

พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ก่อนพุทธศักราช 2453



นายชายชาญ ชูวงศ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

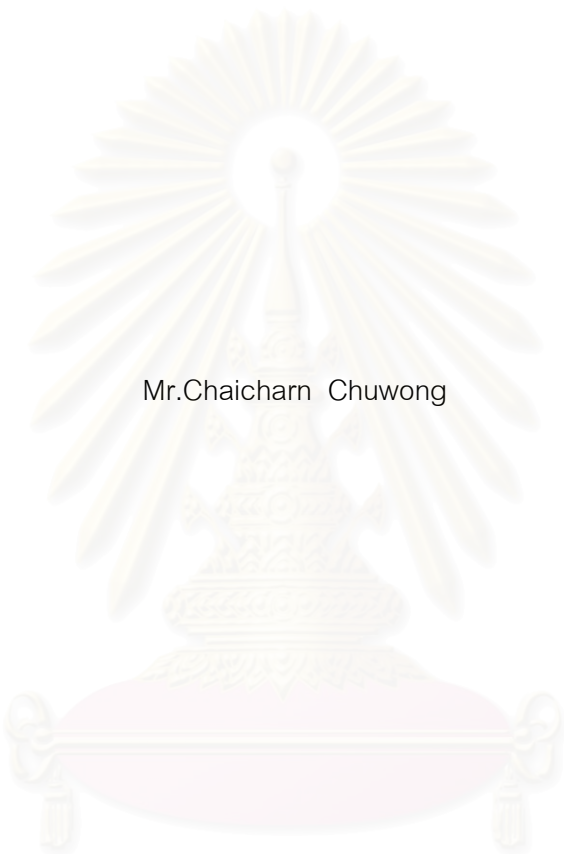
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0653-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROYAL PREROGATIVE ON FINANCE BEFORE B.E.2453



Mr.Chaicharn Chuwong

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0653-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ก่อนพุทธศักราช 2453
โดย	นายชายชาญ ชูวงศ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววดล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววดล)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา)

นายชายชาญ ชูวงศ์ : พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ก่อนพุทธศักราช 2453.
(ROYAL PREROGATIVE ON FINANCE BEFORE B.E. 2453) อ า จ า ร ย ์ ที่ ป ร ี ก ษ า :
รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ , อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์
พินิจภูวดล จำนวนหน้า 162 หน้า. ISBN 974-17-0653-7

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพิจารณาถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูป กระบวนการทางกฎหมายในการปฏิรูป รวมถึงผลที่ได้รับ

จากการศึกษาพบว่ามูลเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูปการคลังเกิดจาก สภาพการเมืองการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานคลัง ภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และระบบการจัดเก็บรายได้แบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการคลัง ในด้านรายได้ มีการตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการจัดเก็บเพิ่มขึ้นขณะเดียวกันก็ได้ลดบทบาทของนายอากรเอกชนลง และได้จัดตั้งหน่วยงานกลางในการรวบรวมรายได้ขึ้นตรงต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ในด้านการใช้จ่าย มีการตรากฎหมายวางระเบียบการบริหารและการตรวจสอบทางการคลัง กับเริ่มมีการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานคลังที่เป็นระบบสากล

ผลจากการปฏิรูปการคลังทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงทางการเมืองยิ่งขึ้น รัฐบาลมีรายได้เพื่อการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น ในส่วนของพระราชอำนาจทางการคลังในช่วงแรกได้มีการรวบรวมอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์แต่ในช่วงปลายรัชกาลได้ทรงสละพระราชอำนาจทางการคลังโดยให้มีการแยกเงินแผ่นดินกับเงินส่วนพระองค์อันเป็นผลของการแยกเรื่องส่วนตัวของบุคคลออกจากเรื่องราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นรากฐานของระบบราชการในปัจจุบัน และอาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของสถาบันการคลังของไทยแตกต่างจากสถาบันการคลังในยุโรป ในประการที่สถาบันการคลังของไทยมีที่มาจากการสละพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2544.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4186076134 : MAJOR LAW

KEY WORD : ROYAL PREROGATIVE / PUBLIC FINANCE/ BUDGET / REFORMATION

CHAICHARN CHUWONG : ROYAL PREROGATIVE ON FINANCE B.E. 2453.

THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.TONGTHONG CHANDRANSU. THESIS

COADVISOR : ASSOC.PROF.SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D.,162 pp. ISBN

974-17-0653-7

The objective of this thesis is to study the public finance reformation during the reign of the King Chulalongkorn, This include the ground of the reformation, the process of the legal reform and it effect.

It is found that the cause of public finance reformation came from three reasons. The inappropriate governmental and political conditions, changing in the mission of state together with increasing expenditure and inefficiently original procuring system. Thus, public finance reformation by King Chulalongkorn was commencing in two sections. In revenue, there were an enacting for official's power in order to attaining an authority in procuring but decreasing the role of tax farmers and an the King's revenue central unit. In expenditure, it was an enactment in checking and administrative system, a creating in national budget and an establishing in international public finance unit.

The results of this research show that created the political stability of the monarch. The government sector had more income to support the development of the country. For the supreme power of the monarch, there was the separation of financial power. During the early period, the power was centralized under the king power. However, this power was decentralized during the later period of his reign. There was the complete separation royal private asset and the public asset. It was resulted in separating private asset form public asset which was the basis structure of government system at the present. Therefore, the beginning of finance institution of Thailand is differed from European institution due to the abolishment the public finance royal prerogative.

Field of study.....Laws.....Student's signature.....

Academic year.....2001.....Advisor's signature.....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จขึ้นได้ก็เนื่องมาจาก รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจภูวดล ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และได้แนะนำข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไข ในการค้นคว้า และเรียบเรียงวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า รับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และได้แนะนำข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์นี้อาจสำเร็จเป็นรูปเล่มขึ้นได้โดยหากปราศจาก เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูล รวมไปถึงขอขอบคุณ คุณอานนท์ ยิ้มแก้ว ที่ช่วยเหลือทั้งกำลังกายและกำลังทรัพย์ในช่วงระยะเวลาที่ได้จัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอขอบคุณ คุณกัญญา ที่ช่วยตรวจแก้และให้คำแนะนำ ขอขอบคุณ พี่สุชฌม, ภูษุ ที่คอยถามไถ่และให้กำลังใจกับผู้เขียนตลอดเวลา ขอขอบคุณ ชุมชน, เคิล, ไกด์ ที่พร้อมให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเสมอ และรวมไปถึงเพื่อนๆ ชาวนิติศาสตร์ จุฬา และเพื่อนร่วมงานทุกๆ ท่านที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด ซึ่งคอยช่วยเหลือสนับสนุนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจะรำลึกถึงทุกๆ ท่านเสมอในยามที่ผู้เขียนหยิบงานเขียนชิ้นแรกนี้

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณสุทิน , คุณทัศนีย์ ชูวงศ์ บิดาและมารดาของผู้เขียน ที่เป็นผู้ให้กำเนิดชีวิตและสติปัญญา และขอกล่าวว่า ภูมิใจที่สุดที่เกิดเป็นลูกของท่านทั้งสอง ความจริงแล้วสิ่งที่พ่อและแม่ให้กับลูกนั้น ไม่อาจกล่าวได้หมดแม้จะใช้น้ำในการเขียนบรรยายเท่ากับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และหากวิทยานิพนธ์นี้จะมีประโยชน์อยู่บ้างในทางวิชาการผู้เขียนขออุทิศความดีเหล่านั้นแด่บิดามารดา ตลอดจนทุกๆ ท่านที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และเนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้เป็นงานเขียนชิ้นแรกจึงอาจมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นไม่น้อย ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดและขอบเขตของพระราชอำนาจทางการคลัง ก่อนการปฏิรูปการคลัง.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจทางการคลัง.....	5
2.1.1 อำนาจทางการคลังที่ขึ้นอยู่กับผู้นำ.....	6
2.1.2 การแบ่งแยกอำนาจการบริหารเงินแผ่นดิน.....	7
2.2 พัฒนาการของการใช้พระราชอำนาจทางการคลังก่อน การปฏิรูปทางการคลัง พ.ศ. 2416.....	8
2.2.1 พระราชอำนาจทางการคลังในสมัยสุโขทัย.....	8
2.2.2 พระราชอำนาจทางการคลังในสมัยอยุธยา.....	11
2.2.3 พระราชอำนาจทางการคลังในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึงก่อนการปฏิรูปการคลัง.....	15
1) ขอบเขตของพระราชอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน.....	16
1.1) การจัดสรรและการบริหารรายได้.....	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2) การจัดสรรและการบริหารรายจ่าย.....	17
2) ลักษณะของการจัดองค์กรทางการคลัง.....	20
2.1) หน่วยงานในการจัดเก็บรายได้.....	20
2.1.1) การจัดเก็บรายได้ของเจ้าพนักงานของรัฐ.....	20
2.1.2) การจัดเก็บรายได้ของนายอากรเอกชน.....	24
2.2) หน่วยงานบริหารงานคลัง.....	29
2.3) หน่วยงานตรวจสอบรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน.....	30
บทที่ 3 มूलเหตุและสภาพปัญหาที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการคลัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	33
3.1 สภาวะการณ์ภายในประเทศที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการคลัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	33
3.1.1 สภาพการเมืองการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวย กับการบริหารงานคลัง.....	33
3.1.2 ความจำเป็นในการจัดหารายได้เพื่อการพัฒนา ประเทศด้านสาธารณูปโภค.....	36
1) การก่อกำหนดขึ้นสาธารณะเพื่อสร้างทางรถไฟ และการประปา.....	38
2) ขั้นตอนและกระบวนการ ก่อกำหนดขึ้นสาธารณะ.....	43
3.1.3 ปัญหาของการจัดองค์กรทางการคลังแบบเดิม.....	47
1) การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ของเจ้าพนักงานของรัฐ.....	47
2) การไม่ส่งรายได้เข้าคลัง ของนายอากรเอกชน.....	49

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3) การไม่ส่งรายได้ของหน่วยงานคลัง ในหัวเมือง.....	52
3.2 อิทธิพลจากภาพนอกประเทศ : ภัยคุกคาม จากประเทศตะวันตก	55
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการคลัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	58
4.1 การปรับปรุงด้านการรวบรวมรายได้.....	58
4.1.1 การอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อ ตั้งอำนาจทางการคลังมาสู่ส่วนกลาง.....	58
1) การจัดเก็บภาษีภายใต้อำนาจ ของเจ้าพนักงานของรัฐ.....	59
2) การควบคุมและตรวจสอบการนำส่งรายได้ ของเจ้าภาษีนายอากร.....	73
4.1.2 การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการรวบรวมรายได้ ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	80
1) การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416.....	80
2) การจัดตั้งกรมสรรพากร พ.ศ. 2433.....	82
4.2 การปรับปรุงด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน.....	90
4.2.1 การตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร และตรวจสอบทางการคลัง.....	90
1) หลักเกณฑ์การรับและเก็บเงินแผ่นดิน.....	90
2) หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน.....	93
3) หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน.....	95
4.2.2 การจัดตั้งองค์กรในการบริหารและการตรวจสอบทางการคลัง.....	97
1) การจัดตั้งกรมสารบาญชี	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2) การจัดตั้งกรมเก็บ.....	98
3) การจัดตั้งกรมตรวจ.....	99
4.2.3 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน.....	101
1) การตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2433.....	103
1.1) สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ....	103
1.2) สาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร และตรวจสอบงบประมาณ.....	106
2) ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน.....	109
4.3 แนวทางและกระบวนการวิธีการแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ ออกจากการเงินแผ่นดิน.....	114
4.3.1 การให้อำนาจพระคลังข้างที่ในการ จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์.....	115
4.3.2 ลำดับขั้นตอนในการจำกัดพระราชอำนาจเกี่ยวกับ พระราชทรัพย์สินส่วนพระองค์.....	117
1) การกำหนดสัดส่วนรายได้ของ พระคลังข้างที่จากเงินแผ่นดิน.....	117
2) การกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์สินที่แน่นอน ในงบประมาณแผ่นดิน.....	118
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ผลที่ได้รับจากการปฏิรูปการคลัง.....	121
5.1 การพัฒนาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม.....	121
5.1.1 การวางรากฐานความมั่นคงของ สถาบันการเมืองการปกครอง.....	121
5.1.2 จุดเริ่มต้นของสถาบันการคลัง.....	129
5.2 การก่อตัวของแนวความคิดเกี่ยวกับ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย	131

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3. ลักษณะและรูปแบบของการแบ่งแยก	
อำนาจหน้าที่ทางการคลัง.....	132
5.3.1 การแบ่งแยกพระราชอำนาจทางการคลังส่วนพระองค์	
นอกจากการเงินแผ่นดิน.....	133
5.3.2 การแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่	
ทางการคลังของข้าราชการ.....	135
บทที่ 6 บทสรุป.....	138
รายการอ้างอิง.....	144
ภาคผนวก.....	151
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	162

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาระหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นำมาซึ่งความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินงานทางการคลังเพื่อให้มีเงินทุนในการดำเนินการดังกล่าว แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นเพียงสิ่งสมมติเป็นนามธรรมไม่อาจจะดำเนินการได้เอง จึงต้องอาศัยบุคคลในการเข้าทำหน้าที่แทน ซึ่งก็คือผู้ปกครองนั่นเอง ในรัฐโบราณมีหัวหน้าเผ่าหรือพ่อเมืองเป็นผู้ปกครอง ซึ่งต้องทำหน้าที่จัดหาเสบียงอาหาร รวมไปถึงการเกณฑ์แรงงานในการก่อสร้างสถานที่ทำการต่างๆ สำหรับการดำรงรักษาชนเผ่าหรือเมืองนั้นๆ ไว้ ในรัฐสมัยใหม่ภาระหน้าที่ของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป ผู้ปกครองมีความจำเป็นต้องดำเนินงานทางการคลังเพื่อให้มีเงินทุนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีความหลากหลายและต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการไม่อาจอาศัยการเกณฑ์แรงงานได้อย่างในรัฐโบราณ รูปแบบของรายได้ก็เปลี่ยนแปลงไปอยู่ในรูปของภาษีอากรที่เป็นเงินตราขึ้นทดแทน

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐต้องอาศัยบุคคลหรือผู้ปกครองในการดำเนินงานแทนรัฐนั้น ก็ต้องพิจารณาว่า บุคคลเองก็มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเช่นเดียวกับรัฐ และปัญหาที่มักเกิดขึ้นเสมอคือการที่ผู้ปกครองนำเงินทุนของรัฐไปใช้จ่ายตอบสนองในเรื่องส่วนตัวโดยฟุ่มเฟือย ปัญหานี้เกิดขึ้นได้ในทุกยุคสมัย ไม่ว่าจะในยุคที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือยุคประชาธิปไตย ซึ่งในยุคหลังนี้แม้จะถือว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ก็มักพบเห็นปัญหาการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของบุคคลที่ทำงานให้รัฐทั้งที่เป็นนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือข้าราชการประจำ

เมื่อกล่าวเฉพาะถึงวิวัฒนาการของประเทศไทยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยเริ่มมีความเป็นรัฐสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยของพระองค์มีความเปลี่ยนแปลงขึ้นมากมาย เกิดความเจริญขึ้นในทุกๆ ด้านทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ซึ่งก็หมายความว่าพระองค์จะต้องทรงให้ความสำคัญกับการดำเนินงานทางการคลังเป็นเบื้องต้น ก่อนที่นำเงินทุนเหล่านั้นไปพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จึง

เป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าพระองค์ได้ใช้วิธีการในทางการคลังอย่างไรเพื่อให้รัฐมีเงินรายได้เพียงพอในกระบวนการสร้างรัฐชาติที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระองค์

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการสร้างรัฐชาตินั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระวิจารณ์ญาณหลายด้านในการดำเนินการ ในการศึกษานี้จะเป็นการศึกษาโดยเน้นถึงกระบวนการในทางกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ อันได้แก่ การตรากฎหมายจัดตั้งองค์กร และให้อำนาจองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามความมุ่งหมายของรัฐ

การที่ตั้งชื่อหัวข้อในการศึกษาว่า “พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ก่อนพุทธศักราช 2453” นั้น ก็เพราะเหตุว่า เป็นความต้องการที่จะศึกษาภายในขอบเขตระยะเวลาในช่วงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนเนื้อหา ก็จะเป็นการให้ความสำคัญกับภารกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะที่พระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการแผ่นดินหรือ “รัฐ” มิได้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการส่วนพระองค์ ที่ต้องกล่าวเช่นนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่า พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดเป็นล้นพ้นจนบางครั้งมิได้แบ่งแยกตัวตนของพระมหากษัตริย์ออกจากรัฐซึ่งเป็นสถาบันของอำนาจการเมือง ดังเช่นในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทรงกล่าวว่ “รัฐ คือ ตัวข้า” อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องกล่าวถึงการให้พระราชอำนาจเพื่อการส่วนพระองค์อยู่ด้วยเพื่อชี้ให้เห็นว่าเกิดการแบ่งแยกเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินจากการส่วนพระองค์อย่างไร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจทางการคลัง นอกจากนี้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเป็นรอยต่อระหว่างรัฐโบราณกับรัฐสมัยใหม่จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องกล่าวถึงการดำเนินงานทางการคลังในยุคก่อนหน้านั้นโดยสังเขป เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการศึกษากันจำนวนมาก และในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาทางการคลังก็มีการศึกษาเช่นกัน ซึ่งเป็นการศึกษาในแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ แต่การศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสรุปทางนิติศาสตร์นั้นยังไม่พบว่ามีศึกษากันแต่อย่างใด ดังนั้นการศึกษาในแนวทางประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นกฎหมายการคลังจึงเป็นสิ่งที่สมควรศึกษาเป็นเบื้องต้น ก่อนที่จะนำข้อสรุปที่ได้จากประวัติศาสตร์มาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอธิบายแนวความคิดพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนซึ่งมีสายธารแห่งความคิดทางประวัติศาสตร์ต่อเนื่องมาเช่นเดียวกับศาสตร์แขนงอื่นๆ

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชอำนาจทางการคลังก่อน พ.ศ. 2453 ยังไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากนโยบายในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดระบบพระราชอำนาจทางการคลังเสียใหม่ เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศในเวลาต่อมา

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของอำนาจทางการคลังในยุคการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
- 2) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของการดำเนินงานทางการคลังในอดีตโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะกฎหมายและโครงสร้างขององค์กรทางการคลัง
- 3) เพื่อศึกษาถึงผลของพัฒนาการของการดำเนินงานทางการคลังในยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีต่อการวางรากฐานระบบการคลังในระบอบประชาธิปไตย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจาก

- 1) เอกสารทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นเอกสารขั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังของประเทศไทย ได้แก่ จดหมายเหตุ ราชกิจจานุเบกษา
- 2) หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการบริหารงานคลังตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะที่ได้ตราขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทางด้าน การคลังตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเหตุการณ์ในการปฏิรูปทางการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงพุทธศักราช 2453 โดยจะพิจารณาถึงสภาพทางการคลังในแต่ละยุค และมูลเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูปและกระบวนการในการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมถึงผลของการปฏิรูปดังกล่าวที่ส่งผลต่อระบบการคลังในเวลาต่อมา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ไทย ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
- 2) ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของการดำเนินงานทางการคลังตั้งแต่อดีตจนพัฒนามามีลักษณะเป็นระบบสากลดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายการคลังหรือสถาบันการคลังของไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวความคิดและขอบเขตของ

พระราชอำนาจทางการคลังก่อนการปฏิรูปทางการคลัง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิด ลักษณะ และขอบเขตของพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ ว่ามีความเป็นมาเช่นใด มีความสำคัญอย่างไร รวมถึงแนวความคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชอำนาจทางการคลังในยุคก่อนการปฏิรูปทางการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจทางการคลัง

พระราชอำนาจทางการคลังหมายถึงอำนาจในทางการคลังของพระมหากษัตริย์ พระราชอำนาจของพระองค์ย่อมพิจารณาจากระบบการปกครองในแต่ละยุคสมัย โดยทฤษฎีแล้วในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในทุกๆ ด้าน รวมทั้งพระราชอำนาจทางการคลัง แต่พัฒนาการในทางการเมืองการปกครองได้นำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดินหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และถ้าประเทศนั้นยังทรงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์ก็จะดำรงสถานะพระประมุขของรัฐและมีพระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉะนั้นพระราชอำนาจของพระองค์ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง ในที่นี้จะเป็นการพิจารณาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ว่ามีแนวความคิดและขอบเขตของพระราชอำนาจทางการคลังเพียงใด อย่างไรก็ตามแม้โดยทฤษฎีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะถือว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดสิ้นพัน แต่ในทางความเป็นจริงแล้วพระราชอำนาจย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้การกล่าวถึงพัฒนาการของพระราชอำนาจย่อมต้องกล่าวถึงพัฒนาการของความเป็นรัฐ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งในการบริหาร การนิติบัญญัติและการใช้อำนาจตุลาการ และในบางยุคสมัยในยุโรปมีการกล่าวว่ารรัฐคือตัวพระมหากษัตริย์เอง ดังนั้นในที่นี้จะเป็นการกล่าวถึงอำนาจการคลังที่ไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นอำนาจของผู้ปกครองหรือเป็นของรัฐ และแนวความคิดในการแยกอำนาจทางการคลังในส่วนของรัฐออกจากอำนาจทางการคลังส่วนตัวของผู้ปกครอง

2.1.1 อำนาจทางการคลังที่ขึ้นอยู่กับผู้นำ

ภาระหน้าที่ในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน นำมาซึ่งความจำเป็นที่ผู้นำของประเทศต้องดำเนินงานในทางการคลัง¹ การรวบรวมรายได้จึงเป็นหน้าที่ทางการคลังประการแรกที่พระมหากษัตริย์ต้องดำเนินการเพื่อให้มีทุนในการบริหารประเทศ การจัดเก็บรายได้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย ในรัฐโบราณสภาพการเมืองมักขึ้นอยู่กับการทำสงครามเพื่อแพร่ขยายอาณาจักร ลักษณะการจัดหารายได้จึงมีรูปแบบเป็นการกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สิน การเก็บบรรณาการ และการเกณฑ์แรงงาน² การหารายได้ลักษณะดังกล่าวจึงผูกพันกับพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ในการทำสงครามและการรักษาความเข้มแข็งในพระราชอำนาจทางการเมือง ดังนั้นพระราชอำนาจทางการคลังจึงไม่อาจแบ่งแยกออกจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในด้านอื่นๆ และพระมหากษัตริย์ก็ได้อาศัยรายได้เหล่านั้นในการพัฒนาประเทศและการใช้จ่ายในการส่วนพระองค์รวมกัน

ต่อมาในยุคที่เริ่มมีการจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรภายในรัฐ พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้นำในการบริหารและปกครองประเทศ พระองค์ก็ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจทางการคลังในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นทุนรอนในการใช้จ่ายบริหารราชการแผ่นดิน และนำเงินภาษีเหล่านั้นมาใช้จ่ายตามพระราชอัธยาศัยในการส่วนพระองค์ อาทิเช่น ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ในสมัยแองโกลแซกซอนที่กษัตริย์มีรายได้จากประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น เงินอากร ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม โดยพระองค์ใช้จ่ายเงินดังกล่าวไปตามพระราชอัธยาศัย มิได้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่แสดงไว้ในการจัดเก็บเงินนั้น³ แสดงให้เห็นว่าในรัฐโบราณนั้นอำนาจทางการคลังขึ้นอยู่กับตัวตนของผู้นำมิได้แบ่งแยกว่าเป็นเรื่องภาระหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ปกครอง

¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, “เอกสารคำบรรยาย วิชากฎหมายการคลังขั้นสูง”, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542 หน้า 32

² ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายการคลังและการภาษีอากร ภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2542) , หน้า 36 – 37

³ George Burton Adams, Constitutional History of England, (Norwich : Jerrold and Sons Ltd., 1971), p.47.

2.1.2 การแบ่งแยกอำนาจการบริหารเงินแผ่นดิน

แนวความคิดที่จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดินเริ่มปรากฏเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเรียกเก็บภาษีในอัตราที่ประชาชนไม่อาจยอมรับได้ และประชาชนมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์เก็บภาษีเพียงเพื่อการบริหารประเทศให้อยู่เย็นเป็นสุขเท่านั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อนำรายได้ไปใช้ในการสนองพระองค์ที่ฟุ่มเฟือยและทำให้ราษฎรเดือดร้อนจึงเป็นมูลเหตุที่มีการเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกพระราชอำนาจทางการคลังเพื่อการสนองพระองค์กับอำนาจการคลังเพื่อการดำเนินงานของรัฐ และนำมาซึ่งหลักการตกลงยินยอมทางภาษีโดยผู้แทนของประชาชน ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ได้แก่ กรณีของพระเจ้าจอห์นเป็นกษัตริย์ที่หลงอำนาจและใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์จนก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎร และได้ทำการเรียกเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก ทำให้พวกขุนนางไม่พอใจ และได้เขียนตราสารฉบับหนึ่งแล้วยื่นต่อพระเจ้าจอห์นขณะที่พระองค์ยกกองทัพจากสงครามแห่งหนึ่ง ถ้าหากไม่ทรงรับตราสารฉบับนี้ พวกขุนนางพร้อมที่จะก่อการจลาจลขึ้นและไม่ยอมให้พระเจ้าจอห์นเข้าเมือง ในที่สุดพระเจ้าจอห์นจึงต้องยอมรับ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1215 และได้เรียกตราสารนี้ว่า “กฎมหาบัตร” (Magna Carta) โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ปรากฏในบทที่ 12 ของมหากฎบัตรซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กษัตริย์จะจัดเก็บภาษีได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี⁴ อันเป็นที่มาของหลัก “ไม่ยอมให้เก็บภาษีถ้าไม่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร”

วิวัฒนาการในการจำกัดพระราชอำนาจทางการคลังที่ปรากฏในประเทศอังกฤษที่ราษฎรเรียกร้องต่อกษัตริย์ที่เรียกเก็บภาษีมากเกินไปนั้น ต่อมาฝ่ายราษฎรมีความต้องการเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายส่วนพระองค์ของกษัตริย์ แล้วจึงค่อยๆ ขยายวงกว้างเข้าไปควบคุมรายจ่ายของแผ่นดินในกิจกรรมอื่นๆ ด้วย⁵ เพื่อไม่ให้กษัตริย์ใช้จ่ายเงินภาษีที่จัดเก็บไปนั้นไปในเรื่องส่วนพระองค์ที่เป็นการฟุ่มเฟือย และต่อมากษัตริย์ต้องแสดงแผนงานในการใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศว่าจะใช้จ่ายเพื่อการใดเป็นจำนวนเท่าใดให้กับสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ อันเป็นที่มาของการงบประมาณแผ่นดินในเวลาต่อมา จะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ในการบริหารการเงินแผ่นดินได้รับการแบ่งแยกออกจากการใช้จ่ายเงินส่วนพระองค์ของกษัตริย์ และได้เกิดหลักการแบ่งแยก

⁴ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 20

⁵ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2528) , หน้า 20

ภาระหน้าที่ (fonction) ออกจากตัวบุคคล (personne) หลักการนี้เป็นรากฐานสำคัญที่สุดของรัฐสมัยใหม่มาจนปัจจุบันที่แยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่”⁶

อย่างไรก็ตามพัฒนาการในทางการเมืองการปกครองในยุโรป ซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกพระราชอำนาจทางการเมืองออกจากการคลังของแผ่นดินนั้น ไม่อาจนำมาอธิบายถึงแนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ เนื่องจากในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย การสละพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของราษฎรที่จะให้มีการจำกัดพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ดังที่จะได้ศึกษากันในบทต่อไป โดยศึกษาว่าในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยในแต่ละยุคพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจทางการเมืองอย่างไร และเพราะเหตุใดจึงได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดินขึ้น

2.2 พัฒนาการของการใช้พระราชอำนาจทางการเมืองก่อนการปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2416

ในที่นี้จะได้พิจารณาลักษณะและขอบเขตของพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย อยุธยา รัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงก่อนการปฏิรูปการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2416

2.2.1 พระราชอำนาจทางการเมืองในสมัยสุโขทัย

การพิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตของพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสุโขทัยสามารถแบ่งได้เป็นสองประการคือ พระราชอำนาจในด้านรายได้ และพระราชอำนาจในด้านรายจ่าย

ก. พระราชอำนาจในด้านรายได้

รัฐประศาสน์นโยบายในสมัยสุโขทัยได้ส่งเสริมให้มีการค้าโดยเสรีคือ ใครค้าช้าง ค้าม้า ค้าเงินค้ำทอง จงค้าไปเถอดเจ้าเมืองท่านบ่เอา “จกอบ” ในไพร่ลู่ทางเลย คำว่า จกอบ หรือ จังกอบ ในปัจจุบันหมายถึง ภาษี อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าถ้าไม่มีการเก็บภาษีกันเลย คงจะไม่มีคำว่า “จกอบ” ปรากฏอยู่ในศิลาจารึก ดังนั้นในสมัยสุโขทัยจึงมีการเก็บภาษีกันเป็นปรกติอยู่แล้ว คือ เก็บจากการใช้ลู่ทางของหลวงในการค้าขายเท่ากับภาษีศุลกากรในปัจจุบัน คือเก็บภาษีผ่าน

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, พ.ศ. 2544) , หน้า 54

ด้านทั้งทางบกและทางน้ำ การที่ท่านบ่เอาจกอบในสมัยนั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการเก็บภาษี
แท้จริงท่านส่งเสริมให้มีการค้าโดยเสรีให้มากยิ่งขึ้น⁷

นอกจากศิลาจารึกแล้ว ยังมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์อีกชิ้นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็น
เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของผู้ปกครองในการจัดเก็บภาษี ก็คือ วรรณกรรมเรื่องไตรภูมิ
พระร่วงซึ่งพระยาสิทธิหรือพระมหารัชมราชาที่ 1 แห่งกรุงสุโขทัย ได้ทรงพระนิพนธ์ขึ้นขณะดำรง
ตำแหน่งอุปราช ไตรภูมิพระร่วงเป็นวรรณกรรมที่กล่าวถึงหลักธรรมซึ่งถือเสมือนเป็นกฎหมาย
แม่บทในการปกครอง⁸ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการในการจัดเก็บภาษีของพระราชานั้นได้อธิบาย
ไว้ว่า

“อนึ่ง ด้วยเอาสินส่วนแก่ราษฎรทั้งหลายใส่ให้เอาโดยโบราณท้าวพระญาทั้ง
หลายแต่ก่อนอันนั้นแล ผู้เฒ่าผู้แก่ทั้งหลายสรรเสริญว่าชอบธรรมมิควรเอายิ่งเหลือไปเลย ผิดว่าเรา
เอาของเขาให้ยิ่งให้เหลือไปได้ แลท้าวพระญาผู้ใดแลจะมาเสวยราชย์ภายหน้าเรานั้น จักได้เอา
เป็นอย่างแลธรรมนิยมสืบๆ กันไป และจะได้บาปแก่เรานี้หนักหนา เพราะว่าเราทำความอันมิชอบ
ธรรมผู้นี้ไว้กับแผ่นดินแลฯ”⁹

สรุปความได้ว่า ผู้ปกครองควรเก็บสินส่วน (ภาษี) ราษฎรตามอัตราที่เป็นมาแต่
ก่อน มิควรเรียกเก็บเพิ่มขึ้น มิฉะนั้นบาปจะตกแก่ผู้เรียกเก็บ

เมื่อพิจารณารูปแบบรายได้ของผู้ปกครองในสมัยสุโขทัย สามารถจัดแบ่งได้ดัง
ต่อไปนี้

- การกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สิน

ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาจักรสุโขทัยมีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล
จรดเมืองเขมรเกือบตลอดแนวไปจนถึงหมู่เกาะมะละกา พ่อขุนรามคำแหงทรงนำกำลังทหารเข้าไป
โจมตีเมืองหงสาวดีของพม่า นอกจากนี้แล้ว พระองค์ทรงเข้าโจมตีและกวาดต้อนทรัพย์สินของ
เขมรและนำชาวเขมรกลับมาเป็นเชลยสงครามในอาณาจักรสุโขทัย¹⁰

⁷ ทรงพันธ์ บุณนาศ, “การคลังสมัยก่อน,” ใน สำนักงบประมาณ 20 ปี (กรุงเทพมหานคร : สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 2528) , หน้า 105 .

⁸ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543) , หน้า 71

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72

¹⁰ ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, คำอธิบายกฎหมายการคลังและการภาษีอากร ภาคทฤษฎีและหลัก
กฎหมายภาษีอากร, หน้า 36 – 37

- การเก็บบรรณาการ

การเก็บบรรณาการเป็นวิธีการหารายได้อย่างหนึ่งซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากจีนและเขมร¹¹ กล่าวคือเมืองประเทศราชจำต้องส่งเครื่องราชบรรณาการเพื่อแสดงความยำเกรง แต่รายได้จากการเก็บบรรณาการนี้ พระมหากษัตริย์จะต้องทำนุบำรุงกองทัพให้เข้มแข็งเพื่อแสดงแสนยานุภาพมิให้เมืองประเทศราชแข็งข้อได้

- การเกณฑ์แรงงาน

นักการคลังบางท่านมีความเห็นว่า “การเกณฑ์แรงงาน” เป็นรูปแบบของการเก็บภาษีอย่างหนึ่งที่ไม่เป็นตัวเงิน¹² ในสมัยสุโขทัยนี้การเกณฑ์แรงงานจึงเป็นการแสดงออกซึ่งพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในอาณาจักรสุโขทัย เราไม่อาจวิเคราะห์ลักษณะการเกณฑ์แรงงานได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากไม่ปรากฏเอกสารทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดระเบียบการเกณฑ์แรงงานดังเช่นในสังคมศักดินาในยุคต่อมา อย่างไรก็ตามก็ดีเราอาจจะเปรียบเทียบเรื่องราวการเกณฑ์แรงงานที่เกิดขึ้นในอาณาจักรล้านนาไทยเพราะว่าอยู่ในยุคสมัยที่ใกล้เคียงกัน เอกสารชิ้นสำคัญที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ คือ “มังรายศาสตร์” ซึ่งเป็นกฎหมายของกษัตริย์ในยุคนั้น ปรากฏข้อความที่เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานไพร่มาทำงานหลวงดังความว่า

“ควรจัดให้ไพร่มีเวรผัดเปลี่ยนกัน มาทำงานหลวง 10 วัน
กลับไปสร้างเหมืองฝาย ไร่ นา เรือกสวนที่ดิน 10 วัน”¹³

การเกณฑ์แรงงานนี้ส่วนใหญ่แล้วก็จะมาสร้างวัดวาอาราม ปราสาทราชวัง เหมืองฝาย และการออกรบ¹⁴

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

¹² GAUDEMET (J.), “Finances et Fiscalite dans les societes antiques. Melanges en L' honneur de Prof. P.M. GAUDEMET, edition Economica, 1984 pp.20-21 อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, คำอธิบายกฎหมายการคลังและการภาษีอากร ภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า หน้า 41

¹³ ประเสริฐ ฤ น นคร, มังรายศาสตร์, หน้า 5

¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธ์, “แรงงานในประวัติศาสตร์ล้านนาไทย,” ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2527) , หน้า 30

ข. พระราชอำนาจในการใช้จ่าย

การปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก พระราชวินิจฉัยในการจับจ่ายใช้สอยของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง เป็นอำนาจของพ่อเมืองที่จะพิจารณาจับจ่ายใช้สอยตามแต่ความเหมาะสม และอำนาจในการควบคุมเงินทองของแผ่นดินในสมัยนั้นก็เป็นพระราชอำนาจโดยแท้¹⁵ ลักษณะการใช้จ่ายจะเห็นว่า แม้จะมีการสร้างถาวรวัตถุ ถนนหนทางและคูคลองมากมาย แต่ก็ได้ได้รับความร่วมมือจากราษฎรช่วยกันสละแรงงานและทุนทรัพย์ รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายมากนัก¹⁶

2.2.2 พระราชอำนาจทางการคลังในสมัยอยุธยา

ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงจัดตั้งจตุสดมภ์ 4 มีขุนเวียงเป็นนครบาล ขุนวังเป็นธรรมาธิการ ขุนคลังเป็นโกษาธิบดี ขุนนาเป็นเกษตรราธิการ หมายความว่า การคลังนั้นมีอยู่ตั้งแต่เดิมแล้ว โดยขุนคลังมีหน้าที่อยู่สองประการ คือติดต่อกับต่างประเทศและมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ดังจะเห็นได้จากในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชที่มีการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศก็ต้องส่งเจ้าพระยาโกษาปานไป¹⁷

ในส่วนของพระคลังมีสถานะเป็นส่วนราชการ ทำหน้าที่เก็บรักษาพระราชสมบัติสำหรับพระมหากษัตริย์จำนวนสิบสองท้องพระคลัง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถค้นคว้าระบุนชื่อพระคลังทั้งสิบสองพระคลังได้ดังนี้¹⁸

1. พระคลังมหาสมบัติ
2. พระคลังเงิน
3. พระคลังทอง
4. พระคลังพิมานอากาศ
5. พระคลังศุภรัต
6. พระคลังโน้ช้าย

¹⁵ วิโรจน์ ธีระคุณโกวิท, “ตำนานเรื่องขบประมาณ”, ใน รัฐสภาสาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2524), หน้า 2

¹⁶ ทรงพันธ์ บุนนาค, “การคลังสมัยก่อน,” ใน สำนักขบประมาณ 20 ปี, หน้า 105.

¹⁷ ปว้ย อึ้งภากรณ์, การคลัง, (พระนคร : ประมวลมิตร , 2498), หน้า 4.

¹⁸ จุลทรรศน์ พยาฆรานนท์, “สิบสองท้องพระคลัง”, ใน สายธารแห่งความคิด 2 , วุฒิชัย มูลศิลป์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2544), หน้า 230

7. พระคลังในขวา
8. พระคลังวิเศษ
9. พระคลังราชการ
10. พระคลังวังชัย
11. พระคลังสวน
12. พระคลังป่าจาก

พระคลังทั้งสิบสองนี้ จะเริ่มมีมานับแต่เมื่อใดไม่สามารถยืนยันได้ชัดเจน แต่จากเอกสารหลักฐานที่สามารถค้นคว้าได้ ได้แก่ กฎหมายตราสามดวง ในพระไอยการตำแหน่งพลเรือน ซึ่งตราขึ้นในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีเนื้อความระบุถึงส่วนราชการฝ่ายพระคลัง ที่มีอยู่แต่สมัยนั้น ดังความที่กล่าวถึงพระคลังส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผู้รักษา ดังนี้

“แล ท้าวทรงกันดารนา 800 บังคับบัญชาคลังเงิน ทอง พรรณผ้า พรรณแพรร
เครื่องทองขาว เหลือง”¹⁹

อย่างไรก็ตามพระคลังทั้งสิบสองนี้ ในบางยุคบางสมัยก็อาจมีการเปลี่ยนแปลง อาจมีมากกว่าหรือน้อยกว่า 12 พระคลังก็ได้ ทั้งนี้สันนิษฐานว่าขึ้นอยู่กับความจำเป็น ความต้องการของทางราชการในฝ่ายพระคลังหากมีความจำเป็น ก็จัดตั้งให้มีพระคลังตามจำนวนต่างๆ ตามที่ต้องการ หรือยุบเลิกบางพระคลังในสมัยต่อมาๆ ดังเช่น พระคลังใหญ่ พระคลังเดิมและพระคลังเดิมกลางที่เคยมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ตกมาถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระคลังทั้งสาม ก็ถูกยุบเลิกไป เป็นต้น²⁰

ก. พระราชอำนาจในด้านรายได้

ขุนคลังในตำแหน่งโกษาธิบดีเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินสมบัติมีค่าของแผ่นดิน เช่น ทองคำและเพชร ฑูแลต่างพระเนตรพระกรรณในการติดต่อกับต่างประเทศซึ่งไม่มีการติดต่อทางการเมืองมากนัก ส่วนมากเป็นไปในแง่การค้าเป็นส่วนใหญ่ โดยมีชาวต่างประเทศเอาสำเภา มา ค้าขายในพระนคร ชาวต่างประเทศเหล่านี้ก็มี จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส เป็นต้น เมื่อชาวต่างประเทศเหล่านี้เข้ามาก็ต้องเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ เพื่อจะได้โปรดให้ความคุ้มครอง สินค้าที่นำมานั้นก็ขายให้แก่พระมหากษัตริย์ แล้วพระมหากษัตริย์ก็ทรงติดต่อขายสินค้าของไทยให้กับชาวต่างประเทศหรือเรียกว่าการรัฐพานิชย์ซึ่งมีมากในสมัยนั้น รายได้ที่เป็นเงินทองซึ่งได้จากต่าง

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 231

²⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 259

ประเทศก็เนื่องมาจากการค้านี้ สำหรับการเก็บภาษีอากรนั้นมีเพียงจำนวนน้อย²¹ โดยรัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากร 4 ชนิด ได้แก่ จังกอบ อากร ส่วย และ ฤชา²² สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ ทรงให้อรรถาธิบายไว้ว่า

จังกอบ คือภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านภาษี ด่านภาษีเรียกกันมาแต่เดิมว่า “ขนอน” ซึ่งเป็นที่สำหรับคอยดักเก็บจังกอบ ด่านขนอนมักจะตั้งอยู่ปากทางที่จะเข้าเมือง ถ้าเมืองตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ ใช้แม่น้ำลำคลองเป็นที่สัญจรไปมา ด่านขนอนมักตั้งอยู่ตรงทางน้ำร่วมกัน โดยเหตุที่จังกอบจัดเก็บจากสินค้าผ่านด่านนี้เอง จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ภาษีผ่านด่าน” จังกอบบางส่วนจัดเก็บจากสินค้าเข้าและสินค้าออก ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่า “ภาษีศุลกากร” อันประกอบด้วยการนำเข้าและอากรขาออก การเก็บจังกอบนั้นอาจจัดเก็บในรูปสิ่งของ (tax in kind) ดังเช่น การเก็บชั่งส่วนสินค้าผ่านด่านตามพิกัดเก็บ 10 หยิบ 1 เป็นอาทิ หรืออาจจัดเก็บเป็นตัวเงินตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้า เช่น ตามน้ำหนัก ความยาว หรือความกว้างของปากเรือ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จังกอบจึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ภาษีปากเรือ”

อากร หมายถึง ส่วนที่เก็บชั่งจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอบ การต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน ฯลฯ หรือโดยได้รับสิทธิจากรัฐบาลไปกระทำการ เช่น ต้มกลั่น สุรา เก็บของในป่า จับปลาในน้ำ ฯลฯ ตัวอย่างเช่น อากรค่านา อากรสวน อากรสุรา อากรค่าน้ำ เป็นต้น การเก็บอากรอาจเก็บเป็นตัวเงินหรือเก็บเป็นสิ่งของก็ได้ หากตีความหมายตามทฤษฎีภาษี อากรในปัจจุบัน อากรก็เป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักผลประโยชน์แห่งรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) กล่าวคือผู้ที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรัฐไม่ทางตรงก็ทาง อ้อม

ส่วย สมเด็จพระยามะยาดำรงฯ สันนิษฐานว่ามาจากภาษาแต่จิ๋ว คือ คำว่า “ส่วย ไบ่ย” หมายถึง การเก็บส่วนลดจากผลประโยชน์ของราษฎร ส่วยในประวัติศาสตร์การคลังไทยมีความหมายอย่างน้อย 4 นัย²³

²¹ ปว้ย อึ้งภากรณ์, การคลัง, หน้า 4 - 5

²² กระทรวงการคลัง, 120 ปี กระทรวงการคลัง, (กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง จำกัด, 2539), หน้า 60

²³ รังสรรค์ ณะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2527), หน้า 34

ประการแรก ส่วย หมายถึง สิ่งของที่รัฐบาลเรียกเก็บจากเมืองที่อยู่ใต้การปกครองหรืออยู่ในความคุ้มครองเป็นค่าตอบแทนการปกครองหรือคุ้มครอง ส่วยตามความหมายนี้จึงมีลักษณะเป็นเครื่องราชบรรณาการ

ประการที่สอง ส่วย หมายถึง เงินช่วยราชการตามที่กำหนดเรียกเก็บจากประชาชนชายที่ มิได้รับราชการทหารเป็นรายบุคคล สังคมไทยแต่ดั้งเดิมมีระบบการเกณฑ์แรงงานนำเข้ามา คลัง โดยมีได้นำมาใช้จ่ายในการจ้างงานแต่ประการใด ส่วยแทนแรงงานจะเปลี่ยนชื่อเป็น “ค่าราชการ” เมื่อใดนั้นไม่ปรากฏชัด แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เงินรัชชูปการ” (แปลว่า เงินบำรุงแผ่นดิน) ในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พุทธศักราช 2462 และถูกยกเลิกไปโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2481

ประการที่สาม ส่วย หมายถึง เงินที่ทางราชการเกณฑ์ให้ราษฎรร่วมรับภาระในการกระทำการบางอย่าง เช่น เกณฑ์ให้ช่วยกันเลี้ยงแขกเมือง หรือเกณฑ์ให้ช่วยกันสร้างป้อมปราการ เป็นต้น

ประการที่สี่ ส่วย หมายถึง ทรัพย์สินรดกของผู้มรณภาพซึ่งต้องพิทักษ์ กล่าวคือ ถูกริบเป็นของหลวง เนื่องจากเกินกำลังของทายาทจะเอาไว้ใช้สอย

อุทธรณ์ คือค่าธรรมเนียมที่ทางราชการเรียกเก็บจากราษฎรซึ่งได้รับประโยชน์จากรัฐ เป็นการเฉพาะตัว เช่น ผู้ใดจะขอโฉนดตราสารเพื่อมิให้ผู้อื่นบุกรุกแย่งซึ่งที่เรือกสวนไร่นา รัฐบาลก็เก็บค่าอุทธรณ์จากเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น เป็นต้น อุทธรณ์ที่สำคัญได้แก่ ค่าธรรมเนียม และค่าปรับทางการศาล²⁴

ข. พระราชอำนาจในการใช้จ่าย

การใช้จ่ายต่างๆ เป็นการใช้จ่ายตามปกติในเรื่องราชการและตามพระกระแสรับสั่งของพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น²⁵ ทั้งนี้ในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นพระกระแสรับสั่งของพระมหากษัตริย์ย่อมถือเป็นตัวบทกฎหมายผู้ใดมิอาจล่วงละเมิดได้ ใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายเพื่อการเตรียมสงคราม เพราะในสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วยังมีศึกกับพม่าติดพันอยู่ แต่การสงครามนี้ก็มิได้ใช้จ่ายเป็นเงินทองโดยตรงมากนักส่วนใหญ่วิธีการเกณฑ์ผู้คนและทรัพย์สิน และการจ้าง

²⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 เรื่องตำนานภาษีอากรบางอย่าง, (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณกร, 2466) , หน้า147

²⁵ ทรงพันธ์ บุนนาค, “การคลังสมัยก่อน,” ใน สำนักงานประมาณ 20 ปี หน้า 106

ข้าราชการ ในแผ่นดินพระบรมไตรโลกนาถก็ใช้ทำเนียบศักดินาให้เป็นที่ดินเท่านั้นเท่านี้ตามชั้นยศ เช่น เจ้าพระยาให้ถือครองที่ดินได้ 10,000 ไร่ ขึ้นไป ขุนนางผู้น้อยได้ตั้งแต่ 400 ไร่ ขึ้นไป เป็นต้น²⁶

2.2.3 พระราชอำนาจทางการคลังในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงก่อนการปฏิรูปการคลังของรัชกาลที่ 5

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นกล่าวได้ว่าความสำคัญของรายได้ที่มีลักษณะเป็นเงินตรามีความสำคัญขึ้น เนื่องจากโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น ในส่วนของจำนวนรายได้แผ่นดินในขณะนั้น สามารถค้นคว้าหาเอกสารหลักฐานที่แสดงถึงจำนวนเงินรายได้แผ่นดินได้ดังนี้

ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ปรากฏหลักฐานที่จะระบุได้ว่ามีจำนวนเงินรายได้แผ่นดินปีละเท่าใด แต่อาจจะประมาณเงินรายได้จากบัญชีรายจ่าย เนื่องจากในระบอบเวลาดังกล่าว รัฐบาลยังไม่นิยมใช้เงินเกินรายรับ²⁷ บัญชีเบ็ยหวัด พ.ศ. 2349 ระบุว่ารัฐบาลจ่ายเงินเบ็ยหวัดเป็นจำนวน 825,468 บาท²⁸ ดังนั้นน่าจะประมาณได้ว่าในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เงินรายได้แผ่นดินน่าจะเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป รัฐบาลจึงสามารถแบ่งเงินจำนวนหนึ่งจากการใช้ราชการแผ่นดินอื่นๆ มาจ่ายเป็นเบ็ยหวัดให้แก่เจ้านายและขุนนางได้

จอห์น ครอบเฟด ทูตอังกฤษที่เข้ามาขอทำสัญญาไมตรีกับไทยในรัชกาลที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2365 ประเมินรายได้ทั้งตัวเงินและทรัพย์สินของรัฐบาลในขณะนั้นว่ามีถึงประมาณ 2,200,000 บาท²⁹ แต่มีหลักฐานอื่นทางฝ่ายไทยซึ่งว่าน่าจะเป็นการประเมินรายได้ที่สูงเกินไป สมคิด ศรีสิงห์ ได้เปรียบเทียบจำนวนเงินรายได้จากภาษีอากรที่ครอบเฟดบันทึกกับจำนวนภาษีอากรในจดหมายเหตุเมื่อ 12 ปี ก่อนหน้า ปรากฏว่าครอบเฟดประเมินรายได้จากภาษีอากรต่างๆ ไว้สูงมาก เช่น ภาษีสุรา ครอบเฟดกล่าวว่าเก็บได้ 264,000 บาท เอกสารฝ่ายไทยระบุว่าเก็บได้

²⁶ อเนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 9

²⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1, (พระนคร : องค์การค้ำคูณสุภา, 2504) , หน้า 256

²⁸ สมคิด ศรีสิงห์, “การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น” (ปริญญาานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2515), หน้า 160.

²⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 2 (พระนคร : องค์การค้ำคูณสุภา, 2504), 2 : 206

190,514 บาท ต่างกันถึง 73,486 บาท³⁰ เป็นที่น่าสังเกตว่าเอกสารของชาวต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มักประเมินรายได้ของรัฐบาลไทยไว้สูงทั้งสิ้น เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สังฆราชปาลเลกัวซ์กล่าวว่ารัฐบาลมีเงินถึง 26 ล้านบาท³¹

ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาว่า “แล้วมาทั้งนี้ ที่ไหนชาวยุโรปเขาจะเชื่อว่าเป็นจริง ด้วยเพศบ้านเพศเมืองเขาใช้เงินทองมาก”³² กล่าวคือชาวต่างประเทศมักจะคิดว่าบ้านเมืองไทยร่ำรวย มีเงินทองมาก แม้ฝ่ายไทยจะชี้แจงว่ามีได้มีเงินทองมากมายก็ไม่เชื่อ และพระองค์ทรงอธิบายต่อไปว่า ที่จริงในเมืองไทย คนมีเงินทองไม่มาก เห็นได้จากราคาสินค้าซึ่งถูก การเรียกเก็บภาษีต่างๆ จึงเรียกเก็บแต่น้อย มิฉะนั้นผู้คนจะเดือนร้อนจนวาย³³

1) ขอบเขตของพระราชอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

การพิจารณาขอบเขตของพระราชอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน สามารถแยกพิจารณาเป็นสองส่วน ได้แก่ การจัดสรรและการบริหารรายได้ และการจัดสรรการบริหารรายจ่าย ดังนี้

1.1) การจัดสรรและการบริหารรายได้

รายได้ของแผ่นดินในที่นี้สามารถแบ่งได้ เป็น รายได้ประเภทภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร และจะได้กล่าวถึงจำนวนรายได้แผ่นดินในช่วงนี้

ก. รายได้ประเภทภาษีอากร

พระราชอำนาจในการจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ในยุคนี้มีอยู่อย่างเต็มที่ เห็นได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมหรือการจัดตั้งภาษีชนิดใหม่ขึ้นมาในกรณีที่ยาได้เดิมไม่เพียงพอ ดังเช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รายได้ภาษีไม่เพียงพอ จึงต้องมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากกิจการค้าขายต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

³⁰สมคิด ศรีสิงห์, “การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” หน้า 185

³¹สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2520) หน้า 291-294

³²พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา (พระนคร : องค์การคำคุณุสสภา, 2506), 1 : 210

³³เรื่องเดียวกัน, หน้า

เจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้งภาษีใหม่ขึ้น 14 ชนิด และได้ทำการปรับปรุงอัตราภาษีเก่า ยังผลให้รายได้ภาษีสูงขึ้น³⁴ เป็นต้น

สามารถจัดแบ่งภาษีอากรในสมัยนั้นได้เป็น 4 จำพวกดังนี้

1. ภาษีแทนการใช้แรงงาน ได้แก่ ส่วย เก็บเป็นสิ่งของหรือเป็นเงิน
2. ภาษีสิ่งผลิตและธุรกิจ ได้แก่ ค่านา อากรสวน อากรสมพัตสร อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา อากรค่าน้ำ เป็นต้น
3. ภาษีศุลกากรและภาษีขนส่งภายในประเทศ ได้แก่ ค่าปากเรือ ภาษีสินค้าเข้าออก อากรขนอน
4. เงินพินัยเบี้ยปรับที่เรียกเก็บจากผู้กระทำผิด³⁵

ข. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

รายได้ที่มีไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ รายได้จากการค้าขายกับต่างประเทศ รายได้จาก การผูกขาดสินค้า บางประเภท เช่น หมาก ไม้ยาง พริกไทย ฯลฯ โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รายได้ส่วนใหญ่ที่จัดเก็บได้เป็นรายได้จากการค้ากับต่างประเทศ เนื่อง จากมีการค้าสำเภาอย่างกว้างขวาง มีการบรรทุกสินค้าทางเรือไปขายยังต่างประเทศ โดยเฉพาะ ไปขายยังเมืองจีนทุกปี³⁶ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปรับปรุง ส่งเสริมการค้าทางเรือของหลวง รัฐบาลต่อเรือกำปั่นใหม่ ๆ ไว้ใช้ถึง 13 ลำ สังฆราชปาลเลกัวซ์ซึ่งเข้ามา พำนักในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2372 ได้บันทึกไว้ว่า ทุกๆ ปี พระมหากษัตริย์ทรงส่งเรือสินค้า 15-20 ลำ ไปสิงคโปร์ ชวา และ จีน³⁷

1.2) การจัดสรรและการบริหารรายจ่าย

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายถึงตำนานการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไทยในสมัยโบราณว่า ในสมัยโบราณเงินในพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้นถือเป็นทรัพย์สินของพระเจ้าแผ่นดิน แล้วแต่จะทรงใช้จ่ายตามพระราชหฤทัย มีพระคลังข้างในอีกพระคลัง

³⁴ วิชัย ประสงค์สิต, ประวัติเศรษฐกิจ ฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯการพิมพ์, 2514) , หน้า 248

³⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ , ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง , หน้า 145

³⁶ ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ , สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416, (กรุงเทพฯมหานคร : สนพ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527) , หน้า 200

³⁷ สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 305-306

หนึ่งซึ่งเป็นสาขาของพระคลังมหาสมบัติ สำหรับใช้จ่ายในพระราชนิเวศน์ เงินหมดเมื่อใดก็เรียกจากพระคลังมหาสมบัติมาเพิ่มเติม โดยมีได้จำกัดจำนวน ส่วนเงินพระคลังข้างที่นั้นเล่ากันว่าเดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำปั่นเงินไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่งสำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใด หรือใช้จ่ายราชการอันใดโดยลำพังพระองค์เอง ไม่ต้องบอกให้ผู้อื่นรู้ เรียกว่า เงินข้างที่ และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินสะสมข้างที่มีมากขึ้นจึงเรียกว่าคลังข้างที่ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีการตั้งกรมพระคลังข้างที่ขึ้น³⁸

จากคำอธิบายของสมเด็จพระยาตำราฯ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในสมัยโบราณนั้นพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะใช้จ่ายพระราชทรัพย์อย่างเต็มที่ ไม่ได้แบ่งว่าเป็นการใช้จ่ายจากพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์หรือจากทรัพย์สินของแผ่นดิน

- การใช้จ่ายในราชการแผ่นดิน

แม้ตามคำอธิบายของสมเด็จพระยาตำราฯ จะสรุปได้ว่าการใช้จ่ายในสมัยโบราณไม่ได้มีการแบ่งแยกเป็นเรื่องส่วนตัวของแผ่นดินและส่วนพระองค์ แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงถือว่าการใช้จ่ายจากพระคลังมหาสมบัติเป็นการใช้จ่ายในส่วนราชการแผ่นดิน ดังพระราชกระแสที่ว่า

“....ไม่ได้สำคัญเงินทองพระคลังของเก่าของใหม่ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตัวเงินที่มีในจำนวนของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเก็บไว้ ข้าพเจ้าก็ไม่ได้เอาไปข้างไหน รวบรวมไว้สำหรับแผ่นดินทั้งเงินทั้งทอง ...จึงได้จ่ายไปในการพระอารามที่ค้างมาแต่แผ่นดินนั้นหมดไปบ้าง ก็แลการจ่ายต่างๆ ตามอย่างเคยแต่ก่อนๆ ก็ดูอย่างตามแบบบัญชีเก่าแล้วจ่ายไปทุกช่องประตู ก็การจ่ายซึ่งเป็นการใหม่ๆ คือยกไปเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนในพระบวรราชวังก็ดี เพิ่มเบี้ยหวัดเงินเดือนเจ้าต่างกรม ไม่มีกรมก็ดี จ่ายหัตถทหารขึ้นก็ดี ทำเรือรบเรือกลไฟก็ดี ทำพระราชวังและพระนครก็ดี ข้าพเจ้าได้ปรึกษาเจ้านายผู้ใหญ่แลเสนาบดีเห็นพร้อมกันตั้งเป็นตำราแล้ว จึงได้จ่ายไป....”³⁹

³⁸ สมเด็จพระยาตำราฯราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), 13 : 142 - 143

³⁹ ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์, “ประกาศเรื่องจะพระราชทานเบี้ยหวัดพระโอรสในพระบวรราชวัง”, ประชุมกฎหมายประจำศก 7 : 149

จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินในส่วนราชการแผ่นดินนั้น พระองค์ทรงใช้จ่ายรายได้
ในกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยมีการใช้จ่ายจากพระคลังมหาสมบัติจำแนกได้เป็น 6 รายการ ดังนี้

- ก. ใช้จ่ายเบี้ยหวัด พระราชทานให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการที่เป็นเชื้อ
พระวงศ์ ข้าทูลละอองพระบาท ผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งฝ่ายหน้าฝ่ายในที่ช่วยราชการแผ่นดิน
- ข. พระราชทานเงินและสิ่งของ
- ค. การทำทาน
- ง. ใช้จ่ายเกี่ยวกับศาสนาและพระราชพิธีต่างๆ
- จ. การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ เช่น การสร้างเรือกลไฟ และการซื้ออาวุธ
เป็นต้น
- ฉ. การใช้จ่ายเพื่อสร้างความเจริญให้กับประเทศ ได้แก่การสร้างถนน และการ
ขุดคลอง เป็นต้น⁴⁰

- การใช้จ่ายในการส่วนพระองค์

การใช้จ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในด้านรายจ่าย
ส่วนพระองค์อันได้แก่ การพระราชทานเงินและสิ่งของต่อบุคคลต่างๆ นั้น พระองค์ทรงย่ำเสมอว่า
เป็นการใช้จ่ายจากเงินส่วนพระองค์มิใช่เงินแผ่นดิน⁴¹ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเมื่อพระองค์ขึ้นครอง
ราชย์นั้น มีเงินส่วนพระองค์เหลือเพียง 100 บาท พระองค์จึงเบิกเงินจากพระคลังมหาสมบัติ 200
บาท เพื่อลงทุนในการหากำไรต่อมาด้วยการซื้อสินค้าฝากเรือไปขายและให้กั๊ยมเอาดอกเบีย นอก
จากนั้นรายได้จากพระคลังข้างในซึ่งถือเป็นที่เก็บทรัพย์สินส่วนพระองค์ ยังมาจากส่วนแบ่งจาก
พระคลังมหาสมบัติ และผลประโยชน์จากภาษีอากรที่ขึ้นต่อกรมพระคลังข้างในโดยตรง เช่น ใน
พ.ศ. 2408 พระคลังข้างในมีรายได้จากอากรค่านาเป็นจำนวน 160,000 บาท ส่วนรายจ่ายจาก
พระคลังข้างในมีดังนี้⁴²

⁴⁰ สุทธาดา เลขไวฑูรย์ “การใช้จ่ายเงินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว (พ.ศ. 2416-2453), (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 9-18

⁴¹ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์, “ประกาศเรื่องพระราชทานเบี้ยหวัดพระโอรสพระธิดาในพระ
บวรราชวัง”, ประชุมกฎหมายประจำศก 7 : 149.

⁴² สุทธาดา เลขไวฑูรย์, “การใช้จ่ายเงินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว (พ.ศ. 2416-2453), , หน้า 18 - 19

1. การศาสนา
2. การพัฒนา
3. การลงทุน
4. บริจาคทางสังคม
5. พระราชทานเจ้าพระราชวงศ์
6. พระราชทานข้าราชการ
7. ใช้สอยซื้อของ

กล่าวโดยสรุป พระราชอำนาจในด้านการใช้จ่ายของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยก่อนการปฏิรูปทางการเมือง แม้พระมหากษัตริย์จะทรงอธิบายว่าได้ทรงใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศจากเงินของแผ่นดิน และทรงใช้จ่ายเงินส่วนพระองค์จากหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของพระองค์อันได้แก่พระคลังข้างในต่างหาก แต่พระคลังข้างในก็มีรายได้ส่วนหนึ่งจากพระคลังมหาสมบัติ และพระคลังข้างในยังสามารถใช้จ่ายจากรายได้ภาษีอากรที่ขึ้นต่อพระคลังข้างในด้วย ซึ่งโดยทฤษฎีแล้วรายได้จากภาษีอากรย่อมถือเป็นรายได้ส่วนของแผ่นดิน จึงกล่าวได้ว่าก่อนการปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2416 การใช้จ่ายในเรื่องส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ยังคงปะปนกับการใช้จ่ายในเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

2) ลักษณะของการจัดองค์การทางการเมือง

ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงลักษณะของการจัดองค์การทางการเมืองในสมัยก่อนการปฏิรูปการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในด้านหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และหน่วยงานในด้านการใช้จ่าย

2.1) หน่วยงานในการจัดเก็บรายได้

ลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ในยุคนี้ สามารถจัดแบ่งได้เป็นสองลักษณะคือ การจัดเก็บโดยเจ้าพนักงานของรัฐ และการจัดเก็บโดยนายอากรเอกชน กล่าวคือ

2.1.1) การจัดเก็บรายได้ของเจ้าพนักงานของรัฐ

ภาษีอากรที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้ข้าราชการเป็นผู้จัดเก็บส่งเป็นของหลวง เป็นภาษีที่เคยเก็บกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วทั้งสิ้น ได้แก่ ส่วย ค่านา อากรสวน ภาษีด่าน และภาษีปากเรือ เป็นต้น ภาษีอากรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชนเกือบทั่วประเทศ ทำรายได้สูง จึงเป็นภาษีที่มีความสำคัญต่อฐานะทางการเมืองและความมั่นคงของชาติ และคงเป็นด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้เอง ไม่อนุญาตให้

เอกชนประมูลผูกขาดรับจัดเก็บได้ เพราะถ้าหากเอกชนจัดเก็บขาดทุน ไม่มีเงินส่งหลวง หรือเอกชนหวังผลกำไรมาก จัดเก็บภาษีอากรเกินพิกัดอัตราที่รัฐบาลกำหนด ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางการคลังและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก⁴³

ก) หน่วยงานที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร

ในแง่หน่วยงานที่จัดเก็บ รัฐบาลแบ่งภาระในการจัดเก็บให้แก่หน่วยงานกรมกองต่างๆ สันนิษฐานว่าคงอาศัยหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของกรม กองต่างๆ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรภาษีอากร เช่น กรมนา มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทำนาทั้งปวง ตัดสินคดีพิพาทกันด้วยเรื่องนา ก็ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้เก็บค่านาจากชาวนา⁴⁴ กรมพระคลังสินค้า มีหน้าที่ติดต่อดูแลชาวจีนที่เข้ามาค้าขายในเมืองไทย จึงได้รับหน้าที่ดูแลเก็บเงินผูกมัดชาวจีน⁴⁵ ส่วนกรมที่ดูแลปกครองหัวเมืองได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า รับภาระในการเก็บส่วยและเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานจากไพร่ตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งขึ้นกับกรมของตน⁴⁶ ในส่วนของกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานควบคุมจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะพิเศษประการหนึ่งต่างจากกรมอื่นๆ คือมีกรมย่อยๆ ขึ้นอยู่ด้วยหลายกรม แต่ละกรมมีอำนาจค่อนข้างอิสระจากกัน เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติแต่งตั้งควบคุมนายระวางอากรสวนใหญ่ กรมคลังราชการแต่งตั้งดูแลนายอากรสวนจาก⁴⁷ กรมพระคลังสินค้าควบคุมผูกมัดจีน การแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยๆ เช่นนี้ อาจเพื่อให้การควบคุมบริหารการจัดเก็บภาษีต่างๆ ทำได้ทั่วถึง ไม่เป็นภาระหนักในกรมใดกรมหนึ่ง

การควบคุมและการจัดเก็บภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่าอำนาจในการควบคุมจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของภาษีอากรนั้นกระจายอยู่ในกรมราชการต่างๆ หลายกรม ไม่ได้ขึ้นตรงกับกรมพระคลังมหาสมบัติแต่เพียงกรมเดียว เมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน พ.ศ.2435 สภาพการณ์คงเป็นอยู่ดังเดิม ใน พ.ศ.2417 ภาษีอากรที่

⁴³ สุมาลี บำรุงสุข, “การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2416-2453)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 19-20

⁴⁴ กฎหมายตราสามดวง, 1 : 181-182

⁴⁵ บุญรอด แก้วกัณหา, การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411), วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, 2518, หน้า 159-169

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-53

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-69

เรียกเก็บจากประชาชน 63 ประเภท แยกขึ้นกับกรมราชการต่างๆ 10 กรมด้วยกัน มีรายการดังต่อไปนี้⁴⁸

<u>กรมที่ควบคุมภาษี</u>	<u>จำนวนภาษีที่ขึ้นในกรม</u>
1.กรมมหาดไทย	8
2.กรมพระกลาโหม	12
3.กรมท่ากลาง	9
4.กรมท่าซ้าย	3
5.กรมนา	1
6.กรมพระคลังมหาสมบัติ	9
7.กรมพระคลังสินค้า	14
8.กรมพระคลังในซ้าย	3
9.กรมพระคลังในขวา	2
10.กรมพระคลังราชการ	2

เป็นที่น่าสังเกตว่ากรมราชการที่ควบคุมภาษีอากร อันดับที่ 7- 10 น่าจะอยู่ภายใต้กรมพระคลังมหาสมบัติโดยตรง และกรมพระคลังมหาสมบัติก็ควรจะมีอำนาจควบคุมกรมท่ากลางและกรมท่าซ้ายด้วย เพราะเจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจว่ากรมท่าอีกตำแหน่งหนึ่ง แต่ตามหลักฐานเอกสารทางราชการ กรมต่างๆ ที่ระบุมานี้ ล้วนแต่พูดกล่าว ถวายรายงานบัญชีภาษีอากรขึ้นในกรมของตนต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง ไม่ส่งผ่านกรมพระคลังมหาสมบัติเลย ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะแสดงถึงการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากกัน ในกรณีของกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมนา กรมทั้งสามพูดกล่าว ถวายบัญชีภาษีอากรทั้งหมดที่ขึ้นในกรมของตน ไม่แบ่งออกเป็นบัญชีของกรมย่อยๆ ใดเลย⁴⁹

ข) เขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล

รัฐบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรในเขตหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกเท่านั้น ในการจัดเก็บภาษีอากรที่ทำโดยรัฐบาล ทางการค้าขายเจ้าเมืองและกรมการตามหัวเมืองเป็นกำลังสำคัญสมัยรัตนโกสินทร์ รัฐบาลพยายามสอดส่องควบคุมการตั้งเจ้าหน้าที่ขุนนางตำแหน่งต่างๆ ตาม หัว

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา 1 (วันอาทิตย์ เดือนเก้า ขึ้นสี่ค่ำ ปีจอ ๑.ศ.1236) : 1-4.

⁴⁹ สุมาลี บำรุงสุข, “การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2416-2453)”, หน้า 59

เมือง สำหรับหัวเมืองชั้นในซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานี รัฐบาลแต่งตั้งขุนนางจากกรุงเทพฯ เป็นผู้รักษาเมืองโดยตรง และเป็นไปได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งยกกระบัตร คลัง นา ตลอดจนนายระวางอากรสวน เสนาเก็บค่านาตามหัวเมืองชั้นในนั้น คงจะได้รับเลือกสรรแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานประจำกรมนี้ๆ ณ กรุงเทพฯ⁵⁰

ส่วนหัวเมืองชั้นนอก รัฐบาลยกเชื้อสายเจ้านายท้องถิ่นแถบนั้นเป็นเจ้าของ⁵¹ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ได้มีกฎหมายใหม่กำหนดให้เจ้าเมืองทั้งหลายส่งตัวขุนนางผู้ที่ตนต้องการแต่งตั้งประจำตำแหน่งต่างๆ เข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้แต่งตั้งพิจารณาเหตุก่อน เช่น คลังเมืองทำหน้าที่ดูแลการเงิน เป็นหน้าที่เจ้าพนักงานกรมท่า พิจารณาตรวจสอบความสามารถ ขุนนาหรือเสนาดูแลการเกษตรและเก็บเงินค่านา เจ้าพนักงานกรมнарับผิดชอบ⁵² วิธีการนี้ช่วยให้ส่วนกลางมีโอกาสควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรได้ใกล้ชิดขึ้น และน่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้แผ่นดินเข้าสู่ท้องพระคลัง

สำหรับเมืองประเทศราชต่างๆ เช่น เมืองมลายู เมืองเชียงใหม่ ลำพูน หลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ รัฐบาลแทบจะไม่มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับภาษีอากรผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่นนั้นๆ เลย เป็นสิทธิขาดของเจ้าผู้ครองเมือง รายได้แผ่นดินที่รัฐบาลกลางได้รับจากเมืองประเทศราชปรากฏในรูปของ ต้นไม้ทองเงิน เครื่องบรรณาการสิ่งของต่างๆ เช่น แพร ผ้าขาว กระวาน งาม⁵³

ค) วิธีการจัดเก็บและการส่งเงิน

ในการจัดเก็บและการส่งเงินนั้น เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นจะติดต่อเก็บเงิน หรือสิ่งของจากราษฎรตามพิภคัตตราที่รัฐบาลกำหนดไว้ แล้วจะนำเงินหรือสิ่งของส่งต่อให้เจ้าพนักงานในกรมที่ตนสังกัดอยู่ ณ กรุงเทพฯ เพื่อส่งมอบให้กรมพระคลังมหาสมบัติเก็บรักษาไว้อีกชั้นหนึ่ง เช่น การเก็บส่วยทั้งในรูปเงินและสิ่งของ นายหมวดนายกองทำหน้าที่จัดเก็บส่งให้เจ้าเมืองกรมการ ซึ่งจะจัดคนคุมมาส่งต่อ ณ กรมที่เมืองของตนสังกัดอยู่ คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม หรือกรมท่า ที่กรุงเทพฯ เจ้าพนักงานประจำกรมนี้ๆ จะนำเงินหรือสิ่งของ มอบให้กรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป ค่านาก็เช่นกัน เสนากำนันกรมการประจำเมืองช่วยกันเก็บเงินค่านา มอบให้เจ้าเมือง

⁵⁰ กจข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ. 1227

⁵¹ เรื่องเดียวกัน

⁵² กฎหมายตราสามดวง, 5 : 363- 369 , เป็นพระราชกำหนดใหม่ ประกาศใน พ.ศ.2345

⁵³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา, 1 : 209-210

จัดส่งเงินมายังเจ้าพนักงานกรมนา ณ กรุงเทพฯ ซึ่งเจ้าพนักงานกรมนาจึงส่งเงินต่อมาให้กรมพระคลังมหาสมบัติอีกทอดหนึ่ง⁵⁴

2.1.2) การจัดเก็บรายได้ของนายอากรเอกชน

การจัดเก็บภาษีในลักษณะที่รัฐบาลให้ราษฎรประมูลผูกขาดจัดเก็บหรือทำภาษีบางประเภทแทนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางการไปกระทำนั้น ปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายแล้ว⁵⁵ ในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เอกชนผูกขาดภาษีอากรบางชนิด เช่น อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา⁵⁶ แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เอกชนมีโอกาสมากกว่าที่จะประมูลผูกขาดจัดเก็บหรือทำภาษีอากรได้มากกว่าในรัชกาลก่อนๆ ทั้งภาษีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของราษฎร และภาษีสิ่งของที่เป็นสินค้าขาออกที่สำคัญของประเทศในเวลานั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบการเก็บภาษีอากรแบบให้เอกชนช่วยจัดเก็บหรือที่เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” เกิดขึ้นในรัชกาลนี้

ระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้หลายๆ ประเทศในเอเชียเคยใช้ เช่น จีน การใช้ระบบดังกล่าวนี้ ทำให้บรรเทาภาระของรัฐบาลไป และเชื่อว่าจะได้รับเงินจำนวนแน่นอน เอกชนที่ได้ทำในเมืองไทยมักเป็นคนจีน ซึ่งสันนิษฐานกันว่า จีนที่อพยพมาวิธีการจัดเก็บนี้มาแนะนำกษัตริย์และอังกฤษเป็นตัวกระตุ้นให้กษัตริย์เห็นความจำเป็นที่ต้องผูกขาดภาษี⁵⁷ สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เด่นชัดคือการเลิกระบบผูกขาดการค้าที่กษัตริย์ทรงกระทำ เปลี่ยนมาใช้ระบบผูกขาดภาษีและระบบนี้เพิ่มขึ้นทุกที เพราะการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งห้ามการค้าผูกขาดของหลวง การที่รัฐให้เอกชนทำการค้าผูกขาดภาษีนี้มักทำ

⁵⁴ กจข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 185 เล่มที่ 7

⁵⁵ กฎหมายตราสามดวง อยู่ในหมวดพระราชกำหนดเก่า มีความว่า “...ขุนทิพหมื่นรุทอักษรพ้องให้กราบทูลพระกรุณาจะขอตั้งบ่อนเบี้ยณะแขวงเมือง ...มาประมูลเงินขึ้นเสมอปีละ 370 ชั่ง แลนายเมืองพ้องให้กราบทูลพระกรุณาประมูลจะเรียกภาษีฝิ่นแก่ผู้ซื้อขายฝิ่นเสมอปีละ ชั่ง ...กฎให้ไว้ ณ วัน 4 --- 10 ค่ำ จุลศักราช 1118 ปีชวด อรรถศก” ซึ่งปี จ.ศ.1118 ตรงกับ พ.ศ. 2299 อยู่ในรัชสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ

⁵⁶ วอลเตอร์ เอฟ เวลลา, แผ่นดินพระนั่งเกล้า, แปลโดย นิจ ทองโสภิต (พระนคร:สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 43

⁵⁷ ญาดา ประภาพันท์ ระบบเจ้าภาษีนายอากร สมัยกรุงเทพฯยุคต้น, ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 123

พร้อมๆ กับการผูกขาดทางการค้าด้วย โดยรัฐบาลทำหน้าที่แต่งตั้งและควบคุมเจ้าภาษีนายอากรตามกฎเกณฑ์

ระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นระบบที่สนองความต้องการของรัฐบาลขณะนั้นได้เป็นอย่างดีด้วยสาเหตุหลายประการคือ

ประการแรก รัฐบาลสามารถหาเงินใช้จ่ายในราชการได้เป็นกอบเป็นกำเพราะวิธีผูกขาดภาษีอากร ผู้ผูกขาดต้องเสนอว่าตนจะรับทำภาษีอากรนั้นๆ ส่งเงินให้หลวงได้เท่าใด เมื่อได้รับอนุญาตให้ผูกขาด จะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาล แล้วทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวดๆ ต่อไป⁵⁸ ด้วยวิธีนี้รัฐบาลสามารถทราบจำนวนเงินรายได้ก้อนหนึ่งที่แน่นอน คือทราบว่าเป็นปีหนึ่งๆ จะได้เงินจากการประมูลภาษีอากรเท่าใด จึงสะดวกแก่การวางแผนกำหนดจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาลล่วงหน้า

ประการที่สอง ระบบเจ้าภาษีนายอากร ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดเก็บภาษีอากร เมื่อประมูลภาษีอากรได้แล้ว เจ้าภาษีนายอากรจะหาสมัครพรรคพวกหรือขายทอดภาษีอากรต่อให้ลูกช่วงจัดเก็บหรือทำภาษีอากรนั้นๆต่อไป การที่เอกชนดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรแทน ทำให้รัฐบาลประหยัดค่าใช้จ่ายในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พนักงานและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อการเหล่านี้ ทั้งตัดปัญหาความยุ่งยากที่จะต้องรับผิดชอบสอดส่องพฤติกรรมการความสุจริตของเจ้าพนักงานด้วย

ประการที่สาม ระบบเจ้าภาษีนายอากรได้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมการค้ากับต่างประเทศโดยปริยาย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยทำสนธิสัญญาว่าด้วยการพาณิชย์ระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 และสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2375 อนุญาตให้พ่อค้าสองชาตินี้ติดต่อซื้อขายกับพ่อค้า ณ กรุงเทพฯ ได้โดยสะดวกซึ่งเท่ากับเป็นการยกเลิกการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้าโดยปริยาย แต่การที่รัฐบาลตั้งเจ้าภาษีนายอากรให้ผูกขาดเก็บภาษีสินค้าขาออกที่ชาวต่างประเทศต้องการ ก็ทำให้เจ้าภาษีนายอากรนี้มีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาสินค้าขาออกต่างๆ ได้ด้วย⁵⁹ การค้าผูกขาดกับต่างประเทศจึงเพียงแต่เปลี่ยนมือจากรัฐบาลมาอยู่ในมือเอกชน ซึ่งแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาลอีกต่อหนึ่ง

⁵⁸ สมสวาทชวนไชยสิทธิ์, การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยสมเด็จพระปิยมหาราช (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2518), หน้า 1-52

⁵⁹ สังฆราชपालเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 311-317.

- ประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บโดยระบบเจ้าภาษีนายอากร

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาษีอากรที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บนั้น เป็นจำนวนมากกว่าภาษีอากรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดเก็บมาก ภาษีที่ประกาศเรียกเก็บขึ้นใหม่ทั้ง 38 ชนิด ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ล้วนเป็นภาษีที่ให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บทั้งสิ้น ภาษีอากรส่วนใหญ่เก็บจากสิ่งผลิตเพื่อเป็นสินค้าออก เช่น ภาษีพริกไทย ภาษีเบ็ดเสร็จ (เก็บจากของลงเรือสำเภา) ภาษีของต้องห้ามทุกอย่าง ภาษีไม้แดง ภาษีฝาง ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษียาสูบ ภาษีเนื้อปลาแห้ง ภาษีน้ำตาลชนิดต่างๆ เป็นต้น⁶⁰ เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางการเพิ่มภาษีอีก 16 ประเภท เป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับสินค้าในชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น ได้แก่ ภาษีสุกร ภาษีปลาสดปลาทุ ภาษีผัก ภาษรรอาน้ำ ภาษีโรงเรือนเรือ ภาษีมาดเรือ โกลน ภาษีแจวพายโกลน และมีการเก็บอากรมหรสพ อากรการพนันด้วย⁶¹

- ภาษีอากรที่ให้เอกชนผูกขาดนี้แบ่งตามวิธีการจัดทำได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) ภาษีที่ให้สิทธิผู้ที่ประมูลได้(เจ้าภาษี) ผูกขาดเรียกเก็บเงินหรือชักส่วนเป็นสิ่งที่ได้จาก ผู้ผลิต ผู้ซื้อ หรือผู้ขาย สิ่งของที่ต้องภาษีนั้นๆ ภายในเขตท้องที่หนึ่ง ตามประกาศอัตราที่ทางราชการกำหนด ภาษีประเภทนี้ ได้แก่ ภาษียาสูบ สุกร เบ็ด โกว พริกไทย เป็นต้น

(2) ภาษีอากรที่ให้สิทธิแก่ผู้ประมูล(นายอากร) ผูกขาดผลิตซื้อขายหรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ประชาชน ในท้องที่ซึ่งกำหนดไว้ ห้ามไม่ให้ผู้อื่นผลิตซื้อขายหรือให้บริการ นอกจากเจ้าภาษี เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าภาษี หากขึ้นทำ มีความผิดถูกลงโทษ เช่น อากรสุรา อากรหอยและภาษีฝิ่น

- วิธีประมูลภาษีอากร

เอกชนไม่ว่าจะเป็นคนจีนหรือคนไทยที่เห็นว่าการจัดเก็บภาษีผลประโยชน์สิ่งใดขึ้นใหม่ ไม่เคยมีมาก่อน จะยื่นเรื่องราวต่อกรมที่ตนสังกัด คือคนไทยยื่นต่อกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม หรือกรมท่า คนจีนยื่นต่อพระคลังสินค้า ในกรณีที่อยู่ในกรุงเทพฯ จะยื่นต่อกรมใด

⁶⁰ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3, (พระนคร : องค์การคำคุณสุภา, 2504) 2 : 182-183

⁶¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4, (พระนคร : องค์การคำคุณสุภา, 2504) 2 : 141-142

กรมหนึ่งหรือทั้งสามกรมก็ได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อนุญาตให้ยื่นเรื่องราวต่อสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ ผู้สำเร็จราชการพระนครด้วย⁶² สำหรับภาชีอากรที่มีอยู่แล้ว ถ้าต้องการประมูลเงินเพื่อแข่งกับเจ้าภาชีนายอากรเดิม ให้ยื่นเรื่องราวต่อกรมเจ้าจำนวน (เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ควบคุมเจ้าภาชีนายอากร) ภาชีนั้นๆ

ในการประมูล ก่อนประมูลผู้ประมูลจะสำรวจอย่างคร่าวๆ ว่าตนจะเก็บภาษีได้เงินเท่าไรเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่างๆ แล้ว ต่อจากนั้นจึงเสนอจำนวนเงินที่ตนเห็นสมควรส่งให้แก่รัฐบาล โดยที่มีเงินส่วนหนึ่งเหลือไว้เป็นกำไร ในการเสนอจำนวนเงิน จะบันทึกไว้ด้วยว่าจะแบ่งจำนวนเงินขึ้นแก่กรมกองและเจ้านายพระองค์ใดบ้าง⁶³ เจ้านายที่มีส่วนได้รับเงินมักเป็นเจ้านายที่ทำราชการตำแหน่งสำคัญๆ มีอิทธิพลในวงราชการ⁶⁴ ผู้ที่ยื่นประมูลทุกคน ต้องมีนายประกันที่เชื่อถือได้รับรอง ตามปกติผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุดจะได้รับมอบอำนาจให้ว่าการภาชีอากร

เมื่อเจ้าภาชีได้ผูกขาดแล้ว เป็นธรรมเนียมตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เจ้าจำนวนจะเรียกเงินล่วงหน้าไว้เป็นประกัน จำนวน 1 ใน 4 ของเงินประมูลทั้งหมด และให้เจ้าภาชีทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวดๆ งวดละเท่าๆ กันทุกเดือนไปจนกว่าจะครบจำนวน ถ้าหากเจ้าภาชีไม่นำเงินงวดมาส่ง เจ้าพนักงานสามารถหักเงินล่วงหน้าได้และถอดเจ้าภาชีออกเสียตั้งคนใหม่แทน⁶⁵

- วิธีการจัดเก็บ

เมื่อเจ้าภาชีนายอากรได้ประมูลผูกขาดภาชีอากรตามที่ต้องการแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ของตนที่จะหาสมัครพรรคพวกดำเนินการจัดเก็บภาชีอากรในท้องที่ซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้แต่ต้น ถ้าเจ้าภาชีนายอากรที่ประมูลได้ภาชีในเขตท้องที่กว้างขวาง ไม่มีกำลังพอที่จะเก็บภาชีอากรได้ทั่วถึง ก็มีสิทธิขายช่วงภาชีอากรของตนเป็นตอนๆ ให้ผู้อื่นรับทำ⁶⁶ เช่น นายอากรค่าน้ำในพระนคร สามารถขายสิทธิเก็บค่าน้ำ ณ ตำบลในพระนครให้ผู้อื่นได้

⁶² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 , 3 : 198-200

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาชีอากรบางอย่าง , หน้า 179 -181

⁶⁵ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 4 ประกาศเรื่องกฎหมายภาชีอากร เลขที่ 424 ไม่ปรากฏ จ.ศ.

⁶⁶ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 , 2 : 180 - 181

สำหรับเจ้าภาษีที่ผูกขาดเก็บภาษีจากสิ่งผลิตต่างๆ รัฐบาลกำหนดให้จัดเก็บภาษีตามพิภคอัตราที่รัฐได้ตั้งไว้เรียบร้อยแล้ว เช่น อากรค่าน้ำทางกรให้เก็บจากเครื่องมือในการจับปลาทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม มีรายการซึ่งถี่ถ้วนมากกว่าเครื่องมือแต่ละชนิดต้องเสียภาษีปีหนึ่งเป็นเงินเท่าใด กล่าวคือ น้ำจืด มีเรือแพพาน 1 ลำ เสียปีละ 2 ตำลึง 2 บาท มีสุ่มคนหนึ่งเสียปีละสลึง ดักไซเสียปีละ 2 สลึง เบ็ดราวคนละ 2 สลึง สวิงตักกุ้งไม่มีคัน 1 เพ็อง เป็นต้น⁶⁷

ส่วนเจ้าภาษีที่ผูกขาดผลิตสินค้าหรือให้บริการ เช่น ต้มสุรา ตั้งโรงบ่อน ทำฝิ่น ต้มน้ำมันมะพร้าวขาย ก็จัดหาพรรคพวกดำเนินกิจการตนไป รัฐไม่ได้กำหนดอัตราราคาขายแต่อย่างไร หากราษฎรผู้ใดต้องการผลิตสินค้าผูกขาดนั้นๆ บ้างต้องขออนุญาตและเสียเงินให้แก่เจ้าภาษีในอัตราที่รัฐบาลระบุไว้ มิฉะนั้นจะถูกลงโทษเสียค่าปรับ⁶⁸

เจ้าภาษีนายอกรได้รับสิทธิพิเศษหลายประการเพื่อช่วยให้การเก็บภาษีอกรของตนไปได้ด้วยดี คือ เจ้าภาษีนายอกร บุคคลในครอบครัว และสมัครพรรคพวกที่ใช้ในงานจัดเก็บภาษีอกร จะได้รับยกเว้นไม่ถูกเกณฑ์แรงงานและสิ่งของไปใช้ในราชการ เจ้าภาษีมีสิทธิตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างลูกน้องของตน⁶⁹ และในกรณีที่มีความกับราษฎรถึงขั้นฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาล เจ้าภาษีก็ได้เปรียบฝ่ายราษฎร เนื่องจากเมื่อเป็นเจ้าภาษีจะได้รับเป็นหมื่น ชุน หรือสูงกว่านั้น⁷⁰ เพื่อให้มีสิทธิแต่งตั้งนายไปขึ้นศาลแทนตนเองได้⁷¹ ทั้งนี้เพราะทางการมุ่งช่วยเจ้าภาษีไม่ให้ต้องพะวัคพะวงวุ่นวายกับคดีความจนไม่มีเวลาจัดธุระการเก็บภาษีอกร แต่เจ้าภาษีนายอกรไม่มีสิทธิจับกุมชำระข้อพิพาทระหว่างคนของตนกับราษฎรผู้เสียภาษีแต่อย่างใด ต้องร้องบอกแก่กรมการเมืองกำนันนายบ้านนายอำเภอให้ช่วยเป็นธุระชำระความ ขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่ของกรมการเมืองกำนันนายอำเภอผู้ว่าราชการเมืองต้องตรวจตราสอดส่องไม่ให้เจ้าภาษีนายอกรกดขี่ข่มเหงราษฎร เรียกเงินเกินพิภคอัตราทำความยากลำบากแก่ประชาชน⁷²

เนื่องจากทางการหวังอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมพฤติกรรมของเจ้าภาษีนายอกรมิให้บีบบังคับประชาชน จึงมีกฎหมายห้ามไม่ให้ข้าราชการผู้มีบรรดาศักดิ์เข้าไปยุ่ง

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, 1 : 243 - 249

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, 3 : 309 - 312

⁶⁹ สมเด็จพระยาตำราญฯ ,ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอกรบาง
อย่าง, หน้า 154 - 155

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

⁷¹ อคิน ทรัพย์พัฒน, สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2412, หน้า 209

⁷² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3 : 146 - 151

เกี่ยวมีส่วนได้ส่วนเสียกับการเก็บภาษีผลประโยชน์ เช่นไม่ให้ญาติพี่น้องข้าไทของผู้มีบรรดาศักดิ์ไปทำภาษีอากรต่างๆ⁷³ แต่ในรัชกาลที่ 4 หลักการนี้ถูกยกเลิกไป รัฐบาลได้แต่งตั้งหลวงรัตนเศรษฐี (คอซู้เจียง) นายอากรดีบุกเมืองระนองเป็นพระรัตนเศรษฐีเจ้าเมืองระนอง คงอำนาจเก็บภาษีอากรไว้ โดยให้เหตุผลว่าทำอากรมานานไม่ค้างเงินหลวง และรู้จักกรมการเมือง เป็นที่รักใคร่ ทั้งยังหาผู้จะประมูลอากรแข่งไม่ได้⁷⁴ ในที่สุดสภาพ “เหมาเมือง” คือการที่เจ้าเมืองรับผูกขาดเก็บภาษีผลประโยชน์ต่างๆ ในเมือง ก็ขยายจากเมืองระนองไปยังเมืองใกล้เคียงในภาคใต้ ได้แก่ ตะกั่วป่า พังงา ภูเก็ต⁷⁵

2.2) หน่วยงานบริหารงานคลัง

เกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานคลัง ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่กรุงศรีอยุธยา กรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นหน่วยงานที่ควบคุมการเงินของแผ่นดินทั่วประเทศ ตั้งแต่การรวบรวมรายรับและการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน การเก็บรักษาเงินในท้องพระคลัง รวมถึงการดูแลตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องพระราชทรัพย์ทั้งปวง แต่ในทางปฏิบัติ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกรมพระคลังมาโดยตลอด เมื่อก่อนถึงยุคแห่งการปฏิรูปทางการคลังในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 สภาพการคลังได้คลี่คลายลงจนอยู่ในภาวะที่ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจควบคุมรับผิดชอบการเงินแผ่นดินทั่วประเทศอย่างแท้จริง โดยนอกจากกรมพระคลังต่างๆแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา กรมวัง กรมนครบาล และนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ กรมเหล่านี้ยังมีสิทธิใช้เงินรายได้ที่จัดเก็บมาได้โดยไม่ต้องขออนุญาตกรมพระคลัง โดยหักเป็นรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดเก็บ หักเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ และหักใช้จ่ายในราชการอื่นๆของกรมนั้นๆด้วย⁷⁶

⁷³ กฎมายตราสามดวง, 1 : 118

⁷⁴ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 50 ตำนาน เมืองระนอง (พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2511) , หน้า 231 - 243

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 244 – 245.

⁷⁶ สุมาลี บำรุงสุข , “การปฏิรูปการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”,วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 5 (ฉบับที่ 2,มิถุนายน 2530) : 154

2.3) หน่วยงานตรวจสอบรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบรายได้และรายจ่ายในยุคนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ การควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและนายอากรเอกชน ดังต่อไปนี้

การตรวจสอบการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

วิธีการที่หน่วยงานราชการใช้ในการควบคุมการจัดเก็บภาษีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล คือ กรมที่ควบคุมเป็นผู้เลือกสรรแต่งตั้งเจ้าพนักงานตัวแทนของรัฐบาลไปจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรเอง เจ้าหน้าที่นี้น่าจะได้ส่วนลดจากเงินภาษีอากรที่เก็บได้เป็นรางวัล นอกเหนือจากเบี้ยหวัดเงินปี⁷⁷ ตัวอย่างเช่น กรมพระคลังสินค้ามีหน้าที่เก็บเงินค่าผูกบั้งเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน ทุกๆ 3 ปี กรมพระคลังสินค้าจะแต่งตั้งข้าหลวงจากกรมของตนออกไปผูกบั้งเงินจากบรรดาชาวจีนทั้งหลาย ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ข้าหลวงที่ไปทำการนี้จะได้รับส่วนลดจากเงินที่เก็บได้ในอัตราสิบลดหนึ่ง⁷⁸ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเก็บภาษีอากรได้ จะต้องนำเงินส่งต่อเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ในกรม เพื่อส่งต่อไปยังกรมพระคลังมหาสมบัติ

การควบคุมตรวจสอบนายอากรเอกชน

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้การควบคุมเจ้าภาษีนายอากรไม่รัดกุมนัก แม้ในคำสั่งแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรจะมีข้อห้าม และบทบังคับอยู่บ้างก็ไม่สู้จะได้ผล เช่นการห้ามรุกฉ้อเขตแดน การทำภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรแต่ละคน การห้ามพวกที่ออกไปทำภาษีอากรแย่งชิงสิ่งของ และข่มเหงราษฎร ห้ามทำลายชุดสมบัติหลวง ให้ออกใบเสร็จแก่ผู้เสียภาษีแล้ว เจ้าภาษีนายอากรจะต้องส่งเงินตามกำหนดเวลา แต่ตามจดหมายเหตุต่างๆ ในหลายรัชกาลก็ปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรเพิกเฉยต่อคำสั่ง มีการคั่งค้างเงินหลวงมากมาย การข่มขู่ราษฎรก็มีมาก นอกจากนั้น ความสับสนวุ่นวายของหน่วยงานก็ทำให้ความรับผิดชอบหละหลวมไป

ในส่วนหน่วยงานที่ควบคุมดูแล สันนิษฐานว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้า เป็นหน่วยงานเพียง 2 กรมที่ดูแลรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากร และตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรผูกขาดต่างๆ⁷⁹ ต่อมาในรัช

⁷⁷ กจข.. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 157 เล่มที่ 7

⁷⁸ ประชุมกฎหมายประจำศก., 8 : 27-28

⁷⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532) , หน้า 76

สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่ากรมฝ่ายปกครอง คือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า ได้เข้ามามีอำนาจควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาดด้วย ภาษีอากรที่กรมฝ่ายปกครองดูแลบางประเภทก็ตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลที่นี้ บางประเภทถูกโอนมาจากกรมพระคลัง เช่น กรมพระกลาโหมได้ควบคุมภาษีฝิ่น (ตั้งใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ภาษีร้อยชักสาม (เมื่อแรกตั้งใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นอยู่กับกรมท่า) ภาษีน้ำตาลโตนด และเตาหม้อเมืองเพชรบุรี (โอนจากพระคลังสินค้า) และอากรสุรารุงเทพฯ (โอนจากพระคลังมหาสมบัติ)⁸⁰ กรมท่าได้ดูแลภาษีข้าวขาออก (ตั้งใหม่) และรับอากรที่มีมาก่อนแล้ว เช่น อากรรักษาเกาะ ภาษีผลมะพร้าว ภาษีเกลือ ภาษีไม้ไผ่⁸¹ เป็นต้น

นอกจากกรมฝ่ายปกครองทั้งสามกรม กรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระคลังสินค้าแล้ว เป็นไปได้ว่าอำนาจการควบคุมดูแลแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรยังกระจายอยู่ในกรมอื่นๆ อีกด้วย⁸² และเช่นเดียวกับภาษีอากรที่เก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ขอบเขตอำนาจการแต่งตั้งดูแลเจ้าภาษีนายอากรของกรมกองที่รับผิดชอบจำกัดวงแต่ในหัวเมืองชั้นในและพรมิทธิพลบ้างในหัวเมืองชั้นนอก ส่วนในเมืองประเทศราชคงอยู่ใต้อำนาจเจ้าผู้ครองประเทศนั้นๆ

ในการควบคุมเจ้าภาษีนายอากร แต่ละกรมจะตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเรียกว่า "เจ้าจำนวน" ประจำภาษีอากรแต่ละชนิด มีหน้าที่ติดต่อกับผู้ที่จะมาประมูลภาษี เรงรัด และรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากร ส่งต่อให้กรมพระคลังมหาสมบัติ และดูแลไกลเกลียดัดสินกรณีพิพาทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรที่ตนควบคุมด้วยบ้าง⁸³

อย่างไรก็ตามการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรไม่ได้ผลดีนัก ทั้งนี้มีสาเหตุจากการมีระบบการกินสินบน โดยพวกเจ้าภาษีนายอากรมักให้เงินทองของกำนัลแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยจนเป็นที่พอใจ การเรียกรับสินบนอาจจะถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญที่สุดที่ส่งเสริมกับระบบเจ้าภาษีนายอากร และสามารถทำลายการพัฒนาประเทศอย่างได้ผล ซึ่งการทุจริตเป็นทอดๆ นี้ อาจเป็นไปได้ว่าเพราะสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์มีผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้อุปถัมภ์ในลักษณะส่วนตัว นั่นคือลักษณะที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะต้องหาสิ่งต่างๆ มากำนัลเจ้านายอยู่เป็นประจำ และเจ้านายก็จะให้

⁸⁰ กจข. ร.5 ค.14/6 รายงานการประชุมของหอรัษฎากรพิพัฒน์ (2 กันยายน – กุมภาพันธ์ ร.ศ.109)

⁸¹ สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", หน้า 52-53

⁸² สุมาลี บำรุงสุข , "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2416-2453)", หน้า 26

⁸³ ประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4, 3 : 146 – 151.

ความคุ้มครองลูกน้อง ตลอดจนสนับสนุนให้ได้ดีจึงต้องแข่งขันถ้าถูกใจ ดังนั้นลูกน้องที่ต้องการได้ดีจึงต้องแข่งขันกันหาของกำนันมาให้เจ้านาย จนกระทั่งเจ้านายเกิดความเคยชิน เมื่อจะทำงานใดๆ แม้จะเป็นงานราชการก็ต้องการของกำนัน จึงเกิดการทุจริตเป็นทอดๆ คือผู้ใต้ปกครองต้องชวนขวายเป็นของกำนันซึ่งอาจได้มาด้วยการทุจริตเพราะตนเองมิได้มีฐานะร่ำรวย แต่เมื่อต้องแข่งขันกันจึงต้องยอมเสี่ยงทุกอย่างเพื่อให้ตนมีหน้าตาเหนือกว่า ในสายตาของเจ้านาย จึงสรุปได้ว่าการเรียกรับสินบนของข้าราชการเอง เป็นสาเหตุที่ทำให้การควบคุมเจ้าภาษีนายอากรไม่ได้ผล เพราะเจ้าภาษีนายอากรยินดีให้ผลประโยชน์โดยคำนวณแล้วว่าตนจะได้กำไรมากกว่าที่จะเสียให้รัฐบาลเต็มจำนวน⁸⁴ ส่วนในภูมิภาคนั้น ระบบการ “เหมาเมือง” ก็ทำให้เกิดการเรียกรับสินบนได้นั้นคือให้เจ้าเมืองผูกขาดกิจการทุกอย่าง เช่น ผู้ว่าการของเมืองจะลงทุนตั้งซื้อและจำหน่ายสินค้าเข้าออก รับผูกขาดทำภาษีอากรเอง เมื่อผู้ว่าราชการทำภาษีเองและเป็นผู้ควบคุมเอง ผลประโยชน์ส่วนตัวมักมาก่อนราชการ ดังที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวถึงโทษของวิธีเหมาเมืองว่าทางเอกชนอาจขัดขวางประโยชน์ทางราชการได้จากการเป็นผู้ควบคุมภาษี หรือเป็นฝ่ายปกครอง อีกประการหนึ่งบรรดาประโยชน์ที่ได้ยอมตกเป็นของผู้ว่าราชการมากกว่าเป็นของรัฐบาลหลายเท่าตัว⁸⁵

นอกจากมีการเรียกรับสินบนแล้ว ข้าราชการผู้รับผิดชอบของรัฐบาล ตลอดจนพระมหากษัตริย์ไม่อาจดูแลควบคุมการจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึง เนื่องจากระบบภาษียังก้าวก่ายสับสน การดำเนินการติดตามควบคุมมีความยากลำบากอันเป็นผลจากการที่ภาษีอากรกระจาย อยู่ทั่วทุกหน่วยราชการ เมื่อมาแก้ไขให้อยู่ในหน่วยเดียวในสมัยปฏิรูปการปกครองและการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การควบคุมก็รัดกุมขึ้น

และนอกจากข้าราชการจะดูแลไม่ทั่วถึง มีการทุจริต อีกทั้งเจ้าภาษีก็มีกลอุบายที่จะเพิ่มพูนกำไรของตนเองแล้ว ทางฝ่ายราษฎรก็มักจะไม่สนใจที่จะท้วงติง หรือฟ้องร้องเนื่องจากการฟ้องร้องถวายฎีกานั้น มีความยุ่งยากมาก โดยเฉพาะยังเป็นคนยากจนแล้ว ร้องได้ยากขึ้น ดังนั้นราษฎรส่วนมากมักจะยินยอมให้เจ้าภาษีทำการเอาตามความพอใจ ยกเว้นแต่ว่าจะอดทนไม่ได้แล้วจริงๆ แต่การฟ้องร้องของเขาก็มักประสบความพ่ายแพ้⁸⁶

⁸⁴ ญาดา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากร สมัยกรุงเทพฯยุคต้น, ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484., หน้า 126

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127

บทที่ 3

มูลเหตุและสภาพปัญหาที่นำไปสู่การปฏิรูป การคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงริเริ่มดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการคลังเสียใหม่ในรัชสมัยของพระองค์นั้น เกิดจากมูลเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ปัจจัยภายในนั้นได้แก่ ความไม่มั่นคงในสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์มิได้มีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในการว่าราชการแผ่นดิน การเสริมสร้างพระราชอำนาจทางคลังโดยการตัดทอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีของเหล่าขุนนางจึงเป็นความจำเป็นเบื้องต้นในการที่จะรวบรวมอำนาจในด้านอื่นๆ มาอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมา นอกจากนั้นการแพร่ขยายของวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาในภูมิภาคเอเชีย ก็ได้เป็นแรงกระตุ้นให้ผู้นำของไทยต้องริเริ่มพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ อันได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งในด้าน การสื่อสาร การคมนาคม การสาธารณูปโภค กล่าวโดยรวมคือภารกิจของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งภารกิจใหม่ๆ นี้มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการดำเนินการ มิอาจอาศัยการเกณฑ์แรงงานในการจัดทำบริการสาธารณะดังเช่นในสมัยโบราณได้ เป็นผลให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีใหม่ๆ เหล่านี้ อาทิเช่น การรถไฟ การไปรษณีย์ เป็นต้น และเมื่อมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการจัดหารายได้เพื่อให้เพียงพอ ดังนั้นระบบการคลังเดิมที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อที่รัฐจะได้มีรายได้เพียงพอกับการใช้จ่ายอันเนื่องมาจากภารกิจของรัฐที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

3.1 สภาพการณ์ภายในประเทศที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5

ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่เป็นพลังผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยของพระองค์ก็คือ สภาพการณ์เกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานทางการคลัง

3.1.1 สภาพการเมืองการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยกับการบริหารงานคลัง

ในระยะแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์อาจกล่าวได้ว่าพระองค์มิได้มีพระราชอำนาจในทางการเมืองที่เข้มแข็ง อำนาจส่วนใหญ่เป็นของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะเสนาบดีตระกูลขุนนาง ความไม่มีอำนาจนี้พระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเกล้าแก่สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวิชิตมหิศ เมื่อ พ.ศ. 2436 เกี่ยวกับการขึ้นเสวยราชย์ว่า

“ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง 15 ปี กับ 10 วัน ไม่มีมารดา มีญาติ ฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องถึงว่ามีผู้ที่ได้รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดามารดาหรือที่ร่วมทั้งมารดาก็เป็นเด็กมีอายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่ แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่ทูลกระหม่อมเสด็จสวรรคตในขณะนั้น เปรียบเหมือนคนที่ศิษษาขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพวดในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฏอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้างทั้งภายในและภายนอก หมายเอาทั้งในกรุงและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในการเปียดเบียนแสนสาหัส”⁸⁷

กล่าวได้ว่าอำนาจทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการคลัง เมื่อเหล่าเสนาบดีมีอำนาจทางการเมืองสูงก็ส่งผลให้มีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในทางการคลังของประเทศ ปัจจัยที่ช่วยเพิ่มพูนอำนาจและบทบาทของเสนาบดีตระกูลขุนนาค คือ

ประการแรก ฐานะของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2394 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงอยู่ในวงการบริหารปกครองประเทศ หากทรงพระผนวชอยู่นานถึง 27 พรรษา ดังนั้นในระยะต้นรัชกาล จึงเป็นไปได้ว่าในขณะที่พระองค์ทรงเรียนรู้พระราชภารกิจในด้านการปกครองประเทศ ก็คงต้องทรงพึ่งพาอาศัยความรู้ความชำนาญของบรรดาเสนาบดีซึ่งเคยรับผิดชอบราชการบริหารประเทศมาตั้งแต่รัชกาลก่อนด้วย

ประการที่สอง การเสด็จขึ้นครองราชสมบัติของพระองค์ ได้รับการสนับสนุนจากเหล่าเสนาบดี ซึ่งมีเสนาบดีตระกูลขุนนาคเป็นผู้นำ เสนาบดีแห่งตระกูลขุนนาคหลายคนจึงได้รับพระราชทานตำแหน่งหน้าที่สำคัญๆ ในการปกครองประเทศจนสามารถขยายอิทธิพลมีอำนาจ

⁸⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองของไทย (พ.ศ. 2417 - 2477), หน้า 104.

เหนือกว่าบรรดาเสนาบดีอื่นๆ ได้⁸⁸ เจ้าพระยาศรีสุริยวงค์ (ช่วง บุนนาค) ได้ดำรงตำแหน่งที่สมุหพระกลาโหม ซึ่งตามหลักการเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีคู่กับที่สมุหนายก แต่ในความเป็นจริงบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยในเวลานั้น ต่างเคารพนับถือเจ้าพระยาศรีสุริยวงค์ว่าเป็นหัวหน้าของข้าราชการทั้งปวง ท่านได้เป็นที่ปรึกษาใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ร่วมวางนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านการต่างประเทศ การรักษาพระราชอาณาเขต ตลอดจนการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

ประการสุดท้าย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางด้านการจัดเก็บภาษีอากรคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานภาษีอากรผูกขาดหลายประเภทให้กรมราชการต่างๆ เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมพระนครบาล ควบคุมดูแลด้วย ซึ่งเดิมเคยเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าเท่านั้น เสนาบดีขุนนางผู้บังคับบัญชาการภาษีอากรจึงได้ดูแลผลประโยชน์เป็นจำนวนมากขึ้น

ตามระเบียบวิธีจัดเก็บดูแลภาษีอากรในขณะนั้น เปิดโอกาสให้เสนาบดีขุนนางผู้ควบคุมการจัดเก็บภาษีมีอำนาจใช้จ่ายเงินภาษีอากรในความดูแลของตนได้เต็มที่ตามความพอใจ ก่อนนำเงินส่งพระคลัง โดยใช้จ่ายได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราชการหรืองานส่วนตัวและมีอิทธิพลสำคัญในการตัดสินใจให้เจ้าภาษีนายอากรรายใดได้ประมูลผูกขาดภาษีอากรในความดูแลของตน เสนาบดีจึงมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจส่งเสริมการเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของตนด้วย

กล่าวได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นระยะเวลาที่เสนาบดีขุนนางมีบทบาทอิทธิพลทางการเมืองมาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองได้ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับฐานะของขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในรัชกาลของพระองค์ว่า “ไม่ต้องเกรงกลัวต้องเกรงใจเจ้าแผ่นดิน”⁸⁹

เมื่อถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2411 – 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะจึงมิได้ทรงปกครองบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง บรรดาเสนาบดีต่างๆ คงรักษาบทบาทความสำคัญในการปกครองประเทศอยู่ต่อมา สำหรับเจ้าพระยาศรีสุริยวงค์ ที่สมุหพระกลาโหม ในรัชกาลก่อนได้ดำรงตำแหน่ง

⁸⁸ ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด, 2520) , หน้า 149-151

⁸⁹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา, 1 : 188

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง ถึงขนาดสามารถสนับสนุนให้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญพระโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคลได้ ทั้งๆ ที่ตามโบราณราชประเพณี ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นี้ต้องเป็นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง⁹⁰

ใน พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา สามารถที่จะทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์ได้แล้ว พระองค์มีแนวพระราชดำริในการปรับปรุงพัฒนาประเทศแตกต่างและขัดแย้งกับความคิดของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และบรรดาเสนาบดีต่างๆ อยู่มาก พระราชกรณียกิจและพระบรมราโชบายที่ทรงแถลงในพระราชหัตถเลขาต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่าในต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับอิทธิพล แนวความคิดและสถาบันต่างๆ จากประเทศมหาอำนาจตะวันตกมาปฏิบัติหลายประการ เช่น ทรงมีพระราชประสงค์ให้เลิกทาส สร้างทางรถไฟ วางเสนาโทรเลข และปรับปรุงระบบการปกครองและการศาลเสียใหม่ ในเวลาเดียวกัน สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเหล่าเสนาบดีหลายท่านซึ่งยังคงควบคุมอำนาจในการบริหารปกครองบ้านเมืองไว้นั้น มีความพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ต้องการรักษาไว้ให้คงเดิม หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป

เพื่อให้การพัฒนาปรับปรุงประเทศบรรลุถึงเป้าหมายตามพระราชดำริที่ทรงวางไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินการเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะทรงสามารถเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสภาพบ้านเมืองด้วยพระองค์เองได้ ในกระบวนการสร้างความมั่นคงแก่สถาบันพระมหากษัตริย์นี้ ทางหนึ่งก็คือการลดอำนาจบทบาทของเสนาบดีต่างๆ ลง ด้วยการตัดทอนฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของเสนาบดีเป็นขั้นตอนแรก การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะต้นจึงเริ่มขึ้น

3.1.2 ความจำเป็นในการจัดหารายได้เพื่อการพัฒนาประเทศด้านสาธารณูปโภค

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองของประเทศให้ทันสมัย เพื่อให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าและรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ พระบรมราโชบายนี้ปรากฏชัดเจนในจดหมายเหตุพระราชดำริจัดการบ้านเมือง ซึ่งบันทึกไว้เมื่อประมาณ พ.ศ. 2416 – 2417 มีใจความว่า ทรงเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงบ้านเมือง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนทุกข์ยากของประชาชน โดยจะปรับปรุงด้านการศาล

⁹⁰ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5, (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2504) หน้า 91-95

ให้การพิจารณาคดีมีความยุติธรรมเที่ยงตรงและไม่ล่าช้า เพิ่มกำลังตรวจและทหารรักษาความสงบปลอดภัยของชาติ เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมไพร่และปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยกเลิกธรรมเนียมที่มีผลเสียต่อสังคม เช่น การขายตัวลงเป็นทาส การเล่นหอย บ่อนเบี้ย และการพนันต่างๆ นอกจากนี้บำบัดทุกข์ของราษฎรแล้ว พระองค์ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะบำรุงความสงบของพลสกนิกร เสริมสร้างความมั่งคั่งในชาติ โดยทำนุบำรุงการค้าขายและการเกษตรให้เจริญ ในการนี้พระองค์ทรงมีนโยบายชดเชยชดสอย ซึ่งจะให้ได้ทั้งในการคมนาคมและชลประทาน สร้างถนนหนทาง และจัดบริการโทรเลขเพื่อส่งข่าวสารต่างๆ ได้รวดเร็วขึ้น⁹¹

เมื่อพิจารณาโครงการปรับปรุงบ้านเมืองต่างๆ ตามพระราชดำริข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น เงินค่าจ้างแรงงานชดเชย ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการวางเสาโทรเลข และรายจ่ายที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลต้องรับภาระเนื่องจากโครงการปฏิรูปเหล่านี้ คือรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าการปฏิรูปบ้านเมืองในทุก ๆ ด้านนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือหรือรับผิดชอบของข้าราชการเป็นกำลังที่สำคัญที่สุด และข้าราชการไม่ว่าจะตระลาการ ลูกขุน ผู้คุม ตำรวจ ทหารนายอำเภอ หรือเข้าพนักงานอื่น ๆ จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซื่อตรงเที่ยงธรรม ก็ต่อเมื่อเขาเหล่านั้นมีเงินเดือน ได้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัว⁹²

ในเวลานั้น ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้มีเงินเดือนประจำ ผลประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐบาล คือ เงินเบี้ยหวัดประจำปีจำนวนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้ตอนปลายเดือนสิบสองของทุกปี อัตราเงินเบี้ยหวัดนี้ ลดหลั่นกันลงมาตามบรรดาศักดิ์ สังฆราชปาเลกัวซ์ บันทึกไว้ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ได้รับพระราชทานพระองค์ละประมาณ 1,600 บาท อัตราต่ำสุดได้แก่ ทหาร ข้าราชการบริพารชั้นผู้น้อย คนโยธา และหมอ ได้คนละ 12 – 10 บาท⁹³

สำหรับความต้องการที่จะปฏิรูปและพัฒนาประเทศให้ทันสมัย เริ่มขึ้นตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่พระราโชบายต่อการปฏิรูปและพัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ นั้น แตกต่างจากของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

⁹¹ กจช. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 มัดที่ 153 เล่มที่ 2 พระราชดำริจัดการบ้านเมือง เลิกโทษและเรื่องเลิกบ่อนเบี้ย

⁹² เรื่องเดียวกัน.

⁹³ สังฆราชปาเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 278

ปัญหาเรื่องเงินเดือนข้าราชการนี้ เป็นตัวอย่างหนึ่ง que แสดงถึงความแตกต่างอย่างเด่นชัดระหว่าง พระราชาธิบดีบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์

ในการปรับปรุงบ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับถึง ขอบเขตจำกัดของจำนวนรายได้แผ่นดิน ทรงควบคุมการปรับปรุงต่างๆ ให้อยู่ภายในขอบเขต จำกัดนี้ ทรงยอมเลื่อนการปรับปรุงต่างๆ ออกไป หรือผ่อนผันเปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็นและทำได้ เช่น พระองค์ก็ไม่ทรงเห็นด้วยกับการที่ลูกขุน ตระลาการ เรียกค่าธรรมเนียมจากโจทก์และจำเลย ทรงเห็นว่าทำความเดือดร้อนคับแค้นให้กับประชาชนที่ทุกข์ยากอยู่แล้ว แต่เนื่องจากพระองค์ไม่สามารถเต็มเบียดให้เจ้าพนักงานเหล่านี้ได้พอเลี้ยงชีพ พระองค์จึงทรงหาทางแก้ไขด้วยการ ประกาศลดอัตราค่าธรรมเนียมลงบ้าง⁹⁴ นอกจากนั้น ยังทรงยอมให้ขุนนางข้าราชการค้าขาย ทั่วๆ ที่มีเสียงคัดค้านว่าในอารยประเทศไม่ทำเช่นนี้ สำหรับการลงทุนสร้างทางรถไฟและโทรเลข ซึ่งต้อง ใช้เงินเป็นจำนวนมาก พระองค์ทรงเลื่อนเวลาออกไป เพราะเห็นว่ายังไม่จำเป็นต่อประเทศต่างๆ ที่มี ผู้กราบบังคมทูลประโยชน์ของสิ่งประดิษฐ์สองชนิดนี้มากมาย

แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงยอมให้การขาดแคลนรายได้ จากแผ่นดินเป็นเครื่องกีดขวางหรือถ่วงเวลาการพัฒนาประเทศที่ทรงพระราชดำริแล้วว่าจำเป็น แทนที่จะทรงยอมรับว่ารายได้แผ่นดินมีจำนวนจำกัด และใช้จ่ายภายในขอบเขตอันจำกัดนั้นเช่น เดียวกับพระราชบิดา พระองค์กลับทรงหาทางเพิ่มรายได้แผ่นดิน สนธิสัญญาเบาริงและสนธิ สัญญาที่ทำกับนานาชาติในทำนองเดียวกันนั้น ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถเพิ่มอัตราภาษี ศุลกากรและภาษีภายในที่มีอยู่แล้วได้ ส่วนภาษีภายในซึ่งตั้งขึ้นใหม่หลายชนิดในรัชกาลก่อนก็ เป็นภาระแก่ประชาชนมากอยู่⁹⁵ ทางออกสุดท้ายของพระองค์จึงได้แก่การปรับปรุงระบบการรวบรวม รายได้ของประเทศ ที่ยังมีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งทำให้เงินภาษีอากรติดค้างรั่วไหล นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวภาระหน้าที่ของรัฐมีความเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลก ส่งผลให้ ประเทศไทยต้องปรับตัวตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ อันได้แก่ การพัฒนาการคมนาคมและการ สาธารณูปโภค เป็นต้น การใช้จ่ายเพื่อกิจการสาธารณะดังกล่าวรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่าย เงินจำนวนมาก และไม่อาจอาศัยเงินออมจากรายได้แผ่นดินได้แต่เพียงอย่างเดียว จึงได้นำไปสู่ การก่อหนี้จากต่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกดังจะกล่าวต่อไปนี้

⁹⁴ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 , 1 : 15 – 20

⁹⁵ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ , พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 , 2 : 142

1) การก่อกำหนดนี้สาธารณะเพื่อสร้างทางรถไฟและการประปา

หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งนอกเหนือจากรายจ่ายสาธารณะและรายได้สาธารณะ สำหรับนิยามของหนี้สาธารณะก็คือ การหาเงินของรัฐด้วยวิธีการที่ให้เอกชนให้เงินแก่รัฐโดยสมัครใจ และรัฐสัญญาว่าจะคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่เอกชน ในทางกฎหมายหนี้สาธารณะจึงต้องมีลักษณะที่เป็นการสมัครใจและตกลงกันสองฝ่าย รวมทั้งจะต้องมีสิ่งตอบแทน⁹⁶

ในการนำหนี้สาธารณะมาใช้หนี้ นักการคลังคลาสสิกเห็นว่า จะต้องใช้ภาษีเป็นหลักเมื่อรัฐต้องการมีรายได้ ส่วนหนี้สาธารณะนั้นถือเป็นข้อยกเว้น การใช้หนี้สาธารณะจึงควรเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช่วิธีการอื่นได้แล้ว เช่น ในขณะที่เกิดสงคราม เป็นต้น แต่สำหรับนักการคลังในปัจจุบัน หนี้สาธารณะไม่ถือว่าเป็นข้อยกเว้นอีกต่อไปหนี้สาธารณะสามารถนำมาใช้ได้เมื่อมีความเป็นไปได้ในข้อเท็จจริงเกิดขึ้นประกอบกับการตัดสินใจเมื่อพิจารณาจากโอกาสในการใช้เครื่องมือชนิดนี้⁹⁷

สำหรับการก่อกำหนดนี้สาธารณะในประเทศไทยนั้นได้เริ่มมีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบการคลังนี้เอง ในที่นี้จะได้กล่าวถึงที่มาและวิธีการในการก่อกำหนดนี้สาธารณะในยุคแรกเริ่มนี้ว่ามีลักษณะเช่นไร ดังนี้

- แนวความคิดในการก่อกำหนดนี้สาธารณะ

โครงการก่อสร้างทางรถไฟในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ถือเป็นงานที่ต้องใช้งบประมาณสูงมาก จนถึง พ.ศ. 2444 รัฐบาลไทยได้ใช้เงินจากรายได้แผ่นดินในการสร้างทางรถไฟประมาณ 27,000,000 บาท มีสเตอร์คาร์แนค ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้น จึงเสนอความเห็นที่จะให้ไทยกู้เงินจากต่างประเทศ ด้วยเหตุผลว่า “...การปกครองบ้านเมืองกำลังเจริญรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้เงินทวีขึ้นทุกที สำหรับการศาสนา การรักษาพยาบาล การศึกษา การโยธาธรรมดาและการปกครองต่างๆ...”⁹⁸ เขาจึงเห็นว่า ไม่ควรชักเอาผลประโยชน์ไปลงทุนในการโยธาที่เกิดผลประโยชน์ในตัวได้ เช่น การรถไฟและคลองนา แต่เขาเห็นว่าควรที่จะกู้เงินมาลงทุนในการโยธาต่างๆ ที่เกิดผลประโยชน์เพื่อบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น ข้อเสนอของที่ปรึกษากระทรวงพระคลังนี้

⁹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541) หน้า 156

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163

⁹⁸ กจข., ร.5 ค.5.1/14 เงินรับแลจ่ายการแผ่นดิน ร.ศ. 120 รายงานของกรมพระคลังมหาสมบัติเรื่องงบประมาณ ศก 120

ได้รับการค้านจากบุคคลสำคัญๆ ในรัฐบาลด้วยเหตุผลต่างๆ กันเช่น กรมหมื่นเทวงษ์วโรปการ ทรงมีความเห็นว่า

“... การรถไฟหลวงที่ได้ทำมาแล้วนั้น ยังไม่มีหวังว่าจะได้กำไรถึงร้อยละ 5 มีแต่จะต่ำกว่านั้นเสมอมาตั้งแต่แรกมีการรถไฟจนถึงทุกวันนี้ ถ้าแม้ว่านำมาใช้ในการที่ไม่มีเหตุผลพอสมควร กำไรไม่เท่ากับดอกเบี้ยที่จะต้องเสียเงินกู้แล้ว ก็เห็นเป็นผลอย่างเดียวกันที่จะต้องเป็นหนี้ทวีมากขึ้นทุกวันไป จนกว่าจะหาประโยชน์อื่นมาช่วยไว้ได้ ถ้ามิฉะนั้นก็ต้องล้มละลายไป...”⁹⁹

ส่วนเจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิวงศ์มีความเห็นว่าไม่ควรสร้างทางรถไฟเร็วเกินไป ด้วยเหตุผลว่า “... ความเจริญจะเกิดขึ้นสำหรับใช้ในการรถไฟไม่ทัน...”¹⁰⁰ เห็นควรให้สร้างทางรถไฟช้าๆ

ทางด้านพระยาสุรียานุวัตรอัครราชทูตไทยประจำฝรั่งเศสในขณะนั้น เสนอความเห็นว่าจะได้ส่งเสริมให้ราษฎรได้ทำการเพาะปลูกให้สะดวกยิ่งขึ้น ด้วยการบำรุงดินให้เกิดประโยชน์ เพื่อที่จะเก็บภาษีอากรให้ได้มากขึ้น แล้วจึงค่อยคิดที่จะทำการรถไฟที่จะบรรทุกสินค้าลงมากกรุงเทพฯ¹⁰¹

ประเด็นที่ก่อให้เกิดความหวั่นวิตกกันมาก คือ การกู้เงินต่างชาติจะเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเงินของไทย อันเป็นผลเสียกับอธิปไตยของประเทศ แต่ในกรณีนี้กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้คัดค้านไว้ว่า “... ในการกู้เงินนอกประเทศจนเป็นการให้ผลร้ายผลดีแก่บ้านเมืองประการใดนั้น จะถือเอาหลักเอาเรื่องอะไรมาคิดเป็นการที่ไม่แน่นอนไม่ได้เลย เพราะไม่มีผู้พิพากษาหรือสนามยุติธรรมสำหรับโลกย์...”¹⁰² และได้ยกตัวอย่างเกี่ยวกับประเทศจีน ความว่า

⁹⁹ กจข., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ เอกสารศาลว่าการต่างประเทศ เลขที่ 189/11036 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 121 ของกรมหมื่นเทวงษ์วโรปการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน

¹⁰¹ กจข., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 323 ลงวันที่ 12 มีนาคม ร.ศ. 121 ของพระยาสุรียานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

¹⁰² กจข., ร.5 ค.25/2 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ เลขที่ 226/6780 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

“...เช่นกับในประเทศจีน อยู่ดีๆ ไม่รู้ไม่ซื่ออะไรด้วย ก็เกิดคนพาลยกสมัครพรรคพวกเข้ามาบังคับ กดขี่ให้ทำสาธารณธรรมแล้วก็เร่งเอาเงินเอาว่าเป็นลูกหนี้...”¹⁰³

กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เห็นสมควรให้สร้างทางรถไฟต่อไป เพราะทรงเห็นว่าทางรถไฟสายเหนือมิได้ส่งผลประโยชน์ในด้านการค้าอย่างเดียว แต่จะส่งผลประโยชน์ต่อการปกครองมณฑลทางเหนืออีกด้วย แต่ก็ยังทรงความเห็นว่าเป็น

“... การกู้เงินมาทำรถไฟนี้เป็นธรรมดาย่อมต้องหมายที่จะได้กำไรคุ้มดอกเบี้ยที่ต้องเสีย และมีกำไรพอที่จะเก็บไว้ใช้ต้นทุนอีกด้วย ความมุ่งหมายข้อนี้ถึงจะไม่ได้แต่แรก ก็ต้องมีหลักฐานอันจะต้องลงความเชื่อไว้ได้ว่า คงจะเป็นไปตามความมุ่งหมายเมื่อใด ถ้าไม่มีทางเป็นไปตามความมุ่งหมาย ก็ว่าอย่างไ้เลยจะดีกว่า...”¹⁰⁴

ในส่วนของการกู้เงินเพื่อการชลประทานนั้น ได้รับการคัดค้านมากกว่าการสร้างทางรถไฟ ด้วยเหตุผลว่าการขุดคลองและซ่อมคลองตามข้อเสนอของ มิสเตอร์ วันเดอร์ไฮเด ผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทาน นั้นไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ชัดเจนพอ ดังปรากฏในข้อขัดแย้งที่กรมหมื่นเทววงษ์โรปกกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ว่า

“... ยังไม่มีหลักฐานสำหรับที่จะคิดให้ปรากฏในทางเลขว่า จะควรได้มาทางใดบ้าง และเมื่อปลงใจว่าควรเชื่อผู้เชี่ยวชาญในทางนี้อย่างเดียว ก็ยังมีความที่พึงกลัวอันตรายได้อยู่อีก เพราะการทำทางไข่น้ำนี้ย่อมอาศัยอยู่ในชีวิตของดอกเตอร์วันเดอร์ไฮเด เป็นสำคัญแต่ผู้เดียว ความอนิจจังในสังขารก็มีอยู่ ไม่รู้แน่ว่าจะมีเหตุการณ์ไม่พึงปรารถนามาถึงเข้าวันใด...”¹⁰⁵

ดังนั้น กรมหมื่นเทววงษ์โรปกจึงทรงมีความเห็นว่า ควรที่จะให้มีพนักงานที่มีความรู้ทางการชลประทานให้เพียงพอเสียก่อน จึงค่อยขยายออกไปทีละน้อย โดยให้เลิกทำการในที่ที่จะมีกำไรหรือเสมอตัว พอให้ได้เงินเป็นดอกเบี้ยในเงินที่จะกู้มา¹⁰⁶

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁴ กจข., ร.5 ค.25/2 หนังสือเลขที่ 500/1086 ลงวันที่ 13 มกราคม 121 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ.

¹⁰⁵ กจข., ร.5 ค.25/2 สำเนาที่ส่งไปลงพิมพ์ เอกสารเลขที่ 41/4026 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 122 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ของกรมหมื่นเทววงษ์โรปก.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

สรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกู้เงินได้เป็น 2 ประเด็น คือ ควรจะกู้หรือไม่ และกู้เพื่อใช้ทำอะไร ซึ่งปัญหาทั้ง 2 ข้อนี้ในระยะแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสงวนท่าทีในการแสดงความคิดเห็น ด้วยเหตุผลดังที่ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ความว่า “พอรู้สึกว่าคุณรู้ไม่พอเลย”¹⁰⁷ และหลังจากที่มีการถกเถียงปัญหากันมานานเกือบปี พระองค์ก็ยังไม่แน่พระทัยดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงกรมหมื่นเทววงษ์โรปกการ ดังความว่า

“... เรื่องนี้ฉันไม่กล้าที่จะออกปากว่าอะไรเลย เพราะเห็นเป็นการลึกลับเหนือความคิด ได้แก่เป็นผู้ฟังความวินิจฉัยของผู้อื่น ให้ฉันไปสุดทางลงเพียงใด เมื่อฟังไปคงความวินิจฉัยแน่นอนอนิจจะออกปาก ถึงเรื่องการรถไฟก็เห็นได้แต่เพียงว่าถ้ามีขึ้นจะเป็นการง่ายในส่วนราชการอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนในเรื่องเงินไม่เห็นทีเดียว ในการไขนํ้านั้นมีความสงสัยมากกว่ารถไฟและไม่เห็นตั้งแต่เรื่องนํ้าเค็ม เป็นต้น ทั้งเห็นตัวอย่างที่ชวว่า เขาพร้อมด้วยเอ็นยีเนียผู้ชำนาญเพียงใด การซึ่งจะทำขึ้นใหม่ในสามมณฑลที่ฉันไปเห็นได้หยุดหายใจคิดถึง 17 ปี จึงได้ลงมือ ... อากการซึ่งจะโถมลงทำอย่างเช่นคลังพุด แลที่กระทรวงเกษตรเชื้อรายงานวันเดอริไฮเด ว่าพอแล้วนั้นฉันเห็นตามไม่ได้...”¹⁰⁸

เพื่อเป็นการหาข้อยุติในปัญหาดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องเงินเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและการชลประทาน ประกอบด้วยกรมหมื่นเทววงษ์โรปกการ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิศพลพัฒน์ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย และเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ เป็นกรรมการ ปรากฏผลของการประชุมว่า

“... รัฐบาลสยามจะหนีความจำเป็นในการที่จะกู้เงินเขาไม่พ้นแน่ ผิดกันแต่ว่าเวลาช้าหรือเร็ว แต่เนื่องจากเงินคงคลังใน ศก 120 มีอยู่จำนวน 28,042,372 บาท และคาดว่าใน

¹⁰⁷ กจข., ร.5 ค.25/3 การกู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 77/1864 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 121 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีถึงกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์.

¹⁰⁸ กจข., ร.5 ค.25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ หนังสือเลขที่ 41/4026 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 121 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอบกรมหมื่นเทววงษ์โรปกการ.

วันสิ้นศก 121 จะมีเงินคงคลัง 24,139,902 บาท ดังนั้น จึงเห็นควรว่า ควรตัดเงินคงคลังไปใช้ก่อน ต่อเมื่อปรากฏว่าไม่พอจริงเมื่อใดจึงค่อยคิดอ่านเรื่องเงินกู้ ...”¹⁰⁹

ดังนั้นในช่วง พ.ศ. 2444 – 2446 นั้น การกู้เงินจึงเป็นเพียงประเด็นถกเถียงกันภายในรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็ยังไม่มีการกู้เงินต่างชาติแต่อย่างใด

2) ขั้นตอนและกระบวนการก่อนนี้สาธารณะ

ใน พ.ศ. 2447 ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินมาถึง เพราะงบประมาณรายจ่ายของไทยสูงมากถึง 57,389,622 บาท¹¹⁰ ทั้งๆ ที่คาดว่าจะมีงบประมาณรายรับเพียง 47,500,000 บาท¹¹¹ สาเหตุที่งบประมาณรายจ่ายสูงมากเพราะได้ตั้งงบประมาณสำหรับสร้างทางรถไฟไว้ถึง 6,003,000 บาท¹¹² และตามงบประมาณรายจ่ายนี้จะสามารถสร้างทางรถไฟได้ถึงอุตรดิตถ์เท่านั้น ซึ่งยังไม่บรรลุถึงจุดหมายที่แท้จริงของการสร้างทางรถไฟสายเหนือ เพราะความจริงต้องการสร้างทางรถไฟให้ถึงมณฑลพายัพมากกว่า¹¹³ ดังนั้นในการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2447 จึงได้มีการพิจารณากันว่าจะหยุดการสร้างทางรถไฟไว้หรือจะสร้างต่อไป

ผลการประชุมปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไป เพราะนอกจากจะได้ประโยชน์ด้านการค้าและราชการแล้ว ยังได้ประโยชน์ในการปกครองมณฑลพายัพอีกด้วย ข้าถ้ากู้เงินมาสร้างทางรถไฟจะทำให้มีเงินเหลือพอที่จะพัฒนาการทหารให้ดีขึ้นอีกด้วย¹¹⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเปรียบการกู้เงินมาสร้างทางรถไฟไว้ว่า “...เปรียบ

¹⁰⁹ กจข., ร.5 ค.5.2/9 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ คำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการพิจารณาเงินที่จะทำรถไฟและเอริเกชั่น

¹¹⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รายงานงบประมาณประจำปี ศก 123

¹¹¹ กจข., ร.5 ค.5.1/22 งบประมาณแผ่นดิน หนังสือเลขที่ 20/576 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 123 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹¹² รายงานงบประมาณประจำปี ร.ศ. 123

¹¹³ กจข., ร.5 ค.25/2 หนังสือเลขที่ 52/1788 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 123 ของ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹¹⁴ กจข., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 12 พฤศจิกายน 123.

ด้วยอย่างชาวสวนทำการตามมีตามได้ ทำการใหญ่ไม่ได้ การที่กู้เปรียบด้วยประพุดอย่างเจ้าสัว กู้เงินเข้ามาทำการหาประโยชน์ใหญ่โตได้ ...”¹¹⁵

ในที่สุดรัฐบาลไทยตกลงกู้เงินครั้งแรกใน พ.ศ. 2447 ในวงเงิน 1,000,000 ปอนด์¹¹⁶ เสียดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 และได้รับเงินต้นเพียงร้อยละ 91.5 เท่านั้น¹¹⁷ และในการกู้ครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2449 เพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ เป็นจำนวนเงิน 3,000,000 ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 และได้รับเงินต้นเพียงร้อยละ 93.25¹¹⁸

ในการกู้เงินครั้งแรก¹¹⁹ รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้พระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำฝรั่งเศส ทำสัญญากู้เงินจากตลาดการเงิน ณ กรุงลอนดอน จำนวน 500,000 ปอนด์ และตลาดการเงิน ณ กรุงปารีส จำนวน 500,000 ปอนด์ โดยธนาคารฮ่องกง ลอนดอน และธนาคารอินโดจีน ปารีสเป็นผู้จัดการกู้ รวมเป็นเงิน 1,000,000 ปอนด์ และได้มีการตกลงทำสัญญากันเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2447 การที่ให้ธนาคารฮ่องกง และธนาคารอินโดจีนเป็นผู้จัดการนั้น เพราะเหตุว่า ธนาคารทั้งสองมีสาขาอยู่ในประเทศไทยและการกู้เงินนั้น มีภาระที่ต้องกระทำหลายอย่าง เช่น การออกพันธบัตร การจ่ายดอกเบี้ย ฯลฯ การจ้างธนาคารทำแทนยอมทำให้ประหยัดค่าใช้จ่าย ประกอบกับประเทศไทยยังไม่เคยดำเนินการกู้เงินเลย จึงไม่มีใครทราบฐานะการคลังของประเทศว่าเป็นเช่นไร ดังนั้นถ้าให้ธนาคารที่มีชื่อเสียงเป็นผู้ดำเนินงานก็ย่อมเป็นที่ไว้วางใจของผู้ให้กู้เงิน นอกจากนี้ ธนาคารทั้งสองยังรับประกันเงินกู้ให้แก่ประเทศไทยด้วย ซึ่งหมายความว่าถ้ากู้เงินไม่ได้เต็มตามจำนวนที่ทำสัญญา ธนาคารทั้งสองก็จะนำเงินของตนเองออกให้กู้จนครบจำนวน จึงทำให้เป็นที่แน่ใจได้ว่าจะกู้เงินได้เต็มจำนวนที่ขอ กู้ การกู้เงินรายนี้เป็น การกู้เงินโดยไม่มีหลักทรัพย์ประกัน หากแต่อาศัยความเชื่อถือในความมั่นคงของประเทศไทยเท่า

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ ในระยะแรกที่มีการตัดสินใจจะกู้เงิน อัตราแลกเปลี่ยน 1 ปอนด์ เท่ากับ 18 บาท แต่ใน พ.ศ. 2446 ได้มีการประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินอังกฤษ 1 ปอนด์ สเทอลิ่ง เท่ากับ 17 บาท ข้อมูลจาก “แจ้งความกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ” ราชกิจจานุเบกษา 20 : 460

¹¹⁷ กจข., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 123

¹¹⁸ กจข., ร.5 ค.25/6 กู้เงินตอนหลัง รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 25 กันยายน 125.

¹¹⁹ กจข., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ ประกาศแต่งตั้งพระยาสุรียานุวัตรเป็นตัวแทนในการยืมเงินต่างประเทศ ลงวันที่ 15 มีนาคม 123.

นั้น แต่มีข้อแม้ในการกู้เงินรายอื่นๆ ต่อไป ถ้ารัฐบาลไทยจัดให้มีหลักทรัพย์ใดเป็นประกัน หลักทรัพย์นั้น จะต้องตกเป็นประกันแก่เงินกู้รายนี้ด้วย ซึ่งผิดไปจากประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศจีนต้องนำรายได้ด้านศุลกากรเป็นประกันเงินกู้ในประเทศอังกฤษ¹²⁰

หลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว ธนาคารฮ่องกง และธนาคารอินโดจีน ก็ออกหนังสือชี้ชวน (Prospectus) โดยแถลงให้ทราบว่าประเทศไทยต้องการจะกู้เงินเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและกิจการอื่นๆ เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านปอนด์ โดยออกเป็นพันธบัตรจำหน่ายในราคา 95.5 ต่อราคาที่เราไว้ 100 (Par Value) และมีรายละเอียดของสัญญาดังนี้

- ก. ดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี ตามราคาเต็ม
- ข. ราคาใบกู้ ออก 100 ปอนด์ ได้เงิน 95.5 ปอนด์
- ค. อายุการไถ่คืนไม่เกิน 40 ปี
- ง. รัฐบาลจะไถ่คืนได้เมื่อ 10 ปีล่วงแล้ว
- จ. ต้องเสียค่าตีพิมพ์ใบกู้เอง
- ฉ. ต้องเสียค่านายหน้าร้อยละกึ่งต่างหาก
- ช. ดอกเบี้ยใช้ครั้งปีครั้งหนึ่ง
- ซ. จำนวนใบกู้ต้องไถ่คืนทุกปี คิดเฉลี่ยปีละ 250 ฌลาก เงินไถ่ 25,000 ปอนด์
- ฌ. จำนวนเงินกู้ที่ยังไม่ต้องการยอมให้เสียดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 2 ต่อปี

พร้อมกันนั้น ได้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 – 2446 กำหนดเปิดรับคำเสนอให้กู้เงินในวันที่ 24 – 25 มีนาคม พ.ศ. 2447 และเมื่อได้มีการเปิดรับคำเสนอจริงๆ ณ ลอนดอน เมื่อเวลา 10.00 น. ของวันที่ 24 มีนาคม ก็ต้องปิดรับคำเสนอเมื่อเวลา 11.00 น. ของวันเดียวกัน เพราะปรากฏว่ามีผู้คนเป็นจำนวนมากแย่งกันยื่นคำเสนอให้กู้ และมีผู้เสนอให้กู้เป็นจำนวนถึง 8 เท่าของจำนวนที่ขอกู้ ทั้งนี้ยอมเป็นประจักษ์พยานได้ว่า ต่างประเทศมีความเชื่อถือในความมั่นคงของการคลังและความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ของประเทศไทย¹²¹ การกู้เงินครั้งนี้ นับเป็นก้าวแรกที่รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่จัดหามาได้ ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไม่เคยกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเลย

¹²⁰ เรณู ไพโรจน์บุตร, “หนี้รัฐบาล”, ใน สมนึก แดงเจริญ โฆสิต บัณฑิตวิทยาลัย ไพศาล ชัยมงคล, การคลังของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2515) , หน้า 72 – 73

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73

ในการกู้ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2449 ไทยได้มอบให้พระยาวิสูตรโกษาอัครราชทูตไทยประจำอังกฤษ กู้เงินจากบริษัทฮ่องกงเซี่ยงไฮ้แบงก์และแบงก์อินโดจีนเป็นเงิน 3,000,000 ปอนด์ ต่อมาได้รับการประท้วงจากเยอรมันขอร่วมเซ็นสัญญาด้วยเพราะได้มีสัญญาต่อกันว่า ในเมืองไทย และจีน แบงก์ 3 ชาตินี้ จะไม่แย่งประมูลกันต่อไปและในการที่จะให้รัฐบาลสองชาตินี้กู้เงินได้ผล ประโยชน์อย่างไรจะแบ่งปันกันเสมอ¹²² ดังนั้นในที่สุดต้องทำสัญญาใหม่โดยมีแบงก์ดอยชอาซิอาติเชบังก์ของเยอรมันเป็นผู้ร่วมให้กู้ด้วย สัญญามีรายละเอียด ดังนี้

- การกู้เงินครั้งนี้เป็นเงินจำนวน 3,000,000 ปอนด์ ใช้ดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 แต่ผู้ให้กู้จะให้เงินต้นเพียง 93.25 เปอร์เซ็นต์
- หนังสือสัญญาจะใช้ออกเบี้ยตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2449 เพื่อให้เป็นวันเดียวกับสัญญาฉบับก่อน
- ผู้ให้กู้ยืมมีอำนาจที่จะส่งเงินให้แก่รัฐบาลสยาม ก่อนวันที่ 1 มีนาคม ได้รัฐบาลยอมเสียดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ตามจำนวนเงินที่ได้รับล่วงหน้า
- ข้อสัญญานอกจากนี้จะเหมือนกับที่ทำกันในครั้งก่อน

ใน พ.ศ. 2451 ไทยได้ตัดสินใจกู้เงินอีกครั้งหนึ่งจากอังกฤษ เป็นเงิน 4,000,000 ปอนด์ ทั้งนี้ไทยยอมยกเลิกสิทธิการปกครองหัวเมืองทางใต้ คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู และปะลิส ให้แก่อังกฤษ โดยอังกฤษยอมผ่อนผันในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตลง ทั้งยอมยกเลิกปฏิญญาฉบับ พ.ศ. 2440 ได้มีการลงนามในข้อตกลงกู้เงินในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2451 โดยรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาจะแบ่งจ่ายเงินเป็นงวดโดยผู้กู้จะต้องเบิกเงินกู้ไม่เกิน 750,000 ปอนด์ต่อปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4¹²³ ทั้งนี้ไทยจะเริ่มรับเงินใน พ.ศ. 2454¹²⁴

เกือบทั้งหมดของการกู้เงินถูกนำไปใช้จ่ายในกิจการรถไฟ ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลมีโครงการที่จะสร้างทางรถไฟสายเหนือถึงอุดรดิถีใน พ.ศ. 2447 เงินรายได้ของรัฐบาลไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับรถไฟไว้จากเงินคงคลัง แต่เมื่อกู้เงินได้เรียบร้อยแล้ว

¹²² กจช., ร.5 ค.25/9 กู้เงินสามล้านตอนหลัง เลขที่ 132/6547 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 ธันวาคม ร.ศ. 125.

¹²³ เกื้อกุล ยืนยงอนันต์, “การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 204

¹²⁴ กจช., ร.5 ย.5.5/24 กำหนดการสร้างทางรถไฟสายแหลมมลายู วันที่ 28 เมษายน ร.ศ. 128

ได้นำเงินคงคลังกลับไปคืน ใน พ.ศ. 2449 และ พ.ศ. 2453 ก็เช่นเดียวกัน เมื่อเงินกู้ที่เหลืออยู่ไม่พอ รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการสร้างทางรถไฟไว้จากเงินคงคลัง ต่อเมื่อได้รับเงินกู้แล้วจึงนำมาใช้คืนเงินคงคลัง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมดของเงินกู้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจการรถไฟ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นำไปใช้ในกิจการประปา¹²⁵

3.1.3 ปัญหาของการจัดองค์กรทางการคลังแบบเดิม

ลักษณะของการจัดองค์กรทางการคลังที่เป็นอยู่แต่เดิมได้สร้างปัญหาให้กับการบริหารการจัดเก็บ รัฐได้รับรายได้ไม่เต็มจำนวน เงินภาษีค้างค้างรั่วไหล โดยสามารถพิจารณาสภาพปัญหาได้ดังนี้

1) การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของเจ้าพนักงานของรัฐ

ในระยะแรกที่มีการกระจายอำนาจในการควบคุมจัดเก็บภาษีอากรจากกรมพระคลังมหาสมบัติสู่กรมราชการอื่นๆ นั้น น่าจะเป็นเพราะเหตุที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ เพราะกรมราชการที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยเก็บภาษีอากร ต่างมีหน้าที่หลักของตนเกี่ยวข้องกับผู้ที่เสียภาษีอยู่แล้ว เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า มีหน้าที่เก็บส่วย เพราะกรมที่เกี่ยวกับการปกครองทั้งสามนี้มีหน้าที่ควบคุมเจ้าหนุ่ นายกองจัดเก็บส่วยต่างๆ ได้สะดวก การกระจายอำนาจจัดเก็บภาษีอากรสู่กรมต่างๆ นี้ จึงเป็นวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรรูปแบบหนึ่ง

และน่าจะอาศัยหลักการอันเดียวกัน คือ เน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการทำงาน รัฐบาลจึงอนุญาตให้กรมต่างๆ ใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่เก็บได้ทำราชการไปเลย เช่น ในกรณีของหัวเมือง ในเวลานั้น การคมนาคมยังไม่สะดวกรวดเร็วและปลอดภัย ถ้าต้องส่งเงินค่าใช้จ่ายไปจากเมืองหลวง จะใช้เวลานานและเสี่ยงเกินไป จึงอนุญาตให้เจ้าเมืองหักเงินส่วยหรือยืมเงินภาษีอากรใช้จ่ายได้ ส่วนเสนาบดีรับผิดชอบให้ทำราชการบางอย่าง ต้องจ่ายเงินซื้อสิ่งของ ในเมื่อดูแลเงินบางส่วนอยู่แล้ว ถ้านำเงินในความดูแลนั้นมาใช้จ่าย ก็จะสะดวกรวดเร็วกว่าที่จะรอเบิกจากกรมพระคลังฯ ธรรมเนียมการเก็บเงินและใช้จ่ายเงินภาษีอากรในกรมต่างๆ จึงเกิดขึ้น

ในระยะแรก กรมราชการเหล่านี้ช่วยจัดเก็บภาษีอากรที่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บเท่านั้น อำนาจควบคุมดูแลภาษีผูกขาดเพียงจะได้รับในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นด้วยพระ

¹²⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รายงานแลงบปี ศก 120 – 129

บาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เสนาบดีข้าราชการได้ผลประโยชน์ชัดเจนที่เคยได้จากการค้าผูกขาด ซึ่งจำต้องเลิกเมื่อทำสนธิสัญญาเบาริง จึงพระราชทานเงินส่วนลดจากภาษีอากรที่ดูแลให้ใช้เป็นกำลังทำราชการ¹²⁶ เป็นผลประโยชน์เพิ่มเติมจากเบี้ยหวัดซึ่งไม่พอเลี้ยงครอบครัว

อาจกล่าวได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง ที่อำนาจของกรมพระคลังมหาสมบัติในการควบคุมดูแลการรวบรวมเงินรายได้ของประเทศลดน้อยลงมาก ภาษีอากรผูกขาดหลายชนิดที่เคยขึ้นในกรมนี้ถูกโอนให้กรมราชการอื่นๆ ดูแลแทน นอกจากนั้น กรมราชการบางกรมยังได้ควบคุมภาษีตั้งใหม่บางประเภท ซึ่งทำรายได้สูงมาก เช่น กรมพระกลาโหม ได้ดูแลภาษีฝิ่น และประกอบกับธรรมเนียมที่ว่ากรมต่างๆ ซึ่งเก็บภาษีอากรสามารถนำเงินภาษีใช้จ่ายในราชการต่างๆ และหักสลิปลดได้ก่อน การส่งเงินภาษีอากรสู่พระคลังมหาสมบัติ จึงค่อนข้างสับสนและไม่มีการเปรียบเทียบที่แน่นอน กรมพระคลังฯ ไม่อาจกำหนดได้ว่าแต่ละกรมต้องส่งเงินเมื่อใด และคราวหนึ่งเป็นจำนวนเท่าใด จึงสุดแล้วแต่กรมใดจะส่งเมื่อไรเท่าไร กรมพระคลังฯ ก็รับไว้¹²⁷

ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นของเสนาบดีว่าการกรมพระคลังฯ ก็มีส่วนให้อำนาจของกรมพระคลังฯ ในการรวบรวมรายได้แผ่นดินด้อยลง เสนาบดีว่าการกรมพระคลังฯ มีหน้าที่ดูแลกิจการหัวเมืองขึ้นในกรมท่าและกิจการต่างประเทศด้วย จึงภาระของกรมพระคลังฯ ให้พระยาราชภักดีทำการแทน พระยาราชภักดีไม่มีอำนาจเท่าเสนาบดี จึงไม่สามารถเร่งรัดตักเตือนกรมต่างๆ ให้ส่งเงินภาษีอากรได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรยายสภาพการคลังภายใต้การดำเนินงานของพระยาราชภักดีไว้ว่า “ตำแหน่งพระคลัง จึงต้องนับเป็นอันว่าไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดินและคอยเรียกเร่งรับจ่ายได้ทั่วไป เป็นแต่ตำแหน่งพระคลังเที่ยวกระจายไปหลายหมู่หลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่สาบสูญไป ไม่ได้ใช้ราชการ”¹²⁸

อย่างไรก็ดีในรัชกาลที่ 4 การที่เงินรายได้แผ่นดินกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ไม่รวมกันอยู่ในท้องพระคลังฯ ก็ยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ เป็นเพราะการบริหารปกครองประเทศโดยทั่ว

¹²⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5, หน้า 263-264.

¹²⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองของไทย (พ.ศ. 2417 - 2477), หน้า 67

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68

ไปยังคงดำเนินตามรูปแบบเดิม นโยบายการพัฒนาปรับปรุงประเทศอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาเฉพาะในตัวเมืองกรุงเทพฯ บางส่วน

ครั้นถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูปประเทศในทุกๆทาง สภาพการคลังที่แยกย้ายอยู่ในกรมต่างๆ กลายเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง เพราะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรวบรวมเงินได้มากพอที่จะดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ เช่น การปฏิรูประบบข้าราชการได้ ยิ่งไปกว่านั้น การที่กรมต่างๆ มีสิทธิใช้สอยเงินในความสะดวกของตนทำราชการได้ จึงดำเนินงานต่างๆ สภาพเช่นนี้จะหมดไป ถ้ารัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เข้มแข็ง มีอำนาจควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศ และวางแผนงบประมาณใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาลต่างๆ ได้อย่างเป็นระเบียบ

2) การไม่ส่งรายได้เข้าคลังของนายอากรเอกชน

แม้ระบบเจ้าภาษีนายอากรจะส่งผลดีบางประการต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ กล่าวคือสามารถจัดเก็บภาษีได้จำนวนแน่นอนและสะดวกแก่ฝ่ายรัฐบาลไม่ต้องติดตามจัดเก็บเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเริ่มมีการจัดเก็บภาษีเป็นรูปตัวเงิน ความยุ่งยากในการจัดเก็บก็อาจมีมากขึ้น รัฐต้องการตัดภาระด้านการทำงาน ระบบเจ้าภาษีนายอากรจึงเข้ามาบรรเทาภาระของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตามผลการจัดเก็บโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ส่งผลเสียต่อระบบการคลังมากกว่าผลดีที่ได้รับมาก กล่าวคือ¹²⁹

ก. รัฐไม่ได้รายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยจริง

เจ้าภาษีจะตั้งเอาภาษีที่เก็บได้เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวนมาก และการที่รัฐให้สิทธิและอำนาจแก่คนกลุ่มนี้มาก ทำให้ผู้ที่ไม่ต้องการเสียเงินให้รัฐพากันเข้าเป็นพรรคพวกเจ้าภาษีอันเป็นทางให้รัฐได้รายได้น้อยลง และคนสุจริตต้องรับภาระหนักขึ้น กลุ่มเจ้าภาษีมีทั้งอิทธิพลของขุนนางและสมาคมลับหนุนหลังด้วย และรายได้ส่วนนี้ก็มีได้ตกอยู่ในมือรัฐบาลนัก จีนส่งไปเมืองแม่และเจ้าพนักงานก็เบียดบังไว้ใช้ไม่ส่งพระคลังหมด เจ้าภาษีได้เงินมาก็ไม่ยอมส่ง มีการคั่งค้าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวว่สภาพการคลังก่อนการปฏิรูป เงินหลวงคั่งค้างมากเพราะ “เจ้าภาษีได้เงินมาแล้วเอาไปทำการค้าขายต่างๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง” เจ้า

¹²⁹ ญาดา ประภาพันท์, “ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงรัตนโกสินทร์” ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484 , หน้า 130

ภาษีก็สะสมความมั่งคั่งให้แก่ตนเองแต่รัฐขาดรายได้ เจ้าภาษีปิดพริ้วการส่งเงินเสมอ พระองค์จึงทรงทำการแก้ไขปรับปรุงระบบที่ทรงเห็นว่าล้มเหลวใหม่¹³⁰

ข. ราษฎรรับภาระภาษีหนักและไม่ยุติธรรม

การประกอบอาชีพของราษฎรแทบทุกอย่างถูกเก็บภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งยังเป็นภาษีซ้ำซ้อน แม้ภาษีทางอ้อมจะถูกอ้างว่ามีข้อดีในประเด็นที่เก็บง่ายและภาระภาษีกระจายไปทั่ว แต่การที่ภาษีทางอ้อมเก็บจากสินค้าจำเป็นต่อการครองชีพเสียส่วนใหญ่ย่อมมีผลเสียหาย เพราะคนจนจะเป็นผู้รับภาระส่วนใหญ่คนมั่งคั่งและคนมีอิทธิพลไม่ค่อยต้องเสียภาษีซ้ำราชการชั้นผู้ใหญ่ นอกจากไม่ต้องเสียภาษียังอาจช่วยผู้อยู่ได้ใบบุญให้ได้รับยกเว้นภาษีด้วยระบบเจ้าภาษีนี้จึงไร้ความยุติธรรมอย่างยิ่ง เป็นการผลักให้คนสองชั้นคือ ขุนนางกับราษฎรมีความแตกต่างกันออกไปทุกที่จนกลายเป็นสังคมสองระดับ

สภาพความเดือดร้อนของประชาชนอยู่ในรูปของการจัดเก็บภาษีและถูกขูดรีดอย่างหนักจากการมีด้านภาษีกระจายทั่วทุกไป มีการแบ่งช่วงภาษีซึ่งผู้รับช่วงทุกคนก็ต้องการกำไร จึงพยายามเรียกภาษีจากประชาชนมากมาย การค้าขายไม่สะดวกเพราะถูกตรวจค้นอยู่ตลอดระยะทาง ใครที่รู้จักให้สินบนก็จะถูกปล่อยให้ผ่านสะดวก ใครไม่ให้ตามที่เรียกร้องก็อาจถูกปรับกัก จนสินค้าเน่าเสียหาย เบี้ยรายทางนี้ไม่คุ้มกับการทำการค้าเพียงเล็กน้อย เป็นการลดแรงจูงใจ ภาษีที่เรียกก็ทำความรำคาญใจ เพราะเป็นภาษีที่จุกจิกและซ้ำซ้อนทั้งรายได้จากภาษีแต่ละชนิดก็ไม่มากนัก ทั้งยังเป็นการเก็บภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพคือมีการเก็บเกินพิภักดิ์อัตราบ้าง และเก็บอย่างไม่ทั่วถึงบ้าง เจ้าภาษีเอาความสะดวกของตนเองเป็นที่ตั้ง บางครั้งจะไม่ตามเก็บจากประชาชนที่อยู่ไกล หันมาขูดรีดผู้อยู่ใกล้เพื่อชดเชยจำนวนเงินที่ขาด เจ้าภาษีถือหลักว่า ถ้ายังเก็บได้มากจะเป็นประโยชน์แก่ตัวเองก็เป็นธรรมดาที่จะพยายามและใช้อุบายต่างๆ เรียกเร่งเอาเงินจากราษฎรให้ได้มากที่สุดซึ่งจะพึงเรียกได้แม้โดยไม่เป็นธรรม¹³¹

ค. การสูญเสียแหล่งรายได้ของรัฐบาล

รายได้ของรัฐบาลส่วนมากมาจากการเกษตรกรรม รongลงมาก็คืออุตสาหกรรม และการค้าภายในเล็กๆ น้อยๆ เมื่อราษฎรเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากร แรงจูงใจในการผลิตก็ย่อมลดลงและมีผลให้สินค้าและบริการในกระแสเศรษฐกิจลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง เพราะเมื่อลดการผลิตลงรายได้รัฐก็ลดลง ประชาชนย่อมมีรายได้

¹³⁰ กจข., รัชกาลที่ 5 ค.14/3, เรื่องเงินภาษีอากรต่างๆ

¹³¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า 265

ลดลงและการประกอบกิจการอื่นเป็นการค้าก็ย่อมลดลงด้วย การลดลงของผลผลิตทั้งมวลย่อมส่งผลให้รายได้ลดลง การที่เจ้าภาษีมีอำนาจเด็ดขาดทำให้เขาพยายามใช้อำนาจต่างๆ ในทางอื่นอีก นอกจากการทำภาษีเงินผูกขาดซื้อขายในลักษณะคนกลาง การที่เขาทำกิจกรรมอื่นควบคู่ไปกับการเป็นเจ้าภาษีได้ก็เพราะได้อำนาจรัฐไปโดยปริยาย การกระทำของเขาอาจสรุปได้ว่าทำให้การเกษตรกรรมถูกทำลาย เมื่อแหล่งภาษีที่ใหญ่ที่สุดถูกทำลายก็จะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ

นอกจากทำลายเกษตรกรรมแล้วอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น น้ำตาลทรายก็ชะงักงันไปและสลายตัวไปในที่สุดในช่วงนั้น ด้วยสาเหตุของภาษีทั้งภายในและภายนอก ภาษีภายในของน้ำตาลเป็นภาษีหุุ่มหุุ่ม ตั้งแต่ภาษีที่ดิน การเพาะปลูกอ้อย ภาษีโรงน้ำตาล ภาษีพื้นที่ใช้เคียวน้ำตาล ภาษีเรือที่บรรทุก ฯลฯ จะกล่าวได้ว่าระบบภาษีที่สับสนและการจัดการอุตสาหกรรมภายในไม่ดีก็ทำให้การผลิตพื้นเมืองลดลง เมื่อราษฎรถูกขูดรีดหนักๆ ก็มีการประท้วงด้วยการหยุดทำการผลิตลง¹³²

นอกจากทำลายการเกษตรและการอุตสาหกรรม ภาษียังมีบทบาททำลายการค้าด้วย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกษตรและอุตสาหกรรมลดลง สินค้ามีน้อย ราคาแพง ราษฎรยากจนไม่มีเงินซื้อ การค้าก็ต้องหยุด และทางฝ่ายผู้ค้าก็ถูกเรียกเก็บภาษีตามด่านจุกจิกบ้าง เกินพิกัดบ้าง กักขังหน่วงเหนี่ยวจนสินค้าเสียหายบ้าง บางทีก็ทุบตีราษฎรด้วย กำลังใจในการค้าก็หมดไป

การที่มีระบบภาษีผูกขาด ซึ่งทำโดยคนต่างชาติเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการชะงักงันทางการค้าขายเนื่องจากการลดเสรีภาพในการเพาะปลูก การค้าและการผลิตทางอุตสาหกรรม เจ้าภาษีเป็นพ่อค้าผูกขาดในตัวยุบายบังคับโดยซื้อถูกขายแพง ราษฎรกลัวก็ต้องยอม การผูกขาดเช่นนี้ทำให้การค้าหยุดชะงักและเกิดความสูญเสียทางสวัสดิการของสังคม ประชาชนไม่สามารถเลือกซื้อสินค้าได้ตามความพอใจและผู้ขายยอมกำหนดราคาเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดได้

¹³² กจข., รัชกาลที่ 5 ค.14/8 ประชุมภาษีอากร, คำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าพระยามหาสุริยวงศ์ต่อรัชกาลที่ 5., อ้างใน ญาดา ประภาพันท์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงรัตนโกสินทร์" ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484, หน้า 131

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ผู้ได้ประโยชน์คือเจ้าภาษี รัฐถึงแม้จะได้ภาษีบ้างก็ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ด้านสวัสดิการของประชาชนแทบไม่มีเหลือเลย คนจีนเจ้าภาษีซึ่งกลายเป็นนายทุนก็ส่งเงินทองไปบ้านเมืองของตนแทนการสะสมทุนในประเทศไทย

3) การไม่ส่งรายได้ของหน่วยงานคลังในหัวเมือง

นอกจากปัญหาการจับเก็บภาษีของเจ้าภาษีนายอากรแล้ว การรวบรวมรายได้จากหัวเมืองต่างๆ ก็มีปัญหาไม่สามารถรวบรวมรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองในส่วนภูมิภาคในยุคการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2435 อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการ 3 หน่วยงานคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า กรมมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด กรมพระกลาโหมรับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ ส่วนกรมท่าควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออกหัวเมืองที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทั้งสามนี้ ได้มีการจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

ก. หัวเมืองชั้นใน เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ราชธานี ได้แก่ เมืองชัยนาททลวงมา และทางใต้จดเมืองประจวบคีรีขันธ์ หัวเมืองเหล่านี้ กรมซึ่งปกครองในกรุงเทพฯ จะคัดเลือกขุนนางจากราชธานีแต่งตั้งไปเป็นผู้รักษาเมือง เรียกว่า ผู้รั้ง การปกครองภายในหัวเมืองชั้นในขึ้นอยู่กับเจ้ากรมต่างๆ ที่กรุงเทพฯ มาก มีการเกณฑ์แรงงานไพร่และเรียกเก็บภาษีอากรเหมือนกับธรรมเนียมที่ราชธานี และเจ้าภาษีนายอากรที่จัดเก็บเงินภาษีจากราษฎรในบริเวณนี้ส่วนใหญ่ มักได้รับแต่งตั้งจากรวมการปกครองจากกรุงเทพฯ โดยตรงด้วย¹³³

ข. หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่เมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกมา แบ่งเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง ทางเหนือและทางตะวันตกเฉียงเหนือ เป็นเมืองขึ้นกรมมหาดไทย ได้แก่ เมืองตาก เมืองนครราชสีมา เมืองพระตะบอง เป็นต้น ส่วนทางใต้เป็นเมืองขึ้นกรมพระกลาโหม เช่น เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง ตะกั่วป่า พังงา ถลาง และภูเก็ต เมืองเหล่านี้ต่างมีเมืองเล็กๆ ขึ้นอยู่ในอาณาเขตให้รับผิดชอบดูแลอีกทอดหนึ่ง ส่วนใหญ่แล้ว พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเชื้อสายเจ้านายหรือคนสำคัญในท้องถิ่นให้เป็นผู้ว่าราช

¹³³ กจช. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 5 เลขที่ 713 บัญชีตั้งเจ้าภาษีต่างๆ

การเมืองและกรรมการ แม้ว่าราชการบ้านเมืองและกฎหมายจะใช้ตามแบบธรรมเนียมในกรุงเทพฯ แต่ก็มีแตกต่างไปตามประเพณีของท้องถิ่นบ้าง ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารปกครองท้องถิ่นมากกว่าผู้รั้งในหัวเมืองชั้นใน ทางด้านภาษีอากรผู้ว่าราชการเมืองรับผิดชอบการจัดเก็บส่วยสาอากรต่างๆ ส่งเมืองหลวง และมักมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรประมวลทำภาษีในเขตเมืองของตน เงินภาษีอากรมักตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการต่างๆ¹³⁴

ค.เมืองประเทศราช กรมมหาดไทยมีหน้าที่ในการควบคุมเมืองประเทศราชทางตอนเหนือของประเทศ คือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง นครพนม และนครจำปาศักดิ์ ส่วนเมืองประเทศราชทางตอนใต้ เป็นหน้าที่ของกรมพระกลาโหมในการสอดส่องดูแลอันได้แก่ เมืองตานี สายบุรี ยะรัง กลันตัน ตรังกานู ยะลา รามัญ ไทรบุรี ปะลิส และสตูล แต่ในความเป็นจริง อำนาจของรัฐบาลกลางที่มีต่อเมืองประเทศราชเหล่านี้มีอยู่ไม่มากนัก แม้ว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองผู้ครองประเทศราช ก็ต้องเลือกบุคคลที่ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากขุนนางกรรมการและราษฎรส่วนใหญ่ในเมืองนั้นด้วย เจ้าประเทศราชมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศตามจารีตประเพณีและตามกฎหมายของบ้านเมืองตน ภาษีอากรที่เก็บได้ก็ตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ครองเมือง ไม่ต้องจัดส่งมายังเมืองหลวงเพียงแต่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ที่เมืองหลวงตามระยะเวลาที่กำหนด¹³⁵

มูลเหตุของการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาค

การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2416 – 2435 มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ในหัวเมืองชั้นในโดยตรงเพราะหัวเมืองเหล่านี้อยู่ภายใต้ความดูแลที่เข้มงวดของราชธานี และต้องจัดการปกครองตามแบบอย่างของเมืองหลวงอยู่แล้ว ส่วนในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช รัฐบาลก็ได้พยายามเข้าไปมีบทบาทควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้แผ่นดินอื่นๆ มากขึ้นกว่าเดิม วางระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบที่กระทำกัน ณ กรุงเทพฯ และลดรอนอำนาจของเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองที่จะบริหารจัดการเก็บผลประโยชน์ต่างๆ ได้ตามชอบใจ ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชนั้น ไม่ได้เกิดจากความต้องการเงินมาใช้ในราชการแผ่นดิน ดังเช่นที่เป็นแรงกระตุ้นของการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีในหัวเมืองชั้นใน แต่เนื่องมาจากความพยายามป้องกันพระราชอาณาจักร จากภัยของการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกที่ยัง

¹³⁴ กจช. ร.5 ค.14/5 การเก็บภาษีอากรเขตข้าหลวงลาวพวน 23 พฤษภาคม ร.ศ.111

¹³⁵ แถมสุข นุ่มนนท์, การปกครองและสังคมไทย (นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร,

คงคุกคามประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในประเทศ รัฐบาลกลางจะต้องมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปกครองภายในหัวเมืองและเมืองประเทศราชในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการเป็นเจ้าของหัวเมืองและเมืองประเทศราช ดังเช่นกรณีของไทย ต้องสูญเสียเขมรส่วนนอกให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2410 และต้องปรับปรุงวางระเบียบการปกครองภายในต่างๆ ให้เรียบร้อยเพื่อรักษาความสงบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย ป้องกันปัญหาขัดแย้งกับชาวต่างชาติตะวันตก เพราะอาจนำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองของรัฐบาลมหาอำนาจตะวันตกได้ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายข้างต้น รัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายการรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชเสียใหม่ ด้วยเหตุผลดังนี้

ก. ในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการควบคุมให้ผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลกลางสามารถลดทอนอำนาจของผู้ว่าราชการและเจ้าเมืองเหล่านั้นลงได้ วิธีลดอำนาจอย่างหนึ่ง คือการทอนอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยตั้งอำนาจควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร ที่มักเป็นผลประโยชน์ตกอยู่กับผู้ว่าและเจ้าเมืองกรมการมากกว่าจะมาถึงรัฐบาล ให้มาอยู่ภายใต้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเสีย และรัฐบาลยังได้ผลดีอีกประการหนึ่งคือ สามารถนำเงินภาษีอากรมาใช้ทำนุบำรุงบ้านเมือง และเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ไปควบคุมการทำงานของเจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมืองนั้นๆ ไม่ต้องนำเงินค่าใช้จ่ายมาจากส่วนกลาง

ข. รัฐบาลมักประสบปัญหาต้องไกล่เกลี่ยขัดความขัดแย้งระหว่างชาวต่างชาติหรือคนในบังคับต่างชาติที่เข้ามาทำมาหากินในพระราชอาณาจักร กับเจ้าเมืองประเทศราชและผู้ว่าราชการหัวเมืองชั้นนอกในเรื่องภาษีอากรและผลประโยชน์ต่างๆ เช่น เจ้าเมืองประเทศราชทางเหนือให้สัมปทานทำป่าไม้แก่ชาวต่างชาติซ้อนกัน¹³⁶ เจ้าแขมกลายให้สัมปทานเหมืองแร่อย่างหละหลวม ไม่มีหลักฐานการปักปันเขตเหมืองที่แน่นอน¹³⁷ ก่อให้เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทเรื่องสิทธิ

¹³⁶ วัลลภา เครือเทียนทอง, “การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 43

¹³⁷ พรหมณี อวนสกุล, “กิจการเหมืองแร่ดิบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411 – 2474.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) หน้า 106

และผลประโยชน์ในพื้นที่ที่ให้สัมปทาน พ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้าไปขายในหัวเมือง ถูกเรียกเก็บภาษีอีกทั้งๆที่ได้ชำระภาษีเข้า ณ กรุงเทพฯ แล้ว¹³⁸ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในลักษณะนี้ขึ้นอีก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจตะวันตกได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวควบคุมจัดระเบียบการเก็บภาษีผลประโยชน์ ในหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชให้เรียบร้อย โดยเริ่มต้นจากภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศก่อนเป็นอันดับแรก

3.2 อิทธิพลจากภายนอกประเทศ : ภัยคุกคามจากประเทศทางตะวันตก

ในสมัยรัชกาลที่ 4 แม้อำนาจจะอยู่ในสภาวะสงบปราศจากศึกสงครามจากประเทศใกล้เคียง แต่ได้เกิดภัยคุกคามขึ้นมาใหม่ต่อพระราชอาณาจักร กล่าวคือประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้เข้ามาล่าอาณานิคมในเอเชียตะวันออก ในการจะต่อต้านภัยคุกคามดังกล่าวเมื่อพิจารณาศักยภาพทางด้านอาวุธยุทธภัณฑ์และการจัดการด้านการทหารของประเทศไทยแล้วพบว่ายังล้าหลังกว่าชาติยุโรปอยู่มาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขการบริหารและการปกครองประเทศให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ จึงจะสามารถรักษาพระราชอาณาจักรให้คงความเป็นเอกราชและวิวัฒนาการต่อไปได้

การคุกคามของประเทศตะวันตกมีลักษณะหลายรูปแบบ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เศรษฐกิจการค้าและการคลังนั้น ปี พ.ศ. 2398 ประเทศอังกฤษได้ส่งเซอร์จอห์น เบาริง เป็นทูตเข้ามาทำสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างประเทศที่เป็นอิสระเสมอกันกับไทย โดยเรียกเรือเอกอำนาจศาล พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในทางโอนอ่อนผ่อนตาม โดยถือเอาหนทางที่จะนำประเทศไปสู่ความเจริญโดยปราศจากอันตรายเป็นที่ตั้ง การที่อังกฤษเข้ามาทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีก็เพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าขาย มิได้มีกลอุบายแอบแฝงในชั้นต้น และยังเป็นผลประโยชน์ในการทำการค้าระหว่างกัน จึงทรงรับทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ใน พ.ศ. 2398

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อกำหนดในหนังสือสนธิสัญญาแล้ว ก็จะเป็นการให้ประโยชน์แก่อังกฤษแต่ฝ่ายเดียวหาได้เป็นประโยชน์แก่ไทยในอาณาเขตอังกฤษเช่นเดียวกันไม่ จึงมีการเรียกกันว่าเป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาค และได้กลายเป็นสนธิสัญญาต้นแบบที่ไทยได้ทำกับประเทศตะวันตกอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา

¹³⁸ กษ. จดหมายเหตุนั้นรัชกาลที่ 5 เลขที่ 365 ต้นร่างจดหมายตอบ มร.ราศแมน ว่าด้วย ขนบธรรมเนียมประเพณีของคนชาวเหนือซึ่ง มร. ไม่ควรดูหมิ่น

ข้อความในหนังสือสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ที่ไทยทำกับอังกฤษ หรือสนธิสัญญาเบาริง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจทางการคลังนั้น คือ ในเรื่องภาษีอากร คนในบังคับอังกฤษจะต้องเสียศุลกากรสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละสาม และศุลกากรขาออกตามพิกัดอันกำหนดตายตัวในภาคผนวกต่อท้ายสนธิสัญญา และยังระบุว่าสินค้าสิ่งผลิตอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวในสัญญา จะเสียภาษีเฉพาะภายในหรือภาษีขนส่งเพียงอย่างเดียว และตามอัตราที่เก็บในเวลาที่ทำสัญญาด้วย ดังปรากฏตามเนื้อความในข้อ 8 ของสนธิสัญญาฯ ดังนี้

“ ข้อ 8 ค่าธรรมเนียมปากเรือที่เคยเรียกแต่ลูกค้าอังกฤษตามสัญญาเก่า ซึ่งทำไว้ในคฤศตศักราช 1826 ปี (สนธิสัญญาเฮนรี เบอรันั้น) นั้น จะยอมเลิกเสียตั้งแต่หนังสือสัญญานี้ใช้ได้ พื้นนั้นไปจะต้องเสียแต่ภาษีสิ่งของขาเข้าขาออก สินค้าเข้าจะต้องเสียภาษี 100 ละสาม จะเสียเงินของฤาจะเสียเป็นเงินคิดราคาตามราคาท้องน้ำสุดแต่ใจเจ้าของจะเสีย ถ้าของเสียภาษี 100 ละสามแล้ว ของจำหน่ายไม่ได้จะเหลือกลับออกมาอย่างน้อยเท่าใด ต้องคิดภาษีสิ่งของที่เหลือให้แก่เจ้าของให้ครบ ถ้าราคาส่งของไม่ตกลงกันต้องไปบอกกงสุลๆ จะเรียกพ่อค้าคนหนึ่งฤาสองคนเจ้าพนักงานฝ่ายไทยก็จะเรียกพ่อค้าคนหนึ่งฤาสองคนช่วยตีราคาพอสมควร

ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะบันทุกเอาฝิ่นเข้ามา ณ กรุงฯ ไม่ต้องเสียภาษีแต่ต้องขายฝิ่นให้แก่เจ้าภาษี ถ้าเจ้าภาษีไม่ซื้อฝิ่นเอาไว้ ให้บันทุกกลับออกไปไม่ต้องเสียอะไร ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษ เอาฝิ่นไปลักลอบขายทำผิดสัญญาข้อนี้ ให้ริบเอาฝิ่นเสียให้สิ้น แลของที่เป็นสินค้าจะบันทุกออกไปนั้น ตั้งแต่ของสิ่งนั้นเกิดมาจนได้ไปเป็นสินค้าบันทุกกำปั่นออกไปให้เสียภาษีแต่ชั้นเดียว ของสิ่งไรที่เป็นสินค้าในกรุงฯ จะเรียกเป็นสมพัทษร ฤาจะเรียกเป็นภาษีป่า ภาษีในกรุงฯ ภาษีปากเรืออย่างไรก็ให้เอาแต่ชั้นเดียว ภาษีสินค้าในกรุงฯ ทุกสิ่งจะเรียกภาษีในกรุงฯ ฤาจะเรียกภาษีปากเรืออย่างไร ได้กำหนดแจ้งในพิกัดอยู่กับหนังสือสัญญาแล้ว ได้ยอมกันเป็นชัดแล้วว่า ของสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ต้องเสียภาษีข้างในแล้วไม่หลงเรือไม่ต้องเสีย พวกลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อสินค้ายอมให้ซื้อแต่ผู้ทำผู้ปลุกแลของที่เขาขายนั้น ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะซื้อยอมให้ขาย มิให้ผู้ใดผู้หนึ่งขัดขวางห้ามปรามภาษีที่กำหนดในพิกัดสัญญานี้ สินค้าที่บันทุกเรือไทยเรือจีนที่เคยเสียแล้ว ฝ่ายไทยจะยอมลดภาษีให้เรือไทยเรือจีนแลเรือชาติอื่นๆ ก็ จะยอมลดให้ลูกค้าซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษเหมือนกัน ลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะเข้ามาต่อเรือ ณ กรุงฯ เสนาบดียอมให้ต่อแล้วก็ต่อได้ แลเข้าปลาเกลือ (หมายถึงข้าว ปลา และเกลือ) ของสามสิ่งนี้ที่ในกรุงฯ ไม่

บริบูรณ์ มีหมายประกาศห้ามไม่ให้ออกไปก็ได้ เงินทองแลของสำหรับตัวเข้าออกไม่ต้องเสียภาษี”¹³⁹

สนธิสัญญาที่ส่งผลให้รายได้จากภาษีอากรบางอย่างของรัฐบาลหมดสิ้นลง รัฐบาลหาทางแก้ไขการขาดแคลนรายได้แผ่นดินด้วยวิธีเพิ่มจำนวนภาษีอากรที่เก็บจากสิ่งผลิตต่างๆ ตั้งภาษีอากรใหม่ๆ อีก 16 ประเภท โดยอาศัยข้อความในสัญญาซึ่งเปิดโอกาสให้ไทยตั้งภาษีสินค้าสิ่งผลิตอื่นๆ ได้ ถ้าสิ่งของนั้นไม่ถูกเรียกภาษีใดๆ มาก่อน จึงมีการกล่าวกันในเวลาต่อมาว่า “ของสิ่งไรที่เหลืออยู่ไม่ได้เรียกภาษีก็น้อยทีเดียว”¹⁴⁰ และนอกจากความเสียเปรียบจากสนธิสัญญานี้แล้ว การเข้ามามีอิทธิพลของประเทศตะวันตกนี้เป็นผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้านและยังผลให้ต้องปฏิรูประบบการคลังโดยเร็วเพื่อจะให้มียาได้เพิ่มขึ้นรองรับกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁹ ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มเพิ่มเติม, หน้า 10

¹⁴⁰ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4, 2 : 142

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป การคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมาว่า ในช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า พ.ศ. 2411 – 2416 พระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ไม่สามารถว่าราชการเองได้ และได้มีการแต่งตั้งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้นบริหารราชการแผ่นดินแทนพระเจ้าอยู่หัว และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นว่าราชการด้วยพระองค์เองแล้ว ปรากฏว่าพระราชอำนาจของพระองค์มิได้มีอยู่อย่างแท้จริง อำนาจตกอยู่กับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ซึ่งแม้จะพ้นตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินไปแล้ว แต่ก็ยังมีอำนาจในทางการเมืองอยู่มาก จึงเป็นความจำเป็นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงดึงอำนาจที่อยู่กับกลุ่มขุนนางมารวมศูนย์ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะทรงเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้หนทางหนึ่งที่จะดึงอำนาจจากขุนนางได้ก็คือการลดทอนอำนาจในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ อำนาจในการจัดเก็บภาษี ที่เหล่าขุนนางได้รับอำนาจในการจัดเก็บมาตั้งแต่ในรัชกาลก่อน ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการคลังเป็นอันดับแรก ในกระบวนการปฏิรูปทางการคลังนี้ พระองค์ได้อาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินการปฏิรูป ทั้งในด้านการรวบรวมรายได้และการปรับปรุงด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

4.1 การปรับปรุงด้านการรวบรวมรายได้

ได้กล่าวแล้วว่ากลไกการรวบรวมรายได้แต่เดิมนั้นยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก เกิดปัญหาเงินแผ่นดินติดค้างรั่วไหล เงินไม่พอใช้จ่ายราชการแผ่นดิน เป็นผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขเป็นการด่วน การปรับปรุงด้านการจัดเก็บรายได้ในช่วงนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติเป็นหลักในการดึงอำนาจในการจัดเก็บรายได้ที่อยู่กับบรรดาเสนาบดีขุนนางต่างๆ ให้นำมาอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์

4.1.1 การอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อดึงอำนาจทางการคลังมาสู่ส่วนกลาง

อำนาจในการจัดเก็บรายได้ของเจ้าพนักงานของรัฐนั้นแต่โบราณมา เจ้าพนักงานกรมกองต่างๆ จะมีอำนาจในการจัดเก็บเพียงใดนั้นไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงธรรมเนียมปฏิบัติสืบทอดกันมา ดังนั้นรัฐบาลจึงได้การตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อให้มีขอบเขตในการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจนป้องกันการเบียดบังเงินหลวง นอกจากนี้บทบาทการจัดเก็บภาษีของนายอากรเอกชนก็มีความสำคัญต่อระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐในมาก ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาต่างๆ ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งก็มาจากการขาดกฎหมายที่ในการควบคุมการจัดเก็บรายได้นั่นเอง ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ริเริ่มแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยกระบวนการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจและการควบคุมการจัดเก็บทั้งในส่วน of เจ้าพนักงานของรัฐ และนายอากรเอกชน

1) การจัดเก็บภาษีภายใต้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐ

โครงสร้างของการจัดเก็บรายได้ของรัฐในสมัยนั้น กล่าวได้ว่าการจัดเก็บรายได้ของเจ้าพนักงานของรัฐสามารถกระทำได้ไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ ในระยะแรกของการปรับปรุงระบบการคลังรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการจัดเก็บในส่วนกลางคือเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นใน ส่วนในหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชนั้นกลไกในการจัดเก็บก็มีความแตกต่างจากในส่วนกลางเนื่องจากรัฐบาลดูแลได้ไม่ทั่วถึง การปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บรายได้ในหัวเมืองจึงได้มีการดำเนินการภายหลังที่ได้แก้ไขการจัดเก็บรายได้ในส่วนกลางแล้ว ดังนั้นวิธีการแก้ไขการรวบรวมรายได้ในส่วนกลางและในหัวเมืองจึงแตกต่างกัน ซึ่งจะได้แยกพิจารณา ดังนี้

1.1) การปรับปรุงการรวบรวมรายได้ในส่วนกลาง

จากปัญหาการขาดกฎหมายที่แน่นอนในการจัดเก็บรายได้ส่งผลให้รัฐบาลได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการจัดเก็บรายได้รวมทั้งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ กฎหมายสำคัญฉบับแรกที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมการจัดเก็บภาษีของเจ้าพนักงานของรัฐคือ **พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416** วัตถุประสงค์ของการตราพิจารณาได้จาก อารัมภบทของพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

“ จึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่า เงินภาษีอากรซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งจะได้เป็นกำลังทำนุบำรุงแผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภาษีรับทำอากรไปเงินหลวงก็ค้างสะสมอยู่มากต้องเร่งรัดอยู่เสมอไม่ขาด ก็ไม่มีใครจะได้เงินมาทนนใช้ราชการที่ต้องขาดสูญไปเสียโดยมาก การค้าขายที่กรุงเทพฯ ก็ไม่มีความเจริญ เพราะเงินซึ่งมารับภาษีแล้วเอาเงินไปใช้ในทางอื่นๆ เสียเงินก็ค้างทับถมหนัก ถ้าเร่งนาก็ล้มเลิกกันไป ไม่เป็นคุณแก่แผ่นดินแลถูกค้าทั้งปวงก็ไม่ตั้งอยู่ได้ เพราะไม่มีธรรมเนียมแลเจ้าพนักงานจะจัดการเรื่องนี้ให้เรียบร้อยได้ จึงมีพระบรมราชโองการ.....ดำรัสสั่ง....ให้จัดตั้งเป็นธรรมเนียมเจ้าพนักงานบาญชีกลาง สำหรับ

จะรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ตั้งอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ในพระบรมมหาราชวัง แล้วจึงทรงพระกรุณาโปรดให้ตั้งพระราชบัญญัติสำหรับในออฟฟิศจะได้เป็นแบบอย่าง แลเป็นคุณแก่แผ่นดินสืบไป ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง แลเจ้าจำนวนภาษีนายอากรทั้งปวง ประพฤติตามพระราชบัญญัตินี้จงทุกประการ”

ในบรรดาปัญหาที่เกิดจากระบบเจ้าภาษีนั่น นอกจากเอกชนผู้ประมุขผูกขาดได้สร้างปัญหาขึ้นแล้ว ผู้ที่มีส่วนสำคัญในปัญหาที่เกิดขึ้นอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ เจ้าจำนวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ควบคุมเร่งรัดเงินภาษีจากเจ้าภาษี จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องแก้ปัญหาที่เกิดจากข้าราชการเสียก่อน ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรฯ จึงเป็นการวางระเบียบการปฏิบัติงานของเจ้าจำนวน รวมไปถึงเจ้าพนักงานบัญชีกลางให้เป็นแบบแผนขึ้น โดยมีสาระสำคัญโดยสังเขปต่อไปนี้

ก) ห้ามเจ้าจำนวนทำการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่บ้าน ต้องทำที่ออฟฟิศในหอรัษฎากรพิพัฒน์ ตั้งเวลา 4 โมงเช้าจนถึงเวลา 4 โมงเย็น

ข) เมื่อจะมีการประมูลภาษีอากร ต้องประกาศให้รู้กันทั่วๆ ก่อนกำหนดหนึ่งเดือน

ค) การประมูลให้ทำที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว “ เงินในเรื่องราวของผู้ใด มากก็ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เอาเงินในรายนั้นร้องประกาศในที่ประชุมว่าภาษีนายนั้นเงินเดิมเท่า นั้น จินคนนั้นประมูลขึ้นอีกเท่า นั้น เจ้าภาษีคนเก่าหรือผู้หนึ่งผู้ใดจะประมูลเงินขึ้นอีก ก็ให้ว่ามาในที่ประชุมนี้ ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าหรือผู้หนึ่งผู้ใดร้องประมูลเงินมากกว่าผู้ประมูลเดิมตั้งแต่สิบซั้งขึ้นไปก็ให้เจ้าพนักงานผู้ที่จะร้องประกาศนั้น ยึดเอาค่าผู้ประมูลขึ้นใหม่นั้น ร้องประกาศต่อไป..... ถ้ามคนทั้งปวง 3 ครั้ง 4 ครั้งแล้ว ไม่มีผู้ใดประมูลเงินขึ้นอีก ก็ให้ภาษีนายนั้นตกอยู่กับผู้ประมูลเงินขึ้นมากนั้น”

ง) ให้แบ่งประมูลออกเป็น 12 งวด (ถ้าเป็นปีอธิกมาส แบ่ง 13 งวด) เจ้าภาษีต้องชำระล่วงหน้า 3 งวด แล้วส่งเงินเดือนละงวดตั้งแต่เดือนแรกเป็นต้นไป ถ้าส่งเงินสม่าเสมอไม่ติดค้างเมื่อส่งครบ 12 งวด (หรือ 13 งวดในปีอธิกมาส) รวมทั้งเงินชำระล่วงหน้าแล้ว ไม่ต้องชำระอีก เจ้าภาษีคนใดค้างส่งเงิน 2 งวด จะถูกปลดจากตำแหน่ง

จ) เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รับชำระเงินล่วงหน้า 3 งวด ส่วนงวดต่อๆ ไปส่งที่กรมพระคลังมหาสมบัติ “ห้ามมิให้ส่งสิ่งของสิ่งไรเปนอันขาด”

ฉ) เมื่อประมูลเงินหาตัวเจ้าภาษีคนใหม่แทนคนที่ถูกปลด ถ้าหากได้เงินน้อยกว่าที่คนถูกปลดเสนอ “ให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่าจ้ตรวน เร่งเงินซึ่งขาดจำนวนในปีนั้นให้

จงครบตามจำนวนเงินมากและน้อย ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าจะไม่มีเงินให้ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอา บุตรภรรยาข้าทาสที่บ้านเรือน เรือนแพ เรือกสวนไร่นา แลทรัพย์สินสิ่งของ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วเอาตัวเจ้าภาษีจำคุกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ เพราะเงินเจ้าภาษีคนนั้นเก็บเงินภาษีได้แล้วไม่ส่งหลวง คิดชื่อพระราชทรัพย์ของหลวง ไม่ชื่อตรงต่อแผ่นดิน”¹

ประการสำคัญในตอนท้ายของพระราชบัญญัตินี้คือการที่จะพระราชทานเงิน เดือนให้แก่เจ้าพนักงาน ดังความว่า

“พระราชบัญญัติแลกฎหมายสำหรับออฟฟิศนี้เป็นการตัดผลประโยชน์ของ เจ้าพนักงานทั้งปวง ถ้าเจ้าพนักงานทั้งปวงจะประพฤติตามพระราชบัญญัติแลกฎหมายนี้ ผล ประโยชน์เหมือนอย่างเช่นแต่ก่อน ซึ่งเคยได้เป็นอาณานิคมของตนนั้น ก็จะถูกตัดสูญไป การอัน นี้ก็ได้ทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว แลข้าราชการซึ่งได้รับราชการอยู่ในออฟฟิศนี้ จะทรง พระกรุณาโปรดพระราชทานเงินเดือนเงินปี ให้พอสมกับการที่ตนได้รับราชการนั้นจงทุกนายแต่ อย่าให้คิดหาประโยชน์เกินกว่าราชการของตนที่ได้ทำนั้น ให้สุดสำหรับประพฤติตามพระราชบัญญัติ แลกฎหมายที่มีอยู่แล้วนี้แลที่จะมีต่อไปภายหน้าจงทุกประการ”²

หลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว เป็นผลให้ข้าราชการสังกัดหอรัษฎากร พิพัฒน์ได้รับพระราชทานเงินเดือนก่อนข้าราชการพลเรือนกรมอื่นๆ ทั้งสิ้น และเป็นข้าราชการรุ่น แรกที่มาทำงานที่ออฟฟิศภายในพระบรมมหาราชวัง ตั้งแต่ 10.00 น. จนถึง 16.00 น. ทุกวัน เว้น วันพระ³

นโยบายในการพระราชทานเงินเดือนให้แก่ข้าราชการดังกล่าว ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่สำคัญ จากเดิมที่เจ้าพนักงานต่างๆ มีรายได้จากผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยมีสิทธิหักส่วนภาษีอากรที่เก็บได้เป็นของตนเอง ได้ถูกกำหนดขึ้นใหม่โดยการพระราชทานเป็น เงินเดือนแทนในรัชกาลที่ 5 นี้เอง ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของระบบข้าราชการที่มีเงินเดือนสืบมาจน ปัจจุบัน

กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ได้ตราขึ้นในรัชสมัยนี้คือ **พระราชบัญญัติกรม พระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ** ซึ่งจะเบิกเงิน **ส่งเงิน พ.ศ. 2418** พระราชบัญญัติฉบับ นี้ ได้ตราขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ฯ 2 ปี หลักการของพระราชบัญญัติ

¹ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416

² เรื่องเดียวกัน

³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ. (กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2541) , หน้า 231

กรมพระคลังฯ ฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบในการบริหารงานคลังเป็นสำคัญ เพียงแต่ได้เพิ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมระบบเจ้าภาษีนายอากรและควบคุมการทำงานของเจ้าจำนวนต่างๆ ไว้ด้วย โดยได้กำหนดไว้ใน หมวดมาตราที่ 9 ว่าด้วยเจ้าภาษีและเจ้าจำนวนและผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งจะต้องยื่นบัญชีที่คลัง แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับแรกยังไม่เป็นการครอบคลุมการแก้ปัญหาระบบการจัดภาษีได้ทั้งหมด หรืออาจเป็นเพราะรัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการตรากฎหมายออกมาแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ และอาจจะด้วยเหตุผลที่ว่าระบบภาษีสร้างปัญหามากกว่าที่รัฐบาลตระหนักในตอนต้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมเจ้าภาษีและเจ้าจำนวน สรุปได้ดังนี้

ก) เป็นการยืนยันว่าผู้ใดที่ประสงค์จะรับผูกขาดภาษีอากรต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสำหรับหรือราชการพิพัฒน์ และต้องมีหนังสือสัญญากำหนดส่งเงินตามงวดตามสัญญา

ข) สำหรับภาษีที่เก็บเงินได้กำไรเพียงฤดูกาลเดียว เช่น อากรังนก การจะบังคับให้เจ้าภาษีส่งเงินมากน้อยตามคราวงวดตามความเหมาะสมแก่ภาษีนั้น ให้อธิบดีกรมพระคลังฯ เป็นผู้พิจารณา แล้วให้ทำหนังสือแสดงความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ค) ให้เจ้าจำนวนภาษีฝิ่น เจ้าพนักงานภาษีเข้า ภาษีเบ็ดเสร็จ ภาษีไม้ขนสักและเจ้าพนักงานภาษีอื่นทุกกรม ซึ่งจะเก็บเงินส่งพระคลังทุกพนักงาน ทำบัญชียื่นต่อเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติตามพระราชบัญญัติสำหรับภาษีนั้นๆ แต่เจ้าพนักงานผู้รับเงินในพระคลังมหาสมบัติ เมื่อเจ้าภาษีอากรมาส่งเงินต้องตรวจเอาตัวเงินให้เต็มงวด ถ้ามีตัวเงินมาส่งไม่เต็มงวด แล้วจะผิดเพี้ยนส่งต่อวันอื่น ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานรับผลัดและผ่อนปรนให้เป็นอันขาด เว้นแต่จะมีพระราชบัญญัติสำหรับภาษีนั้นๆ

ง) ในกรณีที่อธิบดีกรมพระคลังฯ กำหนดวันให้เจ้าจำนวนอื่นๆ มายื่นบัญชีที่คลังเดือนละครั้งนั้น เจ้าจำนวนต้องทำบัญชีมายื่นให้เสร็จตามกำหนด และในบัญชีนั้นให้จดยาการภาษีและจำนวนเงินให้ถูกต้องห้ามปิดบัง

จ) เงินส่วยต่างๆ เจ้าพนักงานต้องส่งตามบังคับ ซึ่งอธิบดีกรมพระคลังฯ กำหนดทุกครั้ง

ฉ) ให้พนักงานกรมพระคลังรักษาสมุดบัญชีไว้สำหรับตรวจตราได้ถูกต้อง

ช) ผู้ซึ่งคิดบัญชีรายเงินแผ่นดิน ถ้าคิดผิดไปต้องรับใช้เงินหลวงที่ขาดตามจำนวนที่ขาด

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้วจะพบว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เกี่ยวกับระบบการจัดเก็บที่เคยมีมา เช่น ป้องกันการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรคดโกง ให้เจรจาติดต่อกัน ณ ที่ทำการของรัฐบาล ซึ่งเป็นสถานที่เปิดเผย ป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งผู้มาติดต่อเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

ผลของความพยายามในการตั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีของเจ้าพนักงานของรัฐ ในสวนกลาง

ในแง่การเมืองภายในประเทศ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2416 – 2425 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้มีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงตามทฤษฎีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจส่วนใหญ่อยู่ในมือของเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ต่างๆ ที่เคยรับผิดชอบราชการในรัชกาลก่อนๆ โดยเฉพาะเสนาบดีตระกูลขุนนาครที่มี สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ แม้จะพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแล้ว ก็ยังคงมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอยู่มาก เมื่อมีกิจการบ้านเมืองที่สำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงปรึกษาหารือด้วยเสมอ ทั้งท่านยังมีอำนาจบังคับบัญชาการ ในหัวเมืองทางภาคใต้ เช่น ได้ควบคุมการสร้างเมืองตรัง และนำเงินภาษีอากรหัวเมืองชายทะเลตะวันตกมาใช้ในการนี้ เป็นจำนวนมาก ไม่ให้นำส่งกรมพระคลังฯ เสียก่อน⁴

การปฏิรูปทางการคลังที่เกิดขึ้นได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มขุนนางที่เคยได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีแบบเดิม อาทิเช่น การจัดภาษีฝิ่นที่อยู่ในความดูแลของเสนาบดีตระกูลขุนนาคร สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ไม่เห็นด้วย กับข้อเสนอของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่จะเอาภาษีทั้งหมดไปดูแลที่สวนกลางโดยหอรัษฎากรพิพัฒน์ โดยอ้างว่าการจัดการภาษีฝิ่นต้องใช้คนที่มีความรู้และไวใจได้⁵

⁴สุนทร หิรัญวงศ์, “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลภูเก็ตในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2453”, (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518), หน้า 116

⁵ กุลดา เกษบุญชู, “สนธิสัญญาเบาริ่งกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ” ใน ยูโรปกับริชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : โอกาส ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ : สยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์และคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 18

อย่างไรก็ตาม สามารถประเมินความสำเร็จของการตั้งอำนาจการรวบรวมรายได้แผ่นดินที่มีต่อกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาคได้จากกรณี คดีพระยาอาหารบริรักษ์

คดีพระยาอาหารบริรักษ์

ในระยะแรกของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้นั้น ได้มีการขอให้เสนาบดีให้ความเห็นแก่ร่างกฎหมายที่ว่าด้วยภาษีค่านา พระยาอาหารบริรักษ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมนา และเป็นเมมเบอร์ในปรีวีเคานซิลด้วยในขณะนั้น ได้แสดงความเห็นว่า วิธีการจัดเก็บค่านาที่เคานซิลออกสอดแทรกเสนอนั้นนำมาใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ และจะก่อให้เกิดการสูญเสีรายได้อย่างมาก เมื่อเสนาบดีกรมนามีปฏิกริยาเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ได้ทรงขอคูปัญชีกรมนา ซึ่งปรากฏว่าบัญชีรายรับเงินภาษีของกรมนา และจำนวนเงินที่กรมนาส่งให้แก่พระคลังมหาสมบัติแตกต่างกันอย่างมาก

รัฐบาลจึง “ชำระความในกรมนา หลวงสนิทสมบัติให้การว่า ได้เปลี่ยนแปลงทางว่าวเสนาข้าหลวง กำหนด ข้อบังคับเงินหลวง แล้วแบ่งปันให้พระยาอาหารบริรักษ์ ส่วนตัวพระยาอาหารบริรักษ์ก็มีพิรุณอีกหลายอย่าง เปนทางข้อตัดเงินหลวงในกรมนา”⁶ จึงถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากที่ปรีวีเคานซิลลอร์ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2417 และถอดจากตำแหน่งและยศฐานบรรดาศักดิ์พร้อมทั้งบริวารยศยศทั้งหมดด้วย

กล่าวได้ว่าคดีพระยาอาหารบริรักษ์ เป็นความสำเร็จขั้นต้นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในการที่จะปรับปรุงระบบการคลังเสียใหม่โดยการรวบรวมอำนาจการบริหารงานไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการดำเนินคดีกับพระยาอาหารฯ ได้เพียงประมาณสองเดือน ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์วังหน้า” อันมีสาเหตุมาจากการจัดระเบียบทางการคลังของรัฐบาล

วิกฤตการณ์วังหน้า

ในคืนวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2417 ได้เกิดไฟไหม้ขึ้นในพระบรมมหาราชวังในบริเวณโรงเก็บแก๊ส ซึ่งเป็นจุดอันตรายอย่างยิ่ง เนื่องจากอยู่ใกล้คลังแสง ทหารของวังหน้า (กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ) ได้เข้าไปช่วยดับไฟตามราชประเพณี แต่ทหารของวังหลวงปฏิเสธไม่ให้

⁶ สำนักราชเลขาธิการ, กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2541) “ประกาศว่าด้วยถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากที่ปรีวี เคานซิล”

เข้า ส่วนวังหน้านั้นมิได้เข้าไปกับทหารของพระองค์ เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นแผนการณที่จะทำร้ายพระองค์ เข้าวันรุ่งขึ้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ตั้งกองลาดตระเวนระวางเพลิงข้างในกำแพงและนอกกำแพงพระนคร ราษฎรพากันตกใจเล่าลือต่างๆ ฝ่ายกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ได้ “จดหมายทิ้ง” ว่ามีผู้คิดปลงพระชนม์ จึงทรงระดมทหาร 600 – 700 คน มาประจำที่วังหน้า โดยอ้างว่าเพื่อมาร่วมพิธีทำบุญ ความระแวงสงสัยระหว่างวังหลวงและวังหน้าจึงเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ยิ่งทวีความตึงเครียดเมื่อต่อมากกรมพระราชวังบวรฯ เสด็จไปประทับ ณ บ้านกงสุลอังกฤษ ซึ่งเท่ากับประกาศถึงความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าโดยเปิดเผย ฝ่ายกงสุลอังกฤษและฝรั่งเศสกลัวว่าจะเกิดความวุ่นวายในเมืองไทย จึงเรียกเรือกลไฟเข้ามาป้องกันรักษาผลประโยชน์ของชาติตน⁷ ยิ่งทำให้เหตุการณ์เลวร้ายลงไปอีก

หลังจากวังหน้าเสด็จไปประทับอยู่ที่บ้านพักกงสุลอังกฤษและได้ขอความคุ้มครองจากรัฐบาลอังกฤษด้วย รัฐบาลอังกฤษได้ส่งเซอร์แอนดรูว์ คลาก ผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์เข้ามาไกล่เกลี่ย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงดำเนินนโยบายประนีประนอมกับกรมพระราชวังบวรฯ ด้วยทรงเกรงว่าเรื่องบาดหมางนี้จะกลายเป็นเรื่องใหญ่โต อันเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติแทรกแซงได้ พระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีผู้ใหญ่ช่วยกันกราบทูลไกล่เกลี่ย แต่กรมพระราชวังบวรฯ ไม่ยอมรับข้อเสนองไกล่เกลี่ยและทรงเสนอข้อเรียกร้อง 10 ประการโดยมีใจความสำคัญคือ⁸

1) ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงถอดถอนกำลังคนและเงินภาษีอากรที่พระองค์เคยได้รับตั้งแต่ พ.ศ. 2411

2) การทำหนังสือประนีประนอมระหว่างพระองค์กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องให้เสนาบดีกับกงสุลอังกฤษและฝรั่งเศสลงชื่อเป็นพยานด้วย

ที่ประชุมเสนาบดีและพระราชวงศ์ยอมรับรองในเรื่องภาษีอากรที่ขึ้นในกรมพระราชวังบวรฯ ให้คงเดิมได้ แต่ขอลดจำนวนไพร่หลวงลงเหลือ 200 คนเท่านั้น และเสนอให้ส่งสำเนาคำประนีประนอมที่ตกลงกันแล้วให้กงสุลทุกประเทศในไทยดู แทนที่จะให้กงสุลอังกฤษและฝรั่งเศสลงนามเป็นพยาน⁹ เพราะเป็นการไม่สมควรที่จะให้กงสุลต่างประเทศมาลงนามในสัญญา

⁷ ญัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เล่ม 1. (พระนคร : โรงพิมพ์โรงเรียนเทพพิศาล, 2504), หน้า 691

⁸ เรื่องเดียวกัน, เล่ม 2 ,หน้า 1863 - 1867

⁹ เรื่องเดียวกัน, เล่ม 2 ,หน้า 1867 - 1877

ด้วย แม้แต่เซอร์แอนดรูว์ คลาก ผู้แทนรัฐบาลอังกฤษ ก็ยังมีความเห็นว่า “ เป็นการล่วงล้ำที่ไม่สมควรอย่างชัดเจนต่อสิทธิในอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจสูงสุดของประเทศ ”¹⁰

กรมพระราชวังบวรฯ ไม่พอพระทัยคำประนีประนอมของเสนาบดี จึงไม่อาจตกลงกันได้ กระทั่งเซอร์แอนดรูว์ คลาก เดินทางมาถึง และนับเป็นโชคดีของประเทศไทยที่เซอร์แอนดรูว์ คลาก ไม่เห็นสมควรที่จะแทรกแซงในปัญหาซึ่งเขาถือว่าเป็นปัญหาภายในราชวงศ์ไทย และยังได้กราบบังคมทูล “ ยืนยันแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ถึงสิทธิของพระองค์แต่ผู้เดียวในการควบคุมและตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง”¹¹ ในที่สุดกรมพระราชวังบวรฯ ก็ทรงยอมรับคำประนีประนอมดังกล่าว

ผลของวิกฤตการณ์วังหน้าทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถจำกัดอำนาจของกรมพระราชวังบวรฯ ทำให้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มมั่นคงยิ่งขึ้น¹² นอกจากนี้ยังมีผู้วิเคราะห์ว่าการที่เหตุการณ์ครั้งนี้ลุกลามใหญ่โตถึงขั้นเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองนั้น เกิดการจากวางแผนของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์โดยตรงที่ทำให้วังหน้าและวังหลวงเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น¹³ อันเกิดจากความไม่พอใจในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการบริหารราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบการคลังขึ้นใหม่อันเป็นการตัดผลประโยชน์ของผู้ที่เคยมีอำนาจอยู่แต่เดิม

¹⁰ เซอร์ แอนดรูว์ คลาก, “ การเยือนสยามครั้งแรกของข้าพเจ้า.” แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล, จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 (เมษายน, 2518) ,:หน้า 128

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133

¹² สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรฯ และศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, “การโยงอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ : จุดเริ่มต้นการปฏิรูปบ้านเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน สะพาน, แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 178

¹³ กุลลดา เกษบุญชู, “สนธิสัญญาเบาริ่งกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : โอกาส ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง , หน้า 22 - 26

การปฏิรูปทางการคลังด้านรายได้ในระยะแรกนี้ กล่าวได้ว่ารัฐบาลประสบผลสำเร็จในหลายประการ ได้มีการประเมินผลของการปฏิรูปการคลังในช่วงนี้ไว้ว่าสามารถประเมินค่าได้ 4 ประการคือ¹⁴

1). การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นมาตรการทางการเมืองที่จะแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเข้าควบคุมการบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง

2). เป็นการทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนาง การจำกัดอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมมีผลทำให้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มขุนนางอิทธิพลลดลงไปโดยปริยายซึ่งจะทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถรวบอำนาจมาไว้ที่พระองค์ได้ง่ายขึ้น

3). เป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ระบบการคลังไทย ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงมีเงินทุนที่จะใช้ในการปฏิรูปบ้านเมืองในช่วงเวลาต่อมา ซึ่งจะปฏิรูปทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

4). การปฏิรูปทางการคลังในระยะแรกนี้ได้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการคลังใน พ.ศ. 2435 หอรัษฎากรพิพัฒน์ได้พัฒนามาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีการวางระเบียบในการจัดเก็บภาษีที่รัดกุม การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

แต่นับจากวิกฤตการณ์วังหน้าทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตัดสินใจที่จะยุติการปฏิรูปของพระองค์ไว้ชั่วคราว จนเมื่อสมเด็จพระเจ้ายาฯ ได้ถึงแก่พิราลัยแล้ว การดำเนินปฏิรูประบบการคลังจึงได้เริ่มต้นอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง

- ผลต่อจำนวนรายได้แผ่นดิน

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้ในระยะแรกนี้ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะไม่ทรงพอพระราชหฤทัยกับสภาพการรวบรวมรายได้แผ่นดินในขณะนั้น ก็ต้องทรงยอมผ่อนปรนไปตามสมควรเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดินซึ่งเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2414 แม้จะไม่บรรลุเป้าหมายสมบูรณดังพระราชดำริ ก็มีสวนช่วยให้ฐานะทางการเงินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า

¹⁴ สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรฯ และสุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, , “การโยกอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ : จุดเริ่มต้นการปฏิรูปบ้านเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน สะพาน, หน้า 185 - 186

อยู่หัวดีกว่าแต่ก่อนมาก ระหว่าง พ.ศ. 2411 – 2413 เงินรายได้เข้าพระคลังมากที่สุดคือใน พ.ศ. 2411 เป็นจำนวนเงิน 43,792 ชั่ง (3,503,360 บาท) หลังจากที่ทรงเริ่มปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรใน พ.ศ. 2414 แล้ว เงินรายได้ในปีที่มากที่สุดก่อน พ.ศ. 2428 คือ พ.ศ. 2426 มีจำนวนถึง 92,405 ชั่ง (7,392,400)¹⁵

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงในระยะแรกนี้แม้จะมีอุปสรรคขัดขวาง แต่ด้วยความมุ่งมั่นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ส่งผลให้มีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณสองเท่าจากเมื่อต้นรัชกาล และภายหลังเมื่อสมเด็จพระยาฯ ถึงแก่พิราลัยแล้วและรัฐบาลสามารถเข้ารวบรวมการจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นส่งผลให้มีรายได้สูงถึงประมาณ 15 ล้านบาท¹⁶ ในปี พ.ศ. 2435

1.2) การรวบรวมรายได้ในหัวเมือง

ในการปรับปรุงแก้ไขการรวบรวมรายได้ในหัวเมืองนั้น กลไกทางกฎหมายได้ถูกนำมาใช้เช่นเดียวกับการรวบรวมรายได้ในส่วนกลาง โดยรัฐบาลได้ยกเอาความจำเป็นในการรักษาสัมพันธภาพกับต่างชาติเป็นข้ออ้างในการเริ่มดำเนินการควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินของผู้รักษาเมืองและเจ้าเมืองประเทศราชต่างๆ กฎหมายฉบับแรกที่ออกมาใช้บังคับกับเจ้าเมืองและผู้ว่าเกี่ยวกับผลประโยชน์แผ่นดินคือ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ระบุว่าผู้ครองเมืองประเทศราช ผู้ว่าราชการเมืองเอก โท ตรี จัตวา ที่จะทำสัญญากับชาวต่างประเทศหรือชาวไทย ในเรื่องการอนุญาตให้ใช้หรือหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสิ่งของของแผ่นดินที่ไม่มีเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของ เช่น การทำเหมืองแร่ ป่าไม้ ชุดคลองทำทาง การประมง ผูกขาดภาษีอากร ตลอดจนการใช้เหล็กไพร่หลวง เจ้าเมืองและผู้ว่าต้องรายงานขอความเห็นชอบจากเสนาบดีเจ้ากรมที่ควบคุมดูแลเมืองของตน ณ กรุงเทพฯ เสียก่อน เมื่อเสนาบดียินยอม สัญญานั้นจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย¹⁷ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการเพิกถอนอำนาจของผู้ว่าและเจ้าเมืองทั้งหลาย ที่เคยได้จัดการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างเสรีใน พ.ศ. 2428 รัฐบาลก็ออกข้อบังคับสำหรับการศุลกากรในหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช ให้เจ้าเมืองกรมการดำเนินการศุลกากรตามแบบเจ้าพนักงานในกรุงเทพฯ เป็นแบบอย่างเดียวกัน เพื่อไม่ให้มีปัญหากระทบ

¹⁵ สุมาลี บำรุงสุข , “การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2416-2453)”, หน้า 105

¹⁶ Thailand , Ministry of Finance , Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam 1923

¹⁷ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ.1236

กระทั่งกับชาวต่างประเทศ และรัฐบาลก็พลอยได้ประโยชน์ไปในตัวคือสามารถตรวจสอบบัญชีการเงินได้สะดวกง่ายดายขึ้น¹⁸

ต่อมาได้มีการตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยาขึ้นใน พ.ศ. 2434 เป็นความพยายามทางหนึ่งที่จะปรับปรุงจัดการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการในด้านผลประโยชน์แผ่นดินให้รัดกุมแข็งแรงขึ้น เพราะเจ้าเมืองและผู้ว่าในหัวเมืองยังคงลวงละเมิดพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ. 1236 อยู่เสมอ¹⁹ คือทำสัญญาหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่แจ้งให้เสนาบดีเจ้ากรมที่กรุงเทพฯทราบ กรมที่ปกครองหัวเมืองต่างๆ เองก็ขาดหน่วยงานที่จะสอดส่องดูแลตรวจตราให้ทั่วถึงได้ รัฐบาลต้องอาศัยข้าหลวงกำกับการพิเศษตามหัวเมืองและประเทศราชต่างๆ เข้าช่วยควบคุมดูแลบ้าง เช่น ข้าหลวงใหญ่ ผู้ว่าราชการต่างประเทศ ณ เชียงใหม่ มีหน้าที่ดูแลกำกับการให้สัมปทานป่าไม้²⁰ สำหรับการให้สัมปทานเหมืองแร่มีปัญหาว่าหน่วยสลัซซึบซ็อนมาก รัฐบาลจึงตั้งกรมราชโลหกิจฯ ขึ้น เป็นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบจัดการแก้ปัญหาหนี้โดยเฉพาะ แขนงเสนาบดีเจ้ากรมปกครองหัวเมืองต่างๆ ผู้ที่จะขออนุญาตทำการตรวจชุดแร่ทั่วพระราชอาณาจักรต้องมาขออนุญาตจากกรมราชโลหกิจฯ ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ

นอกจากการตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะแล้วกลไกอีกประการที่สำคัญคือตัวบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับนโยบายการรวมศูนย์อำนาจ รัฐบาลได้ส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปกำกับงานราชการในส่วนภูมิภาคด้วย ข้าราชการดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1. ข้าหลวงที่ส่งไปเพื่อเร่งรัดเงินภาษีอากรจากท้องถิ่น มาสู่กรุงเทพฯ โดยตรง ได้แก่ ข้าหลวงที่ส่งไปประจำอยู่ ณ เมืองภูเก็ตเมื่อประมาณ พ.ศ. 2416 เป็นต้นมา ข้าหลวงมีหน้าที่คอยเร่งเรียกเงินภาษีผลประโยชน์แผ่นดินในหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก ได้แก่ เมืองภูเก็ต พังงา ตะกั่วป่า และระนอง เนื่องจากผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้ประมูลผูกขาดทำภาษีอากรภายในเมืองของตนเป็นจำนวนมากเงินสูงมาก พ.ศ. 2418 ภาษีอากรจากหัวเมืองบริเวณนี้ เป็นจำนวนเงินถึง

¹⁸ พระยาอนุমানราชทนต์, ตำนานสกุลกากร, หน้า 106 - 139

¹⁹ ประชุมกฎหมายประจำศก., 10 : 156 - 59. และ พรพณี อวนสกุล, “กิจการเหมืองแร่ ดิบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411 - 2474”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 105 - 113.

²⁰ ประชุมกฎหมายประจำศก., 10 : 156 - 159.

650,640 บาท คิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินรายได้แผ่นดินในปีนั้น²¹ รัฐบาลจึงต้องส่งข้าหลวงไปคอยเร่งรัดเงินภาษีอากรไม่ให้ขาดค้างได้ เพราะจะมีผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาล ต่อมาข้าหลวงเร่งรัดเงินผลประโยชน์แผ่นดินได้มีส่วนช่วยดูแลปรับปรุงการปกครองและรักษาความสงบภายในหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตกด้วย

2. ข้าหลวงที่รัฐบาลส่งไปเพื่อช่วยกำกับการบริหารราชการแผ่นดินภายในหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราช ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองเมืองต่างๆ ในด้านการปกครอง การต่างประเทศ และการภาษีอากร เพื่อไม่ให้ดำเนินการเพี้ยนพลา้เสียที่แก่ชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งได้ยึดครองดินแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับพระราชอาณาจักรไทยแล้ว

บริเวณที่รัฐบาลส่งข้าหลวงประเภทนี้ออกไปประจำอยู่นั้น ได้แก่ เมืองชายแดนหรือเมืองที่มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาทำงาน เช่น เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน นครจำปาศักดิ์ อุบลราชธานี นครหลวงพระบาง หนองคาย และพระตะบอง เป็นต้น²² ในระยะแรก ข้าหลวงประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรในท้องถิ่น คือทำหน้าที่เร่งรัดเงินภาษีอากรตามหัวเมืองให้ส่งมายังกรุงเทพฯ ตามกำหนด นับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา ทางกรมมีนโยบายให้ข้าหลวงวางระเบียบแบบแผนการภาษีอากรในท้องถิ่นใหม่ ตามวิธีการปรับปรุงภาษีอากรที่ใช้ในหัวเมืองชั้นใน โดยยกหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับนานาประเทศเป็นข้ออ้าง ให้ข้าหลวงมีอำนาจตรวจตราการภาษีอากรในหัวเมือง ไม่ให้ผิดจากข้อตกลงในสนธิสัญญา ข้าหลวงจึงแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางกำกับการจัดเก็บภาษีอากร เพิกถอนอำนาจของเจ้าเมืองในการมอบหมายให้ผู้นหนึ่งผู้ใดจัดการเก็บภาษีได้ เปลี่ยนเป็นวิธีประมูลแข่งขันกันแทน จัดตั้งด่านเก็บภาษีศุลกากร เก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน และตั้งภาษีใหม่ๆ เช่น ภาษีสุรา ฝิ่น ยาสูบ เป็นต้น²³

ผลของการเข้าควบคุมการรวบรวมรายได้ในส่วนภูมิภาค

ในช่วงแรกรัฐบาลยังไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดระเบียบการภาษีอากรในหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชให้เป็นไปตามแบบแผนการจัดภาษีอากร ณ กรุงเทพฯ ได้ คงมีการติด

²¹ สุนทร หิรัญวงศ์, “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลภูเก็ตในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2453 ” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518, หน้า 111 - 191

²² สมโชติ อ๋องสกุล, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 – 2474)” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 2521 , หน้า 81 - 117

²³ ประชุมกฎหมายประจำศก, 8 : 234 – 241, 10 : 178 – 187

ค่างเงินภาษีอากรในหัวเมืองต่างๆ ทั้งผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชต่างละเมิดพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ. 1236 อยู่เสมอ ทำสัญญาอนุญาตให้ชาวต่างประเทศเข้ามาทำการขุดแร่หรือทำป่าไม้ โดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากเสนาบดีเจ้ากรมมหาดไทยหรือกรมพระกลาโหมเสียก่อน การให้สัมปทานไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนก่อให้เกิดปัญหาวิวาทขัดแย้งในภายหลัง รัฐบาลกลางต้องเข้าแก้ไข เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีกับต่างชาติ และบางครั้งต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ชาวต่างประเทศด้วย²⁴

สาเหตุที่การปรับปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคในช่วงนี้ไม่ได้ผลดีนัก เนื่องจากข้าหลวงและข้าราชการจากส่วนกลางที่ทางการส่งไปกำกับการณ์ในหัวเมืองมักปล่อยปละละเลย ไม่กวดขันให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบต่างๆ อย่างจริงจัง ทั้งพบว่าข้าราชการส่วนกลางมักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ออราษฎ์รับหลวง รับสินบนจากเจ้าภาษีนายอากร และขูดรีดประชาชน²⁵

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อประมาณ พ.ศ. 2427 เป็นต้นไป โดยเปลี่ยนแปลงตัวผู้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ เพิ่มอำนาจการบริหารปกครองให้มากขึ้น แต่สถานการณ์ก็ไม่ดีขึ้นจากเดิมเท่าใดนัก เพราะในบางท้องถิ่น ข้าหลวงที่แต่งตั้งมาใหม่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง คงละเลยไม่กวดขันการเร่งเงินและจัดระเบียบภาษีอากร ทำให้เงินภาษีอากรติดค้างเป็นจำนวนมาก²⁶ แต่บางท้องถิ่นโดยเฉพาะในหัวเมืองประเทศราช เมื่อข้าหลวงดำเนินงานปรับปรุงการปกครองต่างๆ อย่างเรียบร้อย และเข้าแทรกแซงอำนาจของเจ้าผู้ครองเมืองในเรื่องผลประโยชน์ภาษีอากรต่างๆ เช่น ให้ข้าราชการแผนกกองคลังจัดเก็บภาษีแทนเจ้านายเชื้อ

²⁴ พรหมณี อวณสกุล, “กิจการเหมืองแร่ดิบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศประเทศไทย พ.ศ. 2411 – 2474”, หน้า 116 – 117 และ กจช. ร.5 ค.14.4ข/4 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 14 ธันวาคม ร.ศ. 110

²⁵ ไพบูลย์ มีกุล, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520, หน้า 29

²⁶ สุนทร หิรัญวงศ์, “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2453 ”, “หน้า 191 - 194

พระวงศ์ ยังผลให้เกิดความไม่พอใจในหมู่เจ้านายทั้งหลาย ร่วมมือกันต่อต้าน จนข้าหลวงใหญ่
ทำงานบริหารไม่ได้โดยสะดวก และรัฐบาลก็ต้องเรียกตัวข้าหลวงกลับมา²⁷

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนั้น ประเทศไทยอยู่ในภาวะที่ถูกคุกคามจาก
ประเทศมหาอำนาจตะวันตก การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศจึงต้องคำนึงถึงปัจจัย
จากภายนอกนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระราชดำริไว้อย่างแจ่มชัดว่า
พระองค์ทรงส่งข้าหลวงพิเศษไปปฏิบัติหน้าที่ภายในเมืองชายแดนและเขตเมืองประเทศราชเพื่อ
แสดงสิทธิในการปกครองของไทยเหนือดินแดนนั้นๆ และรักษาอำนาจการปกครองของไทยให้มั่นคง
ไม่ได้มุ่งที่จะหาทางเพิ่มพูนเงินรายได้แผ่นดินแต่อย่างไร²⁸ และพระองค์ทรงมีพระราชโองการ
ปกครองที่ผ่อนปรนและประนีประนอมต่อหัวเมืองชายแดนและเมืองประเทศราชที่มีอาณาเขตติด
ต่อกับอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส เช่น พระตะบอง เขียวใหม่ นครจำปาศักดิ์ เมืองแขกเจ็ด
หัวเมืองและตรังกานู เป็นต้น รัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะและ
อำนาจของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองนครอย่างเฉียบพลัน เพราะเกรงว่าผู้ว่าและเจ้าเมือง
เหล่านั้น “ถ้าได้ตกใจขึ้นมา จะโดดดิน ถาต้อตึงไป ก็จะต้องลงโทษกันลำบาก ถ้าจะเป็นเหตุให้มีผู้
อื่นเข้ามาเกลี้ยกล่อม ให้เชื่อนซ้ไปได้”²⁹

ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองห่างไกลเหล่านี้ รัฐบาล
จึงดำเนินการอย่างผ่อนปรน ค่อยเป็นค่อยไป เช่น ในกรณีเมืองพระตะบองซึ่งเป็นเมืองขึ้นนอกของ
ไทย แต่มีชายแดนติดต่อกับประเทศเขมร ซึ่งตกเป็นดินแดนในอารักขาของฝรั่งเศสแล้ว รัฐบาลให้
สิทธิผู้ว่าราชการเมือง จัดการปกครองดินแดนเสมือนหนึ่งหัวเมืองประเทศราช ภาษีอากรผล
ประโยชน์ต่างๆ ตกเป็นของผู้ว่าราชการทั้งสิ้น เมื่อทางการส่งข้าหลวงไปช่วยชี้แจงราชการ ใน พ.ศ.
2434 ผู้ว่าราชการเมืองได้แข็งขันต่อต้าน โดยห้ามกรมการเมืองชั่งแวงกับข้าหลวง เรื่องราชการ

²⁷ วัลลภา เครือเทียนทอง, “การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2521,
หน้า 60 , 67 – 71 และ สุพัฒศรี วรสายัณห์, “ปัญหาฉนวนพม่าระหว่างปี พ.ศ. 2435 – 2449”,
วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, หน้า 69 – 77.

²⁸ สมโชติ อ๋องสกุล, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 – 2474)”, หน้า 93

²⁹ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2428 อ้างถึงใน
เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (พระนคร : องค์การค้าของ
คุรุสภา, 2504) , หน้า 424

ต่างๆ ก็รายงานโดยตรงมายังกรุงเทพฯ ไม่ปรึกษาหารือกับข้าหลวงแต่อย่างไร ทางการก็ยอมโอน
อ่อน ไม่ลงโทษผู้ว่าราชการเมือง แต่เปลี่ยนตัวข้าหลวงส่งมาใหม่³⁰

กระนั้นก็ตาม ในเขตหัวเมืองชั้นนอกที่รัฐบาลมั่นใจว่ามีอำนาจควบคุมดูแลอย่าง
เต็มที่ รัฐบาลก็ดำเนินการนโยบายจัดการปรับปรุงภาษีอากรอย่างเด็ดขาด เช่น ใน พ.ศ. 2433 ทาง
การมีคำสั่งให้ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก จับกุมและยึดทรัพย์พระยาภูเก็ตโลหเกษตร
(ลำดวน) ที่ต้องถูกออกจากราชการก่อนหน้านี้เพราะทำภาษีอากรติดค้างเงินหลวงเป็นจำนวนมาก
ใน พ.ศ. 2435 ก็จับกุมผู้ว่าตะกั่วป่าส่งมายังกรุงเทพฯ เพื่อเร่งเงินภาษีอากรให้ครบถ้วน เนื่องจาก
ให้เวลาไปหาเงินมาชำระแล้วไม่ได้³¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้าควบคุมการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคใน
ช่วงนี้ จะยังไม่ประสบผลสำเร็จเต็มที่ แต่ก็ทำให้รัฐบาลสามารถทราบถึงวิธีการจัดเก็บภาษีอากร
เท่าที่ทำกันอยู่ ว่ามีลักษณะอย่างไร และได้เงินมากน้อยเพียงใด ในบางท้องที่ข้าหลวงได้แก้ไข
วางระเบียบการจัดเก็บภาษีอากร และปรับอัตราพิภพต่างๆ ไว้บ้างแล้วถึงจะยังไม่มีการปฏิบัติตาม
กฎระเบียบอย่างเคร่งครัดถูกต้อง แต่ก็เป็นแนวทางให้แก่การปฏิรูปการรวบรวมรายได้ในเวลาต่อ
มา นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถดึงเงินภาษีอากรผลประโยชน์บางส่วนในท้องถิ่นมาใช้ใน
ราชการบ้านเมืองได้ แทนที่จะตกเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองนคร
ทั้งหมดดังเดิม

2) การควบคุมและตรวจสอบการนำส่งรายได้ของเจ้าภาษีนายอากร

พร้อมกันที่ได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ฯ แล้ว รัฐบาลยังได้
ออกกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าภาษีนายอากรขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร
พ.ศ. 2416 โดยมีเนื้อหาสาระเป็นการควบคุมการดำเนินการของเอกชนผู้ประมูลผูกขาดหรือ
บรรดาเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายนั่นเอง สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้สรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. ผู้ใดจะทำภาษีชนิดใด ให้ยื่นเรื่องราวขอประมูลเงินต่อเจ้าพนักงานที่
หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อประมูลได้แล้วต้องส่งเงินล่วงหน้า 3 เดือน เพื่อเป็นการป้องกัน เมื่อถึง

³⁰ สุพัฒศรี วรรณรัตน์, “ปัญหามหณฑลบูรพาระหว่างปี พ.ศ. 2435 – 2449”, หน้า
69 – 77.

³¹ สุนทร หิรัญวงศ์, “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมหณฑลภูเก็ตในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2453 ”, หน้า 192

กำหนดส่งเงินแล้วไม่ส่ง เจ้าพนักงานจะหักเงินล่วงหน้าที่ให้ไว้ เมื่อครบ 3 เดือนแล้วถ้าไม่ส่งเงินงวด ให้ทำการว่าประมุขใหม่

ข. เจ้าเมื่อเจ้าภาชีนายอากรคนใด รับทำภาชีอากรนั้นๆ ครบ 1 ปีแล้ว เมื่อขึ้นปีใหม่ ไม่มีผู้ใดว่าประมุขให้คนเก่ารับทำต่อไป โดยเรียกเงินล่วงหน้าก่อนเช่นกัน

ค. ถ้าเจ้าภาชีนายอากรคนใด เก็บเงินไม่ได้ตามกำหนดไว้ตามพิกัตท้องตรา ห้ามมิให้เจ้าภาชีนายอากรผู้นั้นรับทำภาชีอีกต่อไป

ง. ในการเก็บภาชีอากรถ้ามีลูกชวง ลูกชวงต้องเสียเงินล่วงหน้าด้วย

จ. เจ้าภาชีนายอากรจะร้องเรียนว่าขาดทุนได้ ก็ต่อเมื่อทำภาชีอากรครบ 1 ปีแล้ว เพื่อเจ้าพนักงานบัญชีกลางจะได้ออกประกาศให้มีการประมุขภาชีอากรชนิดใหม่

ฉ. การส่งเงินภาชีอากรทุกประเภท ให้แบ่งส่งเป็น 12 งวดเหมือนกันหมดจะอ้างว่ายังเก็บไม่ได้ ไม่มีเงินส่งไม่ได้

ช. ในการรับทำภาชีอากร ห้ามมิให้ตัดสินบนแก่เจ้าจำนวนและเจ้าพนักงาน

ซ. เมื่อมีคดีใดๆ เกี่ยวกับภาชีอากรเกิดขึ้น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าจำนวนพิจารณาให้ความยุติธรรม ถ้าไม่อยู่ในอำนาจที่จะตัดสินได้ ให้เสนอเรื่องราวต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบารามประปักษ์ อธิบดีหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นผู้ตัดสิน นอกจากนั้นห้ามมิให้เจ้าจำนวนกดขี่ข่มขู่เจ้าภาชีนายอากรและผู้ที่รับทำภาชีอากร³²

สรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการเข้ารับการประมุขเป็นผู้จัดเก็บภาชี การส่งเงินให้ทางการเมื่อได้เป็นผู้ประมุขผูกขาดแล้ว และยังได้ระบุอำนาจหน้าที่ของจำนวนในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมเมื่อเกิดคดีความเกี่ยวกับภาชีอากร ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าพนักงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาชีอากรในปัจจุบัน

ความพยายามในการยกเลิกระบบเจ้าภาชีนายอากร

พระบรมราชาไชบายในตอนต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะยกเลิกระบบเจ้าภาชีนายอากรประมุขผูกขาดนี้เสีย และเปลี่ยนมาใช้วิธีการจัดเก็บภาชีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และมีกฎหมายควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างถี่ถ้วนเพื่อ

³² พระราชบัญญัติเจ้าภาชีนายอากร พ.ศ. 2416

ป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ในขณะที่ยังไม่อาจเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรได้ รัฐบาลก็ได้ปรับปรุงกฎหมายสำหรับเจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่ ไม่ให้ติดค้างเงินภาษีอากรได้เป็นจำนวนมาก³³ เมื่อ พ.ศ. 2417 พระยาตรีพิพัฒน์ฯ เจ้ากรมพระคลังสินค้าได้กราบบังคมทูลเสนอให้ทำภาษีในกรมพระคลังสินค้าถึง 6 ชนิด เป็นภาษี “คอเวอนแมนต์”³⁴ แต่ในระยยะเวลานั้นรัฐบาลยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บในระดับล่างนี้ได้อย่างจริงจังเพราะต้องเผชิญทั้งปัญหาทางด้านการเมืองและด้านการบริหารจัดการ

ปัญหาทางการเมือง การแก้ไขระบบภาษีอากร ยกเลิกภาษีผูกขาด และจัดภาษีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บนั้น ถือเป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะเกี่ยวพันถึงผลประโยชน์เป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงใดๆ อาจสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่จะเสียผลประโยชน์ได้ในระยะ พ.ศ. 2416 – 2425 ฐานะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่มั่นคงนัก ถือเป็นช่วงเวลาของการเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงจำเป็นต้องผ่อนปรนปฏิรูประบบภาษีอากรเท่าที่จำเป็นและเร่งด่วนเสียก่อน การเปลี่ยนระบบการจัดเก็บภาษีมาให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บจึงเลื่อนเวลาออกไป

ปัญหาด้านการบริหาร รัฐบาลขาดหน่วยงานที่มีความสามารถพอที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมพระคลังมหาสมบัติซึ่งเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดในการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหมด ยังไม่มีศักยภาพพอที่จะบริหารการเก็บภาษีอากรทั่วประเทศได้ เนื่องจากการปฏิบัติราชการภายในกรมเอง เพิ่งได้ปรับปรุงให้มีระเบียบเรียบร้อยขึ้น เมื่อ ประมาณ พ.ศ. 2430 และไม่มีกำลังคนเพียงพอที่จะจัดส่งออกไปจัดเก็บภาษีในเขตหัวเมืองได้ ในขณะนั้นการปกครองส่วนภูมิภาคก็หละหลวมอยู่มาก ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการส่วนใหญ่มักเป็นคนในท้องถิ่น รัฐบาลกลางไม่ค่อยมีอำนาจในการควบคุมสอดส่องการทำงานของผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเหล่านี้ได้ ด้วยเหตุนี้ก่อน พ.ศ. 2435 รัฐบาลกลางจึงไม่อาจมั่นใจได้

³³ กจช. จดหมายเหตุนครราชกาลที่ 5 เลขที่ 383 จัดระเบียบการภาษีอากรเข้าร่วมอยู่แห่งเดียวกัน ; มัดที่ 168 เล่มที่ 3 พระราชกระแสว่าด้วยจะจัดการรวมภาษีอากรให้เป็นของคอเวอนแมนต์ทำ

³⁴ กจช. จดหมายเหตุนครราชกาลที่ 5 เลขที่ 1864 ต้นร่างขอให้ทรงตั้งเจ้าพนักงานพระคลังฯ-

เลยว่า ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการจะเป็นตัวแทนควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรเป็นรัฐบาลจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁵

นอกเหนือไปจากนั้น การจัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลในเวลานั้น ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาทิเช่น ค่านา ค่าราชการ ภาษีฝิ่น อากรสุรารุงเทพฯ ภาษีร้อยชักสาม ภาษีข้าว เป็นต้น เงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บนี้มักติดค้างหรือมีจำนวนลดลงมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ช้อโกงและไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่³⁶

ภาษีของรัฐบาลประเภทแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงแก้ไข คือ อากรค่านา ใน พ.ศ. 2417 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนาธิการกำหนดอำนาจที่จะออกเดินประเมินนา มีสาระสำคัญเพื่อ วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่านาให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีเกณฑ์การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการเหล่านี้อย่างชัดเจน โดยให้อำนาจข้าหลวงซึ่งทางการแต่งตั้งมาจากกรุงเทพฯ กรมการเมืองและกำนันในท้องที่นั้นๆ รับผิดชอบในการจัดเก็บค่านาร่วมกัน เมื่อทั้งสามฝ่ายประเมินนาและเก็บค่านาเรียบร้อยแล้ว ต้องส่งบัญชีประเมินนาของตนให้ผู้ว่าราชการเมืองตรวจสอบว่าถูกต้องตรงกันทั้ง 3 ฉบับ แล้วผู้ว่าราชการเมืองจึงจะหักเงินค่านาที่เก็บได้ มอบให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามเป็นส่วนลดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ³⁷

³⁵ กจข.ร.5 ค.14/2 พระอนรรักษ์โยธากกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันพุธ ขึ้น 8 ค่ำ เดือน 5 ปีจอ ฉศก ; กจข. ร.5 ค.6/3 รายงานปีชวด สัมฤทธิศก (พ.ศ. 2433) ; กจข. ร.5 ค.14/4 เรื่องการเก็บเงินภาษีอากรเขตข้าหลวงลาวพวน ร.ศ.111

³⁶ นพรัตน์ .นุสสรธรรม, “การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 33 และ กจข. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110

³⁷ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนาธิการกำหนดอำนาจที่จะออกเดินประเมินนา พ.ศ. 2417”

ภายหลังจากที่ได้ปรับปรุงการจัดเก็บค่านาแล้ว เป็นผลให้สามารถเก็บเงินได้เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลยังประสบปัญหาการข้อยกและการติดค้างเงินค่านา ใน พ.ศ. 2418 คงมีการค้างค่านาอยู่และในปีต่อๆ มาสภาพการติดค้างยังมีอยู่สม่ำเสมอ³⁸

ในส่วนภาษีอากรที่จัดเก็บโดยรัฐบาลประเภทอื่นๆ ก็ไม่ประสบผลที่น่าพอใจ ภาษีอากรเหล่านี้ กระจายอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยราชการต่างๆ หลายหน่วยงาน กรมพระคลังฯ ซึ่งตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลควบคุมการเร่งเงินภาษีอากรก็ไม่มีอำนาจมากพอที่จะเร่งรัดหรือตรวจตราดูแลการจัดเก็บภายในกรมอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพ ระบบการบัญชีภายในแต่ละกรม สับสนวุ่นวายไม่อาจตรวจสอบได้³⁹ ปรากฏว่ามีกรมราชการที่ดูแลภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลหลายกรมที่ไม่ยื่นบัญชีจำนวนเงินที่เก็บได้ต่อกรมพระคลังฯ ส่งแต่ตัวเงินมาให้กรมพระคลังฯ จึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเงินภาษีอากรนั้นๆ ขาดค้างบ้างหรือไม่⁴⁰

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถแก้ปัญหาทางการเมืองซึ่งขัดขวางการปรับปรุงระบบภาษีอากรไปได้เมื่อประมาณ พ.ศ.2426 สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากพอที่จะเป็นผู้นำริเริ่มการเปลี่ยนแปลงได้ แต่ปัญหาด้านการบริหารจัดการยังคงมีสืบต่อมา แม้กระทั่งถึง พ.ศ. 2435 ทางการก็ยังไม่อาจปรับปรุงสภาพการบริหารภายในระบบราชการให้ดีขึ้น พอที่จะโอนภาษีอากรผูกขาดโดยเอกชนทั้งหลายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาดำเนินการแทนได้ ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลกลับต้องแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ในการทำภาษีของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการภาษีอากรที่รัฐเคยเป็นผู้จัดทำเองหลายประเภทให้เอกชนประมูลผูกขาดไปทำแทน เช่น ภาษีฝิ่น อากรสุรารุงเทพฯ อากรไม้ไผ่สีสุก และภาษีบำรุงถนน เป็นต้น เนื่องจากตั้งแต่ พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา กรมพระคลังฯ สามารถควบคุมเร่งรัดเงินจากเจ้าภาษีนายอากรได้เต็มจำนวนไม่ติดค้าง และเมื่อทำเป็นภาษีประมูลผูกขาดแล้ว รัฐบาลได้เงินจากภาษีอากรเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีฝิ่นเมื่อโอนจากกรมพระกลาโหมมาให้กรมพระคลังฯ ดูแลนั้น กรมพระคลังฯ จัดให้มีผู้ประมูลผูกขาด ใน พ.ศ. 2433 ได้เงินมากกว่าเมื่อจัดทำเป็นหลวงถึง 7,000 ซึ่งเศษ

³⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, จดหมายเหตุพระราชนิพนธ์รายวันปีเถาะ จ.ศ. 1241 (พ.ศ.2422) (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิง พระปฏิเวทย์วิศิษฐ์ (สาย เลขยานนท์), 2513) หน้า 70 , 117

³⁹ กจช. ร.5 ค.1/8 เจ้าพระยามหินทรฯ กราบทูลกรมหมื่นนราธิปฯ 21 สิงหาคม ร.ศ. 110 ; ม.จ. อลังการ กราบทูลกรมหมื่นนราธิปฯ 28 เมษายน ร.ศ. 111

⁴⁰ กจช. ร.5 ค.6/3 สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงศ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 28 เมษายน ร.ศ. 108

(560,000 บาท)⁴¹ ส่วนอาคารสุรากกรุงเทพฯ กรมพระคลังฯ เคยจัดเป็นภาษีของหลวงส่งเงินใน พ.ศ. 2432 ได้ 3,050 ชั่ง (244,000 บาท) ในปีถัดมาเปลี่ยนเป็นให้ประมุขผูกขาด ได้เงินสูงขึ้นเป็นจำนวน 7,655 ชั่ง (602,400 บาท)⁴²

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงยึดมั่นในหลักการที่จะโอนภาษีอากรผูกขาดมาทำเป็น ภาษีของรัฐบาล พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ที่ตราขึ้นใหม่ใช้แทนพระราชบัญญัติ เจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. 1235 โดยมีวัตถุประสงค์ในการตราคือเนื่องจาก ..พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัส ว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการภาษีอากรที่ตราไว้แต่เดิม นั้น ยังไม่เป็นการเพียงพอแก่ราชการ สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เรียบร้อยเป็นแบบแผนราชการสืบ ไป จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ใช้บังคับตลอดพระ ราชอาณาจักรสยาม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 เป็นต้นไป⁴³... และเมื่อได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ แล้ว ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 และพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. 1235 ไม่ให้ใช้บังคับต่อไป⁴⁴ และเมื่อได้พิจารณาในเนื้อหาที่พบว่าพระราชบัญญัติ การภาษีอากรฯ นี้ มีความมุ่งหมายในการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติการภาษีอากรฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรไว้โดยละเอียด แยกออกเป็นหมวดหมู่ต่างๆ ไว้ อย่างชัดเจน มีลักษณะเป็นกฎหมายสมัยใหม่มากขึ้น ทั้งนี้โดยเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมที่ เคยใช้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรยึดถือปฏิบัติ เป็นแบบแผนเดียวกัน ในส่วนเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติการภาษีอากรฯ นี้ มีความแตกต่าง จากพระราชบัญญัติเดิมที่น่าสนใจคือ

1.การมอบหมายให้ “เทศาภิบาล” คือ ผู้ว่าราชการเมือง กรมการหรือข้าหลวงผู้ รักษาเมืองในหัวเมืองชั้นใน ช่วยดูแลการทำภาษีอากรในต่างจังหวัดด้วย ทำให้รัฐสามารถควบคุม เจ้าภาษีนายอากรได้ทั่วถึงมากกว่าเดิม

⁴¹ กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 24 มิถุนายน ร.ศ. 109

⁴² กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ร.ศ. 108

⁴³ พระราชบัญญัติการภาษีอากร พ.ศ. 2435 มาตรา 1

⁴⁴ พระราชบัญญัติการภาษีอากร พ.ศ. 2435 มาตรา 2

2. กำหนดให้เจ้าภาษีนายอากรที่เข้าหุ้นส่วนกันทำภาษี มาทำหนังสือสัญญาต่อหน้าเจ้าจำนวน ถ้าอยู่ที่หัวเมือง ให้ทำหนังสือสัญญาต่อหน้าเทศบาล เจ้าภาษีนายอากรขาดตอนภาษีอากรให้แก่ผู้ใด ก็ให้ทำสัญญากับลูกช่วง ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน⁴⁵ วิธีนี้เป็น การป้องกันปัญหาการบิดพลิ้วไม่ส่งเงินหลวง และถ้ามีปัญหาเงินภาษีติดค้าง ทางกรมสามารถนำบุคคลที่เกี่ยวข้องกับภาษีมาชำระเร่งเงินได้อย่างถูกต้อง

แม้ว่าจะมีสาระสำคัญว่าด้วยการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรให้รัดกุม แต่ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า “ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้กะการเก็บภาษีอากร บันดามีพระราชบัญญัติกักตั้งไว้ให้เก็บนั้น รายใดควรตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเอง ถ้าควรตั้งเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปเก็บ ...”⁴⁶ เป็นการเตรียมพร้อมให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ มีอำนาจที่จะจัดการเปลี่ยนภาษีอากร ประมวลผูกขาดให้เป็นของรัฐบาลทำได้ทุกเวลาเมื่อเห็นสมควร

ใน พ.ศ. 2435 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ทรงเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงวางโครงการว่าจะเริ่มจัดการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรผูกขาดบางอย่างให้เป็นภาษีของหลวงใน พ.ศ. 2436 พระองค์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวความว่า

“ ด้วยข้าพระพุทธเจ้า ได้คิดตรวจการภาษีอากรซึ่งยังมีได้จัดให้ดีได้เต็มที่ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าทางที่ดีที่สุด บันดาอากรต้องให้ผูกขาดเหมือนนานาประเทศใกล้เคียงที่มีอยู่ แต่ส่วนภาษีนั้น ถ้ายังเป็นผูกขาดอยู่ ก็เป็นสุดวิสัยซึ่งจะจัดการให้ดีได้ถึงที่ ด้วยผู้ผูกขาดก็หวังโลภอย่างเดียว เมื่อมีโอกาสจะได้เงินอย่างไรก็คิดอย่างนั้นสำคัญยิ่งกว่าเห็นประโยชน์แผ่นดินและความสุขของราษฎร ทางที่ดีที่สุดก็ต้องจัดเป็นหลวง ทั้งจะได้รู้บาญชีที่เก็บ ซึ่งถ้าเป็นผูกขาดรู้จริงไม่ได้ นั้นด้วย ภาษีอย่างใดควรเลิก เมื่อรู้บาญชีชัดแล้ว จะได้ค่อยคิดจัดต่อไปภายหลังโดยลำดับ...”⁴⁷

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรจากผูกขาดเป็นภาษีรัฐบาลนั้น จะจัดการทำโดยฉับพลันคราวละมากๆ ไม่ได้ กรมหมื่นนราธิปฯ ทรงเห็นว่าในหัวเมืองคงต้องให้ผูกขาด เพราะไม่มีผู้ที่ไว้ใจทำเป็นภาษีอากรของรัฐบาล แต่จะทรงจัดแยกให้ผูกขาดภาษีอากรแต่ละชนิด เป็นเมืองๆ ไม่รวมเป็นภาษีทั่วประเทศเหมือนแต่ก่อนเนื่องด้วยทรงหวังว่าต่อไปภายหน้า เมื่อ

⁴⁵ พระราชบัญญัติการภาษีอากร พ.ศ. 2435 มาตรา 30

⁴⁶ พระราชบัญญัติการภาษีอากร พ.ศ. 2435

⁴⁷ กจช. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4

กระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองส่วนภูมิภาคได้เรียบร้อยแล้ว จะได้มอบให้เทศาภิบาลรับผิดชอบจัดการภาษีอากรเป็นเมืองๆ ไป⁴⁸

4.1.2 การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการรวบรวมรายได้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันกษัตริย์

พร้อมกับที่รัฐบาลได้ตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการจัดเก็บรายได้แล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการดำเนินการจัดเก็บควบคู่ไปด้วยกัน ซึ่งในการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการควบคุมดูแลจัดเก็บภาษีอากรนี้ ก็เนื่องจากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกรมพระคลังมหาสมบัติที่เข้ามาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยา รัฐบาลขาดหน่วยงานกลางที่จะเป็นผู้ประสานการจัดเก็บรายได้โดยรวมของประเทศ กรมต่างๆ สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในบทที่ 2 และ 3 นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ก็ไม่สามารถควบคุมการจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง เพราะโดยสภาพความเป็นจริงแล้วรายได้ของพระมหากษัตริย์ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีจะส่งรายได้ให้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ และขณะเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นว่าราชการแผ่นดินในระยะแรก สำนักรับอำนาจในการจัดเก็บรายได้ขึ้นขึ้นอยู่กับบรรดาขุนนางเสนาบดีทั้งหลาย พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชทรัพย์เพียงพอที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ความจำเป็นนี้เองที่ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งหน่วยงานกลางในการรวบรวมรายได้โดยที่พระองค์สามารถบังคับบัญชาได้โดยพระองค์เอง ซึ่งในระยะแรกได้แก่ การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. 2416 ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2433 โดยมีกรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงพระคลังฯ คือ กรมสรรพากร ซึ่งยังคงทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของหน่วยงานในการจัดเก็บรายได้ของรัฐนับตั้งแต่ยุคปฏิรูปการคลังดังต่อไปนี้

1.1) การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416

พระราชกรณียกิจที่สำคัญประการแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงดำเนินการเมื่อทรงว่าราชการด้วยพระองค์เองก็คือการดำเนินการแก้ไขระบบการคลังที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุประการสำคัญก็คือการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจเกี่ยวกับการเร่งรัดเงินภาษีอากรต่างๆ ทั้งนี้ พระราชดำริในการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการรวบรวมรายได้แผ่นดินนั้น

⁴⁸ กจช. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

เกิดขึ้นเมื่อประมาณสองปีก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงบรรลุนิติภาวะ ในขณะนั้นพระองค์ทรงประสบปัญหาขาดแคลนพระราชทรัพย์อย่างหนัก เงินภาษีอากรลดลง เกือบทุกอย่าง ในปี พ.ศ. 2414 เงินแผ่นดินที่เคยได้อยู่ปีละ 50,000 – 60,000 ซึ่งนั่น เหลือได้เพียง 40,000 ซึ่ง เงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าเบี้ยหวัดปีละ 11,000 ซึ่ง “ก๊วตแตก” ถึงขนาดต้องกู้ยืมเงินพวก ขุนนาง เงินไม่พอจ่ายราชการต้องเป็นหนี้ ตั้งแต่งานพระบรมศพเป็นเงิน 100,000 ซึ่ง⁴⁹

ปัญหาเรื่องเงินไม่พอใช้จ่ายราชการนี้ เป็นสาเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดการแก้ไขการรวบรวมเงินรายได้แผ่นดินเสีย ใหม่ในขั้นแรกพระองค์ทรงเริ่มจัดการแต่เฉพาะในกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งทรงรับผิดชอบตรวจ ตรามาตั้งแต่ทรงเป็นพระเจ้าลูกยาเธอ ทรงควบคุมการประเมินเงินภาษีอากรที่ขึ้นในกรมนี้อย่าง ใกล้ชิด ชำระสอบเจ้าจำนวนที่ปล่อยให้เงินอากรติดค้าง และตั้งข้าราชการที่ไว้วางพระราชหฤทัย เป็นเจ้าพนักงานเร่งเงินภาษีอากรติดค้างต่างๆ เป็นพิเศษ⁵⁰ ปรากฏว่าเงินพระราชทรัพย์ในพระคลัง มหาสมบัติเริ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

เนื่องจากได้ทรงวางรากฐานในการรวบรวมรายได้แผ่นดินไว้ตั้งแต่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ เมื่อทรงสามารถบริหารราชการด้วยพระองค์เองได้แล้ว การดำเนินการในขั้นต่อไปจึง สามารถทำได้ทันที ในปี พ.ศ. 2416 อันเป็นปีแรกที่พระองค์ทรงว่าราชการ ได้ทรงตราพระราช บัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการรวบรวมเงินภาษีอากรในกรม พระคลังมหาสมบัติ โดยกำหนดให้หอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นสำนักงานอยู่ในพระบรมมหาราชวัง

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรฯ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเจ้าจำนวนต่างๆ ต้องมาทำงานที่หอรัษฎากร⁵¹ ห้ามไม่ให้ทำงานที่บ้านเหมือนดังเช่นในสมัยก่อน นับว่าเป็นการ กำหนดให้มีสำนักงานของหน่วยงานราชการขึ้นเป็นครั้งแรก เหตุผลประการหนึ่งคงเพื่อเป็นการ ป้องกันการทุจริตของเจ้าจำนวนเพราะเมื่อบรรดาข้าราชการมาทำงานที่สำนักงานแล้วก็จะเป็นการ ตัดโอกาสในการที่จะเรียกรับสินบนจากเจ้าภาษีนายอากร แต่เหตุผลประการสำคัญน่าจะเป็น พระราชประสงค์ที่จะปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัย การจัดให้มีสำนักงานขึ้นทำการหลวงจึงเป็น การดำเนินการที่สมควร และเป็นการเริ่มต้นของนโยบายการรวบอำนาจทางการคลังมาไว้ที่ ส่วนกลาง

⁴⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขารัชสมัยที่ 5 ฉบับที่ 152 ทรงมีไปมากับสมเด็จพระ กรมพระยาวชิรญาณ, หน้า 226

⁵⁰ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, ประวัติการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, หน้า 14-15

⁵¹ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416

1.2) การจัดตั้งกรมสรรพากร พ.ศ. 2433

ใน พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แก้ไขตำแหน่งเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติโดยตราพระธรรมนูญขึ้นใหม่ เปลี่ยนกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เหตุผลในการตราพระธรรมนูญขึ้นใหม่ เพราะทรงเห็นว่า ตำแหน่งเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 นั้น ยังไม่เป็นการสมควรเพียงพอแก่ราชการที่มีอยู่ ตำแหน่งและหน้าที่ผู้ที่จะมารับราชการตามพระราชบัญญัติเดิมนั้นก็ยังไม่เป็นการบกพร่องขาดเกินไม่เรียบร้อย สมควรจะได้จัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแบ่งกรมและตำแหน่งหน้าที่ ให้เป็นการสมควรแก่กาลสมัยแห่งความเจริญของราชการต่อไป⁵²

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ นี้ มีหน้าที่สำหรับรับสำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพากรสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดจนพระราชอาณาจักรนั้น มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงสิทธิขาด นับเป็นกรมเจ้ากระทรวงและกรมขึ้นรวมเป็นกรมใหญ่ 13 กรม⁵³ โดยมีกรมที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ กรมเจ้าจำนวนเก็บเงินภาษีอากร 5 กรม คือ กรมส่วย กรมสรรพากร กรมสรรพภาษี กรมอากรที่ดิน และกรมศุลกากร

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2433 – 2442 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหลายครั้งด้วยกัน เช่น ใน พ.ศ. 2435 ยกเลิกกรมอากรค่าที่ เพราะจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน ซึ่งโอนการเก็บอากรจากพื้นที่ต่างๆ ให้กระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้จัดเก็บ⁵⁴ ประมาณ พ.ศ. 2440 หรือ พ.ศ. 2441 ได้รวมกรมสรรพภาษีเข้ากับกรมศุลกากร⁵⁵ สำหรับกรมส่วยไม่พบหลักฐานว่าถูกยกเลิกไปเมื่อใด แต่เมื่อมีการโอนงานของกรมสรรพากรแบ่งให้แก่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2441 และ 2442 ตามลำดับ กรมที่จัดเก็บดูแลภาษีอากรที่เหลืออยู่ในกระทรวงพระคลังฯ ก็มีแต่กรมศุลกากรเพียงกรมเดียว ทำหน้าที่เก็บภาษี

⁵² พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433

⁵³ พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433
มาตรา 1

⁵⁴ กจช. ร.5 ค.1/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
31 มีนาคม ร.ศ. 110

⁵⁵ พระยาอนุমানราชธน, ตำนานศุลกากร, หน้า 44

สินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกทั้งหลาย รวมทั้งการเก็บภาษีภายใน ณ ด่านในมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย⁵⁶ ในส่วนของกระทรวงพระคลังฯ แม้จะโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางส่วนให้แก่ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ยังคงรับผิดชอบควบคุมภาษีอากรผูกขาดหลายชนิดอยู่เช่นเดิม โดยมีกองเจ้าจำนวนเป็นผู้ดูแลเรื่องเงินภาษีอากรจากเจ้าภาษี นายอากรต่างๆ⁵⁷ การประมูลภาษีนั้นแบ่งออกเป็นเขตๆ ตามมณฑล ส่วนใหญ่ภาษีอากรในมณฑล ขึ้นใน เช่น มณฑลกรุงเทพฯ กรุงเก่า ราชบุรี นครไชยศรี ให้ผู้ที่ต้องการทำภาษีอากรในเขตนั้นๆ มา ประมูลแข่งขัน ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ส่วนภาษีอากรในบางมณฑลที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง เช่น มณฑลภูเก็ต นครศรีธรรมราช นครราชสีมา มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ดูแลควบคุมการ ประมูลส่งรายงานประมูลและเร่งรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากรมาให้กระทรวงพระคลังฯ อีก ทอดหนึ่ง⁵⁸

เมื่อสภาพการณ์ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเป็นดังนี้แล้ว จึงเป็นการ สมควรที่กล่าวถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรในระยะยาว เนื่องจาก จะส่งผลต่อระบบการจัดเก็บภาษีในเวลาต่อมา ในที่นี้จะเป็นการกล่าวถึงการดำเนินงานของกรม สรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน

การจัดตั้งกรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน

ก่อนที่จะมีการตั้งกรมสรรพากรในขึ้นนั้น กระทรวงพระคลังฯ ได้มอบหมายให้ กระทรวงนครบาลช่วยจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทในเขตมณฑลกรุงเทพฯ เช่น อากรค่านา ทาง กระทรวงนครบาลได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานหลายคนเป็นผู้จัดการเก็บเงินรายได้ต่างๆ เจ้าพนักงาน เหล่านี้มีภาระหน้าที่ในด้านอื่นๆ ด้วย จึงดูแลควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรไม่ได้เต็มกำลังความ สามารถ ต่อมาที่ปรึกษาทางการคลังของรัฐบาลได้เสนอว่า ควรตั้งกรมใหม่ขึ้นกรมหนึ่งใน กระทรวงนครบาล เพื่อดูแลการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหลายที่กระทรวงนี้จะได้ควบคุมต่อไปในภาย หน้าที่เป็นระเบียบมีประสิทธิภาพ⁵⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบกับ

⁵⁶ กจช. ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณรายได้รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ.119

⁵⁷ กจช. ร.5 ค.7.1/5 งบประมาณปี 118

⁵⁸ ประชุมกฎหมายประจำศก., 17 : 603 – 615 และ กจช. ร.5 ค.14/3 กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 4 สิงหาคม ร.ศ.114

⁵⁹ กจช. ร.5 ค.14.2/3 เรื่องมิสเตอร์เกอร์แฮมยื่นความเห็นในการเก็บภาษีอากรบรรดาที่ขึ้น อยู่ในกรมเมือง ศก. 117

ข้อเสนอดังกล่าว ดังนั้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2441 จึงได้มีการตั้งกรมสรรพากรในชั้น สังกัดกระทรวงนครบาล⁶⁰

ในส่วนของกรมสรรพากรนอก เมื่อ พ.ศ. 2441 ที่ปรึกษาการคลังได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่าควรโอนหน้าที่เก็บค่านาของกระทรวงพระคลังฯ ให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยให้เหตุผลว่าควรแยกเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษาเงินออกเป็นคนละพวกกัน เพื่อป้องกันการร่วมมือทุจริตฉ้อโกงราษฎรและแผ่นดิน และที่สมควรให้กระทรวงมหาดไทยจัดเก็บค่านานั้นเป็นเพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพขึ้น เจ้าพนักงานในกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ในเรื่องหัวเมืองดีกว่าคนในกระทรวงพระคลังฯ จึงย่อมจะออกกฎหมายบริหารการเก็บค่านาได้เหมาะสมกว่า⁶¹

รัฐบาลเห็นชอบกับข้อเสนอของที่ปรึกษาการคลัง แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรโอนหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรอื่นๆ ไม่เฉพาะแต่ค่านาให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบไปด้วย เพราะกรมสรรพากรนอกซึ่งขึ้นกับกระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้นก็ไม่มีกำลังคนจัดเก็บภาษีอากรได้เอง มีแต่เจ้ากรมและผู้ช่วยจำนวนไม่มาก ต้องอาศัยอำเภอกำนัน ในท้องที่เป็นผู้จัดเก็บภาษีอยู่แล้ว⁶² ดังนั้น ใน พ.ศ. 2442 จึงได้โอนกรมสรรพากรนอก จากกระทรวงพระคลังฯ มาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย⁶³

เขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจการจัดเก็บภาษี

เมื่อ พ.ศ. 2438 มีประกาศยกเลิกราชการพลเรือนในหัวเมืองที่ขึ้นแก่กระทรวงกลาโหมและกรมท่ามาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล⁶⁴ กระทรวงนครบาลได้รับผิดชอบดูแลกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียง ได้แก่ เมืองปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ และนครเขื่อนขันธ์ เมื่อกรมสรรพากรในตั้งขึ้นในกระทรวงนครบาล จึงได้ดูแลจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท

⁶⁰ กจช. ร.5 ค.14.1/1 เรื่องการตั้งกรมสรรพากรใน (10 – 16 ตุลาคม ร.ศ. 117)

⁶¹ กจช. ร.5 ค.14.1/2 นายริเวตคาร์แนคกราบฑูลกรมหมื่นมหิศรฯ 18 มีนาคม พ.ศ. 2441

⁶² กจช. ร.5 ค.14.1/4 กรมหมื่นมหิศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 29 มิถุนายน ร.ศ.118

⁶³ กจช. ร.5 ค.14.1/4 กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 9 กันยายน ร.ศ.118

⁶⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงฯ , เทศาภิบาล, หน้า 147

ภายในเขตหัวเมืองเหล่านี้ได้ทันที⁶⁵ และต่อมาเมื่อมีการยกฐานะชุมชนหนาแน่นในบางเขตของมณฑลกรุงเทพ ขึ้นเป็นเมืองใหม่ ได้แก่ เมืองธัญบุรี (พ.ศ. 2444) และเมืองมีนบุรี (พ.ศ. 2445) กรมสรรพากรในก็ได้รับผิดชอบจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองทั้งสองด้วย⁶⁶

ส่วนกรมสรรพากรนอกนั้น แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ดูแลราชการพลเรือนในหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราชทั่วพระราชอาณาจักร แต่ในระยะแรกกรมสรรพากรนอกจัดเก็บภาษีแต่ในบางมณฑลเท่านั้น โดยประกาศใช้กฎข้อบังคับและพระราชบัญญัติการสรรพากรนอกตามหัวเมืองในมณฑลชั้นในๆ ก่อน แล้วค่อยขยายไปยังมณฑลนอกๆ ต่อไป จนถึง พ.ศ. 2456 กรมสรรพากรนอกจึงมีอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรบางประการขึ้นในกรมของตนได้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร⁶⁷

ประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บ

โดยปกติกรมสรรพากรทั้งสองมีหน้าที่เก็บภาษีอากรประเภทเดียวกัน ในระยะแรกที่เพิ่งปฏิบัติงาน มีภาษีอากรในความดูแลไม่มาก เพราะเป็นการทดลองเท่านั้น ใน พ.ศ. 2441 กรมสรรพากรในจัดเก็บภาษีอากรเพียง 3 ประเภท คือ ค่านา ค่าน้ำ และอากรสวนใหญ่ ในปีถัดมาเมื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ จึงมีผลประโยชน์ให้เก็บเพิ่มขึ้นอีก 6 ประเภท คือ อากรสมพัตสร อากรสวนจาก อากรนาเกลือ อากรมหรสพ ค่าธรรมเนียมอำเภอบริการ และค่าเช่าที่⁶⁸

สำหรับกรมสรรพากรนอก ได้จัดเก็บผลประโยชน์หลายประเภทด้วยกัน คือ ค่านา ค่าสมพัตสร ค่าน้ำ ภาษีไร่อ้อย ค่าราชการ ภาษีภายใน ค่าเช่าต่างๆ ค่าธรรมเนียม ค่ามหรสพ ค่าภาษีสุกร โค กระบือ ค่าอนุญาตเผาอิฐปูนกระเบื้อง เป็นต้น⁶⁹

⁶⁵ กจช. ร.5 ค.14.1/3 รายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรใน

⁶⁶ กจช. ร.5 ค.14.1/7 รายงานประจำปี 10 ศก. 126 ของกรมสรรพากรใน

⁶⁷ ป.ช.ศ., 17 : 178 – 192 และ กจช. ร.6 ม.18/5 รายงานราชการกระทรวงมหาดไทย แผนราชการกรมสรรพากรนอก 2457

⁶⁸ กจช. ร.5 ค.14.1/3 กรมหลวงนเรศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 12 มีนาคม ร.ศ. 119

⁶⁹ กจช. ร.5 ค.14.1/7 รายงานสรรพากรกรุงเก่า 31 มีนาคม ร.ศ. 120

อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร

กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกมีอำนาจบังคับการเก็บภาษีอากรที่ขึ้นอยู่ในกรมของตนได้ทั่วทุกแขวงจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของกระทรวงที่กรมนั้นสังกัด แต่ละปี กรมสรรพากรทั้งสองมีหน้าที่ประเมินจำนวนเงินรายได้จากภาษีอากรต่างๆ ที่อยู่ในความดูแล เสนอเป็นงบประมาณรายได้ต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในการจัดเก็บภาษีอากร เสนาบดีผู้ดูแลกรมสรรพากรมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงและตั้งกฎข้อบังคับในการสำรวจตรวจตราจัดเก็บเงินรายได้ต่างๆ ขึ้นใหม่ได้ และมีอำนาจที่จะยกเลิกการเก็บภาษีอากรบางประเภทและตั้งพิกัตอัตราภาษีอากรบางอย่างด้วยเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด เช่น ประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอากรค่านา อากรสมพัตสร และภาษีต่างๆ ในมณฑลเพชรบูรณ์ ให้เก็บค่าราชการจากราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว ในอัตราคนละ 4 บาท เสมอหน้ากัน⁷⁰ นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรต่างๆ⁷¹

ส่วนระเบียบการส่งเงิน วางไว้ว่าเมื่อจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ได้แล้ว เจ้าพนักงานสรรพากรต้องนำส่งกระทรวงพระคลังฯ ทั้งหมด ห้ามไม่ให้หักเป็นค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีหรือยืมทอดรองจ่าย ในราชการอื่นๆ ภายในกรม เรื่องเงินค่าใช้จ่ายนั้น เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรต้องทำงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ขอเบิกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ค่าใช้จ่ายต่างๆ เมื่อถึงเวลาต้องใช้ สามารถเบิกมาจากกระทรวงพระคลังฯ ได้⁷²

การจัดทำงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย ทำให้การปฏิบัติงานของกรมสรรพากรทั้งสองแตกต่างจากหน่วยงานที่ช่วยทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรแทนกรมพระคลังฯ ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เพราะกรมสรรพากรไม่มีสิทธิจ่ายเงินภาษีอากรที่เก็บมาได้ เงินภาษีอากรทั้งหมดต้องส่งให้แก่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังผลให้รัฐบาลได้เงินภาษีอากรจากกรมซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บ เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ติดค้างอยู่ที่กรม นอกจากนี้ยังได้ควบคุมการใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินงานของกรมทั้งสองให้อยู่ภายในวงเงินเท่าที่รัฐบาลเห็นสมควรอีกด้วย

⁷⁰ ประชุมกฎหมายประจำศก, 18 : 481 – 482.

⁷¹ กจช. ร.5 ม.1.3/20 เรื่องประกาศและพระราชบัญญัติอากรพนันต่างๆ ; ร.5 ม.1.3/20 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ.120.

⁷² กจช. ร.5 น.7.4/3 รายงานกรมสรรพากรใน ศก 118

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก

เจ้าพนักงานที่ทำการภายในกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกแบ่งได้เป็น 2 พวกคือ เจ้าพนักงานในส่วนกลาง และเจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์

เจ้าพนักงานในส่วนกลางได้แก่ เจ้ากรมและผู้ช่วยตำแหน่งต่างๆ เช่น ปลัดกรม ข้าหลวงตรวจการสรรพากร หรือสารวัตรใหญ่ เป็นต้น มีหน้าที่บริหารตรวจตราการในกรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆ เป็นผู้วางนโยบายของกรม ควบคุมการทำบัญชี และได้ติดต่อติดต่อกิจการกับกรมอื่นๆ มีที่ทำการตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ

ฝ่ายเจ้าหน้าที่เก็บผลประโยชน์แบ่งเป็น 2 พวก คือข้าราชการในสังกัดแผนกการปกครอง ซึ่งจะอยู่ในบังคับกรมสรรพากรเมื่อมีหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ และข้าราชการผู้เชี่ยวชาญด้านกาจัดเก็บผลประโยชน์ สังกัดในแผนกสรรพากรโดยตรง

สำหรับกรมสรรพากรใน มีเขตทำการเฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ เจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์ของกรม ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ โดยมีผู้ช่วยผลประโยชน์เมือง และผู้ช่วยผลประโยชน์อำเภอ เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยรับผิดชอบการทุกอย่างในแผนกสรรพากรเมืองและสรรพากรอำเภอ การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นตามหมู่บ้านตำบลต่างๆ อาศัยความร่วมมือจากผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

ส่วนกรมสรรพากรนอก ได้ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรทั่วพระราชอาณาจักร เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จึงแบ่งการทำงานเป็นเขตตามมณฑลการปกครอง มีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ รับผิดชอบบังคับบัญชาตรวจการสรรพากรในมณฑล เมือง และอำเภอ ตามลำดับ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนี้มีเจ้าพนักงานซึ่งชำนาญกิจการสรรพากรโดยตรงเป็นผู้ช่วยเหลือเช่นกัน ได้แก่ ข้าหลวงสรรพากรเป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในการสรรพากรมณฑล ผู้ว่าราชการเมือง มีผู้ช่วยราชการหรือที่ต่อมาเรียกว่า สรรพากรเมือง เป็นพนักงานสรรพากร และนายอำเภอ มีสมุหบัญชีเป็นผู้ช่วยฝ่ายกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสรรพากรในท้องถิ่น⁷³

ผลการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก

⁷³ กจช.ร.5 น.7.1/2 หน้าที่เจ้าพนักงานกรมสรรพากรใน ; กจช. ร.5 น.7.4/3 รายงานกรมสรรพากรใน ศก 117 ; ร.5 น.7.5/21 รายงานประจำปีกรมสรรพากรใน ศก 126 และ กจช. ร.6 ม.18/5 รายงานกระทรวงมหาดไทย แผนกราชการกรมสรรพากรนอก

การปฏิบัติงานของกรมทั้งสองสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพดีกว่าหน่วยราชการหรือเอกชนที่เคยจัดเก็บมาก่อน เช่น กรมเกษตรกรรม เคยเก็บอากรสวนใหญ่ได้ปีละ 61,000 บาท แต่กรมสรรพากรในใช้เวลาเพียง 2 เดือน ก็เก็บได้ถึง 143,482 บาท⁷⁴ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมทั้งสองนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ 1 ซึ่งแสดงจำนวนเงินภาษีอากรค่าที่ดิน ค่าราชการ และค่าน้ำ ระหว่าง พ.ศ. 2440 – 2443 จะเห็นได้ว่า เมื่อ พ.ศ. 2441 ปีแรกที่ตั้งกรมสรรพากรในขึ้นจัดเก็บภาษีอากรทั้งสามประเภทในเขตมณฑลกรุงเทพฯ อัตราการจัดเก็บภาษีทั้งสามนี้เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ในวงเงินถึง 1,119,002 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ใน พ.ศ. 2442 แม้มีการตั้งกรมสรรพากรนอกเพื่อดูแลจัดเก็บภาษีนี้ในเขตหัวเมืองเมื่อปลายปี แต่อัตราการเพิ่มของรายรับยังไม่สูงขึ้นมากนัก คิดเป็นเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น จนกระทั่งเมื่อการปฏิบัติงานของกรมสรรพากรนอกมีผลบังคับเต็มที่ใน พ.ศ. 2443 อัตราการจัดเก็บรายได้จึงเพิ่มขึ้นสูงถึง 1,882,241 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40 นับได้ว่าการตั้งกรมสรรพากรทั้งสองขึ้นเพื่อช่วยปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีอากรนั้นประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น กระทรวงพระคลังฯ จึงได้ออกรหัสอากรอีกหลายชนิดที่เคยให้ผูกขาดหรือให้หน่วยราชการอื่นควบคุมจัดเก็บมาอยู่ใต้การดูแลของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก แทน เช่น ภาษีเรือ ภาษีโรงเรือน อากรการพนัน ค่าอนุญาตฆ่าสุกร โค กระบือ รวมถึงภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใหม่ อาทิเช่น ค่าจดทะเบียนรถลาก รถม้า รถราง และคนขับ ตลอดจนค่าอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ก็ได้อยู่ในอำนาจของกรมสรรพากรนี้ด้วย⁷⁵

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴ กจช. ร.5 ค.14.1/3 รายงานราชการกรมสรรพากรใน ศก 117

⁷⁵ กจช. ร.5 ค.14.1/7 รายงานราชการกรมสรรพากรใน ศก 126 ; กจช. ร.6 ม.18/5 รายงานราชการแผนกรมสรรพากรนอก

ตารางที่ 1 จำนวนเงินภาษีอากรค่าที่ดิน ค่าราชการ และค่าน้ำ ระหว่าง พ.ศ.

2440 – 2443 (หน่วย : บาท)

รายการ	พ.ศ.			
	2440	2441	2443	2444
อากรค่าที่	1,602,354	2,763,268	2,667,383	2,995,378
ค่าราชการ	1,372,321	1,153,533	1,679,247	3,128,821
ค่าน้ำ	127,840	304,716	333,763	438,435
รวม	3,102,515	4,221,517	4,680,393	6,562,634
รายได้คิดเป็นร้อยละของปีที่ผ่านมา	-	36 %	10 %	40 %

ที่มา : Thailand , Ministry of Finance , Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam 1923 , pp. 34 - 35

การยุบรวมเป็นกรมสรรพากรเพียงกรมเดียว

การย้ายกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกกลับคืนสู่กระทรวงพระคลังฯ เกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2456 กระทรวงพระคลังฯ พบหลักฐานอย่างแน่ชัดว่าอธิบดีกรมสรรพากรในยกยอกพระราชทรัพย์ไปใช้สอยเป็นประโยชน์ส่วนตัว⁷⁶ และจากการเข้าไปสอบสวนในเรื่องนี้ เจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังฯ ได้พบข้อบกพร่องในการทำงานของกรมสรรพากรในหลายประการ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้น ได้กราบบังคมทูลถึงสาเหตุว่า เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงนครบาลมีหน้าที่ในการปกครอง ไม่มีความรู้ทางการจัดเก็บภาษีอากรดีพอ การรักษาแบบแผนของคลังจึงหละหลวม ไม่มีการริเริ่มเก็บผลประโยชน์ใหม่ๆ และปรับปรุงให้ดีเหมาะกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็ไม่อาจตรวจตราดูแลหรือทักท้วงการภายในกระทรวงนครบาลได้ สรุปว่าถึงเวลาแล้วที่เสนาบดีผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษี ควรเป็นผู้มีความชำนาญทางการคลัง รู้จักกลุ่มทางเศรษฐกิจ เพื่อคิดจัดภาษีใหม่ ดัด

⁷⁶ กจช. ร.6 ค.18/12 จัดราชการกรมสรรพากรใน - นอก

แปลงภาษีให้ถูกต้องตามสมัย เพื่อเพิ่มจำนวนรายได้ จะอาศัยลำพังการจัดเก็บให้ทั่วถึงอย่างเดียวไม่ได้⁷⁷

ดังนั้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2458 ได้มีพระบรมราชโองการให้ยกกรมสรรพากรในมาขึ้นกระทรวงพระคลังฯ และต่อมาในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ก็มีประกาศให้รวมกรมสรรพากรนอกเข้าในกระทรวงพระคลังฯ กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกจึงได้รวมกันเป็นกรมสรรพากรอีกครั้งหนึ่ง⁷⁸

4.2 การปรับปรุงด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

ในการปรับปรุงด้านการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เช่นเดียวกับการปรับปรุงด้านการจัดเก็บรายได้กล่าวคือ รัฐบาลได้ตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการบริหารการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

4.2.1 การตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและตรวจสอบทางการคลัง

ในปี พ.ศ. 2418 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการคลังหลายประการ ทั้งในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างภายใน โดยกำหนดให้มีเจ้าพนักงานตำแหน่งต่างๆ ตั้งแต่ อธิบดี รองอธิบดี ฯลฯ ทำหน้าที่ในทางการคลังเปรียบได้กับกระทรวงการคลังในปัจจุบัน รวมไปถึงมีการวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ ในที่นี้จะเป็นการกล่าวถึงการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมพระคลังฯ ที่จะมีบทบาทในการบริหารและการตรวจสอบทางการคลังหลายประการ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในขณะนั้น ที่จะทำให้ระบบการคลังของประเทศเป็นไปในแนวทางสากล

1) หลักเกณฑ์การรับและเก็บเงินแผ่นดิน

หลักเกณฑ์การรับส่งเงินเข้าคลังนี้พิจารณาได้จาก หมวดมาตราที่ 4 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีรับเงิน ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าริชีฟเวอเยเนราล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปปรากฏตาม ข้อ 1 กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานผู้รับเงินและทอง เป็นเจ้าพนักงานใหญ่ผู้กำกับตรวจตรารับทองรับเงินภาษี รับเงินอากร รับเงินค่านา รับเงินเบ็กรับส่วย และเงินเบ็ดเสร็จต่างๆ และที่บ้านเรือนแพส่วนที่เป็นของหลวง รวมทั้งเงินหลวงขึ้นในแผ่นดินตามพระ

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ ประชุมกฎหมายประจำศก, 28 : 161.

ราชบัญญัติเดิม(พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์) และเงินทองภาษีอากรและเงินขึ้น
ต่างๆที่จะมีต่อไปภายหน้า และเป็นผู้บังคับเจ้าพนักงานสำหรับรับของส่วย⁷⁹

ในส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับส่งเงินรายได้แผ่นดิน ปรากฏตามความใน
ข้อ 5 ว่า

“ ข้อ 5 เจ้าพนักงานกรมใดๆ ซึ่งจะนำเงินทองมาส่งนั้น ให้เจ้าพนักงานพระคลัง
คอยรับเงินทองอยู่ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ถ้าเป็นเงินทองภาษีผูกขาดรายใด ให้เจ้าพนักงานพระคลัง
สอบกับงวดเดือน ซึ่งมีบัญชีไว้แต่แรกตั้งไปนั้น ให้ครบถูกต้องกันทุกเดือนไปจนตลอดปี ถ้าเจ้า
จำนวนเงินทองมาส่งไม่ครบตามกำหนด ให้เจ้าพนักงานหักเงินที่ส่งล่วงหน้าไว้สามเดือนนั้น มาส่ง
เป็นเงินงวดแทนให้ครบตามจำนวนแล้วให้เร่งเจ้าจำนวน ให้ส่งเงินล่วงหน้าสามเดือนที่ขาดไปนั้น
มาให้ครบตามเดิม ถ้าเป็นภาษีคอเวนแนนต์ทำ เจ้าพนักงานผู้ทำภาษีนั้น จะยื่นบัญชีรายสิ่ง
ของและจำนวนเงินให้เจ้าพนักงานพระคลังตรวจจำนวนสิ่งของกับเงินซึ่งส่งมาให้ถูกต้อง แล้วให้มี
บัญชีไว้ทั้งสิ่งของและเงิน ถ้าเป็นส่วยเจ้าพนักงานนำส่วยมาส่งเป็นของก็ดีเป็นเงินก็ดีเป็นทองก็ดี
ให้สอบบัญชีดู เจ้าพนักงานผู้ส่งส่วยกรมนั้นๆ ซึ่งมายื่นไว้แต่ก่อนให้ถูกต้อง ถ้าเป็นเงินส่งแทนสิ่ง
ของ ก็ให้สอบราคาให้ถูกต้องตามพิคัดแล้ว จึงทำตัวฎีกาใบเสร็จให้และเงินกรมอื่นๆ ซึ่งเจ้า
พนักงานจะรับยังไม่ได้ว่ามาในนี้ นั้น ก็ให้รับตามกระบวนซึ่งว่ามาแล้วทั้งสามอย่างตามแต่ควร
อย่างไรก็ให้สอบบัญชีให้ถูกต้องกัน ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนไม่เอาเงินทองมาส่งพัน
กำหนดงวดไป ก็ให้นำความเรียนต่อท่านผู้เป็นอธิบดีให้ทราบจงทุกวาย ”⁸⁰

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องสถานที่ที่จะส่งเงิน ข้อปฏิบัติของเจ้า
พนักงานผู้รับเงินในการส่งเงินไปเก็บยังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองดัง ข้อความในข้อ 6 และ ข้อ 7
ดังนี้

“ ข้อ 6 ผู้หนึ่งผู้ใดที่จะส่งเงินทองของหลวงในพระคลัง ต้องไปที่ออฟฟิศของเจ้า
พนักงานผู้รับเงินทองสอบบัญชีให้ถูกต้องกันแล้ว เจ้าพนักงานผู้รับเงินทองต้องทำจดหมาย
สำคัญส่วนตัวมีเครื่องหมายเป็นสำคัญ คือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า ไปรเวตมาก ที่รู้กันแต่สองคน

⁷⁹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 4 ข้อ 1

⁸⁰ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 4 ข้อ 5

กับเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองนั้น แล้วให้คนนำเงินทองไปส่งเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองที่พระคลังมหาสมบัติ”⁸¹

“ข้อ 7 เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง ให้คนผู้หนึ่งผู้ใดนำเงินทองมาส่งแก่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินแล้ว เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ต้องทำตัวผู้รับเงินทองงลายมือชื่อประทับตรา ให้คนใช้ของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินคนหนึ่งไปพร้อมกับคนที่ยานั้น ไปส่งแก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง”⁸²

ในส่วนของการสงเคราะห์ได้แผ่นดินในรูปของส่วยมีข้อกำหนดอยู่ในข้อ 10 ดังนี้

“ข้อ 10 เจ้าพนักงานผู้เก็บของส่วยที่อยู่ในบังคับเจ้าพนักงานผู้รับเงินนั้นเมื่อได้รับของส่วยและของถวายไว้แล้ว เมื่อเป็นของที่ควรใช้ในราชการได้คือเป็นของต้นเหมือนไม้ใหญ่ๆ ที่ควรใช้พระที่นั่งดังนี้ ก็ให้บอกเจ้าพนักงานคลังต่างๆ มาซื้อจ่ายราชการ ถ้าของสิ่งใดเห็นว่าไม่ใคร่ใช้ในราชการ ก็ให้ขายเสียแก่พ่อค้าหรือเจ้าพนักงานผู้เก็บของ จะขายของแก่คลังหรือขายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ก็ให้บอกเจ้าพนักงานผู้รับเงินและเรียนท่านอธิบดีให้ทราบราคาก่อน เมื่อท่านอนุญาตยอมให้ขายจึงขายได้”⁸³

การเก็บรักษาเงินแผ่นดิน

การเก็บรักษาเงินแผ่นดินกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง โดยมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลรักษาเงินในพระคลังทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ถ้าหากเงินขาดหายไปต้องรับผิดชอบใช้เงินเต็มจำนวน⁸⁴ เมื่อเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองได้รับเงินทองที่เจ้าพนักงานผู้รับเงินให้ไปส่งนั้น เจ้าพนักงานผู้ได้รับเงินต้องทำตัวลงชื่อประทับตราให้แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินไว้เป็นสำคัญ⁸⁵

⁸¹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 4 ข้อ 6

⁸² พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 4 ข้อ 7

⁸³ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 4 ข้อ 10

⁸⁴ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 6 ข้อ 1

⁸⁵ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 6 ข้อ 3

ในการจ่ายเงินของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดมายื่นฎีกาที่เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจะมีจดหมายเป็นตัวลงชื่อประทับตราของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน และตราสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ของอธิบดี ให้ผู้เบิกมารับเงินทองตามจดหมาย ถ้าไม่มีสำคัญพร้อมดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินยอมจ่ายเงินทองเป็นอันขาด⁸⁶

หน้าที่อีกประการหนึ่งของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง คือ ต้องทำบัญชีรายเงินรับเงินจ่ายทองเล่มหนึ่ง และต้องมีสมุดบัญชีสำหรับจดหมายรายสิ่งจ่าย ที่เจ้าพนักงานจ่ายเงินส่งจ่ายมานั้นอีกเล่มหนึ่ง เจ้าพนักงานจ่ายเงินมีจดหมายมาถึงเมื่อใดต้องจดลงไว้ทุกคราว และต้องมีสมุดบัญชีสำหรับรวมเดือน ที่ได้รับจ่ายเงินทองอีกเล่มหนึ่ง⁸⁷

2) หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน

การเบิกจ่ายเงินกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีจ่ายเงิน โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดมาตราที่ 5 ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าเปมาสเตอร์เยเนอรัล เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทองมีหน้าที่หลัก ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินทองของแผ่นดิน⁸⁸ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจ่ายเงินแผ่นดิน **หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินคือต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะจ่ายได้** ดังความในข้อ 2 ว่า

“เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทองได้รับอนุญาตแต่ท่านผู้อธิบดีสั่งให้จ่ายมีลายพระราชหัตถเลขาหรือสิ่งใดที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกไปจากออฟฟิศหลวงเป็นสำคัญจึงจะจ่ายได้ ถ้าไม่มีหนังสือแซงชั้นคือหนังสือยอมอนุญาตที่ลงลายพระราชหัตถเลขา หรือสิ่งสำคัญในออฟฟิศหลวงและลงชื่อประทับตราของท่านผู้เป็นอธิบดีหรือท่านผู้ว่าราชการแทนอธิบดี แล้วถึงจะ

⁸⁶ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 6 ข้อ 4

⁸⁷ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 6 ข้อ 5

⁸⁸ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 5 ข้อ 1

มีผู้ตั้งฎีกามาเบิกก็ห้ามมิให้เจ้าพนักงานจ่ายผู้จ่ายเงินทอง ทำตัวส่งให้เจ้าพนักงานใหญ่เก็บเงินที่
ภาษาอังกฤษเรียกว่าเตรสุเรอ จ่ายเป็นอันขาด”⁸⁹

นอกจากนั้น ในข้อ 3 ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้จ่ายเงินต้องมีสมุดบัญชี 4
อย่าง อย่างที่ 1 สำหรับจดหมายรายหนังสือขออนุญาต อย่างที่ 2 เป็นปฏิทินสำหรับจดบัญชีตรง
เดือนกำหนดเงิน เพื่อให้ทราบว่าจะต้องใช้ในการข้างหน้า ว่าวันนั้นจะต้องใช้เงินให้แก่ผู้นั้นเท่า
อย่างที่ 3 สำหรับจดบัญชีเงินทองรวมไว้ทุกๆ วันไม่ให้คลาดเคลื่อนได้ และเมื่อจะจ่ายเงินเมื่อใดก็
ให้ตรวจสอบให้ตรงกับที่ขออนุญาต ห้ามมิให้เบิกเงินเกินกว่าที่อนุญาตไว้ บัญชีอย่างที่ 4 เหมือน
กับบัญชีรายวันแต่รวมเป็นรายเดือน⁹⁰

ขั้นตอนในการเบิกเงินแผ่นดิน

ผู้ใดจะขอเบิกเงินจากพระคลัง ให้ทำฎีกาเบิกเงินทองต่อพระคลังฉบับหนึ่ง คู่ร่าง
ฎีกาส่งเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงฉบับหนึ่ง แล้วให้นำมายื่นที่ออฟฟิศของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน
ทอง ให้เสมียนตรวจบัญชีสอบกับค้ายอมอนุญาตให้ถูกต้องตรงกันแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทอง
ต้องลงชื่อเป็นสำคัญส่งมายังปลัดบัญชีกลาง ปลัดบัญชีกลางต้องเรียนอธิบดีหรือผู้แทนอธิบดี
ทราบ แล้วตรวจให้ถูกต้องตามฎีกาลงชื่อตัวในฎีกาว่าได้ตรวจถูกต้องแล้วส่งมาในออฟฟิศหลวง
เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงจะได้ตรวจให้ถูกต้องกันแล้ว เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงจะยึดคู่ร่างไว้
ฉบับหนึ่งแล้วจะโปรดเกล้าฯ ทรงทำสิ่งสำคัญในออฟฟิศหลวงลงในฎีกาส่งออกมาสั่งจ่ายให้จ่ายจึง
จ่ายได้⁹¹

เมื่อเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินได้รับฎีกา ที่ออกมาจากออฟฟิศหลวง ให้เจ้าพนักงาน
ผู้จ่ายเงินทำจดหมายถึงเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินฉบับหนึ่งบังคับให้จ่ายเงินให้ผู้นั้นตามฎีกาเบิก ให้
ลงชื่อประทับตราอธิบดีดวงหนึ่ง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินดวงหนึ่ง นำมาให้

⁸⁹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.

2418 หมวดมาตรา 5 ข้อ 2

⁹⁰ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.

2418 หมวดมาตรา 5 ข้อ 3

⁹¹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.

2418 หมวดมาตรา 5 ข้อ 4

เจ้าพนักงานเก็บเงินจ่ายเงินให้ตามฎีกา แล้วให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินยึดเอาจดหมายนั้นไว้เป็น
สำคัญ⁹²

3) หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ กำหนด
ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานใหญ่ ในอดีตคือ ออฟฟิศ ซึ่งเป็นที่ประชุมตรวจบัญชี รวมเงินที่รับ
จ่ายใช้ทั่วทั้งแผ่นดินทุกหมู่ทุกกรมทุกรายทุกเจ้าพนักงาน ผู้ที่เป็นพนักงานรับราชการในตำแหน่ง
ออฟฟิศหลวงนี้เป็นกรมแผนกหนึ่งต่างหากจากกรมพระคลังมหาสมบัติ แต่มีบัญชีหางว่าวเบี้ยหวัด
รวมอยู่ในกรมพระคลังมหาสมบัติคล้ายกับกรมขึ้น แต่เจ้าพนักงานในกรมออฟฟิศหลวง ต้องฟัง
บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานใหญ่ ที่อังกฤษเรียกว่า อดีตเตอ เยนเนรล ซึ่งมีอำนาจว่าการสิทธิ
ขาดในกรมออฟฟิศหลวง ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาผู้อื่น⁹³ ในหมวดมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติ
กรมพระคลังมหาสมบัติฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจ โดยมีหน้าที่เป็น
พนักงานตรวจบัญชีเงินทองของแผ่นดิน ต้องถวายรายงานแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรง
ทราบ ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะมีจดหมายส่งถึงปลัดบาญชีกลางและผู้
รักษาบาญชีจำนวนรับจำนวนจ่ายเงินหลวงทุกหมู่ทุกกรม ทั่วประเทศบังคับให้ส่งบัญชีจำนวนเงิน
มาตรวจที่ออฟฟิศหลวงทุกรายได้⁹⁴

ในการทำหน้าที่ตรวจสอบของเจ้าพนักงานใหญ่มีกำหนดไว้ดังนี้ ในระหว่างเดือน
5 ทุกๆ ปี ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ถวายบัญชีแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในบัญชีกำหนด
ให้มีรายจ่ายเงินให้ชัดเจนว่าเงินในบัญชีปีก่อนนั้น ได้ตรวจยอมเสร็จแล้วมากน้อยเท่าใด ได้
ตรวจจับผิดที่หลังก็รายที่ตรวจยังไม่ตกลงกันมากน้อยเท่าใด กำหนดให้มีในบัญชีทุกอย่าง และ
กำหนดให้ถวายบัญชีตามกำหนดสามเดือนเสมอไป ในบัญชียุคนี้มีไว้ให้ชัดเจนว่าจำนวนเงินในปีก่อนๆ
นั้นยังค้างตรวจอยู่มากน้อยเท่าใด⁹⁵

⁹² พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 5 ข้อ 5

⁹³ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 1 ข้อ 7

⁹⁴ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 2

⁹⁵ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ.
2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 7

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน เจ้าพนักงานผู้รับเงิน เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ถ้าได้จ่ายเงินรับเงินเมื่อใด ให้ยื่นบัญชีจำนวนจ่าย ใบเสร็จ และคำอนุญาตทั้งหนังสือสำคัญต่างๆ ส่งแก่เจ้าพนักงานผู้ตรวจในกำหนด 2 วัน เว้นแต่เป็นเงินล่วงหน้าไม่ต้องยื่นบัญชีตามกำหนดนี้⁹⁶

ในการทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีนั้น เจ้าพนักงานผู้ตรวจจะต้องตรวจ 4 ประการคือ ประการแรก ตรวจสอบด้วยการคิดเลข บวก หัก คูณหาร ไม่ให้ผิดพลาด ประการที่สอง ตรวจสอบจำนวนเงินถูกต้องกับคำยอมให้จ่ายหรือไม่ถูกต้องกัน ประการที่สาม ตรวจสอบเงินราคาส่งของจะพอสมควรกันหรือไม่สมควร ประการสุดท้าย ตรวจของในบัญชีนั้นสอบสวนว่าได้รับมาใช้ในราชการแผ่นดินจริงหรือไม่จริง⁹⁷

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เจ้าพนักงานผู้ตรวจต้องมีสมุดบัญชี สำหรับจดบันทึกราคาของต่างๆ ถ้าได้สืบรู้ราคาส่งหนึ่งสิ่งใด ก็ต้องจดบันทึกไว้ในบัญชีให้แน่นอน⁹⁸ ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจสงสัยในราคาส่งของรายใด ก็ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ โปรดให้ต่อว่าก็ต้องต่อว่าตามรับสั่ง ให้ราคาตกลงกันตามสมควร⁹⁹

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานผู้ตรวจยังมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาชี้แจงเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นเรื่องสำคัญให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ ถ้าโปรดให้เรียกผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจงข้อสงสัยในบัญชี ถ้าผู้ที่ต้องถามและที่เรียกนั้นไม่มีเจตนาตอบและขัดข้องเสียไม่มา ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบแล้วแต่จะโปรด ถ้าผู้นั้นมาแล้วบอกความไม่เสร็จสิ้น แก่ล้งประวิงความ ผู้นั้นต้องมีโทษ¹⁰⁰

⁹⁶ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 8

⁹⁷ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 9

⁹⁸ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 10

⁹⁹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 11

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 13

4.2.2 การจัดตั้งองค์กรในการบริหารและการตรวจสอบทางการคลัง

ใน พ.ศ. 2433 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433 จัดตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ขึ้นโดยมีกรมขึ้นใน กระทรวงทั้งหมด 13 กรม นอกจากนั้นได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรมต่างๆ เป็นรายการต่างหากอีกด้วย โดยกรมที่สำคัญๆ ในการทำหน้าที่บริหารและการตรวจสอบทางการคลังมีดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งกรมสารบาญชี

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433 ขึ้น เพื่อเป็นการปรับปรุงราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รวม หน้าที่ของส่วนราชการภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 3 กอง คือ กองบาญชีกลาง กองรับ และกองจ่าย¹⁰¹ โดยกำหนดให้กรมสารบาญชีทำหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

หน้าที่ในการติดตามเงินงบประมาณรายรับ

เมื่อกรมสารบาญชีได้รับงบประมาณรายรับเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณใหม่ จากเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติแล้ว กรมสารบาญชีต้องทำหน้าที่ตรวจตราให้ได้ตามงบประมาณ ในกรณีที่ภาษีผูกขาดหรือเงินใช้ในกรมต่างๆ และเงินหนี้หลวงซึ่งควรจะได้รับแต่ไม่ได้รับ กรมสารบาญชีต้องร้องต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจนกว่าจะได้รับเงินตามงบประมาณ หรือจะได้รับ คำสั่งจากเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ให้งดเว้นเงินนั้นหักงบประมาณโดยพระบรมราชานุญาต¹⁰²

และเมื่อกรมสารบาญชีได้รับเงินทอง หรือของส่วย ให้ตรวจสอบบัญชีนายเวรรับ ตามงบประมาณ หรือสอบบัญชีต่อเวรบัญชีถูกต้องแล้ว ให้ทำใบนำมอบให้ผู้ส่งนำไปส่ง คือ ถ้า เป็นเงินทองให้นำไปส่งต่อกรมเก็บ ของส่วยต่างๆ ให้นำไปส่งต่อกรมราชพัสดุ เมื่อได้รับใบตอบ จากกรมเก็บและกรมราชพัสดุ ได้รับเงินทองของส่วยถูกต้องตามใบนำแล้วให้กรมสารบาญชีทำใบ เสร็จให้แก่ผู้ส่งไปเป็นสำคัญ¹⁰³

¹⁰¹ พระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433 มาตรา 1

¹⁰² พระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433 มาตรา 2

¹⁰³ พระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433 มาตรา 3

หน้าที่ตรวจการจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย

นอกจากนี้ กรมสารบาญชีต้องตรวจอัตราเงินเดือนเบี้ยเลี้ยงใช้สอยเบ็ดเสร็จ และเมื่อรัฐบาลได้ออกงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือในระหว่างปีได้รับแซงชั้นที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว กรมสารบาญชีต้องทำหน้าที่ตรวจตราการรับฎีกาจ่ายเงินงบประมาณ และแซงชั้น ถ้าพบว่าเจ้าพนักงานกรมต่างๆ ในกระทรวงใดๆ หรือการที่กระทรวงพระคลังฯ ต้องจ่ายเองก็ดี เกินงบประมาณหรือคาดว่าจะเกิน กรมสารบาญชีต้องนำความเสนอต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ และฟังคำสั่งใหม่ขอเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติโดยพระบรมราชานุญาต นอกจากนี้ห้ามมิให้สั่งจ่ายเด็ดขาด¹⁰⁴

2) การจัดตั้งกรมเก็บ

ใน พ.ศ. 2433 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติกรมเก็บเงินทองเบี่ยทองแดงเงินกระดาศเครื่องเงินทองรูปพรรณแลเพชรพลอย พ.ศ. 2433 ขึ้นเพื่อเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 โดยให้ยกเลิกความในหมวดมาตราที่ 6 ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองเจ็ดข้อ และหมวดมาตราที่ 7 ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้เก็บคลังรูปพรรณทองเงิน เพชรพลอยสิบสองข้อ ให้เจ้าพนักงานกรมเก็บปฏิบัติตามพระราชบัญญัติใหม่และพระราชบัญญัติเดิม (พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418) ที่ยังไม่ได้แก้ไข¹⁰⁵ เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติกรมเก็บฯ สามารถสรุปได้ดังนี้

กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมเก็บ เมื่อเจ้าพนักงานกรมเก็บได้รับเงินทองหรือเครื่องรูปพรรณและเพชรพลอย ซึ่งเจ้าพนักงานกรมสารบาญชีได้ทำใบนำไปส่งหรือไปฝากนั้นแล้ว ต้องทำตัวลงชื่อประทับตราให้แก่เจ้าพนักงานกรมสารบาญชีไว้ทุกครั้งทุกราย เมื่อเจ้าพนักงานกรมสารบาญชีได้รับตัว ของเจ้าพนักงานกรมเก็บ แล้วต้องออกตัวลงชื่อประทับตราให้แก่ผู้ฝากไปเป็นสำคัญทุกครั้งทุกรายเหมือนกัน¹⁰⁶

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433 มาตรา 4

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติกรมเก็บเงินทองเบี่ยทองแดงเงินกระดาศเครื่องเงินทองรูปพรรณแลเพชรพลอย พ.ศ..2433 ข้อ 25

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติกรมเก็บฯ ข้อ 7

และในกรณี เมื่อเจ้าพนักงานกรมเก็บได้รับใบส่งจ่าย ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานนายเวรจ่าย และลงชื่อประทับตราอธิบดีกรมสารบาญชีกำกับเป็นสำคัญ มอบให้ผู้เบิกถือมารับเงินทองหรือเครื่องเงินทองรูปพรรณเพชรพลอย แล้วให้จ่ายให้ตามจำนวนใบส่งจ่าย ถ้าไม่มีสำคัญดังเช่นว่ามานี้แล้ว ห้ามมิให้จ่ายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอันขาด¹⁰⁷

เมื่อเจ้าพนักงานกรมเก็บได้รับได้จ่ายหรือได้รับฝากได้ให้ถอนให้แลกได้ ให้ยืมเงินทองและเครื่องเงินทองรูปพรรณเพชรพลอยรายใด จำนวนเท่าใด ต้องรับลงบัญชีทันที และต้องทำบัญชีรายวันยื่นต่อเจ้าพนักงานกรมสารบาญชีทุกวัน¹⁰⁸ ในส่วนการทำบัญชีและทำตัวฎีกา ใบเสร็จใบนำ ต้องทำตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด¹⁰⁹

3) การจัดตั้งกรมตรวจ

เนื่องจากพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ได้ใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ซึ่งในส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น รัฐบาลเห็นว่าไม่เป็นการเพียงพอกับงานราชการที่มีความเปลี่ยนแปลงไป จึงได้ตราพระราชบัญญัติกรมตรวจฯ นี้ขึ้น และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา ที่ 8 ว่าด้วยออฟฟิศหลวง¹¹⁰ พระราชบัญญัติกรมตรวจฯ นี้มีสาระสำคัญ คือ

อำนาจหน้าที่ของกรมตรวจ

กรมตรวจมีอำนาจที่จะตรวจการบัญชีซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินแผ่นดินได้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร¹¹¹ โดยต้องมีหน้าที่ต้องตรวจสอบสมบัติแผ่นดิน 5 ประการ คือ

- 1) ตรวจจำนวนเงิน รวมเงินในบัญชีให้ถูกต้อง
- 2) ตรวจจำนวนเงิน จำนวนคน ตามรายการให้ถูกต้องตามพระบรมราชานุญาต
- 3) ตรวจอัตราและราคาสั่งของหรือคนให้เหมาะสมกัน
- 4) ตรวจสอบสวนว่าคนและของได้จ่ายถูกต้องตรงกันหรือไม่
- 5) ตรวจการทำบัญชีว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติและเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการหรือไม่¹¹²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติกรมเก็บฯ ข้อ 8

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติกรมเก็บฯ ข้อ 10

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติกรมเก็บฯ ข้อ 11

¹¹⁰ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 16

¹¹¹ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 3

¹¹² พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 2

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกรมตรวจฯ

- กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมตรวจ และเจ้าพนักงานกรมตรวจ

อธิบดีกรมตรวจมีหน้าที่ต้องตรวจบัญชี และรายการที่มาขอตรวจโดยต้องไปตรวจตามกำหนดหรือตามที่เห็นสมควร ถ้าตรวจเห็นยอดบัญชีผิดพลาดเล็กน้อย กรมตรวจสามารถพิจารณาว่ากล่าวหรือตัดสินได้เอง ถ้าสงสัยว่าจะเป็นการทุจริต หรือมีการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติและเป็นการผิดพลาดเรื่องที่สำคัญ ให้นำความขึ้นเสนอเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติพิจารณาว่ากล่าวหรือเรียกมาชี้แจงชำระบัญชี ถ้าผู้ที่ถูกเรียกขัดขวางไม่มาหรือต้องพิจารณาโดยฐานเบียดบังเป็นการใหญ่ เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา¹¹³

ก. รายการที่จะนำมาขอตรวจนั้นมี 3 ประเภทได้แก่

1. ฎีกาซึ่งจะเบิกเงินแผ่นดิน กรมตรวจต้องทำการตรวจสอบรายคนและรายการจำนวนเงินให้ถูกต้องตรงกับงบประมาณและแข่งขัน ซึ่งได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต และตรวจยอดเงินถูกต้องแล้วมอบให้ไป ถ้าไม่ถูกต้องก็สลักหลังชี้แจงและคืนให้ไป และต้องตรวจงบทางว่ารายละเอียดจ่ายเงินแผ่นดินอีกด้วย ถ้าผิดรายการอันเป็นเรื่องสำคัญ ให้นำความขึ้นเสนอเสนาบดี

2. ใบบำส่งเงินแผ่นดิน กรมตรวจต้องตรวจสอบจำนวนเงินรายงวดกับงบประมาณ ถ้าเป็นบัญชีเงินค้างเก่าบัญชีในกรมตรวจไม่มี ให้เรียกต้นจากกรมสารบาญชีคัดมาให้ และตรวจยอดเงินให้ถูกต้องแล้วมอบคืนไป ถ้าไม่ถูกต้องก็สลักหลังชี้แจงและคืนให้ไป

3. ตรวจงบเดือน งบปี กรมตรวจตรวจสอบแต่ยอดเงินเพราะเจ้าของรับผิดชอบในรายใน ถ้าถูกต้องแล้วมอบคืนไป ถ้าไม่ถูกต้องก็สลักหลังชี้แจงก่อนคืนให้ไป¹¹⁴

- ระยะเวลาในการตรวจ มีกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบ 3 ประการดังนี้

ประการแรก กรมในกระทรวงพระคลังฯ กำหนดตรวจเดือนละครั้ง ไม่เร็วกว่าวันที่ 10 กรมในกระทรวงต่างๆ กำหนดตรวจปีละครั้งไม่เร็วกว่าสิ้นเดือนเมษายน (คือบัญชีต่างๆ ต้องงบเสร็จตามกำหนดนี้)

¹¹³ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 5

¹¹⁴ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 6

ประการที่สอง ในสมัยใดสมัยหนึ่งระหว่างเวลาออฟฟิศเปิด อธิบดีกรมตรวจเห็นสมควร จะตรวจการหรือตรวจบัญชีกรมในกระทรวงพระคลัง หรือตรวจบัญชีกรมในกระทรวงต่างๆ ก็อาจจะไปตรวจได้

ประการที่สาม เสนาบดีพระคลังจะมีคำสั่งให้อธิบดีกรมตรวจไปตรวจการและบัญชีกรมในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และตรวจบัญชีกรมในกระทรวงต่างๆ สมัยใดหรือตรวจการพิเศษเฉพาะอย่างใด อธิบดีกรมตรวจอาจไปตรวจได้ในเวลาออฟฟิศเปิด¹¹⁵

- ขอบอำนาจในการตรวจสอบ

สำหรับการตรวจสอบกรมในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น กรมตรวจสามารถตรวจได้เต็มอำนาจ อาจจะซักถามพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อย หรือเรียกค้นค้นบัญชีทุกอย่างได้โดยลำพัง ไม่ต้องขออนุญาตต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติก่อน นอกจากบอกอธิบดีกรมนั้นให้ทราบเท่านั้น แต่กรมในกระทรวงอื่นๆ นั้นต้องขออนุญาตต่อเสนาบดีในกรมนั้นเสียก่อนจึงจะตรวจได้¹¹⁶

- อำนาจหน้าที่ของเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติที่เกี่ยวกับกรมตรวจ

ราชการในกรมตรวจเป็นหน้าที่ของเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ โดยจะมอบหมายรองเสนาบดี หรือปลัดทูลฉลอง ปลัดบัญชีเสมียนตรา ทำหน้าที่ตรวจทุกเดือน ถ้ามาตรวจครั้งใดเห็นเป็นการผิดพระราชบัญญัติ และข้อบังคับต้องใหม่ละเมิดอธิบดีกรมตรวจ ถ้ามีการพบการผิดถึง 3 ครั้ง เสนาบดีต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา¹¹⁷

4.2.3 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางแนวทางในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินไว้ตั้งแต่ในการตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินสงเงิน พ.ศ. 2418 ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในหมวดมาตราที่ 2 และหมวดมาตราที่ 12 ว่าด้วยบัญชีปีข้างหน้า ทั้งงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายได้ ในหมวดมาตรา 2 เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพระคลังฯ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณดังนี้

¹¹⁵ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 7

¹¹⁶ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 8

¹¹⁷ พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา ร.ศ.109 มาตรา 14

อธิบดีกรมพระคลังฯ มีหน้าที่ในการกะคาดคะเนเงินที่อังกฤษเรียกว่า เอสตีเมต สำหรับรับและจ่ายประจำเดือนปี ราชการผ่อนปรนคิดก้าวไปข้างหน้าทุกๆ ปี และทำบัญชีกะรับกะจ่ายที่ได้รับได้จ่ายในปีที่แล้วไปนั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวาย¹¹⁸ การคาดคะเนบัญชีจำนวนเงินที่ใช้ในปีที่ล่วงมาแล้วมีรายรับรายจ่ายมากน้อยเท่าใด อธิบดีจะต้องเอาใจใส่บังคับบัญชาให้เจ้าพนักงานทำไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นแบบเทียบเคียงจำนวนเงิน ที่จะได้รับได้จ่ายในปีข้างหน้าต่อไป แล้วให้อธิบดีกะคะเนจำนวนรายเงินภาษีอากร ซึ่งเป็นเงินขึ้นในแผ่นดินว่าจะพอใช้ในราชการ หรือจะขาดเหลืออย่างไรต้องกะประมาณดูให้รู้ก่อน ตั้งแต่ในปลายปีก่อนปีที่จะจ่ายทุกๆ ปี¹¹⁹ และให้อธิบดีรักษาบัญชีคาดคะเน ที่มีกำหนดกะรับจ่ายใช้เงินในจำนวนปีหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยพร้อมทั้งความซัด อธิบดีต้องรักษาและทำบัญชีที่กะไว้ในวันทุกอย่างๆ ถ้ากรมหนึ่งกรมใดจะเบิกเงินใช้จ่ายราชการ อธิบดีต้องยอมจ่ายให้ตามรายการกำหนด ซึ่งมีอยู่ในบัญชีที่ได้กะไว้ทุกราย ไม่ให้เกินกว่ากำหนดนั้น ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะเบิกเงินเพิ่มเติมขึ้น นอกจากบัญชีเป็นการจร ถ้ามีข้อสำคัญซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาต อธิบดีจึงจะยอมจ่ายเงินนอกจากกำหนดเดิมได้¹²⁰

และในหมวดมาตรา 12 ว่าด้วยบัญชีปีข้างหน้าได้กำหนดให้อธิบดีประมาณบัญชีรายเงินที่ควรจะได้ในปีหน้า และรายเงินที่ควรจะใช้จ่ายในปีหน้า ตั้งแต่ขึ้นค้ำหนึ่งเดือนสิ้นจนถึงขึ้น 15 ค่ำเดือนสี่ ให้อธิบดีถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมทั้งที่ปรึกษาราชการจะได้ปรึกษาดกกลางกันให้เสร็จทันในวันปีใหม่ ถ้าปรึกษายังตกลงกันไม่ได้ จะทรงโปรดพระบรมราชานุญาต ให้ใช้เงินเผื่อไปให้พอ 3 เดือน ก่อนเพื่อความสะดวกในงานราชการ¹²¹ หลักการนี้ก็คือการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนดังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ที่นำมากล่าวไว้ข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าได้เกิดแนวความคิดใน

¹¹⁸ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 2 ข้อ 7

¹¹⁹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 2 ข้อ 8

¹²⁰ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 2 ข้อ 9

¹²¹ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 12 ข้อ 1

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นแล้ว แต่ยังไม่ได้เป็นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง เป็นเพียงการวางพื้นฐานในระบบการรับจ่ายเงินแผ่นดินขึ้น โดยเป็นการกะประมาณการรายรับ รายจ่ายประจำปีขึ้น ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายก็ใช้คำว่า กะประมาณการหรือคาดคะเน ยังไม่ได้ใช้ คำว่า งบประมาณ ภายหลังเมื่อได้วางแนวทางไว้อย่างดีแล้ว การจัดทำงบประมาณแผ่นดินก็ได้ เริ่มมีการจัดทำขึ้นอย่างจริงจังภายหลัง พ.ศ. 2433 โดยการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณขึ้นใน พ.ศ. 2433

1) การตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2433

ใน พ.ศ. 2433 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจำนวน 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ ในหมวดมาตราที่ 12 ว่า ด้วยบัญชีปีข้างหน้า อันได้แก่พระราชบัญญัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณ แลรายงาน 10 มาตรา ร.ศ. 109 พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา ร.ศ. 109 พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา ร.ศ. 109 มาตรา สาระสำคัญของกฎหมายทั้งสามฉบับเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย โดยมีลักษณะของกระบวนการวิธีกรงบประมาณแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ดังนี้

1.1) สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ

กฎหมายทั้งสามฉบับได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย โดยแบ่งเป็นขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณและการอนุมัติ งบประมาณรายรับและรายจ่าย

1. ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

งบประมาณรายจ่าย

ตามพระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา ร.ศ. 109 กำหนดให้เสนาบดีพระคลังฯ เป็นผู้มีหน้าที่รวบรวมงบประมาณของทุกกรม กระทรวงรวมทั้งกระทรวงพระคลังฯ เอง เพื่อนำขึ้นถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในที่ประชุมเสนาบดี ก่อนวันที่ 15 เดือนมีนาคม เพื่อจะได้ทรงปรึกษากลางก่อนสิ้นปี แล้วพระราชทานมาให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติรักษาไว้ ถ้าตกลงกันไม่เสร็จทันสิ้นปี จะได้โปรดเกล้าฯ พระราชทาน

พระบรมราชานุญาต ให้ผ่อนจ่ายเงินให้กรมต่างๆ เบิกไปผ่อนจ่ายใช้ตามสมควรมิให้ขัดขวางแก่ราชการ แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องตกลงให้เสร็จสิ้นไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายน¹²²

ในส่วนของ การเตรียมงบประมาณในระดับกระทรวงนั้น พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา ร.ศ.109 กำหนดให้กรมต่างๆ ต้องทำประมาณเงินเดือนเบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็ดเสร็จและเงินเผื่อขาด ซึ่งประมาณจะต้องจ่ายในกรมนั้นๆ ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวง เมื่อเจ้ากระทรวงตรวจเห็นชอบแล้ว ให้ทำเป็นงบประมาณรวมของกระทรวงนั้นๆ และแยกเป็นรายการ ตามจำนวนเงินเบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็ดเสร็จ เงินยอมให้ใช้เพื่อเหลือเผื่อขาดเป็นรายการๆ ไป ทั้งนี้ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด โดยให้ยื่นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ช้ากว่าเดือนธันวาคม¹²³

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในกรณีที่หน่วยราชการใดมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินประจำปีมากขึ้น ให้เจ้ากระทรวงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา หรือชี้แจงความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นมายังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ เมื่อเสนาบดีพระคลังฯ นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาในก่อนสิ้นเดือนตุลาคมปีก่อน เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้เพิ่มหรือให้งดแก้ไขประการใด เสนาบดีพระคลังฯ จะแจ้งให้เจ้ากระทรวงทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคม¹²⁴

งบประมาณรายจ่ายการจร

กรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่า สมควรที่จะประมาณการจำนวนเงินที่จะต้องเบิกทำการจรในปีหน้า ให้นำความเสนอต่อเสนาบดีเจ้ากระทรวง เพื่อให้ทำการรวมการจรนั้นว่าประมาณจำนวนเงินเท่าใด แล้วทำเป็นบัญชียื่นต่อพระคลังมหาสมบัติก่อนสิ้นเดือนตุลาคม หลังจากนั้นเสนาบดีพระคลังฯ จะนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน

¹²² พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 1

¹²³ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 1

¹²⁴ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา ร.ศ.109 มาตรา 2

พระบรมราชานุญาต ให้ทำหรือให้งดประการใด เสนาบดีพระคลังฯ จะได้แจ้งให้เจ้ากระทรวงทราบ เพื่อทำงบประมาณยื่นส่วนการจรพร้อมกับงบประมาณการประจำด้วยตามกำหนด¹²⁵

ลักษณะของงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

1) ใต้นซึ่งรวบรวมยอดการจ่ายตามกระทรวง เป็นต้นว่ากระทรวงพระคลังฯ มีรายเทียบปีก่อนขึ้นไป 5 ปี และประมาณเงินที่จะล่วงไปนั้นด้วย รวม 7 ปี รวมทั้งปีใหม่ และคิดเป็น 2 ภาคคือการจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนเบี้ยเลี้ยงตามกรม เป็นต้น และการจ่ายจรคือการก่อสร้าง และพระราชพิธีจร เป็นต้น แล้วรวบยอดรวมทั้งสิ้น

2) ขยายรายละเอียดรวมยอดเป็นต้นว่า กระทรวงพระคลังฯ คือกรมพระคลังกลาง กรมสารบาญชี กรมตรวจ กรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่

3) ขยายรายละเอียดเป็นต้นว่า กรมพระคลังกลาง เงินเดือนผู้ใดเท่าใด เบี้ยเลี้ยงผู้ใดเท่าใด เงินใช้สอยเบ็ดเสร็จค่าอันใดเท่าใด เงินยอมให้ใช้เพื่อการอันเท่าใด

4) ประมาณเงินจะต้องจ่ายตามรายเดือน¹²⁶

งบประมาณรายรับ

การรวบรวมงบประมาณรายรับนั้น เงินภาษีอากรในกระทรวงพระคลังฯ ที่จัดเก็บโดยรัฐบาลให้เสนาบดีพระคลังคิดประมาณตามสมควรจะคาดคะเนได้ ถ้าเป็นภาษีอากรผูกขาดได้ว่าประมาณแล้วก็ลงตามรายว่า รายใดยังมีได้ว่าประมาณก็ลงตามความคาดเห็นสมควรจะว่าประมาณได้เท่าใด การทำการหลวงหรือค่าธรรมเนียม และภาษีอากรขึ้นอยู่ในกรมต่างๆ ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทำงบประมาณ ตามคาดเห็นสมควรจะได้มาขึ้นเสนาบดีพระคลัง เมื่อพร้อมแล้ว เสนาบดีพระคลัง งบเป็นงบประมาณขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย¹²⁷

ลักษณะของงบประมาณรายรับ ประกอบด้วย

1) ใต้นซึ่งต้องรวมยอดภาษีอากรต่างๆ เป็นยอดเป็นต้นว่า ภาษีพื้นที่มีรายเทียบปีก่อนขึ้นไป 5 ปี และประมาณปีที่จะล่วงไปนั้นด้วยรวมเป็น 7 ปีรวมทั้งปีใหม่ และคิดเป็น 2

¹²⁵ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา ร.ศ.109 มาตรา 3

¹²⁶ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 3

¹²⁷ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 2

ภาค คือ รายรับประจำเช่น ภาษีขาเข้าและภาษีขาออกเป็นต้น และรายรับจร คือจะเร่งเงินหนี้หลวงได้เป็นต้น แล้วจึงรวบยอดรวมทั้งสิ้น

- 2) ขยายรายรวมยอดเป็นต้นว่าอากรพื้นที่ คือ อากรค่านา อากรสวนสมพักศร
- 3) ขยายรายละเอียดเป็นต้นว่า อากรสุราก็จำแนกรายเมือง
- 4) ประมาณเงินที่จะได้รับเป็นรายเดือน¹²⁸

2. การอนุมัติงบประมาณ

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายจะนำไปใช้ได้ก็แต่โดยได้รับพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินก่อน ลักษณะการอนุญาตให้ใช้งบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่ได้อนุมัติออกมาในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังเช่นในปัจจุบัน เป็นเพียงพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระนามพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ก็สามารถนำงบประมาณออกใช้ต่อไปได้ ทั้งนี้หากถือตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแล้ว เมื่อรัฐสุริยัปตย์มีคำสั่งอย่างใดแล้วย่อมมีค่าบังคับเป็นกฎหมายได้ทั้งสิ้น

1.2) สาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ

- การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่รัฐบาลได้รับการอนุมัติให้ใช้จ่าย เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่างๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้นๆ¹²⁹ ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอนต่อไปนี้

การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย

หลักเกณฑ์ในการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายในขณะนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา ร.ศ. 109 มีสาระสำคัญดังนี้

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน

¹²⁹ ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ), (กรุงเทพฯ : บริษัทพบพิศการพิมพ์ จำกัด), 2537 หน้า 62

เมื่องบประมาณรายจ่ายได้รับพระบรมราชานุญาตให้จ่ายแล้ว สำหรับเงินรายจ่ายประจำ เจ้าพนักงานต้องทำฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชีเป็นรายเดือน โดยในฎีกาเบิกเงินต้องมีรายละเอียดเท่าที่จะบอกได้ เช่น บอกรายชื่อ(ในกรณีจ่ายเบี้ยหวัด) รายการสิ่งของ และราคาให้ชัดเจน¹³⁰ ส่วนการจรจะเริ่มทำการเมื่อใดให้ทำแซงชั้น (sanction) คือคำขออนุญาตบอกกำหนดการเบิกและบอกรายละเอียดมากที่สุดเท่าทำได้มายื่นต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ เพื่อนำทูลเกล้าถวาย เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชี¹³¹

ถ้ากรมในกระทรวงใดๆ จำเป็นจะต้องจ่ายเงินประจำเกินงบประมาณก็ดี หรือจะทำการจรซึ่งเหลือขาดในงบใดก็ดี ให้เจ้ากระทรวงแซงชั้นนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเอง เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ให้ตั้งฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชีตามวิธีเบิกแซงชั้นการจร¹³²

เมื่อสิ้นปีหนึ่งๆ เจ้ากระทรวงต้องคัดบัญชีรับจ่ายสำหรับกรมในกระทรวงนั้นๆ มายื่นสารบบัญชีในกระทรวงพระคลังเป็นงบบปีตามเงินจ่ายจริงฉบับหนึ่ง แสดงเงินเหลือจ่ายด้วย ทั้งนี้ไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายนปีถัดไป¹³³ แบบบัญชีและแซงชั้นฎีกาต้องทำตามแบบที่เสนาบดีพระคลังฯ จะออกกำหนดให้ทำ¹³⁴

- การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

ในส่วนของการควบคุมงบประมาณ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมงบประมาณ โดยการให้มีการจัดทำงบประจำเดือน กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดสิ้นเดือนครั้งหนึ่ง ให้เสนาบดีพระคลังจัดทำงบเดือนรายรับรายจ่าย และเงินคงขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเมื่อสิ้นเดือนครั้งหนึ่ง เสนาบดีพระคลังฯ ต้องทำงบปีรายรับจ่ายเงินแผ่นดินและเงินคงขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในที่ประชุมเสนาบดีกับมีรายเทียบงบประมาณกับรายงานการรับ และจ่ายเงินในปีที่ล่วงแล้วนั้นด้วย กำหนดไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายน¹³⁵

¹³⁰ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 5

¹³¹ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 6

¹³² พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 7

¹³³ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 9

¹³⁴ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ.2433 มาตรา 13

¹³⁵ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณรายได้

มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ถ้าภาษีอากรบรรดาขึ้นอยู่ในกระทรวงพระคลังฯ และเงินภาษีอากร และค่าธรรมเนียมค่าทำการหลวงในกระทรวงต่างๆ ไม่ได้รับตามงบประมาณ เพราะไม่ได้ส่งมิใช่การนั้นเก็บน้อยเอากำหนด 3 เดือนครั้งหนึ่ง เสนาบดีพระคลังฯ ต้องนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาในที่ประชุมเสนาบดีครั้งหนึ่งเสมอไป¹³⁶ นอกจากนั้นยังข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายรับไว้ในพระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา ร.ศ. 109 ดังนี้

ก) ในเดือนก่อนกรมใดเก็บเงินได้เท่าใด ขึ้นเดือนใหม่ให้นำส่งพระคลัง ห้ามยืมไปจ่ายเป็นอย่างอื่น การส่งให้ทำใบนำส่งยื่นกรมตรวจให้ตรวจ เมื่อตรวจแล้วจึงนำไปส่งกรมสารบาญชี¹³⁷

ข) เจ้ากรมแต่ละกรม ต้องรับผิดชอบบัญชีไม่ให้เกิดความผิดพลาด ถ้าเงินหลวงขาดหายไปโดยกระบวนการทำบัญชี หรือเงินหาย กรมนั้นต้องรับผิดชอบให้เต็มจำนวน¹³⁸

ค) แบบบัญชีและใบนำส่งเงินของกรม กระทรวงต่างๆ ต้องทำตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้กำหนด¹³⁹

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย

ในส่วนเงินประจำ ให้เสนาบดีพระคลังฯ คัดเป็นยอดและรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในเดือนเมษายนจะได้ทรงเซนพระราชหัตถเลขา พระราชทานพระบรมราชานุญาต ส่วนการจรรนั้น เมื่อถึงกำหนดเบิกให้เจ้ากระทรวงทำแซงชั่นขอพระบรมราชานุญาต งบปีหวัดปีนั้น ให้เสนาบดีพระคลังฯ คัดเป็นยอดและรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก่อนกำหนดแจกเพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต บรรดาจำนวนเงินซึ่งทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จ่ายแล้ว โดยเซนพระราชหัตถเลขา หรือ เสนาบดีมีหมายรับพระบรมราช

¹³⁶ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 8

¹³⁷ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 4

¹³⁸ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 7

¹³⁹ พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 8

โครงการมาตามงบประมาณนั้น เสนาบดีพระคลังฯ สามารถสั่งเงินได้โดยมีต้องทูลเกล้าฯ ถวายใบสั่งจ่ายอีก¹⁴⁰

3) ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2434 ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐบาลประสบปัญหาหลายประการในการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ ในระหว่าง พ.ศ. 2434 ถึง พ.ศ. 2440 การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีเกิดความยุ่งยากและใช้เวลานาน การจัดทำงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2437 – 2439 ใช้เวลาในการประชุมตกลงกันเสร็จและประกาศใช้เมื่อเวลาผ่านไปแล้วเกินกว่าครึ่งปีงบประมาณนั้นๆ¹⁴¹ เช่น งบประมาณของ พ.ศ. 2438 ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2438 เป็นต้น สาเหตุของปัญหาในการจัดทำงบประมาณสรุปได้ 2 ประการคือ

- ข้าราชการไม่เข้าใจวิธีการทำงบประมาณ

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติใหม่ ไม่เคยมีการทำมาก่อน ข้าราชการต่างๆ จึงไม่คุ้นเคยกับวิธีการคิดประมาณการรายรับรายจ่ายต่างๆ ในหน่วยงานของตน ไม่สามารถคาดคะเนได้ว่าในปีงบประมาณหน้า หน่วยงานของตนจะได้เงินรายได้จากเงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมการทำของหลวง ที่ขึ้นในหน่วยงานของตนเท่าใดบ้าง ในส่วนของรายจ่าย ก็ไม่อาจประมาณการได้ว่าจะมีความจำเป็นต้องขอเพิ่มเงินใช้จ่ายประจำเดือนและการจรรอีกจำนวนเท่าใดแน่ การจัดทำงบประมาณนี้สร้างความยุ่งยากให้แก่ข้าราชการมาก มีข้าราชการบางกรมร้องเรียน อ้างว่ากรมของตนขาดเจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบในเรื่องนี้¹⁴² และมักยื่นงบประมาณรายรับรายจ่ายในกรมของตนเน้นซ้ำเสมอๆ จึงพลอยทำให้การตรวจงบประมาณต้องล่าช้าไปด้วย

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ. 2433 มาตรา 9

¹⁴¹ กจข. ร.5 ค.5. 1/4 งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 113 – 114 และ ร.5 ค.5. 1/5 งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 115 - 116

¹⁴² กจข. ร.5 ค. 1/3 เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108 และ พระยามนตรีสุริยวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 20 มกราคม ร.ศ. 110

เสนาบดีบางคนไม่เข้าใจจุดประสงค์ของการทำงานงบประมาณ บางคนเข้าใจว่าเป็นการเอาอย่างฝรั่งเท่านั้น จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องมีพระราชกระแสเตือนว่า

“...ขออย่าให้คิดเผลาๆ ไปว่า การกวัดขั้นเหล่านี้เป็นแต่เอาอย่างฝรั่ง การที่เอาอย่างฝรั่งนั้นก็เอาอย่างจริงอยู่ แต่เพื่อจะเอาอย่างความมั่นคงแน่นอน มิใช่คิดที่จะเอาอย่างแต่รูปภายนอก ให้ดูเหมือนเรียบร้อยงดงาม...”¹⁴³

เสนาบดีบางคน เช่น เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ไม่เข้าใจการทำงานงบประมาณรวมทั้งขอบเขตอำนาจของเสนาบดีกระทรวงเกษตรซึ่งตนดำรงอยู่ดีพอ จนต้องได้รับคำแนะนำชี้แจงจากกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในเวลาประชุมงบประมาณ ทำให้เกิดความล่าช้า¹⁴⁴

วิธีการตรวจงบประมาณไม่รัดกุมพอ

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การตรวจตราพิจารณางบประมาณแผ่นดินทั้งหลาย เป็นหน้าที่รับผิดชอบของที่ประชุมเสนาบดีทั้งหมด เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ไม่ได้มีโอกาสพิจารณาปรึกษาและวางระเบียบงบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปีของแต่ละกระทรวงกับเสนาบดีเจ้ากระทรวง ก่อนนำงบประมาณเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีเลย หน้าที่ของเสนาบดีพระคลังฯ มีแต่เพียงเร่งรัดตักเตือนไปยังกระทรวงต่างๆ ให้ส่งงบประมาณทันกำหนด รวบรวมงบประมาณเหล่านั้นมาเสนอในที่ประชุมเสนาบดี และร่วมพิจารณาตรวจตรางบประมาณพร้อมๆ กับเสนาบดีคนอื่นๆ ที่กระทรวงไป¹⁴⁵

วิธีการนี้ทำให้ที่ประชุมตรวจตราอนุมัติงบประมาณแผ่นดินยืดเยื้อและเสียเวลามาก เพราะงบประมาณของบางกระทรวงที่เสนอมาก็ยังไม่ได้ลงเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น มีรายละเอียดปลีกย่อยที่สมควรตัดออกได้ ดังตัวอย่างงบประมาณเงินจ่ายของบางกระทรวง ระบุ

¹⁴³ กจข., ร.5 ค.5 1/8 งบประมาณแผ่นดิน ศก 117 เอกสารเลขที่ 151/921

พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 1 มกราคม ศก 117

¹⁴⁴ กจข. , ร.5 ค.5. 11/14 เงินรับแลจ่าย ศก 120 รายงานการประชุมงบประมาณกระทรวงเกษตร ศก 120

¹⁴⁵ กจข. ร. ค5. 1/10 ความเห็นมิสเตอร์มิทเชล อินเนส จักรระเบียบงบประมาณ ปี 117

แม้แต่ค่าคอมไฟ ค่าไปรษณีย์ และค่าหนังสือพิมพ์¹⁴⁶ ที่ประชุมเสนาบดีต้องเสียเวลาให้แก่ไขกันใหม่ระหว่างการประชุมนั้น เป็นต้น

ปัญหาความล่าช้าในการจัดทำงบประมาณ ส่งผลให้การพิจารณางบประมาณในแต่ละครั้งต้องพิจารณาอย่างรีบร้อนเพื่อให้ทันกำหนดที่จะขอพระบรมราชานุญาต มิสเตอร์ มิทเชล อินเนส (Mr. Mitchell Innes) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเสนอให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจที่จะกำหนดงบประมาณโดยลำพังโดยยอมให้ที่ประชุมเสนาบดีปรึกษาแต่เงินที่ใช้เป็นการจรเท่านั้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย โดยทรงมีพระราชกระแสว่า “ เห็นว่าก็ดีอยู่ ควรจะจัดการตามนี้ การประชุมจะไม่ค่อยยืดเยื้อวุ่นวายเพื่อ...”¹⁴⁷

จากข้อเสนอของที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติดังกล่าวเป็นผลให้การพิจารณางบประมาณในสมัยต่อมา เสนาบดีพระคลังฯ ใช้วิธีเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงมาประชุมพิจารณาเป็นรายๆ ไป เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีแล้วจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตในขั้นสุดท้าย นับว่าได้มีการกลั่นกรองมาหลายชั้นแล้ว ก่อนถึงการประชุมเสนาบดีและขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต

ดังนั้นในภายหลังจึงไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งใดๆ อีก ในที่ประชุมเสนาบดี แต่ถึงกระนั้นต่อมาในบางปีก็ยังมีบางหน่วยงานส่งงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินซ้ำ ใน พ.ศ. 2450 พระยาสุรียานุวัตร ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับกำหนดเวลาการจัดทำงบประมาณขึ้น บังคับหน่วยราชการต่างๆ ทางอ้อมว่า

“... งบประมาณรายจ่ายสำหรับกระทรวง กรมและมณฑลต่างๆ จะต้องนำยื่นกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน - 31 ธันวาคม ของทุกๆ ปี ถ้ากระทรวงใด กรมใด มณฑลใดไม่ส่งให้ทันตามกำหนดที่กล่าวนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะยกเอาแต่ยอดเงินการประจำในงบประมาณของกระทรวง กรม หรือมณฑลนั้นๆ ที่ได้อนุญาตสำหรับศก ก่อนมาตั้งให้ หรือจะกะตามทีเทียบเคียงกับรายจ่ายจริงที่เห็นสมควรจะจ่าย ยกไปลงในยอดงบประมาณเป็นเงินอนุญาตสำหรับจ่ายปีใหม่...”¹⁴⁸

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁴⁷ กจช. , ร.5 ค.5. 1/10 หนังสือราชการเลขที่ 143/881 พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอบความเห็นของมิสเตอร์ มิทเชล อินเนส

¹⁴⁸ กจช. , ร.5 ค.18/6 เบ็ดเตล็ด ข้อบังคับเพิ่มเติมกำหนดเวลาการงบประมาณ

หลังจากออกข้อบังคับดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าสามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการส่งงบประมาณของแต่ละกระทรวงอย่างได้ผล สรุปได้ว่าการจัดทำงบประมาณในระยะนี้มีปัญหาที่สำคัญคือ ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีความล่าช้า ซึ่งมีสาเหตุสำคัญดังนี้

1. ปัญหาบทบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2433 ไม่รัดกุมพอ เพราะเป็นการเริ่มต้น ยังไม่มีประสบการณ์ เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงผลัดผ่อนได้ จึงจำเป็นต้องออกระเบียบขังบังคับตามออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นคราวๆ ไป

2. ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ซึ่งกำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีในระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาเพราะ

ก). เวลานั้น ส่วนใหญ่รีบพิจารณาเพื่อให้ทันกำหนดที่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

2) ความเกรงใจซึ่งกันและกันของเหล่าข้าราชการ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงได้ ดังเช่นข้อความในหนังสือราชการที่มีถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ราชเลขาธิการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า "... การที่ตัดมาแล้วแต่ก่อนปรากฏเป็นที่แตกร้าง หรือเกี่ยวกับบอเนอรซึ่งจะทำให้แรงไปไม่ได้ เพราะทุกกระทรวงต่างคนต่างคิดที่จะทำการให้ทวียิ่งขึ้น ไม่ได้รวบรวมกันคิดว่าหนทางการปกครองจะทำอย่างไรก่อนอะไร..."¹⁴⁹ และกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เคยกล่าวถึงปัญหาในการจัดทำงบประมาณไว้อย่างหนึ่งว่า "... ความไม่กล้าหาญในอันที่จะขัดขึ้น ให้ไม่เป็นที่พอใจของบุคคลอย่างหนึ่ง ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเองรู้สึกตัวอยู่ว่าเป็นเช่นนั้น ..."¹⁵⁰

3) ความไม่เอาใจใส่การประชุมของเสนาบดีบางคน ดังเช่น กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า "... ธรรมเนียมการประชุมของเมืองนี้ช่างเป็นการยากอย่างที่สุด นอกจากต่อหน้าพระที่นั่ง ถ้าเขาเป็นพระราชธุระอุดหนุนกราดเกรี้ยวอย่างแข็งแรงจริงๆ แล้วก็อันอ่อนแอข้างตั้งพันปี..."¹⁵¹ และพระบาทสมเด็จพระ

¹⁴⁹ กจช. , ร.5 ค.5/5 งบประมาณแผ่นดิน ศก 115 – 116 ไม่มีเลขที่ไม่ลงชื่อผู้เสนอความเห็น เป็นหนังสือราชการทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ลงวันที่ 5 มิถุนายน ศก 115

¹⁵⁰ กจช. , ร.5 ค.5. 1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 – 119 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹⁵¹ กจช. , ร.5 ค.5. 1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 – 119 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยโดยทรงกล่าวไว้ว่า “... การอันใดที่คนหลายๆ ทำพร้อมกัน แต่มีผู้เอื้อเพื่อจริงๆ ชั่วแต่รายละเอียด 2 คน...”¹⁵²

4) คุณสมบัติของเสนาบดีไทยบางคน ซึ่งไม่เอาใจใส่เกี่ยวกับการเตรียมงบประมาณมากนัก มักจะรีบทำงบประมาณเมื่อจวนจะต้องส่งงบประมาณเสมอ ดังที่ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เคยกล่าวไว้ว่า

“... สาเหตุที่ช้านั้นจะขัดทอดว่าเพราะเหตุใดหรือเพราะผู้ใดก็ได้ ตามสังเกตของการทำงบประมาณซึ่งข้าพระพุทธเจ้าคุ้นเคยมาหลายปี จึงได้รู้สึกด้วยเกล้าฯ ว่า การทำงบประมาณตามที่เป็นอยู่นี้ แลแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับเป็นหลายอย่าง ก็ไม่สามารถจะทำให้งบประมาณแล้วทันแก่เวลาได้ เพราะเหตุที่เจ้ากระทรวงและเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวง โดยมากมักดำริการแก้ไขหรือเพิ่มเติมการสิ่งใด มักถือเอาเวลาที่ส่งงบประมาณนั้นเป็นเวลาคิด แลการที่จะคิดนั้นก็คิดโดยปราศจากความรู้ว่า ผลประโยชน์ของแผ่นดินจะมีมากขึ้นเพียงใด เพราะฉะนั้นก็เป็นอันคิดไว้มากๆ แทบจะทุกเรื่องทุกราย ครั้นเมื่อส่งเข้ามาก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกันที่กระทรวงพระคลังฯ อีกชั้นหนึ่ง...”¹⁵³

และกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยยังได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อไปอีกด้วยว่า “... ข้าราชการไทยล้วนแต่เป็นพวกที่ไม่สามารถจะกระทำการอันใดที่เป็นการสำคัญๆ แท้จริงสำหรับบ้านเมืองได้ นอกจากมีอะไรมาที่เขี่ยๆ ไป พอสิ้นรำคาญ จะแล้วฤาภิแล้ว จะเป็นประโยชน์ฤาภิเป็นก็แล้วไป สามสี่วันก็ลืม...”¹⁵⁴

จะเห็นได้ว่าปัญหาการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 – 2453 เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณและปัญหาที่เกิกจากตัวเสนาบดีกระทรวงต่างๆ แต่กระทรวงเป็นสำคัญ

¹⁵² กจข. , ร.5 ค.5. 1/10 พระราชกระแสตอบหนังสือราชการ เลขที่ 1431881 ลงวันที่ 1

กันยายน ศก 117

¹⁵³ กจข., ร.5 ค.5. 1/18 งบประมาณ ศก 122 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลขที่ 15/532 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ศก 122

¹⁵⁴ กจข. , ร.5 ค.5. 1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 - 119

4.3 แนวทางและกระบวนการวิธีการแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ออกจากการเงินแผ่นดิน

ในช่วงเวลาของการปฏิรูปการคลังในระยะต้น อาจเป็นไปได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการรวบรวมรายได้แผ่นดินและการควบคุมการจ่ายเงินแผ่นดิน แต่ในส่วนการแบ่งแยกการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากส่วนของแผ่นดินยังไม่ได้ดำเนินการ ทั้งนี้โดยทฤษฎีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดที่จะใช้จ่ายพระราชทรัพย์ได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยไม่แบ่งว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือเป็นส่วนพระองค์ แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารอย่างจริงจังเพื่อเพื่อความเจริญของประเทศชาติ และให้เป็นที่ยอมรับแก่นานาประเทศ ซึ่งเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการใช้จ่ายนี้พระองค์ก็ได้ตระหนักเป็นอย่างดี จากการศึกษาพบว่า ก่อนที่จะมีการแบ่งแยกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากส่วนของแผ่นดินในปลายรัชกาลนั้น พระองค์ทรงมีพระราชดำริในการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ไปในทางที่เป็นการแบ่งแยกระหว่างพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์และส่วนของแผ่นดิน ตั้งแต่ในช่วงระยะเวลาแห่งการปฏิรูปในระยะต้นนี้แล้ว ดังความที่ทรงมีพระบรมราโชวาทพระราชทานพระเจ้าลูกยาเธอ ว่า

“ ... ๒. เงินค่าที่จะใช้สอยในการเล่าเรียนกินอยู่หม่อมทั้งปวงนั้น จะใช้เงินพระคลังข้างที่ คือเงินที่เป็นส่วนสิทธิขาดแต่ตัวพ่อกเอง ไม่ใช่เงินที่สำหรับจ่ายราชการแผ่นดิน... ”¹⁵⁵

แสดงให้เห็นว่าเงินที่พระองค์ทรงพระราชทานพระเจ้าลูกยาเธอ นั้นทรงใช้จากพระคลังข้างที่อันเป็นเงินส่วนพระองค์มิได้เป็นเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับเงินพระคลังข้างที่ว่า

“ ... ถึงว่าเงินพระคลังข้างที่นั้นเองก็เป็นเงินส่วนหนึ่งในแผ่นดินเหมือนกัน เว้นแต่เป็นส่วนที่ยกให้แก่พ่อใช้สอยการในตัว มีทำการกุศลและสงเคราะห์บุตรภรรยาเป็นต้น เห็นว่าการสงเคราะห์ด้วยเล่าเรียนดังนี้เป็นการดีกว่าอย่างอื่นฯ จึงได้เอาเงินรายนี้ใช้เป็นการมีคุณแผ่นดิน ที่ไม่ต้องแบ่งเงินแผ่นดินมาใช้เป็นค่าเล่าเรียนขึ้นอีกส่วนหนึ่งและพ้นจากคำคัดค้านต่างๆ เพราะเหตุ

¹⁵⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ใน แนวพระราชดำริแก้รัชกาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527) , หน้า 176

ที่พ่อเอาเงินส่วนที่พ่อจะได้ใช้เองนั้นออกให้ค่าเล่าเรียน ด้วยเงินรายนี้ไม่มีผู้ใดที่จะแทรกแซงว่าควรใช้ใช้อย่างนั้น ไม่ควรวีใช้อย่างนั้นได้เลย ...”¹⁵⁶

ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเงินพระคลังข้างที่นั้นเป็นเงินแผ่นดินเช่นกัน แต่เป็นส่วนที่พระมหากษัตริย์มีสิทธิใช้สอยในเรื่องส่วนพระองค์ ทั้งนี้ ทรงมีพระราชดำริว่าเงินส่วนพระองค์หรือเงินในพระคลังข้างที่นั้น พระองค์ได้มาเพราะทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารบ้านเมือง ดังความในพระนิพนธ์ ว่า

“ ... ส่วนเงินที่พ่อได้หรือลูกได้เพราะพ่อนั้นก็เพราะอาศัยที่พ่อเป็นผู้ทำนุบำรุงรักษาบ้านเมือง และราษฎรผู้เจ้าของทรัพย์นั้นก็เฉลี่ยเรียไรกันมาให้ เพื่อจะให้เป็นกำลังที่จะหาความสุขคุ้มกับค่าที่เห็นดินเหนียว ที่ต้องรับภาระในตำแหน่งอันสูง คือเป็นผู้รักษาความสุขของเขา ทั้งปวง ... ”¹⁵⁷

พระราชดำริเกี่ยวกับที่มาของเงินพระราชทรัพย์ดังกล่าว มีผลต่อแนวพระราชดำรินในการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ดังความต่อมาว่า “ ... เงินนั้นไม่ควรจะมาจำหน่ายในการที่ไม่เป็นประโยชน์ไม่เป็นเรื่อง และเป็นการไม่มีคุณกลับให้โทษแก่ตัว ต้องใช้แต่ในการจำเป็นที่จะต้องใช้ ซึ่งจะเป็นการมีคุณประโยชน์แก่ตนและผู้อื่นในทางชอบธรรม ซึ่งจะเอาไปกอบโกยใช้หนี้ให้แก่ลูกผู้ทำชั่วจนเสียทรัพย์ไปนั้น สมควรอยู่หรือ ...”¹⁵⁸

พระบรมราชโองการที่ยกมากล่าวข้างต้นทรงพระราชนิพนธ์ไว้เมื่อ พ.ศ. 2428 ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณช่วงต้นของการพัฒนาระบบการคลัง ยังไม่มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน แต่การที่ทรงมีพระราชดำริดังกล่าวย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงตระหนักถึงที่มาของพระราชทรัพย์และแนวทางในการใช้จ่ายเงินพระราชทรัพย์ ตั้งแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว แนวพระราชดำริดังกล่าวนี้นำไปสู่การแบ่งแยกการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากส่วนของแผ่นดินในภายหลัง

4.3.1 การให้อำนาจพระคลังข้างที่ในการจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์

ใน พ.ศ. 2433 แนวพระราชดำริที่จะให้มีการแบ่งแยกการเงินส่วนพระองค์ออกจากส่วนแผ่นดินได้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180

ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 ขึ้น พร้อมกับที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ
ธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการ
ปฏิบัติราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระราชบัญญัติทั้งสองเป็นการกำหนดอำนาจ
หน้าที่ของกรมพระคลังข้างที่ขึ้นเป็นทางการเป็นครั้งแรก ภายหลังจากพระคลังข้างที่ได้ทำหน้าที่
เกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์แต่มิได้มีบทกฎหมายกำหนด
อำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 กำหนดให้กรมพระคลังข้างที่มี
มีฐานะเป็นกรมๆ หนึ่งในจำนวน 13 กรม ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

“ ... เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ทั้งในด้านของการเบิก
จ่าย การจัดการผลประโยชน์รายได้เพื่อเพิ่มพระราชทรัพย์ และจัดการนำส่งกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ ...”¹⁵⁹

การตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ฯ เป็นผลให้เกิดหน่วยงานที่ทำหน้าที่
เกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์แยกออกมาเป็นหน่วยงานหนึ่งต่างหากจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่
เกี่ยวกับการบริหารงานคลังของแผ่นดิน นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่
ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433 ได้กำหนดตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบของกรม
กองต่างๆ ในสังกัด ใน มาตรา 3 ซึ่งกล่าวถึงตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการในกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติได้รวมข้าราชการของกรมพระคลังข้างที่ไว้ด้วย มีความว่า

“ ...กรมพระคลังข้างที่มีหน้าที่สำหรับจัดการผลประโยชน์เงินในพระองค์ของ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น มีอธิบดีรับผิดชอบการในกรมทั่วไป 1 รองอธิบดีสำหรับช่วย
ราชการอธิบดี 1 มีเจ้าพนักงานผู้ช่วย สรรวัตเสมียนเอก เสมียนโทเสมียนสามัญพอสสมควร
แก่ราชการ...”¹⁶⁰

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับข้างต้นกรมพระคลังข้างที่ได้มี
ข้าราชการที่ทำหน้าที่จัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มาก่อนแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีกำหนด

¹⁵⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ., ร.5 ค.9.1/1 “สำเนาพระราชหัตถเลขาพระราชบัญญัติกรม
พระคลังข้างที่ ร.ศ. 109 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 109” ดูรายละเอียดของพระราชบัญญัติกรม
พระคลังข้างที่ ในภาคผนวก

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433

ตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่ได้ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ฯ แล้ว ใน พ.ศ. 2434 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพระคลังข้างที่คนแรกคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนราธิป ประพันธ์พงศ์¹⁶¹ ในระยะแรก ตำแหน่งหน้าที่และหน่วยงานราชการต่างๆ ในกรมพระคลังข้างที่ยังมีไม่มากนัก เพราะขอบเขตของงานและการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ยังอยู่ในวงแคบ จนกระทั่ง ประมาณกลางรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา เมื่อมีการลงทุนหา ผลประโยชน์และปริมาณงานขยายกว้างขวางขึ้น ตำแหน่งหน้าที่ราชการและหน่วยงานต่างๆ จึงมี มากขึ้น¹⁶²

4.3.2 ลำดับขั้นตอนในการจำกัดพระราชอำนาจเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วน พระองค์

จะเห็นได้ว่า แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดระบบพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ใน ช่วงต้นก็ได้นำมาสู่การปฏิบัติจริงใน พ.ศ. 2433 อันเป็นปีที่มีการปฏิรูประเบียบแบบแผนทางการ คลังครั้งใหญ่อย่างแท้จริงอันเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบทาง การคลังหลายฉบับ การตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ฯ เป็นจุดเริ่มของการแบ่งแยกพระ ราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากส่วนของแผ่นดินอย่างเป็นทางการ

1) การกำหนดสัดส่วนรายได้ของพระคลังข้างที่จากเงินแผ่นดิน

ดังได้กล่าวแล้วว่าในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหา กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการใช้จ่ายเงินพระราชทรัพย์ได้ตามพระราชอัธยาศัย ไม่แบ่งว่าเป็นการ ใช้จ่ายในการส่วนพระองค์หรือในการบริหารราชการแผ่นดินได้ไม่จำกัดจำนวน ต่อเมื่อรัฐบาลได้ ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 ขึ้นจึงได้จำนวนพระราชทรัพย์ที่มอบให้กรม พระคลังข้างที่จัดการ ซึ่งกำหนดไว้ว่า

¹⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 8 “ตำแหน่งเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 110”, หน้า 50

¹⁶² ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433 – 2475”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2529 , หน้า 19

“... บรรดาเงินภาษีอากรต่างๆ ซึ่งแบ่งเป็นเงินงวด* และเงินพระคลังข้างที่ทั้งปวงให้บวกเป็นเงินแผ่นดินอย่างเดียวกันทั้งสิ้น และเงินแผ่นดินปีหนึ่งได้รับเท่าใด ให้หักเป็นเงินส่วนพระคลังข้างที่ร้อยละ 15”¹⁶³

การที่กฎหมายกำหนดให้พระคลังข้างที่มีรายได้จากเงินแผ่นดินถึงร้อยละ 15 ต่อปีนั้น ในทฤษฎีทางการคลังสากลถือว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไป เป็นเหตุให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการแบ่งแยกพระราชทรัพย์อีกครั้งหนึ่งในเวลาต่อมา

2) การกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์ที่แน่นอนในงบประมาณแผ่นดิน

ใน พ.ศ. 2441 ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ คือ นายमितเชล อินเนส (Mitchell Innes) เสนอให้มีการพิมพ์เอกสารงบประมาณแผ่นดินเพื่อเผยแพร่แก่นานาประเทศว่า รัฐบาลไทยมีเงินรายรับรายจ่ายและหนี้สินอยู่เท่าใด เพื่อประโยชน์ในการที่รัฐบาลจะกู้เงินมาลงทุนในการสร้างทางรถไฟ แต่นายमितเชลเห็นว่า ตามธรรมเนียมของไทยนั้นพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดการพระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์มีรายได้จากงบประมาณแผ่นดินถึงร้อยละ 15 ซึ่งดูเป็นจำนวนมากแม้ในทางปฏิบัติจะไม่เคยได้ทรงใช้เงินส่วนพระองค์มากถึงเพียงนั้น แต่ก็ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีงบประมาณ เกรงจะเป็นที่รังเกียจแก่ชาวต่างประเทศว่ามากมายเหลือเกิน เพราะธรรมเนียมของต่างประเทศขณะนั้นได้กำหนดเงินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นจำนวนแน่นอนแยกออกจากงบประมาณแผ่นดิน จึงได้ปรึกษากับกรมหมื่นมหิศราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นเพื่อที่จะกราบทูลขอให้ลดพระราชทรัพย์ลง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเล่าเกี่ยวกับเหตุการณ์ตอนนั้นว่า

“... พอพบกันก็ออกปากว่า “No country has a king like yours” ซึ่งแปลได้ว่าไม่มีเมืองไหนที่มีพระเจ้าแผ่นดินเหมือนของท่าน ครั้นนั่งลงแล้วเล่าให้ฟังว่า เมื่อพูดกับฉันวันนั้นแล้วไปปรึกษากับกรมหมื่นมหิศราชหฤทัย เห็นว่าควรทูลถามพระเจ้าอยู่หัวว่าจะทรงรังเกียจการพิมพ์งบประมาณแผ่นดินโฆษณาแก่มหาชนหรือไม่เสียชั้นหนึ่งก่อน ถ้าโปรดให้โฆษณางบประมาณแล้ว เมื่อถึงเวลาพิจารณารายการ ก็จะทูลเรื่องเงินพระคลังข้างที่สำหรับทรงใช้สอยส่วนพระองค์ต่อไป แต่พอกกรมหมื่นมหิศรฯ ถวายจดหมายฉบับแรกก็ได้รับพระราชหัตถเลขาตอบทันทีว่า

* เงินงวด ในที่นี้หมายถึงเงินงวดภาษีอากรที่นำส่งพระคลังมหาสมบัติ

¹⁶³ พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 มาตรา 1

ในการกู้เงินมหาชนนั้นจำเป็นต้องโฆษณางบประมาณแผ่นดินอยู่เอง หากทรงรังเกียจไม่ แต่ยังมีต่อไปอีกอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการโฆษณางบประมาณนั้น คือเงินแผ่นดินที่แบ่งให้พระเจ้าแผ่นดินใช้สอยส่วนพระองค์ ต้องมีจำกัดจำนวนเงินบอกไว้ให้ปรากฏในงบประมาณ จะว่าแต่เท่านั้น เท่านั้น เปรอ์เซ็นต์หาควรไม่ ให้กระทรวงพระคลังแก้ไขให้ตรงตามแบบฝรั่งด้วย ส่วนจำนวนเงินที่จะถวายให้ทรงใช้สอยปีละเท่าใด ก็ให้กระทรวงพระคลังพิจารณาตามเห็นสมควรถวายเท่าใดก็จะยอมรับเท่านั้น โดยไม่รังเกียจ สุดแต่จะให้สำเร็จประโยชน์บ้านเมืองเป็นประมาณ”

มิสเตอร์มิทเชล อินเนส ว่า “ตามประเทศอื่นมักปรากฏแต่ว่าพระเจ้าแผ่นดินอยากได้เงินใช้ส่วนพระองค์มากขึ้น เสนาบดีกับสภาราษฎร (Parliament) คอยขัดขวางไม่ยอมถวายตามพระราชประสงค์ เมืองไทยนี้พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจสิทธิ์ขาด จะสั่งให้เป็นอย่างไรก็ตามพระราชหฤทัย แต่พระเจ้าอยู่หัวกลับยอมสละผลประโยชน์ส่วนพระองค์พระราชทานแก่บ้านเมือง แล้วยังซ้ำให้เสนาบดีกะจำนวนเงินจะถวายเท่าใดก็จะทรงรับเท่านั้น ดังนี้ไม่มีพระเจ้าแผ่นดินประเทศอื่นที่จะทำเหมือนอย่างพระเจ้าอยู่หัว จึงนับถือเป็นอย่างยิ่ง”¹⁶⁴

หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดพิมพ์งบประมาณแผ่นดินออกเผยแพร่ต่ออาณาประเทศ ใน พ.ศ. 2442 ได้มีการกำหนดจำนวนเงินตามงบประมาณใหม่ พระคลังข้างที่ได้รับในปีแรกประมาณ 5,600,000 บาท ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 19.7 ของเงินรายได้แผ่นดิน และ ร้อยละ 23 ของเงินรายจ่ายแผ่นดิน ในปีต่อๆ มาได้รับปีละ 6,000,000 บาท¹⁶⁵ แต่การเปลี่ยนแปลงงบประมาณใหม่ในครั้งนี้หมายถึงให้รวมรายจ่ายของกระทรวงวัง กรมมหาดเล็กหลวง พลตระเวนใน เบี้ยหวัดส่วนข้าราชการฝ่ายใน และค่าใช้จ่ายส่วนข้าราชการในกรมพระคลังข้างที่ ทั้งหมดนี้ให้ใช้เงินส่วนเดียวกับงบประมาณส่วนพระคลังข้างที่ที่กำหนดให้เป็นรายปี¹⁶⁶

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “เรื่องสร้างตลาดสำหรับเมือง”, ชุมนุมพระนิพนธ์ อ่างถึงใน ธงทอง จันทรางศุ, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2543) , หน้า 6

¹⁶⁵ ดูรายละเอียด ในภาคผนวก งบประมาณ ร.ศ. 122 อยู่ในงบเงินพระบรมราชโองการ

¹⁶⁶ ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433 – 2475”, หน้า 36

นับแต่นั้นพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ไทยในการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ก็ได้กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินอย่างชัดเจนว่า ทรงได้รับจากงบประมาณแผ่นดินปีละเท่าใด อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไทยทรงยอมจำกัดพระราชอำนาจในการใช้จ่ายนี้โดยพระราชดำริของพระองค์เอง เพื่อประโยชน์ของประเทศ มิได้เกิดจากการเรียกร้องของราษฎร ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปอันเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบการคลังแต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ผลที่ได้รับจากการปฏิรูปการคลัง

การปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้จะมีอุปสรรคทางการเมืองในระยะแรกของการปฏิรูปอันได้แก่ เหตุการณ์วิกฤตการณ์วังหน้า และปัญหาระบบการบริหารราชการแบบเดิมก็ยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การพัฒนาทางการคลังไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วนัก แต่กล่าวโดยสรุปแล้วก็จะพบว่า การปฏิรูปการคลังดังกล่าวนำมาซึ่งประโยชน์หลายประการ ทั้งในด้านการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และรวมไปถึงผลต่อการกำเนิดแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชน

5.1 การพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้กล่าวแล้วว่า มีมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งคือสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะความไม่มั่นคงของสถานะทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ และกลไกสำคัญในการปฏิรูปก็คือการใช้มาตรการทางกฎหมายในการทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเสนาบดี และการลดทอนอำนาจของเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช สามารถพิจารณาความสำเร็จได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 การวางรากฐานความมั่นคงของสถาบันการเมืองการปกครอง

ความมั่นคงทางการเมืองในส่วนกลาง

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ว่า พระราชอำนาจทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อแรกที่ขึ้นครองราชย์นั้น มิได้มีอยู่อย่างแท้จริง อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มเสนาบดีและขุนนางที่รับราชการมาในรัชกาลก่อนๆ โดยเฉพาะตระกูลขุนนาง ที่มีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ กล่าวกันว่าสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ มีอำนาจมากถึงขนาดที่จะสามารถตั้งตนเป็นกษัตริย์เองได้ และที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนก็คือ ในขณะที่สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่นั้น ได้สนับสนุนให้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ พระโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวร

สถานมงคลได้ ทั้งที่ตามโบราณราชประเพณี ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นี้ต้องเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹

ในด้านอำนาจการบริหารงานคลัง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เสนาบดีมีอำนาจมากก็คือ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการจัดเก็บภาษีอากรคือ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงพระราชทานภาษีอากรผูกขาดหลายประเภทให้กรมราชการต่างๆ เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมพระนครบาล ควบคุมดูแลด้วย ซึ่งเดิมเคยเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าเท่านั้น เสนาบดีขุนนางผู้บังคับบัญชาการภาษีอากรจึงได้ดูแลผลประโยชน์เป็นจำนวนมากขึ้น นอกจากนี้ ตามระเบียบวิธีการจัดเก็บดูแลภาษีอากรในขณะนั้น เปิดโอกาสให้เสนาบดีขุนนางผู้ควบคุมการจัดเก็บภาษีมีอำนาจใช้จ่ายเงินภาษีอากรในความดูแลของตนได้เต็มที่ตามความพอใจก่อนนำเงินส่งพระคลัง โดยใช้จ่ายได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราชการหรืองานส่วนตัว และยังมีอิทธิพลสำคัญในการตัดสินใจให้เจ้าภาษีนายอากรรายใดได้ประมูลผูกขาดภาษีอากรในความดูแลของตน เสนาบดีจึงมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจส่งเสริมเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของตนด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงสภาพทางการเมืองดังกล่าวเป็นอย่างดี ทั้งนี้มีเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าพระองค์ได้ทรงใช้ช่วงเวลาในช่วงหลังที่ขึ้นครองราชย์ครั้งแรก และก่อนที่จจะราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในการเตรียมการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในที่นี้ หมายถึงรูปแบบรัฐรวมศูนย์ที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก สันนิษฐานว่าพระองค์ได้นำแนวทางดังกล่าวมาใช้ โดยทรงทำการศึกษารูปแบบการปกครองของอินเดีย อังกฤษและฝรั่งเศส และได้ทรงให้มีการแปลเอกสารที่เกี่ยวข้องออกมาเป็นภาษาไทย² นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสประเทศอาณานิคมของดัตช์และอังกฤษ อันได้แก่ ชวาและอินเดีย ซึ่งในกรณีของอินเดียนั้นเดิมทีพระองค์มีพระราชประสงค์จะเสด็จพระราชดำเนินไปยุโรป แต่สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ทัดทานจึงเสด็จพระราชดำเนินไปอินเดียแทน

สำหรับรูปแบบการสร้างรัฐรวมศูนย์หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีผู้ตั้งข้อสันนิษฐานไว้ว่า พระองค์ได้รับแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสภายใต้การปกครองของหลุยส์

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ , พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5, หน้า 91 - 95

² กจข. ร.5, 245/5 ชื่อตำแหน่งผู้บังคับบัญชาฝ่ายอินเดีย ว่าด้วยระเบียบการปกครองของอังกฤษ และ 168/1 บัญชีเรื่องเงินเข้าจ่ายในเมืองฝรั่งเศสและอังกฤษ

นโปเลียนมามากที่สุด³ ในรัฐธรรมนูญของอาณาจักรฝรั่งเศสยุคสอง (Second Empire) ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์พระจักรพรรดิมีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาด ซึ่งน่าจะเป็นการปกครองที่กล่าวถึงองค์พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Conseil d'Etat ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงนำมาใช้เป็นสถาบันหลักในการออกกฎหมาย เพื่อสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์⁴ นอกจากนั้นยังได้ทรงนำเอาสถาบันการปกครองตามแบบอย่างของอังกฤษมาปรับใช้ เช่น สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) โดยได้ทรงดัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์และธรรมเนียมของไทย

หลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเตรียมความพร้อมในการที่จะทรงบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็นอย่างดีแล้ว เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะและทรงสามารถว่าราชการด้วยพระองค์เอง พระองค์จึงได้ดำเนินนโยบายเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนพระราชทรัพย์ เป็นปัจจัยที่ทำให้พระองค์ทรงดำเนินการลดทอนอำนาจของเสนาบดีต่างๆ โดยตัดทอนฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของเหล่าเสนาบดีลง เป็นลำดับแรก

³ กุลลดา เกษบุญชู, “สนธิสัญญาเบาริ่งกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 10

⁴ กจช. ร.5 , 144/2 กฎหมายฝรั่งเศส พระยาภาสกรวงศ์แปลว่าด้วย คอนสติตูดอน “... อำนาจสมเด็จพระเจ้าเอมเปอเรอ แปลว่าอำนาจที่จะทำให้สัมฤทธิ์ในราชกิจใหญ่น้อยทุกประการ ... พระองค์เป็นใหญ่ในชนชาวฝรั่งเศสและผู้ครองอาณาจักรฝรั่งเศส การสั่งโดยพระองค์ได้ทรงพระราชดำริแล้วไม่ต้องรับไม่ต้องแก้ตัวกับผู้หนึ่งผู้ใดเลย... พระองค์เป็นผู้ตั้งเสนาบดีให้วกรมต่างๆ ตามพระราชอัธยาไศย พระองค์มีอำนาจที่ยกโทษให้แก่ผู้ที่ต้องโทษตามกฎหมาย พระองค์ก็เป็นต้นเหตุที่จะให้เกิดการยศศักดิ์ทั้งปวงในพระราชอาณาเขตนี้ พระองค์ก็เป็นแม่ทัพใหญ่สำเร็จราชการทั้งที่พบกทัพเรือ พระองค์มีอำนาจที่จะทำสงครามแลประหารแก่หัวเมืองต่างประเทศ แลเป็นผู้ทำหนังสือสัญญาพระราชไมตรีค้าขายกับนานาประเทศ แลพระองค์เป็นผู้รับราชทูตซึ่งมาจากราชอาณาจักรอื่นพระองค์ก็เป็นต้นที่จะตั้งพระราชกำหนดกฎหมาย ถ้าพระองค์มิได้เป็นประธาณแล้วผู้อื่นที่จะปกษาตั้งพระราชกำหนดกฎหมายนั้นไม่ได้ ศาลชำระความทุกๆ ศาลตลอดพระราชอาณาเขตก็ต้อออกในนามของพระองค์ เป็นผู้โปรดตามชอบ ถ้าพระองค์มิได้ยอมอนุญาตในกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว กฎหมายนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ อนึ่งถ้าผู้หนึ่งผู้ใดยังไม่ได้ื่อน้ำพระพิพัฒน์สัตยา คือสบบาลตัวถวายที่จะทำราชการโดยซื่อสัตย์ต่อพระองค์ ผู้นั้นยังรับตำแหน่งที่ราชการไม่ได้...”

ขั้นตอนที่สำคัญของการปฏิรูปทางการคลังในระยะแรกก็คือ การรวบอำนาจการควบคุมจัดเก็บรายได้ที่กระจายอยู่ตามกรมราชการต่างๆ ให้กลับคืนมาสู่กรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมที่ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บังเกิดผลให้เป็นการตัดทอนผลประโยชน์ต่างๆ ของเสนาบดีผู้ได้ควบคุมดูแลการจัดเก็บรายได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งได้แก่ การตัดสิทธิในการหักเงินภาษีอากรมาใช้ตามความพอใจก่อนนำเงินที่เหลือส่งมอบให้กรมพระคลังฯ และตัดโอกาสเหล่าข้าราชการที่จะได้รับสินบนจากเจ้าภาษีนายอากร และผู้ที่ต้องการจะประมูลผูกขาดภาษีอากรต่างๆ

กลไกที่สำคัญในกระบวนการปฏิรูปในระยะแรกนี้คือ กลไกในทางกฎหมาย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ความเปลี่ยนแปลงทางความคิดเกี่ยวกับกฎหมาย และการปกครองเห็นได้ชัดขึ้นจากความคิดเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ ด้านหนึ่งนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงอาศัยอำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือชักนำพระราชอำนาจในทางบริหารราชการแผ่นดินจากขุนนางกลับคืนมายังพระองค์ที่ละน้อย ดังความในพระราชดำรัสว่า

“...คือราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่นๆ การแต่เดิมๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟกับลียิสเลตีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเยนซี ในตอนต้นอำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนต์แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์และเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมี ผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้รับอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้น จนถึงมีเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายอยู่เนื่องๆ ...”⁵

อีกด้านหนึ่งทรงอาศัยอำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายเป็นเค้าโครงสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้ทันสมัย โดยมีได้ทรงมุ่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเฉพาะส่วนดังเช่นในรัชกาลก่อน แต่ทรงใช้การบัญญัติกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง คือเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกันทุกส่วนทั้งระบบอย่างรอบด้านบริบูรณ์ในแง่กฎหมาย⁶

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองของไทย (พ.ศ. 2417 - 2477) , หน้า 13

⁶ กิตติศักดิ์ ปกติ, “การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , หน้า 18

ทั้งนี้พระองค์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปฏิรูปการบริหารในด้านต่างๆ รวมทั้งในทางการคลัง กฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับตั้งอำนาจทางการคลังมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์นั้น เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ กฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการลดทอนอำนาจการจัดเก็บภาษีของเหล่าเสนาบดีต่างๆ ทำให้ไม่สามารถหักเงินภาษีไว้ใช้ส่วนตัวได้ ต้องส่งให้หน่วยงานที่หอรัษฎากรฯ และกรมพระคลังฯ อันเป็นผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์สามารถเข้าควบคุมอำนาจในทางการคลังได้ที่ละน้อย แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากกลุ่มการเมืองที่เสียผลประโยชน์ ดังเช่น เหตุการณ์วิกฤตการณ์วังหน้า จนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต้องระงับการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน แต่ใช้วิธีการผ่อนปรน โดยขอให้เสนาบดีผู้สูงวัยเหล่านั้นค่อยๆ คลายอำนาจลง และในที่สุดก็สามารถลดทอนอำนาจของเสนาบดีได้ทั้งหมด และสามารถสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นได้สำเร็จ โดยพระมหากษัตริย์ทรงสามารถเป็นผู้นำในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้ทั้งระบบ

อำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีเหนือหัวเมืองและเมืองประเทศราช

ในช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปในระยะแรก รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าควบคุมดูแลการปกครองตามหัวเมืองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคได้อย่างใกล้ชิด สาเหตุประการหนึ่งมาจากการคมนาคมติดต่อกันได้ไม่สะดวก ผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าประเทศราชทั้งหลายจึงทำหน้าที่บริหารปกครองในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีอำนาจการบริหาร การตัดสินใจชำระคดีความ และการจัดเก็บภาษีอากรได้เอง รัฐบาลกลางจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในหัวเมืองต่อเมื่อผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าประเทศราชไม่สามารถปกครองให้ราษฎรอยู่ร่มเย็นเป็นสุขได้ เช่น หากหัวเมืองปล่อยปลະละเลยให้โจรผู้ร้ายปล้นชิงทรัพย์หรือก่อคดีร้ายแรง หรือมีการกบฏที่ประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงจะส่งข้าหลวงพิเศษมาตัดสินชำระความและปราบปรามโจรผู้ร้าย เป็นต้น ในส่วนของอำนาจในการเข้ารวบรวมรายได้ก็ทำได้อย่างจำกัด รัฐบาลไม่อาจเก็บเงินจากภาษีอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากระบบกินเมืองได้เปิดโอกาสให้เจ้าเมืองต่างๆ เก็บรายได้ไว้เป็นของตนเองมากกว่าที่จะนำส่งมายังกรุงเทพฯ ตามสัดส่วนของจำนวนที่เก็บได้จริง

ต่อมาในการปฏิรูปในระยะที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ทางรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง โดยการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล จัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองเสียใหม่ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพระราชอาณาจักร การปฏิรูปการปกครองนี้กระทบกระเทือนถึงฐานะและอำนาจของเจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองต่างๆ มาก เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ แต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ออกไปกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติงานต่างๆ

อย่างใกล้ชิด เพื่อสนองตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ในส่วนของการรวบรวมรายได้นั้น รัฐบาลได้เข้าควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่างๆ แทนเจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมือง ให้เลิกธรรมเนียมการหาผลประโยชน์ตามรูปแบบแต่เดิมของเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองเสีย และให้มีเงินเดือนประจำแทน การเปลี่ยนแปลงนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่เจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองอยู่ไม่น้อย เพราะเท่ากับว่ารัฐบาลได้ตัดฐานกำลังทางเศรษฐกิจของตน จนเกิดปฏิกิริยาต่อต้าน อันได้แก่ กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ และกบฏผู้มีบุญทางภาคอีสานระหว่าง พ.ศ. 2444 -2445⁷ เป็นต้น

การรวบรวมอำนาจมาไว้ยังส่วนกลางนี้ได้ช่วยให้รัฐบาลในเวลานั้นสามารถจัดการปกครองประเทศได้มีอย่างมีระเบียบมากขึ้น และทำให้รัฐบาลกลางมีรายได้มากขึ้น รัฐบาลสามารถแก้ไขยกเลิกธรรมเนียมการหาผลประโยชน์ของเจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองและกรมการต่างๆ ได้ เป็นการลดอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้ว่าราชการเมืองลงได้มาก และเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการแต่งตั้งเจ้าเมืองไปจากเดิม กล่าวคือเจ้าเมืองไม่สามารถสืบเชื้อสายได้อีกต่อไปเนื่องจากรัฐบาลได้แต่งตั้งข้าหลวงมาจากส่วนกลาง โดยเลือกคนที่มีความรู้ความชำนาญพอที่จะปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลางที่จะพัฒนาบ้านเมืองให้ก้าวหน้าต่อไป

ฐานะทางการคลังมั่นคงขึ้น

ในกระบวนการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก้ไขปัญหาเงินภาษีอากรติดค้างรั่วไหลลงได้มาก รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึงและประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บมากกว่าเดิม ดังนั้นจะเห็นได้ว่านับแต่การปฏิรูปการคลังในส่วนการปรับปรุงด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่ารายได้ของแผ่นดินเพิ่มขึ้นตามลำดับใน พ.ศ. 2435 รายได้แผ่นดินมีจำนวน 15 ล้านบาท เมื่อถึงปีสุดท้ายของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ พ.ศ. 2453 เงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 63.50 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่มีการเพิ่มประเภทของภาษีอากรเลย ดังตารางแสดงจำนวนเงินรายได้แผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. 2435 – 2453 ดังนี้

⁷ อ่านรายละเอียดใน เชนบุนนาค “กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 ” ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (กันยายน 2511), หน้า 67 - 79 และ เชน บุนนาค “กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน” ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (มิถุนายน 2510) , หน้า 78 - 86

ปี	จำนวนรายได้ (ล้านบาท)
2435	15.37
2436	15.38
2437	17.33
2438	18.07
2439	20.64
2440	24.80
2441	29.49
2442	29.90
2443	36.62
2444	36.15
2445	39.15
2446	43.45
2447	46.04
2448	51.65
2449	57.01
2450	55.82
2451	60.85
2452	62.67
2453	63.50

ที่มา: Ministry of Finance, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam ,1917

ในส่วนของการใช้เงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณแผ่นดินใน พ.ศ. 2433 และรัฐบาลได้เริ่มวางระบบการใช้เงินโดยใช้งบประมาณแผ่นดินแทนการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่มีแบบแผนดังแต่ก่อน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่วางระเบียบการจัดทำงบประมาณและรวบรวมงบประมาณของกระทรวงต่างๆ เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตนำงบประมาณแผ่นดินไปบังคับใช้ ซึ่งรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยึดหลักการจัดทำงบประมาณเกินดุลย์หรือในลักษณะที่พยายามไม่ให้รายจ่ายเกินกว่ารายได้ในแต่ละปีงบประมาณ ในบางปีที่จำเป็นต้องยอมให้งบประมาณขาดดุลย์บ้าง ก็จะพยายามตัดทอนรายจ่ายต่างๆ เพื่อให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นจำนวนน้อยที่สุด

รายได้แผ่นดินส่วนที่เกินดุลย์ รัฐบาลได้สะสมไว้แต่ละปีเพื่อเป็นเงินคงพระคลัง การมีเงินคงคลังสะสมไว้นั้นเป็นความจำเป็นมากสำหรับฐานะทางการคลังของประเทศไทยที่กลไกการบริหารการจัดเก็บรายได้ของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ และระบบภาษีอากรยังถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ไทยได้ทำไว้กับประเทศตะวันตก เพราะถ้ารัฐประเมินงบประมาณผิดพลาด สูงเกินกว่าที่เก็บได้จริง หรือมีเหตุให้เงินภาษีอากรลดลง หรือรัฐมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลก็สามารถนำเงินคงพระคลัง นำไปใช้จ่ายก่อนได้ นอกจากนี้เงินคงพระคลังยังใช้เป็นเงินสำรองตามคลังในมณฑลกรุงเทพฯ และหัวเมือง ตลอดจนสำรองไว้ในธนาคารที่สิงคโปร์และลอนดอนด้วย⁸ ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถสะสมเงินคงพระคลังได้เป็นจำนวนมาก เมื่อ พ.ศ. 2453 มีเงินคงพระคลังจำนวน 39.52 ล้านบาท มากกว่าจำนวนเงินคงพระคลังซึ่งที่ปรึกษาการคลังคำนวณว่าไทยควรจะมีถึง 12 ล้านบาท

ผลต่อสังคม

นโยบายในการปฏิรูปการคลังที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ความพยายามที่จะลดความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการกดขี่ข่มเหงของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าพนักงานจำนวนหนึ่งที่ประพฤติมิชอบ จึงได้มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และปรับปรุงการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลให้เพียงพอโดยให้มีเงินเดือนประจำแทนการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขพิภคอัตราภาษีอากรและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นที่มีความเจริญแตกต่างกันไป

⁸ กจช. ร.5 ค.5.1/25 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 17 ธันวาคม ร.ศ. 126

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิรูปการคลังนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบภาษีอากรได้ รัฐบาลยังคงเก็บภาษีอากรประเภทเก่า ๆ เช่น ค่านา อากรสวน อากรสมพัสดุ อากรนาเกลือ ภาษีค่าไร่ยาสูบ ไร่อ้อย อากรค่าน้ำ เงินค่าราชการ ค่ารูปพรรณสัตว์ และภาษีเรือ เป็นต้น แต่ได้ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและตั้งอัตราภาษีให้ดีและเหมาะสมขึ้น ดังนั้น ภาระภาษีอากรส่วนใหญ่จึงยังตกอยู่กับกลุ่มเกษตรกรรมมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ไทยต้องผูกพันกับสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ได้ทำกับประเทศตะวันตก รัฐบาลไม่อาจจัดตั้งภาษีใหม่ ๆ จึงเป็นข้อจำกัดในการที่จะกระจายความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนั้น การรวมอำนาจทางการเมืองจากหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลางก็ส่งผลกระทบต่อการสะสมทุนในส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทองและทรัพย์สินจำนวนมากจากภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับส่วนกลางมากกว่าส่วนภูมิภาค ทำให้รายได้แผ่นดินส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ไม่อาจกระจายกลับคืนสู่ภูมิภาคได้มากนัก ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในด้านความเจริญระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองต่าง ๆ

5.1.2 จุดเริ่มต้นของสถาบันการคลัง

เมื่อกล่าวถึงสถาบันของอำนาจ ในทางกฎหมายมหาชนย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องของการจัดสถาบันแห่งอำนาจที่แยกออกมาจากตัวบุคคล มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ดังนั้น สถาบันของอำนาจการคลัง จึงหมายถึง การมีกฎเกณฑ์ และองค์ประกอบของรัฐในการดำเนินงานเกี่ยวกับเงินฐนสาธารณะ⁹หรือ เงินงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่ ที่มีการจัดสถาบันแห่งอำนาจที่แยกออกมาจากตัวบุคคลออกมาเป็นสถาบันเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย¹⁰

⁹ โภคิน พลกุล, "เอกสารคำบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน", คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 113

¹⁰ วิษณุ วรรณุญ, "การอภิปราย เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย" ใน วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 14 (สิงหาคม 2538 ตอน 2) , หน้า 46

ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับการพัฒนาระบบงบประมาณแผ่นดินของ ประเทศอังกฤษมีพื้นฐานที่มาจากกรณีที่รัฐสภาพยายามเข้าไปควบคุมพระราชอำนาจทางการคลัง ของพระมหากษัตริย์ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจที่จะควบคุม ผู้ปกครอง¹¹ และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสถาบันการคลังที่ยืนยันถึงการแยกอำนาจการใช้จ่าย เงินของรัฐออกมาอยู่ในรูปสถาบัน ไม่ขึ้นอยู่กับการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจของผู้ปกครองอีกต่อไป นอกจากนี้สถาบันการคลังของประเทศต่างๆ ล้วนมีที่มาจากปัญหาทางการเมืองและปัญหาทาง การคลังซึ่งมีความเกี่ยวโยงกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้ ปกครองไม่ว่าเป็นการเรียกร้องหรือความพยายามในการใช้อำนาจเด็ดขาดที่จะกำหนดจำนวน รายได้และการหารายได้ทุกประเภทของกษัตริย์อังกฤษ ส่วนในประเทศฝรั่งเศส การปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 ก็นำมาซึ่งหลักการตกลงยินยอมของรัฐสภาในส่วนของกรอนุมิติภาชี และในประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ประกาศยกเลิกแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรภายในและอากรภายนอก จากชาวอเมริกันที่ได้กำหนดขึ้นโดยปราศจากการตกลงยินยอมของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องการตกลงยินยอมโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติหรือการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายงบประมาณ¹²

แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาของสถาบันการคลังไทยนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการต่อสู้ เรียกร้องหรือความพยายามในการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บภาษีแต่ อย่างใด¹³ แต่กลับพบว่าการนำแนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินมาเป็นแบบแผนการใช้จ่ายเงิน ของรัฐบาลในประเทศไทยนั้น เป็นความต้องการของผู้ปกครองที่จะวางระเบียบในทางการคลัง สมัยใหม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมระบบการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่าย ไม่ให้มีการเก็บภาษีอากร คั่งค้างรั่วไหล และป้องกันการหักเงินผลประโยชน์จากภาษีอากรไปตรงจ่ายก่อนซึ่งเป็นการ ดำเนินงานคลังอย่างโบราณ โดยในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนี้ได้มีการกำหนดจำนวนรายได้ ที่พระมหากษัตริย์จะทรงได้รับจาก “รัฐ” ในจำนวนที่แน่นอน

การที่มีการนำระบบงบประมาณมาใช้ในการบริหารการคลังของรัฐ ประกอบกับ การแบ่งแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ออกจากทรัพย์สินส่วนแผ่นดินหรือ

¹¹ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์), 2528 หน้า 20.

¹² ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, “ที่มาสถาบันการคลังของไทย” ใน วารสารกฎหมายฉบับครบ รอบ 20 ปี ปีที่ 20 (ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤศจิกายน 2543) , หน้า 117 - 120

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120

ส่วนของรัฐนั้น ทำให้ระบบการคลังของรัฐมีลักษณะเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการคลัง กล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ และองค์กรของรัฐในการดำเนินงานเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่ ที่มีการจัดสถาบันแห่งอำนาจที่แยกออกมาจากตัวบุคคลออกมาเป็นสถาบันที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทำให้สยามกลายเป็นรัฐสมัยใหม่¹⁴ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจที่เคยอยู่ในส่วนเดียวกับพระมหากษัตริย์ ออกมาอยู่ในรูปสถาบัน ในส่วนการปฏิรูประบบการคลังนี้ พระองค์ได้ทรงแยกพระราชอำนาจทางการคลังส่วนพระองค์ออกจากสถาบันพระมหากษัตริย์ และแบ่งแยกออกมาเป็นสถาบันการคลังอันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐไทย

5.2 การก่อตัวของแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

กล่าวได้ว่าในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย ตั้งแต่ในยุคโบราณมา แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน นั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทำการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองในรัชกาลของพระองค์ ลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจผูกพันอยู่กับคุณสมบัติของผู้นำในแต่ละยุค ขาดความชัดเจนในเรื่องขององค์กรผู้ใช้ และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย มาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นี้เองที่พระองค์ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการปฏิรูปทางการเมืองได้มีการดำเนินการเป็นเบื้องต้น เพื่อเป็นการทอนอำนาจของขุนนางเสนาบดี และเจ้าเมืองในหัวเมืองและเมืองประเทศราช และได้ส่งผลในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมอันนำมาซึ่งความเป็นรัฐชาติไทย ทำให้มีความชัดเจนถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย นั่นคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และอำนาจตุลาการ พระองค์จึงเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคนี้สามารถพิจารณาได้จากพระราชดำรัส ที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2430 ว่า

“...อนึ่ง พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีติดขัดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัด

¹⁴ วิชาญ วรรณัญญ, “การอภิปราย เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย”, หน้า 46

ขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและเป็นที่ยุติธรรม...”¹⁵

ข้อความในพระราชดำรัสดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่ามีความสูงสุดสิ้นพันในการปกครองแผ่นดิน พระองค์จึงเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ผู้เดียว แต่ในแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่นั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นเพียงการใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งแตกต่างกับลักษณะการปกครองแต่โบราณที่ไม่มีการแบ่งแยกรัฐที่เป็นสถาบันของอำนาจการเมืองออกจากตัวของผู้นำ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงให้ความสำคัญกับประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญนั้น ก็เป็นการยืนยันว่า พระองค์เป็นเพียงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนแผ่นดิน หรือ รัฐเท่านั้น โดยพระองค์ได้ทรงแบ่งแยกการส่วนพระองค์ออกจากการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในส่วนของการบริหารการเงินนั้น การที่พระองค์ทรงให้เสนาบดีกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์แน่นอนจากเงินรายได้แผ่นดิน และมอบหมายให้กรมพระคลังข้างที่ดูแลแยกต่างหากจากการเงินแผ่นดินนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระองค์ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ออกจากการส่วนพระองค์ อันเป็นการสอดคล้องกับเงื่อนไขของความเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีการจัดสถาบันของอำนาจที่แยกออกจากตัวบุคคล และเป็นการยืนยันว่าพระองค์เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐไทย

5.3. ลักษณะและรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางการคลัง

รัฐสมัยใหม่แบบตะวันตกเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการแยกประโยชน์ส่วนตัว (personal interest) และอำนาจส่วนบุคคล (personal power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจการเมือง (political power) ซึ่งเป็นของ “รัฐ” ซึ่งทำหน้าที่ปกป้องและสนองประโยชน์สาธารณะ (public interest) ของคนทุกคนในรัฐ ปรากฏการณ์ที่แยกอำนาจส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากอำนาจการเมืองของรัฐที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ เรียกว่า การจัดสถาบันของอำนาจการเมือง (institutionalization of political power)¹⁶

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวนิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครอง (พ.ศ. 2417 – 2477), หน้า 98

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 51 - 52

เงื่อนไขประการสำคัญของรัฐสมัยใหม่ คือ การแยกเรื่องส่วนตัวของคนที่เป็นผู้ปกครองจากรัฐ โดยรัฐซึ่งกลายเป็นสถาบันนั้น ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่ (function and duties) ที่ต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ภาระหน้าที่ลุล่วงไปได้ ตำแหน่งดังกล่าวก็จะมีอำนาจ (power) อันหมายถึงความสามารถที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องกระทำตาม¹⁷

“ตำแหน่งสาธารณะ” (public office) จึงไม่ใช่สถานะส่วนตัวของผู้มีตำแหน่งอีกต่อไป อย่างไรก็ตามตำแหน่งเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น จึงยังต้องอาศัย “คน” เข้าไปดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่จริงๆ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐสมัยใหม่จะต้องมีกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการใช้อำนาจในตำแหน่งที่กำหนดโดยกฎหมายอย่างแน่นอน และเพื่อให้การทำหน้าที่สำเร็จได้ รัฐก็มีทรัพย์สินของรัฐ และเงินงบประมาณของรัฐไว้เพื่อให้ตำแหน่งต่างๆ ใช้ในการปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ตามตำแหน่ง สำหรับ “คน” ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐอาจเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นตำแหน่งได้ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ไม่ว่า “คน” ที่ดำรงตำแหน่งจะเปลี่ยนไปได้สักกี่คนก็ตามรัฐและตำแหน่งในรัฐก็ยังคงอยู่ตลอดไป¹⁸

หลักการการแยกตัวคนและเรื่องส่วนตัวของคนๆ นั้นออกจากตำแหน่งหน้าที่และอำนาจนี้ ใช้ได้ตั้งแต่ตำแหน่งประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล ไปจนถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่มีตำแหน่งต่ำสุดแห่งการบังคับบัญชา และมีการนำหลักการนี้ไปใช้ในการจัดองค์กรเอกชนด้วย¹⁹ ซึ่งในที่นี้จะได้พิจารณาลักษณะและรูปแบบของการแบ่งแยกภาระหน้าที่ของประมุขของรัฐอันได้แก่พระมหากษัตริย์ และของข้าราชการ โดยเฉพาะภาระหน้าที่เกี่ยวกับการคลัง

5.3.1 การแบ่งแยกพระราชอำนาจทางการคลังส่วนพระองค์ออกจากการเงินแผ่นดิน

ก่อนการตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการใช้จ่ายจากรายได้แผ่นดินจำนวนเท่าใด แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าพระองค์มีพระราชอำนาจที่จะใช้จ่ายทั้งในเรื่องราชการแผ่นดิน และในเรื่องส่วนพระองค์ โดยไม่มีการแบ่งแยกจากกัน ดังความที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายไว้ว่า

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52 - 53

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

“... แต่โบราณมาถือว่าเงินพระคลังมหาสมบัติเป็นพระราชทรัพย์ของพระเจ้าแผ่นดินแล้วแต่จะใช้จ่ายในการพระองค์หรือในการแผ่นดินได้ตามพระราชหฤทัยมิได้แบ่งว่าเป็นเงินในพระองค์หรือเงินแผ่นดิน...”²⁰

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาก่อนการปฏิรูปการคลัง ยังไม่มีการนำหลักในการแบ่งแยกภาระหน้าที่ของผู้ปกครองในการทำหน้าที่เป็นประมุขและผู้บริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดินยังไม่มี การแยกงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ และไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนในการที่พระมหากษัตริย์จะทรงได้รับจากรัฐ เพราะพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเด็ดขาด เมื่อเป็นเช่นนี้หากพระองค์ทรงใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชอัธยาศัยไปในเรื่องส่วนพระองค์ที่ฟุ่มเฟือยก็จะทำให้ประชาชนเดือดร้อนดังเช่นในกรณีของพระเจ้าจอร์จที่หกแห่งประเทศอังกฤษที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2

ครั้นเมื่อถึงยุคแห่งการปฏิรูป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประสงค์จะให้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ออกจากส่วนของแผ่นดิน โดยการตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 กำหนดให้พระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ฝ่ายพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้พระคลังข้างที่มีรายได้เป็นจำนวนร้อยละ 15 ของเงินรายได้แผ่นดิน ต่อเมื่อรัฐบาลมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟและการสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ที่ปรึกษาทางการคลังได้เสนอให้รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณออกเผยแพร่ให้นานาประเทศได้รับรู้ฐานะทางการคลังเพื่อจะได้เป็นที่เชื่อถือและสามารถขอกู้เงินได้โดยสะดวก ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ได้ดำเนินการมาก่อนหน้านั้น ได้จัดทำไว้สำหรับราชการเท่านั้นมิได้ตีพิมพ์ออกเผยแพร่ ลักษณะงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ซึ่งพระคลังข้างที่ได้รับอยู่นั้น ก็ปรากฏจำนวนรายได้ตามพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 คือประมาณร้อยละ 15 ของเงินรายได้แผ่นดิน ที่ปรึกษาทางการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษเห็นว่า หากจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณออกเผยแพร่โดยปรากฏงบประมาณส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นจำนวนถึงร้อยละ 15 ดังกล่าวจะเป็นการไม่เหมาะสม เพราะตามธรรมเนียมของยุโรปจะมีการกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์แน่นอนที่รัฐบาลถวายให้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงหลักการดังกล่าวเป็นอย่างดีดังความที่ปรากฏในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ความว่า

²⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สารสนสมเด็จ, เล่ม 13

“...ในการกู้เงินมหาชนนั้นจำเป็นต้องโฆษณางบประมาณแผ่นดินอยู่เอง หากทรง
รังเกียจไม่ แต่ยังมีต่อไปอีกอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการโฆษณางบประมาณนั้น คือเงินแผ่นดินที่
แบ่งให้พระเจ้าแผ่นดินใช้สอยส่วนพระองค์ ต้องมีจำกัดจำนวนเงินบอกไว้ให้ปรากฏใน
งบประมาณ จะว่าแต่เท่านั้น เท่านั้น เปรอ์เซนต์หากควรไม่ ให้กระทรวงพระคลังแก้ไขให้
ตรงตามแบบฝรั่งด้วย ส่วนจำนวนเงินที่จะถวายให้ทรงใช้สอยปีละเท่าใด ก็ให้กระทรวง
พระคลังพิจารณาตามเห็นสมควร ถวายเท่าใดก็จะยอมรับเท่านั้น โดยไม่รังเกียจ สุดแต่
จะให้สำเร็จประโยชน์บ้านเมืองเป็นประมาณ”²¹

ในที่สุดรัฐบาลก็ได้จัดพิมพ์เอกสารงบประมาณออกเผยแพร่ต่ออาณาประเทศ
โดยได้มีการกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์ที่พระคลังข้างที่ได้รับไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน เช่นเดียว
กับงบประมาณแผ่นดินที่ให้กับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ การแบ่งแยกพระราชทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็น
การสอดคล้องกับหลักการของรัฐสมัยใหม่ที่มีการแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่ตั้งที่ได้
กล่าวแล้ว นั่นคือเป็นการแบ่งแยกว่าเงินพระราชทรัพย์ที่ทรงได้รับจากงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็น
เงินที่ถวายแด่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่พระองค์เป็นพระประมุข และในฐานะที่พระองค์ทรง
ปฏิบัติภารกิจให้รัฐในการทำหน้าที่บริหารประเทศ และพระราชทรัพย์ในการใช้จ่ายส่วนพระองค์
ออกจากเงินรายได้ของแผ่นดินอันมีไว้สำหรับการบริหารประเทศในด้านต่างๆ กล่าวได้ว่าเป็นการ
“แยกตัวตน” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” มิให้ปะปนกันดังเช่นการบริหารในแบบโบราณ จึงเป็น
การสอดคล้องกับเงื่อนไขของความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีการจัดสถาบันแห่งอำนาจ ซึ่งในที่นี้หมายถึง
อำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมาย และจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไม่ให้ใช้จ่าย
ตามอำเภอใจ

5.3.2 การแบ่งแยกภาระหน้าที่ทางการคลังของข้าราชการ

การแบ่งแยกภาระหน้าที่ทางการคลังอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบการคลัง คือ การสร้างระบบข้าราชการที่มีเงินเดือนแทนระบบกินเมืองที่ใช้กันมาแต่โบราณ
ก่อนการปฏิรูปการคลังข้าราชการไทยมีรายได้จากเบี้ยหวัด เงินปี และค่าธรรมเนียมเล็กๆ น้อย ยัง
ไม่มีการใช้ระบบให้เงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน ข้าราชการจึงมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยง
ชีพและครอบครัวจึงต้องแสวงหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ
ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมในสมัยก่อน เช่น การเกณฑ์แรงงานไพร่ในความควบคุมดูแลของตนมา
ใช้สอยในกิจการส่วนตัว การรับของกำนันลี้ค่าจากผู้มาติดต่อเกี่ยวข้องกับงานราชการ ไม่ว่าจะ

²¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “เรื่องสร้างตลาดสำหรับเมือง”, ใน ชุมนุมพระนิพนธ์, หน้า 6

เป็นพวกพ่อค้าหรือข้าราชการด้วยตนเองถือว่าเป็นเรื่องปกติและกระทำโดยเปิดเผย แม้ว่าของกำนัลนี้มักหมายถึงการขอความอนุเคราะห์หรือความคุ้มครองให้ช่วยเหลือในภายหน้า ลักษณะการปกครองที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่นี้ เรียกว่า “ระบบขุนนางกินเมือง” ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายไว้ว่า

“... วิธีปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น หลักเดิมคงมาแต่ถือว่าผู้เป็นเจ้าของ ต้องทิ้งธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมือง ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ... ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของ ... ช่วยอุปการะเจ้าเมืองมิให้ต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ... รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์ ... ครั้นจำเนียรกาลนานมา ... ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่างโบราณไม่พอเลี้ยงชีพ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย เป็นต้น ให้มีเงินพอใช้สอย เจ้าเมืองกรมการ มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการต่างๆ ตามตำแหน่ง และเคยได้รับอุปการะของราษฎรเป็นประเพณีมาแล้ว ครั้นทำมาหากิน ก็อาศัยตำแหน่งในราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์ สะดวกดีกว่าบุคคลภายนอก เปรียบดังเช่น “ทำนา” ก็ได้อาศัย “บอกแขก” ขอแรงราษฎรมาช่วยหรือจะค้าขายเข้าหุนกับผู้ใด ก็อาจสงเคราะห์ผู้เป็นหุนให้ซึ่งง่ายดายคล่องได้กำไรมากขึ้น แม้จนเจ้าภาชีนายอากรได้รับผูกขาดไปจากกรุงเทพฯ ถ้าให้เจ้าเมืองกรมการมีส่วนได้ด้วย ก็ได้รับความสงเคราะห์ให้เก็บภาชีอากรสะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป ...”²²

จะเห็นได้ว่าระบบการปกครองที่อาศัยเจ้าเมืองกรมการกินเมืองนี้ มีลักษณะการบริหารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกเรื่องส่วนตัว ออกจากตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งการที่ไม่ได้แบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนนี้ส่งผลเสียต่อระบบการบริหารโดยรวม เช่น ปัญหาการทุจริต การเรียกรับสินบน เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้เล็งเห็นถึงผลเสียของระบบราชการโบราณนี้ จึงได้วางแนวทางที่จะให้มีการพระราชทานเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ตั้งแต่ในระยะแรกที่ทรงว่าราชการแผ่นดิน โดยการตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 และต่อมาได้รับการปรับปรุงระเบียบต่างๆ เพิ่มขึ้นซึ่งมีผลต่อการวางรากฐานระบบราชการสมัยใหม่ดังนี้

²² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, (พระนคร : ศรีเมืองการพิมพ์, 2510), หน้า 25 - 26

- แยกงานราชการออกจากงานส่วนตัวให้เป็นสัดส่วน อันได้แก่การจัดให้มีสถานที่ทำงานของข้าราชการ กำหนดเวลาทำงาน

- สร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการด้วยการให้เงินเดือนและให้รางวัลเลื่อนขั้นตำแหน่งเมื่อทำความดีความชอบ มีการลงโทษเมื่อกระทำผิด อีกทั้งการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ตลอดชีวิต เมื่อออกจากราชการแล้ว เพื่อให้ข้าราชการตั้งมั่นทำงานให้ดีที่สุด และยึดเป็นอาชีพหลักอย่างเดียว

- สร้างลักษณะงานราชการให้เป็นงานประจำที่ต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกัน มิฉะนั้น จะเกิดผลเสียหายต่องานในหน้าที่²³

ข้าราชการที่ประจำหรือราชการฯ จึงเป็นข้าราชการรุ่นแรกที่ได้รับพระราชทานเงินเดือน เป็นค่าตอบแทนในการรับราชการ ต่อมาข้าราชการในหน่วยงานราชการอื่นๆ ก็ได้รับพระราชทานเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนครบทุกหน่วยงาน การเปลี่ยนระบบกินเมืองเป็นข้าราชการที่มีเงินเดือนนี้ จึงเป็นการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ ส่งผลดีต่อระบบการบริหารทั่วไปและการบริหารงานคลัง เพราะภาระหน้าที่ทางการคลังย่อมเกี่ยวข้องกับเงินผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าการบริหารในด้านอื่น หากไม่มีการแบ่งแยกให้ชัดเจนแล้ว ก็จะทำให้ปัญหาการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางไม่ชอบ และแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้วางรากฐานไว้อย่างดีแล้ว ในปัจจุบันก็มักพบเห็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวให้เห็นกันอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป ผลของการปฏิรูปการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางรากฐานของระบบราชการสมัยใหม่นี้ ได้แก่ การทำให้งานหลวงหรืองานราชการที่เคยใช้ระบบกินเมือง และลักษณะงานซึ่งเคยขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของข้าราชการแต่ละคน ได้เปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับระบบมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจนั้นๆ ในการปฏิบัติงานตามภารกิจต่างๆ ก็เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ มิได้ขึ้นอยู่กับตัวของข้าราชการแต่ละคน แต่เป็นระบบที่มีความต่อเนื่องของงานราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่างานราชการแบบโบราณได้พัฒนาเป็นระบบราชการสมัยใหม่ในเวลาต่อมาโดยมีพื้นฐานแห่งการพัฒนามาจากการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

²³ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

บทที่ 6

บทสรุป

พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ไทยในแต่ละยุค มีความแตกต่างกันตามบริบทแวดล้อมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในยุคสุโขทัยซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พ่อเมืองส่งเสริมให้ราษฎรทำการค้าแบบเสรี โดยไม่เก็บจังกอบ หรือภาษีศุลกากรในปัจจุบัน รายได้ส่วนใหญ่ของผู้ปกครองมีลักษณะเป็นการกวาดต้อนผู้คน หรือเชลยจากการทำสงครามระหว่างอาณาจักร รายได้ในรูปของเครื่องราชบรรณาการจากเมืองประเทศราช และการเกณฑ์แรงงานก็เป็นรายได้อีกประเภทหนึ่ง ในส่วนของรายจ่ายในยุคนี้ การใช้จ่ายในด้านกรก่อสร้างสถานที่เพื่อการสาธารณะ เช่น การขุดคลอง การสร้างฝายเพื่อการชลประทาน ล้วนสามารถอาศัยการเกณฑ์แรงงานคนมาทำได้ทั้งสิ้นไม่จำเป็นต้องอาศัยเงินจังกอบใดๆก็ตามเกี่ยวกับอำนาจในการใช้จ่ายทรัพย์สินของผู้ปกครองคงสามารถใช้จ่ายได้อย่างไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่องานของบ้านเมืองหรือในการส่วนตัวของผู้ปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีขนบธรรมเนียมในการจำกัดอำนาจในการใช้จ่ายนี้ แต่ในส่วนอำนาจในการจัดเก็บภาษีนั้น มีวรรณกรรมที่เกี่ยวกับหลักธรรมในการปกครองคือไตรภูมิพระร่วง กล่าวว่าพ่อเมืองคนปัจจุบันไม่ควรจะเรียกเก็บภาษีจากราษฎร ในอัตราที่สูงกว่าที่เคยเก็บกันในสมัยของพ่อเมืองคนก่อน แต่ก็กล่าวได้ว่าอำนาจทางการคลังในยุคนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ และยังไม่เกิดแนวความคิดในการแบ่งแยกภาระหน้าที่ทางการคลัง

มาในยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองโดยการจัดตั้งจตุสดมภ์ขึ้น พระราชอำนาจทางการคลังได้มีการใช้ผ่านทางหน่วยงานของรัฐบาลที่เรียกว่า กรมคลังอันเป็นหนึ่งในจตุสดมภ์ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ดังนั้นคำว่า “คลัง” จึงน่าจะมีความมาก่อนหน้านั้นแล้วแต่ได้มีการตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในส่วนลักษณะของพระราชอำนาจทางการคลังในด้านการจัดสรรรายได้ มีลักษณะเป็นจังกอบ หรือภาษีศุลกากร อกรซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับในปัจจุบัน ส่วยบรรณาการ หรือเงินค่าราชการ และค่าฤชาต่างๆ ที่ทางราชการเรียกเก็บจากราษฎรซึ่งได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลเป็นการเฉพาะตัวบุคคล เช่น ค่าธรรมเนียม ค่ารับทางการศาล ในด้านการจัดสรรรายจ่ายนั้น เป็นรายจ่ายในการทำศึกสงครามเป็นสำคัญ แต่รายจ่ายเหล่านี้ได้อาศัยการเกณฑ์แรงงานเป็นหลัก เช่นเดียวกับในยุคสุโขทัย ส่วนรายจ่ายในการจังกอบราชการนั้น พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานทำเนียบศักดิ์นาเป็นที่ดินตามชั้นยศต่างๆ พระราชอำนาจในการใช้จ่ายทั้งในเรื่องราชการและการส่วนพระองค์เป็นไปตามพระราชกระแสรับสั่งไม่มีข้อจำกัด ซึ่ง

กล่าวได้ว่าในยุคนี้อำนาจทางการคลังขึ้นอยู่กับผู้นำ ยังไม่มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ในการบริหารเงินแผ่นดิน

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์ทรงมีรายได้จากการค้าสำเภาซึ่งเริ่มมีมาในสมัยอยุธยาตอนปลายแล้ว จนมาถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการภาษีอากรครั้งใหญ่ พระองค์ทรงตั้งภาษีอากรต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และให้เอกชนแข่งขันประมูลผูกขาดเก็บภาษีหลายชนิดโดยตรงแทนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการ การเก็บภาษีจึงทวีความสำคัญบดบังการค้าของรัฐ ซึ่งมีความรุ่งเรืองมาก แต่ต่อมาพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าการหาเงินมาใช้จ่ายในราชการไม่ควรพึ่งรายได้จากการค้าสำเภาเนื่องจากไม่อาจกำหนดรายได้ที่แน่นอน จึงทรงใช้วิธีเรียกเก็บภาษีอากรแทน และการค้าสำเภาก็ได้ถูกยกเลิกไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในแง่ลักษณะองค์กรการบริหารงานคลัง กรมพระคลังซึ่งเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการควบคุมการรับจ่ายเงินมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ไปสู่กรมราชการอื่น เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมพระคลังสินค้า โดยแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระจากกัน กรมพระคลังจึงไม่มีลักษณะเป็นหน่วยงานกลางที่จะรวบรวมรายได้และบริหารรายจ่ายของแผ่นดินได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้นในหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก รัฐบาลก็ได้อาศัยเจ้าเมืองและกรมการเป็นกำลังสำคัญในการบริหารการจัดเก็บรายได้ และมีการแต่งตั้งขุนนางจากกรุงเทพฯ เป็นผู้รักษาเมืองโดยตรงในหัวเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานี แต่ในเมืองประเทศราชรัฐบาลไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับการรวบรวมรายได้ในท้องถิ่นนั้นๆ เลย เป็นสิทธิขาดของเจ้าผู้ครองเมือง รัฐบาลได้รับรายได้จากเมืองประเทศราชปรากฏในรูปของเครื่องราชบรรณาการสิ่งของต่างๆ

นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีของนายอากรเอกชนซึ่งเริ่มมีการจัดเก็บมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ก็ได้เพิ่มบทบาทมากขึ้นจากนโยบายการจัดเก็บภาษีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดเก็บภาษีของนายอากรเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่เข้ามาอยู่ในประเทศ แม้มีผลดีในแง่ที่รัฐสามารถกำหนดจำนวนรายได้ที่แน่นอนจากการประมูล และใช้จัดเก็บแทนข้าราชการไทยที่ขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี แต่ผลจากการจัดเก็บภาษีของนายอากรเหล่านี้ได้สร้างปัญหามากมาย ทั้งในเรื่องการติดค้างไม่ส่งรายได้เต็มตามจำนวนที่ขอประมูล และได้สร้างปัญหาต่อสังคม มีการกดขี่ราษฎรสร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนต่างๆ นานา นำไปสู่การปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ครั้งมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพการเมืองการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานทางการคลัง สภาพการณ์ทางการคลังที่ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการควบคุมการบริหารงานคลัง การคุกคามของประเทศตะวันตก และนโยบายในการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการสร้างทางรถไฟ ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เหล่านี้ล้วนเป็นมูลเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปทางการคลังขึ้นเป็นพระราชกรณียกิจประการแรกเมื่อพระองค์ขึ้นว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง

ในที่นี้จะขอนำความในพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดระบบการคลังตอนหนึ่งมาแสดงไว้ ความว่า

“... การรับจ่ายเงินของราชอาณาจักร เป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ เปรียบดังชีวิตของกรุงสยามเช่นนี้ จึงทรงพระราชอุตสาหะที่จัดการตั้งแบบอย่างการคลังให้ทำการให้เป็นหลักฐานมั่นคงแน่นอนทั้งเวลาการรับการจ่าย ให้เป็นที่มั่นคงของพระราชอาณาจักร เพื่อให้เป็นการเจริญที่ได้จัดแล้วและจะจัดสืบไปได้ดำเนินสะดวกแลทวียิ่งขึ้น ทำให้เป็นที่เชื่อถือของประเทศทั้งหลาย ซึ่งมีการเกี่ยวต่อพระราชอาณาจักรอันนี้ เพื่อความมั่นคงแก่อิสระภาพของกรุงสยาม...”¹

ความในพระบรมราชโองการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบการคลังว่ามีความสำคัญต่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งพระราชอาณาจักร ทั้งนี้แนวพระราชดำริดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังตลอดรัชสมัยของพระองค์

ในการดำเนินการปฏิรูปพระองค์ทรงดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยได้อาศัยกระบวนการนิติบัญญัติเป็นหลักในการลดทอนอำนาจของบรรดาเสนาบดี และขุนนางต่างๆ การที่อาศัยกระบวนการตรากฎหมายนี้เนื่องจากพระราชอำนาจในการนิติบัญญัติเป็นพระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ เหล่าขุนนางไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ และเมื่อพระองค์ได้ตรากฎหมายขึ้น บรรดาขุนนางเสนาบดีต่างๆ ก็ต้องเคารพและปฏิบัติตาม ในระยะแรกได้สร้างความไม่พอใจให้กับขุนนางผู้กุมอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรที่สำคัญ อันได้แก่เสนาบดีตระกูลขุนนาค จนนำไปสู่เหตุการณ์ที่สำคัญ คือ วิกฤตการณ์วังหน้า เมื่อวังหลวงและวังหน้าเกิดความเข้าใจผิดกันขึ้น และได้มีประเทศตะวันตกเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

¹ กจข., ร.5 ค.5.1/8 งบประมาณแผ่นดิน ศก 117 พระบรมราชโองการเตือนเสนาบดี ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2441

ได้ทรงดำเนินนโยบายผ่อนปรน เนื่องจากเกรงว่าประเทศมหาอำนาจตะวันตกอาจเข้าแทรกแซงได้ เหตุการณ์ครั้งนี้มีการสันนิษฐานว่าเกิดจากการวางแผนของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ที่ไม่พอใจกับการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการคลังแบบใหม่ทำให้ต้องเสียอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่มีอยู่มาแต่เดิม และเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงยุติการดำเนินการปฏิรูปที่เร่งด่วนออกไป ทรงรจนกระทั่ง วังหน้า (กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ) สวรรคตและสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ถึงแก่พิราลัย จึงได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบการคลังครั้งใหญ่ จึงเห็นได้ว่าอุปสรรคในการปฏิรูปการคลังในระยะแรกเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพการเมืองในส่วนกลางเป็นสำคัญ แต่กระนั้นก็ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าเมื่อทรงขึ้นครองราชย์ในช่วงแรก และเป็นพื้นฐานในการปรับปรุงระบบการคลังในเวลาต่อมา

ภายหลังเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งความมั่นคงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ แม้ขุนนางตระกูลขุนนาจะยังคงรับราชการอยู่แต่ก็ไม่มีอิทธิพลเทียบเท่ากับสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ เนื่องจากได้ถูกรัฐบาลตัดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ โดยโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีที่สำคัญมาขึ้นกับหอรัษฎากรพิพัฒน์ ดังนั้นภายหลัง พ.ศ. 2425 อันเป็นปีที่สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ถึงแก่พิราลัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงได้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเต็มที่ โดยมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการปฏิรูปทางการคลังก็คือ การตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการควบคุมการจัดเก็บภาษี การควบคุมการส่งเงินภาษีของนายอากรเอกชน ในแง่หน่วยงานหลักในการบริหารงานคลังได้ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และได้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงทำหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ รวมถึงการจัดสรรรายจ่าย ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการบริหารงานคลังได้ทรงนำแนวความคิดในการสร้างธรรมเนียมการคลังใหม่จากประเทศอาณานิคมของอังกฤษที่พระองค์เสด็จประพาสเมื่อตอนต้นรัชกาล รวมถึงจากที่ปรึกษาทางการคลังชาวต่างประเทศ เป็นผลให้พระองค์สามารถวางหลักเกณฑ์และการจัดองค์การทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบการคลังในนานาอารยประเทศ

ในส่วนของการควบคุมการบริหารรายได้และรายจ่ายในหัวเมืองต่างๆ ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2435 เมื่อรัฐบาลได้ปฏิรูปการปกครองจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง การดำเนินการจัดเก็บรายได้ในหัวเมืองที่เคยพึ่งพาพระบายนายอากรเอกชนเป็นหลักก็ได้เปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยในส่วนภูมิภาคได้มอบหมายให้กรมสรรพากรนอกซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บ ทั้งนี้ผลสำเร็จของการรวบรวมรายได้ในส่วนภูมิภาคนี้ก็เป็นผลมาจากการประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนระบบการปกครองหัวเมืองเสียใหม่ โดยระบบมณฑลเทศาภิบาล ณ จุดนี้ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า

นอกจากความเห็นที่ว่า “ภาระหน้าที่ในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นมูลเหตุที่ต้องมีการดำเนินงานทางการคลัง” แล้ว ในทางกลับกันความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินก็มีส่วนเกื้อหนุนต่อการปฏิรูปการคลังด้วยเช่นกัน ซึ่งตรงกับทัศนคติของผู้บริหารในสมัยนั้น ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงพระนิพนธ์ เกี่ยวกับเรื่องจัดการหัวเมืองเมื่อครั้งที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ทรงประสานงานกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ความว่า

“...เรื่องเงิน ซึ่งโปรดให้ข้าพเจ้าปรึกษากับกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ (เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ) นั้น ข้าพเจ้าเคยทูลท่านตั้งแต่แรกเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า จัดหัวเมืองจะต้องใช้เงินมาก ถ้ากระทรวงพระคลังฯ ไม่ให้เงินพอแก่การก็จัดไม่สำเร็จ ท่านตรัสว่าได้ทรงคิดคาดอยู่แล้ว แต่เงินรายได้แผ่นดินยังน้อยนัก ถ้ารายได้ไม่มีเพิ่มขึ้นก็ยากที่จะจ่ายเงินให้พอกระทรวงมหาดไทยได้ เพราะฉะนั้นเมื่อข้าพเจ้าจัดการปกครองหัวเมือง ขอให้คิดบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน ถ้าสามารถทำให้เงินรายได้เพิ่มขึ้นเท่าใด จะจ่ายให้กระทรวงมหาดไทยใช้มากกว่ากระทรวงอื่นๆ...”²

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการคลังใหม่ก็ได้ส่งผลเป็นการตัดผลประโยชน์ของเจ้าเมืองในหัวเมืองและเจ้าเมืองประเทศราช และได้เกิดเหตุการณ์ที่แสดงถึงความไม่พอใจของบรรดาเจ้าเมือง อันได้แก่ กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ขบฏผู้มีบุญทางภาคอีสาน เป็นต้น ทั้งนี้หัวเมืองที่มีปัญหามักเป็นเมืองที่มีชายแดนติดกับอาณาานิคมของตะวันตก ซึ่งรัฐบาลต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ อันอาจนำมาซึ่งการแทรกแซงของประเทศเจ้าอาณานิคมได้

ในแง่ผลที่ได้รับจากการปฏิรูปการคลังนั้น ได้ทำให้สถาบันทางการเมืองการปกครองมีความมั่นคง พระมหากษัตริย์ได้ทรงเป็นผู้นำประเทศอย่างแท้จริงไม่ขึ้นอยู่กับขุนนางดังแต่ก่อน และมีการสร้างระบบราชการแบบใหม่ โดยทรงพระราชทานเงินเดือนแทนระบบการกินเมืองหรือเหมาเมืองที่เป็นมาในอดีต ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปการคลังทำให้รัฐบาลมีฐานะทางการคลังมั่นคงขึ้น และสามารถสร้างความเชื่อถือให้แก่ประเทศตะวันตกอันเป็นผลให้สามารถกู้เงินมาสร้างทางรถไฟและการประปา อันถืออำนวยการพัฒนาประเทศเป็นอันมาก

²สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 50

ในส่วนพระราชอำนาจทางการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแบ่งแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ออกจากการจัดการบริหารการเงินแผ่นดิน โดยให้พระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์โดยให้มีรายได้ร้อยละ 15 ของเงินรายได้แผ่นดิน เป็นจุดเริ่มของแนวความคิดในการแบ่งแยกภาระหน้าที่ และต่อมาได้มีการกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์แน่นอนในงบประมาณแผ่นดิน และได้ตีพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับงบประมาณเผยแพร่ไปในนานาประเทศ การกำหนดจำนวนพระราชทรัพย์ในจำนวนจำกัดในงบประมาณแผ่นดินหมายถึงการสละพระราชอำนาจทางการคลังที่ทรงมีในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และทำให้ระบบการคลังของแผ่นดินมีลักษณะเป็นสถาบันของอำนาจทางการคลังของรัฐ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน ที่ไม่ปะปนกับพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ และผลของการปฏิรูปการคลังได้ส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดล้วนพันในทางการเมืองการปกครอง และเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนแผ่นดินหรือรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากที่ทรงแยกการเงินส่วนพระองค์จากการเงินส่วนแผ่นดิน การแบ่งแยกภาระหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนแผ่นดินหรือรัฐ ออกจากพระราชกิจส่วนพระองค์ และเป็นการสอดคล้องหลักการแบ่งแยกภาระหน้าที่อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของรัฐสมัยใหม่และเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายมหาชน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กจช., จดหมายเหตุนิติบัญญัติ 4 จ.ศ. 1227 เลขที่ 136

กจช., ร.5 ค.1/5 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องจัดราชการกระทรวงพระคลัง

กจช., ร.5 ค. 1/16 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่อง มร.मितเชล อินเนสรับราชการ
ในกระทรวงพระคลัง

กจช., ร.5 ค. 1/18 จัดราชการแผนกต่างๆ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

กจช., ร.5 ค. 1/24 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รายงานตรวจคลังหัวเมืองต่างๆ

กจช., ร.5 ค. 1/25 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย
ขอพระราชทานในกระทรวงพระคลัง

กจช., ร.5 ค. 1/36 เบ็ดเตล็ด

กจช., ร.5 ค. 1/37 บันทึกความเห็น มร.คาร์แนค เรื่องราชการคลัง

กจช., ร.5 ค. 2/1 – 8 เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ประกาศและพระราชบัญญัติ

กจช., ร.5 ค. 5.1/1 – 13, 14 – 20 , 21 – 28 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , กรมพระคลังกลาง,
งบประมาณและราชการทั่วไป

กจช., ร.5 ค.5.2 (กระทรวงพระคลัง) / 1 – 9 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , งบประมาณ
กระทรวงต่างๆ (กระทรวงพระคลัง)

กจช., ร.5 ค. 6/1 – 8 , 9, 10 – 11, 12,13, 14 – 16 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ, กรมสารบัญชี

กจช., ร.5 ค. 7/1 – 10 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , กรมตรวจ

กจช., ร.5 ค.9.1/1. เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , กรมพระคลังข้างที่ , พระราชบัญญัติ

กจช., ร.5 ค. 14.1/1 – 7 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , ภาษี , กรมสรรพากร

กจช., ร.5 ค.14.1ก/1 – 12, 13, 27, 28 – 49 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , ภาษี, กรมสรรพากร

กจช., ร.5 ค.14.1ค/1 – 18, 19 – 22. เอกสารกระทรวงพระคลังฯ , ภาษี, กรมสรรพากร
ค.บ่อนเบี้ย

กจช., ร.5 ค.14.4/1 – 16, 17 – 24 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ, ภาษี, ภาษีอากรมณฑลต่างๆ

กจช., ร.5 ค.14.4ก / 1 – 15, 16 – 22, 23 – 26, 27 – 28 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ, ภาษี, ภาษี
อากรมณฑลต่างๆ ก. มณฑลภูเก็ต

กจช., ร.5 ค.14.4ข / 1 – 10, 11 – 16 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ, ภาษี, ภาษีอากรมณฑลต่างๆ
ข.มณฑลหัวเมืองชายตะวันตก

กจช., ร.5 ค.25/1 – 9 เอกสารกระทรวงพระคลังฯ, รัฐบาลกู้เงินต่างประเทศ

กจช., ร.5 น.1.4/1 – 3 เอกสารกระทรวงนครบาล, เบ็ดเสร็จกระทรวงนครบาล รายงานประจำปี

กจช., ร.5 น.7.1/2 เอกสารกระทรวงนครบาล , กรมสรรพากรใน , ราชการทั่วไป

กจช., ร.5 น.7.4/1 – 11, 28 – 34. เอกสารกระทรวงนครบาล , กรมสรรพากรใน, รายงานต่างๆ

กจช., ร.5 ม.1.3/1 – 33 เอกสารกระทรวงมหาดไทย, เบ็ดเสร็จกระทรวงมหาดไทย, ประกาศและ
พระราชบัญญัติ

กิตติศักดิ์ ปกรติ . การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป , ยุโรปกับรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : โอกาส ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง, 18-20.
กรุงเทพมหานคร : สยามสมาคม, 2540

กระทรวงการคลัง . 120 ปี กระทรวงการคลัง . กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง, 2539

ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ . หลักการงบประมาณแผ่นดิน . กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพา
นิช จำกัด , 2528

คุรุสภา, องค์การค้ำ. กฎหมายตราสามดวง. 5 เล่ม. พระนคร : องค์การค้ำคุรุสภา, 2506

คุรุสภา. ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 4 เล่ม . พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503 – 2504

ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทย
วัฒนาพานิช, 2527

คลาก, แอนดรูว์, เซอร์. การเยือนสยามครั้งแรกของข้าพเจ้า. จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์ 2 (เมษายน , 2518) : 124 - 130

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระ
พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. 3 เล่ม พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในรัชกาลที่ 5 ปี มโรง
พ.ศ. 2411 – ปีระกา พ.ศ. 2416. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2517

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปีเถาะ จ.ศ. 1241(พ.ศ.2422) (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระ
ราชทานเพลิงศพพระปฏิเวทย์วิศิษฐ์ (สาย เลขยานนท์), 2513)

จุลทรรศน์ พยาฆรานนท์ . สิบสองท้องพระคลัง . วุฒิชัย มูลศิลป์ . สายธารแห่งความคิด,
230 – 231. กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2544

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527

ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2541

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และชัตติยา กรวรรณสุต, รวบรวม. เอกสารทางการเมืองการปกครองไทย
(พ.ศ. 2417 – 2477) กรุงเทพฯ : โครงการตำราฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
2532

ชลลดา วัฒนศิริ , พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ.2433 – 2475 .
วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร,
2529.

ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม . สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์ . พระนคร : โรงพิมพ์โรงเรียน
เทพไพศาล , 2504

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนาน
ภาชีอากรบางอย่าง. พระนคร : โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เดลิแมล์, 2469

ตำราราชานุกาพย์ , สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา . ศาสน์สมเด็จพระ . พระนคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา , 2506

ตำราราชานุกาพย์ , สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา และราชเสนา , พระยา, เทศาภิบาล
พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2495

แถมสุข นุ่มนนท์ . การปกครองและสังคมไทย . นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2521

ทิพากรวงศ์ , เจ้าพระยา , พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 . พระนคร : องค์การค้า
คุรุสภา, 2504

ทรงพันธ์ บุนนาค, การคลังสมัยก่อน . สำนักงบประมาณ 20 ปี . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายก
รัฐมนตรี, 2522

ธงทอง จันทรางศุ . พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542

ปิยนาด บุนนาค . บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค .
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด , 2520

ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416

พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร พ.ศ. 2416

พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417

พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418

พระราชบัญญัติกรมสารบาญชีกระทรวงพระคลัง พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกรมเก็บเงินทองเบี่ยทองแดงเงินกระดาษเครื่องเงินทองรูปพรรณแลเพ็ชรพลอย
พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกรมตรวจสืบหกมาตรา พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน 10 มาตรา พ.ศ.
2433

พระราชบัญญัติกรมต่างๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกรมต่างๆ ส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติธรรมเนียมหน้าพิราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433

ภาวดี มหาพันธ์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2394-2475). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรี
นครินทรวิโรฒ บางแสน, 2524

โกคิน พลกุล . เอกสารคำบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน . กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525

รังสรรค์ ธาระพรพันธ์ . ภาชีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527

วิชัย ประสงค์สิต, ประวัติสรรพากร ฉบับสมบูรณ์. พระนคร : กรุงเทพการพิมพ์, 2514

วิวัฒน์ชัย ไชยยันต์, หม่อมเจ้า, กฎหมายการคลัง คำบรรยายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2485

วิชญ์ วรัญญู . การอภิปรายเรื่องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนา
กฎหมายมหาชนในประเทศไทย . วารสารกฎหมายปกครอง . 14 (สิงหาคม 2538) .
46-47

ศุภลักษณ์ พิณีจวบดล , คำบรรยายกฎหมายการคลังและการภาชีอากร . กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542

ศุภลักษณ์ พิณีจิวาดล , เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง, คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542

เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม. ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่มที่ 8 – 23 พิมพ์ครั้งที่ 1 พระนคร :
โรงพิมพ์เดลิเมต์, 2478

สำนักราชเลขาธิการ. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 ,5 เล่ม กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับ
ลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2540

สังฆราชปาลเลกัวซ์ . เล่าเรื่องกรุงสยาม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า , 2520

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2539

สมคิด ศรีสิงห์ . การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น . วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร , 2515.

สมนึก แต่งเจริญ, โฆษิต ปันเปี่ยมรัษฎ์, และไพศาล ชัยมงคล, การคลังของประเทศไทย. กรุงเทพฯ
: อักษรสัมพันธ์, 2515.

สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายสิริ ปกาสิต.
กรุงเทพฯ , 2509.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์
, 2535

สิรินธร , สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้า และศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล . การโยงอำนาจสู่องค์
พระมหากษัตริย์ : จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปบ้านเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว, สะพาน , คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ , การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยสมเด็จพระปิยมหาราช , เอกสารการนิเทศ
การศึกษา ฉบับที่ 166, หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2518, (214 หน้า)

แสวง บุญเฉลิมวิภาส . ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,
2543

สุมาลี บำรุงสุข , การปฏิรูปการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.วารสาร
เศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์ 5 (มิถุนายน 2530) 153 –182

สุมาลี บำรุงสุข, การรวบรวมรายได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525.

สุธาดา เลขไวฑูรย์ , การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525

อคิน รพีพัฒน์ . สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 – 2416 . กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527

อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2518

ภาษาอังกฤษ

George Burton Adams Constitutional History of England , Norwich : Jerrold and Sons Ltd
, 1971

Thailand Ministry of Finance , Statitstical Yearbook of the Kingdom of Siam 1923

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ว่าด้วยงบประมาณแลรายงาน ๑๐ มาตรา พ.ศ. ๒๔๓๓

มาตรา ๑ เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ต้องทำงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินในปีนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในที่ประชุมเสนาบดี ไม่กว่าวันที่ ๑๕ เดือนมิถุนายน จะได้ทรงปฤกษาให้ตกลงก่อนสิ้นปีแล้ว พระราชทานมาให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติรักษาไว้ แลเสนาบดีพระคลังต้องคัดสำเนาส่งสำหรับฉบับข้างที่งบ ๑ ถ้าจะยังปฤกษาดตกลงกันสิ้นปีไม่ได้จะได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ผ่อนจ่ายเงินให้กรมต่าง ๆ เบิกไปผ่อนจ่ายใช้ตามสมควรมิให้ขัดขวางแก่ราชการ แต่ถึงอย่างไรจำเป็นต้องตกลงไม่ช้ากว่าขึ้นเดือนมิถุนายน

มาตรา ๒ การรวบรวมงบประมาณเงินรับนั้น เงินภาษีอากรในกระทรวงพระคลัง ที่ทำเป็นหลวงให้เสนาบดีพระคลังคิดประมาณตามสมควรจะได้อีก ถ้าเป็นภาษีอากรผูกขาดได้ว่าประมาณแล้วก็ลงตามรายว่า รายใดยังมีได้ว่าประมาณก็ลงตามคาดหมายจะว่าประมาณได้ การทำการหลวงฤคาค่าธรรมเนียม แลภาษีอากรขึ้นอยู่ในกรมต่าง ๆ ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทำงบประมาณ ตามคาดคะเนสมควรจะได้มาขึ้นเสนาบดีพระคลัง เมื่อพร้อมแล้วเสนาบดีพระคลังงบบ่งงบประมาณขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ลักษณะทำงบประมาณการรับเงินนั้นเบื้องต้นต้องรวบยอดรายภาษีอากรต่าง ๆ เป็นยอดเป็นต้นว่า อกรพื้นที่มีรายเทียบปีก่อนขึ้นไป ๕ ปี แลประมาณปีที่จะล่วงไปนั้นด้วยรวมเป็น ๗ ปี ทั้งปีใหม่ แลตัดเป็น ๒ ภาค คือการได้ประจำเช่นภาษีขาเข้าขาออก เป็นต้น แลการได้จร คือจะเร่งเงินนี้หลวงได้เป็นต้น แล้วจึงรวบยอดรวมทั้งสิ้น ชั้นที่ ๒ ขยายรายรวมยอดเป็นต้นว่า อกรพื้นที่ คือ อกรค่านา อกรสวนสมพักศร ชั้นที่ ๓ ขยายรายละเอียดเป็นต้น ว่า อกรสุราก็จำแนกรายเมือง ชั้นที่ ๔ ประมาณเงินที่จะได้รับรายเดือน

มาตรา ๓ การรวบรวมงบประมาณจ่ายนั้น เงินสำหรับการพระราชพิธีจร เงินเผื่อขาดเผื่อเหลือ ฤคการเงินประมาณสำหรับการโยธาต่าง ๆ เป็นต้น แลเบี้ยหวัดเงินปีต่าง ๆ บรรดานาที่ในกระทรวงพระคลัง จ่ายเองนั้นให้เสนาบดีพระคลังคาดสมควรตามคะเนจะจ่าย ถ้าเป็นเงินปีเงินเดือนอัตราที่ประมาณตามอัตราการจรต่าง ๆ ก็ประมาณตามจะมีตัวเงินจ่ายได้ ส่วนการจ่ายใช้ในกรมต่าง ๆ นั้น ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทำงบประมาณมาขึ้นต่อเสนาบดีพระคลังฯ เมื่อพร้อมแล้วเสนาบดีพระคลังฯ งบบ่งงบประมาณขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ลักษณะงบประมาณการจ่ายเงินนั้น ในเบื้องต้นต้องรวบยอดการจ่ายตามกระทรวง เป็นต้นว่า กระทรวงพระคลังฯ มีรายเทียบปีก่อนขึ้นไป ๕ ปี และประมาณปีที่จะล่วงไปนั้นด้วย รวม ๗ ปี ทั้งปีใหม่ แลตัดเป็น ๒ ภาค คือ การจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน เบี้ยเลี้ยงตามกรม เป็นต้น ผลการจ่ายจร คือ การก่อสร้างแลพระราชพิธี เป็นต้น แล้วรวบยอดรวมสิ้น ชั้นที่ ๒ ขยายรายรวมยอดเป็นต้นว่า กระทรวงพระคลังฯ คือ กรมพระคลังกลาง กรม

สารบาญชี กรมตรวจกรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่ ชั้นที่ ๓ ขยายรายละเอียดเป็นต้นว่า กรมพระคลังกลางเงินเดือนผู้ใดเท่าใด เบี้ยเลี้ยงผู้ใดเท่าใด เงินใช้สรวอยเบ็จเสร็จค่าอันใดเท่าใด เงินยอมให้ใช้เพื่อการอันเท่าใด ชั้นที่ ๔ ประมาณเงินจะต้องจ่ายตามรายเดือน

มาตรา ๔ ถ้ากรมกระทรวงใด จะต้องเพิ่มเงินประจำเดือนในปีนั้นขึ้นเพราะการอย่างใด เงินอีกเท่าใด ฤาจะมีการจรรายใดเงินเท่าใด เสนาบดีเจ้ากระทรวงต้องประมาณยอดจำนวนเงิน แลคำชี้แจงซึ่งจำเป็นจะต้องให้ตั้งขึ้นในปีนากราบบังคับมทูลพระกรุณาในที่ประชุมเสนาบดี เสียแต่ก่อนสิ้นเดือนตุลาคมปีก่อน เมื่อตกลงควรจะขึ้น จะทำแล้วจะได้ประมาณเพิ่มมาในงบประมาณได้แลในขณะนั้นเสนาบดีพระคลังต้องเตรียมยอดประมาณเงินรับสำหรับปีน่านั้นไปไว้ให้รู้ด้วย เพื่อจะได้กราบบังคับมทูลพระกรุณา ถึงตัวเงินในที่ประชุมเสนาบดี

มาตรา ๕ ถ้ากระทรวงใด ๆ มิได้ยื่นงบประมาณมายังกระทรวงพระคลังตามกำหนด เสนาบดีพระคลัง ต้องนำความขึ้นกราบบังคับมทูลพระกรุณา แต่วันพ้นกำหนดไม่เกิน ๗ วัน

มาตรา ๖ ถ้าเกิดราชการจรฎาพระราชพิธีจรในระหว่างปีเสนาบดีพระคลัง ต้องคาดคะเนค่าเงินจะพอจ่าย ขึ้นกราบบังคับมทูลพระกรุณาในที่ประชุมเสนาบดีทุกครั้ง เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า พระราชทานพระบรมราชานุญาต กำหนดเงินเท่าใด เสนาบดีพระคลังฯ จะได้คิดแก่ผู้รับพระบรมราชโองการจ่ายใช้เงินเพียงเท่านั้น

มาตรา ๗ เมื่อถึงกำหนดสิ้นเดือนครั้งหนึ่ง เสนาบดีพระคลังต้องทำงบเดือนรายรับรายจ่าย แลเงินคงขึ้นทูลเกล้าถวายแลสิ้นครั้งหนึ่ง เสนาบดีพระคลังฯ ต้องทำงบปีรายรับจ่ายเงินแผ่นดินแลเงินคงขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในที่ประชุมเสนาบดีกับมีรายเทียบงบประมาณกับรายงานการรับ แลจ่ายเงินในปีที่ล่วงแล้วนั้นด้วย กำหนดไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายน

มาตรา ๘ ถ้าภาชีอากรบรรดาขึ้นอยู่ในกระทรวงพระคลังฯ แลเงินภาชีอากร แลค่าธรรมเนียมค่าทำการหลวงในกระทรวงต่าง ๆ ไม่ได้รับตามงบประมาณ เพราะไม่ได้ส่งมิใช่การนั้นเก็บน้อยเอากำหนด ๓ เดือนครั้งหนึ่ง เสนาบดีพระคลังฯ ต้องนำขึ้นกราบบังคับมทูลพระกรุณา ในที่ประชุมเสนาบดีครั้งหนึ่งเสมอไป

มาตรา ๙ เงินประจำให้เสนาบดีพระคลังฯ คัดเป็นยอดแลรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในเดือนเมษายนจะได้ทรงเซนพระราชหัตถเลขา พระราชทานพระบรมราชานุญาต แลการจรรนั้น เมื่อถึงกำหนดเบิกให้เจ้ากระทรวงทำแข่งขันขอพระบรมราชานุญาต งบเบี้ยหวัดเงินปีนั้น ให้เสนาบดีพระคลังฯ คัดเป็นยอดแลรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก่อนกำหนดแจกเพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต บรรดาจำนวนเงิน ซึ่งทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน

พระบรมราชานุญาตให้จ่ายแล้ว โดยเช่นพระราชหัตถเลขา ฤาทำนเสนาบดีมีหมายรับพระบรมราชโองการมาตามงบประมาณนั้น เสนาบดีพระคลังฯ สั่งเงินได้ที่เดิยวมิต้องทูลเกล้าฯ ถวายใบสั่งจ่ายอีก

มาตรา ๑๐ เมื่อได้ตั้งพระราชบัญญัติ ๑๐ มาตราแล้ว ให้เลิกพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ หมวดมาตราที่ ๑๒ ซึ่งว่าด้วยเอสติเมตบาญชีปีข้างหน้า ๒ ข้อนั้นเสีย พระราชบัญญัติตั้งไว้แต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม รัตนโกสินทรศก ๑๐๙ เป็นวันที่ ๔๐๖๘ ในรัชกาลบัดนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ ๑๔ มาตรา พ.ศ. ๒๔๓๓

มาตรา ๑ บรรดากกรมต่าง ๆ ซึ่งขึ้นในเจ้ากระทรวงใหญ่นั้น ต้องทำประมาณเงินเดือนเบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็จเสร็จแลเงินยอมให้ใช้เพื่อจะขาดเหลือ ซึ่งประมาณจะต้องจ่ายในกรมนั้น ๆ ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวง ๆ ตรวจเห็นสมควรแล้วทำงบประมาณ รวมราชการกระทรวงนั้น แลแยกเป็นรายการตามจำนวนเงินเดือนเบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็จเสร็จ เงินยอมให้ใช้เพื่อขาดเหลือเป็นราย ๆ ตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ กำหนดได้มาขึ้นกระทรวงพระคลังไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนธันวาคมปีก่อน

มาตรา ๒ ถ้าราชการในกระทรวงกรมใด ๆ จะต้องจัดขึ้นฤกษ์แก้ไขแลมีเหตุจำเป็นฉับใด ซึ่งจะต้องใช้เงินประจำปีมากขึ้นไป ให้เจ้ากระทรวงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ฤกษ์แจ้งการที่จำเป็นจะต้องขึ้นอีกเท่าใด มายังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ๆ นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาในก่อนสิ้นเดือนตุลาคมปีก่อน เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้เพิ่มเงินฤกษ์แก้ไขประการใด เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ จะได้แจ้งมาให้ทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคม ถ้าเมื่อการจวนเจี้จะยื่นงบประมาณให้ทันกำหนดเสนาบดีเจ้ากระทรวงต้องขอคัดมายังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ แต่ไม่ให้เกินวันที่ ๑๕ เดือนมกราคม

มาตรา ๓ เจ้าพนักงานนั้น ๆ เห็นสมควรประมาณการว่าปีหน้าจะต้องเบิกเงินทำการจรรอย่างไบบ้าง ให้นำความเสนอต่อเสนาบดี เจ้ากระทรวง ๆ รวมการจรรในกรมนั้นประมาณเงินเท่านั้น ทำเป็นบัญชียอมมาขึ้นต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติก่อน สิ้นเดือนตุลาคมเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ จะได้นำข้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา รายใดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ทำฤกษ์จัดฉับใดเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะได้แจ้งความไป ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทราบเจ้ากระทรวงต้องทำงบประมาณยื่นส่วนการจรรพร้อม กับงบประมาณการประจำด้วยตามกำหนด

มาตรา ๔ ลักษณะงบประมาณซึ่งเจ้ากระทรวงใหญ่ จะยื่นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ๆ จะทำให้นั้น ต้องรวมตลอดในกระทรวงหนึ่งเป็นเงินเดือนเบี้ยเลี้ยงเงินใช้สอยเบ็จเสร็จ และเงินยอมให้ใช้ไม่ต้องรายละเอียด แต่มีรายเทียบเงินที่เบิกไปในปีล่วงแล้ว ๕ ปีประมาณตามงบประมาณ จะล่วงไปหนึ่งปีแล้วจึงลงจำนวนปีใหม่อันนี้เป็นรายขั้นต้น ขั้นที่ ๒ ขยายเป็นรายการ ๆ ไม่ต้องรายละเอียด เหมือนกันแต่ไม่มีรายเทียบ ขั้นที่ ๓ ประมาณเดือนใด จะเบิกเท่าใดต่อนั้นเป็นรายการมีรายเทียบขั้นต้นเหมือนกัน แต่ขั้น ๒ ขยายกรมนั้นเป็นรายละเอียด เป็นต้น เงินเดือนก็ต้องรายตำแหน่งเบี้ยเลี้ยง ก็ต้องรายชื่อค่าใช้สอยก็ต้องรายสิ่งของ แลขั้นที่ ๒ มีหลายประมาณเดือนใดจะเบิกเท่าใด

งบประมาณการจรรนั้นไม่ต้องมีรายเทียบมีแต่ชั้นที่ ๒ บอกรายการประมาณเงิน กับชั้นที่ ๓ ประมาณแข่งชั้นเดือนใด

มาตรา ๕ เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จ่ายแล้ว การประจำถึงเดือนให้วางฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชี แต่ฎีกาเบิกเงินต้องรายละเอียดตามแต่จะบอกได้เพียงใด เป็นต้นเจ้าพนักงานเสมียนต้องบอกรายชื่อ เว้นแต่พลทหารฤๅคนงานใช้สรอยเบ็จเสร็จ ต้องบอกรายสิ่งของแลราคาให้ชัดเจน

มาตรา ๖ ส่วนการจรรซึ่งได้รับพระราชทาน พระบรมราชานุญาตในงบประมาณแล้วนั้น จะเริ่มทำให้เมื่อใดให้ทำแข่งชั้นบอกกำหนด คราวเบิกแลบอกรายละเอียดสุดแต่จะทำได้มาขึ้นต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ฯ จะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต แล้วนำฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชี ฎีกาเบิกเงินล่วงหน้าไม่ต้องมีรายละเอียด เป็นแต่บอกว่าเบิกเงินล่วงหน้าแต่เมื่อรายการเสร็จแล้วต้องเบิกแต่สิ้นเงินแท้แล้ว บอกรายละเอียดที่จริงโดยชัดเจนด้วย

มาตรา ๗ ถ้ากรมในกระทรวงใด ๆ จำเป็นต้องจ่ายใช้เงินประจำเกินงบประมาณก็ดี ฤๅจะทำการจรรซึ่งเหลือขาดในงบใดก็ดี ให้เจ้ากระทรวงแข่งชั้นนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเอง เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ให้ตั้งฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบาญชี ดังวิเบิกแข่งชั้นการจรร ถ้าเป็นกรมกราบบังคมทูลพระกรุณา ถ้าเป็นคนนอกตำแหน่งแต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำการเฉพาะสิ่งของอย่างการเข้าในกระทรวงใน ให้นำความไปเสนอเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น นำแข่งชั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา

มาตรา ๘ ถ้ามีการพิธีจรรขึ้นครั้งใดคราวใดให้ผู้รับพระบรมราชโองการจัดการนั้น ๆ มาปฤๅษาต่อเสนาบดีเจ้ากระทรวง ๆ ปฤๅษาเสนาบดีพระคลังมีกำหนดเงิน ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเมื่อโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วให้วางแข่งชั้นเหมือนการจรรตามงบประมาณนั้น

มาตรา ๙ บันดางงบประมาณก็ดีแข่งชั้นฤๅ ฎีกาก็ต้องมีสำเนาไว้ สำหรับกรมกระทรวงนั้น ๆ ด้วย แลเงินซึ่งได้เบิกไปจากพระคลังนั้น กรมกระทรวงนั้น ๆ ต้องทำบาญชีรับสำหรับกรมแลจ่าย อันใดก็ลงบาญชี จ่ายสำหรับกรมไว้ให้ชัดเจนการจ่ายเงินนั้นควรจะมีพยานหลักฐาน มั่นคงได้เพียงใดก็ทำให้เพียงนั้นเป็นต้นว่า แจกเงินเดือนมีผู้รับลงชื่อ ชื่อของมีบิลจากผู้ขาย

เมื่อสิ้นปีหนึ่ง เจ้ากระทรวงต้องคัดบัญชีรับจ่ายสำหรับกรมในกระทรวงนั้น ๆ มายื่นสำรบบัญชีในกระทรวงพระคลังเปนนปีตามจ่ายตัวเงินจริงฉบับหนึ่ง พร้อมกับเงินเหลือจ่ายไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายนปีนั้น

มาตรา ๑๐ บันดางบประมาณแข่งขันฎีกางบปีใด ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานจะยื่น เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ฎายื่นเบิกเงินต่อกรมสารบบัญชี ต้องส่งมาให้กรมตรวจ ๆ พร้อมด้วยสำเนาอีกฉบับหนึ่ง กรมตรวจ ๆ ถูกต้องแล้วจึงจะยื่นได้

มาตรา ๑๑ ถึงกำหนดสิ้นปีครั้งหนึ่ง เจ้าพนักงานกรมตรวจจะมาตรวจบัญชีสำหรับกรมไม่เร็วกว่าเดือนมิถุนายนปีใหม่ เจ้าของกรมต้องยอมให้ตรวจ และชี้แจงการจะเรียนพยานหลักฐานชนิดใดต้องนำมาให้ดูแลชี้แจงโดยละเอียด เมื่อเจ้าพนักงานกรมตรวจ ให้นำหนังสือสำคัญที่ได้ตรวจแล้ว เจ้าของกรมต้องรักษาไว้สำหรับบัญชี

มาตรา ๑๒ เจ้าของกรมนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ ในบาญชีสำหรับกรมอย่าให้รายในแลยอดรวมผิดได้ ถ้าเงินหลวงขาดหายไปโดยชบวนทำบาญชี ฎาเงินเองเจ้าของกรมนั้น ๆ ต้องรับใช้จเต็ม

มาตรา ๑๓ ลักษณะแบบบาญชีแลแข่งขันฎีกาบันดาเกี่ยวกับการเงินกรมกระทรวงนั้น ๆ ต้องทำตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะออกกำหนดให้ทำ ฎาถ้ากรมกระทรวงใด ๆ จะต้องทำบาญชียังไม่มีแบบ ให้มาปฎกษาต่อเสนาบดีพระคลัง ๆ ทุกอย่าง

มาตรา ๑๔ การเบิกเงินการประจำทั้งสิ้นทุกกรม ทุกกระทรวงนั้น พอสิ้นเดือนให้เบิกเงินเดือนหลวงแล้ว อย่าทิ้งค้างไว้ให้ช้าถึงสามเดือน เมื่อถึงเดือนมินาคมต้องเบิกเงินในเดือนมินาคม แต่ในเดือนนั้นตัดปีอย่าให้ล่วงพันกำหนดได้ แลการจรในปีใดให้วางแข่งขันเสียในปีนั้น ถ้าทิ้งไว้ข้ามปีให้เสนาบดีฎาอธิบดีกระทรวงกรมนั้น ๆ ต้องรับใช้เงินรายนั้น เจ้าพนักงานพระคลังไม่รับแข่งขันแลฎีกาเบิกเว้นไว้แต่มีการชัดข้อจริง ๆ ก็ให้มีจดหมาย ประมาณยอดเงินชี้แจงไปยังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ขอผิดแต่ในก่อนสิ้นปี ถ้าเป็นการสมควรเสนาบดีพระคลังยอมให้ผิดจึงผิดทำตามบังคับเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติได้ แต่ลักษณะผิดนี้มีให้ช้ากว่าสิ้นปีแล้วสองเดือน

พระราชบัญญัตินี้ทรงตั้งไว้ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม รัตนโกสินทรศก ๑๐๙ เป็นวันที่ ๙๐๖๘ ในรัชการบัตยุบนี้

พระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ

เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ ๙ มาตรา พ.ศ. ๒๔๓๓

มีพระบรมราชโองการ มारพระบัณฑูลสุรสิงหนาทดำรงเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ นับแต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งพระราชบัญญัติไว้เมื่อวันที่ ๔ ขึ้น ๙ ค่ำเดือน ๕ ปีกุลฉัปปตก จุลศักราช ๑๒๓๗ มาหาไศรยความเจริญของราชการยิ่งขึ้นเป็นอันมาก ราชการทั้งปวงย่อมเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับมาจนบัดนี้ พระราชบัญญัติเดิมจึงยังหาเป็นการสมควร พอเพียงแก่ราชการที่มีที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไม่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญกระทรวงกรมพระคลังมหาสมบัติ ขึ้นไว้เป็นหลักของราชการกรมพระคลังมหาสมบัติแล้ว สมควรที่จะจัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ที่ว่าด้วยหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เรียบร้อยสมแก่ราชการ ที่มีที่เป็นอยู่ใสบัดนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานทั้งหลายปฏิบัติให้ถูกต้องลงร่องรอยต่อไปด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเดิมไว้เป็นแบบแผนสำหรับราชการ กรมพระคลังมหาสมบัติสืบไปดังนี้

มาตรา ๑ บรรดากรมต่าง ๆ ซึ่งขึ้นในเจ้ากระทรวงใหญ่นั้น ๆ ต้องทำงบประมาณเงินภาษีอากร ฤาเงินทำการหลวงแลค่าธรรมเนียมซึ่งประมาณจะได้รับในกรมนั้น ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวง ๆ ตรวจเห็นสมควรแล้ว ทำงบประมาณรวมการจะส่งเงินในกระทรวงนั้น แลแยกเป็นรายการตามจำนวนเงินภาษีอากร ฤาเงินทำการหลวง แลค่าธรรมเนียมเป็นราย ๆ ตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ กำหนดให้มายื่นต่อกระทรวงพระคลังไม่ช้ากว่าธันวาคมปีก่อน

มาตรา ๒ เจ้าพนักงานกรมในกระทรวงใด ๆ มีเงินหนี้ติดค้างยังเก็บเงินไม่ได้ฤาจะขายของ แลเงินค้างส่งเงินเหลือจ่ายที่ยังค้างอยู่ในกรม ประมาณจะได้ส่งในปีหน้าเท่าใดเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ ต้องทำงบประมาณยื่นส่วนการจรรพร้อมทั้งงบประมาณการประจำด้วยตามกำหนด

มาตรา ๓ ลักษณะงบประมาณซึ่งเจ้ากระทรวงใหญ่ จะยื่นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะให้นั้น ต้องรวมยอดในกระทรวงหนึ่งตามเงินจะได้ส่งเป็นราย ๆ เป็นต้นว่าค่าตรา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้นไม่ต้องมีรายละเอียด แต่มีรายเทียบเงินที่เก็บได้ ๆ ส่งปีล่วงแล้ว ๕ ปีประมาณในปีล่วงไป ๑ ปีแลจึงลงจำนวนเงิน ค่าตราจะส่งปีใหม่อันนี้เป็นรายเทียบขั้นต้นขั้นที่ ๒ ขยายเป็นรายการ ๆ ไม่ต้องมีรายละเอียดเหมือนกัน แต่ไม่ต้องมีรายเทียบขั้น ๓ ประมาณเดือนใดจะได้ส่งเท่านั้น ต่อนั้นทำเป็นรายการเทียบขั้นต้นเหมือนกัน แต่ขั้น ๒ ขยายรายการนั้นเป็นรายละเอียด เป็นต้นว่า ค่าตราตั้งภาษีอากรค่าตราความแลขั้น ๓ มีรายใดจะส่งเท่าใดด้วย

มาตรา ๔ เมื่อเดือนก่อนเก็บเงินได้เท่าใด ขึ้นเดือนใหม่ให้นำส่งมิให้รอไว้ยืมจ่าย วิธีส่งให้ทำใบนำไปยื่นต่อกรมตรวจฯ แล้วนำไปส่งกรมสารบาญชี เมื่อได้รับใบนำไปส่งรับใบเสร็จมาไว้เป็นสำคัญ

มาตรา ๕ บรรดาใบประมาณใบนำทั้งปวง ซึ่งเจ้ากระทรวงจะยื่นต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ถ้ายื่นต่อกรมสารบาญชีต้องส่งมาให้กรมตรวจฯ ถูกต้องแล้วจึงยื่นได้

มาตรา ๖ ถึงกำหนดสิ้นปีครั้งหนึ่ง เจ้าพนักงานกรมตรวจบาญชีสำหรับกรมไม่เร็วกว่าเดือนมิถุนายนปีใหม่ เจ้าของกรมต้องยอมให้ตรวจแลชี้แจงการ ถ้าจะเรียกพยานหลักฐานอันใดต้องนำมาให้ดู แลชี้แจงโดยละเอียดเมื่อพนักงานกรมตรวจฯ ให้หนังสือสำคัญที่ได้ตรวจแล้ว เจ้าของกรมต้องรักษาไว้สำหรับบาญชี

มาตรา ๗ เจ้าของกรมนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบใบบาญชีสำหรับกรม อย่าให้รายในแลยอดรวมผิดได้ ถ้าเงินหลวงขาดหายไปโดยชวชนทำบาญชี ถ้าเงินหายไปเองกรมนั้นต้องรับใช้จเต็ม

มาตรา ๘ ลักษณะแบบทำบาญชีแลใบนำ บรรดาเกี่ยวกับการเงินกรมกระทรวงนั้น ๆ ต้องทำตามแบบซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะออกกำหนดให้ทำ ถ้าถ้ากระทรวงใด ๆ จะต้องทำบาญชี ยังไม่มีแบบให้มาปรึกษาต่อเสนาบดีพระคลังทุกอย่าง

มาตรา ๙ เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ สงสัยจะใคร่ได้ถามฟอกซักเรื่องเงินแผ่นดิน มีหนังสือเชื้อเชิญเจ้าพนักงานกรมใด ๆ มาพูดจาต้องมาตามกำหนด แลถ้าจะขอดูบาญชีต้องนำมาให้ดูด้วย ถ้ามีเงินไม่ส่งถาไม่ยื่นบาญชีผิดด้วยพระราชบัญญัติ ให้เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติเกาะมาเร่งได้แลให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา พระราชบัญญัติทรงตั้งไว้วันที่ ๑๓ ธันวาคมรัตนโกสินทรศก ๑๐๖๘ ในรัชกาลบัดนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. ๒๔๓๓

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ดำรัสสั่งว่า ทรงพระราชดำริเห็นว่า เงินภาษีอากรส่วนพระคลังข้างที่นั้น แต่เดิมธรรมเนียมเก่า เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งผู้ใดเป็นเจ้าของภาษีอากรผู้นั้นก็จากเงินงวดและเงินพระคลังข้างที่เอาเงินต่างกรมตามใจสมัคร แลต่อไปผู้ใดประมูลขึ้นก็แล้วแต่จะมาก เมื่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว ภาษีอากรว่าประมูลกัน เมื่อเงินเท่าใดอธิบดีถูกเจ้าพนักงานใหญ่ก็สั่งให้เสมียนตราบอกขึ้น แบ่งเงินงวดและเงินพระคลังข้างที่ตามเห็นควรไม่มีแบบอัตราลงแน่นอนอย่างไร แลการทำบัญชีก็ลำบากสมควรจะแก้ไขให้เป็นหลักฐาน แลเรียบร้อยสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้สำหรับราชการกรมพระคลังมหาสมบัติสืบไป ดังนี้

มาตรา ๑ บรรดาเงินภาษีอากรซึ่งแบ่งเป็นเงินงวด และเงินพระคลังข้างที่ทั้งปวงนั้นให้บวกเป็นเงินแผ่นดินอย่างเดียวกันทั้งสิ้น และเงินแผ่นดินได้รับปีหนึ่งเท่าใด หักเป็นส่วนเงินพระคลังข้างที่ร้อยละ ๑๕

มาตรา ๒ เมื่อสิ้นเดือนหนึ่งได้รับเงินแผ่นดินเท่าใด กรมพระคลังข้างที่ทำการเบิกเป็นเงินพระคลังข้างที่ ๑๐๐ ละ ๑๕ แลกรมพระคลังข้างที่ที่ต้องทำไปนั้น ๗ เงินพระคลังข้างที่นั้นส่งทางคลังมหาสมบัติในวันที่ได้รับ

มาตรา ๓ ค่าเช่าดอกเบี้ยย แลกิจเงินพระคลังข้างที่ซึ่งให้กู้ยืมมารับจําหน่ายส่งต้นเงินคืนก็ดี เงินพระคลังข้างที่ค่าขายของ ค่าเหลือจ่าย แลรายอื่น ๆ ก็ดี กรมพระคลังข้างที่ที่ต้องทำไปนั้นส่งทางคลังมหาสมบัติ

มาตรา ๔ การจ่ายเงินพระคลังข้างที่นั้น จ่ายได้เฉพาะแก่โดย หนังสือสำคัญ เช่น พระราชหัตถเลขาอย่างเดียวกันจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จ่ายเงินพระคลังข้างที่เข้าไปไว้พระคลังข้างใน ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จ่ายพระราชทานผู้ใดก็พระราชทานหนังสือสำคัญถึงเจ้าพนักงานกรมพระคลังข้างที่ ๆ นำไปขอให้ส่งจ่ายต่อกรมสารบาญชี

มาตรา ๕ ถ้าผู้ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เบิกเงินพระคลังข้างที่ทำการสิ่งใด ถ้าเป็นการเบิกเงินคราวเดียวก็ทำการมายื่นต่อกรมพระคลังข้างที่ ๆ คัดนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าเป็นการใหญ่จะเบิกหลายคราว ก็ทำใบประมาณ การประมาณเงินมายื่นต่อกรมพระคลังข้างที่ คัดนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ทำการเบิกเงินมายื่นต่อกรมพระคลังข้างที่ ๆ คัดนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้จ่ายแล้ว จะได้พระราชทานหนังสือสำคัญส่งจ่ายเงิน

มาตรา ๖ กรมพระคลังข้างที่ที่ต้องถือบาญชีเงินพระคลังข้างที่ที่รับจ่ายแสดงทั้งสิ้น สำหรับสอบกับกรมสารบาญชี และกรมเก็บ ถึงกำหนดสิ้นเดือนสิ้นปี ต้องบบาญชีเงินพระคลังข้างที่รับจ่ายแลคงยื่นต่อท่านเสนาบดีกรมพระคลังมหาสมบัติเมื่อได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

มาตรา ๗ บรรดาที่ดิน ที่ภักข์ของพระคลังข้างที่ กรมพระคลังข้างที่ที่ต้องดูแลรักษาแลการผลประโยชน์ส่วนพระคลังมหาสมบัติ บรรดาเงินพระคลังข้างที่ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้กู้ยืมมารับจำนำ กรมพระคลังข้างที่เป็นผู้รักษาหนังสือสำคัญ แลการดอกเบี้ยแลกันเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ แลกรมพระคลังข้างที่มีนาสำคัญที่จะรับผิดชอบในการรักษาผลประโยชน์เงินพระคลังข้างที่ทั้งสิ้น สุดแต่จะให้เกิดผลประโยชน์และคุณประโยชน์อย่างยิ่งได้เพียงใดเมื่อสิ้นปี กรมพระคลังข้างที่ ต้องทำรายงานการเกี่ยวด้วยผลประโยชน์พระคลังข้างที่ที่ส่งปวงทูลเกล้าฯ ถวายโดยเลียดครั้งหนึ่ง เสมอไป

มาตรา ๘ กรมพระคลังข้างที่ที่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ตามที่ขอด้วยราชการสิทธิขาด แต่กรมพระคลังข้างที่อาจจะมีหนังสือถวายบังคมทูลพระกรุณาได้แล อาจจะมีหนังสือไปยังผู้ซึ่งเกี่ยวข้องด้วยเรื่องเงินพระคลังข้างที่ได้โดยลำพัง แต่ถ้าเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ฎาเรื่องเกี่ยวข้องต้องโต้แย้งบังคับบัญชาไปยังกรมต่าง ๆ กรมพระคลังข้างที่ที่ต้อง นำความขึ้นเสนอเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ

มาตรา ๙ เจ้าพนักงานกรมพระคลังข้างที่ ทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อย จนเสมียนคนใช้ต้องกระทำ สัตยานุสัตย์สาบาลเฉพาะการในกรมนี้ก่อนจึงจะเข้ารับราชการได้

มาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ๑๐ มาตรานี้ กำหนดใช้ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๑๐ ต่อไป

พระราชบัญญัติทรงไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม รัตนโกสินทรศก ๑๐๙ เปนวันที่ ๘๐๑๔ ในรัชกาลปัตยุบันนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชายชาญ ชูวงศ์ เกิดวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2518 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2538 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ. 2541 ปัจจุบันรับราชการในสำนักงานศาลปกครอง ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 4



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย