

บทที่ 4

งานค้ำงบประมาณแผ่นดิน

ในบทนี้จะศึกษาถึงข้อเท็จจริงในงานค้ำงบประมาณ เกี่ยวกับแหล่งเก็บรายได้ของแผ่นดิน วิธีการ หลักการ ผลจากการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินรวมถึงเรื่องหนี้ของประเทศในส่วนที่เป็นแนวความคิดและผลงานของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทั้งหมด โดยจะแบ่งการศึกษาเป็น 2 ตอนใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

ก. การจัดหารายได้

ข. การใช้จ่ายเงิน

ก. การจัดหารายได้

การจัดหารายได้ของประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญทางค้ำงานคลังเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจาก ในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการทำมาหากินแก่ราษฎร รวมทั้งการจัดสวัสดิการเพื่อสังคมและอื่น ๆ ล้วนแต่มีความจำเป็นต้องใช้เงินทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่ารัฐบาลจะหารายได้มาจากแหล่งใด ควรดำเนินการอย่างไรจึงจะได้ผลตามที่มีมุ่งหมาย และข้อสำคัญต้องไม่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรผู้เสียภาษีมากจนอาจทำให้รัฐบาลได้รับผลในทางเดียวกันได้ หน้าที่และปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง

* ไพศาล ชัยมงคล ได้กล่าวเปรียบเทียบถึงความสำคัญของงบประมาณไว้ว่า งบประมาณอาจเปรียบได้ประหนึ่งหัวใจในทางการคลังของประเทศที่ทำหน้าที่ในการสูบน้ำเงินในท้องคาพยพต่าง ๆ (Organ) ของรัฐได้กระทำตามหน้าที่. อ้างจาก ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2517).

ที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะต้องประสมและหาทางแก้ไขในฐานะผู้จัดเก็บภาษี และผู้รวบรวมรายได้จากหน่วยงานต่าง ๆ

เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น รายได้ของประเทศได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. รายได้ที่เป็นภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีศุลกากร คาราชการหรือเงินรัชชูปการ ภาษีภายในอันประกอบด้วยภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีไม้ ภาษีของบริโภค ภาษีส่งสินค้า เป็นต้น นอกจากนี้ประเภทภาษีดังกล่าวแล้วยังประกอบด้วยอากรค่าน้ำ อากรเงิน อากรทวย อากรมหรสพ อากรจันฉับ อากรรังนก อากรฟองเต่า เป็นต้น

2. รายได้และรายรับอันเกิดจากการดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งที่รัฐเป็นเจ้าของและเข้าไปเกี่ยวข้องกับได้แก่

ก. รัฐสามิต เป็นรายได้จากการป่าไม้ เหมืองแร่ ค่าจำหน่ายของหลวง ค่าเช่าและรายได้จากทรัพย์สินของหลวง

ข. รัฐพาณิชย์ เป็นรายได้จากกิจการต่าง ๆ ของรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐพาณิชย์ มีกิจการรถไฟ การไปรษณีย์ โทรเลข

ค. รายได้จากการทำเหรียญกษาปณ์ เช่นกำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังรวมถึงรายได้จากการลงทุนถือหุ้นของรัฐ การผูกขาดเงิน สุรา ซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายอีกด้วย

3. รายได้จากการบริหารของรัฐ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับซึ่งมีค่าธรรมเนียมศาล ค่าจดทะเบียน ค่าออกหนังสือสำคัญ เช่นที่ดิน โฉนด ค่าธรรมเนียมอำเภอ ค่าออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ ค่าออกใบอนุญาตเล่นการพนัน เป็นต้น

4. รายได้จากเงินกู้

เรื่องการจัดหารายได้ของประเทศนั้น จากหลักฐานพบว่าพระเจ้าบรมวงศ์-
เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีบทบาทอย่างมากในช่วงการดำรงตำแหน่งเสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งแบ่งเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1. การปรับปรุงการเก็บภาษีอากร ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้
ที่สำคัญของประเทศ และนับได้ว่าเป็นความเกี่ยวพันกับราษฎรทุกคนมากที่สุดในฐานะผู้
เสียภาษีตามกฎหมายในภาษีประเภทต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น การปรับปรุงภาษี
อากรของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นั้น เป็นการดำเนินการขั้นที่
2 ของพระองค์รองจากการโอนหน่วยงานภาษีมาจากกระทรวงนครบาล และกระทรวง
มหาดไทยมาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยสิ้นเชิง แล้วตั้ง
เป็นกรมใหม่ขึ้น ชื่อว่า กรมสรรพากร เมื่องานการเก็บภาษีมาอยู่ภายใต้บังคับบัญชา
ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
ได้ทรงดำเนินการปรับปรุงภาษีอากรดังนี้

ก) ปรับปรุงภาษีอากรให้ราษฎรเสียภาษีโดยความเสมอภาค
และยุติธรรมยิ่งขึ้น ค่วยวิธีการคือ

ประการที่ 1 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
ทรงพยายามขยายเขตท้องที่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีประเภทต่าง ๆ ให้ปฏิบัติ
อยู่ภายใต้กฎข้อบังคับเดียวกัน เช่น

อากรค่าน้ำ เป็นเงินเรียกเก็บจากการจับสัตว์น้ำของราษฎร พระเจ้า
บรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ
ร.ศ. 120 ทั่วพระราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2460¹

¹ กจช. ร.6 ค.2/3 ประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำในเขต
จังหวัดและมณฑลที่ยังมิได้ประกาศใช้ทั่วพระราชอาณาจักร.

เงินค่าราชการ อันเป็นเงินเรียกเก็บจากชายฉกรรจ์ผู้มีอายุตั้งแต่ 18 - 60 ปี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติ การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และให้ใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินค่าราชการลงวันที่ 17 สิงหาคม ร.ศ. 123 และลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2458 แทน¹ ให้มีการเก็บเงินค่าราชการ ในมณฑลพายัพเช่นเดียวกับมณฑลอื่น ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2461 เป็นต้นไป

ประการที่ 2 ลดประเภทบุคคลที่ได้รับอภิสิทธิ์ในการเสีย ภาษีให้น้อยลง เรื่องที่จะสนับสนุนข้อความดังกล่าวได้ชัดเจนคือภาษีเงินค่าราชการ เนื่องจากในพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการฉบับเดิมที่เรียกว่า พระราชบัญญัติ เก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 นั้น ได้ให้สิทธิยกเว้นแก่บุคคลต้องเสียภาษีหลายประเภท ดังนั้นเพื่อให้การเก็บภาษีเป็นไปอย่างเสมอภาคแก่ราษฎรโดยทั่วไป พระเจ้าบรมวงศ์-เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงประกาศการไม่ยกเว้นภาษีเงินรัฐูปการแก่บุคคล 2 ประเภท คือ

ก. ราชนิกุล ซึ่งมีได้สืบทอดมาจากสมเด็จพระบุปศิริโสภาคย์ มหานาคนารี ภายในกำหนด 6 ชั้น²

ข. นักเรียนที่สอบวิชาต่าง ๆ ได้ตามหลักสูตรของกรม ศึกษาธิการในสมัยนั้น ซึ่งแต่เดิมเคยยกเว้นให้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีผู้ตั้งใจศึกษา เล่าเรียนและนำวิชาความรู้มาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน ซึ่งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่าในสมัยที่พระองค์ดำรงตำแหน่งเสนาบดีคลัง ได้มีผู้

¹ กจช. ร.6 ค.2/13 ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติและข้อบังคับการ เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ เปลี่ยนเป็นใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ศก 120 ในมณฑลพายัพ.

² กจช. ร.6 ค.17/5 ไม่ยกเว้นการเก็บเงินค่าราชการแก่ราชนิกุล.

ศึกษาเล่าเรียนมีจำนวนแพร่หลายทั้งในกรุงและหัวเมืองแล้ว¹ จึงโปรดให้ยกเลิก
อภิสิทธิ์นั้นเสียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 เป็นต้นไป

ต่อมาใน พ.ศ. 2462 ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้การจัดเก็บเงินค่าราชการ
เป็นไปอย่างรัดกุม และเพื่อให้ราษฎรเสียเงินโดย "เสมอหน้า" กันยิ่งขึ้น พระเจ้า
บรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินค่า
ราชการ ร.ศ. 120 เสียใหม่ เปลี่ยนชื่อเงิน "ค่าราชการ" เป็นเงิน "รัฐชูปการ"²
เรียกว่าพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐชูปการ พ.ศ. 2462 ได้กำหนดประเภท
ของบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไว้อย่างชัดเจน 5 ประเภท คือ²

1. ภิกษุ สามเณร บาทหลวง ครูสอนศาสนาคริสเตียน และผู้สอน
ศาสนาอิสลาม ส่วนผู้สอนศาสนาอิสลามนั้น ให้กำหนดในสุเหร่าแห่งหนึ่งไม่เกินกว่า
3 คน
2. ทหารบก ทหารเรือ ตำรวจภูธร ตำรวจพระนครบาล ที่ประจำการ
และในระหว่างที่อยู่ในกองหนุนชั้นที่ 1 กองหนุนชั้นที่ 2 ประเภทที่ 1 กองหนุนชั้นที่ 3
ประเภทที่ 1 หรือได้รับราชการประจำการและกองหนุนตามที่กล่าวมาแล้วครบบริบูรณ์
ตามกำหนดแล้วปลดพ้นราชการทหารประเภทที่ 1

การยกเว้นในข้อที่ 2 ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่นับพวกข้าราชการชั้นนายที่มี
ยศสัญญาบัตร หรือเทียบยศเสมอด้วยนายทหารสัญญาบัตร

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร แพทย์ประจำตำบล
4. คนพิการทุพพลภาพ ที่ไม่สามารถจะประกอบการเล่นชีพได้เอง
5. คนพวกอื่น ๆ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นโดยเฉพาะที่
แห่งใดแห่งหนึ่ง

¹ กจช. ร.6 ค.17/3 ยกเลิกการยกเว้นเงินค่าราชการจำพวกนักเรียน
ประโยค 1 - 2 ให้เสียเงินค่าราชการ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6
22 มกราคม พ.ศ. 2458.

² กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรีนฤนาถเมื่อดำรง..., หน้า 240.

การปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นไปโดยเสมอภาคและยุติธรรมยิ่งขึ้นดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากพระองค์โปรดเกล้าฯ ให้เก็บภาษีในที่ดิน โรงร้าน จากกรมพระคลังข้างที่ด้วยโดยทรงให้เหตุผลว่า "จะได้ไม่เอาเปรียบแก่คนทั่วไปและยังเป็นการอุดหนุนชาติบ้านเมืองอย่างคนสามัญด้วยกัน"¹ ด้วยพระมหากรุณาธิคุณในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงกระทำเป็นตัวอย่างดังกล่าว อาจนับได้ว่ามีส่วนสนับสนุนให้โดยมาจากการจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างยุติธรรมของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มิได้รับการต่อต้านจากราชนิกุลและผู้ถูกยกเลิกอภิสิทธิ์ต่าง ๆ แต่ประการใด

ประการที่ 3 การเพิ่มลคัฏรภาษีประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการทำมาหากินของราษฎร

ในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ นั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ โปรดให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ เป็นผู้คอยดูแลสอดส่องการทำมาหากินของราษฎร และทำรายงานเสนอมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อพิจารณาเพิ่มหรือลดลคัฏรภาษีอากรเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ การพิจารณาลคัฏรภาษีที่จะเก็บแก่ราษฎรนั้น เมื่อพระองค์ทรงทราบว่าการราษฎรในท้องที่ใดการทำมาหากินเดือดร้อนมาก ในภาษีประเภทใด เมื่อทรงสอบสวนได้ว่าเป็นความจริง พระองค์จะโปรดให้ยกเว้นการเก็บภาษีประเภทนั้นไว้ชั่วคราว เช่นการประกาศยกเว้นเงินอากรค่าน้ำในท้องที่ตำบลหัวหิน แขวงเมืองปราณบุรี เมื่อ 25 มีนาคม พ.ศ. 2457 เนื่องจากเกิดไข้กาฬโรคระบาด ทำให้ราษฎรอพยพครอบครัวหนี² นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2463 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ยัง

¹ กจช. ร.6 ค.4/6 ภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับกรมพระคลังข้างที่ รัชกาลที่ 6 ทุลกรมพระคำรงราชานุภาพ 15 เมษายน พ.ศ. 2456.

² กจช. ร.6 ค.6 ค.18/1 ขออนุญาตยกเว้นอากรค่าน้ำที่ตำบลหัวหิน แขวงเมืองปราณบุรี.

โปรดให้ประกาศกเก็บภาษีภายใน "ยาง" ในมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี มณฑลสุราษฎร์ธานี มณฑลจันทบุรี เนื่องจากราคายางตกต่ำลงมาก พระองค์ทรงเห็นว่าถ้าจะให้มีการเก็บภาษีประเภทภายในกับสินค้ายางต่อไป จะทำให้บริษัทและผู้ที่ทำสวนยางได้รับความเดือดร้อน จะต้องขาดทุน จึงโปรดให้ยกเลิกเว้นภาษีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าราคายางจะดีขึ้น¹

ในบางท้องที่ที่ราษฎรเดือดร้อนไม่ถึงที่สุด พระองค์ก็โปรดให้ลดหย่อนภาษีให้เช่นสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก รายงานความเป็นอยู่ของราษฎรอำเภอหาคีเสี้ยว จังหวัดสวรรคโลก ซึ่งตั้งกระท่อมอยู่ตามไหล่เขาว่า "พวกนี้ได้หาเลี้ยงชีพด้วยการทำไร่ มีความเป็นอยู่อย่างซัดสน ถ้าปีใดไม่ได้ผล ก็ย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น" ดังนั้นจึงขอลดเงินค่าธรรมเนียมการของราษฎรจากจำนวนเงิน 6 บาท เป็น 4 บาท พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถได้โปรดให้ลดการเก็บเงินค่าธรรมเนียมการจากที่สมุหเทศาภิบาลขอลงมาอีกจากจำนวนเงิน 4 บาท เหลือเพียง 2 บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 เป็นต้นไป²

สำหรับท้องที่ใดที่การทำมาหากินเจริญขึ้นแล้ว พระองค์ก็โปรดปรับอัตราภาษีให้สูงขึ้น เช่นการเพิ่มเงินรัชชูปการในมณฑลสุราษฎร์ธานี ในท้องที่อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดหลังสวน ตำบลสะลุย ตำบลตะเงาะ ท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ที่เคยเก็บคนละ 2 บาท เก็บเพิ่มเป็นเงินคนละ 4 บาท³ เป็นต้น

¹กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดี ...), หน้า 226 - 227.

²อัตราสูงสุดของการเก็บเงินค่าธรรมเนียมการเป็นเงิน 6 บาท อัตราต่ำสุดเท่ากับ 2 บาท.

²กช. ร.6 ค.17/4 เงินค่าธรรมเนียมการมณฑลพิษณุโลก กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 13 ตุลาคม พ.ศ. 2462.

³กช. ร.6 ค.17/12 เก็บเงินรัชชูปการมณฑลสุราษฎร์ธานี.

กล่าวโดยสรุปคือ ความพยายามที่จะให้ทองที่ต่าง ๆ ไข่กฏข้อบังคับเหมือนกัน การลดประเภทบุคคลที่รับอภิสิทธิ์ยกเว้นการเสียภาษีให้น้อยลง และการลดหย่อนอัตราภาษีประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามสภาพความเจริญในอาชีพของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากจะเป็นการจ้ดเก็บภาษีให้เป็นไปโดยความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่ราษฎรแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการเก็บภาษีด้วยวิธีดังกล่าวของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นั้นได้ส่งเสริมให้ราษฎรมีกำลังใจและมีเงินไว้เป็นทุนอุดหนุนการทำมาหากินในปีต่อไปอีกด้วย

ข) ปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร
 ภาษีที่ทำให้ราษฎรมั่งเกิดความไม่สะดวกคือภาษีภายใน ซึ่งเป็นภาษีที่ทางราชการจะตั้งโรงเก็บภาษีผ่านด่านตามเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ เมื่อราษฎรขนส่งสิ่งของผ่านด่านมาจะต้องถูกรื้อค้น เพื่อให้เจ้าพนักงานตรวจดูสิ่งของที่ต้องพิกัดอัตราภาษีเสียก่อน ทำให้เป็นการเสียเวลา สร้างความยุ่งยากและความเดือดร้อนให้ราษฎรเป็นอันมาก การเก็บภาษีภายในนี้รัฐบาลมีนโยบายและได้ปฏิบัติการยกเลิกมาก่อนที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะทรงเป็นผู้บัญชาการเก็บภาษี แต่ยังมีได้ประกาศยกเลิกภาษีภายในสินค้าทุกชนิด เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงบัญชาการงานภาษีอากรนั้น พระองค์ได้ทรงดำเนินนโยบายการยกเลิกภาษีภายในต่อมา ดังเห็นได้จากกรยกเลิกการเก็บภาษีภายในของสินค้าหลายชนิดได้แก่ พ.ศ. 2459 โปรดให้ยกเลิกด่านสรรพภาษีภายใน* เมืองปทุมธานี แขวงมณฑล

* ด่านสรรพภาษี ทำหน้าที่เก็บภาษีด่านตามเมืองต่าง ๆ เมื่อเริ่มตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมสรรพภาษีเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ต่อมาเมื่อมีนโยบายเลิกเก็บภาษีผ่านด่านในมณฑลชั้นในเก็บเฉพาะด่านที่กรุงเทพฯ งานของกรมสรรพภาษีได้ลดน้อยลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้โอนกรมสรรพภาษีไปรวมกับกรมศุลกากรในปี พ.ศ. 2441.

กรุงเทพฯ เปลี่ยนมาเก็บภาษีตามรายต้นโคศคที่มีปลูกในเมืองดังกล่าว¹ และต่อมาในปี พ.ศ. 2462 พระองค์ได้โปรดให้ยกเลิกภาษีภายในยาสูบในจังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดหล่มสัก² โปรดให้เก็บภาษีตามพื้นที่ที่ปลูกในอัตราไร่ละ 3 บาท³

การยกเลิกภาษีภายในเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในแต่ละครั้งนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงใช้พระวิจารณ์อย่างรอบคอบที่จะมิให้รายได้ของรัฐตกต่ำลงกว่าที่เคยได้รับจากภาษีภายใน โดยพระองค์จะทรงพิจารณาว่าจังหวัดที่จะยกเลิกนั้นมีการเพาะปลูกพืชชนิดนั้นมากน้อยเพียงไร ถ้าราษฎรนิยมปลูกกันมากพอที่รัฐจะเก็บภาษีได้มากใกล้เคียงกับที่เคยได้รับจากภาษีภายในก็จะโปรดให้ยกเลิกภาษีภายในชนิดนั้นเสีย⁴ การเปลี่ยนมาเก็บภาษีตามพื้นที่เพาะปลูกหรือนับจำนวนต้นพืชของพระองค์นั้น เมื่อพิจารณาแล้วอาจจะมิได้เสียแก่ราษฎรบางคนที่ได้ผลผลิตการเพาะปลูกชนิดนั้นไม่ดีกว่าราษฎรคนอื่นในเขตพื้นที่เดียวกัน หรือพืชแต่ละต้นได้ผลผลิตได้ก็ไม่ได้เท่ากัน แต่ต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน แต่ว่าการเก็บภาษีสลักษณะดังกล่าวก็เป็นประโยชน์แก่รัฐในแง่ความแน่นอนในการประเมินภาษีมากกว่าจะประเมินจากภาษีภายในที่รัฐเก็บตามค่านต่าง ๆ ที่รัฐอาจเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากราษฎรอาจลักลอบหนีไปตามเส้นทางที่มีไซค่านภาษีของรัฐได้

2. การยกเลิกภาษีผูกขาดเป็นรัฐบาลจัดทำ

การจัดเก็บภาษีแต่เดิมมารัฐบาลให้เอกชนผูกขาดโดยการประมูล แต่ปรากฏว่าระบบการจัดเก็บภาษีในลักษณะดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลมาก เนื่องจากผู้ประมูลซึ่งเรียกกันว่าเจ้าภาษีนายอากรไม่ส่งเงินแก่รัฐตามจำนวนเงินที่ประมูลได้ เช่น

¹กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดี...), หน้า 278 - 279.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 226 - 227.

³เรื่องเดียวกัน.

⁴เรื่องเดียวกัน.

หลวงโสภณเพชรรัตน์ ซึ่งรับผูกขาดอากรสุราบนณฑลราชบุรี นครไชยศรี ทาก กำแพง-
เพชร ค้างเงินภาษีรวมทั้งคอกเบี้ยเป็นเงิน 775,657.87 บาท¹ พระยาภักดีภัก-
ธากร เจ้าภาษีเงินค้างเงินจำนวน 2,000,000 บาท² และยังมีรายอื่น ๆ อีก จาก
การศึกษาของสุมาลี บำรุงสุข ในวิทยานิพนธ์เรื่องการรวบรวมรายได้แผ่นดินใน
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวว่า เจ้าภาษีส่วนใหญ่มักหา
ประโยชน์จากการประมูลผูกขาดภาษีหลายประเภท ดังนั้นถ้าเจ้าภาษีทำการพลาด
จัดการภาษีในเขตสำคัญขาดทุน ภาษีอากรชนิดนั้นทั้งหมดก็อาจล้มได้³ การไม่ส่งเงิน
ของเจ้าภาษีนายอากรดังกล่าวมีผลให้รายได้ของแผ่นดินตกต่ำลง

นอกจากการติดค้างภาษีของพวกเขาเจ้าภาษีนายอากรแล้ว ยังมีเจ้าภาษีที่
สำคัญ ๆ เช่นเจ้าภาษีเงิน นายอากรสุราใหญ่ร้องขาดทุนขอคืนภาษีก่อนกำหนดอีก
ด้วย⁴

¹ กจช. ร.6 ค. 12.3/2 เรื่องหลวงโสภณเพชรรัตน์ เป็นหนี้พระราช-
ทรัพย์ 21 ธันวาคม ร.ศ. 129.

² กจช. ร.5 ค. 3/2 ตำแหน่งเสนาบดีและพระยาสุริยานุวัตรขอลาออก
กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย - พระยาสุริยานุวัตร 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

³ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 202 อ้างจาก กจช. ร.5
ค. 14/24 พระภาษีสมบัติอาัยทรัพย์สมบัติซึ่งเกี่ยวกับภาษีอากร แลตั้งหลวงอภัยวานิช
เป็นหัวหน้านายอากร.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202 อ้างจาก กจช. ร.5 ค. 14.1ข/28
พระยาบริบูรณโกษากรแลหลวงไมตรีวานิชกับนายอากรสุรากรุงเทพฯ ร้องขอคืน
อากรสุรา และ กจช. ร.5 ค. 14.1ก/28 อากรเงิน.

จะเห็นว่าการที่รัฐให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาดภาษีของรัฐนี้ ได้ทำให้ราย
 ได้ของแผ่นดินต้องขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ไม่แน่นอน ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ความมั่นคงทาง
 การคลังของประเทศแก่ประการใด หน้ที่รัฐได้ตระหนักถึงเป็นอย่างดี ดังเห็นได้
 จากการตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกขึ้นมาทำหน้าที่เก็บภาษีอากรและ
 คอย ๆ โอนภาษีอากรต่าง ๆ มาเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2450
 รัฐได้เป็นผู้จัดเก็บภาษีหลายประเภทได้แก่อากรค่านา อากรสวนใหญ่ อากรสวนจาก
 อากรสมพิตรสร* อากรนาเกลือ ภาษีโรงเรือน อากรค่าน้ำ อากรมหรสพ อากร
 การพนัน¹ ต่อมาเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเข้าดำรง
 ตำแหน่งเสนาบดีคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมอบหมายภาษี
 ดินและภาษีสุราอันเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับรัฐเป็นจำนวนมาก ให้พระองค์เป็นผู้ดำเนินการ
 ซึ่งจะกล่าวแยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

ก. การจัดเก็บภาษีดินมาเป็นของรัฐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เริ่มดำเนินการ
 ในปี พ.ศ. 2451 ซึ่งพระองค์ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้คือ ทรงประกาศยกเลิกนาย
 อากรผูกขาด แล้วให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเข้าไปดำเนินการต้มดิน และจำหน่าย
 ค่ายวิธีขายส่งให้แก่ร้านค้าของเอกชนในระดับยี่ก่งสี่ ซากงสี่ และให้พ่อค้าเหล่านั้น
 เป็นคนกลางรับดินไปจำหน่ายต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง² จากการบริหารงานของ
 พระองค์ ประกอบกับความร่วมมือของเจ้าพนักงานในระดับต่าง ๆ มีผลให้ปี พ.ศ.
 2452 อันเป็นปีที่รัฐจัดเก็บภาษีดินด้วยตนเองทั่วประเทศเป็นปีแรก เงินได้ขึ้นไปจาก

* เก็บจากต้นไม้ที่ปลูกในสวนใหญ่ที่มีห้องรอง.

** เก็บจากต้นไม้มลุลก.

¹ กจช. ร.5 ค.14.1/7 รายงานประจำปีที่ 10 ปี ร.ศ. 126 ของ
กรมสรรพากรในกระทรวงนครบาล.

² กจช. ร.5 ค.14.1ก./35 โปรแกรมจัดการอากรดินเป็นของรัฐบาล
 ร.ศ. 125.

ปีสุดท้ายที่เจ้าภาษีผูกขาดทั่วประเทศ* ถึง 2,386,895 บาท¹ จากตัวเลขอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานของพระองค์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แต่ต่อมาพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ก็ได้พยายามหาทางเพิ่มรายได้จากภาษีเงินอีกต่อไป แต่ได้ทรงพยายามค่อย ๆ ลดจำนวนคนสูบเงินให้น้อยลงจนกว่าจะหมดสิ้น** เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 ที่โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการสูบเงินลง

ถ้าพิจารณาตัวเลขรายได้ภาษีเงินของรัฐในตารางรายได้ จะเห็นว่าตัวเลขไม่สอดคล้องกับนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่ารายได้ของรัฐได้สูงขึ้นกว่าปีแรกที่รัฐเป็นผู้จัดทำมาก*** และในปี พ.ศ. 2462 ภาษีเงินได้ทำรายได้สูงสุดถึง 23,221,569 บาท หลังจากนั้นจึงค่อย ๆ ลดลง ในปี พ.ศ. 2465 รายได้ภาษีเงินลดลงเหลือ 16.5 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่ยังสูงอยู่มาก เหตุที่นโยบายของประเทศพยายามลดการสูบเงิน แต่ตัวเลขรายได้อาจยังคงสูงอยู่เช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงดำเนินการอย่างรัดกุม ดังเช่นมีการเตรียมการก่อนดำเนินงานเรื่องเงินอย่างรอบคอบ โดยการส่งหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ผู้ช่วยอธิบดีกรมยาสูบ เดินทางไปศึกษาวิธีการเรื่องเงินในเมืองชาวู วิธีการต้มเงิน บรรจุหลอดเงิน เพื่อประกันเงินเดือน การจำหน่ายและระเบียบการที่จัด

* พ.ศ. 2449

² กจช. ร.5 ค.5.1/25 Report of the Financial Advisor On the Budget of the Kingdom of Siam for the year 125.

** กระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่สามารถยกเลิกภาษีเงินได้ทันที ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีเงินเป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศ รัฐยังไม่สามารถหารายได้จากทางอื่นมาทดแทนได้.

*** ปีแรกที่รัฐเป็นผู้จัดทำภาษีเงินมีรายได้ 11,253,951 ล้านบาท.

ทำเป็นของรัฐโดยทั่วไป ตลอดจนวิธีการทำบัญชีรายไครายจ่ายเงิน^{*} จึงทำให้การจัดเก็บภาษีและดำเนินการคัมจำหน่ายเงินของรัฐไม่อาจรั่วไหลไปได้ง่าย

การจัดเก็บภาษีเงินมาเป็นของรัฐโดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นั้น ต้องจัดว่าประสบผลสำเร็จที่สามารถดำเนินการจัดได้อย่างเรียบร้อย เพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลได้ตามนโยบายครั้งแรกที่จัดภาษีเงินมาเป็นของรัฐ¹ โดยสามารถแก้ปัญหาเงินตกจากเจ้าภาษีเงินได้ และที่สำคัญการจัดภาษีเงินมาเป็นของรัฐได้สำเร็จจะเป็นพื้นฐานที่รัฐจะดำเนินการยกเลิกคนสูบเงินให้หมดไปตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

ข. การจัดเก็บภาษีสุรามาเป็นของรัฐ เปลี่ยนวิธีผูกขาดภาษีสุราจากเจ้าภาษีนายอากรสุรามาเป็นของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2452 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงดำเนินการด้วยวิธีดังนี้ คือ²

ก) จัดเก็บภาษีสุราเป็นมณฑลให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้อำนวยการให้มีพนักงานเป็นผู้ช่วยจัดทำ

^{*} รัฐเคยจัดทำภาษีเงินเองมาครั้งหนึ่งแล้วในปี พ.ศ. 2435 แต่ประสบปัญหาค่านับบัญชีเงินสับสน ไม่ตรงกันระหว่างบัญชีฝรั่งและบัญชีไทย ซึ่งไม่อาจอธิบายได้ว่าเป็นเพราะความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน หรือจงใจทุจริต อังจากสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 206 อ้างจาก กจช. ร.5 ค.3/1 กรมตรา ออกจากคลัง.

¹ กจช. ร.6 ค.81/8 งบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 7 มีนาคม พ.ศ. 2460.

² กจช. ร.5 ค. 14.1ข/31 จัดอากรสุราเป็นของรัฐ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 5 19 กรกฎาคม ร.ศ. 128.

ข) โรงต้มกลั่นสุรา รัฐไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อเป็นของหลวงทั่วทุกมณฑล คึงนั้นจึงเริ่มจัดแต่เพียงบารุงซ่อมแซมโรงต้มกลั่นสุราของหลวงที่มีอยู่แล้วให้ใช้ได้ต่อไปก่อน แล้วดำเนินวิธีเก็บค่าเช่าจากผู้ต้มกลั่นที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ บางแห่งก็มีการสร้างโรงต้มกลั่นขึ้นใหม่ตามความจำเป็น กำหนดให้มีโรงต้มกลั่นสุราในมณฑลต่าง ๆ เป็นจำนวนน้อยโรง โดยใช้วิธีการส่งน้ำสุราไปขายเพื่อเป็นการทุนรายจ่ายค่าน้ำจำนวนเจ้าพนักงานและผู้ต้มกลั่น

ค) การอนุญาตผู้ต้มกลั่นสุรา พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงพยายามวางหลักเกณฑ์ให้เป็นระเบียบแน่นอนลงไป เพื่อให้ผู้อำนวยการจัดเก็บภาษีสุราในแต่ละมณฑลที่รัฐมอบอำนาจให้ ออกใบอนุญาตต้มกลั่นสุราแก่ผู้มาขอ มีความสะดวกในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ตั้งแต่เรื่องประวัติการรับทำภาษีอากรในอดีตต้องดี เป็นผู้มีความเชื่อถือได้ เป็นผู้มีความชำนาญ มีความสามารถ มีทุนรอนและสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ เช่น เรื่องปริมาณการผลิต คุณภาพและรส รสชาติ สถานที่ต้มกลั่นสุรา ต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด

จากรายงานการจัดสุราเป็นของรัฐตามรายงานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ปีแรกกิจการประสบผลสำเร็จดี สุราขายดีมาก บางมณฑลไม่พอขาย เหตุที่กิจการดีเช่นนี้ พระองค์ทรงรายงานมาว่าเนื่องมาจาก¹

1. สุราที่ต้มกลั่นในชั้นนี้มีรสดีกว่าสุราเถื่อน และมีแรงดีกรีเป็นที่พอใจของผู้บริโภค
2. ผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องสุรา ตั้งแต่ผู้อำนวยการ จนถึงเจ้าพนักงานผู้น้อยที่มีหน้าที่ติดต่อกับการนี้ได้เอาใจใส่ตรวจตรา จับกุมผู้ลักลอบทำสุราเถื่อนโดยเข้มแข็ง และเป็นพระจัดการเป็นอย่างดี จึงทำให้สุราเถื่อนสงบลง เป็นผลให้สุราโรงต้มกลั่นจำหน่ายได้มากขึ้น

¹ กจข. ร.5 ค.14.1 ข/31 จัดอากรสุราเป็นของรัฐ.



3. การปราบปรามสุราเถื่อนอย่างเข้มแข็งตามแหล่งที่เคยมีชุกชุม เงินภาษีผูกขาดต่ำ ทำให้จำหน่ายได้มากเกินไปเกิดความคาดหมาย

4. บางแห่งที่ไม่เคยสั่งสุราไปจำหน่าย เนื่องจากความไม่สะดวก เมื่อขยายการออกไปได้ทั่วถึง ทำให้มีร้านขายมากขึ้น ทั้งในท้องที่ตำบลที่เคยขายและไม่เคยขาย ทำให้ราษฎรซื้อสะดวกยิ่งขึ้น

5. การกำหนดราคาให้ซื้อขายกันไม่ให้แพงเกินไป ทำให้สุราเถื่อนขายไม่คล่องคั่งเค็ม

6. การที่ทำเป็นสุราของหลวงนี้ ผู้รับอนุญาตต้มกลั่นจะส่งน้ำสุราไปจำหน่ายต่างมณฑล แต่บรรดาน้ำสุราที่ส่งไปจะต้องเสียภาษีก่อน จึงจะอนุญาตให้ขนไปได้ตามพระราชบัญญัติ รัฐบาลไม่มีทางเสียเปรียบอันใด และไม่มีข้อห้ามเมื่อน้ำสุรานั้นได้เสียภาษีแล้ว จะส่งไปจำหน่ายในที่ที่มีใบอนุญาตให้ขายและเป็นการแข่งขันกันในเชิงสินค้าด้วยดีแล้ว ราคาถูกแพงตามธรรมดา ทำให้ผู้ต้มกลั่นทั้งหลายระวางตัวมากขึ้น และต้องนับน้ำสุราที่จำหน่ายไปนั้นบวกเข้าด้วย ในจำนวนน้ำสุราที่จำหน่ายได้ทุกครั้ง จึงทำให้เห็นจำนวนน้ำสุราจำหน่ายได้มากขึ้นกว่าปกติ

7. การทำเป็นของหลวง ทำให้พวกสุราเถื่อนยาเกรงมาก ด้วยเห็นว่าประโยชน์ไม่ใช่เจ้าของภาษี ไม่คิดต่อสู้แค้นด้วยความอาฆาตบาดหมาง แยกผลประโยชน์เหมือนแต่ก่อน สุราต่างประเทศที่เคยแย่งผลประโยชน์สุราโรงให้ขาดไป ก็ยกเลิกไปด้วยเหตุผลดังกล่าว

ในการจัดทำภาษีสุราเป็นของรัฐประสพปัญหาอยู่บ้างในเรื่องการเก็บภาษีได้ไม่เต็มจำนวน โดยเฉพาะกับร้านค้าย่อยที่ขายสุราไม่ได้กำไรพอเสียค่าอนุญาต ถ้าไม่ลดก็จะมีผู้มารับขออนุญาตขาย แต่สำหรับร้านค้าระดับยี่งองนั้น โดยมากก็เก็บใบอนุญาตได้เงินเต็มจำนวน¹

การดำเนินการเรื่องสุรานี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถโปรดให้สำนักงานภาษีสุราของรัฐโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศุลกากร ซึ่งก่อน

¹ กจช. ร.5 ค.14.1 ข/31 จัดอากรสุราเป็นของรัฐ.

หน้านี้ได้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสุราต่างประเทศอยู่ก่อนแล้ว¹ ผลจากการจัดภาษีสุรา
เป็นของรัฐ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2452 อันเป็นปีแรกแห่งการดำเนินจัดเก็บภาษีเป็น
ของรัฐทั่วประเทศ รายได้ภาษีสุราสูงขึ้นจากจำนวนเงินที่เจ้าภาษียังกฎหมายสุราต่างประเทศ
ในปีสุดท้าย ถึง 1,826,970 บาท²

กล่าวไว้ว่าการดำเนินการปีแรกในการจัดภาษีสุราเป็นของรัฐภายใต้การ
ควบคุมดูแลของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ประสบผลสำเร็จทำ
เงินรายได้ให้แก่อัฐเพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าหลังจากปี พ.ศ. 2452 จำนวนเงินที่เก็บ
จากภาษีสุราได้ลดลง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหา 2 ประการที่เคยเกิดเมื่อสมัยเจ้าภาษียก
ขาดได้กลับมาสร้างปัญหาขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องสุราต่างประเทศแข่งขัน
กับสุราโรงของรัฐ และปัญหาการลักลอบต้มสุราเถื่อนตามหัวเมืองในมณฑลต่าง ๆ
เพิ่มจำนวนขึ้น

ปัญหาเรื่องสุราต่างประเทศแข่งขันกับสุราโรงของรัฐ

ปัญหาสุราต่างประเทศนี้ พระองค์เจ้าพร้อมพงษ์อชิราข อธิบดีกรมศุลกากร
ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้ทรงกล่าวว่า³ "ตลอดเวลาที่รัฐบาล
ได้รับจัดการตรวจเก็บภาษีสุรา เป็นของหลวงในเวลา 4 ปีล่วงมานี้ กิจการทั้งปวง
อยู่ในเรื่องเกี่ยวข้องกับสุราต่างประเทศทั้งหมด มีเวลาที่จะพิจารณาแก้ไขการงานอื่น
ได้น้อยที่สุด"

¹ กจข. ร.5 ค.14.1 ข./31 การจัดภาษีสุราเป็นของรัฐ รัชกาลที่ 5 -
กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ 26 ตุลาคม ร.ศ. 128.

* ปี พ.ศ. 2447 เป็นปีสุดท้ายที่เจ้าภาษียกขาดได้เงินทั้งสิ้น 4,499,641 บาท

² กจข. ร.5 ค.5.1/25 Report of the Financial Advisor on
the Budget of The Kingdom of Siam for the Year 125.

³ กจข. ร.6 ค.7/12 รายงานเรื่องจัดเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ พระองค์เจ้า
พร้อมพงษ์อชิราข - กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2456.

ข้อความนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสุรாத่างประเทศเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากบริษัทสุราฝรั่งเศส ได้นำสุรามาจากประเทศญวน และได้จัดสาขาของบริษัทขึ้นในตำบลต่าง ๆ สำหรับขายส่งให้แก่ร้านค้าย่อย ดำเนินการเป็นลักษณะเดียวกับสุราโรงของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้สุรாத่างประเทศขายได้โดยทั่วไป เจ้าพนักงานของรัฐจึงทำการห้ามปรามและจับกุมทำให้เกิดปัญหา "ทุ้มเถียง" ยืดเยื้อเป็นเวลานานปี ระหว่างกระทรวงพระคลังมหาสมบัติผู้รับผิดชอบสุราโรงและบริษัทกลั่นสุราฝรั่งเศส

ในปี พ.ศ. 2454 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ก็ทรงคัดลिनพระทัยขุติขอพิพาทตามข้อเสนอของพระองค์เจ้าพร้อมพงษ์อิริราช โดยการอนุญาตให้สุรாத่างประเทศซื้อขายได้เหมือนสุราโรง อนุญาตให้มีการขนส่งสุราได้เช่นเดียวกับร้านขายสุราโรงของรัฐ และออกใบอนุญาตให้ตั้งร้านขายสุรாத่างประเทศได้ทั่วไป¹ เหตุผลดังกล่าวจึงทำให้สุรாத่างประเทศเช่นของชาวและจีน เข้ามาขายในไทยมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2458 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จึงให้ทั้งสุราโรงและสุรாத่างประเทศปฏิบัติตามกฎหมายภาษีชั้นในให้เหมือน ๆ กัน เพื่อไม่ให้ภาษีสุราโรงตกต่ำลงมาก²

การแก้ปัญหาของพระองค์ด้วยวิธีขออนุญาตให้สุรாத่างประเทศเข้ามาขายภายในประเทศในลักษณะดังกล่าวทำให้รายได้จำหน่ายภาษีสุราโรงของรัฐตกต่ำลง แต่ก็มิได้ทำให้ผลรวมของรายได้ภาษีของรัฐตกต่ำลงด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ของภาษีสุราลดจากสุราโรงไปเพิ่มจำนวนเงินในภาษีสุรாத่างประเทศ ดังเห็นได้จากรายได้ปี พ.ศ. 2455 รายได้จากภาษีสุราโรงลดลงกว่าปี พ.ศ. 2454 237,601.60 บาท ภาษีสุรாத่างประเทศเพิ่มจำนวนเงินขึ้น 273,348.71 บาท รวมรายได้ประเภทภาษี

¹ กจช. ร.6 ค.7/12 รายงานเรื่องจัดเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ...

² เรื่องเดียวกัน.

สุราของปี พ.ศ. 2455 สูงกว่าปี พ.ศ. 2454 เป็นจำนวนเงิน 35,747 บาท¹

เพื่อให้การจกเก็บภาษีสุราเป็นไปได้ราบรื่นยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2456 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงคัดสินพระทัยจ้างชาวฝรั่งเศส เข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษากรมศุลกากรตั้งกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เพื่อผลทางจิต-วิทยา แต่ปรากฏว่าปัญหาสุราต่างประเทศก็มีได้สิ้นสุดลงได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะหลังจากรัฐบาลอนุญาตให้สุราต่างประเทศได้รับสิทธิเท่าเทียมกับสุราโรงของรัฐแล้ว พวกพ่อค้าสุราต่างประเทศก็หาทางเอาเปรียบรัฐอีก ด้วยวิธีการส่งสุราต่างประเทศที่มีแอลกอฮอล์สูงถึงเกือบร้อยคิกรีเข้ามาในประเทศ เวลาจะจำหน่ายก็เจือน้ำ ลดแรงแอลกอฮอล์ลง เพื่อเป็นการลดค่าขนส่งและค่าภาษีที่กำหนดเก็บภาษีที่มีปริมาณแอลกอฮอล์สูงน้อยกว่าค่าภาษีในสุราที่มีแอลกอฮอล์ต่ำ อันเป็นผลให้รายได้ทางภาษีสุราลดน้อยลง²

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแก้ปัญหาให้พ่อค้านำสุราแอลกอฮอล์สูงเพื่อเข้ามาเจือปนน้ำขายภายในประเทศ ด้วยวิธีการออกกฎหมายขึ้นใหม่ ด้วยการนำเอาข้อความในมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน พ.ศ. 2429 (จ.ศ. 1248) ซึ่งบังคับให้บรรดาพ่อค้าต้องทำบัญชีนำสุราเป็นหลักฐาน นำมาเพิ่มรายละเอียดให้ข้อความชัดเจนยิ่งขึ้น คือ บังคับให้พ่อค้าทำบัญชีเริ่มตั้งแต่การนำสุราเข้ามาในประเทศให้แสดงว่าเป็นสุราชนิดใด มีแรงแอลกอฮอล์เท่าใด พร้อมรายละเอียดอื่น ๆ และเมื่อจะขนส่งหรือจำหน่ายต่อไป ให้ทำได้แต่เฉพาะสุราที่แสดงหลักฐานไว้แต่แรกเท่านั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่าเมื่อพ่อค้าอยากจะปรุงหรือเจือน้ำลงไปก็ให้กระทำไป เพราะพระราชบัญญัติมิได้ห้ามแต่ถึงเวลาขนส่งไปจำหน่าย เจ้าพนักงานก็จะสอบสวนได้ว่าเป็นสุราอย่างไรไป ซึ่งอาจถือว่าเป็นสุราเถื่อนได้³ เหตุที่พระองค์ทรงใช้วิธีดังกล่าวแก้ปัญหาทั้ง ๆ ที่แท้จริง

¹ กจช. ร.6 ค.7/12 รายงานเรื่องจกเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ...

² เรื่องเดียวกัน.

³ กจช. ร.6 ค.7/14 กฎเสนาบดีกระทรวงพระคลังว่าด้วยระเบียบการจกบัญชีนำสุราตามความในพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน.

สมควรมนำพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน พ.ศ. 2429 (จ.ศ. 1248) นำมาแก้ไขใหม่ทั้งหมด เช่นเรื่องอัตราค่าภาษีตามแรงแอลกอฮอล์ที่กพร่องเปิดช่องให้พ่อค้าเอาเปรียบได้ง่ายนั้น เนื่องจากการจะแก้พระราชบัญญัติที่มีผลถึงต่างประเทศเช่นนี้ต้องนำไปเจรจาขอความเห็นชอบจากนานาประเทศก่อน ซึ่งไม่สามารถคาดการณได้เลยว่าจะเสียเวลานานเพียงไร¹ ดังนั้นการแก้ปัญหาคำวิธีการของพระองค์จึงนับได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในขณะนั้น เพราะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็วขึ้น

สำหรับปัญหาสุราเถื่อน นับเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้รายได้ค่านาภาษีสุราลดลง แต่เป็นเรื่องยากที่จะปราบปรามให้ราบคาบได้ ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรที่ลักลอบต้มเหล้าเถื่อนมักจะต้มห่างจากบ้านเรือนของตน เมื่อรัฐบาลตรวจจับได้ก็ปฏิเสธว่ามีไซของตน ทางการไม่มีหลักฐานก็ต้องปล่อยไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดทำภาษีเป็นของรฐนั้นมีไซเรื่องง่าย เนื่องจากรัฐต้องรับภาระจัดหากำลังคนให้เพียงพอในการควบคุมการจัดเก็บภาษีทั้งยังต้องคอยแก้ปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ดำเนินการต่อไปได้โดยเรียบร้อย มิให้สูญเสียประโยชน์ แต่เมื่อรัฐสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี ประโยชน์ที่รัฐจะได้ก็คุ้มค่า เนื่องจากรัฐสามารถที่จะคำนวณรายได้ของรัฐบาลได้แน่นอนมากขึ้นกว่าที่จะต้องรอคอยรายได้จากเจ้าภาษีที่เก็บมาส่งให้รัฐบาลในจำนวนที่ไม่แน่นอนว่าจะครบจำนวนตามที่ตกลงกับรัฐหรือไม่ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในการดำเนินการผูกขาดภาษีฝิ่นและสุราอันเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรฐนั้น นับได้ว่าทำรายได้ให้แก่รฐอย่างมากมาย

3. การป้องกันกรรั่วไหลของภาษี

จากการศึกษาพบว่า รายได้ที่รัฐจัดเก็บจากราษฎรในแต่ละปีนั้นเป็นเรื่องยากที่รัฐจะสามารถเก็บรวบรวมมาได้ทั้งหมด เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

¹ กจช. ร.6 ค.7/12 รายงานเรื่องจัดเก็บภาษีสุราเป็นของรฐ.

ประการที่ 1 วิธีการเก็บภาษีของรัฐ ซึ่งใช้วิธีประเมินรายได้เป็นเขตพื้นที่ว่าพื้นที่ใดมีความเจริญเพียงใด ราษฎรในเขตนั้นจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่รัฐกำหนดเท่าเทียมกัน วิธีการดังกล่าวมีผลดีที่ทำให้รัฐมีความสะดวก สามารถประเมินภาษีรายได้ได้รวดเร็วขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามอาจไม่ยุติธรรมสำหรับราษฎรบางคนที่ยากจนกว่าผู้อื่นในท้องถิ่นเดียวกัน ซึ่งบางครั้งอาจไม่มีความสามารถในการเสียภาษีให้ครบตามจำนวนได้ ก็ใช้วิธีอพยพออกจากพื้นที่ที่ห้ามหาเงินเค็ม จะทำให้รัฐไม่สามารถติดตามราษฎร เหล่านั้นได้ทั่วถึง

ประการที่ 2 รัฐบาลรายได้จากการหลบเลี่ยงภาษีของราษฎร การจัดเก็บภาษีของรัฐนั้น เมื่อพิจารณาแล้วก็เหมือนกับการบังคับเก็บจากราษฎร ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะต้องมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนในตอนท้ายของกฎหมายเสมอ ราษฎรจำต้องถือเป็นหน้าที่ต้องชำระภาษีให้แก่รัฐตามกฎหมายที่กำหนด โดยที่บุคคลบางกลุ่มอาจไม่เข้าใจว่ารัฐเก็บเงินไปแล้ว รัฐให้อะไรตอบแทนแก่ตนบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการนำเงินไปใช้จ่ายของรัฐนั้นมิได้ตอบแทนแก่ประชาชนโดยตรงเสมอไป บุคคลเหล่านี้จึงพากันหลบเลี่ยงภาษี การหลบเลี่ยงภาษีถือว่าการรั่วไหลของเงินแผ่นดินที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐต้องหาทางป้องกันหรือเตรียมการแก้ไขไว้ เพราะเหตุว่าถ้ามีการหลบเลี่ยงภาษีมากเท่าไร ก็จะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อจำนวนรายได้ของแผ่นดินตามลำดับ

สำหรับปัญหาการรั่วไหลของภาษีเนื่องจากการหลีกเลี่ยงภาษีของราษฎรนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงใช้วิธีดังต่อไปนี้คือ

1. การป้องกัน โดยการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาปรับปรุงหาทางป้องกันมิให้เสียประโยชน์ดังเช่นที่เคยเป็นมา เช่น การออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินค่าราชการรัตนโกสินทร์ศก 120 เรียกเงินค่าธรรมเนียมใบแทนใบเสร็จค่าราชการที่ทำสูญหาย ทั้งนี้เนื่องจากพระองค์ทรงได้รับรายงานจากกรมสรรพากรในว่ามีผู้ที่ได้เสียภาษีเงินค่าราชการไปแล้วนำใบเสร็จไปขายให้แก่ผู้อื่นเป็นราคาฉบับละ 2 - 3 บาท แล้วก็มาขอรับใบเสร็จใหม่ เพื่อนำไปขายอีก บางคนมายื่นเรื่องราวขอถึงปีละ 2 -

3 ครั้งก็มี ทำให้ทางราชการเสียเวลาสอบสวน ดังนั้นเพื่อป้องกันการทุจริต พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จึงทรงออกกฎเรียกค่าธรรมเนียมนอกจากผู้มาขอใบแทนใบเสร็จค่าราชการที่ทำสูญหายฉบับละครึ่งอัตราของเงินค่าราชการที่บุคคลนั้นจะต้องเสีย ยกเว้นให้เฉพาะที่สูญหายด้วยความสุจริต ก็ให้เรียกค่าใบแทนฉบับละ 25 สตางค์¹

นอกจากป้องกันการทุจริตของราษฎรบางคนเรื่องเงินค่าราชการแล้ว ยังทรงแก้ไขระเบียบการเก็บภาษีที่ดิน โรงเรือน ซึ่งแต่เดิมให้เรียกเก็บจากผู้อาศัยโดยตรง แล้วให้ผู้เช่าไปหักเงินค่าเช่าตามที่ตนเองได้เสียไปคืนจากเจ้าของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแก้ไขระเบียบใหม่ทำให้เจ้าพนักงานเก็บจากผู้เช่า แต่ถาเจ้าพนักงานเก็บจากผู้เช่าไม่ได้ช่วยประการใด ๆ เจ้าของต้องเป็นผู้รับผิดชอบเสียเงินค่าภาษีโรงเรือนแก่เจ้าพนักงาน² การปรับปรุงดังกล่าวเป็นการป้องกันมิให้เสียประโยชน์แก่รายได้ของประเทศในกรณีที่ผู้เช่าและเจ้าของเกี่ยวกันเสียภาษี

2. การกำหนดบทลงโทษราษฎรที่คิดจะฝ่าฝืนให้เกิดความเกรงกลัว ดังที่พบจากพระราชบัญญัติการเก็บภาษีฉบับต่าง ๆ ที่มีการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตั้งแต่การปรับ การยึดทรัพย์ การนำตัวมาทำงานโยธา จนถึงการจำคุก

3. การใช้วิธีชักจูงผู้ได้รับมอบหมายทำหน้าที่เก็บภาษีในท้องถิ่นให้ความร่วมมือตรวจตราเก็บภาษีอย่างกวดขันโดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าพนักงานที่มีส่วนทำให้รายได้ของรัฐสูงขึ้นดังเช่นการเก็บภาษีในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดเก็บภาษี

¹ กจช. ร.6 ค.17/1 พระราชบัญญัติเพิ่มเติมเรียกเงินค่าราชการใบแทนใบเสร็จค่าราชการที่ทำสูญหาย กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 12 มิถุนายน พ.ศ. 2458.

² กจช. ร.6 18/8 ประกาศแก้ข้อความในประกาศเก็บเงินภาษีเรื่องโรงเรือน ตึกแพ ปีมะแมโทศกศักราช 1332.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงให้ความสำคัญแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านมาก
 ดังเห็นได้จากมีการกำหนดบทบาทอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้หลายประการ เช่น ให้
 เป็นผู้รั้งวัดที่นา เป็นเจ้าหน้าที่จดทะเบียน สรรวจชายฉกรรจ์ซึ่งต้องเสียเงินค่าราช-
 การหรือเงินรัชชูปการในตำบลหมู่บ้านของตน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรี-
 นฤนาถ ทรงให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยยกเว้นเงินค่าราชการแก่
 กำนันผู้ใหญ่บ้านปีหนึ่ง ๆ คนละไม่เกิน 6 บาท¹

กล่าวโดยสรุป วิธีการป้องกันโดยนำพระราชบัญญัติภามิมบับเคิมมาปรับปรุง
 ใหม่ การกำหนดบทลงโทษแก่ราษฎร รวมทั้งการชักจูงผู้มีส่วนช่วยรัฐจัดเก็บภาษีโดย
 ให้ผลประโยชน์ตอบแทนจะมีส่วนช่วยลดการรั่วไหลของภาษี และเพิ่มรายได้ของรัฐให้
 สูงขึ้น

4. การส่งเสริมรายได้ของรัฐโดยทางอ้อม ระหว่างที่พระเจ้าบรมวงศ์-
 เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีคสังนั้น รัชกาลที่ 5 และ
 รัชกาลที่ 6 ใ้หม่อมพระภรรยาที่ให้พระองค์หลายประการ แต่ในส่วนนี้จะกล่าวเฉพาะ
 บทบาทของพระองค์ที่มีผลต่อรายได้ที่สำคัญเท่านั้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทดังนี้ คือ

ก) การดำเนินการยกเลิกการสูบดินและการพนัน เพื่อส่งเสริมการ
 ทำมาหากินของราษฎร

ข) การดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อส่งเสริมอาชีพของราษฎร

ก. การดำเนินการยกเลิกภาษีเงิน และการพนันเพื่อส่งเสริมการทำมา
หากินของราษฎร ภาษีเงินและภาษีอากรการพนัน เช่น บ่อนเบี้ย หวย ก ข ล้วน
 เป็นรายได้ที่รัฐได้มาจากราษฎรที่มัวเมาอยู่กับอบายมุข เมื่อพิจารณาจากตารางรายได้

¹ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (เมื่อดำรงตำแหน่ง
 เสนาบดี...), หน้า 256. กำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะได้รับการยกเว้นเงินค่าราชการต้อง
 เป็นผู้ที่ไม่เข้ารับหน้าที่ก่อนสิ้นเดือนกันยายน.

จะพบว่าภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งภาษีใหญ่หารายได้ให้กับรัฐบาลระดับลี้ลับบาท ซึ่งจำนวน รายได้เหล่านี้มีใช้สำหรับประเทศเลย ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อราษฎรใช้เวลาไปกับผื่น การพนัน อาจรวมไปถึงสุราด้วย เวลาการทำมาหากินก็จะลดน้อยลงตามลำดับ ซึ่งจะ ก่อให้เกิดปัญหาเป็นลูกโซ่ไปยังสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย และเป็นสิ่งที่แน นอนว่ารัฐคือผู้ต้องเป็นภาระรับผิดชอบในปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้น ใค้ง่าย ๆ คือ ปัญหาทางค่านิยมธรรมชุกชุมขึ้น¹ ปัญหาการทุจริตความเจริญทางค่าน ิยมเศรษฐกิจนั้นมีตัวอย่างชัดเจนมาก ดังกรณีของพ่อค้าในจังหวัดสตูลที่พระยาสุรินทรราชา สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้รายงานมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า² "ที่จังหวัดสตูลการทำมาหากินเสื่อมโทรมกว่าที่อื่น เพราะยังมีบ่อนเบี้ยให้เล่นอยู่ ราษฎร ไม่ใคร่ตั้งหน้าทำมาหากินให้เจริญ พ่อค้าสตูลมักไปขอยืมทุนจากพ่อค้าเมืองปีนัง แล้วไม่ ค่อยใช้หนี้ เนื่องจากพ่อค้าชายไค้เงินมาแล้วไปเล่นเบี้ยเสีย"

ปัญหาการเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากอบายมุขเหล่านี้ รัฐบาล ไค้ตระหนักคิ่มาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับพระ- บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงต้องการประสงค้ให้มีเสียงค่อไปว่า รัฐอาศัยรายไค้เหล่านี้มาใช้จ่ายในราชการ³ พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิก แหล่งอบายมุขเช่นผื่น การพนันเสียให้สิ้น ในสมัยเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระ จันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีคลังนั้น พระองค์ไค้ทรงดำเนินการค่อไปนี้

¹ กจช. ร.6 ค. 2/12 พระราชบัญญัติและกฎเสนาบดีว่าด้วยอากรการพนัน กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2460.

² กจช. ร.6 ค.17/7 เงินค้ราชการในมณฑลภูเก็ต กรมพระจันทบุรี- นฤนาถ - รัชกาลที่ 6 18 มกราคม พ.ศ. 2460.

³ กจช. ร.6 ค.2/12 พระราชบัญญัติเสนาบดีว่าด้วยอากรการพนัน.

การยกเลิกการสูบน้ำ

การยกเลิกการสูบน้ำของรัฐโคปรากฎนโยบายตามพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 แต่รัฐก็ได้ปฏิบัติการณ์ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ารัฐตระหนักถึงความสำคัญของภาษีเงินที่ทำเงินรายได้ให้แก่รัฐถึง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมด แต่ในที่สุดรัฐก็ถูกสถานการณ์จากภายนอกบังคับให้ต้องกำหนดนโยบายยกเลิกการสูบน้ำให้แก่ชาติออกมา ที่สำคัญคือข้อผูกพันที่รัฐให้สัตยาบันไว้กับนานาประเทศตามมติการประชุมของคณะกรรมการเงินระหว่างชาติเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2457 รวมทั้งการลดจำนวนสิ่งส่งออกของประเทศอินเดีย ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะลูกค้ารายหนึ่งด้วย จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลให้ไทยต้องหาช่องทางเพื่อยกเลิกการสูบน้ำลง¹ เรื่องนี้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงดำเนินนโยบายโดยมุ่งจำกัดจำนวนคนสูบน้ำมิให้ขยายตัวออกไปด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ส่งหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ออกไปดูการทำหลอครบรจุนที่เมืองปัตตาเวีย ประเทศอินโดนีเซีย หลังจากกลับมาได้มีการดำเนินการตั้งโรงงานขึ้นขึ้นส่งเครื่องทำหลอครบรจุนมาจากยุโรป รัฐบาลเริ่มทำการผูกขาดการผลิตและส่งออกจำหน่ายได้ในปี พ.ศ. 2456 โดยเริ่มต้นจำหน่ายในมณฑลกรุงเทพฯ ก่อนและได้ขยายการจำหน่ายไปทั่วพระราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2458²

¹ดูเพิ่มเติมได้จาก สุภาพรณี จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย...", หน้า 183 - 186.

²กจช. ร.6 ค.7/10 จัดการจำหน่ายเงินบริจจาคและเรื่องการก่อสร้างโรงบริจจาค กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 22 มีนาคม พ.ศ. 2458.

2. ในปี พ.ศ. 2460 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถโปรดให้เลิกการจำหน่ายดินของโรงสูบน้ำดินเอกชนที่เคยรับดินของรัฐบาลไปจำหน่ายคงให้ตั้งไว้เป็นโรงสำหรับสูบน้ำดิน ให้เรียกค่าธรรมเนียมจากผู้ที่มาสูบน้ำในโรงตามที่เจ้าพนักงานจะกำหนดราคาตามสมควร เมื่อผู้ใดจะสูบน้ำก็ให้มาซื้อจากเจ้าพนักงาน¹ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2461 พระองค์ยังได้ประกาศพระราชบัญญัติเพิ่มเติม พ.ศ. 2461 ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อหรือมีดินไว้ในครอบครองคราวหนึ่งไม่เกิน 1 คำสิ่ง

3. ปี พ.ศ. 2464 ได้ออกพระราชบัญญัติดิน² ซึ่งบังคับใช้เป็น 3 ตอน คือ

¹ กจข. ร.6 ค.7/17 จัดการจำหน่ายดินเพื่อผ่อนผู้สูบน้ำดินให้ลดลง
กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 7 มีนาคม พ.ศ. 2460.

² กจข. ร.6 ค. 7/13 ประกาศพระราชบัญญัติและกฎเสนาบดีว่าด้วย
ดินและยาเสพติดให้โทษ.

ตอนที่ 1 ไซตั้งแต่ พ.ศ. 2464 เป็นต้นไปว่าด้วยการซื้อขาย และการสูบฝิ่น ผู้ใดจะสูบฝิ่นต้องไปสูบในร้านฝิ่นทั้งสิ้น เว้นแต่บุคคลบางจำพวกที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตพิเศษให้จึงจะสูบฝิ่นนอกร้านได้ และห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากผู้ถือใบอนุญาตพิเศษและผู้ตั้งร้านฝิ่นได้

ตอนที่ 2 ไซตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 ห้ามมิให้ผู้ใดมีกล่องสูบยาฝิ่น เว้นไว้แต่บุคคลบางจำพวก เช่นผู้รับอนุญาตตั้งร้านฝิ่น และห้ามมิให้ซื้อขายกล่องยาสูบฝิ่นโดยไม่มีใบอนุญาต

ตอนที่ 3 เป็นตอนที่บัญญัติไว้สำหรับเวลาข้างหน้า ว่าด้วยวิธีการจดทะเบียนผู้สูบฝิ่นและออกใบอนุญาต อันเป็นวิธีซึ่งจะยกเลิกการสูบฝิ่นให้สำเร็จลงได้

การดำเนินการของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เป็น การวางพื้นฐานที่สำคัญที่เสนาบดีคนต่อไปจะดำเนินการต่อไป

การยกเลิกการพนัน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ให้ ค่อย ๆ ยกเลิกการพนันมาเป็นตามลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 โดยโปรดเกล้าฯ ให้เลิกเล่นโรงบ่อนเบี้ยไปที่ละน้อย ต่อมาในปี พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ให้ทำการยกเลิกการพนันโดย เด็ดขาด นับแต่ปีดังกล่าว เป็นต้นไป เพื่อป้องกันความเสื่อมทรามของราษฎรและ ประเทศชาติ ได้มีการนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดีสภา¹ ในที่ประชุมเสนาบดี สภาได้เสนอความคิดเห็นไว้ 3 ประการในการหาเงินทดแทนอากรการพนันที่จะ เสียไปว่า

1. ขึ้นภาษีศุลกากร
2. ขึ้นภาษีพื้นเมือง หรือจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่

¹ กจร. ร.6 ค.18/5 อากรหวยจีน ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยเรื่อง เลิกหวยและบ่อนเบี้ย.

3. ลงทุนทำการบำรุงบ้านเมืองให้เกิดผลออกงาม ให้บังเกิดรายได้ทางอ้อมหรือเป็นปัจจัยให้ได้ตั้งภาษีในพื้นที่เมืองเพิ่มเติมขึ้น

ความคิด 3 ประการดังกล่าว พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถไม่ทรงเห็นด้วย โดยทรงมีเหตุผลว่า "การขึ้นภาษีนั้นทำให้รัฐบาลได้เงินรายได้เพิ่มขึ้นก็จริง แต่ราษฎรจะต้องเดือดร้อนซื้อของใช้ในราคาแพงขึ้น" พระองค์ทรงแสดงนโยบายเกี่ยวกับการยกเลิกการพนันไว้ว่า

ในเรื่องการบ่อนเบี้ยนี้ ตามความคำวิหัตขึ้นเดิมยอมเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่าเป็นของชั่วร้าย ควรจะคิดเลิกถอนให้หมดไป แต่หากจะยกเลิกถอนให้หมดไปในทันทีไม่ได้ เพราะเงินไครายการบ่อนเบี้ยนี้มีจำนวนเงินเล็กน้อยที่ได้มาใช้จ่ายในราชการ ถ้าแม้ว่าจะยกเลิกถอนให้หมดไปทันทีก็ยากที่จะหาประโยชน์รายได้โดยวิธีอื่นมาทดแทนให้เพียงพอ¹

จากข้อความดังกล่าว ย่อมหมายถึงว่าการจะยกเลิกการพนันในทันทีย่อมเป็นไปได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้อื่นมาทดแทนในทันทีได้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเสนอโครงการให้ดำเนินการตามสายกลาง เพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนทางรายได้ของรัฐบาล และในขณะเดียวกันราษฎรก็ไม่ต้องเดือดร้อนจากการเก็บภาษีเพิ่มของรัฐบาล โดยใช้เวลาการยกเลิกแบบค่อยเป็นค่อยไปภายในเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2459 - 2461 ในระหว่าง 3 ปีดังกล่าวรัฐจะใช้จ่ายเงินคงพระคลังทดแทนรายได้ที่สูญเสียไปก่อน² พร้อมกับทรงวางแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างประหยัดโดยขอความร่วมมือจากกระทรวงต่าง ๆ ที่จะไม่ขอเพิ่มงบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและไม่ขยายงานใด ๆ โดยพลการ และขอร้องให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด³

¹ กจข. ร.6 ค.18/5 อากรหวยจีน ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยเรื่องเลิกหวยและบ่อนเบี้ย.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

การดำเนินการเลิกการพนันนี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงกระทำได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้เพราะก่อนหน้าปี พ.ศ. 2459 นั้น พระองค์ได้ทรงค่อย ๆ ทำมาก่อนแล้ว ดังปรากฏว่าการจัดเลิกบ่อนเบี้ยต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพฯ ที่เหลืออยู่ เพียง 9 ตำบล ในปี พ.ศ. 2453 ในปี พ.ศ. 2455 พระองค์ได้ประกาศยกเลิก โรงบ่อนเบี้ยจนเหลือเพียง 5 ตำบลเท่านั้น¹ หลังจากการประชุมเสนาบดีสภาแล้ว พระองค์ทรงดำเนินการยกเลิกการพนันต่อเนื่องจากเดิมทันที ด้วยการประกาศพระราชบัญญัติอากรการพนันแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2458 ประกาศยกเลิกอากรหวย ก.ข. ในมณฑลกรุงเทพฯ ให้หมดไปโดยสิ้นเชิง และยกอากรหวยไปรวมอยู่ในประเภทการพนันต้องห้าม มีการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 เป็นต้นไป²

เพื่อเป็นการลดการพนันอย่างแท้จริง พระองค์ได้ทรงดำเนินการขั้นต่อมา ดังต่อไปนี้คือ ประกาศยกเลิกกฎหมายเสนาบดีสำหรับอากรการพนันในมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) ซึ่งใช้อยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ ให้ใช้กฎหมายเสนาบดีสำหรับอากรการพนันมณฑลชั้นใน พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 125) แทน³ ทั้งนี้ เนื่องจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่ากฎหมายเสนาบดีสำหรับอากรการพนันในมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121 นั้น เจ้าพนักงานไม่มีอำนาจที่จะจำกัดใบอนุญาตการพนันที่ราษฎรขอมาเลย ทำให้ผู้ใดมาขอเจ้าพนักงาน ก็จำเป็นต้องออกใบอนุญาตให้ทุกคนไป แต่กฎหมายเสนาบดีอากรการพนันให้ใช้ในมณฑลชั้นใน

¹ กจข. ร.6 ค.18/5 อากรหวยจีน ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยเรื่องเลิก หวยและบ่อนเบี้ย.

² กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (เมื่อดำรงตำแหน่ง เสนาบดี...), หน้า 278-279.

³ กจข. ร.6 ค. 2/12 พระราชบัญญัติและกฎหมายที่ว่าด้วยอากรการ พนัน กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2460.

ร.ศ. 125 นั้น ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานกำหนดจำนวนอาชญาบัตรที่จะให้เล่นใน
ที่ใดโดยมีสิทธิขออนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าราษฎรเล่นกันจนไม่เป็นอันประกอบการทำ
มาหากิน เสียผลในการค้าขายหรือเป็นบ่อเกิดแห่งโจรกรรม¹ ก่อนที่จะนำกฎเสนา-
บตีอากรการพนันมณฑลชั้นใน ร.ศ. 125 มาใช้ พระองค์โปรดให้ระงับข้อความใน
มาตรา 3 ซึ่งอนุญาตให้เล่นการพนันในเวลาเทศกาลตรุษ 3 วัน โดยไม่ต้องจำกัด
สถานที่ และไม่ต้องขออนุญาตนั้น และให้เรียกเก็บค่าอนุญาตตามอัตรา²

ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2461 ผู้ได้รับอนุญาตเล่นไพ่ตามพระราชบัญญัติมัก
ไปตั้งบ่อนเล่นไพ่อยู่นักไปเล่นเป็นอันมาก * ดิพระราชมงคลที่จะให้มีคนเล่นแต่
เพียงเล็กน้อยเพื่อความเฟลิดเฟลิมชั่วครั้งชั่วคราว จึงทรงประกาศพระราชบัญญัติอากร
การพนันเพิ่มเติม พ.ศ. 2461 รวม 5 มาตรา เน้นการขออนุญาตเล่นการพนันให้
ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อสะดวกแก่การควบคุมการลักลอบการเล่นการพนัน และ
กำหนดโทษจำคุกไว้ด้วย ** และเพื่อควบคุมการพนันให้เป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงประกาศยกเลิกกฎเสนาบตี
สำหรับอากรการพนันในมณฑลพายัพให้ใช้กฎเสนาบตีสำหรับอากรการพนันในมณฑลชั้น
ใน ร.ศ. 125 ในมณฑลพายัพด้วย³

¹ กจข. ร.6 ค.2/12 พระราชบัญญัติและกฎเสนาบตีว่าด้วยอากรการพนัน
กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2460.

² เรื่องเดียวกัน.

* อาจพิจารณาได้จากจำนวนรายได้อากรการพนันปี พ.ศ. 2459 เป็นเงิน
800,000 บาท ใน พ.ศ. 2460 เงินได้ขึ้นไปถึง 1,600,000 บาท

** ฎีกาคนวก.

³ กจข. ร.6 ค.18/11 ประกาศยกเลิกกฎเสนาบตีสำหรับอากรการพนัน
ในมณฑลพายัพให้ใช้กฎเสนาบตีสำหรับอากรการพนันในมณฑลชั้นใน ร.ศ. 125 แล
ประกาศกระแสพระบรมราชโองการลงวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2456 ในมณฑลพายัพ.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินการยกเลิกเงินและการพนันของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นั้น แม้จะไม่สามารถที่จะยกเลิกได้หมดสิ้นไป แต่ก็ เป็นงานที่เป็นประโยชน์อย่างมากแก่ประเทศไทย ในอันที่จะจัดตั้งราษฎรมีให้ตกต่ำลงสู่ขอบายมุขคั่ง เช่นที่เคยเป็น และผลที่จะตามมาคือทำให้ราษฎรของประเทศไทยมีความตั้งใจทำมาหากินมากขึ้น ซึ่งรัฐก็จะได้ประโยชน์อีกทอดหนึ่งในแง่การเก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ

ข) การดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อส่งเสริมอาชีพของราษฎร

หน่วยงานที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงเป็นผู้ดำเนินการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมอาชีพของราษฎรที่สำคัญคือ กรมสถิติพยากรณ์ หน้าที่ในชั้นแรก ของกรมสถิติพยากรณ์คือเก็บรวบรวมความรู้ต่าง ๆ ทางด้านการค้าขาย¹ อีก 5 เดือนต่อมา พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงเสนอให้ตั้งกรมพาณิชย์การขึ้นอีกกรมหนึ่งเพื่อดูแลทางด้านการค้าขาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ได้โปรดเกล้าฯ ให้ กรมสถิติพยากรณ์ซึ่งแต่เดิมเป็นกรมชั้นเจ้ากรมเปลี่ยนเป็นกรมชั้นอธิบดี และให้เพิ่มนามกรมเป็นกรมพาณิชย์การแลสถิติพยากรณ์ ตั้งแต่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 เป็นต้นไป²

หน้าที่ของกรมพาณิชย์การแลสถิติพยากรณ์มีดังนี้

1. จัดรวบรวมกรมสถิติ และทำรายงานประจำปีเช่นเดียวกับประเทศทางยุโรป
2. ตั้งสถานีสำหรับแนะนำเกี่ยวกับสินค้าต่าง ๆ

¹ กจช. ร.6 ค.1/33 ระเบียบการตรวจจัดหานิชการ เรียกชื่อว่า "กรมสถิติพยากรณ์"

² กจช. ร.6 ค.16/1 จักราชการกระทรวงพาณิชย์ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 9 ธันวาคม พ.ศ. 2457.



3. ตั้งแผนกการพาณิชย์เพื่อพิจารณาการขอความช่วยเหลือของราษฎร
4. เปิดสอนวิชาหัตถกรรมและพาณิชย์การ
5. ตั้งแผนกการสำหรับพิจารณากิจการต่าง ๆ ที่ควรจัดขึ้นในประเทศตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ และตามอารยประเทศ
6. การจัดตั้งสหกรณ์

ในปี พ.ศ. 2463 เพื่อจัดการพาณิชย์ของประเทศประสานนโยบายให้เป็นแนวเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสภาเผยแผ่พาณิชย์ (Commercial Development Board) ขึ้น และโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมพาณิชย์แลสถิติพยากรณ์ขึ้นเป็น กระทรวงพาณิชย์ อยู่ในบังคับบัญชาของสภาเผยแผ่พาณิชย์ ซึ่งมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นนายกสภา

หน้าที่ของสภาเผยแผ่พาณิชย์ตามโครงการของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มีดังต่อไปนี้ คือ¹

1. จัดการชลประทานเพื่อประโยชน์ในการกสิกรรม
2. รวบรวมความรู้และแนะนำประโยชน์ในการกสิกรรม ในการรักษาปศุสัตว์และอื่น ๆ
3. สร้างและรักษารถไฟ ถนน ทางน้ำ อันเป็นทางคมนาคมเพื่อจะได้นำสินค้าไปมาได้สะดวกทั่วพระราชอาณาจักร
4. หาดลาดจำหน่ายสินค้าและชักจูงราษฎรให้ประกอบการพาณิชย์ประเภทต่าง ๆ
5. พิจารณาการเก็บภาษีอากรให้เป็นไปทางเกื้อกูลแก่การพาณิชย์
6. อุดหนุนราษฎรให้ได้มีทุนของตนเอง เพื่อจะได้ประกอบการค้าให้มีกำไรมากขึ้น
7. จัดหาทุนสำหรับทำการให้เป็นสาธารณประโยชน์ในทางพาณิชย์

¹ กข. ร.6 ค.16/1 การจัตราราชการกระทรวงพาณิชย์.

สำหรับในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะงานสหกรณ์เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเป็นงานที่มุ่งส่งเสริมอาชีพของชาวนาอันเป็นราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศโดยตรง ชาวนาในสมัยนั้นมีปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งคือความยากจนซึ่งมีเหตุเนื่องมาจากการผลิตข้าวไม่ได้ผลดีต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายปีเพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเอาโรคเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง การขึ้นภาษีและค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมทั้งข้อบกพร่องของชาวนาเองในการใช้จ่ายเงินไปในทางไม่จำเป็นเช่นนำเงินไปสูบฝิ่น คืมเหล้า เล่นการพนัน ใช้จ่ายในงานพิธีต่าง ๆ เช่นบวชนาค งานศพ อย่างเกินความจำเป็น¹ ปัญหาความยากจนนี้มีผลให้ชาวนาขาดแคลนทุนต้องค้ำรนช่วยเหลือตนเองด้วยวิธีการกู้หนี้ยืมสินจากผู้อื่น และเป็นปัญหาแก่ชาวนาไปไม่สิ้นสุด ดังที่พระยาสุรียานุวัตรได้กล่าวไว้ในหนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ตอนหนึ่งว่า

ชาวนาที่ยากจนขัดสนควยทุน...เมื่อเกี่ยวข้าวได้ผลแล้วไม่มีกำลังและพาหนะพอจะขนไปจากลานนวดข้าวหรือไม่มีเงินจ้างสำหรับเก็บข้าวไวขายเมื่อเวลาข้าวในตุลาคจะขึ้นราคา ก็ต้องจำเป็นขายข้าวเสียแต่เมื่ออยู่ในลานนั้นเองจะใคร่ราคาต่ำสักเท่าใดก็ต้องจำใจขาย มิฉะนั้นจะไม่ไคเงินใช้หนี้เขาทันตามสัญญา ต้องเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อยเช่นนี้ ที่สุดเมื่อขายข้าวได้สิ้นเชิงเสร็จ บ้างที่ก็จะไม่ไคเงินใช้หนี้เขาพอคุมคำสั่งของซึ่งจำเป็นต้องบริโภคนในการเลี้ยงชีพแท้ ๆ เมื่อปีหน้าจะพำนาออกไปก็ต้องเป็นหนี้เขาอีก หนี้ใหม่ทับถมหนี้เกามากหนักขึ้นทุกปีไป แรงที่ไคออกไปโดยความเหน็ดเหนื่อยและความซึ่งต้องทรมาณกาย อุตสาหัสตากแดดฝน ฝนด่าบากมา...ก็ไม่ได้ทำให้เกิดผลเป็นทรัพย์สินของตัวขึ้นได้ เท่ากับออกแรงทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นฝ่ายเดียวเป็นแท้ คุณเป็นทีนาสมเพชนัก²

สภาพของชาวนาดังกล่าว พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอให้นำวิธีการ "โค-ออปอเรชัน" ซึ่งแปลว่าทำการร่วมกันมาใช้ โดยเห็นว่าเป็นวิธีที่มีประโยชน์มาก

¹ สุมาลี บำรุงสุข, "สหกรณ์ : สมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" สะพานรวมบทความทางประวัติศาสตร์ แผนกประวัติศาสตร์ อักษรศาสตร์จุฬาฯ (พระนคร : สนิทพันธ์การพิมพ์, 2521), หน้า 21 - 24.

² พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, (พระนคร : สำนักพิมพ์พิมพ์เศศ, 2518), หน้า 71 - 72.

เนื่องจากเป็นลักษณะที่คนจนสามารถทำได้ตามกำลังคนพวกเดียวกัน โดยอาศัยเข้าหุ่กัน คนละเล็กละน้อยรวมกันเข้าเป็นกองทุนใหญ่่น้อยตามจำนวนคนที่เข้ามาร่วมในสมาคม¹ แต่ความคิดของพระยาสุรียานุวัตรมิได้รับความสนใจจากรัฐบาลแต่ประการใด ซ้ำยังถูกรัฐบาลขอร้องมิให้พิมพ์หนังสือทรัพย์สินศาสตร์ออกเผยแพร่อีกด้วย อย่างไรก็ตามรัฐก็ได้ก่อตั้งสหกรณ์ขึ้นตามข้อเสนอแนะของเซอร์เบอร์นาร์ค ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) หัวหน้าธนาคารแห่งมัทราส ประเทศอินเดีย ซึ่งรัฐจำเข้ามาสำรวจเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2457 โดยเริ่มแผนการสหกรณ์ขึ้นภายในความควบคุมของกรมพาณิชย์แลสถิติพยากรณ์ ในปี พ.ศ. 2458 ด้วยความหวังว่าถ้าก่อตั้งสหกรณ์สำเร็จชาวนาก็จะสามารถพึ่งตัวเองได้ ไม่ต้องคอยรับการช่วยเหลือจากธนาคารมากนักและสหกรณ์จะช่วยฝึกให้ชาวนารู้จักช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รู้จักประหยัดทรัพย์ มีความสามัคคี เลิกประพฤดิชั่วในการเล่นการพนัน ผีน สุรา ตลอดจนหวังว่าจะเกิดความต้องการรู้หนังสือในหมู่ชาวนา เพราะสหกรณ์แต่ละแห่งจะต้องทำบัญชี และรายงานประจำปีเสนอต่อนายทะเบียนสหกรณ์²

การดำเนินการก่อตั้งสหกรณ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถในฐานะเป็นผู้รับโครงการไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระองค์ได้ทรงดำเนินการดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงแต่งตั้งให้ผู้ที่พระองค์ไว้วางพระทัยคือ พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์แลสถิติพยากรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงพร้อมทั้งให้อ่านาจอ่างกว้างขวางแทนพระองค์ในการพิจารณา เช่นตักสินใจว่าสหกรณ์สมาคมใดควร จะจัดตั้งหรือล้มเลิก กำหนดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจตราการสหกรณ์ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของสหกรณ์แต่ละครั้งว่าสมควรหรือไม่ และอยู่ในวงเงินเท่าใด เป็นการเพิ่มความสะดวกในการบริหารงานสหกรณ์ให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัวยิ่งกว่าคอยรับคำสั่งจากพระองค์ในทุกเรื่อง

¹ พระยาสุรียานุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 250 - 260.

² กจช. ร.6 ค.16/1 เรื่องจัดการราชการกระทรวงพาณิชย์.

ประการที่ 2 พระองค์ทรงเสนอให้มีการประชุมวิธีการหาทุนใช้จ่ายในการก่อตั้งสหกรณ์ เพื่อป้องกันมิให้ต้องจ่ายพระราชทรัพย์เกินกว่าที่ควร¹ ในที่สุดที่ประชุมก็ตกลงกันว่ารัฐจะไม่ลงทุนด้วยตนเอง ให้นำระบบวิธีค้าประกันมาใช้ การจัดตั้งกองทุนนี้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงจัดหาทุนจากธนาคารสยามกัมมาจล ได้เป็นจำนวนเงิน 300,000 บาท ด้วยวิธีค้าประกันดังที่ตกลงกันไว้ กล่าวคือพระองค์ทรงให้สหกรณ์ต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นกู้เงินจากธนาคารสยามกัมมาจล โดยให้หลักทรัพย์ของสหกรณ์เป็นหลักประกันแล้วกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้ประกันเงินกู้ก้อนหนึ่ง ธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 สำหรับธนาคารอื่น ๆ ไม่ปรากฏการให้กู้ทั้งนี้อาจเนื่องจากสหกรณ์เป็นกิจการใหม่ ธนาคารต่าง ๆ จึงไม่ไว้วางใจในความมั่นคง

ประการที่ 3 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงใช้วิธีเผยแพร่ความรู้เรื่องงานสหกรณ์ให้กระจายไปในหมู่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยพระองค์โปรดให้มีการประชุมสมุหเทศาภิบาลที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 พร้อมกับแจกหนังสือเกี่ยวกับสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในค่านความร่วมมือในการก่อตั้งสหกรณ์ที่จะมีขึ้นในเวลาต่อไป

หลังจากที่เตรียมจัดหาทุน เริ่มเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับงานสหกรณ์ในกลุ่มผู้ปกครองแล้ว พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ โปรดให้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกที่วัดจันทร์ อำเภอมือง จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 และขยายการจัดตั้งสหกรณ์ลงมาถึงจังหวัดลพบุรีและอยุธยาในปี พ.ศ. 2460 และปี พ.ศ. 2463 ตามลำดับ² โดยอยู่ภายใต้การพิจารณาของนายทะเบียนสหกรณ์เป็นสำคัญ เขตพื้นที่จัดตั้งสหกรณ์จะเป็นเขตที่เพาะปลูกข้าวเพื่อการค้ามีความอุดมสมบูรณ์ แต่ชาวนาประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุนมาก สมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือโดยเร็ว

สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นครั้งนี้เป็นสหกรณ์หาทุนแบบไรฟไฟเซน (Raiffeisen) ซึ่งเป็นสหกรณ์ที่นิยมจัดตั้งในหมู่ศิกรขนาดเล็กที่มีฐานะยากจน มีหลักการคัดเลือกสมาชิก

¹ กจช. ร.6 ค.16/1 การจัดราชการกระทรวงพาณิชย์.

² กจช. ร.7 พ.7/4 รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย 18 ตุลาคม พ.ศ. 2469.

อย่างระมัดระวังว่าเมื่อกู้เงินสหกรณ์ไปแล้วจะนำไปใช้ประโยชน์จริง และคืนเงินให้กับสหกรณ์เร็วที่สุด สมาชิกจะต้องรับผิดชอบหนี้สินของสมาคมร่วมกัน ไม่มีการแบ่งผลกำไรที่สหกรณ์ทำได้เพื่อนำกำไรมาสะสมเป็นทุนของสหกรณ์ต่อไป และกรรมการของสหกรณ์ต้องไม่รับเงินค่าจ้าง¹

ปรากฏว่าระหว่างปี พ.ศ. 2459 - 2468 อันเป็นช่วงที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงรับผิดชอบงานสหกรณ์อยู่ มีการก่อตั้งสหกรณ์ทั้งหมด 77 สมาคม มีสมาชิก 1,414 คน ในจังหวัดพิษณุโลกมี 25 สมาคม จังหวัดลพบุรีมี 50 สมาคม และจังหวัดอุทัยธานีมี 2 สมาคม ไม่ปรากฏว่ามีสมาคมใดล้มเลิกเนื่องจากขาดทุนเลย และปรากฏว่าสมาชิกสหกรณ์มีความเป็นอยู่ดีขึ้นเนื่องจากได้ทุนจากสหกรณ์มาขยายพื้นที่การเพาะปลูกทำให้ที่นาเพิ่มขึ้น ราษฎรมีรายได้มากกว่าเดิม สมาชิกไม่จำเป็นต้องรับขายข้าวให้หนี้ที่เก็บเกี่ยวได้คงเช่นที่เป็นมา สมาชิกมีการประหยัดมากขึ้น การสละขโมยไม่ค่อยมีในหมู่บ้านที่มีสหกรณ์จัดตั้งอยู่เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ต้องรับผิดชอบสมบัติสหกรณ์ร่วมกัน²

การทำงานสหกรณ์ก่อตั้งสำเร็จเนื่องมาจากความเอาใจใส่ดูแลงานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และการที่พระองค์ทรงรู้จักเลือกบุคคลากรที่มีความสามารถและเอาใจใส่ในหน้าที่เช่นพระราชนัดดาพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งคอยเอาใจใส่เดินทางไปตรวจตรางานสหกรณ์ในท้องที่ต่าง ๆ อยู่เสมอและยังมีความสามารถในภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีที่จะค้นคว้าหาความรู้เรื่องสหกรณ์ได้เป็นประโยชน์กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้งานสหกรณ์เริ่มวางพื้นฐานในประเทศไทยได้สำเร็จ ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากสหกรณ์มีผลให้ราษฎรบางกลุ่มของประเทศมีความเป็นอยู่ดีขึ้นอันจะมีส่วนสนับสนุนให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวมีความสามารถในการเสียภาษีให้แก่รัฐเพิ่มขึ้นด้วย

¹ กจช. ร.6 ค.1/63 รายงานแผนกสหกรณ์.

² กจช. ร.7 พ.7/4 รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทยสยาม.

กล่าวโดยสรุปได้ว่าบทบาทการหารายได้ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม-
พระจันทบุรีนฤนาถ ตั้งแต่การปรับปรุงการจัดเก็บภาษี การดำเนินการยกเลิกระบบผูก
ขาดภาษีรายใหญ่ของประเทศ การขจัดการรั่วไหลของภาษี ตลอดจนการส่งเสริม
รายได้ของรัฐโดยทางอ้อมด้วยวิธีดำเนินการยกเลิกการพนัน พยายามลดการสูบบุหรี่
ของราษฎร และการดำเนินงานก่อตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อ
ส่งเสริมอาชีพของราษฎรล้วนเป็นประโยชน์ต่อการหารายได้ของประเทศทั้งสิ้น มีผล
ให้รายได้ของรัฐมีการขยายตัวสูงขึ้นดังพิจารณาได้ในตารางหน้า 140 - 143

ตารางที่ 1 รายได้ประเภทภาษีของรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. 2456-2465

ปี	ภาษีทางตรง			ภาษีอื่น ๆ											รวมทั้งสิ้น	
	ที่ดิน	เงินรัชฎูปการ	รวม	เงิน	สุภาษกร	สรรพสามิต	สินค้าภายใน	ค่าน้ำ	การพนัน	หวย ก.ช.	จันทน์	เก็บรังนก	เก็บสองเตา	อื่น ๆ		รวม
256	8,379,474	7,314,646	15,694,120	14,942,799	7,775,185	6,350,282	1,833,827	959,710	3,536,206	3,481,215	234,491	147,666	-	6,404	39,267,785	54,961,905
257	8,614,667	7,441,443	16,056,110	16,190,101	7,099,216	6,301,873	1,849,959	971,588	3,168,462	3,535,592	228,697	78,700	-	6,741	39,430,929	55,487,039
258	8,217,723	7,636,457	15,906,180	16,560,227	7,260,367	6,217,004	1,827,989	973,122	3,704,014	3,465,330	203,352	85,500	5,924	-	40,360,829	56,267,009
259	10,070,598	8,069,179	18,144,777	19,275,702	7,786,765	7,549,228	1,922,599	1,041,223	2,839,530	(a) 46,901	219,605	99,700	3,974	-	40,745,227	58,890,004
260	8,676,850	8,340,670	17,017,522	21,179,721	8,099,616	8,621,541	2,086,074	1,124,301	(a) 5,540	1,600	213,948	101,404	2,952	-	41,376,702	58,394,224
261	8,832,273	8,409,813	17,242,086	21,444,418	6,816,960	10,552,308	2,216,981	1,068,340	3,940	2,044	257,998	147,223	9,621	-	42,519,833	59,761,919
262	7,485,870	9,251,137	16,737,007	23,221,569	7,107,907	10,942,269	2,634,154	1,109,859	760	-	337,268	157,416	9,577	-	45,511,679	62,248,686
263	6,225,060	8,176,495	14,401,555	19,889,324	6,230,727	8,219,792	2,120,437	1,225,929	-	(b) 376	250,035	159,395	9,227	-	38,175,242	52,576,797
264	8,704,337	7,749,234	17,453,571	18,807,652	8,992,787	8,062,544	2,059,378	1,213,112	-	-	57,437	196,709	9,111	-	39,398,700	56,852,271
265	9,799,475	7,207,425	17,006,900	16,564,758	9,446,686	8,448,069	1,609,934	1,189,907	-	-	20,402	232,441	8,071	-	37,720,268	54,727,168

(a) หวย ก.ช. โดยยกเลิกในพ.ศ. 2459 และบอการพนันในกรุงเทพฯ โดยยกเลิก เมื่อ พ.ศ. 2460

(b) รายได้จากเงินอากรคางซาร์

ที่มา : M.F., S.Y.B., B.E. 2466, p. 42-43.

อ้างอิงใน ขุติ โกรนิบูลย์ "บทบาทของกระทรวงมหาดไทยสมัยรัตนโกสินทร์" , หน้า 242

พ.ศ.	รัฐสมาชิก				รวมรายได้ จากรัฐสมาชิก	รัฐพาณิชย์				อากรอื่น ๆ			รวมรายได้ จากอากร ทั้งสิ้น
	ป่าไม้	แร่	รัฐสมาชิก			การ ไปรษณีย์	การโทรเลข และ โทรศัทพ์	การรถไฟ	รวม รายได้จาก รัฐพาณิชย์	กระดาษปลอก และ พระคลัง	คอกเบี้ย และ ค่าช่วยการ	รวมรายได้จาก อากรอื่น ๆ	
			การขายของ	กาเช่า									
2456	1,821,980	2,302,595	535,334	324,700	4,984,609	445,902	772,313	5,380,629	6,568,844	1,001,911	976,572	1,978,483	13,661,936
2457	1,263,738	1,481,699	245,585	363,935	3,355,007	402,134	873,482	5,821,111	7,096,727	260,224	1,718,153	1,978,377	12,430,111
2458	1,606,374	2,428,058	247,907	463,116	4,745,455	463,507	896,681	6,421,817	7,782,005	130,862	1,970,038	2,100,900	14,628,360
2459	1,926,172	2,776,670	309,905	322,367	5,355,144	459,111	877,035	7,080,355	8,416,501	2,587	2,545,627	2,548,214	16,299,329
2460	2,650,536	4,944,464	515,905	276,953	8,387,858	498,419	1,075,971	7,523,142	9,097,523	3,988	1,945,178	1,949,166	19,434,456
2461	2,465,552	7,350,884	413,753	229,602	10,529,791	500,791	1,198,846	9,254,189	10,945,006	4,108	4,379,254	4,383,362	25,858,159
2462	3,160,486	4,582,507	673,330	285,494	8,701,817	561,005	1,393,443	10,257,942	12,212,390	3,847	5,058,914	5,062,761	25,976,918
2463	3,381,572	2,356,572	239,783	347,047	6,324,964	599,642	1,374,047	9,651,459	11,625,130	4,635	8,662,488	8,667,123	26,617,217
2464	3,211,217	1,310,600	168,844	320,541	5,011,202	728,927	1,291,264	10,774,354	12,794,545	22,851	3,793,327	3,816,178	21,621,925
2465	3,022,608	1,622,021	154,782	365,882	5,165,293	816,439	1,176,241	11,547,329	13,540,009	780	4,184,983	4,185,763	22,691,065

เงินจำนวนนี้รวมทั้งยอดเงินค่าโรจากการทำเหรียญต่างก็ออกจำหน่าย

พ.ศ. 2451

ที่มา : M.F., S.Y.B., B.E. 2466, p. 40 - 41.

อ้างอิงใน ยุติ โกรทิมูตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 211

ตารางที่ 3 รายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับและรายได้เบ็ดเตล็ด ระหว่างปี พ.ศ. 2456 - 2465

พ.ศ.	ค่าธรรมเนียมรถกระบะเบียม		ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต		ค่าธรรมเนียม อำเภอ และสิทธิต่างๆ	เรือยนต์ ประจํา	ค่าธรรมเนียม ความและคา ปรับ	ทางตำรวจ และ ทางอื่น ๆ	รวมเงินค่า ธรรมเนียมและ ค่าปรับทั้งสิ้น	รายได้หมวด เบ็ดเตล็ด
	เรือ	ที่ดิน	พาณิชย์	การพนัน						
2456	527,029	521,359	1,060,362	699,313	583,925	202,649	904,634	-	4,499,271	1,376,570
2457	464,929	466,623	1,092,328	736,497	508,115	196,740	848,633	1,088,388	5,402,253	584,267
2458	446,568	467,064	1,392,824	715,091	480,318	196,592	951,139	912,687	5,562,283	799,845
2459	422,082	488,026	1,590,166	1,065,905	641,090	302,984	1,065,283	649,215	6,224,751	1,863,665
2460	413,208	472,076	1,631,585	2,129,025	1,001,646	269,006	1,024,560	659,520	7,600,626	954,245
2461	426,273	493,796	1,514,106	581,626	1,184,279	288,309	1,141,528	600,111	6,230,028	1,392,316
2462	408,795	590,328	1,554,376	685,559	1,232,407	258,621	1,314,754	497,358	6,542,198	1,142,875
2463	407,387	460,106	1,415,807	499,938	836,559	261,478	1,446,037	638,556	5,965,868	735,943
2464	423,425	511,477	1,514,748	571,648	726,647	324,732	1,348,956	529,288	5,950,921	818,956
2465	410,000	544,322	1,594,654	667,236	662,687	302,300	1,271,238	453,247	5,905,684	722,365

ที่มา : M.F., S.Y.B., B.E. 2476 - 2477, p. 301

อ้างอิงใน บัญชี ไตรภูมิคุณย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 243

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหารายได้ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

ปัญหาและอุปสรรคต่อการปรับปรุงการจัดหารายได้ของประเทศที่สำคัญในช่วงที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำเนินการได้แก่

1. การปกครองประเทศ ที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐยังไม่สามารถเข้าไปสอดส่องจัดเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึงในทุกท้องที่ของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาค่านการคมนาคมที่ยังขยายไปไม่ถึงท้องถิ่นทุรกันดาร และรัฐยังขาดแคลนกำลังเจ้าพนักงาน คงเห็นได้จากรัฐยังต้องอาศัยความร่วมมือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ต่าง ๆ อยู่มาก

2. ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากการทำมาหากินของราษฎร ซึ่งรัฐไม่มีงบประมาณรายจ่ายอย่างเพียงพอที่จะพัฒนาโครงการชลประทาน สหกรณ์ การพาณิชย์ และอื่น ๆ ในทางที่จะส่งเสริมการทำมาหากิน ตลอดจนยกยระดับรายได้ของราษฎรให้สูงขึ้นได้ ทำให้ยากที่รัฐจะเพิ่มภาระให้กับราษฎรมากกว่าที่เป็นอยู่ คงเห็นได้จากคราวคิดแก้ปัญหาระเบิดเงินทดแทนเงินอากรการพนันที่จะยกเลิกไป

3. ข้อจำกัดทางการเมือง รัฐพยายามจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับต่างประเทศ ทำให้การจัดเก็บภาษีของรัฐได้ผลไม่เต็มที่ กรณีที่เห็นได้ชัดเจน คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นในคราวปรับปรุงพระราชบัญญัติเงินค่าราชการ พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) เป็นพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2462 ในกรณีพิจารณาแก้ไขประเภทบุคคลที่มีสิทธิได้รับการยกเว้นการเสียเงินรัชชูปการ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีปัญหารักษากับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ว่าสมควรจะเก็บเงินรัชชูปการกับคนใช้ในสถานทูต และสถานกงสุลต่างประเทศ ซึ่งเคยยกเว้นมาเป็นเวลานานถึง 60 ปีมาแล้วหรือไม่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทรงเห็นสมควรให้ยกเว้นไว้ก่อน คงมีพระราชหัตถเลขาตอบพระองค์ว่า "ถ้าจะเก็บในเวลานี้ก็คงจะเก็บให้ทั่ว

ถึงไปทุกชาติไม่ได้ และไม่เป็นเวลาที่จะไปต่อแยะให้มีเรื่องราวเกิดโต้แย้งกันขึ้น¹
 คุ้มเหตุผลทางการเมืองดังกล่าว เงินรัชชูปการในส่วนคนใช้ในสถานทูตและสถานกงสุล
 ต่างประเทศ จึงได้รับการยกเว้นอีกประเภทหนึ่ง

ประการที่สอง บัญหาเรื่องสนธิสัญญากับต่างประเทศในเรื่องการค้า
 และภาษีอากร 2 ฉบับคือสนธิสัญญาเบาริง ซึ่งรัฐบาลทำไว้กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398²
 ข้อความในสัญญาฉบับนี้มีข้อความที่กระทบกระเทือนการจัดเก็บรายได้ของประเทศมา
 เป็นระยะเวลาอันยาวนาน คือ ในสนธิสัญญาข้อ 8 กำหนดให้รัฐบาลไทยเก็บภาษีขาเข้า
 ได้ในอัตราร้อยละ 3 เท่านั้น และภาษีสินค้าออกต้องเก็บตามพิกัดที่ระบุไว้ตามสัญญา
 ภาษีปากเรือต้องยกเลิกไป นอกจากนี้มีสินค้าต้องห้าม พอค้าอังกฤษมีสิทธิส่ง
 เข้ามาจำหน่ายได้¹ และในปีเดียวกันนั้นไทยก็ต้องทำสัญญาการค้าและภาษีอากรเพิ่ม
 เต็มอีก 1 ฉบับมีข้อความที่สำคัญ คือขอให้ไทยขอมอบอนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษทั้งหมด
 เข้ามาค้าขายในประเทศไทยได้โดยไม่มีข้อจำกัด หรือขอยกเว้นแต่ประการใด² ตาม
 สัญญา 2 ฉบับดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อวิธีการหารายได้ของรัฐอย่างมาก เพราะ
 นอกจากไทยต้องให้สิทธิแก่คนอังกฤษแล้ว ยังต้องขยายสิทธิไปถึงคนในบังคับอังกฤษ ซึ่ง
 รวมไปถึงชาวเอเชียที่ตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ หรือคนชาติอื่นที่ขอสมัครเข้าเป็นคน
 ในบังคับอังกฤษอีกด้วย คนเหล่านี้ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่รัฐบาลไทยมาก ดัง
 ตัวอย่างที่มีสเตอร์ชาร์ลส์ เบล (Mr. Charles Bel) นักเรียนลามาซึ่งเบาริงให้อยู่ที่
 กรุงเทพฯ ได้รายงานว่ามีเรืออังกฤษเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ 10 ลำ เรือดังกล่าว

¹กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่าง
 ประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1, (พระนคร :
 โรงพิมพ์พระจันทร์, 2511), หน้า 31.

²สัญญาเบาริง เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2399

²กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่าง
 ประเทศไทยกับต่างประเทศ..., หน้า 37.

ไม่มีเรือลำใดที่เป็นของพ่อค้าชาวอังกฤษจริง ๆ หากเป็นเรือของพ่อค้าจีนและอินเดียที่ชักธงชาติอังกฤษทั้งสิ้น¹

สัญญาดังกล่าวนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดหารายได้มาก เนื่องจากไทยต้องลงนามทำสัญญาในทำนองเดียวกันนี้กับประเทศต่าง ๆ อีก 14 ประเทศในระยะเวลาต่อมาอีกด้วย และปรากฏว่าสัญญานับนี้มีได้เป็นสัญญาที่ให้ความเสมอภาคกับไทย ทั้งนี้เนื่องจากสัญญาไม่ได้ผูกพันว่าอังกฤษและประเทศอื่น ๆ จะต้องให้ผลประโยชน์อย่างเดียวกับคนไทยที่ไปค้าขายในดินแดนของประเทศต่าง ๆ แต่ประการใด รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามสัญญานับนี้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายปี ค่าของเงินจะเปลี่ยนแปลงไปมากจากสมัยที่ทำสนธิสัญญา และประเทศมีความจำเป็นต้องใช้เงินมาพัฒนาประเทศก็ตาม แต่รัฐก็ไม่สามารถเก็บภาษีสินค้าเข้าออกเกินกว่าพิกัดที่กำหนดไว้ได้

ปัญหาทางด้านการปกครองประเทศ ขอบจำกัดทางเศรษฐกิจและขอบจำกัดทางการ เมืองลวนแต่เป็นเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงจัดเก็บภาษีของรัฐทั้งสิ้น มีผลให้รัฐยากที่จะเพิ่มจำนวนรายได้ให้ขยายตัวมากเพียงพอกับความต้องการของการพัฒนาประเทศในระยะนั้นได้

ข. การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

1) ขั้นตอนและปัญหาในการพิจารณางบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้ คือ

¹สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, "การปฏิรูปภาษีอากรสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2515), หน้า 55 อ้างจาก Neon Snidvongs, The Development of Siam's Relation with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1851 - 1868, Vol. I, p. 317.

พระองค์จะทรงให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยื่นงบประมาณระบุจำนวนเงินที่
ต้องการว่าต้องการเท่าใด เพิ่มจากปีที่แล้วเท่าใด พร้อมทั้งโครงการว่าจะทำอะไร
บ้าง ยื่นงบประมาณให้ทันเวลาคือไม่เกินวันที่ 15 ธันวาคม เพื่อให้คลังได้มีโอกาส
พิจารณาโครงการและจำนวนเงินของกระทรวงต่าง ๆ กับรายได้ของประเทศที่มีอยู่
โดยละเอียดล่วงหน้าก่อนเข้าประชุมงบประมาณ ปรากฏว่าแม้จะมีการกำหนดวันส่ง
งบประมาณและการปฏิบัติดังกล่าวแล้วก็ยังมีส่วนหน่วยงานเพิกเฉยล่าช้าต่อการส่งงบ
ประมาณ ต้องให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหนังสือตักเตือนไปอีกด้วย¹ และสำหรับ
เงินการจรที่ต้องส่งโครงการแนบมากับจำนวนเงินด้วยนั้น บางครั้งก็มีได้กระทำ
ถูกต้อง ทำให้เสียเวลาการพิจารณาการประชุมงบประมาณมาก² ขึ้นต่อมาพระองค์
ก็จะเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงมาตกลงกับคลังโดยแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ³

1. งบประมาณประจำ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
จะทรงให้เจ้ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปปรึกษาจำนวนเงินกับกรมตรวจแล
สารบัญชีซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบจำนวนเงินว่าจะเพิ่มหรือลดตามหลักที่มีอยู่ในอัตราเงิน
เดือน และวิธีประมาณเงินค่าใช้จ่ายเสียก่อน เมื่อได้ตกลงหรือมีปัญหาประการใดก็นำ
ขึ้นเสนอต่อพระองค์เพื่อพิจารณาพร้อมกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงอีกครั้งหนึ่ง

2. เงินการจร ซึ่งเป็นเงินงบประมาณเพิ่มพิเศษที่กระทรวง ทบวง กรม
ต่าง ๆ เสนอมาเพื่อดำเนินงานในกิจการใหม่ ๆ ในหน่วยงานของตน หรือซ่อมแซม
สิ่งเสียหายให้กลับคงที่ที่ดั้งเดิมนั้น ตามปกติพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

¹ กจข. ร.6 ค.1/6 เบ็ดเตล็ดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระยาไชยยศ-
สมบัติอธิบดีกรมบัญชีกลางทูลหม่อมเจ้าธานีนิติ ภูช่วยราชเลขานุการกรมราชเลขา-
นุกร 22 ธันวาคม พ.ศ. 2462.

² กจข. ร.6 ค.8.2/6 รายงานการประชุมงบประมาณประจำปีกระทรวง
มหาดไทย พ.ศ. 2458.

³ กจข. ร.5 ค.5.1/27 งบประมาณศก 128.

จะทรงเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงมาชี้แจงงบประมาณเงินที่สั่งมาในที่ประชุมคณะกรรมการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งประกอบด้วยที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อธิบดีกรมตรวจแลกรมสารบัญชี ผู้ช่วยอธิบดีกรมตรวจแลกรมสารบัญชี ปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นประธาน ทำการปรึกษาหารือร่วมกันว่าโครงการนั้นสมควรดำเนินการได้หรือไม่ประการใด โดยมีเสนาบดีคลังเป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องจำนวนเงินว่าจะมีให้หรือไม่

การพิจารณางบประมาณประจำและเงินการจรรีบบางปีที่มีปัญหา ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปบ้างดังปี พ.ศ. 2455 งบประมาณรายได้ตกต่ำลงกว่าปี พ.ศ. 2454 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ก็จะทรงรับงบประมาณประจำที่กรมตรวจแลกรมสารบัญชีเตรียมไว้แล้วพิจารณาร่วมกับเจ้ากระทรวงพร้อมกับเงินการจรรที่เกี่ยว¹

2) การพิจารณาและผลจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ก่อนที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะทรงประมาณรายจ่ายของปีก่อนว่าจะมีจำนวนเงินประมาณเท่าไร โดยจะทรงพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจ เงินภาษีต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเก็บได้และทำการหักเผื่อเก็บไม่ได้ร้อยละ 1 เสมอ² เนื่องจากทรงเห็นว่าการที่จะคาดการณ์รายได้ไว้เป็นจำนวนเงินสูง ๆ นั้นมิใช่หลักที่ดี เพราะเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและเป็นทางแห่งอันตราย³ จึงทรงคำนวณเงินรายได้ให้ต่ำไว้แล้วก็พยายามตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้มิให้เกินกว่ารายได้หรือตั้งรายจ่ายให้สมดุลย์กับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแสดงแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบาย

¹ กจข. ร.6 ค. 8.2/2 งบประมาณกระทรวงธรรมการปี ร.ศ. 131.

² กจข. ร.5 ค.5.1/26 งบประมาณศก 127.

³ กจข. ร.6 ค.8.2/7 งบประมาณรายได้รายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2465
กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 9 มีนาคม พ.ศ. 2464.

ด้านการคลังของพระองค์ไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่า รายได้ว่า "เมืองไทยเราไม่ควรทำในขณะไหนทั้งนั้น" เนื่องจาก¹

ประการที่ 1 ทรงเห็นว่าการตั้งงบประมาณเงินชาคจะทำให้มหาชนเห็น ไปว่าการคลังของรัฐบาลเวลานี้ไม่แน่นอนหาคงแต่ก่อน เพราะเงินทุนอ่อนลงไป

ประการที่ 2 ทรงเห็นว่าต้องรักษาชื่อเสียงในการคลังไว้ให้มั่นคง เพื่อ จะได้ผลดีในเรื่องความสะดวกในการกู้เงิน และไม่ต้องเสียดอกเบี้ยมาก คั้งนั้นจึง สมควรตั้งงบประมาณรายจ่ายให้น้อยไปตามรายได้

นโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้อยู่ภายในงบดุลยนี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงเริ่มใช้ตั้งแต่เมื่อพระองค์เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีคลัง ที่เดียว คั้งที่กล่าวมาจากบทที่ 1 แล้วว่าเมื่อพระองค์เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีนั้น สถานะทางการคลังของประเทศเริ่มน่าเป็นห่วง เนื่องจากรายได้ได้ตกต่ำลงในขณะที่ รายจ่ายมีแนวโน้มที่สูงขึ้นจนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 5 ทรงหวาด วิตกมาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเข้าแก้ปัญหานี้ด้วยการ พยายามตัดทอนรายจ่ายให้น้อยลงทั้งเงินประจำ และเงินการจรโดยทรงตัดเงินการ จรของกรมคลังไปถึง 200,000 บาท และขอให้มิสเตอร์วันเคอร์ ไฮเค (Mr. Vander Heide) ผู้ควบคุมดำเนินการสร้างการชลประทานไปตัดเงินประจำใน กรมคลังลงอีก² ทรงเสนอให้หยุดโครงการรถไฟที่จะทำถึงเชียงใหม่ไว้เพียงศาลา แม่พวกก่อน พร้อมทั้งเสนอให้ลดจำนวนเจ้าพนักงานลงอีก³ และทรงเสนอความเห็น ว่างบประมาณกระทรวงกลาโหมไม่ควรจะเพิ่มมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่คือร้อยละ $22 \frac{1}{2}$

¹ กจช. ร.6 ค.8.2/2 ร่างงบประมาณ ศก 131.

² กจช. ร.5 ค. 5.1/27 งบประมาณกรมคลังศก 128.

³ กจช. ร.5 ค. 5.1/27 งบประมาณการสร้างทางรถไฟสายเหนือ

ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐ¹ นอกจากนี้ยังทรงเสนอแนวนโยบายการพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณแบบใหม่ว่า ควรพิจารณาจัดสรรเงินตามความจำเป็นของประเทศมากกว่าที่จะให้เสนาบดีแต่ละกระทรวงเสนอมาน โดยแบ่งเป็นงบประมาณป้องกันศัตรูภายนอกร้อยละ 25 รักษาความผาสุกภายในประเทศร้อยละ 25% บูรณะรักษาพระราชทรัพย์ร้อยละ 25 และสุดท้ายคือสร้างความสำเร็จให้บังเกิดร้อยละ 25² ในอัตราที่เท่าเทียมกัน ความคิดเห็นดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย แต่ยังมีได้นำมาปฏิบัติก็สิ้นรัชกาลเสียก่อน และไม่ปรากฏว่าจะสามารถนำมาปฏิบัติได้ในปีใดที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นเสนาบดีหรือเกี่ยวข้องกับงานทางด้านกรคลังแต่ประการใด ความเห็นดังกล่าวแม้จะมีได้นำมาปฏิบัติก็เป็นการแสดงให้เห็นความพยายามที่จะลดรายจ่ายของประเทศลงไปให้อยู่ภายใต้บังคับดุจของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้อย่างชัดเจน

แม้ว่าในปีแรกของการรับตำแหน่ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะสามารถลดรายจ่ายของประเทศลงได้บ้าง แต่สภาวะการคลังของประเทศก็ยังมีกรกล่าวถึงด้วยความหวาดวิตกเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายยังคงเพิ่มมากขึ้นทุกที เงินคลังต้องถูกดึงมาใช้ ในที่สุดในปี พ.ศ. 2453 ก็เป็นที่ยอมรับกันในที่ประชุมว่าการคลังของประเทศอยู่ในภาวะใกล้ล้มละลายถ้าไม่รีบแก้ปัญหาโดยด่วน จากการศึกษาของ สุชาคา เลขไวฑูรย์ ในหนังสือวิทยานิพนธ์เรื่อง การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453)

¹ กจช. ร.5 ค.5.1/27 งบประมาณ ศก 128 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

² เรื่องเดียวกัน.

ได้สรุปถึงสาเหตุที่จะทำให้เกิดการคลังของประเทศล้มละลายไว้ 2 ประการ คือ¹

ประการที่ 1 ภาวะเงินเดือนข้าราชการที่สูงขึ้น ดังเห็นได้จากสถิติจำนวนเงินเดือนที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี คือ พ.ศ. 2452 งบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินหมดไปกับเงินเดือนข้าราชการจำนวนถึง 23,670,027 บาท เท่ากับร้อยละ 39.33 ของงบประมาณรายจ่ายของปี ปี พ.ศ. 2453 งบประมาณเงินเดือนข้าราชการเพิ่มเป็น 25,000,000 บาท เท่ากับร้อยละ 41.31 ของงบประมาณรายจ่ายของปี นับว่าเป็นเงินจำนวนมากถึง 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ประการที่ 2 ภาวะเงินกู้จากต่างประเทศ อันเป็นผลมาจากเงินกู้ 3 ครั้งของรัฐบาลเพื่อมาใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟ การชลประทานและการสาธารณสุข-ประโยชน์ต่าง ๆ ดังมีจำนวนดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนเงินกู้จากต่างประเทศ

พ.ศ.	จำนวนเงินที่กู้ (ปอนด์)	ดอกเบี้ย %
2448	1,000,000	4 $\frac{1}{2}$
2450	3,000,000	4 $\frac{1}{2}$
2452	4,000,000	4

¹สุชากา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453)" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 63-74.

ซึ่งตามสัญญาเงินกู้แต่ละราย มีข้อสัญญาว่าจะชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 40 ปี โดยผ่อนชำระให้สิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยเริ่มผ่อนชำระเมื่อครบกำหนด 5 ปี นับแต่วันกู้ จึงเป็นอันว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องเป็นผู้รับผิดชอบจัดการส่งเงินให้ครบตามสัญญาให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 35 ปี สำหรับ 5 ปีแรกแห่งการกู้เงินนั้น รัฐบาลจะต้องจ่ายแต่เพียงดอกเบี้ยเท่านั้น การที่ต้องกันเงินส่วนหนึ่งไว้จ่ายให้แหล่งเงินกู้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ช่วงปี พ.ศ. 2448 - 2455) มีดังต่อไปนี้ (ปอนด์)

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนเงินที่รัฐต้องจ่ายคืนแก่เจ้าหนี้ระหว่างปี พ.ศ. 2448 - 2453

พ.ศ.	ดอกเบี้ย	รายจ่ายสำหรับส่งเงินต้น	รวมปีละ	%ของรายได้
2448	45,000	-	45,000	1.0
2449	45,000	-	45,000	0.9
2450	180,000	-	180,000	3.8
2451	180,000	-	180,000	3.5
2452	180,000	-	180,000	3.4
2453	180,000	12,240	192,240	3.6

ที่มา : พรเพ็ญ ชันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 66 อ้างจาก M.F., S.Y.B. 1924, p. 78.



และนอกจากไทยต้องจ่ายเงินตามตารางดังกล่าวแล้ว จะต้องจ่ายเพิ่มมากขึ้นอีก เนื่อง-
 จากสัญญาการกู้เงินได้กำหนดไว้ว่าหลังสัญญา 10 ปีแล้ว ไทยต้องไถ่คืนคืนปีละ
 25,000 ปอนด์หรือประมาณ 425,000 บาท ซึ่งนับว่าเป็นภาระที่หนักมาก พระ-
 เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่าทางที่จะแก้ปัญหาเงินรายได้เพื่อ
 ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากถ้าจะเก็บภาษีใหม่หรือ
 ขึ้นภาษีขึ้น ประชาชนก็จะเคืองคร้อน หรือจะขึ้นอัตราเก็บภาษีขาเข้าก็เป็นการติดขัด
 ค่ายหนังสือสัญญากับต่างประเทศ¹ รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้เฉพาะภาษีขาเข้า
 ทุกชนิดได้เพียงร้อยละ 3 และต้องเก็บภาษีสินค้าขาออกได้ตามพิกัดที่กำหนดไว้ใน
 หนังสือสัญญาเท่านั้น² สำหรับภาษีต่าง ๆ เช่นภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าต่าง ๆ ที่นำ
 ผ่านด่าน ซึ่งรัฐบาลผูกขาดกำหนดอัตราภาษีเองต้องยกเลิกหมด คังนั้นพระองค์จึง
 ทรงเห็นว่าหนทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือขอให้เสนาบดีทุกกระทรวงลดเงินใช้จ่ายประจำ
 ลงร้อยละ 3 โดยทรงให้เหตุผลประกอบแนวทางการแก้ไขไว้ 3 ประการ คือ

1. การตั้งเงินไว้ในงบประมาณนั้น ถึงแม้ว่าในชั้นต้นกรมสารบาญชีจะ
 ได้ตัดเกลาลงตั้งไว้เพียงเห็นว่าพอดีแก่ราชการลงปลายปีก็มักจะมีเงินเหลือโดยมาก
 ในประเภทเงินเดือน เพราะเหตุที่ข้าราชการเข้ารับราชการไม่เต็มตำแหน่งบ้างแล
 ที่เบิกเงินไม่เต็มที่บ้าง การที่เป็นเช่นนี้ไม่เป็นทุกกระทรวง แต่มีเหลือโดยมาก บาง
 กระทรวงเหลือถึงร้อยละ 10 ของเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณก็มี เมื่อกระทรวงใดมี
 เงินเหลือคังนี้ จะตัดยอดเงินลงก็คังมีเงินจ่ายพอตลอดปี

¹ กจข. ร.5 ค.1/28 ประชุมงบประมาณ ร.ศ. 129 กระทรวงนครบาล
 18 เมษายน ร.ศ. 128.

* ข้อสัญญาดังกล่าวเป็นข้อความที่ไทยทำกับอังกฤษในสนธิสัญญาเบาวริง
 (Bowring Treaty) ในปี พ.ศ. 2398 และกับประเทศต่าง ๆ 13 ประเทศ
 ในพำนองเดียวกันในระยะเวลาต่อมา ทุกรายละเอียดได้จาก กระทรวงการต่าง-
 ประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศและ
องค์การต่างประเทศ เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2511).

2. ราชการบางแผนกซึ่งได้จัดมาแล้ว แต่ในขณะนี้ไม่จำเป็นต้องจัดไปให้เต็มทีให้รวดเร็วดังแต่เดิมนั้น น่าจะยุบคงทำแค่น้อยลง หลีกเลี่ยงเสียชั่วคราวได้ กับที่เป็นราชการอย่างเดียวกันแต่แยกทำอยู่หลายกระทรวงหลายกรม ซึ่งอาจรวมได้ก็น่าจะรวมกัน เพื่อได้จ่ายพระราชทรัพย์ให้น้อยลง

3. ในราชการทุกแผนกในเวลานี้มักมีตำแหน่งที่เหลือเกินกว่าความจำเป็นอยู่บ้าง เหตุของการที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะแต่เดิมเจ้าพนักงานมีความรู้ที่ใช้ได้จริง ๆ น้อยตัว จึงจำตั้งตำแหน่งหาคนไว้มาก มาบัดนี้ความศึกษาแลความรู้ของชั้นคนที่เข้ารับราชการเจริญขึ้น ตำแหน่งในแผนกราชการต่าง ๆ ซึ่งยังคงอยู่อย่างเดิมก็น่าจะเลิกถอนเสียได้¹

การตัดงบประมาณ 3% นี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมอบให้เจ้าของกระทรวงคัดสินใจเอาเองว่าจะตัดการใช้จ่ายอย่างไรในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ และทรงพยายามเน้นแก่เจ้ากระทรวงต่าง ๆ ว่า ทางเดียวที่เจ้ากระทรวงจะให้ไม่มีเงินเพียงพอใช้ในกระทรวงคือ เจ้ากระทรวงต้องพยายามตัดตำแหน่งที่เหลือเพื่อลงหรือยุบงานบางอย่างลงบ้าง² ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการตัดงบประมาณ 3% ลงเพื่อบีบบังคับทางอ้อมให้แต่ละกระทรวงคิดหาทางตัดจำนวนข้าราชการลงเพื่อลดอัตราเงินเดือนข้าราชการที่มีแนวโน้มสูงขึ้นนั่นเอง การตัดงบประมาณ 3% นี้ได้รับความร่วมมือจากเสนาบดีทุกคนเป็นอย่างดี รวมทั้งกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งเคยคัดค้านการตั้งกรมตรวจหรือคณะกรรมการตรวจความรู้ไต่ลของหน่วยงานต่าง ๆ ของพระยาสุริยานุวัตรมาก่อน กลับทรงเสนอให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเข้ามาตรวจการในกระทรวงมหาดไทยโดยตรวจทั้งวิธีจัดการ ตรวจอัตราเงินเดือน รวมทั้งการใช้จ่ายทุกอย่างเพื่อพิจารณาว่าอย่างไรสมควรรวมกันหรือตัดออกโดยไม่ให้เสียราชการ

¹ กจร. ร.5 ค.5.1/28 งบประมาณศก 129 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 5 3 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

² กจร. ร.5 ค.5.1/28 งบประมาณศก 129 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 5 3 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

โดยกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงรับรองว่าจะทรงปรึกษาหารือด้วยความซื่อตรง¹ ผลจากการตั้งงบประมาณประจำปี 3% อันเป็นจำนวนเงินจำนวนทั้งสิ้น 991,936 บาทแล้วนั้น ปรากฏว่าเมื่อสิ้นปีเงินประจำของกระทรวงต่างๆยังมีเหลือเมื่อสิ้นปีถึง 3,000,000 บาท² ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงต่างๆ ให้ความร่วมมืออย่างแท้จริง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือแสดงให้เห็นว่าพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแก้ปัญหาทางการคลังด้วยความเข้าใจถึงสภาพทางราชการไทยเป็นอย่างดี

ผลจากนโยบายการแก้ปัญหาทางด้านการคลังของประเทศด้วยการตัดทอนรายจ่ายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ดังกล่าวได้ทำให้สถานะทางการคลังของประเทศมั่นคงขึ้นเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากเงินเหลือจ่ายตั้งตารางเงินรายได้และรายจ่ายประจำปีในปลายรัชกาลที่ 5 ระหว่างปี พ.ศ. 2450 - 2453



¹ กจข. ร.5 ค.5.1/28 งบประมาณศก 129 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ-
รัชกาลที่ 5 3 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

ตารางที่ 6 แสดงเงินเหลือจ่ายจากรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2450 - 2453

ปี	รายได้			รายจ่าย			หักลบกันแล้วรายได้จริงคงสูง (+) หรือต่ำ (-) กว้างประมาณ
	งบประมาณ	รายได้จริง	สูง (+) หรือต่ำ (-) กว้าง ประมาณ	งบประมาณ	รายจ่ายจริง	สูง (+) หรือต่ำ (-) กว้าง ประมาณ	
2450	50,700,000	55,826,532	+ 5,126,532	56,261,524	56,503,203	+ 241,679	- 676,671
2451	58,700,000	60,859,509	+ 2,159,509	60,599,611	58,378,548	- 2,221,063	+ 2,480,961
2452	60,251,032	62,679,402	+ 2,428,370	60,179,953	58,844,619	- 1,335,334	+ 3,834,783
2453	60,523,520	63,509,181	+ 2,985,611	60,522,962	59,076,554	- 1,446,408	+ 4,432,627

ที่มา : Thailand, Ministry of Finance. Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923.

Table 1. Page, 37.

จากตารางจะเห็นว่ามีการใช้เงินเกินงบประมาณเพียงปีเดียว คือ ปี พ.ศ. 2450 แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อยมาก คือเป็นเงินเพียง 241,679 บาท เท่านั้น ส่วนระยะเวลา 3 ปีหลังจากปี พ.ศ. 2451 - 2453 จะมีเงินเหลือจ่ายผลึกเข้าเป็นเงินคงคลังถึง 10,748,371 บาท ทำให้ปลายปี พ.ศ. 2453 มีเงินคงพระคลังเหลือเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 32,515,181 บาท¹ ซึ่งนับว่าเป็นเงินจำนวนที่สูงมากในสมัยนั้น

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณในแต่ละปีได้ขยายตัวสูงขึ้นด้วยเหตุหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาเรื่องงบประมาณเงินเดือนที่ขยายตัวสูง อันเป็นปัญหาใหญ่ที่สืบต่อเนื่องมาจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ดังที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงกล่าวไว้ในที่ประชุมงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2455 ว่า รายจ่ายของรัฐบาลตั้งตัวขึ้นทุกปี เป็นเพราะเหตุสำคัญ คือ เงินจ่ายประเภทเงินเดือนเพิ่มขึ้นมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 - พ.ศ. 2454 งบประมาณเงินเดือนสูงขึ้นไปถึง 5,500,000 บาทเศษ คิดแล้วได้สูงขึ้นถึง 44% ของรายได้ เพิ่มจากปี พ.ศ. 2449 ถึง 6%² พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีความหวาดวิตกถึงปัญหานี้มาก

¹Thailand, Ministry of Finance, Report of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 129, page. 6.

อ้างอิงใน รอยพิมพ์ เรื่องประติษฐ์, "เงินคงคลังของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 64.

²กจข. ร.6 ค.8.2/2 งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2455.

พระองค์จึงทรงเสนอให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยมีอำนาจจัดการ เกี่ยวกับตำแหน่งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ แทนเสนาบดีคลัง ซึ่งพระองค์ยอมรับว่าไม่สามารถที่จะรอบรู้ในราชการทุกแผนกไป หรือไม่มีเวลาเพียงพอที่จะศึกษาเพื่อนำมาเทียบเคียงงานในหน้าที่ของราชการตำแหน่งนั้น ๆ กับตำแหน่งอื่นในอัตราหรือจำนวนคนให้เหมาะสมแก่ราชการ การวินิจฉัยของเสนาบดีคลังก็อาศัยแต่เพียงคำชี้แจงของเจ้ากระทรวงที่เสนอมานี้ และวินิจฉัยราชการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดใหม่เท่านั้น ทำให้มีความบกพร่องได้มาก อัตราเงินเดือนจึงมีแต่ทางที่จะสูงขึ้นทุกทีจนจะเกินงบประมาณ พระองค์ทรงเห็นว่าทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำหน้าที่แล้วจะทำให้ได้ประโยชน์มากขึ้น สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนเสียใหม่ให้สมกับราคางานในตำแหน่งนั้น ไม่ให้เป็นที่ฝังใจกันว่าข้าราชการทำไรงมากกว่าหากินทางอื่นก็จะประหยัดพระราชทรัพย์ได้บ้าง¹ แต่ปรากฏว่ากรรมการก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งการขยายตัวของงบประมาณเงินเดือนได้ ดังที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงมีพระหัตถเลขาถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในอีก 6 ปีต่อมาว่าขอให้คลังจัดการให้อัตราเงินเดือนเหมาะสมกับประโยชน์ที่ทางราชการจะได้ตัดเงินอย่างหนึ่งไปเฉลี่ยอีกอย่างหนึ่ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงยอมรับว่าเป็นปัญหาที่คลังยากจะสะสางได้ เพราะคลังไม่สามารถจะอาจเอื้อมให้มากไปจนกล่าวถึงตัวบุคคลหรือผู้ที่ทำงานไม่เหมาะสมกับเงินเดือนได้ เพราะเกรงว่าจะเป็นการลวงเกินหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวงมากไป ทรงเสนอทางแก้ไขว่า ถ้าจะให้ข้าราชการที่มีหน้าที่ประจำอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้ตรวจสอบหน้าที่เงินเดือนควบคู่ไปกับงานประจำแล้วคงจะไม่ประสบผลสำเร็จ ถ้าจะให้ประโยชน์จริงจึงจะต้องเลือกข้าราชการผู้ที่มีความสามารถยิ่งใหญ่ขึ้นคณะ

¹ กจช. ร.6 ค.1/16 เรื่องจะให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่กำหนดอัตราเงินเดือนและจำนวนข้าราชการพลเรือน กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 8 กรกฎาคม ร.ศ. 131.

หนึ่งเพื่อทำหน้าที่นี้เฉพาะชั่วคราวจึงจะสำเร็จได้¹ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการตั้งกรรมการเพื่อการนี้แต่อย่างใด นอกจากมีกรรมการเกี่ยวกับบัญชีเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเคียนของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียง 3 คนเท่านั้น ปัญหาเรื่องงบประมาณค่านเงินเคียนสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงสะสมกันอยู่ต่อมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะมีการตัดข้าราชการออกเพื่อลดงบประมาณการใช้จ่ายของปีลง

2. การะเงินกู้ที่รัฐบาลต้องจ่ายดอกเบี้ยและต้นทุนคืนให้เจ้าหน้าที่ตามสัญญาในแต่ละปี และการต้องไถ่หุ้นคืนปีละ 25,000 ปอนด์ หรือประมาณ 425,000 บาท ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นซึ่งจะครบกำหนดในปี พ.ศ. 2458 เป็นปีแรก และปี พ.ศ. 2460 เป็นปีที่ต่อไปของเงินกู้แต่ละราย อันจะเป็นปัญหาให้แกกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างมากในเรื่องรายจ่ายของประเทศที่เพิ่มมากขึ้น**

3. โครงการพัฒนาประเทศทางด้านการค้าต่าง ๆ

โครงการพัฒนาประเทศมีอยู่มากมายเช่น โครงการสาธารณสุขโลกต่าง ๆ ที่รัฐได้เริ่มไว้ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ยัง

¹ กจช. ร.6 ค.8.1/7 งบประมาณกระทรวงนครบาล กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - เจ้าฟ้าภาณุพันธุวงศ์วรเดช 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2461.

* กรรมการ 3 คนมีดังนี้

นายวิลเลียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
พระยาไธยยศสมบัติ

** เงินกู้ปี พ.ศ. 2448 ผ่อนชำระได้เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2481 เงินกู้ปี พ.ศ. 2450 ผ่อนชำระได้เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2484 เร็วกว่ากำหนด 7 ปี และ 6 ปี ตามลำดับ โดยอาศัยข้อสัญญาที่ว่าเมื่อกู้เงินมาครบ 10 ปีแล้ว รัฐจะชำระหนี้ที่ค้างค้างอยู่ทั้งหมดก็ได้.

ไม่แล้วเสร็จ และจะทำต่อไปเช่น การประปา* การชลประทานและการรถไฟ
สำหรับการรถไฟนั้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มี
โครงการระยะยาว 10 ปี เพื่อขยายทางรถไฟทั้งทางสายเหนือ - เชียงใหม่
ขยายทางรถไฟสายใต้ สายตะวันออก สายตะวันออกเฉียงเหนือ เปลี่ยนทาง
รถไฟจากทางแคบเป็นทางกว้าง สร้างสะพานทางรถไฟข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา
(พระราม 6) ดังตารางแสดงการใช้จ่ายเงินสร้างทางรถไฟ พ.ศ. 2452 -
2471 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 7 ตารางแสดงการใช้จ่ายเงินสร้างทางรถไฟ พ.ศ.

2452 - 2471

ปีที่	โครงการที่ 1 (2454-2460)	โครงการที่ 2 (2452-2461)	โครงการที่ 3 (2462-2471)
1	2,000,000	1,345,565	519,475
2	3,500,000	4,499,650	6,118,475
3	5,000,000	8,345,670	8,004,700
4	3,500,000	9,078,000	9,374,821
5	2,500,000	8,823,000	5,627,132

* การประปาค่าเงินการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ใ้ดำเนินการต่อมา
สำเร็จในสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2457 โดยทางการตั้งโรงสูบน้ำขึ้นที่
สามเสน ชุกคลองประปาเข้ามาจัดที่ซึ่งน้ำที่คลองอำเภอเชียงราก สามารถนำ
น้ำสะอาดไปใช้ได้อย่างทั่วถึง รัชกาลที่ 6 เสด็จไปเปิดกิจการประปาเมื่อ
14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2457.

ปี	โครงการที่ 1 (2454-2460)	โครงการที่ 2 (2452-2461)	โครงการที่ 3 (2462-2471)
6	500,000	9,094,749	4,519,436
7		6,500,000	3,291,604
8		6,335,474	2,621,253
9		3,000,000	1,788,000
10		2,000,000	465,649
รวม	17,000,000	59,022,108	45,902,545

โครงการที่ 1 ขยายทางรถไฟสายเหนือ-เชียงใหม่

โครงการที่ 2 ขยายทางรถไฟสายใต้ ต่อทางรถไฟในมลายูและสร้างทางสายแยก

โครงการที่ 3 ขยายทางรถไฟสายตะวันออก-อรุณประเทศ

ขยายทางรถไฟสายตะวันตกเฉียงเหนือ-อุบลและอุคร

เปลี่ยนทางรถไฟจากทางแคบเป็นทางกว้าง

สร้างสะพานทางรถไฟข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (พระราม 6)

ที่มา : 1. กจร., แผน ร.6 ค. 5.3/2 "รายงานเสนาบดีสภา"

2. O.F.A. M.F., Sect. No. 16, F. No. 1, South or Peninsular Line, 1900 - 1914.

3. O.F.A. M.F., Sect. No. 16, F. No. 10, Sanctioned estimates of expenditure for construction of (1) Eastern line. (2) NE Lines.

(3) Construction of broad gauge. (4) Construction of

bridge, 1919. อ้างจากพรพิฑู สันตะภูต, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 109.

โครงการซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเช่นนี้ รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ แต่ปรากฏว่า ปี พ.ศ. 2457 ที่รัฐบาลตัดสินใจกู้เงินเพื่อนำเงินมาดำเนินการแต่เพียงโครงการรถไฟสายเหนือ และการชลประทาน ซึ่งประมาณจำนวนเงินไว้ 35,199,970 บาท¹ ได้ประสบความล้มเหลวเนื่องจากเกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงได้เกิดปัญหาที่รัฐบาลขึ้นอีกว่า จะดำเนินการอย่างไรต่อไป²

นอกจากโครงการดังกล่าวแล้ว งานของกระทรวงต่าง ๆ ก็ได้มีการขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากรายงานเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2457 ซึ่งได้สรุปกิจการต่าง ๆ ที่จะจัดทำไว้ดังต่อไปนี้

1. โครงการพัฒนาหัวเมืองมณฑลชั้นนอกของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ มณฑลอีสาน มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลปัตตานี โดยให้สอดคล้องกับนโยบายขยายเส้นทางรถไฟที่กำลังจะไปถึงด้วยการสร้างเส้นทางรถไฟที่กำลังจะไปถึง ด้วยการสร้างเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน คลอง เป็นการเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟ และเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างส่วนกลางและหัวเมืองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2. โครงการบำรุงการเกษตรในหัวเมืองมณฑลของกระทรวงเกษตรธิการมีการบำรุงการเพาะปลูก การห่อหุ้มเปียน และการบำรุงสัตว์ เป็นต้น

3. โครงการของกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ขยายเขตสุขาภิบาลและจัดการเกี่ยวกับการปกครอง และสาธารณสุขในเขตสุขาภิบาลนั้น

¹ กจช. ร.6, ค.1/29 เรื่องเห็นควรงดการจ่ายเงินสร้างทางรถไฟสายเหนือ และเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการท่อน้ำ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

² เรื่องเดียวกัน.



4. โครงการของกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งศาลให้ทั่วถึงในเขตต่าง ๆ

5. โครงการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีการจัดตั้งโรงเรียนตัวอย่าง (โรงเรียนรัฐบาล เมืองละ 1 แห่ง) และที่สำคัญคือวางโครงการศึกษาภาคบังคับทั่วพระราชอาณาจักร¹

จะเห็นได้ว่าโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลงไป

4. ปัญหาการจรต่าง ๆ ที่รัฐจำเป็นต้องจ่ายเป็นครั้งคราว เช่น เงินค่าใช้จ่ายในสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2460 - 2464 เงินยืมเพื่อจำนำคูปอง เงินช่วยเหลือชานาที่ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2464 - 2465 เงินยืมรับจำนำคูปองของเจ้าของเมืองที่ประสบภาวะคูปองตกต่ำ ปี พ.ศ. 2464 - 2465 เงินช่วยเหลือข้าราชการผู้น้อยชั่วคราวในคราวชั่วคราว เงินซื้อหุ้นเพื่อช่วยเหลือกิจการต่าง ๆ เงินยืมใช้หนี้ของกรมพระคลังข้างที่ ปัญหาการขาดทุนในการแลกเปลี่ยนเงินตรากับธนาคาร ซึ่งทำให้รัฐขาดทุนไปเกือบ 40 ล้านบาท และอื่น ๆ อีก² เงินเหล่านี้ล้วนมีส่วนให้เงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศต้องมีจำนวนสูงขึ้นทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป คือกิจการและโครงการต่าง ๆ ข้างต้นล้วนมีส่วนทำให้รายจ่ายของประเทศได้ขยายตัวสูงขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่า รายได้ของประเทศขยายตัวไม่ทันกับรายจ่ายดังสามารถเทียบเคียงได้จากตารางเปรียบเทียบการขยายตัวของเงินรายได้รายจ่ายดังนี้

¹ กจช. ร.6 ค.8.2/1 เรื่องรายงานประชุมร่างงบประมาณ ร.ศ. 130 13 - 18 พฤษภาคม ร.ศ. 130 และ กจช. ร.6 ค.8.2/5 เรื่องรายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2457 10 มีนาคม พ.ศ. 2456.

² กจช. ร.6 บ.1.2/17 บัญชีเงินยืมหมายเลข 2.

ตารางที่ 8 แสดงเปรียบเทียบการขยายตัวของเงินรายได้และ
รายจ่ายของประเทศ ปี พ.ศ. 2449 - 2468

ปี พ.ศ.	อัตราการขยายตัวของ เงินได้	อัตราการขยายตัวของ เงินจ่าย
2449-2459	3.4	1.6
2459-2468	0.9	3.3

ที่มา : จำนวนตัวเลขจาก M.F., R.F.A. for the Year
B.E. 2467 (1924-1925) Statement C & M.F., S.Y.B. B.E. 2468
(1925-1926), p. 47. อ้างถึงใน ยุวดี ไกรทิบูลย์, "บทบาทของ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2475),
หน้า 321.

ปรากฏว่าแม้ว่าสถานะของรายได้และรายจ่ายของแผ่นดินจะเป็นไปในลักษณะดังกล่าว แต่การที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะหาทางเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดของรายได้ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้อื่นเนื่องมาจากความผูกพันกันทางสัญญาที่ไม่เสมอภาคกับนานาประเทศ นอกจากนี้โครงการยกเลิกการพนันระหว่างปี พ.ศ. 2459 - 2463 ซึ่งทำให้คลังขาดรายได้จากอากรการพนันไปถึงนับล้านบาท โดยไม่มีรายได้อื่น ๆ มาทดแทน และประกอบกับการปกครองของประเทศยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บภาษี ให้เข้าลักษณะที่ยุติธรรม ทำให้ยากที่จะหาเงินรายได้ทางอื่นที่มีใช้เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับประชาชน

สำหรับการแก้ปัญหาโดยทางกู้เงินจากต่างประเทศนั้น นอกจากจะขัดกับนโยบายคลังแบบเก่าที่ปฏิบัติกันมา เพื่อป้องกันอิทธิพลของต่างชาติที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองของไทยแล้ว พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถยังทรงคำนึงถึงรายจ่ายของเงินต้นและดอกเบี้ยที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำลังทำหน้าที่รับภาระอยู่ด้วย ทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติริโรที่จะกู้เงินจากต่างประเทศจนทำให้ต้องสูญเสียโอกาสในการกู้เงินในปี พ.ศ. 2457¹ เนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นเสียก่อนและรัฐบาลยังปฏิเสธข้อเสนอความช่วยเหลือของฝรั่งเศสที่มีต่อไทยในปี พ.ศ. 2460 ตามสัญญาปี พ.ศ.

¹ ดูตัวเลขได้จากตารางที่ 2 รายได้ประเภทอากรของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2456 - 2465 จะเห็นว่าปี พ.ศ. 2463 รายได้จากภาษีการพนันของประเทศจะหมดไปโดยสิ้นเชิง.

¹ กจช. ร.6 ค.1/29 เรื่องเห็นควรงดการจ่ายเงินสร้างทางรถไฟสายเหนือแลเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการทอน้ำ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

2447 ที่ฝรั่งเศสจะให้ความช่วยเหลือเงินกู้แก่ไทยตามที่ต้องการ¹ ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ไทยต้องตกอยู่ในภาวะขาดแคลนเงินที่จะนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งเงินการจรที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องจัดการให้เรียบร้อยด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยการนำเงินคงคลังมาใช้ในบางกิจการก่อน โดยที่ทรงคาดว่าจะสามารถกู้เงินทั้งภายในและต่างประเทศได้ในไม่ช้า ดังนั้นนโยบายการแก้ปัญหาของพระองค์จึงทรงวกกลับไปที่วิธีการเดิมคือการตัดทอนงบประมาณให้น้อยลงเพื่อให้รายจ่ายสมดุลกับรายได้ หรือวิธีให้งบประมาณรายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่ายของประเทศนั่นเอง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงกล่าวถึงหลักในการตัดทอนว่า "ราชการใดเจ้ากระทรวงตั้งมา ถ้าควรระงับไว้ก่อนได้ ไม่บังเกิดความเสียหายหรือเสื่อมทรามก็ควรระงับไว้ แต่รายได้ที่มีเหตุจำเป็นจะยับยั้งไว้มิได้ก็จำต้องลงเงินในงบประมาณให้"² งานที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงพิจารณาเห็นสมควรระงับไว้ก่อนได้ยังไม่เร่งร้อนคืองานที่มีได้ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวหรือทำให้เงินงบประมาณรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น ดังเช่นงานในกรมศิลปากรซึ่งทรงเห็นว่าทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองน้อยที่สุด ถ้าจะเทียบกับงานในกรมและกระทรวงอื่น ๆ³ งบประมาณของกรมศิลปากรจึงมีได้งบประมาณแต่ละปีเพียงเลี้ยงตัวได้เท่านั้น งานบางอย่างที่ทรงเห็นว่าหน่วยงานนั้นอาจหาเงินจากที่อื่นมาทด

¹ กจช. ร.6 ค.1/46 เรื่องทูตฝรั่งเศสขอให้ชาวฝรั่งเศสเป็นกรรมการแบ่งกัสยามแคว้นราชการในกรมพาณิชย์ พระองค์เจ้าพร้อมพงษ์มอชิราชม กรมพระจันทบุรีนฤนาถ 16 กันยายน พ.ศ. 2460.

² กจช. ร.6 ค.8.2/17 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2465 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6.

³ กจช. ร.6 ค.8.1/13 งบประมาณกรมศิลปากร 13 ธันวาคม พ.ศ. 2456.

แทนเงินที่ของบประมาณมายังคลังได้ก็โปรดให้ตัดไปเช่นโปรดให้ตั้งงบประมาณของกระทรวงธรรมการ ซึ่งทูลขอเงินซ่อมวัดพระสมุทระเจดีย์ โดยพระองค์ทรงให้เหตุผลว่าวัดนี้เป็นวัดที่สำคัญเป็นที่นับถือของประชาชนคงเรียไรไ้ไ้มาก¹ เป็นการประหยัครายจ่ายไปได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังทรงพยายามคัดค้านการใช้จ่ายเงินของราชสำนักที่มีรายจ่ายขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยมักจะใช้เงินเกินงบประมาณที่ได้รับและขอเพิ่มมาอยู่หลายครั้ง และเป็นจำนวนที่ไม่น้อยค้ง เช่นเงินเสด็จประพาสหัวเมืองซึ่งตั้งงบประมาณไว้ปีละ 50,000 บาทนั้นมักจะไม่พอเพียง ต้องขอเพิ่มอยู่เสมอ ในปี พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอเพิ่มอีก 1 เท่าตัวเป็นเงิน 100,000 บาท² ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวถึงสาเหตุของความฟุ่มเฟือยของการเสด็จหัวเมืองว่าเนื่องมาจาก

เป็นค้วยปล่อยให้คนตามเสด็จมากมายเหลือเกินนักและยังซ้ำต้องจ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเป็นของหลวง ตลอดจนการปลูกสร้างที่สำนักลงไปจนถึงรับรองข้าราชการผู้ใหญ่ และเลี้ยงคู่อีกสวนหนึ่งว่าโดยย่อ เพราะไปเสียเงินในการที่ไม่จำเป็นเสียเป็นพื้นจึงเปลือง³

นอกจากเงินเสด็จประพาสดังกล่าวแล้ว ในภาวะขาดแคลนเงินของประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงไม่ค่อยจะเข้าพระทัยในฐานะทางการคลังของประเทศมากนัก ค้งจะเห็นจากทรงขอมิ้มพระราชทรัพย์จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอยู่เนือง ๆ เช่น

¹ กจช. ร.6 ค.8.2/3 งบประมาณประจำปีกระทรวงธรรมการ ปี พ.ศ. 2456.

² กจช. ร.6 ค.8.3/2 เรื่องเงินเสด็จประพาส รัชกาลที่ 6 - พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีคลัง 6 เมษายน พ.ศ. 2465.

³ กจช. ร.6 สบ.2.37/21 เรื่องเงินเสด็จประพาสรัชกาลที่ 7 กรมพระยาดำรงราชานุภาพทูลกรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกสภาการคลัง 2 กันยายน พ.ศ. 2469.

ตารางที่ 9 แสดงเงินยืมของกรมพระคลังข้างที่ระหว่างปี พ.ศ.

2462 - 2465

ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน/บาท	พระราชประสงค์ของการใช้เงิน
2462	100,000	ซื้ออาวุธบรรจุเรือรบพระร่วง
2463	ไม่ทราบจำนวนเงิน	เสด็จเยือนญี่ปุ่นและยุโรป
2464	538,563	ซื้อปืนพระราม 6
2464	2,000,000	นำเงินไปใช้หนี้ของกรม พระคลังข้างที่
2465	3,000,000	นำเงินไปใช้หนี้ของกรม พระคลังข้างที่

ที่มา : กจช. ร.6 บ.1.4/3 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมพระ-
จันทบุรีนฤนาถ ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2462.

กจช. ร.6 ค.12.3/11 เสื่อปากู้เงินใช้ค่าปืนพระราม 6 และ

กจช. ร.6 บ.2/17 ขาดใช้เงินปีหมายเหตุเลข 2

ซึ่งเงินจำนวนต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอกู้ยืมมานี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงคัดค้านทุกครั้งจนทำให้เกิด ความขัดแย้งกันอยู่เสมอ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรง พยายามชี้แจงให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงสภาวะความ ลำบากของการคลังในระยนั้น เพื่อพระคลังข้างที่จะได้ประหยัดการใช้จ่าย พระราชทรัพย์ให้น้อยลง * แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุริยคราสลง เซอร์ เอ็ดวาร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง- มหาสมบัติคนใหม่ได้ทำการตรวจบัญชีเงินแผ่นดินได้พบว่าในบัญชีนั้น มีรายการ หลายรายการซึ่งลงบัญชีแฝง ซึ่งความจริงล้วนแต่เป็นรายจ่ายของพระคลัง- ข้างที่และเงินสำหรับส่วนพระองค์ทั้งสิ้น โดยลงแฝงว่ากุหรือทคลองหัง ๆ ที่ไม่มี การคิดจะขึ้นจริง ๆ เลย และพบเงินบัญชีตั้งค้างรายหนึ่งจำนวน 3 ล้านบาท ให้กระทรวงพระคลังข้างที่ยืมไปใช้หนี้เรือน¹ ซึ่งแสดงว่าคำคัดค้านของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มิได้เป็นผลแต่ประการใด

นอกจากนี้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ยังทรงมีแนว ความคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินคือ ทรงยืนยัน ความคิดเดิมของพระองค์ในเรื่องความอยู่รอดของประเทศที่ว่ามิใช่อยู่ที่การทหาร

มีรายละเอียดในบทที่ 5

เงินลงบัญชีแฝงนี้ คูก กล่าวว่า เป็นสิ่งที่ควรปรับปรุงให้ลงบัญชีตรง ตามความเป็นจริง แยกเงินแผ่นดินและเงินพระคลังข้างที่ออกให้เด็ดขาด อย่าให้ เป็นเช่นนี้อีกเพราะจะทำให้การคลังของประเทศขาดความไว้นื้อเชื่อใจซึ่งคนอื่น เคยมีอยู่ต่อประเทศได้

¹ กจช. ร.6 บ.2/17 สรุปคำชี้แจงของเซอร์เอ็ดวาร์ด คูก คณะ กรรมการองคมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 23 มิถุนายน พ.ศ. 2468.



แต่อยู่ที่ "ราชการในแพนพลเรือน"¹ และได้ทรงพยายามยับยั้งการเพิ่มเงินของกระทรวงกลาโหมที่ขอเพิ่มงบประมาณปีละ 1 ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456² เป็นต้นไป เพื่อให้พอใช้จ่ายในกิจการทหารที่กระทรวงกลาโหมต้องการขยายกำลังกองทัพออกไป ทรงเสนอว่าถ้าจะอนุมัติเงินให้แก่การทหารแล้วรัฐบาลควรต้องพิจารณาถึงกิจการของประเทศว่าจะดำเนินไปอย่างไรใน 3 ประการ คือ³

1. กิจการในกระทรวงพลเรือนที่วางไว้แล้วจะดำเนินไปเป็นผลสำเร็จหรือไม่ ถ้าจำเป็นจะต้องเพิ่มงบประมาณสำหรับการป้องกันประเทศอีกประมาณปีละ 1 ล้านบาท ในขณะที่เงินรายได้ไม่อาจทวีขึ้นทันกับเงินรายจ่าย
2. หากข้อวินิจฉัยประการแรกไม่สำเร็จ กระทรวงพลเรือนทั้งหมดจะต้องแบ่งหน้าที่และลดหน่วยงานเสียให้เพื่อมีเงินอย่างเพียงพอสำหรับการทหารที่จะดำเนินการต่อไป
3. หากข้อวินิจฉัยประการที่ 2 ไม่สำเร็จอีกก็เหลืออยู่หนทางเดียวเท่านั้นคือ สมควรที่จะได้มีการวิเคราะห์ว่าการดำเนินนโยบายสำหรับรัฐบาลในขณะนี้ควรจะมุ่งในทางใดจึงจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด

ปัญหานี้ไม่มีเสนาบดีผู้ใดให้ข้อวินิจฉัยแก่ประการใด³ และในส่วนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ก็ทรงมีพระราชดำริเห็น

¹ กจช. ร.5 ค. 8.1/2 งบประมาณแพนกระทรวงกลาโหม.

² กจช. ร.6 ค.8.1/2 งบประมาณแพนกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2456 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6.

³ กจช. ร.6 ค.8.1/2 รายงานเสนาบดีเรื่องแพนกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2456 20 มกราคม ร.ศ. 131.

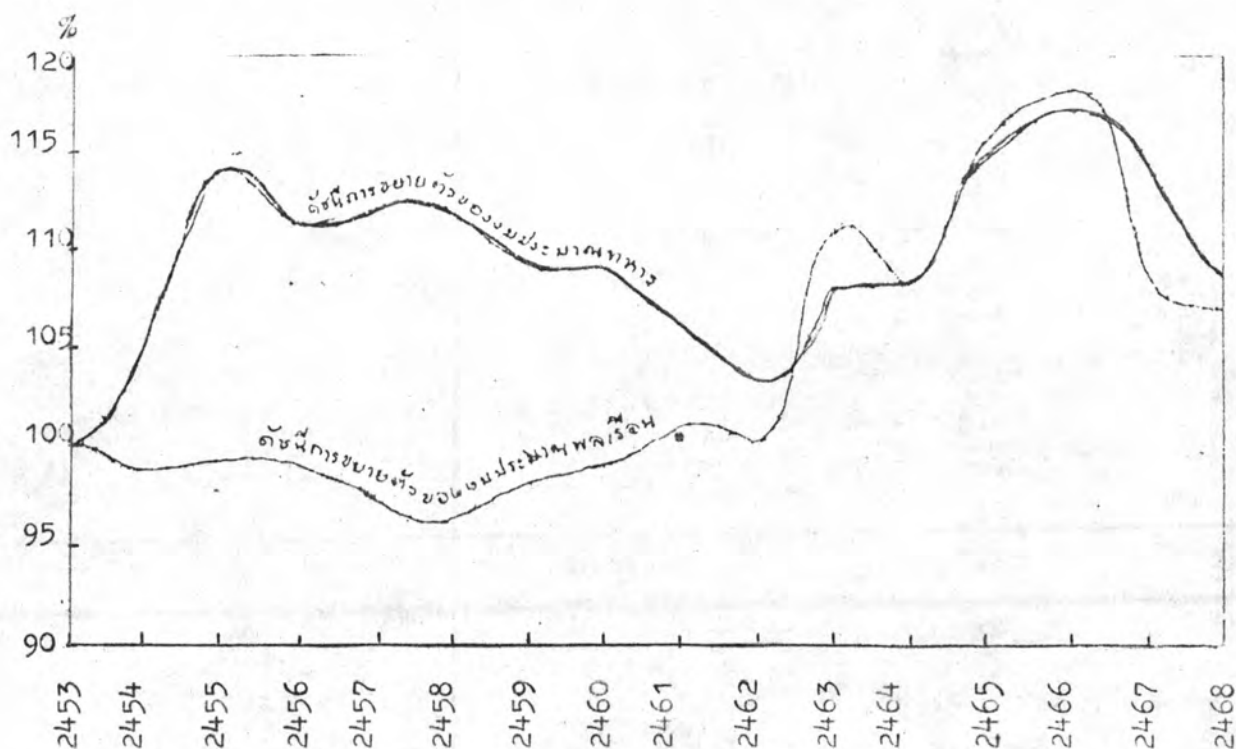
พ้องกับพระคำริของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในเรื่องการ
ทหารของไทยว่า¹

ถ้าจะมีกองทัพกบฏแล้วก็ต้องมีให้พร้อมมูลทั้งคนและเครื่องใช้ทุกอย่างเป็น
จำนวนพอสมควร ท้าทานที่ป้องกันอาณาจักรได้ . . .
. . . ถ้าไม่จ่ายเงินให้แก่การทหารให้พอสมควรที่จะทรงรูปการที่วางไว้
นั้นให้คงอยู่แล้วก็เท่ากับคิดขายประเทศให้แก่ราชศัตรู ไม่มีคำอย่างอื่น

ด้วยแนวพระราชดำริดังกล่าว และอำนาจของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันท-
บุรีนฤนาถ ซึ่งมีจำกัดอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีผลให้งบประมาณ
รายจ่ายด้านการทหารได้ขยายตัวออกไปในอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของพล-
เรือนในที่สุด ๆ มา เมื่อเทียบจากงบประมาณรายได้ของประเทศ ดังพิจารณา
ได้จากตารางที่ 10

¹ กจช. ร.6 ค.8.1/2 งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม เจ้าฟ้า-
จักรพงษ์ภูวนาถ - รัชกาลที่ 6 ฉบับลงวันที่ 10 มกราคม ร.ศ. 131 และ
วันที่ 20 มกราคม ร.ศ. 131.

ตารางที่ 10 รูปแสดงการเปรียบเทียบดัชนีการขยายตัวของงบประมาณ
รายจ่ายของพลเรือนกับทหาร คิดเป็นส่วนของงบประมาณรายได้ พ.ศ. 2453-2468



ที่มา : พรเพ็ญ ยันตระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 90.

โดยใช้จำนวนตัวเลขและจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานและงบปี พ.ศ. 2453 - 2468 นำมาคิดค่าเฉลี่ยเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ เป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด โดยนำมาคิดเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์.

กิจการที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงให้ความสำคัญทางด้านงบประมาณมากคือ งานซึ่งเล็งได้ถึงการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ จึงเห็นได้จากทรงเสนอให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรอาชีพต่าง ๆ ที่เกิดความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความเจริญต่อไปในภายหน้า เช่น การนำเงินคงพระคลัง เพื่อเป็นเงินยืมจ่ายในการจำหน่ายคัมภีร์ของเจ้าของเหมืองที่ประสบความเดือดร้อน เนื่องจากราคาคัมภีร์ตกต่ำเป็นจำนวนเงิน 1 ล้าน 2 แสนบาท ช่วยเหลือชาวนาที่ประสบอุทกภัยเป็นเงินถึง 4,018,231.48 บาท¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเสนอให้รัฐช่วยเหลือชาวไร่ฝ้ายในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งมีปัญหาขายฝ้ายไม่ออก เนื่องจากภาวะของสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยการเข้ารับซื้อฝ้ายจากราษฎรไว้พลาง ๆ ก่อน เพื่อหาทางจำหน่ายไปยังต่างประเทศ หรือจัดทำเป็นค้ายทอดผ้าชายภายในประเทศต่อไปด้วย โดยรัฐเป็นผู้เริ่มทำโรงงานทอดค้าย พอกิจการมั่นคงจึงให้เอกชนรับซื้อต่อไป² แต่ปรากฏว่าโครงการที่ส่งเสริมอาชีพการปลูกฝ้ายของราษฎรที่พระองค์ทรงเสนอไปนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงคัดค้านโดยให้เหตุผลว่าเกรงว่า "รัฐบาลจะขาดทุน และพวกทำการเพาะปลูกพืชประเภทอื่นจะเอาเป็นตัวอย่าง" และที่สำคัญคือพระองค์ทรงกล่าวว่า "การปลูกฝ้ายนี้จะทำให้เป็นผลอย่างที่ไม่ชดเชยบางอย่าง เช่นข้าวไม่ได้ ที่กระทรวงเกษตราธิการห้ามแล้วผิด" โครงการนี้จึงต้องระงับไป เพราะว่าจะผิดไปกับนโยบายของเจ้ากระทรวงที่ต้องการลดการผลิตฝ้ายให้น้อยลง³

¹ รอยพิมพ์ เรื่องประติษฐาน, "เงินคงคลังของไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2519), หน้า 126.

² กจช. ร.6 ค.1/32 ความเห็นเรื่องบำรุงสินค้าฝ้าย กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2458.

³ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ยังทรงเสนอให้จัด
โครงการสร้างทางรถไฟไว้ชั่วคราวจนกว่าจะกู้เงินได้ ให้ทำแต่โครงการ
ชลประทานเพื่อพัฒนาแหล่งเพาะปลูกข้าวอันเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ
แต่เพียงโครงการเดียวก่อน เพราะเหตุว่าในปี พ.ศ. 2457 ซึ่งรัฐบาลได้
ตัดสินใจจะกู้เงินเพิ่มเติมจากตลาดการเงินในต่างประเทศเพื่อมาใช้ในกิจการ
รถไฟสายเหนือ และการชลประทานโดยกะงบประมาณสำหรับสร้างทางรถไฟ
จากลำปางถึงเชียงใหม่ เป็นเงินจำนวนประมาณ 12,449,970 บาท ให้แล้ว
เสร็จภายใน 3 ปี และสำหรับโครงการชลประทานที่มีโครงการและจำนวนเงิน
ดังนี้¹

¹ กจช. ร.6 ก.1/29 เรื่องเห็นควรงดการจ่ายเงินสร้างทางรถไฟ
สายเหนือและเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการทค่น้ำ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ -
รัชกาลที่ 6 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

ตารางที่ 11 แสดงโครงการชลประทานของเซอร์ โทมัส วอร์ด

โครงการ *	จำนวนเงิน/บาท
1. ชุดขอมคลองในเขตสุพรรณบุรี	7,500,000
2. ชุดขอมคลองในเขตสุพรรณบุรี	11,500,000
3. ชุดขอมคลองสำหรับเดินเรือและระบายน้ำ ในที่ลุ่มตั้งแต่กรุงเก่าตลอดถึงทะเล	1,250,000
4. ชุดขอมคลองในเพชรบุรี	1,500,000
5. จัดการท่อน้ำในมณฑลพายัพ	1,000,000
รวมเงิน	22,750,000

* โครงการชลประทานดังกล่าว เป็นโครงการของ เซอร์ โทมัส วอร์ด (Sir Thomas Ward) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการชลประทานชาว อังกฤษที่รัฐบาลไทยขอยืมตัวมาจากประเทศอินเดีย โดยเริ่มเข้ามาสำรวจ วางโครงการชลประทานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456 และได้เสนอโครงการย่อย 5 โครงการนี้ขึ้นในปี พ.ศ. 2458 เพื่อควบคุมการท่อน้ำในบริเวณที่ราบ ภาคกลางทั้งหมด จะเห็นว่าโครงการนี้เป็นโครงการขนาดเล็ก ทั้งนี้เพราะ วอร์ด เห็นว่าขนาดของจำนวนพลเมืองที่ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนพื้นที่ดิน และอีกประการหนึ่งเงินทุนของรัฐบาลเองก็มีจำนวนจำกัด ถ้าจะสร้างเขื่อน ใหญ่ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากถึง 100 - 120 ล้านบาทยังเป็นไป ไม่ได้สำหรับเมืองไทยในขณะนี้.

โครงการชลประทานดังกล่าวได้มีการวางแผนให้แล้วเสร็จภายใน 6 ปี กำหนดการจ่ายเงินเป็น 2 ระยะ คือ 4 ปีต้นจ่ายเงินประมาณ 10,345,000 บาท อีก 12,405,000 บาท จะจ่ายในอีก 2 ปีสุดท้าย รวมเป็นเงินทั้งสองโครงการประมาณ 35,199,970 บาทนั้น การกู้เงิน ได้ล้มเหลวลงเนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นทำให้ตลาดเงินกู้ต่างประเทศเกิดความฝืดเคืองลง¹ จึงเกิดปัญหาว่าถ้าจะทำทั้งสองโครงการ รัฐไม่สามารถที่จะนำเงินรายได้ประจำมาจ่ายได้ เพราะมีจำนวนเงินไม่พอเพียง หรือจะนำเงินคงพระคลังมาใช้จ่ายทั้งสองโครงการ ย่อมเป็นไปได้ เพราะในปี พ.ศ. 2457 นั้นประเทศมีเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 23,236,248 ล้านบาทเท่านั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่าโครงการที่จะทำประโยชน์ให้แก่รัฐในขณะที่ภาวะการคลังของประเทศไม่สู้ดีนักเช่นนี้คือโครงการชลประทาน โดยพระองค์ทรงให้เหตุผลในแง่ผลประโยชน์ที่จะได้รับว่า การรถไฟที่จะสร้างต่อจากลำปางถึงเชียงใหม่นั้นมีจำกัดเพียงทำให้สินค้าระหว่างกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่และพม่าเจริญขึ้นมากเท่านั้น มีผลน้อยกว่าการทศน้ำ ซึ่งจะเปิดตลาดข้าวให้กว้างขวางออกไป คุ้มอำนาจบังคับน้ำได้ ไม่ต้องอาศัยดินฟ้าอากาศแต่เพียงอย่างเดียว อันจะทำให้ผลผลิตเป็นไปอย่างสม่ำเสมอกว่าแต่ก่อน โดยลงทุนสร้างแต่เฉพาะในท้องที่ที่ราษฎรทำการหาเลี้ยงชีพอยู่แล้ว หรือเปิดท้องที่ใหม่ในบางท้องที่ ก็อาจทำให้ราษฎรมาริเริ่มทำขึ้นใหม่ ทำให้สามารถผลิตข้าวได้มากขึ้น ทั้งยังป้องกันการย้ายที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่งของราษฎรได้อีกด้วย²

¹ กจช. ร.6 ค.1/29 เรื่องเห็นควรงดการจ่ายเงินสร้างทางรถไฟสายเหนือ และเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการทศน้ำ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

² เรื่องเดียวกัน.

ปรากฏว่าความคิดในการเลือกสร้างเฉพาะโครงการชลประทานนั้น ได้คลาดเคลื่อนไปทั้งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย¹ เนื่องจากเจ้าพระยาวงศาอนุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงคมนาคมไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุผลว่าโครงการรถไฟได้เตรียมการไว้พร้อมแล้วตั้งแต่พนักงานจนถึง อุปกรณ์ และเสนาบดีกระทรวงคมนาคมขอจัดสร้างต่อไป โดยรับรองว่าจะสร้าง ให้เสร็จภายในวงเงิน 7,520,000 บาท จากจำนวนที่กะไว้แต่เดิม ดังนั้น โครงการรถไฟจึงได้สร้างควบคู่กันกับโครงการชลประทานโดยใช้เงินคงคลัง² ซึ่งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงคาดว่าเงินคงพระคลังจะ เหลือในปี พ.ศ. 2461 เพียง 11,871,248 บาทเท่านั้น โดยทรงหวังว่าระยะ นั้นคงมีช่องทางที่จะกู้เงินราษฎรภายในบ้านเมืองหรือต่างประเทศมาทดแทนไว้ในเงินคงพระคลังที่ใช้ไปได้*

สรุปแล้วความคิดที่จะเลือกดำเนินงานเพียงโครงการชลประทาน เพียงอย่างเดียวจึงไม่สำเร็จ ต้องดำเนินการทั้งทางรถไฟและการท่อน้ำควบคู่ กันไป โดยใช้เงินคงพระคลังเท่าที่มีอยู่ ในการใช้จ่ายเงินในสองโครงการดังกล่าวปรากฏว่ารัฐได้ทุ่มเทเงินคงพระคลังไปในการสร้างทางรถไฟในช่วงปี พ.ศ. 2457 - 2465 เป็นเงินถึง 26.1 ล้านบาท มีผลให้เงินด้านการชลประทาน ที่จะได้รับมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้โครงการของวอร์ดที่วางไว้ว่าจะสำเร็จภายในช่วง 6 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2458 - 2462 ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2465 รัฐบาลทำสำเร็จได้เพียงโครงการชุกคลอง

¹ กจช. ร.6 ค.1/29 เรื่องเห็นควรงดการจ่ายเงินสร้างทางรถไฟ สายเหนือและเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการท่อน้ำ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

² กจช. ร.6 ค. 3.8.2/6 งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2458.

* เงินกู้ภายในประเทศนั้นจนถึงรัชกาลก็ได้ปรากฏว่ามีการกู้แต่ประการใด.

และกั้นน้ำในบริเวณแม่น้ำป่าสักตอนใต้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น¹ ล้นค่าใช้จ่ายไปประมาณ 15,5 ล้านบาท ใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ประมาณ 4 ล้านบาท อันเนื่องมาจากสาเหตุที่อยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ราคาค่าจ้างแรงงานและค่าวัสดุในการก่อสร้างมีราคาสูงขึ้น ผลที่ได้รับจากโครงการจึงน้อยกว่าที่ควรจะเป็นตามโครงการเดิม กล่าวคือ ทำให้มีพื้นที่ที่สามารถขังค้ำน้ำได้โดยไม่ต้องคอยดินฟ้าอากาศเพิ่มขึ้นจาก 14,488 ไร่ เป็น 450,000 ไร่จากจำนวนพื้นที่ที่อยู่ในการควบคุมของการชลประทานทั้งหมด 754,000 ไร่²

แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ภายใต้จำนวนเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดและการครอบงำของนโยบายการคลังแบบเก่านั้น อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่พระองค์ทรงให้ความสำคัญต่องบประมาณทางด้านการชลประทาน และการชลประทานเป็นการพิจารณาสภาพการณ์ต่าง ๆ ใค้อย่างใกล้ชิดความเป็นจริงมากที่สุด เนื่องจากด้านการทหารที่รัฐบาลให้ความสำคัญในอัตราที่สูงกว่าด้านอื่น ๆ นั้น น่าจะลดความสำคัญลงได้ เพราะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้ทำข้อตกลงปี พ.ศ. 2439 ที่เรียกกันว่าแองโกลเฟรนซอองตอง (Anglo-French-Entente) อันเป็นสัญญาซึ่งอังกฤษและฝรั่งเศสลงนามร่วมกันจะไม่รุกรานประเทศไทยเพื่อช่วงชิงเป็นอาณานิคม³ ฉะนั้น ความปลอดภัยทางเอกสารของประเทศจะมีมากขึ้นพอที่จะนำงบประมาณไปทุ่มเทด้านชลประทานและการชลประทานได้ อันจะเป็นประโยชน์ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ ได้มากกว่า แต่เป็นสิ่งที่น่า

¹ "บันทึกเรื่องการท่อน้ำในประเทศสยาม", จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์, 15 (มกราคม, 2467), หน้า 15.

² เรื่องเดียวกัน.

³ แลมซุซ นูมนนท์, "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900-1909", วรรณไวทยาการ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), 2 : 1 - 14.

เสียดายที่แนวความคิดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มิได้ประสบผลสำเร็จดังที่ควรจะเป็น

นอกจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะทรงใช้ความพยายามลดรายจ่ายของแผ่นดินโดยการตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ และพยายามพิจารณาการให้งบประมาณการลงทุน แก่โครงการที่จะให้ประโยชน์แก่ประเทศมากที่สุดดังกล่าวแล้ว พระองค์ยังทรงขอรับให้เจ้ากระทรวงต่าง ๆ อย่าได้สร้างหนี้สินไว้ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติใช้หนี้ให้ในภายหลัง ดังเช่นที่เบ็็นมาและอย่าได้ดำเนินกิจการใด ๆ โดยที่ยังไม่มีเงินตั้งจ่ายเป็นอันขาด เว้นแต่งานที่จำเป็นจริง ๆ เช่น เหตุอันเกิดจากพุกภัย โรคภัยต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น¹ แต่ทว่าวิธีการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของพระองค์ก็ไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายอย่างเต็มที่ เพราะเหตุว่าการที่พระองค์ทรงพยายามตัดทอนงบประมาณให้น้อยลงนั้นทำให้กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่จะมุ่งจัดการให้กระทรวงของตนเจริญขึ้น ใต้นาทางออกโดยใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้คลังอนุมัติเงินมาใช้จ่ายในงานของตนให้มากขึ้น เช่น ใช้วิธีฝ่าฝืนโดยการใช้จ่ายเงินผิดไปจากงบประมาณที่ได้รับ คำเนนการในกระทรวงของตน โดยใช้เงินเกินงบประมาณโดยมิได้ปรึกษาหารือหรือยื่นหนังสือมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อพิจารณาทางงบประมาณพิเศษให้แก่ประการใด แต่มักดำเนินการไปก่อน แล้วขอให้คลังหาเงินใช้หนี้ให้ในภายหลัง เช่นในปี พ.ศ. 2455 กระทรวงมหาดไทยขอเงินเพิ่มปลายปีอีก 173,314.29 บาท² ซึ่งเรื่องนี้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีความลำบากพระทัย ในการฝ่าฝืนของกระทรวงต่าง ๆ อย่างมาก ดังเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของพระองค์ที่มีถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ กจช. ร.6 ค. 8.2/2 งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2455.

² กจช. ร.6 ค.1/27 เรื่องเงินค่าเคินทางกระทรวงมหาดไทยและเงินเบี่ยเลี้ยงนักโทษ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 1 กันยายน พ.ศ. 2457.

ที่ว่า "เจ้ากระทรวงต่าง ๆ มักเห็นคลังเป็นเพียงผู้ดูแลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จ่ายเงินตามบัญชีที่เปลี่ยนแปลงเท่านั้น"¹ และทรงกรมบังคับมณฑลขอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวออกประกาศพระบรมราชโองการให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบว่า "ต่อไปถ้ากระทรวงใดจะจัดการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ราชการหรือจัดราชการขึ้นใหม่ที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มแล้วขอให้ปรึกษากระทรวงพระคลังตกลงกันก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูล"² แต่ปรากฏว่าหลังจากการที่มีการออกพระบรมราชโองการแล้ว ก็ยังคงมีบางกระทรวงฝ่าฝืนอยู่อีก ดังปี พ.ศ. 2457 คลังต้องจ่ายเงินเพิ่มแก่กระทรวงมหาดไทยเพิ่มเติมอีก 107,268.56 บาท³ และในปี พ.ศ. 2458 ต้องจ่ายเงินขึ้นก่อนใหญ่ให้แก่กระทรวงกลาโหมถึง 650,000 บาท⁴ ด้วยเหตุผลที่อ้างกันว่างบประมาณที่ให้ไม่พอเพียง ทำให้เสนาบดีคลังยากที่จะกะงบประมาณการใช้จ่ายให้แน่นอนลงไปได้ และเมื่อเงินเหลือจ่ายไม่มี คลังก็ต้องแก้ปัญหาโดยนำเงินคงพระคลังออกมาใช้หนี้ให้⁵

ในปี พ.ศ. 2459 เมื่อรัฐบาลเริ่มโครงการยกเลิกหน่วย ก.ช. ทำให้เงินรายได้ของประเทศลดลงนับล้านบาท เงินสำหรับใช้จ่ายในกิจการ

¹ กจช. ร.6 ค.8.1/1 งบประมาณแผนกกระทรวงมหาดไทย กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 13 กุมภาพันธ์ 2456.

² กจช. ร.6 ค.8.1/1 งบประมาณแผนกกระทรวงมหาดไทย กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456.

³ กจช. ร.6 ค.1/27 เรื่องเงินค่าเดินทางกระทรวงมหาดไทย และเงินเบี้ยเลี้ยงนักโทษ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 1 กันยายน พ.ศ. 2457.

⁴ กจช. ร.6 ค.8.1/2 งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 8 มกราคม พ.ศ. 131.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

ของแผ่นดินได้ลดลงอีก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนอ
 มิให้เริ่มโครงการใหม่ ๆ เป็นเวลา 5 ปี ภายใต้ความเห็นชอบของพระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีบางกระทรวงพยายามใช้วิธีของงบประมาณที่แปลก
 ออกไป ดังเช่นความคิดของนายเกรแฮม (Graham) ที่ปรึกษากระทรวง
 เกษตราธิการได้แนะนำให้เสนาศักดิ์กระทรวงของงบประมาณในโครงการทดลอง
 และทำพันธุ์พืชตัวอย่างแก่ราษฎรมาเป็นจำนวนเงินเพียง 14,000 บาทเท่านั้น
 โดยมีความคิดว่าการใดที่จะเริ่มทำครั้งแรก ถ้าตั้งจำนวนเงินมาก ๆ กระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติจะไม่ให้ จึงแนะนำให้เสนาศักดิ์กระทรวงให้ตั้งงบประมาณ
 มาแต่เพียงเล็กน้อย พอได้เริ่มลงมือเสียก่อน เมื่อการนั้นได้ลงมือทำแล้วจะตั้ง
 เงินมากมายก็ได้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็จำต้องให้อยู่เอง ซึ่งจะเห็น
 ว่ากระทรวงเกษตราธิการพยายามหลีกเลี่ยงค่าชอร่องของพระเจ้าบรมวงศ์-
 เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ที่ทรงวางแนวปฏิบัติไว้ แต่บังเอิญที่พระองค์มิได้
 เป็นผู้บริหารงานที่ยึดนโยบายเหนือเหตุผลอย่างเหนียวแน่นเพียงประการเดียว
 แต่ทรงพิจารณาถึงความจำเป็น ประโยชน์ และผลสำเร็จของงานที่จะได้รับ
 มากกว่า จึงทรงเพิ่มงบประมาณให้เงิน 20,000 บาท เพื่องานที่พระองค์
 ทรงเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ¹ แต่พระองค์
 มิได้ทรงให้งบประมาณเพิ่มเช่นนี้ทุกหน่วยงานไป เช่น บางหน่วยงานที่พระองค์
 ทรงเห็นว่าเจตนาฝ่าฝืนตั้งใจจะผูกมัดให้คลังจ่ายเงินเพียงอย่างเดียว โดย
 ที่การลงทุนไม่คุ้มค่าเงิน ก็ทรงตอบปฏิเสธเช่น กรณีกรมศิลปากรจ้างชาว
 ต่างประเทศซึ่งคลังสืบทราบว่ามีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับเงินเดือน
 เข้ารับตำแหน่งเพิ่มเติม โดยอ้างว่าเข้าใจว่าคลังอนุญาตแล้ว พระเจ้าบรม-
 วงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ก็โปรดให้กรมศิลปากรบอกเลิกสัญญาว่าจ้าง

¹ กช. ร.6 ค.8.2/7 รายงานประชุมงบประมาณการจ
กระทรวงเกษตราธิการ พ.ศ. 2459.

เสียแล้วจ่ายเงินค่าทำขวัญให้พ่อสมควร¹

ในการดำเนินตามนโยบายการคลังแบบประหยัดของพระองค์นั้น มีผู้ที่เกี่ยวข้องได้โจมตีการดำเนินการงบประมาณของพระองค์ไว้ เช่น คำนึงหนังสือพิมพ์อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นความคิดเห็นส่วนหนึ่งของสาธารณชน ได้กล่าวว่า การประชุมงบประมาณโดยใช้วิธีให้เจ้ากระทรวงและเสนาบดี คลังมาถกเถียงกันตัวต่อตัว เป็นการยากที่จะเอาชนะแพ้กันได้ จึงตัดรายจ่ายไม่คอยจะลงได้มาก การจรจึงมีเสมอ ๆ ทั้งจำเป็นและไม่จำเป็น และเห็นว่าถ้าเสนาบดีคลังเข้มแข็งจริงแล้ว ก็คงตั้งงบประมาณลงได้มาก² แต่สำหรับเจ้ากระทรวงผู้เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณโดยตรง เช่น พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.บิณฑ์ มาลากุล) เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้แสดงความคับข้องใจเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับหนังสือพิมพ์ท่านองว่า กระทรวงพระคลังทำลายความเพียรของกระทรวงของตนที่จะกระทำให้ เจริญ โดยตัดเงินงบประมาณของกระทรวงธรรมการไปโดยมิดชิดเกรงใจ คังความตอนหนึ่งว่า

คลังได้มีความสนใจเพียงที่จะรักษาตัวเลขของคลังเป็นใหญ่
คลังเป็นผู้เคร่งครัดในการจ่ายเงินผิดประเภทมาก เช่น เปลี่ยนคน
คนหนึ่งผิดเงินไปหนึ่งบาทก็ต่องชุดกับคลังแล้ว ทำให้ปฏิบัติงานไม่คล่อง
ตัวคลังวางแบบไว้เช่นนี้ เป็นการถ่วงความเจริญของผู้อื่น³

¹ กจช. ร.6 ค.8.1/13 งบประมาณกรมศิลปากร กรมพระ-
จันทบุรีนฤนาถ - รัชกาลที่ 6 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2459.

² กจช. ร.6 ค. 21/1 หนังสือพิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 21 กันยายน
พ.ศ. 2465.

³ กจช. ร.6 ค.8.1/11 งบประมาณกระทรวงธรรมการ
พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ - รัชกาลที่ 6 22 มิถุนายน ร.ศ. 131.

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายการประหยัดรายจ่ายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นั้น แม้ว่าจะเป็นนโยบายที่มีข้อเสียตรงที่ไปชะงักการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ หลายประการ แต่ทว่าก็มี ความเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายการคลังแบบเก่าที่หลีกเลี่ยงการกู้เงินมาใช้ ใช้จ่ายในกิจการของประเทศ สำหรับการดำเนินการประหยัดของพระองค์นั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่าบรรลุเป้าหมายทั้งหมด เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งกรมพระคลังข้างที่ไม่สนใจกฎเกณฑ์ ค่าชอร่อง มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณตามที่คั่งค้างกำหนดไว้ และประกอบด้วยอำนาจของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ไม่สามารถอำนวยความสะดวกของพระองค์บรรลุผลสำเร็จได้ ผลสำเร็จส่วนหนึ่งที่มาจากนโยบายการประหยัดของพระองค์ก็มีอยู่เป็นจำนวนเงินไม่น้อย ดังปรากฏตัวเลขการใช้จ่ายและเงินเหลือจ่ายแต่ละปีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 12 แสดงงบประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. 2456 - 2465
(ล้านบาท)

พ.ศ.	(1) งบประมาณ รายได้	(2) รายได้ จริง	(3) มาก(+)หรือ น้อย (-) กว้าง	(3) (4) คิดเป็น% (1)	(5) งบประมาณ รายจ่าย	(6) รายจ่าย จริง	(7) มาก (+) หรือ น้อย (-) กว้าง	(8) (7) คิดเป็น% (5)	(9) เกินดุล (+) ขาด ดุล (-)	(10) (9) คิดเป็น%(2)
2456	64.6	74.3	+ 9.7	15.0	64.5	63.2	-1.3	2.0	+ 11.1	14.9
2457	68.0	73.9	+ 5.9	8.6	67.9	65.5	-2.4	3.5	+ 8.3	11.2
2458	70.0	77.2	+ 7.2	10.2	70.2	70.0	-0.2	0.2	+ 7.2	9.3
2459	72.1	82.9	+10.7	14.8	82.1	70.9	-1.1	1.5	+ 11.9	14.3
2460	72.1	86.4	+14.3	19.9	72.1	74.1	+ 2.0	2.7	+ 12.3	14.2
2461	73.1	93.4	+20.2	27.6	88.1	89.7	+ 1.5	1.7	+ 3.6	3.8
2462	76.1	96.0	+19.0	26.1	81.5	82.5	+ 0.9	1.1	+ 13.5	14.0
2463	72.5	86.1	+13.6	18.7	82.1	86.1	+3.9	4.7	- (1)	(2)
2464	77.8	85.5	+7.7	9.8	82.0	85.3	+3.3	4.0	+ 0.2	2.0
2465	79.0	84.5	+ 5.5	6.9	85.4	86.9	-0.4	2.3	-0.4	2.7

ที่มา : M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 1926), p. 47.

(1) = 23, 324

(2) = .025.

จากตารางแสดงรายได้รายจ่ายของประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2456 - พ.ศ. 2465 จะเห็นได้ว่าในช่วง 10 ปีดังกล่าวที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระองค์ได้ใช้นโยบายประหยัด พระองค์ก็สามารถตัดทอนเงินงบรายจ่ายของประเทศ ซึ่งเป็นผลให้มีเงินเหลือถึง 68.5 ล้านบาท และเมื่อนำมารวมเงินเหลือจ่ายของปี พ.ศ. 2455 ซึ่งไม่ปรากฏตัวเลขในตารางอีก 3,235,000 บาท¹ รัฐจะมีเงินเหลือจ่ายผลัดเข้าเป็นเงินคงพระคลังประมาณถึง 71.7 ล้านบาท เงินจำนวนนี้เมื่อนำไปรวมกับเงินคงพระคลังที่มีอยู่เดิมก็สามารถจะนำไปใช้เพื่อให้เป็นประโยชน์ในยามจำเป็น และสามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์กับโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้มีการพัฒนาสูงขึ้นกว่าเดิมมากพอสมควร โดยเฉพาะในระยะที่รัฐมีรายได้ไม่มากพอ และไม่สามารถกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

อำนาจหน้าที่และบทบาทด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในฐานะนายกสภาการคลัง

หลังจากปี พ.ศ. 2465^{**} อันเป็นปีที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้วนั้น

¹ กจช. ร.6 บ.2/17 หนังสือที่ขณมาจากวังบูรพาฯ แผนกกรรมการตรวจงบประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดิน.

สำหรับตัวเลขในปี พ.ศ. 2454 นั้น งบประมาณรายจ่ายเกินรายได้ไปเป็นจำนวนเงิน 2,523,000 บาท.

* โปรดอ่านประกอบเพิ่มเติมได้จาก รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, "เงินคงคลังของไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519).

** โปรดดูรายละเอียดจากบทที่ 5 ประกอบ.

พระองค์ยังคงมีบทบาททางด้านการศึกษาของประเทศแต่เพียงเป็นผู้พิจารณา ปัญหาด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดินร่วมกับกรรมการสภาการศึกษาอื่น ๆ และนำ ความเห็นถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 6 - 7 ในฐานะ นายสภาการศึกษาเท่านั้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรก นับแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2468 อยู่ในสมัยรัชกาลที่ 6 และช่วงสุดท้ายคือปี พ.ศ. 2468 - 2474 อยู่ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทั้งนี้ได้แบ่งตามอำนาจหน้าที่และบทบาทของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ที่มีความแตกต่างกัน คือ

ช่วงแรก ปัญหาการศึกษาการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินอยู่ใน ขอบข่ายที่แคบมาก เพราะงานขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ในรัชกาลที่ 6 จะพระราชทานลงมาให้เท่านั้น ปรากฏว่าภายในระยะเวลา 3 ปี งาน ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ มีเพียงการประชุมเรื่อง การพิจารณาจัดตั้งกรรมการองคมนตรีซึ่งมีหน้าที่ตรวจรับรายจ่ายของ แผ่นดิน พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขงบประมาณรายจ่ายที่เกินงบประมาณ รายได้เท่านั้น

ช่วงสุดท้าย แม้ว่าสภาการศึกษาจะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาไม่มี อำนาจการบริหาร เช่นเดียวกับช่วงแรก แต่ขอบข่ายของงานได้ขยายออกไป มากขึ้น กล่าวคือ พระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 7 โปรดเกล้าฯ ให้สภาการ ศึกษาเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาปัญหา ตรวจงบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี ก่อนที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะนำขึ้นขอพระราชทานพระบรม- ราชานุญาต และยังมีอำนาจออกตรวจตามหน่วยงาน เพื่อประกอบการวินิจฉัย อีกด้วย การที่อำนาจหน้าที่ ขอบข่ายงาน ของสภาการศึกษากว้างขวางขึ้น ได้มีผลให้ข้อจำกัดด้านบทบาทอำนาจของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจัน- ทบุรีนฤนาถ หดไปคือพระองค์จะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินทั้งหมดแทนที่จะรอรับพระราชทานแต่เพียงปัญหาบางเรื่องจากพระบาท

* โปรดดูรายละเอียดจากบทที่ 5 ประกอบ.



สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอู่ห้วคังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

ระเบียบการพิจารณาปัญหาด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในช่วงหลังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 7 โปรดเกล้าฯ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ยื่นโครงการโดยตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อตรวจสอบจำนวนเงินก่อน แล้วเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงนำเรื่องเสนอต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ องค์นายกสภาการคลัง พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นประกอบไปด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ก็จะทรงทำหน้าที่ออกหนังสือเชิญกรรมการสภาการคลังเข้าร่วมประชุม โดยพระองค์จะทรงเป็นผู้ดำเนินการประชุม เมื่อกรรมการสภาการคลังลงมติมีความคิดเห็นเป็นประการใด พระองค์ก็จะทรงทำรายงานกราบบังคมทูลถวายไปยังพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไปเป็นขั้นสุดท้าย

จากอำนาจหน้าที่ในฐานะนายกสภาการคลังดังกล่าว อาจพิจารณาบทบาทของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้เป็นอย่างดีในระหว่างที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งนายกสภาการคลังนั้น ปรากฏว่าปัญหาทางการคลังของประเทศยังคงเป็นเรื่องของรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่ขยายตัวสูงขึ้นเช่นเดียวกับระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาการแก้ปัญหาของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ แล้วอาจกล่าวได้ว่าพระองค์คงยึดอยู่ในหลักการ 3 ประการดังที่ทรงเคยปฏิบัติมาในสมัยเมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กล่าวคือ

ประการที่ 1 นโยบายการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด และตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เข้าสู่ดุลยภาพ นโยบายดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการพิจารณาที่ตั้งงบประมาณไปจากระยะเวลาที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามสภาพของงานราชการ แนวความคิดของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ช่วงการดำรงตำแหน่งนายกสภาการคลังนั้น พระองค์ได้ทรงแสดงความคิดเห็นด้านการทำงบประมาณของ

ประเทศให้เข้าสู่ศูนย์กลางว่า "เคยทำโดยใช้วิธีที่กระจายที่เกินจำเป็นแต่
ทุกวันนี้ยากขึ้นทุกที เวลานี้มีแนวทางที่จะตัดและรวมงาน และเปลี่ยนความ
คิด ความเห็น โครงการที่จะกระทำใหม่"¹ ปรากฏว่าแนวความคิดการ
ใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายอย่างประหยัด โดยการตัดหน่วยงานบาง
หน่วยออกไป และรวมบางหน่วยงานเข้าด้วยกันของพระองค์นั้น ได้เป็น
ส่วนหนึ่งทางความคิด และการนำมาปฏิบัติของอภิรัฐมนตรีสภาของพระองค์
เป็นสมาชิกอยู่ด้วยพระองค์หนึ่งด้วย ในเรื่องการทำงบประมาณให้เข้าสู่
ศูนย์กลางระหว่างปี พ.ศ. 2468 - 2473 คงจะเห็นได้ชัดเจนจากมีการ
ยุบเลิกกระทรวงมรุชากรรวมเข้ากับกรมราชเลขาธิการ รวมกระทรวง
พาณิชย์เข้ากับกระทรวงคมนาคม² มีการยุบเลิกกรมกอง มณฑล จังหวัด
อำเภอ คลังมณฑล คลังจังหวัด³ นอกจากนี้ยังมีการยกเลิกตำแหน่งบาง
ตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการมหาดเล็ก⁴ เป็นต้น การยุบเลิกหน่วย
งาน ยกเลิกตำแหน่งตามนโยบายเพื่อให้รายจ่ายของประเทศเข้าสู่ศูนย์กลาง

¹ กจช. ร.6 บ.2/12 หนังสือที่ขมมาจากวังบูรพาฯ แผนกกรรม-
การองคมนตรี ทรวจงบประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดิน.

² กจช. ร.7 ค.15.3/1 รายงานการประชุมเสนาบดี 11
มีนาคม พ.ศ. 2468.

³ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาการศึกษา
มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทร-
วิโรฒ, 2519), หน้า 176 - 177 อ้างจากประกาศพระราชบัญญัติและ
พระราชกำหนดต่าง ๆ สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2468 - 2471.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

คังกล่าว เมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายได้รายจ่ายของประเทศในระหว่าง
ปี พ.ศ. 2468 - 2474 สามารถกล่าวได้ว่านโยบายของพระองค์ประสม
ผลสำเร็จพอสมควร

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับรายได้ (ไม่รวมเงินจ่ายพิเศษหรือลงทุน) ระหว่างปี พ.ศ. 2468 - พ.ศ. 2474

งบ ประจำปี	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474
รายได้	91,000,000	94,000,000	100,550,416	100,627,805	106,439,946	106,493,125	94,808,713
รายจ่าย	94,875,238	93,788,188	100,016,132	99,981,836	106,267,492	106,534,337	94,346,679
เกินดุลย์(+)	-3,875,238	+211,812	+534,284	+645,969	+172,454	-58,798	+461,734
ขาดดุลย์(-)							

ที่มา : ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2467, หน้า 379.

แผนกกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 พ.ศ. 2468, หน้า 399.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2469, หน้า 714.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2470, หน้า 280-281.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2471, หน้า 637-638.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2472, หน้า 273.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473, หน้า 462.

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2474, หน้า 580.

อ้างจาก ชาญชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 159.

ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายของประเทศก็ยังคงเกินรายได้อยู่เพียง 2 ปีเท่านั้น คือปี พ.ศ. 2468 และปี พ.ศ. 2473 ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลดีในแง่ลดความเดือดร้อนของรัฐให้น้อยลง

ในทางตรงกันข้ามนั้น ปรากฏว่าได้สร้างความสะดวกขึ้นให้กับข้าราชการบางคนที่ถูกนโยบายคุลดุลาพนี้ จากการศึกษาของชาญชัย รัตนวิบูลย์ ในวิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พบว่ามีข้าราชการที่ต้องออกจากตำแหน่งถึง 1,292 คน¹ ในช่วงระหว่างวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2469 - 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472 ในบรรดาข้าราชการที่ถูกออกจากตำแหน่งในช่วงดังกล่าว มีทั้งที่เป็น พระราชวงศ์ และสามัญชนโคกแก้ว เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาวางศานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงคมนาคม พลเรือโท พระวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าสนิทวงศ์พัฒนเดช รองเสนาบดีกระทรวงทหารเรือ เป็นต้น¹ ด้วยเหตุผลที่มีอายุมาก และบางคนหย่อนความสามารถหรือคุณวุฒิ²

การลดปัญหาการเงินของประเทศด้วยวิธีการตัดทอนดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นทางเลือกที่จำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐไม่มีนโยบายกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้เช่นปัจจุบัน

* เมื่อพิจารณาแล้วก็ไม่ใช่ว่าจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนใหญ่ เพราะกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงกระทรวงเดียวก็มีข้าราชการมากถึง 7,498 คน (สถิติปี พ.ศ. 2467).

¹ชาญชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา...", หน้า 179.

²กจช. ร.7.15.3/1 ลายพระหัตถ์กรมการองคมนตรี กราบ บังคมทูลรัชกาลที่ 7 7 มีนาคม พ.ศ. 2468.

ประการที่ 2 การพิจารณาให้ความสำคัญค่านงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากการประชุมสภาการคลังพบว่า การพิจารณาตกลงงบประมาณที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสนอมา พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะทรงแบ่งลักษณะโครงการเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ยังไม่รับและรับพิจารณา ทั้งนี้เนื่องจากถ้าอนุมัติจ่ายหมดทุกโครงการก็เป็นอัน "สิ้นเนื้อประดาตัว" โครงการที่พระองค์ให้การสนับสนุนค่านงบประมาณนั้น ส่วนใหญ่เป็นงานที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ที่สำคัญได้แก่ โครงการด้านการชลประทาน คงเห็นได้ชัดเจนในคราวประชุมเรื่องโครงการทดน้ำ 4 โครงการ ของกระทรวงเกษตรราธิการ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 และคาดว่าจะแล้วเสร็จภายใน 2 ปี ได้แก่

1. สกิมเชียงรากและบางเหี้ย	จำนวนเงิน	3,423,041	บาท
2. สกิมสุพรรณบุรี	จำนวนเงิน	5,213,700	บาท
3. สกิมนครนายก	จำนวนเงิน	5,591,500	บาท
4. สกิมพายัพ	จำนวนเงิน	2,000,000	บาท
	รวม	16,228,241	บาท

โดยแบ่งจ่ายตามจำนวนปีดังนี้คือ

ปีที่ 1 และ 2	ปีละ	2,500,000	บาท
ปีที่ 3 และ 4	ปีละ	2,750,000	บาท
ปีที่ 5 และ 6	ปีละ	3,000,000	บาท ¹

โครงการดังกล่าวกรมการท่านอื่น ๆ เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงตั้งข้อสงสัยว่า รัฐบาลได้ประโยชน์ค่อนข้างไร

¹ กจข. กท. 55/72 โครงการทดน้ำ ซึ่งกรมการสภาการคลังเห็นสมควร พ.ศ. 2470 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - เจ้าพระยามหิธร
2 มกราคม พ.ศ. 2470.

เช่น จะประกันการทำงานใดดีขึ้น จะเก็บค่านาใดสูงขึ้นคุ้มกับการลงทุนหรือไม่ และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ใต้วงถึงโครงการว่า

ผู้ที่คิดจัดและไ้รับเงินไปทำก็ยอมกล่าวว่า เป็นประโยชน์มาก จะขออีกต่อไปควยนับที่ว่าเป็นประโยชน์มากนั้น แต่ขอที่ว่า เป็นประโยชน์มากนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีประโยชน์ประการใด เพราะฉะนั้นที่จะเอาเงินแผ่นดิน ทูมแจกจ่ายลงไปโดยยังมองไม่เห็นประโยชน์ เป็นข้อที่ตองคำริไ้มากและ ควรจะจัดทำเฉพาะที่เห็นว่า จะเกิดผลใดเท่าไรก็ทำเท่านั้น¹

ปัญหาที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงตอบแทน เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า ผลที่ได้จากการจัดชลประทานนั้นสามารถ ที่จะตรวจสอบได้ควยวิธีการสถิติ และทรงกล่าวว่า

ถ้าแม้ว่า เห็นควรที่จะงค ขอให้พิจารณาทางเสียที่อาจเกิดขึ้นเสียควย เป็น ทนว่า สกิมุทหน้าทั้ง 4 สกิมุนี้ก็ปรากฏว่าบางสกิมุกระทรวงเกษตรไ้ลง มือทำมาครั้ง ๆ กลาง ๆ แล้ว ถ้าจะงคลงทันทีก็คงเสียหายไปทาง ที่ไ้จัดขางเจ้าพนักงานไ้พร้อมมูลนั้นแล้วเพียงไร

ความคิดสนับสนุนการชลประทานดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นความคิดเช่นที่พระเจ้า บรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงเคยกระทำมา ในที่สุดกรมการทุก พระองค์ก็ลงมติอนุมัติโครงการทั้งหมดเพียงแต่มีข้อเตือนว่า การใช้จ่ายเงินเพื่อ การชลประทานนั้นต่อไปควรจัดทำเฉพาะบริเวณที่เห็นว่า จะมีทางไ้ประโยชน์ ทอบแทนแน่นอน คำนผลผลิต การบุกเบิกการทำมาหากินของราษฎร การเก็บ ค่านา เป็นต้น²

จากหลักฐานพบว่า การพิจารณาปัญหาค่านาการเงินอื่น ๆ ของพระเจ้า บรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ยังเป็นที่ยอมรับของกรมการสภาการคลัง เป็นอย่างคิ คังเห็นไ้จากกรณีพิจารณาปัญหาเรื่องเงินงบประมาณประจำของ

¹ กจช. กต. 55/72 โครงการทหน้า ซึ่งกรมการสภาการคลัง
เห็นสมควร พ.ศ. 2470 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ - เจ้าพระยามหิธร...

² เรื่องเดียวกัน.

กระทรวงคมนาคมที่ไม่สามารถตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ใช้วิธีออกตรวจหน่วยงานแล้วตั้งอนุกรรมการอีกชุดหนึ่งขึ้นสอบสวนแผนงานต่าง ๆ ของกระทรวงคมนาคม เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินพระทัย หลังจากนั้นพระองค์ก็ทรงทำรายงานเสนอขอความคิดเห็นไปยังสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงตอบพระองค์ว่า "ข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ไม่มีข้อคัดค้านอย่างใด แต่ว่าเป็นเรื่องเทคนิคในการคลัง ซึ่งท่านทรงเข้าพระทัยดีกว่าหม่อมฉัน จะโปรดอย่างไรหม่อมฉันขอถวายอนุมติ"¹

ประการที่ 3 เรื่องกู้เงินมาใช้จ่าย

เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเข้ารับตำแหน่งนายกสภาการคลังในปี พ.ศ. 2466 นั้น รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่าย ในปี พ.ศ. 2467 จำนวน 3,000,000 ปอนด์ พระองค์ไม่ทรงขัดข้อง ในกรณีที่จะกู้โดยลักษณะเดิมที่เคยกู้มาแล้ว กล่าวคือ กู้มาเพื่อทำประโยชน์ กู้มาจากเอกชนโดยไม่มีสิ่งประกัน และไม่มีข้อผูกมัด²

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้บทบาทในการบริหารงานคลังของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จะหมดไป แต่แนวความคิดของพระองค์ก็ยังคงมีอิทธิพลต่อนโยบายคานการคลังของประเทศในระยะต่อมา

¹ กจข. สบ.2.37/40 สภาการคลังพิจารณาเรื่องกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคม เรื่องขอตั้งตำแหน่งและอัตราเงินเดือน และรายงานอนุกรรมการ กรมคำรงราชานุภาพ - กรมพระจันทบุรีนฤนาถ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2472.

² กจข. ร.6 ค. 14/4 รายงานการประชุมสภาการคลัง 9 มีนาคม พ.ศ. 2466.