

บทบาทของเจ้าพระยาอภัยราชาทางด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากเจ้าพระยาอภัยราชาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงฝ่ายปกครองมาเป็นเวลานาน ท่านจึงให้ความสนใจกับปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องปาก เรื่องท้องหรือที่เราเรียกกันว่า "ปัญหาเศรษฐกิจ" นั้นเอง ดังจะเห็นได้ว่าครั้งหนึ่งท่านเคยเสนอให้รัฐบาลตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรขึ้น เรียกว่า "กะสิกะธนาคาร" เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรไทยให้กู้เงินไปเป็นทุนในการเพาะปลูก ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี แม้ว่าจะไม่มีการตั้งธนาคารประเภทดังกล่าวนี้ในครั้งนั้น แต่ก็นับว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่ท่านได้ริเริ่มไว้ นอกจากนี้ ท่านยังมีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ คือ ในระยะที่ราคาข้าวขึ้นสูงผิดปกติจนประชาชนเดือดร้อน และในระยะที่เกิดภาวะการเงินตกต่ำ จนเงินรายได้ของประเทศขาดดุล

จากวิกฤตการณ์ทั้งสองนี้ เป็นผลให้เกิด "กรรมการกำกับตรวจตราข้าว" และ "กรรมการสภาการคลัง" ขึ้น ซึ่งเจ้าพระยาอภัยราชาได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ฉะนั้นจึงควรที่จะศึกษาบทบาทของท่านในฐานะกรรมการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บทบาทของเจ้าพระยาอภัยราชาในฐานะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว

มูลเหตุของปัญหาข้าวแพง เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๖๒ เพิ่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑ ได้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้นในประเทศต่าง ๆ รัฐบาลของประเทศ

ผู้ผลิตข้าวอื่น ๆ ได้ประกาศห้ามการส่งออกนอกประเทศ เป็นเหตุให้ประเทศที่ต้องซื้อข้าวจากต่างประเทศมากกว่าซื้อข้าวของไทยไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ พ่อค้าในเมืองไทยเองก็กว้านซื้อข้าวส่งออกไปขายต่างประเทศ ชาวนาพากันขายข้าวเป็นจำนวนมากมาย จนรัฐบาลต้องประกาศเตือน เพราะเกรงว่าจะไม่มีข้าวบริโภคเพียงพอจะถึงฤดูเก็บเกี่ยวปีต่อไป หรืออาจไม่มีข้าวทำพันธุ์เพียงพอ แต่ก็ไม่ได้ผล ด้วยเหตุนี้จึงเหลือข้าวอยู่เพียงจำนวนน้อย เป็นเหตุให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นทุกที จนกระทั่งเจ้าพระยามรราชวสุสิทธิ์หัวหน้าวัดก้อย่างมาก ท้าวจึงกราบทูลรายงานเรื่องนี้ต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้โดยเร็ว^๑

การแก้ไขปัญหาค้าวแพง กังไค้กล่าวแล้วว่าปัญหานี้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๑ ซึ่งเจ้าพระยามรราชวสุสิทธิ์เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาดังแต่แรก โดยพระเจ้าพี่ยาเชอกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชได้มีหนังสือไปปรึกษาท่านเกี่ยวกับปัญหานี้^๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ พระเจ้าพี่ยาเชอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ได้ทรงเสนอความเห็นให้ปรึกษาเจ้าพระยามรราชในเรื่องนี้ ด้วยเหตุผลว่า "เจ้าพระยามรราชมีความชำนาญในการหัวเมืองมาก... ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามรราชมาช่วยด้วยแล้ว เจ้าพระยามรราชคงจะมีความเห็นดี ๆ มาก"^๓

^๑ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบทูล
พระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓๒/๑๓ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระยาภาณุพัน-
ธุวงศ์วรเดช ถึงเจ้าพระยามรราช ที่ ๔๓/๒๕๖ วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

^๓ กจช. ร.๖.กษ.๘/๑ หนังสือพระยามโนปกรณ์นิติธาดา กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งให้เจ้าพระยายมราชเป็นประธานจัดการในเรื่องนี้ แต่เจ้าพระยายมราชเห็นว่า ท่านไม่เหมาะสม เพราะควรเป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงเกษตราโดยตรง ท่านจึงมีหนังสือติดต่อกับพระเจ้าพี่ยาเชอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ให้เป็นผู้ดำริในเรื่องนี้ ในที่สุดจึงได้มีการจัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว" ประกอบด้วย

๑. พระเจ้าพี่ยาเชอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เป็นประธาน

๒. เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล เป็นกรรมการ

๓. เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

๔. พระยามโนปกรณนิติธาดา สมุหพระนิติศาสตร์ เป็นกรรมการ

๕. นายวิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ

๖. นายเกรแฮม (W.A. Graham) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตราธิการ เป็นกรรมการ

๗. พระยาอินทรมนตรี อธิบดีกรมสรรพากร เป็นกรรมการและเป็นเจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าวด้วย

คณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อไปทำหน้าที่ตามที่เจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าว คือพระยาอินทรมนตรี มีคำสั่งไป

ในปีเดียวกันนั้น กรรมการได้เริ่มลงมือทำงานโดยการตรวจตราข้าวตามบัญชีของมณฑลต่าง ๆ ปรากฏว่ามีจำนวนข้าวในพระราชอาณาจักรที่กะประมาณไว้ว่า

กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๓๖ เล่ม ๒ เมมโมแรนด์เรื่องการกำกับตรวจตราข้าว

วันที่ ๘ - ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

๒ กจช. ร.๖.กษ.๘/๓ ประกาศตั้งเจ้าพนักงานกำกับตรวจตราข้าว

วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๒

จะส่งออกต่างประเทศได้ในราว ๑๖,๕๐๐,๐๐๐ หาบ โดยได้ส่งออกไปแล้วและทำสัญญาจะส่งออกไปถึง ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ หาบ จึงเหลือที่พอจะส่งได้อีกภายใน ๖ เดือนต่อไปเพียง ๑,๕๐๐,๐๐๐ หาบเท่านั้น กรรมการเห็นว่าถ้าไม่มีการสำรองข้าวไว้ จะไม่มีข้าวเหลือ จึงได้ออกประกาศห้ามไม่ให้ส่งข้าวออกไปนอกพระราชอาณาเขตโดยมิได้รับอนุญาต^๒ แต่ก็ได้มีการผ่อนผันให้ส่งออกได้เฉพาะปลายข้าวที่เรียกว่า ซี ๑ ซี ๓ กับรำข้าวขาวเท่านั้น นับเป็นงานชิ้นแรกที่กรรมการต้องรีบดำเนินการ เพื่อที่จะได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต่อไปได้ เพราะถ้ายังปล่อยให้ส่งข้าวออก จำนวนข้าวก็จะลดน้อยลงทุกที อาจสายเกินไปที่จะแก้ไขได้

ในการแก้ปัญหาเรื่องข้าวนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ฉะนั้นจึงย่อมมีการขัดแย้งบ้างเป็นธรรมดา เมื่อต่างฝ่ายต่างก็พยายามที่จะหาทางแก้ปัญหา ดังเช่นที่นายเกรแฮม (W.A. Graham) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราชการ กับนายวิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนอให้ "กวดขันตรวจตราและจำกัดการขายข้าวออกนอกเมือง (Control and Restriction of the Rice Export)" พระเจ้าฟ้ายาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กลับทรงเห็นว่าทำไม่ได้ เพราะติดขัดเรื่องสัญญากับต่างประเทศ และได้เสนอให้แก้ไขโดยการควบคุมมิให้ราษฎรขายข้าวจนไม่มีเหลือบริโภค โดยรัฐบาลยอมผ่อนปรนหรือยกเลิกภาษีอากร และเงินรัชชูปการแก่บุคคลบางประเภทที่ได้รับความเดือดร้อนในครั้งนี แล้วขึ้นภาษีค่านาเป็นการชดเชยกัน และรับซื้อข้าวตามราคาตลาดเพื่อขายให้แก่ผู้ยากจนในราคาถูก นอกจากนี้ยังเสนอให้จ่ายเงินพิเศษแก่ผู้ยากจน เช่นเสมียน และข้าราชการ

^๑ กจข. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ รายงานสังเขปเรื่องการค้ากับตรวจตราข้าว

พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจข. ร.๖.กษ.๘/๓ ประกาศลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๒

ชั้นผู้น้อย แต่ขอเสนอเหล่านี้ นายเกรแฮม นายวิลเลียมสัน และพระยาอินทรมนตรีไม่เห็นด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงคัดค้านปัญหาโดย

๑. ให้ประกาศเตือนราษฎรไม่ให้ขายข้าวหมด และให้กระทรวงนครบาล กระทรวงมหาดไทย กำชับหัวเมืองให้ส่งยอดจำนวนข้าวและทำการติดต่อโดยตรงกับกระทรวงเกษตรธิการ

๒. ให้ผ่อนผันเรื่องเงินภาษีอากร ฯลฯ แก่บุคคลบางจำพวก ถ้าในหัวเมืองยังไม่เดือดร้อนมากนัก ก็ควรผ่อนผันเฉพาะในกรุงเทพฯ แล้วจึงค่อย ๆ ขยายออกไปตามความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม กรรมการยังจำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขอย่างมีหลักเกณฑ์ต่อไป แนวทางแก้ปัญหาของกรรมการอาจสรุปออกมาได้เป็น ๓ เรื่องคือ

๑. การกักข้าว
๒. การกำหนดจำนวน และ จำกัดราคาข้าว
๓. การซื้อข้าวเพื่อแจกหรือเพื่อนำมาสี และขายในราคาพอสมควร

เนื่องจากในที่นี้ต้องการศึกษาถึงความคิดเห็นหรือมทบาทของเจ้าพระยาบรมราชในฐานะเป็นกรรมการกำกับตรวจตราข้าว ฉะนั้นจึงมิได้ศึกษาละเอียดถึงขั้นตอนของการแก้ปัญหา แต่จะศึกษาเฉพาะประเด็นที่กล่าวถึงนี้เท่านั้น

๑. การกักข้าว หมายถึงการห้ามขนส่งข้าว หรือสินค้าที่ทำจากข้าว ออกนอกเขตโดยมิได้รับอนุญาต เจ้าพระยาบรมราชได้ให้เหตุผลในการกักข้าวว่า

๑ กจช. ร.๖. กษ. ๘/๑ รายงานเสนอขั้สภาที่ ๑/๒๔๖๒ วันที่ ๑๕

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

แม้จะเป็นการเคียดแค้น เสียผลประโยชน์แก่ประชาชนบ้างก็ใช่ แต่ด้วย
ความดีของกรรมการเวลานั้น มีความประสงค์ที่จะป้องกันการศึกษาของ
ประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะ มิให้กันการออกอียาก ด้วยเหตุที่จะไม่มี
เข้าบริโภคนอกในภายหลัง จนกว่าจะได้เห็นผลการทำนาลำหรับปีต่อไป

การกักข้าวแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

ก. การกักข้าวภายในพระราชอาณาจักร คือการกักข้าวในมณฑล
ต่าง ๆ ห้ามส่งออกนอกมณฑล โดยได้มีการประกาศเป็นครั้งคราวแล้วแต่ความจำเป็น
เช่นในระยะแรกที่ตั้งกรรมการกำกับตรวจตราข้าว ได้มีการประกาศกักข้าว มิให้ออก
นอกมณฑลสุราษฎร์ มณฑลราชบุรี มณฑลพิษณุโลก มณฑลมหาสารคาม มณฑลนครราชสีมา
และมณฑลนครสวรรค์^๑ เนื่องจากมณฑลดังกล่าวเหลือข้าวอยู่น้อย อาจไม่เพียงพอเป็น
อาหารของพลเมืองไปได้ตลอดปี แต่ได้มีการผ่อนผันบ้าง ถ้าหากว่าการลักลอบขนข้าว
ออกมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำมาบริโภคนอกหรือทำพันธุ์ในจำนวนที่ไม่มากมายจนเกินไป^๒

อย่างไรก็ตาม การกักข้าวภายในพระราชอาณาจักรนี้ มิได้เป็นอำนาจของ
กรรมการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ แต่เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเคียดแค้น
ของประชาชน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยินยอมให้ทำได้ แต่ก็ยังมีผู้คัดค้าน
คือ กรมรถไฟ ซึ่งไม่พอใจให้กรรมการกักข้าวในมณฑลต่าง ๆ เนื่องจากว่าตามปกติแล้ว
การขนข้าวจะใช้รถไฟเป็นพาหนะ เมื่อมีประกาศเช่นนี้ ทำให้กรมรถไฟขาดรายได้
จึงร้องเรียนต่อกรรมการฯ แต่ไม่เป็นผล

^๑ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓๓/๓๖ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช กรมหลวงพระเจ้า
พี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ประทานกรรมการ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๖๓

^๒ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ รายงานสังเขปเรื่องการกำกับตรวจตราข้าว
พ.ศ. ๒๔๖๒

^๓ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๖ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช(แทนนายกกรรมการฯ)
ถึงพระยามนตรีสุริยวงศ์ สมุหเทศาภิบาล มณฑลราชบุรี ที่ ๓๑/๑๕๕๔ วันที่ ๒๕ มิถุนายน
พ.ศ. ๒๔๖๒

ข. การกักขังผู้มีให้ออกนอกพระราชอาณาจักร คือการกักขังที่จะส่ง
 ออกนอกประเทศ ได้มีประกาศห้าม ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ ว่า "ห้ามมิให้
 ส่งเข้า หรือสินค้าที่ทำขึ้นด้วยเข้าออกไปนอกพระราชอาณาเขต ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป
 จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๖๓"^๑ แม้กระนั้นก็ตาม ยังมีการลักลอบซัดขึ้น
 คำสั่งนี้ จึงได้มีประกาศพระราชบัญญัติออกมาอีกฉบับหนึ่ง คือ "พระราชบัญญัติกำหนด
 โทษผู้ฝ่าฝืนต่อทางกำกับขนข้าวส่งออกนอกพระราชอาณาเขต พระพุทธศักราช ๒๔๖๓"^๒
 ซึ่งได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนให้ปรับครั้งหนึ่งตั้งแต่ ๕๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท หรือจำคุกตั้งแต่ ๖
 เดือนขึ้นไปจนถึง ๒ ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ส่วนผู้ที่รู้เห็นเป็นใจด้วย ต้องรับโทษกึ่งหนึ่ง
 ของโทษผู้กระทำความผิด และของกลางที่ยึดได้ให้ขายทอดตลาดให้หมด

แม้จะมีกฎหมายบังคับไว้เช่นนี้ แต่ถ้ายังไม่จำเป็นถึงขั้นต้องกักขังข้าวด้วย
 แล้ว กรมการฯ ได้ผ่อนผันให้ส่งข้าวออกไปได้ นอกจากนี้ในระยะใดที่มีที่ทำการ
 การขาดแคลนข้าวรุนแรงขึ้น เจ้าพระยายมราช ในฐานะกรมการและเสนาบดีฝ่าย
 ปกครอง ก็จะเสนอให้ห้ามการส่งข้าวออก เช่น ในระยะเดือนธันวาคม พ.ศ.
 ๒๔๖๓ ผลปรากฏว่าราคาข้าวถูกลงถึงเกือบจะ ๗๐ บาท เมื่อการหว่านได้ผลดีขึ้น
 และภาวะความอดอยากค่อย ๆ คลี่คลายไป เจ้าพระยายมราชจึงได้เสนอให้เลิกถอน
 การกักข้าวตามท้องที่ภายในพระราชอาณาจักร และปล่อยข้าวเก่าและข้าวออกได้

ศูนย์วิทยพัชรายากร

^๑ กจข. ร.บ.ค.๒๐/๓ หนังสือพิมพ์ไทย ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจข. ร.บ.น.๓๑.๓/๔๔ เล่ม ๓

^๓ "แจ้งความของเจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าว วันที่ ๑๕ สิงหาคม
 พ.ศ. ๒๔๖๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๖ (๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๒) หน้า ๑๔๔๖.

^๔ กจข. ร.บ.น.๓๑.๓/๖๑ เล่ม ๒ เจ้าพระยายมราชรายงานเรื่องประวัติ
การจำกัดราคาข้าว

๒. การกำหนดจำนวนและจำกัดราคาข้าว

การกำหนดจำนวนข้าว คือการควบคุมจำนวนข้าวที่จะส่งออกไปต่างท้องที่ โดยการสำรวจจำนวนข้าวเปลือกในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ ว่ามีมากน้อยเท่าใด และแบ่งเป็นส่วนที่ใช้เป็นอาหารและทำพันธุ์ ส่วนที่เหลือจึงจะจำหน่ายส่งออกจากท้องที่นั้นได้ และต้องมีใบอนุญาตสำหรับซื้อ และใบอนุญาตสำหรับการขนส่ง

การจำกัดราคาข้าว คือการกำหนดราคาสูงสุดสำหรับซื้อขายกัน โดยห้ามขายในราคาที่สูงกว่าที่รัฐบาลกำหนด มีกฎเกณฑ์โดยทั่วไปดังนี้คือ

๑. กำหนดราคาค่างกันทั้งข้าวเปลือก ข้าวสาร และข้าวแต่ละชนิด แต่ละท้องที่ และจะต้องเป็นราคาที่สูงกว่าราคาที่เคยซื้อขายกันในท้องที่นั้น ๆ

๒. กำหนดราคาทั่วพระราชอาณาจักร

๓. ผู้ซื้อ ไม่ว่าจะรัฐบาล หรือประชาชนจะต้องซื้อในราคาที่กำหนดไว้

วิธีการกำหนดนี้ มิได้เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ขายข้าว แต่เป็นการควบคุมมิให้ผู้ขายเอาเปรียบผู้ซื้อเกินไป อย่างน้อยก็เป็นความพยายามที่จะให้ราคาข้าวทรงอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มิให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินไปกว่าที่เป็นอยู่ แม้กระนั้นก็ตาม เจ้าพระยาयมราชก็ยังคงกล่าวว่า "คงจะไม่มี ความจำเป็นใดที่รัฐบาลจะต้องกำหนดราคา ข้าพระพุทธเจ้าขอแสดงความเสียใจต่อกรรมการที่ไม่สามารถจะมีความเห็นพ้องด้วยข้อที่จะกำหนดราคา" ท่านให้เหตุผลไว้หลายประการดังนี้ คือ

๑. ถ้าจะบังคับราคาอย่างสูงไว้ ก็ควรจะบังคับราคาอย่างต่ำไว้ด้วย เชื่อว่าข้าวต่างประเทศราคาตกลง ชาวนาไทยจะได้ไม่เสียเปรียบ โดยเฉพาะถ้าหากว่าข้าวประเทศอื่น ๆ ได้ผลดี สามารถส่งไปขายต่างประเทศได้หลายแห่ง จะทำให้ข้าวของ

กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๒๑ เล่ม ๒ หนังสือเจ้าพระยาयมราช กราบทูล
พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ประธานกรรมการกำกับตรวจตราข้าว

วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒

ไทยที่ส่งออกไปต่างประเทศขายไม่ได้ราคาสูงอย่างที่เข้ามา อีกประการหนึ่งผลจากการ
กักข้าวและปลายข้าว ปรากฏว่าราคาข้าวได้ลดลงมามากแล้ว เช่นในจังหวัดสมุทร
ปราการและมีนบุรี ราคาข้าวเกี่ยวละ ๒๐๐ - ๑๖๐ บาท ลดลงเหลือ ๑๐๐ บาท

นอกจากนี้ ท่านได้เปรียบเทียบฐานะของประเทศเท่ากับบริษัททำนาขายข้าว
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนายกของบริษัท เป็นผู้เลือกสรรเสนาบดีเป็นผู้
อำนวยการของบริษัท ผู้อำนวยกาจะต้องซื้อตรงต่อบริษัท เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นการ
สมควรที่เสนาบดี ผู้เปรียบเสมือนผู้อำนวยกาของบริษัท จะบอกว่าให้กำหนดราคาข้าว
อย่าขายให้แพง ให้เอากว่าไรแต่น้อย ถ้าหากว่าบริษัทตกลงจะขาย ไม่ให้สูงกว่าราคา
ที่กำหนด ผู้ซื้อก็ควรจะทำสัญญาด้วยว่าจะรับซื้อไม่ให้ต่ำกว่าที่กำหนด จึงจะไม่เป็นการ
เอารัดเอาเปรียบกัน^๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ท่านจึงสรุปว่า เพื่อความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย ถ้าจะ
กำหนดราคาข้าวอย่างสูงไว้ ก็ควรที่จะกำหนดราคาข้าวอย่างต่ำไว้ด้วย

๒. การจำกัดราคาข้าวนั้น เป็นการครอบคลุมไปทั่ว รัฐบาลจะแน่ใจได้
อย่างไรว่าการทำดังนี้เป็นประโยชน์แก่คนที่มีความอดุสาหะหมั้นเพียรจริง อาจเป็นการ
ที่ช่วยให้พวกที่เกียจคร้านทำงาน พลอยได้รับผลประโยชน์ไปด้วย จะเป็นการ
ส่งเสริมคนเกียจคร้านให้ยิ่งเกียจยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการ "เอาเนื้อของคนที่มีมันทำมา
หากินไปช่วยคนบางหมู่บางพวกที่ขี้เกียจ ตรงกับวิธีการของพวกโซเซียลลิส"^๓

๑ กจข. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยาสยามราช ถึงพระยา
มโนปกรณ์นิติธาดา วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

๒ กจข. ร.๖.น.๓๑.๓/๖๑ เล่ม ๒ หนังสือลับเฉพาะของเจ้าพระยาสยามราช
ถึงพระประสิทธิ์ศุภการ วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒

๓ กจข. ร.๖.น.๓๑.๓/๖๑ เล่ม ๒ จดหมายบรรณิกข้อคัดค้านเรื่องจำกัด
ราคาข้าวของเจ้าพระยาสยามราช ถวายพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ วันที่ ๓๐
มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒

๓. เจ้าพระยายมราชเห็นว่า การจำกัดราคาข้าวนี้ ควรจะครอบคลุมถึง คนในบังคับต่างประเทศด้วย เพื่อความยุติธรรมแก่คนไทย เพราะมีข้าวเป็นจำนวนมาก เป็นของคนจีนในบังคับต่างประเทศ

๔. ในทางปฏิบัติ รัฐบาลอาจไม่สามารถควบคุม หรือตรวจตราให้ประชาชนซื้อ - ขายข้าวกันในราคาที่กำหนดไว้ได้ หรือผู้ขายอาจขายได้ในราคาที่กำหนด แต่ในวิธีการ ตวงแล้ว อาจมีการเล่นไม่ซื้อกันได้ นอกจากนี้ฝ่ายพ่อค้าผู้ซื้ออีกอาจมิได้ซื้อเพียงแห่งเดียว เขาอาจซื้อกระจายกันไปหลายแห่ง ยากที่เจ้าหน้าที่จะไปติดตามตรวจตราดูได้

๕. ถ้าจำกัดราคาข้าว แต่ราคาของบริโภคอื่น ๆ ไม่ได้จำกัด จะเป็นการ เอาเปรียบชาวนาเกินไป

๖. ปัญหาที่รัฐบาลจะซื้อข้าวไปช่วยราษฎร รัฐบาลจะใช้หลักอะไรในการเลือกซื้อข้าว จะเลือกซื้อจากใคร เพราะถ้ารัฐบาลเลือกซื้อจากพวกใดแล้ว จะกลายเป็น เคราะห์ร้ายของพวกนั้น เนื่องจากรัฐบาลยอมซื้อในราคาจำกัด แต่พวกอื่น ๆ สามารถ ขายได้อย่างเสรี และพวกที่รัฐบาลไม่ซื้อข้าวจากเขา นี้ จะถูกกล่าวหาว่าให้สินบนแก่ รัฐบาล

๗. เจ้าพระยายมราชเห็นว่า เป็นพระราชบัญญัติที่รุนแรงที่สุด เพราะเป็นการ ที่รัฐบาลเข้าไปกระราคาทรัพย์สินของประชาชน ท่านถือว่าเป็นการบีบบังคับประชาชนอย่าง รุนแรงที่สุด ฉะนั้นท่านจึงไม่ประสงค์ให้พระราชบัญญัตินี้ออกมา ด้วยความหวั่นเกรงว่า จะเป็นจุดให้ประชาชนขาดความจงรักภักดีต่อพระเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงความเห็นของกรรมการผู้หนึ่งเท่านั้น แต่การจะออก พระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตาม จะต้องขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากของกรรมการ เจ้าพระยายมราช เองได้ตระหนักในข้อนี้ดี ท่านจึงเสนอไว้ว่า ถ้าจะต้องกำหนดราคาแล้ว เพื่อให้ควบคุม ได้ควรกำหนดแต่เพียง ร้านขายข้าวสาร โรงสี พวกที่ซื้อข้าวขึ้นยุ้งฉางไว้

กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ ความเห็นของเจ้าพระยายมราชเรื่อง กำหนดราคาข้าว ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ ส่งมาถึงเจ้าพระยาสุรสีห์ฯ วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

ปรากฏว่า เสียงข้างมากของกรรมการเห็นว่า

การจำกัดราคาข้าว ก็คือการเฉลี่ยกำไรอันเหลือเฟือของชนหมู่น้อยนั้นมา
เจือจานในอาหาร เครื่องเลี้ยงชีพของชนหมู่ใหญ่เท่านั้นหรือก็คือการเก็บ
ภาคหลวงในกำไรอันเหลือเฟือของผู้ที่มีทุนนั่นเอง แลหากเก็บเสียก่อนที่
กำไรนั้นถึงมือผู้ร่ำรวย เป็นการทอนความลำบากของรัฐบาลที่จะต้องควัก
หลวงออกจากปากข้าง และตัดความโหม่นสัคกับแค้นของผู้ที่ต้องประโยชน์กำไร
ที่ถึงมือแล้ว^๑

ส่วนปัญหาการจำกัดราคาข้าวโดยทั่วไป จะเป็นการเอาเนื้อคนชนชั้นไป
ช่วยคนซึ่งเกี่ยวกันก็ไม่ใช่ความจริง เพราะกรรมการคิดเพียงจะจำกัดราคาซื้อ
ขายชั้นสูงสุด เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีทุนเที่ยวกวาดซื้อข้าวไว้เสียมาก ๆ แล้วขายให้แก่
ผู้ที่ไม่ใช่ข้าวโดยราคาตามชอบใจเท่านั้น^๒ และถ้าหากรัฐบาลไม่จำกัดราคาข้าว เท่า
กับว่าส่งเสริมให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องตกไปเป็นทาสน้ำเงินของพ่อค้าจีน ซึ่งเป็นชน
หมู่น้อย เนื่องจากพ่อค้าจะกว้านซื้อข้าวจากชาวนาจนหมด และเมื่อชาวนาไม่มีข้าว
ก็ต้องหวนกลับมาซื้อจากพ่อค้า ซึ่งในตอนนี้พ่อค้าจะโก่งราคาสักเท่าใดก็ได้ การ
จำกัดราคาข้าวจึงเป็นการยุติธรรมสำหรับชาวนา ชาวนาย่อมขายซึ่งในพระมหากรุณา
ธิคุณยิ่งขึ้น^๓

^๑ กจช. ร.บ.น.๓๑.๓/๖๑ เล่ม ๒ หนังสือพระเจ้าฟ้างุ้ม กรมพระจันทบุรี
นถนารด กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจช. ร.บ.ค.๒๐/๔ รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓/๒๔๖๒ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์
พ.ศ. ๒๔๖๒

^๓ กจช. ร.บ.น.๓๑.๓/๖๑ เล่ม ๒ หนังสือพระเจ้าฟ้างุ้ม กรมพระ
จันทบุรีนถนารด กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑ กุมภาพันธ์

พ.ศ. ๒๔๖๒

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงไม่เห็นด้วยกับเจ้าพระยาอมราช ในข้อที่ว่า การจำกัดราคาข้าวตรงกับวิธีการของพวกโซเซียลลิสต์ ว่าเป็นการผูกเกินความจริงไป และที่เจ้าพระยาอมราชเกรงว่า ชาวต่างประเทศจะซัดซื้อ ก็ไม่น่าเป็นไปได้ เพราะวิธีการนี้ก็เอาแบบมาจากของชาวต่างประเทศนั่นเอง มิได้เป็นการผิดแปลกอันใด และชาวต่างประเทศก็ได้รับความเสียหายอะไรเลย

ด้วยเหตุที่เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว และพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เห็นสมควรให้มีการจำกัดราคาข้าว ดังนั้นข้อคัดค้านของเจ้าพระยาอมราชจึงตกไป

เมื่อผลเป็นเช่นนี้ เจ้าพระยาอมราชจึงต้องยอมรับและปฏิบัติตาม โดยท่านได้เรียกประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงนครบาล และได้กำชับอธิบดีกรมพระนครบาลและนครบาลจังหวัดว่า แม้ว่าท่านจะไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้ แต่เมื่อรัฐประศาสน์นโยบายได้ตกลงกันว่า ควรจะออกเช่นนั้นแล้ว ในหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงนครบาล จำต้องปฏิบัติทำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นโดยเคร่งครัด ผู้ที่จะเป็นหัวหน้าแทนเสนาบดี เช่นอธิบดีกรมพระนครบาลและนครบาลจังหวัด เป็นต้น ต้องไปอำนวยความสะดวก อย่าให้ขาดตกบกพร่อง ถ้าซัดซื้อด้วยเงินหรือคนประการใด ให้รีบบอกชี้แจงมา จะได้รับจัดการให้ เพื่อจะได้ปฏิบัติตามนั้นให้สมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม ก้าวที่เจ้าพระยาอมราชคัดค้านนั้น ท่านก็ทำไปด้วยความหวังดีต่อประเทศชาติ เพราะเชื่อว่าเมื่ออุปสรรคเช่นนั้นจริง ๆ คงจะเห็นได้จากบันทึกหัวข้อใจความเรื่องคัดค้านการจำกัดราคาข้าวของท่าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อท่านได้

๑ กจช. ร.๖.ค.๒๐/๘ รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓/๒๔๖๒ วันที่ ๒

กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒

๒ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓๓/๒๔ รายงานการประชุมเรื่องการกำกับตรวจตรา

ข้าว ที่ห้องเสนาบดีกระทรวงนครบาล วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

รู้เหตุแห่งปัญหาในแต่ละครั้ง ความคิดเห็นของท่านก็เปลี่ยนไปด้วย เพราะในตอนแรก เมื่อเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมหลายครั้งหลายหน ท่านได้คัดค้าน แต่ต่อมาเมื่อปรากฏว่าข้าวกินขาดแคลนมากขึ้น จนกระทั่งน่าจะคิดว่าจะไม่มีการบริโภคน้ำ ข้าวย้ายมาบริโภคก็เห็นด้วย ในการที่จะกำหนดราคา แต่พอตอนหลังปรากฏว่า มีจำนวนข้าวพอที่จะบริโภคและทำพันธุ์ได้ ท่านก็กลับเห็นว่า ยังไม่ควรจำกัดราคา แสดงให้เห็นว่า ท่านเป็นผู้ที่มีเหตุผลและมีหลักการในการปฏิบัติราชการ

๓. การซื้อขายเพื่อนำมาแจก หรือเพื่อนำมาสี และขายในราคาพอสมควร
การซื้อขายเพื่อนำมาแจก เป็นวิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีการยุ่งยากแต่ประการใด ถ้าไม่คำนึงถึงปัญหาเรื่องเงิน เพราะเป็นวิธีที่ต้องใช้เงินมากมาย แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยที่จะให้รัฐบาลซื้อขายในราคาที่ควบคุม แต่ก็ทรงเห็นว่า การที่จะแจกตลอดไปนั้นเป็นไปได้ ควรซื้อมาจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด โดยทำควบคู่ไปกับการควบคุมตรวจตราข้าว เพราะการควบคุมอย่างขี้นี้จะเข้าไม่พ้นการ^๒

การซื้อขายเพื่อนำมาสีและขายในราคาพอสมควร วิธีการนี้เป็นข้อเสนอของเจ้าพระยาบวรราชนายก ท่านเห็นว่า เมื่อรัฐบาลซื้อขายเปลือกมาจ้างสีจำหน่ายให้ราษฎร จะได้ราคาต่ำกว่าราคาตลาด เพราะได้ลดค่าใช้จ่ายหลายอย่าง เช่น พาหนะที่ใช้ลากขนก็เป็นของหลวง ผู้ที่จะจัดการเรื่องนี้ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถ้าเป็นคนฉลาด มีความสามารถ หาวิธีการที่ประหยัดที่สุด ก็จะเป็นประโยชน์ได้มาก

การซื้อขาย ก็ซื้อเป็นตำบล ๆ ตามบัญชีที่สำรวจไว้ ซึ่งคงไม่เป็นการยากเกินความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับโรงสี ก็ไม่มีอุปสรรคอันใด เพราะปกติ

^๒ กจช. ร.บ.น.๓๑.๓/๒๑ เล่ม ๒

กจช. ร.บ.น.๓๑.๓/๘ เล่ม ๑ เมมโมแรนดัมเรื่องการค้ากับตรวจตราข้าว

โรงสีก็หาซื้อข้าวมาสีไม่ไค้ตลอดปี แต่ค่าใช้จ่ายของโรงสีต้องจ่ายเสมอกันทั้งปี ฉะนั้น
ถ้ารัฐบาลไปจ้างโรงสีสีข้าว โรงสีก็จะยินดี

ในเรื่องงบประมาณนั้นคาดว่าจะต้องใช้เงินราวเดือนละ ๓,๖๐๐,๐๐๐ บาท

โครงการดังกล่าวที่เจ้าพระยามรราชเสนอขึ้นมา นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือ
จากหลายฝ่าย แต่ท่านก็ได้หวังจะให้ เป็นโครงการระยะยาว เพราะอาจจะขาดทุนได้
เหมือนกัน นั่นคือ ถ้าราคาข้าวในท้องตลาดลดลง การลงทุนนี้ก็ไม่ได้ผลคุ้มค่า และอาจ
ล้มเหลว ถ้าหากว่าจัดการไม่ดี ท่านจึงเห็นว่า ถ้ามีวิธีการอื่นที่ดีกว่า ใช้เงินหรือ
เทคนิคในการลงทุนน้อยกว่า ไม่ต้องเสี่ยงมากเกินไป วิธีการนี้ก็ควรเป็นทางเลือก
สุดท้าย

วิธีการที่เจ้าพระยามรราชเสนอมานี้ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรี
ดิเรกฤทธิ์ทรงเห็นว่าควรนำมาพิจารณาในที่ประชุม แต่เนื่องจากเป็นวิธีการที่ต้องใช้
เงินมาก ฉะนั้นผู้ที่ตัดสินใจได้ก็คือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เราจึงควรพิจารณา
ความคิดเห็นของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถว่าท่านสนับสนุนหรือคัดค้าน
ประการใด

สิ่งที่ทราบกันอยู่ว่า พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงรับผิดชอบ
การเงินของประเทศ ท่านจึงสนใจปัญหาการเงินเป็นหลักสำคัญ ท่านทรงเห็นว่าวิธีการ
ที่เจ้าพระยามรราชเสนอนั้น ไม่สามารถที่จะคาดคะเนจำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่ายลงทุนได้
เพราะไม่รู้ว่าราคาข้าวเปลือกจะคงที่เมื่อไรและเท่าไร ส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐบาล
เช่นค่าสีซ้อมและอื่น ๆ ถ้าการแข่งขันซื้อข้าวนี้ยังมีอยู่ รายจ่ายนั้นก็จะต้องจ่ายตลอดไป
โดยไม่รู้จำนวนที่แน่นอนเช่นกัน ดังนั้นเงินคงพระคลังที่มีอยู่คงจะไม่เพียงพอสำหรับ
รายจ่ายดังกล่าว

กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๖ เล่ม ๑ คำแนะนำของเจ้าพระยามรราช

ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๒

อีกประการหนึ่ง ไม่มีใครทราบได้เลยว่าวิกฤตการณ์ข้าวแพงนี้จะเป็นไปนานเท่าไร การที่รัฐบาลจะจัดขายข้าวให้ราษฎรนี้ ย่อมเป็นการเสี่ยง เพราะถ้าวิกฤตการณ์ข้าวแพงนี้คงเป็นอยู่นาน ราคาข้าวเปลือกก็ไม่อาจคงอยู่ได้ และราคาข้าวสารที่รัฐบาลขาย ย่อมจะต้องสูงขึ้นทุกที จะเป็นหนทางให้ราษฎรร้องเรียนขึ้นได้ทั้งสองฝ่าย ฝ่ายชาวนาก็อาจตำหนิรัฐบาลว่าให้ราคาข้าวเปลือกต่ำไป เป็นการกดขี่ที่ซื้อถูก ๆ ฝ่ายข้างพวกที่ซื้อข้าวสารก็ไม่พอใจในราคาที่รัฐบาลขาย ท่านทรงเห็นว่าวิธีการของเจ้าพระยามรราชมุนี

มิได้ตัดราคาเงาแห่งความลำบาก เป็นอุบายเพียงแต่จะลดราคาข้าวสารลงเท่าที่ควร นับว่าเป็นกำไรของโรงสีและผู้ขายย่อยเท่านั้น จำนวนกำไรอันนี้พิเคราะห์ทางราษฎรผู้ซื้อข้าวสารก็เป็นส่วนน้อย เพราะราคาข้าวที่สูงขึ้น ๆ นั้นอยู่ในราคาข้าวเปลือก แต่พิเคราะห์ทางรัฐบาลที่เป็นผู้ออกเงินให้ ก็เป็นจำนวนใหญ่หลวงถึงกับจะทำให้พระคลังล้นเต็มได้

ท่านทรงสรุปว่าเมื่อเจ้าพระยามรราชมุนีเห็นว่าวิธีนี้ควรเป็นทางเลือกสุดท้ายเมื่อหาทางอื่นที่ง่ายกว่านี้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นควรเลิกพิจารณาได้ เพราะฝ่ายกระทรวงพระคลังฯ คือพระองค์ท่าน และที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ได้คิดจะใช้วิธีการควบคุมตรวจตราการส่งข้าวออก ซึ่งเห็นว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด และมีทางที่จะทำได้ โดยเฉพาะไม่คิดขัดเรื่องสัญญาต่างประเทศด้วย เมื่อทราบดังนี้ เจ้าพระยามรราชมุนีก็จะทำตามวิธีการดังกล่าว

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า วิธีการที่เจ้าพระยามรราชมุนีเสนอว่าควรเป็นทางเลือกสุดท้าย ก็เป็นทางเลือกสุดท้ายที่กรรมการจะใช้เช่นกัน แต่วิธีการกักข้าวหรือซื้อข้าว

แจกนั้น เป็นเพียงการแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้น กรรมการยังคงประชุมหาทางแก้ไขต่อไป และในที่สุดก็ได้มีการตกลงใช้ "พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว" เพื่อให้มีการควบคุมอย่างมีหลักเกณฑ์ต่อไป

การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พ.ศ. ๒๔๖๒ พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าวฉบับนี้ กรรมการฯ ได้ให้พระยาอินทรมนตรี เจ้าพนักงานกำกับตรวจตราข้าวร่างขึ้น แต่เจ้าพระยาบวรราชไม่เห็นด้วยในรายละเอียดว่าเป็นการยากที่จะปฏิบัติได้ เช่น ให้เจ้าพนักงานกำกับตรวจตราข้าวมีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนข้าวอย่างสูง ซึ่งผู้หนึ่งผู้ใดจะมีอยู่ในมือได้ในเวลาหนึ่งเวลาใด ท่านไม่เห็นด้วยที่จะไปบังคับราษฎรที่ขายข้าว เพราะจะเป็นการยุ่งยาก เพียงแต่ควบคุมเจ้าของโรงสีก็เท่ากับตัดรากได้หมด ราคาข้าวคงจะไม่สูงขึ้น และการบังคับเจ้าของโรงสีก็เป็นการง่ายกว่า เพราะเป็นเพียงคนส่วนน้อย

อีกประการหนึ่ง เรื่องการบังคับให้ส่งบัญชีข้าวให้แน่นอน เจ้าพระยาบวรราชเห็นว่าควรจะต้องตกลงกันได้เสียก่อนว่า กระทรวงเกษตรฯ หรือกรมสรรพากรที่จะทำหน้าที่นี้ เพราะเท่าที่ผ่านมา บัญชีข้าวจากทั้งสองแห่งนี้ไม่เคยตรงกันเลย

นอกจากนี้ เจ้าพระยาบวรราชเห็นว่าควรจะต้องปรึกษากับสมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าของท้องที่เสียก่อน อย่างไรก็ตาม พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เจ้าพระยาบวรราชร่างขึ้นนั้น ก็ไม่ต่าง

กจช. ร.บ.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ ความเห็นเจ้าพระยาบวรราชตอบ
พระยาอินทรมนตรี เรื่องร่างพระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว วัน ๒๐ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๖๒

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๒ (พ.ศ. ๒๔๖๒) หน้า ๒๔๙ - ๒๕๖
พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว มาตรา ๕

กับที่พระยาอินทรมนตรีร่างขึ้น

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พระพุทธศักราช ๒๔๖๒
จึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยเจ้าพระยายมราชกล่าวว่า

ได้คัดค้าน ไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งใคร ๆ ก็ทราบอยู่แล้ว แต่รัฐประศาสน์นโยบาย
ได้ตกลงกันว่า ควรจะออกเช่นนั้นแล้ว ในหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงนครบาล
จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นโดยเคร่งครัด

แต่รัฐบาลก็มีได้ประสงค์ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตลอดไป ดังที่สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวง
พิศณุโลกประชานารถทรงรับสั่งว่า

เราได้ตกลงกันแล้วแต่เมื่อประชุมครั้งก่อนว่า ก่อนหน้าที่เราจะเปิด
ให้ข้าวออก เราต้องเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย แปลว่า เมื่อข้าวมี
พอจะให้ออกได้แล้ว เราก็ไม่จำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัตินี้สักต่อไป

เนื่องจากว่ามีการลอมบรทุกข้าวจากกรุงเทพฯ โดยทางรถไฟไปลงตามสถานี
ชายทะเล แล้วลอมนำข้าวนั้นไปจำหน่ายตามเมืองต่างประเทศ เพราะยังไม่ได้มีการ
กำกับการขนข้าวภายในพระราชอาณาเขต กรรมการฯ จึงได้ออกกฎการกำกับการขนข้าว
ส่งทางบกทางน้ำภายในพระราชอาณาเขต และกฎข้อบังคับกำกับการขนข้าวตามอำเภอ

^๑ กจช. ร.๖.กษ.๘/๒ บันทึกจำกัดราคาข้าว

^๒ กจช. ร.๖.น.๘.๑/๑๐๘ เล่ม ๓ รายงานการประชุมที่กระทรวงนครบาล

วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๓ กจช. ร.๖.กษ.๘/๒ รายงานเสนาบดีสภาที่ ๕/๒๔๖๒ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์

พ.ศ. ๒๔๖๒

^๔ กจช. ร.๖.ค.๒๐/๔ หนังสือพระเจ้าฟ้างุ้ม กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ และมีหนังสือตอบ
พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ไขกฏนี้ ที่ ๒๘/๕๕๓ วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๓

ที่ตั้งอยู่ชาย เขตแดนมณฑลต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขต โดยต้องมีหนังสือสำคัญของ
กรมการอำเภอจึงจะขนข้าวได้ กฎนี้ให้บังคับใช้ในมณฑลปัตตานี นครศรีธรรมราช
ภูเก็ต สุราษฎร์ ราชบุรี นครสวรรค์ พายัพ มหาราษฎร์ พิษณุโลก อุตร อนุชราชธานี
ปราจีนบุรี และจันทบุรี

ถึงแม้ว่าเจ้าพระยามหาไวยไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ก็เห็นว่า
รัฐบาลควรทำการสำรวจข้าวต่อไป เพื่อเตรียมเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ และเพื่อให้มี
อาหารเพียงพอบริโภคท่านได้เสนอหลักเกณฑ์การสำรวจไว้ดังนี้

๑. ต้องบังคับให้เจ้าของข้าวทุกครัวเรือนบอกจำนวนข้าวทั้งหมดตกลงกำหนด
ลงบัญชีส่งไว้ และรวบรวมส่งต่ออำเภอ และห้ามมิให้เจ้าของข้าวจำหน่ายก่อนที่จะได้
จัดการตามที่บัญญัติข้อบังคับขึ้นไว้

๒. เมื่ออำเภอได้รับบัญชีจำนวนข้าวแล้ว ให้ลงทะเบียนไว้เป็นราย ๆ
ในทะเบียนนั้นจะต้องแสดงจำนวนคนในท้องที่ จำนวนข้าวที่มีอยู่ จะต้องใช้บริโภคและ
ควรจะขายได้เท่าไร

๓. อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ในท้องที่อำเภอเดียวกัน เว้นแต่ผู้ใดจะทำการ
ซื้อขาย หรือเป็นผู้นำข้าวออกนอกท้องที่ ต้องให้ไปจดทะเบียนขอความประสงค์ต่ออำเภอ
ให้ทราบ

๔. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนข้าวให้ออกได้เท่าที่
เห็นสมควร และตามเกณฑ์ที่จะต้องวางไว้ให้เป็นหลักในราชการ

กจข. ร.๖.ค.๒๐/๕ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๓ และมีหนังสือตอบ
พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้กฎนี้ ที่ ๓๖/๑๐๑๓ วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๓

๒
กจข. ร.๖.น.๓๑,๓/๕๕ เล่ม ๒ ความเห็นเจ้าพระยามหาไวยในเรื่องกล่าวกับ
ตรวจตราข้าวสำหรับในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๔๖๓ ต่อไป วันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๒

๕. ให้เทศบาลรับฉีกขอมที่จะคอยตรวจตราเกี่ยวกับการเพื่อให้มีข้าวพอเลี้ยงพลเมืองในท้องที่ของตน ในเวลาใดเห็นสมควรจะสั่งงดไม่ให้ข้าวออกไปจากท้องที่ได้ก็ให้มีอำนาจที่จะสั่งงดได้

ข้อเสนอของเจ้าพระยามรราชนี่ เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรทำ เพื่อให้รัฐบาลไคร้สถานการณ์ทุกระยะ เพราะวิกฤตการณ์ที่ผ่านมานั้นเป็นบทเรียนอย่างที่ดี จริ่งอยู่ แม้ว่าจะเป็นการยากที่จะห้ามมิให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรงได้ โดยเฉพาะถ้าเป็นผลต่อเนื่องจากวิกฤตการณ์ของโลกด้วย แต่ถ้าผู้ปกครองคอยควบคุมและตรวจตราอยู่เสมอ จะสังเกตเห็นแนวโน้มของสถานการณ์นั้น ๆ ได้ และอาจจะเข้าแก้ไขที่จุดใดจุดหนึ่งของสถานการณ์นั้นได้ทันเวลาที่ ก่อนที่จะถึงขั้นรุนแรง ปรากฏว่าข้อเสนอของเจ้าพระยามรราชนี่ได้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ นั้นเอง แต่ข้อความในพระราชบัญญัติเป็นการพูดอย่างกว้าง ๆ โดยส่วนรวม ในขณะที่ข้อเสนอของท่านเป็นการพูดเจาะจงโดยเฉพาะ

ผลของการใช้พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พ.ศ. ๒๔๖๒ ปรากฏว่าจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ทำให้สถานการณ์ตลาดข้าวดีขึ้น และเมื่อการทำนาได้ผล ก็ยิ่งประสบผลดีมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๖๓ จึงได้มีการกำหนดราคาข้าวที่ซื้อขายกันในพระราชอาณาจักรใหม่ เพื่อให้ได้ประโยชน์ทั้งชาวนา และผู้ที่ต้องซื้อข้าวบริโภค^๑ แม้กระนั้นก็ตาม ในการส่งข้าวออกไปต่างประเทศนั้น ยังต้องมีการควบคุมอยู่ เพราะเกรงว่าถ้าปล่อยให้ส่งข้าวออกอย่างเสรี จะไม่มีข้าวพอดังปลายฤดู จึงได้มีการประกาศให้ระทำการกำกับตรวจตราข้าวต่อไปใน พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๖๔

^๑ กจข. ร.บ.ค.๒๐/๕ หนังสือพระเจ้าฟ้างอก กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓

^๒ กจข. ร.บ.ค.๒๐/๕ ประกาศวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓

ต่อมาก็ได้มีการผ่อนผันให้กรรมการกำกับตรวจตราข้าวภายในพระราชอาณาเขต
ชั่วคราว เพราะผลของการทำนาใกล้จะปกติแล้ว จนกระทั่งในที่สุดจึงได้ประกาศลง
วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๓ ให้ "ยกเลิกการกำกับตรวจตราข้าว" เนื่องจากการ
สำรวจของกรมการกำกับตรวจตราข้าวพบว่า การทำนาได้ผลบริบูรณ์ทั่วกันทั้งประเทศ
และตลาดข้าวในต่างประเทศก็มีข้าวมาก พืชค้าไม่ต้องการข้าวเป็นจำนวนมากเหมือน
เช่นปลายปี พ.ศ. ๒๔๖๑ และต้นปี พ.ศ. ๒๔๖๒ จึงไม่ต้องกังวลว่าข้าวจะขาดแคลน
อีกต่อไป

ฉะนั้น พระราชบัญญัติ หรือกฎทั้งหลายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาข้าวขาดแคลน
จึงถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม จะสังเกตเห็นได้ว่า ก่อนหน้าที่จะประกาศยกเลิกนี้
กรมการฯ เพิ่งจะประกาศให้กำกับตรวจตราข้าวต่อไปในปี พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๖๔ เมื่อ
วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ ซึ่งเป็นช่วงเวลาไม่ถึง ๒ เดือน แสดงให้เห็นว่า
กรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบภาวะวิกฤตกาลข้าวแพงตลอดเวลา และในการออก
พระราชบัญญัติและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของคณะกรรมการนั้น ดำเนินตามสถานการณ์อย่าง
ทันห่วงที่ นั่นคือกรมการฯ ต้องทำงานแข่งกับเวลาอย่างจริงจัง

วิธีการแก้ปัญหาข้าวแพงดังกล่าวมานี้ เจ้าพระยายมราช ในฐานะกรรมการ
ผู้หนึ่งได้มีบทบาทสำคัญไม่น้อย แต่เรามองเห็นไม่ชัด เนื่องจากเป็นระบบการทำงานเป็น
กลุ่ม ผลการตัดสินใจของกรมการฯ จึงออกมาในรูปมติของที่ประชุม แม้ในบางครั้ง
ข้อเสนอของเจ้าพระยายมราชมิได้เป็นที่ยอมรับ แต่ท่านก็ได้เสนอความคิดเห็นหลายอย่าง
ตามหน้าที่ของกรมการฯ และท่านก็ยอมรับในมติของเสียงข้างมาก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของท่านเกี่ยวกับปัญหาชานานันท์ ได้พบว่า ท่านให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อราษฎรที่เป็นชานานาไม่น้อยไปกว่าอาชีพอื่น เช่นท่านได้สั่งให้เจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีรายงาบน้ำฝน น้ำท่าและการทำนาเสนอต่อกระทรวงทุก ๆ ๑๕ วันไม่ให้ขาด^๑ เพื่อที่ว่าท่านจะได้ทราบถึงปัญหาของชานานา และจะได้หาทางช่วยเหลือได้ทันเวลา นอกจากนี้ท่านยังได้เสนอต่อที่ประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปี พ.ศ. ๒๔๖๗ ว่า ถ้าที่ใด การทำนาไม่ได้ผลเนื่องจากเป็นที่ดอนหรือสูงเกินไป ควรให้ปลูกพืชอื่น เช่นสะแก หรือนุ่นไว้บ้าง จะได้ประโยชน์มาชดเชยนาที่เสียหาย หรือไม่ก็ถ้าอยู่ติดกับป่าพื้น ก็ให้ไปตัดฟันส่งไปขายทางกรุงเทพฯ ทั้งนี้เป็นคั้นเพราะท่านไม่สนับสนุนให้ช่วยเหลือชานานาโดยตรง โดยการซื้อข้าวจาก ค่ายเกรงว่าจะเป็นที่ให้ราษฎรเกียจกร้าน และเนื่องจากชานานาเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ เจ้าพระยามรราชจึงเน้นถึงผลประโยชน์ของชานานามากกว่าผู้อื่น เช่นในขณะที่เป็นกรรมการกำกับตรวจตราข้าว ท่านได้กล่าวว่า^๒

กรุงสยามเท่ากับเป็นบริษัทขายเข้า รัฐบาลก็เท่ากับเป็นผู้ดำเนินการของบริษัท ถ้ารัฐบาลดำเนินการไม่ดี บริษัทก็ขาดทุนยับเยินไปเท่านั้น ไม่ควรจะเป็นห่วงปากเสียงของคนกินเช่าสาร หรือหนังสือพิมพ์ที่จะพูดอะไร ๆ ให้เกินไป ควรเป็นห่วงคณะของบริษัท คือชานานาจงมากไว้

จึงอาจสรุปได้ว่า ในฐานะที่ท่านเป็นเสนาบดีฝ่ายปกครอง ท่านได้ให้ความสนใจ เอาใจใส่ผู้อยู่ใต้ปกครองของท่าน และมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาเรื่องข้าว

^๑ กจช. ร.๖.น.๕.๑/๑๐๐ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยามรราช ถึงมหาอำมาตย์ตรี พระยาเพชรบูรณ์ อธิบดีกรมพระนครบาล ที่ ๕๐/๒๑๐๔ วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจช. ร.๖.น.๓๑.๓/๔ เล่ม ๑ คำตอบของเจ้าพระยามรราชต่อหนังสือของพระยาอินทรมนตรี เจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าวที่มีมาถึงท่าน ที่ ๑๓๔๔/๒๔๖๒

ในฐานะเป็นผู้ชำนาญไปใช้ในทางปฏิบัติ และตัดสินใจตามชั้นตอนต่าง ๆ ด้วยตัวของ
 ท่านเอง

บทบาทของเจ้าพระยาบรมราชในฐานะกรรมการสภาการคลัง

ในปัญหาเรื่องการเงินนั้น แม้ว่ากรเก็บภาษีอากรจะเป็นเรื่องที่สำคัญมาก
 แต่เจ้าพระยาบรมราชมิได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในด้านการเก็บภาษีอากร ฉะนั้นนโยบาย
 หรือวิธีการเก็บภาษีอากรจึงขึ้นอยู่กับผู้รับผิดชอบด้านการเก็บภาษีโดยตรง คือกรมสรรพากร
 เจ้าพระยาบรมราชเป็นแต่เพียงผู้ประสานงานระหว่างกรมสรรพากรกับคณะรัฐบาลเท่านั้น
 และมักจะอ้างถึงความเห็นของพระยารัชฎาภิเษก อธิบดีกรมสรรพากร ความเห็น
 ของท่านเกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษีอากรนั้น มีที่น่าสนใจคือ ท่านเห็นว่าควรยกเว้นการ
 เก็บภาษีอากรพืชผลบางอย่างแก่ราษฎรที่เพิ่งเริ่มกิจการนั้นใน ๓ ปีแรก เพื่อที่จะรอให้
 ราษฎรได้เห็นผลจากการเพาะปลูกพืชนั้น ๆ เสียก่อน ซึ่งจะเป็นการจูงใจราษฎรให้
 ริเริ่มปลูกพืชผลต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความเป็นนักปกครองที่ดีของท่าน คือรู้จักผ่อน
 ผันเพื่อความสันติสุขของราษฎร มิใช่คิดแต่จะหารายได้เข้ารัฐอย่างเดียว โดยไม่คำนึง
 ถึงความเดือดร้อนของราษฎร

บทบาทของเจ้าพระยาบรมราชในด้านเศรษฐกิจการเงิน โดยเฉพาะในสมัย
 รัชกาลที่ ๖ เห็นได้ชัดจาก บทบาทของท่านในฐานะกรรมการสภาการคลัง

กำเนิดของสภาการคลัง ก่อนที่จะศึกษาถึงบทบาทของเจ้าพระยาบรมราชใน
 ในฐานะกรรมการสภาการคลังนั้น ควรจะกล่าวถึงกำเนิดของคณะกรรมการสภาการคลัง

^๑ กจช. ร.๖.ค.๑๘/๓ รายงานกรมสรรพากรในและนอก

^๒ กจช. ร.๖.น.๑๘/๓๕ เล่ม ๒ รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล

เพื่อเป็นภูมิหลังให้ทราบถึงจุดมุ่งหมายของคณะกรรมการนี้

ดังที่ได้ทราบแล้วว่า ตั้งแต่การปรับปรุงประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมานั้น ได้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ ๖ เจ้าพระยาบรมราช ในฐานะเสนาบดีกระทรวงนครบาลได้จัดการปรับปรุงราชการหลายอย่าง อาทิ การจัดการสุขาภิบาล การปรับปรุงกิจการตำรวจ การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ โดยเฉพาะการประปานั้นได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แล้ว กิจการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้เงินแผ่นดินปีละมาก ๆ เช่นการประปา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๔๖๖ ใช้เงินไม่ต่ำกว่าปีละ ๓ แสนบาท หรือการจัดการสุขาภิบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๖ ใช้เงินไม่ต่ำกว่าปีละ ๑ ล้านบาท ขณะเดียวกันเงินคงพระคลังก็ลดลงเรื่อย ๆ ในแต่ละปี จากปี พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๒๔๖๘ ปรากฏว่าเงินลดลงจากประมาณ ๑๒ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ เหลือเพียง ๔ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๔๖๘^๒ แสดงให้เห็นว่าในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่รายรับมิได้เพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามจะควบคุมรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของเงินรายได้ แต่เนื่องจากรายจ่ายที่สูงขึ้นนี้ เป็นรายจ่ายในด้านการบริหาร การป้องกันประเทศ และเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์^๓ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่มีความสัมพันธ์ต่อผลที่จะได้ในแง่การคลังแต่อย่างใด โดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ปรากฏว่ารายจ่ายแผนกป้องกันบ้านเมืองและแผนกราชสำนักเป็นจำนวนถึง ๔ เท่าของรายจ่ายทางด้านการศึกษา และ ๕ เท่า

^๑ กจช. ร.๖.-๗.ส.บ.๒.๓๗/๘ เล่ม ๑

^๒ กจช. ร.๖.ค.๑/๗ เล่ม ๑

^๓ พร.เพิ่ม ขึ้นตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๘), วิทยานิพนธ์ แผนกวิชา

ของรายจ่ายทางการค้าการบำรุงถนน^๑ ทำให้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ เป็นต้นมา รัฐบาลได้อาศัยเงินกู้ใช้หมุนเวียนในราชการเกือบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ จากผลของสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งทำให้ราคาเงินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น ได้เป็นผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยด้วย จนกระทั่งในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๖๒ เมื่อไม่มีที่ท่าที่จะแสดงให้เห็นว่าราคาเงินจะลดลง รัฐบาลจึงได้เพิ่มค่าเงินบาทจาก ๑๓ บาท ต่อปอนด์สเตอร์ลิง เป็น ๑๒ บาท ต่อปอนด์สเตอร์ลิง และยังเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนในครั้งสุดท้าย เดือนธันวาคม ปีเดียวกัน ค่าของเงินเป็น ๕.๕๔ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง เท่ากับเพิ่ม ๓๐ %^๒

จากการที่ค่าของเงินบาทแพงขึ้น และเงินรายได้ของประเทศขาดดุลย์ จึงเกิดเป็นปัญหาการเงินซึ่งรัฐบาลจะต้องหาทางแก้ไข พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการให้ตั้ง "สภาการคลัง" ขึ้น ทำหน้าที่ "พิจารณาปัญหาทั้งปวงในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดิน"^๓ อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของการตั้งสภาการคลังเพื่อทำหน้าที่ตรวจและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อาจจะเนื่องจากความไม่พอพระทัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อพระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในเรื่องที่พระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงคัดค้านเรื่อง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^๑ กจช. ร.๖.๑๗.๓๒.๒.๓๗/๑๑ เล่ม ๑ ความเห็นเซอร์เอ็ดเวิร์ด วิก

ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยฐานะการเงินแผ่นดิน

^๒ พรเพ็ญ ชั้นตระกูล เรื่องเดิม หน้า ๑๔๐ - ๑๔๑.

^๓

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๕ (พ.ศ. ๒๔๖๕) หน้า ๔๐ - ๔๑ ประกาศตั้งสภาการคลัง ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

พระองค์จะเสด็จประพาสญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓^๑ และเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอเบิกเงินแผ่นดินเพื่อนำไปใช้หนี้ของราชสำนัก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๖๕^๒ ถึงกับกราบบังคมทูลลาออกจากราชการ แต่ต่อมากะทรวงพระคลังฯ กลับซื้อที่ดินสวนพฤกษศาสตร์ ที่ตำบลบางรัก จากพระภักดีนครเศรษฐ เป็นเงินถึง ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยที่ไม่ได้ขอพระบรมราชานุญาตก่อน ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระทัยอย่างมากที่กระทรวงพระคลังฯ คัดค้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้อื่น แม้แต่พระองค์เอง แต่การใช้จ่ายเงินของกระทรวงพระคลังฯ กลับไม่ขอความเห็นชอบจากพระองค์^๓

อาจจะเป็นเพราะสาเหตุแห่งความไม่พอพระทัยนี้ก็ได้ ที่ทำให้พระองค์ทรงประกาศตั้งสภาการคลัง ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ หลังจากเหตุการณ์นั้น เพราะการตั้งสภาการคลังนี้มีผลคือต่อพระองค์ในด้านการตั้งอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งเคยมีอำนาจแต่ผู้เดียวในฐานะเสนาบดีคลัง กลับมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งพระองค์ทรงแต่งตั้งขึ้น ดังมีรายพระนามและนามต่อไปนี้^๔

^๑ กจข. ร.๖.บ.๑.๔/๓ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจข. ร.๖.ค.๔/๑๒ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔

^๓ กจข. ร.๖.ค.๒๑/๑ พระราชหัตถเลขาฉบับ ถึงพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม
ที่ ๑๓/๑๓๕ วันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

^๔ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๕ (พ.ศ. ๒๔๖๕) หน้า ๘๑ - ๘๒.
ประกาศตั้งสภานายกและกรรมการสภาการคลัง วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

๑. มหาอำมาตย์นายก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์-
วโรปการ เป็นสภานายกแห่งสภาการคลัง
๒. มหาอำมาตย์เอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
๓. มหาเสวกเอก พระยาจักรปาณีศรีศรีวิสุทธิ ราชเลขาธิการ เป็นกรรมการ
โดยตำแหน่ง
๔. นายพลโท สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์
ทรงเลือกตั้ง
๕. นายพลตรี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิเศษ ทรงเลือกตั้ง
๖. มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยาอมรรต ทรงเลือกตั้ง
๗. มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพลเทพ ทรงเลือกตั้ง

ต่อมาได้ทรงเพิ่มสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นกรรมการในฐานะ
ตัวแทนขององคมนตรีอีกท่านหนึ่ง^๑ และเมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
พระชนม์ ก็ทรงแต่งตั้งพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถเป็นสภานายกแทน^๒
การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกตั้งกรรมการด้วย
พระองค์เอง หลังจากกรณีขัดแย้งกับพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถนั้น ทำให้
ให้ดูเหมือนว่าจุดมุ่งหมายของการตั้งสภาการคลัง เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าที่
จะตั้งขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาด้านการคลังอย่างแท้จริง เพราะต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ก็

^๑ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๕ (พ.ศ. ๒๔๖๕) หน้า ๕๔๖ - ๕๔๗
ประกาศตั้งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นกรรมการสภาการคลัง วันที่ ๑
มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๕

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๖ (พ.ศ. ๒๔๖๖) หน้า ๔๒ - ๔๓.
ประกาศลงวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

ทรงตั้ง "กรรมการรองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน" ขึ้นอีก^๑ ดังมี
รายพระนามต่อไปนี้

๑. สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
๒. สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์
๓. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ในการนี้ ทรงให้เหตุผลว่า เพราะกรรมการสภาการคลังส่วนมากเป็น
เสนาบดี มีส่วนได้เสียกับกระทรวง ต่างก็พยายามรักษานโยบายของกระทรวงคน
นั้นทรงเห็นว่าควรให้ผู้ที่อยู่นอกกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับกระทรวงมาทำหน้าที่ควบคุมการ
ใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะดีกว่า

ปรากฏว่า กรรมการรองคมนตรีนี้มีอำนาจมากกว่ากรรมการสภาการคลังเสียอีก
เพราะทรงกำหนดไว้ให้ทำหน้าที่ตรวจจัดระเบียบงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน มีอำนาจ
ที่จะติดต่อกับกระทรวงทบวงการต่าง ๆ ได้ทุกอย่าง ถ้ามีข้อขัดข้องที่จะต้องรายงานก็ให้ราย-
งาน นอกนั้นให้ตัดสินใจได้เลย^๒ ในขณะที่กรรมการสภาการคลังทำหน้าที่พิจารณาปัญหาเฉพาะ
ที่ทรงพระราชทานลงมา ดังนั้นฐานะของสภาการคลังในตอนนี้ จึงเปรียบเสมือน
"สภาลอย" ที่ไม่มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาการเงินแผ่นดิน ^{ดังที่เคย} ~~มี~~เสีย
คือว่า "ยังไม่ปรากฏเลยว่าสภานี้ได้ทำอะไรบ้างที่เป็นได้เป็นพายุให้ประจักษ์แก่ตามหาชน"^๓
ในที่สุดกรรมการรองคมนตรีจึงเสนอให้สภาการคลัง เป็นผู้ควบคุมเรื่องเงินแผ่นดินต่อไป
โดยเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้มีสมาชิกเพียง ๕ คน และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๒ คน
คือ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และราชเลขาธิการ ส่วนอีก ๓ คน เป็นกรม-

^๑ กจช. ร.๖.-๗.ส.บ.๒.๓๗/๕ เล่ม ๑ พระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ที่ ๑๐/๒๖๑ วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖

^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ กจช. ร.๖.น.๒๐.๓๗/๓ หนังสือพิมพ์ยามาโต วันที่ ๕ กรกฎาคม

การที่ทรงเลือกขึ้น และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ให้สภานี้มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยแท้จริง เช่นเดียวกับคณะกรรมการองคมนตรี^๑ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการบัญญัติลงไปว่า การเงินทั้งปวงจะต้องเสนอสภาการคลังเสียก่อน

ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงสภาการคลังจึงค้างอยู่ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ กรรมการองคมนตรีจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลอีกครั้งหนึ่ง และให้ยุบเลิกกรรมการองคมนตรีเสีย ในครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วย จึงได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงระเบียบสภาการคลัง โดยยกเลิกระเบียบสภาการคลังเดิม^๒ ปรากฏว่า กรรมการชุดใหม่นี้ ไม่มีชื่อเจ้าพระยามรราชอภัยด้วย

การที่เจ้าพระยามรราชมิได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งสภาการคลังในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้น เพื่อลิดรอนอำนาจของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ โดยการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดที่ทรงไว้เนื้อเชื่อใจได้ ครั้นพอถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ จำนวนกรรมการสภาการคลังถูกลดลงเหลือ ๕ คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๒ คน คือพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กับเจ้าพระยามหิธร กรรมการอีก ๓ คน เป็นผู้ได้รับเลือกจากรัชกาลที่ ๗ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ก่อน และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม จากพระนามและนามกรรมการดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

^๑ กจช. ร.๖-๗.ส.บ.๒.๓๗/๑๑ เล่ม ๑ ความเห็นกรรมการองคมนตรีถึงเจ้าพระยามหิธร เรื่องปัญหาการเงิน วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๔

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๔ (พ.ศ. ๒๔๖๔) หน้า ๔๐๒. ประกาศลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔

^๓ กจช. ร.๖-๗.ส.บ.๒.๓๗/๑๔ ประกาศตั้งกรรมการสภาการคลัง วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔

เจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแก้ปัญหาการเงินมากกว่าการตั้ง
กรรมการในสมัยรัชกาลที่ ๖ เพราะกรรมการที่ทรงเลือก ๒ ท่านเป็นกรรมการชุดเก่า
ส่วนพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม นั้น เป็นผู้ที่รับราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมา
นาน การที่พระองค์โปรดฯ ให้ลดจำนวนกรรมการนั้นคงจะเป็นเพราะต้องการตัดกรรม-
การบางท่านออก เพื่อมิให้เป็นการกระทบกระเทือนจิตใจกัน จึงใช้วิธีนี้ การที่ทรงตั้ง
เจ้าพระยายมราช และเจ้าพระยาพลเทพออกนั้น คงเป็นเพราะทรงเห็นว่า บทบาทของ
กรรมการ ๒ ท่านนี้ในฐานะกรรมการสภาการคลังชุดก่อนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
และคงมีพระราชประสงค์ที่จะลดอำนาจอิทธิพลของข้าราชการสามัญชน ซึ่งมีอิทธิพลมาก
ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ด้วยเหตุนี้ ในการเลือกตั้งกรรมการชุดนี้ พระองค์จึงไม่ทรงเลือก
ข้าราชการสามัญชนเลย

จากลักษณะดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะไม่เห็นบทบาทของเจ้าพระยายมราช และมี
ที่เห็นว่าท่านคงมิได้มีบทบาทเด่นในสายตาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗
แต่ในฐานะที่ท่านก็เคยเป็นกรรมการสภาการคลังด้วยคนหนึ่ง เราจึงควรศึกษาบทบาท
ของท่านในฐานะนี้ด้วย

การแก้ไขปัญหาการเงินของสภาการคลัง ในการแก้ปัญหานี้ พระเจ้าพี่
ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เสนอ
ต่อที่ประชุมสภาการคลังว่า "จะต้องคิดค้ำทอนรายจ่ายในงบประมาณสำหรับ พ.ศ. ๒๔๖๗
ลง ให้มีจำนวนแต่พอกับเงินรายได้ ส่วนรายจ่ายพิเศษจากเงินคงพระคลังนั้น ก็จักต้อง
กู้เงินมาใช้ราว ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ สำหรับเวลา ๓ ปี" ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงดังนี้

๑. ให้ตัดรายจ่ายลง ๑๐% ของงบประมาณที่ได้ในแต่ละกระทรวง
๒. กู้เงินต่างประเทศอีก ๓ ล้านปอนด์ ควรเป็นเฉพาะกรณี

ทำการสาธารณประโยชน์ (Public Works)

เป็นการกู้จากมหาชน (Public Loan)

ไม่มีประกัน (Security)^๑

ไม่มีเงื่อนไข (No Condition)^๒

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องทูลเกล้าฯ ถวายเหตุผลที่จะกู้เงินอย่างเพียงพอ

มติดังกล่าวนี้ มีผู้คัดค้าน ๒ คน คือ เจ้าพระยาบวรราชนายก และสมเด็จพระยา

ดำรงราชานุภาพ

เจ้าพระยาบวรราชศักดิ์ค่านวาท

๑. เมื่อปรากฏว่าเงินคงพระคลังที่หมดไปนั้น เป็นเพราะรายจ่ายพิเศษด้วย ฉะนั้น ถ้าคิดจะตัดรายจ่ายประจำ ในขณะที่ยังต้องจ่ายพิเศษอยู่ ก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาการเงิน เทวไรนต์และการที่จะตัดรายจ่ายประจำ ซึ่งอาจหมายถึงการยุบเลิกตำแหน่งต่าง ๆ ด้วย นั้น ควรจะคำนึงถึงปัญหาคนว่างงานด้วย ที่สำคัญคือ ถ้าตัดรายจ่ายซึ่งเป็นการประจำ และทำให้คนว่างงาน โดยไม่ได้ตัดรายจ่ายที่ฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็น ก็เท่ากับไม่ได้แก้ปัญหอะไรเลย และยังสร้างความเคืองแค้นให้แก่ข้าราชการที่ต้องออกจากงานอีกด้วย

๒. เรื่องรายจ่ายประจำเกินกว่ารายได้นั้น เป็นรายจ่ายจากดอกเบี้ยเงินกู้เป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่แต่เงินเดือน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเท่านั้น ควรแยกเงินรายจ่ายส่วน ดอกเบี้ยออก แล้วพิจารณาว่า รายจ่ายยังสูงกว่ารายได้หรือไม่ ถ้าไม่สูงกว่า ก็ควรจัดการแก้ไขเรื่องเงินกู้เสียก่อน ถ้าปรากฏว่ายังสูงกว่า ก็ควรพิจารณาในรายละเอียดว่า

^๑ หมายถึงการกู้เงินที่ไม่ต้องนำสิ่งใดไปเป็นประกัน

^๒ หมายถึงการกู้เงินที่ไม่มีขอบเขต ในการที่ผู้กู้จะนำเงินนั้นไปใช้เพื่อกิจการต่าง ๆ

^๓ กจช. ร.บ.ค.๑๔/๔ บันทึกขแจ้งเพิ่มเติมของเจ้าพระยาบวรราช ที่ ๒๐๓/๔๓๓๕

สูงมาตั้งแต่ปีไหน และเป็นเพราะมีการเพิ่มหน้าที่ราชการกรมกองใด ๆ ขึ้นหรือไม่ และที่เพิ่มนั้น จำเป็นหรือไม่

ฉะนั้น เจ้าพระยายมราชจึงเห็นว่า การที่จะตัดทอนรายจ่ายถึง ๑๐ % นั้น จะนำมาซึ่งความปั่นป่วนทางการปกครอง และความเดือดร้อนในหมู่ข้าราชการทั่วไป รัฐบาลควรจะหาสาเหตุที่แท้จริง คึงแนวทางที่กล่าวมานั้น และวางโครงการแก้ไข ด้วยจุดมุ่งหมายที่แน่นอน มากกว่าจะแก้ปัญหาระยะสั้น ซึ่งก็จะต้องเกิดปัญหาขึ้นมาอีก และถ้าคิดจะกู้เงินเพิ่มอีก ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ จะยิ่งเพิ่มพูนรายจ่ายในรูปดอกเบี้ย และไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันได้เลย เป็นเพียงการประทุ้งไปชั่วคราวเท่านั้น

ความเห็นของเจ้าพระยายมราชนี้ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงเห็นด้วย และได้กราบบังคมทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าว่า ควร ำเนินการแก้ไขตามหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. กระทรวงพระคลังฯ ต้องตั้งงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๗ เท่ากับปี ๒๔๖๖ คือไม่มีการขึ้นเงินเค็ลนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นอกจากราชการพิเศษที่จำเป็นจริง ๆ

๒. ควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ ดำเนินโครงการตัดทอน รายจ่ายร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ

โดยแนวทางทั้งสองนี้ ทรงเชื่อว่า จะแก้ไขงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพ ภายในระยะเวลา ๒ ปี

เห็นได้ว่าวิธีการของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพนั้นไปกันได้กับ วิธีการของเจ้าพระยายมราช คือให้จำกัดการใช้จ่ายเงินอยู่ภายในงบประมาณ และ

กจช. ร.๖.-๗.สพ.๒.๓๗/๕ เล่ม ๑ บันทึกคำแนะนำของสมเด็จพระ
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๔
มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖

จ่ายเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ในขณะที่เดียวกัน ก็ให้มีกรรมการทำหน้าที่คัดทอนรายจ่ายร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ นั่นคือให้มีกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบสาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริง และหาทางแก้ไขอย่างเป็นกลางที่สุด ซึ่งก็ตรงกับจุดมุ่งหมายของเจ้าพระยาอมราช ที่ให้มีการตรวจสอบสาเหตุที่แท้จริงเสียก่อน แล้วค่อย ๆ แก้ปัญหา

แต่ความเห็นดังกล่าวมานี้ เป็นเสียงข้างน้อยในสภาการคลัง ดังนั้นจึงไม่มีผลอันใด นอกจากความเห็นของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เรื่องตั้งกรรมการสำหรับทำหน้าที่อำนวยการคัดทอนการใช้จ่าย ซึ่งเป็นที่มาของกรรมการองคมนตรีนั่นเอง

เนื่องจากว่าเซอร์เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติสนับสนุนเรื่องตัดรายจ่ายลง ก่อนเพิ่มรายได้ ประกอบกับเสียงข้างมากของกรรมการฯ การแก้ไขปัญหานี้ จึงตกลงในวิธีตัดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ควบ

การเพิ่มรายได้ ในที่นี้หมายถึงการเพิ่มทางค่านาฬิกาอากาศ ซึ่งเจ้าพระยาอมราชคัดค้าน และเห็นว่าควรปรับปรุงการเก็บภาษีที่เป็นอยู่ให้ได้ผลมากขึ้น เช่นเงินรัชชูปการ ค่านา และอากรการทำสุรา ถ้าเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเต็มที่ จะได้เงินเพิ่มอีกหลายล้านบาท และควรมีกรรมการพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ^๑ ที่ประชุมเสนาบดีสภา ก็เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว^๒ ทั้งนี้เพราะเท่าที่เป็นอยู่นั้น การเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ยังบกพร่องอยู่ จึงเก็บได้ไม่ครบ ถ้าเพียงแต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ตามกำหนดเวลา รายได้จากภาษีอากรดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แต่ถ้าวรัฐบาลใช้วิธีการเพิ่มภาษีอากร จะเป็นการเพิ่มจำนวนอัตราภาษี หรือเพิ่มประเภทของภาษีก็ตาม ย่อมไม่มีประโยชน์ ถ้าไม่มีจำนวนเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบกพร่อง รายได้

^๑ กจช. ร.๖.-๗.ส.บ.๒.๓๗/๑๑ เล่ม ๑ รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑/๒๔๖๔

วันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๔

^๒ เรื่องเดียวกัน

ที่หวังว่าจะได้เพิ่มก็คงไม่ได้ และยังเป็นผลให้ราษฎรเดือดร้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เสนาบดีสภาจึงสนับสนุนความเห็นของเจ้าพระยาอมราช เป็นผลให้ไม่มีการเพิ่ม ประเภทภาษีอากรสักในระยะเวลาแห่งวิกฤตการณ์

เท่าที่ศึกษามาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าการที่เจ้าพระยาอมราชมิได้มีบทบาท สำคัญเท่าไรนัก ในฐานะกรรมการสภาการคลัง เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการตั้งสภา การคลังมีเรื่องการเมืองแอมแปงอยู่เบื้องหลัง อำนาจหน้าที่ที่สภาการคลังควรมี จึงไป ตกอยู่ที่คณะกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดระเบียบงบประมาณรับจ่ายเงินแผ่นดิน ที่ตั้งขึ้น หลังสภาการคลังเพียง ๑ ปี

อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นของเจ้าพระยาอมราชในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเรื่องข้าวแพง หรือเรื่องการเงินก็ตาม ได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะอย่างหนึ่ง ของท่านว่า ท่านมีคุณสมบัติของ "นักรัฐศาสตร์" มากกว่า "นักเศรษฐศาสตร์" เพราะ ท่านคำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎรเป็นสำคัญ ซึ่งในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ถ้ามุ่งแต่ ห่วงความเห็นของราษฎรแต่ละกลุ่มแล้ว จะไม่มีทางแก้ปัญหาได้เลย เช่น เมื่อรัฐบาล จำเป็นต้องหาทางเพิ่มรายได้ ผู้ที่จะต้องเสียประโยชน์ เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่ม ก็คือ ราษฎรนั่นเอง นักเศรษฐศาสตร์จะคำนึงถึงตัวเลขที่จะได้ แต่นักรัฐศาสตร์จะคำนึงถึง ความรู้สึกของผู้ที่จะต้องเสียเงิน ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอของท่าน จึงมักไม่เป็นที่ยอมรับจาก เสี่ยงข้างมากของคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวมานี้

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย