

บทที่ 9

การคลังรัฐบาลภายหลัง พ.ศ. 2398

จุดประสงค์ เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับสภาพทั่วไปของสถานะการคลังและนโยบายการคลังรัฐบาลของไทยในช่วง 100 ปีหลังจาก พ.ศ. 2398 คือไปนี้

1. ปัญหาความไม่มีอธิปไตยทางการคลังของไทยอันเนื่องมาจากผลของสนธิสัญญา
2. สาเหตุและผลจากการดำเนินการปฏิรูปการคลังในปี พ.ศ. 2435
3. สาเหตุที่ไทยจำเป็นต้องปรับลดรายได้จากการผูกขาดค่าฝิ่นและจากการพนันประเภทต่าง ๆ ลงอย่างมากจนเป็นผลให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. ผลของการมีเสรีภาพทางการคลังภายหลังจากการแก้ไขสนธิสัญญา
5. สาเหตุและวิธีการจัดทำนโยบายการคลังแบบสมดุล
6. ลักษณะแนวนโยบายการคลังของไทย

แนวคิดหลัก

ข้อจำกัดอันเรื่องมาจากสนธิสัญญากับชาติตะวันตก ทำให้ประเทศไทยไม่มีอธิปไตยทางการคลัง และไม่อาจเพิ่มประเภทและอัตราภาษีได้ตามต้องการ การจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายของทางราชการจึงมิได้จำกัด และเป็นเหตุให้รายจ่ายซึ่งต้องขึ้นกับรายได้นั้น มิได้จำกัดตามไปด้วย

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ระบบเดิมที่รั่วไหลมากและไม่มียุทธศาสตร์การเก็บที่แน่นอนชัดเจน ทำให้มีการปฏิรูปการคลังขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีความพยายามอย่างค่อนเนื่องในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญา เพื่อให้ประเทศไทยสามารถ ดำเนินนโยบายการคลังได้โดยเสรีมาโดยตลอด จนประสบผลสำเร็จในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ระบบการคลังของไทยยึดถือตามแนวนโยบายงบประมาณสมดุล ตามแบบแผนที่ทุกประเทศทั่วโลกในขณะนั้นใช้เป็นแนวปฏิบัติ แต่ก็ก็เป็นเหตุให้การใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ยากถ้าหากรายได้มีจำกัด เช่นในช่วงที่อยู่ได้ข้อกำหนดตามสนธิสัญญา

แนวโน้มของนโยบายการคลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาการค้าเสรีกับชาติตะวันตกในปี 2398 เศรษฐกิจของประเทศก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมีลักษณะสำคัญหนักไปทางด้านเศรษฐกิจแบบผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นลักษณะเศรษฐกิจแบบการค้า ในช่วงระยะของการเปลี่ยนแปลงนั้น ความสำคัญของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ก็เพราะแม้รายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลจะดูไม่มากนักในมาตรฐานตะวันตก แต่ก็เป็เงินทุนสภาพคล่องที่มีจำนวนรวมสูงเพียงพออย่างเดี่ยวเท่านั้น ที่มีการหมุนเวียนรับแลจ่ายอยู่ภายในเศรษฐกิจและดังนั้นย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงเกิดขึ้นทั้งในแง่ปริมาณและลักษณะของรายรับของรัฐบาลภายหลังจากปี 2398 ในช่วง 100 ปีหลังจากนั้น มีถึง 70 ปี ที่ระบบการค้าของประเทศถูกจำกัด โดยสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่ในช่วงนี้เองระบบการคลังก็ได้เปลี่ยนแปลงไปและการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นโดยทั่วไป กล่าวคือแต่เดิมนั้น หัวเมืองต่าง ๆ มีอิสระในการจัดการด้านการคลังค่อนข้างมาก แต่ในระยะหลังนี้แนวโน้มได้เป็นไปในทางที่ระบบการคลังจะมีการควบคุมบริหาร จากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยในปีแรกที่มีข้อมูลตัวเลขด้านการคลัง คือในปี 2433 นั้นก็ปรากฏว่า รัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้ของรัฐบาลเกือบ 100%^{1/}

รายรับของรัฐบาล

ในการพิจารณาถึงแหล่งที่มาและลักษณะรายรับของรัฐบาลนั้น เพื่อความสะดวกอาจแบ่งระยะในการพิจารณาออกได้เป็น 3 ระยะ คือระยะแรกนั้นเป็นช่วงที่ประเทศไทยยังไม่มีระบบงบประมาณ ส่วนระยะที่ 2 นั้นเป็น นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการคลังให้ทันสมัยใน พ.ศ. 2435 เป็นต้นไป และระยะที่ 3 เป็นตั้งแต่ประเทศไทยมีเสรีภาพทางการคลังไม่ถูกจำกัดโดยสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งระยะนี้เป็นตั้งแต่ปี 2469 เป็นต้นไป

(1) ระยะก่อนปีระบบงบประมาณ (2398-2434)

เนื่องจากขาดข้อมูลเราจึงไม่อาจพิจารณาอะไรได้มากนักเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในด้านการภาษีในช่วงนี้ ข้อมูลเพียงเล็กน้อยที่มีอยู่เพียงแต่ทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ใช้ภาษีเป็นทางหารายได้ของรัฐบาลที่สำคัญ เนื่องจากแหล่งรายได้ทางอื่น ซึ่งที่สำคัญคือการค้าของหลวงนั้นได้ถูกยกเลิกไปตามสนธิสัญญาการค้าเสรีกับชาติตะวันตกส่วนใหญ่เป็นลักษณะให้เอกชน (ส่วน

^{1/} James C. Ingram, *Economic Change in Thailand, 1850-1970*, (London : Oxford University Press, 1971) p. 175

ใหญ่เป็นชาวจีน) ประมูลไป แต่ในตอนต่อมารัฐบาลก็ได้เข้าจัดเก็บโดยตรงมากยิ่งขึ้น และการเก็บภาษีก็เก็บเป็นเงินเป็นส่วนใหญ่ และลดการเก็บภาษีเป็นสิ่งของลงทุกที

ในช่วงระยะนี้ รัฐบาลกลางก็ได้เริ่มบริหารหัวเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น มีการควบคุมให้เข้มงวดขึ้นในหลายทางด้วยกัน แต่ในช่วงนี้ก็ยิ่งปรากฏว่ารัฐบาลกลางยังไม่เคยได้รับรายได้จากภาคเหนือ บางส่วนของภาคอีสานและรัฐมลายู ในทางใต้เลย

(2) ระยะหลังจากการปฏิรูปการคลัง (2435-2469)

ในช่วงก่อน พ.ศ. 2435 นั้น การบริหารด้านการเงินของไทยสับสนและขาดการจัดระบบเป็นอย่างยิ่ง ไม่ปรากฏว่ามีการทำงานประมาณ การจดบันทึกบัญชีและยังไม่มีมีการแยกการเงินส่วนพระมหากษัตริย์ ออกจากการเงินทั่วไปของประเทศด้วย ในปี 2435 ระบบการคลังได้ถูกปรับปรุงขึ้น โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการจตุการของรัฐบาลใหม่โดยทั่วไปที่รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มขึ้น สิ่งสำคัญในด้านการคลังก็คือ มีการจัดระบบงบประมาณซึ่งมีการบันทึกบัญชีเป็นประจำ มีการแยกการเงินส่วนพระองค์ออกจากการเงินของแผ่นดินและมีการปรับปรุงในระบบการจัดเก็บภาษีขึ้น

การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีนั้น ประสบผลอย่างยิ่ง โดยทำให้รายได้ของรัฐในช่วงจากพ.ศ. 2435 ถึง 2445 นั้น เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านเป็น 40 ล้านบาทได้ โดยไม่มีการเพิ่มภาษีใหม่ใด ๆ เข้าไปเลย และภาษีเก่าหลายอย่างยังมีการยกเลิกไปด้วย

แหล่งรายได้สำคัญในระยะแรก ๆ นี้ได้แก่ ภาษีทางตรง 2 ประเภท คือ ภาษีที่ดิน และภาษีที่เก็บรายหัวจากประชากรที่เป็นชายฉกรรจ์ (ต่อมาเรียกว่าเงินรัชชูปการ) ซึ่งรายได้จากภาษีทั้ง 2 นี้ เป็นเพียง 8-12% ของรายได้รวมส่วนการให้ประมูลผูกขาดค้าฝิ่นและการพนัน ทำรายได้ให้รัฐบาลถึงเกือบ 40% ในขณะที่รัฐพานิชย์และค่าภาคหลวงจากการทำเหมืองแร่และป่าไม้ให้รายได้เพียงราว 5% ของรายได้รวมเท่านั้น แหล่งรายได้รัฐที่สำคัญอีกทางอื่น ๆ อีกก็ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต (15%) ค่าธรรมเนียมขนสินค้าผ่านทาง (9%) และภาษีศุลกากร (12-15%) ในส่วนของภาษีศุลกากรนั้น รายได้มาจากภาษีสินค้าออกราว 2 ใน 3 และมาจากภาษีสินค้าเข้าเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น

อัตราของทั้งภาษีสินค้าเข้าและออกตลอดจนอัตราภาษีที่ดินและค่าธรรมเนียมสินค้าผ่านทางต่างก็ถูกจำกัดให้คงที่ตามสนธิสัญญา นอกจากนั้น ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจและเครื่องมือในการบริหารจัดการขณะนั้น การจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ ไม่อาจเป็นไปได้ นอกจากจะเป็นภาษีทางตรงซึ่งรัฐบาลขณะนั้นก็ไม่อยากจะจัดเก็บภาษีทางตรงอื่นอีก เนื่องจากเห็นว่า ค่ารัชชูปการที่เก็บนั้นก็สูงมากแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงปรากฏว่าสัดส่วนความสัมพันธ์ของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปน้อยมาก แม้จะมีการปฏิรูปทางการคลังแล้ว เห็นได้ชัดว่า

ประเทศไทยยากที่จะหาทางเพิ่มรายได้ตามปรารถนาหรือทดแทนภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วย ภาษีอื่น เนื่องจากติดขัดอยู่ที่สนธิสัญญา ดังนั้นจึงได้มีการดำเนินการทางการทูตอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ไทยมีอิสระทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม แหล่งรายได้ของรัฐบาลก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างในช่วงนี้ กล่าวคือในปี 2443 อังกฤษได้แก่สัญญาเบาริง ยอมให้ไทยเพิ่มภาษีที่ดิน ได้เท่าอัตราที่จัดเก็บอยู่ในพม่าตอนใต้ ผลก็คือได้มีการเพิ่มอัตรากาสิโนให้ รายได้จากแหล่งนี้เพิ่มอัตรากาสิโนให้รายได้จากแหล่งนี้เพิ่มขึ้น 2 เท่าของรายได้เดิม นอกจากนี้รายได้จากค่ารัชชูปการก็เพิ่มขึ้นด้วยหลังจากปี 2442 เมื่อการเกณฑ์แรงงานตามระบบไพร่ถูกเปลี่ยนให้ชำระเป็นเงินแทนทั้งหมด และในปี 2453 เมื่อชาวจีนต้องจ่ายภาษีรายหัวทุกปีแทนที่จะเป็น 3 ปีครั้งเหมือนแต่ก่อน ภาษีทางตรงทั้ง 2 แหล่งนี้ได้เพิ่มขึ้นมากจะกลายเป็น 20-25% ของรายได้รวมในช่วงจากปี 2453 ถึง 2469

ค่าภาคหลวงที่จัดเก็บจากการทำเหมืองแร่และป่าไม้ ก็เพิ่มขึ้นด้วย เมื่อรัฐบาลปรับปรุงด้านการบริหารในกิจกรรมเหล่านี้ ถึงแม้รายได้ค่าภาคหลวงนี้จะผันผวนค่อนข้าง แตกต่างไปก็ถือเป็นในทางที่สูงขึ้น และในปี 2469 นั้นรายได้จากส่วนนี้ก็เป็นราว 8% ของรายได้รวม

แหล่งรายได้ที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นทางหนึ่งก็คือรัฐพานิชย์ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากรายได้สุทธิของกิจกรรมรถไฟ นอกจากนั้นก็มาจากทางอื่น แต่ความสำคัญน้อย ได้แก่บริการไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ และการประปานครหลวง โดยส่วนรวมแล้วรายได้จากรัฐพานิชย์ได้เพิ่มขึ้นจากที่เกือบไม่มีอะไรเลยในปี 2435 เป็น 13% ของรายได้รวมในปี 2469

รายได้จากการให้ผูกขาดค่าฝิ่นเป็นรายได้แหล่งสำคัญที่สุด แม้จะมีการควบคุมจำกัด การสูบฝิ่นอยู่มากก็ตาม รายได้จากแหล่งนี้เป็นถึงราว 20% ของรายได้รวมในช่วงจากปี 2448 ถึงปี 2469 ก่อนปี 2448 นั้น แหล่งรายได้สำคัญที่สุดของรัฐมาจากการให้ผูกขาดการพนัน แต่ นโยบายควบคุมจำกัดการพนันอย่างเข้มงวด ทำให้รายได้จากแหล่งนี้หมดความสำคัญลง

ความพยายามของไทยที่จะปฏิรูประบบการคลังนั้น ทำให้ต้องมีการรณรงค์ขอแก้ไข อัตรากาสิโนสินค้าขาเข้า รัฐบาลไทยเชื่อถือตามที่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศวิจารณ์ว่า รัฐที่เจริญแล้วไม่ควรมีรายได้จากฝิ่นและการพนันถึง 30-40 ของรายได้ทั้งหมด นอกจากนั้นค่า ธรรมเนียมสินค้าผ่านทางก็ก่อให้เกิดผลเสีย และไม่มีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้นถ้าต้องการยกเลิก รายได้จากแหล่งดังกล่าวก็จะต้องมีรายได้จากแหล่งใหม่มาทดแทน และรัฐบาลไทยยังต้องการ รายได้มากขึ้น เพื่อให้พอจ่ายที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย ภาษีศุลกากรหากเพิ่มได้ก็จะแก้ ปัญหาข้างต้นได้เป็นอย่างดี ส่วนภาษีอื่นนั้นไม่อาจช่วยแก้ปัญหาได้ เนื่องจากภาษีทางตรงนั้นจัด เก็บสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แล้ว ภาษีอื่นก็ทำไม่ได้ เนื่องจากบางประเภทก็ละเมิดสนธิสัญญา บาง ประเภทก็ขัดขวางการผลิตภายใน และบางประเภทก็ไม่อาจจัดเก็บได้

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ประเทศไทยจึงปรารถนาจะแก้ไขสนธิสัญญาเพื่ออนุญาตให้เพิ่มภาษีสินค้าเข้าได้^{2/} อย่างไรก็ตาม ตามจะแก้ไขสนธิสัญญานั้นเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากยิ่ง

ประเทศไทยได้แสดงความปรารถนาจะยกเลิกการพนันและอ้างเหตุผลนี้ในการขอขึ้นอัตราภาษีขาเข้าเพื่อให้ได้รายได้มาทดแทนส่วนที่ขาดไปในการดำเนินการในเรื่องนี้ ประเทศไทยได้ลดรายได้จากการพนันลงจนเกือบหมดไปในช่วงปี 2460 แต่การขอขึ้นอัตราภาษีขาเข้าก็ยังถูกปฏิเสธโดยเฉพาะจากอังกฤษ ซึ่งมีอิทธิพลสูงในโลกขณะนั้นและมีการค้ากับไทยมากกว่าประเทศอื่น

ความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญามาถึงในปี 2463 เมื่อไทยกับสหรัฐฯ ได้ลงนามในสนธิสัญญาใหม่ซึ่งยอมรับในเสรีภาพทางการค้าของไทย^{3/} ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องกระทำต่อสหรัฐฯ เท่าเทียมกับชาติอื่นด้วย^{4/} แต่ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นเป็นในปี 2469/70 เมื่อคณะผู้แทนไทยนำโดยที่ปรึกษาต่างประเทศคือ นาย Francis B. Sayre ได้เดินทางไปยังยุโรปและประสบความสำเร็จ ในการต่อรองทำสนธิสัญญาใหม่กับมหาอำนาจสำคัญทางตะวันตกทุกชาติ รวมทั้งอังกฤษด้วย ในสัญญาใหม่กับอังกฤษนั้น มีลักษณะประนีประนอมกัน กล่าวคือ อังกฤษขอให้ภาษีขาเข้าของไทยต่อสินค้าฝ้าย เหล็ก เหล็กกล้า และเครื่องจักรกล อันเป็นสินค้าสำคัญของอังกฤษนั้น จำกัดอยู่ไม่เกินอัตรา 5% เป็นเวลา 10 ปี ส่วนสัญญากับชาติอื่นนั้น โดยส่วนใหญ่ยอมให้ไทยมีเสรีภาพทางการคลังได้ และเป็นผลให้ประเทศไทยสามารถควบคุมโครงสร้างการคลังของประเทศได้เป็นครั้งแรกนับแต่ปี 2398

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในช่วงนี้ก็คือหนี้สินของรัฐบาล ซึ่งเกิดเนื่องจากการเพิ่มรายได้ ไม่อาจทำได้ต้องมีประสิทธิภาพจากผลของสนธิสัญญากับต่างชาติ ในขณะที่รายจ่ายมีในระดับสูง รัฐบาลจึงต้องทำการกู้ยืม ในช่วงก่อนปี 2448 นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการกู้ยืมของรัฐบาลเลยและยังมีเงินคงคลังอันเกิดจากรายรับสูงกว่ารายจ่าย เก็บสะสมอยู่ด้วย การลงทุนก่อสร้างทางรถไฟซึ่งต้องใช้เงินมากในระยะแรก รัฐบาลก็นำเงินคงคลังนั้นมาใช้จ่ายไปได้แต่เมื่อความต้องการใช้จ่ายเงินนั้นมีมากเข้า ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

ในช่วงจากปี 2448 มีการกู้เงินโดยขายพันธบัตรแก่รัฐบาลต่างประเทศเป็นมูลค่า 4 ล้านปอนด์ โดยกู้มาเพื่อใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟเกือบทั้งหมดเพียงบางสิ่งเท่านั้นที่นำไปเป็นกองทุนใช้รักษาเสถียรภาพในอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนการกู้เงินในระยะต่อมาก็มีการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการชลประทานอีกด้วย

2/ เป็นที่น่าสังเกตว่า การเพิ่มภาษีขาเข้านั้น จุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มรายได้ มิใช่เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในแต่อย่างใด

3/ คือไทยสามารถหารายได้เข้ารัฐจากทุกแหล่งโดยเสรี

4/ คือถ้าจะเก็บภาษีสินค้าเข้าจากสหรัฐฯ สูงขึ้น แต่เก็บจากสินค้าเข้าของชาติอื่นในอัตราเดิมไม่ได้

ในระยะแรกนั้น การกู้เงินของไทยกลายเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ เพราะต่างชาติมองเห็นว่า ไทยจะต้องผูกพันใกล้ชิดกับประเทศที่ถือพันธบัตรของไทยไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นเงินกู้ในปี 2448 จึงมีการแข่งขันกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ที่จะมีอิทธิพลต่อไทยผลก็คือพันธบัตรครึ่งหนึ่งขายให้ฝรั่งเศส อีกครึ่งหนึ่งขายแก่อังกฤษ และในระยะต่อมาเมื่อเยอรมันมีอิทธิพลมากขึ้นในเอเชียอาคเนย์ก็ปรากฏว่าไทยได้ขายพันธบัตรแก่เยอรมันด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อความขัดแย้งทางการเมืองสงบลงนับแต่ปี 2463 เงินกู้ส่วนใหญ่ขึ้นปรากฏว่าเป็นการกู้ยืมจากอังกฤษ

(3) ระยะเวลาเสรีภาพทางการคลัง

เมื่อมีการแก้ไขสนธิสัญญาแล้ว ประเทศไทยก็ไม่รอช้าในการปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลเสียใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนั้นเป็นไปในด้านภาษีศุลกากร

อัตราภาษีใหม่เข้าใช้ในเดือนมีนาคม 2470 และทำให้รายได้จากภาษีขาเข้าเพิ่มจาก 7 ล้านเป็น 16 ล้านบาทในเวลาเพียงปีเดียว ทั้งนี้อัตราภาษีขาเข้าส่วนใหญ่ขึ้นก็ยังคงตกเกินไปโดยอัตราทั่วไปเป็น 5% เท่านั้น มีเพียงสินค้าบางอย่างที่เสียภาษีขาเข้าในอัตราสูงได้แก่ เบียร์และ ไวน์ (12%) บุหรี่ซิการ์และยาเส้น (25%) รถยนต์และส่วนประกอบ (10%) อัตราภาษีขาเข้านี้เห็นชัดว่าออกมาเพื่อรายได้มากกว่าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายใน และทำให้รายได้จากภาษีขาเข้าเพิ่มจากที่เคยเป็นเพียง 7% ของรายได้รวมในปี 2469 เป็นถึง 13.7% ของรายได้รวมของรัฐบาลในปี 2470

ภายหลังจากเก็บอัตราภาษีขาเข้าใหม่ รัฐบาลก็ได้ยกเลิกระบบการเก็บค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้าผ่านทาง ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพและเป็นสิ่งขัดขวางการผลิตและการค้าภายในอยู่เป็นเวลานานออกไป นอกจากนี้ ก็มีการยกเลิกการเก็บภาษีสินค้าออกในสินค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ บางชนิดด้วย

ในช่วงถัดมาแนวโน้มของรายได้รัฐบาลก็ดูจะขึ้นกับภาษีขาเข้ามากขึ้นเรื่อย ๆ จากช่วง 2460 ถึง 2484 มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีขาเข้าบ่อย ๆ และเกือบทุกครั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางเพิ่ม การเพิ่มอัตราขึ้นเรื่อย ๆ นี้ ทำให้รายได้จากภาษีขาเข้าซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้รองได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล

ในขณะที่อัตราภาษีขาเข้าสูงขึ้น การนำเข้าสินค้าบางอย่างก็ต้องลดลงและการผลิตภายในประเทศก็สามารถเริ่มต้นได้ การผลิตสำคัญที่เป็นผลได้จากการเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าคือ การผลิตน้ำตาล สนุ บุหรี่ และไม้ขีดไฟ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีศุลกากรแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการทดลองเปลี่ยนแปลงด้านการภาษีที่สำคัญจนถึง พ.ศ. 2475 ในช่วงจาก พ.ศ. 2473 ถึง 2475 ซึ่งประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่เช่นเดียวกับที่เป็นทั่วโลกนั้น ได้มีการลดภาษีที่ดินและค่ารัชชูปการ เพราะรัฐบาลกลัวว่าเกษตรกรจะไม่มีเงินจ่ายให้และอาจเกิดการจลาจลได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลของคณะราษฎรได้ประกาศจะปฏิรูป โครงสร้างภาษีเสียใหม่ แต่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น มีการจัดเก็บภาษีเงินได้เกิดขึ้น แต่ก็ให้รายได้กับรัฐบาลน้อยมากเพราะมีการหลีกเลี่ยงอย่างกว้างขวางและมีคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีรายได้ถึงระดับต้องเสียภาษี ดังนั้นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลจึงยังคงเป็นลักษณะเดิม

ในปี 2481 ได้มีการออกกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดเก็บภาษีเงินได้ ขึ้นเป็นครั้งแรก ภาษีนี้นี้หวังกันว่าจะช่วยผลัดภาระภาษีจากชาวนาไปสู่กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มคนรายได้สูง ภาษีที่ดินและค่ารัชชูปการอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลเป็นเวลานานถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตามปรากฏว่าภาษีที่เก็บจากเงินได้นี้ให้รายได้แก่รัฐบาลน้อยมากจนคิดคาดและตราบถึงปี 2484 นั้น ภาษีเงินได้ให้รายได้เพียง 2% ของรายได้รวมของรัฐบาลเท่านั้น ในขณะที่ภาษีทางตรงทั้งหมดต่อรายได้ของธุรกิจก็ให้ผลเพียง 1% ของรายได้รวมรัฐบาล

ภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้รายได้จากภาษีศุลกากรลดลงเป็นอันมาก ทำให้รัฐบาลต้องหารรายได้ทางอื่น โดยเฉพาะเมื่อความต้องการใช้จ่ายของรัฐเพิ่มอย่างรวดเร็วในช่วงสงคราม อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในช่วงนี้รายได้ของรัฐบาลไม่พอกับรายจ่ายตลอดเวลา

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลเปลี่ยนไปจากช่วงก่อนสงครามไม่มากนัก ภาษีศุลกากรกลับมาเป็นแหล่งสำคัญที่สุดอีกครั้ง เมื่อมีการค้ากับต่างประเทศขึ้นใหม่ ในปี 2493 รายได้จากภาษีขาเข้าได้เป็นถึง 578 ล้านบาทหรือ 27% ของรายได้รวม และภาษีขาออกเก็บได้ 170 ล้านบาท ภาษีสรรพสามิตก็ปรากฏว่าให้รายได้เพิ่มขึ้นมากด้วย ส่วนภาษีเงินได้ให้รายได้เพิ่มเล็กน้อยและในปี 2493 ยังคงเป็นเพียงราว 4-5% ของรายได้รวมเท่านั้น

การจัดเก็บภาษีเงินได้ได้น้อยนั้น เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะอัตราภาษีสูงมากจนทำให้มีการหลีกเลี่ยงอย่างกว้างขวาง ยิ่งกว่านั้นปัญหาในการได้บัญชีของธุรกิจที่ถูกต้องจากกิจการแบบครอบครัว ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การจัดเก็บด้อยประสิทธิภาพไปมาก

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กำไรจากการค้าข้าว ได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญแหล่งใหม่ โดยมีมูลค่าถึง 329 ล้านบาทในปี 2492 และเป็น 140 ล้านบาทในปี 2493 ซึ่งลดลงเพราะเริ่มให้เอกชนส่งออกข้าวได้ใหม่ อย่างไรก็ตามกำไรจากการค้าข้าว นี้เป็นแหล่งรายได้ระยะสั้นเท่านั้น เพราะต่อมารัฐบาลก็เลิกดำเนินการค้าข้าวเอง

ในปี 2493 นั้น ถ้าไม่นับกำไรจากการค้าข้าวแล้ว แหล่งสำคัญของรายได้รัฐบาลก็เกือบจะไม่เปลี่ยนแปลงเลยจากช่วงก่อนสงคราม รายได้ส่วนใหญ่ที่ปรากฏว่ามาจากภาษีทางอ้อม เพราะภาษีทางตรงที่สำคัญมีแต่ภาษีเงินได้ซึ่งเป็นเพียง 5% ของรายได้รวมของรัฐบาลเท่านั้น ในปี 2493 การที่ขึ้นอยู่กับภาษีทางอ้อมเป็นเพราะจัดเก็บง่าย นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มไปส่งเสริมการออมด้วย เนื่องจากเก็บจากสินค้าที่บริโภคอย่างกว้างขวางทั่วไป จึงไปลดการบริโภคลงโดยกระจายภาระภาษีอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามสาเหตุที่ทำให้มีการพยายามจัดเก็บภาษีทางตรงมากขึ้นก็เพราะรายได้ของชาติส่วนสำคัญส่วนหนึ่งนั้นตกกับต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ชาวต่างชาติเหล่านี้ส่งรายได้ของตนเองไปยังประเทศบ้านเกิดปีละไม่น้อย การเก็บภาษีเงินได้จะตกกับคนกลุ่มนั้นเป็นสำคัญ โดยที่คนไทยจะรับภาระเบาว่า

ในส่วนการกู้ยืมของรัฐบาลนั้น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้กู้ยืมจากต่างประเทศแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล จากสหรัฐฯ ในปี 2489 เป็นเงิน 10 ล้านดอลลาร์ในอัตราดอกเบี้ย $2\frac{3}{8}\%$ และจากอินเดียเป็นเงิน 50 ล้านดอลลาร์ในอัตราดอกเบี้ย 3% เงินกู้ยืมนี้ถูกใช้เพื่อซื้อสินค้าออกที่จำเป็นในตอนสิ้นสงคราม เมื่อไทยเกือบไม่มีเงินตราต่างประเทศอยู่เลย

ในตอนปลายปี 2493 ประเทศไทยได้กู้ยืมจากธนาคารโลกเป็นเงิน 25.4 ล้านดอลลาร์เพื่อใช้ในโครงการเพื่อการพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ รองลงไปก็เพื่อบูรณะกิจการกรรมรถไฟและในการก่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ ประโยชน์สำคัญที่ได้จากเงินกู้เหล่านี้ก็คือ ธนาคารโลกและหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติได้ ส่งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคมาให้คำแนะนำด้วยและยังมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของธนาคารทำให้เงินที่กู้มาถูกใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยยากจะรั่วไหลได้

ในช่วงหลัง ๆ รัฐบาลได้หันไปหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศด้วย โดยกู้ยืมด้วยการออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลังแต่หลักทรัพย์ของรัฐบาลเหล่านี้ส่วนใหญ่ผู้ซื้อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเอกชนและกิจการเอกชนยังมีส่วนซื้อไปไม่มากนัก

รายจ่ายของรัฐบาล

ถ้าพิจารณาถึงการที่ในช่วงหลังจากปี 2398 นั้น การลงทุนส่วนเอกชนยังมีน้อยมาก การใช้จ่ายในด้านสินค้าทุนของรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ข้อจำกัดที่มีต่อความสามารถของรัฐบาลในการจัดสรรเงินไปสู่ทางที่จะก่อให้เกิดผลผลิตย่อมไปจำกัดความสามารถของรัฐบาลที่จะส่งเสริมและกระตุ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

(1) ขนาดของรายจ่าย

โดยทั่วไปแล้วการใช้จ่ายของรัฐบาลถูกจำกัดอยู่ด้วยรายได้ แม้ว่าการใช้จ่ายบาง

รายการจะทำโดยเงินกู้จากต่างประเทศ (และต่อมาในระยะหลังก็มีเงินกู้ภายในด้วย) แต่ยอดก็ยังต่ำมากเมื่อเทียบกับยอดการใช้จ่ายรวมของรัฐบาล อย่างไรก็ตามจากการที่รายได้ของรัฐบาลนั้นไม่อาจควบคุมได้เป็นเวลานานภายหลัง พ.ศ. 2398 เนื่องจากสนธิสัญญากับต่างประเทศ จึงทำให้รายจ่ายในโครงการสำคัญมักถูกเลื่อนไป เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายรับเพิ่มเติมได้ และไม่ปรารถนาจะกู้เงินจากต่างประเทศ โดยที่การกู้ยืมภายในก็ทำไม่ได้ และไม่ปรารถนาจะดำเนินการสร้างเงินขึ้นเพื่อใช้จ่ายด้วยเพราะต้องการรักษาเสถียรภาพในด้านเงินตรา เนื่องจากการพิมพ์ธนบัตรออกมาเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยไม่มีหลักทรัพย์ที่แท้จริงหนุนหลังเพียงพอก็อาจเกิดปัญหาด้านเงินตราได้ง่าย

ในช่วงปี 2435 ถึง 2493 นั้น รายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่ายอยู่ถึง 44 ปีจากจำนวน 58 ปี^{5/} แสดงถึงนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้งบประมาณสมดุลย์ มีอยู่เพียง 2 สถานการณ์สำคัญเท่านั้นที่ทำให้งบประมาณของรัฐบาลขาดดุลย์ คือรายจ่ายสูงกว่ารายได้ นั่นคือ ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลต้องใช้จ่ายเป็นอันมาก

รายจ่ายในโครงการใหญ่ ๆ อย่างเช่นการรถไฟนั้นปรากฏว่าใช้เงินจากรายได้ธรรมดา มาจนถึงปี 2447 ในปี 2448 จึงเริ่มมีการกู้เงินต่างประเทศมาเพื่อใช้จ่ายในด้านโครงการลงทุนต่าง ๆ และก็มีแนวโน้มที่จะกู้เงินเพื่อการใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งไม่อาจกู้ยืมต่างประเทศได้ จึงต้องหาเงินจากรายได้ธรรมดาของรัฐและจากเงินคงคลัง อย่างไรก็ตามเมื่อสงครามสิ้นสุด ภาวะพิษผลเสียหายและการที่ราคาโลหะเงินสูงขึ้น ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปมาก นอกจากนั้นยังมีการขาดดุลย์ ในงบประมาณช่วงปี 2468 ถึง 2468 ด้วย จึงต้องมีการกู้ยืมจากต่างประเทศ 2 ครั้งในปี 2465 และ 2467 เพื่อมารักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนของชาติให้มีเสถียรภาพ

เมื่อรัชกาลที่ 7 ทรงขึ้นครองราชย์ในปี 2468 พระองค์ได้ทรงเร่งรัดที่จะลดรายจ่ายลง เพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลมั่นคง ได้มีการตัดรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการลงจาก 9 ล้านบาทเหลือ 6 ล้านบาทเป็นขั้นแรก และยังมีมาตรการอื่น ๆ อีกตามมา การแก้ไขในสนธิสัญญากับต่างประเทศได้ช่วยให้แหล่งรายได้ของรัฐบาลมีมากขึ้นด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นผลให้งบประมาณของรัฐบาลสมดุลย์ได้ครบถึงปี 2484 ก็ไม่มีการกู้ยืมจากต่างประเทศอีก โดยการใช้จ่ายลงทุนต่าง ๆ ในระยะนี้ล้วนแต่ใช้เงินจากรายได้ธรรมดาทั้งสิ้น นอกจากบางระยะที่เอามาจากเงินคงคลัง แต่ก็ไม่มากนัก

5/ Ingram, *Economic Change in Thailand*, pp. 328-B

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลประสบภาวะงบประมาณขาดดุลย์เพราะมีการใช้จ่ายทางทหารอย่างหนัก และภาวะเงินเฟ้อทำให้รายจ่ายสูงขึ้นอย่างมาก ครั้นสงครามสงบ รายได้ก็กลับสูงกว่ารายจ่าย ประเภทธรรมาโดยทั่วไป แต่เนื่องจากรายจ่ายในโครงการลงทุนมีสูงมาก จึงทำให้งบประมาณขาดดุลย์อีก ส่วนที่ขาดไปนี้จัดหาได้ทางหนึ่งโดยการกู้ยืมจากภายใน และต่างประเทศ และอีกทางหนึ่งก็โดยการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐฯ (หลังปี 2493) ในส่วนการกู้ยืมภายในประเทศนั้นเนื่องจากไม่มีตลาดพันธบัตรของเอกชน ดังนั้นเมื่อรัฐบาลออกตั๋วเงินคลัง จึงต้องขายให้แก่กับธนาคารแห่งประเทศไทย อันมีแนวโน้มที่จะทำให้มีการพิมพ์เงินเพิ่มได้^๖ จึงมีการหลีกเลี่ยงอย่างมากที่จะกู้ยืมในลักษณะนี้

ลักษณะของนโยบายการคลังแบบสมัยใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ยังมีบทบาทน้อยมากในประเทศไทย เหตุผลหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายช่วยเหลือคนว่างงานในยามเศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากระดับการจ้างงานในสาขาเกษตรไม่กระทบกระเทือนมากนักจากภาวะตกต่ำ เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัวเกษตรกรเอง ส่วนแรงงานในสาขานอกเหนือจากการเกษตรนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นคนจีนซึ่งรัฐบาลไม่ได้กังวลใจมากนัก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าการใช้จ่ายเกินดุลย์เพื่อพยุงเศรษฐกิจก็ได้เป็นนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลพยายามให้เกิดงบประมาณสมดุลย์เป็นหลัก อย่างไรก็ตามได้มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลให้รายได้ไม่พอรายจ่าย และต้องกู้ยืมหรือฟุ้งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(2) ลักษณะของการใช้จ่าย

เงินงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ที่ถูกใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการ และเพื่อป้องกันประเทศส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นในระยะแรก ๆ ยังมีส่วนน้อย แต่ก็มีแนวโน้มจะมีความสำคัญมากขึ้น

การใช้จ่ายลงทุนของรัฐบาลในระยะแรก ๆ นั้นที่สำคัญก็มีแต่ในกิจการรถไฟ ต่อมาจึงมีการลงทุนในโครงการชลประทานมากขึ้นด้วย และเป็นโครงการหลักที่สำคัญมาจนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการลงทุนส่วนใหญ่ (ยกเว้นในด้านการชลประทาน) นั้น เป็นโครงการที่มองเห็นว่าจะก่อให้เกิดรายได้คุ้มทุนที่ลงไปไม่นานนัก ดังนั้น จึงปรากฏว่าโครงการสร้างทางหลวงนั้นล่าช้าไปมากเนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตอบแทนแก่รัฐบาลโดยตรง

^๖/ หลักทรัพย์ เช่นพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังของรัฐบาลนั้น ใช้เป็นสำรองหนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรได้ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลักทรัพย์ดังกล่าวสะสมอยู่มากขึ้น ก็อาจทำให้พิมพ์เงินเพิ่มขึ้นอันจะเป็นผลให้เกิดเงินเฟ้อได้

หลังจาก พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีการเสนอจะลงทุนในอุตสาหกรรมและโครงการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย มีการจัดสรรเงินเล็ก ๆ น้อยไปยังกิจกรรมหลากหลายชนิดแต่รายการลงทุนสำคัญนั้นเป็นในด้านการรถไฟ ชลประทานและ ถนน รัฐบาลได้พยายามเริ่มต้นอุตสาหกรรมขึ้นหลายชนิดด้วย แต่ก็ยังมีผลน้อยมาก อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อ ๆ มา ได้มีแนวโน้มที่เห็นชัดว่า รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงในการค้าและการผลิตมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความกลัวว่า ถ้ารัฐบาลไม่ยุ่งเกี่ยวธุรกิจและอุตสาหกรรม จะตกอยู่ในมือชาวจีนและชาวตะวันตก

เนื่องจากรายได้รัฐบาลเป็นตัวจำกัดรายจ่ายในการลงทุนเพื่อพัฒนา ดังนั้น ถ้าต้องการเร่งรัดในโครงการลงทุนดังกล่าวก็ควรจะต้องมีการกู้ยืม ทั้งจากภายในและต่างประเทศ แต่เนื่องจากนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยม ซึ่งพยายามรักษาไม่ให้งบประมาณขาดดุลย์และนโยบายการเงินแบบอนุรักษนิยมที่รักษาสำรองเงินตราไว้อยู่ในระดับสูงเกินไปไม่นำมาใช้ ทำให้รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีน้อยเกินไป อย่างน้อยก็จนถึงปี 2493 นโยบายแบบอนุรักษนิยมเช่นนี้สืบเนื่องจากจาก อิทธิพลทางแนวคิดของปรีกษาชาวตะวันตกสมัยนั้นเป็นสำคัญ

คำถามท้ายบทที่ 9

1. สนธิสัญญาการค้าเสรีกับต่างประเทศมีผลต่อระบบการคลัง และอธิปไตยทางการคลังของไทยในช่วงหลังจาก พ.ศ. 2398 อย่างไร จงอธิบายโดยละเอียด
2. จงอธิบายโดยละเอียดว่าเพราะเหตุใดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยกเลิกบ่อนการพนันและพยายามลดรายได้ของรัฐที่มาจากการค้าฝิ่นลงอย่างมาก แม้ว่าจะทำให้ต้องสูญเสียแหล่งรายได้สำคัญของราชการไปก็ตาม
3. จงอธิบายถึงลักษณะทั่วไป และแนวนโยบายทางการคลังของไทยในช่วงหลัง พ.ศ. 2398 จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2