

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะที่สอง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2441 - 2453)

พุทธศักราช 2441 นับเป็นปีเริ่มต้นของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน
ช่วงที่สองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากเป็นปีที่กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติได้โอนหน้าที่การจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทบริเวณเขตหลวง
ให้แกกรมสรรพากรใน ซึ่งเป็นกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ในกระทรวงนครบาล และในปีถัดมา
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ย้ายกรมสรรพากรนอก ซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดเก็บภาษีอากร
อีกหลายประเภทในเขตภูมิภาค มาขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยแทน การโยกย้าย
อำนาจการจัดเก็บภาษีอากรครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บรายได้
แผ่นดินที่สำคัญมาก เพราะเท่ากับว่าอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรได้กระจายสู่กระทรวง
อื่น นอกเหนือจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่กระทรวงพระคลังฯ
เพิ่งประสบผลสำเร็จในการดึงอำนาจควบคุมดูแลภาษีอากรต่าง ๆ มาจากกรมราชการ
อื่น ๆ เมื่อประมาณ พ.ศ. 2435 นี้เอง

เพื่อเข้าใจถึงความจำเป็นในการโยกย้ายอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรในครั้ง
นี้ จึงควรที่จะศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติระหว่าง พ.ศ. 2436 -
2440 และวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก
ซึ่งมีส่วนช่วยให้เห็นถึงความแตกต่างในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรทั้งสองกับการ
ปฏิบัติงานของกรมราชการอื่น ๆ ก่อน พ.ศ. 2435 นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงการปรับปรุง
ระบบภาษีอากร ซึ่งเป็นผลงานร่วมมือกันระหว่างกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวง
มหาดไทย และกระทรวงนครบาล และท้ายที่สุด จะได้ศึกษาการรวบรวมรายได้แผ่นดิน
อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าภาคหลวง ค่าสัมปทาน รายได้จากกิจการไปรษณีย์

โทรเลข และการเดินรถไฟ เป็นต้น เพราะแม้ว่าจะไม่ใช่แหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญเท่าภาคีอากร แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการปฏิบัติการรวบรวมรายได้แผ่นดินช่วงที่สองนี้ด้วย

ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงพระคลังฯ ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2440

หลังจากที่พระเจ้านั่งงยาเซอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงพ้นจากตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากมีข้อบกพร่องในการบริหารการท่าภาษีเงินเป็นของรัฐบาล และการจัดการพระราชทรัพย์ในพระคลังข้างที่ เมื่อปลาย พ.ศ. 2435 แล้ว¹ ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2440 มีเจ้านายที่ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติถึง 3 พระองค์ด้วยกัน คือ พระเจ้านั่งงยาเซอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ พระเจ้านั่งงยาเซอ กรมหมื่นศิริวัชรสังกาต และพระเจ้านั่งงยาเซอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ทรงย้ายจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เมื่อปลาย พ.ศ. 2435 และทรงย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระกลาโหมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2437² ตลอดระยะเวลาราว 2 ปี ที่ทรงบัญชาการในกระทรวงพระคลังฯ พระองค์ทรงตรวจตราตัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวสูงเกินกว่างบประมาณรายรับ

¹ ผู้สนใจปัญหาการเปลี่ยนตำแหน่งเสนาบดีใน พ.ศ. 2435 นี้ อ่านรายละเอียดได้ใน กจข. ร.5 ค.3/1 เรื่องกรมรนาออกจากคลังและตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์เป็นเสนาบดีคลัง (17 มี.ค. 111 - 21 มี.ค. 111) และ Ian George Brown, "The Ministry of Finance...", pp. 48-59.

² ปร.ช.ศ., 13 : 152 - 153; 14 : 202 - 204.

ให้ต่ำลงได้¹ แต่ในด้านการปรับปรุงระบบจัดเก็บภาษีอากรนั้น ไม่ได้มีการริเริ่มใหม่ ๆ เท่าใดนัก เอียน บอร์ช บราวน์ (Ian George Brown) ผู้ค้นคว้าเรื่องพัฒนาการของระบบบริหารการคลังสมัยใหม่ในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2428 - 2453 ให้คำจำกัดความสภาพกระทรวงพระคลังฯ ในช่วงเวลาดังกล่าวว่า "เกือบจะตกอยู่ในห้วงนิทราน"² และอธิบายถึงการที่จำนวนรายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นจาก 15.37 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2435 เป็นจำนวนเงิน 17.38 ล้านบาท และ 17.33 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2436 และ 2437 ว่า เป็นผลมาจากการขยายตัวทางการค้า³

พระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นเทวีวัชรสังกาศ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ถึงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2439⁴ ผลงานที่สำคัญของพระองค์คือการปรับปรุงวิธีการประมูลผูกขาดภาษีเงิน ซึ่ง เป็นภาษีที่ทำรายได้ให้แผ่นดินเป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 14 ของรายได้แผ่นดินในเวลานั้น⁵ เมื่อ พ.ศ. 2436 ทางการอนุญาตให้เจ้าภาษีเพียงรายเดียวผูกขาดทำภาษีเงินทั่วประเทศ มีกำหนดเวลา 3 ปี แต่ประมาณ พ.ศ. 2438 กระทรวงพระคลังฯ ได้แก้ไขวิธีการประมูลภาษีเงิน แบ่งให้ประมูลผูกขาดกันใหม่เป็นมณฑล ๆ ไป มีกำหนดเวลา 3 ปีเช่นเดิม ทำให้เงินภาษีเงินที่ประมูลใหม่ในช่วง พ.ศ. 2439 - 2441 เพิ่มขึ้นถึง 2,717,120 บาท⁶ วิธีการประมูลภาษีเงินโดยการแบ่ง เป็นเขตนี้ใช้ได้ต่อมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2451 เมื่อ

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/4 งบประมาณเงินแผ่นดิน ร.ศ. 112, 113 และ 114.

² Ian George Brown, "The Ministry of Finance...", p. 62.

³ Ibid., p. 64.

⁴ ป.ช.ศ., 14 : 202 - 204; 15 : 135 - 136.

⁵ คำนวณจากเงินรายได้ใน พ.ศ. 2438 ดู S.Y.B., 1916, pp. 29,

34-35.

⁶ ศุภการณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงิน...", หน้า 87.

รัฐบาลเข้าจัดการท่าภาษีี่นเอง และในสมัยของกรมหมื่นศิริวิชสังการนี้ กระทรวงพระคลังฯ ได้ตกลงจ้างชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ทางด้านการค้าคลัง เข้ามาช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ในการปรับปรุงกิจการภายในของกระทรวง นายอัลเฟรด มิคเชด อินเนส (Alfred Mitchell Innes) ที่ปรึกษาด้านการค้าคลังคนแรกได้เดินทางเข้ามาถึงกรุงเทพฯ เมื่อประมาณเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2439 เป็นระยะเวลาเดียวกับที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีพระองค์ใหม่ทรงเข้ามารับหน้าที่ในกระทรวงพระคลังฯ¹

เมื่อกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเข้ารับตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระองค์ต้องเผชิญกับปัญหาเรื้อรังที่กระทรวงพระคลังฯ ยังไม่สามารถแก้ไขให้คลี่คลายไปได้ 2 ประการสำคัญ คือ ระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และความล้มเหลวในการทํางานงบประมาณแผ่นดิน

ก. ระบบการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2440 รัฐบาลยังคงต้องพึ่งระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอยู่มาก ทั้ง ๆ ที่ได้ตระหนักถึงผลเสียของระบบเจ้าภาษีนายอากรต่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ว่าทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ เจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่มักละเมิดหรือบิดพลิ้วที่จะทำตามพระราชบัญญัติที่บังคับภาษีอากรต่าง ๆ โดยเคร่งครัด ฉ้อโกงบีบบังคับประชาชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตนแต่เพียงอย่างเดียว ฝ่ายข้าราชการ ผู้ว่าราชการเมือง และกรมการ ก็มักปล่อยปละละเลยไม่สนใจตรวจตราควบคุมพฤติกรรมของเจ้าภาษีนายอากรให้อยู่ภายในขอบเขตกฎหมาย เมื่อ พ.ศ. 2435 พบว่าแม้แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ก็ยังไม่ทราบรายละเอียดในการเก็บภาษีอากรบางประเภทอย่างถูกต้อง และก่อให้เกิดการร้องเรียนของราษฎร เรื่องเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรไม่เป็นธรรมฉีกฎไป ทำให้ราษฎรต้องเสียภาษีอากรสูง

¹ กจธ. ร.5 ก.5.1/16 รายงาน มร.มิสเชลอินนิส (ต.ค. 115)

มากเกินสมควร¹ ทั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุจากวิธีการจัดเก็บภาษีที่สับสนยุ่งยากมาก การเก็บภาษีอากรสินค้าสิ่งผลิตต่าง ๆ นั้น มีวิธีแตกต่างกันหลายสิบวิธี เช่น เก็บเป็นอากรค่าที่เรียกเก็บเมื่อนำสินค้าผ่านด่าน หรือเก็บ ณ ที่ผลิต เป็นต้น ส่วนอัตราภาษีอากรก็กำหนดหลักการเก็บผิดแผกกันไป บางประเภทใช้ราคาสินค้าเป็นเกณฑ์ และเก็บภาษีคิดเป็นร้อยละเท่าใดของราคา บางชนิดเก็บภาษีตามน้ำหนัก สินค้าแต่ละอย่างมีอัตราภาษีไม่เสมอกัน² รายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันมากมายในพระราชบัญญัติภาษีอากรต่าง ๆ นี้เอง ได้บั่นทอนความสามารถและความตั้งใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในการควบคุมเจ้าภาษีนายอากร ทั้งนี้จึงมีเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรที่ถูกเจ้าภาษีนายอากรกดขี่เก็บเงินภาษีไม่ตรงตามพระราชบัญญัติพิทักษ์ท้องตราปรากฏขึ้นเสมอ ๆ

นอกจากสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐบาลยังตระหนักว่า บางครั้งเจ้าภาษีนายอากรได้ถือโอกาสประมูลเงินขึ้นต่ำกว่าที่สมควร เอาเปรียบรัฐบาลมากจนเกินไป ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายแก้ไขโดยพยายามยกเลิกภาษีอากรที่ให้ประมูลผูกขาด และแต่งตั้งเจ้าพนักงานของรัฐดูแลจัดเก็บแทนใหม่มากที่สุด แต่การทำภาษีอากรเป็นรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในงบประมาณเงินรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2440 ปรากฏว่ารัฐบาลได้เงินจากการให้ประมูลผูกขาดคิดเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 45 ของงบประมาณรายได้ในปีนั้น³

ปัจจัยสำคัญสองประการที่มีส่วนให้รัฐบาลไม่สามารถจัดทำภาษีอากรทั้งหมดเป็นของหลวงได้ คือ การขาดแคลนเจ้าพนักงานผู้มีความรู้ความสามารถ และกำลังคนที่จะปฏิบัติงาน

¹ กจร. ร.5 ค.14.2ค/3 เรื่องภาษีน้ำอ้อยหัวเมือง

² ป.ช.ศ., 13 : 209 - 236.

³ กำหนดจากงบประมาณเงินรายได้หัวพระราชอาณาจักร ใน กจร. ร.5

ค.5.1/6 งบประมาณรายได้ ร.ศ.117 เทียบกับปี ร.ศ.116

1. การขาดเจ้าพนักงานผู้มีความรู้ความสามารถ การบริหารภายใน กรมสรรพากรเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงว่า การขาดเจ้าพนักงานผู้สามารถ ส่งผลให้โครงการทำภาษีเป็นของรัฐบาลชะงักงันได้อย่างไร เมื่อ พ.ศ. 2436 ได้มีความลิกจัดการให้ กรมสรรพากรเลิกการประมูลผูกขาดภาษีภายในต่าง ๆ และจัดทำเป็นของ "ราชาธิปไตย"¹ แทน ทางกรแต่งตั้งพระบริบูรณ์โกษากร² เข้ามาเป็นผู้จัดการทำ เนื่องจากมีความรู้ เป็นอย่างดีในการทำภาษีอากร. ภายในเวลา 1 ปี พระบริบูรณ์โกษากรสามารถจัดเก็บ ภาษีอากรภายในเป็นส่วนราชาธิปไตย ได้เงินเป็นสองเท่าของปีก่อน³ แต่เมื่อพระบริบูรณ์ โกษากรลาออกเพื่อกลับไปประกอบการค้าकुผลผลประโยชน์ส่วนตัว การทำงานของกรม สรรพากรก็ล้มเหลวลง ภาษีภายในหลายอย่างคงให้เจ้าภาษีประมูลผูกขาดดังเดิม⁴ เงิน รายได้จากภาษีก็ลดลงมากดังสถิติในตารางที่ 5 ซึ่งแสดงจำนวนเงินภาษีภายในระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2440 และประมาณ พ.ศ. 2440 หรือ พ.ศ. 2441 กรมสรรพากรก็ถูก



¹ ภาษีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดเก็บ นอกจากเรียกว่า ภาษีของหลวง แล้ว ในรัชกาลที่ 5 ยังเรียกอีกชื่อว่า ภาษีราชาธิปไตย

² ต้นนิชฐานาคือ ฮวด โชติกพุกกะระ บุตรพระยาโชฎีกราชเสวีรัฐ (พุก โชติก- พุกกะระ) เพราะมีสัญญาบัตรประกาศตั้งเงินฮวด บุตรพระยาโชฎีก" เป็นหลวงบริบูรณ์โกษากร ใน พ.ศ. 2422 ดู กรมศิลปากร, การแต่งตั้งขุนนางไทย..., หน้า 194, 253.

³ กจช. ร.5 ค. 14.2/2 เรื่องจัดการกรมสรรพากรเลิกผูกขาดให้ทำเป็น ของรัฐบาล

⁴ ป.ช.ศ., 16 : 375 - 377.

ยกรวมเข้าในกรมตุลกากร ซึ่งมีอธิบดีทำงานอย่างเข้มแข็ง¹

ตารางที่ 5 จำนวนเงินภาษีภายในระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2440

พ.ศ.	บาท
2435	1,625,610
2436	3,254,102
2437	1,073,288
2438	1,215,319
2439	1,343,262
2440	1,373,862

ที่มา : กจข. ร.5 ค.14.2/2 เรื่องจัดการกรมสรรพภาษีสืบศึกษาทำให้ทำ
เป็นรัฐบาล และ S.Y.B. 1916, Table 5 Taxes p. 35.

¹พระยาอนุমানราชชน, ตำนานตุลกากร, หน้า (ก) - (ก) และ 44 - 46.
อธิบดีกรมตุลกากรในเวลานั้นคือ ม.จ. พรหม สนิทวงศ์ ภายหลังได้สถาปนาเป็นพระ
วรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อิริราช ใน พ.ศ. 2456 ทรงเป็นนักเรียนหลวงใน
โรงเรียนพระราชวังนั้นทอดูหยาน จบหลักสูตรทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เข้ารับราชการ
ในกระทรวงพระคลังฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2430 และได้เสด็จไปดูราชการค้าภาษีและกิจการ
ในต่างประเทศ เช่น มลายู พม่า ญวน และยุโรป ก่อนที่จะทรงได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดี
กรมตุลกากรใน พ.ศ. 2436 พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อิริราชทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งนี้จน
เกษียณอายุราชการ เมื่อ พ.ศ. 2472.

2. การขาดแคลนกำลังคนที่จะปฏิบัติงาน อุปสรรคที่กีดขวางการจัดทำ
ภาษีอากรเป็นของรัฐอีกประการคือ การที่กระทรวงพระคลังฯ ขาดแคลนกำลังคนที่จะ
ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน แทนเจ้าภาษีนายอากร ในสมัยที่กรมหมื่นนราธิป
ประพันธ์พงศ์ ทรงดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และทรงมีโครงการทำ
ภาษีอากรเป็นของหลวงนั้น ได้พยายามขยายตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงพระคลังฯ
ออกไปเพื่อรับภาระการจัดเก็บภาษีเองแทนการประมูล ในงบประมาณ พ.ศ. 2436 ที่
ทรงเสนอด่วนหน้า งบประมาณจ่ายของกรมที่ทำหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษีคือ กรมสรรพากร
และ กรมสรรพากร เพิ่มขึ้นถึง 2 เท่าจากปีก่อน แต่เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลกำลัง
เผชิญกับภาวะงบประมาณขาดคล้ย งบประมาณรายจ่ายที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมาสูง
กว้างงบประมาณรายรับมาก ที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีหน้าที่ร่วมพิจารณาการอนุมัติงบประมาณ
ด้วย จึงตัดงบประมาณรายจ่ายของกรมสรรพากรและสรรพากรออกเป็นจำนวนมาก ทั้ง
มีการเสนอให้ปรับปรุงการทำงานภายในของกรมเหล่านี้ใหม่ ให้รวมกรมสรรพากรเข้า
กับกรมตุลาการ¹

ในเมื่อไม่สามารถเพิ่มเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรภายในกระทรวงได้ กระทรวง
พระคลังฯ จึงหาทางออกโดยการอาศัยข้าราชการในกระทรวงนครบาลและมหาดไทยช่วย
ดูแลและจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างที่สมควรจัดทำเป็นภาษีของรัฐบาลแทน ได้มอบหมาย
ให้ผู้ว่าราชการเมือง กำนัน อำเภอบุ และข้าหลวงเทศาภิบาลในบางเมือง เช่น กรุงเทพฯ
ระนอง นนทบุรี ปทุมธานี ตรัง ตะกั่วป่า และปราจีนบุรี ทำภาษีอากรบางประเภทเป็น
ของหลวง โดยอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตาม "ที่เคยทำกันมา" ให้เงิน
ส่วนลดแก่ผู้จัดเก็บเป็นการตอบแทนบ้าง และให้ทางบัญชีเงินได้ เงินจ่ายส่งต่อกระทรวง

¹ กช. ร.5 ค.3/1 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ 17 มีนาคม ร.ศ. 111 และ Ian George Brown, "The Ministry
of Finance....," pp. 52-56.

พระคลัง¹ แต่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเก็บเงินรายได้เหล่านี้ ล้วนมีภาระหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ด้วย ไม่อาจทุ่มเทกำลังกายกำลังสมอง ควบคุมงานเก็บภาษีอากรได้เต็มที่ ทำให้การเก็บภาษีอากรเป็นช้าและเสียผลประโยชน์ของรัฐไป ทั้งตัวอย่างการเก็บภาษีเรือโรงงานในเขตกรุงเทพฯ นั้น เดิมเคยทำเป็นภาษีผูกขาด จนกระทั่ง พ.ศ. 2436 เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ทรงจัดให้กำนันและอำเภอส่วยเก็บภาษีนี้แทนขอพระราชทานสิทธิให้ร้อยละ 5 ของเงินที่เก็บได้ ปรากฏว่าคนในบังคับต่างประเทศพากันฉ้อฉลไม่ยอมเสียภาษีนี้ให้เจ้าพนักงาน ทั้ง ๆ ที่เมื่อทำเป็นผูกขาด ก็ยอมชำระเงินให้เจ้าภาษี กรมหมื่นศิริรัชสังกาภิ เสนาบดีกระทรวงพระคลังในเวลาต่อมา กราบบังคมทูลอธิบายว่า เป็นเพราะเดิมเจ้าภาษีสามารถเจรจาตกลงกับกงสุลต่างประเทศเป็นการส่วนตัว ให้ช่วยสั่งคนในบังคับของตนได้ แต่พอรัฐบาลจัดเก็บเอง ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากกงสุลอีก ดังนั้นใน พ.ศ. 2438 จึงเสนอให้จัดเก็บภาษีเรือโรงงานในกรุงเทพฯ เป็นภาษีผูกขาดดังเดิม²

การที่กงสุลต่างประเทศไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในครั้งนี้ สันนิษฐานว่าอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากฝ่ายไทยเองขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบดูแลเรื่องนี้โดยตรง และไม่มีภารกิจต่อเจรจากับกงสุลอย่างจริงจังจึงก็เป็นได้ เพราะอีก 3 ปีต่อมา เมื่อมีการตั้งกรมสรรพากรในชั้นแล้ว เจ้ากรมสรรพากรในผู้ดูแลการจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภทในเขตกรุงเทพฯ ก็ได้ประสบปัญหาในตัวเองเดียวกันนี้ คือ คนในบังคับต่างประเทศไม่ยอมเสียอากรสวน แต่เมื่อเจ้ากรมได้มีหนังสือชี้แจงไปยังกงสุล และขอคำสั่งบังคับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช. ร.5 ค. 14/13 กรมหมื่นตำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4 สิงหาคม ร.ศ. 114; ร.5 ค. 14.2/3 มร. เกรแฮมยื่นความเห็นในการเก็บภาษีอากรบรรดาที่ขึ้นอยู่ในกรมเมือง ศก 117 และ ร.5 ค. 14.41/6 ปลายพระหัตถ์กรมขุนนริศฯ ถึงกรมหมื่นสมมติฯ ร.ศ. 112.

² กจช. ร.5 ค. 14.2ก/8 เรื่องภาษีเรือโรงงาน

คนเหล่านี้ คงสุจริตให้ความร่วมมืออย่างดี เจ้าพนักงานกรมสรรพากรในสามารถเรียกเก็บอากรได้ครบถ้วน¹

ข. ความล้มเหลวในการทำงานงบประมาณแผ่นดิน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เริ่มทำงานงบประมาณรายรับรายจ่ายของแผ่นดินใน พ.ศ. 2434 หลังจากที่มีโครงการมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2418 แล้ว ในปลาย พ.ศ. 2433 กระทรวงพระคลังฯ ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดิน 3 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยงบประมาณและรายงาน 10 มาตรา พระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา และพระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เรื่องส่งเงิน พระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา ใจความสำคัญของพระราชบัญญัติทั้งสามสรุปได้ว่ากรมต่าง ๆ ต้องคิดประมาณคาดคะเนรายรับและรายจ่ายภายในกรม เสนอต่อเจ้ากระทรวง เพื่อตรวจและนำส่งต่อเสนาบดีคลัง ไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนธันวาคม ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติม งบประมาณ ก็ต้องยื่นรายงานใหม่ไม่เลยวันที่ 15 มกราคม ส่วนเสนาบดีคลังฯ มีหน้าที่ตรวจตรารวบรวมทำงานงบประมาณแผ่นดินทุกเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ช้ากว่าวันที่ 15 มีนาคม²

ระหว่าง พ.ศ. 2434 ถึง พ.ศ. 2440 นี้ การทำงานงบประมาณในแต่ละปียุ่งยาก และกว่าจะสำเร็จได้ก็ใช้เวลานานกว่าที่กำหนดมาก ปรากฏว่างานงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2437 - 2439 ประชุมตกลงกันเสร็จและประกาศใช้เมื่อเวลาผ่านไปแล้วเกินกว่าครึ่งปี

¹ กช. ร.5 น.7.4/3 รายงานกรมสรรพากรใน ร.ศ. 117.

² ป.ช.ศ., 12 : 198 - 207. ในรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2431 ทางกรม . ประกาศให้ใช้วันอย่างใหม่ โดยนับเดือนปีตามสุริยคติ ให้เดือนเมษายนเป็นเดือนที่ 1 และเดือนมีนาคมเป็นเดือน 12 วันขึ้นปีใหม่ตรงกับวันที่ 1 เมษายน กุ ป.ช.ศ., 11 : 202 - 210.

งบประมาณนั้น ๆ¹ เช่น งบประมาณของ พ.ศ. 2438 ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2438 เป็นต้น ที่เป็นดังนี้มีสาเหตุ 2 ประการคือ

1. ข้าราชการไม่เข้าใจวิธีการทำงบประมาณ เนื่องจากการทำงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นธรรมเนียมใหม่ ไม่เคยมีมาก่อน ข้าราชการต่าง ๆ จึงไม่คุ้นเคยเข้าใจวิธีการคิดประมาณรายรับรายจ่ายต่าง ๆ ในกรมของตน ไม่สามารถคาดคะเนได้ความภายในปีหน้า กรมของตนจะได้เงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการทำเป็นหลวงหรือจากภาษีอากรที่ขึ้นในกรมของตนเท่าใดบ้าง ส่วนทางด้านรายจ่าย ก็ไม่อาจประเมินได้ว่า จะมีความจำเป็นต้องขอเพิ่มเงินใช้จ่ายประจำเดือนและการจรดอีกเท่าใดเนื่งการทำงบประมาณนี้สร้างความยุ่งยากใจให้แก่ข้าราชการมาก มีข้าราชการบางกรมร้องเรียนชักข้อ โดยอ้างว่ากรมของตนขาดเจ้าพนักงานที่จะรับผิดชอบในเรื่องนี้² และมีกึ่งงบประมาณรายรับรายจ่ายในกรมของตนนั้นชำลเสมอ ๆ จึงพลอยทำให้การตรวจงบประมาณต้องล่าช้าไปด้วย

2. วิธีการตรวจงบประมาณเป็นเยื่อ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การตรวจตราพิจารณาของงบประมาณแผ่นดินทั้ง หลายเป็นหน้าที่รับผิดชอบของที่ประชุมเสนาบดีทั้งหมด เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ไม่ได้มีโอกาสพิจารณาปรึกษาและวางระเบียบงบประมาณเงินรายได้และเงินรายจ่ายประจำปีของแต่ละกระทรวงกับเสนาบดีเจ้ากระทรวง ก่อนนำงบประมาณเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีเลย หน้าที่ของเสนาบดีพระคลังฯ มีแต่เพียงเร่งรัดคักเตือนไปยังกระทรวงต่าง ๆ ให้ส่งงบประมาณทันกำหนด รวบรวม

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/4 งบประมาณเงินแผ่นดิน ร.ศ. 113 - 114 และ ร.5 ก.5.1/5 งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 115 - 116.

² กจช. ร.5 ก.1/3 เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 106 และ พระยามนตรีสุริยวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 20 มกราคม ร.ศ. 110.

งบประมาณเหล่านั้นมาเสนอในที่ประชุมเสนาบดี และร่วมพิจารณาตรวจร่างงบประมาณ
พร้อม ๆ กับเสนาบดีคนอื่น ๆ ที่ละกระทรวงไป¹

วิธีการนี้ทำให้การประชุมตรวจราชนุมัติงบประมาณแผ่นดินยืดยาว เย็นเยื่อและ
และเสียเวลามาก เพราะงบประมาณของบางกระทรวงที่เสนอมาก็ยังไม่ได้ลง เป็นระเบียบ
เรียบร้อย เช่น มีรายละเอียดปลีกย่อยที่สมควรตัดออกได้ ดังตัวอย่างงบประมาณเงินจ่าย
ของบางกระทรวง ระบุแม้แต่ค่าโคมไฟ ค่าไปรษณีย์ และค่าหนังสือพิมพ์² ที่ประชุมเสนาบดี
ต้องเสียเวลาให้แก้ไขกันใหม่ระหว่างการประชุมนั้น เป็นต้น

ความล้มเหลวในการทำงานงบประมาณแผ่นดินให้ออกมาทันกำหนดเวลาเริ่มต้นปีใหม่
มีผลเสียต่อการทำงานของกระทรวงต่าง ๆ มาก เพราะกระทรวงพระคลังฯ มีกฎเกณฑ์
ว่า จะไม่จ่ายเงินให้แก่กระทรวงใด ๆ ถ้าไม่มีการตั้งงบประมาณเสนอและได้รับอนุมัติ
อย่างถูกต้องมาก่อน ในกรณีที่การตรวจและทำงานงบประมาณเป็นช้า อนุมัติให้แก่แต่ละกระทรวง
เบิกใช้จ่ายได้ตามงบประมาณของปีที่แล้วไปก่อน วิธีการเช่นนี้ทำให้กระทรวงต่าง ๆ
ไม่อาจริเริ่มดำเนินงานตามโครงการใหม่ ๆ ได้เลย เพราะไม่สามารถเบิกเงินมาใช้
สอยได้³ ดังนั้นเพื่อให้การทำงานภายในไม่ติดขัด กระทรวงต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องหา
หนทางแก้ไขปัญหาการเงินกันเอง ทางออกทางหนึ่งคือ นำเงินรายได้ภายในกระทรวง
ซึ่งที่ถูกต้องสมควรนำส่งต่อให้กระทรวงพระคลังฯ มาใช้ในราชการก่อน และเมื่อจบประ-
มาณผ่านที่ประชุมเสนาบดี มีพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็รีบเบิกเงินงบประมาณจากกระทรวง
พระคลังฯ ออกมาเป็นจำนวนมาก และนำไปฝากกับธนาคารในบัญชีส่วนตัวของกระทรวง

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/10 ความเห็นมิสเตอร์มิตเชด อินเนส จักรระเบียบ
งบประมาณ ปี 117.

² เรื่องเดียวกัน.

³ กจช. ร.5 ค.5.1/4 พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าไฉนัตมมคด
เสนาบดีกระทรวงวังกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 26 พฤศจิกายน
ร.ศ. 113.

จะได้อีกใช้สอยได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบอนุมัติจากกระทรวงพระคลัง¹ หลังจากที่มีการเปลี่ยนตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังใน พ.ศ. 2439 ทางกรมก็รวบรวมเรื่องบัญชีส่วนตัวของกระทรวงต่าง ๆ นี้ ปรากฏว่าเงินในบางบัญชีมีจำนวนสูงมาก ถือเป็นเงินงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในที่ทำการ สร้างอาคาร และกิจการอื่น ๆ ซึ่งได้อีกมาจากกระทรวงพระคลังฯ แต่ไม่ได้นำไปใช้เลย กระทรวงพระคลังฯ จึงขอให้แต่ละกระทรวงปิดบัญชีและนำเงินส่งกลับคืนกระทรวงพระคลังฯ²

แม้ว่ากระทรวงพระคลังฯ จะสามารถปิดบัญชีส่วนตัวของกระทรวงต่าง ๆ ได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น ทรามโคที่การทำงานงบประมาณยังล่าช้ากว่ากำหนดเป็นระยะเวลานาน ๆ เช่นนี้ นอกจากนั้น ความล้มเหลวในการทำงานงบประมาณ ยังมีผลให้กระทรวงต่าง ๆ ไม่เห็นความสำคัญของการทำงานงบประมาณรายได้รายจ่ายอย่างแท้จริง และเสนาบดีประมาณมาแทนขอเป็นพินิจ กระทรวงพระคลังฯ เองก็ไม่สามารถควบคุมการทำงานงานของกระทรวงต่าง ๆ ให้ตรงตามงบประมาณที่เสนอมารได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วการทำงานงบประมาณแผ่นดินไม่ได้มีความสำคัญเฉพาะในแง่การทราบรายได้และจัดสรรรายจ่ายของแผ่นดินแต่อย่างใดเดียว หากมีความหมายมากคือการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างมีระบบควญ ดังนั้นการดำเนินงานจัดทำงบประมาณให้สำเร็จราบรื่น ไม่ติดขัดล่าช้า จึงเป็นภาระที่สำคัญยิ่งของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹W.A. Graham, Siam (London: Alexander Moring, 1924)

1 : 337 - 338.

²Ibid., 1 : 338.

อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก

การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ถึง 3 ครั้งภายในเวลา 5 ปี ย่อมสะท้อนถึงปัญหาการบริหารราชการภายในกระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้นได้ อย่างแจ่มชัด พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิทธิราชหฤทัย ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงวังมาก่อนเข้ารับตำแหน่งใหม่นี้ คงจะทรงทราบถึงผลเสียของความล้มเหลวในการทำงานประมาณแผ่นดินต่อการดำเนินงานบริหารของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงเล็งเห็นถึงผลเสียหายอีกประการหนึ่งว่า หากไม่มีการจัดการงบประมาณเบิกจ่ายเสียใหม่ให้รัดกุมแล้ว รัฐบาลก็อาจล้มละลายได้¹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื้อรังภายในกระทรวงพระคลังฯ ที่ต้องจัดการปรับปรุงแก้ไข ไม่ได้มีเพียงแต่ปัญหางบประมาณ ระบบการจัดเก็บรายได้ก็ยังมีทางรั่วไหล วิธีทำบัญชีของคลังในหัวเมืองสืบสนยาการตรวจสอบ พิกัดอัตราภาษีหลายประเภทไม่ยุติธรรมและปลาย พ.ศ. 2439 กระทรวงพระคลังฯ ยังต้องรับผิดชอบการจัดเก็บค่านาแทนกระทรวง เกษตร-พาณิชย์การที่ถูกยุบลง เป็นกรมเกษตรการ รวมเข้าอยู่ในกระทรวงพระคลังฯ อีกด้วย² ปัญหาต่าง ๆ นี้มีมากเกินกำลังและความสามารถของลำพังข้าราชการในกระทรวงจะจัดการได้ เพื่อให้การทำงานของกระทรวงมีประสิทธิภาพลดลงตัวขึ้น สามารถหุ้มเห่ากำลังและเวลาให้กับ การแก้ไขปัญหาระงับได้ กรมหมื่นมหิทธิราชหฤทัยจึงทรงคัดค้านพระทัยที่จะขอพระราชทาน พระบรมราชานุญาตโอนภารกิจบางประการจากกรมรับผิดชอบของกระทรวง นั่นคือการโอน อำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้บางประเภท ให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงนครบาล

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/5 กรมหมื่นมหิทธิราชฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 23 กันยายน ร.ศ.115.

² เอมมาลย์ ราชภัณฑารักษ์, "พัฒนาการเกษตร...", หน้า 3. ใน พ.ศ. 2442 ได้มีการตั้งกระทรวงเกษตรขึ้นใหม่ แต่เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์ มีหน้าที่ปกครองทั่วถึงที่ดินให้เรียบร้อยเพื่อระงับการวิวาทด้วยเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ส่วนหน้าที่การเก็บค่านา มอบให้กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกรับทำ

และกระทรวงมหาดไทยโดยเค็ชชาค แม้ว่ากรกระทำคังกล่าวจะซึคต่อแวนโยบายคังเค็ชของกรทรวงพระคคังฯคักคัม¹

ก. การคังกรมสรพากรในและกรมสรพากรนอก

1. กรมสรพากรใน จากรายงานของนายเกรแฮม (Graham)

เจ้าพนักงานตรวจคคคัง ผลบัญชึ และเงินคคคังมณฑล เมื่อก็อนกรกฎาคม พ.ศ. 2441 แสดงว้ในระยะเวลาดคังกล่าว กรทรวงพระคคคังฯ คักมอบหมายให้กรทรวงนครบาลชวยจคค็เก็บภษึอากรบางประภทในเขตมณฑลกรุงเทพ เช่น อากรกานา ทวกรทรวงนครบาลคักคังคัง เจ้าพนักงานหลายคนเบ็ชผู้จคค็กรเก็บเงินรายคักคัง ๆ เจ้าพนักงานเหล่านี้มีภษึรห้หน้าทึในค้ันอื่น ๆ คักชึ จึงคูกแลควมคักมการจคค็เก็บภษึอากรไมคักค็เพิ่มก้คคังความสามารถ เมื่อนายเกรแฮมไปตรวจการคคคังในห้วเม็องภษึในมณฑลกรุงเทพก็พบว้เจ้าพนักงานในห้วเม็องมคค็เพ็ชเฉย ไมเบ็ชฐะในการจคค็เก็บ เพราะไมมีเจ้าพนักงานในกรุงเทพฯ คอยคักค็ค็องเร้งรคคึ ในห้วคคคณายเกรแฮมคักค็ค็องว้ว้ กรทรวงกรมสรพากรหึชึนกรมหนึ่ง ในกรทรวงนครบาล เพ็ชคูกแลควมการจคค็เก็บภษึอากรหึชึหลายทึกรทรวงนึจะคักควมคักมคคค็ไปในภษึหน้า ให้เบ็ชระเบ็ชชึมีประลศทฎภษึ²

นับแต่ พ.ศ. 2436 กรทรวงพระคคคังฯ มีนโยบายชึเทหฐภษึบาลชวยจคค็เก็บภษึอากรให้แคกรทรวงบ้างแลว เทหฐภษึบาลคักค็องรับคคค็ชอมชึนคคค็องกรทรวงพระคคคังฯ ในค้ันการจคค็เก็บภษึอากร แคการคังกรมสรพากรในและกรมสรพากรนอกชึนคคค็องกรทรวงนครบาลและกรทรวงมหาดไทย ท้ว้ให้เทหฐภษึบาลแมจคค็เก็บภษึอากรคักชึนคคค็องกรทรวงเจ้าสคคักคัก กรทรวงพระคคคังฯ จะสคคักการโดยคคค็องคคค็องเทหฐภษึบาลเร็องการจคค็เก็บภษึอากรไมคักค็องคคค็องไป คูก กจช. ร.5 ก. 14/13 กรมหมึนคคคังฯ กรวมมคคค็องคคค็องพระบาทสมเด็ชพระจุลจอมเกล้าฯ 4 สคคักาคม ร.ศ. 114.

²กจช. ร.5 ค. 14. 2/3 เร็องมคคค็องเกรแฮมชึนควมเห็นในการเก็บภษึอากรมรรคาคคค็องชึนอยู่ในการมเม็อง ศคค 117.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและกรมหมื่นมธิพระราชฤทธิทรงเห็นชอบกับความคิดของนายเกรแฮม สำหรับกรมหมื่นมธิศรฯ นั้น พระองค์ทรงดำริที่จะโอนการเก็บเงินบางส่วนออกจากหน้าที่ของกระทรวงพระคลังฯ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 แล้ว¹ ทั้งนี้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2441 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายเกรแฮมเป็นเจ้ากรมสรรพากรใน ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล สำหรับจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่เป็นและจะตกมาเป็นหน้าที่ของกระทรวงนี้ต่อไป²

2. กรมสรรพากรนอก เมื่อปลายปี พ.ศ. 2441 นายริเวต คาร์แนค (Rivett-Carnac) ที่ปรึกษาการคลัง ได้ทูลแนะนำกรมหมื่นมธิพระราชฤทธิให้โอนหน้าที่เก็บค่านาของกระทรวงพระคลังฯ แก่กระทรวงมหาดไทย โดยให้เหตุผลว่าควรแยกเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรกับเจ้าหน้าที่ผู้รับเงินออกเป็นคนละพวกกัน เพื่อป้องกันการร่วมมือทุจริตฉ้อโกงราษฎรและแผ่นดิน และที่สมควรให้กระทรวงมหาดไทยจัดเก็บค่านานั้น เป็นเพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพขึ้น เจ้าพนักงานในกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ในเรื่องหัวเมืองดีกว่าคนในกระทรวงพระคลังฯ จึงยอมจะออกกฎหมายบริหารการเก็บค่านาได้เหมาะสมกว่า ทั้งยังจะช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับเจ้าพนักงานเก็บค่านาที่กระทรวงพระคลังฯ

¹ กจช. ร.5 ค.1/16. กรมหมื่นมธิศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4 มกราคม ร.ศ. 116.

² กจช. ร.5 ค.14.1/1 เรื่องการตั้งกรมสรรพากรใน (10 - 16 ตุลาคม ร.ศ. 117) และ ร.5 ค.14.1/3 กรมหลวงนเรศวรฤทธิกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 16 มีนาคม ร.ศ. 119.

ส่งไปได้อีกด้วย¹

กรมหมื่นมเหศวรราชหฤทัยทรงเห็นชอบกับข้อเสนอของนายวิเวต คาร์แนค และทรงเพิ่มเติมว่าควรโอนหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรอื่น ๆ ไม่แต่เฉพาะค่าน้ำให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบไปด้วย เพราะกรมสรรพากรนอกซึ่งขึ้นกับกระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้นก็ไม่มีกำลังคนจัดเก็บภาษีอากรได้เอง มีแต่เจ้ากรมและผู้ช่วยจำนวนไม่มาก ต้องอาศัยอำเภอกำเนิน ในท้องที่เป็นผู้จัดเก็บภาษีอยู่แล้ว²

ประมาณปลาย พ.ศ. 2442 จึงได้โอนกรมสรรพากรนอก จากกระทรวงพระคลังฯ มาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายไยล์ (Giles) ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาอินทรมนตรีศรีจันทกุมาร เป็นเจ้ากรมสรรพากรนอกตั้งเดิม³

3. กรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บและควบคุมภาษีอากรในกระทรวงพระคลังฯ

ในพระราชบัญญัติพระธรรมนูญว่าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2433 ได้แบ่งกรมที่ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรในกระทรวงพระคลังฯ ออกเป็น 5 กรมด้วยกัน ได้แก่ กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการทั่วโลก ผูกบิ่เงิน และค่าธรรมเนียม

¹ กจช. ร.5 ค.14.1/2 นายวิเวตคาร์แนคกราบทูลกรมหมื่นมเหศวรราช 18 มีนาคม พ.ศ. 1899 (พ.ศ. 2441) เมื่อ พ.ศ. 2437 กรมหมื่นไกรวงษ์ราชานุภาพ ก็ทรงเคยแสดงความเห็นว่าควรตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าหลวงเสนาแทนการตั้งข้าหลวงเสนามาจากกรุงเทพฯ เพราะจะหลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างข้าหลวงเสนากับผู้ว่าราชการและกรมการได้ กุ นพรัตน์ นุสสรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดิน...", หน้า 44.

² กจช. ร.5 ค.14.1/2 กรมหมื่นมเหศวรราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 29 มิถุนายน ร.ศ. 118.

³ กจช. ร.5 ค.14.1/4 กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 9 กันยายน ร.ศ. 118.

ต่าง ๆ กรมสรรพากรเก็บเงินอากรซึ่งเรียกเก็บจากการให้ใบอนุญาต เช่น อากรสุรา
 ฝิ่น บ่อนเบี้ย กรมสรรพากรเก็บเงินภาษีชั้นใน ได้แก่ ภาษีที่เก็บจากการชักภาษี มี
 ภาษีเสา น้ำตาล เกลือ ไม้ขนสีก เป็นต้น กรมอากรที่ดินรวมเงินอากรค่าที่ต่าง ๆ
 เช่น อากรสมพัสดุ ค่าน้ำ นาเกลือ และกรมตุลาการเก็บเงินภาษีสินค้าเข้า - ออก¹

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2433 จนถึง พ.ศ. 2442 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกรมที่
 ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้หลายครั้งหลายหนด้วยกัน เช่น ใน พ.ศ. 2435 ยกเลิก
 กรมอากรค่าที่ เพราะจะมีประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน ซึ่งโอนการเก็บอากรจาก
 พื้นที่ต่าง ๆ ให้กระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้จัดเก็บ² ประมาณ พ.ศ. 2440 หรือ พ.ศ. 2441
 ได้รวมกรมสรรพากรเข้ากับกรมตุลาการ³ สำหรับกรมช่วย ไม่พบหลักฐานว่าถูกยกเลิก
 ไปเมื่อใด แต่เมื่อมีการโอนงานของกรมสรรพากรแบ่งให้แก่กระทรวงนครบาลและกระ
 รวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2441 และ 2442 ตามลำดับ กรมที่จัดเก็บกฏเกณฑ์อากรที่เหลือ
 อยู่ในกระทรวงพระคลัง ก็มีแต่กรมตุลาการเพียงกรมเดียว⁴ ทำหน้าที่เก็บภาษีสินค้า
 ขาเข้าและสินค้าขาออกทั้งหลาย รวมทั้งการเก็บภาษีภายใน ๗ ด้านในเขตหลวงเพาด้วย⁵

¹ป.ช.ศ., 12 : 138.

²กจช. ร.5 ค.1/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าฯ 31 มีนาคม ร.ศ. 110.

³พระยาอนุমানราชชน, ตำนานภาษีอากร, หน้า 44. ไม่ปรากฏหลักฐานใน
 เวลานั้นว่าเหตุใดจึงรวมกรมสรรพากรเข้ากับกรมตุลาการ แต่กรมหมื่นนราธิปฯ ทรงเคย
 เสนอให้รวมกรมสรรพากรเข้ากับกรมตุลาการใน พ.ศ. 2435 เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย
 เนื่องจากเป็นกรมที่จัดเก็บภาษีในทำนองเดียวกัน กจช. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนรา
 ธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4 มีนาคม ร.ศ. 111.

⁴กจช. ร.5 ค.5.1/11 จมประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ. 119.

⁵กจช. ร.5 ค.5.1/11 จมประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ. 119

และ Ian George Brown, "The Ministry of Finance...", p. 102.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางส่วนให้แก่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังคงรับผิดชอบควบคุมภาษีอากรผูกขาดหลายชนิดอยู่ดังเดิม โดยมีกองเจ้าจำนวนเป็นผู้ดูแลเรื่องเงินภาษีอากรจากเจ้าภานีนายอากรต่าง ๆ¹ การประมูลภาษีนั้นแบ่งออกเป็นเขต ๆ ตามมณฑล ส่วนใหญ่ภาษีอากรในมณฑลชั้นใน เช่น มณฑลกรุงเทพฯ, กรุงเทพฯ, นครบุรี, นครไชยศรี ให้ผู้ที่ต้องการทำภาษีอากรในเขตนั้น ๆ มาแข่งขันประมูล ณ หอรับฎากรพิพัฒน์ ส่วนภาษีอากรในบางมณฑลที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง เช่น มณฑลภูเก็ต นครศรีธรรมราช นครราชสีมา มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ดูแลควบคุมการประมูลส่งรายงานการประมูลและเงินรับเงินจากเจ้าภานีมาให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกต่อหนึ่ง²

ข. ขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดเก็บภาษีอากร เมื่อพิจารณาการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการย้อนกลับไปสู่หลักการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเก่าในสมัยรัตนโกสินทร์คือ การมอบอำนาจจัดเก็บภาษีอากรให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการปกครองด้วย เพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการจัดเก็บเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้กลับไปใช้วิธีการเดิมทุกประการ เพราะผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรนั้น ต่างได้เรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในอดีตมาแล้ว จึงวางระเบียบกฎหมายเกณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อควบคุมการทำงานของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกให้เป็นเพียงเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีอากรแทนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น และไม่เข้าไปก้าวก่ายหน้าที่การบริหารการคลังด้านอื่น ๆ

¹ กจช. ร.5 ค.7.1/5 งบประมาณปี 118

² ป.ช.ก., 17 : 603 - 615 และ กจช. ร.5 ค.14/13 กรมหมื่น

1. เขตท้องที่ในความดูแลของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก เมื่อ พ.ศ. 2436 มีประกาศยกเลิกราชการพลเรือนในหัวเมืองที่ขึ้นแก่กระทรวงกลาโหมและกรม ทามาตั้งที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล¹ กระทรวงนครบาลได้รับผิดชอบ คุกแลกรุงเทพา และหัวเมืองใกล้เคียง ได้แก่ เมืองปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ และ นครเขื่อนขันธ์ เมื่อกรมสรรพากรในตั้งขึ้นในกระทรวงนครบาล จึงได้ถูกจัดเก็บภาษี อากรบางประเภทภายในเขตหัวเมืองเหล่านี้ขึ้นที่² และต่อมาเมื่อมีการยกฐานะชุมชนหนา แน่นในบางเขตของมณฑลกรุงเทพ ขึ้นเป็นเมืองใหม่ ได้แก่ เมืองฉะเชิงเทรา (พ.ศ. 2444) และเมืองมีนบุรี (พ.ศ. 2445) กรมสรรพากรในก็ได้รับผิดชอบจัดเก็บภาษีในหัวเมือง ทั้งสองด้วย³

ส่วนกรมสรรพากรนอก แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ยกเลิกราชการพลเรือนใน หัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราชหัวพระราชอาณาจักร แต่ในระยะเริ่มต้น กรมสรรพากรนอกจัดเก็บเงินแต่ในบางมณฑลเท่านั้น โดยประกาศใช้กฎข้อบังคับและ พระราชบัญญัติการสรรพากรนอกตามหัวเมืองในมณฑลชั้นใน ๆ ก่อน แล้วค่อยขยายใช้ ข้อบังคับและพระราชบัญญัติเหล่านี้ ไปยังมณฑลชั้นนอก ๆ ก่อไปทีละมณฑลต่อมณฑล จนถึง พ.ศ. 2456 กรมสรรพากรนอกจึงมีอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรบางประการ ที่ขึ้นในกรมของตนได้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร⁴

2. ประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บ โดยปกติกรมสรรพากรทั้งสองมีหน้าที่ เก็บภาษีอากรประเภทเดียวกัน ในระยะแรกที่เพิ่งปฏิบัติงาน มีภาษีอากรในความดูแล

¹ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรั่งฯ, เทศาภิบาล, หน้า 147.

² กจช. ร.5 ค. 14. 1/3 รายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรใน

³ กจช. ร.5 ค. 14. 1/7 รายงานประจำปี 10 ศก 126 ของกรมสรรพากรใน

⁴ ป.ช.ศ., 17 : 178 - 192 และ กจช. ร.6 ม. 18/5 รายงานราชการ

ไม่มาก เพราะเป็นการทดลองเท่านั้น ใน พ.ศ. 2441 กรมสรรพากรในวัดเก็บภาษี
อากรเพียง 3 ประเภท คือ ค่านา ค่าน้ำ และอากรสวนใหญ่ ในปีถัดมา เมื่อปฏิบัติหน้าที่
ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ จึงมีผลประโยชน์ให้เก็บเพิ่มขึ้นอีก 6 ประเภท คือ อากรสมพัสดุ
อากรสวนจาก อากรนาเกลือ อากรมหรสพ ค่าธรรมเนียมอำเภอ และค่าเช่าที่¹

สำหรับกรมสรรพากรนอก ไม่พบหลักฐานว่าในปีแรกจัดเก็บภาษีอากรใด ๆ บ้าง
แต่ในแจ้งความกระทรวงมหาดไทยที่ออกเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442)
ได้กำหนดหน้าที่แผนกสรรพากรตามหัวเมืองว่า "มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์
แผ่นดินทุก ๆ อย่าง ซึ่งรัฐบาลมิได้ให้เจ้าภีณายาอากรผูกขาด หรือมิได้ให้เจ้าพนักงาน
กระทรวงอื่นตรวจเก็บโดยเฉพาะ"² จากรายงานสรรพากรเมืองกรุงเทพฯ พ.ศ. 2444
แสดงว่าเมื่อตั้งกรมได้ 2 ปี สรรพากรหัวเมืองได้จัดเก็บผลประโยชน์หลายประเภทด้วย
กัน มีตั้งแต่ อากรค่าที่ดินค่าง ๆ เช่น ค่าเช่า ค่าสมพัสดุ ค่าน้ำ ภาษีไร่อ้อย เป็นต้น
ค่าราชการ ภาษีภายใน ค่าเช่าต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมความ
ค้ำมหรสพ ค่าภาษีสุกร โฉก ธรรมเนียม ค่าอนุญาตเผาอิฐปูนกระเบื้อง เป็นต้น³

โดยเหตุที่กรมทั้งสองเก็บภาษีอากรในเขตท้องที่ต่างกัน ทำให้แต่ละกรมได้
เก็บภาษีอากรบางประเภทที่ไม่มีในอีกกรมหนึ่ง เช่น ใน พ.ศ. 2443 และ พ.ศ. 2446
กรมสรรพากรในได้เริ่มจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้ง โรงรับจำนำและค่าทะเบียน
รถลากรถม้ารถรางและคนขับ ตามลำดับ ซึ่งไม่ปรากฏว่ากรมสรรพากรนอกได้จัดเก็บ

¹ กจข. ร.5 ค. 14. 1/3 กรมหลวงนเรศวรา กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 12 มีนาคม ร.ศ. 119.

² ป.ช.ศ., 17 : 178 - 192.

³ กจข. ร.5 ค. 14. 1/7 รายงานสรรพากรกรุงเทพฯ 31 มีนาคม
ร.ศ. 120.

ภานี้ในหัวเมืองต่าง ๆ¹ ส่วนกรมสรรพากรนอกก็มีหน้าที่จัดเก็บภาษีผู้ถือการหัวเมือง
ชายทะเลเป็นพิเศษต่างจากกรมสรรพากรในควย²

3. อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร กรมสรรพากรในและกรมสรรพากร
นอกมีอำนาจบังคับการ เก็บภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับกรมของตนได้ทั่วทุกแขวงจังหวัด ซึ่งอยู่ใน
เขตการปกครองของกระทรวงที่กรมนั้นสังกัด แต่ละปีกรมสรรพากรทั้งสองมีหน้าที่ประเมิน
จำนวนเงินรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแล เสนอเป็นงบประมาณรายได้
ต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในการจัดเก็บภาษีอากร เสนาบดีผู้ดูแลกรมสรรพากรมีอำนาจแก้ไขปรับปรุง
และตั้งกฎข้อบังคับในการสำรวจตรวจตราจัดเก็บเงินรายได้ต่าง ๆ ขึ้นใหม่ได้ และมี
อำนาจที่จะยกเลิกการ เก็บภาษีอากรบางประเภทและตั้งพิกัตอัตราภาษีอากรบางอย่างด้วย
เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด เช่น ประกาศ
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอากรค่านา อากรสมพัคสร และภาษีต่าง ๆ ในมณฑล
เพชรบูรณ์ ให้เก็บค่าราชการจากราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว ในอัตราคนละ 4 บาท
เสมอหน้ากัน³ นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญให้กำปรึษาแนะนำการร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับภาษีอากรต่าง ๆ⁴

¹ กจช. ร.5 ค. 14. 1/7 รายงานประจำปี 10 ศก 126 ของกรมสรรพากร
ใน และ กจช. ร.6 ม. 18/5 รายงานราชการกระทรวงมหาดไทย แผนราชการ
กรมสรรพากรนอก 2457

² เรื่องเดียวกัน.

³ ป.ช.ศ., 18 : 481 - 482.

⁴ กจช. ร.5 ม. 1.3/20 เรื่องประกาศและพระราชบัญญัติอากรพนันต่าง ๆ;
ร.5 ม. 1.3/20 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร. 6. 120.

ส่วนระเบียบการส่งเงิน วางไว้ว่าเมื่อจ้กเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ได้แล้ว เจ้าพนักงานสรรพากรต้องนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด ห้ามไม่ให้หักเป็นค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายในการจ้กเก็บหรือยื่นขอกรองใช้ ในราชการอื่น ๆ ภายในกรม เรื่องเงินค่าใช้จ่ายนั้นเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรต้องทำงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ขอเบิกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ค่าพิมพ์ใบเสร็จ เงินเดือนเจ้าพนักงาน แม้แต่เงินส่วนลคให้กำนัน และรางวัลนำจับต่าง ๆ ก็ต้องข้ง เบิกในงบประมาณก่อนทั้งสิ้น เมื่อถึงกำหนดเวลาต้องการใช้ สามารถเบิกมาจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ จึงไม่ต้องยุ่ง เกี่ยวขอยืมเงินภาษีอากรไปจ่ายทดรองใด ๆ¹

วิธีการดังกล่าวคือ การทำทั้งงบประมาณรายได้และรายจ่ายล่วงหน้า ทำให้การปฏิบัติงานของกรมสรรพากรทั้งสอง แยกต่างจากหน่วยงานที่ช่วยทำหน้าที่จ้กเก็บภาษีอากรแทนกรมพระคลังฯ ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เพราะกรมสรรพากรไม่มีสิทธิ์จ่ายเงินภาษีอากรที่เก็บมาได้เลย เงินภาษีอากรทั้งหมดต้องส่งให้แก่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ยังผลให้รัฐบาลได้เงินภาษีอากรจากกรมซึ่งทำหน้าที่จ้กเก็บ เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ติดค้างอยู่ที่กรม นอกจากนั้นยังได้ควบคุมการใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกรมทั้งสอง ให้อยู่ภายในวงเงินเท่าที่รัฐบาลเห็นสมควรอีกด้วย

ก. การปฏิบัติงานของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก

1. เจ้าพนักงานสรรพากร เจ้าพนักงานที่ทำกรภายในกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกแบ่งได้เป็น 2 พวกคือ เจ้าพนักงานในส่วนกลาง และเจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์

เจ้าพนักงานส่วนกลาง ได้แก่ เจ้ากรมและผู้ช่วยตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ปลัดกรม ข้าราชการตรวจการสรรพากร หรือสารวัตรใหญ่ เป็นต้น มีหน้าที่บริหารตรวจราชการใน

¹ กจข. ร.5 น.7.4/3 รายงานกรมสรรพากรใน ตก 118.

กรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นผู้วางนโยบายของกรม ความคุ้มครองทำบัญชี และ
โต้ตอบกับต่อราชการกับกรมอื่น ๆ มีที่ทำการตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ

ฝ่ายเจ้าหน้าที่เก็บผลประโยชน์แบ่งเป็น 2 พวกคือ ข้าราชการในสังกัดแผนกการ
ปกครอง ซึ่งจะอยู่ในบังคับกรมสรรพากร เมื่อมีหน้าที่เกี่ยวกับการผลประโยชน์ และ
ข้าราชการผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดเก็บผลประโยชน์ สังกัดในแผนกสรรพากรโดยตรง

สำหรับกรมสรรพากรใน มีเขตทำการเฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ เจ้าพนักงาน
เก็บผลประโยชน์ของกรม ได้แก่ ข้าราชการเมือง และนายอำเภอ โดยมีผู้ช่วยผลประโยชน์
เมือง และผู้ช่วยผลประโยชน์อำเภอ เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยรับผิดชอบการทุกอย่างใน
แผนกสรรพากรเมือง และสรรพากรอำเภอ การจัดเก็บภาษีในท้องที่ตามหมู่บ้านตำบล
ต่าง ๆ อาศัยความร่วมมือจากผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

ส่วนกรมสรรพากรนอก ได้ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรทั่วพระราชอาณาจักร เพื่อ
ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จึงแบ่งการทำงานเป็นเขตตามมณฑลการปกครอง มีข้าหลวง
เทศาภิบาล ข้าราชการเมือง และนายอำเภอ รับผิดชอบบังคับบัญชาตรวจการสรรพากร
ในมณฑล เมือง และอำเภอ ตามลำดับ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนี้มีเจ้าพนักงานซึ่งชำนาญ
กิจการสรรพากรโดยตรงเป็นผู้ช่วยเหลือเช่นกัน ได้แก่ ข้าหลวงสรรพากรเป็นผู้ช่วย
ข้าหลวงเทศาภิบาลในการสรรพากรมณฑล ข้าราชการเมือง มีผู้ช่วยราชการหรือที่
ต่อมาเรียกว่า สรรพากรเมือง เป็นพนักงานสรรพากร และนายอำเภอ มีสมุหบัญชีเป็น
ผู้ช่วย ฝ่ายกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสรรพากรในท้องที่¹

¹ กจร. ร.5 น.7.1/2 หน้าที่เจ้าพนักงานกรมสรรพากรใน; กจร. ร.5 น.7.4/3
รายงานกรมสรรพากรใน สก 117; ร.5 น.7.5/21 รายงานประจำปีกรมสรรพากรใน
สก 126; ร.5 น.7.5/22 รายงานนายอภิมหาลวงรัชฎากร โทศล 7 พฤษภาคม ร.ศ.
122; ร.5 ก.14.1/7 พระราชบัญญัติวิติกรรมบังคับทุกหุลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
ร.ศ.127; ป.ช.ศ., 17 : 178 - 182 และ กจร. ร.6 ม.18/5 รายงานกระทรวงมหาดไทย แผนกราชการกรมสรรพากรนอก

2. การปรับปรุงการทำงานภายในกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก
วิธีปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรภายในกรมสรรพากรทั้งสองให้มีประสิทธิภาพและเที่ยงตรง
นั้น มีหลักการใหญ่ ๆ ที่คล้ายคลึงกัน จึงสมควรกล่าวถึงได้พร้อมกันคือ

ก) แก้ไขปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและพิทักษ์อัตราภาษีอากร เจ้าหน้าที่
กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกได้พยายามแก้ไขปรับปรุงภาษีอากรในความดูแลของ
ตนให้เป็นภาษีอากรที่ดี ทั้งในแง่ของรัฐบาลผู้จัดเก็บ และประชาชนผู้เสียภาษี คือ เป็น
ภาษีที่เจ้าหน้าที่สามารถจัดเก็บได้สะดวก เสียค่าใช้จ่ายน้อย มีการเสียภาษีได้ยาก
ในขณะเดียวกันก็มีอัตราภาษีพอสมควร ไม่เก็บภาษีซ้ำซ้อนถี่ถ้วนมากจนสร้างความเดือดร้อน
ให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงมีพระราชบัญญัติและประกาศเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีจัดเก็บและ
อัตราภาษีอากรออกใช้อยู่เสมอ เช่น แก้อัตราภาษีโรงงานซึ่งเคยแบ่งอัตราการเก็บไว้
ละเอียดยับยั้งยากแก่การสำรวจเก็บ ยกตัวอย่างเช่น กำหนดว่า ห้องที่เก็บสินค้า
1 - 2 ประเภท เสียภาษีน้อยกว่าห้องที่เก็บสินค้า 4 - 6 ประเภท ห้องที่เก็บสินค้า
ราคาถูก เสียภาษีต่างอัตรากับห้องที่เก็บสินค้าแพง เป็นต้น ให้แก้ไขใหม่เป็น เรือนโรง
ที่ไว้สินค้าขาย เก็บห้องละ 3 บาทต่อปี ไม่ไว้สินค้า เก็บห้องละ 6 บาทต่อปี¹ เลิก
ภาษีอากรที่เก็บเงินได้เพียงเล็กน้อย เช่น อากรป่าฝั่งในมณฑลนครสวรรค์² และให้ความ
สะดวกแก่ผู้เสียภาษี อนุญาตให้ผู้ที่ต้องการเดินทาง เสียค่าธรรมเนียมได้ตั้งแต่วันที่ 1
เมษายน ไม่ต้องคอยจนถึงเวลาที่ทางการกำหนด³ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพระราชบัญญัติที่เพิ่งตราขึ้นใ้บังคับ มีข้อบกพร่องเมื่อนำไป
ปฏิบัติ ก็สามารถประกาศกฎเสนาบดีแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัตินั้นได้ เช่น การผูก
ขาดพระราชบัญญัติลักษณะผูกปิ่น จ.ก. 118 ระบุให้จัดเก็บเงินระหว่างเดือนกรกฎาคม

¹ป.ร.ศ., 8 : 66 - 71; 20 : 499 - 502.

²เรื่องเดียวกัน, 18 : 541 - 542.

³เรื่องเดียวกัน, 18 : 224 - 230.

ถึงกันยายน แต่ในกรุงเทพฯ มีเงินอยู่เป็นจำนวนมาก เสนาบดีกระทรวงนครบาลจึงทำ
ประกาศเสนาบดีแก่ข้อความในพระราชบัญญัติ เลื่อนกำหนดวันผูกมัดในกรุงเทพฯ ให้เร็ว
ขึ้นได้¹ จึงช่วยให้การทำงานของเจ้าพนักงานสรรพากรคล่องตัวยิ่งขึ้น

ข) วางระเบียบการเก็บเงินส่งเงินและการทำบัญชีให้เรียบร้อยรัดกุม
ในการเก็บเงินภาษีอากรใด ๆ ก็ตาม เจ้าหน้าที่จะต้องออกไปเสร็จให้แก่ราษฎร และ
ทางการก็พยายามประกาศให้ราษฎรเห็นความสำคัญของการเรียกใบเสร็จก่อนจ่ายเงิน
เพื่อนำมาเก็บไว้เป็นหลักฐาน โดยพิมพ์ใบใบปลิวแจกหรือปิดไว้ตามสถานที่ชุมนุม เช่น
ตลาด และบ่อน เป็นต้น

เมื่อเจ้าพนักงานเก็บภาษีอากรใด ต้องลงจำนวนเงินไว้ในบัญชีทุกรายการ
จำนวนเงิน ต้นข้าวใบเสร็จ และบัญชีรับ - จ่าย ในแต่ละหัวเมืองซึ่งขึ้นในกรมสรรพากรใน
ท้องส่งเข้ามายังส่วนกลางทุก ๆ 7 วัน ส่วนหัวเมืองในกรมสรรพากรนอก ไม่พบหลัก
ฐานว่ามีกำหนดส่งเมื่อใด แต่สันนิษฐานว่าน่าจะส่งเข้ามายังที่ทำการราชหลวงสรรพากร
มณฑลก่อน เพื่อรวบรวมรายงานต่อกรมส่วนกลาง ณ กรุงเทพฯ ในภายหลัง

จากรายงานของกรมสรรพากรใน กล่าวไว้ว่า ระยะแรก ๆ นั้น หัวเมือง
ต่าง ๆ มักส่งบิลเก็บเงินเข้ามาไม่ทันกำหนด แต่เมื่อเจ้าพนักงานส่วนกลางเร่งเตือน
ทั้งทางจดหมายและโทรเลขอยู่เสมอ ในที่สุดก็สามารถห่างบิลเก็บเงินส่งได้ทันเวลา²

ค) กวัดขันตรวจตราการปฏิบัติกิจการของเจ้าพนักงานวัดเก็บผลประโยชน์
ตามข้อบังคับของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก เจ้าพนักงานจัดเก็บผลประโยชน์
ทุกคนต้องดูแลควบคุมการทำงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นลำดับไปจนถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน

¹ เรื่องเดียวกัน, 17 : 366; 18 : 562.

² กจช. ร.5 น.7.5/3 รายงานกรมสรรพากรใน กถ 117, 118; ป.ช.ศ.,
16 : 398 - 399; กจช. ร.5 น.7.1/17 รายงานมิสเตอร์เกรแฮม.

ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงสรรพากร ผู้ว่าราชการเมือง ผู้ช่วย และนายอำเภอ มีหน้าที่ตรวจราชการจัดเก็บภาษีอากรในท้องที่ตำบล อำเภอ และเมืองอยู่เสมอ หรือไม่มีกำหนดล่วงหน้า และต้องรับผิดชอบตรวจการสำรวจภาษีอากรต่าง ๆ ที่กำหนด ทำเสนาบมา เช่น การวางวัดที่นาเพื่อเรียกเก็บค่านา ว่าถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ทั้งมีหน้าที่เร่งรัดคักเตือนไม่ให้ผู้อยู่ใต้งบกับปัญหา ส่งเงินและงบบัญชีถึงกลาง

นอกจากนั้น ทางส่วนกลางยังมีเจ้าหน้าที่ตรวจการผลประโยชน์ในเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะอีกด้วย กรมสรรพากรในเรียกว่า สารวัคใหญ่ ส่วนในกรมสรรพากรนอก เรียกตำแหน่งนี้ว่า ข้าหลวงตรวจการสรรพากร และเทียบยกให้เสมอด้วยผู้ว่าราชการเมือง กรมสรรพากรทั้งสอง จะส่งสารวัคใหญ่หรือข้าหลวงตรวจการสรรพากร ไปดูการจัดเก็บผลประโยชน์ในตำบลอำเภอ และเมืองต่าง ๆ เป็นครั้งเป็นคราว เพื่อตรวจสอบดูแลการทำบัญชี และการจัดเก็บเงินภาษีอากรว่าถูกต้องตามกฎข้อบังคับ¹ วิธีดังกล่าวช่วยให้ส่วนกลางสามารถตรวจสอบการทำงานภายในหัวเมืองได้รัดกุมยิ่งขึ้น ในกรณีที่เจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์หัวเมืองปล่อยปละละเลยไม่กวดขันการสรรพากรในท้องที่ การปกครองของตน

สำหรับผู้ที่ทำความผิด กรมสรรพากรมีมาตรการลงโทษอย่างเด็ดขาด เพื่อให้หลบจำและเป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่น เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ยกยอกเงินภาษีอากร จะถูกศาลพิพากษาให้ไต่เงินหลวง จำคุก และให้ออกจากราชการ เป็นต้น²

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช., ร.5 น.7.5/22 รายงานนายอองถึงหลวงรักษาการฯ 7 พฤษภาคม ร.ศ.122; กจช. ร.5 ค.1/44 กรมหลวงดำรงทูลกรมขุนสมมติฯ 14 ธันวาคม ร.ศ.125 และ ร.5 ค.14.1/5 ข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากร

² กจช. ร.5 น.7.1/55 หลวงสกลมคัง เซตกับนายโค๊ะ ยกยอกเงินอากรสวนใหญ่; ร.5 น.7.5/21 รายงานประจำมีกรุงเทพฯ 1 เมษายน ร.ศ.122.

ง) เจ้าพนักงานสรรพากรได้ผลประโยชน์ตอบแทน เมื่อนายมิกเชล
อินเนสที่ปรึกษาการคลังคนแรกเดินทางไปตรวจสภาพการคลังที่เมืองชยันนาท นครสวรรค์
ปากน้ำโพ และอ่างทอง ใน พ.ศ. 2439 เขาประหลาดใจมากที่ข้าราชการในเมือง
ต่าง ๆ ใ้รับเงินเดือนจำนวนน้อยมากจนไม่น่าพอเพียงแก่การเลี้ยงชีพ ทั้งยังไม่ได้รับ
เงินเดือนมากกว่า 6 เดือนแล้ว นายมิกเชลอินเนสแสดงความเห็นว่า ในสภาพเช่นนี้
จะหวังให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์เที่ยงธรรมได้ยากมาก "ข้าราชการถ้าไม่โง่จนหา
งานอื่นทำไม่ได้ ก็ต้องฉลาดพอที่จะรู้จักใช้กำหนดหน้าที่ของตนหาเงินในทางไม่ชอบ"¹

เมื่อมีการตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกขึ้น ทางราชการจึงให้ความสำคัญ
อย่างมากต่อเงินเดือนและผลประโยชน์ที่เจ้าพนักงานสรรพากรจะได้รับ เจ้าพนักงาน
งานสรรพากรทุกคนที่ทำการ ยกเว้นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับเงินเดือนประจำ
และถ้าผู้ใดปฏิบัติงานเข้มแข็ง มีความดีความชอบก็จะได้เพิ่มเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ
ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แม้จะไม่ได้เงินเดือนประจำ ก็ได้ผลประโยชน์บางอย่างตอบแทน
การทูลงานให้รัฐคือ ผู้ที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จะพ้นจากการถูกเกณฑ์แรงงาน
ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการ ได้ตรากุมิคุ้มกันเป็นจำนวน 6 บาท² และยังได้เงินส่วนลด
จำนวนหนึ่งจากเงินภาษีอากรที่เก็บได้ทันทีที่นำมาส่งให้แก่นายอำเภอ หรือเพียงบัญชีเป็นที่

¹ กจช., ร.5 ค. 1/16 รายงานของนายมิสเชลอินนิส ตุลาคม . ร.ศ.

² ตรากุมิหรือเรียกอีกชื่อว่าตรากุมิคุ้มทาม เป็นเอกสารของทางการที่มอบให้
แก่ผู้ทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมือง เป็นรางวัลตอบแทนความดีความชอบ เจ้าของผู้มี
ชื่อในเอกสารจะไ้คงเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ในเอกสาร สมมติว่า
ชายคนหนึ่งมีตรากุมิคุ้มกันเป็นจำนวนเงิน 6 บาท มีที่นาต้องเสียค่าเช่าเป็นเงิน 4 บาท
เขาจะไม่ต้องเสียค่านาเป็นส่วนตัวเลย และยังมีสิทธิใช้ตรากุมิคุ้มกันอื่น ๆ ได้อีกมี
มูลค่า 2 บาทด้วย แต่ถ้าเขาต้องเสียค่านา 8 บาท ก็จ่ายเงินเพิ่มอีก 2 บาทเท่านั้น

เรียบร้อย¹ ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีกำลังใจจัดเก็บภาษีอากรได้ยิ่งขึ้น

มาตรการทั้งสี่ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เว้นอำนวยการให้การปฏิบัติงานภายในกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกก้าวหน้าเป็นที่น่าพอใจมาก กรมสรรพากรทั้งสองสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพดีกว่าหน่วยราชการหรือเอกชนที่เคยจัดเก็บมาก่อน เช่น กรมเกษตรากร เก็บภาษีอากรสวนใหญ่ได้ปีละ 61,000 บาท แต่กรมสรรพากรในใช้เวลาเพียง 2 เดือน ก็เก็บได้ถึง 143,482 บาท² ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมทั้งสองนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ 6 ซึ่งแสดงจำนวนเงินภาษีอากรภาคที่ดิน ค่าราชการ และค่าน้ำ ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2443 จะเห็นได้ว่า เมื่อ พ.ศ. 2441 ปีแรกที่ตั้งกรมสรรพากรในขึ้นจัดเก็บภาษีอากรทั้งสามประเภทในเขตมณฑลกรุงเทพฯ อัตราการจัดเก็บภาษีทั้งสามนี้เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ในวงเงินถึง 1,119,002 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ใน พ.ศ. 2442 แม้มีการตั้งกรมสรรพากรนอกเพื่อดูแลจัดเก็บภาษีนี้ในเขตหัวเมือง เมื่อปลายปี แต่อัตราการเพิ่มของรายรับยังไม่สูงขึ้นมากนัก คิดเป็นเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น จนกระทั่งเมื่อการปฏิบัติงานของกรมสรรพากรนอกมีผลบังคับใช้เต็มที่ใน พ.ศ. 2443 อัตราการจัดเก็บรายได้จึงเพิ่มขึ้นสูงถึง 1,882,241 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40 นับได้ว่า การตั้งกรมสรรพากรทั้งสองขึ้นเพื่อช่วยปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีอากรนั้นประสบความสำเร็จ

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้ออนภาษีอากรอีกหลายชนิดที่เคยให้ผูกขาดหรือให้หน่วยราชการอื่นควบคุมจัดเก็บมาอยู่ที่การดูแลของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกแทน เช่น ภาษีเรือ ภาษีโรงเรือน อากรการพนัน ค่าอนุญาตฆ่าสุกรโกกระบือ และแม้แต่ภาษีอากรที่เพิ่งขึ้นใหม่ เป็นต้นว่า ค่าจดทะเบียนรถลาก

¹ กจข. ร.5 น.7.4/3 รายงานกรมสรรพากรใน ผก 118; ร.5 น.7.4/6 รายงานกรมสรรพากรใน ผก 120; ป.ช.ศ., 16 : 33, 403 - 404; 17 : 178 - 192, 330 - 337, 494 - 502.

² กจข. ร.5 ค.14.1/3 รายงานราชการกรมสรรพากรใน ผก 117 เมื่อกระทรวงเกษตรากรพิจารณากฎหมาย การเก็บอากรค่าที่ผูกมอบหมายให้อยู่ภายใต้การดูแลของกรมเกษตรากร ขึ้นในกระทรวงพระคลังฯ

รตมา รดราง และคนรับ คดออกจนค้ำอานนุชาตทั้ง โรงรับจำนำ ก็ได้อยู่ในอำนาจของกรม
สรรพากรนี้ด้วย¹

ตารางที่ 6 จำนวนเงินภาษีอากรค่าที่ดิน ค่าราชการ และค่าน้ำ ระหว่าง
พ.ศ. 2440 - 2443 (หน่วย : บาท)

รายการ	พ.ศ.			
	2440	2441	2442	2443
อากรค่าน้ำ	1,602,354	2,763,268	2,667,383	2,995,378
ค่าราชการ	1,372,321	1,153,533	1,679,247	3,128,821
ค่าน้ำ	127,840	304,716	333,763	438,435
รวม	3,102,515	4,221,517	4,680,393	6,562,634
รายได้กึ่งเป็น ร้อยละของปี ที่ผ่านมา	-	36 %	10 %	40 %

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 34-35.

- หมายเหตุ 1. อากรค่าที่ หมายถึง อากรค่าน้ำและอากรสวนข้าง ๆ
2. ค่าราชการ หมายถึง เงินค่าราชการเก็บจากไพร่และเงินผูกปี
จากชาวจีน เงินผูกปีชาวจีนนี้เก็บทุก ๆ 3 ปี ตรงกับ พ.ศ. 2440
และ 2443

¹ กช. ร.5 ค.14. 1/7 รายงานราชการกรมสรรพากรใน (ก) 126;
กช. ร.6 ม.18/5 รายงานราชการแผนกกรมสรรพากรนอก

3. ปัญหาการขยายอำนาจปฏิบัตินงานของกรมสรรพากรนอกในเขตภูมิภาค

กรมสรรพากรในสามารถควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในมณฑลกรุงเทพฯ ได้อย่างทั่วถึงภายในเวลาไม่นานหลังจากที่มีการตั้งกรมขึ้นในกระทรวงนครบาล ทั้งนี้เพราะมีบริเวณเนื้อที่ให้ควบคุมดูแลเพียง 4,347 ตารางกิโลเมตร¹ เจ้าพนักงานกรมสรรพากรในจึงสามารถสำรวจการทํานาหาเงินของประชาชน เพื่อตั้งกฎระเบียบปรับปรุงการจัดเก็บและที่กักอัตรภาษีได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งเมืองต่าง ๆ ภายในมณฑลกรุงเทพฯ ได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ตามระเบียบของมณฑลเทศาภิบาลเรียบร้อยแล้ว มีนายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมอย่างครบถ้วน นอกจากนั้นหัวเมืองเหล่านี้ยังอยู่ภายใต้การปกครองใกล้ชิดของเมืองหลวงมาตลอด ผู้ว่าราชการเมือง กรมการและราษฎรต่าง เกยสัมพันธ์อำนาจของรัฐในการปกครองและเก็บภาษี

ในทางตรงกันข้าม กรมสรรพากรนอกซึ่งรับผิดชอบจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่กว้างขวางทั่วทั้งพระราชอาณาจักร ต้องประสบปัญหาอย่างมากในการขยายอำนาจปฏิบัตินงานของกรมไปยังเขตภูมิภาค เฉพาะการสำรวจภูมิประเทศ การประกอบอาชีพของราษฎร ให้ทั่วถึง เพื่อเรียบเรียงบัญชีอั้งกับและพระราชบัญญัติการสรรพากรนอกต่าง ๆ ก็ต้องใช้เวลากว่า 2 ปี²

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹จากสถิติใน พ.ศ.2454 ใน S.Y.B. 1912, p. 16.

²กจช. ร.6 ม.18/5 ราชการแผนกกรมสรรพากรนอก

นอกจากนั้นเมื่อตั้งกรมสรรพากรขึ้นใน พ.ศ. 2442 กระทรวงมหาดไทยก็ยัง
จัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล¹ ไม่ได้ตลอดทั่วประเทศ ในขณะนั้น แม้ว่าจะได้
มีการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาเป็นเวลา 5 ปี รวมทั้งเมืองต่าง ๆ ทั้งสิ้น
เป็นมณฑลเทศาภิบาลได้ถึง 13 มณฑล² แต่ทางการก็จัดการปกครองลงระเบียบเทศา-
ภิบาลได้อย่างแท้จริง เฉพาะในเขตมณฑลชั้นใน เช่น มณฑลพิษณุโลก มณฑลราชบุรี มณฑล
ปราจีน เท่านั้น ส่วนหัวเมืองชั้นนอกที่มีรายแดนติดกับอาณาเขตของมหาอำนาจตะวันตก
และเขตที่แยกปกครองแบบเมืองประเทศราช³ เช่น มณฑลบูรพา มณฑลไทรบุรี และมณฑล

¹ การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการ
ประกอบด้วยข้าราชการที่ไว้วางใจของรัฐบาลกลาง ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค เพื่อ
ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชน รับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติได้โดยถูกต้อง แบ่งส่วน
การปกครองออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

สมเด็จพระยาคำรงฯ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, 114 - 121;
กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2513), 2 : 19.

² กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา..., 2 : 21 - 22.

³ ประมวล พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองพระราชอาณาเขต จากลักษณะแบบเดิมที่นิยมให้เป็น "ประเทศ
ราชาธิราช (Empire)" อันมีเมืองคนต่างชาติต่างภาษาเป็นเมืองขึ้นอยู่ในพระราช-
อาณาเขต ให้แก่เป็นการปกครอง "อย่างพระราชอาณาเขต (Kingdom) ประเทศไทย
รวมกัน เล็กประเทศที่มีเมืองประเทศราช..." จึงได้จัดการปกครองเมืองประเทศราช
เป็นมณฑลเทศาภิบาล เช่นเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองชั้นใน ดู สมเด็จพระยาคำรงฯ, นิทานโบราณคดี, หน้า 380.

นครศรีธรรมราช ในเขตเมืองแขกเจ็ดหัวเมือง¹ นั้น เจ้าเมืองและผู้ว่าราชการกรมมีอำนาจปกครองตักสินคดีความ และแต่งตั้งของตนไปจัดเก็บอากรได้เอง²

เมื่อ พ.ศ. 2444 พระราชอาณาจักรส่วนใหญ่ได้จัดการปกครองในรูปแบบเขตเทศาภิบาลแล้ว³ กระทรวงมหาดไทยได้พยายามอย่างยิ่งที่จะวางระเบียบการปกครองท้องถิ่นและการสรรพากรให้เรียบร้อยเสมอกันทั่วทั้งประเทศ แต่ก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านในบาง เขตที่ประชาชนมีความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมจากไทยใน ส่วนกลาง

¹มณฑลบูรพา ตั้งขึ้น พ.ศ. 2439 รวมเมืองพระตะบอง เสียมราช สุวีโสภณ และพนมเปญ เข้าด้วยกัน มณฑลนครศรีธรรมราชตั้งขึ้นในปีเดียวกัน มี 10 เมือง คือ นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา และบริเวณ 7 หัวเมือง ได้แก่ บัตตานี ยะลา ยะหริ่ง ะแงะ ราห์มัน สายบุรี และหนองจิก ส่วนมณฑลไทรบุรีตั้งขึ้น พ.ศ. 2440 มีหัวเมืองประเทศราช 3 เมือง คือ ไทรบุรี ปะลิส และสตูล

²สุพิณศรี วรสาย์แท้, "ปัญหาของมณฑลบูรพา...", หน้า 132 - 136; สมโชติ อ๋องสกุล, "การปฏิรูป...มณฑลปัตตานี," หน้า 126 - 153.

³สำหรับเมืองประเทศราชทางใต้ 2 เมือง คือ ลันตันและศรีลังกา นั้นทางการไม่สามารถเข้าไปจัดการแก้ไขปรับปรุงการบริหารปกครองได้เต็มที่ เพราะลักษณะการเข้ามาเป็นเมืองประเทศราชเกิดจากการสวามิภักดิ์ ไทยไม่ได้ตีมาได้ เช่น บัตตานี และไทรบุรี สุลต่านผู้ครองเมืองจึงคงมีอำนาจมาก นอกจากนี้ อังกฤษยังเข้าแทรกแซงการปกครองภายในเมืองประเทศราชทั้งสอง และถือทำผู้ครองเมืองเสมอมา ทำให้รัฐบาลจัดการปกครองไม่ได้สะดวก กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา...,

1 : 451 - 557 และ พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 เรื่องทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. 128 อ้างถึงใน อ้วน พัน ทัตพรพรณะ, พระราชานุกิจในพระบาทสมเด็จพระปวเรนทราเมศ มหิตโรตรังสรรค์ พระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว (หนังสือที่ระลึกวันตรงกับเสด็จสวรรคตในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 มกราคม 2525), หน้า 28 -

ใน พ.ศ. 2443 ทางกรมไก้จักตั้งมณฑลพายัพ มณฑลอีสาน และมณฑลอุดร
ขึ้น มณฑลทั้งสามนี้เคยมีการจัดการปกครองในรูปมณฑลอยู่แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2433 เรียกว่า
มณฑลลาวเฉียง มณฑลลาวท้าว และมณฑลลาวพวน ตามลำดับ แต่ในเวลานั้นยังไม่ได้
ปกครองแบบลักษณะเทศาภิบาล มีเพียงข้าหลวงใหญ่ทางพระเนตรพระกรรณไปบัญชาการ¹
และใน พ.ศ. 2444 ได้วางกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมืองใหม่ เพื่อควบคุม
การปกครองและการสรรพากรให้ทวีขึ้น ทางด้านสรรพากร กำหนดให้เจ้าพนักงาน
งานของรัฐเป็นผู้เกี่ยวข้องที่มีสิทธิ์จักเก็บภาษีอากรไ้ตามระเบียบของกรมสรรพากรนอก²

การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เจ้าเมืองกรมการผู้สูญเสียอำนาจทางการเมืองและ
ทางเศรษฐกิจไม่พอใจเป็นอย่างยิ่ง ระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2445 ได้มีการเคลื่อนไหว
เพื่อต่อต้านการเข้าไปจัดการบริหารส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลกลางขึ้น ในเขตมณฑลอีสาน
อุดร และนครราชสีมา เกิดชนกผู้มีบุญหรือที่เรียกว่า ผู้บุญ แฉเมืองอุบลราชธานี
หนองคาย และสกลนคร สาเหตุเนื่องมาจากเจ้าเมืองและกรมการบางคนไ้ตั้งคนเป็น
ผู้บุญ เกิดขี้ก่อดมประชาชนซึ่งกำลังทุกข์ยากกับแค้นเพราะไร่นาทำไม่ได้ผล และยัง
ถูกเรียกเก็บภาษีอากรตามธรรมเนียมสรรพากรใหม่ด้วย ให้จลาจลต่อต้านเจ้าหน้าที่
รัฐบาลจากส่วนกลาง ทางกรมถึงกับต้องไ้กำลังทหารมณฑลนครราชสีมาออกปราบปราม
การจลาจลเรื่องผู้บุญจึงสงบลง³

¹กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา..., 2 : 20 - 23.
มณฑลพายัพรวมเมืองนครเชียงใหม่ นครลำปาง นครน่าน นครลำพูน เมืองแพร่ และ
เมืองเงิน มณฑลอีสาน รวมเมือง อุบลราชธานี จำปาศักดิ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด
หนองคาย มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ส่วนมณฑลอุดร ไ้แก่ เมืองอุดรธานี ขอนแก่น
นครพนม สกลนคร และเลย

²ป.ช.ศ., 18 : 197 - 209.

³ไพฑูริย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน..., หน้า 81 - 88;
สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า, นิทานโบราณคดี, หน้า 421 - 427 และ กระทรวงมหาด
ไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา..., 2 : 283 - 284, 383 - 434.

ทางมณฑลพายัพ เกิดขบถเงี้ยวเมืองแพะ พวกเงี้ยวซึ่งมาตั้งบ้านเรือนท่ามา
 หากินในบริเวณเมืองแพะ ไต่ยกพวกเข้าปล้นเมืองแพะ ซึ่งเงินหลวงและจับข้าหลวง
 ประจำนคร รวมทั้งข้าราชการคนไทยที่ขึ้นไปปฏิบัติงานสาเสียด แต่ไม่ทำอันตรายประชาชน
 ชาวเมือง ต่อมาไต่ยกพวกไปตีเมืองลำปาง แต่หัวหน้าถูกยิงตายจึงแตกกันไป กองกำลัง
 คนหัวเมืองฝ่ายเหนือและกองทหารจากกรุงเทพฯ ได้รักษาสถานการณ์ในเมืองแพะให้สงบ
 ลงอย่างรวดเร็ว เมื่อทำการสอบสวน พบหลักฐานว่าเจ้านครแพะซึ่งสูญเสียอำนาจทาง
 เศรษฐกิจได้สมคบกับพวกเงี้ยวให้ช่วยปลดปล่อยเมืองแพะจากการปกครองของไทย¹

การต่อต้านการปฏิรูปการปกครองและสรรพากรอีกแห่งหนึ่ง เกิดที่บริเวณเจ็ดหัว
 เมือง พระยาตานี เจ้าเมืองระแงะ และเจ้าเมืองสายบุรี ได้คบคิดกันต่อต้านรัฐบาล
 พระยาตานีทำการแข็งขัน ชักตอกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120
 จัดเก็บภาษีเอง ไม่ให้เจ้าพนักงานสรรพากรเกี่ยวข้อง รัฐบาลจึงดำเนินการอย่างเฉียบ
 ขาดรวดเร็ว กรมหัวพระยาตานีส่งไปไว้ที่เมืองพิษณุโลก และถอดออกจากราชการ
 จักการให้เจ้าเมืองระแงะที่ปฏิเสธไม่ร่วมมือกับทางการ "สมภาร" มาศึกษาราชการที่สงขลา
 และตั้งผู้ขึ้นรักษาการแทน²

การต่อต้านที่เกิดขึ้นในสามภาคนี้ มีข้อที่น่าสังเกตคือ เป็นปฏิกริยาตอบโต้
 ของเจ้าเมืองและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นบางคนที่สูญเสียอำนาจการปกครองและเศรษฐกิจ
 ร่วมกับราษฎรในท้องถิ่นที่มีความไม่พอใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง

¹ เสด็จ บุนนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพะ ร.ศ. 121," สังคมศาสตร์ปริทัศน์
 6 (กันยายน - พฤศจิกายน, 2511) : 67 - 79; เสด็จ บุนนาค, "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน,"
สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5 (มิถุนายน - สิงหาคม, 2510) : 73 - 86 และ ทัดถิ่นทรง
 ชมภูมิ่ง, "สุภาพบุรุษภูธร," ลลนา 136 (25 สิงหาคม, 2521) : 96. ทัดถิ่นทรง
 ชมภูมิ่ง ผู้แต่งเรื่องนี้ได้รับฟังคำบอกเล่าเกี่ยวกับขบถเงี้ยวเมืองแพะจากปู่ ซึ่งเป็นชาว
 เมืองผู้เห็นเหตุการณ์ในเวลานั้น.

² สมโชติ อ่องสกุล, "การปฏิรูป...มณฑลปัตตานี," หน้า 145 - 157.

ข้าราชการเหล่านี้มักไม่เอาใจใส่ประชาชน เก็บเงินแทนเกณฑ์ไปแล้ว ก็ยังเกณฑ์ขอแรง
ราษฎรมาช่วยทำถนนหนทาง¹ กวักขันบังคับมิให้ทำคามธรรมเนียมนิยมใหม่ เข้มงวดเกินไป
"ช่างม้า (ของราษฎร - ผู้เขียน) แลคหณีไป ถ้ามีผู้นำส่งศาลกลาง ต้องรับเป็นหลวง
ถึงราษฎรติดตามก็ไม่ได้ โดยมาก"² ประกอบกับมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและเชื้อ
ชาติด้วย จึงเป็นข้ออ้างที่จะให้ประชาชนเกลียดชัง "คนต่างถิ่น ต่างเชื้อชาติ" ที่เข้ามา
ปกครองตน

หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ต่อต้านเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำชับข้าราชการ
จากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่าง ๆ ให้เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร และมี
นโยบายผ่อนปรนมิให้ประชาชนเดือดร้อนจากการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใด ๆ การจัด
เก็บภาษีอากร มักจะคำนึงถึงสภาพภูมิประเทศและการทำมาหากินของประชาชนเป็นสำคัญ
จึงมีกฎเสนาบดีประกาศใช้พิทักษ์อัตราภาษีให้เหมาะสมกับฐานะของประชาชนในท้องที่นั้นมาก
ที่สุด ถึงขนาดเว้นการเก็บภาษีทั้งหมดในเมืองที่ยากจน ยกเลิกการเก็บค่ามา ค่าราชการ
และภาษีภายใน ในบางมณฑลที่เกิดสภาพอึดอัดขัดสน เป็นกรณี ๆ ไป นอกจากนี้ ยัง
พยายามแต่งตั้งเลือกสรรคนในท้องที่นั้นให้เข้ามารับราชการแทนการแต่งตั้งข้าราชการ
ออกไปจากส่วนกลาง³ กวดยมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ความไม่พอใจการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
การปกครอง และการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคจึงลดลงได้มาก

¹ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 75, 47 : 101 - 102.

² กจร., ร.5 น.57/25 จดหมายเหตุพระญาณรักสิต ว่าด้วยราชการมณฑลอีสาน
อ้างถึงใน ไพฑูรย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน..., หน้า 84.

³ สมโชติ อ๋องสกุล, "การปฏิรูป...มณฑลปัตตานี," หน้า 155 - 220;
สมเด็จพระยาคำรงฯ, เทศภิบาล, หน้า 343; กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระ
ราชทัณฑ์..., 2 : 405. และ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 75, 47 : 101 -
102.

ง. ปฏิกริยาของกระทรวงพระคลังฯ ต่อกรมสรรพากรทั้งเอองใน พ.ศ. 2449
 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2441 รัฐบาลประสบความสำเร้งในการจัดเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึงมากขึ้น
 จำนวนรายได้ในแต่ละปีเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๆ เสมอ ถือได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลงานจากการ
 ปฏิบัติหน้าที่ของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก ใน พ.ศ. 2445 กรมสรรพากร
 ทั้งสองจัดเก็บรายได้ให้แก่ประเทศคิดเป็นร้อยละ 23 ของเงินรายได้แผ่นดินในปีนั้น
 และในปลายรัชกาลที่ 5 ก็สามารถจัดเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 30 ของเงินแผ่นดิน¹
 แต่ในขณะที่รายได้ของรัฐบาลเพิ่มจำนวนมากขึ้น รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน
 แผ่นดินมากขึ้นด้วย ระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2447 งบประมาณแผ่นดินขาดดุลยัตถ์ต่อกัน
 ถึง 4 ปี² จำต้องนำเงินคงพระคลังมาจ่ายราชการบางประเภท ซึ่งการกระทำดังกล่าว
 นี้ รัฐบาลในเวลานั้นไม่เห็นชอบด้วยอย่างยิ่ง เพราะเกรงว่าเมื่อเงินคงพระคลังลด
 น้อยลง ถ้ามีราชการฉุกเฉินเป็นเหตุให้การจัดเก็บภาษีอากรชักข้อ หรือเป็นเหตุให้ต้อง
 มีรายจ่ายอย่างปัจจุบันทันด่วน จะเป็นการลำบากแก่รัฐบาลมาก³

¹คำนวณจากเงินรายได้กรมสรรพากรและรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2445 และ
 พ.ศ. 2453 กจช. ร.5 ค. 14. 1/7 รายงานประจำปีกรมสรรพากรใน ร.ศ. 126;
 กจช. ร.6 ม. 18/4 รายงานแผนกราชการกรมสรรพากรนอก และ S.Y.B. 1916,
 p. 29.

²ดูตารางที่ 7 รายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2447.

³กจช. ร.5 ค. 5. 1/22 กรมหมื่นมณฑิตรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 9 พฤษภาคม ร.ศ. 123.

การางที่ 7 บัญชีรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2447
(หน่วย : บาท)

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย	เกินกุดย์ + ขาดกุดย์ -
2437	17,334,469	12,487,165	+ 4,847,304
2438	18,074,690	12,685,697	+ 5,388,993
2439	20,614,500	18,482,715	+ 2,161,785
2440	24,808,001	23,996,625	+ 811,376
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	36,645,558	- 488,595
2445	39,152,124	39,248,544	- 96,420
2446	43,458,817	43,908,901	- 450,084
2447	46,046,404	46,634,654	- 588,250

ที่มา : S.Y.B. 1916, p. 29.

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อมีแนวโน้มว่าต่อไปงบประมาณรายจ่ายของรัฐจะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากมีโครงการพัฒนาประเทศหลายโครงการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเก็บเงินผลประโยชน์ ให้ได้พอกับที่จะต้องจ่ายในราชการ จึงพยายามกวัดขันการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในทุก ๆ ทางให้มีการรั่วไหลน้อยที่สุด

(เกิด บุหนทก)

ด้วยเหตุนี้ใน พ.ศ. 2449 พระบาทสุริยานุวัตร เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์องค์ใหม่ ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งต่อจากกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ที่ทรงลาออกเนื่องจาก

พระอนาภัยไม่แข็งแรง จึงเสนอให้กระทรวงพระคลังฯ มีอำนาจตรวจราชการเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดินที่กระทรวงอื่นจัดเก็บอยู่ โดยอ้างพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีมาถึงกรมหนึ่งมติดีพระราชหัตถ์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ให้อำนาจแก่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในการออกข้อบังคับและคำสั่งบรรดาการซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทรวงพระคลังฯ ถอกระทรวงต่าง ๆ ได้ ให้กระทรวงต่าง ๆ พึงและประพฤติกตามข้อบังคับและคำสั่งนั้นทุกประการ¹

¹ กข. ร. 5 ก. 1/44 พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่กระทรวงพระคลังฯ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115.

สาเหตุสำคัญที่ทำให้กระทรวงพระคลังฯ เห็นความจำเป็นต้องจัดตั้งกรมหนึ่งขึ้นเพื่อตรวจการจัดเก็บภาษีอากรถึงในท้องที่ซึ่งมีการจัดเก็บเงิน เป็นเพราะ นายฟลอริโอ (Florio) เจ้ากรมตรวจและกรมสำราญซึ่งเดินทางไปจัดระเบียบการค้าและการใช้เงินบาทที่มณฑลภูเก็ต ได้ถือโอกาสสำรวจการเก็บเงินผลประโยชน์และนำเงินผลประโยชน์ส่งคลังในมณฑลนั้นด้วย และพบว่า มีเงินผลประโยชน์จำนวนหนึ่งไม่ได้นำส่งคลัง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ค่าเช่าตลาด และโรงฆ่าสัตว์ ค่าท่าเรือจ้าง และเงินอุดหนุนที่เก็บจากพวกท่าเหมืองแร่ดิบๆ รวมทั้งเงินค่าปรับชุดแรนนอกเขต เงินทั้งสิ้นเป็นจำนวนประมาณ 3 หมื่นบาท เงินเหล่านี้เป็นเงินที่ทางมณฑลกันไว้ใช้ในการสุขาภิบาล การรักษาพยาบาลและการโยธาต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สำหรับมณฑล

ทางกระทรวงพระคลังฯ ถือว่าการกระทำดังกล่าว แม้จะมีจุดประสงค์ที่ดี แต่ก็ขัดกับกฎข้อบังคับของการสรรพากร ที่ได้ให้เจ้าพนักงานส่งเงินภาษีอากรทุกประเภทเข้าพระคลัง วิธีการนี้ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานทุจริตอื้อฉาวได้ง่ายขึ้น และถ้ามีการกระทำเช่นนี้ในมณฑลต่าง ๆ จะทำให้สภาพการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดินสับสนและขาดระเบียบ ดังเช่นสมัยก่อนการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2416 ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในรายงานประชุมเสนาบดี เรื่องกระทรวงพระคลังฯ จะตั้งกรมสำรวจเพื่อตรวจบัญชีและการจัดเก็บเงินตามกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีการกล่าวถึง

อย่างไรก็ดี ที่ประชุมเสนาบดีไม่อาจตกลงกันได้ว่าสมควรให้อำนาจนี้แก่กระทรวงพระคลังฯ หรือไม่ พระยาสุรียานุวัตร เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และกรมหลวงเทเวศร์โวเปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นเพียงกันว่า กระทรวงพระคลังฯ ควรเมื่ออำนาจตั้งกรมสำรวจขึ้น ตรวจดูแลการเก็บภาษีในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้รัฐสภาพการจับเก็บที่แท้จริงได้ แก่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ทรงคัดค้าน กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเกรงว่าการริบอำนาจให้อำนาจแก่กระทรวงพระคลังฯ เช่นนี้ ถือว่าเป็นการเข้าแทรกแซงกิจการภายในกระทรวงอื่นมากเกินไป จะมีผลให้ข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ หมกกำลังใจปฏิบัติงาน นอกจากนั้นภายในกระทรวงมหาดไทย ก็มีข้าราชการทำหน้าที่ตรวจดูแลการจับเก็บเงินอยู่แล้ว ฝ่ายพระยาสุรียานุวัตร เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ เสนอให้ตั้งกรมสำรวจเป็นกรมกลาง ไม่ขึ้นแก่กระทรวงใด ๆ เลย ในที่สุด ที่ประชุมลงความเห็นว่าจะต้องปรึกษากันจนกว่าจะหมดข้อขัดข้องแล้ว จึงจะทำการได้¹ ซึ่งเท่ากับให้ยุติเรื่องนี้ไว้ก่อน

รายงานของนายโฟลริโอ เดย สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นด้วยกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ได้ทรงชี้แจงให้พระยาสุรียานุวัตรทราบแล้วว่าข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและความเห็นชอบจากกรมหมื่นมหิศราฯ ขณะที่ทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ให้จัดหาเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายทำนุบำรุงมณฑลภูเก็ตได้เป็นกรณีพิเศษ ไม่จำเป็นต้องส่งเงินเข้ามายังกระทรวงพระคลังฯ ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากต้องการพัฒนามณฑลภูเก็ตให้เจริญทัดเทียมเมืองมณฑลอื่นของอังกฤษ และไม่มีมณฑลอื่นใดได้รับอนุญาตให้ใช้เงินนอกงบประมาณแบบนี้อีก

กจช. ร.5 ค. 1/44 รายงานตรวจคลังมณฑลภูเก็ต 9 มกราคม ร.ศ. 125 และ สมเด็จพระราชดำริฯ, สาส์นสมเด็จ, 7 : 18 - 37.

¹กจช. ร.5 ค. 1/44 รายงานประชุมเสนาบดี วันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125.

เหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กระทรวงพระคลังฯ เริ่มมีความต้องการที่จะดูแลการรั่วเก็บผลประโยชน์ให้ใกล้ชิดมากกว่าเดิม พระยาสุรียานุวัตร กราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนสมมตอมรินทร์ ราชเลขาฯ ว่า หน้าทีของกระทรวงพระคลังฯ ไม่เพียงแต่

เป็นผู้รับเงินที่พนักงานต่าง ๆ นำมาส่งแล้วจ่ายไปตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ มีหน้าที่ที่จะคอยระวังให้รัฐบาลเก็บเงินผลประโยชน์ ใ้ให้พร้อมกับที่จะต้องจ่ายในราชการควย . . . ต้องป้องกันความรั่วไหลให้ทุกชั้นที่สุด¹

ส่วนนายโพธิ์โอ เจ้ากรมตรวจและกรมสารบาญชี ใ้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า

หน้าที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ที่สำคัญและยากที่สุดก็คือต้อง เป็นผู้หาเงินไว้ให้พอสำหรับการใช้จ่ายทั่วพระราชอาณาเขต เมื่อเงินผลประโยชน์หรือส่วนของเงินนั้น ซึ่งเป็นคนเหตุสำหรับเอามาใช้จ่าย ไม่ได้อยู่ในความปกครองแล้ว ก็เท่ากับให้เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เป็นผู้รักษาเงิน ที่มีหน้าที่จะจ่ายเงินออกไปใ้ตามจำนวนจำเพาะแต่ที่เอามาใ้ใ้เท่านั้น แคนาที่ของเสนาบดีสำคัญยิ่งกว่านั้น เป็นผู้จะต้องหาเงินในทางหนึ่งทางใ้ให้พร้อมกับรายจ่าย และเป็นผู้ปกครองทางเงินทั่วไปทั่วพระราชอาณาเขตควย²

นอกจากนี้เขาใ้สรุปว่า การที่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยดูแลการจ้เก็บภาษีอากรนั้น เป็นสิ่งที่ยอมให้ทำได้ เมื่อรัฐบาลยังไม่มีความต้องการใช้เงินมาก งบประมาณรายจ่ายยังไม่สูงกว่ารายรับคั้งที่เกิ่ขึ้นในขณะนั้น "แต่ในเวลานี้ยอดงบประมาณเพียงรายใ้ใ้ ให้พอรายจ่ายยากขึ้นทุกที ก็สมควรที่จะใ้โอกาสแก่เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เพื่อจะใ้ใ้กระทำใ้การที่คั้งทำด้ามากนั้นถ่นลง"³

¹ กจข. ร.5 ค.1/44 พระยาสุรียานุวัตร กราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์

7 กุมภาพันธ์ ร.ศ.125.

² กจข. ร.5 ค.1/44 รายงานตรวจคลังมณฑลภูเก็ต 10 มกราคม ร.ศ.

125.

³ เรื่องเดียวกัน.

ระยะนี้เองกระทรวงพระคลังฯ เริ่มตั้งข้อสงสัยในประสิทธิภาพการทำงานของกรมสรรพากรใน เช่นคำท้าวว่ารายจ่ายราชการกรมสรรพากรในสูงมากเกินไป ถือเป็นเงินถึง 1 ใน 8 ของรายได้ที่กรมสรรพากรในจัดเก็บได้¹ ทั้งยังสามารถสามารถพิสูจน์ถึงความบกพร่องในการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท ที่ทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลง โดยไม่สมควรได้อีกด้วย²

ถึงกระนั้น กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกก็ยังคงมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทแทนกระทรวงพระคลังฯ อยู่จนตลอดรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เพราะในช่วง พ.ศ. 2448 - 2450 มีปัญหาเจ้าภาษีนายอากรรายใหญ่ขาดทุน เงินงวดติดค้างเป็นจำนวนมาก เกิดสภาพ "เงินที่ค้างในเวลาี้ กระทรวงไหนไม่ค้างมากเท่ากระทรวงพระคลัง"³ ความพยายามของกระทรวงพระคลังฯ ที่จะตรวจดูแลการเก็บเงินในกระทรวงอื่น ๆ จึงถูกรื้อเหตุผลอย่างยิ่ง

การย้ายกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกกลับคืนสู่กระทรวงพระคลังฯ กระทำกันในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2456 กระทรวงพระคลังฯ พบหลักฐานอย่างแน่ชัดว่าอธิบดีกรมสรรพากรในมักยกพระราชนิพนธ์ไปใช้สอยเป็นประโยชน์ส่วนตัว⁴ และจากการเข้าไปสืบสวนนี้ เจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังฯ ได้พบข้อบกพร่องในการทำงานของกรมสรรพากรในหลายประการ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้น ได้กราบบังคมทูลถึงสาเหตุว่า

¹ กจช. ร.5 น.7.5/38 พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมหลวงนเรศวรฯ 31 มกราคม ร.ศ.125.

² กจช. ร.5 ค.14.2ก/36 ภาษีสุกรมณฑลต่าง ๆ

³ กจช. ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานประชุมเสนาบดีสภา 13 มกราคม ร.ศ.126.

⁴ กจช. ร.6 ค.18/12 จัดการกรมสรรพากรใน - นอก

เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงนครบาลมีหน้าที่ในการปกครอง ไม่มีความรู้ทางการจัดเก็บภาษีอากรดีพอ การรักษาแบบแผนของคลังจึงหละหลวม ไม่มีการริเริ่มเก็บผลประโยชน์ใหม่ ๆ และปรับปรุงให้ดีขึ้นเหมาะแก่กาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็ไม่อาจตรวจตราดูแลหรือชักชวนการภายในกระทรวงนครบาลได้ พระองค์ทรงสรุปว่าถึงเวลาแล้วที่เสนาบดีผู้มีหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษี ควรเป็นผู้มีความชำนาญทางการคลัง รู้จักกฎหมายเศรษฐกิจ เพื่อคิดจัดภาษีใหม่ คัดแปลงภาษีให้ถูกต้องตามสมัย เพื่อเพิ่มจำนวนรายได้ จะอาศัยลำพังการจัดเก็บให้ทั่วถึงอย่างเดียวไม่ได้¹

ในที่สุดเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2458 มีพระบรมราชโองการให้ยกกรมสรรพากรในมาขึ้นกระทรวงพระคลังฯ และต่อมาในเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้น ก็มีประกาศให้รวมกรมสรรพากรนอกเข้าในกระทรวงพระคลังฯ กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกจึงได้รวมกันเป็นกรมสรรพากรอีกครั้งหนึ่ง²

การปรับปรุงระบบภาษีอากรระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2453

การปรับปรุงระบบภาษีอากรในช่วงนี้ แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ประการแรกได้แก่ความพยายามของรัฐบาล ในการเลิกภาษีอากรผูกขาด และจัดทำเป็นภาษีที่รัฐบาลเก็บเอง ประการที่สอง คือการแก้ไขระบบภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การดำเนินงานทั้งสองประการนี้ เป็นผลงานความร่วมมือระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย

ก. การทำภาษีผูกขาดเป็นภาษีรัฐบาลจัดทำ หลังจากทีกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกได้พิสูจน์ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรว่าทำได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพดีพอสมควรแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ก็ได้โอนการจัดเก็บภาษีอากรหลายชนิด

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ป.ช.ศ., 28 : 161.

ที่เคยให้เอกชนผูกขาดไปอยู่ในความดูแลของกรมทั้งสองแทน ภายใต้อำนาจส่วนใหญ่ได้แก่
 ภาษีผูกขาดประเภทที่อนุญาตให้เอกชนเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมอย่างใดอย่างหนึ่งจาก
 ราษฎร ตามอัตราที่รัฐบาลตั้งไว้ เช่น ภาษีเบิกรศ (โอนให้ใน พ.ศ. 2442)¹ ค่าอนุ-
 ญาตมาโคกระบือและสุกร (พ.ศ. 2444)² และอากรการพนัน (พ.ศ. 2446)³ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2448 นี้ รัฐบาลยังคงพึ่งพารายได้
 แผ่นดินจำนวนมากจากการให้ประมูลผูกขาดภาษีอากรหลายประเภทอยู่ ภาษีอากรผูกขาด
 ที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีเงิน สุรา บ่อนเบี้ย และหวย ซึ่งเป็นภาษีที่ให้สิทธิผูกขาดในการบริการ
 หรือขายของบางอย่าง ในสถานที่และเวลาที่ทางการกำหนด ภาษีทั้งสี่ประเภทนี้ทำรายได้
 ให้แก่ประเทศมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้แผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบ
 จำนวนเงินได้จากภาษีอากรทั้งสี่ กับรายได้แผ่นดินใน พ.ศ. 2438 - 2448 ซึ่งแสดง
 ไว้ในตารางที่ 8

ศูนย์วิทยพัชกร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ป.ช.ศ., 16 : 500.

²กจช. ร.5 น. 1.3/15 ร่างพระราชบัญญัติสำหรับการทำโคกระบือและสุกร
 ขายตามหัวเมือง

³กจช. ร.5 น. 1.3/20 เรื่องประกาศและพระราชบัญญัติอากรการพนัน
 ทาง ๆ

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบจำนวนเงินได้จากภาษีอากรผูกขาดที่สำคัญกับรายได้
แผ่นดิน พ.ศ. 2438 - 2448 (หน่วย : บาท)

รายได้	พ.ศ. 2438	พ.ศ. 2443	พ.ศ. 2448
รายได้แผ่นดิน	18,074,690	35,611,306	51,657,539
ภาษีอากรผูกขาด ที่สำคัญ	9,153,718	15,614,233	22,549,489
1. ภาษีเงิน	2,567,284	5,432,230	10,260,961
2. ภาษีสุรา	2,589,974	3,412,734	4,164,495
3. อากรบ่อนเบี้ย	2,777,100	5,244,522	5,732,517
4. อากรหอย	1,219,360	1,524,747	2,391,489
ภาษีอากรผูกขาด ที่สำคัญ คิดเป็น ร้อยละของรายได้ แผ่นดิน	50.63 %	43.84 %	43.65 %

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 29, 34 - 35.

การที่รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งเจ้าภาษีผูกขาดในการหารายได้แผ่นดินเป็นจำนวน
มากเช่นนี้ ไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศเลย จะเห็นได้ว่า แม้
ทางการจะพยายามแบ่งตัดคอนการประมุขภาษีอากรออกเป็นเขตย่อยหลายเขต¹ เพื่อให้
การทำภาษีอากรกระจายอยู่ในหมู่เจ้าภาษีนายอากรจำนวนมาก แต่โดยความเป็นจริง
เจ้าภาษีนายอากรพยายามประมุขผูกขาดทำภาษีอากรประเภทหนึ่งให้ไต่มากรเขตที่สุด ทั่วทั้ง

¹ป.ช.ศ., 18 : 281 - 283.

ประเภทใดยิ่งก็ โดยจัดส่งหุ้นส่วนของตนไปประมูลในเขตต่าง ๆ ทั่วๆ ไป นอกจากนี้ เจ้าภาษีส่วนใหญ่มักหาผลประโยชน์จากการประมูลผูกขาดภาษีอากรหลายประเภท¹ ดังนั้น ถ้าเจ้าภาษีทำการฉ้อฉลลด จักการภาษีในเขตสำคัญ ๆ ชาติทุนมาก ภาษีอากรชนิดนั้น ทั้งหมดก็อาจล้มได้ และคงมีผลสืบเนื่องถึงภาษีอากรประเภทอื่น ๆ ที่รับทำอีกด้วย ทำให้เกิดการติดค้างเงินภาษีอากร ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต้องงบประมาณแผ่นดิน ดังที่ปรากฏใน เวลาต่อมา

1. การติดค้างเงินภาษีอากรจำนวนมากตั้งแต่ พ.ศ. 2448 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2448 ผู้ผูกขาดภาษีอากรหลายรายขาดทุน ติดค้างเงินงวดเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญได้แก่ เจ้าภาษีฝิ่น และนายอากรสุรารายใหญ่ ซึ่งประมูลเงินขึ้นปีละ 8,800,000 บาท และ 1,120,000 บาท ตามลำดับ ทางร้องขาดทุนและขอคืนภาษีก่อนกำหนด² รัฐบาลได้เข้าสอบสวนข้อเท็จจริง และพบว่าเจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้เขาขาดทุนจริง ๆ ไม่ได้แกล้งอ้างเหตุขึ้นเพื่อขอลดเงินประมูลแต่อย่างใด สาเหตุที่เจ้าภาษีขาด ทุนมากนั้น พอสรุปได้ว่าเป็นเพราะ

¹ กจช. ร.5 ค. 14/24 พระภานีสัมปตติยาธิบดีพิชัยสมบัติทรงเกี่ยวข้องกับภาษีอากร และตั้งหลวงอภัยวานิชเป็นหัวหน้านายอากร (22 - 25 ส.ค. 119) พระภานีสัมปตติยา ได้ เป็นนายอากร นายประกัน และรับเรือน (ประกันรับรองนายประกันอีกทีหนึ่ง) ในการ ทำอากรบ่อนเบี้ยเมืองกรุงเทพฯ อ่างทอง นครไชยศรี สุพรรณบุรี ราชบุรี นคร นายก ราชบุรี ฉะเชิงเทรา ผูกขาดฝิ่นในมณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเก่า มณฑลนคร ไชยศรี มณฑลราชบุรี และทำภาษีสุราเมืองเพชรบุรีและนครสวรรค์ รวมทั้งสิ้น 21 รายการ; กจช. ร.5 ค. 14.1ก/19 กรมหมื่นจันทบุรีฯ กราบบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 10 ตุลาคม ร.ศ. 127 กรอบครีวของจีนองใต้ทำภาษีสุรา บ่อน เบี้ย จันฉับและทวย

² กจช. ร.5 ค. 14.1ข/28 พระยามริบูรณโกษากรและหลวงไมตรีวานิชกับ นายอากรสุรารุงเทพา ร้องขอคืนอากรสุรา; ร.5 ค. 14.1ก/28 อากรฝิ่น

ก) ทั้งราคาประมูลสูงเกินกว่าที่สมควร ในระยะเวลา 2 - 3 ปี ก่อนหน้านี้ การหว่านข้าวตากได้ผลดี เจ้าภานายอกรมีกำไรมาก จึงเกิดการแข่งขันแย่งประมูลกันมากเกินกว่าเดิม เจ้าภานายอกรทั้งหลายต่างมุ่งจะเอาชนะกัน หวังเพียงว่าให้ได้อยู่จากภานายอกร จึงตั้งราคาประมูลสูงมาก แต่เมื่อรับทำแล้ว ไม่สามารถจัดเก็บเงินมาส่งได้ตามที่ประมูลไว้¹

ข) รัฐบาลไม่สามารถปราบปรามสินค้าเถื่อนที่ลักลอบขายในราคาถูกแข่งกับสินค้าผูกขาดได้ เช่น ฝิ่นเถื่อน สุราเถื่อน เจ้าภานายอกรจึงขายสินค้าไม่ออกและขาดทุน²

เมื่อภานายอกรผูกขาดรายใหญ่เริ่มคิดค้างเงินงวดเป็นจำนวนมาก เช่น ใน พ.ศ. 2448 พระยารัถกัณฑ์รากร เจ้าภานายฝิ่น ค้างเงินจำนวน 2 ล้านบาท³ รัฐบาลก็มีโครงการจัดหว่านข้าวตากผูกขาดที่มีปัญหาเหล่านี้ เป็นภาษีรัฐบาลจัดทำเอง⁴ แต่ระหว่างที่ศึกษาหาข้อมูลเพื่อเตรียมการ โอนกิจการเหล่านี้เป็นรัฐบาลจัดทำ กระทรวงพระคลังฯ

¹ กจช. ร.5 ค. 14/27 กรมหมื่นเมธีศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 10 มกราคม ร.ศ. 124; ร.5 ค. 5.1/25 Report of The Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 126.

² กจช. ร.5 ค. 14.1ข/28 หลวงไมตรีวานิชกราบทูลกรมหมื่นเมธีศรฯ 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 124; หลวงไมตรีวานิชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 28 เมษายน ร.ศ. 125; กจช. ร.5 ค. 14.1ก/28 กรมหมื่นเมธีศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 11 สิงหาคม ร.ศ. 124; ป.ช.ศ., 21 : 54 - 56.

³ กจช. ร.5 ค. 14.1ก/28 อากรฝิ่น

⁴ กจช. ร.5 ค. 3/2 ดายพระหัตถ์กรมหมื่นเมธีศรฯ ทรงมีมาถึงพระยาสุริยา-
นุวัตร 1 มิถุนายน ร.ศ. 125

ก็ได้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการ ประมูลภาษีอากรเสียใหม่ เพื่อยุติการแข่งขันตั้งราคาประมูล สูงเกินไป โดยเจ้าพนักงานพระคลังจะเป็นผู้ตั้งจำนวนเงินภาษีอากรที่กองส่งให้แก่ รัฐบาลในอัตราพอสมควร และให้ผู้เข้าประมูลแข่งกันเสนอเงินก้อนให้แก่รัฐบาล เรียกว่า "เงินทับ" เป็นเงินกินเปล่า (แปะเจี๊ยะ) ที่กองจ่ายเป็นเงินสด ทั้งหมดภายใน 15 วัน นับแต่วันว่าประมูล ผู้ที่ประมูลให้เงินทับสูงที่สุด จะได้ทำภาษีอากรนี้ กรมหมื่นมหิศร- ราชหฤทัยทรงชี้แจงว่าตามวิธีการนี้ เงินผูกขาดที่ส่งเป็นงวคจะลดลง แต่รัฐบาลจะได้ ประโยชน์จากเงินกินเปล่า ซึ่งเป็นเงินสดและได้ทันที ทั้งจะช่วยกันกันหนี้สินที่หวังจะ ประมูลทำภาษีอากรแก่ตัวได้อีกด้วย¹

อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติ ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาการคิด ค้างเงินงวคเป็นจำนวนมากได้ ใน พ.ศ. 2449 เมื่อมีการตรวจสอบบัญชีเงินภาษีอากร ผูกขาดโดยละเอียด พบว่าภาษีอากรผูกขาดกิดค้างสะสมกันเป็นจำนวน 7.66 ล้านบาท โดยคิดค้างใน พ.ศ. 2449 เป็นจำนวนถึง 4.74 ล้านบาท² ด้วยเหตุนี้ประกอบกับเงิน ทับที่ประมูลได้ค่ากว่าเงินงวคมาก ในการประมูลภาษีอากรเมื่อ พ.ศ. 2450 ทางกรม จึงกลับไปใช้วิธีเดิม ให้เจ้าภาษีนายอากร เป็นผู้ตั้งราคาภาษีกันเอง³

ในการควบคุมภาษีผูกขาดของกระทรวงพระคลังฯ นี้ มีข้อที่น่าสังเกตประการ หนึ่งคือ เจ้าพนักงานเร่งรัดเงินภาษีอากร ยอมให้มีการคิดค้างเงินภาษีได้เกินกว่า จำนวนเงิน หรือมูลค่าของทรัพย์สินที่เจ้าภาษีได้นำมาอมให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อเป็น ประกันมาก จะเห็นได้ว่า พ.ศ. 2449 จำนวนหนี้สินที่คิดค้าง 4.74 ล้านบาท เงิน

¹ กจช. ร.5 ค.14/27 กรมหมื่นมหิศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าฯ 10 มกราคม ร.ศ.124

² Ian George Brown, "The Ministry of Finance...", p.174.

³ กจช. ร.5 ค.14/27 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าฯ 27 ธันวาคม ร.ศ.125

จำนวน 3.36 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของหนี้สินทั้งหมดในปีก่อน ไม่ได้มีทรัพย์สินสมบัติใด ๆ เป็นประกันไว้เลย¹ นอกจากนี้ บรรดาทรัพย์สินที่เจ้าภานายาอกรนำมาประกัน ส่วนหนึ่งก็เป็นทรัพย์สินของข้าราชการท่านต่าง ๆ ที่มอบให้ไว้เป็นประกันด้วย ดังนั้น กระทรวงพระคลังฯ จึงประสบปัญหาที่จะติดการกับเจ้าภานายาอกรซึ่งติดค้างเงินงวดอย่างึกเขาค เพราะถ้าเลหลังภานายาอกรให้ผู้อื่นประมุดทำต่อไป เงินภาษีลดลงเท่าใด ต้องยึดทรัพย์สินที่ประกันขายทอดตลาดเพื่อหาเงินชดใช้ ซึ่งถ้าหาเช่นนั้นก็จะกระทบกระเทือนถึงชื่อเสียงและฐานะของข้าราชการผู้รับประกันด้วย²

2. การทำภาษีเงินและภาษีสุราเป็นรัฐบาลจัดทำ ตั้งแต่ พ.ศ. 2436

รัฐบาลไม่ได้มีโครงการที่จะจัดทำภาษีเงิน สุรา อากรมอนเบี้ย และอากรหอยเป็นภาษีโดยรัฐบาลเลย นายมิตเชล อินเนส ที่ปรึกษากการคลังได้แสดงความเห็นรอบที่รัฐบาลให้เอกชนรับผูกขาดจัดบริการ และขายสินค้าเหล่านี้³ ทั้งนี้จะเป็นเพราะการทำภาษีอากรทั้งสี่ประเภทนั้น ต้องการผู้ดำเนินงานที่มีความชำนาญ ประสบการณ์ และความเอาใจใส่ตรวจตราเป็นพิเศษ เพื่อให้กิจการเป็นไปกล้วยดี ซึ่งรัฐบาลเองไม่แน่ใจว่าจะจัดหาเจ้า

¹ Ian George Brown, "The Ministry of Finance...", p. 174.

² กจ. ร.5 ค.22.1/53 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมบังคับหมู่ลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (10 ม.ค. 125) อ้างถึงใน สุภภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลัง...", หน้า 103 - 104.

³ กจ. ร.5 ค.5.1/14 Report on the Financial System of Siam 6 September, 1896 นายมิตเชล อินเนสได้กล่าวว่าเราจะกักค้านการมีอากรมอนเบี้ยและหอย ก็เพราะปัญหาทางด้านศีลธรรมมากกว่าทางด้านการคลัง

หน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาควบคุมดูแลได้¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อการทำภาษีสุราและภาษีเงินเริ่มมีปัญหาว่าขาย เงินติดค้าง เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นที่จะแก้ไขปัญหายั่งยืนนี้ได้ นอกจากจัดทำ ภาษีอากรทั้งสองเป็นภาษีรัฐบาล แต่จะเห็นได้ว่า สำหรับภาษีที่ไม่ก่อปัญหาเท่าไรนัก เช่น ภาษีสรรพสามิต และอากรบ่อนเบี้ย รัฐบาลก็ลงให้เอกชนผูกขาดดำเนินการต่อมา จนกระทั่งประกาศยกเลิกใน พ.ศ. 2459 และ พ.ศ. 2460 ตามลำดับ²

ก) การทำภาษีเงินเป็นภาษีรัฐบาลใน พ.ศ. 2451 เมื่อ พ.ศ. 2448 รัฐบาลได้เปิดการประมูลผูกขาดภาษีเงินช่วง พ.ศ. 2448 - 2450 ปรากฏว่าภาษีเงิน มณฑลกลาง มีผู้ประมูลสูงมากถึง 8,800,000 บาท เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวน 3 ล้าน บาท³ แต่เมื่อรับทำไม่นาน ก็เกิดปัญหาภายใน หน้าที่ร่วมกับประมูลแตกแยก

¹ รัฐบาลเคยจัดทำภาษีเงินเองใน พ.ศ. 2435 แต่ประสบปัญหาความขัดแย้งกับสน ไม่ตรงกันระหว่างบัญชีฝรั่งและบัญชีไทย ซึ่งไม่อาจอธิบายได้ว่า เป็นเพราะความไม่มี ประสิทธิภาพในการทำงาน หรือจงใจทุจริต แต่ปัญหาการจัดทำเงินเป็นของหลวงนี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรมหมื่นนราธิป ทรงพ้นจากตำแหน่งรอง เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กุ กจร. ร.5 ค.3/1 กรมมหราฯ ออกจากคลัง

² สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรั่งฯ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 17 ตำนานการเลิก บ่อนเบี้ยและท่วย, เล่ม 5 : ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : สำนัก พิมพ์ภาวหนา, 2507), หน้า 444, 448.

³ สุภาภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลัง...", หน้า 142 - 144. ตั้งแต่ พ.ศ. 2445 กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการประมูลภาษีเงิน โดยรวมมณฑล การปกครองหลายมณฑลเข้าด้วยกันเป็นมณฑลใหญ่ ๆ เช่น มณฑลกลาง มณฑลตะวันตก เพื่อให้เจ้าภาษีได้ทำภาษีในพื้นที่มากขึ้น และจะได้ประมูลเงินสูงขึ้นด้วย

ทำให้เงินที่ใช้จ่ายขาดแคลน ทั้งระบบปัญหาเงินเดือนระบาค้วย จึงคิดค้างไม่อาจ
ส่งเงินวง กระทรวงพระคลังฯ ได้แก่งตั้งเจ้าภาษีเงินรายใหม่รับค่า แต่ก็ไม่สามารถ
จัดการส่งเงินไต่กันอีก ต้องเปลี่ยนเจ้าภาษีเงินใหม่เป็นรายที่สามภายในเวลา 2 ปี
ถึงกระนั้นเจ้าภาษีรายที่ 3 ก็ไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ได้ ใน พ.ศ. 2445 เจ้าภาษีกลับ
คิดค้างเงินอากรเป็นจำนวนถึง 4,084,000 บาท¹

ในที่สุดรัฐบาลพิจารณาเห็นว่าเจ้าภาษีคงไม่มีความสามารถที่จะส่งเงินอากรได้
ครบถ้วน และถ้าให้ประมูลผูกขาดใหม่ ก็อาจจะล้มเหลวลงอีก เป็นปัญหาให้ต้องชำระ
สะสางต่อไป รัฐบาลจึงรับจัดการทำภาษีเงินเสียเองเมื่อ พ.ศ. 2450 โดยรัฐบาลเป็น
ผู้ขายเงินให้แก่ร้านค้าของเอกชน ในระดับยี่งสี่ ซากงสี่ และให้พ่อค้าเหล่านั้นเป็นคนกลาง
รับเงินไปจำหน่ายต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง ในระยะแรกนี้ รัฐบาลจัดการเลิกผูกขาดเฉพาะ
ในมณฑลกลางอันเป็นบริเวณที่มีปัญหา ต่อมาถึง พ.ศ. 2451 เมื่อเจ้าภาษีเงินในมณฑลอื่น ๆ
ทำจนถึงเงวแล้ว รัฐบาลจึงรับทำภาษีเงินเองโดยตลอด²

ข) การทำภาษีสุราเป็นภาษีรัฐบาลใน พ.ศ. 2452 พระราชบัญญัติ
อากรขึ้นใน จ.ศ. 1284 (พ.ศ. 2429) ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีสุราโดยตรง
ระบุว่า ให้นายอากรจัดเก็บภาษีสุราจากผู้ดื่มกลั่นและขายสุราเท่านั้น และห้ามไม่ให้
นายอากรต้มกลั่นสุราเอง³ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับเป็นนายอากรสุราก็คงมุ่งหากำไร

¹ กจช. ร.5 ค. 3/2 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุ
จอมเกล้าฯ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

² กจช. ร.5 ค. 14.1ก/28 อากรเงิน; ร.5 ค. 14.1ก/35 โปรแกรม
จัดการอากรเงินเป็นของรัฐบาล ร.ศ. 125; ร.5 ค. 14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา;
ร.5 ค. 14.1ก/39 โปรแกรมจัดการเงินของรัฐบาล (27 พ.ย. 126 - 29 ธ.ค. 127);
ร.5 ค. 14.1ก/41 รายงานจัดการโรงยาเงินของรัฐบาล (9 มี.ค. 126 - 22 ก.ค. 128)

³ บ.ช.ศ., 11 : 34 - 83.

จากการต้มกลั่นสุร่าออกจำหน่ายตามเดิม ไม่ใส่ใจตรวจตราเก็บภาษีสุร่าจากผู้ต้มกลั่น และผู้ขายสุร่ารายอื่น ๆ ทั้งไม่เก็บอากรสุร่าที่ตนเองต้มอีกด้วย ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ ที่ควรได้รับไปเป็นจำนวนไม่น้อย การที่เจ้าภาษีสุร่าไม่เข้มงวดตรวจตราการซื้อขายสุร่า ค่างประเทศนี้เอง ทำให้มีผู้ส่งสุร่าจากต่างประเทศซึ่งมีจำนวนอัดกอดอดสูง เข้ามาเติมน้ำ จำหน่ายแข่งในราคาถูกลง นายอากรจึงเสียผลประโยชน์ ชาคฤหและคิกค่างเงินงวคใน พ.ศ. 2448 ถึง 216,276 บาท คิดเป็นร้อยละ 20 ของเงินที่ต้องส่งทั้งหมดในปีนั้น¹ ต่อมาเมื่อมีการประมุลภาษีสุร่าคราวใหม่ เจ้าภาษีก็ถือโอกาสลดเงินประมุลลงมาอีก²

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้เริ่มโครงการจัดเก็บภาษีสุร่าเป็นของรัฐบาลเสียเอง เพื่อจัดเก็บภาษีให้ตรงตามพระราชบัญญัติ และไม่ให้มีการต้มกลั่นและขายสุร่าเถียงภาษี ได้ ระหว่าง พ.ศ. 2448 - 2451 รัฐบาลทดลองให้เจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีสุร่าใน บางมณฑลก่อน เช่น มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปราจิณบุรี โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุม³ ต่อมาใน พ.ศ. 2452 ทางกรจิงได้ตั้งกรมสุร่าขึ้นในกระทรวง พระคลังฯ รับจัดเก็บภาษีสุร่าทั่วพระราชอาณาจักร ออกใบอนุญาตให้นายอากรผูกขาด ต้มกลั่นสุร่าได้ และจัดตั้งพนักงานตรวจเก็บภาษีสุร่าที่ขายจากโรงต้มกลั่นสุร่าทั่วทุกแห่ง⁴

¹พระยาอนุমানราชชน, ตำนานเสด็จการ, หน้า 119; กจข. ร.5 ค.14.1๗/28 เรื่องพระยาบริบูรณ์โกษากรและพวกร้องขอคืนอากรสุร่า และขอลดเงินค่าง

²กจข. ร.5 ค.14.1๗/28 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 20 มกราคม ร.ศ. 126.

³กจข. ร.5 ค.14.1๗/31 จัดการอากรสุร่าเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค. 125 - 13 ส.ค. 129); ร.5 ค.14.1๗/29 กรรหมื่นจันทบุรีฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4 มีนาคม ร.ศ. 126.

⁴พระยาอนุमानา, ตำนานเสด็จการ, หน้า 119 - 120.

การทำภาษีเงินและภาษีสุราเป็นรัฐบาลจัดการเองนี้ มีผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากรัฐบาลสามารถเก็บเงินรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่เคยได้รับจากการให้ผูกขาด ดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2449 รัฐบาลได้เงินจากภาษีเงินผูกขาดทั่วประเทศจำนวน 8,867,056 บาท แต่ใน พ.ศ. 2452 เมื่อทำภาษีเงินทั่วประเทศเป็นภาษีรัฐบาลได้เงินถึง 11,253,951 บาท เหตุการณ์ในทำนองนี้ก็เกิดขึ้นกับภาษีสุราก็ด้วย (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 เียบเงินภาษีเงินและภาษีสุราในปีสุดท้ายที่ให้ผูกขาดทั่วประเทศกับภาษีที่ได้ในปีแรกเมื่อจัดทำเป็นภาษีรัฐบาลทั่วประเทศ

รายการ	ผูกขาดทั่วประเทศปีสุดท้าย		รัฐบาลจกเก็บทั่วประเทศปีแรก		ภาษีรัฐบาล (+) เพิ่ม/(-) ลดจากผูกขาด
	พ.ศ.	บาท	พ.ศ.	บาท	
ภาษีเงิน	2449	8,867,056	2452*	11,253,951	+ 2,385,895
ภาษีสุรา	2447	4,499,641	2452	6,326,611	+ 1,826,970

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 34 - 35.

กจช. ร.5 ค.5.1/25 Report of the Financial Advisor On the Budget of the Kingdom of Siam for the year 125

ระบุว่า พ.ศ. 2449 เป็นปีที่เจ้าภาษียังกผูกขาดเงินทั่วประเทศอยู่

ที่จริงรัฐบาลจกเก็บภาษีเงินทั่วประเทศใน พ.ศ. 2451 แต่ในปีนั้นรัฐบาลได้รวมราคาเงินคืบไว้ในบัญชีรายได้ของภาษีเงินคั่วย รายได้ภาษีเงินในปีนั้นซึ่งสูงถึง 14,514,454 บาท จึงไม่นับเป็นรายได้จากภาษีเงินที่แท้จริง

นอกจากผลดีเนื่องมาจากการเพิ่มรายได้แผ่นดินแล้ว การเปลี่ยนแปลงนี้ยังมี
 วัตถุประสงค์การบริหารการคลังของประเทศ เพราะทำให้รายได้แผ่นดินได้เป็นอิสระ
 จากการผูกขาดที่ไม่แน่นอนและเสียงอันตราย¹ หลังจากที่รัฐบาลได้โอนกิจการภาษีเงิน
 และภาษีศุลกากรมาดำเนินการเองแล้ว ภาษีอากรที่ให้เอกชนผูกขาดเหลืออยู่เพียงไม่กี่ประเภท
 ได้แก่ อากรบอนเบี้ย อากรหวย และภาษีเบ็ดเตล็ด เช่น อากรรังนก เครื่องจันอับ เป็นต้น²
 เงินรายได้จากการผูกขาดนี้ก็มีจำนวนไม่มากนัก และลดความสำคัญลงมากเมื่อเทียบกับ
 รายได้แผ่นดินที่รัฐบาลจัดเก็บได้เอง ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2453 อันเป็นปีสุดท้ายใน
 รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รายได้จากภาษีผูกขาดเป็นจำนวนเงิน
 เพียง 6,852,148 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินรายได้แผ่นดินทั้งหมด³ และ
 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเลิกอากรบอนเบี้ยและอากรหวย
 แล้ว ใน พ.ศ. 2460 รายได้จากภาษีผูกขาดเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ เหลือเพียง 325,440
 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.37 % ของเงินได้แผ่นดินเท่านั้น (ดูตารางที่ 10)

ศูนย์วิทยพัชยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/25 Report of the Financial Advisor
 15 July, 1907.

² กจช. ร.5 ค.5.1/25 งบประมาณ จำนวน 66 120.

³ กำนวณจาก S.Y.B. 1916, pp. 29 - 35.

ตารางที่ 10 เที่ยบจำนวนเงินได้จากภาษีอากรผูกขาดกับรายได้แผ่นดิน
พ.ศ. 2452 - 2460 (หน่วย : บาท)

รายการ	พ.ศ. 2452	พ.ศ. 2456	พ.ศ. 2460
รายได้แผ่นดิน	62,679,401	74,399,683	86,494,066
ภาษีอากรผูกขาด	6,602,654	7,406,982	325,440
1. อากรบ่อนเบี้ย	3,332,479	3,536,206	5,540*
2. อากรหวย	2,919,000	3,481,215	1,600*
3. ภาษีเบ็ดเตล็ด	351,184	388,561	318,300
ภาษีอากรผูกขาดคิดเป็นร้อยละของรายได้แผ่นดิน	10.60 %	9.95 %	0.37 %

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 29, 35; S.Y.B. 2471, pp. 235.

* อากรบ่อนเบี้ยและอากรหวยเลิกใน พ.ศ. 2460 และ 2459 เงินอากรใน พ.ศ. 2460 เป็นเงินงวดที่ค้างชำระอยู่

ข. การแก้ไขระบบภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม รัฐบาลมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขระบบภาษีอากรภายในประเทศ ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่ประชาชนมากที่สุด แต่การดำเนินงานปรับปรุงนั้นต้องประสบอุปสรรคสำคัญจากสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำกับนานาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ซึ่งระบุว่าไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 ทั้งสัญญาเพิ่มเติมที่ไทยทำกับนายเซอร์ ปาร์กส์ คิวแห่งรัฐบาลอังกฤษใน พ.ศ. 2399 ยังกำหนดอัตราภาษีสินค้าขาออกที่สำคัญ อัตราภาษีภายใน และอัตราภาษีที่ดินต่าง ๆ ไว้ตายตัวอีกด้วย¹ รัฐบาลไทยจึงไม่มีอิสระที่จะ

¹Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam, 2 : 200 - 245.

ปรับปรุงระบบภาษีอากรที่ล่าช้าลงได้อย่างเต็มที่ และต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลนานาประเทศก่อนเสียก่อน เป็นผลให้การปรับปรุงนี้ล่าช้าและไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2453 รัฐบาลได้พยายามแก้ไขระบบภาษีอากรให้ก้าวหน้าและเป็นผลดีต่อประเทศเท่าที่จะทำได้คือ

1. ปรับปรุงแก้ไขการจกเก็บและพิทักษ์ทรัพย์สินอากรให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ความสำเร็จในการปรับปรุงโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นผลงานของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล ซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการจกเก็บภาษีเงินได้ประโยชน์หลายประเภทจากกระทรวงพระคลังฯ กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการปกครอง จึงมีความรู้เรื่องสภาพความเป็นอยู่และการทำมาหากินของประชาชนในท้องถิ่นดีกว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพระคลังฯ ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีจกเก็บและตั้งอัตราภาษีที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นได้ แทนที่จะใช้วิธีจกเก็บและอัตราภาษีที่เป็นมาตรฐานเดียวกันตลอดทั่วประเทศ

วิธีการดังกล่าวนี้มีความสำคัญมาก เพราะสภาพความเจริญของภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทยยังไม่เท่าเทียมกัน บางภูมิภาคมีความสามารถในการผลิตเพื่อการค้าสูงกว่าเขตอื่น¹ ซึ่งพลอยทำให้ความสามารถในการเสียภาษีมีแตกต่างกันไปด้วย

¹ นายชาร์ล เลกกี (Charles Leckie) เจ้าหน้าที่ของบริษัทบอร์เนียวประจำประเทศไทย ได้แสดงความเห็นเมื่อ พ.ศ. 2437 ว่าภาคกลางและภาคเหนือของไทยเท่านั้นที่เป็นแหล่งการค้าที่สำคัญ ภาคอื่น ๆ เช่น ตะวันออกเฉียงเหนือ มีแต่การค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ และแทบไม่ไ้มีผลิตภัณฑ์ส่งมายังกรุงเทพฯ เลย สภาพดังกล่าวสืบเนื่องมาจนถึงปลายรัชกาลที่ 5 เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าสินค้าออกระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2452 ในช่วง 5 ปีนี้ มูลค่าส่งออกโดยเฉลี่ยทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงิน 103,117,265 บาท สินค้าข้าวท้าวรายได้เป็นอันดับ 1 มีมูลค่าถึง 81,021,633 บาท

คงจะเห็นได้จากการเทียบอัตราค่าจ้างในภาคกลางและภาคอีสาน เมื่อปลายรัชกาลที่ 5 ลูกจ้างทำนาในภาคกลางจะได้ค่าแรงประมาณ 70 - 120 บาทต่อปี ในขณะที่ลูกจ้างทำนาในภาคอีสานได้ค่าแรงตกประมาณ 2 - 5 บาทต่อปี เท่านั้น¹

เพื่อป้องกันไม่ให้ราษฎรต้องรับภาระเสียหายหนักเกินไป รัฐบาลจึงตั้งพิกัดภาษีเฉพาะในท้องถิ่นขึ้น และเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามสมควรแก่สภาพทำมาหากินในเขชนั้น ๆ เช่น เงินค่าธรรมเนียมอัตราตั้งแต่ .50 บาท (32 อัฐ) จนถึง 6 บาทต่อปี² ค่าภาษีอัตราตั้งแต่ .37 บาท (24 อัฐ) จนถึง 1 บาทต่อปี³ ทั้งประกาศยกเว้นภาษีหลายชนิด หรือเก็บแต่การราชการอย่างเดียว ในบางท้องถิ่นซึ่งอัตราก้าวหน้ามาก เช่น



คิดเป็นร้อยละ 78.57 ของมูลค่าส่งออก หรือของลงทำคือมูลค่า 11,896,244 บาท คิดเป็นร้อยละ 11.53 ของมูลค่าส่งออก ในค่าทั้งสองประเภทมีแหล่งผลิตสำคัญในภาคกลางและภาคเหนือ

ดู Charles S. Leckie, "The Commerce of Siam in Relation to the Trade of the British Empire," in Chatthip Nartsupha, The Political Economy..., pp. 115 - 152; S.Y.B. 1916, p.120; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล และคณะ, ธุรกิจการค้าข้าว : กลุ่มผลประโยชน์และชาวนา (พ.ศ. 2398 - 2475) (ภาคนิพนธ์ ของการศึกษาวិชา AH.116 605 Economic Development of Modern Thailand, 2521), หน้า 13 - 17.

¹ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ธุรกิจการค้าข้าว..., หน้า 22. และ ไพฑูรย์ มีกุตต, การปฏิรูป...มณฑลอีสาน..., หน้า 84.

²ป.ช.ศ., 16 : 403 - 404; 17 : 55 - 56, 291 - 294; 18 : 214 - 230; 19 : 354 - 355; 20 : 436 - 437.

³ป.ช.ศ., 20 : 163 - 167.

พ.ศ. 2445 ยกเลิกภาษีหมากพุ่มะพร้าว ในเขตชลประทาน¹ เก็บแต่การราชการในเขตชล
เขตรอบนอก เมื่อ พ.ศ. 2445 เป็นต้น²

การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนี้มีผลคือประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่
สรรพากรด้วย เพราะอัตราภาษีแบบเก่าหลายประเภทละเอียดมากเกินไป และก่อให้เกิด
ปัญหาโต้แย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้เก็บและราษฎรผู้เสียภาษี เช่น ภาษีเรือเคยเก็บตาม
ขนาดความยาว และระยะเวลาที่จอด ภาษีโรงเรือนต้องตรวจนับสินค้าว่ามีกี่ชนิดเพราะ
มีผลต่อราคาภาษี กำนันระบุเครื่องมือต้องเรียกภาษีมากมาย แม้แต่เครื่องมือเล็ก ๆ
ที่จับปลาเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน³ ทางกรมก็ได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้
เพื่อให้ระบบภาษีเรียบง่ายสะดวกแก่การควบคุม ตรวจสอบ และเสียค่าใช้จ่าย

2. ความพยายามเลิกภาษีอากรที่กีดขวางความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและมีผลเสียต่อสังคม ในรัชกาลที่ 5 รัฐบาลมีรายได้จำนวนมากมาจากภาษีอากรบางประเภทซึ่งมี
ลักษณะที่กีดขวางความเจริญทางเศรษฐกิจ และมีผลเสียต่อสังคมโดยรวม เช่น ภาษี
ภายใน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตั้งโรงเก็บภาษีสินค้าต่าง ๆ ถึง 60 ชนิด ตามเส้นทางคมนาคม
สำคัญ ๆ ตรวจค้นพาหนะทุกประเภท สร้างความเดือดร้อนให้ราษฎรที่เดินทางไปมา
ค้าขายมาก⁴ ส่วนภาษีเงิน อากรบ่อนเบี้ย อากรหอย และอากรสุรา ก็เป็นการหารรายได้
จากสิ่งที่เป็นอบายมุข ทำให้ประชาชนวิเวกหลงระเหิดสิ้นตน ไม่เอาใจใส่จะประกอบ
อาชีพทำมาหากิน และเป็นทางนำไปสู่การโจรกรรมและการอาชญากรรมต่าง ๆ

¹ป.ช.ศ., 17 : 315 - 319.

²ป.ช.ศ., 18 : 481 - 482.

³กจช. ร.5 ค.5.1/14 Report on the Financial System of
Siam 6 September, 1896.

⁴กจช. ร.5 ค.14/16 ความเห็นมิสเตอร์มิสเชล อินเนส เรื่องจะเลิก
ภาษีอากรตามณฑลต่าง ๆ (25 เม.ย. - 2 มิ.ย. 117)

อันที่จริง รัฐบาลไค้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และมีความจริงใจที่จะหาหนทางแก้ไขหรือยกเลิกภาษีอากรเหล่านี้เสมอมาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น ใน พ.ศ. 2441 ไค้เลิกภาษีภายในในมณฑลชั้นใน 6 มณฑล และเมืองในมณฑลกรุงเทพอีก 4 เมือง คงเก็บแต่ภาษีภายในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองชั้นนอก¹ ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2442 ทางการก็ปิดบ่อนเบี้ยในกรุงเทพฯ และมณฑลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก² ถึงกระนั้น รัฐบาลยังไม่สามารถยกเลิกภาษีอากรเหล่านี้ได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งที่มาของรายได้จำนวนมาก โดยเฉพาะภาษีเกี่ยวกับสิ่งอบายมุขทั้งหลาย ทำรายได้ให้รัฐถึงประมาณกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด³ รัฐบาลเองก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะหารายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนได้. ภาษีอากรบางประเภทซึ่งอาจจะนำมาปรับปรุงให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแทน เช่น ภาษีที่ดิน และภาษีศุลกากร ก็ถูกผูกมัดด้วยสนธิสัญญาต่างประเทศ

สนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 และสัญญาเพิ่มเติมที่ไทยทำกับนายแฮรี พาร์กส์ (Harry S. Parkes) พ.ศ. 2399 เป็นต้นแบบของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ไทยต้องทำกับนานาประเทศในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ตามสนธิสัญญาเบาริง สินค้าเข้าทุกประเภท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้านั้น ยกเว้นทองแท่งและเงินไม่คงเสียภาษีใด ๆ แต่สำหรับเงินคองชายให้แก่เจ้าภาษีเงินเท่านั้น ส่วนสินค้าขาออกระบุว่าให้รัฐบาลไทยเรียกเก็บภาษีได้เพียงครั้งเดียว จะเป็นภาษีภายใน ภาษีผ่านด่าน หรือภาษีสินค้าขาออกอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ และกำหนดอัตราก้าวของภาษีสินค้าขาออกถึง 64 ชนิดด้วยกัน ส่วนสัญญาเพิ่มเติมกับนายแฮรี พาร์กส์ ได้ระบุนอัตราก้าวที่แตกต่าง ๆ

¹ป.ช.ศ., 16 : 375 - 377.

²ป.ช.ศ., 16 : 288 - 291, 475 - 479.

³คำนวณจากรายได้ภาษีเงิน อากรบ่อนเบี้ย อากรหวย และภาษีสุรา ระหว่าง

ไว้อย่างละเอียด ทั้งอากรสวน อากรสมพิศร์ และค่านา นอกจากนั้นยังห้ามไม่ให้เก็บภาษีที่ดินซึ่งไม่ได้ทำการเพาะปลูกอีกด้วย การแก้ไขอัตราภาษีอากรและข้อบังคับต่าง ๆ นี้ จะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลประเทศผู้สัญญาเสียก่อน¹

สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้สถานการณ์คลังของไทยไม่เจริญก้าวหน้าได้เต็มที่ โดยทั่วไป ประเทศต่าง ๆ มักอาศัยภาษีที่ดินและภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ² แต่สำหรับประเทศไทย ภาษีที่ดินระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2448 ทำเงินรายได้ไม่เกินร้อยละ 8.4 ของรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้เพราะในเวลา 50 ปีหลังจากกษัตริย์สัญญา ค่าของเงินบาทได้ตกลงมากกว่าร้อยละ 100 รัฐบาลจึงได้รายได้จากภาษีที่ดินน้อยกว่าเดิมมาก ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้น ราคาสินค้าทางเกษตรสูงขึ้นจากเดิมถึง 3 เท่า³ ส่วนรายได้จากภาษีศุลกากร โดยเฉลี่ยแล้วคิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้แผ่นดินเท่านั้น⁴ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ยังไม่เหมาะสม เพราะแม้แต่ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่สนับสนุนการค้าแบบเสรีนิยม ก็ยังมีรายได้จากภาษีศุลกากรคิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐ⁵

¹Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam,

2 : 200-245.

²กจช. ร.5 ก. 14/21 เรื่องแบบไมแรนคัมจะขอเลิกถอนแบบอัตราค่าภาษีที่ต่อท้ายสัญญาปี 1856 และ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, "บันทึกการสัมมนาเศรษฐกิจการเมืองครั้งที่ 5 เรื่องการขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน," เศรษฐกิจปริทัศน์ 4 (มกราคม - มิถุนายน 2524) : 145.

³กจช. ร.5 ก. 14/21 เรื่องแบบไมแรนคัมจะขอเลิกถอนแบบอัตราค่าภาษี

⁴คำนวณจากรายได้ของภาษีศุลกากร คิดเป็นร้อยละ ของรายได้แผ่นดินใน

ตารางที่ 11

⁵W.A. Graham, Siam, 2 : 122.

เมื่อเปรียบเทียบรายได้จากภาษีที่ดิน ภาษีศุลกากร และภาษีเกี่ยวกับสิ่งอบายมุขที่ทำรายได้มากที่สุดคือ ฝิ่น ระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2448 (ตารางที่ 11) จะเห็นว่ารายได้จากภาษีที่ดิน เพิ่มขึ้นจาก 3 ล้านบาทเป็น 3 ล้าน 9 แสนบาท แต่เป็นการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับรายได้แผ่นดิน คือจากร้อยละ 8.4 เป็นร้อยละ 7.5 ส่วนรายได้จากภาษีศุลกากร เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.5 เป็นร้อยละ 10.8 เมื่อเทียบกับรายได้แผ่นดิน แต่ภาษีฝิ่นมีการเพิ่มขึ้นมากที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้แผ่นดิน คือจากร้อยละ 15.3 ขึ้นถึงร้อยละ 19.9 ภาษีฝิ่นใน พ.ศ. 2448 มากกว่าภาษีที่ดิน 6 ล้าน 4 แสนบาท มากกว่าภาษีศุลกากร 4 ล้าน 6 แสนบาท

ตารางที่ 11 เที่ยบรายได้จากภาษีที่ดิน ภาษีศุลกากร และภาษีฝิ่น พ.ศ. 2443 - 2448 และคิดเป็นร้อยละของรายได้แผ่นดิน (หน่วย : บาท)

พ.ศ.	ภาษีที่ดิน	% รายได้	ภาษีศุลกากร	% รายได้	ภาษีฝิ่น	% รายได้
2443	2,995,378	8.4	3,059,789	8.5	5,432,230	15.3
2444	3,144,855	8.7	4,724,962	13.0	5,072,705	14.0
2445	3,163,535	8.1	4,684,985	11.9	7,080,637	18.1
2446	2,941,196	6.8	4,535,194	10.4	6,972,780	16.0
2447	3,763,647	8.2	5,521,090	11.9	6,403,004	13.9
2448	3,859,494	7.5	5,565,335	10.8	10,260,961	19.9

ที่มา : S.Y.B. 1916, p. 34.

ในความพยายามเลิกภาษีเกี่ยวกับอบายมุขเช่น บ่อนเบี้ย รัฐบาลพิจารณาที่จะหารายได้จากภาษีที่ดินมาชดเชย เมื่อ พ.ศ. 2443 รัฐบาลไทยสามารถเจรจาทกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ ขอปรับภาษีที่ดินได้ โดยมีข้อแม้ว่าไม่ให้สูงเกินอัตราภาษีที่เก็บในประเทศนั้น¹ กรมสรรพากรนอกปรับหน้าที่สำรวจพื้นที่และกีดหาวิธีการเก็บค่านาให้เหมาะสม ในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2448 ท่างการได้ประกาศใช้วิธีและอัตราเก็บค่านาแบบใหม่ ซึ่งจะแบ่งนาออกเป็น 6 ชั้น โดยพิจารณาจากความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ราคาข้าวในตลาดท้องถิ่น ความสะดวกในการคมนาคมติดต่อกับตลาด ระยะห่างจากโรงสี เป็นต้น² ปรากฏว่า ในปีถัดมารัฐบาลประกาศเลิกบ่อนเบี้ยในหัวเมืองทั้งหมด ให้คงไว้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น รายได้จากอากรบ่อนเบี้ยลดลงจากที่เคยได้สูงสุดใน พ.ศ. 2447 จำนวน 6,879,527 บาท เหลือเป็นจำนวนเงิน 3,604,538 บาท แต่รัฐบาลก็ได้เงินชดเชยจากภาษีที่ดิน ซึ่งในปีนั้นเก็บตามอัตราใหม่ได้เงิน 7,579,449 บาท³

สำหรับการเลิกภาษีที่กีดขวางความเจริญเติบโตทางการค้าและเป็นผลเสียต่อสังคมประเภทอื่น ๆ นั้น รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากไม่สามารถหาแหล่งรายได้อื่นมาทดแทนได้ เช่น เมื่อมีการเสนอให้เลิกภาษีภายใน ซึ่งเรียกเก็บเงินจากสินค้าบริโภคอุปโภคในครัวเรือน ได้แก่ พัก แดง เมื่อก มัน ผักกาด ถั่วต่าง ๆ น้ำมันมะพร้าว นุ่น คราม ไหม และถ่าน เป็นต้น กับภาษีสินค้าขาออกบางประเภท เพื่อสนับสนุนการค้าภายในและการผลิตสินค้าส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยจะขึ้นอัตราภาษีขาเข้าเป็นร้อยละ 5 ให้เท่ากับที่ใช้อยู่ในประเทศอินเดีย ซึ่งอัตราที่เก็บใน

¹Ian George Brown, "The Ministry of Finance..." p. 155.

²ป.ช.ศ., 17 : 494 - 502.

³S.Y.B. 1916, pp. 34-35.

ประเทศอื่นเขี่ยนี้ยังนับว่าค่ากว่าประเทศอื่น ๆ¹ แต่รัฐบาลต่างประเทศก็ไม่ยินยอม ดังนี้ ในตอนปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลจึงจำต้องทิ้งรายได้จำนวนมากจากภาษีที่กักขวางการค้า และสร้างปัญหาทางสังคมต่อไป อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันนั้น รัฐบาลก็ได้วางนโยบายอย่างแจ่มชัดว่า จะหาหนทางเลิกภาษีอากรเหล่านี้ให้ได้ เช่น ภาษีฝิ่นใน พ.ศ. 2451 ที่ประชุมเสนาบดีตกลงว่าจะเลิกภาษีฝิ่น โดยลดจำนวนคนสูบฝิ่นลงให้ได้ภายในเวลา 15 - 20 ปี² ส่วนการพนัน รัฐบาลเห็นว่าไม่สามารถห้ามเล่นการพนันได้โดยเด็ดขาด หากจะพยายามผ่อนให้เล่นน้อยลง และไม่ให้เล่นได้ง่าย ๆ เช่น แก้อัตราค่าอนุญาตให้สูงขึ้น จากัดจำนวนห้องที่ซึ่งจะอนุญาตให้เล่นการพนันได้ในแต่ละเมือง เป็นต้น³

แหล่งรายได้แผ่นดินอื่น ๆ

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มาของรายได้แผ่นดินแบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁴

1. ภาษีอากร ได้แก่ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินสมบัติของบุคคลต่าง ๆ เช่น ภาษีที่ดิน เก็บจากการผลิตหรือการประกอบธุรกิจ เช่น ภาษีน้ำตาล ภาษีสายสูบ อากรบ่อนเบี้ย รวมถึงค่าปรับ ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตต่าง ๆ ด้วย⁵

¹ กวช. ร.5 ค.14/26 รายงาน ม.จ.พร้อม และ มร.แอมโปรส กรามทูล กรมหมื่นมหิศรฯ 30 เมษายน ร.ศ.121

² สุภภรณ์ จรัสพัฒน, "ภาษีฝิ่นกับนโยบายกนการคลัง...", หน้า 166 - 167.

³ กจช. ม.1.3/20 กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 10 มิถุนายน ร.ศ.124.

⁴ การแบ่งที่มาของรายได้แผ่นดินเป็น 4 ประเภทนี้ เป็นวิธีที่กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ใช้ ในหนังสือ Statistical Year Book of the Kingdom of Siam

⁵ ในตารางแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้แผ่นดิน พ.ศ.2459 รวมค่าปรับ ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตไว้ในหมวดรายได้จากภาษีอากรด้วย ผู้เขียนจึงจัดรายได้ประเภทนี้ไว้ตามข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ฎ S.Y.B. 1916, pp. 30-31.

2. รัฐสามิต ได้แก่วลประโยชน์จากทรัพย์สินของแผ่นดิน เช่น ค่าภาคหลวง รายได้ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่และป่าไม้ ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ เช่น ที่ดิน อาคาร และเงินได้จากการขายทรัพย์สินแผ่นดินต่าง ๆ เช่น ค่าขายเครื่องพิมพ์ดีดชำรุด ค่าขาย ที่ดินรัฐบาล ค่าขายป่าน้ำมัน¹

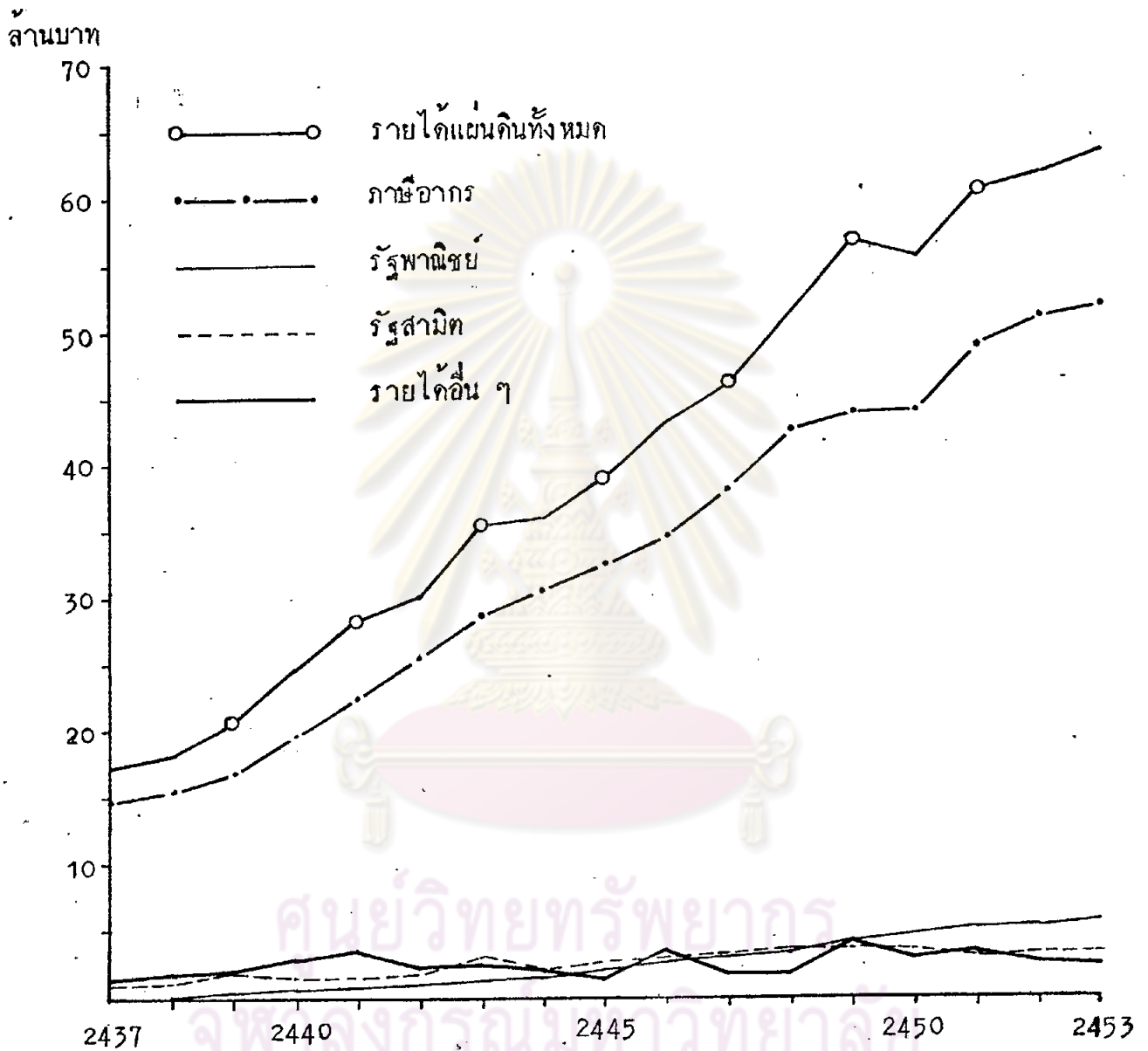
3. รัฐพาณิชย์ ได้แก่วลประโยชน์จากสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งรัฐเป็นผู้จัด บริการแก่ประชาชน เช่น การรถไฟ ไปรษณีย์โทรเลข และโทรศัพท์

4. รายได้ทางอื่น ๆ เช่น กำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา ดอกเบี้ยจาก ธนาคาร และไมหุ้น เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบที่มาของรายได้แผ่นดินทั้งสี่กับรายได้แผ่นดินทั้งหมดระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ดูตารางที่ 12 - 13 และรูปที่ 1) จะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีอากรเป็นรายได้หลักของประเทศมาตลอดช่วงระยะเวลา 17 ปีดังกล่าว และทำเงิน ไม่น้อยกว่าประมาณร้อยละ 80 ของรายได้แผ่นดิน ในขณะที่แหล่งรายได้อื่น ๆ อีกสาม ประเภทนั้น แต่ละประเภททำรายได้โดยเฉลี่ย ไม่เกินร้อยละ 7 ของรายได้แผ่นดิน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทในกลุ่มหลังนี้กับ รายได้แผ่นดิน ปรากฏว่ารายได้แต่ละประเภทมีความสำคัญเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กล่าวคือ ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2441 รายได้ประเภที่ 4 มีความสำคัญเป็นอันดับสอง รองจากภาษีอากร รายได้จากรัฐสามิตมาเป็นอันดับสาม และรายได้จากรัฐพาณิชย์ อยู่ในอันดับที่สี่ แต่หลังจาก พ.ศ. 2443 ความสำคัญของรัฐสามิตเพิ่มขึ้นเป็นอันดับสอง รองจากภาษีอากร ส่วนรัฐพาณิชย์เริ่มทำรายได้สูงขึ้นนับแต่ พ.ศ. 2445 เรื่อยมา

¹ กจข. ร.5 ค.1/46 รายงานคลังมณฑลปราจีน 25 มกราคม ร.ศ.



รูปที่ 1 แสดงที่มาของรายได้แผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453

ที่มา : ตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ที่มาของรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	รายได้รวม	ภาษีอากร	รัฐสามัค	รัฐพาณิชย์	รายได้อื่นๆ
2437	17.33	14.83	1.10	-	1.39
2438	18.07	15.16	1.15	.11	1.64
2439	20.64	16.50	1.87	.49	1.77
2440	24.80	19.71	1.57	.44	3.07
2441	28.49	22.44	1.64	.73	3.66
2442	29.92	25.12	1.77	.79	2.21
2443	35.61	28.51	3.05	1.26	2.78
2444	36.15	30.40	2.15	1.53	2.06
2445	39.15	32.64	2.62	2.12	1.76
2446	43.45	34.71	2.91	2.61	3.21
2447	46.04	38.09	3.11	3.02	1.80
2448	51.65	42.59	3.63	3.53	1.88
2449	57.01	44.28	3.79	4.47	4.45
2450	55.82	44.30	3.53	4.78	3.19
2451	60.85	49.21	3.16	5.12	3.36
2452	62.67	51.29	3.18	5.35	2.84
2453	63.50	52.03	3.40	5.60	2.45

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 30-31.

ตารางที่ 13 ที่มาของรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 คิดเป็นร้อยละ
ของรายได้แผ่นดิน

พ.ศ.	คิดเป็นร้อยละของรายได้แผ่นดิน			
	ภาษีอากร	รัฐสามัค	รัฐพาณิชย์	รายได้อื่น ๆ
2437	85.60	6.34	-	8.02
2439	79.93	9.06	2.37	8.57
2441	78.77	5.75	2.57	12.84
2443	80.06	8.56	3.53	7.80
2445	83.37	6.69	5.41	4.49
2447	82.73	6.75	6.55	3.90
2449	77.67	6.64	7.84	7.80
2451	80.85	5.19	8.41	5.52
2453	81.92	5.35	8.81	3.87

ที่มา : จำนวนจากตารางที่ 12 โดยผู้เขียน

ใน พ.ศ. 2449 ใ้กลายเป็นแหล่งที่มาของรายได้อันดับสองรองจากภาษีอากร และในปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 5 ทำรายได้ให้รัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 8.8 ของรายได้แผ่นดินทั้งหมด

ก. ผลประโยชน์จากรัฐสามัค ผลประโยชน์จากรัฐสามัคส่วนใหญ่มาจากค่าภาคหลวงและรายได้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำป่าไม้และการทำเหมืองแร่ (ดูตารางที่ 14)

1. ป่าไม้ ไม้ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศคือ ไม้สัก ซึ่งขึ้นอยู่ในป่าไม้ทางเหนือของประเทศ ตอนต้นรัชกาลที่ 5 เจ้านายในเมืองเชียงใหม่

ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน เป็นผู้ยักกรอกรวมสิทธิ์ป่าไม้สักส่วนใหญ่ และได้ผลประโยชน์จากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาขอทำป่าไม้ คือ เงินค่าเปิดป่า ซึ่งเป็นเสมือนเงินกินเปล่าที่ผู้ถือการทำป่าแข่งกันเสนอให้แก่เจ้าของป่า ผู้ที่เสนอค่าเปิดป่าสูงสุดจะได้สิทธิ์ทำ

ตารางที่ 14 รายได้จากรัฐสามปีระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : พันบาท)

พ.ศ.	ป่าไม้	เหมืองแร่	การขายทรัพย์สินของรัฐ	ค่าเช่าและรายได้อื่นๆจากรัฐ	รวม
2437	259	520	127	192	1,100
2438	137	536	168	314	1,156
2439	333	764	489	290	1,877
2440	571	447	332	221	1,573
2441	1,068	321	87	169	1,647
2442	783	626	101	266	1,779
2443	1,467	1,239	179	165	3,051
2444	1,100	746	119	189	2,155
2445	1,114	1,105	226	173	2,620
2446	1,333	1,082	307	192	2,916
2447	1,706	1,020	200	189	3,116
2448	2,054	1,210	184	182	3,632
2449	1,473	1,536	554	232	3,797
2450	1,688	1,095	516	236	3,536
2451	1,773	826	298	264	3,162
2452	1,735	918	282	249	3,186
2453	1,762	1,185	212	246	3,407

ป่าไผ่¹ และเงินค่าตอไม้ ซึ่งเก็บจากไม้ทุกต้นที่ถูกโค่นลงมา เงินค่าตอไม้ที่รัฐบาลที่
กรุงเทพฯ ได้ส่วนแบ่งบ้าง¹ ส่วนภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บโดยตรง ก็ ภาษีภายใน
เก็บจากไม้ที่ล่องลงมาขาย ณ กรุงเทพฯ²

แต่ประมาณ 4 ปีหลังจากที่ตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ใน
พ.ศ. 2443 รัฐบาลสามารถโอนอำนาจการให้เข้าทำป่าไม้สักมาจากเจ้านายทางเหนือได้
รัฐบาลได้ปรับปรุงเพิ่มอัตราภาษีป่าไม้ใหม่ และแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เจ้านายเจ้าของ
กรรมสิทธิ์ป่าไม้สักเป็นการตอบแทน³

มีข้อที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2452 เป็นต้นมา ปริมาณและมูลค่าไม้สัก
ที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศลดน้อยลง⁴ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายคุ้มครองป่าไม้สัก
เข้มงวดกวาดชันกว่าเดิม ทั้งมีการใช้ไม้สักภายในประเทศเพิ่มขึ้น แต่จำนวนรายได้
จากป่าไม้ก็มีไต่ลดลงเลย คงเป็นเพราะรัฐบาลได้เพิ่มค่าตอไม้ขึ้นอีกใน พ.ศ. 2451⁵
และมีการปรับปรุงวิธีจัดเก็บภาษีไม้ซอสนสักยาวนานทำให้กวาดชันรัดกุมขึ้นด้วย

¹ กทท. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 มัดที่ 183 เล่มที่ 13 เงินค่าตอไม้สำหรับ
แผ่นดินเมืองเชียงใหม่; ชมัย โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับ
กิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475" (วิทยานิพนธ์
ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา
วิทยาลัย, 2521), หน้า 82.

² ป.ช.ศ., 8 : 256 - 262.

³ ชมัย โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษา... กิจการป่าไม้ทางภาคเหนือ...",
หน้า 16 - 37.

⁴ S.Y.B. 1916, p. 120 และ ชมัย โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษา...
กิจการป่าไม้...", หน้า 233.

⁵ ชมัย โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษา... กิจการป่าไม้...", หน้า 37.

2. เหมืองแร่ เกือบตลอดสมัยรัชกาลที่ 5 การทำเหมืองแร่คึกคักทางหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันตกได้ขยายตัวเพิ่มกว่าเดิม แต่การเติบโตของผลผลิตคึกคักกลับอยู่ในอัตราที่ช้ามาก เมื่อเทียบกับผลผลิตของมลายูดินแดนใกล้เคียง¹ ทั้งนี้เป็นเพราะวิธีการทำเหมืองแร่ทางภาคใต้ของไทยค่อนข้างประสิทธิภาพ ทั้งมีปัญหาค่าน้ำมันและแรงงานไม่เพียงพอ

วิธีการเก็บภาษีอากรเองก็มีส่วนเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของกิจการเหมืองแร่ เพราะมีภาษีที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่หลายชนิดด้วยกัน เช่น ภาษีคึก ภาษีรับซื้อแร่ผูกขาด ค่าที่ตราคึกส่งขายนอก ภาษีเศษคึกส่งนอก ภาษีกู้ลิ้นคึก ภาษีถ่านไม้ (ใช้ในการถลุงคึก) เป็นต้น นอกจากนั้น ภาษีเหล่านี้ยังไม่มีความรัดกุมการเก็บที่แน่นอน ต่างเมืองต่างเวลา อัตราภาษีก็เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2443 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ จึงได้ปรับปรุงภาษีที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ใหม่ ให้เก็บเฉพาะค่าภาคหลวง ซึ่งมีอัตราเก็บขึ้นลงตามราคาคึกที่ซื้อขายกัน ๗ ปีหนึ่ง ค่าที่ตราคึก ค่าเผาและค่าถั่วเท่านั้น²

กิจการเหมืองแร่ในระยะเวลาดังกล่าว เป็นการลงทุนภายในประเทศ จึงแตกต่างจากกิจการป่าไม้สักทางภาคเหนือ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2454 จึงได้มีการลงทุนจากประเทศตะวันตก รวมทั้งมีการพัฒนาเทคนิคการผลิตต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³ เป็นผลให้ผลผลิตคึกเพิ่มมากขึ้น รายได้แผ่นดินจากกิจการเหมืองแร่จึงพลอยเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และเหนือกว่ารายได้จากการทำป่าไม้⁴

¹พรวิ อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่คึก...", หน้า 78.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 215 - 218.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 76, และ กรมโลหกิจ, ประวัติกรมโลหกิจ (อนุสรณ์วันสถาปนากกรมโลหกิจครบรอบ 72 ปี 1 มกราคม 2506), หน้า 19 - 60.

⁴S.Y.B. 1916, p. 32.

๖. รัฐพาณิชย์ รัฐบาลได้จัดบริการสาธารณสุขปโภคคือ กิจการไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท และการเดินรถไฟขึ้น โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อปรับปรุงการคมนาคมติดต่อสื่อสารภายในพระราชอาณาเขตให้เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปกครองและการรักษาความสงบภายในประเทศ สำหรับรายได้จากรัฐพาณิชย์เหล่านี้ รัฐบาลถือว่าเป็นผลพลอยได้เท่านั้น¹ แต่นับจาก พ.ศ. 2449 เรื่อยมาปรากฏว่ากิจการรถไฟได้หารายได้ให้แก่ประเทศมาก จนกระทั่งสูงกว่ารายได้จากรัฐสามัคคีและรายได้อื่น ๆ กลายเป็นรายได้หนึ่งในจำนวนรายได้แผ่นดินที่สำคัญ 8 รายการระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ดูรูปที่ 3 และ 4 และตารางที่ 16 ซึ่งแสดงแหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453) ส่วนใหญ่รายได้จากการเดินรถไฟทั้งสายเหนือและสายใต้ มาจากค่าโดยสาร มากกว่าค่าธรรมเนียมในการบรรทุกขนส่งสินค้า²



ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กข. ร.5 ค.2.5/4 กรมหมื่นมเหศวรราช กรมบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121.

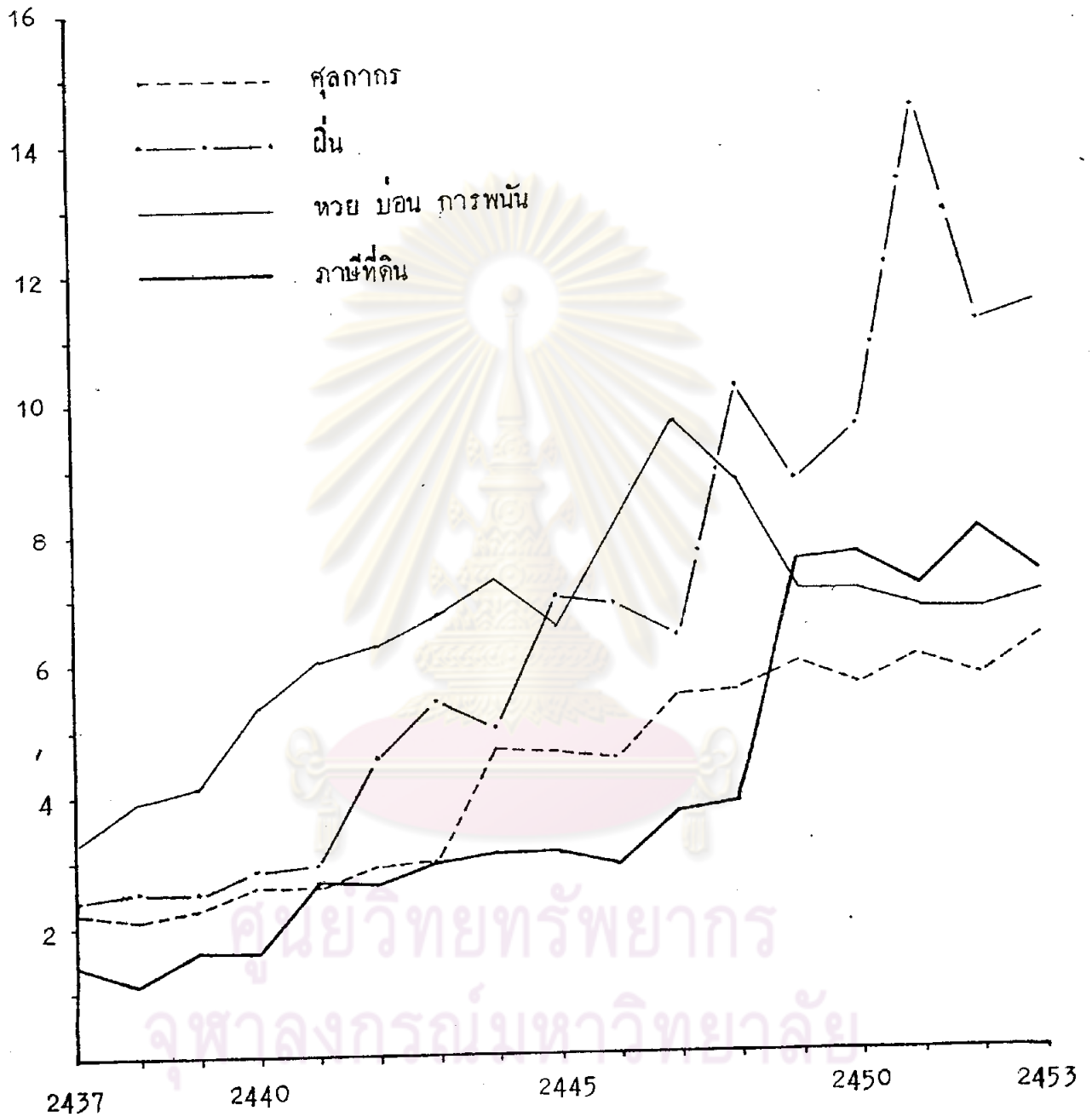
² S.Y.B. 1916, pp. 146-159.

ตารางที่ 15 รายได้จากรัฐพาณิชย์ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : พันบาท)

พ.ศ.	การไปรษณีย์	โทรเลขและ โทรศัพท์	การรถไฟ	รวม
2437	-	-	-	-
2438	51	61	-	113
2439	216	275	-	491
2440	118	320	-	446
2441	82	250	393	734
2442	75	232	488	795
2443	114	343	810	1,268
2444	92	332	1,112	1,537
2445	120	550	1,450	2,121
2446	140	502	1,973	2,616
2447	176	537	2,312	3,026
2448	179	578	2,780	3,539
2449	238	727	3,512	4,477
2450	331	685	3,766	4,783
2451	351	500	4,188	5,120
2452	345	710	4,303	5,359
2453	398	682	4,326	5,603

ที่มา : S.Y.B. 1916, p. 33.

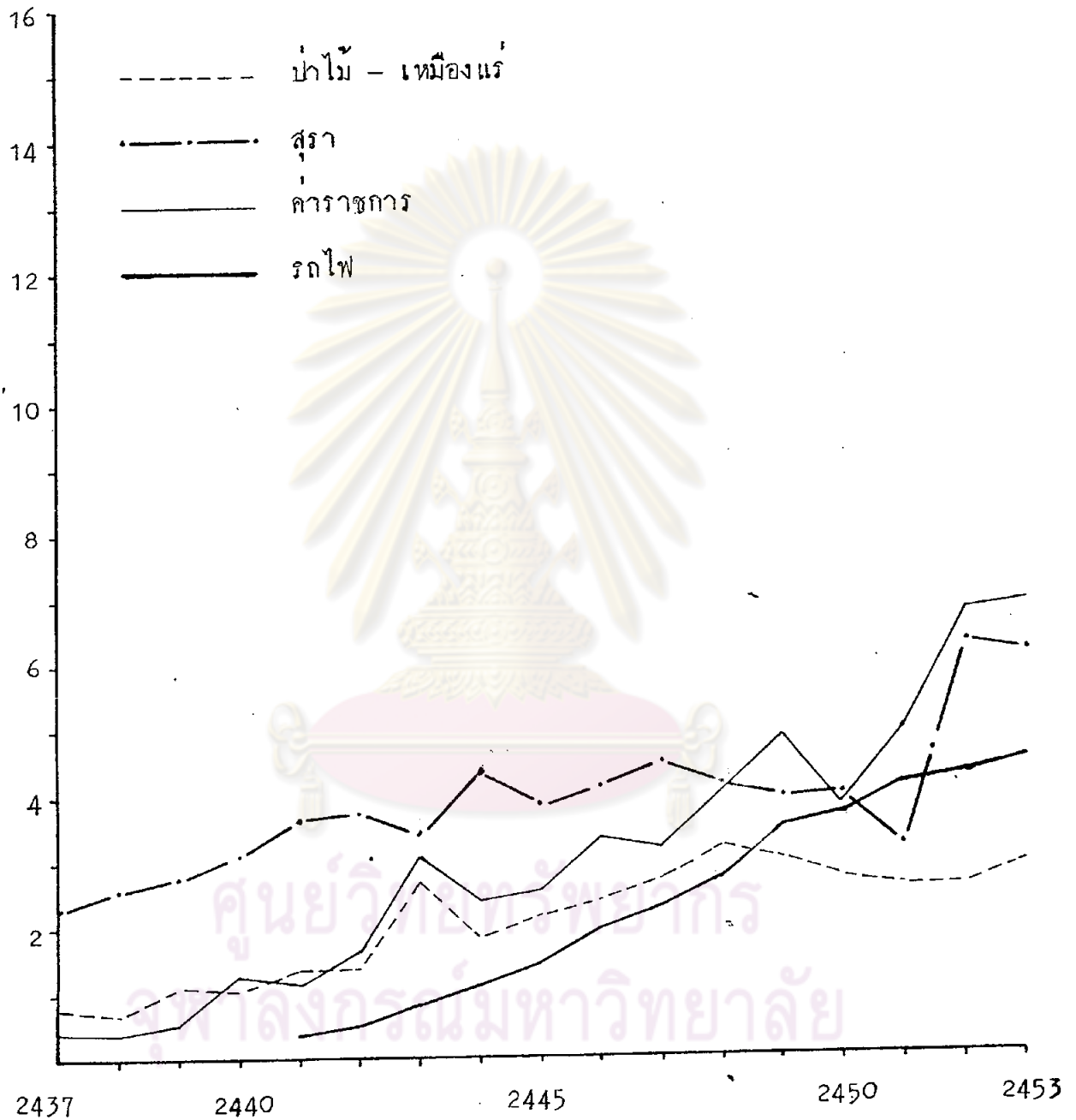
ล้านบาท



รูปที่ 2 แสดงแหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญ ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ก)

ที่มา : ตารางที่ 16

ล้านบาท



รูปที่ 3 แสดงแหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ข)

ที่มา : ตารางที่ 16

ตารางที่ 16 แหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญ พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เงิน	ห่วย บ่อน การพนัน	สุรา	ผู้ลการ	ภาษีที่ดิน	การราชการ	ป่าไม้, เหมือง	รถไฟ
2437	2.44	3.32	2.29	2.27	1.47	.48	.78	-
2438	2.56	3.99	2.58	2.14	1.12	.42	.67	-
2439	2.51	4.17	2.77	2.30	1.69	.55	1.09	-
2440	2.87	5.41	3.12	2.64	1.60	1.37	1.01	-
2441	2.93	6.07	3.68	2.63	2.76	1.15	1.38	.39
2442	4.56	6.29	3.73	2.90	2.66	1.67	1.40	.48
2443	5.43	6.76	3.41	3.05	2.99	3.12	2.70	.81
2444	5.07	7.37	4.35	4.72	3.14	2.40	1.84	1.11
2445	7.08	6.56	3.85	4.60	3.16	2.54	2.22	1.45
2446	6.97	8.22	4.14	4.55	2.94	3.36	2.41	1.97
2447	6.40	9.70	4.49	5.52	3.76	3.18	2.72	2.31
2448	10.26	8.78	4.16	5.56	3.85	4.13	3.26	2.78
2449	8.86	7.07	3.94	5.97	7.57	4.92	3.00	3.51
2450	9.65	7.04	3.96	5.63	7.63	3.95	2.78	3.76
2451	14.51	6.84	3.21	6.07	7.10	5.05	2.59	4.18
2452	11.25	6.81	6.32	5.78	8.00	6.88	2.65	4.30
2453	11.51	7.03	6.26	6.37	7.30	6.95	2.94	4.52

ที่มา : S.Y.B. 1916, pp. 32-36.

ก. รายได้ทางอื่น รายได้ทางอื่น ๆ เช่นการแลกเปลี่ยนเงินตรา คอกเบี้ยธนาคาร และหุ้นในต่างประเทศ เคยเป็นที่มาของรายได้แผ่นดินที่สำคัญไม่น้อยในช่วง พ.ศ. 2437 - 2443 แต่หลังจากนั้นความสำคัญขงรายได้ทางอื่น ๆ นี้ก็ลดน้อยลง เพราะรายได้จากรัฐพาณิชย์และรัฐสามิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่สม่ำเสมออย่างมาก ในบรรดา รายได้ทางอื่น ๆ เหล่านี้ มีรายได้ประเภทหนึ่งที่น่าสนใจควรกล่าวถึงเป็นพิเศษ แม้ถ้ากำหนดเงินรายได้ขึ้น ทบการจะมีได้ห้ามรวมอยู่ในบัญชีเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม นั่นคือ การกู้เงินจากต่างประเทศ

ความคิดที่ว่ารัฐบาลไทยสมควรกู้เงินจากต่างประเทศเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2441 นายริเวต คาร์แนค ที่ปรึกษาการคลังในขณะนั้นได้เสนอว่า การก่อสร้างสาธารณูปโภค เช่น การสร้างทางรถไฟ ควรกู้เงินมาลงทุนจะเหมาะสมกว่าใช้เงินจากภาษีอากร เพราะเป็นกิจการที่ให้ผลกำไรตอบแทนได้ และรัฐบาลจะได้มีเงินเหลือไว้ใช้ในกิจการอันเป็นประโยชน์อย่างอื่นต่อไป¹ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ ใน พ.ศ. 2445 เมื่อกระทรวงพระคลังฯ นำข้อเสนอนี้กลับมาทบทวนอีกหนหนึ่ง ที่ประชุมเสนาบดีส่วนใหญ่ก็ยังไม่เต็มใจให้กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ โดยให้เหตุผลว่า การค้าภายในประเทศยังไม่เจริญเพียงพอ เกรงว่ากำไรจากการเดินรถไฟอาจจะไม่คุ้มกับคอกเบี้ยเงินกู้ นอกจากนี้การกู้เงินจากต่างประเทศเป็นทางนำภัยมาสู่บ้านเมือง เพราะต่างชาติย่อมมีโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการภายในได้ แต่ในที่สุดที่ประชุมเสนาบดีก็ต้องยอมรับความจำเป็นในการกู้เงินจากต่างประเทศ² เนื่องจากรัฐบาลมีความต้องการสร้าง

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/11 Financial Position of the Kingdom

² รัฐบาลได้พิจารณาที่จะหาทุนจากเงินกู้ภายในประเทศมาใช้ แต่ประสบปัญหาว่าไม่มีเงินทุนภายในประเทศเพียงพอ และอัตราคอกเบี้ยภายในสูงถึงร้อยละ 7 $\frac{1}{2}$ ต่อปี กู กจช. ร.5 ค.24/6 กู้เงินภายในพระราชอาณาเขต และ ร.5 ค.25/4 เรื่องกู้เงิน

ทางรถไฟสายเหนือให้เสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อสะดวกในการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ¹ ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างทางรถไฟได้ เพราะมีรายจ่ายที่จำเป็นทางอื่น ๆ เช่น กิจการทหาร การหาทุนสำรองในการทำเงินบาท เป็นต้น ดังนั้น ใน พ.ศ. 2446 รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินการติดต่อขอกู้เงินจากต่างประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศในรัชกาลที่ 5 มีด้วยกันทั้งหมด 3 ครั้ง² คือ ใน พ.ศ. 2447 เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านดอลลาร์ พ.ศ. 2449 จำนวน 3 ล้านดอลลาร์ ครั้งแรก กู้จากบริษัทเอกชนในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ครั้งที่ 2 กู้จากบริษัทเอกชนในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยบริษัทเหล่านั้นจะออกใบหุ้นขายแก่มหาชนอีกทีหนึ่ง การกู้เงินทั้งสองครั้ง มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี และกู้มาเพื่อใช้สร้างทางรถไฟ

¹หลังจากเกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ รัฐบาลเห็นความสำคัญของการมีรถไฟไว้ใช้เป็นพาหนะขนส่งทหารและอาชญาโทษปกครองต่าง ๆ เพื่อให้การปราบปรามทำได้อย่างรวดเร็ว และได้เพิ่มงบประมาณให้แก่กองทัพ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการรักษาความสงบภายในประเทศด้วย ดู S.Y.B. 1916, p. 38.

²ในหนังสือ Statistical Year Book of the Kingdom of Siam ซึ่งจัดพิมพ์โดยกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จะกล่าวถึงเงินกู้ในแต่ละคราวว่า เป็นเงินกู้ ค.ศ. 1905, 1907 และ 1909 ซึ่งหากคำนวณตามหลักการเปลี่ยนคริสต์ศักราชเป็นพุทธศักราชแล้วจะตรงกับ พ.ศ. 2448 พ.ศ. 2450 และ พ.ศ. 2452 ตามลำดับ แต่เนื่องจากวันขึ้นปีใหม่ของไทยในขณะนั้น ตรงกับวันที่ 1 เมษายน การกู้ยืมเงินตกลงก่อนสิ้นเดือนมีนาคม จึงถือว่ายังคงอยู่ใน พ.ศ. 2447, 2449 และ 2451

และเป็นทุนสำรองในการรักษาค่าเงินบาท¹ สำหรับการกู้ครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2451
 รัฐบาลไทยได้กู้จากรัฐบาลสหพันธรัฐมาลายา (the Federated Malay States)
 เป็นจำนวน 4 ล้านปอนด์ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี แต่ในสัญญาระบุให้รัฐบาลไทย
 ใช้เงินจำนวนนี้ในการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้เท่านั้น²

เมื่อพิจารณาการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระยะที่สองนี้โดยตลอดแล้ว
 จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการปรับปรุงวิธีจัดเก็บรวบรวมภาษีอากร
 รายได้หลักของประเทศได้ทั่วถึงทั้งพระราชอาณาจักรนั้น นอกจากจะเป็นผลจากการปฏิบัติ
 งานของเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังฯ เองแล้ว ยังได้อาศัยทั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง
 ในกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินการจัดเก็บภาษี
 อากรด้วย เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และในขณะเดียวกันก็เพิ่มประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม
 รายได้แผ่นดินจึงทวีขึ้นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ปรับปรุงระบบภาษีอากร เปลี่ยนแปลงแก้ไขพิกัด
 อัตราและกระบวนการจัดเก็บ ลดภาระในการเสียภาษีของประชาชนลง รวมทั้งได้
 พยายามแสวงหารายได้จากภาษีอากรประเภทอื่น ๆ มาทดแทนภาษีอากรที่ไม่เอื้ออำนวย

¹ กจช. ร.5 ค.25/1 สำเนาหนังสือเรื่องกู้เงินทำรถไฟ; ร.5 ค.25/2
 สำเนาที่ส่งไปลงพิมพ์; ร.5 ค.25/4 เรื่องกู้เงิน; ร.5 ค.25/5 เรื่องกู้เงินต่าง
 ประเทศทำรถไฟสายเหนือ; ร.5 ค.25/8 สำเนารายงานประชุมเสนาบดีเรื่องกู้เงิน
 ต่างประเทศ ร.ศ.123 - 125; ร.5 ค.25/9 กู้เงินสามล้านตอนหลัง (7 ธ.ค.
 125 - 28 ม.ค. 125); ร.5 ค.26/16 พิกัดเงินแลทอง (18 พ.ค. 127 -
 24 ม.ค. 128)

² S.Y.B. 1916, p. 61 และ W.A. Graham, *Siam*, pp. 350-351.
 เงินกู้ พ.ศ. 2451 นี้ ต่อมาได้กู้เพิ่มอีก 750,000 ปอนด์ รวมเป็นทั้งสิ้น 4,750,000
 ปอนด์

ต่อการเจริญเติบโตทางการค้าและมีผลเสียต่อสังคม เช่น ภาษีภายใน อากรบ่อนเบี้ย
เท่าที่จะทำได้ภายในขอบเขตจำกัดของสนธิสัญญาไม้อเสมอภาค ซึ่งไทยทำกับนานาชาติ
ในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 การปรับปรุงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การยกเลิก
เลิกให้เอกชนประมูลผูกขาดทำภาษีอากรรายใหญ่ เช่น ภาษีฝิ่น ภาษีสุรา แหล่งรายได้
จำนวนมากของรัฐ ยังผลให้ระบบการคลังของไทยเป็นอิสระพ้นจากการครอบงำของ
ระบบเจ้าภาษีนายอากร ที่เคยมีบทบาทเด่นในการรวบรวมรายได้แผ่นดินของไทยมา
เป็นเวลาเกือบศตวรรษ.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย