

นโยบายงบประมาณรายจ่ายระยะเริ่มรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๕๖)

การปรับปรุงประเทศให้เจริญตามแบบอย่างอารยประเทศทั้งหลายได้เริ่มศักราชขึ้นพร้อมกับการปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงแม้ว่าความสามารถของรัฐบาลในการหาเงินมาใช้จ่ายยังคงถูกจำกัดต่อไปด้วยสนธิสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศ และไม่ได้รับการแก้ไขจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๖๕ รัฐบาลก็ไม่ปรารถนาที่จะให้ความเจริญก้าวหน้าของประเทศหยุดอยู่กับที่ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจึงมีมากขึ้นเป็นลำดับทั้ง ๆ ที่ไม่อาจใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับความต้องการได้อย่างเต็มที่ นับว่าระยะแรกเริ่มแห่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาการคลังซึ่งเป็นมรดกสืบทอดมา และสร้างความยากลำบากให้แก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การศึกษาถึงความเป็นไปในเวลาดังกล่าว จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นอย่างดี

การกล่าวถึงประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญในบทนี้ภายใต้หัวข้อ ๒ ประการดังปรากฏอยู่ข้างล่างเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้

๑. สถานะเศรษฐกิจและการคลัง
๒. นโยบายงบประมาณรายจ่าย

เมื่อสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้เริ่มก้าวขึ้นสู่ความเป็นอารยประเทศ มีโครงสร้างทางการเมืองและสังคมไม่แตกต่างจากประเทศอาณานิคม ซึ่งได้รับการปกครองที่เป็นแบบแผนจากเมืองแม่ชาวยุโรป และเป็น

<sup>๑</sup>T.H. Silcock, "Outline of Economic Development 1945 - 65," Thailand Social and Economic Studies in Development. ed. T.H. Silcock (Canberra : Australian National University Press, 1967), p. 4.

ระยะเวลาสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงวางนโยบายปรับปรุงประเทศเพื่อให้ง้าวหน้ายิ่งขึ้นอีก<sup>๑</sup> ในขณะที่เดียวกันนี้ประเทศไทยไม่เพียงได้ประสบความสำเร็จที่ยากนานัปการมาแล้ว (โดยเฉพาะต้องต่อสู้กับการคุกคามของมหาอำนาจอย่างหนัก จนถึงขั้นทำให้พระวิหังพะวนต่อความเป็นเอกราชของประเทศอยู่) แต่ยังคงถูกรอบง่าอยู่ในยุค "สนธิสัญญาอันไม่เสมอภาค"<sup>๒</sup> ซึ่งไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะสภาพแวดล้อมทั้งทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เมื่อกว่าครึ่งศตวรรษมาแล้วแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับลักษณะที่เป็นอยู่ในขณะนี้<sup>๓</sup> ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ในเวลาสำคัญดังกล่าวประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาการจักรวรรดิเงินแผ่นดินให้ได้อย่างเพียงพอสำหรับกิจการอันจะยังความเจริญให้แก่ประเทศ และตกอยู่ในฐานะที่ไม่อาจปรับปรุงประเทศในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยจำต้องเลือกนโยบายที่เห็นว่าสอดคล้องกับสถานการณ์มากที่สุด

#### ๑. สถานะเศรษฐกิจและการคลัง

เป็นความจริงตามที่พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ทรงกล่าวไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติในขณะที่ยุทธการเงินแผ่นดินมีเงอการดังปรากฏว่าในปีแรกแห่งรัชกาล คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ รายได้จริงของรัฐบาลเป็นเงิน ๒๓.๕ ล้านบาท รายจ่ายจริงของรัฐบาลเป็นเงิน ๕๕ ล้านบาท รายได้สูงกว่ารายจ่ายจริงถึง ๔.๕ ล้านบาท<sup>๔</sup> หรือเท่ากับ ๗.๖ % และในปีเดียวกันนั้นมูลค่าสินค้าออกยังสูงกว่าสินค้าเข้าถึง ๔๐.๗ ล้านบาท (ตารางที่ ๑) อีกด้วย

<sup>๑</sup>A.J. Brown, The Expectation of Siam (New York : The Board of Foreign Missions of the Presbyterian Church, 1925), p. 49.

<sup>๒</sup>Sir Josiah Crosby, Siam : The Cross Roads (London : Hollis & Carter Ltd., 1945), p. 39.

<sup>๓</sup>Brown, op. cit., p. 73.

<sup>๔</sup>พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๐๑.

## ตารางที่ ๑

แสดงมูลค่าสินค้าเข้าและสินค้าออกระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๕๕ (ล้านบาท)

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าเข้า	ดัชนี พ.ศ. ๒๔๔๔ = ๑๐๐	มูลค่าสินค้าออก	ดัชนี พ.ศ. ๒๔๔๔ = ๑๐๐	ดุลการศ
๒๔๔๔	๖๘.๘	๑๐๐.๐	๑๐๖.๘	๑๐๐.๐	๓๘.๐
๒๔๔๕	๗๗.๐	๑๑๑.๘	๑๐๕.๘	๙๘.๘	๒๘.๘
๒๔๕๐	๗๘.๖	๑๑๔.๒	๙๘.๗	๙๓.๒	๒๑.๐
๒๔๕๑	๗๖.๘	๑๑๑.๖	๑๐๐.๗	๙๔.๒	๒๓.๘
๒๔๕๒	๖๘.๘	๑๐๑.๔	๑๐๒.๕	๙๕.๘	๓๒.๗
๒๔๕๓	๖๘.๒	๙๘.๑	๑๐๘.๘	๑๐๑.๘	๔๐.๗
๒๔๕๔	๗๓.๑	๑๐๖.๒	๘๘.๖	๗๙.๑	๑๑.๔
๒๔๕๕	๗๖.๒	๑๑๐.๖	๘๑.๘	๗๖.๖	๕.๗

ที่มา : Ingram, op. cit., p. 334 (Appendix C.).

อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาจากมูลค่าสินค้าเข้าและออกโดยตลอดในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๕๕ (ตารางที่ ๑) แล้ว ก็จะได้เห็นว่ามูลค่าสินค้าออกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๕ ลดลงจาก พ.ศ. ๒๔๔๔ ทุกปี ยกเว้น พ.ศ. ๒๔๕๓ เพียงปีเดียว ซึ่งก็เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเล็กน้อย คือประมาณ ๑.๘ % เท่านั้น ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ และ ๒๔๕๕ เป็นปีที่การค้าตกต่ำมากที่สุด มูลค่าสินค้าออกในปีดังกล่าวได้ลดลงจาก พ.ศ. ๒๔๔๔ ถึง ๒๒.๓ และ ๒๕ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๒๐.๘ % และ ๒๓.๕ % ตามลำดับ มูลค่าสินค้าออกใน พ.ศ. ๒๔๕๕ มากกว่าสินค้าเข้าเพียง ๕.๗ ล้านบาท ทำให้การเกินดุลในดุลการค้าลดลงอย่างรวดเร็วจาก พ.ศ. ๒๔๕๓ ถึง ๓๕ ล้านบาท

สาเหตุที่เป็นดังนี้ เพราะผลของการค้าตกต่ำทั่วโลก<sup>๑</sup> และการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำในระยะแรก ซึ่งยังไม่ได้อำนาจการแลกเปลี่ยนไว้แน่นอนจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๕๑ ทำให้ราคาข้าวต้องตกต่ำลง<sup>๒</sup> ประกอบกับผลผลิตที่ได้ต่ำเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศไม่อำนวยแก่การทำนาในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๔ เป็นเวลาติดต่อกัน<sup>๓</sup> ผลของสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด หนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์ได้สรุปรายงานว่า "ทำให้การค้าของไทยใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ต้องทรุดโทรมลง และยังไม่รู้ที่หาอันใดที่จะแสดงให้เห็นว่าในปีหน้าการเงินจะคลายความตึงเครียด หรือสถานะที่เป็นอยู่จะกลับดีขึ้นแต่อย่างไร"<sup>๔</sup> - และก็เป็นจริงเพราะปรากฏว่าใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ผลผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญได้ลดต่ำลงไปอีก จำนวนข้าวที่ส่งออกในปีนี้ประมาณ ๕.๘ ล้านหาบ ลดลงจาก พ.ศ. ๒๔๕๓ และ พ.ศ. ๒๔๕๔ (ซึ่งเป็นปีที่ส่งออก ๑๓.๕ และ ๑๐.๕ ล้านหาบ) ถึง ๗.๗ และ ๐.๗ ล้านหาบ<sup>๕</sup>

แม้ว่ามูลค่าสินค้าออกจะมากกว่าสินค้าเข้าทุกปีมา ตามสถิติของกรมศุลกากรก็เคลื่อนย้ายในระหว่างทศวรรษกาลโดยประมาณเป็นราคาเงินปีละ ๒๕ ล้านบาทก็<sup>๖</sup> แต่ในขณะนั้นปรากฏว่าชาวต่างประเทศเป็นผู้มีบทบาทในด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ เช่น ข้าว ฝ้าย ไม้สัก

<sup>๑</sup>พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐกิจวิทยาขั้นต้น, เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์นิติศาสตร์, มปป), หน้า ๑๖๕.

<sup>๒</sup>M.F., R.F.A. for the Year 130 (1911 - 12), p. 9. ดังจะเห็นว่าราคาข้าวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๗ - ๕๓ ได้ลดต่ำลงจากหาบละ ๕.๘ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ เหลือหาบละ ๕.๑ บาท M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 194 - 95.

<sup>๓</sup>Ingram, op. cit., p. 83.

<sup>๔</sup>The Siam Observer, August 15, 1911, p. 4.

<sup>๕</sup>M.F., R.F.A. for the Year 131 (1912 - 13), p. 3. และ S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 194 - 95.

<sup>๖</sup>อ้างถึงใน พระยาสุรียานุวัตร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘.

ในค่านระบบตลาด การธนาคาร และการค้าทั้งหมด<sup>๑</sup> จำนวนที่เหลือของมูลค่าสินค้าออก จึงยังคงพิจารณาถึงส่วนที่ชาวต่างประเทศจะได้รับในรูปของดอกเบี้ย เงินปันผล และกำไร ส่วนบุคคล ซึ่งส่งออกไปเป็นเงินตราต่างประเทศอีกด้วย<sup>๒</sup> จากรายงานของเสนาบดีสภา พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้กล่าวพาดพิงถึงเรื่องนี้ว่าในปีนั้นธนาคารต้องจ่ายเงินตราให้กับชาวจีนนำ ออกนอกประเทศเป็นเงิน ๑๘ ล้านบาท<sup>๓</sup> และปี ๒๔๕๕ เป็นเงิน ๒๒ ล้านบาท ตามคำ อ้างอิงในรายงานที่ปรึกษาการคลังของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก โดยมาจากการคาดคะเนของ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับประเทศทางตะวันออก<sup>๔</sup> นอกจากนี้ เอช. บี. คอลลิส (H.G. Collis) ยังได้ประมาณไว้อย่างคร่าว ๆ ในหนังสือชื่อ "เงินทุนของชาวต่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" ของเขาว่า ใน พ.ศ. ๒๔๕๗ นอกจากชาวจีนแล้ว

<sup>๑</sup>เกี่ยวกับเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าชาวจีนเป็นเจ้าของและคนงานโรงสีข้าวเสียส่วนใหญ่ ส่วนชาวยุโรปควบคุมกิจการโรงเลื่อย และเหมืองแร่ไว้เกือบทั้งหมด พ่อค้าชาวจีน ยุโรป และอินเดียเป็นผู้ทำการติดต่อในค่านสินค้าเข้าและออกแทบทั้งสิ้น Ministry of Commerce and Communications, Siam : Nature and Industry (Bangkok, 1930), p. 264. ความบันทึกของกงสุลอังกฤษ กล่าวว่า ๕๔ % ของสินค้าออกขนส่งไปโดยเรือชาว ตะวันตก การค้าเฉพาะในกรุงเทพฯ ๒๒ % อยู่ในกำกับการควบคุมของบริษัทอังกฤษ และ ๒๒ % ตกอยู่ในมือของชาวจีน quoted in Pierre Fistié, L'évolution de la Thaïlande contemporaine (Paris : librairie armand colin, 1967), p. 66.

<sup>๒</sup>Ingram, op. cit., p. 204.

<sup>๓</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ (ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า ก.จ.ช.), แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๔, "รายงานเสนาบดีสภา," ๑๒ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๕.

<sup>๔</sup>M.F., R.F.A. for the Year 2468 (1925 - 26), p. 8. คำเลขนี้ คุกไม่แน่ใจในความถูกต้องนักเพราะเขาได้คำนวณไว้ว่าเงินที่เหลือจากการดูแลการชำระหนี้ ทั้งหมด เป็นเงินที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนที่จำเป็นสำหรับการส่งเงินออกทุกประเภทของส่วน บุคคลโดยเฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๗ ยังมีจำนวนเพียง ๓๐.๗ ล้านบาท และเงินที่ส่ง ออกโดยชาวจีนก็เป็นประเภทหนึ่งในจำนวนนี้ และมีไคหมายถึงเงินที่ส่งออกไปให้ญาติพี่น้อง เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังรวมถึงเงินประเภทที่ส่งออกไปในลักษณะการสั่งซื้อสินค้าและบริการ อื่น ๆ เข้ามามากด้วย Ibid.

เงินกำไรที่ชาวต่างประเทศผู้ทำการลงทุนได้รับจากการค้ามีประมาณ ๒๕ ล้านเหรียญสหรัฐ<sup>๑</sup> ตัวเลขเหล่านี้ไม่อาจใช้เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างถูกต้องแน่นอน อย่างไรก็ตามก็ชี้ให้เห็นว่าในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศที่มองไม่เห็นออกไปเป็นจำนวนมิใช่น้อย เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกำไรเก็บภาษีจากการส่งเงินออกแต่ประการใด<sup>๒</sup>

ถ้าจะกลับมาพิจารณาในแง่เงินตราต่างประเทศที่ไหลเข้ามาบ้าง ก็จะทำให้เห็นว่า รัฐบาลไทยมีรายรับน้อยมากในรูปของดอกเบี้ย เงินปันผล รายจ่ายจากพวกนักท่องเที่ยว หรือเงินที่ส่งมาจากต่างประเทศ<sup>๓</sup> นอกเหนือจากเงินทุนของชาวต่างประเทศและเงินกู้ (ซึ่งจะต้องถูกส่งกลับออกไปในที่สุด) แล้ว ก็มีแต่ทางที่จะได้จากการค้าระหว่างประเทศ เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เป็นผลมาจากอาชีพของประชากรที่เปลี่ยนไปภายหลังสนธิสัญญา บาวริง<sup>๔</sup> จำนวนประชากรที่เป็นชาวนาได้ค่อย ๆ เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจมากที่สุด<sup>๕</sup> ความต้องการสินค้าชาวของชาวต่างประเทศ ซึ่งโน้มเอียงมี

<sup>๑</sup>H.G. Collis, Foreign Capital in Southeast Asia (New York : Institute of Pacific Relations, 1942), p. 70.

<sup>๒</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาการเศรษฐกิจไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๒; นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์วิทยากร, ๒๕๑๖), หน้า ๑๓๐.

<sup>๓</sup>Ingram, op. cit., pp. 203 - 4.

<sup>๔</sup>ก่อนที่ประเทศไทยจะเปิดการค้าขายกับต่างประเทศใน พ.ศ. ๒๓๘๘ ประเทศไทยสามารถผลิตผ้า น้ำตาล และสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในปริมาณพอใช้ในประเทศไทย แต่ภายหลังจากนั้นสินค้าอุตสาหกรรมภายในของไทยกลับถูกสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันจนกระทั่งต้องเลิกผลิต เพราะประชาชนหันมานิยมของต่างประเทศ ในภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนไปเป็นแบบการค้านี้ ความชำนาญเฉพาะอย่างในการผลิตสินค้าเกษตรกรรมก็เข้ามาแทนที่ J.C. Ingram, "Thailand's Rice Trade and the Allocation of Resources," The Economic Development of South-East Asia : Studies in Economic History and Political economy. ed. C.D. Cowan (London : George Allen & Unwin Ltd., 1964), p. 103.

<sup>๕</sup>Ingram, Economic Change..., pp. 36 - 7.

มากขึ้น รัฐบาลจึงสนับสนุนประชาชนให้ทำนาคด้วยวิธีการลงทุนในกิจการโยธาและการผ่อนปรน  
 ในค่านาภาษีอากร<sup>๑</sup> นอกจากนี้ระบบการศึกษาของไทยยังมีได้เป็นไปอย่างกว้างขวางในหมู่ของ  
 สามัญชน แม้เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงทำนุบำรุงการศึกษามากขึ้นแล้วก็  
 ตาม การศึกษานั้นก็มีได้ช่วยส่งเสริมหรือฝึกอบรมวิชาชีพอื่น ๆ (นอกจากเป็นข้าราชการ)  
 ให้แก่ประชาชนมากนัก<sup>๒</sup> เมื่อเป็นดังนี้ ก็เห็นได้ชัดว่าย่อมจะไม่มีเงินตราไหลเข้าสู่ประเทศ  
 จากการลงทุน หรือการประกอบอาชีพอื่นใดของเอกชนที่เป็นคนไทย ตรงกันข้ามรัฐบาลต้อง  
 จ่ายเงินตราต่างประเทศสำหรับชำระดอกเบี้ย ต้นเงินกู้ ตลอดจนกระทั่งค่าใช้จ่ายของคนไทย  
 ที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการและนักเรียนนั่นเอง<sup>๓</sup>

ฉะนั้นในสถานะเศรษฐกิจดังกล่าว จึงไม่น่าที่รัฐบาลจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่  
 จากการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งสำหรับประเทศที่ขึ้นอยู่กับสินค้าออกมากเช่นไทยในขณะนั้น  
 ควรเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดเพื่อที่จะนำมาใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศ

อย่างไรก็ตาม สถานะเศรษฐกิจเช่นนี้ยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่หนักใจเท่ากับการ  
 ถูกจำกัดการใช้เครื่องมือการคลังอันสำคัญ คือ ภาษีศุลกากร ตามข้อผูกพันในสนธิสัญญาที่ทำ  
 ไว้กับชาวต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๘๘ อาจจะถูกกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาต่าง ๆ เหล่านี้

<sup>๑</sup>Ibid., pp. 76 - 84. รัฐบาลได้ทำการส่งเสริมการทำนาโดยให้เงินนโยบาย  
 การลงทุนในกิจการที่สำคัญ ดังที่ได้ทำมาแล้ว ๒ ประการ คือ การขุดคลองต่าง ๆ และ  
 การสร้างทางรถไฟ สำหรับการชักจูงควยภาษีอากรนั้นก็มีหลายวิธีด้วยกัน เช่น ในสมัย  
 รัชกาลที่ ๔ มีการลดอากรค่านาคูโคและนาฟางลอยจากอัตรา .๓๗ บาทต่อไร่เป็น .๒๕ บาท  
 ต่อไร่ และในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็มีนโยบายการชักจูงมากขึ้นอีกด้วยการยกเว้นไม่เก็บภาษี  
 แก่ที่นาที่ทำการเพาะปลูกใหม่ใน ๓ ปีแรก เป็นต้น

<sup>๒</sup>รัฐบาลเพิ่งจะมาตระหนักถึงความสำคัญและให้ความสนใจในการศึกษาค้นวิชาชีพ  
 แก่ประชาชน เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้นเอง Wyatt, op. cit., p. 372.

<sup>๓</sup>หลวงบุญปาลีทวิชาสาส์ก, "เศรษฐกิจและความเป็นอยู่แห่งชีวิต," รวมปาฐกถา  
 ซึ่งแสดงที่สามัคยาจารย์สมาคม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๐ - พ.ศ. ๒๔๗๔ (พระนคร : โรงพิมพ์  
 บำรุงนุกุลกิจ, ๒๔๗๔), หน้า ๑๗๔.

เป็นกันเหตุน่าสำคัญทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยซึ่งโคลเล็กกลายมาตั้งแต่เปิดประตูการค้าพร้อมกับรับเอาวัฒนธรรมและเทคนิคต่าง ๆ ของประเทศทางตะวันตกเข้ามาด้วยนั้น คำเป็นไปอย่างเชื่องช้าทั้ง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงและจัดระบบการคลังหลายอย่าง แต่ก็เห็นว่าการก้าวหน้าและความคล่องตัวของงานคลังระบบใหม่เป็นไปในทางที่จะทำให้ได้ดียากเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวม การถูกจำกัดรายได้จากภาษีอากรอย่างมากไม่เพียงแต่เฉพาะสินค้าเข้า ซึ่งกำหนดอัตราคงตัวเพียง ๓ % ของราคาสินค้าเข้าทุกชนิด<sup>๒</sup> เท่านั้น ในด้านสินค้าออก รัฐบาลยังไม่มีสิทธิที่จะเรียกเก็บได้ตามใจชอบ ต้องถูกจำกัดอยู่แต่ในพิกัดภาษีชั้นเดียว คือเมื่อนำสินค้าบรรทุกลงเรือเท่านั้น พิกัดภาษีดังกล่าวกำหนดไว้ในอัตราคงที่ตามชนิดของสินค้าต่าง ๆ รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสที่จะใช้นโยบายการคลังหรือการเงินใด ๆ เพื่อหาทางเก็บภาษีสินค้าออกให้ได้มากขึ้นตราบใดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา วิธีทางซึ่งรัฐบาลได้แก้ไขมาแล้วและยังจะดำเนินต่อไปในด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>๓</sup> นั้น ก็มีไว้เป็นทางที่จะทำให้รายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นตลอดไป รัฐบาลจะต้องประสบปัญหาการขยายตัวของรายจ่ายในอัตราที่เร็วกว่ารายได้แผ่นดินในที่สุด

นอกจากข้อจำกัดในด้านรายได้ภาษีศุลกากรแล้ว สนธิสัญญาดังกล่าวยังเป็นเหตุขัดข้องในการแก้ไขภาษีบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อความเจริญของการค้าและการขยายตัว

<sup>๑</sup> Paul Sithi-Amnuai, op. cit., pp. 29 - 32.

<sup>๒</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีสินค้าเข้าเป็นสัดส่วนกับรายได้ทั้งหมดคิดเป็นร้อยละปรากฏว่าใน พ.ศ. ๒๔๔๑ และ ๒๔๕๑ ภาษีสินค้าเข้าเก็บได้น้อยกว่า ๓ % และ ๕ % ตามลำดับ ดังนี้ชี้ให้เห็นว่าไทยต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพียงใด แม้แต่การค้าที่เปิดอย่างเสรี เช่นในประเทศอังกฤษ รายได้จากศุลกากรก็ยิ่งมากกว่า ๒๐ % ของรายได้ทั้งหมด Ingram, Economic Change..., p. 179.

<sup>๓</sup> ก.จ.ช., แพนม ร.๖ ก. ๑/๑๘, "รายงานเสนาบดีสภา," ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๑๓๐.



ของอุตสาหกรรมภายในประเทศ คือ ภาษีภายในต่าง ๆ<sup>๑</sup> ดังนั้นการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงทางเศรษฐกิจ จึงไม่เพียงแต่ไม่มีทางจะได้รับการคุ้มครองป้องกันการแข่งขันจากสินค้าต่างประเทศโดยวิธีการตั้งกำแพงภาษี<sup>๒</sup> เท่านั้น แต่ยัง

<sup>๑</sup>ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีประกาศยกเลิกภาษีภายในบางอย่าง เฉพาะในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ ดู พระยาอนุমানราชชน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔ - ๕. อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่อาจจะยกเลิกภาษีภายในทั้งหมดโดยสิ้นเชิง เพราะข้อจำกัดของสนธิสัญญาดังกล่าว

Ingram, Economic Change..., p. 179.

<sup>๒</sup>อาจจะมิใช่ข้อโต้แย้งได้ว่าในฐานะประเทศเอกราช รัฐบาลขณะนั้นยังมีโอกาสที่จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก นอกจากตั้งกำแพงภาษีเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในของประเทศได้ เช่น ลดอัตราการค้าแลกเปลี่ยนเงิน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างแล้ว, หน้า ๘๑. นั่นก็เป็นข้อเสนอที่น่าฟัง แต่ยังมีข้อที่ควรพิจารณาว่า การลดค่าเงินบาทในขณะนั้นจะช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศได้มากน้อยเพียงไร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเองไม่อาจยกเลิกภาษีภายใน ซึ่งเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญของอุตสาหกรรม ใช้แต่เท่านั้นการลดค่าเงินบาทยังจะทำให้ประชาชนต้องอุปโภคและบริโภคนำเข้าในระดับราคาสูง หลักการที่ว่า การลดค่าเงินบาทจะเกิดผลลดปริมาณความต้องการของผู้บริโภคและบริโภคนำเข้า ไม่อาจนำมาใช้วิเคราะห์ในที่นี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าขณะนั้นประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import substitution) บางอย่างที่เป็น เช่น กระจก กระจกเขียน กระจกเหล็ก และของใช้อื่นอีกมาก นอกจากนี้อิทธิพลในด้านชีวิตความเป็นอยู่เยี่ยงชาวตะวันตกซึ่งได้รับมาพร้อมกับวัฒนธรรมอย่างอื่น ๆ ทำให้ความยึดหยุ่นในปริมาณความต้องการหรืออุปสงค์ของสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ เช่น ผาแพรวพรรณต่าง ๆ เพชรพลอย สุรานานาชนิด ยาสูบ อาหารกระป๋อง เครื่องแก้ว เจียรไน เป็นต้น มีน้อยมากสำหรับคนไทยโดยเฉพาะในหมูชนชั้นสูงซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการซื้อสินค้าเหล่านี้ได้มากที่สุด เพ็ญอ้าง, หน้า ๑๓๐. การลดค่าเงินบาทหรือลดอัตราการค้าแลกเปลี่ยนจึงไม่น่าที่จะทำให้อุตสาหกรรมเจริญขึ้นมาได้ และโดยไม่ทำให้เกิดผลเสียต่ออุตสาหกรรมของไทย ในเมื่อสินค้าออกที่สำคัญของไทยเป็นสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งมีความยึดหยุ่นตัวของความต้องการน้อยมาก ข้อพิจารณาทั้งหมดนี้ มิได้คำนึงถึงการยึดมั่นความมั่นคง

ต้องถูกบีบบังคับจากภายในของประเทศเองอีกด้วย

เมื่อฐานะการคลังของประเทศต้องพึ่งพาอาศัยรายได้จากสินค้าเกษตรกรรมที่ขึ้นหน้าขึ้นตาอย่างเดียว คือ ข้าว ซึ่งก็มีข้าวจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ช้ำยังต้องตกอยู่ในภาวะที่น้ำอืดคอต เพราะถูกจำกัดเครื่องมือในการหารายได้จากภาษีศุลกากรด้วยแล้ว ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๕๕ ดำเนินไปโดยความราบรื่นนัก

การที่รายได้แผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๕๓ มากกว่ารายจ่าย ดังที่พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ กล่าวไว้ นั้น มิได้เป็นมาตรฐานที่จะวัดความมั่นคงของฐานะการเงินแผ่นดินเสมอไป ทั้งนี้ก็เพราะว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบเก่าที่เน้นนโยบายงบประมาณสมดุลเป็นสำคัญ ได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่ายให้อยู่แต่ภายในกรอบของเงินรายได้เท่านั้น เท่าที่ผ่านมาแล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติประสบความสำเร็จในนโยบายดังกล่าวอย่างงดงาม ด้วยการควบคุมเงินรายจ่ายให้อยู่ภายในกำลังของเงินรายได้ / ตารางที่ ๒ ยืนยันให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าว ปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๓ รายจ่ายจริงมากกว่างบประมาณเพียง ๒ ครั้ง คือใน พ.ศ. ๒๔๕๔ และ ๒๔๕๐ ซึ่งได้จ่ายเกินไปเป็นเพียงจำนวนน้อย ประมาณ ๒.๑ % และ ๐.๒ % ในระหว่าง ๓ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ - ๕๓ อันเป็นระยะเวลาที่การสำรวจโรย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้มีให้ขยายตัวสูงขึ้นไปจากเดิมอีก ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าว เมื่อใดที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นว่า จะเกิดงบประมาณขาดดุล เพราะการประมาณรายได้จะไม่พอกับรายจ่ายแล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ใช้วิธีตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่กระทรวงต่าง ๆ ตั้งไว้ในประเภทค่าใช้จ่ายและการจรดงปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น การท่างบประมาณ

---

แห่งค่าเงินบาท อันเป็นนโยบายการเงินที่สำคัญในสมัยนั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วรัฐบาลก็คงจะไม่เปลี่ยนระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราจากมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำ ดู Fistié, *op. cit.*, p. 84. นโยบายดังกล่าวนี้เองเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลมิได้คิดถึงช่องทางที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมด้วยการลดค่าเงินบาท.

ตารางที่ ๒

แสดงงบประมาณรายได้กระจายแผ่นดินเปรียบเทียบกับรายได้กระจายจริง

พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๕๕ (ล้านบาท)

พ.ศ.	(๑) งบประมาณ รายได้	(๒) รายได้ จริง	(๓) = (๑)-(๒)	(๔) = (๓) คิดเป็น % ของ (๑)	(๕) งบประมาณ กระจาย	(๖) รายได้ จริง	(๗) = (๕)-(๖)	(๘) = (๗) คิดเป็น % ของ (๕)
๒๔๔๐	๒๖.๗	๒๕.๘	- ๑.๙	๗.๑	๒๕.๘	๒๓.๙	- ๑.๙	๗.๒
๒๔๔๑	๓๑.๔	๒๘.๔	- ๓.๐	๙.๖	๒๘.๔	๒๓.๗	- ๔.๗	๑๖.๖
๒๔๔๒	๓๐.๔	๒๙.๙	- ๐.๕	๑.๖	๓๐.๑	๒๗.๐	- ๓.๑	๙.๙
๒๔๔๓	๓๓.๙	๓๕.๖	+ ๑.๖	๔.๗	๓๒.๖	๓๑.๘	- ๐.๘	๒.๔
๒๔๔๔	๓๕.๕	๓๖.๑	+ ๐.๖	๑.๖	๓๘.๐	๓๖.๖	- ๑.๔	๓.๖
๒๔๔๕	๓๙.๐	๓๙.๑	+ ๐.๑	๐.๒	๔๑.๔	๓๙.๒	- ๒.๒	๕.๓
๒๔๔๖	๔๕.๕	๔๓.๔	- ๒.๑	๔.๖	๔๕.๕	๔๓.๙	- ๑.๖	๓.๕
๒๔๔๗	๔๗.๕	๔๖.๐	- ๑.๕	๓.๑	๔๗.๕	๔๖.๖	- ๐.๙	๑.๖
๒๔๔๘	๕๓.๐	๕๑.๖	- ๑.๔	๒.๖	๕๓.๐	๕๐.๐	- ๓.๐	๕.๖
๒๔๔๙	๕๔.๗	๕๗.๐	+ ๒.๓	๔.๒	๕๔.๗	๕๖.๘	+ ๒.๑	๓.๘
๒๔๕๐	๕๐.๗	๕๕.๔	+ ๔.๗	๑๐.๐	๕๖.๒	๕๖.๕	+ ๐.๓	๐.๖
๒๔๕๑	๕๘.๗	๖๐.๘	+ ๒.๑	๓.๕	๖๐.๕	๕๘.๓	- ๒.๒	๓.๖
๒๔๕๒	๖๐.๒	๖๒.๖	+ ๒.๔	๓.๙	๖๐.๑	๕๘.๘	- ๑.๓	๒.๑
๒๔๕๓	๖๐.๕	๖๓.๕	+ ๓.๐	๕.๐	๖๐.๕	๕๙.๐	- ๑.๕	๒.๖
๒๔๕๔	๖๒.๓	๖๑.๔	- ๐.๙	๑.๔	๖๒.๒	๖๔.๐	+ ๑.๘	๒.๙
๒๔๕๕	๖๑.๖	๖๖.๘	+ ๕.๒	๘.๕	๖๑.๕	๖๓.๖	+ ๒.๑	๓.๑

ที่มา : M.F., S.Y.B. 1923, p. 37.

ประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๓ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังได้ลดเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับ  
ทุกกระทรวงลง ๓ % โดยความมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้  
ในปีนั้น<sup>๑</sup>

การดำเนินนโยบายการคลังด้วยวิธีดังกล่าว แม้จะทำให้เสถียรภาพทางการคลัง  
มั่นคงก็ตาม แต่กลับเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ ในกรณีงบประมาณ  
ที่ขอมานั้นเป็นจำนวนอย่างต่ำที่สุดแล้ว และยังทำให้โครงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล  
ต้องพลอยหยุดชะงักไปด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยในข้อนี้ดี  
พระองค์ทรงกล่าววาทะ

"...ธรรมคาบ้านเมืองจะเจริญได้ก็ต่อจากอภัยการที่ออกเงิน  
ลงทุนไปก่อนจึงจะไ้รับผลเมื่อภายหลัง เมื่อต้องมาคิดตัด  
รายจ่ายเขาหารายรับอยู่ดังนี้ การบางอย่างที่ควรทำให้สำเร็จ  
ไปโดยหวังจะไ้รับผลก็ต้องคอยอยู่ กระทบทำให้ความเจริญของ  
บ้านเมืองเดินช้าไป ไ้ควรแก่กาลสมัย..."<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๕,"  
กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๑๔๕๔/๒๓, ๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑. การตัดงบประมาณ  
รายจ่ายดังกล่าวในปีนั้นเอง ทำให้กิจการงานของกระทรวงต่าง ๆ ต้องชะงักงันไป ถึงเช่น  
โครงการจัดการศึกษาแห่งชาติที่เน้นในค่านสาชาวิชาชีพ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
อยู่หัวทรงเห็นว่าควรจะเริ่มดำเนินการได้แล้ว เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป  
มากกว่าการศึกษาที่มุ่งจะอบรมคนให้ออกมารับราชการแต่เพียงอย่างเดียว Wyatt,  
op. cit., p. 361.

<sup>๒</sup>พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยาวงศาสุรราชฤทธิ  
เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ, ที่ ๑๓๒/๑๑๔๘, ๒๗ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐. พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐.

วิธีการอย่างหนึ่งซึ่งมักจะได้รับการพิจารณาอยู่เสมอที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าวได้ ในเมื่อรัฐบาลยังไม่มีโอกาสแก้ไขสนธิสัญญา<sup>๑</sup> นั่นคือการเก็บภาษีขึ้นมาใหม่และเพิ่มภาษีเก่าที่มีอยู่ แต่รัฐบาลก็ไม่ปรารถนาที่จะให้ภาระภาษีตกหนักอยู่กับประชาชนมากไปกว่าที่เป็นอยู่แล้ว<sup>๒</sup> สิ่งที่ทำได้ก็เพียงแต่เท่าที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าทรงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรายรับรายจ่ายแผ่นดินขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยมี หม่อมเจ้าพรอม อธิเบศกรมสุลาภกร เป็นประธานกรรมการ พระยาศรีธยานไมตรี (Jens Iverson Westengard) ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีสเตอร์วิลเลียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง มีสเตอร์เกรแฮม ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราชการ และ

---

<sup>๑</sup>ไทยได้พยายามหลายครั้งที่ขอแก้ไขสนธิสัญญากับอังกฤษใหม่ คือใน พ.ศ. ๒๔๔๘ และ ๒๔๕๑ อังกฤษเพียงแต่ยินยอมให้เก็บค่าธรรมเนียมท่าเรือ และภาษีที่ดินเพิ่มเติมขึ้นเล็กน้อยเท่านั้น J.F. Cady, Southeast Asia, its historical development (New York : McGraw Hill Book Company, 1964), p. 494.

<sup>๒</sup>W.J.F. Williamson "Finance," Twentieth Century Impression of Siam. eds. Arnold Wright and O.T. Breakspear (London : The Gresbam Press, 1908), p. 112. เกี่ยวกับเรื่องภาระภาษี ตามความคาดคะเนของคณะกรรมการตรวจรายรับรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ว่าใน พ.ศ. ๒๔๕๓ ประชาชนต้องรับภาระภาษีโดยเฉลี่ยคนละ ๗.๓ บาท ซึ่งเป็นอัตราที่หนักเทียบกับประเทศพม่า และมากกว่าประเทศอินโดนีเซียเล็กน้อย แต่ถูกกล่าวว่าการประมาณนี้ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการประมาณจากรายได้ทั้งหมด โดยมีได้หักภาษีที่ไม่ใช่ทางตรง เช่น ภาษีสินค้า ค่าภาคหลวงฯ ออกเสียก่อน แท้จริงแล้วใน พ.ศ. ๒๔๕๓ ประชาชนรับภาระภาษีคนละ ๖.๔ บาท และ ๖.๖ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ซึ่งในปีหลังนี้ภาระภาษีของประชาชนพม่าประมาณคนละ ๘.๖ บาท อย่างไรก็ตามก็ถูกกล่าวว่าเมื่อยังไม่มีการเก็บภาษีรายได้ ผู้ที่รับภาระภาษีหนักที่สุดก็คือ ชาวนาและราษฎรสามัญโดยทั่วไปนั่นเอง Office of the Financial Adviser (ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า O.F.A.). M.F., Section (ต่อไปจะใช้ว่า Sect.) No. 1, File (ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า F.) No. 10, "Burden of Taxation in Siam," Cook, April 23, 1925.

พระยารัษฎาภรณ์โกศล เจ้ากรมสรรพากรในเป็นกรรมการ และให้คณะกรรมการดังกล่าว พิจารณาป้องกันมิให้รายไ้รั่วไหล ด้กระจายที่ยังไม่จำเป็นออก รวมทั้งหาช่องทางที่จะเพิ่มพูน รายไ้เมื่อมีโอกาสอันควร<sup>๑</sup> ฉะนั้นรัฐบาลจึงยังจำต้องอาศัยรายไ้แผ่นดินซึ่งเกือบจะครึ่งหนึ่ง มาจากภาษีการพนัน ฝิ่น และสุรา<sup>๒</sup> ต่อไป ✓

จะเห็นว่าสถานะเศรษฐกิจและการคลังของไทยในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คังกล่าวมานี้ไม่น่าเป็นที่พึงพอใจ รัฐบาลต้องเผชิญความยากลำบากใน คำนการคลัง ซึ่งกล่าวไ้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด สนธิสัญญาาวรึงรวมทั้งสนธิสัญญาอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน เป็นเครื่องขัดขวางมิให้รัฐบาลหารายไ้แผ่นดินมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลไม่อาจแก้ไขในค่านระบบภาษีอากร เพื่อความเหมาะสมกับการก้าวขึ้นสู่ความเป็น อารยประเทศ และส่งผลกระทบต่อหนี้มาถึกระจายแผ่นดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย

<sup>๑</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า และ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐ - ๑.

<sup>๒</sup>Cady, op. cit., p. 494. จะเห็นว่าใน พ.ศ. ๒๔๔๒ เงินรายไ้ทั้ง ๓ อย่างรวมกันเท่ากับ ๑๔.๖ ล้านบาท จากเงินรายไ้ ๒๕.๕ ล้านบาท และใน พ.ศ. ๒๔๕๕ เท่ากับ ๒๗ ล้านบาท จากเงินรายไ้ ๖๖.๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น ๔๘.๘ % และ ๕๐.๔ % ตามลำดับ M.F., R.F.A. for the Year 120 (1901 - 02), p. 20. และ Year 2457 (1914 - 15), Statement A. ความจริงรัฐบาลเองก็ตระหนักถึง ความจริงดังที่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ และนักวิจารณ์หลายคนกล่าวไว้ว่า รัฐบาลสมัยใหม่ ไม่ควรที่จะพึ่งพาอาศัยเงินรายไ้จากแหล่งที่มาดังกล่าวมากถึง ๓๐ - ๔๐ % ของรายไ้ ทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ไม่อาจยกเว้นภาษีเหล่านี้ได้ เพราะต้องคำนึงถึงเงินรายไ้ทางอื่น ที่จะมาทดแทน การที่จะเพิ่มภาษีใด ๆ ขึ้นอีกก็ตามในขณะนี้ดูเป็นหนทางที่ไกลความเป็นจริง Ingram, Economic Change..., p. 179.

## ๒. นโยบายงบประมาณรายจ่าย

ขณะที่รัฐบาลต้องประสบปัญหาการคลังอยู่นั้น รัฐบาลมิได้เพิกเฉยต่อความคิดที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ตรงกันข้าม กลับดำเนินงานวางแผนการต่าง ๆ ต่อไป แต่การเรียกร้องของงบประมาณของกระทรวงกลาโหมขึ้นพร้อมกัน ทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องพิจารณานำหนักความสำคัญและความเร่งด่วนของกิจการต่าง ๆ รวมทั้งเสนอแนวทางของนโยบายอันจะเป็นคุณค่าชาติมากที่สุด

### การขยายตัวของกิจการด้านการปรับปรุงประเทศ

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๕๖ เป็นเวลาที่กระทรวงต่าง ๆ เริ่มวางแผนการขยายกิจการงานให้ครอบคลุมถึงมณฑลอื่น ๆ มากขึ้น แทนที่จะให้กระทรวงมหาดไทยรับหน้าที่เกือบจะทุกอย่างในหัวเมืองมณฑลไว้ดังเช่นในระยะแรก นับตั้งแต่การป้องกันความสงบภายใน การรักษารัฐสมบัติ การเก็บภาษีอากร การรักษานามัย และการศึกษาของประชาชน หรือแม้กระทั่งการยุติธรรม<sup>๑</sup> จากรายงานเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี<sup>๒</sup> สามารถจะกล่าวโดยสรุปถึงการเพิ่มเติมกิจการของกระทรวงต่าง ๆ หรือวางโครงการสำหรับกิจการใหม่ ๆ แนวส่วนใหญ่แทบจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นโครงการ เพราะขาดการวางแผนและการกำหนดจำนวนเงินใช้จ่ายที่แน่นอนก็ตาม ดังนี้

๑. โครงการพัฒนาหัวเมืองมณฑลชั้นนอกของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ มณฑลอิสาน มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และ มณฑลปัตตานี โดยให้สอดคล้องกับนโยบายการขยายเส้นทางรถไฟที่กำลังจะไปถึง ด้วยการสร้างเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ทั้งในมณฑลนั้น ๆ เช่น สะพาน คลอง เป็นการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ และเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

<sup>๑</sup>Graham, op. cit., p. 328 - 29.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑, "รายงานประชุมวางแผนงบประมาณ ร.ศ. ๑๓๐," ๑๓ - ๑๘ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๐. และ แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๕, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๓," กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๑๖๓๘๓/๑๓๐, ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๖.

๑. คัดลอก นม. ๑ ในหอจดหมายเหตุ.

๒. โครงการบำรุงการเกษตรกรรมในหัวเมืองมณฑลของกระทรวงเกษตรธิการ มีการบำรุงการเพาะปลูก การหัตถ์เบี่ยน และการบำรุงสัตว์ เป็นต้น

๓. โครงการของกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ขยายเขตสุขาภิบาลและจัดการเกี่ยวกับกรปกครอง และสาธารณประโยชน์ในเขตสุขาภิบาลนั้น

๔. โครงการของกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งศาลให้ทั่วถึงในมณฑลต่าง ๆ

๕. โครงการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีการจัดตั้งโรงเรียนตัวอย่าง (โรงเรียนรัฐบาล) เมืองละ ๑ แห่ง และที่สำคัญคือวางโครงการศึกษาภาคบังคับทั่วพระราชอาณาจักร ประการหลังนี้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เสนาบดี ได้นำเสนอกระทรวงพระคลังใน พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้จ่ายเงินไว้ ๒ ประการ ดังนี้

- ๑) จัดตั้งโรงเรียนวิสามัญศึกษา โรงเรียนฝึกหัดครู และรวมทั้งโรงเรียนตัวอย่างด้วยเงินทุนรัฐบาล โดยขอจากเงินรายได้ปกติเป็นจำนวน ๒.๕ ล้านบาท
- ๒) จัดตั้งโรงเรียนสำหรับชั้นมูล และประถมศึกษา หรือโรงเรียนประชาบาล ด้วยเงินทุนของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ในระยะแรกจะใช้จ่ายเงินทั้งหมดประมาณ ๖ ล้านบาท ในกรณีกระทรวงมหาดไทยจะเป็นฝ่ายจัดเก็บเงินจากประชาชน ประมาณคนละ ๒ บาท เงินรายนี้จะใช้สำหรับทั้งการศึกษา และการสาธารณูปโภคของมณฑลนั้น ๆ ด้วย

จะเห็นว่าโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นโครงการที่ต้องเพิ่มเงินรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ปัจจัยสำคัญซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามแผนงานของกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ขึ้นอยู่กับกรคลังของประเทศ และความสามารถของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่จะจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอแก่งานดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัญหาเรื่องเงินเดือนของข้าราชกรพลเรือน อันมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมาช้านานแล้ว ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ๆ ก็เป็นความเร่งร้อนของกระทรวงต่าง ๆ ที่ต้องการจะปรับอัตราเงินเดือนซึ่งยังเหลือมล่ำกันอยู่ให้เสมอกัน<sup>๑</sup> ดังนั้น

<sup>๑</sup>ภายหลังจากกรตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง (ในคอนแรกมี เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรา-





การขอตั้งอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งราชการใหม่ ๆ และการขอปรับอัตราเงินเดือน  
พร้อมทั้งการขึ้นอัตราเงินเดือนเก่าได้ทำให้งบประมาณรายจ่ายการประจำใน พ.ศ. ๒๔๕๕  
ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ขอมายังมิได้มีการคัดทอน สูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากปี ๒๔๕๔ ถึง  
๖ %<sup>๑</sup>

ในระยะเดียวกันนั้นเอง หลังจากที่รัฐบาลได้วางโครงการสร้างทางรถไฟสายใต้  
ต่อจากเพชรบุรีไปเชื่อมกับมลายู โดยใช้เงินกู้จำนวน ๔ ล้านปอนด์ที่ยืมจากรัฐบาลสหพันธรัฐ  
มลายูของอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๕๒ แล้ว รัฐบาลยังได้ตกลงที่จะกู้เงินจากยุโรปเพื่อสร้าง  
ทางรถไฟสายเหนือต่อจนถึงเชียงใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยประมาณว่าจะต้องใช้เงินทั้งหมด

นุวัคคิวงศ์ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เป็นประธาน มีสเตอร์ ริเวต คาร์เนค เป็น  
กรรมการ ต่อมาเปลี่ยนเป็น กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ และ มีสเตอร์วิลเลียมสัน) ร่วมกับ  
เสนาบดีอื่น ๆ กำหนดหน้าที่ จำนวนคน และอัตราเงินเดือนทุกกระทรวงไว้แล้ว ก็มีได้  
มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ในระหว่างนั้นราชการในกระทรวงต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลง  
ไปทั้งในการขยายตัวและลดลง การขอเปลี่ยนอัตราเงินเดือน และขอเพิ่มจำนวนคน  
ซึ่งได้กระทำโดยการส่ง "แบบเปลี่ยนอัตรา" มายังเสนาบดีกระทรวงพระคลังเพื่อให้  
พิจารณา และนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพิ่มขึ้นทุกปี  
แต่เนื่องจากหน้าที่ของเสนาบดี และที่ปรึกษาการคลังในคานอื่น ๆ มีเป็นอันมาก ทำให้  
ขาดความสามารถที่จะพิจารณาปริมาณงานในส่วนที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมกับอัตราเงิน  
เดือนได้ ดังนั้นจึงเป็นผลให้อัตราเงินเดือนทั้งเก่าและใหม่เกิดความล้าสมัยและเหลือล้น  
กันอยู่ เมื่อสิ้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก.จ.ช., แพ้ม ร.๖ ค. ๑/๑๖,  
กรมหลวงจันทบุรีสุรนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๔๑๘๔/๖๕,  
๘ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แพ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๕".  
ตัวเลขจริงของงบประมาณที่ตั้งมาเท่ากับ ๖๖,๓๘๑,๘๘๑ บาท งบประมาณในปี ๒๔๕๔  
เท่ากับ ๖๒,๒๓๕,๕๓๘ บาท

๑๓ ล้านบาท<sup>๑</sup> และเนื่องจากสภาพอันไม่พึงพอใจของการทำนาในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๔ เป็นสิ่งเร่งเร้ารัฐบาลอย่างหนักที่จะต้องเริ่มปรับปรุงการชลประทานอย่างจริงจัง เพราะ "เห็นแล้วว่า การระบายน้ำเป็นการสำคัญของการทำนา"<sup>๒</sup> ในการนี้ยังต้องใช้เงินกู้อีกประมาณ ๒ ล้านปอนด์ (๒๖ ล้านบาท)<sup>๓</sup> การที่จะเพิ่มเงินใช้จ่ายด้านการลงทุนนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจำเป็นต้องพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยและเงินหักสะสมไว้ใช้คืนเงินต้นในระยะยาว ข้อพิจารณาประการหลังนี้เป็นรายจ่ายซึ่งรัฐบาลจะต้องเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ สำหรับเงินกู้ทั้ง ๓ รายที่แล้วนับว่าเป็นรายจ่ายใหม่ที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลต่อไป<sup>๔</sup> จากตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปแล้วเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๕๕

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แพน ร.๖ คค. ๕.๓/๒, "รายงานเสนาบดีสภา," ๒๒ มกราคม ร.ศ. ๑๓๐.

<sup>๒</sup> พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตอบพระบรมวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้า ในงานเฉลิมพระชนม์พรรษา, ๑ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๔๗๒), หน้า ๔๒.

<sup>๓</sup> ก.จ.ช., แพน ร.๖ กษ. ๔/๒, "รายงานเสนาบดีสภา," ๒๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๔</sup> M.F., R.F.A. for the Year 129 (1910 - 11), p. 9.

ตารางที่ ๓

แสดงเงินรายจ่ายสำหรับคอกเบี้ยและเงินลงทุนของเงินกู้\*  
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๕๕ (ปอนด์)

พ.ศ.	คอกเบี้ย	รายจ่ายสำหรับเงินต้น	รวมปีละ	%ของรายได้
๒๔๔๘	๔๕,๐๐๐	-	๔๕,๐๐๐	๑.๐
๒๔๔๙	๔๕,๐๐๐	-	๔๕,๐๐๐	๐.๙
๒๔๕๐	๑๘๐,๐๐๐	-	๑๘๐,๐๐๐	๓.๘
๒๔๕๑	๑๘๐,๐๐๐	-	๑๘๐,๐๐๐	๓.๕
๒๔๕๒	๑๘๐,๐๐๐	-	๑๘๐,๐๐๐	๓.๔
๒๔๕๓	๑๘๐,๐๐๐	๑๒,๒๔๐	๑๙๒,๒๔๐	๓.๖
๒๔๕๔	๑๘๔,๘๘๙	๑๒,๘๐๐	๑๙๗,๖๘๙	๓.๘
๒๔๕๕	๒๑๑,๖๗๓	๕๐,๒๐๐	๒๖๑,๘๗๓	๔.๗

ที่มา : M.F., S.Y.B. 1924, p. 78.

- \* ๑. พ.ศ. ๒๔๔๘ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ คอกเบี้ย  $\frac{๔๕}{๒}$  %
- ๒. พ.ศ. ๒๔๕๐ ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ คอกเบี้ย  $\frac{๔๕}{๒}$  %
- ๓. พ.ศ. ๒๔๕๒ ๔,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ คอกเบี้ย ๔ %

ความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินมาลงทุนขยายเส้นทางรถไฟและพัฒนาการกสิกรรม  
 ในขณะที่รายจ่ายสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วยนั้น  
 จะไม่สร้างความอึดอัดพระทัยแก่กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง  
 มากนัก ถ้าหากว่าในระหว่าง ๑ - ๒ ปีที่แล้ว คือ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๕๔ กระทรวงพระคลัง  
 จะมีได้จ่ายเงินไปในกรณีพิเศษ ระหว่างการเปลี่ยนแปลงรัชกาลใหม่ คือ การพระเมรุ  
 และโดยเฉพาะการพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ซึ่งได้จ่ายเงินคงคลังทั้งหมดเกือบ ๒  
 ล้านบาท<sup>๒</sup> ปรากฏว่าภายในปีเดียวกันนั้นเงินคงคลังได้ลดลงจาก ๒๒.๑ ล้านบาท เหลือ  
 ๑๓.๕ ล้านบาท<sup>๓</sup> ประกอบกับการประมาณเงินรายได้ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ยังคาดว่าจะตกต่ำ  
 กว่าปีที่แล้วอีก ๑ ล้านบาท เนื่องจากการทำนาไม่ได้ผลนั่นเอง<sup>๔</sup> ดังนั้นการว่างประมาณ  
 ที่จะมิให้ขาดดุลสำหรับ พ.ศ. ๒๔๕๕ จึงเป็นความยากลำบากของเสนาบดีกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติโดยแท้ คงจะเห็นได้จากพระคำรัสของกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ในที่ประชุมว่า  
 งบประมาณกระทรวงมหาดไทยตอนหนึ่งดังนี้

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๔๔๒๓/๓๑, ๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๒</sup>M.F., R.F.A. for the Year 2456 (1913 - 14), p. 2 และ  
 S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), p. 72.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๓, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๑๓๒๖/๑๕๕, ๒๓ มกราคม ๑๒๕. และแฟ้มเดียวกัน  
 หม่อมเจ้าเนร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๐๘๓๑/๑๖๔,  
 ๑๕ มกราคม ๑๓๐.

<sup>๔</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, "รายงานงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๕".

"...การที่จะตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้นั้น เมืองเราไม่ควรทำในขณะไหนทั้งสิ้น แต่ในขณะนี้เป็นเวลาซึ่งถ้าขึ้นทำ จะมีผลรายสับเนื่องไปไต่กันยาว... เมื่อใน ๒ ปีที่แล้วมา ได้จ่ายเงินออกไปเป็นอันมากแล้วเช่นนี้ ถ้าหากว่าในศก ๑๓๑ นี้ จะขำตั้งงบประมาณเงินชุกอีก ก็จะทำให้มหาชนเห็นไปว่าการคลังของรัฐบาลเวลานี้ไม่แน่นอนหนักงั้นแต่ก่อน เพราะเงินทุนอ่อนลงไป... ในศกนี้หรือศกนาก็จะต้องกู้เงินยุโรปมาเพิ่มเติมทุน จำเป็นต้องรักษาชื่อเสียงในการคลังไว้ให้มั่นคงแต่ในขณะนี้ สำหรับความสะดวกในการที่จะกู้เงิน และเพื่อจะไม่ต้องเสียดอกเบี้ยมาก"<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงจำเป็นต้องคัดทอนงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ขอมมา เพื่อให้เพียงพอแก่งบประมาณรายได้และรักษาฐานะการคลังไว้ ทั้ง ๆ ที่กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถเองก็ทรงเห็นว่างบประมาณที่ตั้งมานี้ "เป็นจำนวนอย่างน้อยที่จะพอเพียงแก่การใช้จ่ายของกระทรวงต่าง ๆ"<sup>๒</sup> อยู่แล้ว ด้วยการจัดงบประมาณค่าใช้จ่ายส่วยไว้เท่ากับปีก่อนและตั้งงบประมาณการจรไว้อย่างต่ำที่สุด งบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้นจึงมีแต่เพียงเงินเคียนซึ่งเป็น การเพิ่มความอัตรา และเพิ่มเฉพาะตำแหน่งที่จำเป็นเท่านั้น<sup>๓</sup> โดยวิธีนี้งบประมาณแผ่นดินจึงเข้าสู่ดุลยภาพ

อย่างไรก็ตาม รายจ่ายจริงในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๕๕ ซึ่งจ่ายเกินงบประมาณไป ๒ - ๓ % (ดูจากตารางที่ ๒) เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะต้องเผชิญกับปัญหาการขยายตัวของรายจ่ายที่มีมากขึ้นต่อไป การที่จะใช้วิธีคัดทอนรายจ่ายดังที่ได้ทำมาเพื่อคูลงงบประมาณนั้น ไม่ใช่หนทางที่ดีที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะยึดถือต่อไป กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถทรงตระหนักในข้อนี้เป็นอย่างที่ว่ารัฐบาลควรหาเงินรายได้มาเพิ่มเติมให้พอมากกว่าที่จะใช้วิธีตัดรายจ่าย หากต้องการที่จะเสริม

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, "รายงานประชุมงบประมาณ (กระทรวงมหาดไทย)," ๑๓ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๒, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๕"

<sup>๓</sup> เฟิ่งอว้าง.

สร้างความสำเร็จก้าวหน้าของประเทศต่อไป<sup>๑</sup> ความหวังดังกล่าวซึ่งจะเป็นไปได้ในขณะนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติการของคณะกรรมการตรวจรายไครายจ่ายแผ่นดินที่จะจัดระเบียบการบริหารการคลังให้รัดกุมอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และหาหนทางที่จะเพิ่มพูนรายไครายทางอื่นอันไม่ใช่อะไรเพิ่มภาระภาษีให้แก่ประชาชน<sup>๒</sup>

### ทางเลือกของรัฐบาล

ในระหว่างที่รัฐบาลยังมองไม่เห็นช่องทางที่จะเพิ่มพูนรายไครายด้วยวิธีที่ดีที่สุคนธ์เอง ปัญหานี้้นำความยุ่งยากมาสู่การดำเนินนโยบายปรับปรุงประเทศ และเป็นเหตุทำให้ต้องเลือกหนทางซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ที่จะเป็นไปได้ คือการขยายตัวของรายจ่ายในด้านกาารป้องกันประเทศ การนี้ได้เริ่มขึ้นเมื่อกรมทหารเรือในกระทรวงกลาโหมได้แยกออกไปตั้งเป็นกระทรวงอิสระต่างหาก กระทรวงกลาโหมจึงเตรียมขยายกำลังทัพบกและจัดตั้งกองทัพอากาศขึ้น ซึ่งทอมป์สันกล่าวว่า "เป็นการขยายกำลังทางทหารก่อนเวลาอันสมควร"<sup>๓</sup> การขยายตัวในกิจการดังกล่าว ประกอบกับงบประมาณสำหรับการทหารมิได้เพิ่มขึ้นเป็นเวลานานถึง ๕ ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๕๓<sup>๔</sup> เพราะถูกตัดงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับกองทัพบกอยู่เสมอ<sup>๕</sup> กระทรวงกลาโหมจึงต้องขอเพิ่มงบประมาณสำหรับ พ.ศ. ๒๔๕๖ ขึ้นอีก ๑ ล้านบาท เท่ากับเพิ่มขึ้น ๘.๘ % ของรายจ่ายในปีที่แล้ว (พ.ศ. ๒๔๕๕)

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๓, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๑๑ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๒</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๓</sup> Thompson, *op. cit.*, p. 301.

<sup>๔</sup> M.F., R.F.A. for the Year 130 (1911 - 12), p. 5.

<sup>๕</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒, "งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม," เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๒๘/๑๓๓, ๑๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

ยิ่งไปกว่านั้นหากเป็นไปได้ กระทรวงกลาโหมยังต้องการเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นภายใน  
 วงเงินดังกล่าวทุกปี งบประมาณที่กระทรวงกลาโหมขอเพิ่มขึ้นนี้ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติเห็นว่า "เกินกำลังเงินแผ่นดิน"<sup>๑</sup> และ "กระทบกระเทือนถึงเงินที่จะจับจ่ายใน  
 ราชการพแนกอื่น ๆ"<sup>๒</sup> นอกจากนี้ที่สำคัญก็คือจะมีผลทำให้งบประมาณสำหรับการป้องกัน  
 ประเทศสูงขึ้นไปถึง ๑ ใน ๔ ของเงินรายไคทั้งหมด หากอัตราการขยายตัวของเงิน  
 รายไคไม่ทันกับอัตราการขยายตัวของเงินรายจ่าย<sup>๓</sup>

อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามที่จะขยายกำลังทหารนี้มีผลสืบเนื่องอย่างหนึ่งมาจาก  
 อิทธิพลของประสบการณ์ในอดีต การถูกมหาอำนาจคุกคามด้วยกำลังอาวุธ และแทรกแซง  
 ทางการเมือง ตลอดจนกระทั่งความเสียหายเปรียบในด้านการศึกษา ทำให้ไทยต้องเสียดินแดน  
 ไปให้แก่มหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศสตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๕๒<sup>๔</sup> รวมทั้งหมดถึง ๕๐,๐๐๐

---

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒, "งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม,"  
 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๖๓๘/๑๘๘,  
 ๒๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๒</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๓</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๔</sup> "ความเห็นเอกชนประเทศสยามควรบำรุงกำลังทหารหรือพาณิชย์," สยามราษฎร์,  
 ๒๔ ตุลาคม ๒๔๖๖, หน้า ๓.

<sup>๕</sup> จากการคุกคามของฝรั่งเศสโดยนโยบายเรือปืน เมื่อ ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖)  
 ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขง รวมทั้งหลวงพระบางและเวียงจันทน์  
 ให้แก่ฝรั่งเศสตามคำเรียกร้อง และเพื่อให้ฝรั่งเศสยอมถอนสิทธิในอำนาจการศาลสำหรับ  
 บุคคลในบังคับที่เป็นชาวเอเซีย ไทยจึงทำสัญญายกดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ และ  
 ศรีโสภณ ให้กับฝรั่งเศสอีกใน พ.ศ. ๒๔๕๐ ในปีสุดท้ายแห่งรัชกาลที่ ๕ ไทยได้ทำสัญญากับ  
 อังกฤษ (เป็นสัญญาฉบับเดียวกับที่เคยกล่าวมาแล้วในเชิงอรุณบทที่ ๑) ยอมสละอำนาจ  
 การปกครองเหนือมณฑลลาวไปเป็นครั้งสุดท้าย แลกกับการที่อังกฤษยอมยกเลิกและถอนสิทธิ  
 พิเศษในการศาลทั้งชาวเอเซียและยุโรป พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๕๑๓-๒๖.

ตารางไม้ หรือเกือบจะเท่ากับ ๑ ใน ๓ ของพื้นที่ทั้งหมด<sup>๑</sup> ประสพการณ์ดังกล่าวยอมทำให้ไทยตระหนักดีว่า เป็นเพราะความอ่อนแอในด้านการทหาร จึงขาดอำนาจในการต่อรอง ดังนั้นหนทางที่จะป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก ก็น่าที่จะต้องเสริมสร้างกำลังทหารไว้ให้มากขึ้น

นอกจากนี้ การที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียที่เหลือเป็นอิสระอยู่ ส่วนใหญ่มีใคอยู่ในฐานะอันมั่นคงทั้งในด้านการเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง และยังต้องต่อสู้กับการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจอีกด้วย ทำให้รัฐบาลไทยหวาดหวั่นที่จะต้องตกอยู่ในความไม่มั่นคงดังนั้นเช่นเดียวกัน ในบรรดาประเทศที่ตกอยู่ในสภาพดังกล่าว จีนเป็นตัวอย่างที่เราได้สังเกตเห็นที่สุด การถูกแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจจะวันตกอย่างหนักตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๔ เป็นต้นมา ทำให้ผู้นำจีนในสมัยราชวงศ์แมนจูวางแผนที่จะสร้างความมั่นคงและความยิ่งใหญ่ให้แก่ชาติ เพื่อต่อต้านการรุกรานของคนต่างชาติ ด้วยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากมาใช้จ่ายสำหรับการป้องกันประเทศเป็นส่วนใหญ่<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตามภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นสาธารณรัฐ ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ การแทรกแซงจากประเทศอื่นมีใคหมดไป ในขณะเดียวกันยังเกิดกบฏภายในอีกด้วย รัฐบาลจีนภายใต้ระบบสาธารณรัฐจึงได้ทุ่มเทการใช้จ่ายเงินสำหรับการทหารเพิ่มมากขึ้นกว่าสมัยราชวงศ์แมนจู นายธนาคารใหญ่ของจีนคนหนึ่งกล่าวไว้ในบันทึกของเขาว่า ในปีที่สองแห่งสาธารณรัฐ รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินไปสำหรับการทหารโดยเฉลี่ยเดือนละ ๑ ล้านกว่าดอลลาร์ และทวีขึ้นมากกว่า ๗ ล้านดอลลาร์ต่อเดือน ในเวลา ๑๐ ปีต่อมา เงินกู้ภายในทั้งหมด ๓๐๐ ล้านดอลลาร์ ได้นำมาใช้จ่ายเพื่อการนี้แทบทั้งสิ้น<sup>๓</sup>

จากประสพการณ์และภาวะแวดล้อมดังกล่าว เป็นที่ประจักษ์แก่รัฐบาลว่าประเทศไทย

<sup>๑</sup> เฟิ่งอว้าง, หน้า ๕๒๖.

<sup>๒</sup> Victor Purcell, South and East Asia since 1800 (Cambridge : Cambridge University Press, 1965), p. 119.

<sup>๓</sup> "Chinese Bankers Suggest Financial Reforms," The Siam Commercial Mirror, 1 (1921), pp. 470 - 71.



ยังมีใคอยู่ในฐานะอันปลอดภัย นโยบาย "กลัวแกมกัน"<sup>๑</sup> ต่ออิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก  
ที่เคยดำเนินมาแล้ว ยังต้องใช้ปฏิบัติต่อ แม้ว่าการแข่งขันกันขยายตัวทางกำลังทหารของ  
มหาอำนาจได้เปลี่ยนมาเป็นการแข่งขันกันขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ไม่แน่ใจ  
ว่าจะไม่นำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองในที่สุด<sup>๒</sup>

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าความมั่นคงของชาติในด้านกำลัง  
ทหาร จะเป็นทางนำประเทศขึ้นสู่ความทัดเทียมแห่งอารยประเทศทั้งหลายในโลกอย่างแท้จริง  
การก้าวขึ้นสู่บทบาทใหม่ในฐานะประเทศผู้นำของญี่ปุ่น ภายหลังจากที่มีชัยชนะสงครามต่อ  
กองทัพรัสเซียมีอิทธิพลผลักดันพระบรมราชาโบายดังกล่าว<sup>๓</sup> ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน  
จากพระบรมราชาโบาย ซึ่งทรงพระราชทานแก่เสื่อป่าคอนหนึ่ง ดังนี้

"...ในประเทศที่ยังคงเหลืออยู่เป็นอิสระอยู่ ๔ ประเทศใน  
ชมพูทวีปนี้ อิหร่านก็กำลังตกอยู่ในเวลาถูกละหุกเห็บจะเอาตัว  
ไม่รอด ฝ่ายจีนนั้นเองก็มีเหตุการณ์ไม่เรียบร้อยต่าง ๆ อยู่  
เนื่อง ๆ คงเหลือแต่เมืองเรากับญี่ปุ่นที่ยังสงบบราบคาบอยู่พอ  
ที่จะเฝ้าหน้าไค ใน ๒ ประเทศนี้ โลกนิยมนับถือประเทศไหน  
มากกว่ากัน มีความเสียใจที่จะต้องตอบว่าเขานับถือประเทศญี่ปุ่น  
เพราะเหตุไร เพราะญี่ปุ่นไคแสดงให้ปรากฏแก่โลกชัดเจนแล้ว  
ว่าเมืองญี่ปุ่นยังมีนักรบที่สามารถ มีทหารที่ต่อสู้ซำศึกไม่ย่อหย่อน  
มีกำลังทหารมากพอที่จะป้องกันชาติบ้านเมืองไค ไช้แต่เท่านั้น

<sup>๑</sup>"พระบรมราชาโบายลักษณะปกครองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ปรากฏ  
อยู่ในรายงานประชุมเสนาบดี (พิเศษ), ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๘. กรมศิลปากร, พระราชนิพนธ์  
ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการ  
ปกครอง, ๒๕๑๒), หน้า ๔ - ๕.

<sup>๒</sup>เพ็ญอ่าง.

<sup>๓</sup>W.F. Vella, Vajiravudh of Thailand : Traditional Monarch  
and Modern Nationalist (Bangkok, Thailand Information Center)

ยังมีกำลังพอที่จะยกออกไปทำสงครามนอกอาณาเขตมีชัยชนะได้  
 ้วย"<sup>๑</sup>

คัมบลิว. เอฟ. เวลลา (W.F. Vella) ให้ทัศนะเกี่ยวกับพระบรมราชาไชยบาล  
 ดังกล่าวว่า เป็นหนทางซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าทรงแนพระทัยที่จะทำให้ชาติดำรง  
 อยู่ได้โดยปลอดภัย การก่อการจลาจลวุ่นวายของชาวจีนภายในประเทศ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓  
 ก็คือ<sup>๒</sup> และการที่ไทยไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ในทางเศรษฐกิจก็ ทำให้พระองค์ทรงเห็นว่า  
 (ในแง่ความเป็นนักการทหารของพระองค์) ทหารเป็นสิ่งจำเป็นที่จะปลุกสัญชาตญาณของความ  
 รักชาติและการป้องกันตัว เพื่อรักษาเอกราชและความคงอยู่โดยนัยแห่งการพึ่งตัวเอง"<sup>๓</sup>  
 ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า พระองค์ยอมรับทรงเห็นด้วยกับสมเด็จพระอนุชาธิราช เจ้าฟ้า  
 กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ / เสนาธิการทหารบก ซึ่งได้กราบบังคมทูลถึงภัยวิบัติที่ประเทศ  
 จะได้รับเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย หากไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านการเงิน  
 สำหรับการป้องกันประเทศอย่างเพียงพอแล้ว "คงจะทำให้เคราะห์ของประเทศสุริยคติตามมา

---

<sup>๑</sup>ทวน วิริยาภรณ์ (รวบรวม), พระราชดำรัสและพระบรมราชาไชยบาลพระจอมเกล้า  
 พระพุทธเจ้าหลวง พระมหาธีรราชเจ้า พระปกเกล้า พระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช  
 (ธนบุรี : ป.พิศนาคะการพิมพ์, ๒๕๐๗), หน้า ๔๔ - ๕.

<sup>๒</sup>เนื่องจากการถูกจำกัดในเรื่องรายได้ ทำให้รัฐบาลต้องพยายามหาทางเพิ่มพูน  
 เงินเพื่อมาใช้จ่ายทุกทางเท่าที่จะทำได้ วิธีการที่รัฐบาลได้ใช้ไปแล้วใน พ.ศ. ๒๔๕๒ และ  
 ก่อให้เกิดผลทางการเมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ก็คือการขึ้นภาษีบุคคลแก่คนจีน ซึ่งเดิมเคย  
 เสีย ๔.๒๕ บาท ทุก ๆ ๓ ปี ให้เท่ากับชาวต่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งคนไทยที่เสียมีละ  
 ๔ - ๖ บาท ในครั้งนั้นชาวจีนได้พาดันนัดหยุดงานและก่อความไม่สงบวุ่นวายต่าง ๆ เพราะ  
 ความไม่พึงพอใจวิธีการของรัฐบาลดังกล่าว G.W. Skinner, Chinese Society in  
 Thailand : An Analytical History (Ithaca : Cornell University Press,  
 1957), p. 162.

<sup>๓</sup>Vella, op. cit., p. 18 และ Thompson, op. cit., p. 301.

ถึงกองทัพสยามครึ่ง ๑ เป็นแน่"<sup>๑</sup>

แม้ว่าก่อนหน้านี้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ จะได้ทำรายงานขึ้นกราบบังคมทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวแก่การดำเนินนโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลต่อไปภายหลังจากเกิดการกบฏขึ้น ใน พ.ศ. ๒๔๕๔<sup>๒</sup> ว่า เพื่อมิให้ประเทศ "เหมือนกับคนหนุ่ม ๆ ที่แคงตัวบ่อย ๆ แต่หาทุนรอนมิได้ ฉะนั้น" และเพื่อสร้างความมั่นคงอย่างแท้จริงให้แก่ประเทศในอนาคต รัฐบาลควรจะเปลี่ยนนโยบายไปในทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น ต่อจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงชงจัดปัญหาอันเร่งด่วนไปบ้างแล้ว มิฉะนั้นในไม่ช้าจะเกิดอันตรายต่อความมั่นคงทางการปกครองของรัฐบาลอีกอย่างแน่นอน<sup>๓</sup> พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ แสดงเหตุผลที่รัฐบาลควรต้องเปลี่ยนนโยบายนั้นไว้ว่า

"...แท้จริงเมื่อเรายังอยู่ในลักษณะที่ยากจนเช่นนี้ เห็นด้วยเกล้าว่าไปลี้ภัยที่จะเดินต่อไป ควรเดินในทางอิกคอนอมี่ให้มากขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลควรที่จะลงทุนรอนในการงานที่เป็นไปรคักคี่สีใหมากกว่าอันไปรคักคี่สี..."<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒ "งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม," กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๒๘/๔๑๓ ๑๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๒</sup>เป็นการกบฏของ คณะนายทหารหนุ่มกลุ่มหนึ่งร่วมกับพลเรือนบางคนมีสาเหตุหนึ่งมาจากความไม่พอใจสภาพที่ยังล้าหลังทางเศรษฐกิจของประเทศ และความฟุ่มเฟือยภายในราชสำนัก ดู เกรียงกู ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์, ปฏิวัติครั้งแรกของไทย ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) (พระนคร : โรงพิมพ์กิมหลี่สงวน, ๒๕๐๓)

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๑๑, "งบประมาณแผนกกระทรวงธรรมการ," พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๒๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๔</sup>เพ็ญอ่าง.

คั้งนี้แล้วก็ตาม แต่จากพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับหนังสือเศรษฐศาสตร์ของ พระยาสุรียานุวัตร<sup>๑</sup> ที่สะท้อนให้เห็นถึงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เป็นอย่างดี ว่าเป็นอย่างที่ว่าพระองค์ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันบ้านเมืองให้พ้นจากภัยของการรุกราน (ซึ่งทรงมองเห็นเป็นตัวอย่างจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย) มีมากกว่าการทวีความมั่งคั่งให้กับประเทศ โดยที่ทรงกล่าวว่า "ท่านนึกหรือว่าท่านจะรักษาทรัพย์นั้นไว้ได้เมื่อยุทธภัยมาถึงเมือง"<sup>๒</sup> แสดงชัดถึงแนวพระบรมราโชบายซึ่งระมัดระวังที่จะ "ไม่ขยายบ้านเมืองไปในทางปรุงแต่ง เพราะยิ่งแก่งยิ่งสว้ย เป็นที่ตองคาคองใจของอริราชศัตรู"<sup>๓</sup> ด้วยเหตุนี้ทำให้เห็นได้ว่าพระองค์ยอมจะทรงมีพระราชดำริอันขัดแย้งกับพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ถึงกล่าวข้างตน ในแนวทางที่ว่า การทวีความมั่งคั่งให้กับประเทศไม่ถึงกับเป็นการเร่งควนนัก ในเมื่อจำนวนประชากรที่มีอยู่น้อยนั้น "ยังไม่ไค้แยงกันหางาน"<sup>๔</sup> และทรงมั่นพระทัยว่า ความจำเป็นประการนี้จะไม่เกิดประโยชน์อันใด หากความเป็นเอกราชและการรวมตัวของชาติต้องสูญสลายไป ✓

<sup>๑</sup>คือหนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์" (หรือ "เศรษฐวิทยา" ในภายหลัง) เขียนขึ้นในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๔)

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑ ข/๔, พระราชวิจารณ์หนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์", ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๗. (ลงพิมพ์เป็นบทวิจารณ์หนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์" ตามความเห็นเอกชนผู้ใดอ่านหนังสือนั้น, "สมุทสาร", ๘ (กันยายน, ๒๔๕๘), ๑๑๓ - ๓๓.

<sup>๓</sup>จมีนอมรคุณารักษ์, "เหตุผลที่รัชกาลที่ ๖ ประกาศสงครามกับเยอรมัน," วชิราวุธานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๘ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๘), หน้า ๒๘ - ๘. เป็นพระกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแก่จมีนอมรคุณารักษ์มหาดเล็กคนสนิทของพระองค์เอง

<sup>๔</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑ ข/๔, พระราชวิจารณ์หนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์".

พระราชดำริดังกล่าวเป็นความจริง หากจะพิจารณาว่าในขณะนั้นประเทศไทยมีจำนวนประชากรเพียง ๘.๘ ล้านคน ต่อพื้นที่ ๒๐๐,๑๔๘ ตารางไมล์ เฉลี่ยแล้วพื้นที่ ๑ ตารางไมล์ ต่อ ๔๒ คน<sup>๑</sup> ในระหว่างพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ที่ผ่านมาแล้ว พื้นที่ ๑ ตารางไมล์ ใช้แรงคนทำนาเพียง ๒๕ - ๓๐ คนเท่านั้น<sup>๒</sup> ทำให้ประชาชนยังไม่ต้องแย่งชิงกันในการทำมาหาเลี้ยงชีพ และขอเท็จจริงนี้ยังใช้ได้แม้ในกลางพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ดังจะเห็นได้จากที่ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน (Carle C. Zimmerman) ผู้เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจชนบทของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๓ - ๗๔ ในขณะนั้นแล้ว ก็ยังกล่าวว่ามาตรฐานการครองชีพของพลเมืองในประเทศไทยสูงกว่าพลเมืองในประเทศทางตะวันออกและมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า รายได้ของพลเมืองไทยอาจจะสูงกว่าพลเมืองในประเทศอินเดีย หรือประเทศจีนโดยเฉลี่ย ประเทศไทยยังไม่เคยประสบความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากจำนวนพลเมืองมีมากกว่าส่วนของโลกทรัพย์สิน ที่ดินซึ่งมีอย่างเหลือเฟือเพื่อนั้น ถึงกับทำให้ชาวนาไม่จำเป็นต้องทำนาในเนื้อที่ที่ไม่ดี ดังปรากฏว่า ชาวนาในบริเวณคลองรังสิตครอบครัวยี่สิบห้าคนทำนาประมาณ ๑๐๐ ไร่ในบริเวณพื้นที่ซึ่งให้ผลผลิตอันดีเลิศทั้งสิ้น<sup>๓</sup> นอกจากนี้เมื่อสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่เพิ่งจะเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองมีความพอใจในความเป็นอยู่และดำเนินวิถีชีวิตตามขนบธรรมเนียมประเพณี มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้าได้ไม่นานนักก็ควยแล้ว ฉะนั้น แม้ผลผลิตของประเทศจะต่ำและยังขาดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประชากรย่อมปราศจากความไม่พอใจในเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะในสภาพแวดล้อมดังกล่าว ความต้องการและกิจกรรมภายในประเทศยังสามารถปรับตัวเข้ากันได้โดยอยู่ และประชากรก็อยู่ในดุลยภาพกับสิ่งแวดล้อมนั้น<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> M.F., S.Y.B. 1916, p. 14. และ B.E. 2467 (1924 - 25) p. IX.

<sup>๒</sup> Ingram, Economic Change..., p. 7.

<sup>๓</sup> Carle C. Zimmerman, Siam Economic Survey 1930 - 31 (Bangkok Times Press Ltd., 1931), pp. 227 - 28.

<sup>๔</sup> Snoh Unakul, International Trade and Economic Development of Thailand (published Ph.D. Thesis, Columbia University, 1961; Ann Arbor, Michigan : University Microfilms, Inc., 1970), pp. 131 - 32. วิเคราะห์จาก Hla myint, "An Interpretation of Economic Backwardness," Oxford Economic Papers, (June, 1954), p. 149.

อย่างไรก็ตามความจำเป็นในอันที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรีบด่วนก็มีสิ่งที่จะ  
 หน่วงเหนี่ยวหรือรอกคอยได้อีกต่อไป จริงอยู่การที่ประเทศไทยมีไค้ประสบปัญหาความแออัด  
 ของประชากรทำให้มีทรัพยากรส่วนเกินอีกมาก แต่ว่ารัฐบาลไม่สามารถพัฒนาทรัพยากรเหลา  
 นั้นมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ หรือมากอย่างเพียงพอที่จะกระจายส่วนของประโยชน์นั้นไปให้  
 แก่ประชาชนได้โดยทั่วถึงไม่เฉพาะแต่ภายในเมืองหลวงเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าที่เป็นเช่นนี้  
 ก็เพราะรัฐบาลขาดทุนทรัพย์อันเป็นปัจจัยที่สำคัญนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวก็ดูเหมือนว่าจะทรงเข้าพระทัยในความจริงข้อนี้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จาก  
 ข้อความตอนหนึ่งในพระราชนิพนธ์บทความเรื่อง "เมืองไทยจึงตื่นเถิด" ว่า

"...การพยายามที่จะรักษาความดำรงอยู่แห่งชาติไว้ด้วยดี  
 รัฐบาลจำเป็นต้องจับจ่ายใช้เงินทองเป็นอันมาก และ  
 จำนวนค่าใช้จ่ายเหล่านี้ต้องหามาจากทางใดทาง ๑ จะหามา  
 โดยทางขึ้นภาษีก็ได้ แต่การทำเช่นนี้ต้องทำโดยวิธีที่มี  
 เกณฑ์เป็นหลัก คนเป็นอันมากกลัวว่าจะขึ้นภาษีอีกไม่ได้  
 เพราะวาคนของเราจนมาก ในข้อนี้ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย  
 เราไม่จนเลย เพราะวาธรรมชาติให้ความสมบูรณ์แก่เรา  
 มากไม่แรนแค้นเลย แต่หากวาเรายังหาใ้ทำให้ความ  
 สมบูรณ์ของเรานั้นเป็นเงินทอง เราขาดแต่เงินเท่านั้น  
 ..."<sup>๑</sup>

ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเองน่าจะทรงเข้าพระทัยดีว่า  
 การเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในขณะนี้ จะเป็นสิ่งซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศในระยะยาว  
 เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจจะทำให้ชาติดำรงอยู่ได้ด้วยดีอย่างแท้จริง แม้ว่าชีวิตความ  
 เป็นอยู่ของคนไทยในขณะนั้นจะยังไม่มี ความกดดันทางเศรษฐกิจและมีความพอใจในสภาพ  
 ความเป็นอยู่ก็ตาม แต่ก็มิไ้หมายความว่าประชาชนคนไทยส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดีและ  
 ได้รับการจ่ายแจกเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงเท่าเทียม แท้ที่จริงรัฐบาล "ยังมีไ้กระจายความมั่งคั่ง

<sup>๑</sup>พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, "เมืองไทยจึงตื่นเถิด," ประยุทธิ์  
 สิทธิพันธ์, พระมหาธีรราชเจ้า (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรธรรม, ๒๕๑๕), หน้า ๔๔๘.

เพื่อความสุขสบายของประชาชาติ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของอารยประชาชาติทั้งหลาย"<sup>๑</sup>  
 ถึงประชาชนส่วนใหญ่กว่า ๘๐ % ซึ่งเป็นชาวนาผู้ใช้ที่ดินของประเทศในสัดส่วนเดียวกัน  
 ทำการกสิกรรม<sup>๒</sup> และเป็นฝ่ายที่รับภาระภาษีหนักที่สุด<sup>๓</sup> การที่ยังไม่มีการใช้เทคนิคที่ทันสมัย  
 ในการทำนา และใช้ระบบสหกรณ์สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือชาวนา ทำให้ชาวนาต้องลงทุน  
 ในการผลิตสูง เฉลี่ยกับสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่แน่นอน ถูกกดราคาพืชผลจากพ่อค้าคนกลาง  
 อย่างไม่ยุติธรรม และมีบางรายต้องตกเป็นหนี้สินเรื้อรังอีกด้วย<sup>๔</sup> ที่จะเป็นเครื่องยืนยันได้  
 ดีที่สุด ก็คือคำบรรยายในหนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์" ของ พระยาสุริยานุวัตร ผู้ซึ่งเคยเป็นเสนา  
 บักระทรงพระคลังมหาสมบัติมาแล้วระยะหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงสภาพเศรษฐกิจชาวนา  
 ตอนหนึ่งว่า

"...ชาวนาที่ยากจนซัดสนควยทุน ต้องออกแรงทำงานแต่ลำพังตัว  
 ควยความเหน็ดเหนื่อยเพียงใด ย่อมจะเห็นปรากฏอยู่ทั่วไปแล้ว  
 ในเวลาที่ทำนาอยู่ เสบียงอาหารและผ้านุ่งห่มไม่พอ ก็ต้องซื้อ  
 เชื้อเขาโดยต้องเสียราคาแพง หรือถ้าต้องกู้เงินเขาไปซื้อ  
 ก็ต้องเสียดอกเบี้ยอย่างแพงเหมือนกัน เมื่อเกี่ยวเขา [ข้าว]<sup>๕</sup> ไถแล้ว  
 ไม่มีกำลังและพาหนะพอจะขนไปจากลานนวดเขา หรือไม่มี  
 ยูนางสำหรับเก็บเขาไวขาย เมื่อเวลาเขาในตลาดจะขึ้นราคา  
 ก็ต้องจำเป็นขายเขาเสีย แต่เมื่ออยู่ในลานนั่นเอง จะใครราคา  
 ต่ำสักเท่าใด ก็ต้องจำใจขาย มิฉะนั้นจะไม่ไคเงินไซ้หนี้เขาทัน  
 กำหนดสัญญา ต้องเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อยเช่นนี้ ที่สุดเมื่อ

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กษ. ๑/๘, "Memorandum on our Domestic Economy," เจ้าพระยาวางษานุประพันธ์, ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

<sup>๒</sup> J.M. Andrew, Siam 2nd Rural Economic Survey 1934 - 35  
 (Hongkong : Bangkok Times Press, 1935), p. 17.

<sup>๓</sup> ดูคำอธิบายในเชิงอรรถ ๒ หน้า ๖๐.

<sup>๔</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กษ. ๑/๘, "Memorandum on our Domestic..."

<sup>๕</sup> โดยผู้เขียน

ชายเข้าโคสินเชิงแล้ว บางทีก็จะได้เงินใช้หนี้ เขาพอกุมค่า  
 สิ่งของซึ่งจำเป็นต่องบบริโภคในการเลี้ยงชีพแท้ ๆ เมื่อเป็นา  
 จะคงทำนาต่อไปก็คงเป็นหนี้เขาอีก หนี้ใหม่ถมหนี้เก่า  
 มากหนักขึ้นทุกปีไป แรงที่ไคออกไปโดยความเหน็ดเหนื่อย  
 และความซึ่งต้องทรมาณกาย อุตสาหตากแตกฝนหล้ามาก  
 มาเป็นหนักหนานั้น ก็ไม่ทำให้เกิดผลเป็นทรัพย์สินของตัวเอง  
 ได้ เท่ากับออกแรงทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นฝ่ายเดียวเป็นแท้  
 ๑ เป็นที่นาสมเพชนัก"๑



โดยปรกติ "เงินรายได้ของชาวนาเกือบจะไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย"๒ อยู่แล้ว  
 ยิ่งเมื่อต้องมาถูกกระทบกระเทือนจากภาวะเศรษฐกิจในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๕ ข้าเดิม  
 เข้าอีก ชาวนาก็ถึงกับตกอยู่ในสภาพเกือบจะเรียกได้ว่า "สิ้นหวัง" ที่เดียว<sup>๓</sup> และยังมี  
 "ทรุคโทรมไม่มีโอกาสฟื้นตัวเยียวยาแก้ไข"<sup>๔</sup> แน่นอนที่เดียว ภาวะที่ฉับจนถึงนี้ ทำให้การ

๑ พระยาสุรียานุวัตร, อ้างแล้ว, หน้า ๕๕.

๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กษ. ๑/๔ "Memorandum on our Domestic..."

ถ้าจะพิจารณาเอาฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาในภาคกลาง ซึ่ง ซิมเมอร์แมน  
 กล่าวว่า เป็นภาคเดียวที่มีการเพาะปลูกอยู่ในลักษณะการค้ามาเป็นมาตรฐานวัดความเป็นอยู่  
 ของชาวนาโดยทั่วไปแล้วก็จะเห็นว่า โดยปรกติในปีหนึ่ง ๆ ชาวนามีเงินออมเหลือน้อยมาก  
 เพราะรายได้ของชาวนา (จากการทำนาและอื่น ๆ) โดยเฉลี่ยครอบครัวละ ๓๓๐ บาท  
 แต่ต้องใช้จ่ายต่าง ๆ (การลงทุนในการทำนา ภาษี คอกเบี้ย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่าย  
 ภายในบ้าน และอื่น ๆ) ไปถึง ๓๐๒ บาท Zimmerman, op. cit., pp. 48 - 52.  
 แม้ว่าตัวเลขเหล่านี้จะเป็นตัวเลขที่ได้จากการสำรวจใน พ.ศ. ๒๔๗๓ - ๗๔ ซึ่งประเทศไทย  
 กำลังอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็ตาม แต่ตัวเลขของรายได้นั้นเป็นตัวเลขในยามปรกติ  
 ดังนั้นจึงพอจะนำมาเปรียบเทียบให้เห็นได้โดยไม่ไกลความเป็นจริงนัก

๓ เพ็ญอ้าง.

๔ สยามออบเซอร์เวอร์, ๑๔ สิงหาคม ๒๔๕๗, หน้า ๒.



ครองชีพของครอบครัวชาวนาที่ยากจนแทบทุกมณฑลแม้แต่ในมณฑลภาคกลาง เป็นสิ่งที่  
เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ได้พบเห็น และเล่าไว้ในรายงานกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

"...คนที่แก่ชราแลเด็กที่ทำกรงานไม่ได้นั้น เมื่อไม่มีเข้า  
บริโภคน บุตรและบิดามารดาตางก็พากันออกไปเที่ยวหาเข้ามา  
เลี้ยงกัน ต้องไปหลายวันเพราะเขาหายาก ต้องไปไกล ๆ  
จึงจะไ้เขามาบาง ส่วนคนชราซึ่งทุพพลภาพพิการอยู่บางแล  
หิวจัดเขาเลยเป็นลมตายไปก็มี ส่วนเด็ก ๆ นั้น เมื่อหิวหนักเขา  
ก็เที่ยวเก็บผักหญ้าหรือสิ่งอื่น ๆ ที่หาได้แลคิดว่าบริโภคนไ้  
ก็บริโภคนเขาไปจนเต็มอิมตามภาษาเด็ก เลยดิ้นสำแดงของวาง  
ตายก็มีบาง หรือเมื่อบุตรและบิดามารดาหาเข้ามาไ้แล้ว  
ผู้ถือคหิวอยู่ข้างบ้านนั้นบริโภคนเขาไปจนเกินส่วนเลยเป็นลมตาย  
ก็มี ส่วนบุตรแลบิดามารดาที่ไปเที่ยวเสาะหาเข้ามาเลี้ยงกัน  
กว่าจะไ้เขากลับมาเมื่อปะบิดามารดาหรือบุตรตายเสียแล้ว  
เพราะความอาไ้ถึงกัน แลความเสียใจ เลยเป็นลมตายกัน  
ก็มี..."<sup>๑</sup>

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการได้กราบบังคม  
ทูลชี้แจงให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยมาแล้วว่า ความจำเป็น  
ที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากการเกษตรกรรม เพื่อปรับปรุงสภาพของชาวนาให้ดีขึ้น  
ก่อนนั้น มีมากอย่างยิ่ง<sup>๒</sup> ฉะนั้นจึง

"...เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องลงมือป้องกันความเลวร้าย  
ใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นเสียแต่บัดนี้ และให้ความช่วยเหลือส่งเสริม  
ประชาชนทุก ๆ ทางเพื่อไ้พ้นจากสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน  
และนาเศร้าใจในปัจจุบันนี้โดยเร็ว..."<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กษ. ๑/๑๖, "รายงานตรวจการเพาะปลูกประเทศสยาม,"  
เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์, ที่ ๕๘/๑๐๕๓๗, ๑๗ กันยายน ร.ศ. ๑๓๐.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กษ. ๑/๘, "Memorandum on our Domestic..."

<sup>๓</sup> เพิ่งอ้าง.

เมื่อสังคมไทยเป็นสังคมที่ยากจนและมีความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชน  
 มากเช่นนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นความเร่งด่วนเช่นเดียวกัน แม้พระบาทสมเด็จพระ  
 มงกุฎเกล้าฯ จะทรงเห็นว่ายังไม่มี ความเร่งด่วน เพราะจำนวนประชากรมีไม่เกือบล้านของ  
 ทรัพยากรทำให้ยังไม่เกิดความยากจนก็ตาม แต่การพัฒนาเศรษฐกิจไม่จำเป็นที่จะต้องรอ  
 เวลานั้นมาถึงเสียก่อน ในเมื่อประเทศไทยจัดอยู่ในแบบลักษณะของประเทศที่ยากจนหลาย  
 ประการ กล่าวคือ การผลิตเป็นขั้นมูลฐาน ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้  
 อย่างเต็มที่ (คือพัฒนา) ประสิทธิภาพในการผลิตของประชากรต่ำ (ต่ำหลัง) ขาดเงินทุน  
 และรายได้ของประชาชาติขึ้นอยู่กับการค้าต่างประเทศที่ผลิตสินค้าเพียงไม่กี่ชนิด และส่งออก  
 เป็นส่วนใหญ่ การปรับปรุงทางเศรษฐกิจในเวลานี้จะช่วยพัฒนาทรัพยากรส่วนเกินมาใช้  
 ประโยชน์ได้มากกว่าเดิม อันจะทำให้ประชาชนมีความสามารถในการผลิตและมีความเป็น  
 อยู่ดีขึ้น จากตัวอย่างของซิมเมอร์แมน ซึ่งยกขึ้นมากล่าวเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการกลไกกรรม  
 ที่ว่าถ้าเพียงแต่ขบวนการในภาคกลาง จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ครอบครัวยกจาก ๒๕๐,๐๐๐ ครอบครั  
 สามารถใช้เครื่องยนต์สูบน้ำที่คิดเป็นมูลค่ารวม ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (เงินจำนวนนี้เป็น  
 เพียง ๑.๒ % ของทรัพย์สินสุทธิประชาชนทั้งหมดเท่านั้น) ก็สามารถทำให้รายได้ของ  
 ประชาชาติทวีขึ้นอีก ๓ เท่าตัว ด้วยวิธีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกในเวลาที่เขาคนได้<sup>๒</sup>  
 นี้เป็นเครื่องยืนยันได้ถึงความหวังในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ยังเป็นไป  
 ได้อีกมาก

ทั้ง ๆ ที่ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่ารายจ่ายสำหรับการป้องกันประเทศไม่มีความสำคัญ  
 แต่ก็น่าจะมีข้อโต้แย้งพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้อีกทางหนึ่งว่า  
 ในขณะที่ประเทศมีโรคภัยอันจำกัค เพราะการพัฒนาซึ่งยังมีน้อย ไม่อาจตอบสนองความ  
 ต้องการของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ถ้ารัฐบาลใช้โรคภัยอันมีจำกัคอยู่นี้ไปในการป้องกัน

<sup>๑</sup> G.M. Meier and M.E. Baldwin, Economic Development: Theory, History, Policy (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1957), pp. 273 - 314.

<sup>๒</sup> Zimmerman, op. cit., p. 97.

โดยจะตกลงกลายเป็น "รายจ่ายที่ไม่ทำให้เกิดผล"<sup>๑</sup> ในที่สุดแล้ว ก็ย่อมจะเหลือโศกทรัพย์ เป็นส่วนน้อยไปกว่าเดิมสำหรับการป้องกันนั้น และนั่นก็จะทำให้ประชาชนตกอยู่ในสภาพที่ ยากจนต่อไป ฉะนั้นความอุดหนุนของประเทศในขณะนี้ น่าจะขึ้นอยู่กับความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศก่อน ดังที่นายกรัฐมนตรีเคยกล่าวแนะนำรัฐบาลมาแล้ว เมื่อครั้ง กองทัพบกและกองทัพเรือในสมัยรัชกาลที่ ๕ ของงบประมาณเพิ่มเพื่อจะขยายกำลังกองทัพว่า

"เมื่อพิจารณาถึงเวลาในกาลข้างหน้า ซึ่งความเจริญก้าวหน้า ของประเทศจะต้องดำเนินต่อไปโดยเร็ว เป็นความจริงเป็นอย่าง ยิ่งที่รัฐบาลต้องจัดการทำนุบำรุงกิจการฝ่ายพลเรือนให้ดียิ่งขึ้น ปัจจุบันนี้ยังไม่สมควรโดยแท้ที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินมากมายเพื่อ ทหารกำลังกองทัพบกและกองทัพเรือ ซึ่งเป็นการนำเงินไปทิ้งเสีย เปล่า ๆ บิดะมาก ๆ และหาประโยชน์อันใดมิได้... การป้องกัน ประเทศของไทยที่แท้จริงนั้น อยู่ที่รัฐบาลจะต้องพัฒนาบ้านเมือง ให้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นการระดมกำลังและความ อุตสาหที่มีอยู่ในขณะนี้ทั้งหมดควรเป็นไปเพื่อความก้าวหน้าของ ประเทศ เมื่อบรรลุถึงความมุ่งหมายนี้แล้ว ไม่ช้ารัฐบาลก็สามารถ ที่จะใช้เงินมากขึ้นในการเพิ่มกำลังกองทัพได้..."<sup>๒</sup>

เมื่อกิจการทหารทวีความสำคัญขึ้น ในขณะที่รัฐบาลยังจะต้องพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติต่อไป และรายจ่ายสำหรับกิจการของกระทรวงต่าง ๆ มีแนวโน้มจะขยายตัว มากขึ้นไปทุกที ในเวลาที่โศกทรัพย์มีจำกัดเช่นนี้ การที่รัฐบาลจะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ยิ่งเมื่อรัฐบาลจำกัดจำนวนการกู้ยืมเงินไว้สำหรับการลงทุนน้อย และไม่ปรารถนาจะนำเงินกูมาใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่นอีก โดยเฉพาะกิจการทหารซึ่ง

<sup>๑</sup>O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 27, "Memorandum on National Defence Expenditure," Cook, May 6, 1930.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๕ ค. ๕.๑/๑๑, "Memorandum upon the Budget Estimates of the Kingdom of Siam for the Year 118," Carnac, March 25, 1899.

รัฐบาลก็ตระหนักดีว่าเป็นอันตรายที่จะทำเช่นนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้จากประเทศเพื่อนบ้านคือจีน แม้ว่าจีนจะเป็นตัวอย่างที่ดีของประเทศไทยในแง่ถูกคุกคามด้วยกำลังทหารของมหาอำนาจ แต่การที่จะกู้เงินเป็นจำนวนมากมายและนำเงินมาใช้จ่ายส่วนใหญ่ในค่านกิจการทหารจนต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศเจ้าของเงินกู้เยี่ยงจีน<sup>๑</sup> นั้นก็เป็นตัวอย่างซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องตระหนักดีเช่นกัน ฉะนั้นรัฐบาลจำต้องเลือกทางหนึ่ง และสละอีกทางหนึ่ง การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้เป็นการดำเนินนโยบายในระหว่างเวลาอันจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง หากรัฐบาลตระหนักว่า "ถ้าปราศจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะไม่มีเงินทุนสำหรับการทหารหรือแม้แต่กิจการอื่น ๆ"<sup>๒</sup> รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินทุนสำหรับการปรับปรุงเศรษฐกิจให้มากขึ้น และจำกัดการใช้จ่ายในค่านการทหาร แต่ถาการรักษาความมั่นคงและการรวมตัวของชาติด้วยกำลังทหาร เป็นนโยบายสำคัญอย่างเดียวของรัฐบาลเท่านั้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะเป็นไปอย่างเชื่องช้า

X การที่กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถทรงแสดงความคิดเห็นขัดแย้งและยับยั้งการขยายตัวอย่างรวดเร็วของงบประมาณทหาร โดยทรงย้ำว่า "ความจำเป็นของทางราชการขณะนี้ ย่อมชี้ไปทางราชการแผนกพลเรือน"<sup>๓</sup> ต้องทรงคำนึงถึงการกู้เงินมาลงทุนปรับปรุงทางเศรษฐกิจ ซึ่งคาดไว้ว่าจะต้องกินเงินงบประมาณไว้ประมาณปีละ ๑.๗ ล้านบาท สำหรับจ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ และเหลือเงินอีกประมาณ ๑ ล้านบาทใน ๓ ล้านบาท ที่คาดว่าจะเป็เงินรายได้ทวีขึ้นจากปีก่อนไว้สำหรับจัดจ่ายให้กับกิจการของกระทรวงอื่น ๆ ที่ถูกตัดทอนเงินเสมอมาครั้งนี้ ทำให้ไม่ทรงสามารถที่จะจัดสรรเงินรายจ่ายให้แก่กิจการทหารอันได้รับมากอยู่แล้ว ด้วยจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นมากมายเช่นนั้นได้ เพราะเท่ากับเป็นการกระทบกระเทือนถึงรายจ่ายของกระทรวงพลเรือนทั้งหมดโดยตรง ฉะนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลัง

<sup>๑</sup>Purcell, *op. cit.*, p. 119.

<sup>๒</sup>Graham, *op. cit.*, p. 319.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒, "งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม," กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.

จึงทรงเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีวินิจฉัยวิธีทางที่รัฐบาลจะพึงดำเนินต่อไป ๓ ประการดังนี้

๑. กิจการในกระทรวงพลเรือนที่วางไว้แล้ว จะดำเนินไปเป็นผลสำเร็จหรือไม่ ถ้าจำเป็นจะต้องเพิ่มงบประมาณสำหรับการป้องกันประเทศ อีกประมาณปีละ ๑ ล้านบาท ในขณะที่เงินรายได้ไม่อาจทวีขึ้นทันกับเงินรายจ่าย

๒. หากขอวินิจฉัยประการแรกไม่สำเร็จ กระทรวงพลเรือนทั้งหมดจะต้องแบงหน้าทีและลดหน่วยงานเสียใหม่ เพื่อให้มีเงินอย่างเพียงพอสำหรับกระทรวงทหารที่จะดำเนินการต่อไป

๓. หากขอวินิจฉัยประการที่สองไม่สำเร็จอีก ก็เหลืออยู่เพียงหนทางเดียวเท่านั้น คือ สัมควรที่จะได้มีการวิเคราะห์ว่า การดำเนินนโยบายสำหรับรัฐบาลในขณะนี้ ควรจะมุ่งในทางใดจึงจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด<sup>๑</sup>

เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งว่า มิได้มีเสนาบดีผู้ใดให้ขอวินิจฉัยเป็นแนวทางที่จะดำเนินนโยบายอันสำคัญยิ่งนี้แก่อย่างใดในที่ประชุมเสนาบดี<sup>๒</sup> งบประมาณของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงผ่านการได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ด้วยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเห็นสอดคล้องกับสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ซึ่งมีพระหัตถ์เลขาถึงพระองค์ในภายหลัง ตอนหนึ่งว่าดังนี้

"...ถ้าไม่จ่ายเงินให้แก่ทหารให้พอสมควรที่จะทรงรูปการที่วางไว้นั้นในคงอยู่คงใจแล้ว ก็เท่ากับคิดขายประเทศไทยแก่ราชศัตรู ไม่มีค่าอันที่จะกล่าวนอกจากนั้น แต่ส่วนการที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะให้เสนาบดีต่างทวนต่างออกความเห็นนั้น หาประโยชน์อันใดมิได้เลย เพราะใครเลยจะกล้าชี้ขาดออกมา มีใจอย่างเดียวแต่จะทรงพระมหากรุณาธิคุณชวาลงว่า การนี้คงเป็นไปเท่านั้น..."<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒, "รายงานเสนาบดีสภาเรื่องงบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม," ๒๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

<sup>๓</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๑/๒, "งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม," กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๗๓/๒๓๘๒๘, ๒๒ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑.

ดังนั้น งบประมาณในการป้องกันประเทศจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นไปตามลำดับ หากจะไม่เกิดอุปสรรค ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของเงินรายจ่ายโดยทั่วไปเสียก่อน คือในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๖๓ อยู่ในเวลาของโครงการเลิกอากรการพนัน รวมทั้งลดจำนวนคนสูบฝิ่นลงของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังคงประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕ และในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๘ ก็เกิดภาวะขาดแคลนเงินรายจ่ายอย่างมากแทรกซ้อนเข้ามาอีก จนรัฐบาลไม่อาจปล่อยให้งบประมาณรายจ่ายขยายตัวไปตามปกติ งบประมาณสำหรับการทหารจึงเพียงแต่เพิ่มขึ้นจาก ๑๔.๒ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็น ๒๓.๒ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งเท่ากับเพิ่มขึ้น ๖๓.๓ %<sup>๒</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของงบประมาณสำหรับการป้องกันประเทศนี้ก็ทำได้ทำให้งบประมาณเพื่อการคลังกล่าวขึ้นสูงที่สุดถึง ๒๖.๕ % ของงบประมาณรายจ่ายใน พ.ศ. ๒๔๕๕ และรายจ่ายจริงขึ้นสูงที่สุด ๒๗.๓ % ของเงินรายจ่ายจริงใน พ.ศ. ๒๔๖๐ เกินกว่า ๑ ใน ๔ ของทรัพยากรของประเทศทั้งหมด

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๕๖ ขณะที่รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาการคลังที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน ซึ่งล้วนแล้วแต่ยังไม่อาจแก้ไขให้สำเร็จได้นั้น การพัฒนาประเทศมีแนวโน้มที่จะคลี่คลายขยายตัวมากขึ้นทุกที การดำเนินนโยบายของประเทศขณะนั้นจึงนับว่าเป็นการดำเนินนโยบายในระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ในฐานะประเทศเอกราช รัฐบาลมีอิสระที่จะตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างไรก็ได้ เช่น ประเทศเอกราชโดยทั่วไป แต่จากการที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดชี้ให้เห็นว่าความเป็นอิสระนั้นมีได้ตั้งอยู่บนรากฐานของความต้องการภายในเพียงอย่างเดียว ภายใต้ความกดดันจากสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคและความหวาดหวั่นต่อความไม่มั่นคงของประเทศที่จะมีมา

<sup>๑</sup>ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป

<sup>๒</sup>ตัวเลขได้จากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานและงบบปี พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๔. (ผู้เขียนได้รวมงบประมาณของกรมแผนที่ทหารบกและกรมอุทกศาสตร์ ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้แยกไว้เป็นกรมอิสระต่างหาก เพราะเกรงว่าจะทำให้งบประมาณสำหรับการป้องกันประเทศสูงเกินไป)

จากการแทรกแซงทางการเมืองภายนอก เป็นเหตุผลสำคัญผลักดันให้รัฐบาลต้องรักษาเสถียรภาพของงบประมาณไว้ และทุ่มเทการใช้จ่ายเงินจากโคศทรัพย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปในกิจการที่จะเกื้อกูลต่อความมั่นคงของประเทศ

การดำเนินการจัดสรรการใช้จ่ายเงินตามนโยบายดังกล่าว แม้ว่ารัฐบาลจะอบอุ่นใจในความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านความปลอดภัยอันเกิดจากกำลังการป้องกันที่เพิ่มขึ้น และในแง่การคลัง รัฐบาลก็สามารถรักษานโยบายที่จะไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ก็ตาม แต่ผลของการจัดสรรการใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนถึงรายจ่ายสำหรับกิจการอื่น ๆ อีกมาก