



งบประมาณกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอดีต

■ วิษณุ เครืองาม*

เรื่องของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ใครว่าเป็นเรื่องทางเศรษฐศาสตร์หรือตัวเลขทางบัญชี ทางการเงิน การคลังเท่านั้น ที่จริงเป็นเรื่องสำคัญทางกฎบัตรกฎหมายและการเมืองอีกด้วย

ถ้าใครยังไม่เข้าใจ เอาอย่างนี้แล้วกัน เคยได้ยินใช่ไหมว่าถ้ารัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสภาแล้วปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลต้องลาออกหรือไม่ ก็ยุบสภา คือออกด้วยกันทั้งคู่ หลักนี้ไม่อยู่ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นหลักปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีของประเทศในระบบรัฐสภาที่ว่ารัฐบาลอยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจของสภา ถ้าสภาไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็อยู่ไม่ได้ การที่รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาลเข้าสู่การพิจารณาของสภาแต่สภาไม่เห็นชอบ ก็แสดงว่าสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาลเสียแล้วจึงต้องลาออกหรือไม่ยุบสภาเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้อที่สภายุคใหม่จะแสดงว่าไม่ไว้วางใจรัฐบาลทำได้สองอย่างคือ แสดงโดยชัดแจ้งได้แก่การบอกตรงๆ ว่าไม่ไว้วางใจ ซึ่งก็คือการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจนั่นเอง อีกอย่างหนึ่งคือแสดงโดยปริยายว่าไม่ไว้วางใจซึ่งหมายความว่าไม่บอกตรงๆ แต่ทำให้รู้ว่าไม่ไว้วางใจ ไม่อยากให้ทำงาน เช่น รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายสำคัญมากก็ลงมติไม่เห็นชอบ รัฐบาลออกพระราชกำหนดแล้วนำพระราชกำหนดนั้นมาขอให้สภานุมัติก็ไม่ยอมอนุมัติ เป็นต้น

ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายสำคัญอย่างหนึ่ง การไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบก็คือการตัดตีนตัดมือตัดโอกาส เหมือนกับให้ไปทำงานแต่ไม่ให้เงินทอง อย่างนี้ก็อยู่ด้วยกันไม่ได้แล้ว ใครก็ใครต้องแยกไปทางหนึ่งหรือไม่ก็ไปทั้งคู่

ในประเทศไทยนี้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายครั้ง แต่การยุบสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทย เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 มีมูลเหตุมาจากเรื่องการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณนี้เอง

เรื่องมีอยู่ว่า เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2481 นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดกับพวกได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอแก้ไขข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 เกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า การที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานั้น ให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับและรายจ่ายตามงบประมาณโดยชัดแจ้ง เพื่อให้สมาชิกสภาได้มีโอกาสพิจารณาก่อนที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัตินั้น

รัฐบาลไม่เห็นชอบกับวิธีการนี้ พระยาไชยยศสมบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบเรื่องการจัดทำงบประมาณในขณะนั้นได้ชี้แจงต่อสภาว่า ไม่สามารถทำได้เพราะรายละเอียดตามงบประมาณมีมาก จะต้องทำสำเนาจำนวนมาก สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย สมาชิกสภาอภิปรายกันต่อมาอีกมากในทำนองว่ารัฐบาลต้องปฏิบัติ

* วิษณุ เครืองาม น.บ. (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
น.บ.ท. สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
LL.M. University of California, Berkley, U.S.A.
J.S.D. University of California, Berkley, U.S.A.
ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี



ให้ได้ ในที่สุดรัฐบาลก็ทิ้งไปโดยสุดท้ายโดยการที่ให้ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ชี้แจงว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามได้ วิธีการนี้ผู้ก่อกวนรัฐบาลเกินไป ถ้าสมามิมติเห็นชอบกับการเสนองบประมาณโดยวิธีตามญัตตินี้ รัฐบาลจะขอลาออกเพราะไม่อาจปฏิบัติตามได้

คำชี้แจงนี้ยังเป็นการทำทนาย เพราะสภาขอให้ลงมติอยู่ดี และที่ประชุมมีมติด้วยคะแนน 45 ต่อ 31 เห็นชอบกับญัตติดังกล่าว คือบังคับให้รัฐบาลต้องเสนองบประมาณอย่างละเอียดบอกรายรับรายจ่ายโดยชัดแจ้ง

เมื่อเลิกการประชุมแล้ว ท่านเจ้าคุณนายกรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยาอมราช และพลเอกเจ้าพระยาพิชัยนาทรโยธิน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ไม่ยอมรับใบลา โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ในขณะนี้นั้นปั่นป่วนคับขัน (ขณะนั้นใกล้จะเกิดสงครามโลก) และประจวบเวลาขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 จะเสด็จ นิวัตพระนคร จึงควรมีรัฐบาลอยู่รองรับเสด็จฯ ข้อสำคัญคือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่ากรณีขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสภาฯ นั้น รัฐบาลได้ชี้แจงไปตามหน้าที่แล้ว จึงไม่มีเหตุจะต้องลาออก นายกรัฐมนตรีได้กลับมาใคร่ครวญแล้วเห็นว่าเมื่อไม่อาจจะลาออกได้ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ภาวะนี้เป็นเรื่องกลืนไม่เข้า คายไม่ออก ทางสภาฯ เองก็เห็นหน้าเตรียมจะแก้ไขข้อบังคับการประชุมว่าด้วยวิธีการเสนองบประมาณ จึงจำเป็นต้องระงับยับยั้งโดยเร่งด่วน ในที่สุดก็พบทางออกตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญในเวลานั้นซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาฯ เช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน” รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปยังคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ออกลงพระนามและลงนามให้เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 และหลังจากนั้นได้มีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นชอบให้ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยประชุมนั้นเอง สภาฯ ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2481 (ขณะนั้นยังถือว่าเป็น พ.ศ. 2481 แม้จะพ้นเดือนธันวาคม 2481 ไปแล้ว เพราะยังมีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวันขึ้นปีใหม่เป็นวันที่ 1 มกราคม) ให้เปลี่ยนวันเริ่มต้นปีงบประมาณเป็นวันที่ 1 ตุลาคม และได้มีการแก้ไขกฎหมายเตรียมรับสถานการณ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันก็ไม่ขัดกับความสะดวกของฝ่ายรัฐบาล

มีเอกสารสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณที่ควรรำลึกถึงในที่นี้สองฉบับ ฉบับแรกคือข้อความในแถลงการณ์ของรัฐบาลเมื่อคราวยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

“ด้วยในการประชุมเมื่อวันเสาร์ที่ 10 กันยายน ศกนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติของสมาชิกสภาฯ ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณาหลักการขั้นต้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอต้องการให้แสดงบัญชีรายละเอียดแสดงหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากร สถิติต่างๆ จำนวนคน และรายการละเอียดอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก

ความจริงข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ ในเวลาร่างทำขึ้นก็ได้ศึกษาเปรียบเทียบการสภาฯ ในนานาประเทศโดยเปรียบเทียบ และปรับปรุงให้เหมาะสมแก่ประเทศนี้ และกรรมวิธีการของสภาฯ ก็ได้พิจารณาแล้วเป็นอย่างดี ระเบียบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เป็นอยู่ในเวลานี้ได้ใช้มาด้วยดีตลอดเวลา 5 ปี มิได้ปรากฏความขัดข้องเสียหายประการใด ข้อบังคับนี้ก็จะระบุให้มีรายละเอียดแต่พอควรแก่การพิจารณาขั้นหลักการ ส่วนรายละเอียดนอกจากนั้นก็ไปแสดงในชั้นกรรมวิธีการ ถึงกระนั้นก็ดีรัฐบาลก็ได้แสดงรายละเอียดเพิ่มเติมเท่าที่จะทำได้



การทำงานประมาณนั้น ในชั้นรัฐบาลก็ได้พิจารณาโดยรอบคอบที่สุด เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ร่างงบประมาณขึ้นแล้ว เจ้ากระทรวงก็สอบสวนพิจารณาในชั้นต้น เสร็จแล้วเสนอไปยังกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลางได้ตรวจตราโดยรอบคอบแล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีตั้งกรรมการสอบสวนซักถามรายละเอียดทุกรายโดยถี่ถ้วน ในชั้นกรรมการนี้ก็มี การตัดทอนแก้ไข เสร็จแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมีการตัดทอนแก้ไขในชั้นนี้อีก แล้วจึงเสนอไปยังสภาเพื่อรับหลักการขั้นต้น ครั้นสภารับหลักการและตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นแล้ว รัฐบาลก็เสนอรายละเอียดต่อคณะกรรมการธิการทุกประการ และให้เจ้าหน้าที่คอยชี้แจงตอบคำซักถามของกรรมการธิการตามที่ต้องการ

แต่การที่วางข้อบังคับให้ตายตัวดังที่สมาชิกฯ เสนอนี้ รัฐบาลเห็นว่าเป็นการขอเอารายละเอียดจนเกินความจำเป็นในการพิจารณาขั้นรับหลักการ การที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณตามวิธีสมาชิกฯ เสนอนี้ จะต้องเป็นเอกสารตั้ง 600 หรือ 700 หน้ากระดาษ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่จำเป็นสำหรับการพิจารณาเพื่อรับหลักการขั้นต้นและไม่ได้ผลสมควรกับที่จะต้องทำเช่นนั้น อีกประการหนึ่งรายจ่ายหลายเรื่องต้องสงวนเป็นความลับ ที่จะเสนอรายละเอียดโดยเปิดเผยไม่เป็นการสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากรนั้นถ้าเปิดเผยออกไปก็จะนำความเสียหายมาให้แก่ประเทศ

อนึ่ง รายการปลีกย่อยนั้นย่อมต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการตามยุคตามสมัย และความต้องการของกระทรวงทบวงการต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกัน จะวางข้อบังคับให้ตายตัวลงไปเช่นนั้นไม่เป็นการสมควร

แม้รัฐบาลจะได้ชี้แจงแสดงเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนั้นอย่างแจ่มชัดแล้วก็ดี และแม้จะได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับในการแก้ไขข้อบังคับเช่นนี้ก็ดี ผู้ได้แย้งก็ยังหาสนใจที่จะฟังเหตุผลไม่

รัฐบาลได้พยายามเสนอมา ที่จะร่วมมือกับผู้แทนราษฎร และได้ยินยอมทำความเข้าใจแก่ผู้แทนราษฎรมาแล้ว แม้ในเรื่องที่สำคัญ เช่นการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญซึ่งรัฐบาลก็ยอมรับด้วยน้ำใจกว้างขวาง ในบางเรื่อง เช่น ยุติร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตการรักษาป่าซึ่งผู้แทนราษฎรเสนอมา รัฐบาลก็ได้ชี้แจงแล้วว่าไม่สามารถจะปฏิบัติตามร่างนั้นได้ สภาฯ ก็ได้รับหลักการ ครั้นถึงเวลาพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ กรรมาธิการของสภาฯ เองก็มีความเห็นว่าปฏิบัติไม่ได้ รัฐบาลก็ยังหาทางทำความเข้าใจกับผู้เสนอโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้พยายามร่วมมือกับผู้แทนราษฎรโดยจริงใจ แต่ผู้แทนราษฎรหาได้ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลตามสมควรไม่

โดยเฉพาะการพิจารณาญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรข้อ 68 นี้ ได้เริ่มอภิปรายมาจนหมดเวลาประชุมตามปกติ มีสมาชิกอยู่ประชุมเป็นส่วนน้อยแล้ว และสภาฯ ก็เห็นเป็นเรื่องสำคัญ สภาฯ น่าจะให้การประชุมปรึกษาเป็นไปตามระเบียบ คืออภิปรายต่อไปในวันหลัง เพื่อให้โอกาสสมาชิกฯ ส่วนมากได้ฟังเหตุผลและใช้ดุลพินิจโดยรอบคอบ แต่สมาชิกฝ่ายผู้แทนราษฎรก็เสนอญัตติให้รวบรัดการพิจารณา และเสนอให้ลงมติโดยไม่ให้โอกาสรัฐบาลแถลงชี้แจงอีก วิธีการดังนี้เป็นวิธีซึ่งเขาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม ในที่สุดสภาฯ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้น

รัฐบาลเห็นว่า ความเป็นไปในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ และเรื่องอื่นๆ หลายเรื่องที่ผ่านมา ผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นส่วนมากไม่สนใจฟังคำชี้แจงหรือเหตุผลทางรัฐบาล และมีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะพึงมีแก่ประเทศชาติ

การเป็นดังนี้ รัฐบาลรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารราชการของประเทศในความไว้วางใจของสภาฯ นี้ได้ นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องนี้แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ทราบความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่จะขอลาออกจากหน้าที่



แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า สภาพการณ์ของโลกในเวลานี้ อยู่ในระหว่างความปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับ จะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลคณะนี้ควรจะบริหารราชการของประเทศต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็เห็นมีทางเดียวที่จะดำเนินตามวิถีรัฐธรรมนูญ คือยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นทางที่ราษฎรจะได้เลือกตั้งผู้แทนมาใหม่ดังที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาแล้ว

ขอให้ประชาชนมั่นใจว่า รัฐบาลนี้มิได้มุ่งหมายที่จะทำสิ่งใดนอกเหนือไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญ การลาออกของคณะรัฐมนตรีก็ดี การยุบสภาฯ ก็ดี เป็นเหตุการณ์ตามสภาพแห่งการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงขอให้ประชาชนตั้งอยู่ในความสงบ อย่าได้มีความหวั่นไหวตกใจอย่างหนึ่งอย่างใด รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะรักษาความปลอดภัยของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของประเทศอยู่เสมอ”

เอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ คำแถลงของหลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการเปลี่ยนวันเริ่มปีงบประมาณ ดังนี้

“ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้พิจารณาโดยด่วนนั้น ข้าพเจ้าต้องขอภัยเสียก่อนว่า ในการที่ท่านสมาชิกทั้งหลายได้พิจารณาโดยด่วนก็เพราะเหตุว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ กล่าวคือว่า รัฐบาลได้แถลงไว้ว่ารัฐบาลจะได้เปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ให้ถูกต้องตามฤดูกาล และจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะขอให้สภาฯ วินิจฉัยแต่เพียงในวาระที่ 1 คือว่า จะควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่เท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้น ถ้าหากว่าสภาฯ ได้รับหลักการแล้ว ก็จะได้ขอให้ตั้งกรรมาธิการไปพิจารณา

หลักการแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้น ก็มีอยู่ว่าเพื่อเปลี่ยนปีงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎร และการที่รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนปีงบประมาณใหม่โดยจะเริ่มตั้งแต่ในเดือนตุลาคมของปีหนึ่ง และไปหมดในวันที 30 กันยายน ของอีกปีหนึ่งนั้น ทั้งนี้ ก็โดยคำนึงถึงดินฟ้าอากาศของประเทศสยาม กล่าวคือ ว่า ในประการต้น การงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่จะทำให้ภายนอกสถานที่ เช่นงานโยธาต่างๆ นั้น ก็มักจะทำได้ในระหว่างฤดูแล้ง และฤดูแล้งนี้ก็เป็นฤดูที่ติดต่อกันระหว่างเดือนธันวาคม ถึงมิถุนายน ตามที่เป็นมาแล้วนั้น ในระหว่างเดือนซึ่งนับว่าเป็นเดือนที่เราจะลงมือกันได้ คือหมายความว่าเดือนมกราคม ธันวาคม กุมภาพันธ์ และมีนาคม เจ้าหน้าที่ก็ต้องคอยเป็นห่วง งบประมาณ และใช้แต่เท่านั้น จะต้องทำงานอยู่แต่ในร่ม คือ เตรียมการทำงานงบประมาณ ถ้าหากว่าเราได้เปลี่ยนฤดูงบประมาณเช่นนี้แล้ว เราก็จะทำการงานภายนอกสถานที่ได้ เพราะไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหรือเป็นห่วงถึงงบประมาณ

อีกประการหนึ่ง ฤดูแล้งของเรานั้นได้ทำการติดต่อกันควบไป หมายความว่าปีตามปฏิทินหลวงได้เสร็จสิ้น เมื่อวันที่ 31 มีนาคม แต่ระหว่างเดือนเมษายน และพฤษภาคมนั้น เป็นเดือนที่เราจะทำงานติดต่อกัน ถ้าหากว่างบประมาณเป็นไปตามเดิมแล้ว งบประมาณก็ใช้วันที่ 1 เมษายน กว่ากระทรวงการคลังจะได้ส่งเสียไปยังเจ้าหน้าที่ต่างๆ และเดือนเมษายนก็เป็นเดือนที่หยุดราชการด้วย งบประมาณที่จะได้รับในจังหวัดต่างๆ ก็จะตกไปถึงเดือนมิถุนายน หรือพฤษภาคม ก็เริ่มฤดูฝนทำอะไรไม่ได้ ถ้าหากว่าได้เปลี่ยนงบประมาณวิธีการเช่นนี้แล้ว ก็เป็นที่หวังอย่างยิ่งว่า งานโยธาต่างๆ นั้น เราจะได้ทำได้ในฤดูแล้งติดต่อกัน เราทำงานงบประมาณในฤดูฝน คือหมายความว่าระหว่างที่พระเจ้าพรหมฯ สภาฯ ก็จะได้เลื่อนกำหนดสมัยประชุมเข้ามาในระหว่างวันที่ 24 มิถุนายน และระหว่างนั้นเป็นฤดูฝน ทำงานนอกสถานที่ไม่ได้ เราจะทำงบประมาณตัวเลขในสถานที่ที่ไม่กระทบกระเทือนถึงงานนัก อีกอย่างหนึ่ง การที่รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาฯ แล้วว่า รัฐบาลต้องการจะให้หนักไปในทางปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนั้นก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของเราออกไปควบคุมดูแลกิจการนอกสถานที่ให้มากยิ่งขึ้น และการที่เราจะออกไปตรวจตราและควบคุมได้นั้น ฤดูที่สะดวกก็คือฤดูแล้ง เพื่อให้เห็นของจริงว่าเขาทำงานประการใด แต่ก็ต้องมาพ่วงกับเรื่องงบประมาณ พอถึงฝนมาก็เป็นฤดูที่เราว่าง นี้ก็ไม่ตามฤดูกาลอีก



ประการต่อไป การที่จะคำนวณรายได้รายจ่ายของงบประมาณโดยเฉพาะในเรื่องการคำนวณรายได้ นั้น พืชผลในการกลีกรหรือว่าในความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น เราจะคำนวณกันได้อาศัยหลักใหญ่ ซึ่งในปีหนึ่งพลเมืองส่วนมากซึ่งเป็นกลีกรได้ทำมาค้าขึ้นได้เพียงใดในการที่เราจะรู้ได้ก็ต้องให้เสร็จฤดูกาลจริง ๆ หมายความว่าให้เสร็จฤดูเก็บเกี่ยว แต่ว่าทุกวันนี้เราต้องรีบทำงบประมาณกันและการคำนวณรายได้ก็ในเดือนพฤศจิกายนบางแห่งแม้แต่ข้าวเบาก็ยังเกี่ยวไม่ได้ ถ้าหากว่าเราได้เลื่อนปีงบประมาณไปเสีย ให้เริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม และการที่เราจะนำงบประมาณเสนอสภา ก็คือเราจะเสนอในเดือนสิงหาคม คือเป็นฤดูที่เก็บเกี่ยวเสร็จบริบูรณ์ การคำนวณรายได้รายจ่ายก็เป็นการที่เราจะทำได้ถูกต้องดียิ่งขึ้น

ด้วยเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังที่ได้แถลงมาแล้ว รัฐบาลจึงเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้เปลี่ยนปีงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน และวิธีดังที่ข้าพเจ้าได้แถลงมานี้ ไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งซึ่งเราได้คิดขึ้นเอง แต่เราได้พิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็นไม่น้อยกว่า 20 ประเทศ ในโลกนี้ เขาได้วางงบประมาณไม่ใช่ตามปีปฏิทินหลวงของเขา เขาได้วางปีงบประมาณตามฤดูและภูมิประเทศ เช่น อย่างประเทศอังกฤษ ซึ่งปีตามปฏิทินหลวงเริ่มต้นเดือนมกราคม แต่เขาก็ไปเริ่มในเดือนเมษายน เพราะเป็นฤดูใบไม้ผลิเขาเพิ่งเริ่มทำงานใหม่ และในอเมริกาที่ไม่ได้ดำเนินปีงบประมาณตามปฏิทินหลวง รวมความว่างบประมาณประจำปีนั้นเขาก็วางให้เหมาะสมเป็นประเทศ ๆ ไป

รายละเอียดแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีอยู่ในเรื่องตอนแรกที่ว่า ในตอน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน จนถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีหน้านั้น เราจะใช้งบประมาณอันใดในเรื่องนี้รัฐบาลได้พิจารณาว่าเป็นบทเฉพาะกาลขึ้นมาให้ขยายงบประมาณปีนั้นในส่วนเงินเดือนและค่าใช้สอยไปอีก 6 เดือน เว้นไว้แต่ว่า ถ้าหากมีรายการซึ่งเราจะต้องขยายงานก็ดี หรือว่าการจรรในการลงทุน การจ่ายพิเศษเช่นนี้ รัฐบาลก็เห็นว่าเราจะทำงบประมาณเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง แต่งบประมาณเพิ่มเติมนั้นเราจะได้กล่าวแต่เฉพาะงานที่จะต้องขยายใน 6 เดือนนี้ ในการนี้ รัฐบาลก็ยังมีความหวังอีกว่า เพียงแต่เราจะทำงบประมาณเพิ่มเติมมาอีกฉบับหนึ่ง และในส่วนเพิ่มเติมนั้น รายการละเอียดก็จะแสดงต่อสภา นี่ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

นอกจากนั้น มีสิ่งที่จะต้องชี้แจงอีกอย่างหนึ่ง ก็คือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งไม่ลบล้างของเดิมไปทั้งหมด วิธีการงบประมาณใดซึ่งเป็นของเดิมอยู่ ที่ไม่ขัดหรือไม่แย้งก็ยังคงใช้ได้ ดังเช่นวิธีการทำงบประมาณเพิ่มเติมอันเกี่ยวกับเงินทองที่เราจะต้องใช้สอยในระยะ 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2482 นั้น รัฐบาลไม่ได้กล่าวมาถึงวิธีการงบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้ ก็เห็นว่าพระราชบัญญัตินั้นก็มีข้อความไขกระจ่างอยู่แล้ว ในระยะนี้รัฐบาลขอแต่เพียงว่าให้สภาวินิจฉัยว่าการที่จะเปลี่ยนปีงบประมาณตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ควรจะรับหลักการหรือไม่ และหวังว่าท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย คงจะเห็นประโยชน์ คือว่าถ้าได้รับหลักการนี้ไปแล้ว ความสะดวกก็จะมีทั้งในส่วนรัฐบาลและทั้งในส่วนตัวท่านสมาชิกเอง คือแทนที่ในฤดูแล้งท่านจะมานั่งอยู่ในนี้ ท่านจะได้ไปเยี่ยมราษฎรได้ ฤดูฝนท่านก็จะได้มาจำพรรษาอยู่ด้วยกัน และทางราษฎรก็จะได้รับประโยชน์ รวมความว่าได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย หวังว่าคงจะไม่มีผู้ใดขัดข้อง”