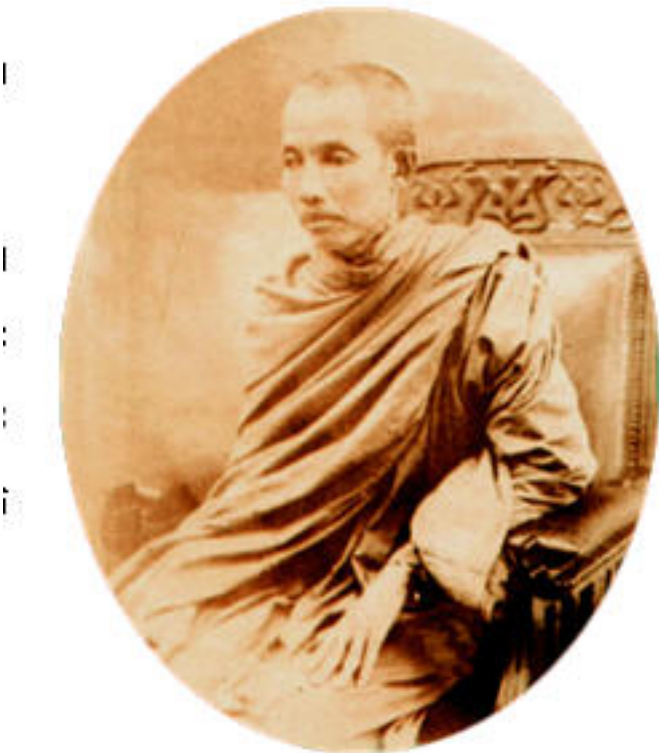




นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๑ เป็นต้นมา เงินผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดินลดลงไปมาก ในขณะที่การใช้จ่ายในกรมพระคลังมหาสมบัติเพิ่มรายการขึ้นทุกปี จนในที่สุดรายได้ไม่พอจ่ายต้องค้างชำระ รัฐบาลต้องเป็นหนี้สินอยู่เป็นอันมาก ดังปรากฏหลักฐานอยู่ในพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทรงมีไปถึง  
หานคร ฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๒ ความตอนหนึ่งว่า



### สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็น พระอนุชาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

"&hellip;ในเวลาครึ่งปีต่อมา เงินภาษีอากรก็ลดเกือบหมดทุกอย่าง ลดลงไปเป็นลำดับ จนถึงปีมะแม ตรีศก (พ.ศ. ๒๔๑๔) เงินแผ่นดินที่เคยได้อยู่ปีละ ๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐ ซึ่งนั่น เหลือจำนวนอยู่ ๔๐,๐๐๐ ซึ่ง ไม่ได้ตัวเงินก็มากนัก แต่เงินเบี้ยหวัดปีละ ๑๑,๐๐๐ ซึ่ง ก็วิ่งตาแตก ได้เงินในคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่วังมาหาเป็นพัน นอกนั้นก็ปล่อยค้าง ที่ได้เงินตัวจริงมีประมาณ ๒๐,๐๐๐ ซึ่งเท่านั้น ...

เงินไม่พอจ่ายราชการต้องเป็นหนี้ตั้งแต่งานพระบรมศพมาจนปีมะแมนี้ (พ.ศ.๒๔๑๔) เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ ซึ่ง เพราะเหตุเช่นนี้ หม่อมฉันจึงนั่งอยู่ไม่ได้ จับจัดการคลังมหาสมบัติ...

### พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชคลังหลายประการ ดังนี้

๑. การจัดเก็บภาษีอากรไม่มีการจัดระบบให้ถูกต้อง การเงินของประเทศได้ถูกแบ่งไปอยู่ที่เจ้านายและขุนนางผู้มีอำนาจ โดยอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรกระจายไปอยู่ตามกรมต่างๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมนา และกรมพระคลังสินค้า เป็นต้น แล้วแต่เจ้ากรมผู้บังคับบัญชากรมนั้นๆ จะจัดเก็บตามประสงค์ ไม่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันที่จะพึงปฏิบัติเยี่ยงอารยประเทศ นอกจากนี้ภาษีอากรที่กรมต่างๆ

จัดเก็บได้ ซึ่งจะต้องมอบเงินส่วนหนึ่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติ ก็ปรากฏว่าให้บ้างไม่ให้บ้าง กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นเพียงแต่เจ้าพนักงานรับเงินหลวง ไม่มีอำนาจบังคับหรือเรียกร้องให้กรมต่างๆ ปฏิบัติตามแต่อย่างใดเพราะไม่มีระเบียบบัญญัติกฎหมายวางไว้ให้ทำเช่นนั้นได้



### พระคลังมหาสมบัติอยู่ภายในพระบรมมหาราชวัง บริเวณประตูสุวรรณบริบาลข้างตะวันออก

๒. ระบบเจ้าภาษีนายอากรไม่มีประสิทธิภาพ ตามที่รัฐบาลได้ให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดการเก็บภาษีอากรชนิดต่างๆ และนำเงินส่งรัฐเพื่อเป็นรายได้นำมาทะนุบำรุงประเทศนั้น ปรากฏว่าในระยะแรกเจ้าภาษีนายอากรก็นำเงินส่งราชการเต็มตามจำนวนและตรงเวลา แต่เมื่อเร้นราษฎรได้รับความเดือดร้อน เกิดระบบการยกยอก จอโกงเงินหลวงของเจ้าหน้าที่และเจ้าภาษีนายอากร นานวันไปเจ้าภาษีนายอากรมักบิดพลิ้วผัดผ่อน ไม่ส่งเงินตามกำหนดและสั่งให้ไม่ครบตามจำนวน อีกทั้งยังทำการรีดนาทาญ่าจำนวนเงินที่รัฐควรจะได้ก็ไม่ครบตามจำนวนที่พึงได้ เป็นผลกระทบต่องบเงินรายจ่ายของแผ่นดิน จนเกือบจะไม่พอใช้ในกิจการต่างๆ

#### ๓. การจัดทำบัญชีของกรมพระคลังมหาสมบัติไม่เรียบร้อย

นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำบัญชีรับและจ่ายเงินของกรมพระคลังมหาสมบัติ มิได้มีปรากฏไว้เป็นแบบอย่างและเป็นหลักฐานให้ตรวจสอบได้ จึงไม่ทราบแน่นอนว่าในแต่ละปี รัฐได้รับเงินเท่าไร และจ่ายราชการไปเท่าไร มีกำไรหรือขาดทุน เมื่อพระคลังมหาสมบัติแต่ละคนดับสูญไป บัญชีนั้นก็สูญหายไปหมด ไม่มีการจัดแจงเรียบเรียงบัญชีไว้สำหรับแผ่นดิน เมื่อสิ้นปีก็มิได้งบบัญชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบเป็นบัญชีข้างที่ไว้สำหรับทรงตรวจดูตัวเงินแผ่นดินว่ามีเงินมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้แม้ในคลังหลวงจะมีการเก็บรักษาเงินสำรองเพื่อไว้ในยามฉุกเฉิน แต่เพราะขาดการบันทึกบัญชีที่เป็นระบบ จึงไม่มีหลักฐานปรากฏไว้



เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นว่าราชการแผ่นดินโดยเด็ดขาด พระองค์ก็ได้คิดนำเงินถุงแดงออกมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ทรงใช้วิธีปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังภายในประเทศแทน โดยโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง **หอรัษฎากรพิพัฒน์** ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๖ ในพระบรมมหาราชวัง ให้เป็นที่ทำการของเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากรซึ่งกระทรวงต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บนั้นเพื่อให้รู้ว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใด และเร่งเรียกเงินของแผ่นดินในด้านภาษีอากรให้ส่งเข้าพระคลังมหาสมบัติตามกำหนด พร้อมกันนั้นได้ทรงตรา **พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช ๑๒๓๕** ขึ้น

#### จากการตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานอำนาจแก่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานุวราลงกรณ กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ทรงจัดให้มีเจ้าพนักงานบัญชีกลางรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ตั้งสำนักงานอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ ในพระบรมมหาราชวัง

ให้มีแบบธรรมเนียมที่เจ้าภาชีนายอากรต้องปฏิบัติในการรับประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากร ให้มีเจ้าจำนวนภาษีของพระคลังทั้งปวงมาทำงานในสำนักงานเป็นประจำ



### หอรัษฎากรพิพัฒน์

การกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ และระเบียบข้อบังคับให้เจ้าภาชีนายอากรปฏิบัติโดยเคร่งครัด เป็นการจัดผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานทั้งปวง จึงกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานระเบียบการปฏิบัติกรภาษีอากรและการเงินของประเทศไว้เป็นครั้งแรก ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า การภาษีอากรอันเป็นเงินผลประโยชน์ก้อนใหญ่สำหรับใช้จ่ายในราชการทะนุบำรุงบ้านเมือง และใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนนั้น พระคลังมหาสมบัติยังจัดไม่รัดกุมเป็นระเบียบเรียบร้อย เงินผลประโยชน์ของรัฐบาลยังกระจุกกระจายตกค้างอยู่กับเจ้าภาชีนายอากรเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เงินยังไม่พอใช้จ่ายในราชการและการทะนุบำรุงบ้านเมืองให้สมดุจลย์ จึงทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ Councillors of State พร้อมด้วยคณะเสนาบดี ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช ๑๒๓๗ ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๑๘ ว่าด้วยกรมต่างๆ

หมายงบประมาณฉบับแรก



### พระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา ทรงว่าราชการด้วยพระองค์เอง

ของเมืองไทย ดังปรากฏอยู่ในมาตราที่ ๑ และมาตราที่ ๒ ของพระราชบัญญัติ  
ในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้น กำหนดการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวง

ทพวง กรมต่างๆ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการปกครองของไทยให้ทันสมัย กรมพระคลังมหาสมบัติจึงได้รับการยกฐานะเป็น &ldquo;กระทรวง&rdquo; เพราะใช้คำภาษาอังกฤษเพื่อเรียกอธิบดีว่า มินิสเตอร์ ออฟ ฟินแนนซ์

เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๓ ได้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้น กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับ รับ จ่าย และรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดทั่วพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงสิทธิ์ขาด ประกอบด้วยกรมเจ้ากระทรวงและกรมขึ้น รวมเป็นกรมใหญ่ ๑๓ กรม นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าฯ

**การค้าขายสมัยนั้นปรากฏว่าเจริญรุ่งเรืองดี แต่ก็มีอาจเก็บภาษีได้ตามควร เนื่องด้วยเป็นต้นรัชกาล มีได้ทรงว่าราชการด้วยพระองค์เอง เพราะทรงขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษา**



ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง โดยแบ่งหน่วยราชการส่วนกลางเป็น ๑๒ กระทรวง จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นสัดส่วน ไม่ก้าวร้าวในการปฏิบัติราชการ ทรงประกาศตั้งเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างๆ ขึ้นใหม่มีศักดิ์เสมอกัน ยุบเลิกตำแหน่งอัศวมหาเสนาบดี และเสนาบดีจตุสดมภ์

ในส่วนของการค้าขาย นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ ซึ่งไทยได้เปิดทำการค้าเสรีกับนานาประเทศเป็นต้นมา การค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศขยายตัวขึ้นมาก มีเรือต่างประเทศไปมาค้าขายและนำสินค้ามาค้าขายแลกเปลี่ยนกันเพิ่มมากขึ้น เรือสินค้าของไทยเองก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ขณะเดียวกันชาวต่างประเทศก็เข้ามาตั้งบริษัท ห้างร้าน ประกอบการค้าขาย และการอุตสาหกรรมทวีจำนวนขึ้น

การค้าที่ขยายตัวขึ้นมากเห็นได้จากมูลค่ารวมของสินค้าเข้าและออก เช่น ใน พ.ศ. ๒๓๙๓ ก่อนการทำสนธิสัญญาบาวริง สินค้าเข้ามีมูลค่าประมาณ ๔.๓ ล้านบาท สินค้าออก ๕.๕๙ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๓๑ มูลค่าสินค้าเข้าและสินค้าออกเพิ่มเป็น ๑๘.๑๒ ล้านบาทและ ๒๗.๒๕ ล้านบาทตามลำดับ และตลอดเวลานั้นไทยเกินดุลการค้ามาโดยตลอด ทั้งนี้ไทยได้ส่งชาวเป็นสินค้าออกประมาณร้อยละ ๕ ของผลผลิตทั้งหมดของประเทศในปี พ.ศ. ๒๓๙๓



**พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะดำรงพระราชอิสริยยศเป็น สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนอินทรพิเรนธนาถ**

โดยมีเนื้อที่ปลูกข้าวเพิ่มจาก ๕.๘ ล้านไร่เป็น ๙.๑ ล้านไร่ ใน พ.ศ. ๒๔๓๓ จึงอนทำสนธิสัญญาบาวริง เห็นได้ว่า พัฒนาการทางเศรษฐกิจที่

สำคัญที่เกิดจากการเปิดประเทศเพื่อค้าขายกับชาติตะวันตกก็คือ ระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองมาเป็นเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อตลาดหรือเป็นเศรษฐกิจแบบเงินตรามากขึ้น



(ภาพ) **ป้อมพระจุลจอมเกล้า** รัชกาลที่ ๕ โปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ ขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะความตึงเครียดทางการเมือง เป็นช่วงเวลาที่ชาติตะวันตกแสวงหาอาณานิคม จึงสร้างขึ้นไว้ปกป้องอชิปป์โดยของสยาม การก่อสร้างต้องล่าช้าไปมากเนื่องจากเงินรายได้ของแผ่นดินและงบประมาณไม่เพียงพอ แต่เมื่อเหตุการณ์คับขันขึ้น เงินพระคลังข้างที่ ๑๐,๐๐๐ ซึ่ง ทำให้การก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ ใช้เวลาเพียง ๑ ปีเท่านั้น จากนั้นได้ เหตุการณ์สำคัญดังนี้

“...เย็นวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๓๖ หมู่เรือรบฝรั่งเศสประกอบด้วยเรือปืน ชั้น ๑ ชื่อ แองกอสตังค์ และ เรือแมต ได้แล่นล่าว้ำผ่านสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยาเข้ามาโดยไม่ฟังคำห้ามปราม และมีได้รับอนุญาต ป้อมพระจุลดินออกไป ๑ นัด เพื่อเป็นการเตือนให้กลับไปเสียแต่เรือรบฝรั่งเศสยังคงแล่นเข้ามาเรื่อยๆ ป้อมพระจุลจึงยิงด้วยกระสุน แต่ข้ามหัวเรือฝรั่งเศสไป ฝรั่งเศสจึงชักธงรบและระดมยิงป้อมพระจุล พร้อมกันทั้ง ๒ ลำ ป้อมพระจุลจึงยิงโต้ตอบใหญ่ทุกกระบอก การสู้รบจึงอุบัติขึ้น ขณะนั้นหมู่เรือรบของไทยที่จอดทอดสมออยู่ในลำน้ำเจ้าพระยาได้เข้าร่วมรบด้วยนี้ผลปรากฏว่า เรือเอ.เบ.เซย์ ซึ่งเป็นเรือนำร่องให้เรือรบฝรั่งเศสถูกยิงทะลุ ต้องแล่นเกยตื้นอยู่ริมฝั่ง ณ บริเวณป้อมนั้นเอง ส่วนเรือรบฝรั่งเศสทั้ง ๒ ลำ คงแล่นผ่านเข้ามาถึงกรุงเทพฯ และจอดทอดสมอเรือที่หน้าสถานทูตฝรั่งเศส...”