้น มีจำนวนต่ำกว่าค่าจ้างในการทำงานสงเคราะห์ และค่าจ้างในการทำงานสงเคราะห์ก็มีจำนวนต่ำกว่าค่าจ้างธรรมดา

๓๗. รายจ่ายชั้นโทหมวดที่สอง ได้แก่รายจ่ายเพื่อส่งเสริมหรือบำรุงเศรษฐกิจ เช่นการรถไฟ ชลประทาน สร้างทางบกและทางน้ำ ไปรษณีย์ โทรเลข ย៉าไม้ สร้างและจัดการท่าเรือ นาร่อง สงวนชลสมบัติ จัดเรือเดินทะเล ฯลฯ

อนึ่ง ในสมัยที่นิยมการที่รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือกิจการของประชาชน รายจ่ายประเภทนี้ได้ขยายตัวออกไปอีกมาก เช่นรัฐจัดการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยวิธีจ่ายเงินเพื่อกิจการต่อไปนี้ คือ การตรวจค้นในทางวิทยาศาสตร์ ควบคุมและตรวจโรงงาน

อุตสาหกรรมเพื่อสวัสดิภาพของกรรมกร
และรวบรวมสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับอุตสาหกรรม

จักรงษ์ชัยพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

๓๘. การเงินของรถไฟในประเทศอินเดียมีวิธีการที่น่าสังเกตไว้ม่าง รัฐบาลอินเดีย
ได้กู้เงินต่างประเทศมาใช้ในการก่อสร้างรถไฟ เช่นเดียวกันกับที่รัฐบาลไทยเคยทำมาแล้ว
เมื่อก่อน ค.ศ. ๑๙๒๔ รายได้จากการรถไฟทั้งสิ้นได้นำส่งคลังเป็นเงินรายได้ของรัฐ เพื่อ
ใช้จ่ายในราชการทั่ว ๆ ไป รายจ่ายทั้งสิ้นในการรถไฟทั้งเงินไว้จ่ายในงบประมาณของรัฐ
และเบิกเงินจากคลังไปจ่ายเช่นเดียวกันกับรายจ่ายประเภทอื่น ๆ การปฏิบัติตามวิธีนี้ปรากฏ
ว่าไม่ได้ผลดี เพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรถไฟและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการคลัง
ย่อมมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องรายจ่าย เป็นธรรมดาที่ฝ่ายคลังมักจะเห็นไปว่าฝ่าย
รถไฟต้องการเงินใช้จ่ายมากเกินไป และก็เป็นธรรมดาที่ฝ่ายรถไฟมักจะเห็นว่าฝ่ายคลัง
หวงแหนเงินเกินไป และอาจทำความเสียหายแก่การรถไฟ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๔ รัฐบาล
อินเดียจึงได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อสอบสวนวิธีการรถไฟอินเดีย รายงานของ
กรรมการคณะนี้ได้กำหนดหลักการขึ้นว่า ควรให้การรถไฟมีงบประมาณรายได้อีกต่าง
ต่างหากจากงบประมาณของรัฐ รายได้ของรถไฟเมื่อได้หักรายจ่ายในการเดินรถไฟแล้ว
ยังเหลืออีกเท่าใด ก็ให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของรัฐเท่าจำนวนดอกเบี้ยของเงินที่รัฐบาลได้
กู้มาเพื่อก่อสร้างรถไฟ และเมื่อรายได้อีกเหลืออีกเท่าไร ก็ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายรถไฟเองที่
จะกำหนดว่าจะทำอย่างไรกับเงินนั้น เช่นอาจนำไปลงทุนอีกหรือกันไว้เป็นเงินสำรอง
หรือจ่ายเพื่อความสะดวกสบายยิ่งขึ้นของผู้โดยสาร หรือลดค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุก

หลักการที่คณะกรรมการได้ตั้งขึ้นไว้เช่นนี้ย่อมหมายความว่า การจัดการรถไฟนั้น
ควรจัดเป็นการพาณิชย์อย่างหนึ่ง แต่มิให้รัฐบาลว่าเป็นการพาณิชย์ที่รัฐจะต้องได้ผลประโยชน์
กำไรโดยตรง หากให้ถือเป็นการส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมซึ่งรัฐได้ประโยชน์ใน
ทางอ้อม เพราะเมื่อการค้าและอุตสาหกรรมเจริญรุ่งเรือง ก็ย่อมมีทางเก็บภาษีอากรได้
มากและสะดวก

๓๙. การชลประทานเป็นกิจการอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งบางประเทศมีรายจ่ายลงทุนไป
มาก เช่นประเทศอินเดีย ประเทศอียิปต์ และประเทศไทยเราเอง ข้อที่ควรสังเกตไว้คือ
การทำชลประทานมีลักษณะเป็นสองอย่าง คืออาจเป็นการกระทำที่ที่คืนที่แห่งแล้งและใช้
เพาะปลูกไม่ได้ กลับกลายเป็นที่คืนใช้ได้ในการกสิกรรมเช่นในประเทศอียิปต์และอินเดีย

หรืออาจเป็นการช่วยเหลือให้การเพาะปลูกได้ผลแน่นอนยิ่งขึ้นเช่นในประเทศไทย เราทราบกันอยู่ดีแล้วว่าการทำงานในประเทศเราจำเป็นต้องพึ่งฟ้าพึ่งฝน และจะได้ผลดีจริง ๆ ก็ต่อเมื่อมีฝนตกมากพอที่และถูกต้องตามฤดูกาล มรสุมที่ประเทศไทยเราได้รับนั้น ตามปกติมีน้อยกว่าพม่าและอินโดจีน ซึ่งเป็นคู่แข่งของเราในการปลูกข้าวเป็นสินค้าส่งออกนอกประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงต้องลงทุนในการก่อสร้างชลประทาน เพื่อทดน้ำไว้ให้พอใช้แก่การเพาะปลูก หรือในบางเวลาที่น้ำมากเกินไปก็อาจจะระบายน้ำที่มากเกินไปที่ต้องการออกไปได้ การควบคุมน้ำจึงเป็นการช่วยเหลือให้การทำงานได้ผลแน่นอนยิ่งขึ้น

การชลประทานมีลักษณะต่างกัน วิธีดำเนินการในเรื่องเงินก็ต่างกันไปด้วย ในอินเดียการชลประทานได้ทำให้ที่ดินแห้งแล้งใช้ประโยชน์มิได้ กลายเป็นที่ดินที่ใช้เพาะปลูกได้ก็ รัฐบาลจึงเก็บเงินค่าน้ำจากผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้น ในประเทศไทยการชลประทานมิได้ทำให้ที่ดินที่ใช้ไม่ได้กลายเป็นที่ ที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานเป็นที่ดินที่ใช้เพาะปลูกอยู่แล้ว การชลประทานเป็นเพียงการช่วยเหลือให้เป็นที่แน่นอนยิ่งขึ้นว่า การเพาะปลูกจะได้ผลดีเป็นการปกติ รัฐบาลไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากผู้ทำการเพาะปลูก ประโยชน์แห่งการชลประทานของเราเป็นประโยชน์ทั่วไปในทางเศรษฐกิจเพราะเมื่อการทำงานได้ผลดีเป็นปกติทุกปี ชาวนาจะเป็นผู้มีหลักฐานเป็นประกันแน่นอนหนา จะมีสินค้าส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศได้มากเป็นนิตย์ อยู่สูงขึ้นจะเป็นกำลังให้ซื้อหาสินค้าเข้ามาใช้ ได้มาก จะเป็นผลให้ราษฎรมีมาตรฐานการกินฝ้ายรัฐจะได้ผลตอบแทนทางอ้อม โดยจะเก็บภาษีอากรได้มากและสะดวกยิ่งขึ้น

๕๐. การจ่ายเงินในการบำรุงหรือส่งเสริมเศรษฐกิจมีหลักอยู่ประการหนึ่งว่า จะต้องระมัดระวังมิให้กลายเป็นการบำรุงความสุขเฉพาะ ของบุคคลบางจำพวกหรือบางท้องถิ่น ในรายงานกรรมการพิจารณาจ่ายในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้เคยกล่าวถึงมาก่อนแล้ว มีข้อคำหนึ่ในเรื่องนี้หลายประการ เช่นว่าได้มีการสร้างทางเพื่อความสะดวกของบุคคลที่จะไปเที่ยวเตร่ แทนที่จะสร้างความสะดวกแห่งการค้า ได้มีการจ่ายเงินอุดหนุนการสร้างสนามกอล์ฟและสนามเทนนิส โดยอ้างว่าเป็นการบำรุงเศรษฐกิจ ได้มีการจ่ายเงินอุดหนุนเทศบาลบางแห่งเพื่อให้ทำกิจการบางอย่าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้นแท้ ๆ ที่จะต้องทำเอง กรรมการคณะหนึ่งจึงได้เสนอว่า การจ่ายเงินเพื่อบำรุงเศรษฐกิจจะต้องไม่เป็นการจ่ายเงินบำรุงความสุข อนึ่ง กรรมการได้ชี้แจงไว้ด้วยว่า รายจ่ายในการบำรุงหรือส่งเสริม

เศรษฐกิจนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นรายจ่ายที่มีผลตอบแทนโดยตรง ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องเป็นรายจ่ายที่จะทำให้เกิดประโยชน์ทั่ว ๆ ไปในทางเศรษฐกิจ

๔๑. รายจ่ายชั้นโทหมวดสุดท้ายเป็นรายจ่ายเบ็ดเตล็ด ซึ่งจะจัดเข้าในหมวดอื่นใดไม่ได้ทันที รายจ่ายเบ็ดเตล็ดของประเทศหนึ่งอาจแตกต่างไปจากประเทศอื่นก็ได้ ในประเทศไทยมีตัวอย่างเช่น รายจ่ายในการบำรุงสันนิษาศชาติ เงินอุดหนุนสภาภาษาต รายจ่ายในการวิทยุกระจายเสียง รายจ่ายในการคั้นเงินค่าภาษีอากรที่เก็บผิดหรือเก็บเกิน เป็นต้น

๔๒. การแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะ โดยอาศัยเอาหน้าที่ของรัฐมาเป็นเกณฑ์ แบ่งแยก สมควรยติลงเพียงเท่านั้น และก่อนที่จะพูดถึงเรื่องอื่นต่อไป ข้าพเจ้าใคร่จะกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่าการแยกประเภทรายจ่ายนั้น ถ้าจะใช้ศัพท์ในทางวิทยาศาสตร์ ก็เป็นการตรวจวิเคราะห์เพื่อให้เห็นได้ทันที ว่ารายจ่ายต่างๆ ของรัฐมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และเมื่อได้ตรวจวิเคราะห์แล้ว ก็ย่อมเห็นทางที่จะก่อให้เกิดความคิดความเห็นต่อไป ว่ารัฐควรและไม่ควรจ่ายเงินเพื่อกิจการใดมากน้อยเท่าไร

ต่อไปนี้จะได้พิจารณาว่ารายจ่ายของรัฐนั้น มีประเภทใดบ้างที่ควรจ่ายจากรายได้ธรรมดา ประเภทใดที่ควรจ่ายจากเงินกู้.

บทที่ ๕

รายจ่ายจากเงินกู้

๔๓. รายจ่ายของรัฐนั้นได้อธิบายไว้แล้วในบทก่อน ว่าอาจแบ่งแยกออกได้เป็นชั้นเอกและชั้นโท กล่าวโดยทั่วไปก็คือ รายจ่ายเพื่อกิจการที่รัฐจำเป็นต้องทำโดยจะละวันเสียมิได้ เรียกว่าเป็นรายจ่ายชั้นเอก และรายจ่ายเพื่อกิจการที่รัฐสมควรทำเมื่อมีทางจะทำได้ เรียกว่ารายจ่ายชั้นโท ต่อไปนี้ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า (๑) รายจ่ายทั้งชั้นเอกและชั้นโตนั้น จะสมควรจ่ายจากเงินอะไร คือเงินรายได้ธรรมดาหรือเงินกู้ และ (๒) การจ่ายจากเงินกู้นั้นสมควรอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง

๔๔. ก่อนที่จะพิจารณายัญหา ๒ ข้อข้างบนนี้ จะต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อนว่าที่เรียกว่า “รายได้ธรรมดา” นั้น หมายความว่าอย่างไร

กล่าวโดยทั่วไป รายได้ธรรมดาของรัฐจำแนกออกได้เป็นสองหมวด คือรายได้ที่ เป็นภาษีอากร และรายได้ที่มิใช่เป็นภาษีอากร

คำว่า ภาษีอากร (tax) หมายความว่าทรัพย์สินที่บุคคลถูกบังคับให้ต้องบริจาคให้แก่รัฐ เพื่อการใช้จ่ายของรัฐในกิจการอันเป็นประโยชน์ทั่วไป และตัวผู้บริจาคมิได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงเป็นพิเศษเฉพาะตัว ภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษีมรดก ภาษีสรรพสามิต ภาษีอากรขาเข้า เงินรัชชูปการที่เพิ่งเลิกไปไม่นานมานี้ ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนเป็นภาษีอากรทั้งสิ้น เพราะบุคคลถูกบังคับให้ต้องเสีย ฝ่ายรัฐเก็บมาได้แล้วก็รวมเข้าไว้เพื่อจ่ายในกิจการต่างๆ มิได้แบ่งแยกไว้ว่าภาษีอากรประเภทนี้จะจ่ายเฉพาะเพื่อการอย่างนั้น และภาษีอากรประเภทนี้จะจ่ายเฉพาะเพื่อการอย่างนั้น เช่น ภาษีโรงค้า มิได้กันไว้ว่าจะจ่ายในการส่งเสริมการค้าหรืออากรขาเข้าที่เก็บจากกระต่ายกินสอ มิได้กันไว้ว่าจะจ่ายเพื่อการศึกษานักเรียน ผู้ที่เสียเงินไปแล้วไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงเป็นพิเศษโดยเฉพาะ เช่น คนมั่งมีเสียภาษีเงินได้มาก ก็ไม่มีตำรวจมาคอยเฝ้าบ้านและทรัพย์สินสมบัติให้เป็นพิเศษ ผู้ที่ทรัพย์สินมากเสียภาษีอากรมาก ผู้ที่ทรัพย์สินน้อยเสียภาษีอากรน้อย หรือเด็กหรือยายแก่ที่ยากจนไม่เสียภาษีอากรเลย ต่างยอมได้ด้วยความคุ้มครองเท่าๆ กันจากรัฐบาล

ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรนั้นมีหลายประเภทคือ (๑) รายได้อื่นเป็นผลประโยชน์
เกิดจากทรัพย์สินของรัฐ เช่นค่าภาคหลวง คือเงินส่วนแบ่งที่รัฐชกเอาไว้จากรายได้
ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เอาสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์ แร่ต่าง ๆ เช่นทองคำ
และคูปกยอมถือว่า เป็นสมบัติของแผ่นดิน เมื่อผู้ใดได้รับอนุญาตให้หาผลประโยชน์ โดยขุด
เอาแร่ไปขาย ผู้นั้นก็ต้องแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับให้แก่รัฐเสียส่วนหนึ่ง เงินส่วนแบ่งของ
รัฐนี้เรียกว่าค่าภาคหลวง อังกฤษเรียกว่า royalty และนอกจากนี้ก็มีดอกเบี้ย เช่นดอกเบี้ย
เงินฝากในธนาคาร และค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ เช่นที่ดินและโรงเรือน เป็นต้น (๒) ราย
ได้จากการที่รัฐประกอบกิจการบางอย่าง และมีลักษณะเป็นค่าจ้างหรือรายได้จากการค้า
เช่นรายได้จากการไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ การไฟฟ้า และการจำหน่ายเงิน (๓)
เงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เงินค่าปรับและรายได้เย็บเทศศ้อย่างอื่น ๆ คำว่าเงินค่าธรรมเนียม
นนี้หมายความว่า เงินที่มีลักษณะเป็นค่าจ้างแรงงาน ที่บุคคลต้องเสียให้แก่รัฐ และบุคคล
นั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยเฉพาะ ข้อที่ควรสังเกตในเรื่องค่าธรรมเนียมมีอยู่ว่า แม้
เป็นค่าจ้างแรงงานกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ถ้ารัฐเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่า
จ้างเอาตามที่เห็นควร ไม่จำเป็นต้องเก็บแต่พอกับค่าแรงงานที่ต้องทำ หนึ่งประโยชน์ที่รัฐ
ให้เป็นการตอบแทนเงินค่าจ้าง นอกจากเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ตัวผู้จ้าง ก็ยังเป็น
ประโยชน์ทั่วไปอีกด้วย อีกประการหนึ่งเงินค่าธรรมเนียมนั้น โดยปกติก็มีการบังคับให้
ต้องเสีย คือบังคับให้ต้องจ้าง มีใช้ปล่อยให้เป็นไปตามใจสมัครของบุคคล ถ้าจะยกตัวอย่าง
ให้เห็นถนัดก็คือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการนี้จะเก็บ
เป็นเงินมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ราคาของที่ดิน ข้อนี้เป็นตัวอย่างให้เห็นได้ว่าการกำหนด
อัตราค่าธรรมเนียม มีได้อาศัยงานที่ต้องทำเป็นเกณฑ์ เพราะการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์
ที่ดินแปลงใหญ่หรือเล็ก ราคาแพงหรือถูก เจ้าพนักงานก็ทำงานเท่ากัน มีใช้ว่าการจก
ทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราคาแพง จะต้องทำงานมากกว่าจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ราคาถูก หนึ่งผู้เสียเงินค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยเฉพาะ เพราะได้รับ
หลักฐานที่ใช้ได้ตามกฎหมายแสดงว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และโดยที่การจดทะเบียนเป็น
หลักฐานว่าที่ดินแปลงใดเป็นของใคร ก็ย่อมเป็นประโยชน์ทั่วไปด้วย เพราะเป็นทางระงับ
การพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อีกประการ
หนึ่งการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กฎหมายบังคับให้จำเป็นต้องจก เพราะเมื่อโอน
กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่จดทะเบียน การโอนนั้นก็ไม่ได้อาศัยตามกฎหมาย

รายได้ประเภทต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น คือ ภาษีอากร เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รวมทั้งรายได้เบ็ดเตล็ดอีก โดยปกติถือว่าเป็นรายได้ธรรมดาของรัฐ และรายได้ธรรมดาประจำปีใด ก็หมายความว่ารายได้ต่างๆ ที่กล่าวบรรดาที่ได้มาในชั้นนี้

ส่วนรายได้ที่มีใช้เป็นรายได้ธรรมดานั้น สมัยนี้อาจนับได้ว่ามีแค่เงินกู้ คือเงินที่รัฐกู้จากประชาชนหรือธนาคารหรือรัฐอื่น

๔๕. การจ่ายเงินจากรายได้ธรรมดาหรือจากเงินกู้ บ่อมีผลแตกต่างกันมาก การจ่ายจากรายได้ธรรมดาเป็นการเอาเงินของราษฎรในชั้นปัจจุบันมาจ่าย ส่วนการจ่ายจากเงินกู้เป็นการยืมเงินของราษฎรในอนาคตมาจ่ายเสียในชั้นปัจจุบัน เช่นถ้ารัฐบาลกู้เงินมาสิบล้านบาทโดยมีสัญญาว่าจะผ่อนใช้คืนเงินคืนให้เสร็จสิ้นในเวลา ๕๐ ปี แล้วเอาเงินที่กู้มาได้นั้นจ่ายหมดไปในเวลา ๒-๓ ปี ก็เท่ากับรัฐบาลได้ยืมเงินของลูกหลานของเราไปจ่ายด้วย หากได้เอาแค่เฉพาะเงินของเราไปจ่ายไม่ เพราะเมื่อได้กู้เงินมาจ่ายไปแล้วก็จำเป็นต้องใช้หนี้ การใช้นี้ต้องเอาเงินรายได้ธรรมดา เช่นเงินภาษีอากรไปจ่าย และเมื่อจะค่อยผ่อนใช้หนี้ในเวลา ๕๐ ปี จึงจะเสร็จสิ้น ก็ต้องเอาเงินรายได้ธรรมดาที่จะเก็บได้ตลอดเวลา ๕๐ ปีข้างหน้าไปจ่าย ฉะนั้นผู้ที่ต้องใช้หนี้ก็คือตัวเราตลอดจนลูกหลานของเราด้วย การกู้เงินมาใช้จึงเท่ากับเป็นการเอาเงินของลูกหลานของเราในอนาคตมาใช้จ่ายเสียข้างในชั้นปัจจุบัน

๔๖. อนึ่งก่อนที่จะพิจารณาว่ารายจ่ายประเภทใดควรจ่ายจากรายได้ธรรมดา รายจ่ายประเภทใดควรจ่ายจากเงินกู้ จะต้องทำความเข้าใจกันไว้อีกด้วยว่า คำว่า “รายจ่ายที่เกิดผล” (Productive Expenditure) หมายความว่าอย่างไร ในคำรการคลังคำว่า “รายจ่ายที่เกิดผล” โดยปกติหมายถึงเฉพาะถึงรายจ่ายในการลงทุน ซึ่งรัฐได้ผลตอบแทนโดยตรงเป็นเงิน รายจ่ายในการสาธารณสุขเป็นรายจ่ายที่รัฐจะได้ผลตอบแทนหลายประการ แต่เมื่อผลที่ได้นั้นมีได้เป็นเงิน รายจ่ายสาธารณสุขก็ไม่เรียกว่ารายจ่ายที่เกิดผล อนึ่งรายจ่ายในการลงทุนทำการชลประทานในประเทศไทย บ่อมีผลให้การทำนาได้เข้าสู่ฐานะมั่นคงยิ่งขึ้น และรัฐอาจได้เงินภาษีอากรเพิ่มขึ้นก็ได้อธิบายมาแล้ว แต่เงินภาษีอากรที่ได้เพิ่มขึ้นนั้น หากใช้ผลโดยตรงแห่งการลงทุนทำการชลประทานไม่ หากคั้งนี้จะเป็นผลตอบแทนทางอ้อม ฉะนั้นรายจ่ายในการลงทุนทำการชลประทาน ก็ไม่เรียกว่ารายจ่ายที่เกิดผล

๔๑. เมื่อได้ทำความเข้าใจกันแล้วว่า รายได้ธรรมดาและมีใช้ธรรมดาหมายความว่าอย่างไร การจ่ายเงินจากรายได้ธรรมดาและจ่ายจากเงินกู้ต่างกันอย่างไร และคำว่า ulyay ที่เกิดผลมีความหมายอย่างไร ก็ถึงเวลาที่ควรจะไปพิจารณาปัญหาสองข้อที่ต้งไว้แล้ว คือ (๑) รายจ่ายทั้งชั้นเอกและชั้นโทประเภทใดควรจ่ายจากรายได้ธรรมดา ประเภทใดควรจ่ายจากเงินกู้ และ (๒) การจ่ายจากเงินกู้นั้น สมควรอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง

ปัญหาข้อแรกมีความเห็นอยู่เป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากิจการที่อยู่ในหน้าที่รัฐต้องทำนั้น เมื่อจำเป็นต้องจ่ายเงินเป็นการลงทุนก็ควรจ่ายได้จากเงินกู้ เช่นรายจ่ายในการลงทุนสร้างทาง ย่อมทำให้เกิดประโยชน์ไม่เฉพาะแก่บุคคลในชั่วขณะเท่านั้น ทางที่สร้างแล้วจะใช้ไปได้ชั่วนานาน ราษฎรในอนาคตจะพลอยได้รับประโยชน์ด้วย จึงเป็นการสมควรที่จะเอาเงินกู้มายืมได้ เพราะเมื่อลูกหลานของเราจะได้รับประโยชน์จะเกณฑ์ให้เขาต้องเสียเงินยั้งก็เป็นการสมควร ความเห็นที่กล่าวนี้เป็นความเห็นของอาจารย์ที่เป็นชนชาติเยอรมันหลายคน แต่ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่งมีว่า ขบวนการรายจ่ายทั้งปวง จะเป็นการลงทุนหรือไม่ก็ตาม ถ้ามีใช้รายจ่ายที่เกิดผล ก็ควรจ่ายจากรายได้ธรรมดา ไม่ควรจ่ายจากเงินกู้ ความเห็นของฝ่ายนี้มีคำอธิบายว่า รายจ่ายที่เป็นการลงทุน เช่นการสร้างถนนหนทางนั้น เมื่อมีได้เป็นรายจ่ายที่เกิดผล คือรัฐไม่ได้รับผลคอบแทนโดยตรงเป็นเงิน ก็ไม่มีทางที่จะคำนวณได้ว่า ผลแห่งการสร้างทางนั้นมีค่าสักเท่าไร ถ้าเอาเงินกู้มายืม ก็จะไม่ได้ว่าผลที่บุตรหลานของเราจะได้รับ จะคุ้มกับที่เขาต้องใช้หนี้เงินกู้นั้นหรือไม่ ฉะนั้นรายจ่ายทั้งปวงแม้จะเป็นการลงทุนก็ตาม ควรจ่ายจากรายได้ธรรมดาทั้งสิ้น รายจ่ายที่จ่ายจากเงินกู้ควรมีได้บ้างก็แต่เฉพาะรายจ่ายที่เกิดผลเท่านั้น ความเห็นฝ่ายหลังนี้ควรนับได้ว่าเป็นความเห็นฝ่ายข้างอังกฤษ เพราะเป็นความเห็นของอาจารย์ชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง และท่านแกลดสโตน (W.E Gladstone) รัฐมนตรีว่าการคลังและนายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ได้รับความนิยมอย่างมากที่สุดผู้หนึ่ง ก็เป็นผู้มีความเห็นเช่นว่านอย่างแน่นแน้ เพราะแม้แต่รายจ่ายในการทำสงครามใหญ่ในสมัยของท่าน (Crimean War) แกลดสโตนก็ได้พยายามที่จะไม่กู้เงินมาใช้จ่าย

๔๒. เมื่อครุษาอาจารย์ที่มีชื่อเสียง มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองทางเช่นนี้ ก็ยากที่เราจะชี้ขาดได้ว่าฝ่ายใดถูก แต่ท่านครุษาอาจารย์โดยปกติจะวางอยู่ที่ทฤษฎี หาได้มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติกิจการจริง ๆ ไม่ ฝ่ายรัฐบาลอยู่ในฐานะต่างกัน เพราะมีหน้าที่ที่จะต้อง

ดำเนินการไปในทางใดทางหนึ่ง จะมีสิ่งใดไม่แน่ใจว่าจะทำอย่างไรจึงจะถูกต้องได้ไม่ และเมื่อเราพิจารณาวิถีชีวิตที่รัฐบาลต่าง ๆ ได้ปฏิบัติมาแล้ว ก็อาจสรุปรวมลงได้ดังต่อไปนี้

การจ่ายเงินที่จ่ายจากเงินกู้ กล่าวโดยทั่วไปมีอยู่ ๔ กรณี คือ

(๑) จ่ายลงทุนโดยมีผลตอบแทนเป็นการถาวร เช่นรายจ่ายในการก่อสร้างเพื่อการชลประทานและการรถไฟ

(๒) จ่ายในภาวะฉุกเฉิน เช่นการทำสงคราม

(๓) จ่ายเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะเวลาชั่วคราว คือในกรณีที่เก็บเงินรายได้ธรรมดาเข้ามาไม่ทันการจ่าย

(๔) จ่ายในการก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีผลตอบแทนเป็นรายได้ และจ่ายในการประกอบกิจการบางอย่างในทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้จะอธิบายต่อไปเป็นข้อ ๆ

๔๙. การจ่ายเงินลงทุนโดยมีผลตอบแทนเป็นการถาวร จะจ่ายจากเงินกู้ก็น่าจะนับได้ว่าเป็นการสมควร เช่นการชลประทานย่อมจะเป็นคุณตลอดไปชั่วกาลนาน เงินที่ต้องจ่ายในการก่อสร้างนั้น ถ้าจะจ่ายจากรายได้ธรรมดาทั้งหมด คือเก็บเงินจากราษฎรในปัจจุบันมาจ่ายจนพอแก่ความต้องการ ราษฎรในปัจจุบันจะต้องได้รับภาระหนักมาก และโดยที่ลูกหลานของเขาจะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้นด้วย การแย่งภาระไปให้ลูกหลานเหล่านั้นช่วยรับเอาไว้อย่างที่ควรนับว่าเป็นการยุติธรรมก็แล้ว อีกประการหนึ่งถึงการก่อสร้างนั้นจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ก็อาจจะไม่มีทางเก็บเงินจากราษฎรในปัจจุบันมาให้พอแก่การใช้จ่ายได้ถ้าไม่กู้เงินมาจ่ายในการลงทุนเช่นที่ทำการอยู่หลายประเทศ เช่นรถไฟสายใหญ่ ๆ หลายสายในอเมริกาได้ก่อสร้างด้วยทุนอังกฤษ ความรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นในสมัยนี้ ได้กำเนิดจากทุนที่กู้มาจากต่างประเทศ เงินที่จ่ายในการก่อสร้างรถไฟไทยส่วนมากเป็นเงินกู้จากอังกฤษ

๕๐. แต่การที่จะกู้เงินมาจ่ายในการลงทุนดังกล่าวข้างบนนี้ ควรทำแต่เฉพาะภายในขอบเขตที่พอสมควร ปัญหาจึงมีต่อไปว่าขอบเขตที่นับว่าจะพอสมควรนั้นอยู่แค่นั้น คำตอบข้อนี้มิว่าการกู้เงินมาจ่าย จะต้องคำนึงถึงการใช้ดอกเบี้ย การใช้ต้นทุนเงินคืนและการกำหนดเวลาจะต้องใช้ต้นทุนเงินคืนให้หมดสิ้น ดอกเบี้ยและเงินผ่อนใช้คืนจะต้องจ่ายจากรายได้

ธรรมดาทุก ๆ ปี ฉะนั้นในการกู้เงินจึงต้องตรวจพิจารณาให้แน่นอนว่าจะมีเงินรายได้ธรรมดาพอจ่ายเป็นคอกเบี้ย และเงินผ่อนใช้คืนได้ตลอดไปทุก ๆ ปีหรือไม่ ขอบเขตแห่งการกู้เงินก็อยู่ที่ตรงนั้นเอง คือจะกู้ได้ไม่เกินจำนวนที่จะมีเงินรายได้ธรรมดาพอจ่ายเป็นคอกเบี้ย และเงินผ่อนใช้คืนทุก ๆ ปี จนกว่าจะได้ใช้คืนเงินคืนหมดสิ้น

อนึ่งการกำหนดเวลาใช้คืนเงินคืนนั้น มีหลักการทั่วไปอยู่ว่า ถ้ากู้เงินมาลงทุนก่อสร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ก็ควรกำหนดเวลาใช้คืนเงินคืนให้หมดสิ้น ภายในระยะเวลาที่สิ่งก่อสร้างนั้นจะยังมีอายุที่จะใช้ได้ก็อยู่ สมมติว่าโรงไฟฟ้า (คือเครื่องจักรและตัวโรงเรือนที่จะก่อสร้าง) มีอายุเพียง ๒๐ ปี ถ้าจะกู้เงินมาสร้างโรงไฟฟ้า ก็ควรใช้หนี้เงินกู้ขึ้นให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาไม่เกิน ๒๐ ปี

๕๑. การจ่ายจากเงินกู้ที่อาจจ่ายได้เป็นกรณีที่สอง ก็คือเมื่อมีเหตุฉุกเฉินซึ่งจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เช่นเมื่อมีสงครามหรือแผ่นดินไหวหรือภัยอย่างอื่น ซึ่งทำความเสียหายอย่างมากมาย เช่นแผ่นดินไหวใหญ่ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๖ รายจ่ายที่จำต้องจ่ายเมื่อมีภัยใหญ่หลวงเช่นนั้น มักไม่มีเงินรายได้ธรรมดาที่จะเอามาจ่ายได้พอ จึงจำเป็นต้องจ่ายจากเงินกู้ เมื่อเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๖ นั้น กรุงโตเกียวได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องกู้เงินจากสหรัฐอเมริกา มาจ่ายในการก่อสร้างเมืองใหม่ ส่วนรายจ่ายในการสงครามย่อมเป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายในชั่วขณะนั้นทันด่วนและเป็นจำนวนมาก รายได้ธรรมดาย่อมไม่พอจ่ายและหากจะเพิ่มเงินภาษีอากรขึ้นเพื่อให้มีรายได้ธรรมดาเพิ่มขึ้น ก็ระยังเก็บเงินเข้ามาไม่ได้ทันเวลา จึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายด้วย อนึ่งรายจ่ายในการสงครามอาจเป็นรายจ่ายเพื่อรักษาสภาพของบ้านเมือง และเมื่อรักษาสภาพไว้ได้ ก็ย่อมเป็นคุณแก่บุคคลในอนาคตด้วย ฉะนั้นการกู้เงินมาจ่ายซึ่งเป็นผลให้บุคคลในอนาคตช่วยแบ่งเบาภาระไปยั้งนั้น จึงนับว่าเป็นการสมควร

เมื่อมหาสงครามครั้งก่อน ประเทศใหญ่ ๆ ทั้งฝ่ายสัมพันธมิตรและเยอรมัน ต่างได้เงินมาจ่ายโดยวิธีเพิ่มภาษีอากรและวิธีกู้เงิน เมื่อเกิดสงครามใหม่ ๆ เงินที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นนั้นได้มาโดยวิธีกู้เงิน เป็นจำนวนมากกว่าที่ได้โดยวิธีเพิ่มภาษีอากร แต่เมื่อสงครามได้ดำเนินไปนานเข้าจึงได้จ่ายจากรายได้ธรรมดาเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ประเทศอังกฤษได้จ่ายเงินจากรายได้ธรรมดามากกว่าประเทศอื่น ๆ เพราะฉะนั้นเมื่อเสร็จสงครามลงแล้ว รัฐบาลอังกฤษจึงมีรายได้ธรรมดาเป็นจำนวนพอเป็นค่าคอกเบี้ย

และสั่งใช้ต้นทุนกู้ได้ตลอดมา แต่ฝ่ายเยอรมันได้จ่ายจากเงินกู้มากเกินสมควร เมื่อเสร็จสงครามแล้วจึงมีรายได้ธรรมดาไม่พอแก่รายจ่ายค่าดอกเบี้ยและสั่งใช้ต้นทุนกู้ เช่นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องพิมพ์ธนบัตรออกมามากมาย ทำให้เกิดความปั่นป่วนและเสียหายแก่พลเมืองเป็นอย่างมาก

ได้กล่าวไว้แล้วข้างบนว่า ถ้ากู้เงินมาลงทุนในการก่อสร้าง ก็ควรกำหนดเวลาใช้ต้นทุนคืนให้หมดสิ้นภายในระยะเวลาที่สิ่งก่อสร้างนั้นจะยังมีอายุที่จะยังใช้ได้คือยี่ แต่ส่วนเงินกู้เพื่อสงครามนั้นจะกำหนดเวลาใช้เงินคืนให้หมดสิ้นตามหลักเดียวกันไม่ได้ เพราะไม่มีใครจะคาดล่วงหน้าได้ว่า สันติภาพจะมีอายุอยู่ได้ต่อไปอีกกี่ปี และจะเกิดสงครามขึ้นอีกเมื่อไร เพราะฉะนั้นทางที่ถูกต้องจึงควรใช้หนี้เงินกู้เพื่อสงครามเสียโดยเร็ว

๕๒. การกู้เงินมาจ่ายในกรณีก็ตาม คือเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะเวลาชั่วคราวนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะต่อไปนี้

(๑) เงินรายได้ธรรมดาของรัฐที่เกี่ยวข้องในสิ่งหนึ่ง ๆ นั้น ย่อมจะเก็บเข้ามาไม่ได้เป็นจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือน เพราะภาษีอากรต่าง ๆ มีอยู่หลายประเภทซึ่งเก็บเพียงปีละหนึ่งครั้ง ในเดือนใดที่ถึงกำหนดต้องเสียภาษีอากรประเภทใหญ่ เงินรายได้ในเดือนนั้นก็จะมีจำนวนมากกว่าในเดือนอื่น เช่นในประเทศอังกฤษภาษีเงินได้เป็นภาษีที่สำคัญที่สุด เดือนใดที่ถึงกำหนดต้องเสียภาษีเงินได้ รายได้ของรัฐบาลอังกฤษในเดือนนั้นก็จะมีจำนวนสูงกว่าในเดือนอื่น ๆ มาก ในประเทศเราในสมัยที่เก็บเงินรัชชูปการซึ่งเป็นภาษีที่ต้องเสียภายในเดือนกันยายนทุกปี รายได้ของรัฐบาลในเดือนกันยายนก็สูงกว่าในเดือนอื่น ๆ ไม่น้อย อนึ่งรายจ่ายของรัฐก็ไม่เป็นจำนวนไล่เลี่ยกันทุกเดือนไป จึงอยู่รายจ่ายบางประเภทเช่นเงินเดือน ย่อมจะมีจำนวนพอไล่เลี่ยกันทุกเดือน แต่ก็ยังมีรายจ่ายอื่น ๆ ที่ต้องจ่ายเป็นครั้งคราว เช่นค่าดอกเบี้ยและผ่อนใช้ต้นทุนกู้ ซึ่งโดยปกติจ่ายปีละหนึ่งหรือสองครั้ง รายจ่ายที่มีเป็นครั้งคราวเช่นนี้อาจทำให้ยอดเงินรายจ่ายในเดือนหนึ่งแตกต่างไปจากเดือนอื่นมาก

เมื่อรายได้ในเดือนหนึ่ง ๆ มีจำนวนต่างกันไปมาก และรายจ่ายในเดือนหนึ่ง ๆ ก็มีจำนวนต่างกันด้วย ก็เป็นธรรมดาที่รายได้ในบางเดือนจะไม่พอจ่ายและในบางเดือนจะเหลือจ่าย เพราะฉะนั้นในเดือนใดที่เงินขาด รัฐก็อาจกู้ยืมเงินมาจ่ายไปก่อนและรีบใช้เงินคืนเมื่อถึงเดือนที่มียอดรายได้เหลือจ่าย

(๒) ไท้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า งบประมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐควรเป็นดุลยภาพ คือมีรายได้พอค้ำแก่รายจ่าย แต่การทำงานงบประมาณย่อมเป็นการคาดคะเน และอาจมีเหตุการณ์ที่รูล่วงหน้าไม่ได้เกิดขึ้น ทำให้รายได้ที่เก็บได้จริงค่าไปกว่าที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ในกรณีเช่นนี้ถ้ามีเหตุผลพอเชื่อได้ว่า การที่รายได้ไม่พอจ่ายนั้นเป็นเหตุพิเศษเฉพาะปี และในปีรุ่งขึ้นจะมีรายได้เหลือจ่ายพอชดเชยเงินที่ขาดในปีนั้น ก็อาจกู้เงินมาใช้จ่ายไปก่อนได้ แล้วเอาเงินเหลือจ่ายในปีรุ่งขึ้นส่งใช้หนี้ให้เสร็จไป แต่ถ้าเห็นว่าเงินรายได้ไม่พอแก่รายจ่ายนั้นมิใช่เป็นเพราะเหตุการณ์พิเศษโดยแท้ และในปีรุ่งขึ้นก็ไม่มีทางที่จะมีรายได้เหลือจ่ายพอชดเชยได้ ก็ไม่ควรใช้วิธีกู้เงินมาจ่าย หากจะต้องตัดทอนรายจ่ายหรือหารายได้เพิ่มขึ้นหรือทั้งสองอย่าง ทั้งที่ไ้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่าด้วยการทั่วไปงบประมาณเป็นดุลยภาพ

๕๓. การจ่ายเงินกู้ในกรณีที่ ๔ คือจ่ายในการก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีผลตอบแทนเป็นรายได้ และจ่ายในการประกอบกิจการบางอย่างในทางเศรษฐกิจ ก็มีตัวอย่างมากมายในเมืองต่างประเทศ เพราะความเห็นในสมัยนี้มีอยู่ว่ารัฐบาลไม่มีหน้าที่เพียงแต่จะคุ้มครองราษฎรเท่านั้น หากควรต้องทำการบางอย่างเป็นสาธารณประโยชน์ด้วย ที่ต้องทำเช่นนั้นก็เป็นเพราะเหตุหลายประการ เช่น กิจการบางอย่างเป็นการใหญ่โต ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลโดยไม่มีทุนพอจะทำได้ หรือแม้จะมีทุนพอก็ไม่สมควรจะทำเพราะไม่มีทางจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มกัน เช่นการสร้างทางเป็นต้น และมีกิจการอีกบางอย่างซึ่งรัฐบาลจำต้องลงทุนทำเพราะมีเหตุทางทหารและทางการเมืองเช่นสหรัฐอเมริกาต้องลงทุนชุกคุดลงปานามา และอังกฤษต้องทำรถไฟเพื่อยุทธศาสตร์ในอินเดียนอกเขตอินเดีย และต้องลงทุนซื้อหินในบริษัทรถของสุเอซ การสร้างรถไฟสายใต้ของเราก็มีเหตุทางการเมืองปะปนอยู่ด้วย อีกประการหนึ่งรัฐบาลอาจต้องลงทุนทำกิจการเพื่อสะดวกแก่การควบคุมการบริโภคของบางอย่าง เช่นอินเดียลงทุนในการปลูกฝิ่นเพื่อควบคุมการค้าฝิ่น

การจ่ายเงินลงทุนในกิจการที่ไม่มีรายได้ตอบแทนหรือมีก็ได้เล็กน้อย ยังมีอีกประการหนึ่งคือจ่ายเพื่อให้กรรมกรมีงานทำในประเทศอังกฤษในระหว่าง ค.ศ. ๑๙๒๐ ถึง ค.ศ. ๑๙๒๑ ใ้จ่ายเงินในการนี้ประมาณถึง ๒๒๒ ล้านปอนด์ กิจการที่ได้กระทำมีตัวอย่างเช่นการก่อสร้างเพื่อการประปา ไฟฟ้า อนามัยและรวมตลอดถึงสวนสาธารณะ และสนามเดินนิต

สาธารณะ แต่การจ่ายเงินลงทุนเพื่อให้คนมีงานทำนั้นปรากฏว่ามีทางเสียไม่น้อย กรรมการ
ตรวจพิจารณาจ่ายของอังกฤษที่กรุงลอนเมื่อ ค.ศ. ๑๕๓๒ ได้ประมาณว่า ในการลงทุน
เพื่อให้คนมีงานทำนั้น ได้จ่ายเงินคิดตัวเฉลี่ยตามรายตัวคนที่ทำงานเป็นคนละ ๒๕๐ ปอนด์
ต่อปี แต่ถ้ามีได้ทำงานให้คนเหล่านั้นทำ ใช้จ่ายในการให้เลี้ยงคนว่างงานจะเป็นเงิน
คนละ ๖๐ ปอนด์ต่อปีเท่านั้น ฉะนั้นถ้างานที่คนหนึ่ง ๆ ทำในปีหนึ่งมีค่าไม่ถึง ๑๕๐ ปอนด์
ก็ควรนับว่ารัฐบาลเสียมากกว่าได้ กรรมการจึงได้กล่าวว่า การจ่ายเงินลงทุนในการ
ก่อสร้างเพื่อให้คนมีงานทำโดยไม่คำนึงว่างงานนั้นจะมีค่าพอควรแก่เงินที่คงลงทุนหรือไม่
กรรมการไม่เห็นพ้องด้วยเลย ในการประชุมระหว่างนานาชาติเรื่องเศรษฐกิจของโลกเมื่อ
ค.ศ. ๑๕๓๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของอังกฤษได้เสนอว่า การลงทุนมากมาย
ในการก่อสร้างเพื่อให้คนมีงานทำนั้นรัฐบาลอังกฤษจะไม่ลงทุนอีก เพราะได้เคยทดลอง
มาแล้วเห็นว่าได้ผลไม่คุ้มค่า รัฐบาลอื่น ๆ จะทดลองดูบ้างหรือจะเชื่อในผลแห่งการทดลอง
ของอังกฤษก็สุดแล้วแต่จะเห็นสมควร

๕๕. การจ่ายเงินกู้ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ ๔ กรณีซึ่งได้กล่าวมานี้ และจะเห็นได้
ว่ามีการจ่ายมากมายเกินสมควรหรือจ่ายเมื่อไม่ควรจ่าย เช่นค่าใช้จ่ายในการทำ
สงครามครั้งก่อน เยอรมันจ่ายจากเงินกู้มากมายเกินควร จึงเป็นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้ราษฎร
ต้องเดือดร้อนเสียหายมากมายภายหลังสงคราม และอังกฤษได้จ่ายเงินเพื่อให้คนมีงานทำ
แล้วภายหลังจึงรู้สึกตัวขึ้นมาว่าไม่ควรจ่ายเป็นต้น ฉะนั้นเมื่อพิจารณาว่าจะควรกู้เงินมาจ่าย
ในกิจการใดหรือไม่ ก็ควรระลึกถึงคำแนะนำของที่ประชุมผู้แทนนานาประเทศว่าด้วย
การคลัง ซึ่งได้ประชุมกันที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อ ค.ศ. ๑๕๒๐ คำแนะนำนั้นมีว่า รัฐบาล
ทุกรัฐบาลควรจำกัดรายจ่ายประจำธรรมดาของตน ซึ่งรวมทั้งดอกเบี้ยและเงินส่งใช้คืน
เงินกู้ให้อยู่ภายในจำนวนเงินรายได้ธรรมดา ควรยกเลิกการจ่ายเงินลงทุนที่ไม่ได้ผลตอบแทน
และการจ่ายเงินลงทุนแม้แต่ที่ได้ผลตอบแทนก็ควรจำกัดให้น้อยที่สุด ถ้ามีร่องและถือ
ปฏิบัติตามหลักการที่กล่าวมาแล้ว ก็จะไม่ต้องกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการธรรมดา การกู้เงิน
เพื่อใช้จ่ายในกิจการประจำธรรมดาคือเป็นอันยกเลิก.

บทที่ ๖

แบบงบประมาณรายจ่าย

๕๕. ข้าพเจ้าได้บรรยายหลักการต่างๆ ไปเกี่ยวกับรายจ่ายมาพอสมควรแล้ว บัดนี้ จึงควรกล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายต่อไป ในการนี้จะได้อธิบายเรื่องงบประมาณรายจ่าย โดยทั่วๆ ไปเสียก่อน

๕๖. ในเบื้องต้นแห่งคำสอนได้อธิบายไว้ครั้งหนึ่งแล้วว่า คำว่างงบประมาณ หมายความว่าอย่างไร แต่ในที่นี้ใครจะกล่าวอีกด้วยว่างงบประมาณประจำปีเป็นโครงการ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เพื่อแสดงว่าในมีรุ่งขึ้นรัฐบาลจะทำกิจการอย่างไรบ้าง จะต้องจ่ายเงิน เพื่อการใดประมาณเท่าไร และจะหาเงินมาจ่ายได้ทางใดเป็นเงินเท่าไร โครงการนี้ฝ่าย นิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาเพื่ออนุมัติ และเมื่อได้อนุมัติแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติต่อไปตามงบประมาณนั้น

ตามคำอธิบายนี้จะสังเกตเห็นว่า งบประมาณจะต้องประกอบด้วยองค์สาม คือ (๑) มีการคาค่าล่วงหน้า (๒) มีการอนุมัติ และ (๓) มีการจำกัดเวลา ซึ่งทุกประเทศ ในขณะนั้นถือเอาเวลา ๑ ปีเป็นเกณฑ์

งบประมาณมีลักษณะ ๓ ประการดังกล่าวมานี้ จึงต่างไปจากบัญชีที่เรียกว่างบดุล ซึ่งเป็นบัญชีแสดงฐานะแห่งกิจการในขณะใดขณะหนึ่ง และต่างไปจากโครงการจ่ายเงิน หรือโครงการหาเงินรายได้ เพราะโครงการเช่นนี้มีเพียงลักษณะเดียวคือการคาค่าล่วงหน้า และต่างไปจากบัญชีเงินรายได้รายจ่าย เพราะบัญชีดังกล่าวนี้ว่าด้วยรายได้รายจ่ายใน เวลาที่ล่วงไปแล้ว

๕๗. อนึ่งควรทราบไว้ด้วยว่า งบประมาณมีหลักทั่วไปบางประการที่เป็นสำคัญ ต่อไปนี้

(๑) จะต้องมีการจำแนกรายได้และรายจ่ายออกโดยละเอียดพอสมควร รายได้ ต้องแสดงยอดเงินทั้งสิ้นก่อนหักรายจ่าย เช่นรายได้จากภาษีอากรก็ต้องแสดงยอดเงิน ทั้งสิ้นที่ประมาณว่าจะเก็บได้ และต้องแสดงรายจ่ายที่ประมาณจะต้องจ่ายในการเก็บภาษี อากร ไม่ใช่แสดงรายได้ที่หักหักรายจ่ายออกเสร็จแล้ว

(๒) เงินรายจ่ายแต่ละประเภทที่คงไว้ในงบประมาณ ต้องเป็นจำนวนสูงสุดที่จะ
พึงจ่ายได้

(๓) งบประมาณรายจ่ายควรมีแต่เพียงงบเดียว ไม่ควรแบ่งออกเป็นหลายงบ

(๔) การจำแนกประเภทรายได้และรายจ่ายในงบประมาณ ควรจำแนกโดยมี
ระเบียบ

(๕) การประมาณเงินรายได้และรายจ่าย ควรประมาณให้แน่นอนที่สุดที่จะ
ทำได้

หลักทั่วไปที่กล่าวนี้ย่อมมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง จะได้อธิบายถึงหลักและข้อยกเว้นต่อไป

๕๘. ตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษปรากฏว่า พระมหากษัตริย์และสภา
ผู้แทนราษฎรได้แก่งแย่งอำนาจกันมาช้านาน พระมหากษัตริย์บางองค์มีพระราชอำนาจมาก
อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรก็ลดน้อยลงหรืออันยว่าไม่มีเลย แต่ในบางสมัยเหตุการณ์กลับ
เป็นไปตรงกันข้าม การแย่งอำนาจกันไปๆ มาๆ ได้สิ้นสุดลงเมื่อ ค.ศ. ๑๖๘๘ (พ.ศ. ๒๒๓๑)
โดยได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหลักการขึ้นไว้ว่า บุคคลใดๆ จะต้องมีออกเงิน
หรือให้เสียภาษีอากร เว้นไว้แต่โดยพระราชบัญญัติ หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ
ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินหรือเก็บภาษีอากรใดๆ ไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้รัความยินยอมเห็นชอบ
ของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อรัฐสภาได้เข้ามดงเงินไว้แล้วเช่นนั้น อำนาจในการคลังก็ตกอยู่ที่
รัฐสภา เพราะถ้ารัฐบาลจะทำการอันใดที่รัฐสภาไม่เห็นพ้องด้วย รัฐบาลก็จะเก็บเงินมา
ใช้จ่ายเพื่อการนั้นไม่ได้ เนื่องจากหลักการที่ได้กำหนดไว้เช่นนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้องเสนอให้
ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงิน รัฐสภาจึงได้เป็นผู้ควบคุมทั้งรายได้และรายจ่าย
ของแผ่นดิน

การควบคุมรายไ้รายจ่ายโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ควบคุมเช่นนั้น ได้เกิดขึ้นก่อนใน
ประเทศอังกฤษ แล้วประเทศอื่น ๆ ก็ได้เอาอย่างไป ในรัฐธรรมนูญของเราได้นำเอาหลักนี้
มาใช้ ก็จึงเห็นได้ในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๑ ซึ่งมีความว่าบุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือ
ราชการโดยทางเสียภาษี ภายในเงื่อนไขและโดยอากรที่กฎหมายบัญญัติ และงบประมาณ
แผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

๕๙. เมื่อฝ่ายบริหารต้องทำงบประมาณเสนอฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออนุมัติ ก็ควรต้อง
เสนอโดยวิธีที่จะเป็นการสะดวกที่สุดแก่การพิจารณา

เงินรายได้และเงินรายจ่ายโดยมากที่ตั้งในงบประมาณย่อมเกี่ยวเนื่องกันไม่มากนักขอ
เงินรายได้ที่จะเกี่ยวมาได้นั้นต้องมีรายจ่ายในการเก็บ เช่นการเก็บภาษีอากรต้องมีรายจ่าย
เป็นเงินเดือนและค่าใช้สอย อนึ่ง เงินรายจ่ายบางประเภทก็อาจทำให้เกิดรายได้บ้าง เช่น
การทำเครื่องอาวอุยทุภณัฑ์ซึ่งโดยปกติมีรายจ่ายมาก ก็อาจมีรายได้เป็นค่าขายพัสดุที่
ไม่ต้องการใช้ในราชการทหาร เมื่อเงินรายได้และรายจ่ายมีการเกี่ยวเนื่องกันเช่นนั้น การ
แสดงตัวเลขรายไ้รายจ่ายในงบประมาณจึงอาจแสดงได้เป็นสองวิธี

วิธีที่ ๑ คือ เอาเงินรายได้และรายจ่ายที่เกี่ยวเนื่องกันนั้น มาหักกลบลบกันเสียก่อน
แล้วจึงแสดงแต่จำนวนสุทธิ คือแสดงรายได้ที่หักรายจ่ายออกเสร็จแล้ว และแสดงรายจ่าย
ที่หักรายได้หักออกเสร็จแล้ว

วิธีที่ ๒ คือ แสดงเงินรายได้ทั้งสิ้น และแสดงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น ไม่เอาเงินรายได้
และรายจ่ายมาเกี่ยวพันกันเลย รายได้ที่แสดงต้องเป็นรายได้ที่ยังมิได้หักรายจ่าย และ
รายจ่ายที่แสดงก็ต้องเป็นรายจ่ายที่ยังมิได้หักรายได้ (ถ้ามีรายได้)

การปฏิบัติตามวิธีที่ ๑ เป็นการคัดกรองอำนาจของสถานิติบัญญัติลงไปมาก เพราะ
รายจ่ายบางประเภทจะไม่ปรากฏในงบประมาณ เช่นถ้าจะแสดงรายได้ภาษีอากรเป็นจำนวน
สุทธิ คือหักเงินรายจ่ายในการเก็บภาษีอากรแล้ว รายจ่ายของกรมเก็บภาษีอากรเช่นกรม
สรรพากรหรือกรมศุลกากรจะไม่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายเลย สถานจะแลไม่เห็นว่
กรมทั้งสองนั้นจ่ายเงินเป็นค่าอะไรเท่าไร อนึ่ง รายได้บางประเภทก็ไม่ปรากฏในงบ
ประมาณเหมือนกัน เช่นรายจ่ายในการทำเครื่องอาวอุยทุภณัฑ์ ถ้าแสดงโดยการหัก
รายได้จากการขายพัสดุบางอย่างออกเสียก่อน ในงบประมาณจะมีแต่เงินรายจ่ายจำนวนสุทธิ
และรายได้จากการขายพัสดุจะไม่ปรากฏเลย

เมื่อรายจ่ายหรือรายได้บางประเภทไม่ปรากฏในงบประมาณ สถานิติบัญญัติจะไม่
ทราบว่ารายจ่ายรายได้ทั้งสิ้นมีจำนวนแท้จริงเท่าไร และอีกประการหนึ่งเมื่อรัฐบาลไม่ต้อง
แสดงรายจ่ายบางประเภท ก็อาจไม่พยายามประหยัดรายจ่ายประเภทเหล่านั้น ทั้งยังอาจ
จ่ายเงินเพื่อกิจการอื่น ๆ โดยแอบแฝงเข้าไว้ในประเภทเหล่านั้นได้ด้วย

เพราะเหตุที่กล่าวมานี้ การทำงานงบประมาณในประเทศต่าง ๆ ทั่วไปจึงใช้วิธีที่ ๒
เป็นหลัก คือแสดงรายจ่ายและรายได้ทั้งสิ้นในงบประมาณ แต่หลักที่กล่าวไว้ในบาง

ประเทศก็มีช้อยกเว้นบ้างเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่นการรถไฟของรัฐบาลอินเดียนที่ได้อธิบายมาแล้วเป็นต้น

๖๐. หลักทั่วไปประการที่ ๒ ที่ว่าเงินรายจ่ายแต่ละประเภทที่คงไว้ในงบประมาณต้องเป็นจำนวนสูงสุดที่จะพึงจ่ายได้นั้น เป็นเรื่องที่เขาใจได้ง่าย ถ้าฝ่ายบริหารจ่ายเงินได้เกินกว่าที่กำหนดในงบประมาณ คือจ่ายเท่าไร ๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ การทำงานงบประมาณก็เป็นอันไร้ประโยชน์ และสถานการณ์บัญญัติจะไม่มีทางควบคุมการจ่ายเงินของราษฎร

๖๑. หลักทั่วไปประการที่ ๓ ที่ว่างบประมาณควรมีเพียงงบประมาณเดียว มีข้อควรสังเกตต่อไปนี้ ได้กล่าวมาแล้วข้างบนนี้ว่า การทำงานงบประมาณควรแสดงรายจ่ายและรายได้ทั้งสิ้น เป็นรายจ่ายทางหนึ่งและรายได้ก็อีกทางหนึ่ง และเอามาหักกลบลบกันเสียก่อน แต่แม้จะแสดงตัวเลขรายจ่ายและรายรับทั้งสิ้นก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้นั้นยังอาจรัดเข้าไว้ในงบประมาณเดียวกันได้ หรือเป็นหลายงบแต่ละงบต่างหากจากกันก็ได้

การทำงานงบประมาณเป็นขบเดียว คือเอาเงินรายจ่ายทุกประเภทมารวมกันเป็นยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้นแต่ขบเดียว และเอาเงินรายได้ทุกประเภทมารวมกันเป็นยอดเงินรายรับทั้งสิ้นแต่ขบเดียว

ส่วนการทำงานงบประมาณกว้างขบเดียว คือเอาเงินรายจ่ายบางประเภทมารวมเป็นยอดหนึ่ง และเอาเงินรายจ่ายอีกบางประเภทมารวมเป็นอีกยอดหนึ่ง จะมียอดเงินรายจ่ายสักกี่ยอดก็สุดแล้วแต่จะเห็นควร ส่วนเงินรายได้ก็ปฏิบัติเช่นเดียวกัน งบประมาณจึงจะมีมากกว่าขบเดียว และแต่ละขบจะมีรายจ่ายบางประเภทและรายได้บางประเภท

ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปจึงมีว่า การมีงบประมาณเป็นหลายขบนั้น มีเหตุผลสมควรและไม่สมควรอย่างไรบ้าง ในประเทศฝรั่งเศสในสมัยหนึ่งเคยมีงบประมาณถึง ๕ งบ และมีการจ่ายเงินนอกงบประมาณอีก ฉะนั้นในการพิจารณาปัญหาจึงควรเอาประเทศฝรั่งเศสมาเป็นตัวอย่างเพื่อเข้าใจได้ถนัด

๖๒. งบประมาณฝรั่งเศสขบที่ ๑ เป็นงบประมาณธรรมดา (budget ordinaire) แสดงรายจ่ายในกิจการต่าง ๆ อันเป็นธรรมดาที่รัฐพึงปฏิบัติเป็นการประจำ และแสดงรายได้จากทางต่าง ๆ ที่เป็นธรรมดาและเป็นการประจำ เช่นภาษีอากร

งบประมาณขบที่ ๒ เป็นงบประมาณพิเศษ (budget extraordinaire) กล่าวคือรัฐยอมมีรายจ่ายบางอย่างที่เป็นรายจ่ายพิเศษและเป็นการชั่วคราว เช่นรายจ่ายในการก่อสร้าง

สร้างรถไฟ ซึ่งเป็นเงินมากมายและต้องจ่ายจากเงินกู้ เมื่อรายจ่ายนี้เป็นรายจ่ายพิเศษชั่วคราว และมีได้จ่ายจากเงินรายได้ที่ได้เป็นประจำธรรมดา ก็ไม่ควรเอารายจ่ายและรายได้ที่กล่าวนี้เข้าไปรวมไว้ด้วยกันกับรายจ่ายและรายได้ในงบที่ ๑ ซึ่งเป็นงบแสดงรายจ่ายและรายได้ที่เป็นประจำธรรมดาทั้ง งบประมาณพิเศษเกิดขึ้นจากความคิดที่กล่าวนี้

งบประมาณขยที่ ๓ เรียกว่า งบประมาณรายจ่ายที่พึงได้เงินคืน (budget des dépenses recouvrables) เหตุผลที่ควรมีขยนี้ก็คือ เมื่อมหาสงครามครั้งก่อนเสร็จลงแล้วเยอรมันผู้เป็นฝ่ายแพ้ต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝรั่งเศส ฝ่ายฝรั่งเศสผู้เป็นฝ่ายชนะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบ้านเมืองที่หักพัง และคาดว่าจะจ่ายจากเงินค่าเสียหายซึ่งเยอรมันต้องใช้ให้เป็นรายปี รายจ่ายในการก่อสร้างจึงเป็นรายจ่ายที่จะไ้รยเงินกลับคืน จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากรายจ่ายในงบประมาณธรรมดา จะเอาเข้าไปรวมไว้ด้วยกันก็ไม่ควร งบประมาณรายจ่ายที่พึงได้เงินคืนก็เกิดจากความคิดที่กล่าวนี้

งบประมาณขยที่ ๔ เรียกว่างบประมาณภาคผนวก (budget annexe) ใ้กล่าวมาแล้วหลายครั้งว่า ในสมัยรัฐย่อมประกอบกิจการหลายอย่างซึ่งแต่ก่อนไม่เคยถือกันว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เช่นการจัดการไปรษณีย์ โทรเลข การขนส่งทางรถไฟ การทำโรงพิมพ์ เป็นต้น กิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นการค้า จึงควรแยกรายจ่ายรายได้ออกจากงบประมาณธรรมดา เพื่อให้เห็นได้ชัดว่าการประกอบการค้าได้ผลอย่างไร ความคิดเช่นนี้เป็นเหตุให้เกิดงบประมาณภาคผนวก

งบประมาณขยที่ ๕ เรียกว่างบประมาณรายจ่ายจากทางใต้พิเศษ (budget des dépenses sur ressources spéciales) กล่าวคือเจ้าพนักงานของรัฐบาลมีหน้าที่เก็บเงินรายได้บางอย่างเพื่อเทศบาล เงินที่เก็บได้ไม่ตกเป็นของรัฐเลย ส่วนรายจ่ายในการเก็บเงินก็จ่ายจากเงินของเทศบาลที่ไ้รับรายได้นั้น เมื่อรายได้มิใช่เงินของรัฐ และรายจ่ายรัฐก็มีไ้จ่ายเงินจ่าย จึงไม่ควรนำเข้ามารวมไว้ ในงบประมาณธรรมดา

อนึ่ง นอกจากงบประมาณ ๕ ขยที่กล่าวแล้ว ยังมีรายจ่ายในกิจการพิเศษของคลัง (services spéciaux du Trésor) ซึ่งกันไว้นอกงบประมาณที่เกี่ยว คือมีรายได้รายจ่ายบางประเภทซึ่งดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นรายได้รายจ่ายของรัฐ แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เช่นรัฐบาลให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกู้ยืมเงิน เป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งคราวเมื่อจำเป็น ในการนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินออกไปจริง ๆ แต่เงินที่จ่ายนั้นหาใช่เป็นรายจ่ายแท้จริงไม่

เพราะการให้กู้เงินไม่ควรนับเป็นการจ่าย และเมื่อลูกหนี้ชำระเงินคืน เงินที่รัฐบาลได้รับมากก็จะเรียกไม่ได้จนกว่าเป็นรายได้ เพราะเป็นเงินของรัฐบาลเองที่ได้รับกลับคืนมา โทษเหตุว่าเงินที่จ่ายนั้นเป็นเงินให้กู้ยืม และเงินที่รับเป็นเงินที่ลูกหนี้ใช้คืนให้ จึงไม่ควรนำมารวมไว้ในงบประมาณธรรมดา

๖๓. แต่การมีงบประมาณหลายขบนั้น แม้มีเหตุผลดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีทางเลือกหลายประการ คือ

(๑) เมื่อมีงบประมาณหลายขบ ก็ยากที่จะทราบความจริงในเรื่องการคลัง เมื่อใครจะทราบว่ารายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐมีเท่าใด และรายได้รวมทุก ๆ ทางมีเท่าใด ก็จะต้องเก็บตัวเลขในขบต่าง ๆ ทงขบมารวมกันเข้า แต่การรวมตัวเลขนั้นมีค่าใช้จ่าย เพราะงบประมาณขบหนึ่งอาจเกี่ยวพันอยู่กับขบหนึ่ง เช่นงบประมาณอื่น ๆ นอกจากงบประมาณธรรมดา อาจมีรายได้เป็นเงินนอกเหนือที่จ่ายจากงบประมาณธรรมดา เงินนอกเหนือนั้นจะต้องตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายธรรมดาเป็นรายจ่ายประเภทเงินนอกเหนือ แล้วไปตั้งเป็นรายได้ ในงบประมาณพิเศษเป็นรายได้ประเภทเงินนอกเหนือ และยังคงตั้งเป็นรายจ่าย ในงบประมาณพิเศษนั้นด้วย ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายพิเศษนั้น ถ้ามีรายได้เหลือจ่ายเงินที่เหลือก็อาจนำไปตั้งเป็นรายได้ในงบประมาณธรรมดา แล้วก็ไปรวมอยู่เป็นรายจ่ายในงบประมาณธรรมดาด้วย เมื่อความยุ่งยากมีอยู่ดังตัวอย่างที่กล่าวมานี้ บุคคลธรรมดาที่ไม่มีความรู้พิเศษก็อาจทราบไม่ได้ว่า รายได้รายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐมีเป็นจำนวนเท่าไร

(๒) การมีงบประมาณหลายขบยอมเป็นทางให้ผู้ทำงบประมาณยึดความจริงได้ เช่นรายจ่ายบางประเภทซึ่งเป็นรายจ่ายประจำธรรมดา อาจแฝงเข้าไปอยู่ในงบประมาณพิเศษได้ และเมื่อเขาจ่ายประจำธรรมดาไปแฝงไว้ในงบประมาณพิเศษเสียแล้ว งบประมาณธรรมดาซึ่งความจริงไม่เป็นคลุยกภาพ ก็จะเห็นเป็นประหนึ่งว่าเป็นคลุยกภาพแท้ ๆ อีกประการหนึ่งเงินรายจ่ายบางรายที่ไม่น่าจะได้รับการกลับคืนมา ก็อาจถือเป็นรายจ่ายในกิจการพิเศษนอกงบประมาณ ถ้าฝ่ายบริหารยึดความจริงตามวิธีที่ยกตัวอย่างมานี้ ก็ยากที่สถานการณ์บัญญัติจะรู้เท่าทัน การควบคุมการคลังจะไม่เป็นการควบคุมจริงจัง

(๓) เมื่อใช้วิธีมีงบประมาณพิเศษเป็นการประจำเสียแล้ว ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะเคยตัว และถือเสียว่ารายได้จากการกู้เงินก็ไม่ต่างไปจากรายได้ภาษี

อากร แล้วก็จ่ายเงินกู้พร้าเพร้อเกินไป อันอาจเป็นทางให้เกิดความเสียหายได้ ทั้งได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ว่าด้วยการจ่ายเงินกู้

ทางเสียหาย ๓ ประการทั้งได้กล่าวมาแล้ว มีใจเป็นแต่ความเห็นอย่างอังกฤษซึ่งมีงบประมาณขยเคียว แม้อาจารย์ชาวฝรั่งเศสก็มีที่เห็นเช่นนั้นเหมือนกัน

๖๔. หลักประการที่ ๔ และที่ ๕ ที่ว่าการจำแนกประเภทรายได้และรายจ่ายในงบประมาณควรจำแนกโดยมีระเบียบ และการประมาณเงินควรประมาณให้แน่นอนที่สุดที่จะพึงทำได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องอธิบายมาก ความมุ่งหมายของหลักทั้งสองนั้นเห็นได้ชัดอยู่แล้ว เพื่อให้สถานะกิจบัญญัติตรวจพิจารณาได้สะดวกและได้ทราบความจริง อีกประการหนึ่งถ้าประมาณเงินคลาดเคลื่อนไปมาก ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นได้ คือถ้าประมาณเงินรายได้สูงหรือเงินรายจ่ายต่ำเกินไปมาก เงินที่เก็บได้จริงอาจจะไม่พอแก่การใช้จ่าย และในทางตรงกันข้ามถ้าประมาณเงินรายได้ต่ำหรือรายจ่ายสูงมากเกินไป ก็อาจจะมีรายได้เหลือจ่ายมากมาย คือเก็บเงินจากราษฎรเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องเก็บ

๖๕. เรื่องการทำงานงบประมาณเป็นขยเคียวหรือมากกว่าขยเคียวนั้นจะต้องกล่าวเพิ่มเติมอีกข้างว่า คำว่าขยประมาณพิเศษ ในเมืองหนึ่งอาจใช้โดยมีความหมายอย่างหนึ่ง และในเมืองอื่นอาจใช้โดยมีความหมายอย่างอื่นก็ได้ เช่นงบประมาณรายจ่ายพิเศษของเยอรมันหลังจากมหาสงครามครั้งก่อน มิได้มีความหมายอย่างเดียวกันกับของฝรั่งเศสที่กล่าวข้างบนนี้ เพราะงบประมาณรายจ่ายพิเศษของเยอรมันในสมัยนั้น มีรายจ่ายในการทดแทนค่าเสียหายให้แก่ประเทศสัมพันธมิตร

งบประมาณของประเทศไทยข้างนี้ที่เคยทำเป็นงบประมาณธรรมดาขยเคียว และข้างนี้ก็ได้ทำเป็นสองขย เรียกว่างบประมาณประจำและงบประมาณพิเศษ งบประมาณพิเศษแต่เดิมเคยมีแต่รายจ่ายลงทุนโดยมีผลทดแทนเป็นการถาวร เช่นการก่อสร้างรถไฟและชลประทาน แต่ในปีหลัง ๆ นี้มีรายจ่ายอย่างอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปเมื่อถึงเวลาตรวจวิเคราะห์ขยประมาณรายจ่าย ในที่นี้ควรสังเกตไว้เพียงว่า แม้ประเทศมีงบประมาณสองขย การที่จะทราบว่ารัฐบาลมีรายจ่ายทั้งสิ้นเท่าไรนั้นหาเป็นการยากลำบากไม่ เพราะเหตุว่าขยประมาณทั้งสองขยนั้นไม่พัวพันกันเลย เช่นมิได้ตั้งเงินรายจ่ายในงบประมาณธรรมดาเป็นเงินอุดหนุน แล้วยกเอาเงินไปตั้งในงบประมาณพิเศษเป็นรายได้ แล้วเอาเงิน

นั้นรวมไว้ในรายจ่ายในงบประมาณพิเศษอีก ครั้นเมื่อใครจะทราบรายจ่ายทั้งสิ้นว่ามีเท่าไร ก็เอายอดเงินในงบประมาณทั้งสองขบมารวมเข้าด้วยกันเท่านั้น

๖๖. ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า ลักษณะประการหนึ่งแห่งงบประมาณก็คือต้องมี การคาดล่วงหน้า ซึ่งทุกประเทศในขณะนี้ถือเอาเวลา ๑ ปี (คือ ๑๒ เดือน) เป็นเกณฑ์ เวลา ๑ ปีย่อมเป็นระยะเวลาตามธรรมชาติ และเป็นระยะเวลาที่เคยชินกันในการนับเวลา แต่การที่กำหนดให้งบประมาณมีอายุเพียง ๑ ปีนั้น มิใช่เป็นเพราะเหตุกันอย่างเดียว หาก เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแก่เหตุการณ์ด้วย กล่าวคือ ถ้ากำหนดอายุแห่งงบประมาณไว้เป็น เวลานานเท่าใดปี รัฐบาลก็จะมีอำนาจดำเนินการไปได้นานตลอดเวลาเท่านั้น โดยไม่ต้อง ขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาอีก การควบคุมของรัฐสภาก็จะเห็นห่างไป บิสมาร์ค (Bismarck) ได้เคยพยายามจะกำหนดอายุงบประมาณของจักรวรรดิเยอรมันเป็น ๒ ปี ก็เพื่อรัฐบาลเยอรมันจะได้ถูกรัฐสภาควบคุมน้อยลง แต่ในทางตรงข้าม ถ้ากำหนดอายุ แห่งงบประมาณให้สั้นน้อยกว่า ๑ ปี การทำงานงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณจะเปลือง เวลาของรัฐบาลและของรัฐสภามาก ผลที่ได้คงไม่คุ้มกับเวลาที่จะต้องหมดเปลืองไป งบประมาณของประเทศต่าง ๆ ในเวลานี้จึงมีอายุ ๑ ปีเพราะเหตุที่กล่าวมานี้ด้วย

แต่ซึ่งงบประมาณนี้จะให้เริ่มต้นในเดือนใดก็ได้ สุดแล้วแต่จะเป็นการสะดวกแก่ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่จำเป็นจะต้องตรงกับปฏิทิน ในประเทศอังกฤษมี สำหรับงบประมาณ ซึ่งเขาเรียกว่าปีการคลัง (financial year) เริ่มต้นในวันที่ ๑ เมษายน และสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ มีนาคม ในสหรัฐอเมริกาเริ่มแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม และสิ้นสุด ลงในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ในประเทศไทยแต่ก่อนนี้งบประมาณตรงกับปฏิทินคือ ๑ เมษายน ถึง ๓๑ มีนาคม ครั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้เปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ ได้เริ่มแต่วันที่ ๑ ตุลาคมและสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายน แต่เมื่อได้เปลี่ยนปีปฏิทินใหม่แล้ว ปีงบประมาณ ก็ได้เปลี่ยนเป็นปีตรงกับปฏิทินใหม่ ตัวอย่างที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงว่า ปีงบประมาณคือ ๑๒ เดือน และจะนับเดือนใดเป็นหนึ่งก็ได้

๖๗. เรื่องเงินรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับปีงบประมาณนั้น มีข้อที่ควรต้องทราบด้วยคือ หลักทั่วไปแห่งการคลังที่มีเป็นสำคัญอีกประการหนึ่งว่า เงินรายจ่ายที่ได้รับอนุญาตไว้ใน งบประมาณปีใดปีหนึ่ง ถ้าหากจ่ายไปจริงไม่หมดหรือไม่ได้จ่ายเลยในชั้นนี้ จะจ่ายในปี รุ่งขึ้นหาได้ไม่ เช่นเงินเดือนที่คงไว้ในงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๘๕ ถ้าจ่ายไม่ทันในปีนี้จะจ่าย

ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่ได้ หรือเงินค่าก่อสร้างที่กำหนดไว้ในงบประมาณหนึ่งแต่จ่ายในขั้น
ไม่หมด เพราะการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ จะจ่ายเงินที่เหลือนั้นในขั้นนั้นก็ไม่ได้เช่นกัน
เงินที่จะต้องจ่ายในขั้นนั้นจะต้องตั้งในงบประมาณนั้น และขออนุมัติจากสภานิติบัญญัติ
อีก.

หลักทั่วไปที่กล่าวนี้มีไว้เพื่อให้สภานิติบัญญัติควบคุมรายจ่าย ถ้ายอมให้รัฐบาล
เอาเงินเหลือจ่ายในปีหนึ่งไปจ่ายในปีต่อไปได้ การอนุมัติงบประมาณประจำปีก็ไร้ประโยชน์
เพราะรัฐบาลจะจ่ายเงินได้เกินกว่าที่กำหนดในงบประมาณ คือนอกจากเงินที่ได้รัยอนุมัติใน
งบประมาณประจำปีแล้ว ยังมีเงินเหลือจ่ายในปีก่อนมาจ่ายได้อีก และในที่สภานิติ
จะทราบไม่ได้ว่า ในปีใดจะต้องจ่ายเงินเท่าใดและงบประมาณรายจ่ายจะปรากฏภาพ
หรือไม่

๖๘. เมื่อเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายในปีหนึ่ง จ่ายไม่ทันหรือไม่หมด
จะจ่ายในขั้นนั้นมิได้ ปัญหาที่มีต่อไปว่าถ้าเงินที่กำหนดไว้นั้นไม่พอจ่าย รัฐบาลจะทำ
อย่างไร การทำงานงบประมาณเป็นการคาดล่วงหน้า มนุษย์ธรรมดาย่อมไม่สามารถจะคาด
ล่วงหน้าได้ถูกต้องเสมอไป อีกประการหนึ่งเหตุการณ์ที่มีได้คาดหมายไว้โดยที่อาจเกิดขึ้นได้
เช่นในเวลาปกติไม่มีประเทศใดกำหนดเงินไว้ในงบประมาณเพื่อทำสงคราม ครั้นเมื่อ
สงครามเกิดขึ้น ก็ย่อมไม่มีเงินในงบประมาณที่จะจ่ายได้

เมื่อเงินในงบประมาณไม่พอจ่าย หรือไม่มีเงินในงบประมาณที่จะจ่ายได้เลย รัฐบาล
มีทางจะปฏิบัติได้ ๒ ทาง

ทางที่ ๑ ซึ่งเป็นทางง่ายก็คือ ระเบียบการจ่ายเงินไว้ก่อนจนกว่าจะสิ้นปี และคงเงิน
ไว้จ่ายในงบประมาณปีหน้า แต่รายจ่ายบางอย่างจะระงับไว้ก็จะเกิดเสียหาย เช่นรายจ่าย
ค่าเครื่องเขียนและแบบพิมพ์ถ้าระงับเสียก็อาจจะไม่ได้ทำงานกัน หรือรายจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง
นักโทษ ถ้าระงับเสียชาวบางขวางก็จะพากันออกตาย และรายจ่ายบางอย่างเช่นรายจ่ายใน
การทำสงคราม ถ้าเราขอระงับแก่ศัตรูทำให้ระเบียบการศึกไว้ก่อน จนกว่าเราจะมีเงิน
งบประมาณ ก็เกรงว่าฝ่ายศัตรูคงจะไม่ยอม

ทางที่อาจปฏิบัติให้เป็นทางที่ ๒ คือขออนุมัติเงินรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากสภานิติบัญญัติ
การขออนุมัติก็มีวิธีการต่าง ๆ แต่จะระงับไม่กล่าวในที่นี้เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะ
ปกครองการคลัง.

บทที่ ๗

งบประมาณรายจ่าย

๖๕. ในบทนี้จะได้อธิบายเรื่องงบประมาณรายจ่ายของอังกฤษเสียก่อน แล้วจึงจะอธิบายพระราชบัญญัติงบประมาณของไทยเราเอง ที่จะเริ่มด้วยพระราชบัญญัติอังกฤษก็เพราะเหตุว่า การที่ให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมรายจ่ายของรัฐ ได้เกิดขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษถึงได้กล่าวมาครั้งหนึ่งแล้ว

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของอังกฤษเป็นกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงิน และเรียกว่า "Appropriation Act" มีคำปรารภของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) กรายมั่งคมทูลพระมหากษัตริย์ ว่าสภาได้ลงมติให้ทูลเกล้าฯ ถวายเงินตั้งปรากฏต่อไปในพระราชบัญญัติ คำกรายมั่งคมทูลนั้นเป็นแบบที่ใช้ในกฎหมายอนุญาตจ่ายเงินทุก ๆ ฅมปี เพื่อรักษาหลักการที่ได้อธิบายไว้ครั้งหนึ่งแล้วว่า พระมหากษัตริย์จะทรงเก็บเงินจากราษฎรมาจ่ายไม่ได้ เว้นไว้แต่โดยความยินยอมเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

ต่อไปนี้จะได้อาศัยพระราชบัญญัติอนุญาตจ่ายเงิน ค.ศ. ๑๕๓๗ สำหรับปีการคลังที่เริ่มแต่เมษายน ค.ศ. ๑๕๓๗ ถึงมีนาคม ค.ศ. ๑๕๓๘ เป็นตัวอย่างในการอธิบาย

มาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้มีความว่า กระทรวงการคลัง (Treasury) อาจจ่ายเงินเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสำหรับราชการในปีที่สิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๕๓๘ เป็นจำนวน ๕๑๐,๕๓๐,๑๕๕ ปอนด์

ขอให้สังเกตว่าความในมาตรานี้ก็ยังย่ออีกว่า พระมหากษัตริย์ทรงจ่ายเงินได้แต่โดยความยินยอมเห็นชอบของสภาฯ อนึ่งข้าพเจ้าได้อธิบายมาแล้วว่างบประมาณมีลักษณะ ๓ ประการ คือการคาดล่วงหน้า การอนุมัติ และการจำกัดเวลา พระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดลักษณะเหล่านี้โดยบริบูรณ์ คือคาดล่วงหน้าว่าจะต้องจ่ายเงินทั้งสิ้นเท่านั้น ๆ ปอนด์ สภาฯ อนุมัติให้คลังจ่ายทูลเกล้าฯ ถวาย และจำกัดเวลาไว้ ๑ ปี

มาตรา ๒ มี ๕ อนุมาตราดังต่อไปนี้

อนุมาตรา ๑ มีความว่า กระทรวงการคลังอาจกู้เงินจากบุคคลใด ๆ ก็ได้ โดยออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) หรือโดยวิธีอื่น อนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank

of England) และธนาคารแห่งประเทศไอร์แลนด์ (Bank of Ireland) อาจให้กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวน ๕๐๐,๕๓๐,๑๕๕ ปอนด์ ที่สภาผู้แทนราษฎร ๑ ถวาย การที่ธนาคารจะกู้เงินนั้นให้อาศัยความเชื่อถือในเงินสกุลเงินปอนด์ ๑ ถวายนั้น เป็นประกัน

ข้อที่ควรสังเกตกันมีว่า การที่สภา ๑ อนุญาตไว้ล่วงหน้าว่าให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้นั้น ก็เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่ดีแล้วว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในเค่อนหนึ่งๆ อาจมีจำนวนห่างไกลกันมาก บางเค่อนรัฐบาลเก็บเงินได้ไม่พอจ่าย จึงจำเป็นต้องกู้เงินมาจ่ายไปก่อน แล้ววิธีใช้หนี้เงินกูเมื่อถึงเค่อนที่มีรายได้เหลือจ่าย คงได้เคยอธิบายมา ครังหนึ่งแล้ว ที่เงินคลังมีลักษณะอย่างไรจะอธิบายเมื่อถึงเวลาบรรยายเรื่องหนี้สาธารณะ ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษนั้นเป็นชื่อของธนาคารกลาง (Central Bank) ในประเทศอังกฤษ ธนาคารแห่งประเทศไอร์แลนด์ก็เป็นชื่อของธนาคารกลางในประเทศไอร์แลนด์

อนมามาตราข้อ ๑ ไปอีก ๔ อนมามาตรา มีข้อความว่าด้วยเงื่อนไขแห่งการกู้เงินที่ได้ อนุญาตให้กู้ตามอนมามาตรา ๑ และเงื่อนไขที่เป็นสำคัญมีว่า เงินที่กู้มาในระยะเวลา ๓ เดือน ได้ ต้องชำระคืนภายในเวลา ๓ เดือนต่อจากนั้นไป

๑๐. มาตรา ๓ มีความว่า บรรดาเงินที่อนุญาตให้จ่ายตามความในพระราชบัญญัตินี้ ต้องจ่ายเพื่อความประสงค์ที่กำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ บัญชีนั้นให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นบัญชีแสดงรายการเงินที่อนุญาตให้จ่าย ในปีการคลังที่จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๓๘ บัญชีนั้นแบ่งเป็นหมวดๆ ดังต่อไปนี้คือ กองทัพเรือ กองทัพบก กองทัพอากาศ ราชการพลเรือน (ซึ่งแบ่งออกเป็นหมวดๆ รวม ๕ หมวด) และกรมเก็บภาษีอากร จึงรวมทั้งสิ้นเป็น ๑๓ หมวด

รายจ่ายแต่ละหมวดยังจำแนกออกไปอีกเป็นหลายรายการ รายการเหล่านี้เรียกว่า วัค (vote) ที่เรียกว่าวัคก็เพราะเหตุว่าในการพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงคะแนนเสียง (vote) เป็นรายการๆ ไป ตัวอย่างเช่นเงินที่อนุญาตให้จ่ายในราชการทหารอากาศและการบินนั้น จำแนกออกเป็น ๑๑ วัคดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือนทหารอากาศทุกชั้น
- (๒) ค่าที่พัก พัสดุ และพาหนะ

(๓) ค่ายทอภณัต์

(๔) ค่าก่อสร้างและซ่อมแซมโรงเรือน ทำสนามบิน รวมทั้งเงินเดือน ค่าจ้าง พนักงานและพลเรือนประจำสนามบิน

(๕) ค่าแพทย์และยา

(๖) ค่าฝึกหัดทางเทคนิคและการศึกษา

(๗) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองหนุน

(๘) ค่าการบินพลเรือน

(๙) ค่าใช้จ่ายในการอุปถัมภ์

(๑๐) ภัทรวรงการอากาศ

(๑๑) เบี้ยเลี้ยงกองหนุนและบำนาญ

ทั้งนี้เป็นตัวอย่างแห่งการจำแนกรายจ่ายหมวดหนึ่ง ๆ ออกเป็นรายการหรือไว้

หนึ่ง โดยที่สภา ฯ ได้ลงคะแนนเสียงเป็นรายการ ๆ ไป รัฐบาลจึงจะจ่ายเงินตาม รายการใด เกินจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับรายการนั้นมิได้

๗๑. มาตรา ๔ มีบทยกเว้นจากหลักทั่วไปที่ว่า จะจ่ายเงินรายการใดรายการหนึ่ง เกินจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับรายการนั้นมิได้ ข้อยกเว้นนี้ใช้ได้เฉพาะแก่รายการในหมวด กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และมีความว่าถ้ารายจ่ายในรายการใดขาดแคลน แต่เงินในรายการอื่นมีเหลือจ่าย ก็ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งโอนเงินในรายการที่ เหลือจ่ายมาเพิ่มเติมในรายการที่ขาดแคลน หรือถ้าต้องจ่ายเงินเพื่อการใด ๆ ที่จัดเข้าใน รายการใดมิได้ กระทรวงการคลังก็มีอำนาจโอนเงินในรายการที่เหลือจ่ายมาจ่ายเพื่อการ นั้นได้ แต่การโอนเงินเช่นที่กล่าวนี้มีเงื่อนไขว่า ให้โอนได้ก็ต่อเมื่อจะร้องไว้ไม่จ่ายเงิน ไม่ได้เพราะจะเสียหายแก่ราชการ อนึ่ง การโอนเงินไปจ่ายเช่นที่กล่าวนี้ จะต้องทำบัญชี แสดงจำนวนเงินที่โอนและเหตุผลที่ต้องโอนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติ

พระราชบัญญัติโอนการจ่ายเงิน ค.ศ. ๑๙๓๗ นี้ยังมีอีกสามมาตรา มาตรา ๕ และ ๖ ไม่เกี่ยวกับหลักที่เป็นสำคัญอย่างไร จึงจะไม่นำมาอธิบาย ส่วนมาตรา ๗ เป็น มาตราที่ให้ชื่อพระราชบัญญัติ

๗๒. พระราชบัญญัติโอนการจ่ายเงินของอังกฤษที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายสั้น ๆ มีบทบัญญัติเพียง ๗ มาตรา แต่บัญญัติท้ายพระราชบัญญัติสั้นนัยยาว

แบ่งออกเป็น ๑๓ หมวด แต่ละหมวดจำแนกเป็นรายการ ๆ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๖๑ รายการ (หรือไว้ด)

การทำงานประมาณรายจ่ายได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นการคาดล่วงหน้า และมนุษย์อาจคาดผิดได้มาก รายจ่ายบางรายการก็อาจขาดแคลนไม่พอจ่ายและบางรายการเหลือจ่าย การโอนเงินในรายการที่เหลือมาเพิ่มในรายการที่ขาด จะทำได้แต่เฉพาะในบางกรณีจึงได้กล่าวไว้ข้างบนนี้

ปัญหาหนึ่งที่มีว่าในกรณีที่โอนเงินมาเพิ่มไม่ได้หรือไม่มีเงินที่จะโอนมาเพิ่มได้ รัฐบาลจะปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้เงินมาจ่าย หรือถ้าจำเป็นจะต้องจ่ายเงินเพื่อกิจการที่มีได้กำหนดไว้ในรายการใด ๆ และจะโอนเงินในรายการที่เหลือจ่ายมาจ่ายมิได้ หรือโอนได้แต่หากไม่มีเงินพอจะโอน รัฐบาลปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้เงินมาจ่าย

ทางปฏิบัติตามปกติก็คือการทำงานประมาณรายจ่ายชนิดฉบับหนึ่งเรียกว่างบประมาณเพิ่มเติม (Supplementary Estimates) เสนอสภานิติบัญญัติของอนุมัติ แต่ในเวลาที่มีเหตุฉุกเฉิน จะมีทำงานประมาณเพิ่มเติมโดยละเอียด ก็อาจจะล่าช้าเสียเวลาไม่ทันราชการ เช่นเมื่อเกิดสงครามขึ้นรัฐบาลก็ต้องจ่ายเงินมากในขั้นทุ้นั้นทันที และอาจจะบอกโดยละเอียดไม่ได้ในทันทีว่าจะต้องการเงินรายการใดเท่าไร ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ลงมติอนุญาตให้จ่ายเงินได้ก้อนหนึ่ง โดยกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าให้จ่ายได้เพื่อประโยชน์แห่งการทำสงคราม การขออนุญาตจ่ายเงินโดยวิธีนี้เรียกว่า ขอมติให้เครดิต (vote of credit) เมื่อสภาได้ลงมติให้จ่ายเงินก้อนนั้นได้แล้ว รัฐบาลก็จ่ายได้เพื่อประโยชน์ที่สภา ๆ ใดอนุญาต การอนุญาตให้จ่ายเงินตามมติให้เครดิตนั้น สภา ๆ จะยืนยันภายหลังโดยวิธีออกพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

ทั้งนี้เป็นวิธีการของอังกฤษ ส่วนวิธีการของไทยได้เคยอธิบายไว้แล้วในคำสอนประจำ พ.ศ. ๒๔๘๔

๑๓. พระราชบัญญัติงบประมาณของไทย มีทั้งงบประมาณรายจ่ายและรายได้รวมอยู่ด้วยกัน ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลเสนอเอกสารต่อไปนี้ คือ

บันทึกแสดงหลักการและเหตุผล ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และรายการละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณพุทธศักราช ๒๔๘๕
รัฐบาลได้เสนอหลักการว่า

“ งบประมาณประจำปีงบประมาณพุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นจำนวนเงินไม่เกิน
๒๑๕,๑๕๒,๖๒๐ บาท ประกอบด้วย

ก. รายจ่ายประจำปีไม่เกิน ๑๒๕,๘๕๗,๓๖๗ บาท จ่ายจากรายได้ประจำปี
๑๒๕,๘๕๘,๑๘๗ บาท

ข. รายจ่ายพิเศษไม่เกิน ๘๓,๓๓๕,๒๕๓ บาท จ่ายจากเงินคงคลังหรือเงินกู้”
หลักการที่เสนอมานี้แสดงให้เห็นถนัดว่า แม้มีพระราชบัญญัติงบประมาณแต่เพียง
ฉบับเดียว งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๕ นี้ทำเป็น ๒ งบ คือ งบประมาณประจำปีและ
งบประมาณพิเศษ

รายจ่ายที่เป็นการประจำปีให้จ่ายจากรายได้ที่ได้เป็นการประจำปี รายจ่ายประจำปีและ
รายได้ประจำปีนั้นว่าเป็นจำนวนพอดิบกัน เพราะรายจ่ายต่ำกว่ารายได้เพียง ๘๒๐ บาท
จึงเป็นอันว่างงบประมาณประจำปีเป็นคลยภาพ

รายจ่ายพิเศษ คือรายจ่ายที่ไม่ถือว่าเป็นการประจำธรรมดาทำให้จ่ายจากเงิน
คงคลังหรือเงินกู้ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลก็จะจ่ายจากเงินคงคลังเท่าที่จะสามารถทำได้
และคงจะกู้เงินแต่เฉพาะเท่าที่เงินคงคลังยังขาด

ข้อที่ควรสังเกตไว้ในที่นี้คืออยู่ที่คำว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณ
รายจ่ายพิเศษนั้น ได้แยกออกจากหากจากกันทีเดียวไม่มีตัวเลขพัวพันกันอยู่เช่นงบประมาณ
ฝรั่งเศษที่เคยยกเป็นตัวอย่างอธิบายมาแล้ว ตัวเลขรายจ่ายประจำปีกับตัวเลขรายจ่ายพิเศษ
เมื่อขวกเข้าด้วยกันแล้ว ก็เป็นยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้นที่ประมาณจะจ่ายใน พ.ศ. ๒๔๘๕

๑๔. ถ้าเข้ตู่พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็จะเป็นว่าเป็น
พระราชบัญญัติสั้น ๆ มีข้อความเพียง ๗ มาตรา คือ

มาตรา ๑ และมาตรา ๒ เป็นขบทบัญญัติตามแบบธรรมดาทั่วไป คือให้ชื่อพระราช
บัญญัติและกำหนดวันที่ให้ใช้พระราชบัญญัติ

มาตรา ๓ ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีธรรมดาที่กำหนดยอดเงินรายจ่ายประจำปี
เป็นจำนวน ๑๒๕,๘๕๗,๓๖๗ บาท ซึ่งให้จำแนกออก ๑๘ หมวด แยกทุกหมวดจำแนก
ออกเป็นรายการต่าง ๆ

การจำแนกหมวดหมู่เกณฑ์ ๒ ประการคือ หมวดต้น ๆ จำแนกตามลักษณะของรายจ่าย และต่อ ๆ ไปจำแนกเป็นรายการกระทรวงหรือสำนักงาน

รายจ่ายหมวดแรกเรียกว่า “เงินขพระมหากษัตริย์” คือเงินที่ผู้ดูแลถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในตำแหน่งพระมหากษัตริย์ การกำหนดรายจ่ายสำหรับตำแหน่งประมุขของประเทศ เป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปแม้ในประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ

รายจ่ายหมวด (๒) เรียกว่า “การกู้เงิน” ซึ่งหมายความว่า รายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินผ่อนส่งใช้คืนเงินกู้

รายจ่ายหมวดที่ (๓) เรียกว่า “เงินจ่ายตามข้อผูกพัน” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลมีข้อผูกพันต้องจ่าย รายการต่างๆ ในหมวดนี้บางที่จะเข้าใจได้ยาก จึงจะอธิบายโดยย่อต่อไปนี้

รายการ (ก) ที่เรียกว่า “เงินเจ้านคร” นั้น คือในสมัยก่อนเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่และเจ้าผู้ครองนครลำพูน เคยมีอำนาจเก็บเงินภาษีอากรในอาณาเขตของตน ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงจักระเบียบปกครองบ้านเมืองขึ้นใหม่ เจ้าผู้ครองนครทั้งสองหมคนอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรได้ จึงโปรดเกล้าฯ ให้จ่ายเงินเป็นรายปีเป็นการทดแทนผลประโยชน์ที่เจ้าทั้งสองนั้นเคยได้มาแต่ก่อน

รายการ (ข) “เงินส่วนแบ่งค่าตอไม้” ก็มีลักษณะเป็นเงินทดแทนเหมือนกัน ในสมัยก่อนนี้ป่าไม้ที่อยู่ในอาณาเขตของเจ้าผู้ครองนครใด ถือว่าเป็นป่าของเจ้าผู้ครองนครนั้น ผู้ใดตัดไม้ซีกลากออกจากป่า ผู้นั้นต้องเสียเงินให้ท่านเจ้าของป่า เงินที่ได้มาก็เอาไปแบ่งปันกันระหว่างวงศ์ญาติของท่านเจ้าของป่า ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงจักระเบียบปกครองบ้านเมืองขึ้นใหม่คงกล่าวมาแล้ว ป่าเหล่านั้นก็จัดให้เป็นของรัฐ รัฐบาลเก็บเงินค่าภาคหลวงจากผู้ตัดไม้ไปทำประโยชน์ เจ้าผู้ครองนครและวงศ์ญาติขาดผลประโยชน์ที่เคยได้รับมาแต่ก่อน จึงโปรดเกล้าฯ ให้จ่ายเงินรายปีทดแทนให้ผู้เคยได้ผลประโยชน์มาก่อนแล้ว

รายการ (ค) “เงินส่วนแบ่งอื่นๆ” เป็นเงินรายปีที่ทดแทนให้แก่พระยาเมืองทางขัณฑ์ได้ เพราะในสมัยก่อนพระยาเมืองเหล่านั้นเคยมีอำนาจเก็บเงินค่านาเกลือเป็นผลประโยชน์ของตน และเมื่อจักระเบียบการปกครองใหม่อำนาจนั้นได้หมดสิ้นไป

เงินที่กล่าวมานี้จ่ายให้เฉพาะแก่ผู้ต้องขาดผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้มาก่อน จึง
เป็นรายจ่ายที่ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับและจนหมดสิ้นไปในวันหนึ่ง

รายการ (ง) “เงินเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ” คือเบี้ยหวัดนายทหารกองหนุน และ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการทหารและพลเรือน

รายการ (จ) “เงินชดใช้สิ่งก่อสร้างให้แก่อินโดจีนฝรั่งเศส” คือเงินที่ต้องใช้
ให้แก่รัฐบาลอินโดจีน ตามอนุสัญญาสันติภาพที่ลงนามที่โคกเกี้ยวเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔
เงินที่รัฐบาลไทยจะต้องใช้ ให้แก่อินโดจีนตามอนุสัญญานั้น รวมทั้งสิ้นจำนวน ๖ ล้าน
เยี่ยงสตอร์ และตามความตกลงเกี่ยวกับการคลังระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอินโดจีน ซึ่ง
ลงนามที่ไซ่ง่อนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ รัฐบาลไทยจะต้องใช้เงินนี้ปีละ ๒ ครั้ง ครั้งละครึ่งล้าน
เยี่ยงสตอร์

รายจ่ายหมวดที่ (๔) และที่ (๕) คือเงินค่าก่อสร้างและซ่อมแซมสถานที่
ราชการ และเงินสำรองจ่าย ข้อนี้คงอยู่แล้วจึงไม่ต้องอธิบายอีก

รายจ่ายหมวดที่ (๖) และต่อ ๆ ไปเป็นรายจ่ายของกระทรวงหรือสำนักงานต่าง ๆ
ตั้งแต่สำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นต้นไป แต่ละหมวดจำแนกออกเป็นรายการ และกรมหนึ่ง ๆ
ยังจำแนกออกไปอีกเป็นเงินเดือน ค่าใช้สอย บางกรมก็มีการรกรับ

๑๕. พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๔๘๕ มาตรา ๔ ว่าด้วยเงินรายได้
ธรรมดา ซึ่งจะไม่อธิบายในที่นี้ เพราะเป็นเรื่องรายได้ มิใช่รายจ่าย

มาตรา ๕ ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายพิเศษ ซึ่งให้ทั้งรายจ่ายในยอดเงิน
๕๓,๓๓๕,๒๕๓ บาท จำแนกออกเป็นรายการต่าง ๆ รวม ๓๐ รายการ รายการเหล่านี้มี
ลักษณะหลายอย่างต่างกัน และจ่ายจากเงินคงคลังหรือเงินกู้ทั้งสิ้น

ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การจ่ายเงินกู้มีอยู่ ๔ กรณีคือ (๑) จ่ายลงทุนโดยมีผล
ตอบแทนเป็นการถาวร (๒) จ่ายในภาวะฉุกเฉิน (๓) จ่ายเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะ
เวลาชั่วคราว (๔) จ่ายในการก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์และในการประกอบกิจการ
บางอย่างในทางเศรษฐกิจ

รายจ่าย ๓๐ รายการในงบประมาณรายจ่ายพิเศษประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๕ นับว่า
เป็นรายจ่ายที่อยู่ในกรณี (๑) (๒) และ (๔) ดังกล่าวข้างบนนี้ รายจ่ายที่เป็นการ
ลงทุนโดยมีผลตอบแทนเป็นการถาวร ก็มีรายจ่ายในการชลประทาน การรถไฟ การ

ก่อสร้างทาง ฯลฯ ใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉิน^{๕๕}ที่เรียกว่าเงินการขี้องกันราชอาณาจักร และ ใช้จ่ายในการประกอบกิจการบางอย่างในทางเศรษฐกิจอยู่หลายรายการ เช่น ใช้จ่ายในการบำรุงการขนส่ง การจัดตั้งโรงงานฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ การส่งเสริมอุตสาหกรรมฝ้าย ค่าหุ้นธนาคารไทย การส่งเสริมเกษตรกรรมฝ้าย เป็นต้น

พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๔๘๕ มาตรา ๖ บัญญัติให้กระทรวง ทบวงกรมปฏิบัติการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน และมาตรา ๗ ซึ่งเป็นมาตราสุดท้าย บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

๗๖. โดยที่เงินในงบประมาณรายจ่ายธรรมดาส่วนมากได้จำแนกเป็นรายกระทรวง และกรม การที่จะทราบว่ารัฐบาลจ่ายเงินเพื่อการใดเท่าใด จึงจะต้องเก็บตัวเลขมาวกละเอียดใหม่ หนึ่งตัวเลขที่บอกได้แน่นอน ถ้าเทียบกับตัวเลขของประเทศอื่น ๆ ได้ ก็ย่อมเป็นทางก่อให้เกิดความคิดได้ดียิ่งขึ้น แต่การเทียบตัวเลขเพื่อให้เห็นได้ว่าประเทศใดจ่ายเงินเพื่อการใดเท่าไร จะทำได้ก็ต่อเมื่อทราบวิธีการงบประมาณของประเทศนั้น ๆ ดีแล้ว มิฉะนั้น ก็ไม่อาจเก็บตัวเลขที่ถูกต้องมาได้

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลพม่าได้แต่งตั้งกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อตรวจพิจารณา รายได้และรายจ่าย ประธานกรรมการคือ นายเจมส์ แบกสเตอร์ ที่ปรึกษาการคลังของ รัฐบาลพม่า ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งชั้นสูงในกระทรวงการคลังแห่งประเทศอียิปต์ และเคย เป็นที่ปรึกษาการคลังของเรามาแล้ว กรรมการคณะนี้ได้ตรวจพิจารณารายจ่ายของ ประเทศพม่า และเทียบกับรายจ่ายของประเทศอื่นบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้ ความคามรายงานของกรรมการดังต่อไปนี้

รายจ่ายในการศึกษา

<u>ประเทศ</u>	<u>รายจ่ายคิดเป็นส่วนร้อยละ ของยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้น</u>
พม่า	๖.๔
สเตรตเซตเคิลเมนต์	๗.๓
ลังกา	๑๘.๑

ประเทศ

รายจ่ายอีกเป็นส่วนร้อยละ
ของยอดเงินรายจ่ายทั้งสิ้น

ไทย	๑๑.๕
อียิปต์	๑๑.๐

รายจ่ายในการตำรวจ

พม่า	๕.๕
สเตรตเซตเคิลเมนต์	๘.๕
ลังกา	๓.๓
ไทย	๕.๖
อียิปต์	๔.๓

รายจ่ายในการราชทัณฑ์

พม่า	๒.๒
สเตรตเซตเคิลเมนต์	๑.๔
ลังกา	๐.๘
ไทย	๑.๘
อียิปต์	๑.๑

รายจ่ายในการศาล

พม่า	๓.๖
สเตรตเซตเคิลเมนต์	๑.๓
ลังกา	๓.๕
ไทย	๑.๕
อียิปต์	๔.๗

รายจ่ายในการแพทย์และสาธารณสุข

พม่า	๓.๕
สเตรตเซตเคิลเมนต์	๑๐.๕
ลังกา	๑๑.๕
ไทย	๑.๖
อียิปต์	๘.๓

รายจ่ายในการใช้หนี้และบำนาญข้าราชการ

พม่า	๒๗.๓
สเตรคเซคเคิลเมนต์	๗.๒
ลังกา	๑๘.๐
ไทย	๑๒.๒
อียิปต์	๑๖.๕

เมื่อได้พิจารณาตัวเลขต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว กรมการคณนั้นได้กล่าวว่า แม้ประเทศไทยมีเงินที่จะจ่ายน้อยกว่าประเทศพม่าก็ตาม แต่ถึงกระนั้นไทยยังได้กำหนดจะจ่ายเงินเพื่อการศึกษาถึง ๑๕ ล้าน ๖ แสนรูปี ส่วนพม่ากำหนดจะจ่ายเพียง ๘ ล้าน ๕ แสนรูปีเท่านั้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้สามารถกำหนดจ่ายเงินคงคลังถึง ๒๓ ล้าน ๒ แสนรูปี เป็นค่าก่อสร้างรถไฟและชลประทาน สร้างท่าเรือกรุงเทพฯ สร้างทาง สร้างสถานีทดลองเกษตรกรรม ส่งเสริมการปลูกฝ้าย การอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ไฟฟ้าและกระดาษ และกาอื่น ๆ อีก ประเทศไทยสามารถก้าวหน้าไปได้ในกิจการที่กล่าวนี้และกิจการอื่น ๆ ด้วยก็เพราะเหตุที่เป็นสำคัญ ๒ ประการ คือได้ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท โดยได้สะสมทุนสำรองไว้มากเมื่อเวลาที่บริบูรณ์ และในการปกครองก็ได้จ่ายเงินมากกว่าที่จำเป็น ประเทศไทยยังล้าหลังประเทศพม่าอยู่อย่างเห็นได้ชัด คือในการแพทย์และการสาธารณสุข ส่วนการศึกษา การเกษตรกรรม การสหกรณ์และการส่งเสริมอุตสาหกรรมนั้น ประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปมากทีเดียว ที่ประเทศพม่าล้าหลังอยู่ก็เพราะมีหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก อีกทั้งในการปกครองก็จ่ายเงินมากเกินไป

ข้อความเหล่านี้เป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งรอบรู้การคลังของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ได้นำมากล่าวในที่นี้เพื่อเป็นทางประกอบความคิดต่อไป.

บทที่ ๘ หนี้สาธารณะ

๑๗. ในบทนี้จะได้เริ่มบรรยายเรื่องหนี้สาธารณะ ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า (Public Debt) หนี้อย่างไรเรียกว่าหนี้สาธารณะนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ในบางประเทศ เช่น อังกฤษถือว่าหนี้สงครามระหว่างรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่งเป็นหนี้สาธารณะ แต่บางประเทศ เช่น อิตาลีไม่รวมหนี้สงครามเป็นหนี้สาธารณะด้วย เงินที่ฝ่ายแพ้สงครามต้องชำระให้แก่ฝ่ายชนะเป็นการทดแทนค่าเสียหาย โดยปกติไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ แต่บางประเทศก็ถือเป็นหนี้สาธารณะด้วย อนึ่ง เงินกู้ชั่วคราวระยะสั้น ๆ จากธนาคารกลาง บางประเทศก็ไม่รวมไว้เป็นหนี้สาธารณะ

อนึ่ง การจำแนกหนี้สาธารณะออกเป็นหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศก็ไม่เป็นหลักเกณฑ์แน่นอนเหมือนกัน บางประเทศถือว่าหนี้ต่างประเทศได้แก่หนี้เงินกู้ในต่างประเทศ และหนี้ในประเทศได้แก่หนี้เงินกู้ในประเทศ แต่บางประเทศถือว่าแม้จะกู้จากรัฐเงินในประเทศก็ตาม แต่ถ้าผู้ดอพนันยืมเงินอยู่นอกประเทศ หนี้เงินกู้นั้นก็ถือเป็นหนี้ต่างประเทศ

๑๘. ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไป หนี้สาธารณะนั้นอาจถือว่ามีลักษณะเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นด้วยสัญญาระหว่างรัฐในฐานะเป็นผู้กู้เงิน กับเอกชนที่เป็นเจ้าของเงินและเป็นผู้ให้กู้เงิน อนึ่ง ในฐานะที่เป็นผู้กู้เงิน รัฐให้สัญญาว่าจะใช้คอกเบี้ยและจะชำระคืนเงินคืน รัฐจะเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยไม่ได้ หรือจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขแห่งการชำระคืนเงินคืนก็ไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้รับความยินยอมของตัวผู้ให้กู้

การกู้เงินโดยบังคับไม่ควรถือว่ามีลักษณะหนี้สาธารณะ เพราะการกู้เงินโดยบังคับมีลักษณะคล้ายกับเก็บภาษีอากร อนึ่ง หนี้สินธรรมดา เช่น ค่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง สถานที่ราชการ หรือเงินยำนานาณซึ่งข้าราชการมีสิทธิที่จะได้รับตามกฎหมายก็ไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ เงินชดใช้ค่าเสียหายก็ไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ

๑๙. หนี้ที่เกิดขึ้นเพราะสงคราม และเป็นหนี้ระหว่างรัฐบาลหนึ่งกับอีกรัฐบาลหนึ่งนั้น จะถือว่าเป็นหนี้สาธารณะได้หรือไม่เป็นเรื่องที่โต้แย้งกันอยู่ ความเห็นของฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เมื่อประเทศหนึ่งกู้ยืมเงินจากประเทศพันธมิตรมาใช้จ่ายในการทำสงคราม เงินกู้นั้น

ไม่ควรถือว่าเป็นหนี้สาธารณะโดยแท้ แต่หากเป็นหนี้ทางการเมืองมากกว่า เมื่อประเทศทั้งสองทำสงครามร่วมกัน ประเทศที่เป็นผู้ให้กู้ย่อมได้ประโยชน์ด้วยเป็นอย่างมาก เพราะพันธมิตรจะได้ช่วยเหลือทำสงครามต่อไปได้ การที่ให้กู้เงินจึงนับว่าเป็นความจำเป็นของประเทศที่ให้กู้ แต่ก็มีความเห็นอีกฝ่ายหนึ่งว่า แม้หนี้สงครามจะมีลักษณะต่างไปจากหนี้สาธารณะแท้ ๆ ก็ตาม แต่ก็ยังควรนับเป็นหนี้สาธารณะด้วย เพราะหนี้สงครามก็เกิดขึ้นด้วยสัญญากู้เงินเหมือนกัน

๔๐. หนี้สาธารณะอาจจำแนกออกได้เป็นประเภทต่างๆ สุดแล้วแต่จะใช้หลักเกณฑ์อย่างไรในการจำแนก คือ (๑) หนี้ถาวร (หนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระต้นเงินคืน) หรือหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระต้นเงินคืน (๒) หนี้ที่มีอายุนานปี (long-term debt) หรือหนี้ที่มีอายุสั้น ๆ (short-term debt) (๓) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินโดยมีการบังคับหรือโดยไม่มีการบังคับ (๔) หนี้ในประเทศหรือนอกประเทศ และ (๕) หนี้ที่เกิดผลหรือไม่เกิดผล

หนี้ประเภทต่างๆ เหล่านี้จะอธิบายภายหลัง โดยวิธีเอาหนี้ของประเทศไทยและประเทศอังกฤษมาเป็นตัวอย่าง

๔๑. การกู้เงินมาใช้จ่ายมีทางได้เสียประการใด ได้กล่าวไว้ข้างแล้วในตอนที่ว่าด้วยรายจ่าย ถ้าจะรวมความลงโดยย่อ ทางใดก็มีอยู่หลายประการ คือเป็นทางที่ได้ใช้ทุนที่มีอยู่แล้วให้เป็นประโยชน์ดี เช่นการก่อสร้างรถไฟเป็นกิจการที่จะต้องจ่ายเงินลงทุนมาก ถ้ารัฐไม่ลงทุนก่อสร้างเสียเอง รถไฟก็อาจจะไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีบุคคลใดสามารถลงทุนได้ อนึ่ง ในการที่รัฐจะลงทุนนั้น ถ้าจะใช้เงินรายจ่ายธรรมดาเช่นเงินภาษีอากร ก็คงจะไม่มีเงินพอใช้ในการก่อสร้างให้สำเร็จได้รวดเร็ว หรือถ้าจะเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นให้มีเงินพอจ่ายราษฎรจะต้องระวังอย่างหนัก อนึ่งบางประเทศที่ได้ประสบภัยอย่างร้ายแรง เช่น มีศัตรูเข้ามายกรุกบ้านเมือง หรือเกิดแผ่นดินไหวอย่างใหญ่หลวงเช่นญี่ปุ่นเคยประสบมาแล้ว ถ้าไม่ใ้เงินมาใช้จ่ายในการก่อสร้างตัวขึ้นใหม่ก็จะไม่กลับฟื้นคืนสู่สภาพปกติได้ในเวลาเร็วพอควร อีกประการหนึ่งการกู้เงินในประเทศย่อมเป็นโอกาสให้บุคคลธรรมดาที่ขอมทรัพย์ไว้ได้บ้างมีทางให้เงินรัฐบาลกู้ และได้รับเงินผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขอมไว้นั้น โดยเป็นที่มั่นใจได้ว่าคืนทุนจะไม่สูญหาย อนึ่งเมื่อถึงเวลาที่คองทำสงคราม ประเทศใดกู้เงินมาใช้จ่ายไม่ได้ ก็จะทำสงครามไปไม่ได้นานเท่าไร

แต่การกู้เงินมาจ่ายก็มีทางเสียอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อกู้เงินมาใช้จ่ายได้สะดวก รัฐอาจจะกู้เงินมาจ่ายมากกว่าที่ควร จ่ายที่ไม่ควรจ่ายจากเงินกู้ ก็อาจจ่ายจากเงินกูเพื่อหลีกเลี่ยงการเก็บเงินภาษีอากรมาจ่าย เพราะรัฐบาลยอมทรายอยู่ที่ว่าไม่มีใครชอบเสียภาษีอากร รัฐจึงกู้เงินมาจ่ายมากเท่าไร ภาระแห่งการใช้หนี้ก็ยิ่งจะตกหนักแก่บุคคลในอนาคตมากขึ้นเท่านั้น อนึ่ง เมื่อรัฐบาลกู้เงินในประเทศมาใช้จ่ายมาก การประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรมอาจขาดแคลนเงินที่จะเป็นทุน และถ้ารัฐบาลได้กู้เงินมาใช้จ่ายอย่างเฟลิกเฟลีน จนถึงขั้นที่ไม่มีรายไถ่ธรรมดาเป็นจำนวนพอชำระค่าดอกเบี้ยหรือต้นเงิน ราษฎรที่เป็นผู้ให้กู้ต่างก็จะได้รับความเสี่ยงหายไปตามกัน

๘๒. ในที่นี้ควรสังเกตด้วยว่า หนี้ของรัฐและหนี้ของเอกชนย่อมมีลักษณะต่างกันบ้าง ข้อแตกต่างที่เป็นสำคัญเกิดจากเหตุที่รัฐไม่มีวันตาย ฉะนั้นหนี้ของรัฐอาจเป็นหนี้ถาวร ไม่มีกำหนดเวลาว่าจะต้องชำระหนี้เมื่อใด อนึ่ง รัฐย่อมมีอำนาจที่จะปฏิเสธหนี้เสียได้ ในสหรัฐอเมริกาเมื่อสงครามภายในระหว่างรัฐฝ่ายเหนือและรัฐฝ่ายใต้สงบลงแล้ว ฝ่ายเหนือที่เป็นฝ่ายชนะได้ประกาศว่า บรรดาหนี้สินที่รัฐฝ่ายใต้ได้ทำขึ้นในระหว่างสงครามก็กีด และหนี้สินใดๆ ที่ได้ทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือการกบฏต่อรัฐบาลแห่งสหรัฐาก็กีด ให้ถือว่า เป็นโมฆะทั้งสิ้น การปฏิเสธหนี้รายใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของโลกได้เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๘๑๘ คือเมื่อรัฐบาลแห่งโซเวียตรัสเซียได้ปฏิเสธหนี้ทั้งหมดของรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าซาร์อนมีจำนวนถึง ๓,๘๐๐ ล้านปอนด์ โดยอ้างว่าหนี้เหล่านั้นขัดกับขบอบโซเชี่ยลิสต์ใหม่ และเงินที่รัสเซียได้กู้จากประเทศพันธมิตร รัฐบาลโซเวียตก็ไม่ยอมชำระคืนให้ อ้างว่าเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นเพราะทำสงครามร่วมกัน และรัสเซียมีส่วนได้เสียในสงครามนั้น น้อยกว่าประเทศเจ้าหนี้

๘๓. แต่ขอให้เป็นที่เข้าใจกันว่าการปฏิเสธหนี้มิใช่เป็นของธรรมดา ประเทศต่างๆ ทุกประเทศยอมรับนับถือแล้วว่า การชำระหนี้สาธารณะเป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐ เพราะบุคคลธรรมดาย่อมไม่ประสงค์จะให้หนี้สินเป็นมรดกตกทอดไปถึงลูกหลาน อนึ่ง การชำระหนี้สาธารณะย่อมเป็นประโยชน์หลายประการคือ (๑) บุคคลธรรมดาที่ไม่ชำระหนี้สินของตนย่อมไม่เป็นที่เชื่อถือของบุคคลอื่น ๆ ฉะนั้น รัฐบาลที่ไม่ชำระหนี้สาธารณะก็ย่อมจะไม่เป็นที่เชื่อถือของราษฎร ฉะนั้น การชำระหนี้จึงเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อถือในรัฐบาล (๒) บุคคลธรรมดาที่ชำระหนี้สินของตนถูกต้องตามสัญญา ย่อมมีทางจะกู้ยืมเงิน

ได้ใหม่อีกโดยสะดวก รัฐบาลก็เช่นเดียวกัน การชำระหนี้สาธารณะเป็นทางให้รัฐบาลกู้เงิน
ได้สะดวกเมื่อถึงคราวจำเป็น (๓) การชำระหนี้สาธารณะเป็นการผ่อนเบาภาระของราษฎร
ในการเสียภาษีอากร เพราะรัฐบาลจะไม่ต้องเก็บเงินมาส่งใช้เป็นดอกเบี้ยเงินกู้

๔๔. การชำระหนี้สาธารณะโดยปกติย่อมชำระด้วยเงินรายได้เหลือจ่าย เงินราย
ได้เหลือจ่ายนี้อาจได้มาโดยวิธีตั้งงบประมาณให้มีเงินรายได้สูงกว่ารายจ่าย หรือโดยวิธีกัน
เงินรายได้ในงบประมาณไว้เป็นจำนวนหนึ่งทุก ๆ ปี เพื่อสะสมไว้เป็นทุนสำรองสำหรับใช้หนี้
(sinking fund) เงินที่คงกันไว้เป็นรายปีเพื่อสะสมเป็นสำรองนั้น จะกำหนดเป็นจำนวน
ปีหนึ่ง ๆ มากน้อยเท่าไร ก็สุดแล้วแต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้และกำหนดเวลาที่คงชำระหนี้
เช่นถ้าจะต้องชำระหนี้ ๑๐๐ ล้านบาทในเวลาอีก ๑๐ ปีข้างหน้า ก็จะต้องกันเงินไว้ปีละ
๑๐ ล้านบาททุก ๆ ปีเป็นเวลา ๑๐ ปี แต่ถ้ามีทางที่จะนำเงินนั้นไปลงทุนหากอกเบี้ยได้
เงินที่จะคงกันไว้ในปีที่ ๒ ก็จะไม่คงถึง ๑๐ ล้านบาท เพราะเงิน ๑๐ ล้านบาทที่กันไว้
ในปีที่ ๑ ย่อมจะมีดอกเบี้ยเกิดขึ้นแล้ว อนึ่ง เงินที่จะคงกันไว้ในปีที่ ๓ ก็จะลดน้อยลง
กว่าในปีที่ ๒ เพราะมีดอกเบี้ยเงินสองปีก่อนเข้ามาช่วย เงินที่จะคงกันไว้ในปีที่ ๓ ไปได้
ลดน้อยลงไปได้เป็นลำดับ

การชำระหนี้ นอกจาก ๒ วิธีที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีอีกวิธีหนึ่งซึ่งนับเป็นการปกติ
เหมือนกัน คือตั้งเงินฉุยจ่ายไว้ในงบประมาณประจำปีเพื่อผ่อนชำระหนี้เสียส่วนหนึ่งทุก ๆ ปี
จนกว่าจะหมดสิ้น

และนอกจากนี้ยังมีการกระทำที่เรียกว่าแปลงหนี้ (conversion of debt) ซึ่งจะได้
กล่าวต่อไปเมื่อถึงเวลา

๔๕. ที่ใดกล่าวมาแล้วนี้เป็นข้อความทั่วไปว่าด้วยหนี้สาธารณะ ต่อไปนี้จะได้
บรรยายเรื่องหนี้สาธารณะของประเทศไทย และจะแสดงให้เห็นแบบวิธีแห่งการกู้เงินและ
การชำระหนี้ไปทั่วพร้อมกัน นอกจากนี้จะได้อีกกล่าวถึงหนี้สาธารณะบางส่วนของประเทศ
อังกฤษ เพื่อให้เห็นแบบวิธีการกู้เงินและการชำระหนี้ก็อย่างแบบ ซึ่งยังมีได้ใช้ในประเทศไทย.

บทที่ ๙

หนี้สาธารณะของประเทศไทย

๘๖. ประเทศไทยได้กู้เงินเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นการกู้ในตลาดเงิน ในกรุงลอนดอนและปารีส และต่อจากนั้นมาก็ได้กู้เงินนอกประเทศอีกหลายคราว รวมทั้งสิ้นถึงปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็น ๖ คราว ดังแจ้งต่อไปนี้:—

(ก) การกู้เงินในตลาดต่างประเทศ

(๑) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ในลอนดอนและปารีสเป็นจำนวนเงิน ๑ ล้านปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๙๕ ๖/๘ คอกเบี้ยร้อยละ ๔ ๖/๘ ต่อปี

(๒) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๗ (พ.ศ. ๒๔๕๐) ในลอนดอน ปารีสและเบอร์ลินเป็นจำนวนเงิน ๓ ล้านปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๙๘ คอกเบี้ยร้อยละ ๔ ๖/๘ ต่อปี

(๓) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๒ (พ.ศ. ๒๔๖๕) ในลอนดอน เป็นจำนวนเงิน ๒ ล้านปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๑๐๐ เสียคอกเบี้ยร้อยละ ๗ ต่อปี

(๔) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๔ (พ.ศ. ๒๔๖๗) ในลอนดอน เป็นจำนวน ๓ ล้านปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๙๕ ๖/๘ คอกเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี

(๕) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๖ (พ.ศ. ๒๔๗๙) ในลอนดอน เป็นจำนวนเงิน ๒,๓๔๐,๓๐๐ ปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๙๖ คอกเบี้ยร้อยละ ๔ ต่อปี

(ข) การกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ

(๖) กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๙ (พ.ศ. ๒๔๕๒) จากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาเป็นจำนวนเงิน ๔,๖๓๐,๐๐๐ ปอนด์ คอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี

๘๗. การกู้เงินรายที่ (๑) เป็นการกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์อย่างใดเป็นประกัน หากอาศัยความเชื่อถือนในความมั่นคงแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่มีข้อสัญญาไว้ว่าในการกู้เงินรายอื่น ๆ ต่อไป ถ้ารัฐบาลไทยจักให้มีหลักทรัพย์อย่างใดเป็นประกัน หลักทรัพย์นั้นก็จะต้องเป็นประกันกู้เงินรายนี้ด้วย การชำระหนี้เงินกู้รายนี้ต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในเวลา ๔๐ ปี นับแต่วันกู้ โดยผ่อนใช้ทุก ๆ ปีด้วยวิธีขยับสลาก การผ่อนใช้เริ่มเมื่อครบกำหนด

๕ ปี นับแต่วันกู้ เมื่อได้กู้เงินมาครบ ๑๐ ปีแล้ว รัฐบาลไทยมีสิทธิจะชำระหนี้ที่คงค้างอยู่
นั้นทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้ แต่ต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้า ๓ เดือน อนึ่งเงินกู้
รายนี้ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรใด ๆ ทั้งที่เก็บอยู่แล้วในขณะที่ถูก และที่จะเก็บ
ขึ้นใหม่ต่อไป

การกู้เงินรายที่ (๒) (๓) และ (๔) ก็เป็นการกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์อย่างใดเป็น
ประกัน และมีข้อสัญญาคล้ายคลึงกับรายที่ (๑) การกู้ที่ใช้แบบวิธีเดียวกัน

เพื่อสะดวกในการอธิบายแบบวิธีการกู้เงินและการชำระหนี้ จะได้นำเอาการกู้เงิน
รายที่ (๔) มาเป็นตัวอย่างอธิบาย

๔๔. ในการกู้เงินรายที่ (๔) คือรายที่กู้ในตลาดเงินลอนดอนเป็นจำนวน ๓ ล้าน
ปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๙๕ ^๑/_๒ ออกเข็รยละ ๖ ต่อปีนั้น รัฐบาลได้เริ่มต้นโดย
วิธีเจรจากับธนาคารใหญ่ธนาคารหนึ่งในลอนดอน ที่มีชื่อว่าเนชันแนลโปรวินเชียลแบงก์ออฟ
ลอนดอน (National Provincial Bank of London) เพื่อให้ธนาคารนั้นเป็นผู้จัดการกู้เงิน
ให้และรับประกัน (underwrite) เงินกู้ด้วย

เหตุไรจึงต้องให้ธนาคารเป็นผู้จัดการกู้เงิน รัฐบาลจะจัดการเสียเองไม่ได้หรือ และ
เหตุไรจึงต้องให้ธนาคารรับประกันเงินกู้ด้วยเล่า ข้อนี้มีคำตอบว่า การให้ธนาคารเป็นผู้
จัดการนั้นเป็นการจำเป็นจริง ๆ เพราะการออกพันธบัตรเงินกู้ คือการรับเงินของบุคคลที่ให้
และออกพันธบัตรให้ไปเป็นสำคัญนั้น ย่อมเป็นการใหญ่ต้องมีคนทำงานและสถานที่ทำงาน
ตามสมควร อนึ่ง เมื่อได้ออกพันธบัตรไปเสร็จแล้ว ก็มีกิจการอื่นที่ต้องทำต่อไปอีกเป็น
ประจำ คือการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้และการผ่อนใช้คืนเงินคืน การจ้างธนาคารทำกิจการ
เหล่านี้ย่อมเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่จะไปตั้งที่ทำการและจ้างเจ้าพนักงานไว้ใช้ แต่เหตุที่
เป็นสิ่งสำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็ยังมีอีกสิ่งที่จะต้องกล่าวต่อไป

เงินย่อมมีราคา (price) และราคานั้นอาจถูกหรือแพงก็ได้ สดแล้วแต่เหตุการณ์
ที่กล่าวไว้เงินมีราคาอาจทำให้ลงนไต่ข้าง เพราะคำว่า "ราคา" เมื่อใช้กับเงินย่อมมีความ
หมายต่างไปจากเมื่อใช้กับสิ่งของ ราคาหมวกที่ท่านสวมคือราคาที่ท่านจ่ายเพื่อท่านจะได้
เป็นเจ้าของหมวก แต่ราคาเงินคือราคาที่ท่านสัญญาจะจ่ายเพื่อท่านจะได้กู้ยืมเงินมาใช้ ทว่า
เงินมีราคาถูกก็แปลว่า ท่านจะกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราค่า หรือที่ว่าเงินมี
ราคาแพง ก็แปลว่าท่านจะกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง อนึ่ง คำว่าตลาดเมื่อใช้

กับเงินที่อาจทำให้ลงกันได้เหมือนกัน ตลาดผลไม้คือตำบลที่ท่านจะซื้อผลไม้ได้จากพ่อค้า
แม่ค้าต่าง ๆ ซึ่งนำผลไม้มาขาย เช่นตลาดสะพานหิน แต่ตลาดเงิน (money market)
หมายความถึงตำบลซึ่งท่านจะกู้ยืมเงินได้

ธนาคารใหญ่ในลอนดอนเช่นเนชันแนลโปรวิเดนเชียลแบงก์ ทำการติดต่อกับตลาด
เงินในลอนดอนอยู่เป็นปกติ บ่อมทราบดีว่าในขณะที่เงินในตลาดนั้นควรมีราคาเท่าใด และ
อาจคาดล่วงหน้าได้เป็นอย่างดีก็ด้วยว่าราคาจะถูกลงหรือแพงขึ้น เรื่องราคาเงินในตลาดเงิน
ลอนดอนนั้น รัฐบาลไทยย่อมมีความรู้น้อยกว่าธนาคารนั้นเป็นธรรมดา จึงต้องให้ธนาคาร
เป็นผู้จัดการกู้เงิน เช่นเดียวกับเมื่อรัฐบาลจะซื้อที่ดิน ก็มีอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญ
ในเรื่องราคาที่ดินเป็นผู้จัดการซื้อ

เหตุที่ต้องให้เนชันแนลโปรวิเดนเชียลแบงก์เป็นผู้จัดการกู้เงินนั้น มีที่เห็นสำคัญอีก
ประการหนึ่งคือ ธนาคารนี้เป็นธนาคารใหญ่เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป เมื่อธนาคาร
เป็นผู้จัดการกู้เงินให้ประเทศไทย ผู้ที่มีเงินก็ไว้วางใจว่า ถ้าให้ไปแล้วเงินของคนก็จะไม่สูญ
หากจะได้รัยคอกเบี้ยและต้นเงินคืนเต็มที เพราะถ้ามีการที่รัฐบาลไทยจะไม่สามารถ
ใช้คอกเบี้ยหรือชำระต้นเงินคืนได้แล้ว โทนเลขธนาคารมีชื่อเสียงเช่นเนชันแนลโปรวิเดนเชียลแบงก์
จะรับเป็นผู้จัดการกู้เงินให้ ฉะนั้นการให้ธนาคารนี้เป็นผู้จัดการกู้เงินจึงเป็นทางที่
รัฐบาลจะกู้เงินมาได้จริง

อนึ่งการกู้เงินในตลาดนั้น จำเป็นจะต้องกู้ให้ได้เต็มจำนวนที่ประกาศว่าจะกู้ เพราะ
ถ้ากู้ไม่ได้เต็มตามจำนวนนั้นแล้ว นอกจากจะไม่ได้เงินเท่าที่ต้องการ ก็ยังจะเสื่อมเสียแก่
เครดิตของประเทศด้วย กล่าวคือเมื่อกู้เงินไม่ได้เต็มจำนวนที่ประกาศว่าจะกู้ ประชาชนใน
ประเทศที่เราขอกู้เงินก็จะพากันเข้าไปว่า การคลังของประเทศเราไม่มั่นคงหรือมีข้อบกพร่อง
อย่างใหญ่ ประเทศเราจึงกู้เงินไม่ได้ตามที่ต้องการ ถ้าเกิดความเข้าใจกันไปเช่นนั้น หาก
จะมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินใหม่อีก ก็คงจะกู้ไม่ได้เป็นแน่ หรือถ้าจะกู้ได้ก็จะต้องมี
หลักทรัพย์เป็นประกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ธนาคารรับประกัน (underwrite) เงินกู้ซึ่ง
หมายความว่า ถ้าเรากู้เงินไม่ได้เต็มจำนวนที่ประกาศจะกู้ และเงินยังขาดอยู่อีกเท่าใด
ธนาคารผู้รับประกันก็จะออกเงินของธนาคารเองให้เรากู้จนครบจำนวนที่ยังขาด ในการรับประกัน
ประกันนั้นธนาคารคิดเอาค่าธรรมเนียมเล็กน้อย และเมื่อมีประกันไว้เช่นนั้นแล้ว เราก็วางใจ

ได้ว่าดังอย่างไรก็จะกู้เงินได้เต็มจำนวนที่ต้องการ และเกรงหรือความเชื่อถือในประเทศ
เราจะไม่เสื่อมทรามไป

๔๘. เมื่อได้เรจจากธนาคารทำความเข้าใจกันไว้แล้วเช่นที่กล่าวมา จึงได้มี
พระราชหัตถ์เลขานี้เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ ว่า ทรงพระราชดำริว่า ในเวลานี้
สมควรที่ประเทศสยามจะกู้เงินใหม่แก่นานาประเทศ มาใช้รายจ่ายจากเงินคงพระคลังในการ
สร้างทางรถไฟ การทศนา และการสาธารณูปโภคอื่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร จึงมี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัครราชทูตสยาม
กรุงลอนดอน จัดการกู้เงินเป็นจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ โดยอาศัยความเชื่อถือ
ในความมั่นคงแห่งกรุงสยาม

ในพระราชหัตถ์เลขานี้มีข้อความที่พึงสังเกตว่าการกู้เงินรายนี้เป็นารกู้โดย
อาศัยความเชื่อถือในความมั่นคงแห่งกรุงสยาม ซึ่งหมายความว่าเป็นการกู้โดยไม่มี
หลักทรัพย์สินสิ่งใดเป็นประกันเลย ซอนเป็นข้อสำคัญมาก การกู้เงินในตลาดเมืองต่างประเทศ
ได้โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์สินสิ่งใดเป็นประกัน ย่อมเป็นพยานแสดงว่าประชาชนในเมืองต่าง
ประเทศนั้น มีความเชื่อถือในความมั่นคงแห่งประเทศเรา และที่ได้รับความเชื่อถือเช่นนี้
ย่อมเป็นทางให้กู้เงินได้สะดวกเมื่อต้องการ และกู้ได้โดยมิต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงมาก
อนึ่งข้าพเจ้าอาจกล่าวได้จากความรู้เห็นว่า ความเชื่อถืออันนี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้
ให้การแก้ไขหนี้สัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษเป็นผลสำเร็จได้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘

อนึ่ง ประเทศใดไม่ได้รับความเชื่อถือ เมื่อต้องกู้เงินในเมืองต่างประเทศ ก็จะต้อง
มีหลักทรัพย์สินเป็นประกัน เช่นประเทศจีนเคยกู้เงินในอังกฤษ ก็ต้องเอารายได้ของกรม
ศุลกากรเป็นประกันการชำระดอกเบี้ยและต้นเงิน เงินที่กรมศุลกากรจีนเก็บได้นั้น ต้องกัน
ไว้ก่อนเป็นจำนวนพอจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยและเงินผ่อนใช้คืน เหลืออีกเท่าใดจึงเป็นรายได้
ของรัฐบาลจีน และเพื่อควบคุมให้การเป็นไปตามนี้ หัวหน้ากรมศุลกากรจีนและข้าราชการ
ชั้นผู้ใหญ่ในกรมศุลกากรจีนหลายนายจึงเป็นชนชาติอังกฤษ นี้เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า
เมื่อต้องกู้เงินต่างประเทศโดยต้องมีหลักทรัพย์สินเป็นประกัน ก็เป็นการเข็ดทางให้ชาวต่าง
ประเทศเข้ามาแทรกแซงในราชการบ้านเมืองได้

๔๙. เมื่อได้มีพระบรมราชโองการให้จัดการกู้เงินได้แล้ว เนชั่นแนลโปรวินเซียล
แบงก์ได้ออกหนังสือเชิญชวนให้ประชาชนให้กู้เงิน โดยวิธีซื้อพันธบัตรเงินกู้

หนังสือเชิญชวนนั้นแสดงว่าประเทศไทยต้องการจะกู้เงินเพื่อรายจ่ายในการลงทุน คือการสร้างทางรถไฟ การท่อน้ำ และการสาธารณสุขประโยชน์อื่น ๆ เงินที่จะกู้มีจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ จะออกพันธบัตรในราคา ๙๕๕ จะชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี จะชำระต้นเงินคืนในราคา ๑๐๐ และนอกจากนี้หนังสือเชิญชวนนั้นยังแจ้งด้วยว่า ในการกู้เงินรายนี้รัฐบาลไทยขอมิให้สัญญาอีกประการใดบ้าง

ในตอนนี้จะได้อธิบายเสียก่อนว่า การออกพันธบัตรในราคา ๙๕๕ และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี หมายความว่าอะไร

การออกพันธบัตรในราคา ๙๕๕ หมายความว่า พันธบัตรที่มีมูลค่าตั้งไว้หรือมีราคา ที่ตราไว้ ๑๐๐ นั้น จะจำหน่ายในราคาเพียง ๙๕๕ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ที่ซื้อพันธบัตร ที่มีมูลค่าตั้งไว้ ๑๐๐ ปอนด์ จะต้องออกเงินแต่เพียง ๙๕ ปอนด์ ๑๐ ซิลลิงก์ หากต้องออก เงินถึง ๑๐๐ ปอนด์ไม่ แต่ดอกเบี้ยนั้นคิดให้ตามมูลค่า เมื่อดอกเบี้ยมีอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี ผู้ที่ได้ออกเงิน ๙๕ ปอนด์ ๑๐ ซิลลิงก์ซื้อพันธบัตรที่มีมูลค่าตั้งไว้ ๑๐๐ ปอนด์ ก็จะได้รับดอกเบี้ยเป็นเงินปีละ ๖ ปอนด์ ถ้าท่านลองคิดเลขดู ก็จะเห็นว่าดอกเบี้ยที่ผู้ซื้อ พันธบัตรจะได้รับเงินจริงนั้น เป็นจำนวนร้อยละ ๖.๒๘ ต่อปี

๙๑. อนึ่ง ในหนังสือเชิญชวนนั้นมีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้ใดประสงค์จะให้ รัฐบาลไทยกู้เงิน ก็ต้องยื่นคำเสนอต่อธนาคารในวันเดือนใดและภายในเวลาเท่าใด และ โดยที่ธนาคารเชื่อว่าคงจะมีผู้ซื้อพันธบัตรหมดจำนวนที่ประกาศขาย ธนาคารจึงกำหนดวัน ที่จะยื่นคำเสนอไว้แต่เพียงวันเดียว และถ้าหากมีผู้ยื่นคำเสนอซื้อพันธบัตรเป็นจำนวน มากกว่าที่จะออก ก็เป็นหน้าที่ของธนาคารที่จะเฉลี่ยจำหน่ายให้แก่ผู้เสนอตามส่วนแห่ง จำนวนที่เสนอ

๙๒. พันธบัตรที่จำหน่ายในครั้งนั้นเป็นพันธบัตรชนิดที่เรียกว่าจ่ายเงินให้แก่ผู้ถือ และมีบัตรรับดอกเบี้ยติดอยู่ด้วย ดอกเบี้ยเงินกูยนั้นจ่ายปีละ ๒ ครั้ง และโดยที่การกู้เงิน มีกำหนดเวลา ๔๐ ปี จึงต้องจ่ายดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น ๘๐ ครั้ง ถ้าพันธบัตรนั้นเป็นพันธบัตร ที่มีมูลค่า ๑๐๐ ปอนด์ บัตรรับดอกเบี้ยแต่ละฉบับก็มีราคา ๓ ปอนด์ และโดยที่พันธบัตร เงินกูยนั้นเป็นพันธบัตรชนิดจ่ายเงินแก่ผู้ถือ เมื่อถึงเวลาต้องจ่ายดอกเบี้ย ธนาคารก็จ่ายให้ แก่ผู้จำหน่ายบัตรมาขอรับดอกเบี้ย

๕๓. ส่วนการชำระหนี้เงินกู้ มีข้อสัญญาว่าจะชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๕๐ ปี โดยผ่อนชำระทุก ๆ ปีโดยวิธีขยับผลาก เริ่มผ่อนชำระเมื่อครบกำหนด ๕ ปี นับแต่วันกู้ จึงเป็นอันว่ารัฐบาลจะต้องผ่อนชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๓๕ ปี และในระยะเวลา ๕ ปีแรกแห่งการกู้เงินนั้น รัฐบาลต้องจ่ายแต่เพียงดอกเบี้ย แต่ในระยะเวลา ๓๕ ปีต่อมา รัฐบาลจะต้องชำระทั้งดอกเบี้ยและเงินผ่อนชำระคืน

การชำระดอกเบี้ยและเงินผ่อนชำระคืนนั้น รัฐบาลได้ให้สัญญาว่าจะชำระโดยวิธี เรียกว่า วิธีเงินรายปี (annuity method)

การชำระเงินโดยวิธีนี้หมายความว่า ดอกเบี้ยและต้นเงินที่จะชำระในปีหนึ่ง ๆ นั้น เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วจะเป็นจำนวนพอเท่ากันทุก ๆ ปี การชำระดอกเบี้ยและต้นเงินตาม วิธีนี้ ย่อมเป็นผลให้เงินที่ต้องชำระเป็นค่าดอกเบี้ยลดน้อยลงทุกปีเป็นลำดับ เพราะต้นเงินกู้ ลดน้อยลงเนื่องแก่การผ่อนชำระคืน ส่วนเงินที่ผ่อนชำระคืนก็ย่อมจะเพิ่มขึ้นทุกปีเป็นลำดับ เพราะ เมื่อต้องจ่ายเงินเป็นค่าดอกเบี้ยลดน้อยลงแล้ว ก็มีเงินเหลือพอที่จะผ่อนชำระคืนได้มากขึ้น ตัวเลขต่อไปนี้เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นการชำระเงินตามวิธีเงินรายปี

ในปีที่	จ่ายดอกเบี้ย	ผ่อนชำระคืนเงิน	รวมดอกเบี้ย เงินผ่อนชำระคืน	หนี้เงินกู้ คงค้างเมื่อสิ้นปี
	ปอนด์	ปอนด์	ปอนด์	ปอนด์
๑	๑๘๐,๐๐๐	—	๑๘๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๒	๑๘๐,๐๐๐	—	๑๘๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๓	๑๘๐,๐๐๐	—	๑๘๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๔	๑๘๐,๐๐๐	—	๑๘๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๕	๑๘๐,๐๐๐	—	๑๘๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๖	๑๘๐,๐๐๐	๒๖,๕๐๐	๒๐๖,๕๐๐	๒,๕๗๓,๑๐๐
๗	๑๗๘,๓๘๖	๒๘,๕๕๐	๒๐๖,๕๓๖	๒,๕๔๔,๕๕๐
๘	๑๗๖,๖๗๓	๓๐,๒๕๐	๒๐๖,๕๒๓	๒,๕๑๕,๓๐๐
๙	๑๗๔,๘๕๘	๓๒,๐๕๐	๒๐๖,๕๐๘	๒,๔๘๖,๒๕๐
๑๐	๑๗๒,๕๓๕	๓๔,๐๐๐	๒๐๖,๕๓๕	๒,๔๕๗,๒๕๐
๑๑	๑๗๐,๐๐๐	๓๖,๐๐๐	๒๐๖,๐๐๐	๒,๔๒๘,๒๕๐

การจ่ายคอกเบี้ยและผ่อนใช้คืนเงินตามวิธีเงินรายปี คือคอกเบี้ยและเงินผ่อนใช้คืน
รวมกันเข้าแล้วเป็นจำนวนเท่ากันทุกปีนั้น ย่อมเป็นการสะดวกแก่รัฐบาล ใ้กล่าวไว้ก่อน
แล้วว่า เงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าคอกเบี้ยเงินกู้และผ่อนใช้คืนเงินคืนนั้นจะต้องจ่ายจากรายได้
ธรรมดา เพราะฉะนั้นเมื่อเงินที่ต้องจ่ายมีจำนวนเท่ากันทุก ๆ ปี ก็ย่อมจะเป็นการสะดวก
แก่การตั้งงบประมาณแผ่นดิน

๕๔. คราวใ้จะอธิบายเรื่องการผ่อนใช้คืนเงินกู้ด้วยวิธีจ่ายผลาก เงินกู้อย่างมี
จำนวนถึง ๓ ล้านปอนด์ ก็โดยออกพันธบัตรที่มีมูลค่าค่าต่าง ๆ กัน ทยอยละ ๒๐ ปอนด์ก็มี
๑๐๐ ปอนด์ก็มี มากกว่านั้นก็มี พันธบัตรที่ออกไปทั้งสิ้นจึงมีจำนวนนับได้หมื่น ๆ ทยอย
เมื่อจะผ่อนใช้คืนเงินกู้ ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าจะใช้เงินตามพันธบัตรทยอยไหนก่อน ปัญหาข้อ
วินิจัยด้วยวิธีจ่ายผลาก พันธบัตรที่ออกทุกทยอยมีเลขหมายประจำอยู่แล้ว ฉะนั้นเมื่อถึง
กำหนดเวลาจะต้องผ่อนใช้คืนเงินกู้ เนชั่นแนลโพรวิเดนเชียลแบงก์ก็ทำให้มีการจ่ายผลาก
พันธบัตรทยอยไปถูกผลาก ธนาคารก็จ่ายเงินคืนตามพันธบัตรทยอยนั้น และผู้ถือพันธบัตร
ทยอยนั้นก็หมดสิทธิ์ที่จะได้รับคอกเบี้ยต่อไป อนึ่งโดยที่พันธบัตรเงินกู้อย่างนี้เป็นชนิด
จ่ายเงินให้แก่ผู้ถือ ธนาคารจึงจ่ายเงินให้แก่ผู้ที่น่าพันธบัตรมาคืนเพื่อขอรับเงิน

๕๕. การกู้เงินในตลาดต่างประเทศ ๓ รายแรก คือที่กู้อเมอ ค.ศ. ๑๘๐๕
(พ.ศ. ๒๔๔๘), ค.ศ. ๑๘๐๗ (พ.ศ. ๒๔๕๐) และ ค.ศ. ๑๘๒๒ (พ.ศ. ๒๔๖๕) นั้น
ปฏิบัติตามแบบวิธีเดียวกันกับการกู้ใน ค.ศ. ๑๘๒๔ (พ.ศ. ๒๔๖๗) ซึ่งใ้ได้อธิบายมา
แล้วนี้ ข้อสัญญาในการกู้คล้ายคลึงกัน จึงจะไม่อธิบายซ้ำอีก เงินกู้ทั้ง ๔ รายนี้ใ้กู้อมา
เพื่อจ่ายลงทุนโดยมีผลตอบแทน คือในการก่อสร้างรถไฟ การชลประทานและการสาธารณสุข
ประโยชน์อย่างอื่น ๆ และได้จ่ายไปเป็นค่าก่อสร้างโดยตรงบ้าง ได้นำส่งเข้าในเงินคงคลัง
ซึ่งใ้รองจ่ายไปก่อนแล้วบ้าง เว้นไว้แต่รายที่สองคือที่กู้อเมอ ค.ศ. ๑๘๐๗ ใ้กันไว้
ส่วนหนึ่งเป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์ เพื่อเป็นทุนสำรองมาตราทองคำ ที่ใ้คงชนตาม
พระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗

เหตุใ้รัฐบาลไทยใ้ใ้ริเริ่มกู้เงินในเมืองต่างประเทศเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ ปรากฏ
ในรายงานประจำปีของเซอร์วอลเตอร์ วิลเลียมสัน (Sir Walter Williamson) ซึ่งดำรง
ตำแหน่งที่ปรึกษาาราชการคลังในสมัยนั้นว่า :—

“ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในรายงานประจำปีก่อน ๆ มาหลายปีแล้วว่า การจ่ายเงินรายไถ่
กรมกลางทุนทำการใหญ่ ๆ นั้น นอกจากมีข้อกีดขวางเศรษฐกิจทั่วไปแล้ว ก็ยังเห็นได้
เด่นชัดว่าสยามจะจ่ายเงินในการก่อสร้างรถไฟจากเงินรายไถ่ต่อไปไม่ได้อีกนาน เมื่อถึงปลายนี้
รัฐบาลต้องเอาเงินคงคลังไปจ่ายเป็นค่าก่อสร้างทั้งหมด ไม่สามารถที่จะนำเงินรายไถ่กรม
กลางไปจ่ายไถ่ต่อไปอีก เพราะจำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อราชการทั้งพลเรือนและทหาร
แต่วิธีที่เอาเงินคงคลังไปจ่ายลงทุนนั้นจะใช้อีกครึ่งหนึ่งไม่ได้โดยปลอดภัย การถอนเงิน
คงคลังมาจ่ายเสีย ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาทเมื่อก่อน ก็ได้รู้สึกกันอยู่แล้วว่าทำให้เงินคงคลังลด
น้อยลงไปเกินสมควร

อาศัยเหตุที่กล่าวแล้ว จึงได้ตกลงจะกู้เงินต่างประเทศเป็นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐
ปอนด์ เพื่อจ่ายในการรถไฟและการสาธารณประโยชน์อย่างอื่น และได้เปิดการเจรจาเพื่อ
กู้เงินในยุโรปเมื่อเดือนมกราคมที่แล้วว่า การเจรจานั้นได้เป็นผลให้กู้เงินในตลาดเมื่อเดือน
มีนาคม (กู้ กึ่งหนึ่งในลอนดอนและอีกกึ่งหนึ่งในปารีส) ออกกู้ในราคา ๙๕ ๖ มีดอก
เบี้ยร้อยละ ๔ ๖ ต่อปี ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้และธนาคารแห่งอินโดจีนเป็นผู้รับประกัน
เงินกู้รายนี้ต้องชำระในเวลา ๔๐ ปี โดยวิธีจ่ายผลากเป็นรายปีเริ่มในปีที่ ๖

เงื่อนไขแห่งการกู้เงินดังกล่าวมานี้ ต้องนับว่าเป็นที่ควรพอใจอย่างยิ่ง เพราะจะ
ต้องระลึกว่าในเมืองต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งกลางแห่งการเงินของโลก ยังไม่มีผู้ใดทราบฐานะ
การคลังของประเทศสยาม การกู้เงินก็มีต้องมีรายไถ่ประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นประกัน
เงินกู้ โดยเฉพาะ หากได้กู้ด้วยอาศัยความเชื่อถือในความมั่นคงแห่งประเทศสยามเท่านั้น
เงินกู้รายนี้กู้ได้โดยดี และส่วนที่ชอกู้ในลอนดอนนั้น มีผู้เสนอให้กู้เงินเป็นจำนวนถึง ๘ เท่า
แห่งจำนวนเงินที่ชอกู้ ภายในเวลา ๔๕ นาทีหลังจากที่ได้เปิดรับคำเสนอ ทั้งนี้ยอมเป็น
พยานอันประจักษ์แจ้งว่า ต่างประเทศมีความเชื่อถือในความสามารถของประเทศสยามที่จะ
ชำระหนี้ได้ และเชื่อถือในความมั่นคงแห่งการคลังไทย ”

๙๖. ในที่นี้จะได้เลยอดขยายไปเสียที่เกี่ยวกับ เงินกู้ในตลาดทั้ง ๔ รายนี้ รัฐบาล
ได้ชำระคืนแล้วอย่างไรและเพียงไร

เงินกู้รายที่ ๑ คือกู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘) นั้น ได้ผ่อนใช้คืนเงินคืน
เป็นรายปีตลอดมาทุกปีจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๑ ในปัจจุบันเงินกู้ยังคงค้างอยู่ ๓๓๗,๔๔๐ ปอนด์

เงินที่คงค้างอยู่ในรัฐบาลได้ชำระเสร็จสิ้นในขณะนี้ คือ ๗ ปีก่อนถึงกำหนดที่จะต้องชำระให้
เสร็จสิ้น ทั้งนี้โดยอาศัยข้อสัญญาที่ว่าเมื่อได้กู้เงินมาครบ ๑๐ ปีแล้ว รัฐบาลจะชำระหนี้
ที่คงค้างอยู่ทั้งหมดก็ได้

เงินกู้รายที่ ๒ คือที่กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๗ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ได้ผ่อนชำระหนี้เป็น
รายปีตลอดมา จนถึงเวลาที่เกิดสงครามขึ้นเมื่อปีกลายนี้ (พ.ศ. ๒๔๘๔)

เงินกู้รายที่ ๓ คือที่กู้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๒ (พ.ศ. ๒๔๖๕) รัฐบาลได้ชำระคืนเงิน
คืนหมดสิ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยอาศัยข้อสัญญาที่ว่าเมื่อได้กู้เงินมาครบ ๑๐ ปีแล้ว
รัฐบาลจะชำระหนี้ที่คงค้างอยู่ทั้งหมดก็ได้ ในขณะที่ชำระหนี้ มีหนี้คงค้างอยู่
๑,๕๖๑,๘๐๐ ปอนด์.

