



นโยบายเลิกภาษีเงินของรัฐบาลและผลกระทบต่อค่านการคลัง

นโยบายเลิกภาษีเงินของรัฐบาล

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กิจการภาษีอากรเงินเจริญรุดหน้าขึ้นอย่างมาก เงินภาษีเงินมีจำนวนสูงขึ้นโดยลำดับและกลายเป็นรายได้สำคัญของรัฐบาลไทยในขณะนั้น อย่างไรก็ตามผู้บริหารก็ตระหนักดีถึงภัยอันตรายอันเกิดจากการให้ประชาชนสุบเงิน เมื่อกิจการภาษีเงินถูกยึดมาเป็นการจัดเก็บโดยรัฐบาลทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2451 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายอย่างแจ่มชัดเกี่ยวกับกิจการภาษีเงิน ดังปรากฏในรายงานที่ประชุมเสนาบดีตอนหนึ่งว่า

. . . ส่วนอากรเงินทางที่จะจัดต้องตกลงให้เด็ดขาดแต่เบื้องต้นว่า จะเดินทางเดิมคือคิดแต่ให้ใครเงินหลวงมากเป็นประมาณ หรือจะเดินทางที่จะคิดให้คนสุบเงินน้อยลง จนถึงห้ามไม่ให้คนสุบยาเงินเป็นที่สุดในภายหน้า ทกลงจะเดินทางอย่างไรจะได้อ้างความถูกต้องในทางนั้น . . .<sup>1</sup>

ที่ประชุมเสนาบดีได้เสนอว่าการจะเลิกภาษีเงินนั้น จะต้องทำโดยวิธีการลดจำนวนคนสุบเงินลง ซึ่งวิธีการเช่นนี้ต้องใช้เวลานานถึงประมาณ 15 - 20 ปี<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริต่อแนวความคิดนี้ว่า ถึงแม้ว่าการเลิกสุบเงินจะต้องกินเวลานาน ก็ยังดีกว่าจะไม่เลิกเลย<sup>3</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรค

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/43 พระเจ้าลูกยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (5 กันยายน ร.ศ. 127)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/43 รายงานเสนาบดีสภา (14 กันยายน ร.ศ. 127)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

บางประการที่จะเกิดจากนโยบายเลิกฝิ่นนั้น กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลเลิกการสูบฝิ่นภายในประเทศเสีย เงินพระราชทรัพย์อันเกิดจากการจกเก็บภาษีฝิ่นคงจะสูญหายไปด้วยเนื่องจากเงินภาษีฝิ่นเป็นรายได้จำนวนมากของรัฐบาลในขณะนั้น สมเด็จพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเสนอว่า นโยบายที่จะนำมาใช้ควรเป็นวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ". . . นโยบายที่จะเลิกนั้นผ่อนคนใหม่ที่ยังไม่ได้สูบไม่ให้สูบ เงินหลวงก็ไม่ลดมาก ค่อย ๆ ลด . . ." <sup>1</sup> ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยว่า ". . . ให้เลิกดีกว่าคิดให้เงินขึ้น แต่อย่าให้เงินลงโครมครามมาก ค่อยลดค่อยไป . . ." <sup>2</sup> เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้มีแนวนโยบายที่จะเลิกการสูบฝิ่น ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีกระแสพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษาเกี่ยวกับนโยบายที่จะเลิกการสูบฝิ่นในอนาคต <sup>3</sup> ทรงชี้ให้เห็นถึงปัญหาสองประการอันอาจจะเกิดขึ้นจากการเลิกการสูบฝิ่นภายในประเทศ กล่าวคือ ปัญหาที่มีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล และปัญหาที่จะให้ผู้คิดฝิ่นเลิกสูบฝิ่นต่อไป <sup>4</sup>

อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญยิ่งของรัฐบาลในขณะนั้นอยู่ที่ผลกระทบต่อรายได้อันมีต่อรายได้ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นจึงควรพิจารณาปัญหานี้อย่างชัดเจนต่อไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> O.F.A. Section 6/18 Translation of His Majesty's Speech from the Throne on 21 st, September 1908. On the Opium Question,

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, และ หจช., ร.6 ค.7/17 พระเจ้าอนงยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (7 มีนาคม ร.ศ. 136)

## ภาษีเงินกับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารายได้จากภาษีเงินของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการรวมณฑลขนาดเล็กให้เป็นณฑลขนาดใหญ่ใน พ.ศ. 2445 ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐบาลรวมเป็นกลุ่มก้อนขนาดใหญ่ยิ่งขึ้นได้ชัด เพราะเจ้าภาษีพากันแย่งประมูลภาษีเงินสูงขึ้นกว่าเดิมในการประมูลครั้งต่อๆ มา ต่อมาเมื่อรัฐบาลโอนกิจการภาษีเงินมาดำเนินการเองใน พ.ศ. 2451 นั้น รายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นและรายได้เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ในสมัยรัชกาลที่ 6 (โปรดพิจารณาตารางที่ 16) เนื่องจากการโอนกิจการภาษีเงินมาดำเนินการโดยรัฐบาลสามารถชักข้อบกพร่องในการจัดเก็บภาษีเงินออกไปได้สองประการคือ

1. ชักคณกลางออกไปได้หนึ่งทอด รัฐบาลไม่ต้องแบ่งผลกำไรจากกิจการภาษีเงินมาให้แก่เจ้าภาษีอีกต่อไป วิธีนี้เท่ากับเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลทางหนึ่ง อีกทั้งยังชักปัญหาการติดค้างเงินงวดออกไปได้อีกด้วย
2. เมื่อรัฐบาลเข้ามาดำเนินการเอง การตรวจจับภาษีเงินกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น เจ้าเมืองต่าง ๆ ทำให้การตรวจจับเงินเดือนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เงินเดือนที่เข้ามาขายแข่งกับเงินรัฐบาลจึงลดลง ประกอบกับในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้คิดโครงการป้องกันเงินเดือนได้ ด้วยการนำเงินบรรจุหลอดตะกั่ว ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในชวขณะนั้น<sup>1</sup> เครื่องจักรที่บรรจุเงินในหลอดนี้ สั่งซื้อจากต่างประเทศในราคาแพง แต่นับเป็นผลดีเพราะเงินเดือนที่นำมาจากต่างประเทศไม้อาจจะบรรจุหลอดตะกั่วอย่างผิดของรัฐบาลได้เพราะต้นทุนสูง เงินรัฐบาลจึงแตกต่างจาก

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/45 พระเจ้าลูกยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (29 กรกฎาคม ร.ศ. 128)

เงินเดือนอย่างชัดเจน เป็นการจ่ายและสะดวกในการตรวจจับ<sup>1</sup> อีกทั้งผู้ขายเงินยังไม่อาจนำเงินเดือนผสมลงในเงินรัฐบาลออกจำหน่ายแก่ลูกค้าอีกด้วย เพราะหลอดนี้ฝืนก็ด้วยเครื่องจักร แม้ว่าราคาต้นทุนของเครื่องจักรที่สั่งเข้ามาจะสูงมาก แต่ก็ให้ผลคุ้มค่าแก่รัฐบาลเพราะในระยะยาวจะลดปัญหาเงินเดือนได้มาก อีกทั้งค่าหลอดนั้นมีราคาถูกมาก<sup>2</sup> เมื่อผู้ซื้อเงินไปสูบทหมดแล้ว ยังนำหลอดกลับมาขายคืนแก่รัฐบาลเพื่อนำเศษตะกั่วมาหลอมทำเป็นหลอดเงินใหม่ได้<sup>3</sup> เพราะฉะนั้นจึงเป็นทางที่สะดวกแก่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เมื่อรัฐบาลสามารถป้องกันเงินเดือนได้แล้ว รัฐบาลยังควบคุมจำนวนผู้บริโภครวมเพื่อป้องกันมิให้ผู้ไม่เกยสุภริเริ่มสูบเงินได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่จะลดคนสูบเงินลงของรัฐบาล<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามผลที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ เมื่อเงินเดือนเข้ามาขายแข่งน้อยลง เงินของรัฐบาลจึงขายได้มากขึ้น ดังปรากฏว่ารายได้ของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 6 เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือนับตั้งแต่ พ.ศ. 2453 - 2467 รายได้ภาษีเงินอยู่ในระหว่างอัตราร้อยละ 18 - 24 ของภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ (โปรดพิจารณาตารางที่ 16 ประกอบ)

<sup>1</sup> หจช., ร.6 ค.7/10 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (22 มีนาคม ร.ศ. 134)

<sup>2</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/45 พระเจ้าลูกยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (29 กรกฎาคม ร.ศ. 128)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบภาษีเงินกับภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลเก็บได้ตั้งแต่

พ.ศ. 2435 - 2467

| พ.ศ. | ภาษีเงิน<br>(ล้านบาท) | ภาษีทั้งหมด<br>(ล้านบาท) | ร้อยละ |
|------|-----------------------|--------------------------|--------|
| 2435 | 2.4                   | 15.3                     | 16.1   |
| 2436 | 2.4                   | 17.3                     | 14.2   |
| 2437 | 2.4                   | 17.3                     | 14     |
| 2438 | 2.5                   | 18.0                     | 14.2   |
| 2439 | 2.5                   | 20.6                     | 12.1   |
| 2440 | 2.8                   | 24.8                     | 11.5   |
| 2441 | 2.9                   | 28.4                     | 10.3   |
| 2442 | 4.5                   | 29.9                     | 15.2   |
| 2443 | 5.4                   | 35.6                     | 15.2   |
| 2444 | 5.0                   | 36.1                     | 14.2   |
| 2445 | 7.0                   | 39.1                     | 18.1   |
| 2446 | 6.9                   | 43.4                     | 16     |
| 2447 | 6.4                   | 46.0                     | 13.8   |
| 2448 | 10.2                  | 51.6                     | 19.8   |
| 2449 | 8.8                   | 57.0                     | 15.5   |
| 2450 | 9.6                   | 55.8                     | 17.3   |
| 2451 | 14.5                  | 60.8                     | 23.7   |
| 2452 | 11.2                  | 62.6                     | 18     |
| 2453 | 11.5                  | 63.5                     | 18.1   |
| 2454 | 11.6                  | 61.4                     | 19     |

| พ.ศ. | ภาษีฝิ่น<br>(ล้านบาท) | ภาษีทั้งหมด<br>(ล้านบาท) | ร้อยละ |
|------|-----------------------|--------------------------|--------|
| 2455 | 14.1                  | 66.8                     | 21.2   |
| 2456 | 14.9                  | 74.3                     | 20     |
| 2457 | 16.1                  | 73.9                     | 21.9   |
| 2458 | 16.5                  | 77.2                     | 21.4   |
| 2459 | 19.2                  | 82.9                     | 23.2   |
| 2460 | 21.1                  | 86.4                     | 24.5   |
| 2461 | 21.4                  | 93.4                     | 22.9   |
| 2462 | 23.2                  | 96.0                     | 24.2   |
| 2463 | 19.8                  | 86.1                     | 22     |
| 2464 | 18.8                  | 85.9                     | 21.2   |
| 2465 | 16.5                  | 84.5                     | 19     |
| 2466 | 17.6                  | 88.4                     | 19.2   |
| 2467 | 16.4                  | 91.9                     | 17.6   |

- ที่มา 1. O.F.A. Section 6/16 Statement Showing the Total Revenue, the Revenue from Opium and the proportion which the Revenue from Opium bears to the Total Revenue for the period 2435 to 2459.
2. O.F.A. Section 6/18 Showing Total Revenue from all sources, Revenue from Opium, and Quantities of opium sold, from 1901-1902 to 1919-20.
3. O.F.A. Report of the Acting Financial Adviser on the budget of the Kingdom of Siam. Opium Revenue Actual Receipt.
4. O.F.A. Comparative Statement of the Actual Ordinary Revenue and Expenditure of the Kingdom of Siam for the 31 years, B.E. 2435 to B.E. 2465.

จากตารางที่ 16 แสดงให้เห็นว่ารายได้ของรัฐบาลจากภาษีเงินได้มีความสำคัญต่อฐานะการคลังของรัฐบาลตั้งแต่มีการปฏิรูปการคลังใน พ.ศ. 2435 ในช่วงแรกคือ ประมาณ พ.ศ. 2435 - 2445 อันเป็นระยะที่รัฐบาลกำลังแสวงหาหนโยบายที่เหมาะสมในการให้ประมุขภาษีเงินได้ จะพบว่าภาษีเงินได้ที่เก็บได้ในระยะนั้นอยู่ในอัตราเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 15 ของภาษีอากรทั้งหมดที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ ภายหลังจาก พ.ศ. 2445 ไปแล้ว รัฐบาลได้เปลี่ยนวิธีการให้ประมุขเป็นแบบรวมมณฑลเป็นมณฑลใหญ่ ทำให้เงินรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 15 ถึงร้อยละ 19 ต่อมารัฐบาลได้โอนกิจการภาษีเงินได้มาเป็นของรัฐในปี พ.ศ. 2451 สามารถขจัดปัญหาข้อบกพร่องของกิจการภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะต่อมา ดังจะพบว่านับแต่ พ.ศ. 2451 รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีเงินได้มากที่สุดเท่าที่ผ่านมา กล่าวคือจนถึงสิ้นรัชกาลที่ 6 เมื่อ พ.ศ. 2468 รายได้ของรัฐบาลประมาณร้อยละ 20 เศษ มาจากภาษีเงินได้ กล่าวได้ว่าโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลประมาณ 1 ใน 4 ส่วนขึ้นอยู่กับภาษีเงินได้เพียงอย่างเดียว<sup>1</sup>

ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลอย่างมากต่อการบริหารประเทศด้วย ทั้งนี้เพราะเงินเป็นสินค้าที่ให้ผลเสียทางกำนัลสังคม ซึ่งรัฐบาลก็ตระหนักดีและมีนโยบายที่จะเลิกภาษีดังกล่าว แต่ในกรณีที่รัฐบาลจะเลิกภาษีเงินได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหารายได้เข้ามาทดแทน<sup>2</sup> และต้องเป็นรายได้จำนวนมากพอที่เข้ามาทดแทนภาษีเงินได้ซึ่งมีอยู่ถึง 1 ใน 4 ของภาษีทั้งหมด เรื่องการหารายได้อื่นมาทดแทนภาษีเงินได้กลายเป็นปัญหาใหญ่สำหรับรัฐบาลตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หจช., สบ.2.42/6 Sir Edward Cook รายงานจัดการแก้ไขการเงินพระคลังฯ เข้าสู่ตุลาภาพ (7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจช., สบ.2.4/5 ย่อความเห็นองคมนตรีเรื่องฐานะการเงิน (3 มิถุนายน พ.ศ. 2468) และ สบ.2.42/6 Sir Edward Cook รายงานจัดการแก้ไขการเงินพระคลังฯ สู่ตุลาภาพ (7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468)

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการ เลิกภาษีเงิน

โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2435 - 2468

ก. รายได้ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงปฏิรูประบบการคลัง ในปี พ.ศ. 2435 เงินรายได้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก รายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บได้มากที่สุดคือ ภาษีเงินและอากรการพนัน ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมของรัฐบาล คือรัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีจากกิจการประเภทนี้ได้รวมกันถึงร้อยละ 40 ของภาษีอากรทั้งหมด<sup>1</sup> ขณะที่ภาษีทางตรงอื่นได้แก่เงินค่าราชการและภาษีที่ดินนั้น รัฐบาลได้เพียงร้อยละ 8 - 12<sup>2</sup> ของภาษีทั้งหมด กล่าวได้ว่าภาษีชนิดแรกมีความสำคัญต่อรายได้ของรัฐบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภาษีเงินซึ่งรัฐบาลเรียกเก็บได้สูงถึงร้อยละ 15 - 20 เศษของภาษีทั้งหมด มาโดยตลอด

อย่างไรก็ตามรัฐบาลตระหนักดีว่าการพนันและการสุบิ่น เป็นสิ่งที่โหดในทางลบแก่สังคมอย่างยิ่ง รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายที่จะเลิกกิจการเหล่านี้เสีย ดังปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้เลิกกิจการอากรบ่อนเบี้ยอย่างเป็นทางการเป็นขั้น ตอน จนสามารถเลิกหมดทั้งประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2460<sup>3</sup> เมื่อรัฐบาลวางโครงการเลิกอากรบ่อนเบี้ยนั้น รัฐบาล

<sup>1</sup>James C. Ingram, Economic Change In Thailand 1850-1970, (London: Oxford University Press, 1971), p. 177 และ Statistical year book of the Kingdom of Siam B.E. 2467, Table No.6 Revenue from taxation.

<sup>2</sup>Ingram, Op. cit., p. 177.

<sup>3</sup>กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 17 เรื่องตำนานเลิกบ่อนเบี้ย และหอย (พระนคร: องค์การคากุสุสภา, 2507), หน้า 233.



ได้พยายามแสวงหารายได้อื่นมาทดแทน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเงื่อนไขและข้อจำกัดทางด้านการคลัง<sup>1</sup> ในการขึ้นอัตราภาษีอากรนั้น รัฐบาลไม่อาจทำได้เพราะในขณะนั้นภาษีอากรที่สำคัญ ๆ รัฐบาลได้ขึ้นภาษีเกือบหมดแล้ว<sup>2</sup> ส่วนอีกวิธีหนึ่งคือการขึ้นภาษีชนิดใหม่ ซึ่งรัฐบาลก็ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขที่ทำไว้กับประเทศต่าง ๆ ที่จะไม่ขึ้นภาษีตามใจชอบ จนกว่ารัฐบาลประเทศคู่สัญญาจะยินยอม<sup>3</sup> ในขณะนั้นรัฐบาลคำริจะเก็บภาษีแสกมป์ ซึ่งเป็นภาษีชนิดใหม่ ก็เกรงว่าจะได้รับคำคัดค้านจากต่างประเทศ จึงไม่ได้ทำ<sup>4</sup>

เมื่อสำรวจถึงภาวะด้านการคลังของรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พบว่ารัฐบาลประสบปัญหาด้านการคลังไม่น้อย กล่าวคือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2444-2447 รัฐบาลประสบกับการขาดดุลยัตถิกันนานถึง 4 ปี และขาดดุลอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2450 (โปรดพิจารณาตารางที่ 17 ประกอบ) อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เข้าแก้ไขปัญหาคาตามแนวทางการคลังแบบอนุรักษนิยม<sup>5</sup> กล่าวคือ หารายจ่ายอยู่ในกรอบของรายได้ และระมัดระวังการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันการแข่งขันการค้าในเมือง วิธีดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถกู้สถานการณ์การคลังในช่วงปลายรัชกาลให้กระเตื้องขึ้นได้ จึงทำให้รัฐบาลเกิดความมั่นใจในการยกเลิกภาษีฝิ่นในเวลาต่อมา แต่รัฐบาลก็ตระหนักดีว่า ขณะนั้นภาษีฝิ่นมีความสำคัญต่อรายได้ของรัฐบาลมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่รัฐบาล

<sup>1</sup>พรเพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 60.

<sup>2</sup>หจช., ร.5 ค.5.1/7 รายงานเสนาบดีสภา (23 ธันวาคม ร.ศ.126)

<sup>3</sup>พรเพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 60.

<sup>4</sup>หจช., ร.5 ค.5.1/7 รายงานเสนาบดีสภา (23 ธันวาคม ร.ศ.126)

<sup>5</sup>หจช., ร.5 ค.8/1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีไปถึงหม่อมเจ้าจรรยาศักดิ์กัญญากร (16 มีนาคม ร.ศ. 126)

ยกเลิกการบ่อนเบี้ยไป ภาษีเงินได้เข้ามาทดแทนกับรายได้ที่ขาดหายไป<sup>1</sup> ประกอบกับ  
รัฐบาลได้พยายามอุดช่องโหว่ในการจัดเก็บภาษีอากรมากขึ้น เช่น ภาษีเงิน รัฐบาลได้เข้า  
แก้ไขปัญหาด้านเดือนด้วยการทำลดอัตราร้อยาเงินแบบใหม่ ซึ่งวิธีดังกล่าวทำให้เงินเดือนลดลง  
และเงินของรัฐบาลขายได้มากขึ้นอีกด้วย

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2435-2467

| พ.ศ. | รายได้<br>(ล้านบาท) | รายจ่าย<br>(ล้านบาท) | เกินดุล/ขาดดุล<br>(ล้านบาท) |
|------|---------------------|----------------------|-----------------------------|
| 2435 | 15.37               | 14.91                | + .45                       |
| 2436 | 17.38               | 18.17                | - .78                       |
| 2437 | 17.33               | 12.48                | + 4.84                      |
| 2438 | 18.07               | 12.68                | + 5.38                      |
| 2439 | 20.64               | 18.48                | + 2.16                      |
| 2440 | 24.80               | 23.99                | + .81                       |
| 2441 | 28.49               | 23.78                | + 4.70                      |
| 2442 | 29.92               | 27.05                | + 2.86                      |
| 2443 | 35.61               | 31.84                | + 3.77                      |
| 2444 | 36.15               | 36.64                | - .48                       |
| 2445 | 39.15               | 39.24                | - .09                       |
| 2446 | 43.45               | 43.90                | - .45                       |
| 2447 | 46.04               | 46.63                | - .58                       |
| 2448 | 51.65               | 50.03                | + 1.62                      |

<sup>1</sup> พ.ศ. ร.6 น.20.17/4 ประกาศระงับความเข้าใจผิด (21 ธันวาคม

| พ.ศ. | รายได้<br>(ล้านบาท) | รายจ่าย<br>(ล้านบาท) | เกินดุล/ขาดดุล<br>(ล้านบาท) |
|------|---------------------|----------------------|-----------------------------|
| 2449 | 57.01               | 56.83                | + .17                       |
| 2450 | 55.82               | 56.50                | - .67                       |
| 2451 | 60.85               | 58.37                | + 2.48                      |
| 2452 | 62.67               | 58.84                | + 3.83                      |
| 2453 | 63.50               | 59.07                | + 4.43                      |
| 2454 | 61.49               | 64.01                | - 2.52                      |
| 2455 | 66.87               | 63.64                | + 3.23                      |
| 2456 | 74.39               | 63.22                | + 11.17                     |
| 2457 | 73.90               | 65.53                | + 8.36                      |
| 2458 | 77.29               | 70.02                | + 7.27                      |
| 2459 | 82.91               | 70.95                | + 11.95                     |
| 2460 | 86.49               | 74.14                | + 12.34                     |
| 2461 | 93.40               | 89.71                | + 3.69                      |
| 2462 | 96.06               | 82.55                | + 13.50                     |
| 2463 | 86.10               | 86.12                | - .02                       |
| 2464 | 85.95               | 85.36                | + .23                       |
| 2465 | 84.58               | 86.92                | - 2.34                      |
| 2466 | 88.41               | 91.05                | - 2.63                      |
| 2467 | 91.96               | 96.45                | - 4.49                      |

ที่มา: O.F.A. Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam Comparative Statement of the Actual Ordinary Revenue and Expenditure of the Kingdom of Siam for 33 years, B.E. 2435 to B.E. 2467.

สถานการณ์ด้านการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ผ่านไปได้ด้วยดีจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) ในช่วงแรกของรัชกาลนี้กล่าวได้ว่า การคลังอยู่ในฐานะที่มั่นคงพอใช้ กล่าวคือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2453 - 2462 รัฐบาลขาดดุลเพียงครั้งเดียวในปี พ.ศ. 2454 นอกนั้นอยู่ในภาวะเกินดุลมาโดยตลอด แม้ว่ารัฐบาลจะไดยกเลิกภาษีการพนันตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 แล้วก็ตาม หากพิจารณาตารางรายได้ภาษีเงิน (ดูตารางที่ 16 ประกอบ) จะพบว่ารายได้ภาษีเงินนับตั้งแต่ พ.ศ. 2453 - 2463 เป็นช่วงที่ภาษีเงินจัดเก็บได้มากที่สุดเท่าที่ผ่าน ๆ มา ดังเช่นในปี พ.ศ. 2460 เก็บได้สูงถึงร้อยละ 24.5 ของภาษีทั้งหมด ซึ่งคาดว่าภาษีที่รัฐบาลเลิกอากรบ่อนเบี้ยและหวย ก.ข. ในกรุงเทพฯ ไปครั้งนั้นไม่มีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีรายได้จากภาษีเงินที่เพิ่มขึ้นเข้ามาทดแทนนั่นเอง ในประเด็นนี้ เซอร์ เอควาร์ด คุก ที่ปรึกษาด้านการคลังของรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ลงความเห็นไว้ว่า แม้รัฐบาลจะขาดรายได้จากภาษีการพนันไป แต่รัฐบาลก็ยังมิได้ใช้จ่ายอย่างพอเพียง มิใช่เพราะรัฐบาลแสวงหารายได้อื่นเข้ามาทดแทน แต่เป็นเพราะรายได้จากภาษีเงินที่มีการขยายตัวอย่างมากเข้ามาแทนที่

It was in no small measure due to this large annual windfall from opium the H.M.'s Government were, until a few years ago, able to finance a steadily growing expenditure and, incidentally, to incur without substantial inconvenience a loss of about 7 million of revenue from the abolition of the gambling and lottery farms.

แต่นับตั้งแต่ พ.ศ. 2462 ไปจนถึงสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลต้องประสบความยุ่งยากด้านการคลังเป็นอย่างมากกว่าสมัยที่ผ่าน ๆ มา ดังจะพบว่า นับแต่ พ.ศ. 2463 - 2467 รัฐบาลขาดดุลมาโดยตลอด ยกเว้น พ.ศ. 2464 เพียงปีเดียวที่รัฐบาลมีรายได้เกินดุล สาเหตุข้อหนึ่งที่รัฐบาลต้องประสบปัญหาหารายรับและรายจ่ายไม่สมดุลกัน เพราะอัตราการขยายตัวของรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่รายจ่ายกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

<sup>1</sup> หจข., สบ.2.46/6 Sir Edward Cook รายงานเรื่องจัดการแก้ไขการเงินพระคลังเข้าสู่ดุลยภาพ (7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468)

In the last twenty years the total revenue (excluding opium) grew at an average rate of 3.22 per cent per year. In the last ten years the annual rate of growth fell to 2.69 per cent, while, in the last five years it has been less than one per cent.

ส่วนรายจ่ายนั้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2449 - 2458 รายจ่ายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 แต่ใน พ.ศ. 2459 - 2468 รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.3 ในขณะที่รายได้เพิ่มขึ้นไม่ถึงร้อยละ 1<sup>2</sup> เมื่ออัตราการขยายตัวของรายได้ไม่สอดคล้องกับการขยายตัวของรายจ่ายภาวะการขาดดุลของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาการคลังของรัฐบาลเป็นไปอย่างรุนแรงและสันคดจนเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างหนัก และยังเป็นจุดเริ่มต้นของการขาดแคลนเงินใช้จ่ายของรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ ความล้มเหลวของการผลิตพืชผลทางการเกษตร หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วิกฤตการณ์ข้าว พ.ศ. 2462<sup>4</sup> และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย

ข. รายจ่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นข้อบกพร่องของวิธีการบริหารการคลังในสมัยเก่า และทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการคลังแบบใหม่ให้เป็นระเบียบแบบแผน และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปการคลังเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองด้านอื่น ๆ ต่อไป รัชกาลที่ 5 ทรงยกฐานะหรือรักษาการพิพัฒนาขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2435 และโปรดฯ ให้มีการ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 170.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ประมุข ทวีปยัสสาร และ คณะ "วิกฤตการณ์ข้าว พ.ศ. 2462," รายงานประกอบการศึกษาวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ภาควิชาประวัติศาสตร์ มัธยมศึกษาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

จัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2439 จะเห็นได้ว่างบประมาณของรัฐบาลตลอดรัชกาลของพระองค์ส่วนใหญ่จัดสรรให้กับด้านความมั่นคงปลอดภัยและการทหารเป็นอันดับแรก ส่วนความสำคัญรองลงมาคือ งานด้านการปกครอง ซึ่งได้มีการปฏิรูปการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 นอกจากนี้หน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ และการปกครอง รัฐบาลก็ได้ให้ความสนใจมากเช่นกัน เช่น งานคมนาคม งานการสร้างทางรถไฟ เป็นต้น<sup>1</sup> ส่วนกระทรวงเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น รัฐบาลได้ให้ความสนใจน้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพื้นที่ของประเทศในขณะนั้นยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่มาก การเกษตรได้ผลดี ประกอบกับรัฐบาลมีภาระที่จะต้องรักษาความปลอดภัยของประเทศไว้ก่อน จึงทำให้งานด้านนี้ถูกละเลยไป<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสภาวะแวดล้อม และเงื่อนไขของรัฐบาลในขณะนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศอย่างเหมาะสมที่สุด ซึ่งจะพบว่าเมื่อสิ้นรัชกาลที่ 5 นั้น ฐานะการคลังของแผ่นดินมั่นคงขึ้นอย่างมาก

หากพิจารณาถึงงบประมาณของประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะพบว่ารัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณในทิศทางเดียวกับที่ได้จัดสรรในรัชกาลที่ 5 กล่าวคือรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ กิจเป็นร้อยละความสำคัญดังนี้คือ กลาโหม 24.3 มหาดไทย 12.7 คมนาคม 9.3 การรักษาความสงบภายใน 7.9 การจึกเก็บภาษีอากร 6.6 ยุติธรรม 4.7 การเกษตร 3.2 การศึกษา 2.6 และการพาณิชย์ 0.1<sup>3</sup> ลักษณะดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นได้ชัดว่าแนวทางการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลขณะนั้นยังมุ่งเน้นด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศชาติเป็นหลักสำคัญ ขณะที่รัฐบาล

<sup>1</sup>พรเพ็ญ ตันตระกูล "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 34 - 40.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

ได้ละเลยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไป เห็นได้จากหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและกระทรวงพาณิชย์ได้รับงบประมาณในระดับต่ำมาก

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยส่วนรวมคือ งบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้แก่กระทรวงแล้ว จะพบว่ารายจ่ายที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วที่สุดของรัฐบาล คือ รายจ่ายประเภทเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 40 ของรายจ่ายทั้งหมด<sup>1</sup> สาเหตุที่รายจ่ายประเภทนี้เพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการแบบสมัยใหม่ซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางรากฐานไว้ตั้งแต่ครั้งการปฏิรูปการปกครองในสมัยของพระองค์ ความพยายามในการเตรียมให้คนรับราชการนั้น เห็นได้ชัดว่าจากการศึกษาที่ทางราชการจัดขึ้นที่เน้นให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาจบออกมาเพื่อรับราชการโดยเฉพาะ ดังนั้นเมื่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเป็นช่วงที่ระบบราชการขยายตัวขึ้นกว่าเดิมมาก ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัฐบาลไทยได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะไม่ทราบถึงจำนวนนักเรียนของกระทรวงต่าง ๆ อย่างแน่นอน แต่ก็ชี้ให้เห็นได้ว่า รัฐบาลคงจะได้อาศัยเงินเพื่อกิจการนี้ไปไม่น้อย<sup>2</sup> ดังนั้นหมวดค่าใช้จ่ายในเรื่องการขยายตัวของระบบราชการจึงเป็นรายจ่ายที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลในขณะนั้น หากพิจารณาถึงจำนวนข้าราชการในการสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2463 พบว่าเป็นจำนวนถึง 81,000 คน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

<sup>2</sup> ผู้สนใจเรื่องการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศโปรดพิจารณารายงานของละออทอง อัมรินทร์รัตน์, "การส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศ พ.ศ. 2411 - 2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)

<sup>3</sup> พรเพ็ญ อันตระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 172.

นอกจากนี้แล้วรายจ่ายด้านราชสำนักก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ความฟุ่มเฟือยหรูหราของราชสำนักทำให้กรมพระคลังข้างที่คงใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี ระหว่าง พ.ศ. 2466 - 2468 รัฐบาลต้องจ่ายเงินเกินงบประมาณให้แก่ราชสำนักประมาณร้อยละ 19, 46, และ 115 ตามลำดับของเงินที่ขาดดุลไปในปีนั้น ๆ<sup>1</sup> แม้ว่ารายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์จะแยกออกไปจากเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับกระทรวงต่าง ๆ ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายของรัฐบาลที่จัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว พบว่ารายจ่ายส่วนราชสำนักยังเป็นอัตราส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของงบการบริหารราชการ กล่าวคือคิดเป็นร้อยละได้ดังนี้ งบการบริหาร 31.2 การป้องกันประเทศ 23.1 งบสำหรับพระมหากษัตริย์และราชสำนัก 12.0 ดอกเบี้ยและเงินกู้ 10.0 รัฐบาลิชย์ 7.1 การจัดเก็บภาษี 6 การพัฒนา 3.2 เบี้ยหวัด บำนาญ 2 และกรมธนบัตร 1.2<sup>2</sup> ในกรณีที่รัฐบาลมีรายได้เกินคลุมมาโดยตลอด การใช้จ่ายเงินในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่เป็นปัญหาแก่รัฐบาล แต่ในช่วงปลายรัชกาลที่ 6 เมื่อรัฐบาลขาดดุลติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี รัฐบาลจำเป็นต้องหันมาทบทวนนโยบายการใช้จ่ายเงิน ในการพิจารณาเรื่องฐานะการเงินของรัฐบาลใน พ.ศ. 2468 นั้น เซอร์เอควาร์ด กุก โค้ยกตัวเลขขึ้นเทียบว่า

รายจ่ายในแผนกป้องกันบ้านเมือง และแผนกราชสำนักมากเกินไป ยกตัวอย่างในศก 2466 คำนวณว่า 2 อย่างนี้จ่าย 4 เหาการศึกษา และ 5 เหาการบำรุงถนน ในที่สุดมีความเพิ่มเติมควย วนนอกจาก 2 แผนกนั้น บรรดากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินสมควร อันเป็นธรรมชาติของโรคสำนักงานรัฐบาลทุกประเทศ<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาถึงงบการพัฒนาประเทศ พบว่ารัฐบาลได้ทุ่มเทเงินงบประมาณเพื่อใช้ดำเนินการเกษตรน้อยมากแม้ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แต่เนื่องจาก

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

<sup>3</sup> หจช., สบ.2.4/5 ย่อความเห็นองคมนตรีเรื่องฐานะการเงิน (3 มิถุนายน พ.ศ. 2468)



การป้องกันประเทศเป็นปัญหาใหญ่ในขณะนั้น รัฐบาลจึงต้องละความสนใจการพัฒนาทางด้านนี้ไป ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลเลื่อนโครงการชลประทานของ นายเจ โสมาน วันเคอร์ ไฮเค ใน พ.ศ. 2445 ออกไป ซึ่งจะให้ประโยชน์ในแง่ที่จะสามารถเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออกอันจะนำมาซึ่งรายได้ทางตรงและทางอ้อม โดยรัฐบาลอ้างว่าโครงการนี้ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณมากเกินไป รัฐบาลตัดสินใจทำแต่เพียงการชุกซ้อมทดลองเก่าเท่านั้น<sup>1</sup> อีกประการหนึ่ง ขณะนั้นรัฐบาลได้ลงทุนในกิจการรถไฟไว้เป็นเงินจำนวนมาก กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2435 - 2442 รัฐบาลใช้เงินงบประมาณประมาณร้อยละ 10 ของรายจ่ายทั้งหมดเพื่อกิจการนี้<sup>2</sup> และในเวลาต่อมาคือ พ.ศ. 2445 รัฐบาลยังต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินกิจการรถไฟอีกด้วย<sup>3</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้โครงการชลประทานและโครงการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ จึงถูกละเลยต่อไปอีก

ในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 ต่อกับรัชกาลที่ 6 ได้เกิดปัญหาการทํานานไม่ได้ผลขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2453 - 2456 ทั้งนี้มีสาเหตุจากฝนแล้งและน้ำท่าไม่พอเพียง กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นด้านชลประทาน รัฐบาลได้เข้าไปแก้ไขโดยการทำชลประทานโครงการย่อย ๆ ในจุดต่าง ๆ แต่การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้ามาก<sup>4</sup> เพราะฉะนั้น

<sup>1</sup>สุนทรী อาสะไวย์, "การพัฒนากระบวนการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 42 - 50.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 57 และผู้สนใจเรื่องกิจการรถไฟโปรดพิจารณางานของ สมใจ ไพโรจน์ธีระวิทย์, "บาทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517)

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup>สุนทรী อาสะไวย์, "การพัฒนากระบวนการชลประทาน...", หน้า 145.

ปัญหาเรื่องนี้จึงเรื้อรังต่อมาถึง พ.ศ. 2462 ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ข้าว คือ การทำนาไม่ได้ผล อีกครั้ง ประจวบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นด้วย เป็นเหตุให้เศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นซบเซาลงไปอย่างมากกว่าสมัยที่ผ่าน ๆ มา ส่งผลให้เสถียรภาพด้านการคลังของรัฐบาลสั่นคลอน และการใช้จ่ายเงินขาดดุลไปจนตลอดรัชกาล

เมื่อพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไทยในช่วงนี้กล่าวได้ว่า รัฐบาลแทบจะไม่มีบทบาทในด้านการใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเลย ใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่ทุ่มเทไปเพื่อกิจการด้านการทหารการป้องกันประเทศ การส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ความฟุ่มเฟือยของราชสำนัก เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจขึ้นในช่วงปลายรัชกาลที่ 6 อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดความสนใจในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อการเกษตร จึงทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลได้รับการกระทบกระเทือน ประกอบกับรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลง และรัฐบาลไม่อาจจะใช้วิธีการด้านการคลัง แก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ ฐานะด้านการคลังของรัฐบาลจึงทรุดลงจนสิ้นรัชกาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการตัดสินใจเลิกภาษีเงินของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ อาจจะมีสาเหตุอันหนึ่งมาจากความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้านการคลังในรัชสมัยของพระองค์ แม้ว่าพระองค์จะทรงมีพระราชดำรินี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 ก็ตาม แต่รัฐบาลก็มิได้มีโครงการอย่างแน่ชัดเกี่ยวกับการเลิกกิจการภาษีเงินออกมาเลย แม้ว่าในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลจะได้มีนโยบายป้องกันเงินเฟ้ออย่างเข้มงวดขึ้น ด้วยการสั่งเครื่องจักรบรรจุน้ำมันเข้ามา แต่ผลที่ติดตามมาคือรายได้รัฐบาลจากภาษีเงินในช่วงต้นรัชกาลที่ 6 กลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างถึงที่สุด การที่รัฐบาลยังไม่มีโครงการเลิกภาษีเงินออกมาอย่างแจ่มชัดเป็นขั้นต่อนั้น อาจจะเป็นเพราะรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เริ่มตระหนักถึงฐานะความสำคัญของภาษีเงินที่มีต่อฐานะการคลังของรัฐบาลขณะนั้นก็เป็นได้ เพราะขณะนั้นภาษีเงินเป็นภาษีที่เก็บได้ 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามสถานการณ์ระหว่างประเทศขณะนั้นก็ได้มีส่วนสำคัญให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายเลิกการสุบเงินในประเทศอย่างชัดเจนออกมาในเวลาต่อมา คือ

1. หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง บรรดาประเทศมหาอำนาจได้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้น คณะกรรมการชุดหนึ่งของสันนิบาตชาติเรียกว่า คณะกรรมการฝิ่นระหว่างประเทศ (The International Opium Commission) ได้พิจารณาถึงปัญหาอันเกิดจากการสูบฝิ่นทั่วโลกขณะนั้น และได้จัดการประชุมขึ้นครั้งแรกที่เมืองเซี่ยงไฮ้ ประเทศจีน ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2452 ซึ่งผลจากการประชุมข้อหนึ่งระบุว่า รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบและเข้มงวดต่อกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการสูบฝิ่น<sup>1</sup> หมายความว่าประเทศทั้งหลายจะต้องมีนโยบายเลิกสูบฝิ่นภายในประเทศในเวลาต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดให้มีการประชุมนานาชาติขึ้นเพื่อลงนามในสัญญาการป้องกันและห้ามสูบฝิ่นในแต่ละประเทศขึ้น การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2454 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2455<sup>2</sup> ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมลงนามนั้น ประเทศไทยได้ร่วมเป็นสมาชิกในการลงนามครั้งนั้นด้วย และรัฐบาลได้ให้สัตยาบันสัญญาฉบับนี้ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2457<sup>3</sup> การที่รัฐบาลไทยร่วมลงนามในสัญญาดังกล่าวที่กรุงเฮก ยังผลให้รัฐบาลมีพันธะที่ตกลงไว้กับนานาชาติในการเลิกการสูบฝิ่นภายในประเทศ ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลต้องยกเลิกการจกเก็บภาษีฝิ่นไปโดยปริยาย

2. นโยบายต่อต้านการสูบฝิ่นในต่างประเทศได้เริ่มปรากฏมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 แล้วอย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือใน พ.ศ. 2452 รัฐบาลไทยได้รับจดหมายจาก

<sup>1</sup>O.F.A. Section 6/5 International Opium Commission, Shanghai, 1909.

<sup>2</sup>O.F.A. Section 6/18 Memorandum On Opium in Siam, and two connected notes, prepared for use of Siamese Members of Advisery Committee on Traffic in Opium (League of Nation), 1921

<sup>3</sup>เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 33 กฎหมาย พ.ศ. 2463 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 266.

ประธานสันนิบาตต่อต้านฝิ่น (Chairman of the Anti-Opium League) ของประเทศจีนชักชวนให้ประเทศไทยจัดการปลูกฝิ่นในบริเวณภาคเหนือของประเทศไทยอันมีพรมแดนใกล้เคียงกับประเทศจีน<sup>1</sup> แต่รัฐบาลก็มีใ้ให้ความสนใจเรื่องนี้อย่างจริงจังนัก ต่อมารัฐบาลจีนได้ขอประกาศเลิกปลูกฝิ่นภายในประเทศจีน อีกทั้งยังมีนโยบายเลิกสูบฝิ่นในประเทศจีนอีกด้วย รัฐบาลจีนได้ขอร้องให้รัฐบาลอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งฝิ่นเป็นสินค้าออกรายใหญ่ขณะนั้น ลดจำนวนฝิ่นที่ส่งไปขายในประเทศจีนลง ซึ่งรัฐบาลอินเดียก็ได้ปฏิบัติตาม กล่าวคือ รัฐบาลอินเดีย (ซึ่งต่อมาได้เป็นสมาชิกผู้หนึ่งซึ่งลงนามในสนธิสัญญา ณ กรุงเฮก) ลดจำนวนฝิ่นที่ออกจำหน่ายลง กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2453 - 2456 จะขายลดลงเป็นลำดับดังนี้คือ 39,600 ติบ, 31,440 ติบ, 26,520 ติบ และ 21,540 ติบ<sup>2</sup> เมื่อรัฐบาลอินเดียประกาศลดการขายฝิ่นลง ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐบาลไทยซึ่งเป็นลูกค้ารายหนึ่งไปด้วย เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องวางโครงการภายในประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ทั้งนี้เพราะขณะที่รัฐบาลอินเดียลดปริมาณการขายฝิ่นลงนั้น กลับขึ้นราคาฝิ่นคิมอีกเกือบ 2 เท่าตัว<sup>3</sup> ทำให้กระทบกระเทือนถึงโครงการจัดซื้อฝิ่นคิมของรัฐบาลไทยซึ่งต้องใช้เงินเพิ่มขึ้นตามไปด้วย รัฐบาลตระหนักดีว่า การจะแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในอนาคตอีกด้วย เพราะท่าทีที่รัฐบาลอินเดียดำเนินอยู่ในขณะนั้นเท่ากับว่า รัฐบาลอินเดียอาจจะเลิกกิจการขายฝิ่นไปในอนาคตก็เป็นได้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องเตรียมโครงการเลิกฝิ่น หรือหาแหล่งซื้อฝิ่นในอนาคตในขณะที่ยังเลิกไม่ได้ไปด้วย

<sup>1</sup>เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำแคว เล่มที่ 33  
กฎหมาย พ.ศ. 2463 (พระนคร)

<sup>2</sup>หจข., ร.5 ก. 14.1ก/48 พระเจ้าดุกยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (25 มีนาคม ร.ศ. 128)

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

จากสถานการณ์แวดล้อม 2 ประการนี้ ทำให้รัฐบาลไทยวางโครงการเลิกภาษีฝิ่นขึ้นอย่างเป็นขั้นค่อนขั้น นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2464 รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. 2464 ขึ้น พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญกำหนดให้ผู้สูบฝิ่นต้องมาสูบที่ร้านฝิ่นหรือโรงยาฝิ่น ในกรณีที่ต้องการออกไปสูบนอกร้านจะต้องได้รับใบอนุญาตสูบฝิ่นพิเศษ จากเจ้าพนักงานขายฝิ่นในห้องที่ ๆ บุคคลนั้นอาศัยอยู่ นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดไม่ให้มีการนำฝิ่นเข้ามาขายในประเทศอีกด้วย<sup>1</sup> ในประเด็นนี้อาจจะเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการลดจำนวนคนสูบบุหรี่ลง

### โครงการเลิกภาษีฝิ่นของรัฐบาล

รัฐบาลได้วางโครงการเลิกภาษีฝิ่นหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาที่กรุงเฮก กล่าวคือ ในขั้นแรก พ.ศ. 2461 รัฐบาลได้ยกเลิกยกสี่และซากงสี่ทั่วประเทศ และได้มอบหมายให้การขายฝิ่นในหัวเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอในแต่ละท้องที่<sup>2</sup> การที่รัฐบาลยกเลิกยกสี่และซากงสี่ เพราะรัฐบาลรู้ว่าคราบโคที่ยังมีระบบผูกขาดอยู่ เจ้าภาษีเหล่านี้ย่อมต้องการขายฝิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะผลกำไรของเจ้าภาษีนี้น้อยที่การขายฝิ่นได้มาก จึงทำให้การลดจำนวนคนสูบบุหรี่เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้<sup>3</sup> ดังนั้นถ้ารัฐบาลเข้าควบคุมร้านฝิ่นได้ รัฐบาลจะสามารถรู้จำนวนคนสูบบุหรี่ในขณะนั้นได้ และมีช่องทางในการควบคุมจำนวนคนติดฝิ่นได้สะดวกยิ่งขึ้น

<sup>1</sup>เสถียร ลายดักขณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 33, หน้า 270.

<sup>2</sup>O.F.A. Section 6/22 Report of Delegates to First Opium Conference, 1924-25 Question of Registration. Annex I. Summary of present position in Siam.

<sup>3</sup>O.F.A. Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

วิธีขึ้นต่อมาเพื่อลดจำนวนคนสูบฝิ่นลงของรัฐบาลคือ ลดจำนวนร้านขายฝิ่นลงทั่วประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถลดร้านขายฝิ่นลงได้เป็นจำนวนมากนับแต่ยกเลิกยกยั้งฝิ่นและซากงส์ออกไป กล่าวคือ จำนวนร้านสูบฝิ่นค่อย ๆ ลดลงดังนี้ ช่วงต้นปี พ.ศ. 2460 (ยังอยู่ในความดูแลของยกยั้งฝิ่นและซากงส์) ร้านขายฝิ่นมีจำนวนถึง 3,100 ร้าน ในตอนปลายปีนั้นเองรัฐบาลได้ลดจำนวนร้านลงเหลือเพียง 2,433 ร้าน ช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2461-2463 ร้านขายฝิ่นทั่วประเทศมีจำนวนลดเหลือเพียง 1,639 ร้าน, 1,253 ร้าน และ 1,028 ร้านตามลำดับ เท่ากับรัฐบาลได้ลดจำนวนร้านขายฝิ่นลงถึง 2 ใน 3 ที่บรรดา ยกยั้งฝิ่นและซากงส์เคยตั้งไว้<sup>1</sup> หากพิจารณาถึงรายได้ฝิ่นในช่วง พ.ศ. 2461 - 2463 เมื่อรัฐบาลเข้าจัดการภาษีฝิ่นทั่วทั้งประเทศรวมทั้งลดร้านจำหน่ายฝิ่นลง ปรากฏว่ารายได้ของรัฐบาลมิได้ลดลงแต่อย่างใด กลับจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ขึ้นราคายาฝิ่น ซึ่งรัฐบาลอ้างว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งที่ต้องการลดคนสูบฝิ่นลง

... การที่รัฐบาลได้ขึ้นเงินอากรฝิ่นนั้นก็เป็นอย่างยิ่งในทางที่จะให้มีเงินรายได้อีกมากขึ้น แต่ความประสงค์ที่แท้จริงนั้นคือ ประสงค์จะให้พลเมืองประพฤติตนเป็นคนสูบฝิ่นน้อยลง แลคนที่สูบมาแล้วก็ให้รู้สึกที่จะพยายามอดไม่สูบต่อไป หรือผ่อนสูบน้อยแค้นอดลงจนอดไม่สูบใดเป็นคน เพราะราคายาฝิ่นแพงขึ้นเป็นลำดับ จึงได้ขึ้นราคาฝิ่นมาเสมอแทบทุกปี . . .

อันที่จริงการขึ้นราคาฝิ่นส่งผลกระทบต่อผู้สูบฝิ่นโดยตรง เพราะขณะนั้นราคาฝิ่นอยู่ในอัตราที่สูงมาก คือ ค่าสิงละ 15 บาท<sup>3</sup> ซึ่งรัฐบาลทราบดีว่าชนชั้นที่สูบฝิ่นนั้นได้แก่ผู้ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ ที่ปรึกษาด้านการคลังของรัฐบาลกล่าวว่า ราคาฝิ่นขณะนั้นคิด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> หจข., ร.6 น.20.17/4 ประกาศระงับความเข้าใจผิด (21 ธันวาคม พ.ศ. 2453)

<sup>3</sup> O.F.A. Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

เป็นอัตราประมาณร้อยละ 25 - 30 ของรายได้โดยเฉลี่ยของผู้ใช้แรงงานต่อวัน

The present price of Tcs. 15 per tamlung is about the maximum which can be charged at present, since the smallest size of tube (1/60 of a tamlung) retails for 25 satangs, which represents 25 % to 30 % of an average labouring man's daily earnings . . .

ราคาฝิ่นที่สูงมากทำให้ชนชั้นนี้ต้องมีภาระหนักมากขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการจะเลิกสูบฝิ่นในทันทีทันใดโดยอมเป็นสิ่งที่ไม่ได้ คนจนจึงมักหาทางออกด้วยการ "สูบเปา" คือการใช้มูลฝิ่น (ฝิ่นที่เหลือติดอยู่ในกล่องยาฝิ่นหลังจากสูบแล้ว) มาเจือปนกับฝิ่นที่สูบเพื่อให้ค่าใช้จ่ายในการสูบฝิ่นถูกลง เพราะมูลฝิ่นนั้นราคาต่ำกว่าฝิ่นธรรมดา หรือบางครั้งพวกกรรมกรก็ใช้วิธีกินมูลฝิ่นแทนการสูบไปเลย<sup>2</sup> ซึ่งวิธีนี้เป็นอันตรายต่อร่างกายยิ่งกว่าวิธีการสูบโดยตรง นอกจากนี้การที่ฝิ่นมีราคาแพงมากขึ้น มีผลให้อาชญากรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น เพราะคนที่คิดฝิ่นจำเป็นต้องหาเงินเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาสูบฝิ่น<sup>3</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลยังหาทางป้องกันมิให้มีการปลูกฝิ่นพื้นเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย<sup>4</sup> โดยรัฐบาลมีประกาศไปตามหัวเมือง และให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบคอยตรวจตรา ถ้าพบไร่ฝิ่นที่ใครให้จับกุมผู้ปลูกมาไต่สวน และทำลายไร่ฝิ่นเสีย<sup>5</sup>

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>2</sup>O.F.A., Section 6/36 พระยาพิพัฒน์นครทูตหม่อมเจ้าวิจิตรไชย (26 กันยายน พ.ศ. 2472).

<sup>3</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>4</sup>O.F.A., Section 6/17 Cultivation of the poppy in Siam and Southern Shan State from 1917, (8 May 1918)

<sup>5</sup>O.F.A., Section 6/17 First Note of D.G., Opium, (15 May 1918)

วิธีการขั้นสุดท้ายของโครงการเลิกฝิ่น คือ การจดทะเบียนคนสูบฝิ่นเพื่อป้องกันคนริเริ่มสูบฝิ่นอีก วิธีการขั้นนี้รัฐบาลให้คนที่คิดฝิ่นมาขึ้นทะเบียนไว้กับเจ้าพนักงานและรัฐบาลออกใบอนุญาตสูบฝิ่นให้แก่ผู้นั้น เพราะฉะนั้นเมื่อจดทะเบียนคนสูบฝิ่นแล้ว ผู้ที่สูบฝิ่นจะต้องมีบัตรประจำตัว ส่วนการสูบฝิ่นนั้นต้องมาสูบที่ร้านฝิ่น (หรือโรงยาฝิ่น) เท่านั้น รัฐบาลอนุโลมให้มีการนำไปสูบที่บ้านได้ แต่ราคาค่าฝิ่นที่ซื้อกลับไปสูบนี้จะแพงกว่าฝิ่นที่สูบที่ร้าน กล่าวคือ ฝิ่นที่สูบที่ร้านราคาค่าฝิ่นละ 15 บาท ฝิ่นที่ซื้อไปสูบนอกร้านราคาค่าฝิ่นละ 20 บาท<sup>1</sup> และผู้ที่จะมาซื้อฝิ่นไปสูบจะต้องแสดงบัตรอนุญาตสูบฝิ่นทุกครั้ง และบัตรอนุญาตนี้ใช้ได้เฉพาะเจ้าของเท่านั้น วิธีการขั้นนี้รัฐบาลคาดว่าจะทำให้รัฐบาลทราบถึงจำนวนคนสูบฝิ่นที่แน่นอน และจะจำกัดคนสูบฝิ่นไปในตัว ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้วางโครงการที่จะก่อตั้งโรงพยาบาลเพื่อรักษาคนที่คิดฝิ่นให้หายเป็นปกติอีกด้วย<sup>2</sup>

ตามความคาคหมายของรัฐบาล การจดทะเบียนคนสูบฝิ่นจะมีผลให้การขายฝิ่นลดลงจากเดิมคิดเป็นร้อยละ 25 - 30 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพบว่าคนที่สูบฝิ่นขณะนั้นมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้คิดฝิ่นเสียทีเดียว<sup>3</sup> เพราะฉะนั้นเมื่อมีการจดทะเบียนเพื่อบังคับให้คนต้องสูบฝิ่นที่ร้าน หรือต้องมีใบอนุญาต จะมีผลให้คนกลุ่มนี้เลิกสูบฝิ่นไปเลย รัฐบาลคาดว่าจะรายได้จากภาษีฝิ่นหลังจากการจดทะเบียนคนสูบฝิ่นแล้ว ลดลงประมาณ 5 ล้านบาท<sup>4</sup> ทำให้รัฐบาลค่อนข้างลังเลใจในการลงมือจดทะเบียนคนสูบฝิ่น ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลเริ่มดำเนินงานตามโครงการเลิกฝิ่นใน พ.ศ. 2461 - 2463 โดยการยกเลิกยี่งงสี่และ

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/22 Report of delegates to first Opium Conference, 1924-25 Question of registration.

<sup>2</sup>O.F.A., Section 6/5 International Opium Commission, Shanghai, 1909

<sup>3</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>4</sup>Ibid.



ซากงส์ไปแล้ว ผลประโยชน์ทั้งหมดที่เกิดจากการขายฝิ่นรวมทั้งมูลฝิ่นที่ติดอยู่ในคลังฝิ่นได้ ตกเป็นของรัฐบาลทั้งหมด<sup>1</sup> ประกอบกับรัฐบาลได้ขึ้นราคาขายฝิ่นสูงขึ้นกว่าเดิม จึงทำให้ รายได้ภาษีฝิ่นในช่วง เริ่มต้นดำเนินงานตามโครงการ เลิกภาษีฝิ่นกลับเพิ่มขึ้น

ในขณะที่รัฐบาลกำลังตัดสินใจจะดำเนินงานขึ้นไปคือ การจดทะเบียนคนสูบฝิ่น ปรากฏว่ารัฐบาลได้ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น กล่าวคือ รายได้ของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2463 ลดลงกว่าปี พ.ศ. 2462 เกือบ 10 ล้านบาท (โปรดพิจารณาตารางที่ 17 ประกอบ) ซึ่งเป็นผลมาจากการเพาะปลูกไม้ไผ่ล้มในปี พ.ศ. 2462 ทำให้รายได้ของประเทศกระทบกระเทือนไปทั่ว และต้องใช้เวลาหลายปีกว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้<sup>2</sup> รัฐบาลต้องประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณเป็นระยะเวลาหลายปีตั้งแต่ พ.ศ. 2463 - 2467 ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเลื่อนโครงการจดทะเบียนคนสูบฝิ่นออกไปอีกระยะหนึ่ง<sup>3</sup> ทั้งนี้ เพราะหากรัฐบาลตัดสินใจทำในช่วงนั้น รายได้ของรัฐบาลจะต้องลดลงอย่างกระทันหันถึง ปีละ 5 ล้านบาท นอกจากนี้ขณะนั้นรัฐบาลยังไม่อาจจะแสวงหารายได้อื่นใดที่จะช่วยพยุง สถานการณ์ด้านการคลังของรัฐได้<sup>4</sup> รัฐบาลจึงต้องระงับโครงการนี้ไว้ชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2460 ไปแล้ว ภาษีฝิ่นมีแนวโน้มลดต่ำลงกว่า เดิม กล่าวคือ ช่วง พ.ศ. 2463 - 2467 ภาษีฝิ่นคิดเป็นร้อยละดังนี้คือ 22, 21.2,

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>O.F.A., Section 6/20 Note by Ministry of Finance on the present financial position as affecting the question of possibility of reducing the sale of prepared opium. (21 st March, 1924)

<sup>4</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

19, 19.2, และ 17 ของภาษีทั้งหมด ทั้งนี้จะเป็นเพราะภาวะเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง ทั่วประเทศ การทำมาหากินไม่ไค้ผล จึงทำให้คนสูบบุหรี่ลดลงบ้าง ดังตัวอย่าง กรณีกุส ในหมืองแร่ที่บุกสูบฝิ่นน้อยลง เพราะการทำเหมืองชบเซาในช่วง พ.ศ. 2462 - 2465<sup>1</sup> นอกจากนี้การที่ร้านขายฝิ่นลดลงไปอย่างมากในช่วงหลัง เหลือเพียง 1 ใน 3 ของร้านที่เคยขายฝิ่น อาจจะทำให้คนที่ไม่คิดฝิ่นมากนักลดการสูบลง เพราะซื้อหาไม่สะดวกเหมือนก่อน ราคาฝิ่นจึงสูงขึ้นกว่าแต่เดิมมากมีผลทำให้คนที่มียาใช้ได้ทำอยู่แล้วลดการสูบลง<sup>2</sup> และในช่วงหลังคนยังมานิยมการฉีดมอร์ฟีนแทนการสูบบุหรี่มากขึ้น จึงทำให้รายได้ภาษีฝิ่นลดลง "The fall of the opium revenue at the present time and also in the future is due to the fact the morphine injection is now used instead of opium consumption."<sup>3</sup> อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการสูบบุหรี่ยังสูงกว่าการฉีดมอร์ฟีน กล่าวคือ คนที่เคยสูบบุหรี่และเสียค่าสูบวันละ 50 สตางค์ หากหันมาฉีดมอร์ฟีนจะเสียค่าใช้จ่ายเพียง 10 สตางค์เท่านั้น<sup>4</sup> นอกจากนี้คนที่เคยสูบบุหรี่ยังกล่าวว่า การฉีดมอร์ฟีนทำให้รู้สึกสบายกว่าการสูบบุหรี่อีกด้วย<sup>5</sup> ดังนั้นเมื่อคนหันมานิยมฉีดมอร์ฟีนเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงขายฝิ่นไค้ลดลง

นอกจากปัญหาความขาดแคลนเงินรายได้ของรัฐบาลติดต่อกันเป็นเวลายาวนาน ประกอบกับภาษีฝิ่นมีแนวโน้มลดลงในระยะเวลาดังกล่าว มีผลให้รัฐบาลระงับโครงการ

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/20 Note by Ministry of Finance  
(21 st March, 1921)

<sup>2</sup>O.F.A., Section 6/43 Director-General of Opium Department  
to Ministry of Finance (8 July 1931)

<sup>3</sup>Ibid.

<sup>4</sup>Ibid.

<sup>5</sup>Ibid.

จดทะเบียนคนสูบบุหรี่ไว้ชั่วคราวแล้ว สาเหตุหนึ่งที่รัฐบาลหยุดชงักโครงการนี้ไป ก็เพราะ รัฐบาลไม่แน่ใจว่าหากจดทะเบียนคนสูบบุหรี่แล้ว รัฐบาลจะแก้ไขปัญหามึนเดือนได้หรือไม่ ถ้ารัฐบาลไม่อาจจะจัดการกับปัญหามึนเดือนได้แล้ว การจดทะเบียนคนสูบบุหรี่ไปก็ไม่มี ความหมาย เพราะคนอาจจะลักลอบสูบบุหรี่ได้ต่อไป เพราะฉะนั้นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า ศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขณะนั้น จึงทรงกราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกสภาการฝืน ให้ระงับการจดทะเบียนคนสูบบุหรี่ไปก่อน

. . . การที่จะจดทะเบียนคนสูบบุหรี่นั้น ถ้าแม้รัฐบาลยังไม่แน่ใจว่าจะป้องกัน มึนเดือนได้จริงจังแล้ว ก็ควรยับยั้งรอโอกาสไวก่อนจะดี และเพื่อเป็น หนทางป้องกันมิให้มีเสียงติเตียนได้ ก็ควรรัฐบาลจะชี้แจงให้สันนิบาตชาติทราบ ฐานะแห่งการในเมืองไทยเสียทีเดียว . . . 1

เพราะฉะนั้นกล่าวได้ว่าโครงการเลิกภาษีฝืนของรัฐบาล ไม่อาจจะบรรลุถึง ขั้นตอนสุดท้าย คือ การจดทะเบียนคนสูบบุหรี่ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า อยู่หัว ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้วางโครงการไว้อย่างเป็นขั้นตอน เนื่องจากภาวะขาดแคลน รายได้ในการใช้จ่ายในช่วงปลายรัชกาล ยังผลให้โครงการนี้ชงักไปด้วย รัฐบาลจำเป็นต้อง รักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง เพื่อป้องกันมิให้เงินรายได้จากภาษีอากรลดลงกว่าที่เป็นอยู่ หากรัฐบาลดำเนินการจดทะเบียนคนสูบบุหรี่ตามโครงการที่กำหนดไว้ เงินรายได้ของรัฐบาล จะต้องลดลงอย่างแน่นอน ซึ่งจะส่งผลให้ภาวะการขาดดุลของรัฐบาลสูงขึ้นไปด้วย

สภาพการคลังในขณะนั้นแสดงถึงความสำคัญองภาษีฝืนในโครงสร้างรายได้ของ รัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าภาษีฝืนเป็นรายได้ 1 ใน 4 ส่วนของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ดังนั้นการเลิกภาษีฝืน ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลโดยตรง ถึงแม้ว่า ในขณะทีรัฐบาลวาง โครงการเลิกภาษีฝืนอย่างมีขั้นตอนนั้น รัฐบาลจะได้พยายามแสวงหา

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/25 พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคกรายทูล พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (22 กรกฎาคม พ.ศ. 2469)

รายได้อื่น ๆ เพื่อทดแทนกับการสูญเสียภาษีเงินได้อื่นในอนาคต แต่ความพยายามของรัฐบาลก็มีได้ ประสพผลสำเร็จ เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้รับความกระทบกระเทือนจากการที่ ผลิตทางเกษตรผลิตไม่ไฉน ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 รายได้ของรัฐบาลจึงลดลงอย่างมาก ยังผลให้รัฐบาลต้องเลื่อนการจดทะเบียน ภาษีเงินได้ ทั้งนี้เพื่อลดฐานะค่านาการคลังของประเทศจนกว่าจะเข้าสู่สภาวะปกติ

### ความพยายามของรัฐบาลในการแสวงหารายได้อื่นเพื่อทดแทนภาษีเงิน

ในทางเศรษฐศาสตร์ วิธีการหารายได้ของรัฐบาลอาจจะมาได้ 2 ทางคือ<sup>1</sup>

1. รายได้ที่เป็นภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล<sup>2</sup>
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งได้แก่ รายได้จาก การประกอบธุรกิจของรัฐบาล การก่อกั้นสาธารณะ รายได้จาก การบริหาร การบังคับการกู้ยืมจากประชาชน และรายได้ จากการบริจาค<sup>3</sup>

เมื่อรัฐบาลวางโครงการเลิกภาษีเงินได้อื่นนั้น รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาคด้วยการ แสวงหารายได้ที่มาจากภาษีอากรหลายทางด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีศุลกากร ซึ่ง ตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบาริ่งที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่าง ๆ กำหนดให้ไทยต้องเก็บ ภาษีศุลกากรขาเข้าไม่เกินร้อยละ 3 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมากและยังเป็นข้อจำกัดวิธีการหา เงินรายได้ของรัฐบาลอีกด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษาค่านาภาษีของรัฐบาลไทยเสนอว่า ถ้าหากประเทศไทยสามารถแก้ไขข้อผูกมัดของสัญญาฉบับนี้ได้ กล่าวคือ ถ้าประเทศไทยสามารถ

<sup>1</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการคลัง ภาครายได้ของรัฐบาล" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกสารโรเนียว), 2521, หน้า 1.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ขึ้นภาษีขาเข้าได้สูงถึงร้อยละ 10 รายได้ส่วนนี้จะสามารถชดเชยกับการลดลงของภาษีเงินได้  
 แต่การแก้ไขสัญญาก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยากเพราะจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประเทศ  
 คู่สัญญาด้วย

If the duty were raised to 10 %, the increased revenue from this source would make up for the deficit from opium, but under the Treaties with Foreign Powers, Siam cannot make any changes in Customs tariff without their consent.

ในการเพิ่มภาษีอากรชนิดอื่น ๆ นั้น รัฐบาลตระหนักดีว่า ประชาชนที่รับภาระ  
 ภาษีของรัฐบาลมากที่สุดขณะนั้นคือ ชนชั้นชาวนา<sup>2</sup> เพราะฉะนั้นการเพิ่มภาษีไม่ว่าจะเป็น  
 ประเภทใดก็ตามจะส่งผลให้ชนชั้นนี้อยู่ในฐานะลำบากมากขึ้นได้ รัฐบาลได้คิดที่จะขึ้นภาษี  
 เงินค่าราชการ<sup>3</sup> ซึ่งเป็นภาษีทางตรงและเป็นภาษีที่ทำรายได้ไม่น้อยให้แก่รัฐบาล แต่  
 รัฐบาลก็ทำไม่ได้เพราะภาษีชนิดนี้จะมีผลให้ถนนจนลำบากมากขึ้น<sup>3</sup> ประกอบกับในช่วงปลาย  
 รัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้ขึ้นภาษีสำคัญ ๆ เป็นจำนวนมากแล้ว เช่น ภาษีกานา ภาษีค่าน้ำ  
 ค่าคอกไม้<sup>4</sup> รัฐบาลจึงไม่อาจหาเงินรายได้ด้วยการขึ้นภาษีอากรอีก

เมื่อพิจารณาการหาเงินรายได้เพื่อทดแทนภาษีเงินด้วยวิธีการทางภาษีอากรแล้ว  
 จะพบว่ารัฐบาลพบอุปสรรคมากมายทั้งเงื่อนไขจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ  
 จึงทำให้รัฐบาลไม่อาจจะแก้ไขปัญหานี้ด้วยวิธีการทางภาษีอากรได้ แม้ว่าวิธีดังกล่าวจะเป็น

<sup>1</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>O.F.A., Section 6/18 Memorandum on opium in Siam, 1921

<sup>4</sup>พจน., ร.5 ค.5.1/7 รายงานเสนาบดีสภา (23 ธันวาคม ร.ศ. 126)

## วิธีการที่รัฐบาลได้ใช้มาโดยตลอดก็ตาม

อนึ่งนอกจากการหารายได้จากภาษีอากรแล้ว รัฐบาลอาจจะเพิ่มรายได้ด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากร แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการที่จะนำมาใช้ก็ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จจากวิธีดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้เพราะแหล่งรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรซึ่งรัฐบาลอาจจะแสวงหามาได้หลายทาง เช่น รายได้จากการประกอบธุรกิจของรัฐบาล พบว่ากิจการที่รัฐบาลลงทุนไปอย่างมากนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ กิจการรถไฟ ซึ่งได้ดำเนินงานต่อมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น<sup>1</sup> รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ใช้จ่ายเพื่อลงทุนในกิจการนี้ถึงร้อยละ 10 ของรายจ่ายทั้งหมดรวมทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศอีกด้วย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้คำนึงถึงผลตอบแทนในรูปการระวางขนส่ง ค่าโดยสาร และรายได้ที่เป็นผลพลอยได้อื่น ๆ ในการลงทุนด้านกิจการรถไฟก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลตัดสินใจลงทุนสร้างทางรถไฟนั้น ประเด็นที่รัฐบาลคำนึงถึงสูงสุดคือ ประโยชน์ทางกานยุทธศาสตร์และกานการเมือง ซึ่งมีความสำคัญต่อการปกครองมณฑลหัวเมืองต่าง ๆ เพราะเมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนทางกานเศรษฐกิจแล้ว ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้นั้นเพียงร้อยละ 3 ต่อปี แต่รัฐบาลต้องใช้เงินกู้และดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าที่ลงทุนไป ดังนั้นการสร้างทางรถไฟจึงทำด้วยเหตุผลด้านกานการเมืองเป็นสำคัญ<sup>2</sup> เมื่อมองในแง่นี้แล้ว จะพบได้ว่ารัฐบาลมีอาจจะแสวงหารายได้จากกิจการที่ลงทุนไปได้ อีกทั้งต้องขาดทุนถึงร้อยละ 2 ต่อปีอีกด้วย ส่วนในกรณีที่รัฐบาลมีอาจจะแสวงหารายได้จากกิจการประกอบธุรกิจ แต่อาจจะหารายได้มาจากการกู้ยืมเงิน หรือ กาน กอหนี้สาธารณะ (Public Debt) ซึ่งอาจจะกู้มาจาก 2 แหล่ง คือ กู้มาจากต่างประเทศ และกู้จากประชาชนนั้น ในเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ระมัดระวังมาก ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายการเงินและการคลังแบบอนุรักษนิยม

<sup>1</sup>พรเพ็ญ อันตระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 109 - 116.

<sup>2</sup>สุนทรี่ อาสะไวย์, "การพัฒนาระบบชลประทาน...", หน้า 57 - 62.

ที่พยายามกู้เงินจากต่างประเทศให้น้อยที่สุด<sup>1</sup> กล่าวได้ว่านโยบายนี้ได้รับอิทธิพลจากที่ปรึกษาการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษ นอกจากนี้รัฐบาลไทยเองก็หวาดเกรงการแทรกแซงจากต่างประเทศด้วย จึงระมัดระวังเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศมาก<sup>2</sup> เมื่อรัฐบาลไม่ส่งเสริมการกู้เงินจากต่างประเทศ แหล่งที่รัฐบาลน่าจะกู้ได้อีกทางหนึ่งคือ กู้จากประชาชนในประเทศ แต่ก็ปรากฏว่า ประชาชนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวนาชากรเงินออม หรือขาดแม้แต่เงินทุนที่ใช้ในการประกอบธุรกิจของตน ส่วนชนชั้นที่มีฐานะ ใกล้เคียง เจ้านาย และข้าราชการ มักจะนำทุนไปลงไว้กับการสะสมที่ดิน<sup>3</sup> เพราะขณะนั้นการซื้อขายที่ดินเป็นการค้าอย่างหนึ่งที่ทำให้กำไรอย่างงามกับพวกเขาเจ้าของที่ดิน<sup>4</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ชนชั้นสูงจึงไม่นิยมการสะสมเงินแก่จะนำไปลงทุนไว้กับกิจการนี้เป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงไม่อาจจะแสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศได้

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการหารายได้ใหม่แทนภาษีเงิน่นั้น จะพบว่ารัฐบาลแทบจะไม่อาจแสวงหาวิธีการใดที่จะเพิ่มพูนรายได้ทางอื่นได้เลย ประจวบกับในช่วงปลายรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยยังประสบกับปัญหาความเศรษฐกิจอันเกิดจากการผลิตข้าวไม่ได้ผล และวิกฤตการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มีผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอยู่ในภาวะขาดดุลติดต่อกันหลายปีจนสิ้นรัชกาล รัฐบาลจึงต้องเลื่อนโครงการจดทะเบียนคนสูบน้ำออกไปโดยไม่มีกำหนด เพื่อพยุงฐานะการคลังของประเทศเอาไว้

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>J.C. Ingram, Economic Change in Thailand, pp.170-174.

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง...", หน้า 86-111.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.