



สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการปฏิรูปการคลังของประเทศ

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการถือว่าเป็นหนึ่งในพันธมิตรที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ บทบาทของพระองค์ในการปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างหลากหลายและรอบด้าน และหนึ่งในการปฏิรูปที่สำคัญที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงอยู่ในกระบวนการมาตั้งแต่ต้นก็คือ งานปฏิรูปทางการคลัง โดยในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการปฏิรูปการคลังของประเทศ อันประกอบไปด้วยการจัดการรายได้ของรัฐ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่าย และการหารายได้เพิ่มให้แก่รัฐซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงกระบวนการของการคลังสมัยใหม่ โดยศึกษาผ่านการจัดการปัญหาสุรา การจัดทำงบประมาณ และการกู้เงินจากต่างประเทศ ตามลำดับ

4.1 บทบาทสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการจัดการรายได้ของรัฐผ่านกรณีปัญหาสุรา

4.1.1 ความสำคัญของสุราที่มีต่อสยาม

สุรา จัดเป็นสินค้าผูกขาดของสยามมาตั้งแต่ครั้งอดีต รายได้ที่ได้รับจากสุรา หรืออากรสุราก็ถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศมาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น รายได้ที่เรียกเก็บได้จากอากรสุรานั้นนับตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึง รัชกาลที่ 4 มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นตลอด อากรสุราจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อการทำสงครามป้องกันประเทศและทำสงครามเพื่อขยายอาณาเขตในช่วงรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3 หรือใช้เพื่อการปรับปรุงประเทศในด้านต่างๆ ในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5

รายได้จากอากรสุราเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญและสนใจมาก ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอากรสุราเพื่อให้การจัดเก็บอากรสุราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลอากรสุราเป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยงการลดลงของรายได้ที่มาจากอากรสุรา กล่าวคือ แต่เดิมนั้น การควบคุมดูแลอากรสุราทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองเป็นหน้าที่ของกรมพระคลัง

¹พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณานิการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 8.

มหาสมบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2399 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงย้ายอากรสุรา กรุงเทพฯ ให้มาอยู่ในการดูแลของกรมพระคลังสินค้า เนื่องจาก นายอากรสุราที่เคยรับทำอยู่เดิมนั้นอ้างว่ามีสุราเถื่อนออกมาจำหน่ายจำนวนมากทำให้รายได้จากการทำสุราลดลงจึงขอลดเงินอากรสุราที่ประมูลลง ซึ่งการลดเงินที่ประมูลนี้ส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจากอากรสุราลดลง ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยกอากรสุรารุงเทพฯ มาอยู่ในการดูแลของกรมพระคลังสินค้าซึ่งกรมพระคลังสินค้านี้เป็นฝ่ายดูแลคนจีน เพื่อให้คนจีนที่มีความสามารถและมีฐานะที่มั่นคงเข้ามารับทำอากรสุราแทน ซึ่งการต้องการให้คนจีนที่มีความสามารถและมีกำลังทรัพย์เข้ามารับทำอากรสุรานี้เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาไม่ให้รายได้ที่รัฐบาลเคยได้รับจากอากรสุราลดต่ำลง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการควบคุมดูแลอากรสุรารุงเทพฯ อีกครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ย้ายอากรสุราให้มาอยู่ในการดูแลของกรมพระกลาโหม เพื่อให้การจัดเก็บอากรที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น²

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวอากรสุราถูกควบคุมโดย 2 หน่วยงาน คือ กรมพระกลาโหมดูแลอากรสุรารุงเทพฯ ส่วนกรมพระคลังมหาสมบัติดูแลอากรสุราตามหัวเมืองต่างๆ โดยทั้ง 2 หน่วยงานจะมีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า "เจ้าจำนวน" ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับผู้ที่มาประมูล เรังัดและรับเงินจากนายอากรและนำส่งต่อไปให้กรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแลใกล้เคียง ตัดสินกรณีพิพาทต่างๆ ที่เกี่ยวกับอากรสุราที่ควบคุมอยู่ด้วย³ ซึ่งรูปแบบการควบคุมบริหารจัดการดูแลอากรสุราดังกล่าวมีการใช้มาจนถึงช่วงต้นรัชกาลที่ 5

4.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสุรา

แม้ว่าสุราจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสุราก็ถือเป็นภาระสำคัญที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบดูแลและแก้ไขด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่างๆ ปัญหาสุราที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งช่วงเวลาของการพิจารณาออกเป็น 2 ช่วง คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และปัญหาที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 5 โดยในส่วนของรัชกาลที่ 4 นั้นแบ่งการพิจารณาออกเป็นปัญหาในช่วงก่อนทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) และปัญหาหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง

²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา, 2503), 3: 146 - 151.

³เรื่องเดียวกัน.

4.1.2.1 ปัญหาสุราในสมัยรัชกาลที่ 4 ช่วงก่อนการทำสนธิสัญญาบาวริง

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในระยยะเวลาดังกล่าวคือ การที่ราษฎรลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อน เนื่องจากสุราเป็นสินค้าต้องห้าม ดังนั้นในการผลิตและจำหน่ายสุรา รัฐบาลจะมอบหมายให้นายอากรที่ชนะการประมูลเข้าไปดำเนินการเท่านั้น โดยจะกำหนดสถานที่ตั้งเตาต้มกลั่นสุราให้นายอากรเข้าไปดำเนินการผลิตและกำหนดสถานที่ตั้งโรงสุรารวมทั้งขอบเขตบริเวณที่สามารถนำสุรารอกจำหน่ายได้ ซึ่งการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายสุรานี้ส่งผลให้สุราโรง* มีราคาแพงและไม่สามารถซื้อหาได้โดยสะดวก ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดการลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนขึ้น การลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนส่งผลกระทบต่อรายได้ของนายอากรสุราที่รับจัดการอากรสุราให้รัฐรวมถึงรายได้ของรัฐบาลด้วย เนื่องจากสุราเถื่อนมีราคาถูกกว่าสุราโรงที่ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและหาซื้อได้สะดวกกว่า ดังนั้นราษฎรจึงนิยมหันไปบริโภคสุราเถื่อนแทน ทำให้นายอากรสุราไม่สามารถผลิตและจำหน่ายสุราให้ได้เท่ากับจำนวนเงินที่ประมูลมา นายอากรจึงประสบปัญหาขาดทุนและเป็นไม่สามารถนำเงินมาส่งให้รัฐเท่ากับจำนวนที่ประมูลไว้ได้ นอกจากนี้นายอากรยังขอลดเงินประมูลในการว่าประมูลครั้งต่อๆ มาลงด้วย สถานการณ์เหล่านี้ส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลได้รับจากสุราลดลง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยการกำหนดธรรมเนียมการปรับใหม่ ผู้ลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อน โดยให้สิทธิให้นายอากรสุราทำหน้าที่ตรวจจับกุม รวมทั้งการให้สิทธิในการเพิ่มอัตราการปรับใหม่ด้วย แต่ก็มี การป้องกันการใช้อำนาจเกินควรของนายอากรสุราโดยกำหนดให้นายอากรสุราต้องขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในการออกตรวจตราผู้ผลิตและจำหน่ายสุราทุกครั้ง ห้ามดำเนินการโดยพลการ เนื่องจากปัญหาสุราที่เกิดขึ้นยังไม่มี ความรุนแรงมากและผู้ทีลักลอบผลิตและจำหน่ายสุรานั้นล้วนแต่เป็นชาวสยามที่ต้องปฏิบัติและรับผลตามข้อกำหนดของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการแก้ปัญหามาตรการที่รัฐบาลสามารถควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ส่วนมาตรการที่ใช้ควบคุมสุราที่นำเข้าจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลกำหนดให้ผู้ที่นำสุราเข้ามาจะต้องนำสุราไปจำหน่ายให้นายอากรในราคาเดียวกับที่นายอากรสุราต้องเสียแก่รัฐบาล สำหรับผู้ที่ลักลอบจำหน่ายและซื้อสุราต่างประเทศจะได้รับโทษปรับเช่นเดียวกัน⁴

* สุราโรง คือ สุราที่นายอากรสุราผลิตภายในประเทศ

⁴พอลใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.", หน้า 14.

4.1.2.2 ปัญหาสุราหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง

ปัญหาสุราที่เกิดขึ้นหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง และสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศต่างๆ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สยามได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลก กล่าวคือสืบเนื่องจากตั้งแต่ครั้งที่รัฐบาลสยามได้เปิดการเจรจาเพื่อทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษ ในช่วงของขั้นตอนการเจรจา ผู้แทนการเจรจาของสยามได้เสนอต่อที่ประชุมให้สุราที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเป็นสินค้าต้องห้ามเช่นเดียวกับอาวุธและฝิ่น⁵ โดยผู้แทนฝ่ายสยามได้อธิบายถึงความสำคัญของสุราในฐานะที่เป็นสินค้าต้องห้ามที่ตามธรรมเนียมปฏิบัติเคยมีมาว่า หากนำสุราเข้ามาในประเทศจะต้องนำไปจำหน่ายให้กับนายอากรเท่านั้น แต่ราชทูตฝ่ายอังกฤษยืนยันว่าชาวต่างประเทศจะนำสุราเข้ามาเพื่อบริโภคกันเองภายในกลุ่มของชาวตะวันตกเท่านั้น จะไม่มีการนำเข้ามาเพื่อการค้าแต่อย่างใด⁶ จากการเจรจาดังกล่าวส่งผลให้สนธิสัญญาไม่ได้ระบุว่าสุราเป็นสินค้าต้องห้ามแต่อย่างใด

หลังจากที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาแล้วรัฐบาลสยามได้ออกประกาศให้ราษฎรรับทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันในเรื่องสุราว่า พ่อค้าชาวตะวันตกมีสิทธิรับช่วงสุราโรงจากนายอากรสุรามานำจำหน่ายได้ ส่วนสุราที่ชาวต่างประเทศนำเข้ามานั้น สามารถซื้อขายและบริโภคกันภายในกลุ่มชาวยุโรปเท่านั้น ห้ามไม่ให้ราษฎรซื้อและบริโภคสุราต่างประเทศ ถ้าพบว่ามีผู้ลักลอบซื้อขายสุราต่างประเทศ จะถูกลงโทษโดยการปรับไหมเช่นเดียวกับผู้ที่ผลิตสุราเถื่อน⁷ นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับนายอากรสุราในการออกตรวจตราและจับกุมการลักลอบซื้อขายสุราต่างประเทศด้วย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการเพื่อป้องกันการลักลอบซื้อขายสุราต่างประเทศ แต่มาตรการเหล่านี้มีผลบังคับใช้เพียงแค่ชาวสยามเท่านั้นไม่ได้ครอบคลุมไปถึงคนในบังคับของต่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากคนในบังคับของต่างประเทศจะอยู่ในการคุ้มครองดูแลของกงสุลชาตินั้น ซึ่งนอกเหนือกฎหมายสยาม

⁵เซอร์จอห์น บาวริง, ราชอาณาจักรและราษฎรสยาม เล่ม 2, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และกัณฐิกา ศรีอุดม, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโดยต่างประเทศไทย, 2547), หน้า 177 - 202.

⁶พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.", หน้า 24.

⁷พระราชบัญญัติและประกาศต่างๆ ในรัชกาลที่ 4. พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรกิจ, 2521), หน้า 34 -35.

มาตรการของรัฐบาลเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามเป็นอย่างดีในระยะแรกๆ เท่านั้น เพราะเมื่อการค้าระหว่างสยามกับชาติตะวันตกเจริญมากขึ้น เรือสินค้าที่เข้ามาค้าขายในสยามก็มีจำนวนมากขึ้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีสินค้าต่างๆ แล้วยังมีการนำสุราต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก⁸ และพ่อค้าได้นำสุราเหล่านี้ไปเสียภาษีขาเข้าร้อยละสาม เหมือนสินค้าอื่นๆ ซึ่งตามข้อตกลงในสนธิสัญญาบาวริงได้ระบุไว้ว่าสินค้าใดเมื่อชำระภาษีขาเข้าร้อยละสามแล้วสามารถนำออกจำหน่ายได้ทั่วไป ดังนั้นเมื่อพ่อค้าเสียภาษีแล้วก็นำสุราต่างประเทศออกจำหน่ายโดยทั่วไปทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองต่างๆ ส่งผลให้มีปริมาณและประเภทของสุราที่ออกจำหน่ายมีมากขึ้น ทั้งสุราโรง สุราจากยุโรป และสุราจีน

การที่เจ้าภาษีร้อยละสามไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาข้อที่ว่าจะไม่เก็บภาษีขาเข้าร้อยละสาม กับสุราต่างประเทศที่ถือว่าเป็นเสบียงอาหารอย่างหนึ่งของชาวต่างชาติ⁹ รวมทั้งการยึดหลักกฎหมายในเรื่องสุราต่างประเทศที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายสยามกับต่างประเทศนำมาซึ่งความขัดแย้ง กล่าวคือ เมื่อพ่อค้าชาวต่างประเทศนำสุรามาเสียภาษีร้อยละ 3 แล้วก็นำสุราออกจำหน่ายซึ่งเป็นไปตามสิทธิที่ได้รับจากสนธิสัญญา ในขณะที่เดียวกัน นายอากรสุราเมืองต่างๆ ที่ยึดตามหลักที่เคยปฏิบัติมาว่าสุราเป็นสินค้าต้องห้าม เมื่อพบว่ามีการนำสุราต่างประเทศออกจำหน่ายจึงทำการจับกุมตามสิทธิของนายอากร พ่อค้าชาวต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับของฝรั่งเศส จึงนำเรื่องราวเข้าร้องเรียนต่อกงสุลชาติของตน กงสุลก็ได้ยื่นเรื่องประท้วงต่อรัฐบาลสยามว่าทำผิดข้อตกลงในสนธิสัญญา ในขณะที่ทางฝ่ายสยามก็อ้างถึงกฎหมายสยามว่าสุราเป็นสินค้าต้องห้าม และนายอากรมีสิทธิที่จะจับกุมผู้นำสุราอื่นๆ ไปจำหน่ายในเขตของตน อีกทั้งยังมีการอ้างถึงการเจรจาที่กงสุลชาติตะวันตกยืนยันว่าสุราที่นำเข้ามาจะใช้บริโภคกันในกลุ่มชาวยุโรปเท่านั้น จะไม่มีการนำออกจำหน่าย แต่เนื่องจากไม่มีหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรยืนยัน กงสุลชาติต่างๆ จึงไม่ยอมรับ และทำหนังสือประท้วงขอให้ปล่อยตัวคนในบังคับรวมทั้งคืนสุราที่ยึดไปทุกครั้งที่นายอากรจับกุมคนในบังคับต่างประเทศที่นำสุราออกจำหน่าย

รัฐบาลสยามพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2410 ได้แต่งตั้งราชทูตออกไปเจรจาดตกลงกับทางฝรั่งเศส ซึ่งได้ข้อตกลงร่วมกันว่า สุราต่างประเทศที่นำเข้ามาเมื่อเสียภาษีขาเข้าร้อยละ 3 แล้วสามารถนำออกจำหน่ายได้ทั่วไป แต่มีข้อแม้ว่าผู้ที่จำหน่ายสุราต้องขออนุญาตจำหน่ายสุราจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ถ้าเป็นสุราราคาถูกต้องเสียค่า

⁸เรื่องผู้แทนบริษัทฯ ถึงกงสุลอังกฤษ จ.ศ. 1243," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./13 หน้า 774.

⁹เรื่องเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จ.ศ.

1243," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./17 หน้า 256.

ธรรมเนียมรายปี ส่วนสุราราคาแพงไม่ต้องเสียและให้จำหน่ายได้ในสถานที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น¹⁰ และเมื่อประกาศใช้ สัญญาสุราฉบับใหม่นี้ก็ได้รับการปฏิบัติตามเป็นอย่างดี ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งระหว่างสยามกับกงสุลต่างๆ ในเรื่องสุราจึงลดจำนวนลงมาก

จากรายละเอียดในสัญญาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสยามพยายามที่จะเข้าควบคุมการจำหน่ายสุราต่างประเทศให้อยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของสยาม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ขอใบอนุญาตจำหน่าย หรือการกำหนดสถานที่ในการจำหน่าย นอกจากนี้ยังมุ่งควบคุมไม่ให้มีสุราราคาถูกออกมาจำหน่ายในท้องตลาด ด้วยการคิดค่าธรรมเนียมสุราราคาถูกที่นำเข้ามาทำให้พ่อค้าไม่สามารถจำหน่ายสุราในราคาถูกได้ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันผลกระทบที่สุราโรงอาจได้รับการเข้ามาของสุราราคาถูก และการที่ฝรั่งเศสยินยอมตามสัญญาดังกล่าว เนื่องจากในเวลานั้นฝรั่งเศสยังเป็นชาติเดียวที่มีผลประโยชน์สุราในสยามมากที่สุด

4.1.2.3 ปัญหาสุราในสมัยรัชกาลที่ 5

เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสภาพการค้าสุราต่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ชาวต่างประเทศชาติอื่นๆ เริ่มเข้ามามีผลประโยชน์จากการค้าสุรามากขึ้นและสุราสวนใหญ่ที่นำเข้ามาจะเป็นสุราจีนที่มีรสชาติเหมือนสุราโรง ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อพ่อค้าต่างชาตินำสุรามาสียาเข้าราชอาณาจักรแล้วก็นำออกจำหน่ายโดยไม่ขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหนังสือสัญญาสุรา พ.ศ. 2410 โดยกงสุลต่างๆ อ้างว่าสัญญาที่สยามทำกับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2410 นั้นฝรั่งเศสได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวและไม่เอื้อประโยชน์ต่อชาติอื่นๆ ในขณะที่ฝรั่งเศสเองก็ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามสัญญาโดยอ้างว่าฝรั่งเศสจะปฏิบัติตามก็ต่อเมื่อชาติอื่นๆ ยอมปฏิบัติตามสัญญาด้วย¹¹ ดังนั้นจึงไม่มีประเทศใดปฏิบัติตามสัญญาสุรา พ.ศ. 2410 เลย ส่งผลให้สุราจีนที่ออกจำหน่ายมีราคาถูกกว่าสุราโรง¹²

ปัญหาสุราต่างประเทศรุนแรงมากขึ้นเมื่อชาวจีนในบังคับต่างประเทศออกหนังสืออนุญาตให้แก่ชาวจีนที่ขายสุราปลีกต่างประเทศเอง และเมื่อนายอากรออกตรวจและจับกุมตัวไว้ กงสุลต่างชาติก็จะมีหนังสือร้องเรียนมายังเจ้าพนักงานหรือรักษาการพิพัฒน์เร่งรัดให้รับปล่อยตัวคน

¹⁰สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, 2511), หน้า 164 - 166.

¹¹พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.", หน้า 61.

¹²"หนังสือกราบบังคมทูล จ.ศ. 1243," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./13 หน้า 651.

ในบังคับของตนออกมา ทำให้รัฐไม่สามารถพิจารณาคดีความที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่และครบถ้วนตามกระบวนการได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาต่างๆ อีก เช่น ผู้ถูกจับกุมมักจะอ้างว่าเป็นคนในบังคับต่างประเทศแล้วหลบหนีไป หรือนำพรรคพวกเข้าทำร้ายนายอากรที่ขอเข้าตรวจการจำหน่ายสุรา และกล่าวหาว่านายอากรใช้กำลังเข้าข่มเหงจับกุม¹³ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นสร้างความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการจำหน่ายสุราเป็นอย่างยิ่ง และสุราต่างประเทศก็ยังคงมีจำหน่ายอยู่ทั่วไป

ปัญหาสุราที่เกิดขึ้นทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลสยามกับกงสุลชาติต่างๆ เกิดขึ้นอีกครั้ง นอกจากนี้การที่สุราต่างประเทศโดยเฉพาะสุราจีนที่มีราคาถูกลงสามารถจำหน่ายได้อย่างอิสระเสรีนั้น ทำให้สุราโรงจำหน่ายได้ลดลง นายอากรจึงขอลดเงินในการประมูลสุราลงส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลจะได้จากอากรสุราลดลง¹⁴ ซึ่งหมายถึงเงินที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะไม่มีเพียงพอในอนาคตด้วย¹⁵

รายได้รัฐที่ลดลงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพยายามที่จะดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ให้เจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนั้น เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปสามารถดำเนินไปได้ ดังนั้นหากเงินรายได้ลดลงก็จะทำให้การปฏิรูปประเทศไม่สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้

จากความสำคัญข้างต้น รัฐบาลจึงพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหามสุราต่างประเทศทั้งในส่วนภายในประเทศและในส่วนของการเจรจากับต่างประเทศ

¹³"เรื่องเจ้าพนักงานหอระฆังการพิพัฒน์กราบบังคับมทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาเมลา กรมพระบำราบปรปักษ์ จ.ศ. 1243," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./13 หน้า 654 - 661.

¹⁴"เรื่องเจ้าพระยาภาณุวงศ์กราบบังคับมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จ.ศ. 1241," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 รล.พศ./4 หน้า 129.

¹⁵"เรื่องสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ จ.ศ. 1241," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 รล.พศ./13 หน้า 374.

4.1.3 การแก้ไขปัญหาสุราในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

4.1.3.1 การแก้ไขปัญหาสุรภายในประเทศ*

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสุราในส่วนของภายในประเทศเองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดให้อาการสุรามาเป็นภาษีหลวงแทนที่จากเดิมที่ให้นายอากรรับทำ** เพื่อให้รายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงคุณภาพของสุราในส่วนของการผลิตเพื่อให้สุรามีรสชาติที่ดีขึ้น แรงขึ้นด้วยการส่งเจ้าพนักงานออกไปศึกษาวิธีการต้มกลั่นสุรา ตั้งเตาสุราที่ทันสมัยขึ้นที่ปิ้ง¹⁶ และเมื่อจัดให้อาการสุราดำเนินการโดยเจ้าภาษีหลวงแล้วต้นทุนค่าใช้จ่ายจึงลดลงทำให้สามารถลดราคาสุราโรงให้เท่ากับราคาสุราจีนได้¹⁷ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการจำหน่ายสุราในประเทศโดยการออกข้อบังคับการจำหน่ายสุราโรงและเพิ่มมาตรการตรวจจับสุราเถื่อนซึ่งแม้จะเห็นผลบ้างแต่ก็ไม่สามารถที่จะระงับและยุติปัญหาและคดีความเรื่องสุราได้อย่างเด็ดขาด

การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขในส่วนที่สยามมีอำนาจในการจัดการได้ก่อน การปรับปรุงคุณภาพสุราและลดราคาสุราโรงแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะให้สุราโรงสามารถแข่งขันกับสุราจีนในตลาดได้เพื่อคงไว้ซึ่งรายได้ที่เคยได้รับจากอากรสุรา แต่รัฐบาลสยามก็เห็นว่าการแก้ไขในส่วนของสยามเพียงอย่างเดียวนั้นไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จึงเห็นว่าควรจะมีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาสุรากับต่างประเทศด้วย

4.1.3.2 การเจรจากับต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสุรา

การดำเนินการเพื่อเจรจาทขอแก้ไขสัญญาสุรากับต่างประเทศเริ่มขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2423 เมื่อพระยาภาษกรวงศ์เป็นราชทูตพิเศษเดินทางไปเจรจาเรื่องคดีพระปริชาทการกับ

* ศึกษาการแก้ไขปัญหาสุราอย่างละเอียดเพิ่มได้ใน พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณการเจรจาทกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

** ภาษีหลวงต่างจากภาษีผูกขาดในส่วนที่ว่า เจ้าภาษีหลวงได้ผลตอบแทนในรูปเงินเดือนหรือเงินส่วนลด ส่วนเจ้าภาษีผูกขาดมีหน้าที่ต้องส่งเงินงวดตามที่ประมูลไว้กับรัฐบาล

¹⁶"เรื่องเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จ.ศ. 1243," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./16 หน้า 229.

¹⁷"เรื่องเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จ.ศ. 1242," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 รล.พศ./20 หน้า 413.

รัฐบาลอังกฤษ และได้รับมอบหมายให้ไปเจรจาตามขอแก้ไขสัญญาในเรื่องสุรากับรัฐบาลอังกฤษด้วย ซึ่งทางรัฐบาลอังกฤษไม่ขัดข้องแต่มีข้อแม้ว่ารัฐบาลสยามจะต้องแจ้งให้รัฐบาลอังกฤษทราบล่วงหน้าก่อน 1 ปี และช่วงที่สัญญายังไม่ได้รับการแก้ไขรัฐบาลอังกฤษยินดีที่จะปฏิบัติตามสัญญาสุราปี พ.ศ. 2410¹⁸

ต่อมาเมื่อเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีเป็นราชทูตพิเศษออกไปอังกฤษเพื่อถวายพระราชอิสริยาภรณ์ช้างเผือกแด่สมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียและได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาบาวริงในประเด็นต่างๆ รวมทั้งเรื่องสุราด้วย ซึ่งการเจรจานี้ข้อตกลงต่างๆ ไม่ได้เอื้อประโยชน์อันใดแก่สยามเลย¹⁹ และไม่ได้มีการนำข้อตกลงที่ได้ทำไว้มานับใช้ด้วย

เมื่อใช้วิธีส่งราชทูตพิเศษออกไปเจรจาไม่สัมฤทธิ์ผล รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายใหม่ โดยการแต่งตั้งราชทูตออกไปประจำการในต่างประเทศ เพื่อเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุรากับนานาประเทศโดยตรง²⁰ และผู้ที่ได้รับมอบหมายในการทำหน้าที่นี้ก็คือพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ โดยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นราชทูตประจำอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส โปรตุเกส เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน สวีเดน-นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี และสเปน รวม 12 ประเทศเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2425²¹ ซึ่งพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ได้ดำเนินการเจรจาตกลงและลงนามในสัญญาสุรากับนานาประเทศได้สำเร็จและมีผลบังคับใช้ครบทุกประเทศในปี พ.ศ. 2429*

¹⁸ "เรื่องลอร์ดซอสเบอร์รี่ถึงพระยาภาณุวงศ์ จ.ศ. 1241," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./15 หน้า 464.

¹⁹ "เรื่องสัญญากรมท่า," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./9 หน้า 654 - 661.

²⁰ พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.", หน้า 82.

²¹ "เรื่องพระราชสาสน์ถวายพระเจ้าฟรานซิสโยเซฟแห่งออสเตรีย," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 รล.พศ./20 หน้า 142 - 145.

* ศึกษาการเตรียมการ การดำเนินการเจรจาเรื่องสุราของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ได้อย่างละเอียดที่ พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), บทที่ 3 - 4.

4.1.4 บทบาทของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชในการแก้ไขปัญหาสุรา

การดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานใหญ่ปลัดบัญชากลางในกรมพระคลังมหาสมบัติและตำแหน่งราชเลขาธิการฝ่ายต่างประเทศของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชตั้งแต่ปี พ.ศ. 2423 - 2427 ทำให้สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงรับรู้ถึงปัญหาสุราที่เกิดขึ้นโดยตลอด และเห็นถึงความสำคัญของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากคำกราบทูลที่มีต่อสมเด็จพระนเรศวรมหาราช กรณีสืบราชการประวัติกษัตริย์อริบดินทร์พระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ที่แสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระนเรศวรมหาราชมีความเข้าใจและตระหนักถึงมูลเหตุแห่งปัญหารวมทั้งความรุนแรงของปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นในทุกขณะ จึงเสนอแนะให้อริบดินทร์พระคลังรับดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยเร็ว เพราะหากปล่อยให้นานไป ปัญหาระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐกับคนในบังคับของชาติต่างๆ จะทวีความรุนแรงขึ้น และยังไม่สามารถจัดการควบคุมดูแลการจำหน่ายสุราต่างประเทศได้อีกด้วย²² ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและผลเสียต่อผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ในปี พ.ศ. 2423 เมื่อปัญหาการนำสุราจีนเข้ามาจำหน่ายโดยไม่ขอใบอนุญาตมีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับนายอากรไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบจับกุมได้ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชจึงพยายามดำเนินการแก้ปัญหาโดยการทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวชี้แจงถึงปัญหาสุราที่สยามกำลังประสบอยู่ ดังคำกล่าวตอนหนึ่งว่า

"...เดิมเมื่อโรงขายสุรา เรือขายสุราทั้งปวงอยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าจำนวนอากรสุรานั้น ความร้ายฉกรรจ์ซึ่งจะเกิดขึ้นด้วยเสพสุรานี้ไม่มีใครจะมี แต่ทุกวันนี้ลูกค้าบ้านทุกสุราเมืองจีนเข้ามาขาย สับแยกที่ทั้งปวงให้เอเยนต์ตั้งตึก โรง ร้าน เรือ แพขาย เจ้าจำนวนสุราไม่มีอำนาจที่จะว่ากล่าวได้ทั่วไป ความร้ายฉกรรจ์ชุกมากขึ้นกว่าแต่ก่อน..."²³

พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติสำหรับจัดการโรงขายสุราเพื่อจัดให้การขายสุราเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ²⁴

²²"เรื่องเจ้าพนักงานหรือข้าราชการที่พัฒนากรบบังคมทูลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช กรณีสืบราชการประวัติกษัตริย์อริบดินทร์พระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น" หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./13 หน้า 654 - 661.

²³"เรื่องทูล ร่างพระราชบัญญัติสำหรับจัดการโรงขายสุราที่มีไลเซนซ์ จ.ศ. 1242," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./11 หน้า 124.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

1. ให้อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติแต่งตั้งเจ้าพนักงานออกดูแลตรวจตราความเรียบร้อยตามโรงขายปลีกสุร่าทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมือง และให้อธิบดีเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตสำหรับสถานที่ขายปลีกสุร่า

2. หนังสืออนุญาตจะต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรวมทั้งมีหมายเลขกำกับในแต่ละใบอนุญาตให้ชัดเจน มีการกำหนดสถานที่และเขตแดนที่อนุญาตให้โรงสุร่าปลีกตั้งขาย และให้มีการลงวันที่ที่ออกใบอนุญาตและตราของเจ้ากรมตระเวนด้วย

3. หนังสืออนุญาตมีอายุ 1 ปี เมื่อหมดอายุสามารถขอหนังสืออนุญาตใหม่ได้

4. เมื่อทำเรื่องขอหนังสืออนุญาตแล้ว ทางรัฐจะออกป้ายที่มีตราอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ตราเจ้ากรมกองตระเวนและหมายเลขใบอนุญาตให้ผู้ขอเข้าไปแสดงไว้หน้าร้าน

5. ห้ามไม่ให้บุคคลทุกคนที่เป็นข้าแผ่นดินสยามขายปลีกสุร่าราคาถูก นอกเสียว่าจะได้รับหนังสืออนุญาต หากฝ่าฝืนจะถูกปรับหรือจำคุก

6. เจ้ากรมกองตระเวนจะทำหน้าที่ตรวจตรา ดูแลรักษาความเรียบร้อยร้านขายปลีกสุร่าไม่ให้ทำผิด ถ้าพบการทำผิดข้อพระราชบัญญัติให้เจ้าพนักงานหรือษฎาการพิพัฒน์และเจ้ากรมกองตระเวนสามารถดำเนินการจับกุมและตัดสินชำระความได้ และให้โอกาสจำเลยยื่นอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับต่างประเทศ การอุทธรณ์ต้องผ่านกงสุลก่อนแล้วดำเนินการตามข้อกำหนดในหนังสือสัญญา

7. ผู้ทำหนังสืออนุญาตปลอมหรือป้ายปลอมจะถูกลงโทษในข้อละเมิดแผ่นดิน

8. ห้ามบุคคลที่เป็นข้าแผ่นดินสยามซื้อสุร่าเงินจากต่างประเทศแล้วนำเข้ามาจำหน่าย หากฝ่าฝืนจะถูกปรับใหม่และริบสุร่านั้น

9. ให้มีการแยกจำหน่ายสุร่าโรงและสุร่าต่างประเทศ ห้ามตั้งขายในที่แห่งเดียวกัน

จากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปควบคุมดูแลการค้าปลีกสุร่าทั้งสุร่าโรงและสุร่าต่างประเทศ การจัดให้การขออนุญาตจำหน่ายสุร่าและการจำหน่ายสุร่ามีลักษณะที่เป็นระบบระเบียบมากขึ้น เพื่อความสะดวกในการเข้าตรวจสอบและปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ทั้งหมดทั้งปวงเพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและเพื่อป้องกันการสูญเสียรายได้ของรัฐที่ควรได้จากอากรสุร่าไปด้วย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2424 โดยสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปการรับหน้าที่ให้คำชี้แจงต่อกงสุลประเทศต่างๆ ถึงปัญหาเกี่ยวกับสุร่าที่สยาม

ประสบและความเป็นที่พึงต้องใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกงสุลชาติต่างๆ รับเรื่องไปแจ้งต่อรัฐบาลของตน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด เพราะไม่ได้รับคำตอบรับจากรัฐบาลชาติต่างๆ²⁵

ถึงแม้ว่าการพยายามแก้ปัญหาสุราของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการจะประสบความล้มเหลวแต่ก็ไม่ทรงย่อท้อยังคงหาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหามาดำเนินต่อไป

หลังจากความล้มเหลวของรัฐบาลสยามในการประกาศให้พระราชบัญญัติสำหรับจัดการโรงขายสุรา พ.ศ. 2424 มีผลบังคับใช้ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการและเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ได้ร่วมกันประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งที่ประชุมได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า การออกตรวจจับเงินที่ขายสุราโดยไม่หนังสืออนุญาตนี้เป็นการปฏิบัติถูกต้องตามหน้าที่แล้ว และเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งในการเลือกปฏิบัติตามข้อกฎหมายที่ฝ่ายสยามและกงสุลต่างๆ เห็นไม่ตรงกันนั้นจำเป็นต้องแต่งตั้งราชทูตออกไปเจรจากับรัฐบาลประเทศต่างๆ โดยตรง เพื่อคลี่คลายปัญหาที่ยังค้างค้ำอยู่และเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันต่อไป²⁶ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว ดังนั้นพระองค์จึงทรงแต่งตั้งพระองค์เจ้าปฤษฎางค์เป็นราชทูตคนแรกของสยามประจำนานาประเทศ โดยให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลสยามในการเจรจาขอทำสัญญาสุรากับรัฐบาลนานาประเทศ อนึ่งการได้รับตำแหน่งของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ในครั้งนี้ทรงได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทำให้มีโอกาสทำหน้าที่ดังกล่าว²⁷

ในการตั้งราชทูตเป็นตัวแทนออกไปในครั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดเนื้อหาหลักที่จะใช้ในการเจรจาให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์นำไปเสนอเจรจากับรัฐบาลนานาประเทศ โดยสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้ทำหน้าที่ร่างหลักการสำคัญของสัญญาสุรานี้ มีสาระสำคัญ²⁸ โดยสรุป คือ

1. รัฐบาลมีอำนาจเต็มในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราในประเทศ

²⁵พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณการเจรจาดกกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ," หน้า 64.

²⁶"เรื่องสมุดพิเศษ," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม ร.5 รล.พศ./5 หน้า 142 - 145.

²⁷"เรื่องลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลจากพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ 2425," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม-สพ. 16/11 ตอน สาส์น-พระบรมวงศานุวงศ์.

²⁸"เรื่องร่างคอนเวนชันสุราซึ่งพระยาสยามได้แก้ครั้งที่สุด," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม ร.5 รล.พศ./8 หน้า 4 - 5.

2. สุราจากต่างประเทศที่มีแรงแอลกอฮอล์เท่ากับสุราโรงจะต้องเสียภาษีเท่ากับภาษีชั้นใน ส่วนสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์สูงกว่าสุราโรงจะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของแอลกอฮอล์ที่สูงขึ้น

3. เหล้าองุ่นและเบียร์ที่ผลิตจากยุโรปนำเข้ามาจะต้องเสียภาษีไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาสินค้า

4. การจำหน่ายสุรา เหล้าองุ่น และเบียร์รายย่อยต้องได้รับใบอนุญาตก่อน

5. สุราต่างประเทศที่เป็นอันตรายจะต้องนำออกไปโดยรัฐจะคืนเงินภาษีที่เก็บไว้คืนให้ถ้าหากฝ่าฝืนรัฐมีสิทธิ์ที่จะริบสุรานั้นมาทำลายได้

จากสาระสำคัญของร่างสัญญาฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายสำคัญของการออกไปเจรจาในครั้งนี้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการต้องการให้รัฐบาลสยามมีสิทธิอันชอบธรรมในการควบคุมดูแลสุราที่มีอยู่และที่เข้ามาในประเทศทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตหรือการจำหน่าย การขอเพิ่มภาษีสุราต่างประเทศโดยกำหนดพิภคอัตราภาษีขาเข้าสุราจากต่างประเทศเท่ากับภาษีที่เรียกเก็บจากสุราโรงนั้นจะทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีขาเข้าสุรามากขึ้น และสามารถควบคุมราคาสุราต่างประเทศให้ไม่สามารถจำหน่ายในราคาถูกได้อีกด้วย โดยสาระสำคัญเหล่านี้ของร่างสัญญาหากได้รับการปฏิบัติจะส่งผลดีต่อสภาพการเมืองการปกครองเพราะจะทำให้มีระเบียบข้อบังคับที่สามารถยึดถือปฏิบัติร่วมกัน และปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ก็จะหมดไป ส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจ รัฐจะไม่สูญเสียรายได้ที่ควรได้จากอากรสุราไปและมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีขาเข้าสุราต่างประเทศด้วย ส่งผลดีต่อสังคม เมื่อราคาสุราสูงขึ้น สุราก็จะไม่ใช่อสิ่งที่ราษฎรสามารถหาซื้อไปบริโภคได้โดยง่ายก็จะส่งผลดีต่อราษฎร เนื่องจากปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสุขภาพทรุดโทรมหรือปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการบริโภคสุราที่มากเกินไป

ในระหว่างที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ออกไปปฏิบัติหน้าที่เจรจาเพื่อทำสัญญาสุรากับนานาประเทศนั้น พระองค์ได้มีลายพระหัตถ์กราบทูลให้สมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการทราบถึงสถานการณ์การดำเนินการเจรจากับประเทศต่างๆ โดยตลอด* ซึ่งทำให้สมเด็จพระ

* จากเอกสารที่พบ ลายพระหัตถ์กราบทูลสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสัญญาสุรานั้นเป็นการรายงานถึงการปฏิบัติงาน ปัญหาข้อขัดข้อง และผลของการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการขอคำปรึกษาและคำแนะนำจากสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการนั้นพบว่ามีบ้าง แต่ก็ไม่พบเอกสารที่เป็นลายพระหัตถ์ตอบของสมเด็จพระยาเทวะวงศัวโรปกการในเรื่องนี้

กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้รับทราบและมีความเข้าใจในการดำเนินการเจรจาเป็นอย่างดี และขณะที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์กำลังดำเนินการเจรจาอยู่ในยุโรปนั้น ในสยามได้มีการจัดการประชุมระหว่างผู้แทนฝ่ายสยามกับกงสุลต่างชาติที่มีผลประโยชน์จากการค้าสุราในสยามขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2425 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการนำสุราจีนเข้ามาจำหน่ายทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดคดีความขัดแย้งระหว่างกงสุลต่างชาติกับรัฐบาลสยามเพิ่มมากขึ้นในระหว่างที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์กำลังดำเนินการเจรจาทำสัญญาสุรากับนานาประเทศอยู่ ซึ่งผู้แทนสยามที่เข้าร่วมในการประชุมในครั้งนี้นอกจากเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เสนาบดีว่าการกรมท่าแล้ว สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็เป็นหนึ่งในตัวแทนรัฐบาลสยามด้วย²⁹ การได้เป็นตัวแทนในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาสุราที่เกิดขึ้นในสยามเป็นอย่างดีจึงสามารถเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการเข้าร่วมประชุมได้ ผลจากการร่วมประชุมที่ประชุมได้ตกลงทำสัญญาร่วมกันซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ข้อ³⁰ ดังนี้

1. รัฐบาลสยามจะเร่งพิจารณาตัดสินคดีความที่ค้างค้างอยู่ให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน
 2. รัฐบาลสยามจะรับซื้อสุราจากพ่อค้าที่เป็นคนในบังคับต่างประเทศตามราคาที่แจ้งต่อเจ้าภาษีร้อยละ 3
 3. กงสุลชาติต่างๆ จะต้องส่งบัญชีจำนวนสุราต่างประเทศที่บรรทุกเข้ามาให้กับเจ้าพนักงานกรมท่าภายใน 7 วัน
 4. สัญญาที่ตกลงร่วมกันนี้จะมีผลบังคับใช้ในช่วงที่การเจรจาทำสัญญาสุราของรัฐบาลสยามกับนานาประเทศยังไม่เสร็จสิ้นเท่านั้น
 5. กงสุลที่ลงนามในสัญญานี้จะห้ามไม่ให้คนในบังคับของตนจำหน่ายสุราปลีก
- การทำสัญญาในครั้งนี้มีผลทำให้ความขัดแย้งเกี่ยวกับสุราไม่มีปัญหามากนัก ถึงแม้ว่ากงสุลอังกฤษจะไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญา แต่กงสุลฝรั่งเศส โปรตุเกส และเนเธอร์แลนด์ ต่างปฏิบัติตามสัญญาเป็นอย่างดี

พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ปรึกษามาแต่อย่างใด ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถพิจารณาบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการเจรจาเพื่อทำสัญญากับนานาประเทศให้ชัดเจนได้

²⁹“เรื่องเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงนาย บี. เอส. ฮาแมน จ.ศ. 1244,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม.ร.5 รล.พศ./5 หน้า 404.

³⁰“เรื่องสำเนาคำปรึกษาจัดการคราวนี้ที่ตกลงกันระหว่างคอเวอนเมนต์สยามกับผู้แทนคอเวอนเมนต์ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการนี้ จ.ศ. 1244,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม.ร.5 รล.พศ./5 หน้า 426 - 427.

สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการรักษาและควบคุมสถานการณ์เกี่ยวกับสุรกายในประเศให้อยู่ในภาวะที่มีปัญหาน้อยที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ใดๆที่อาจส่งผลกระทบต่อให้การเจรจาของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ในยุโรปต้องติดขัดหรือประสบปัญหา ดังเช่น เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2426 ที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้รับแจ้งจากชาวต่างประเทศที่เดินทางไปเกาะซ้างและเกาะเสม็ดว่าราษฎรใน 2 เกาะนี้ด่มกั้้นสุรกายกันอย่างอิสระเสรี ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงเห็นว่าหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป อาจก่อให้เกิดผลเสียขึ้น คือ ชาติด่างๆ อาจเห็นว่รัฐบาลสยามไม่ได้เห็นโทษของสุรกายจริงดังที่อ้างไว้เป็นเหตุที่จะขอแก้ไขสัญญาสุรกายกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจะทำให้ชาติด่างๆ ใ้เป็นข้ออ้างในการไม่ยอมตกลงแก้ไขสัญญากับสยาม ดังนั้นพระองค์จึงกราบบังคมทูลเสนอความเห็นให้มีการตราข้อบังคับห้ามการด่มกั้้นสุรกายโดยมิได้รับอนุญาตอย่างเด็ดขาดในพื้นที่ 2 เกาะดังกล่าว และพื้นที่อื่นๆ ที่ยังมิมีการบังคับห้ามด่มกั้้นสุรกายเถื่อน³¹ จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการพยายามดำเนินการเพื่อป้องกันข้อขัดข้องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อการเจรจาทำสัญญากับนานาประเทศ

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสุรกายต่างประเทศร่วมกันทั้งจากภายในและภายนอกนั้นทำให้การเจรจาดกตงทำสัญญากับนานาประเทศสำเร็จลุล่วงไปได้โดยที่ประเทศต่างๆ เริ่มทยอยปฏิบัติตามสัญญาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2428 และปฏิบัติตามครบทุกประเทศเมื่อ 19 มีนาคม พ.ศ. 2429³²

ผลจากการเจรจาทำสัญญาสุรกาย ทำให้รัฐบาลสยามมีสิทธิในการควบคุมการค้าสุรกายในประเทศและเก็บภาษีสุรกายได้ดังเช่นประเทศอื่นๆ และทำให้สยามสามารถออกกฎหมายเพิ่มเติม ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 อันเป็นพระราชบัญญัติประกอบสัญญาสุรกายเพื่อควบคุมการค้าสุรกายในประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย³³ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมในการค้าสุรกาย การกำหนดพิกั้ดภาษีสุรกาย และข้อกำหนดในการควบคุมป้องกันผู้ที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเป็นผู้พิจารณาออกหนังสืออนุญาตสำหรับการผลิตและการจำหน่ายสุรกาย

³¹เรื่องการค้าด่มกั้้นสุรกายเถื่อนเกาะซ้างเกาะเสม็ด," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./30.

³²พอลใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรกายกับนานาประเทศ," หน้า 171 - 172.

³³"พระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429)." ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 11. เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม(พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมิลล์, 2478), หน้า 44.

ผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งหลังจากสัญญาสุราที่ทำกับนานาประเทศและพระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 มีผลบังคับใช้ก็คือ รายได้ที่รัฐได้รับจากภาษีขาสุราต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีขาสุราต่างประเทศ และถึงแม้ว่าการเพิ่มพิกัดอัตราภาษีขาสุราต่างประเทศจะทำให้การนำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศมีจำนวนลดน้อยลง เพราะพิกัดอัตราภาษีที่สูงและการจำหน่ายที่ถูกจำกัดให้จำหน่ายเฉพาะร้านที่ได้รับหนังสืออนุญาตเท่านั้นทำให้ราคาจำหน่ายสุราต่างประเทศสูงขึ้น แต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้รายได้โดยรวมที่รัฐได้จากสุราลดลง แต่กลับทำให้รัฐมีรายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะเมื่อสุราต่างประเทศมีราคาสูง สุราโรงจึงได้รับความนิยมในการบริโภคมากขึ้นเนื่องจากมีราคาถูกกว่า และนายอากรสุราก็เสนอประมูลเงินผูกขาดให้รัฐบาลในจำนวนที่สูงขึ้น³⁴

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า หลังจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาสุราต่างประเทศ รัฐมีอำนาจสิทธิ์ขาดเต็มที่ในการควบคุมการจำหน่ายสุราต่างประเทศ การมีกฎหมายข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันกับนานาประเทศทำให้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลดลง และทำให้รัฐมีรายได้จากอากรสุราเพิ่มมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาอันเกิดจากสุรายุติลงในเวลาสั้นๆ และกลับเกิดขึ้นอีกครั้งโดยปัญหาสุราที่เกิดขึ้นช่วงหลังนี้เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 และหนังสือสัญญาที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ได้ทำไว้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจีนลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองต่างๆ³⁵ การที่นายอากรออกตรวจจับสุราตามกงสีของต่างชาติโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ³⁶ หรือการที่นายอากรสุราละเลยไม่ตรวจตราการเก็บอากรสุราจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสุรา และไม่เข้มงวดตรวจตราการซื้อขายสุราต่างประเทศ ทำให้พ่อค้าต่างชาติฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์โดยการนำสุราต่างประเทศที่มีแรงแอลกอฮอล์สูงมาผสมน้ำเพื่อให้มีปริมาณสุราเพิ่มมากขึ้นในขณะที่เสียภาษีขาเข้าในอัตราเท่าเดิม ทำให้สามารถนำออก

³⁴พอใจ ถมยา, "บทบาทพระองค์เจ้าปฤษฎางค์: ศึกษารณการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.", หน้า 202.

³⁵"เรื่องรายงานผลการจับสุราเถื่อนเมืองสมุทรสาคร." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข.

³⁶"เรื่องมอสิงฮีเออร์เยปีเลงสก็อุปทุตฝรั่งเศสว่าเจ้าภาษีสุรากล่าวโทษหาว่าได้กลั่นสุราที่โรงในบังคับฝรั่งเศส." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข / 8.

จำหน่ายในราคาถูกได้³⁷ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสยามกับชาติต่างๆ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อรายได้รัฐที่เคยได้รับการสุราอีกครั้ง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะหลังนี้แม้ว่าจะเกิดในช่วงที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ และไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว แต่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็ยังคงมีบทบาทในการจัดการแก้ไขและเสนอคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาสุราที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงเคยมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาสุรามานี้แล้วในครั้งที่รับราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ และเมื่อปัญหาสุราได้เกิดขึ้นอีกครั้งพระองค์ก็ได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทั้งจากการร้องเรียนหรือชี้แจงของเจ้าพนักงานฝ่ายสยามและกงสุลชาติต่างๆ

การร้องเรียนจากกงสุลชาติต่างๆ นั้น เกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายสยามออกตรวจและจับกุมคนในบังคับต่างชาติ ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือไม่ก็ตาม สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการจะได้รับการร้องเรียนจากกงสุลต่างๆ เสมอ ซึ่งพระองค์จะพิจารณาตรวจสอบข้อร้องเรียนต่างๆ หากพบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติก็จะทรงอธิบายตอบกลับไปยังกงสุลนั้นๆ หากเป็นการปฏิบัติที่ผิดไปจากที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ก็จะนำเรื่องราวร้องเรียนนั้นส่งไปให้กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงไปดำเนินการแก้ไขและตักเตือนเจ้าพนักงานของตน³⁸ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและคำแนะนำเพิ่มเติมเป็นกรณีไป

สำหรับการร้องเรียนที่มาจากเจ้าพนักงานฝ่ายสยามนั้น สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงมีส่วนสำคัญในการสั่งการและประสานงานให้ดำเนินการจับกุมผู้ลักลอบต้มสุราเถื่อนและร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีความต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย³⁹ และยังคงให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าประเด็นหลักของปัญหาที่เกิดขึ้นนี้คือการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าข้อกำหนดหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ถ้าหากว่าสามารถจัดการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติได้ ปัญหาต่างๆ ก็จะหมดไปโดยปริยาย⁴⁰

³⁷ "เรื่องพระยาบริบูรณ์โกษากรและพวกร้องขอคืนอากรสุราและขอลดเงินที่ค้าง," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข / 8 .

³⁸ "เรื่องมองสิเออร์เยปีเลงส์กีอุปทูตฝรั่งเศสว่าเจ้าภาษีสุรากล่าวโทษหาว่าได้กลั่นสุราที่โรงในบังคับฝรั่งเศส," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข / 8.

³⁹ "เรื่องภาษี (กรมสรรพากร) สุรา," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข เล่ม 1.

⁴⁰ "เรื่องภาษีอากรสุราในกรุงแลหัวเมือง," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 45 เลขที่ ค. 14.1 ข / 4.

จากคำแนะนำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในส่วนพระองค์แล้วสมเด็จพระยาเทวะวงศัโรปการเห็นว่าสัญญาและพระราชบัญญัติที่มีอยู่มีสาระสำคัญครบถ้วนครอบคลุมการป้องกันปัญหาสุราที่จะเกิดขึ้นได้อยู่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากข้อบกพร่องของสัญญาหรือพระราชบัญญัติ หากเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่มีอยู่ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงสัญญาหรือพระราชบัญญัติอีก หากจะต้องพยายามดำเนินการแก้ไขให้การปฏิบัติต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติกลับมามีความถูกต้องตามพระราชบัญญัติอีกครั้ง โดยเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งถ้าหากสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติได้ทุกประการแล้วปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็จะหมดไป

อย่างไรก็ตามแม้สิ่งที่พระองค์ทรงเชื่อมั่นจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ก็ไม่อาจสำเร็จเต็มที่ในทางปฏิบัติ เพราะว่าการแก้ปัญหาลักษณะนี้จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังและพร้อมเพรียงจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดจึงจะสามารถประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง แต่การควบคุมให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติก็เป็นสิ่งที่ยากยิ่งเช่นกัน ดังนั้นปัญหาสุราจึงไม่อาจหมดไปอย่างถาวรได้

แม้ว่าปัญหาสุราที่เกิดขึ้นจะยังไม่อาจหาทางแก้ไขได้โดยเด็ดขาด แต่จากข้อมูลที่พบไม่ปรากฏว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศัโรปการทรงมีบทบาทเข้ามาร่วมแก้ปัญหาลักษณะที่เป็นปัจเจกโดยตรง หากแต่เป็นเพียงการมีส่วนในการแก้ปัญหามาผ่านการประชุมตกลงร่วมกันในที่ประชุมเสนาบดีสภา ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าปัญหาสุราในระยะต่อมาไม่มีความรุนแรงมากนักและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีบุคลากร เช่นที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่จะรับผิดชอบในการแก้ปัญหามากขึ้น รวมทั้งระบบราชการในระยะหลังมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงที่ชัดเจน ประกอบกับหน้าที่รับผิดชอบในกระทรวงต่างประเทศของพระองค์เอง ทำให้สมเด็จพระยาเทวะวงศัโรปการไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการแก้ไขปัญหาสุราโดยตรงอีก

จากบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัโรปการที่มีต่อการจัดการแก้ไขปัญหารายได้รัฐในส่วนของสุรานั้น แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกอันได้แก่การเข้ามีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจโลก และการเปลี่ยนแปลงภายในคือการพยายามที่จะนำระบบบริหารจัดการประเทศสมัยมาใช้นั้น บทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศัโรปการที่สะท้อนออกมาทำให้เห็นภาพของการพยายามที่จะจัดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมีความเป็นระบบระเบียบ และมีมาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอนเหมือนกันหมด การวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับสุราให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การผลักดันให้มีการ

เจรจาแก้ไขสัญญากับนานาประเทศต่างเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการจัดเก็บรายได้รัฐในระบบใหม่ทั้งสิ้น

แม้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีว่าการต่างประเทศในปี พ.ศ. 2428 แล้ว พระองค์ก็ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งงานในด้านการคลังด้วย ซึ่งบทบาทของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการปฏิรูปการคลังในระยะนี้สะท้อนผ่านการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งทั้งการจัดทำงบประมาณ และการกู้เงินจากต่างประเทศต่างเป็นกระบวนการที่สำคัญของระบบการคลังสมัยใหม่

4.2 สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐผ่านการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณถือเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการรวมอำนาจในการควบคุมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งตามโครงสร้างการคลังเดิมนั้น เมื่อหน่วยงานต่างๆ ได้รวบรวมภาษีอากรที่เก็บได้แล้วจะหักเอาเงินที่ได้มาเป็นส่วนของค่าใช้จ่ายต่างๆ ในหน่วยงาน รวมทั้งเงินค่าตอบแทนในการทำงาน หรือสลิปด ก่อนที่จะส่งเงินภาษีอากรที่เหลือให้กับกรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป แต่เมื่อมีการนำการจัดทำงบประมาณมาใช้ ก็หมายถึงการที่แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีต้องนำเงินที่รวบรวมได้ทั้งหมดส่งให้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยไม่หักค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ในส่วนของการใช้จ่ายในแต่ละหน่วยงานนั้น หน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้กระทรวงพระคลังพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายล่วงหน้าเป็นปีไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงการรวมอำนาจในการควบคุมทรัพยากรทั้งหมดไว้ที่ศูนย์กลาง เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศเริ่มมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความสมดุลย์ระหว่างรายรับและรายจ่าย รวมทั้งเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายของประเทศด้วย

4.2.1 จุดเริ่มต้นของการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณ ถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดทำงบประมาณนอกจากจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่เกิดขึ้นทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมจากหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวแล้วยังแสดงให้เห็นว่าประเทศมีการวางแผนการใช้จ่ายอย่างมีระบบล่วงหน้า ให้มีการจัดการรายจ่ายของประเทศไม่ให้เกินกำลังของรายรับเพื่อรักษาดุลยภาพของรายได้และรายจ่ายไว้ เพราะความเจริญมั่นคงของประเทศจะ

เกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความมั่นคงทางด้านการคลัง ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีขึ้น

การพยายามจัดให้มีการทำงบประมาณปรากฏขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2418 ในพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237 มาตราที่ 12 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการทำบัญชีปีข้างหน้า หรือเอสติเมต (estimate) โดยให้มีการจัดทำบัญชีรายเงินที่คาดว่าจะเก็บได้และรายเงินที่คาดว่าจะใช้จ่ายในปีถัดไปเสนอต่ออธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติให้นำขึ้นถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อทำการปรึกษาทกลงอนุมัติการใช้จ่ายเงินต่อไป รวมทั้งกำหนดให้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายของทุกปีด้วย

ถึงแม้ว่ารูปแบบการทำงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นเพียงขั้นตอนง่ายๆ ไม่สลับซับซ้อน แต่ก็แสดงให้เห็นถึงการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนโยบายการคลังที่มีการวางแผน มีความเป็นระบบระเบียบมากขึ้น และมีหลักฐานให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายที่ผ่านมาได้

การจัดทำงบประมาณนั้นถือว่าเป็นเรื่องใหม่ยังไม่เป็นที่รู้จักคุ้นเคย ดังนั้นในระยะแรกหน่วยงานต่างๆ มักไม่ปฏิบัติตาม ข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงนำเงินภาษีในความรับผิดชอบของตนที่เก็บได้ไปใช้ในราชการก่อน โดยไม่ยื่นบัญชีเอสติเมตแต่อย่างใด นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การทำงบประมาณในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพราะการรวบรวมรายได้จากภาษีอากรไม่ได้อยู่ในการดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติเพียงหน่วยงานเดียว หากแต่ยังกระจายอยู่ในการดูแลของกรมต่างๆ ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรวบรวมรายได้จากภาษีอากรไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องยื่นบัญชีล่วงหน้าเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในราชการ และยังคงใช้เงินภาษีอากรที่เก็บได้ไปใช้ในราชการต่างๆ ก่อนเช่นเดิม

อย่างไรก็ดี ไม่ใช่ทุกหน่วยงานที่มีรายได้จากภาษีในการดูแลของตน ดังนั้น ในหน่วยงานที่ไม่ได้รับผิดชอบดูแลการจัดเก็บภาษีอากร จะต้องทำบัญชีล่วงหน้าเพื่อขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้ในราชการเสมอ ซึ่งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเป็นตัวอย่างของหน่วยงานที่ทำบัญชีล่วงหน้าเสมอ

อาจกล่าวได้ว่าในระยะแรกของการพยายามจัดให้มีการทำงบประมาณขึ้นนั้นไม่ประสบผลดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้นัก เนื่องจากขุนนางส่วนใหญ่ยังคงติดอยู่ในระบอบและโครงสร้างการบริหารราชการแบบเก่า และอำนาจในการควบคุมรายได้จากภาษีอากรยังคงกระจายไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว

หลังจากที่มีการจัดตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปี พ.ศ. 2433 ในปีเดียวกันได้มีการออกพระราชบัญญัติงบประมาณ ร.ศ. 109 ซึ่งถือว่าเป็น

พระราชบัญญัติงบประมาณฉบับแรกของประเทศ มีสาระสำคัญที่กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงและกรมต่างๆ ต้องทำงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินในปีถัดไปให้กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมเสนาบดี⁴¹ เพื่อปรึกษาดกกลงก่อนสิ้นปีงบประมาณ * อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เวลาในการปรึกษาดกกลงงบประมาณในที่ประชุมเสนาบดีน้อยมากคือประมาณครึ่งเดือน ประกอบกับการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้เสนาบดีกระทรวงต่างๆ นำงบประมาณของกระทรวงเสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงทำให้การตรวจงบประมาณในแต่ละครั้งประสบปัญหาความล่าช้า และถึงแม้ว่าจะมีการประกาศข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็ยังคงปรากฏว่าหน่วยงานต่างๆ ส่งงบประมาณไม่ตรงตามที่กำหนดไว้เช่นเดิม⁴² นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาตรวจงบประมาณในที่ประชุมเสนาบดีสภาซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันของบรรดาเสนาบดีเพื่อตรวจตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอมานี้ แต่ว่าจะมีเสนาบดีเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจงบประมาณอย่างจริงจัง⁴³ ประกอบกับความเกรงใจซึ่งกันและกันในคณะเสนาบดี ทำให้เสนาบดีไม่กล้าที่จะทักท้วงงบประมาณ ของกระทรวงอื่นๆ ที่เสนอมาน่าโดน⁴⁴ จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงได้

4.2.2 บทบาทของสมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการงบประมาณ

สมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการมีส่วนรับผิดชอบดูแลการทำงานงบประมาณมาตั้งแต่ครั้งที่ทรงรับราชการอยู่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. 2423 - 2427) ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวแม้เป็นช่วงที่ไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิรูปการคลังมากนัก แต่ก็สามารถพบว่าสมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการมีส่วนสำคัญในการตรวจตัดบัญชีล่วงหน้าของหน่วยงานต่างๆ เช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2425 - 2426 กรมไพรชนีย์และโทรเลขได้ยื่นบัญชีต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรง

⁴¹"พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 11, เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม(พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2478), หน้า 198.

* ปีงบประมาณเริ่มจากวันที่ 1 เมษายน ถึง 31 มีนาคมของแต่ละปี

⁴²สุทธาดา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453)," หน้า 44 - 45.

⁴³"เรื่องพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบโต้ความเห็นของมิสเตอร์มิทเชลอินเนส," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 17 เลขที่ ค. 5 .1 / 10.

⁴⁴"เรื่องกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการทรงร่างงบประมาณอย่างใหม่ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 17 เลขที่ ค. 5 .1 / 5.

มอบหมายให้สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการตรวจสอบบัญชีที่ยื่นเสนอมามาเพื่อความเหมาะสมก่อนที่จะอนุมัติค่าใช้จ่ายออกไป โดยในการตรวจบัญชีนั้น สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการได้ตั้งงบประมาณที่เสนอมามากเกินจำเป็นออกไป เช่น รายจ่ายส่วนที่เป็นเงินเดือนของเจ้าพนักงาน หรือการที่มีจำนวนเจ้าพนักงานมากเกินกว่างานที่มี โดยสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการได้ทำอัตราเงินเดือนของเจ้าพนักงานขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแบบแผนในการให้เงินเดือนในครั้งต่อๆ ไป ในส่วนของเจ้าพนักงานที่มีมากเกินไบนั้น ได้เสนอให้อธิบดีไปดำเนินการลดจำนวนลงตามความเหมาะสม⁴⁵ ทั้งนี้จะเห็นได้ถึงความตั้งใจและความพยายามของสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่ฟุ่มเฟือยเพื่อลดค่าใช้จ่ายของประเทศลง

นอกจากนี้ ตามธรรมเนียมเดิมที่หน่วยงานต่างๆ เคยขอพระราชทานตัวยืมเงินไปใช้ในราชการต่างๆ นั้น จนบางครั้งทำให้เกิดปัญหาารายรับไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยกเลิกการขอพระราชทานตัวยืมเงินเสีย และให้ผู้ที่ต้องการเบิกเงินทำหนังสือรายการมายังเจ้าพนักงานหรือข้าหลวงวิเทศมนตรีเพื่อขอพระราชทานราชานุญาตจ่ายเงินจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบและประกาศใช้เป็นข้อกำหนดเพื่อปฏิบัติร่วมกัน⁴⁶ ซึ่งการเสนอแนวคิดดังกล่าวถือว่าเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้การเบิกจ่ายเงินมีระบบแบบแผนมากขึ้น เป็นการวางพื้นฐานและส่งเสริมให้ข้าราชการมีความคุ้นเคยกับการปฏิบัติเพื่อเบิกจ่ายเงินตามรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่อย่างเป็นระเบียบแบบแผน

แม้เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศแล้ว ก็ยังทรงมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณในที่ประชุมเสนาบดีสภาเสมอ โดยในการทำหน้าที่ตรวจงบประมาณนั้น พระองค์ทรงพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง จากการตรวจงบประมาณอย่างละเอียดถี่ถ้วนนี้ทำให้ทรงพบข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องของงบประมาณที่กระทรวงต่างๆ เสนอมามาเสมอ⁴⁷ ดังจะเห็นได้จากหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการเกี่ยวกับงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ตอนหนึ่งว่า

⁴⁵“เรื่องงบประมาณกรมไปรษณีย์แลโทรเลข,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 17 เลขที่ ค. 5 .1 / 1.

⁴⁶“เรื่องเจ้าพนักงานหรือข้าหลวงวิเทศมนตรีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร.5 นก./42.

⁴⁷“เรื่องลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลงบประมาณกระทรวงต่างๆ,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม-สบ. 16/9 ตอน สาส์น-พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

"...ในการที่กระทรวงต่างๆ ทำการใช้จ่ายเงินเปลืองอยู่แทบทั่วไปนี้เป็นภาระที่ข้าพระพุทธเจ้าได้ระวังอยู่ในที่ประชุมเวลาตรวจงบประมาณ แลเวลาที่ต้องการใช้จ่ายเงินในการแผ่นดินอย่างอื่น ๆ อยู่เนืองๆ มีเหตุที่จับได้ก็เป็นแห่งละเล็กละน้อย ก็ค่อยๆ แก้ไขไป..."⁴⁸

ในหนังสือฉบับเดียวกัน สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้กล่าวถึงข้อเสนอที่พระองค์ได้เสนอต่อที่ประชุมเพื่อป้องกันการผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่และผลที่ได้รับ

"...ข้าพระพุทธเจ้าได้คิดดูทางที่จะแก้ไข จนได้ทำอย่างให้คนที่ทำการในออฟฟิศต่างๆ ทำรายงานเป็นจดหมายเหตุของตนเองว่าได้ทำอะไรบ้าง ได้ยกตัวอย่างในกระทรวงต่างประเทศที่ได้ทำแล้วนั้นไปให้ดูเวลาตรวจงบประมาณครั้งหนึ่งก็ไม่มีใครทำตาม จะเห็นเป็นจู้จี้จุกจิกมากไป แลข้าพระพุทธเจ้าได้ร้องอีกว่าธรรมเนียมอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะให้ทราบการทำในกระทรวงต่างๆ ทั่วไปว่าทำกันอย่างไรนั้น ก็มีอย่างที่ทำในยุโรปเนืองๆ คือ ตั้งคอมมิสชันเพนกองออกตรวจ เรียกเจ้าพนักงานมาซักไซ้ไถ่ถามเอาคำให้การไว้แล้วพิมพ์เป็นเล่มขึ้น ตัวอย่างที่เขาทำกันอย่างไร ข้าพระพุทธเจ้าก็มีอยู่ แต่ต้องเปนการนานวันจึงจบแล้วหมดสิ้น ก็เปนการเหนือบอกกันอยู่ดอก แต่ว่าเห็นเปนการใหญ่โตมากมายไป ก็หาได้เห็นเปนการควรทำไม่ งงๆ กันไว้จนไม่ได้ทำ..."⁴⁹

จากข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการพยายามที่ใช้วิธีการต่างๆ ตามแบบตะวันตกเข้ามาจัดระเบียบและควบคุมงบประมาณการใช้จ่ายของแต่ละกระทรวงให้มีความเหมาะสมและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาทุจริตและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างสิ้นเปลือง อันอาจทำให้ฐานะการคลังของประเทศต้องล้มละลาย ซึ่งถึงแม้ว่าสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการพิจารณาเห็นถึงปัญหาทางด้านการคลังที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่สืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการใช้จ่ายงบประมาณที่สิ้นเปลืองของกระทรวงต่างๆ ในขณะนั้นและพยายามเสนอวิธีการเพื่อควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงต่างๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม แต่เสนาบดีส่วนใหญ่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว วิธีการต่างๆ ที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเสนอต่อที่ประชุมจึงไม่ได้มีการนำไปดำเนินการแต่อย่างใด

ผลจากการตรวจงบประมาณที่ละเอียดถี่ถ้วน ทำให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงพบกับความผิดพลาดในการจัดทำงานงบประมาณและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. 2435

จุดเริ่มต้นของการตรวจพบครั้งนี้เริ่มจากการประชุมเพื่อตรวจงบประมาณประจำปีตามปกติ และในการตรวจงบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติสมเด็จพระยาเทวะวงศ์

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

วโรปการก็พบว่า การเสนองบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีความสิ้นเปลืองมาก ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องมีความผิดพลาด บกพร่อง โดยเฉพาะกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ รongเสนาบดี*

โดยในการตรวจงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2436 ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เสนองบประมาณในจำนวนที่สูงกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่ายเกินควร นอกจากนี้งบประมาณรายได้ที่ประมาณไว้ยังมีจำนวนต่ำกว่าปีที่ผ่านมาด้วย ซึ่งถ้าหากอนุมัติงบประมาณตามที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยื่นขอมาจะทำให้รายจ่ายสูงเกินกว่ารายได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบตัดเพิ่มงบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้มีความเหมาะสมโดยมีสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการเป็นหัวหน้าคณะ

ผลการตรวจพบว่ามีข้อบกพร่องและความสิ้นเปลืองเกิดขึ้นหลายประการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ที่ค่อนข้างสับสนภายในกระทรวง การขอเพิ่มจำนวนเจ้าพนักงานขึ้นโดยไม่จำเป็น การเสนอเกี่ยวกับการเก็บภาษีบางชนิดไม่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียและรายได้ที่จะได้จากภาษีนั้นๆ ลดลง เช่น ภาษีเรือโรงงานที่กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เห็นว่าควรจัดให้เป็นภาษีผูกขาดนั้น สมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการกลับเห็นว่าภาษีนี้นี้เป็นภาษีที่เก็บง่าย รัฐควรที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานเข้าไปทำหน้าที่เก็บภาษีเอง หรือกรณีการตั้งด่านเก็บภาษี ที่กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เสนอให้ตั้งด่านโดยไม่ศึกษาถึงสภาพภูมิประเทศก่อน ซึ่งด่านบางด่านอยู่ใกล้กันมาก ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณที่ใช้ในการตั้งด่านไปเป็นจำนวนมาก หรือความบกพร่องในกรณีของการจัดการดูแลภาษีฝิ่น ที่เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการเรียกบัญชีค่าใช้จ่ายภาษีฝิ่นปี พ.ศ. 2434 และปี พ.ศ. 2435 มาตรวจดู ปรากฏว่า กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ไม่สามารถส่งบัญชีทั้งหมดมาให้ตรวจดูได้ เพราะไม่ได้มีการทำบัญชีไว้อย่างครบถ้วน ส่วนบัญชีที่สามารถส่งมาให้ตรวจดูได้ก็พบว่ามีความผิดปกติไม่ถูกต้องหลายแห่งทั้งจำนวนเงินจำนวนฝิ่นที่ไม่ตรงกัน ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศวิโรปการเห็นว่ารายได้จากภาษีฝิ่นถือเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐ ถ้าหากว่ารัฐบาลรับที่จะทำภาษีฝิ่นเองแล้วควรที่จะทำให้ได้ผลกำไรเท่ากับหรือดีกว่าให้เจ้าภาษีรับไปทำ แต่เมื่อมาตรวจพบการทำงานของกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์และกระทรวง

* เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นคือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์ แต่เนื่องจากทรงมีพระอาการประชวรติดต่อกันเป็นเวลานานทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เสนาบดีได้ กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์ในฐานะรองเสนาบดีจึงมีหน้าที่รับผิดชอบสั่งการราชการแทน

พระคลังมหาสมบัติที่เต็มไปด้วยข้อบกพร่องแล้ว ทำให้ไม่อาจที่จะไว้วางใจให้กระทรวงพระคลังรับหน้าที่ทำภาษีฝิ่นเองได้ เนื่องจากอาจทำให้สูญเสียผลประโยชน์มากกว่าที่จะได้⁵⁰

ภายหลังการตรวจสอบครั้งนี้ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเสนอให้มีการจัดตั้งกรมสรรพภาษีขึ้นดูแลการเก็บภาษีที่ดำเนินการโดยรัฐบาล รวมทั้งครอบคลุมไปถึงงานด้านศุลกากรด้วย ส่วนกรมสรรพากรนั้นให้มีหน้าที่ดูแลเฉพาะภาษีผูกขาด มีการตัดลดตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่จำเป็นออก ปรับปรุงโครงสร้างในการดูแลภาษีต่างๆ ให้เป็นระบบระเบียบ เช่น ให้นำภาษีไม้สักกับเกลือที่ดำเนินการโดยรัฐมาอยู่ในการดูแลของกรมสรรพภาษี หรือกรมอากรสวนที่เดิมเคยอยู่ในการดูแลของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่กระทรวงไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ อีกทั้งยังมีหน้าที่ซ้ำซ้อนเกี่ยวข้องกับการทำงานของกระทรวงเกษตรธิการ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการจึงเห็นว่าควรที่จะยกกรมนี้ให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรธิการ เป็นต้น⁵¹ จากการปรับปรุงและจัดรูปแบบการเก็บภาษีใหม่นี้ แสดงให้เห็นถึงความต้องการของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่จะจัดระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานและเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินที่ไม่จะเป็นลง

จากการตรวจสอบในครั้งแรกที่พบข้อบกพร่องมากมายในการบริหารและปฏิบัติงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเริ่มไม่มั่นใจในการบริหารงานของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ดังนั้นพระองค์จึงได้ดำเนินการตรวจสอบการทำงานในส่วนอื่นๆ ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อไป ไม่ว่าจะเป็นกรมพระคลังกลาง กรมสารบัญชี กรมเก็บ กรมราชพัสดุ และกรมกระสาปนิลธิการ⁵²

หลังจากการตรวจสอบในครั้งที่ 2 สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้จัดระเบียบในกระทรวงพระคลังใหม่ โดยได้รวมกรมพระคลังกลาง กรมสารบัญชี และกรมเก็บ เข้าเป็นกรมเดียวกัน และเรียกชื่อใหม่ว่า กรมพระคลังมหาสมบัติ มีการแบ่งหน้าที่ในกรมออกเป็น 3 กอง คือ กองบัญชาการ กองสารบัญชี และกองเก็บ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยอีก 4 กรม คือ กรมพระคลังข้างที่ กรมสรรพภาษีและศุลกากร กรมสรรพากร และกรมกระสาปนิลธิการ⁵³ ซึ่ง

⁵⁰“เรื่องรายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบ วันที่ 11 มีนาคม ร.ศ. 111,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต. 55.

⁵¹เรื่องเดียวกัน.

⁵²“เรื่องรายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบ วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 111,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต. 55.

⁵³เรื่องเดียวกัน.

ผลจากการรวมหน่วยงานและตั้งขึ้นเป็นกรมพระคลังมหาสมบัติ และการปรับลดจำนวนเจ้าพนักงานลงสามารถลดตัดเงินค่าใช้จ่ายลงจากงบประมาณเดิมที่ตั้งไว้

ในส่วนของกรมราชพัสดุ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการพบว่างานในส่วนต่างๆ มีความซ้ำซ้อนกับกระทรวงวัง จึงเห็นว่าควรให้ยุบกรมราชพัสดุในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสีย แล้วโอนงานในส่วนที่ซ้ำซ้อนกับกระทรวงวังให้ไปอยู่ในการดูแลของกระทรวงวังเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งจะช่วยลดงบประมาณในส่วนนี้ลง นอกจากนี้ได้มีการปรับลดจำนวนเจ้าพนักงานที่มีมากเกินไปในบางกรมลง เช่น กรมกระสาปนิลสิทธิการ หรือการเพิ่มเจ้าพนักงานบัญชีให้มากขึ้นเพื่อให้มีบุคคลากรเพียงพอที่จะทำบัญชีต่างๆ ให้ครบถ้วนเรียบร้อย ไม่ให้ละเลยเหมือนที่ผ่านมา

ส่วนการที่กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ตั้งงบประมาณเสนอซื้อเครื่องจักรผลิตอิฐทองแดงเพิ่มและสร้างโรงกระสาปนิลใหม่นั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ มีความเห็นว่าการทำอิฐทองแดงนั้นมีขั้นตอนการทำที่ยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายสูงและทำกำไรให้น้อยกว่าที่จะสั่งสำเร็จมาจากต่างประเทศ จึงเห็นว่าควรที่จะรับจ้างโครงการดังกล่าวไว้

สำหรับความคิดที่จะใช้เงินกระดาชนั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ ทรงแนะนำว่าควรที่จะศึกษาการกระบวนกรทำให้ดีเสียก่อน ควรปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญที่ไว้วางใจได้และก่อนที่จะใช้เงินกระดาชจะต้องสร้างความเชื่อมั่นในหมุ่ราษฎรให้ได้ก่อน เพื่อป้องกันปัญหาความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้น

ในภาพรวมของการตรวจงบประมาณปี พ.ศ. 2435 ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในครั้งนี้ นอกจากสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการจะพบการจัดทำงบประมาณที่ฟุ่มเฟือย การปล่อยปละละเลยหน้าที่ ไม่ทำบัญชีให้ถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกหน่วยงาน อีกทั้งการจัดทำงบประมาณยังถือว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ที่กระทรวงส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคย ดังนั้นในการเสนองบประมาณจึงต้องผ่านการตรวจและเห็นชอบจากที่ประชุมเสนาบดีเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในกรณีของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นั้น เป็นสิ่งที่สร้างชุ่นเคือง ผิดหวังและทำลายความเชื่อมั่นที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ มีต่อกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เป็นเพราะกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคลังมาโดยตลอด มีความคุ้นเคยกับงานด้านนี้เป็นอย่างดี แต่กลับกลายเป็นผู้ที่ทำงานผิดพลาด ละเลยการทำปฏิบัติหน้าที่และไม่ควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานในปกครองให้เป็นที่เรียบร้อย ดังรายงานที่เสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีตอนหนึ่งว่า

"...การที่ข้าพเจ้าได้พิเคราะห์ตรวจตราในกรมทั้งสองนี้ เกิดความโหม่นสวิตกไม่ใช่น้อย ข้าพเจ้าพบการที่ไม่ได้คาดว่าจะเป็น ได้รู้ถึงการที่ไม่หมายว่าจะได้รู้เลย ข้าพเจ้าขอเตือนท่านว่า ข้าพเจ้าไม่ได้คิดจะหาความเจ้าพนักงาน แลรองเสนาบดีเจ้ากระทรวงพระคลัง ว่าเป็นการฉ้อฉนแล้ว แต่ข้าพเจ้ายังคงต้องกล่าวหาว่า รองเสนาบดีพระคลังใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายฟุ่มเฟือยเหลือเกิน กว่า การที่จะพึงทำเป็นเหตุให้เสียพระราชทรัพย์นับไม่ถ้วน มาแต่กาลก่อนหลังแล้ว...ถ้าท่านทั้งหลาย ได้อนุญาตเห็นชอบไปตามเดิมนั้น แลประมาณเพิ่มเติมของรองเสนาบดีแล้ว ในปี 112 นานี้ การที่จะไม่ควรเสียก็จะต้องเสียไป ..."⁵⁴

ความผิดหวังในตัวกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์มีเพิ่มมากขึ้น เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการพบความผิดปกติในเงินพระคลังข้างที่ ซึ่งกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์และกรมหมื่นสมมติอมรพันธ์มีหน้าที่รับผิดชอบบัญชีฝากถอนเงินของสมเด็จพระเจ้าและเสด็จในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวร่วมกัน แต่กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์กลับถือสิทธิ์เป็นผู้ทำการเบิกถอนทั้งหมดเพียงผู้เดียว

"...เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเป็นความคิดทุจริตมีอยู่แล้ว ไม่ถูกธรรมเนียมเลย ธรรมเนียมที่ถูกต่อนั้นต้องลงชื่อผู้รับความไว้ใจไปฝากนั้นว่า คนนี้สำหรับคนนั้น จึงจะไม่เป็นของตัวคนรับธุระไปฝากแต่รายที่มีชื่อกรมสมมติด้วยนั้น แบนก็บอกว่าการนราคนเดียวทำการทั้งสิ้นได้เต็มที่..."⁵⁵

ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวส่อไปในทางทุจริต

ดังนั้น จากการปฏิบัติหน้าที่ที่ผิดพลาดและบกพร่อง รวมทั้งพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงตรวจพบได้ถูกนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งทรงเสนอแนะให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นดังความตอนหนึ่งว่า

"...การที่จะเปลี่ยนแปลงคลังนี้เห็นด้วยเกล้าฯว่าข้าวันไปจะลำบากยากในการภาษีที่จะจัดเก็บใหม่เป็นหลวงเองนั้นด้วย แลกรมนราออกเวลาที่มีเหตุราชการไม่เรียบร้อย (แลข้าพระพุทธเจ้าเชื่อแน่ว่าข้อโก่งจริงบ้าง) ไม่ควรเป็นทูลลาออก ควรเป็นอย่างเบาที่สุดก็โปรดเกล้าฯ ให้ออกเสีย..."⁵⁶

⁵⁴"เรื่องรายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบ วันที่ 11 มีนาคม ร.ศ. 111," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต. 55.

⁵⁵"เรื่องกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการแสดงความเห็นเรื่องกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 3 เลขที่ ค. 3 / 1 หน้า 87 - 89.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งในที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นนราธิป ประพันธ์พงษ์ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2435 และจากการแนะนำของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการ⁵⁷ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งให้เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์เข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และแต่งตั้งให้ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเป็นหนึ่งในคณะทำงานตรวจสอบชำระบัญชีเก่าๆ ที่ค้างค้าง ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้เรียบร้อย⁵⁸

ผลจากการดำเนินการตรวจงบประมาณของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการใน ครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสามารถดึงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรมาไว้ที่ศูนย์กลางได้สำเร็จ และมอบหมายหน้าที่ให้กับพระเจ้าน้องยาเธอที่ ทรงไว้วางพระทัยและเป็นพันธมิตรที่พระองค์เลือกมาช่วยในกระบวนการสร้างรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่คนที่พระองค์ทรงมอบความไว้วางใจให้ก็กลับมามีบทบาทในการลด รอนพระราชอำนาจของพระองค์ลงได้ เหตุการณ์ในครั้งนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ตามรูปแบบการคลังสมัยใหม่จนพบกับปัญหาและสามารถจัดการแก้ไขก่อนที่จะปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ การดำเนินการตรวจสอบงบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติของ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการสะท้อนให้เห็นว่าทรงให้ความสำคัญกับงานการคลังมาก ให้ความสำคัญกับทุกๆ รายละเอียดของการคลังและการทำงานงบประมาณ การตรวจจัดงบประมาณที่ ลื่นเป็ลืองแสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางด้านการคลังของพระองค์ที่ว่าการงบประมาณที่ดีนั้นรายจ่าย จะต้องไม่มากกว่ารายรับ ดังนั้นจึงจะเห็นว่าการตรวจงบประมาณ สมเด็จพระยา เทวะวงศ์วโรปการจะพยายามตรวจตราให้งบประมาณที่จะถูกจัดสรรไปนั้นเป็นการใช้จ่ายที่มี ประสิทธิภาพและเหมาะสมกับความจำเป็นของงานราชการ เพราะพระองค์ทรงตระหนักถึงความ สำคัญของเงินที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับในปฏิรูปประเทศซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ทุกด้านใน ขณะนั้น ถ้าหากว่าแต่ละกระทรวงมีการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยแล้ว ก็อาจไม่มีเงิน เพียงพอที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศตามที่ต้องการได้

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ "เรื่องกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ออกจากคลังและตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนริศร์เป็นเสนาบดีคลัง ." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 3 เลขที่ ค. 3 / 1 หน้า 95.

หลังจากเหตุการณ์ตรวจงบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในที่ประชุมตรวจงบประมาณ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอวรวงศ์วิโรปกการได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขัน ตรวจตั้งงบประมาณกระทรวงต่างๆ ที่สิ้นเปลืองออกเหลือแต่การที่เหมาะสมจำเป็นเท่านั้น

จากการที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอวรวงศ์วิโรปกการเป็นผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณางบประมาณมาตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้ทรงทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นตอนการทำงานงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณเป็นอย่างดี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอวรวงศ์วิโรปกการจึงได้ทรงจัดทำแบบฟอร์มการเขียนงบประมาณแบบใหม่ขึ้นให้กระทรวงต่างๆ ได้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อความเป็นระเบียบและสะดวกในการทำและตรวจสอบงบประมาณ⁵⁹ รวมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการทำงานงบประมาณที่เกิดขึ้นตลอดมาต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอวรวงศ์วิโรปกการทรงเห็นว่า

1. การตรวจตั้งงบประมาณดังเช่นที่เคยทำมาตั้งแต่อดีตนั้นไม่เหมาะสมที่จำใช้ต่อไปแล้ว เพราะการตั้งงบประมาณนั้นอาจไม่ได้เกิดจากการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนซึ่งอาจทำให้เกิดการเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์

2. การตรวจตั้งงบประมาณที่ผ่านมาทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างกระทรวงต่างๆ เพราะทุกกระทรวงต่างต้องการให้กระทรวงของตนได้รับงบประมาณมาใช้ในจำนวนที่มาก

3. การตรวจตั้งงบประมาณอาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพราะบางครั้งผู้ที่ตรวจตั้งก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของกระทรวงอื่นๆ ดีเท่ากับเจ้ากระทรวง การตัดลดงบประมาณอันใดไปอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่การทำงานของกระทรวงนั้นๆ ได้

4. การตรวจงบประมาณในที่ประชุมเสนาบดีมีเวลาในการพิจารณาอย่างจำกัด ประกอบกับการที่ไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังในการตรวจงบประมาณจากเสนาบดีทุกคน ซึ่งทำให้การตรวจงบประมาณไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

ปัญหาที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอวรวงศ์วิโรปกการชี้ให้เห็นเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการตรวจงบประมาณในที่ประชุมเสนาบดี ทำให้ในบางครั้งงบประมาณที่ได้อนุมัติออกไปเป็นงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

⁵⁹“เรื่องกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการร่างงบประมาณอย่างใหม่ให้กระทรวงพระคลังลงเรือนเงิน.” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 17 เลขที่ ค. 5. 1 / 5 หน้า 36 - 37.

นอกจากนี้ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เห็นถึงปัญหาของการจัดทำงบประมาณที่เกิดขึ้นตอนหนึ่งว่า

"...การริฟอมในกระทรวงพระคลังฯ บัดนี้ได้จัดแต่วิธีรับวิธีจ่ายให้เร็วขึ้น นับว่าดีขึ้นบ้าง แต่ยังไม่สู้เป็นที่เรียบร้อย เพราะการที่ทำมาแล้วเป็นแต่เรียกว่าสะดวกไม่ใช่...จะต้องริฟอมการใช้จ่ายให้ลงรูปจริงๆ จะรู้ได้ว่า การเดิมมีอันใดเสียเงินอยู่เท่าใด การทำใหม่คืออันใด เวลานี้การเดิมที่สำหรับประโยชน์ก็มีสำหรับเปล่านั้นก็มี แลสิ่งที่ทำแล้วก็ไม่มีความเพียงพอเท่าใด ถ้ารักษาการไม่ดีก็ต้องเดิมขึ้นๆ จนไม่รู้ว่าสำหรับอะไร การริฟอมการจ่ายเป็นการลำบากและยอมเป็นที่เดือดร้อนแก่คนที่เคยได้ผลประโยชน์อยู่เปล่าเป็นอันมาก พิจารณาเหตุการริฟอมนี้เป็นการขัดกันกับกฎเกณฑ์ ถ้าจะให้กฎเกณฑ์ไปก็ต้องเสียการที่ดี แต่ความกฎเกณฑ์อันนี้แม้จะเป็นไปได้ก็ไม่เข้ากับความจำเป็นที่จะต้องบีบคั้นก็คงมาถึงเพราะความล้มละลายเดินตามตัวใกล้เข้ามาทุกวัน..."⁶⁰

จากประเด็นดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า ถึงแม้การปฏิรูปการคลังในส่วนของการทำงานงบประมาณจะมีพัฒนาการมากขึ้นจากเดิมแต่ก็ไม่อาจที่จะเรียกว่าดีได้ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณที่เกิดขึ้นยังไม่มีมาตรฐานของการจัดทำที่ชัดเจนแน่นอน งบประมาณที่ถูกเสนอมามีทั้งที่เป็นประโยชน์และที่สิ้นเปลือง ในแต่ละปีนอกจากงบประมาณค่าใช้จ่ายที่กระทรวงต่างๆ เสนอมามีจำนวนที่ค่อนข้างสูงแล้ว บางครั้งก็จะใช้จ่ายเกินกว่างบประมาณที่ได้เคยตั้งไว้ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นเพราะด้วยความกรุณาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือเพราะว่าเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีความเกรงใจและไม่อยากขัดใจเสนาบดีกระทรวงอื่นๆ ก็ตาม ซึ่งความกรุณานี้ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ และหากปล่อยให้สภาพการทำงานงบประมาณอยู่ในภาวะการณ์เช่นนี้ต่อไปก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านคลังขึ้นได้

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้เป็นสิ่งที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เห็นถึงตั้งแต่ระยะแรกๆ ที่ปัญหาได้เกิดขึ้น หากแต่การพยายามดำเนินการแก้ไขไม่อาจทำได้โดยทันที ทั้งนี้เนื่องจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงทำได้เพียงเสนอแนะความคิดเห็นให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับทราบเท่านั้น อีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานงบประมาณของกระทรวงต่างๆ แต่ก็ไม่อาจที่จะหักท้วงหรือตัดทอนงบประมาณที่กระทรวงต่างๆ ได้เสนอมานี้ เนื่องจากความเกรงใจและเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้ง ความไม่พอใจ ระหว่างกันขึ้น

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 38 - 39.

อย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆ ค่อยๆ ได้รับการแก้ไข โดยในส่วนของขั้นตอนการตรวจสอบพิจารณางบประมาณของแต่ละกระทรวงนั้น ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีเชิญเสนาบดีแต่ละกระทรวงมาพิจารณางบประมาณร่วมกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นรายๆ ไป เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงค่อยนำงบประมาณที่ตกลงกันเสนอสู่ที่ประชุมเสนาบดีต่อไป ซึ่งผลที่ปรากฏออกมาเป็นไปในทางที่ดี ไม่มีความขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้นในที่ประชุมเสนาบดีอีก⁶¹

แต่ปัญหาที่สำคัญอย่างการกำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงของบางกระทรวงนั้นไม่สามารถที่จะจัดการแก้ไขได้โดยง่าย เพราะแต่ละกระทรวงต่างต้องการให้กระทรวงของตนได้รับงบประมาณในจำนวนที่เพิ่มขึ้นหรือต้องไม่ลดลงจากเดิมที่เคยได้ การที่แต่ละกระทรวงมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายของตนในจำนวนมากนั้นสามารถอธิบายได้ว่า ในแต่ละกระทรวงนั้นเปรียบได้กับองค์กร องค์กรหนึ่ง เสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างต้องการให้กระทรวงของตนได้รับงบประมาณในการใช้จ่ายราชการในกระทรวงในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อความเจริญก้าวหน้าของกระทรวงตน แต่ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกระทรวงอาจจะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐโดยรวม ซึ่งการตั้งงบประมาณที่สิ้นเปลืองนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและคงอยู่จวบจนตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้ว่าเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติพยายามที่จะแก้ไขแต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบและความร่วมมือจากเสนาบดีส่วนใหญ่แต่อย่างใด ดังเช่น ในสมัยที่พระยาสุรียานุวัตรดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. 2449 - 2450) ได้เสนอขอแต่งตั้งผู้ตรวจขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของกระทรวงต่างๆ ดังเช่นที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการเคยเสนอไว้ในปี พ.ศ. 2437 แต่ข้อเสนอนี้ก็ได้รับการคัดค้านจากเสนาบดีส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพ (ยศในขณะนั้น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย⁶² การปฏิเสธดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเจ้ากระทรวงส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้คนของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีสิทธิ์เข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายของกระทรวงตน และเป็นการละเลยกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายซึ่งเป็นรูปแบบของการคลังสมัยใหม่อีกด้วย อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่าเสนาบดีส่วนใหญ่มองไม่เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการใช้จ่ายที่สิ้นเปลือง ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณที่สิ้นเปลืองในแต่ละกระทรวง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนของเงินเดือนเจ้าพนักงานที่มีจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศด้วย โดยรัฐไม่มีรายได้เหลือ

⁶¹สุทธาดา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453)", หน้า 46.

⁶²เรื่องเพิ่มข้าราชการตรวจการสรรพกร," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม ร.5 รล. / 2 เลขที่ รล. 3 / 8.

มากพอที่จะนำไปพัฒนาประเทศให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและรวดเร็วครบทุกด้าน จนในที่สุด รัฐบาลต้องดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในเพื่อการพัฒนา

ภายหลังจากที่สยามได้กู้เงินจากต่างประเทศในปี พ.ศ. 2447 และต้องรับภาระจากดอกเบี้ยเงินกู้ในปีต่อๆ มา รัฐบาลจึงต้องตั้งงบประมาณในส่วนที่ไว้ชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้ตั้งงบประมาณกันเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับส่งเงินต้นด้วย และเมื่อสยามตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศอีกครั้งในปี พ.ศ. 2449 สยามจึงมีภาระการเสียดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้งบประมาณการใช้จ่ายของประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถ้าหากยังปล่อยให้ปริมาณการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของแต่ละกระทรวงเพิ่มขึ้นอยู่เช่นเดิม จะทำให้การคลังของประเทศล้มละลายได้ เนื่องจากไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้เพราะรายได้และรายจ่ายของสยามในขณะนั้นมีจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกันมาก จนเป็นที่หวาดเกรงว่าจะไม่มีเงินเหลือพอที่จะนำมาใช้หนี้ได้เพียงพอในแต่ละปี

ความวิตกกังวลถึงฐานะการคลังของประเทศเป็นที่รับรู้และยอมรับร่วมกันในหมู่เสนาบดี ดังนั้น เสนาบดีทั้งหลายจึงตกลงกันที่จะแก้ปัญหาโดยให้ทุกหน่วยงานลดการใช้จ่ายลงร้อยละ 3⁶³ และยินยอมให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเข้าตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่ายทุกอย่าง⁶⁴ ผลจากการพยายามและร่วมมือกันแก้ปัญหาของเหล่าเสนาบดีทำให้รายจ่ายจริงในปี พ.ศ. 2453 ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้และต่ำกว่ารายได้จริงมาก ดังนั้นจึงมีเงินเหลือเข้าร่วมกับเงินคงคลังเป็นจำนวนมากเท่าที่เคยปรากฏมา⁶⁵

อาจกล่าวได้ว่า การพยายามจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการจัดทำตลอดมา ถึงแม้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นบางปัญหาจะสามารถจัดการแก้ไขไปได้ด้วยการแนะนำของสมเด็จพระยาเทเวศร์วงศ์วิบุลย์และการดำเนินการของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่สำหรับในบางปัญหาที่สำคัญ อย่างเช่น ปัญหาเรื่องการจัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนของเงินเดือนของเจ้าพนักงานที่ค่อนข้างสูงและในแต่ละหน่วยงานมีเจ้าพนักงานจำนวนมาก ก็ไม่อาจสามารถแก้ไขได้โดยง่าย เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากเหล่าเสนาบดีที่ยังมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด กระทรวงต่างๆ มักจะตั้ง

⁶³เรื่องรายงานเสนาบดีสภา 6 พฤษภาคม ร.ศ. 129," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 19 เลขที่ ค. 5. 1 / 28.

⁶⁴เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵Thailand, Ministry of Finance, "Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam for the year 129," p. 6.

งบประมาณการใช้จ่ายของตนในจำนวนที่สูง โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของประเทศที่กำลังมีการพัฒนาในทุกๆ ด้านและจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเพื่อการพัฒนาทั้งสิ้น ซึ่งกว่าเสนาบดีส่วนใหญ่จะรับรู้และร่วมกันแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นก็เข้าสู่ปีสุดท้ายของรัชกาลแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในระยะหลังสมเด็จพระนเรศวรมหาราชจะไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องของการคลังเหมือนเมื่อครั้งต้นรัชกาล แต่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชก็ยังให้ความสำคัญตรวจสอบและติดตามการทำงานงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ผ่านที่ประชุมเสนาบดีสภาโดยตลอด และถึงแม้ว่าในบางครั้งการพยายามดำเนินการของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเพื่อแก้ไขปรับปรุงและแนะนำการจัดทำงบประมาณของประเทศจะไม่ได้รับการตอบสนองจากเหล่าเสนาบดีเท่าใดนัก แต่ความพยายามของพระองค์ก็แสดงให้เห็นว่าพระองค์พยายามที่จะทำให้ระบบราชการสมัยสามารถดำเนินการและเห็นผลในทางปฏิบัติในการบริหารราชการภายในหน่วยงานต่างๆ ของสยาม

4.3 สมเด็จพระนเรศวรมหาราชกับการกู้เงินต่างประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศถือเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งของระบบการคลังสมัยใหม่ ที่เป็นการหารายรับของรัฐเพิ่มในทางอื่นนอกจากรายได้จากภาษีอากรหรือการค้าขาย ซึ่งการกู้เงินจากต่างประเทศนี้เป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้นครั้งแรกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ที่จะดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการปกครอง การทหาร การศึกษา หรือการขยายกิจการคมนาคมขั้นพื้นฐานของประเทศซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปเหล่านี้สามารถดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดนั้นก็คือ เงิน สืบเนื่องจากการที่ประเทศในขณะนั้นกำลังมีการปฏิรูปในแทบทุกด้าน ดังนั้น ความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในการปฏิรูปย่อมมีมากตามไปด้วย และเมื่อเงินที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะรองรับการปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามที่ต้องการ การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะหาเงินมาใช้ในการปฏิรูปประเทศได้

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าว การกู้เงินจากต่างประเทศถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่สยามไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนและเรื่องใหญ่ที่หมายถึงภาระทางการเงินที่สยามจะต้องรับผิดชอบต่อไปในอนาคตและเท่ากับเป็นการเชื่อมโยงสยามเข้ากับทุนนิยมการเงินในยุคที่จักรวรรดินิยมกำลังดำเนินไปอย่างเข้มข้นรอบๆ สยาม และเท่ากับเป็นการนำประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจตะวันตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การดำเนินการกู้เงินครั้งนี้จึงได้รับความสนใจและให้ความสำคัญจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเหล่าเสนาบดีเป็นอย่างมาก ซึ่งสมเด็จพระ

กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ก็เป็นหนึ่งในผู้ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศ ดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

4.3.1 สาเหตุและความพยายามในการกู้เงินจากต่างประเทศ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงบทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่มีต่อการกู้เงินนั้น จะขอกล่าวถึงสาเหตุและความจำเป็นที่สยามจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศก่อน ความต้องการในการกู้เงินของสยามมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟ ซึ่งเส้นทางสายเหนือ กรุงเทพฯ - เชียงใหม่ เป็นเส้นทางแรกที่ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในการสร้าง โดยความสำคัญของการสร้างทางรถไฟนี้เป็นผลที่สืบเนื่องจากการดำเนินการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งการสร้างทางรถไฟไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศมีความสำคัญในฐานะที่ช่วยนำอำนาจการบริหารปกครองจากส่วนกลางไปยังหัวเมืองต่างๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็วและทั่วถึง รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศด้วย อาจกล่าวได้ว่า การสร้างทางรถไฟ เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญ ของการสร้าง รัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความพยายามในการกู้เงินจากต่างประเทศเริ่มขึ้นเมื่อ มิทเชล อินเนส (Mitchell-Innes) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้เสนอโครงการเพื่อจะขอกู้เงินจากต่างประเทศต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาในปี พ.ศ. 2440 แต่ความพยายามในครั้งแรกนี้ก็ประสบกับความล้มเหลว เมื่อเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมให้ชะลอโครงการนี้เอาไว้ก่อน เนื่องจากหวั่นเกรงว่าจะเกิดความยุ่งยากขึ้นจากการกู้เงินจากต่างประเทศ และเห็นว่ายังมีเงินรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการสร้างทางรถไฟ⁶⁶

การดำเนินการสร้างทางรถไฟสายเหนือในระยะแรกยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาทางด้านการเงินแต่อย่างใด แต่เมื่อถึงการพิจารณางบประมาณเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟในปี พ.ศ. 2445 - 2446 ปรากฏว่างบประมาณที่เสนอเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟมีระดับที่สูงมากเมื่อรวมกับงบประมาณรายจ่ายในด้านอื่นๆ แล้วทำให้งบประมาณรายจ่ายมีจำนวนที่มากเกินไปกว่างบประมาณรายได้ของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้มีให้รายจ่ายมากเกินไปกว่ารายรับจึงได้มีการตัดงบประมาณของกรมรถไฟลง และมีแนวโน้มว่างบประมาณในการสร้างทางรถไฟจะต้องถูกตัดลงทุกปี⁶⁷ จาก การตัดลดงบประมาณเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟลงทำให้การสร้างทางรถไฟต้องดำเนินไปอย่างล่าช้า และแสดงให้เห็นว่าเงินรายได้ของรัฐในแต่ละปีไม่เพียงพอที่จะใช้ในการสร้างทางรถไฟให้ เป็นไปอย่างรวดเร็วได้

⁶⁶ Ian Brown, The Creation of the Ministry of Finance in Siam, 1885 - 1910, p. 72

⁶⁷ Ibid., p. 73.

อย่างไรก็ตาม ได้เกิดเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ขึ้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2445⁶⁸ รัฐบาลได้ส่งกองกำลังทหารจากพิษณุโลกและนครสวรรค์ขึ้นไปปราบปรามกลุ่มกบฏ แต่ด้วยเส้นทางคมนาคมที่ทุรกันดารและไม่สะดวกจึงต้องใช้เวลาหลายสัปดาห์จึงสามารถเข้าไปปราบปรามกลุ่มกบฏได้สำเร็จ การเกิดขึ้นของกบฏครั้งนี้เป็นเครื่องยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างทางรถไฟให้สำเร็จโดยเร็วและส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้การสร้างทางรถไฟรางเหนือดำเนินการให้สำเร็จเสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อกระชับการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลการสวนกลางมากขึ้น โดยโครงการดังกล่าวกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ระบุว่าหากจะให้โครงการนี้สำเร็จจะต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้กับกรมรถไฟถึงสองเท่า ซึ่งรายได้ของรัฐไม่อาจเพียงพอที่จะรองรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการนี้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁶⁹

จากคำกราบบังคมทูลดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำเรื่องส่งไปปรึกษาสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ และบรรดาเสนาบดีทั้งหลายเพื่อหาข้อสรุปในการก้าวต่อไป

ความสำคัญของการกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟก่อให้เกิดการถกเถียงโต้แย้งในหมู่เสนาบดีที่มีความคิดเห็นแตกแยกกัน รวมไปถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการซึ่งถือว่าเป็นผู้หนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศ หากสยามจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศจริงๆ

4.3.2 บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการกู้เงินต่างประเทศ

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้รับทราบถึงความต้องการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่จะขอเงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในกิจการรถไฟนั้น ในระยะแรกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงไม่เห็นด้วยกับการกู้เงินเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟเท่าใดนัก เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าสยามจะเสียประโยชน์มากกว่าได้ เพราะการให้กู้ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ซึ่งพระองค์มองไม่เห็นทางที่จะได้กำไรจากกิจการรถไฟมากเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้และจะทำให้หนี้เพิ่มมากขึ้น ดังความเห็นตอนหนึ่งว่า

⁶⁸ เตช บุนนาค, "กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121." *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* 6.2 (กันยายน - พฤศจิกายน 2511): 67 - 80.

⁶⁹ "เรื่องสำเนาหนังสือเรื่องกู้เงินทำรถไฟ กรมหมื่นมหิศราชนนฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 18 ธันวาคม ร.ศ. 121." *จดหมายเหตุแห่งชาติ*, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 1.

"...เพราะว่าการรถไฟหลวงที่ได้ทำมาแล้วไม่มีหวังที่จะได้กำไรร้อยละ 5 มีแต่จะต่ำกว่านั้น ถ้ากู้เงินมาใช้ในการที่ไม่มีเหตุผลควรเห็นว่าจะมีกำไร ถึงไม่มากกว่าก็ไม่เท่ากับดอกเบี้ยซึ่งจะต้องเสียเงินกู้แล้วก็เห็นจะเป็นผลอย่างเดียวกันที่จะต้องเป็นหนี้ทวีขึ้นมากทุกวันไป จนกว่าจะหาประโยชน์อื่นมาใช้ได้ ถ้าไม่เช่นนั้นก็ต้องล้มละลายไป..."⁷⁰

นอกจากนี้พระองค์ยังหวั่นเกรงถึงผลกระทบทางด้านการเมืองที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการกู้เงินจากต่างประเทศด้วย ซึ่งพระองค์ได้เสนอว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินเพื่อสร้างทางรถไฟจริง ก็ควรที่จะคิดหาทางกู้ภายในประเทศเสียก่อน แต่ถ้าหากจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ก็ควรที่จะสืบสวน ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้จากแหล่งให้กู้ต่างๆ เสียก่อน ว่ากู้ที่ไหนจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สยามมากที่สุด ด้วยการให้ราชทูตสยามในประเทศต่างๆ ทำหน้าที่ออกไปสืบและตรวจสอบการให้กู้จากแหล่งต่างๆ ก่อน⁷¹

จากความคิดเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงให้ความสำคัญ กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับฐานะการคลังของประเทศและการเมืองหรือความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับประเทศมหาอำนาจหลังจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาก แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าพระองค์ทรงไม่ให้ความสำคัญกับการรีบสร้างทางรถไฟให้เสร็จโดยเร็ว เพราะพระองค์ก็ยังทรงเสนอแนวทางอื่นในการหาเงินมาใช้ในการสร้างทางรถไฟ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงแนะนำให้การกู้ที่หากจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ พิจารณาแหล่งให้กู้แหล่งต่างๆ ให้ถี่ถ้วนเพื่อผลประโยชน์ที่สยามจะได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากการกู้เงินต่างประเทศนี้เป็นเรื่องใหญ่ หากทำการใดๆ ลงไปอย่างรีบเร่งโดยไม่ตรวจสอบให้ชัดเจนเสียก่อนก็อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่คาดหวังไว้

นอกจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการที่ทรงไม่เห็นด้วยกับการกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟแล้ว กรมหลวงนครานุวัตติวงศ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ และเฮ เกิร์ต (Herr Gehrts) เจ้ากรมรถไฟ ต่างมีความเห็นว่ายังไม่ควรที่จะต้องกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟ เพราะถึงแม้ว่าจะกู้เงินมาเพื่อสร้างทางรถไฟก็จะทำให้การสร้างทางรถไฟเสร็จเร็วขึ้นเพียง 1 - 2 ปีเท่านั้น แต่รัฐบาลจะต้องแบกรับภาระหนี้สินที่จะเกิดขึ้น⁷²

⁷⁰ "เรื่องสำเนาหนังสือเรื่องกู้เงินทำรถไฟ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 24 ธันวาคม ร.ศ. 121," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 1.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² "เรื่องรัฐบาลกู้เงินต่างประเทศ กรมหลวงนครานุวัตติวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 4.

ประเด็นเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟนี้ ก่อให้เกิดข้อถกเถียง และความคิดเห็นที่ขัดแย้งในหมู่เสนาบดีเป็นอย่างดี โดยเฉพาะระหว่างสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการกู้เงินจากต่างประเทศกับกรมหมื่นมหิศราชหฤทัยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่พยายามเสนอโครงการกู้เงินจากต่างประเทศและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของสยามที่ต้องการใช้เงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการได้กล่าวถึงความพยายามที่จะกู้ยืมเงินต่างประเทศตอนหนึ่งว่า

"...กรมหมื่นมหิศราชหฤทัยยังเห็นต่อไปอีกว่า ถ้าไม่ต้องการเงินสำหรับทำรถไฟแล้ว ยังมีความต้องการใช้ในการอย่างอื่นอีก เมื่อเป็นดังนี้ความจำเป็นที่จะต้องกู้นั้นก็ยังคงมีอยู่นั่นเองและยังทรงเห็นควรกู้เงินต่างประเทศ ไม่ได้ทรงวิตกว่าจะมีเหตุเสียหายอย่างไรทั้งรู้อยู่ว่าย่อมจะเป็นเหตุเสียหายได้ อย่างหนึ่งแล้ว..."⁷³

ความขัดแย้งดังกล่าวพิจารณาได้ในสองมุมมอง คือ มุมมองของกรมหมื่นมหิศราชหฤทัย ที่ทรงเห็นว่าประเทศในขณะนั้นกำลังมีการพัฒนาในทุกๆ ด้าน หากจะหวังงบพัฒนาจากงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียวจะทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้า แต่หากว่าสามารถกู้เงินมาได้ ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ไปในการทำรถไฟ แต่ก็จะทำให้มีงบในการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศเป็นหลัก ในขณะที่มุมมองด้านสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการที่ทรงเห็นว่าประเทศยังไม่มีควมจำเป็นมากพอที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ก็สามารถทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้ และยังสามารถใช้วิธีการตัดค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของหน่วยงานต่างๆ ลงเพื่อนำรายได้ส่วนที่เหลือมาใช้ในพัฒนาประเทศได้ นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญคือ การกู้เงินจากต่างประเทศมีนัยของการนำประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องกับอำนาจและอิทธิพลของประเทศผู้ให้กู้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการทรงห่วงเกรงถึงภัยอันตรายอันอาจเกิดจากการเข้ามาแทรกแซงและขยายอำนาจในสยามของประเทศผู้ให้กู้

ประเด็นเรื่องความสำคัญของการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ประเด็นเรื่องการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจต่อสยามก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้เช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่อาจที่จะตัดสินใจตัดสินพระทัยตกลงกู้เงินจากต่างประเทศโดยทันที หากแต่ทรงเลือกที่จะรับฟังข้อเสนอแนะของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการด้วย ดังนั้น โครงการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจึงยังคงถูกชะลอไว้เช่นเดิม

⁷³"เรื่องสำเนาหนังสือเรื่องกู้เงินทำรถไฟ กรมหลวงเทวะวงศ์โรปกการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 1.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสมเด็จพระนเรศวรมหาราชจะไม่ทรงเห็นด้วยกับการกู้เงินจากต่างประเทศ แต่พระองค์ก็ไม่ได้ทรงนิ่งนอนพระทัยแต่อย่างใด พระองค์ได้มีจดหมายติดต่อกับพระยาสุรียานุวัตรราชทูตสยามประจำกรุงปารีส ให้พระยาสุรียานุวัตรตรวจสอบรายละเอียดการให้กู้ของแหล่งต่างๆ และแจ้งให้พระองค์ทราบโดยตลอด ซึ่งพระยาสุรียานุวัตรก็จะแจ้งรายละเอียดการให้กู้เงินของประเทศต่างๆ ให้สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทราบเสมอ ทำให้สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบถึงความเป็นไปของสถานการณ์การให้กู้ของประเทศต่างๆ โดยตลอด และนำรายงานของพระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของพระองค์แนบไปด้วย ดังเช่น เมื่อครั้งที่พระยาสุรียานุวัตรได้มีโทรเลขแจ้งมายังสมเด็จพระนเรศวรมหาราชว่าฝรั่งเศสยินดีที่จะให้สยามกู้เงินจำนวนหนึ่งล้านปอนด์ โดยไม่ต้องมีประกัน⁷⁴ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชได้นำสำเนาโทรเลขของพระยาสุรียานุวัตรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อเรื่องดังกล่าวด้วย ดังนี้

"...การที่ผู้ให้กู้จะไม่เรียกร้องสิ่งใดเป็นประกันนั้น ก็เป็นข้อสัญญาอันดีที่สุดอันหนึ่งแล้ว แต่ข้าพระพุทธเจ้ายังเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า คงจะไม่เป็นแต่ในที่ฝรั่งเศสแห่งเดียวที่จะไม่เรียกประกัน ที่ในเมืองอื่นๆ ก็คงจะยอมอย่างนี้เหมือนกันหลายแห่ง เพราะมีเหตุที่เป็นความจริงทั้งที่ดีแลร้ายอยู่ 2 ประการ ประการหนึ่งข้างต้นนั้น เพราะกรุงสยามมีชื่อเสียงอย่างดีที่สุดในการเงินทองที่บ้านเมืองบริบูรณ์แลที่ไม่ได้เคยเป็นหนี้ประเทศใดเลย อีกประการหนึ่งข้างร้ายนั้น เพราะประเทศที่จะให้กู้ก็น่ารู้สึกตัวว่ามีกำลังแรงกว่าสยาม ไม่ต้องเรียกประกันอันใดในขั้นต้นที่จะให้กู้ ครั้นกู้เข้าแล้วก็มีเสียงพ้อที่จะกัดกันประเทศอื่นๆ ซึ่งมีกำลังแรงเท่าๆ กัน อันจะคิดอุดหนุนกรุงสยามนั้นได้ ถนัด ว่าประเทศตนเป็นผู้ให้กู้มีผลประโยชน์ในเรื่องเงินทองของกรุงสยามมากกว่าประเทศอื่นๆ ได้ ...การไม่เรียกประกันนี้ไม่เป็นสำคัญข้อเดียว ยังมีข้ออื่นๆ ดังเช่น กำหนดพิกัดดอกเบี้ยที่จะน้อยกว่ากันอย่างไร ค่านายหน้าที่จะลดต้น เงินที่กู้ร้อยละเท่าใด อันจำจะต้องสืบสวนให้ได้ความหลายๆ แห่งก่อนเป็นอย่างต่ำสุด จึงจะตกลงกู้..."

ความคิดเห็นข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยต่างๆ รอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับประเทศมหาอำนาจผู้ให้กู้ที่ประเทศผู้ให้กู้อาจเข้ามามีอิทธิพลและอำนาจเหนือสยาม โดยที่สยามไม่อาจที่จะขัดขืนหรือแสวงหาความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ ได้ ด้วยข้ออ้างที่ว่าประเทศผู้ให้กู้มี

⁷⁴"เรื่องสำเนาการกู้เงินต่างประเทศส่งไปลงพิมพ์ พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมหลวงเทเวศร์วงษ์วโรประการ 14 มกราคม ร.ศ. 121." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 2.

ผลประโยชน์อยู่กับสยามมากกว่าประเทศอื่น ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวถือว่าการคิดที่ระมัดระวังและรอบคอบ ทั้งนี้เพราะช่วงเวลาดังกล่าวทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือสยาม และสมเด็จพระยาเทวะวงศ์ยุโรปการเองก็ทรงมีประสบการณ์ในการเผชิญกับความต้องการเข้ามาแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของมหาอำนาจสองประเทศนี้เป็นอย่างดี ดังนั้นพระองค์จึงได้แนะนำให้พระยาสุรียานุวัตรตรวจสอบรายละเอียดต่างๆ ทั้งหมดเสียก่อน และอย่าคิดว่าการที่ประเทศผู้ให้กู้ไม่เรียกประกันจะเป็นการดีเสมอไป

ในปี พ.ศ. 2446 กรมหมื่นมhicรรราชหฤทัย กราบบังคมทูลเสนอโครงการกู้เงินจากต่างประเทศอีกครั้ง เนื่องด้วยรัฐมีค่าใช้จ่ายในโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากต้องการที่จะสร้างทางรถไฟสายเหนือให้จนถึงเชียงใหม่ให้เสร็จก็จะต้องใช้เงินอีกเป็นจำนวนมาก⁷⁵ ประกอบกับนายวัน เดอร์ ไฮเด (Von der Heide) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการและเจ้ากรมคลองได้เสนอโครงการขุดซ่อมคลองและสร้างคลองทดน้ำ⁷⁶ ซึ่งโครงการทั้งสองนี้ต่างต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในกิจการทั้งสอง โดยแนะนำให้กู้เงินจากธนาคารอังกฤษ และถ้าหากไม่ได้เงินกู้ดังกล่าวการดำเนินการในโครงการทั้งสองต้องยุติลงเนื่องจากเงินรายได้ที่รัฐมีอยู่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้⁷⁷

เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์ยุโรปการได้รับสำเนาหนังสือของกรมหมื่นมhicรรราชหฤทัยแล้ว พระองค์ทรงกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนี้⁷⁸

ในเรื่องที่กรมหมื่นมhicรรราชหฤทัยเสนอว่ารัฐบาลสยามควรกู้เงินจากธนาคารอังกฤษ ที่จะให้กู้ต้นเงิน 100 ได้ตัวเงิน 89 มีดอกเบี้ยร้อยละ 5 จำนวน 1 ล้านปอนด์ เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและการชลประทาน โดยหวังว่าเมื่อกิจการทั้งสองสร้างเสร็จแล้ว จะนำกำไรที่ได้จากการชลประทานมาใช้ในการชำระหนี้สินต่อไป ในประเด็นดังกล่าว หลังจากการตรวจสอบและคิด

⁷⁵เรื่องกรมหมื่นมhicรรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 กรกฎาคม ร.ศ. 122," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 3.

⁷⁶เรื่องรายงานโครงการทดน้ำไขน้ำสำหรับที่ราบแห่งลาดแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ของมิสเตอร์วัน เดอร์ ไฮเด," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 กษ. 9/5.

⁷⁷เรื่องกรมหมื่นมhicรรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 กรกฎาคม ร.ศ. 122," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 3.

⁷⁸เรื่องสำเนาการกู้เงินต่างประเทศส่งไปลงพิมพ์ กรมหลวงเทวะวงศ์ยุโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 18 กรกฎาคม ร.ศ. 122," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 2.

คำนวณของสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการแล้ว ทรงเห็นว่า ความคาดหวังดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เป็นเพราะด้วยอัตราเงินกู้ดังกล่าว ทำให้เงินที่ได้รับจากการกู้จริงไม่เพียงพอที่จะดำเนินการทั้ง 2 โครงการให้สำเร็จครบถ้วนไปได้ และหากดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจริง โอกาสที่จะต้องกู้เงินครั้งต่อไปก็จะมีสูง ซึ่งพระองค์มีความเห็นว่าหากมีการกู้เงินจริงควรที่จะคิดใช้ ในการสร้างทางรถไฟมากกว่าการชลประทาน

อาจกล่าวได้ว่าโครงการกู้เงินเพื่อชดเชยของชลประทานได้รับการคัดค้านจากสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการมากกว่ากู้เงินเพื่อทำทางรถไฟ เนื่องจากความไม่ชัดเจนที่ว่าโครงการนี้จะให้ผลตอบแทนมากน้อยเพียงใด และในขณะนั้นสยามยังไม่มีผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องดังกล่าวเลย หากมีการดำเนินการขึ้นจะต้องอาศัยนายไฮเดเพียงผู้เดียว อีกทั้งโครงการนี้จะต้องใช้ระยะเวลาานาน ซึ่งถ้าหากเกิดปัญหาใดๆก็ตามที่ทำให้นายไฮเดไม่อาจรับผิดชอบต่อไปได้ก็ จะไม่มีผู้รับช่วงต่อ⁷⁹ ดังคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

"...ยังไม่มีหลักฐานสำหรับที่จะคิดให้ปรากฏในทางเลยว่าจะควรได้มาทางใดบ้างและเมื่อปลงใจว่าควรเชื่อผู้เชี่ยวชาญในทางนี้อย่างเดียว ก็ยังมีความที่พึงกลัวอันตรายได้อยู่อีก เพราะการทำทางไขน้ำนี้ย่อมอาศัยอยู่ในชีวิตติของดอกเตอร์วันเดอไฮเดเป็นสำคัญผู้เดียว ความอนิจจังในสังขารก็มีอยู่ ไม่รู้แน่ได้ว่าจะมีเหตุการณ์ไม่พึงปรารถนามาถึงเข้าวันใด..."⁸⁰

สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการได้ทรงแนะนำว่าควรมีเจ้าพนักงานที่มีความรู้ทางด้านชลประทานให้เพียงพอเสียก่อน จึงค่อยๆ ขยายการดำเนินการต่อไป และในการพัฒนาระบบชลประทานนั้นควรเลือกทำในเรื่องที่สามารถให้กำไรหรือเสมอตัวพอให้ได้เงินมาใช้ชำระดอกเบี้ยจากเงินที่กู้มา เช่น การซ่อมคลองเก่าที่มีอยู่หลายแห่งก่อน เป็นต้น⁸¹

ส่วนประเด็นของความจำเป็นที่ต้องกู้เงินนั้น สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการไม่ได้ปฏิเสธถึงความจำเป็นที่ต้องกู้เงิน เพียงแต่พระองค์ไม่ต้องการให้สยามกู้เงินจากต่างประเทศด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งผลเสียที่อาจตามมาจากการกู้เงินไม่ว่าจะเป็นภาระการใช้หนี้จากเงินกู้ หรือการเข้ามามีอิทธิพลเหนือสยามของประเทศผู้ให้กู้ ดังนั้นพระองค์จึงเสนอให้มีการทดลองระดมทุนภายในประเทศก่อน ถ้าหากไม่ได้ผลจึงค่อยเลือกใช้วิธี

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁸¹ "เรื่องสำเนาการกู้เงินต่างประเทศส่งไปลงพิมพ์ กรมหลวงเทวะวงษาโรประการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 18 กรกฎาคม ร.ศ. 122," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 2.

การกู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีหลักการในการเลือกว่าจะต้องพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของแหล่งให้กู้แต่ละแห่งให้ครบถ้วนทุกประเด็น เพื่อประโยชน์สูงสุดที่ประเทศจะได้รับจากการกู้เงิน

ปัญหาเรื่องการตัดสินใจว่าจะกู้เงินต่างประเทศหรือไม่ และกู้มาใช้เพื่อการใดเป็นที่ถกเถียงในหมู่เสนาบดีและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่อาจหาข้อสรุปได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศ ประกอบด้วย กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ (ยศในขณะนั้น) กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดวงศรัทธา กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย และเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ และได้ข้อสรุปในการประชุมว่า

"..รัฐบาลสยามจะหนีความจำเป็นในการที่จะกู้เงินเขาไม่พ้นแน่ ผิดกันแต่ว่าเวลาช้าหรือเร็ว แต่เนื่องจากเงินคงคลังในศก 120 มีอยู่จำนวน 28,042,372 บาท และคาดว่าในวันสิ้นศก 121 จะมีเงินคงคลัง 24,139,902 บาท ดังนั้นจึงเห็นว่าควรตัดเงินคงคลังไปใช้ก่อน ต่อเมื่อปรากฏว่าไม่พอจริงเมื่อใดจึงค่อยคิดอ่านเรื่องเงินกู้..."⁸²

ดังนั้น การกู้เงินจากต่างประเทศจึงยังไม่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าสยามในช่วงที่สยามจะยังไม่ได้กู้เงินจากต่างประเทศ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็พยายามหาวิธีเพื่อให้รัฐมีทุนสำหรับการสร้างทางรถไฟต่อไป โดยการใช้วิธีระดมทุนภายในประเทศตามที่สมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการได้เสนอไว้ แต่เนื่องจากการระดมทุนใช้ไม่ได้ผล ประกอบกับในปี พ.ศ. 2447 งบประมาณรายจ่ายของสยามสูงมากถึง 57,389,622 บาท เป็นงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการสร้างทางรถไฟถึง 6,003,000 บาท ด้วยงบประมาณจำนวนดังกล่าวสามารถสร้างทางรถไฟไปถึงแค่อุตรดิตถ์เท่านั้น ไม่สามารถที่จะทำให้ถึงเชียงใหม่ดังจุดมุ่งหมายได้⁸³

ในครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำเรื่องปรึกษาคณะกรรมการชุดเดิมอีกครั้งและคณะกรรมการเห็นว่าควรสอบถามถึงความคิดเห็นของ เอ็ดเวิร์ด สโตรเบล (Edward Strobel) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป เกี่ยวกับความเหมาะสมในการกู้เงิน สาเหตุที่คณะกรรมการได้เสนอให้ถามความคิดเห็นจากสโตรเบลนี้ น่าจะเป็นเพราะเพื่อต้องการความคิดเห็นจากบุคคลที่ถือว่าเป็นคนกลางมาจากประเทศที่เป็นกลาง *ไม่มีผลประโยชน์ใดๆ ในสยาม เพราะที่ผ่านมา

⁸²"เรื่องคำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการพิจารณาเงินที่จะทำรถไฟและเอริกัน." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก.ร.5 ค / 20 เลขที่ ค. 5.2 / 9

⁸³"เรื่องกู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 8 กรกฎาคม ร.ศ. 123," หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก.ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 5.

* Edward Strobel เป็นชาวอเมริกา

นอกจากเสนาบดีชาวสยามแล้ว ชาวต่างประเทศที่มีบทบาทในการเสนอให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศก็คือที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ไม่ว่าจะเป็น มิทเชล อินเนส (Mitchell Innis) ริเวตต์ คาร์แนค (Rivett Carnac) หรือ ดับบลิว. เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (W. J. F. Williamson) ซึ่งล้วนแต่เป็นชาวอังกฤษ นอกจากนี้ การพิจารณากันเองในหมู่เสนาบดีก็ไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกเช่นเคย

จากการพิจารณาสดรเบลเห็นว่าถึงเวลาที่สยามจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการสร้างทางรถไฟสายเหนือให้สำเร็จ และเพื่อไม่ให้กระทบถึงเงินคลังที่เริ่มลดน้อยลง และได้ให้ความเชื่อมั่นกับฝ่ายที่หวังเกรงว่าหากกู้เงินจากต่างประเทศแล้วอาจทำให้ประเทศประสบกับภาวะที่ย่ำแย่ทั้งจากการแทรกแซงของมหาอำนาจผู้ให้กู้ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินและภาระหนี้สิน ซึ่งสดรเบลเห็นว่าประเทศจะเข้าสู่สถานการณ์ดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีการกู้เงินอย่างประมาทและใช้จ่ายเงินที่กู้มาอย่างฟุ่มเฟือยเท่านั้น และสดรเบลเชื่อมั่นว่ารัฐบาลสยามจะสามารถบริหารจัดการกู้เงินและใช้เงินได้อย่างเหมาะสมแน่นอน⁸⁴

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับรายงานจากสดรเบลแล้ว ในการประชุมเสนาบดีสภา เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2447 ได้มีการอนุมัติให้มีการดำเนินการเตรียมการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไปเพื่อประโยชน์ทางด้านการค้า ราชการ และการปกครองหัวเมืองทางเหนือด้วย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการและกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ร่วมกันปรึกษาดทกลงกันเกี่ยวกับการดำเนินการกู้เงิน ซึ่งทั้งสองได้ตัดสินใจให้พระยาสุรียานุวัตรราชทูตสยามประจำกรุงปารีสทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลสยามในการเจรจากู้เงิน⁸⁵

ในการดำเนินการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลสยามได้พยายามหลีกเลี่ยงประเด็นทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการไม่ปรารถนาที่จะเจรจากู้เงินกับธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้ ซึ่งเป็นธนาคารของอังกฤษเพียงลำพัง ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับฝรั่งเศสอยู่ในสภาวะที่ตึงเครียด โดยในช่วงเวลาดังกล่าวสยามมีกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนบริเวณฝั่งขวาของแม่น้ำโขงอยู่กับฝรั่งเศส

หลังจากการพยายามเจรจาขอเงินจากแหล่งต่างๆ เพื่อรับข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่สยามมากที่สุด ในที่สุดรัฐบาลสยามก็ตัดสินใจกู้เงินในวงเงิน 1 ล้านปอนด์ เสียดอกเบี้ยร้อยละ

⁸⁴"เรื่องกู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ เหมโมเรนดัมที่ปรึกษาราชการทั่วไป เอ็ดเวิร์ด สดรเบล เรื่องการกู้เงินต่างประเทศ 25 ตุลาคม ร.ศ. 123." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เรื่อง ค. 25 / 5.

⁸⁵"เรื่องกู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี 18 พฤศจิกายน ร.ศ. 123." หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เรื่อง ค. 25 / 5.

4.5 และได้รับเงินต้นร้อยละ 91.5⁸⁶ จาก ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ซึ่งเป็นธนาคารของอังกฤษ ธนาคารอินโดจีนของฝรั่งเศส และธนาคารเดนมาร์ก ซึ่งถือว่าเป็นการกู้ที่สยามได้รับประโยชน์พอสมควร เพราะเมื่อเทียบจากการพยายามที่จะกู้ในครั้งที่ผ่านๆ มาพบว่าจำนวนเงินต้นที่สยามได้รับมีอัตราที่มากกว่า และเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่า และจากกู้เงินที่เลือกกู้โดยการกู้จากธนาคารหลายๆ แห่ง แทนที่จะกู้จากธนาคารเพียงแห่งเดียวถือว่าเป็นการเลือกดำเนินการที่ป้องกันการเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลเหนือสยามของประเทศใดประเทศหนึ่ง

สยามในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกู้เงินจากต่างประเทศอีกครั้งในปี พ.ศ. 2449 จำนวนเงิน 3 ล้านปอนด์ จากธนาคารของ 3 ชาติ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน⁸⁷ ซึ่งในการกู้ในครั้งหลังนี้ไม่มีการคัดค้านจากสมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากทรงเห็นว่าสยามยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกู้เงินเพื่อมาสร้างทางรถไฟในส่วนต่างๆ ต่อไป อีกทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียดังที่เคยหวั่นเกรง แต่กระนั้นประเด็นทางด้านการเมืองระหว่างประเทศก็ไม่ได้ถูกละเลยไปในระหว่างการเจรจากู้เงินในครั้งนี้อย่างจะเห็นได้จากความพยายามในการเจรจาที่จะไม่กู้เงินจากประเทศใดประเทศหนึ่ง เป็นต้น

ในประเด็นเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศ การที่สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการไม่เห็นด้วยกับการกู้เงินนั้นเกี่ยวข้องกับ 2 ประเด็นหลักที่สำคัญ คือ เรื่องความมั่นคงของประเทศที่อาจถูกแทรกแซงโดยประเทศมหาอำนาจผู้ให้กู้ และเรื่องสถานะทางการคลังของประเทศที่สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการเห็นว่า การกู้เงินมาเพื่อทำทางรถไฟ หรือสร้างระบบชลประทานนั้น เป็นการลงทุนที่สูงและได้ผลตอบแทนต่ำจนถึงขั้นขาดทุนได้ จึงไม่เห็นทางที่รัฐจะได้อะไรจากกิจการดังกล่าวเพียงพอที่จะนำมาใช้หนี้สินที่กู้มาได้ และเมื่อไม่อาจหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากต่างประเทศได้ สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็ทรงให้คำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางกับพระยาสุรียานุวัตรราชทูตสยามในการเจรจากู้เงินเพื่อให้สยามได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่าการกู้เงินจากต่างประเทศจะไม่ส่งผลเสียทางด้านการเมืองดังที่สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงหวั่นเกรง แต่การคาดการณ์อื่นๆ ที่ทรงมีไว้ ไม่ว่าจะเป็นการที่สยามต้องกู้เงินจากต่างประเทศอีกในวงเงินที่มากขึ้น และภาระหนี้สินจากเงินกู้ที่สยามต้องแบกรับกลายเป็นปัญหาทางการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่งของสยามในช่วงปลายรัชกาล อาจกล่าวได้ว่า การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาใช้ในการพัฒนาประเทศทางหนึ่ง แต่อีกทางหนึ่งก็นำมาซึ่ง

⁸⁶“เรื่องกู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ.123,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 5.

⁸⁷“เรื่องกู้เงินสามล้านตอนหลัง พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 ธันวาคม ร.ศ. 125,” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก ร.5 ค / 75 เลขที่ ค. 25 / 9.

ภาระการคลังของประเทศที่มีมากขึ้น จนนำมาซึ่งการแก้ไขปรับลดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน
ของกระทรวงต่างๆ ในตอนปลายรัชกาลในที่สุด