



การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก่อนการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2411 - 2434)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติเมื่อ พ.ศ. 2411. จากการสำรวจบัญชีปรากฏว่ามีเงินเหลืออยู่ในพระคลังข้างในเพียง 547,552.12 บาท และเมื่อหักค่าใช้จ่ายในรัชกาลก่อนที่ยังไม่ลงบัญชีเบิกออก 317,603.12 บาท จึงคงมีเงินเหลือในพระคลังข้างในจริง ๆ เพียง 229,949 บาท¹ ไม่ปรากฏหลักฐานเงินที่เหลือในพระคลังมหาสมบัติ แต่พบว่ารายได้ของพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2411 เป็นจำนวนเงิน 2,967,604 บาท² และจากเงินจำนวนนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึง 215,996.37 บาท³ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.28 ของรายได้ของพระคลังมหาสมบัติ⁴

¹ กทช., จดหมายเทศุรชกาลที่ 5 มีคที่ 131 เลขที่ 9 บัญชีเรื่องเงินพระคลังข้างใน ราชจ่ายเก่าใหม่

² กทช., จดหมายเทศุรชกาลที่ 5 มีคที่ 163 เลขที่ 7 บัญชีรับเงินอากรต่าง ๆ ขึ้นพระคลังมหาสมบัติ ปีมะโรงสัมฤทธิศก

³ กทช., จดหมายเทศุรชกาลที่ 5 บ/ช 2 เลขที่ 599 บัญชีจ่ายเงินในการพระบรมศพรัชกาลที่ 4

⁴ การใช้จ่ายในการพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น เป็นเงิน 226,560.37 บาท แต่ใช้จ่ายเงินจากพระคลังมหาสมบัติเพียง 215,996.37 บาท ที่เหลือใช้จากเงินพระคลังเดิม

เป็นที่น่าสังเกตว่าสภาพการคลังของไทยก่อน พ.ศ. 2435 ยังไม่เป็นระเบียบแน่นอน รายได้และรายจ่ายทั้งหมดของรัฐยังไม่มีลักษณะการบริหารที่รวมศูนย์อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ¹ ยกตัวอย่างเช่นใน พ.ศ. 2412 รัฐมีรายได้จากอากรค่านา 467,736.75 บาท² แต่กรมานำเงินส่งพระคลังมหาสมบัติเพียง 400,580.87 บาท หรือเท่ากับร้อยละ 85.64 ของรายรับจากอากรค่านาในปีนั้น ส่วนที่เหลือกรมานำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ เช่น นำส่งพระราชวังบวรและใช้เป็นการนิคมจักร เป็นต้น ทั้งรายละเอียดในตารางที่ 6

¹มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาที่ รัฐศาสตร์ อารยธรรมไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 121-170

²เป็นรายได้เท่าที่เก็บได้ไม่ครบทุกเมือง

ตารางที่ 6
 ระบายจากเงินค่านาใน พ.ศ. 2412

	บาท	ส.ก.	คิดเป็นร้อยละ
ส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ	400,580	87	85.64
ส่งเงินพระราชวังบวร	8,000	—	0.17
นิกยภัต	15,701	25	3.36
ซื้อข้าวขึ้นฉางกรุงเทพ	22,485	50	4.81
ซื้อข้าวขึ้นฉางหัวเมือง	4,896	25	1.05
เบี้ยเสด็จ	12,449	12	2.66
เงินพระพุทธรูปบาท	3,623	75	0.77
ไม่อ้างรายการ	7,200	—	1.54
รวม	467,736	75	100

ที่มา กทช., จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 178 เลขที่ 9 พระยาอาหารบริรักษ์
 ทำบัญชีค่านาขนเข้า ปีมะเส็งเอกศก

และในทำนองเดียวกันเงินรายได้จากภาษีการค้าซึ่งเรียกเก็บร้อยละ 3 ใน
 พ.ศ. 2415 ซึ่งได้รับมากถึง 173,758.36 บาท มีใ้ถูกนำส่งพระคลังมหาสมบัติโดย
 แยกให้นำไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ เช่น เงินเดือนของข้าราชการกรมท่าที่กรุงเทพฯ
 และสมุทรปราการ ส่งกรมพระราชวังบวร และใช้เป็นค่าจ้างขนของ เป็นต้น¹

¹ กทช., จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 171 เลขที่ 1 เรื่องภาษีร้อยละ 3
 จำนวนปี 1237

ถึงแม้จะกล่าวได้ว่ารายรับและรายจ่ายของรัฐรวมศูนย์อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในด้านการบริหารการคลังแล้วไม่มีลักษณะรวมศูนย์ ดังนั้นในที่สุดจึงไม่มีใครสามารถทราบได้ว่ารายรับและรายจ่ายที่แท้จริงของแผ่นดินมีมากเท่าใด เสนาบดีกรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่แค่เพียงรับเงินที่กรมต่าง ๆ ส่งมาเท่านั้น¹ จึงเป็นเหตุให้เงินของแผ่นดินรั่วไหลมาก เจ้าภานายาการต่าง ๆ ก็ไม่ส่งเงินตามกำหนด ดังหลักฐานที่ว่า

... เงินภานายากรซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งจะไต่เป็นกำลังทำนุบำรุงแผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภานายากรไป เงินหลวงก็ทางสะสมอยู่มาก ทองแว่นร้อยรูเสมมิโคซาค ก็ไม่มีใครจะไต่เงินมาทันไรราชการ ก็ทองขาดสูญไปเสียโดยมาก การค้าขายที่กรุงเพทก็ไม่มีความเจริญ เพราะเงินทำภานี้แล้วเอาเงินไปใช้ทางอื่นเสีย เงินหลวงก็ทางหับหนักลง...²

แต่ขณะเดียวกัน ปรากฏว่าความจำเป็นในการใช้จ่ายมีมากขึ้น ดังความกราบบังคมทูลของเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง ความว่า " . . . การจับจ่ายใช้สอยราชการมากขึ้นทุกปี ทั้งเรือรบเรือได้ เรือกำปั่นไฟใหญ่่น้อย ก็มากขึ้นกว่าแต่ก่อน. . ."³ ดังนั้นปัญหาคือรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องคลังชำระรัฐบาลต้องเป็นหนี้เป็นจำนวนมาก⁴

จนกระทั่ง เมื่อ พ.ศ. 2416 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำพิธีราชาภิเษกอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ทรงลาผนวช สิ่งแรกที่พระองค์ทรงกำเนนการแก้ไข

¹ วิชาวิद्या บัณฑิตศาสตร ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 130

² ร.ค.ท.เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235," ประชุมกฎหมายประจำศก (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), 83.

³ กทศ., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 168 เลขที่ 5 เรื่องเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องจ่ายเงินแผ่นดิน

⁴ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, 42 ประวัตินบุคคลสำคัญ (พระนคร : บรรณาการ, 2509), หน้า 215.

อย่างเร่งด่วนภายใต้สภาวะของการเป็นกษัตริย์อย่างแท้จริง ไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการ
คือการแก้ไขปัญหาการคลัง ทั้งนี้พระองค์ทรงให้เหตุผลว่า ". . . ประสงค์แต่จะให้
เงินมาทำนุบำรุงบ้านเมือง ให้ราษฎรมีความสุข ป้องกันบ้านเมืองไว้ อย่าให้เป็นช่อง
เป็นเหตุอันกรายในภายหน้า เพื่อให้ตระกูลตั้งมั่น บ้านเมืองเป็นอันดิเพนเด่นยืนยาว
ไป. . ." ¹

ดังนั้นใน พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรด
เกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น ทั้งนี้ในระยะแรกพระองค์ทรงรับหน้าที่ส่วนการตรวจ
บัญชีต่างกระทรวงด้วยพระองค์เอง ² แต่ถึงกระนั้นก็ยังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2416 นี้
รัฐบาลจ่ายเงินเกินรายรับคือมีรายรับ 3,705,972.87 บาท แต่ใช้จ่ายมากถึง
3,975,568.44 บาท ดังนั้นจึงขาดดุลย์ 269,615.57 บาท ปรากฏหลักฐานการใช้
จ่ายเงินดังตารางที่ 7

¹ กษ., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 168 เลขที่ 3 ไม่มีชื่อเรื่อง

² กรมพระยาคำวรวงราชานุภาพ, 42 ประวัติบุคคลสำคัญ, หน้า 215.

ตารางที่ 7
การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของไทย พ.ศ. 2416

รายการจ่ายเงิน	บิลละ	คิดเป็นร้อยละ
เกณฑ์บัญชี	238,312.44	5.99
โยธา	1,039,533.00	26.15
กิจการ	1,897,743.00	47.74
เบี้ยหวัด	800,000.00	20.12
รวมจ่าย	3,975,588.44	100
รับเงิน	3,705,972.87	
จ่ายเกิน	269,615.57	

ที่มา กทช., จกทนายเทศรชกาลที่ 5 เลขที่ 164/2 บัญชีเรื่องรับเงินจ่ายเงิน

จากตารางที่ 7 ทำให้สามารถทราบได้ว่าใน พ.ศ. 2416 ไทยมีรายจ่ายเกี่ยวกับเบี้ยหวัดข้าราชการมากถึง 800,000 บาท หรือร้อยละ 20.12 การทำบัญชี 238,312.44 บาท หรือร้อยละ 5.99 แต่รายจ่ายส่วนใหญ่อันได้แก่กิจการและการโยธาซึ่งใช้เงินถึง 1,897,743 บาท และ 1,039,533 หรือร้อยละ 47.74 และ 26.15 นั้น ไม่สามารถจะทราบรายละเอียดได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายเงินเพื่อปฏิรูปประเทศในกิจการใดมากที่สุด เพราะการแบ่งประเภทการใช้จ่ายเงินมิได้ถือแบ่งตามแนวการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเกณฑ์

นับได้ว่าการตั้ง ทอรัชฎากรพิพัฒน์ขึ้นใน พ.ศ. 2416 นี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบการบริหารการคลังของไทย ทั้งนี้เพราะจากพระราชบัญญัติกฎหมายสำหรับ

เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2416¹ นั้น ได้กำหนดระเบียบบริหารการคลังไว้ค่อนข้างละเอียดทั้งในด้านการรับเงินและการจ่ายเงินแผ่นดิน คือในด้านการรับเงินแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติตรวจบัญชีสายสิ่งของและบัญชีภาษีอากรเงินให้เรียบร้อย ทั้งให้สิทธิเจ้าพนักงานในการหักเค็อนเจ้าจำวน²ให้นำเงินมาส่งภายใน 15 วัน นอกจากนี้เจ้าพนักงานต้องทำบัญชีรายวันขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาททุกวัน และเมื่อครบเค็อนต้องรวมบัญชีบเค็อนขึ้นถวายด้วย³

อนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ยกเลิกวิธีการทำบัญชีซึ่งแยกเป็นหลายบัญชีตั้งแต่ก่อน อันทำให้บัญชีสับสน แต่เปลี่ยนแปลงเป็นลงรายการต่าง ๆ ลงในบัญชีเดียวกัน โดยกำหนดให้แยกเป็น 4 รายการคือ

1. เงินขึ้นพระพุทธรัตนปฏิมากรแก้วมรกต พระพุทธรูปยรัตน์และพระพุทธรูปที่ถวายเป็นพระราชกุศล
2. เงินขึ้นพระคลังมหาสมบัติ
3. เงินขึ้นพระคลังข้างที่หรือพระคลังเดิม
4. เงินขึ้นทางกรมที่ยังทรงมีพระธรม

ดังนั้นหลังจากการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นแล้ว จึงปรากฏว่ารายรับของแผ่นดินมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ดังตารางที่ 8

¹กทช., จดหมายเหอรัษฎากรที่ 5 มีคที่ 163 เลขที่ 3 พระราชบัญญัติกฎหมายสำหรับเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์

²เท่าที่อ่านพบคำว่า "เจ้าจำวน" ในเอกสารต่าง ๆ เข้าใจว่าหมายถึงเจ้าหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและเร่งรัดเจ้าพนักงานนายอากร

³กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111

ตารางที่ 8
รายรับเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2417 - 2435

พ.ศ.	รายได้ ล้านบาท	ดัชนี พ.ศ. 2417 = 100
2417	5.9	100.0
2420	5.7	96.6
2423	6.7	113.5
2426	7.3	123.7
2429	13.6	230.5
2432	12.0	203.3
2435	15.3	259.3

ที่มา - พรเด็จุ์ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 28.

ส่วนในด้านการใช้จ่ายเงินนั้นพระราชบัญญัติกฎหมายสำหรับเจ้าพนักงานหอ
รัษฎากรพิพัฒน์ กำหนดว่า

... ให้กะประมาณเงินที่จะจ่ายเสียให้รู้เป็นเลาไว้แต่ต้นปีว่าปีนั้นจะได้ตัวเงินอยู่
เท่านั้น จะต้องจ่ายเบี้ยหรือเสียเท่านั้น เป็นเงินกะจ่ายประจำเกณฑ์เสียเท่านั้น
ประจำเดือนราชการเท่านั้น เป็นส่วนเงินที่จะมีการจรในระหว่างปีเท่านั้น เมื่อ
กะเป็นเลาไว้ดังนั้นก็คิดแบ่งเฉลี่ยตามเดือนใหม่ตัวเงินรับจ่ายทุก ๆ ราย เสนอ
เสนอทุกเดือน. . .¹

¹ กทช., จดหมายเหตุนิติบัญญัติ 5 มีคที่ 163 เลขที่ 3 พระราชบัญญัติกฎหมาย
สำหรับเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์

จึงหมายความว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการทำงานงบประมาณการใช้จ่ายแล้วอย่างคร่าว ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถจะให้คำตอบได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับรายจ่ายในการบริหารประเทศด้านใด จากตัวอย่างงบประมาณการใช้จ่ายใน พ.ศ. 2423 ทั้งงบประมาณการใช้จ่ายไว้ 4,720,000 บาท โดยแบ่งประเภทการใช้จ่ายไว้ 5 ประเภท คือ เบี้ยหวัด ประจำเดือน การโยธา หมายกรมวัง หนังสือสำคัญ ทั้งรายละเอียดในตารางที่ 9

ตารางที่ 9
งบประมาณการใช้จ่ายใน พ.ศ. 2423

รายการ	เดือน บาท	1 ปี บาท	หมายเหตุ
เบี้ยหวัด	80,000	880,000	ตั้งไว้เพียง 11 เดือน
ประจำเดือน	144,000	1,728,000	12 เดือน
การโยธา	104,000	1,248,000	12 เดือน
หมายกรมวัง	12,000	144,000	12 เดือน
หนังสือสำคัญ	60,000	720,000	12 เดือน
รวม		4,720,000	

ที่มา กทช., จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 162 เลขที่ 2 บัญชีเรื่องกิดเงินรับจ่าย
ในปีมะโรง โทศก

จะเห็นได้ว่าประเภทของการใช้จ่ายที่แยกไว้นั้น มิได้แบ่งแยกตามหน่วยงานการบริหาร แต่เป็นการแบ่งตามความจำเป็นในการใช้เฉพาะหน้า ที่เป็นเช่นนี้เพราะขณะนั้นยังมิได้มีการปฏิรูปการบริหารงานใหม่ ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีลักษณะการ

ทำงานที่ข้าช้อยู่เพียง¹ จึงกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงสมัยก่อนการปฏิรูปประเทศใน พ.ศ. 2435 ถึงแม้ว่าจะมีการจัดงบประมาณขึ้นใช้แล้ว แต่การจัดนั้นเป็นไปในลักษณะที่กำหนดการใช้จ่ายเงินตามความจำเป็นเฉพาะหน้า มิได้มีการวางนโยบายแต่อย่างใด

อนึ่ง มาตราที่ 12 ตามพระราชบัญญัติของกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วย กรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2418² กำหนดว่า ให้อธิบดีกรมทำบัญชีประมาณการรายรับและรายจ่ายปีข้างหน้าที่เรียกว่าเอสติเมต (Estimate) ขึ้นถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวันขึ้น 1 ค่ำ เดือน 4 ถึงวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 4 เพื่อจะนำมาปรึกษาตกลงกันให้เสร็จทันปีใหม่ และยังได้กำหนดว่าถ้ายังปรึกษามาไม่ตกลงกัน จะไปรบกวนพระบรมราชานุญาตให้ใช้เงินเมื่อไปได้พอสามเดือนเพื่อไม่ให้ลำบากในราชการ ดังนั้นกรมต่าง ๆ เช่นกรมมหาดไทยและกรมพระอาลักษณ์ จึงได้มีการทำประมาณใช้จ่ายขึ้นถวายล่วงหน้าทุกปี และจากหลักฐานการใช้จ่ายตามประมาณการใช้จ่ายนี้ ปรากฏว่ารายจ่ายส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนของข้าราชการ ดังตัวอย่างในตารางที่ 10 และ 11

¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 121-170

² ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน," ประชุมกฎหมายประจำศก (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), 9 : 83 - 85.

ตารางที่ 10

การใช้จ่ายเงินของกรมมหาดไทย พ.ศ.2428 - 2431

รายการ	ปี พ.ศ.2428			ปี พ.ศ.2429			ปี พ.ศ.2430 ¹			ปี พ.ศ.2431			รวมเงิน 4 ปี		เฉลี่ยร้อยละ
	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	
เงินเดือน	6,820	-	100	6,504	-	100	47,159	81	97.52	66,703	97	97.67	127,187	78	97.85
เบี้ยเลี้ยง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	295	-	0.43	295	00	0.23
ค่าใช้จ่าย	-	-	-	-	-	-	1,200	-	2.48	1,300	-	1.90	2,500	00	1.92
ยอมให้ใช้	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	6,820	-	100	6,504	-	100	48,359	81	100	68,298	97	100	129,982	78	100

ที่มา กหช., จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 บ/ช2 เลขที่ 709 เอสติเมตกรมมหาดไทย

¹ไม่มีหลักฐานว่าเพราะเหตุใดใน พ.ศ.2430 ใช้จ่ายมหาดไทยจึงเพิ่มขึ้นกว่าปี พ.ศ.2429 เป็นจำนวนมาก แต่เข้าใจว่าเป็นผลมาจากการประจัญหน้าระหว่างไทยกับฝรั่งเศส อันเป็นผลมาจากการปราบฮอ

ตารางที่ 11

การใช้จ่ายเงินของกรมพระอาลักษณ์ พ.ศ.2427 - 2430

รายการ	ปี พ.ศ.2427			ปี พ.ศ.2428			ปี พ.ศ.2429			ปี พ.ศ.2430			รวมเงิน 4 ปี	เฉลี่ยร้อยละ
	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ	บาท	สต.	ร้อยละ		
เงินเดือน	26,486	-	90.85	23,703	88	92.83	23,797	13	91.26	22,560	06	89.97	96,547.07	91.22
เบี้ยเลี้ยง	354	-	1.21	384	-	1.50	354	-	1.36	333	-	1.33	1,425.00	1.35
ค่าใช้สอย	-	-	-	-	-	-	327	-	1.25	1,759	06	7.02	2,086.06	1.97
เบิกเสร็จ	2,314	25	7.94	1,447	75	5.67	1,599	25	6.13	422	05	1.68	5,783.30	5.46
รวม	29,154	25	100	25,535	63	100	26,077	38	100	25,074	17	100	105,841.43	100

ที่มา กทช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 บ/ชก เลขที่ 172 มีผู้ซึ่งประมาณการจ่ายเงินแผ่นดิน
ในกรมไต้จวศและกรมพระอาลักษณ์

จากตารางที่ 10 และ 11 จะเห็นได้ว่าประมาณการใช้จ่ายเงินของกรมพระ
 อาลักษณ์และกรมมหาดไทย ก่อน พ.ศ. 2435 แบ่งการใช้จ่ายเงินเป็น 4 ประเภทคือ
 เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง ค่าใช้สอยเบ็ดเสร็จ และเงินยืมให้ใช้ ซึ่งปรากฏว่าค่าใช้จ่าย
 ของกรมพระอาลักษณ์รวม 4 ปี คือ นับจาก พ.ศ. 2427 - 2430 เป็นค่าใช้จ่ายประเภท
 เงินเดือนถึง 96,547.07 บาท หรือร้อยละ 91.22 เงินที่ยืมให้ใช้มากเป็นอันดับสอง
 คือ 5,783.30 บาท หรือร้อยละ 5.46 ส่วนค่าใช้จ่ายเบ็ดเสร็จและค่าเบี้ยเลี้ยง เป็น
 เงิน 2,086.06 บาท และ 1,425.00 บาท หรือร้อยละ 1.97 และ 1.35 ตามลำดับ
 กรมมหาดไทยก็เช่นกันการใช้จ่าย 4 ปีของกรมมหาดไทยคือจาก พ.ศ. 2428 - 2431
 เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือนมากถึง 127,187 บาท หรือร้อยละ 97.85 ค่าใช้จ่าย
 เบ็ดเสร็จและเบี้ยเลี้ยงเพียง 2,500 บาท และ 295 บาท หรือร้อยละ 1.92 และ
 0.23 เท่านั้น

จากการที่กรมพระอาลักษณ์และกรมมหาดไทยมีรายจ่ายส่วนใหญ่คือเงินเดือน
 ไม่ใช่ข้อสรุปที่แน่ชัดว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของประเทศขณะนั้นคือเงินเดือน ทั้งนี้เพราะ
 หลักฐานยังไม่เพียงพอ แก่จากตารางทั้ง 2 นี้ ย่อมเป็นตัวอย่างว่ารัฐบาลได้เริ่มต้นที่จะ
 วางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีระเบียบยิ่งขึ้น

จึงสรุปได้ว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราช
 สมบัตินั้น สภาพการคลังของไทยสับสนไม่มีระเบียบ การบริหารงานการคลังกระจุก
 กระจาย ไม่รวมศูนย์อยู่ภายใต้การบริหารของกรมพระคลังมหาสมบัติ ดังนั้นใน พ.ศ.
 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์
 ขึ้นเพื่อปฏิรูปการคลัง โปรดให้จัดระเบียบทั้งการรับการจ่ายเงินของแผ่นดิน แต่เนื่อง
 จากการบริหารงานในส่วนอื่นอยู่ในสภาพที่เกี่ยวกับการคลังคือสับสน ข้ำซ้อน และหากนรับ
 ปรึกษายที่แท้จริงไม่ได้ ในช่วง พ.ศ. 2416 - 2434 จึงเป็นช่วงของความพยายามใน
 การที่จะแก้ไขปัญหากการบริหารต่าง ๆ ให้คล่องไป ดังนั้นในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
 จึงยังไม่มีกรวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างถี่ถ้วน เพียงแต่โปรดให้ประมาณการใช้จ่าย

อย่างกร่าว ๆ ความจำเป็นที่จะต้องใช้ในขณะนั้น คือ แบ่งประเภทการใช้จ่ายเงิน เป็น เบี้ยหวัด เกษัตินุญ การโยธา และฎีกาจร และต่อมาจัดแบ่งประเภทการใช้จ่ายเงินเป็น เบี้ยหวัด ประจำเดือน การโยธา หมายกรมวัง และหนังสือสำคัญ ทั้งนี้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่จะใช้เงินต้องทำประมาณการใช้จ่ายเงินขึ้นทูลเกล้าฯ อววยหลวงหน้าด้วย.

เมื่อ พ.ศ. 2435 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการครั้งใหญ่ที่เรียกว่า การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การบริหารการคลัง เป็นส่วนหนึ่ง ของการปฏิรูปนั้นด้วย จึงได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างแท้จริง เรียกว่าการตั้งงบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2435 - 2453)

ก. ขั้นตอนและปัญหาในการพิจารณางบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2453 เป็นการใช้จ่ายที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเรียกว่าการวางงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงแสดงเจตน์จำนงไว้ในพระบรมราชโองการเดือนเสนาบดี ความว่า

. . . การรับจ่ายเงินของราชอาณาจักร เป็นการสำคัญยิ่งใหญ่มาก . . . เปรียบกับชีวิตของกรุงสยามเช่นนี้ จึงทรงพระราชอุทิศสาคะที่จะจัดการตั้งแบบอย่างการคลังให้ทำการให้เป็นหลักฐานมั่นคงแน่นอนทั้งเวลาการรับการจ่าย ให้เป็นที่มั่นคงของพระราชอาณาจักร เพื่อให้การเจริญที่ใดจัดแล้วและจะจักสืบไปได้ทำเนิ่นสะดวก แดทวียิ่งขึ้น ทำให้เป็นที่เชื่อถือของประเทศทั้งหลาย ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรอันนี้ เพื่อความมั่นคงแก่อิสรภาพของกรุงสยาม. . .¹

¹ กจร., ร.5 ค.5.1/8 งบประมาณแผ่นดิน ศก 117. พระบรมราชโองการเดือนเสนาบดี ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 117.

ดังนั้นจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณเมื่อ พ.ศ. 2433 กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงบประมาณรายจ่ายไว้ในมาตรา 1 ว่า เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติต้องทำงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินในปีหน้าขึ้นทุกเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในที่ประชุมเสนาบดีไม่เกินวันที่ 15 มีนาคม¹ เพื่อจะปรึกษาให้ตกลงก่อนสิ้นปีนั้น²

นับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เวลาในการปรึกษาก่อนงบประมาณรายจ่ายในที่ประชุมเสนาบดีน้อยมากคือประมาณ $\frac{1}{2}$ เดือน แต่ขณะเดียวกันในมาตราเดียวกันนั้นได้ผ่อนปรนไว้ว่า "ถ้ายังปรึกษาก่อนสิ้นปีไม่ได้จะได้ไปรบกวนเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผ่อนจ่ายเงินให้กรมต่าง ๆ เบิกไปผ่อนจ่ายตามสมควรมิให้ชักขวางแก่ราชการ แต่ถึงอย่างไรจำเป็นต้องตกลงไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายน"³

จากข้อผ่อนปรนนี้ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ นำงบประมาณเสนอต่อเสนาบดีคลัง ดังนั้นการตรวจงบประมาณจึงมักจะล่าช้า เช่น ใน พ.ศ. 2438 "กว่าจะเสร็จช้าไปเกือบครึ่งปี"⁴ ดังนั้นใน พ.ศ. 2439 จึงได้ประกาศใช้ข้อบังคับงบประมาณกำหนดว่าในปีต่อไปทุกกระทรวงทบวงกรมจะต้องนำงบประมาณไปยื่นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ช้ากว่าวันที่ 15 ธันวาคม⁵ และ

¹ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," ประชุมกฎหมายประจำศก (พระนคร : โรงพิมพ์เคดีเมด, 2478), 12 : 198.

²ปีงบประมาณเริ่มจากวันที่ 1 เมษายน - 31 มีนาคม ของแต่ละปี

³ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ,"

ประชุมกฎหมายประจำศก 12 : 198

⁴จช., ร.5 ค.5.1/4 งบประมาณ เล่ม 112 - 114 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหมื่นศิริวัชรลังการณ ลงวันที่ 15 ตุลาคม ร.ศ. 114 เลขที่ 25/293.

⁵จช., ร.5 ค. 18/6 เบ็ดเตล็ด ข้อบังคับงบประมาณ เล่ม 115.

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับงบประมาณต่าง ๆ แล้วต้องทำเป็นงบประมาณ
แนบคืนขึ้นเสนอในที่ประชุมเสนาบดีภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์¹

ถึงแม้ประกาศฉบับนี้จะได้กำหนดระยะเวลาในชั้นตอนต่าง ๆ ของการหางบ
ประมาณอย่างแน่นอนแล้ว แต่ก็ยังปรากฏว่าหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ส่งงบประมาณตามกำหนด
เช่น ใน พ.ศ. 2440 กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล กระทรวงโยธาธิการ และ
มณฑลนครสวรรค์ ส่งงบประมาณช้ากว่ากำหนด จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวต้องมีพระราชหัตถเลขาไปเตือน ความว่า

. . . เห็นว่าเรื่องงบประมาณจำเป็นต้องให้ทันตามกำหนดให้ยื่น ถึงจะเป็น
ระยะทางไกลทางไกล หรือการถือคิดให้มประการใด ต้องถือให้ตรงตามกำหนด
ส่งถึงตั้งสิ้น ถึงจะเป็นการลำบากในปีแรก ทอไปภายหลังก็จะเป็นธรรมดา
นิยมที่โดยคิดการเสียแต่เนิ่นนัยงบประมาณ ถ้ากระทรวงหนึ่งกระทรวงใด
ยังเห็นว่ากระทรวงนั้นจะขอเลื่อนกำหนดการขอขึ้นได้ ก็คงจะไม่มีเวลาทัน
กำหนดแน่แท้เป็นแน่เลย ถ้าไม่เชื่อเพื่อในการที่จะกำหนดงบประมาณคงได้
ก็เหมือนอย่าง ไม่ช่วยใ้การทั้งปวง เรียบร้อยทั่วไป. . .²

นอกจากปัญหาการส่งงบประมาณล่าช้าแล้ว ยังมีปัญหาในการประชุมเสนาบดี
อีกด้วย ถึงมีหลักฐานปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวที่มีถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ความว่า

" . . . การอันใดที่ตนมาก ๆ ทำพร้อมกันแต่มีผู้เชื่อเพื่อจริง ๆ ชั่วแต่รายละ 2 คน
เห็นว่าพาให้ช้าและยุ่งยากด้วยความรู้ทั่วถึงและไม่สู้เชื่อ. . ."³

¹ เรื่องเดียวกัน.

² กจข., ร.5 ค.5.1/5 งบประมาณ พ.ศ. 115 - 116 พระราชหัตถเลขา
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เลขที่ 26/980, 24/981, 33/928
ถึงเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อเตือนเรื่องงบประมาณ

³ กจข., ร.5 ค.5.1/10 หนังสือราชการที่ 143/881 พระราชกระแสของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบโต้ความเห็นของมิสเตอร์มิทเชล อินนิส

นอกจากนี้การพิจารณางบประมาณแต่ละครั้งมักจะรีบร้อนพิจารณาเพื่อให้ทันกำหนดที่จะขอพระบรมราชานุญาต ดังนั้นมิสเตอร์มิตเชล อินเนส (Mr. Mitchell Innes) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเสนอให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจที่จะกำหนดงบประมาณโดยลำพัง โดยขอมิให้ที่ประชุมเสนาบดีปรึกษาแต่เงินที่ใช้เป็นการจรเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ทรงมีพระราชกระแสว่า "เห็นวาก็คืออยู่ ควรจะจัดการตามนี้ การประชุมจะไม่ค่อยยืดยาว ฟันเฟือ. . ."¹

ดังนั้นในการพิจารณางบประมาณในสมัยต่อมา เสนาบดีคลังจึงใช้วิธีเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงมาประชุมพิจารณาเป็นราย ๆ ไป เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอกอที่ประชุมเสนาบดีแล้วจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตในชั้นสุดท้าย นับได้ว่าได้มีการกลั่นกรองมาหลายชั้นแล้วก่อนถึงการประชุมเสนาบดีและขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งใด ๆ อีกในที่ประชุมเสนาบดี แต่ถึงกระนั้นต่อมาในบางปีก็ยังมีบางหน่วยงานส่งงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินเข้าใน พ.ศ. 2450 พระยาสุริยานุวัตรซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังต่อจากกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับกำหนดเวลาการงบประมาณขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2450 บังคับหน่วยราชการต่าง ๆ ทางอำนาจว่า

. . . งบประมาณรายจ่ายสำหรับกระทรวง กรมและมณฑลต่าง ๆ จะต้องนำยื่นกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน - 31 ธันวาคม ของทุก ๆ ปี ถ้ากระทรวงใด กรมใด หรือมณฑลใดไม่ส่งให้ทันตามกำหนดที่กำหนดนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะยกเอาแคชออกเงินการประจำในงบประมาณของกระทรวง กรมหรือมณฑลนั้น ๆ ที่ได้อนุญาตสำหรับศกก่อนมาตั้งให้ หรือจะกะตามที่ได้ขบเคียงกับรายจ่ายจริงที่เห็นสมควรจะจ่าย ยกไปลงในยอดงบประมาณเป็นเงินอนุญาตสำหรับจ่ายปีใหม่. . .²

¹ กจร., ร.5 ค.5.1/10 หนังสือราชการเลขที่ 143/881 พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบความเห็นของมิสเตอร์มิตเชล อินเนส

² กจร., ร.5 ค.18/6 เบ็ดเตล็ด ข้อบังคับเพิ่มเติมกำหนดเวลาการงบประมาณ

ปรากฏว่านับจากนี้ไปไม่มีปัญหาว่ากระทรวงต่าง ๆ ส่งงบประมาณเข้าอีกเลย

จะเห็นได้ว่าปัญหาหลักในการจัดหางบประมาณรายจ่ายแผ่นดินขึ้นอยู่กับความล่าช้าไม่ทันเวลา ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าเกิดจากปัญหาต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2433 ไม่รัดกุมพอ เพราะเป็นการเริ่มต้นยังไม่มีประสบการณ์ เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงผลัดผ่อนได้ จึงจำเป็นต้องออกระเบียบข้อบังคับติดตามออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นคราว ๆ ไป
2. เสนาบดีบางคนไม่เข้าใจจุดประสงค์ของการหางบประมาณ บางคนเข้าใจว่าเป็นการเอาอย่างฝรั่งเท่านั้น จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องมีพระราชกระแสเตือนว่า

. . . ขอย่าให้คิดแคลง ๆ ไปว่า การกวักขันเหล่านี้เป็นแต่เพียงพิธี
 ฤาเป็นแต่เอาอย่างฝรั่ง การที่เอาอย่างฝรั่งนั้นก็เอาอย่างจริงอยู่ แต่เพื่อ
 จะเอาอย่างความมั่นคงแลแน่นอน มีโชติศติที่จะเอาอย่างแต่รูปภายนอก ใหญ่
 เหมือนเรือรบของกงาม. . .¹

และเสนาบดีบางคน เช่น เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ไม่เข้าใจการหางบประมาณ รวมทั้งขอบเขตอำนาจของเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการซึ่งตนดำรงอยู่ก็พอ จนต้องได้รับคำแนะนำชี้แจงจากกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในเวลาประชุมงบประมาณ ทำให้เสียเวลา²

3. ขั้นตอนการพิจารณาางบประมาณรายจ่าย ซึ่งกำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีในระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาเพราะ

¹ กจช., ร.5 ค.5. 1/8 งบประมาณเงินแผ่นดิน ศก 117 เอกสารเลขที่ 151/921 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 1 มกราคม ศก 117

² กจช., ร.5 ค.5. 11/14 เงินรับแลจ่าย ศก 120 รายงานการประชุมงบประมาณกระทรวงเกษตราธิการ ศก 120.

3.1 เวลานั้น ส่วนใหญ่รับพิจารณาเพื่อให้ทันกำหนดที่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

3.2 ความเกรงใจซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่สามารถพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงได้ ดังเช่นข้อความในหนังสือราชการที่มีถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ราชเลขาธิการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า ". . . การที่ถัดมาแล้วแต่ก่อน ปรากฏเป็นที่แตกร้าง หรือเกี่ยวกับอเนกซึ่งจะทำให้แรงไปไม่ได้ เพราะทุกกระทรวงต่างคนต่างคิดที่จะทำการให้ทวียิ่งขึ้น ไม่ได้รวบรวมกันคิดว่าหนทางการปกครองจะทำอย่างไรก่อนอะไร. . ." ¹ และกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เคยกล่าวถึงปัญหาในการท่างบประมาณไว้อย่างหนึ่งว่า ". . . ความไม่กล้าหาญในอันที่จะชักชวน ให้ไม่เป็นที่พอใจของบุคคลอย่างหนึ่ง ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเองรู้สึกตัวอยู่ว่าเป็นเช่นนั้น. . ." ²

3.3 ความไม่เอาใจใส่การประชุมของเสนาบดีบางคน ดังเช่นกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า ". . . ธรรมดาการประชุมของเมืองนี้ช่างเป็นการยากอย่างที่สุด นอกจากต่อหน้าพระที่นั่ง ถ้าเอาเป็นพระราชธุระอุดหนุนกราดกรี้วยอย่างแท้จริงจริง ๆ แล้วก็เป็นอย่างอื่นอย่างค่างตั้งพันปี. . ." ³ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วย

¹ กจข., ร.5 ค.5/5 งบประมาณแผ่นดิน ศก 115 - 116 ไม่มีเลขที่ ไม่ลงชื่อผู้เสนอความเห็น เป็นหนังสือราชการทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ลงวันที่ 5 มิถุนายน ศก 115

² กจข., ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 - 119 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

³ กจข., ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 - 119 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

โกทรกลงกล่าวไว้ว่า " . . . การอันใดที่คนมาก ๆ ทำพร้อมกัน แต่มีผู้เชื่อเพื่อจริง ๆ
 ชั่วแต่รายละ 2 คน. . . " ¹

3.4 คุณสมบัติของเสนาบดีไทยบางคน ซึ่งไม่เอาใจใส่เกี่ยวกับการเตรียม
 งบประมาณมากนัก มักจะรีบทำงบประมาณเมื่อจวนจะท้องส่งงบประมาณเสมอ ดังที่
 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยเคยกล่าวไว้ว่า:

. . . สาเหตุที่ช้านั้นจะชักทอดกว่าเพราะเหตุใดหรือเพราะผู้ใดก็ไม่ได้ ตาม
 สิ่งเกิดของการทำงบประมาณซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเคยมาหลายปี จึงได้รู้สึก
 คอยเกล้าว่า การทำงบประมาณตามที่เป็นอย่างนี้ แลแก้ไขเปลี่ยนแปลงมา
 ตามลำดับเป็นหลายอย่าง ก็ไม่สามารถจะทำให้งบประมาณแล้วทันแก่เวลาได้
 เพราะเหตุที่เจ้ากระทรวงและเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวง โดยมากมักคำวิจารณ์แก้ไข
 หรือเพิ่มเติมการสิ่งใด มักถือเอาเวลาที่ส่งงบประมาณนั้นเป็นเวลาคิด แล
 การที่จะคิดนั้นก็คิดโดยปราศจากความระมัดระวังของแผ่นดินจะมีมาก
 ขึ้นเพียงใด เพราะฉะนั้นก็เป็นอันคิดไว้มาก ๆ แทบจะทุกเรื่องทุกราย ครั้น
 เมื่อส่งเข้ามาก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกันที่กระทรวงคลังอีกชั้นหนึ่ง. . . ²

และกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยยังได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวต่อไปอีกด้วยว่า " . . . ข้าราชการไทยล้วนแต่เป็นพวกที่ไม่สามารถจะกระทำ
 การอันใดที่เป็นการศึกษา ๆ แท้จริงสำหรับบ้านเมืองได้ นอกจากมีอะไรมาที่เขี่ย ๆ ไป
 พอลิ้นราคาขาย จะแล้วตามิแล้ว จะเป็นประโยชน์ตามิเป็นก็แล้วไป สามสี่วันก็ลืม. . . " ³

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าปัญหาการทางงบประมาณแผ่นดินของไทยในรัชสมัยพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 - 2453 เป็นเรื่องของการปฏิบัติขั้นตอน

¹ กจช., ร.5 ค.5.1/10 พระราชกระแสตอบหนังสือราชการ เลขที่ 1431881
 ลงวันที่ 1 กันยายน 117

² กจช., ร.5 ค.5.1/18 งบประมาณ ศก 122 หนังสือกราบบังคมทูลของ
 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลขที่ 15/532 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ศก 122

³ กจช., ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 - 119

ของการทำงบประมาณและกำไสดำเนินการต่าง ๆ แต่ละกระทรวงเป็นสำคัญ มิได้อยู่ที่นโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะตลอดรัชกาลมิได้มีการวางนโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในระยะยาวอย่างแท้จริง

ข. โครงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453) ผลจากพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2433 ได้ก่อให้เกิดการทำงบประมาณรายจ่ายรายจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นล่วงหน้าแต่ละปี ปรากฏว่านับจาก พ.ศ. 2435 - 2439 รัฐบาลยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณของแผ่นดินได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการจัดบริหารมรดกยังไม่เรียบร้อย ดังนั้นจึงจัดทำงบประมาณได้เฉพาะในส่วนกลาง อันประกอบด้วยมณฑลกรุงเทพฯ และเมืองรอบกรุงเทพฯ 8 เมือง ที่เรียกว่า นครบาล ไม่ปรากฏหลักฐานตัวเลขงบประมาณที่นำเชื่อถือในระหว่างช่วง พ.ศ. นี้ ตัวเลขที่พบเป็นตัวเลขรายได้นี้แท้จริงและรายจ่ายที่แท้จริงเท่านั้น

ใน พ.ศ. 2440 รัฐบาลจึงสามารถตั้งงบประมาณรายรับและรายจ่ายเงินแผ่นดินที่แท้จริงได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านับจาก พ.ศ. 2440 - 2453 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของไทยเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีการวางแผนการใช้จ่ายล่วงหน้าอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะใ้ทรงตั้งพระราชประสงค์ในการปกครองประเทศไว้ว่า " . . . หนึ่งค้ำยเคชะความสัจย์ ที่ฉันได้ตั้งใจจะประพฤติอยู่ในธรรม คำเป็นราชการค้ำความมุ่งหมายให้ดำรงอิสรภาพของแผ่นดิน ให้มีความสมัครสมานในพระบรมวงศานุวงศ์ และให้อาณาประชาราษฎร์สุขสำราญทั่วทุกทิศ . . . " ¹ แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าได้มีการกำหนดนโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในระยะยาวแต่อย่างใด ดังนั้นการตั้งงบประมาณแผ่นดินของไทยในสมัยนี้จึงตั้งอยู่บนความจำเป็นเฉพาะหน้า และปัญหาในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมักขึ้นอยู่กับขั้นตอนในการทำงบประมาณและกำไสดำเนินการผู้เสนองบประมาณเป็นสำคัญ ถึงได้กล่าวมาแล้ว จนเมื่อ พ.ศ. 2452 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติได้เสนอแผนนโยบายเพื่อให้เป็นขั้วเขตในการเสนองบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่าไม่ควรจะพิจารณาจากกระทรวงต่าง ๆ ดังที่เคย

¹ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชประวัติกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 138.

ปฏิบัติมา แต่ควรจะพิจารณาความจำเป็นต่าง ๆ ดังนี้คือ ป้องกันศัตรูภายนอกร้อยละ 25 รักษาความผาสุกภายในร้อยละ 25 บูรณะและรักษาพระราชทรัพย์ร้อยละ 25 และสุดท้ายคือสร้าง ความเจริญให้บังเกิดร้อยละ 25¹ แต่เนื่องจากสิ้นรัชกาลเสียก่อน ดังนั้นถึงแม้ว่าแนวคิดนี้ จะได้รับการยอมรับแต่ก็ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติในรัชกาลนี้ ดังนั้นตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่ พ.ศ. 2434 ซึ่งเป็นปีแรกของการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน จนถึง พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในรัชกาล การกำหนดงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับเสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งจะเสนองบประมาณตามความต้องการของตน และเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะพิจารณาคัดงบประมาณลงให้ใกล้เคียงกับงบประมาณรายรับ มากกว่าที่จะคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประเทศ และถ้าปีใดไม่สามารถจะตัดงบประมาณรายจ่ายให้น้อยกว่าหรือพอดีกับงบประมาณรายรับ ก็จะลงไว้โดยตั้งงบประมาณจกยในเงินคงคลัง เช่น ใน พ.ศ. 2444 เป็นต้น

แต่ใน พ.ศ. 2447 ได้มีการตัดสินใจที่จะสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไป ทั้งนี้จำเป็นต้องใช้เงินในการก่อสร้างทางรถไฟมากถึง 6,003,000 บาท นับว่าเป็นรายจ่ายที่สูงเกินกว่าจะตั้งจ่ายในงบประมาณปกติได้ ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อสร้างทางรถไฟสายเหนือใน พ.ศ. 2447 เป็นเงิน 1,000,000 ปอนด์ และกู้อีกครั้งใน พ.ศ. 2449 เพื่อสร้างทางรถไฟและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ อีก เป็นเงิน 3,000,000 ปอนด์² ดังนั้นโครงสร้าง

¹ กจธ., ร.5 ค.5.1/27 งบประมาณ ศก 128 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ เลขที่ 101/9645 ลงวันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

² รายละเอียดจะอยู่ในเรื่อง การกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งจะ เป็นหัวข้อในการศึกษาต่อไป

การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน¹ จึงประกอบขึ้นด้วยลักษณะใหญ่ ๆ 2 ประการคือ

- ก. การใช้จ่ายเงินจากเงินรายได้ของรัฐ
- ข. การใช้จ่ายเงินจากเงินกู้

ก. การใช้จ่ายเงินจากเงินรายได้ของรัฐ เป็นการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณที่ตั้งไว้ ซึ่งปกติการตั้งงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินมักจะตั้งไว้ให้ใกล้เคียงกับงบประมาณรายได้ คือส่วนใหญ่จะตั้งไว้ต่ำกว่างบประมาณรายได้น้อย ยกเว้นใน พ.ศ. 2444 และ 2445 ซึ่งรัฐบาลตกใจสร้างทางรถไฟสายเหนือ จึงตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายได้ โดยตกลงกันว่าจะคืนเงินคงคลังมาใช้ แต่นับจาก พ.ศ. 2447 - 2453 การสร้างทางรถไฟซึ่งเป็นงานต่อเนื่อง โอนไปใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ แต่ถึงกระนั้นในบางปี คือ พ.ศ. 2450 และ พ.ศ. 2451 งบประมาณรายจ่ายก็ยังคงมากกว่างบประมาณรายได้โดยที่ไม่สามารถตัดทอนลงได้ ต้องตัดสินใจที่จะนำเงินคงคลังมาใช้อีก

อนึ่ง ปรากฏว่ารายได้ที่ได้รับจริงรวมทั้งรายจ่ายจริงของแต่ละปี มีไต่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่รายได้จริงของแต่ละปีมักจะได้รับมากกว่างบประมาณรายได้ แต่ในทางตรงข้ามรายจ่ายจริงมักจะน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ยกเว้นใน พ.ศ. 2449 - 2450 ซึ่งรายจ่ายจริงมากกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ดังนั้นจึงปรากฏผลว่า ในกรณีการใช้จ่ายเงินจากรายได้ของรัฐนั้นส่วนใหญ่รายจ่ายจะน้อยกว่ารายรับ จึงทำให้มีเงินเหลือฝากเข้าเป็นเงินคงคลังได้ ทั้งรายละเอียดจากรายเปรียบเทียบรายได้จริงและรายจ่ายจริงจากรายการที่ 12

¹พ.ศ. 2451 ไทยได้กู้เงินจากอังกฤษอีก 4,000,000 ปอนด์ แต่จะเริ่มรับเงินกู้ใน พ.ศ. 2454 เป็นต้นไปโดยจะรับเงินปีละ 750,000 ปอนด์ : กจร., ร.5 ยธ.5.5/24 กำหนดการสร้างทางรถไฟสายมลายู ลงวันที่ 28 เมษายน ร.ศ. 128.

เงินรายได้และรายจ่ายประจำปีในสมัยรัชกาลที่ 5

ปี	รายได้			รายจ่าย			หักลบกันแล้วรวมได้จริงคง สูง (+) หรือ ต่ำ (-) กว้างประมาณ
	งบประมาณ	รายได้จริง	สูง (+) หรือ ต่ำ (-) กว้างประมาณ	งบประมาณ	รายจ่ายจริง		
2435	-	15,378,114	-	-	14,918,977	-	+ 459,137
2436	-	17,389,673	-	-	18,174,504	-	- 784,831
2437	-	17,334,469	-	-	12,487,165	-	+ 4,847,304
2438	-	18,074,690	-	-	12,685,697	-	+ 5,388,993
2439	-	20,644,500	-	-	18,482,715	-	+ 2,161,785
2440	26,784,691	24,808,001	- 1,976,690	24,884,286	23,996,625	- 887,661	+ 811,376
2441	31,413,348	28,496,029	- 2,917,319	28,945,751	23,787,582	- 5,158,169	+ 4,708,447
2442	30,422,000	29,920,365	- 501,635	30,112,405	27,052,717	- 3,059,688	+ 2,867,648
2443	33,996,342	35,611,306	+ 1,614,964	32,669,966	31,841,257	- 828,709	+ 3,770,049
2444	35,500,000	36,157,963	+ 657,963	38,074,288	36,646,558	- 1,427,730	- 488,595
2445	39,000,000	39,152,124	+ 152,124	43,401,271	39,248,544	- 1,222,727	- 96,420
2446	45,540,000	43,458,817	- 2,081,183	45,540,000	43,906,902	- 1,631,098	- 450,085
2447	47,500,000	46,046,404	- 1,453,596	47,500,000	46,634,654	- 865,346	- 588,250
2448	53,000,000	51,657,539	- 1,342,461	53,000,000	50,035,524	- 2,964,476	+ 1,622,015
2449	54,700,000	57,014,805	+ 2,314,805	54,700,000	56,837,460	+ 2,137,460	+ 177,345
2450	50,700,000	55,826,532	+ 5,126,532	56,261,524	56,503,203	+ 241,679	- 676,671
2451	58,700,000	60,859,509	+ 2,159,509	60,599,611	53,378,548	+ 2,221,063	+ 2,480,961
2452	60,251,032	62,679,402	+ 2,428,370	60,179,953	58,844,619	- 1,335,334	+ 3,834,783
2453	60,523,520	63,509,181	+ 2,985,661	60,522,962	59,076,554	- 1,446,408	+ 4,432,627

ข. การใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาจนถึง พ.ศ. 2444
ปรากฏว่าไทยได้ใช้จ่ายเงินจากรายได้ของแผ่นดินในการสร้างกิจการรถไฟประมาณ
27,000,000 บาท มีสเตอร์คาร์แนก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ จึงเสนอความเห็นที่
จะให้ไทยกู้เงินจากต่างประเทศใน พ.ศ. 2444 ด้วยเหตุผลว่า ". . . การปกครองบ้าน
เมืองกำลังเจริญรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้เงินเพิ่มขึ้นทุกที่ สำหรับการศาสนา การรักษา
พยาบาล การศึกษา การโยธาธรรมคาและการปกครองต่าง ๆ . . ." ¹ เขาจึงเห็นว่า
ไม่ควรชักเอาผลประโยชน์ไปลงทุนในการโยธาที่ เกิดผลประโยชน์ในตัวได้ เช่นการรถไฟ
และคลองนา แต่เขาเห็นควรที่จะกู้เงินมาลงทุนในการโยธาต่าง ๆ ที่เกิดประโยชน์เพื่อ
บำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น แต่ความคิดนี้ได้รับการคัดค้านจากบุคคลต่าง ๆ ด้วยเหตุผล
ต่างกัน เช่น กรมหมื่นเทววงษ์โรโปการทรงมีความเห็นว่า

. . . การรถไฟหลวงที่ได้ทำมาแล้วนั้น ยังไม่มีหวังว่าจะไ้กำไรได้ถึงร้อยละ 5
มีแต่จะตำกว่านั้น เสมอมาตั้งแต่แรกมีการรถไฟจนถึงทุกวันนี้ ถ้าแม้ว่ากำไร
ในการที่ไม่มีเหตุผลพอสมควร กำไรไม่เท่ากับดอกเบี้ยที่จะต้องเสียเงินกู้แล้ว
ก็เห็นเป็นผลอย่าง เดียวที่จะต้องเป็นหนี้ทวีมากขึ้นทุกวันไป จนกว่าจะหาประโยชน์
อื่นมาช่วยไว้ได้ ถ้ามิฉะนั้นก็ต้องล้มละลายไป. . . ²

ส่วนเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์มีความเห็นว่าไม่ควรจะสร้างทางรถไฟเร็ว
เกินไปด้วยเหตุผลว่า ". . . ความเจริญจะเกิดขึ้นสำหรับใช้ในการรถไฟไม่ทัน. . ." ³
เห็นควรให้สร้างทางรถไฟช้า ๆ

¹ กจข., ร.5 ค.5.1/14 เงินรับแลจ่ายการแผ่นดิน ร.ศ. 120 รายงาน
ของกรมพระคลังมหาสมบัติ เรื่องงบประมาณ ศก 120.

² กจข., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ เอกสารศาลาว่าการต่าง
ประเทศ เลขที่ 189/11036 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 121 ของกรมหมื่นเทววงษ์โรโปการ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

³ เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายพระยาสุรียานุวัตรอัครราชทูตไทยประจำฝรั่งเศสในขณะนั้น เสนอความเห็น
ว่าควรจะได้ส่ง เสริมให้ราษฎรได้ทำการเพาะปลูกให้สะดวกยิ่งขึ้น ด้วยการบำรุงดินให้
เกิดผลประโยชน์ เพื่อที่จะเก็บภาษีอากรให้ได้มากขึ้น แล้วจึงค่อยคิดที่จะทำการรถไฟ
ที่จะบรรทุกสินค้าลงมากกรุงเทพฯ¹

ประเด็นที่ก่อให้เกิดความหวั่นวิตกกังวลมาก คือ การกู้เงินต่างชาติจะเป็นเหตุให้
ต่างชาติเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเงินของไทย อันเป็นผลเสียกับอธิปไตยของประเทศ
แต่ในกรณีนี้กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้คัดค้านไว้ว่า ". . . ในการกู้เงินนอกประเทศจน
เป็นการให้ผลร้ายผลดีแก่บ้านเมืองประการใดนั้น จะถือเอาหลักเอาเรื่องอะไรมาคิด
เป็นการที่แน่นอนไม่ได้เลย เพราะไม่มีผู้พิพากษาหรือสนามยุติธรรมสำหรับโลกย์. . ." ²
และได้ยกประเทศจีนขึ้นเป็นตัวอย่าง ความว่า ". . . เช่นกับในประเทศจีน อยู่ที่ ๆ
ไม่รู้ไม่ชี้อะไรด้วย ก็เกิดคนพาลคุ่มสมัครพรตพวกเข้ามาบังคับกดขี่ให้ทำสาธารณธรรม
แล้วก็เร่งเอาเงินเอาว่าเป็นลูกหนี้. . ." ³

กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เห็นสมควร
ให้สร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไป เพราะทรงเห็นว่าทางรถไฟสายเหนือมิได้ส่งผลประโยชน์
ในด้านการค้าอย่างเดียว แต่จะส่งผลประโยชน์ต่อการปกครองมณฑลทางเหนืออีกด้วย
แต่ก็ยังทรงมีความเห็นว่า

1 กจช., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 323
ลงวันที่ 12 มีนาคม ร.ศ. 121 ของพระยาสุรียานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

2 กจช., ร.5 ค.25/2 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ เลขที่ 226/6780
ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

3 เรื่องเดียวกัน.

การกู้เงินมาทำรถไฟนี้เป็นกรรมค้ำยอุมคองหมายที่จะได้กำไรคุ้มคอกเบี้ย
ที่คองเสีย แลมีกำไรพอที่จะเก็บไว้ไรคนทุนอีกคาย ความมุงหมายขอนี้ถึงจะ
ไม่เป็นโคแตกแรก ก็คองมีหลักฐานอันจะคองลงความเชื่อไว้ไคว่า คองจะเป็นไป
ตามความมุงหมายเมื่อใด ถ้าไม่มีทางเป็นไปตามความมุงหมาย ก็ว่าอยากูเลย
จะคักว่า. . .¹

อย่างไรก็ตาม จุดประสงค์ของการกู้เงินเพื่อชุกคลองชลประทานนั้น ได้รับการ
คัดค้านมากกว่าการสร้างทางรถไฟ ด้วยเหตุผลการชุกคลองและชอมคลองตามข้อเสนอ
ของมิสเตอร์วันเคอร์ไฮเคนั้น ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ชัดเจนพอ ดังปรากฏใน
ข้อซักแย้งที่กรมหมื่นเทววงษ์โรปการกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ดังนี้คือ

ยังไม่มีหลักฐานสำหรับที่จะคักให้ปรากฏในทางเลขว่า จะควรได้มาทาง
ไคบ้าง และเมื่อปลงใจว่าควรเชื่อผู้เชียวชาญในทางนี้้อย่างไคย ก็ยังมีควม
ที่ฟังกลัวอันตรายไคอยอีก เพราะการทำทางไชนำนี้อยอมอาศัยอยู่ในชีวิตของ
คอกเคอร์วันเคอร์ไฮเคเป็นสำคัญแต่ญไคย ความอนิจจิงในสังขารก็มีอยู่ ไม่รู้
แนไคว่าจะมีเหตุการณไม่ฟังปรารณนามาถึงเข้าวันไค. . .²

คังนั้นกรมหมื่นเทววงษ์โรปการจึงทรงมีความเห็นว่ ควรที่จะมีพนักงานที่มี
ความรู้ทางชลประทานให้เพียงพอเสียก่อน จึงค่อยขยายออกไปทีละน้อย โดยให้เลือก
ทำการในที่ที่จะมีกำไรหรือเสมอค้ว พอได้ไคเงินเป็นคอกเบี้ยในเงินที่จะกุมมา³

¹ กจข., ร.5 ค.25/2 หนังสือเลขที่ 500/1086 ลงวันที่ 13 มกราคม
ค.ว 121 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของกรมหลวง
ดำรงราชานุภาพ.

² กจข., ร.5 ค.25/2 สำเนาที่ส่งไปลงพิมพ์ เอกสารเลขที่ 41/4026
ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 122 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว ของกรมหมื่นเทววงษ์โรปการ.

³ เรื่องเดียวกัน.

จึงสรุปได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการกู้เงินมี 2 ประการ คือ กู้หรือไม่ และกู้เพื่อใช้ทำอะไร ซึ่งในทั้ง 2 ปัญหานี้ในระยะแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสงวนท่าทีในการแสดงความคิดเห็น ด้วยเหตุผลซึ่งที่ใดทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ความว่า "พอรู้สึกว่าคุณไม่พอเลย"¹ และหลังจากที่มีการถกเถียงปัญหาอันยาวนานเกือบปี พระองค์ก็ยังไม่แน่ว่าจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงกรมหมื่นเทเวศร์วงศ์โรโปการ ความว่า

. . . เรื่องนี้ฉันไม่กล้าที่จะออกปากว่าอะไรเลย เพราะเห็นเป็นการดิกลับเห็นความคิด ใดแต่เป็นผู้ฟังความวินิจฉัยของผู้อื่น ใ้จนไปสุดทางลงเพียงใด เมื่อฟังไปลงความวินิจฉัยแน่นอนจึงจะออกปาก ถึงเรื่องการรถไฟก็เห็นได้แต่เพียงว่าถ้ามีเงินจะเป็นการภายในส่วนราชการอย่างเดียวกัน ส่วนในเรื่องเงินไม่เห็นว่าเกี่ยว ในการใช้นั้นมีความสงสัยมากกว่ารถไฟ และไม่เห็นว่าแต่เรื่องหน้าเค็ม เป็นต้น ทั้งเห็นตัวอย่างที่ชวาวา เขาพร้อมด้วยเงินนี้อยู่ช้านานดูเพียงใด การซึ่งจะทำขึ้นใหม่ในสามมณฑลที่ฉันไปเห็นได้หยุดหายใจคิดถึง 17 ปี จึงได้ลงมือ . . . อากการซึ่งจะโดยลงทำอย่างเช่นคลังผูก แลที่กระทรวงเกษตร เรื่องรายงานวันเคอร์ไฮเค วาพอแล้วนั้นฉันเห็นถามไม่ได้. . .²

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องเงินเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและการชลประทาน ประกอบด้วย กรมหมื่นเทเวศร์วงศ์โรโปการ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เจ้าฟ้ากรมขุนนครานุรักษ์ดิวงษ์ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย และเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นกรรมการ ปราบกฏมด

¹ กจช., ร.5 ค.25/3 การกู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 77/1864 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 121 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีถึง กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์.

² กจช., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 41/4026 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 121 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอบกรมหมื่นเทเวศร์วงศ์โรโปการ.

ของการประชุมว่า

. . . รัฐบาลสยามจะหนักความจำเป็นในการที่จะกู้เงินเขาไม่พ้นแต่ ผิดกันแต่ว่า เวลาชาติหรือเร็ว แต่เนื่องจากเงินคงคลังในศก 120 มีอยู่จำนวน 28,042,372 บาท และคาดว่าในวันสิ้นศก 121 จะมีเงินคงคลัง 24,139,902 บาท ทั้งนี้ จึงเห็นควรว่า ควรตัดเงินคงคลังไปใช้ก่อน ต่อเมื่อปรากฏว่าไม่พอจริงเมื่อใด จึงทวยคิตอานเรื่องเงินกู้. . .¹

ดังนั้นใน พ.ศ. 2446 ไทยจึงยังไม่กู้เงินต่างชาติ

ใน พ.ศ. 2447 ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินมาถึง เพราะงบประมาณรายจ่ายของไทยสูงมากถึง 57,389,622 บาท² ทั้ง ๆ ที่คาดว่าจะมีงบประมาณรายรับเพียง 47,500,000 บาท³ สาเหตุที่งบประมาณรายจ่ายสูงมากเพราะได้ตั้งงบประมาณสำหรับสร้างทางรถไฟไว้ถึง 6,003,000 บาท⁴ และตามงบประมาณรายจ่ายนี้จะสามารถสร้างทางรถไฟได้ถึงอุตรดิตถ์เท่านั้น ซึ่งยังไม่บรรลุถึงจุดหมายที่แท้จริงของการสร้างทางรถไฟสายเหนือ เพราะความจริงต้องการสร้างทางรถไฟให้ถึงมณฑลพายัพมากกว่า⁵ ดังนั้นในการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2447 จึงได้มีการพิจารณากันว่า

¹ กจช., ร.5 ค.5.2/9 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ ถำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการพิจารณาเงินที่จะทำรถไฟและเอวีเกชั่น

² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รายงานงบประมาณประจำปี ศก 123

³ กจช., ร.5 ค.5.1/22 งบประมาณแผ่นดิน หนังสือเลขที่ 20/576 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 123 ของกรมหมื่นมหาราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

⁴ รายงานงบประมาณประจำปี ร.ศ. 123

⁵ กจช., ร.5 ค.25/2 หนังสือเลขที่ 52/1788 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 123 ของกรมหมื่นมหาราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จะหยุดการสร้างทางรถไฟไว้หรือจะสร้างต่อไป

ผลจากการประชุมคือจำเป็นต้องสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไปเพราะนอกจากจะได้ประโยชน์ด้านการค้าและราชการแล้ว ยังได้ประโยชน์ในการปกครองมณฑลพายัพ อีกด้วย ข้าพเจ้าเห็นว่าเงินมาสร้างทางรถไฟจะทำให้มีเงินเหลือพอที่จะบำรุงการทหารให้ดีขึ้น อีกด้วย¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปรียบเทียบการกู้เงินมาสร้างทางรถไฟไว้ว่า " . . . เปรียบค้ายอย่างชาวสวนทำการตามมีตามได้ ทำการใหญ่ไม่ไค้ การที่จะกู้เปรียบค้ายประพืดอย่างเจ้าสัว กู้เงินเข้ามาทำการหาประโยชน์ใหญ่โตได้. . ."²

ในที่สุดไทยตกลงกู้เงินครั้งแรกใน พ.ศ. 2447 ในวงเงิน 1,000,000 ปอนด์³ เสียดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ และได้รับเงินต้นเพียงร้อยละ $9\frac{1}{2}$ เท่านั้น⁴ และในการกู้ครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2449 เพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ และสาธารณประโยชน์อื่น ๆ เป็นจำนวนเงิน 3,000,000 ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ และได้รับเงินต้นเพียง $93\frac{1}{4}$ ⁵

ในการกู้เงินจากต่างประเทศทั้งสองครั้งนั้นเป็นการกู้เงินจากบริษัทเอกชนของอังกฤษ ฝรั่งเศส เคนมาร์ค และเยอรมัน โดยที่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นค้ำประกัน

¹ กจข., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 18 พฤศจิกายน 123.

² เรื่องเดียวกัน.

³ ในระยะแรกที่มีการตัดสินใจจะกู้เงิน อัตราแลกเปลี่ยน 1 ปอนด์ เท่ากับ 18 บาท แต่ใน พ.ศ. 2446 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินอังกฤษ 1 ปอนด์ สอดคล้อง เท่ากับ 17 บาท . ข้อมูลจาก "แจ้งความกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ" ราชกิจจานุเบกษา 20 : 460

⁴ กจข., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 123

⁵ กจข., ร.5 ค.25/6 กู้เงินตอนหลัง รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 25 กันยายน 125.

มีข้อสัญญาที่คล้ายคลึงกัน คือ รัฐบาลไทยกู้เงินจากบริษัทแล้วบริษัทจะออกไปขายหุ้นแก่
มหาชน

ในการกู้เงินครั้งแรก¹ ไทยได้มอบให้พระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทย
ประจำฝรั่งเศส ทำสัญญากู้เงินจาก ชองกง เซียงไฮ้แบงก์ แแบงค์อินโคจีน แลแบงก์
เดนมาร์ก เป็นเงิน 1,000,000 ปอนด์ มีรายละเอียดของสัญญาดังนี้คือ

1. ดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ ต่อปี ตามราคาเต็ม
2. ราคาใบกู้ ออก 100 ปอนด์ ได้เงิน $91\frac{1}{2}$ ปอนด์
3. อายุการไถ่คืนไม่เกิน 40 ปี
4. รัฐบาลจะไถ่คืนได้เมื่อ 10 ปีล่วงแล้ว
5. ต้องเสียค่าตีพิมพ์ใบกู้เอง
6. ต้องเสียค่านายหน้าร้อยละกึ่งต่างหาก
7. ดอกเบี้ยใช้ครั้งปีครั้งหนึ่ง
8. จำนวนใบกู้ต้องไถ่คืนทุกปี คิดเฉลี่ยปีละ 250 ฉลาก เงินไถ่ 25,000 ปอนด์
9. จำนวนเงินกู้ที่ยังไม่ต้องการยอมให้เสียดอกเบี้ยเงินกู้อยู่ละ 2 ต่อปี

ในการกู้เงินครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2449 ไทยได้มอบให้พระยาศุภกรโกษา
อัครราชทูตไทยประจำอังกฤษ กู้เงินจากบริษัทชองกง เซียงไฮ้แบงก์และแบงก์อินโคจีน
เป็นเงิน 3,000,000 ปอนด์ ต่อมาได้รับการประท้วงจากเยอรมันขอรวมเข้าสัญญาด้วย
เพราะได้มีสัญญาต่อกันว่า ในเมืองไทยและจีน แบงก์ 3 ชาตินี้ จะไม่แย่งประมูลกันต่อไป
และในการที่จะให้รัฐบาลสองชาตินี้กู้เงินได้ผลประโยชน์อย่างไรจะแบ่งปันกันเสมอ²

¹ กจช., ร.5 ค. 25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ ประกาศแต่งตั้ง
พระยาสุรียานุวัตร เป็นตัวแทนในการยืมเงินต่างประเทศ ลงวันที่ 15 มีนาคม 123.

² กจช., ร.5 ค. 25/9 กู้เงินสามล้านตอนหลัง เลขที่ 132/6547
พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 ธันวาคม
ร.ศ. 125.

ดังนั้นในที่นี้ผู้ค้ำรองทำสัญญาใหม่โดยมีแบงก์คอยชอาซิอาติเซบิงก์ของเยอรมัน เป็นผู้ร่วมให้กู้
ค้ำย สัญญามีรายละเอียดคือ¹

1. การกู้เงินครั้งนี้เป็นจำนวนเงิน 3,000,000 ปอนด์ ใช้ดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ แต่ผู้ให้กู้จะให้เงินคืนเพียง $93\frac{1}{4}$
2. หนังสือสัญญาจะใช้ดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เพื่อให้เป็นวันเดียวกับสัญญาฉบับก่อน
3. ผู้ให้กู้ยืมมีอำนาจที่จะส่งคืนเงินให้แก่รัฐบาลสยาม ก่อนวันที่ 1 มีนาคม ได้ รัฐบาลยอมเสียดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ ตามจำนวนเงินที่ได้รับล่วงหน้า
4. ข้อสัญญานอกจากนี้จะเหมือนกับที่ทำกันในครั้งก่อน

ใน พ.ศ. 2451 ไทยได้ตัดสินใจกู้เงินอีกครั้งหนึ่งจากอังกฤษ เป็นเงิน 4,000,000 ปอนด์ ทั้งนี้ไทยยอมยกเลิกสิทธิการปกครองหัวเมืองทางใต้ คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู และปะลิส ให้แก่อังกฤษ โดยอังกฤษยอมผ่อนผันในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตลง ทั้งยอมยกเลิกปฏิญญาฉบับ พ.ศ. 2440 ใ้มีการลงนามในข้อตกลงกู้เงิน ในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2451 โดยรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาจะแบ่งจ่ายเงินเป็นงวด โดยผู้กู้จะต้องเบิกเงินกู้ไม่เกิน 750,000 ปอนด์ต่อปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4² ทั้งนี้ไทยจะเริ่มรับเงินใน พ.ศ. 2454³



¹ กจช., ร.5 ค. 25/6 กู้เงินทอนหลัง รายงานเสนาบดีคลังฯ วันที่ 25
กันยายน ร.ศ. 125.

² เกื้อกูล ยินยอมุนันต์, "การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 204.

³ กจช., ร.5 ยช. 5.5/24 กำหนดการสร้างทางรถไฟสายแหลมมลายู
วันที่ 28 เมษายน ร.ศ. 128.

เกือบทั้งหมดของเงินกู้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจการรถไฟ ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลมีโครงการที่จะสร้างทางรถไฟสายเหนือถึงอุตรดิตถ์ใน พ.ศ. 2447 เงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับรถไฟไว้จากเงินคงคลัง แต่เมื่อเงินได้เรียบร้อยแล้ว ให้นำเงินคงคลังกลับไปคืน ใน พ.ศ. 2449 แล พ.ศ. 2453 ก็เช่นเดียวกัน เมื่อเงินกู้ที่เหลืออยู่ไม่พอ รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายรถไฟไว้จากเงินคงคลัง ต่อเมื่อได้รับเงินกู้แล้วจึงนำมาใช้คืนเงินคงคลัง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมดของเงินกู้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจการรถไฟ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นำไปใช้ในกิจการประปา ดังรายละเอียดในตารางที่ 13

ตารางที่ 13

การใช้จ่ายเงินกู้ในการสร้างทางรถไฟและประปา พ.ศ. 2447 - 2453

พ.ศ.	งบประมาณเงินจ่าย		การใช้จ่ายจริง
	เงินกู้	เงินคงคลัง	
2447		6,003,000	4,901,966.38
2448	5,800,000		4,216,765.08
2449	5,800,000	1,450,000	5,580,604.45
2450	6,800,000		6,432,287.15
2451	6,000,000		4,297,892.56
2452	5,000,000		*4,706,835.17
			4,658,447.58
2453	* 1,725,246		* 5,959,828.84
	5,138,950	2,560,260	5,467,741.28
รวม	42,267,196	4,010,260	46,222,368.49
รวมทั้งสิ้น	46,277,456		46,222,368.49

ที่มา กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รายงานประจำปี พ.ศ. 120-129

* หมายถึง เงินที่ใช้ในกิจการประปา

จากตารางที่ 13 จะพบว่าค่าใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟและทำกิจการประปา นั้นเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 46,222,368.49 บาท ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่าย เพื่อการทั้งสองนี้ คือ 46,277,456 บาท และในรายจ่ายจากเงินกู้ก็ได้ใช้ในกิจการ สร้างทางรถไฟมากถึง 35,555,704.48 บาท หรือร้อยละ 76.92 ของค่าใช้จ่าย และ ใช้ในกิจการประปาเพียง 10,666,664.01 บาท หรือร้อยละ 23.08

ค. ปัญหาการคลังในตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และความพยายามในการแก้ปัญหา ในตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ได้เริ่มมีการกล่าวขวัญถึงปัญหาการคลังของไทยอย่างวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งนี้เพราะ ปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายของไทยเพิ่มมากขึ้นทุกที พ.ศ. 2450 - 2451 งบประมาณ รายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายรับ และอีก 2 ปีต่อมางบประมาณรายจ่ายใกล้เคียงกับ งบประมาณรายได้ เงินคงคลังถูกดึงออกมาใช้ จนในที่สุดในปี พ.ศ. 2453 เป็นที่ยอมรับ กันในที่ประชุมเสนาบดีว่าการคลังของไทยใกล้จะล้มละลาย ต้องเร่งหาทางพิจารณา แก้ไข ซึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการคลังเกิดขึ้นจาก 2 กรณี คือ ภาวะจากเงินเคียน ข้าราชการ และ ภาวะจากเงินกู้

1. ภาระจากเงินเดือนข้าราชการ

ตารางที่ 14

เปรียบเทียบงบประมาณเงินเดือน พ.ศ. 2440, 2441, 2452 และ 2453

พ.ศ.	งบประมาณรายจ่าย ทั้งปี (บาท)	งบประมาณรายจ่าย เงินเดือน (บาท)	คิดเป็นร้อยละ
2440	24,884,286	5,296,049	21.28
2441	28,945,751	6,316,997	21.82
2452	60,179,953	23,670,027	39.33
2453	60,522,962	25,000,000	41.31

ที่มา งบประมาณรายจ่ายทั้งปี อ้างแล้ว

งบประมาณเงินเดือน พ.ศ. 2440 และ พ.ศ. 2441 จาก กจช. ร.5 ค.5.1/8

งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 เอกสารเลขที่ 13/907 หนังสือกราบบังคมทูล ร.5
ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย วันที่ 20 เมษายน 117

งบประมาณเงินเดือน พ.ศ. 2452 และ 2453 จาก กจช. ร.5 ค.5.1/27

และ ค.5.1/28

เมื่อ พ.ศ. 2452 งบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินของไทย ส่วนใหญ่หมดไปกับ
รายจ่ายเงินเดือนข้าราชการ คือ มีงบประมาณเงินเดือนมากถึง 23,670,027 บาท¹
หรือเท่ากับร้อยละ 39.33 ของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น และใน พ.ศ. 2453 งบประมาณ

¹ กจช., ร.5 ค.5.1/27 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ เลขที่ 101/9645
ของกรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
วันที่ 17 มีนาคม ศก 127

เงินก้อนเพิ่มขึ้นเป็น 25,000,000 บาท¹ หรือร้อยละ 41.31 ของงบประมาณทั้งหมด นับว่างบประมาณเงินเคื่อนใน 2 ปี ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นจำนวนมากถึง 1 ใน 3 ส่วนของทั้งหมด ทั้งที่ความจริงก็ปรากฏอยู่ว่า "มีคนเค็มล้น อยู่ทุกกระทรวง"² จนในที่สุดต้องประชุมตกลงกันว่า จะลดจำนวนคนลงให้เหลือเท่าที่ จำเป็น ส่วนคนที่เกินงานให้รับบำนาญ³

ความจริงปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณเงินเคื่อนนี้ มิใช่เพิ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2453 แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนานมาแล้ว ผู้ที่เสนอปัญหานี้ คือ มิสเตอร์ ริเวค คาร์เนต ขณะนั้น ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสารบาณีย์ และผู้ช่วยที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง เขาได้เสนอ ปัญหาขึ้นหลังจากที่มีการเสนองบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. 2441 ซึ่งทุก ๆ กระทรวง ทบวง กรม ได้ขอตำแหน่งและเงินเคื่อนเพิ่มขึ้นมาก คืองบประมาณเงินเคื่อนใน พ.ศ. 2440 เท่ากับ 5,296,049 บาท⁴ หรือร้อยละ 21.28 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด แต่ใน พ.ศ. 2441 งบประมาณเงินเคื่อนเพิ่มขึ้นเป็น 6,316,997 บาท⁵ หรือร้อยละ 21.82 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายความว่าในเวลาเพียง 1 ปี งบประมาณรายจ่ายเงินเคื่อน เพิ่มขึ้นถึง 1,020,948 บาท เขาจึงเกรงว่า ". . . ถ้าเป็นไปเช่นนี้ในไม่ช้าปีจะล้มละลาย"⁶

¹ กจช., ร.5 ค.5.1/28 รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ 6 พฤษภาคม ศก 129

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ กจช., ร.5 ค.5.1/8 งบประมาณเงินแผนดินศก 117 เอกสารเลขที่ 13/907 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย วันที่ 20 เมษายน 117

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ กจช., ร.5 ค.5.1/18 หนังสือเลขที่ 498/13145 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 31 ธันวาคม ศก 117.

เขาจึงเสนอว่า "ควรจะมีคอมมิทตี่ พิจารณาเงินเคื้อนและหน้าที่ทุ่กกระทรวง ทบวงการ เพื่อไ้จัดเป็นระเบียบพิคข์สำหรับเป็นแบบแผนสืบไป"¹ ความเห็นนี้มีเสถอร์มิกเซล อิน เน้ส ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้นเห็นชอบด้วย นับไ้ว่าคนทั้งสองมองปัญหาด้วย หัตศนะของชาวตะวันตกและมองเฉพาะปัญหาคำณการคลังเท่านั้น มิไ้พิจารณาถึงลักษณะ นิสัยคนไทยและหลัก การบริหาร จึงปรากฏว่าถึงแม้ขอ เสนอของครั้นนั้นจะไ้รับการตอบ สนอง ด้วยการตั้ง คณะกรรมการขึ้นพิจารณาตำแหน่งและอัตราเงินเคื้อนของข้าราชการ แต่กั้มิไ้ได้ผลเท่าที่ควร เพราะเสนาบดีแต่ละกระทรวงล้วนแต่เป็น เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ซึ่งแม้ แต่พระบาทสมเด็จพร จูฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ยังมีทรง เกรงพระทัย และเนื่องจากเคิม เสนาบดีเหล่านี้มีสิทธิเคิมที่ในการกำหนดอัตราเงินเคื้อนและตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงาน ของตน การตั้ง คณะกรรมการขึ้นจึง เท่ากับแสดง ความไม่ไว้วางใจ เสนาบดีเจ้ากระทรวง และโดยทั่วไป เสนาบดีมีความคิดว่

ความเห็นที่ต่าง กระทรวงต่างกำหนดอัตราเงินเคื้อนคนนั้น ย่อมเห็น ฝึกกัน เพราะหน้าที่การที่ท่าย่อมแตกต่างกัน ซึ่งบางอย่างเลือกคนไ้กาย บางอย่างเลือกคนไ้คยาก แต่การที่จะกะว่ใครไ้ถูกไ้แพงนั้นยาก เพราะ เสนาบดีคนไ้คมิไ้รู้การทั่วถึงเลย²

ดังนั้นการตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวจึง เป็นปัญหาอย่างยั้ง กังจะไ้กล่าวต่อไป

คณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นเรียกชื่อว่ "กรรมการสอบสวนกำลังสามารถค่อนหน้าที่ และผลประโยชน์ที่ข้าราชการ ไ้รับพระราชทานอยู่ กับทั้งระเบียบพนักงานทั่วราชอาณาจักร" คณะกรรมการประกอบด้วย เจ้าฟ้ากรมขุนวิไ้ราวุคคิงวงศ์ หม่อมเจ้าอลังการ และ

¹ กจช., ร.5 ค.5.1/18 หนังสือเลขที่ 498/13145 ลงวันที่ 31 ธันวาคม สก 111 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพร จูฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่น มหิศรราชหฤทัย

² กจช., ร.5 ค.5/5 งบประมาณแผ่นดิน สก 115 - 116 หนังสือราชการ กราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ วันที่ 5 มิถุนายน สก 115.

มิสเตอร์ริเวต คาร์เนต เป็นกรรมการประจำ และมีกรรมการชั่วคราวอีก 2 คน คือ เสนาบคี่ เจ้ากระทรวงและปลัดทูลฉลองหรืออธิบดีหรือเจ้ากรม งานของคณะกรรมการคือ ตรวจสอบผู้ให้รู่วางงานที่พนักงานผู้หนึ่งทำอยู่นั้น "เป็นจำนวนมากน้อยละเอียดหยามประการใด" ให้ประมาณกำหนดความรับผิดชอบในหน้าที่นั้น ๆ และให้ลงความเห็นในจำนวนเงินเดือนที่ควรได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตรวจสอบสวนความรู้ข้าราชการว่ามีความรู้มากน้อยเพียงใด ทั้งยังสามารถไปตรวจหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งโดยอนุญาตหรือไม่ขออนุญาต เจ้าของสถานที่นั้นได้¹

ทั้งที่มีอำนาจที่จะสอบสวนความรู้ข้าราชการได้ แต่เมื่อมิสเตอร์คาร์เนตเสนอให้มีการไล่วิชาเสมียนเสียก่อน คือ วิชาเลข หนังสือ เมื่อไม่ไต่ต่องไล่ออก เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์จึงตั้งกลับคานว่า ไม่ควรต้องตรวจละเอียดถึงความรู้ทั่วไปทุกคน ควรคิดเอาแตงานที่จะทำสำเร็จได้ควยต้องใช้คนสักเพียงใด และต้องจ่ายเงินเท่าใด เป็นประมาณก็พอ ใครจะมีความรู้เพียงใดต้องแล้วแต่เจ้ากระทรวง² เป็นอันว่าคณะกรรมการได้ลดหน้าที่ของตนลง เหลือเพียงพิจารณาอัตราเงินเดือนกับตำแหน่งให้ตรงกัน ถ้าเงินเดือนเกินอัตราก็ตัดลงเท่านั้น³

และแม้ว่าคณะกรรมการจะยอมลดหน้าที่ของตนลง โดยปริยายก็ตาม แต่บางครั้งสิ่งที่คณะกรรมการกำหนดไว้ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม เช่น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบคี่มหาดไทย ใ้ขอเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังคนและเงินเดือนใหม่ โดยให้เหตุผลว่า "ขอให้ยุติไว้ในความเชื่อถ้อของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า จะไม่ตั้งเงินเดือน

¹ กจข., ร.5 ค.7/1 กรรมการตรวจการในกรมต่าง ๆ บันทึกการประชุม เสนาบคี่ วันที่ 25 มกราคม ศก 117.

² กจข., ร.5 ค.7/1 สำเนาจดหมายเหตุการณ์ประชุมกรรมการตรวจตำแหน่งหน้าที่ผู้รับราชการ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ ศก 117.

³ กจข., ร.5 ร.3/8 บันทึกการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ 6 มกราคม ศก 126 เรื่องเพิ่มข้าหลวงตรวจการสรรพากร.

บุคคลใดให้เกินสมควรกว่านี้" ¹ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง
อนุญาต

เนื่องด้วยหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นได้ง่าย ดังนั้น
คณะกรรมการจึงมักหลีกเลี่ยงไม่ทำการอยู่เสมอ จนมีสเตอร์คาร์แนทหนึ่ง ในคณะกรรมการ
กราบบังคมทูลฟ้องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้สอบถามไปยัง
คณะกรรมการต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับคำตอบ ในที่สุดมีพระราชกระแสไปตำหนิกรมหมื่นมหิศร
ราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นว่า

การตรวจหน้าที่และความสามารถของเจ้าพนักงานกระทรวงต่าง ๆ
ไม่ใคร่ทำการประชุมอย่างเช่นแต่ก่อนเป็นด้วยเหตุไร . . . จดหมายที่มีไปถึง
บุคคลใดก็ไม่ได้รับคำตอบ เป็นเรื่องคอยเอาชาติหน้าดังนี้ การที่ตั้งกรรมการ
ไปจะทำการดูไม่ได้ทำการ ฉันไม่มีญาณดูไม่มีไสย ที่จะไปสอบสวนให้รู้การ
ใดตลอด เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงคลังจะต้องบอกให้รู้ เมื่อการไม่เป็น
ไปตามที่จัด . . . ²

ถึงกระนั้นต่อมาก็ยังมีการหลีกเลี่ยงไม่ไปตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ อีก จน
ก่อให้เกิดผลเสียขึ้น ได้แก่การไม่ไปตรวจกระทรวงเกษตรธิการซึ่งขณะนั้นมีเจ้าพระยา
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เป็นเสนาบดี ทำให้กระทรวงนี้ไม่สามารถเบิกเงินเค็อนมาใช้ได้นาน
ถึง 5 เดือน เพราะการจะเบิกเงินได้ต้องได้รับการอนุมัติจากกรรมการเสียก่อน การ
ที่เป็นเช่นนี้กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยให้เหตุผลว่า

¹ กจข., ร.5 ค.5.2/12 ขบประมาณกระทรวงมหาดไทย เรื่องกระทรวง
มหาดไทยขออนุญาตเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เอกสารเลขที่ 313/8134 วันที่ 8 กุมภาพันธ์
ศก 119 หนังสือของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทูลกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

² กจข., ร.5 ค.5.7/1 พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลขที่ 30/1304 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ศก 118.

. . . เหตุที่ขัดข้องด้วยกระทรวงเกษตรนั้น ถ้าจะเอาบางทีจะเป็นด้วยรังเกียจ
ท่านเปอซอแนล (personal - ผู้เขียน) ซึ่งจะไม่พอพระทัยทหาร เพราะจะบ
ประมาณอัตราที่กระทรวงเกษตรนั้น อยู่ในท้องเคื่องกันใหญ่ เพราะจะท
ฟาคโครมใหญ่ ๆ ทั้งนี้ ด้วยอัตราที่สูงเกินเหตุ ถ้าอนุญาตกระทรวงนี้
ก็จะรอนไปหมดด้วยกันทุกกระทรวง ด้วยเหตุสองประการคือการยังไม่ระเบียบ
หนักเบาอย่างหนึ่ง แลตำแหน่งเป็นตำแหน่งตั้งใหม่คนบรรจุยังไม่เต็มยก คนชั้น
ต่ำที่กระทรวงอื่นยังได้ทำการอยู่ในชั้นสูง. . .¹

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งกรมหมื่นจันทบุรี
นฤนาถขึ้นเป็นกรรมการแทนเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ตามคำแนะนำของกรมหมื่นมหิศร
ราชหฤทัย แต่กระนั้นก็ไม่สามารดแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้หมดไปได้

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอขอแต่งตั้งผู้ตรวจ
การกระทรวงพระคลังขึ้น ทำหน้าที่ตรวจสอบความรั่วไหลต่าง ๆ แต่กรมหลวงดำรง
ราชานุภาพ เสนาบดีมหาดไทยค้านว่า การให้เจ้าหน้าที่จากกระทรวงคลังมาตรวจสอบ
ในกระทรวงอื่นไม่มีประโยชน์ เพราะเป็นเพียงการชื้อต่อเท่านั้น ถ้ามีการตั้งเป็นโจทก์
ขึ้นเป็นความกัน ผู้ตรวจก็ต้องแพ้เพราะไม่เคยทำการอย่างนั้นมาก่อน ไม่มีความรู้ความ
ชำนาญว่าเขาทำกันอย่างไร²

พฤติกรรมเช่นนี้แสดงว่าเสนาบดีอื่น ๆ รังเกียจที่จะให้คนของกระทรวงพระคลังฯ
มีสิทธิขาดเข้าไปตรวจราชการใช้จ่ายในกระทรวงของตน ดังพระราชกระแสของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า ". . . ถ้าจะให้กรรมการในกระทรวงพระคลัง

¹ กจช., ร.5 ค.7/9 กรรมการตรวจระเบียบอัตราเงินเดือนต่าง ๆ หนังสือ
กรมบัญชีมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย
ลงวันที่ 10 ธันวาคม ศก 121

² กจช., ร.5 รล.3/8 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ลงวันที่ 6 มกราคม
ศก 126 เรื่องเพิ่มข้าราชการตรวจการสรรพากร.

มีอำนาจเช่นนี้ ก็เป็นที่รังเกียจของเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ กระทรวงพระคลังไม่ได้ตรวจ แลทั้งกระทรวงพระคลังเองก็สุรุ่ยสุร่ายอยู่ด้วย. . ."¹

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งเป็นผู้ควบคุมการคลังของประเทศจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ นอกจากแจ้งเงินรับ เงินจ่ายและเงินคงคลังให้เสนาบดีอื่น ๆ ทราบ ดังนั้นการพิจารณางบประมาณในแต่ละปีจึงพิจารณาจากงบประมาณรายรับเป็นเกณฑ์ คือพยายามตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่ให้เกินกว่างบประมาณรายได้ มากกว่าจะพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการต่าง ๆ แต่ถึงกระนั้นบางปีก็ไม่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายลงได้ จำเป็นต้องปล่อยให้งบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายได้ ทั้งนี้โดยนำเงินคงคลังออกมาใช้

นับว่าการตั้งงบประมาณเงินเดือนของไทยมากเกินไป เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการคลังที่เกิดขึ้น อันเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน ถึงแม้จะมีผู้ชี้ให้เห็นปัญหาและหาทางแก้ไข แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากในระยะแรกของการเสนองบประมาณ เสนาบดีเสนอมาตามความจำเป็นในความเห็นของตน "เสนอโดยมิได้รู้ว่ามิเงินทุนให้ใช้ได้เท่าใด"² และเพราะเดิม "เจ้าพนักงานมีความรู้ใช้ได้จริง ๆ น้อยตัว จึงต้องตั้งตำแหน่งไว้มาก"³ ต่อมาผู้ที่เข้ารับราชการมีความรู้มากขึ้น เพราะการศึกษาแต่ก็ยังไม่ปรากฏว่า "พวกหนึ่งเลยทำการช่วยใช้คนมากมาแต่เดิมก็ใช้คนมากเท่าเดิม จึงมีคนล้นเต็มอยู่ทุกกระทรวง"⁴

¹ เรื่องเดียวกัน.

² กจช., ร.5 ค.5/5 งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ.115 - 116 หนังสือกราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ วันที่ 5 มิถุนายน ร.ศ.115.

³ กจช., ร.5 ค.5.1/28 รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 6 พฤษภาคม ร.ศ.129.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากปัญหาเรื่องคนล้นงานแล้ว ปรากฏว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยสูงกว่าประเทศอื่น¹ และเพราะข้าราชการอยู่ในสภาพ "อาสรายเลี้ยงตัวด้วยเงินเดือน ฤาที่ใ้สรอยในเวลาเจ็บไข้ แลเลี้ยงบุตรภรรยาต่อไปก็ด้วยเงินเดือน"² ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือนจึงเพิ่มมากขึ้นทุกปี ถึงแม้จะได้รับการเตือนจากมิสเตอร์คาร์แนคแล้วก็ตาม

อนึ่ง การที่เสนาบดีไม่ให้ความร่วมมือกับคาร์แนคในการแก้ปัญหา เพราะนายคาร์แนคไม่มีบารมีมากพอ ถึงแม้ว่าคนไทยจะยอมรับว่านายคาร์แนคมีความสามารถทางการคลังมาก และถือเป็นโชคที่ที่ได้ตัวไว้ใช้ แต่ก็ไม่เชื่อถือมากนักดังคำวิจารณ์ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยที่ว่า "มิสเตอร์คาร์แนคนั้นแกไม่สู้จะแจ่มในแอดมินิสเตรชั่น (Administration - ผู้เขียน) ของเรามากนัก ถ้าใครประชิดแกแข็ง ๆ แกก็ถอย เพราะแกไม่มีทุนจะสู้พอ"³ นอกจากนั้นความหวั่นกลัวของคาร์แนคที่ว่าคลังจะล้มละลายนั้นในระยะแรกมีลักษณะเป็นนามธรรมมาก ยากที่คนจะคล้อยตามได้ เพราะถ้าพิจารณาจาก พ.ศ. 2441 (ร.ศ. 117) ซึ่งเป็นปีแรกที่คาร์แนคคิดว่าจะล้มละลาย จนถึง พ.ศ. 2446 ซึ่งเริ่มที่จะพิจารณาเรื่องการกู้เงินจากต่างชาติมาสร้างทางรถไฟนั้น ปรากฏว่าการคลังของไทยอยู่ในสภาพที่เกินดุลย์ ทั้งนี้เพราะใน พ.ศ. 2441 - 2443 ไทยมีรายได้จริง 28,496,029 บาท, 29,920,365 บาท และ 35,611,306 บาท ตามลำดับ

¹ การที่เงินเดือนข้าราชการไทยสูงกว่าประเทศอื่นเพราะต้องจ้างฝรั่งด้วยเงินเดือนสูงมาก ทำให้เงินเดือนข้าราชการไทยสูงตามไปด้วย และบางคนก็ต้องประมูลแข่งกับฝรั่ง : เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ กจช., ร.5 ค.7/9 กรมการตรวจอัตราเงินเดือนต่าง ๆ หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 10 ธันวาคม 121.

ในขณะที่ใช้จ่ายจริงเพียง 23,787,582 บาท, 27,052,717 บาท และ 31,841,257 บาท ตามลำดับ ซึ่งนับได้ว่าว่างประมาณเกินดุลย์เพราะรายรับมากกว่ารายจ่ายดังนี้คือ 4,708,447 บาท, 2,867,648 บาท และ 3,770,049 บาท ตามลำดับ ถึงแม้ใน พ.ศ. 2444 - 2446 งบประมาณของไทยจะขาดดุลย์เพราะรายจ่ายมากกว่ารายรับก็ตาม แต่ไม่เป็นปัญหาหนักเพราะขาดดุลย์เพียงเล็กน้อยคือ ใน พ.ศ. 2444 มีรายได้ 36,157,963 บาท แต่ใช้จ่าย 36,646,558 บาท ขาดดุลย์ 488,595 บาท พ.ศ. 2445 มีรายได้ 39,152,124 บาท ใช้จ่าย 39,248,544 บาท ขาดดุลย์ 96,420 บาท ใน พ.ศ. 2446 มีรายได้ 43,458,817 บาท ใช้จ่าย 43,908,902 บาท ขาดดุลย์ 450,085 บาท เมื่อรวมทั้ง 6 ปี คือ จาก พ.ศ. 2441 - 2446 ไทยมีรายได้จริง 212,796,604 บาท ในขณะที่รวมรายจ่ายทั้งสิ้นเพียง 202,485,560 บาท ดังนั้น งบประมาณจึงเกินดุลย์ถึง 10,311,044 บาท (รายละเอียดดังตารางที่ 15)

ตารางที่ 15

พ.ศ.	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	+ เกินดุลย์ - ขาดดุลย์
2441	28,496,029	23,787,582	+ 4,708,447
2442	29,920,365	27,052,717	+ 2,867,648
2443	35,611,306	31,841,257	+ 3,770,049
2444	36,157,963	36,646,558	- 488,595
2445	39,152,124	39,248,544	- 96,420
2446	43,458,817	43,908,902	- 450,085
รวม	212,796,604	202,485,560	+ 10,311,044

2. ภาระจากเงินกู้

ตารางที่ 16

จำนวนเงินดอกเบี้ยและเงินที่กินไว้ใช้เงินต้น พ.ศ.2448-2453

พ.ศ.	ดอกเบี้ยเงินกู้/บาท	เงินสำหรับส่งเงินต้น/บาท
2448	810,000	379,650
2449	720,000	876,400
2450	2,520,000	-
2451	2,340,000	-
2452	2,340,000	-
2453	2,340,000	1,000,000

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, งบประมาณรายจ่าย รัตนโกสินทร์
ศก 123 - 129.

เมื่อไทยตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อสร้างทางรถไฟสายเหนือใน พ.ศ.
2447 ทำให้ไทยต้องมีภาระส่งดอกเบี้ยเงินกู้ในปีต่อ ๆ มา ดังนั้นใน พ.ศ.2448 -
2449 ไทยจึงต้องตั้งงบประมาณสำหรับดอกเบี้ยเป็นเงิน 810,000 และ 720,000 บาท
ตามลำดับ นอกจากนี้ยังได้ตั้งงบประมาณกินเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับส่งเงินต้นด้วย เป็นเงิน
379,650 บาท และ 876,400 บาท แต่ใน พ.ศ.2449 และ พ.ศ.2451 ไทยได้ตัดสิน
ใจกู้เงินอีก 2 ครั้ง เป็นจำนวน 3,000,000 ปอนด์ และ 4,000,000 ปอนด์ เพื่อสร้าง
ทางรถไฟสายใต้ ไทยจึงมีภาระเสียดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นมาก คือใน พ.ศ.2450 ไทยต้อง
เสียดอกเบี้ยมากถึง 2,520,000 บาท และใน พ.ศ.2451 - 2453 ไทยต้องเสียดอกเบี้ย
ปีละ 2,340,000 บาท ดังนั้นใน พ.ศ.2450-2452 ไทยจึงไม่สามารถตั้งงบประมาณไว้
สำหรับส่งคืนเงินต้นได้ จนกระทั่ง พ.ศ.2453 หลังจากแก้ปัญหาการคลังแล้วจึงสามารถตั้ง
งบประมาณไว้ใช้เงินต้นได้จำนวน 1,000,000 บาท

แต่เนื่องจากสัญญาที่ทำกินไว้ในการกู้เงินกำหนดว่าหลังสัญญา 10 ปี แล้วไทยจะ

ต้องไถ่หุ้นคืนปีละ 25,000 ปอนด์ หรือประมาณ 425,000 บาท¹ ดังนั้นเมื่อครบกำหนด สัญญาฉบับแรกใน พ.ศ. 2457 ไทยจะต้องเริ่มไถ่หุ้นคืนและจะต้องเพิ่มการไถ่หุ้นคืนเป็น 2 เท่า ใน พ.ศ. 2459 เมื่อสัญญาการกู้เงินแต่ละครั้งมีอายุครบ 10 ปี จึงนับว่าเป็นภาระที่หนักมากสำหรับประเทศไทย²

ตารางที่ 17

เปรียบเทียบรายได้อ้างอิงและรายจ่ายจริง พ.ศ. 2446 - 2452

พ.ศ.	รายได้อ้างอิง/บาท	รายจ่ายจริง/บาท	+ เกินดุล - ขาดดุล บาท
2446	43,458,817	43,908,902	- 450,085
2447	46,046,404	46,634,654	- 588,250
2448	51,657,539	50,035,524	+ 1,622,015
2449	57,014,805	56,837,460	+ 177,345
2450	55,826,532	56,503,203	- 676,671
2451	60,859,509	58,378,548	+ 2,480,961
2452	62,679,402	58,844,619	+ 3,834,783
รวม	377,543,008	371,142,910	+ 6,400,098

ที่มา Thailand. Ministry of Finance. Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923 Table 1 Page 37.

¹อัตราแลกเปลี่ยนเงิน 1 ปอนด์ เท่ากับ 17 บาท

²ผู้เขียนไม่พบหลักฐานช่วงระยะเวลาปลดหนี้ของสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 3 ซึ่งกู้ใน พ.ศ. 2451 เป็นจำนวนเงิน 4,000,000 ปอนด์

จากตารางที่ 17 ถึงแม้ว่าเมื่อรวมรายได้จริงและรายจ่ายจริงแล้ว จะพบว่า มีรายจ่ายน้อยกว่ารายได้ถึง 6,400,098 บาทก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีแล้วจะพบว่า ทั้งรายได้และรายจ่ายต่างเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าถ้ายังปล่อยให้ปริมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดิม จะทำให้การคลังล้มละลายเพราะไทยจะไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ เพราะรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเงินใกล้เคียงกันมาก จนน่าวิตกว่าจะไม่มีเงินเหลือพอที่จะใช้หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยในแต่ละปี

ความวิตกกังวลว่าคลังจะล้มละลายนี้เป็นที่ยอมรับกันในหมู่เสนาบดีทุกคน ภาระเงินกู้เป็นภาระที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นในการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2453 จึงตกลงกันว่าหาทางแก้ไขปัญหานี้ด้วยการที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม จะลดการใช้จ่ายลงร้อยละ 3¹ โดยวิธีการดังต่อไปนี้คือ²

1. งบประมาณเงินเดือนแต่ละกรมที่ตั้งไว้มาก แต่ยังไม่บรรจุคนไม่เต็มตามตำแหน่งให้ยกเลิก
2. ราชการบางแผนกที่ยังไม่จำเป็นให้ยุบเสีย หรือราชการอย่างเดียวกันแต่แยกกันอยู่หลายกรม ให้รวมกัน
3. ตำแหน่งที่ตั้งไว้เกินความจำเป็นให้ตัดทิ้ง

อนึ่ง ในการที่ตัดบางตำแหน่งหรือยุบหน่วยราชการบางกรม ย่อมทำให้เสียประโยชน์แก่ข้าราชการที่ถูกออก จึงให้ได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญเป็นพิเศษ

จึงเห็นได้ว่าปัญหาการคลังของไทยเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นของประเทศที่ต้องขยายงานมากขึ้น การใช้จ่ายเงินจึงเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับความรู้เท่า

¹ กจข., ร.5 ค.5.1/28 รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 6 พฤษภาคม 129.

² เรื่องเดียวกัน.

ไม่ถึงการณ์ของเสนาบดี ซึ่งยังติดอยู่กับการมีบริวารมากในระบบเก่า ดังนั้นถึงแม้ว่าผู้
เชี่ยวชาญทางการคลังคือมิสเตอร์ริเวค คาร์แนค จะได้ชักชวนการใช้จ่ายเงินของกรม
ต่าง ๆ รวมทั้งแสดงความวิตกกังวลว่าคลังจะล้มละลาย แต่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร
เพราะนายคาร์แนคไม่มีบารมีมากพอและความวิตกกังวลของคาร์แนคยังไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรม
ที่ชัดเจน แต่ในปลายรัชกาลเมื่อทุกคนเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น ก็พร้อมที่จะหาทางแก้ไข
ปัญหานั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีมหาดไทย ผู้ที่เคยคัดค้านการตั้งคณะกรรมการ-
การจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในการตรวจความรู้ไหลของหน่วยงานต่าง ๆ เอง
กลับทรงเป็นผู้เสนอความคิดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เข้ามาตรวจการในกระทรวง
มหาดไทย โดยตรวจทั้งวิธีจัดการ ตรวจอัตราเงินเดือน แลค่าใช้จ่ายทุกอย่าง เพื่อ
พิจารณาว่าอย่างไรสมควรรวมกัน หรือตัดออกโดยไม่ให้เสียราชการ ทั้งนี้กรมหลวงดำรง
ทรงรับรองว่าจะทรงปรึกษาหารือด้วยความซื่อตรง¹

และผลจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาคือ รายจ่ายจริงของปี พ.ศ. 2453 เป็น
จำนวนเงินเพียง 59,076,554 บาท ซึ่งนับว่าน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ใน
พ.ศ. นี้คือ 60,522,962 บาท และเนื่องจากปรากฏว่ารายได้ที่แท้จริงในปีนี้เป็นจำนวน
ถึง 63,509,181 บาท ดังนั้นรายได้จริงจึงมากกว่ารายจ่ายจริงถึง 4,432,627 บาท
และเป็นจำนวนเงินที่ถูกผลักดันเข้ารวมกับเงินกงคลัง

จึงสรุปได้ว่านโยบายการคลังของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว เป็นนโยบายการคลังแบบเก่า คือมุ่งที่จะใช้จ่ายเงินในขอบเขตของรายได้
เมื่อเริ่มมีแนวโน้มว่ารายจ่ายจะมากกว่ารายได้ รัฐบาลได้รับหาทางแก้ไขทันที และ
ผลจากนโยบายนี้ทำให้ไทยมีสถานภาพการคลังที่มั่นคง ในปลายปี พ.ศ. 2453 ไทยมีเงิน
กงคลังถึง 32,515,181 บาท นับได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมากในขณะนั้น โอ เจ ซิคส์
(O. J. Sykes) ผู้รักษากรแทนที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้กล่าวไว้ใน

¹ เรื่องเดียวกัน.

รายงานปี พ.ศ. 2453 ก่อนหนึ่งว่า

. . . เงินคงคลังจำนวนนี้แสดงถึงฐานะทางการคลังของไทย และในความเห็น
การคลังสากลก็คงยอมรับว่าเงินเหลือจ่ายที่ได้สะสมไว้¹ เป็นจำนวนสูงสุดเท่าที่
เคยปรากฏมา ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของคลังแห่งเงินคงคลัง ซึ่งหากรัฐบาล
ไทยต้องการกู้ยืมก็ย่อมทำได้ ตราบเท่าที่นโยบายการคลัง ในการสะสมเงินคงคลัง
ให้มีเหลือไว้มากเช่นนี้ ยังคงดำเนินต่อไป¹

¹Thailand, Ministry of Finance, Report of the Financial:
Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam for the year 129:
page 6. : อังไว้ใน วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต เรื่องเงินคงคลังของไทย
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า-
อยู่หัว ของ รอยพิมพ์ เรื่องประคิษฐ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519
หน้า 64