



บทที่ ๒

แนวคิดในการจัดการอาหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

แนวคิดในการจัดการอาหารก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษาถึงการจัดการอาหารตั้งแต่สมัยการปฏิรูปในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในสองรัชกาล กิจการอาหารเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ ถึงแม้ว่าในช่วงแรกของการปฏิรูป จุดมุ่งหมายสำคัญจะมีขอบเขตจำกัดเพียงการรวมกำลังทหารเพื่อเป็นฐานกำลังพระราชอำนาจเท่านั้น แต่เมื่อภัยจากการคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกปรากฏชัดขึ้น จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) จุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการอาหารก็เปลี่ยนไป รัฐบาลเริ่มตระหนักว่า การใช้นโยบายการทูตเพื่อรักษาความมั่งคั่งของประเทศแต่อย่างเดียวนั้นอาจประกันความปลอดภัยของประเทศได้ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเร่งปรับปรุงกองทัพให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันประเทศอย่างรีบด่วน ดังนั้นการปฏิรูปการอาหารในระยะหลังจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่ามาสู่แบบใหม่อย่างแท้จริง มีการจัดตั้งส่วนองค์การตามแบบคตินิยมตะวันตก และพัฒนาฐานะของทหารจากไพร่ในสังกัดเจ้าขุนมูลนาย มาเป็นทหารประจำการหรือทหารอาชีพอย่างแท้จริง พร้อมทั้งจัดสร้างกองทัพบก กองทัพเรือ ที่มีระเบียบวินัยยิ่งขึ้น มีอาวุธทันสมัย มีการฝึกซ้อมตามแบบยุทธวิธีตะวันตกด้วยเหตุนี้เองงบประมาณกระทรวงกลาโหมจึงอยู่ในระดับสูง และมีความสำคัญเป็น

อันดับ ๑ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ เป็นต้นมา^๑

อย่างไรก็ดี เมื่อการจักวางรูปโครงการ และพื้นฐานการจัดองค์กรต่าง ๆ เริ่มเข้ารูปเป็นระเบียบบ้างแล้ว รัฐบาลได้หันไปสนใจในกิจการด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การก่อสร้างรถไฟ การปฏิรูปมณฑลต่าง ๆ ทำให้งบประมาณกระทรวงกลาโหมลดความสำคัญลงเป็นอันดับ ๒ และ ๓ ในบางปี แต่จากสถานการณ์ความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๖^๒ งบประมาณกระทรวงกลาโหมกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และคงระดับสูงเป็นอันดับ ๑ จนถึงรัชกาล

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การส่งเสริมความมั่นคงทางทหารยิ่งปรากฏชัดขึ้น ถึงแม้ว่าการคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะลดแล้วก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมุ่งขยายกำลังการทหารอย่างไม่หยุดยั้ง ในทันทีที่เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงแยกกิจการทหารเรือออกมาตั้งเป็นกระทรวงต่างหาก ทั้งยังทรงสนับสนุนให้กระทรวงฝ่ายป้องกันพระราชอาณาจักรได้รับงบประมาณในวงเงินอัตราร้อยละ ๒๕ ของงบประมาณรายไค้แผ่นดินประจำปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๔ เป็นต้นไป^๓ ยังผลให้งบประมาณการทหารมีอัตราสูงและทวีความสำคัญขึ้นเป็นอันดับ ๑ ตลอดรัชกาล ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ ของประเทศ โดดเด่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๔ ปรากฏว่างบประมาณของ

^๑ ภากรดี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๘), หน้า ๓๕๑.

^๒ เหตุการณ์ พ.ศ. ๒๔๔๖ เป็นกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เรื่องเมืองจันทบุรี ซึ่งไทยถอยมาแล้วในบทที่ ๑ หน้า ๓๓.

^๓ กจร. ร.๗ ค.๑๕.๒/๘, บันทึกการตรวจสอบเรื่องเงินงบประมาณเหมาของกระทรวงป้องกันพระราชอาณาจักร, มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓.

กระทรวงทั้งสองรวมกันแล้วมีอัตราสูงถึง ๒๔.๓ % ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ในขณะที่กิจการฝ่ายการปกครองซึ่งมีความสำคัญรองลงมาเป็นอันดับ ๒ ใ้รับงบประมาณเพียง ๑๒.๗ % เท่านั้น^๑

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราโชบายสนับสนุนกิจการทหาร เช่นนี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสงสัยกันว่า อาจจะเป็นผลสะท้อนมาจากกรณี กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)^๒ ซึ่งแสดงให้เห็นชัดถึงความไม่พอใจของทหารบกบางส่วนที่มีต่อพระองค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่พอใจที่ทรงจัดตั้งกองเสือป่าขึ้นมา ถึงแม้ว่าการกบฏจะล้มเหลว แต่ก็ไม่อาจประกันได้ว่าเหตุการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นอีก ดังนั้นจึงทรงพยายามสร้างความรู้สึกร่วมกันให้เกิดขึ้นในหมู่ทหาร ด้วยการลดหย่อนผ่อนโทษแก่พวกกบฏ ทั้งยังทรงสนับสนุนในด้านงบประมาณและสอดคล้องพระราชนิยมทาง

^๑พร.เพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยวิชาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗) หน้า ๘๕.

^๒กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ มีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่พอใจที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (เมื่อกครั้งทรงเป็นองค์รัชทายาท) ทรงยืนยันให้มีการโยกย้ายนายทหารบก ซึ่งเกิดเหตุวิวาทกับทหารมหาดเล็กของพระองค์ ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นการลงโทษแบบจารีตนครบาลได้ยกเลิกกันไปแล้ว ครั้นภายหลังจากขึ้นครองราชย์ พระองค์ก็มีใ้ทรงแพระราชทานรัฐธรรมนูญตั้งที่คนทั่วไปคาดหวัง ประกอบกับทรงจัดตั้งกองเสือป่าขึ้นมาเพื่อลดความสำคัญของทหารลง สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุทำให้ทหารไม่พอใจ และคิดก่อการกบฏขึ้น

ศึกษารายละเอียดได้จาก ร.ศ. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ศ. เนตร พูนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. ๑๓๐. พิมพ์ครั้งที่ ๔ (พระนคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๗)

ด้านการทหารในระบอบนิพนธ์ บทความต่าง ๆ ประกอบกับเวลานั้นทางประเทศ
ตุรกีกำลังประสบกับความเคืองรอนจากปัญหาสงครามอย่างหนัก ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่อง
มาจากการปฏิวัติของพวกทหารหนุ่ม หรือที่เรียกกันว่า "ยังเติร์ก" (Young Turk)
ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ซึ่งก่อให้เกิดความวุ่นวายติดต่อกันเป็นลูกโซ่เรื่อยมา มีการพยายาม
ก่อกองการปฏิวัติซ้อน การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง และมีผลลุกลามไปถึงการละเมิด
ข้อตกลงกรณีปัญหาดินแดนระหว่างประเทศ จนกระทั่งเกิดการสู้รบกันขึ้นระหว่าง
ประเทศเตอร์กีกับประเทศอิตาลี ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ (ค.ศ. ๑๙๑๑)^๒ ความวุ่นวาย
ภายในประเทศยังผลให้ความมั่นคงของเตอร์กีกดลง การรบยืดยาวไม่อาจเอาชนะกัน
ให้เด็ดขาดได้ ในที่สุดเตอร์กีก็ตองยอมสงบศึกและสูญเสียแคว้นตรีโปลีให้แก่อิตาลี ครั้น
ในต้น พ.ศ. ๒๔๕๕ เซอร์เบีย บุลกาเรีย กรีซ และ มอนเตเนโกร ได้ประกาศ
สงครามกับเตอร์กีก้อีก คราวนี้เตอร์กีกียพยายามปรับปรุงการทหารของตนให้เข้มแข็งขึ้น
แต่ไม่ไค้ผลเนื่องจากมีเวลาน้อยเกินไป ทอร์กีกิจึงตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ต้องลงนามใน
สนธิสัญญากรุงคอนคอน ยอมยกดินแดนของตนในภาคพื้นยุโรปทั้งหมดให้แก่พันธมิตรที่มีชัย
คงเหลือแต่พื้นที่รอบ ๆ กรุงคอนสแตนทีโนเปิลเท่านั้น^๓

^๑ศึกษารายละเอียดได้จาก มัทนา เกษกมล, "การวิเคราะห์ในเชิง
ประวัติศาสตร์ เรื่อง การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-
เกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๕๕.

^๒ศึกษารายละเอียดได้จาก ประเสริฐ เรื่องสกุล (ผู้แปลและเรียบเรียง)
ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๗๘๕ - ๑๙๓๓; (พระนคร : โครงการพัฒนาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๐๔), หน้า ๑๘๔ - ๑๘๗.

^๓เรื่องเดียวกัน.

ด้านการทหาร ในพระราชนิพนธ์และบทความต่าง ๆ

เหตุผลของการมุ่งทุนบำรุงการทหารที่น่าจะเป็นไปได้อีกประการหนึ่ง คือ การได้เห็นตัวอย่างจากประเทศตุรกี ซึ่งกำลังประสบความเดือดร้อนจากปัญหาสงครามอย่างหนัก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการปฏิวัติของพวกทหารหนุ่ม หรือที่เรียกกันว่า "ยังเติร์ก" (Young Turk) อันก่อให้เกิดความวุ่นวายติดต่อกันเป็นลูกโซ่ มีการแย่งชิงตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง และก่อการปฏิวัติซ้อนขึ้น ทำให้ตุรกีอ่อนแอลงและขาดความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อถูกประเทศอื่นเข้าแทรกแซง ตุรกีจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการรบ ต้องสูญเสียแคว้นตรีโปลีให้แก่อิตาลีใน พ.ศ. ๒๔๕๔^๒ ครั้นปีต่อมา เซอร์เบีย บุลกาเรีย กรีซ และมอนเตเนโกร ได้ประกาศสงครามกับตุรกีอีกครั้งาวนี้ตุรกีพยายามปรับปรุงกองทัพให้เข้มแข็งขึ้น แต่ก็ไม่ได้ผล เพราะมีเวลาน้อยเกินไป จนในที่สุดต้องสูญเสียดินแดนบางส่วนไปอีก"

^๑ศึกษารายละเอียดได้จาก มัทนา เกษกมล, "การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่อง การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๕๕.

^๒ศึกษารายละเอียดได้จาก ประเสริฐ เรื่องสกุล, ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๗๘๕ - ๑๙๓๓, (พระนคร : โครงการพัฒนาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๐๔), หน้า ๑๘๔ - ๑๘๗.

^๓เรื่องเดียวกัน.

ตัวอย่างความเสียหายอันเนื่องมาจากความอ่อนแอทางการทหารดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าถ้าประเทศขาดความมั่นคงภายใน โอกาสที่ศัตรูจะเข้าข้ำเค็มย่อม เป็นไปได้โดยง่ายขึ้นซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อนโยบายการหนุ่บ่ารุงและส่งเสริมการทหาร ในสมัยนั้นไม่น้อย กวดยปรากฏว่า ในตอนปลายปี พ.ศ. ๒๔๕๕ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวง พิษณุโลกประชานาถ เสนาธิการทหารบก ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานเงินงบประมาณเพิ่ม โดยอ้างเหตุผลว่า

...การมีกองทัพบกอยู่แล้ว ก็ควรมีให้พร้อมมูลทั้งคนและเครื่องใช้ทุกอย่าง เป็นจำนวนพอสมควรทำหน้าที่ป้องกันพระราชอาณาจักรได้ ถ้าการกระทำเช่นนี้ ต้องใช้เงินมากกว่าสมควร ก็มีทางเกี่ยวที่อาจลดรายจ่าย คือ ลดจำนวนทหาร ลง หรือเลิกกองทัพเสียที่เกี่ยวข้อง แต่จะให้มีกองทัพที่มีความมั่นคงควย แต่ตัดเงิน ใ้หน้อยลงไปในัน คงทำให้เคราะห์ของประเทศศัตรูก็ ตามมาถึงกองทัพสยามครึ่งหนึ่ง เป็นแน่...

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานอนุญาตทันที ทั้ง ๆ ที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ทรงเห็นด้วยนัก^๒

นอกเหนือจากตัวอย่างของประเทศเตอร์กีกี้แล้ว ขณะนั้นบรรดาประเทศใน ทวีปยุโรปก็กำลังเกิดเหตุความวุ่นวายทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่เหมือนกัน ประเทศมหาอำนาจต่างเกิดความขัดแย้งกันจนกระทั่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ต่างฝ่าย ต่างพยายามแก่งแย่งชิงดีและแสวงหาพันธมิตรของตน นับวันเหตุการณ์ยิ่งตึงเครียดขึ้น จนเป็นที่คาดหมายกันว่า มหาสงครามอาจจะเกิดขึ้นในไม่ช้า

^๑ กจร. ร.๗ ก.๘.๑/๒, หนังสือที่ ๗๑/๒๒๕๕๖ ถ้ายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑ (พ.ศ. ๒๔๕๕).

^๒ กจร. ร.๗ ก.๘.๑/๒, งบประมาณกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๕๖.

กรณีดังกล่าวเชื่อแน่ว่า ในฐานะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นองค์พระประมุขและทรงเคยศึกษาวิชาการทหารมาแล้วอย่างดี พระองค์ย่อมจะทรงสนพระทัยและทรงคาดการณ์ถึงผลอันอาจเกิดขึ้นในวันข้างหน้าได้ แม้ว่าโดยความจริงแล้ว ประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็ก อยู่ห่างไกลเหตุการณ์ แต่จะเห็นได้ว่า บรรดาประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงของไทยต่างเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสทั้งสิ้น หากเกิดสงคราม ผลกระทบกระเทือนที่ประเทศเหล่านี้ ได้รับอาจส่งผลถึงประเทศไทยได้ไม่ว่าทางใดก็ตาม

ด้วยปัจจัยสำคัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังผลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงทางการทหารอย่างไม่หยุดยั้ง ถึงแม้ว่าจะมีผู้แสดงความเห็นว่า การลงทุนทางการทหารเป็นการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่พระองค์ก็ไม่ทรงเห็นด้วย ทรงมีพระราชวิจารณ์ว่า "...ท่านนึกหรือว่าท่านจะรักษาทรัพย์นั้นไว้ได้เมื่อยุทธภัยมาถึงเมือง..."^๑

แนวพระราชดำริเช่นนี้ หากพิจารณาในแง่ความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น นับว่าเป็นเหตุผลที่สมควรอย่างยิ่ง เพราะหากทรงปล่อยให้สถานการณ์ภายในประเทศวุ่นวายดังเช่นประเทศเตอร์กี โอกาสที่ประเทศมหาอำนาจจะเข้าแทรกแซงย่อมเป็นไปได้โดยง่าย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวเพื่อรับสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตไว้แต่เนิ่น ๆ เพราะการเตรียมการทางทหาร ไม่

^๑ กจช. ร.๖ บ.๑.๓/๔, พระราชวิจารณ์หนังสือ "ทรัพย์สินศาสตร์" ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๔๕๔ ลงพิมพ์เป็นบทความวิจารณ์หนังสือทรัพย์สินศาสตร์ ตามความเห็นของเอกชนผู้โคานหนังสือเล่มนี้ในสมุทสาร ฉบับวันที่ ๕ กันยายน ๒๔๕๔ หน้า ๑๑๓ - ๑๓๓.

สามารถจักรกระทำใดทันทีที่เกิดสงครามหรือวิกฤตการณ์ร้ายแรง แต่จะต้องเตรียม
 สะสมกำลังอาวุธยุทธภัณฑ์ จัดฝึกซ้อมยุทธวิธีให้เกิดความชำนาญอย่างเพียงพอ ซึ่งถ่วง
 อาศัยเวลา แรงงาน และกำลังทรัพย์มากพอสมควร

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทั่วไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑
 ในขณะนั้นนานาประเทศต่างประสบปัญหาความยุ่งยากทางด้านการเศรษฐกิจด้วยกันทั้งนั้น
 นโยบายการส่งเสริมความมั่นคงทางการทหารของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
 เจ้าอยู่หัวไม่ค่อยจะเหมาะสมนัก เพราะโอกาสที่จะเกิดสงครามในระหว่างเกิดวิกฤต-
 การณ์เศรษฐกิจตกต่ำย่อมเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้นโลกยังมีองค์การสันนิบาตชาติ
 เป็นหลักประกันความมั่นคงอีกด้วย และสำหรับสถานการณ์ของประเทศไทยเอง
 ผลกระทบกระเทือนจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑
 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำ โดยในระยะ
 แรกยังไม่มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่แน่นอน จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๖๑ นั้น มีผลทำให้
 ฐานะการเงินของประเทศไทยเริ่มคลอนแคลน ยิ่งไปกว่านั้นภาวะฝนแล้งที่เกิดขึ้นติดต่อกัน
 ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๖๔ ทำให้ปริมาณการผลิตข้าวลดลงถึงระดับขาดแคลน
 เนื่องจากการทำนาไม่ไค้ผลรัฐบาลต้องใช้มาตรการแก้ไข ด้วยการประกาศห้ามส่งข้าว
 ออกนอกประเทศและผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ มูลค่าสินค้าออกซึ่งมีข้าวเป็นผลผลิตหลัก
 ลดลงอย่างรวดเร็ว จนรัฐบาลขาดดุลการการค้าถึง ๖๕.๒ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๖๓^๑
 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาถึง พ.ศ. ๒๔๖๔ งบประมาณแผ่นดินได้ขาดดุลย์มาโดยตลอด
 ถึงกับรัฐบาลต้องนำเงินทุนสำรองของพระคลังออกมาใช้ พร้อมทั้งต้องกู้เงินจากต่าง
 ประเทศมาเพิ่มเติม^๒

^๑พรเพ็ญ สันตะภูด, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" หน้า ๑๕๐ - ๑๕๓.

^๒เรื่องเดียวกัน.

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขภาวะความขาดแคลนนี้ได้ เนื่องจากการที่รัฐบาลยังคงยึดมั่นในระบบการคลังแบบอนุรักษนิยม (Conservative Policy) โดยพยายามควบคุมรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของเงินรายได้แผ่นดิน ดังที่เคยปฏิบัติกันมา นอกจากนี้ตลอดระยะเวลาที่ฐานะการคลังของรัฐบาลคลอนแคลน เงินรายได้ส่วนใหญ่ยังคงถูกใช้ไปในกิจการฝ่ายป้องกันประเทศ ราชการการบริหารงานต่าง ๆ ของรัฐบาล แทนที่จะนำไปลงทุนบำรุงกิจการอันเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยม (Conservative Policy) มีความคิดหลัก คือ จะต้องปรับงบประมาณให้ใกล้เคียงทุกปี และถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลง ก็จะต้องเป็นไปในทางให้เงินเกินมากกว่า เงินขาด ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องจำกัดขนาดของรายจ่ายให้อยู่ในกรอบของรายได้ เพื่อปรับงบประมาณให้คงตัวไม่ว่าจะต้องดำเนินมาตรการใด ๆ ตาม คั้งนั้นเมื่อประเทศไทยประสบความคับขันทางการคลัง เนื่องจากปัญหาการใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ติดต่อกันหลายปี รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายตัดทอนรายจ่ายเพื่อให้งบประมาณเข้าสู่ดุลยภาพ โดยมีได้ปรับปรุงระบบภาษีให้เหมาะสมกับความต้องการ นอกจากแก้ไขอัตราภาษีสินค้าเข้าบางชนิดเท่านั้น นอกจากนั้นยังดำเนินนโยบายลดหนี้เงินกู้ต่างประเทศ คือ ไม่เพียงแต่จะไม่กู้เงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลยังพยายามจะใช้หนี้เงินกู้ให้มากยิ่งขึ้นทุกปีด้วย ลักษณะเด่นในการดำเนินนโยบายการคลังของไทยอีกประการหนึ่งคือ การมีที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การจ้าง นายมิชเชล อินเนส (Mr. Mitchel Innes) เป็นที่ปรึกษาการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ยังผลให้นโยบายการคลังและการเงินของไทยตกอยู่ใต้อิทธิพลของประเทศอังกฤษจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒.

เช่น การเกษตรกรรม การหัตถกรรม หรือพานิชยกรรม^๑ ทำให้เกิดผลเสียต่อ รายได้ของอาชีพเกษตรกรรม ทั้งภายในอากรที่เก็บได้ก็ลดน้อยลงด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ฐานะการเงินของประเทศยิ่งทรุดหนักลง ในเดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้ง คณะกรรมการสภาการคลังขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขภาวะการขาดดุลย์ทางการเงิน สภาการ คลังได้กราบบังคมทูลแนะนำว่า วิธีที่อาจช่วยแก้ไขปัญหามากที่สุด คือ การพิจารณา คัดทอนรายจ่ายด้านกิจการบริหารของรัฐบาลลงเสียก่อน โดยให้มีหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงทรงแต่งตั้งคณะกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ แนวนั้นขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ผลงานในขั้นแรก คือการพิจารณาคัดทอนรายจ่ายฝ่าย กระทรวงพลเรือนก่อน แต่ปรากฏว่าไม่ไฉนผลเพียงพอกับความต้องการ ดังนั้น คัดทอนรายจ่ายฝ่ายกระทรวงการทหารจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่สุด ทั้ง ๆ ที่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเต็มพระทัยนัก แต่ก็ทรงยอมจำนน ด้วยทรงเห็นว่า "...มีเสียงทักถึงเรื่องนี้แรงนัก..."^๒ อย่างไรก็ตามก็พระองค์ได้ทรง

^๑จากการวิจัยของ พรุเพ็ญ อันตระกูล ระบุว่าโดยเฉลี่ยแล้วในช่วง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๒๔๖๘ รายจ่ายสำหรับการบริหารราชการต่าง ๆ และเงินเดือน ข้าราชการมีอัตราเป็น ๓๑.๒ % การป้องกันประเทศ ๒๓.๑ % กิจการราชสำนัก ๑๒.๐ % งบประมาณสำหรับการพัฒนาประเทศมีเพียง ๓.๒ % และกิจการรัฐพาณิชย์ ๙.๑ % ที่เหลืออีก ๒๒.๔ % เป็นรายจ่ายปลีกย่อยอื่น ๆ (ดูรายละเอียดจาก พรุเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า ๑๗๒.)

^๒กจข. ค.๑๕.๑๓/๑, ร่างพระราชกฤษฎีกาของพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทูลสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพขึ้นช่วงสวรรคต เลข ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๖๘.

พยายามรักษาดลประโยชน์ของราชการทหารไว้ โดยทรงแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายทหารอันประกอบด้วย จอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาธิการทหารบก ทรงเป็นองค์ประธาน นายพลเอกเจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุวัติน เสนาบดีกระทรวงกลาโหม นายพลเรือเอกกรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา เป็นกรรมการทำหน้าที่พิจารณาถึงปัญหาและการคัดทอนรายจ่ายของกระทรวงการทหารทั้งสองโดยเฉพาะ แต่ปรากฏว่า การพิจารณาคัดทอนรายจ่ายดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลได้ตามโครงการ เนื่องจากเกิดปัญหาขัดแย้งในเรื่องการคัดทอนที่ไม่เสมอภาคกันขึ้น ประกอบกับเป็นระยะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวร และสวรรคตในเวลาใกล้เคียงกัน ปัญหาต่าง ๆ จึงตกทอดเป็นภาระหนักสำหรับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเวลาต่อมา

แนวพระราชดำริงานการทหารในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เป็นที่ประจักษ์กันคืออยู่แล้วว่าการเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปโดยที่พระองค์เองไม่ทรงคาดคิดมาก่อน เนื่องจากทรงเป็นพระอนุชาองค์สุดท้ายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจัดอยู่ในอันดับองค์รัชทายาทองค์ที่ ๔ รองจากพระเชษฐาธิราชอีก ๔ พระองค์ ทั้งในขณะนั้นพระบาท

พระเจ้าวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๔) หน้า ๕๖๗, ลำดับองค์รัชทายาทเริ่มตั้งแต่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าอัษฎางค์เดชาวุธ กรมหลวงนครราชสีมา (พ.ศ. ๒๔๓๒ - ๑๔๖๗) สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนเพชรบูรณ์อินทราชัย (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๖๖) และสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา (พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๘๔).

สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงมีพระชนมายุไม่มากนัก เป็นที่คาดหวังกันว่า พระองค์อาจจะทรงมีพระราชโอรสสืบต่อราชสมบัติได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชา พระองค์จึงมีใคสนพระทัยในเรื่องการปกครองแต่อย่างใด และทรงเลือกศึกษามาทาง แขนงวิชาทหารโดยตรง นับตั้งแต่ได้เสด็จออกไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ ทรงเข้า ศึกษาในโรงเรียนนายร้อย (Royal Military Academy) เมืองวูลวิช (Woolwich) แขนงวิชาทหารปืนใหญ่ ความสนพระทัยและความเอาใจใส่ของพระองค์ในการศึกษา เห็นได้จากรายงานของ นายเบลล์ (Chas. W. Bell) พระอภิบาลซึ่งยืนยันว่า พระองค์ทรงมีพระอุตสาหะและสนพระทัยในการเรียนอย่างดียิ่ง^๑

ครั้นทรงสำเร็จการศึกษา ได้รับสัญญาบัตรเป็นนายร้อยตรีกิตติมศักดิ์แห่ง กองทัพอังกฤษ แล้วได้เสด็จไปประจำกรมทหารม้าปืนใหญ่แห่ง เมืองอัลเดอร์ชอต (Aldershot) ทำหน้าที่บังคับบัญชาและฝึกหัดทหารลูกแถว เช่นเดียวกับนายทหาร ชาวอังกฤษทุกประการ^๒ จนกระทั่งเสด็จกลับเมืองไทยใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ทรงเข้ารับราชการทหารในตำแหน่งนายทหารคนสนิทพิเศษของจอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ แล้วเลื่อนขึ้นเป็นผู้บังคับการกองร้อยทหารปืนใหญ่รักษาพระองค์ ดำรงพระยศเป็นนายร้อยเอก ต่อมาทรงย้ายไปประจำกรมบัญชาการกองทัพอ้อยที่ ๒ ตำแหน่งนายทหารฝ่ายเสนาธิการ และทรงเลื่อนพระยศขึ้นเป็นนายพันตรีและพันโท ขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อยชั้นประทวน^๒

^๑ กจข. ร.๕ ค.๔๘/๒, รายงานการศึกษาของเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรม-
ราชา จาก (Mr. Chas' W. Bell) พระอภิบาล ลงวันที่ ๑๕ มกราคม, ๘ กุมภาพันธ์
และ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, "พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า
อานันทมหิดล, (พระนคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๗), หน้า ๓.

ในระหว่างรับราชการปรากฏว่าทรงปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ตั้ง เช่น นายทหารสามัญชนอื่น ๆ มาโดยเรียบร้อย จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๖๓ ทรงไม่สบาย ภัยโรคเรื้อรังจนต้องลาพักราชการ เพื่อเสด็จไปรักษาพระองค์ ณ ทวีปยุโรป โอกาสนี้ทรงได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตให้เสด็จเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนเสนาธิการทหาร (Ecole de Guerre) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยเห็นว่าการเข้าศึกษาในแขนงวิชานี้ต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อวิชาทหารมากยิ่งขึ้น เพราะยังไม่เคยมีทหารไทยผู้ใดเคยเข้าศึกษามาก่อน

ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะเสด็จกลับมารับราชการทหารและจะปรับปรุงให้กิจการทหารเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชาจึงทรงคัดสรรพระทัยศึกษาต่ออีก จนกระทั่งสำเร็จการศึกษาและเสด็จกลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๖๓ ตลอดเวลาที่ทรงศึกษาในต่างประเทศเป็นที่ทราบกันดีในหมู่พระญาติวงศ์ทั่วไปว่า ทรงใฝ่พระทัยในวิชาทหารมาก และทรงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเมื่อเสด็จกลับประเทศไทยจะทรงเข้ารับราชการทหารตามสาขาวิชาที่ทรงศึกษามา แต่พระดำริดังกล่าวก็ล้มเหลว เพราะปรากฏว่าสมเด็จพระเชษฐาธิราช ๔ พระองค์ต่างเสด็จทิวงคตไปจนหมด ดังนั้นจึงทรงเป็นองค์รัชทายาทพระองค์เดียวที่เหลืออยู่ ทรงต้องเริ่มศึกษาขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครอง และเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินประทับเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดีแทนพระองค์ ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินจากพระนครหรือเวลาที่ทรงพระประชวรอีกด้วย เป็นเหตุให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชาทรงห่างเหินราชการทหารไปมาก

กัจช. ร.๖ บ.๔.๓/๑๒, หนังสือที่ ๑/๑๔๔๓, ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

อย่างไรก็ตาม ในช่วงตอนปลายรัชกาล พระองค์ก็ทรงมีโอกาสดำเนินชีวิตวิชาการทางการทหารที่ทรงศึกษามาเป็นครั้งสุดท้าย ด้วยการเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้หนึ่งในคณะกรรมการคัดสรรนายจ่ายฝ่ายทหาร ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๘

แนวพระดำริเกี่ยวกับสภาพการทหารไทยในขณะนั้น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชาทรงเห็นพ้องกับกรรมการคนอื่น ๆ ว่า โดยความเป็นจริงแล้วไม่มีกำลังรบส่วนใดของกองทัพไทยที่ควรจะลดหรือคัดถอนลงอีก เพราะเท่าที่มีอยู่ก็จัดได้ว่ามีน้อยเต็มที แนวพระดำริเช่นนี้มีข้อเท็จจริงจะมีขึ้นในเวลาหนึ่งเท่านั้น หากมีมาตั้งแต่ครั้งทรงศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษ ทรงเคยอธิบายถึงความจำเป็นของกองทัพให้พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ พระนัดดาฟังว่า กองทัพเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับป้องกันอธิปไตยและเอกราชของประเทศ การมีกองทัพแข็งแกร่งถึงจะมีขนาดย่อมก็เปรียบเสมือนมีกุญแจอย่างก็สำหรับป้องกันมิให้ใครบุกรุกเข้ามาได้โดยง่าย แต่ทว่าหากผู้ร้ายมีกำลังเข้มแข็งคิดหักท้าวทำลายกุญแจ ก็ย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก เปรียบเทียบถึงกองทัพไทย ถึงแม้จะมีกำลังเข้มแข็งขึ้น แต่หากประเทศมหาอำนาจจักรวรรดิจริง ๆ เราก็คงไม่สามารถต้านทานไว้ได้ ดังนั้น จึงทรงเห็นว่า เมื่อมีกองทัพแล้วควรจะหนุนบำรุงกองทัพให้มีประสิทธิภาพเข้มแข็งและมั่นคงยิ่งขึ้น จึงจะเกิดผลอย่างแท้จริง

นอกจากแนวพระดำริเกี่ยวกับการจัดกำลังกองทัพ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชายังทรงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการทหารคานตัวบุคคล

°พระเจ้าวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เกิดวังปารุสก์ เล่ม ๑.

(พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๐๑), ๑ : ๓๔๒ - ๓๔๓.

ซึ่งมีผลสำคัญมากต่อการบริหารราชการในสมัยที่เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติในเวลาต่อมา คือทรงเห็นว่า กองทัพไม่เพียงแต่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับป้องกันเอกราชของชาติเท่านั้น หากแต่ยังจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเป็นเครื่องค้ำจุนพระราชอำนาจและพระราชบัลลังก์ / ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นที่เคารพยกย่องของประชาชนสักเพียงใดก็ตาม แต่จากตัวอย่างกรณีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ก็เป็นบทเรียนที่แสดงให้เห็นว่า ยังอาจมีบุคคลบางกลุ่มที่ไม่พอใจ หรืออาจมีความปรารถนาแย่งชิงพระราชอำนาจ คึกก่อกองกำเริบล้มล้างอำนาจของกษัตริย์ในที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงทรงเห็นว่า พระมหากษัตริย์ควรมีกองทัพที่เข้มแข็งและซื่อสัตย์คอยหนุนพระราชอำนาจ และวิธีการสร้างกองทัพที่ซื่อสัตย์นั้น ทรงเห็นว่าอาจกระทำได้โดยการให้เจ้านายเป็นทหารมากที่สุดเท่าที่จะทำได้^๑

จากแนวพระดำริทั้งสองประการที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าโดยทั่ว ๆ ไป ทรงมีแนวความคิดคล้ายคลึงกับแนวคิดในสองรัชกาลก่อน โดยเฉพาะในข้อที่ว่า ประเทศไทยควรจะหนุนบำรุงกองทัพให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการรุกรานจากประเทศมหาอำนาจ แต่สำหรับแนวพระดำริประการหลังนั้น ถูกคล้ายคลึงกับสมัยเริ่มปฏิบัติการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมากที่สุดที่เกี่ยว ที่ทรงพยายามดึงเอาเจ้านายตลอดจนพระเจ้าน้องยาเธอที่ใกล้ชิดทั้งหลายเข้ามาเป็นผู้บังคับ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๓.

บัญชากรมกองทหาร เพื่อเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระองค์^๑ อย่างไรก็ตามก็
หากพิจารณาเปรียบเทียบกับสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวพระ-
คำรื้อนี้ก็กลับแตกต่างกันออกไป เพราะในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
อยู่หัว ทรงมีเรื่องขัดแย้งกับบรรดาพระราชวงศ์อยู่เสมอ^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง
จากเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ สิ้นสุดลง จากการสอบสวนปรากฏว่าฝ่ายกบฏได้วางแผน
ที่จะเชิญเจ้านายบางพระองค์ เช่น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ หรือสมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต มาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการเพิ่มความ

^๑จุดมุ่งหมายของการสนับสนุนให้เจ้านายเป็นทหารนี้ ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยน
ไป โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ต่อไปภายหน้าเมืองไทย
ต้องเปลี่ยนเป็นการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ และเมื่อนั้นเจ้านายจะถูกกีดกันออกจาก
หน้าที่ฝ่ายพลเรือน ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงเห็นว่า เจ้านายควรเรียนทางการทหาร
ให้มาก เพื่อต่อไปภายหน้าจะได้มีอาชีพและจะได้ไม่ลำบาก จาก พระราชหัตถเลขา
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุณาเจ้าสุทุม-
มาลัยมหารัตรี พระอรรคราชเทวี (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเชชม, ๒๔๕๓) พิมพ์ใน
งานสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ หน้า ๒๕ - ๒๗.

^๒อาจศึกษาความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
และพระราชวงศ์ได้จาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต,
หน้า ๒๓๘ - ๒๓๙ และ ช่างชัย รัตนวิบูลย์ "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชา
ประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๐ - ๑๑๓.

ตำแหน่งพระทัยโถม่ากั้งขึ้น พระองค์จึงทรงพยายามลบทบพาทและอำนาจทางการเมืองของเจ้านายลง^๑ ทั้งเมื่อพิจารณาตำแหน่งสำคัญทางการทหารก็ปรากฏว่ามีนายทหารชั้นหัวหน้าที่เป็นเจ้านายจำนวนไม่มากนัก ซึ่งแตกต่างจากพระคำวี่ของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชา ที่ทรงเกรงพวกทหารสามัญชนก่อการปฏิวัติหรือกบฏต่อราชบัลลังก์ อย่างไรก็ดี เมื่อสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชาทรงนำแนวพระคำวี่นี้ไปปฏิบัติจริง ผลที่ได้รับในขั้นปลายกลับไม่เป็นไปตามที่ทรงคาดคิดไว้ การส่งเสริมให้เจ้านายเข้าไปมีบทบาทดำรงตำแหน่งชั้นสูงทางการทหาร กลับกลายเป็นสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น และนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในที่สุด

แม้ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชาจะทรงมีพระหฤทัยผูกพันอยู่กับอาชีพทหารสักเพียงใดก็ตาม แต่ในที่สุดก็เป็นที่น่าใจกันว่า พระองค์จะต้องเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติอย่างแน่นอน ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ ภายหลังจากทรงได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาได้ไม่นานนัก พระอาการประชวรของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรุดหนัก และก่อนเสด็จสวรรคตเพียงวันเดียว สมเด็จพระนางเจ้าสุวัทนา พระมเหสีก็ทรงประสูติพระราชธิดา^๒

^๑ สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิวัติของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตย และสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๖๑ - ๖๔.

^๒ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจตุจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า ๖๕๕.

ดังนั้น เป็นอันว่าสมเด็จพระเจ้ากรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาทรงหมกโอกาสที่จะรับราชการทหารถึงที่ทรงหวังไว้อย่างสิ้นเชิง แต่จากการที่ทรงมีน้ำพระทัยนิยมในการทหารมาก่อน จึงทรงมีพระราชดำริสนับสนุนกิจการทหารเท่าที่จะทรงกระทำได้ ในคราวเสด็จไปรับเครื่องจอมพลทหารเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ ทรงมีพระราชดำรัสยืนยันต่อนายทหารบก ทหารเรือ ว่า

...แต่มาบัดนี้ข้าพเจ้าไม่สามารถจะรับราชการในทหารบกโดยเฉพาะแล้ว แมกระนั้นก็ดี ขอนายทหารทุกคนจงเชื่อเถิดว่า ข้าพเจ้าจะเอาใจใส่กิจการทหารบกอยู่เสมอ และจะพยายามให้กองทัพบกของเราเจริญทัดเทียมกับชาติอื่น ถ้าแม้วิชาที่ข้าพเจ้าใคร่ใฝ่เรียนมาจะเป็นประโยชน์แก่ทหารบกใดเพียงใด จะพยายามให้เป็นที่ไปเพียงนั้น... สำหรับทหารเรือ... ข้าพเจ้าไม่เชื่อที่เห็นว่าทหารเรือไม่มีประโยชน์แก่ประเทศสยาม ข้าพเจ้าเป็นผู้ยืนยันอยู่เสมอว่าทหารเรือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการป้องกันพระราชอาณาจักรของเรา จะเลิกเสียไม่ใดเป็นอันขาด...

อนึ่ง แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชเจตจำนงที่จะทรงส่งเสริมกิจการทหารอย่างเปิดเผยเช่นนี้ แต่ก็มีใ้หมายความว่าพระองค์จะทรงกระทำการทุกอย่างตามพระราชอำนาจแห่งองค์พระมหากษัตริย์ในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากทรงมีข้อจำกัดบางประการที่เป็นเงื่อนไขสำคัญอันใดแก

๑. ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากแนวรัฐบาลประศาสน์นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน
๒. ความจำเป็นทางด้านการเศรษฐกิจ

๑ "พระราชดำรัสตอบคำที่เสนาบดีกระทรวงทหารกล้าใหม่ กระทรวงทหารเรือ กราบมายังกรมหลวงเกล้าฯ ถวายเครื่องจอมพลทหารบก." ราชกิจจานุเบกษา, ๔๒(๑๓ ธันวาคม ๒๔๖๘) : ๒๗๕๒.

๑. ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากแนวรัฐประศาสน์นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยที่กล่าวได้ว่า มีลักษณะแตกต่างจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ก่อน ๆ อย่างเด่นชัด เนื่องจากทรงพยายามลดพระราชอำนาจของพระองค์ตามระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช^๑ ด้วยการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีผลปฏิบัติได้อย่างแท้จริงขึ้นเป็นครั้งแรก คือ อภิรัฐมนตรีสภา สภากรรมการองคมนตรี และยังทรงปรับปรุงเสนาบดีสภาซึ่งมีมาแต่ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้มีขอบข่ายการทำงานที่รัดกุมขึ้นอีกด้วย^๒ สาเหตุที่ทรงจัดตั้งสภาดังกล่าว นอกจากจะเนื่องจากการที่ทรงมีพระราชนิยมในการปกครองตามลัทธิประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานแล้ว ยังเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญประการอื่น ๆ อีก กล่าวคือ

ประการแรก เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า พระองค์ทรงขาดประสบการณ์และความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งองค์พระมหากษัตริย์อย่างเพียงพอ ด้วยทรงขึ้นครองราชสมบัติโดยไม่ทรงคาดคิดมาก่อน แต่ก็ไม่ทรงมีทางเลือกอื่นใด ในเมื่อทรงเป็นองค์รัชทายาทพระองค์เดียวที่เหลืออยู่โดยถูกต้องทั้งพฤตินัยและนิตินัย ตามพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว^๓ อย่างไรก็ดี ในขั้นต้นทรงพยายามปฏิเสธตำแหน่งองค์พระมหากษัตริย์

^๑ อรรถกถาการดำเนินงานของสภาต่าง ๆ โดยละเอียดได้จาก สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕."

^๒ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, "พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ชุมนุมนิพนธ์, หน้า ๕.

ด้วยการขอลอนพระองค์ออกจากสิทธิ์ดังกล่าว ทรงอ้างว่า พระองค์ทรงอ่อนพระชนมายุ และขาดความชำนาญในการแผ่นดิน^๑

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเหตุผลที่ทรงกล่าวอ้างจะเป็นความจริงประการหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่า แท้ที่จริงยังมีปัญหายุ่งยากเบื้องหลังการปฏิเสธราชสมบัติประการอื่น ๆ อีกหลายประการ กังจะเห็นได้จาก พระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในขณะนั้นว่า

...ในรัชกาลที่เพิ่งสิ้นไปเร็ว ๆ นี้ สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปมาก ด้วยเหตุผลหลายประการ...พระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้ถูกหวนล้อมซุกจุกโดยใครก็ได้ ซึ่งเป็นที่โปรดปรานของพระองค์...สิ่งที่น่าเสียใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ การที่พระราชสำนักถูกดูหมิ่นดูแคลน ในระยะใกล้จะสิ้นรัชกาล สถาบันพระมหากษัตริย์ก็กำลังจะเริ่มถูกเยาะหยัน ความเคลื่อนไหวทางความคิดในประเทศชี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่า วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำคืออำนาจสิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียว ใกล้จะหมดลงไปทุกที...

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ กรณีความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กับบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองการปกครองมาแต่ครั้งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความขัดแย้งนี้มีสาเหตุมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดปรานและ

^๑ กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒, บันทึกการปกครอง, พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยากัลยาณไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๕ แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย" (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๘๓. (อัครสำเนา).

ไว้วางพระราชฤทัยในข้าราชการสำนักคนสำคัญ ๆ มากกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ ทรงมี
 กรณีขัดแย้งกันทั้งด้านกรางงานและด้านส่วนตัว รวมทั้งยังทรงพยายามลดอำนาจและ
 อิทธิพลทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์องค์สำคัญลง ดังเช่น กรณีการลาออก
 จากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรง
 ราชานุภาพ นอกจากนี้ยังทรงมีเหตุขัดแย้งกับสมเด็จพระเจ้าปกกรมพระนครสวรรค์วรพินิต
 สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชิตปรีชาญาติ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กรมหลวงราช-
 บุรีดิเรกอุทัย เป็นต้น^๑ เหตุการณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความบาดหมาง
 ในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์เท่านั้น หากมีผลสะท้อนไปสู่ความไม่พอใจในประชาชนทั่วไป
 อีกด้วย เพราะขณะที่พระบรมวงศานุวงศ์อันเป็นที่เคารพนับถือจากประชาชนกำลังถูก
 ลดความสำคัญลง ทางฝ่ายข้าราชการสำนัก ขุนนาง ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-
 เกดเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดปรานก็เล็งสัมผัส ประพศึในทางไม่ถูกไม่ควร มีการใช้
 อำนาจข่มขู่ผู้อื่นโดยอาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องมือจนเป็นที่เกลียดชังของคนทั่วไป^๒

นอกจากนี้ กรณีสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ

^๑ศึกษารายละเอียดได้จาก มัทนา เกษกมล "การวิเคราะห์ในเชิง
 ประวัติศาสตร์ เรื่องการเมือง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว"
 หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘. ชาชูชัย รัตนวิบูลย์ "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัย
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" หน้า ๑๑๐ - ๑๑๓. และ อัครวิภาสประวัติของ
 พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ
 พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๗), หน้า ๖๕ - ๖๖.

^๒มัทนา เกษกมล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๘.

ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขให้อนคลายลงได้ ขณะที่รัฐบาลต้องการให้หน่วยงานต่าง ๆ ลดรายจ่ายลง แต่ในส่วนราชสำนักเองกลับเพิกเฉยไม่สนใจ ทำให้คนทั่วไปลงความเห็นว่า สาเหตุสำคัญของการขาดแคลนเงินแผ่นดินเป็นผลเนื่องมาจากการใช้จ่ายของราชสำนัก สิ่งเหล่านี้ทำให้ความมั่นคง และความไว้วางใจในสถาบันพระมหากษัตริย์ลดน้อยลง แม้แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองยังทรงยอมรับว่า

...พระเจ้าแผ่นดินในพระบรมโกศ เริ่มที่จะสูญเสียความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อพระองค์ในตอนปลายรัชกาล และปัญหาเรื่องการสืบราชสมบัติก่อให้เกิดความวุ่นวายใจอย่างมาก พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงพระองค์เดียวที่มีชื่อเสียงโดดเด่น เจ้าฟ้าบริพัตร และคนจำนวนมากก็อยากที่จะให้พระองค์ทรงสืบราชสมบัติต่อไป ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังจะโคกฤษฎาห์ และถ้าไม่เป็นชาย การสืบราชสมบัติก็ควรจะไปแก่พระเจ้าอนุชาเธอต่าง ๆ ซึ่งข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่า คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะนับถือเขาใคนัก...

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตั้งเล ไม่นานพระทัยในเสด็จรภาพแห่งราชบัลลังก์ ทรงสถาปนาเสถียรภาพในราชบัลลังก์อย่างไม่เสียสาย จนในที่สุดเมื่อสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ผู้ทรงอิทธิพลอย่างยิ่งในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์และหมู่ประชาชน ทรงกราบบังคมทูลยืนยันถึงสิทธิอันชอบธรรมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งทรงรับรองว่า พระองค์และบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งปวงพร้อมที่จะสนับสนุนพระราชอำนาจทุกวิถีทาง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตกลงยินยอมรับตำแหน่งองค์พระมหากษัตริย์^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒, บันทึกการปกครอง พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภักดียามไมตรี แผลดโดย ชัยอนันต์ สมุทวานิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า ๑๗๘.

^๒ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เรื่องเดิม, หน้า ๘.

อนึ่ง แม้ว่าปัญหาการยอมรับจากพระบรมวงศานุวงศ์จะผ่านพ้นไปโดยความดี แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักพระทัยที่ว่า ข้อรับรองนี้ยังไม่อาจประกันความมั่นคงของราชบัลลังก์ได้ตลอดไป สิ่งสำคัญที่ทรงต้องการอีกประการหนึ่งคือ การยอมรับจากประชาชน ด้วยทรงตระหนักดีว่า พระองค์ทรงขาดประสบการณ์และความพร้อมอันสมบูรณ์ในงานราชการแผ่นดิน การที่ทรงมีเวลาศึกษาและฝึกฝนงานการปกครองเพียงหนึ่งปีก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกกลางแกลงไม่แน่ใจในรัฐบาลได้ จึงทรงมีพระราชดำริว่า "...เป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุด ที่จะทำอะไรบางอย่างเพื่อเรียกความเชื่อถือของประชาชนกลับคืนมา..."^๑ และสิ่งที่พระองค์ทรงเลือกดำเนินการ คือ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นถึง ๓ สภา ทั้งที่โลกกล่าวมาแล้วในตอนก่อน สภาที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภา ประกอบด้วยสมาชิก ๕ พระองค์ สมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาที่ทรงแต่งตั้งในชั้นแรก ได้แก่

๑. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์
กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
๒. สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต
๓. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์
๔. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงราชานุภาพ
๕. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒, บันทึกการปกครอง พระราชหัตถเลขาของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระกัลยาณไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม

จากรายพระนามสมาชิกสภาทั้ง ๕ พระองค์^๑ จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาเลือกพระบรมวงศานุวงศ์ ผู้มีความสามารถ มีประสบการณ์ในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นที่เคารพยกย่องนับถือของประชาชนทั่วไปมาแล้ว ซึ่งเป็นการคัดปัญหาการขาดประสบการณ์ของพระองค์ไว้ อย่างดี เพราะเป็นการย่ำให้ประชาชนมั่นใจว่า พระองค์จะทรงสามารถบริหารประเทศให้เจริญรุ่งเรืองได้ โดยการแนะนำปรึกษาอย่างใกล้ชิดของผู้มีประสบการณ์เชี่ยวชาญ และจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจแบบอัสสัมชิตโดย อันเป็นจุดบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยพลการอย่างแน่นอน ยิ่งไปกว่านั้นประโยชน์จากการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ยังมีผลถึงการฟื้นฟูความร่วมมือระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ได้อีกด้วย * เพราะในเมื่อทรงมีจุดมุ่งหมายให้อภิรัฐมนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อช่วยค้ำจุนรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกของสภาคงได้รับการเลือกสรรแล้วอย่างดี ความสำเร็จในสถานการณ์ของสมาชิกจะสะท้อนให้ถูกเลือกเกิดความรู้สึกว่า ตนเป็นผู้ได้รับความนับถือและไว้วางพระราชหฤทัยอย่างแท้จริง

^๑ ต่อมาเมื่อสมเด็จพระยาภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช ทิวงคตใน พ.ศ. ๒๔๗๑ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงอนุบุรีราเมศวร์ เป็นอภิรัฐมนตรีใน พ.ศ. ๒๔๗๓ และเมื่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถ สิ้นพระชนม์ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเพิ่มอีก ๒ พระองค์ คือ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ.

* ข้อสังเกตประการหนึ่งจากรายพระนามอภิรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาที่ทรงแต่งตั้งขึ้นในครั้งแรก ล้วนแต่เคยมีกรณีขัดแย้งกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้วทั้งสิ้น.

หน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาโดยทั่วไป ถูกกำหนดไว้ให้เป็นสภาสำหรับให้คำ
แนะนำปรึกษาขอพระราชการตลอดจนนโยบายของรัฐ เพื่อประกอบพระราชวินิจฉัย ซึ่ง
เดิมหน้าที่นี้เคยเป็นของเสนาบดีสภา แต่ทรงมีพระราชดำริว่า เสนาบดีสภามีสมาชิก
จำนวนมาก และแต่ละคนต่างมีความชำนาญเฉพาะกิจการภายในกระทรวงของตน ไม่
เหมาะสมที่จะเป็นสภาที่ปรึกษาทั่วไป^๑ จึงทรงเปลี่ยนเป็นให้เสนาบดีแต่ละกระทรวง
เสนอนโยบายกระทรวงของตนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ
หรือที่มีผลเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น ๆ ขึ้นมา เพื่อนำไปพิจารณาปรึกษาในอภิรัฐมนตรี-
สภาอีกชั้นหนึ่ง เมื่ออภิรัฐมนตรีเห็นควรค่าเนนการ ก็จะวางเค้าโครงขึ้นเพื่อปรึกษา
ตกลงในเสนาบดีสภาต่อไป แต่ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันว่า
ความเห็นของอภิรัฐมนตรีสภาจะมีผลทางบริหารก็โดยการผ่านพระบรมราชวินิจฉัยแล้ว
เท่านั้น^๒

ขอพระราชการที่จะนำเข้าปรึกษาในอภิรัฐมนตรีสภาส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ
นโยบายหลักทางด้านการเมือง การคลัง การออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ การแต่งตั้ง
ข้าราชการระดับสูง เช่น หัวหน้ากรม เสนาบดี การแต่งตั้งและเลื่อนชั้นข้าราชการ-
การระดับเจ้าพระยา บางครั้งอาจจะปรึกษานิติหากันภายในราชวงศ์ หรืออภิรัฐมนตรี
อาจจะรบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เห็นสมควรได้อีกด้วย^๓ ส่วนขอพระราชการ

^๑"พระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรีสภา" ราชกิจจานุเบกษา, ๔๒(๒๔ พฤศจิกายน
๒๔๖๘) : ๒๖๑๘.

^๒กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๔๒, บันทึกการปกครอง พระราชหัตถเลขาของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภิธานมิตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๘.

^๓กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑, ร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งอภิรัฐมนตรีสภา
มาตรา ๑๒.

ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าไม่มีผลสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ พระองค์อาจมีพระราชกระแสสั่งการได้ในทันที โดยไม่ต้องผ่านอภิรัฐมนตรีสภา

สภาที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินรองลงมาจากอภิรัฐมนตรี คือ เสนาบดีสภา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อมีข้อราชการสำคัญอันเกี่ยวข้องกับการเงินการคลังและความมั่นคงของประเทศ หรือ เป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนต่อกระทรวงอื่น ๆ ให้เจ้ากระทรวงนำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อเสนอเข้าพิจารณาในอภิรัฐมนตรีสภาว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่อย่างไร หากอภิรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็จะทรงพระราชทานเรื่องไปปรึกษาทางโครงการดำเนินการในเสนาบดีสภาต่อไป เพื่อที่เสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ จะได้ทราบว่ามีข้อราชการใดที่เหมาะสมควรนำไปปฏิบัติตาม หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง และขัดแย้งกระทบกระเทือนต่อราชการภายในกระทรวงของณอย่างใดบ้าง เมื่อลงมติตกลงกันได้แล้ว เจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะรับโครงการไปดำเนินการต่อไป

สำหรับสภากรรมการองคมนตรี เป็นสภาที่ตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ใ้รับการปรับปรุงมาจากสภาองคมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุดมุ่งหมายสำคัญในการแต่งตั้งสภานี้คือ "...ทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา โต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่..."^๒ ลักษณะของสภา

^๑สุวัก เจริญพงศ์, "ปฎิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวทางแนวคิดประชาธิปไตย และสังคมนิยม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕" หน้า ๕๕.

^๒กจข. ร.๗ ร.๑.๖/๕, พระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐, (เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เป็นผู้ัญเชิญกระแสพระราชดำรัส).

เป็นสภาที่ปรึกษาแบบ Advisory Body มีสมาชิกทั้งหมด ๔๐ คน มีทั้งเจ้านายและสามัญชน ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในเรื่องที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา และหากมีกรรมการตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปเห็นพ้องกันว่าเรื่องใดมีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของประชาชน ก็สามารถเข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อสภากรรมการองคมนตรีให้นำความขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนี้สภายังมีอำนาจเชิญเจ้ากระทรวง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ใดคนหนึ่งมาชี้แจงในที่ประชุมได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สภากรรมการองคมนตรี กลับมีบทบาทน้อยกว่าเท่าที่ควร ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๔ ปรากฏว่ามีผลงานเพียง ๔ ชิ้น คือ ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉ้อฉล พระราชบัญญัติพินัยกรรม และ การแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน การร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นไปตามพระบรมราชโองการ ไม่เคยปรากฏเลยว่าสภา เคยมีการขอร้องให้เปิดประชุมแต่อย่างใด

จากหน้าที่และบทบาทของสภาทั้ง ๓ จะเห็นได้ว่า สภาที่มีบทบาทในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมากที่สุด ก็คือ อภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา ส่วนสภากรรมการองคมนตรีเป็นเพียงสภาที่มุ่งหมายเพื่อทดลองทำการเท่านั้น ทั้งนี้จึงปรากฏบทบาททางการเมืองน้อยกว่าสองสภาแรก และจัดได้ว่าน้อยที่สุดด้วย

ควยรัฐประกาศนโยบายการปกครองแผ่นดินเช่นนี้ ทำให้ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แปรไปจากสมัย

๑ สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิวัติของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตย และสังคมนิยม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕" หน้า ๑๑๐.

รัชกาลอื่น ๆ ที่ผ่านมา การดำเนินนโยบายหรือข้อราชการใด ๆ อาจกล่าวได้ว่า มิได้ขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจของพระองค์แต่เพียงผู้เดียว หากทรงเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นในคณะรัฐบาลได้แสดงความคิดเห็นร่วมกัน พระบรมราโชบายข้อนี้มีผลกระทบต่อกลุ่มถึงราชการทหาร เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคำบัญชาการ เงินซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศและมีผลกระทบต่อราชการส่วนรวม และเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งสองมีบทบาทตักสินใจมากที่สุด เมื่อข้อราชการเหล่านี้ถูกนำเข้ามาปรึกษาในเสนาบดีสภา หรืออภิรัฐมนตรีสภา การลงมติตักสินใจต่าง ๆ จะถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หากมีข้อราชการใดที่สมาชิกสภาเห็นว่า มีผลกระทบต่อส่วนราชการอื่น ๆ หรือจะเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ สมาชิกอาจคัดค้านได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ถึงแม้ว่าโดยส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีแนวพระราชดำริที่จะส่งเสริมกิจการทหารสักเพียงใดก็ตาม แต่หากเป็นการขัดแย้งกับความเห็นส่วนใหญ่ในสภา ก็ต้องทรงอนุโลมตามความเห็นส่วนมากเสมอ

๒ ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านการเศรษฐกิจ

นอกจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาการขึ้นครองราชสมบัติถึงโลกแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงประสบปัญหาสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ วิกฤตงบประมาณขาดดุลงบรายที่กำเนินติดต่อกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓^๑ โดยที่รัฐบาลในรัชกาลก่อนไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลงได้ ผลของ

^๑ จากตัวเลขในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๒๔๗๓ ใน เสถียร ดายลักษณะ และคณะ (ผู้รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ ๓๒ - ๔๒.

พ.ศ. ๒๔๖๓	งบประมาณขาดดุลงบราย	๕,๖๓๐,๑๒๖	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๔	งบประมาณขาดดุลงบราย	๔,๒๓๒,๕๘๒	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๕	งบประมาณขาดดุลงบราย	๘,๔๑๖,๗๑๓	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๖	งบประมาณขาดดุลงบราย	๑๐,๒๑๖,๐๔๓	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๗	งบประมาณขาดดุลงบราย	๕,๑๕๕,๖๘๘	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๘	งบประมาณขาดดุลงบราย	๓,๘๗๕,๒๓๘	บาท

การขาดดุลย์ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลเริ่มคลอนแคลน และมีท่าทีว่าภาวะการณ์กำลังจะเลวร้ายลงเรื่อย ๆ ถ้าหากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปตามยถากรรม ปัญหาสำคัญที่จะตามมาคือ ความเดือดร้อนวุ่นวายของประชาชนภายในประเทศ และการขาดความเชื่อถือจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้ ด้วยทรงถึงพระบรมราโชบายไว้ว่า "...ความมั่นคงของประเทศ ข้อสำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งอยู่ที่ฐานะการเงินแผ่นดิน... เห็นจะต้องให้งบประมาณเป็นดุลยภาพ ในฐานะปี ๒๔๖๕ นี้ให้จงได้..."^๑ และทรงโปรดฯ ให้คณะกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณแผ่นดินชุดเดิมซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลก่อน ดำเนินการพิจารณาหาทางแก้ไขร่วมกันกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในภาวะเช่นนี้ คณะกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณแผ่นดินได้พิจารณาถึงความเห็นว่ามีหนทางใดดีไปกว่า การใช้วิธีตัดทอนรายจ่ายซึ่งที่เคยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้ว แต่ทว่าบรรยากาศของการตัดทอนรายจ่ายครั้งนี้ มีลักษณะแตกต่างจากรัชกาลก่อนมากทีเดียว ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินพระวิเทโศบายอันสุขุมรอบคอบของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามขจัดปัญหาความขัดแย้งทั้งภายในส่วนตัวและการเมือง อันเป็นต้นเหตุของการไม่ยอมรับมือของบรรดาเจ้ากระทรวงและหัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ลงได้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชเจตจำนงแน่วแน่ในการวางพระองค์เป็นกลาง โอบทรงยึดเอาประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง ทรงเสนอให้คณะกรรมการองคมนตรีฯ จัดการพิจารณาตัดทอนงบประมาณส่วนพระองค์จากอัตรา ๕ ล้านบาทลงให้เหลือ ๒ ล้านบาท

^๑ กจข. ร.๗. สบ. ๒. ๓๗/๑๕, เล่ม ๑ ร่างรายงานคณะกรรมการองคมนตรีฯ (ฉบับย่อ) กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๕.

"...เพียงแต่พอรักษาพระเกียรติยศ..." เท่านั้น โดยทรงแนะนำให้คณะกรรมการองคมนตรีฯ ถู้อเอาจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของกระทรวงวังและกรมมหาดเล็กในรายการงบประมาณปีสุดท้ายแห่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเกณฑ์ ครั้นเมื่อคณะกรรมการองคมนตรีฯ พิจารณาแล้วปรากฏว่าสามารถลดเงินลงได้ถึง ๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๓.๓๐ ของงบประมาณรายไถ่ส่วนพระองค์ทั้งหมด ซึ่งเป็นที่เชื่อแน่วได้ว่าย่อมเป็นที่พอใจของบรรดาเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ อย่างยิ่ง เพราะเมื่อนำยอดเงินที่ตัดไต่ไปเปรียบเทียบกับยอดเงินงบประมาณที่คณะกรรมการองคมนตรีฯ สามารถตัดทอนลงได้ทั้งหมดในการจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๕ ปรากฏว่า เป็นจำนวนเงินสูงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินที่ถูกตัดทั้งหมดทีเดียว^๒

นอกจากพระราชรัฐประศาสน์นโยบายดังกล่าวแล้ว สิ่งสำคัญที่ทำให้การตัดทอนรายจ่ายสำเร็จจนลดได้หลายครั้งก็อีกประการหนึ่งได้แก่ การพยายามปรับปรุงลักษณะอัตรากำไรตัดทอน โดยยึดหลักความเสมอภาคและการประนีประนอมเป็นเกณฑ์ ผลของการพิจารณาตัดทอนขึ้นสุดท้ายปรากฏว่า

เงินส่วนราชสำนักจากงบประมาณ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ลดลง ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท
 กระทรวงการทหารจากงบประมาณ ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ลดลง ๑,๘๓๘,๐๐๐ บาท
 กระทรวงนครเวียงจันทน์จากงบประมาณ ๔๕,๓๒๗,๐๐๐ บาท ลดลง ๓,๕๐๗,๑๕๖ บาท

๑ กจข. ร.๗ ร.ล.๖/๑, หนังสือกราบบังคมทูลของพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๔๖๘.

๒ กจข. ร.๗ ค.๑๕.๓/๑, ร่างหนังสือกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณแผ่นดิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๖๘.

กรมอิสระ ถูกตัด ๒๕๘,๘๕๖ บาท^๑

การพิจารณาคัดทอนรายจ่ายดำเนินไปอย่างเรียบร้อยด้วยความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการฝ่ายทหาร ซึ่งเคยมีท่าทีแข็งกร้าวและปฏิเสธการลดรายจ่ายมาแล้ว^๒ กลับสนองนโยบายการตัดทอนรายจ่ายอย่างเต็มที่ นอกจากจะเสนอรายการตัดทอนต่าง ๆ อย่างละเอียดแล้ว ยังได้ยืนยันว่าถ้าหากรายการที่เสนอไว้ยังไม่เพียงพอ ทางคณะกรรมการฝ่ายทหารก็ยินดีที่จะดำเนินการตัดเงินก้อนนายทหารบก ทหารเรืออีกรายการหนึ่ง^๓ ซึ่งสามารถลดเงินลงได้ถึง ๑๖๐,๕๔๐ บาท^๔ แต่คณะกรรมการองคมนตรีฯ ก็ได้ปฏิเสธข้อเสนอนี้โดยให้เหตุผลว่า

^๑ กจช. ร.๗ ร.ด.๖/๑ (สำเนา) หนังสือกราบบังคมทูลของกรรมการองคมนตรี ตรวจจัดงบประมาณแผ่นดิน ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๘ ในสมัยรัชกาลก่อน กระทรวงพระคลังฯ ประมาณไว้ว่า การตัดรายจ่ายของกระทรวงทหาร ๓ ล้าน ๓ แสน ๑ หมื่น ๕ พัน และราชสำนัก ๒ ล้าน ทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจและปฏิเสธการตัดทอนรายจ่าย ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นในตอนปลายรัชกาล.

^๒ สถาบันไทยคดีศึกษา, F.O. ๓๗๑/๑๐๕๗๒ "Financial Situation in Siam," Greg, No. ๘๖ Conf., Bangkok : May ๒๑, ๑๙๒๕ และ F.O. ๓๗๑/๑๐๕๗๓ "Siamese Court and Political Situation in Siam," ๑๙๒๕.

^๓ กจช. ร.๗ ส.ป.๒.๓๗/๑๕, เล่ม ๑ รายงานงานคณะกรรมการองคมนตรี ตรวจจัดงบประมาณแผ่นดิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

^๔ กจช. ร.๗ ร.ด.๖/๑, รายงานคณะกรรมการฝ่ายทหาร กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๘.

ยังไม่สามารถจัดระเบียบการล่อลวงการเงินก้อนให้ทั่วถึงกัน ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ให้เสร็จทันภายในงบประมาณปีนี้ได้ จึงเห็นควรกราบการนี้ไว้ก่อน คงพิจารณาแต่เพียงรายการที่ตกลงกันไว้แต่เดิม ทั้งนี้เมื่อเรื่องนี้ถูกนำเสนอต่อเสนาบดีสภา สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ประธานคณะกรรมการฝ่ายทหารจึงทรงชี้แจงขอแก้ไขยอดเงินงบประมาณของทหารว่า เนื่องจากคณะกรรมการองคมนตรีฯ ลงมติไม่รับรายการตัดเงินก้อนนายทหาร ดังนั้นจะต้องหักเงินค่าวิชาซึ่งคิดรวมอยู่ในเงินก้อนออกจากยอดเงินตัดทอนรายจ่ายเป็นจำนวน ๘,๐๐๐ บาท เป็นอันว่างงบประมาณฝ่ายทหารซึ่งเดิมถูกตัด ๑,๘๓๘,๐๐๐ บาท คงตัดเพียง ๑,๘๒๙,๐๐๐ บาท เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็คิดเงินจำนวนนี้ที่ไม่มีผลกระทบสะท้อนต่องบประมาณส่วนใหญ่แต่อย่างใด เพราะถึงแม้จะหักลบออกจากเงินส่วนตัดทอนแล้ว งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ยังเกินดุลถึง ๒๑๑,๘๑๒ บาท โดยที่รัฐบาลยังสามารถจ่ายเงินชดเชยเป็นค่าบำเหน็จบำนาญให้แก่ผู้ถูกปลดออกเนื่องจากยุบเลิกตำแหน่ง จำนวน ๔๐๐ คน เป็นเงิน ๑ ล้านบาทอีกด้วย^๒

จากการตัดทอนรายจ่ายใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ปรากฏว่า งบประมาณกระทรวงการทหาร^๓ มีอัตราลดลงถึงร้อยละ ๘.๖๓ ของงบประมาณที่เคยได้รับมาในปีก่อน ทำให้โครงการขยายกำลังทหารต้องหยุดชะงักลงเพราะขาดแคลนงบประมาณ แม้ว่า

^๑ กจข. ร.๗ ก.๑๕.๓/๑, รายงานการประชุมเสนาบดี ครั้งที่ ๑๔/๒๔๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๖๔.

^๒ กจข. ร.๗ ก.๑๖.๑, เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ สมัยตุลยภาพ (พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๗๒).

^๓ คิกเฉพาะกระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือไม่รวมกรมแผนที่ กรมอากาศยาน กรมอุทกศาสตร์ เนื่องจากกรมเหล่านี้ได้รับงบประมาณต่างหาก และถือว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่กิจการทหารอย่างแท้จริง.

ทางกระทรวงการทหารทั้งสองได้พยายามจัดยุบเลิกกรมกองและหน่วยงานบางหน่วยลง เพื่อให้รายจ่ายได้ส่วนสัมพันธ์กับรายรับ แต่กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอจนถึงกับต้องลดอัตรา การสะสมอาวุธ ลดจำนวนนักเรียนทหารและลดรูปขนาดของกองทัพลงที่สุดในที่สุด

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงทางการทหารในช่วง พ.ศ. ๒๔๖๕ เท่านั้น หากยังมีผลติดต่อกับเป็นลูกโซ่มาทุกปี จากการสำรวจตัวเลขในตารางงบประมาณประจำปีของกระทรวงต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า งบประมาณกระทรวงการทหารลดความสำคัญลงตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่ในบางปีภาวะเศรษฐกิจการคลังของรัฐบาลกระเตื้องก็ขึ้น รัฐบาลยินยอมให้กระทรวงต่าง ๆ ทำโครงการขอเพิ่มจำนวนงบประมาณประจำปีขึ้นได้ แต่สำหรับกระทรวงการทหารเนื่องจากเป็นกระทรวงที่ได้ งบประมาณเหมาะสมตามตัว จึงยังคงได้รับงบประมาณเท่าเดิม ดังปรากฏในตารางที่ ๑ คือ

ศูนย์วิทยพัชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑. ไปรกฎตัวเลขรายได้จริงของกระทรวงต่าง ๆ ไว้ในภาคผนวก ข. ตารางแสดงงบประมาณประจำปีของกระทรวงต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๗๕.

ตารางที่ ๑

แสดงงบประมาณประจำปีของกระทรวงต่าง ๆ ถือเป็นอัตราการยดะ
ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน (พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๕)^๑

กระทรวง	พ.ศ.	๒๔๖๘	๒๔๖๙	๒๔๗๐	๒๔๗๑	๒๔๗๒	๒๔๗๓	๒๔๗๔	๒๔๗๕
กลาโหม	—	๑๔.๗๕	๑๓.๔๖	๑๒.๖๒	๑๒.๖๒	๑๑.๘๘	๑๑.๘๕	๑๐.๕๕	๑๔.๗๒
ทหารเรือ	—	๕.๒๗	๔.๘๔	๔.๕๔	๔.๕๔	๔.๒๗	๔.๒๖	๓.๗๕	—
เกษตรกรรม	—	๔.๔๔	๔.๐๙	๔.๐๙	๔.๔๔	๔.๒๐	๔.๘๐	๔.๓๘	๔.๕๖
การต่างประเทศ	—	๑.๕๙	๑.๕๗	๑.๓๖	๑.๓๐	๑.๒๖	๑.๒๔	๑.๓๒	๑.๙๖
คมนาคม	—	๑๒.๓๑	—	—	—	—	—	—	—
พาณิชย์	—	๐.๕๑	—	—	—	—	—	—	—
พาณิชย์และคมนาคม	—	—	๑๓.๒๗	๕.๗๒	๖.๕๓	๗.๓๔	๗.๔๕	๕.๒๘	๗.๘๑
พระคลังมหาสมบัติ	—	๗.๖๖	๗.๑๗	๖.๗๓	๗.๐๐	๖.๖๐	๗.๑๘	๗.๗๘	๘.๕๖
มหาดไทย	—	๑๖.๐๖	๑๔.๗๓	๑๕.๕๔	๑๗.๔๔	๑๘.๓๒	๑๘.๗๒	๒๐.๓๒	๒๐.๖๖
ยุติธรรม	—	๕.๕๐	๕.๑๘	๒.๕๙	๓.๐๒	๒.๘๘	๒.๘๙	๓.๑๗	๓.๖๒
มรุชาคร	—	๐.๑๓	—	—	—	—	—	—	—
วัง	—	—	—	—	—	—	—	—	—
กรมราชเลขาธิการ	—	—	๐.๒๙	๐.๒๗	๐.๓๑	๐.๓๒	๒.๘๙	๐.๓๓	๐.๓๖
กรมอากาศยาน	—	๓.๕๘	๓.๖๒	๓.๓๙	๔.๐๐	๓.๗๖	๓.๗๕	๒.๕๓	๒.๙๐
กรมแผนที่	—	๐.๖๒	๐.๖๒	๐.๕๘	๐.๕๘	๐.๕๕	๐.๕๕	๐.๖๒	๐.๕๖
กรมอุทกศาสตร์	—	๐.๒๙	๐.๒๙	๐.๒๗	๐.๒๘	๐.๒๖	๐.๒๖	๐.๒๒	๐.๒๖

^๑จำนวนจากตัวเลขในตารางงบประมาณประจำปีของกระทรวงต่าง ๆ

แนวคิดในการจัดการทหาร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ยังผลให้นโยบายการเสริมสร้างกำลังความมั่นคงทางการทหาร เริ่มลดความสำคัญลง จนเป็นรองจากนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นลักษณะแตกต่างจากแนวคิดในรัชกาลก่อนที่เห็นว่า การรักษาความมั่นคงทางทหารสำคัญกว่า ทั้ง ๆ ที่บุคคลสำคัญชั้นนำในราชการทหาร อันได้แก่ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาธิการทหารบก นายพลเอก เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม และนายพลเรือเอกกรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือ ได้เคยกราบบังคมทูลยืนยันต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วว่า กำลังทหารที่ประเทศไทยมีอยู่ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในอัตราส่วนเฉลี่ยเท่ากัน จัดได้ว่ามีจำนวนน้อยที่สุด ทั้งยังขาดแคลนอาวุธและกำลังคนอีกมาก ไม่สมควรตัดทอนส่วนใด ๆ อีกเลย และเท่าที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการทหารถึงร้อยละ ๒๕ ของรายได้แผ่นดินก็เป็นวงเงินที่ค้ำกรวมงบประมาณของกรมอากาศยานเข้ามาด้วย หากได้คิดเฉพาะการทหารบก ทหารเรือ ไม่ การที่ค่าใช้จ่ายทางการทหารของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ เช่นนี้ เพราะเราไม่สามารถผลิตอาวุธเองได้ ต้องเสียภาษีสูงในการสั่งซื้อและขนส่ง ดังนั้นหากกระทรวงการทหารถูกตัดงบประมาณลง อาจทำให้เสียผลในจุดมุ่งหมายการป้องกันศัตรูภายนอกได้

อย่างไรก็ดี ด้วยพระราชกุศโลบายอันสูงน้อมรอบคอบของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และจากความจริงซึ่งประจักษ์กันคืออยู่แล้ว การตัดทอนรายจ่าย

กจข. ร.๗ ร.ล.๖/๑, บันทึกคณะกรรมการฝ่ายทหาร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ไม่ปรากฏวันที่ เดือนตุลาคม ๒๔๖๘.

เป็นหนทางที่ดีที่สุด การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินของรัฐบาลในขณะนั้น ไม่อาจสำเร็จผลลงได้หากขาดความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงกัน คณะกรรมการคัดเลือกรายจ่ายฝ่ายทหารซึ่งนำโดยสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ก็ได้หันมาสนับสนุนการคัดเลือกรายจ่ายอย่างเต็มที่ โดยพิจารณาตกลงงบประมาณกระทรวงการทหารทั้งสองลงถึง ๕.๖ % พร้อมทั้งพิจารณาลดหน่วยงานและตำแหน่งที่ไม่จำเป็นนัก เช่น กองบังคับการ กรมบัญชาการ หรือหน่วยงานที่เห็นว่าหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน อาทิ กรมผสมสัตว์บางหน่วย กองแควว กองทหารสัมภาระ และตำแหน่งชั้นรองตำแหน่ง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการฝ่ายทหารยังพิจารณาวางโครงการระยะยาวไว้ กล่าวคือ

๑. การรวมกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือเข้าด้วยกันแล้วแบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ แผนกทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ (คล้ายกับการจัดราชการในกระทรวงมหาดไทยการสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) เพื่อประโยชน์ในการประสานงานของทั้ง ๓ เหล่าให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งยามสงบและยามสงคราม ทั้งยังเป็นการประหยัด เนื่องจากจะช่วยลดจำนวนคนและหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกันด้วย

๒. การลดรายจ่ายโดยให้ทหารเกณฑ์เข้าประจำกรมน้อยกว่า ๒ ปี ซึ่งจะลดจำนวนทหารในกรม กองทหารลงไปโดยไม่เสียผล เนื่องจากจำนวนทหารยังคงเต็ม แต่ให้อยู่ประจำในกรมน้อยลง ซึ่งอาจเรียกระดมพลครบได้ในเวลาที่ต้องการ

๓. การลดอัตราเงินเดือนทหาร คณะกรรมการทหารเห็นว่า การลดเงินเดือน เป็นวิธีการที่ดีกว่าการปลดคนออก เพราะผู้ถูกปลดมีโอกาสที่จะหางานอื่นทำ

กจช. ร.๗ ร.ล.๘/๑, บันทึกคณะกรรมการฝ่ายทหาร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, เก็บถาวรพจนานุกรม ๒๕๖๘.

น้อยมาก คาดว่าการถูกลดรายได้ออมวรรเทาความเดือดร้อนได้อีกกว่าการปลด เพราะ
อย่างน้อยก็ยังมีงานทำ มีรายได้ประจำ และเกณฑ์การลดเงินเดือนจะพิจารณาลด
เฉพาะผู้ที่มียศตั้งแต่ นายร้อยเอกขึ้นไป

๔. การลดอัตราเบี้ยกันการ เบี้ยเลี้ยงเงินทาง ซึ่งจะพิจารณาลดเฉพาะ
นายทหารยศสูง ๆ เท่านั้น

อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนคร-
สวรรค์วรพินิต ทรงมีความเห็นพ้องกันว่า การคัดถอนไม่ควรจะยุบเลิกหรือตัดส่วนที่
เป็นกำลังรบอันแท้จริง แต่ควรมุ่งคัดถอนฝ่ายปกครอง บริหาร หรือฝ่ายธุรการ เป็น
สำคัญ เพื่อคงกำลังรบไว้ โดยทรงให้เหตุผลว่า

...ไม่เป็นที่แน่ใจได้ว่า สงครามในอนาคตจักไม่มีอีก ในกรณีของประเทศ
สยามก็เช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อเพิ่งถึงประวัติศาสตร์การเมืองอยู่ในฐานะ
ที่ร้ายกว่า แม้ว่าในสัญญาที่ทำกับต่างชาติจะกำหนดขอเขตแดนไว้แล้ว แต่ก็ยัง
เชื่อไม่ได้ว่าไม่มีชาติใยมุ่งองการกินแดนสยาม และสงครามอาจเกิดขึ้นเนื่อง
จากการวางตัวเป็นกลางระหว่างสงคราม อันอาจจะกลายเป็นปัญหาเสี่ยงชีวิต
ของบ้านเมืองได้... ฉะนั้นจึงเห็นจำเป็นต้องสร้างกำลังรบเอาไว้ป้องกันประเทศ
หากสงครามเกิดขึ้นหรือมุ่งจักแก่เพียงที่เพียงพอสำหรับรักษาความสงบภายในเท่านั้น
แล้วก็อาจจะเป็นอันตรายได้...^๑

นอกจากนี้ คณะกรรมการฝ่ายทหารยังมีความเห็นว่า หน่วยงานที่ยังไม่ควร
ถูกตัดงบประมาณคือ กิจการอากาศยาน ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมของนานาประเทศอย่าง
กว้างขวาง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา สภาพการสู้รบของอากาศยาน
ได้รับการปรับปรุงให้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ

^๑ กจช. ร.๘ ร.๘.๖/๑, บันทึกคณะกรรมการฝ่ายทหาร กรมบัญชาการ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พฤศจิกายน ๒๔๖๘.

กองทัพในที่สุด เพราะอากาศยานสามารถรุกไล่หรือเข้าโจมตีที่หมายได้เร็วและมีประสิทธิภาพแม่นยำกว่าการโจมตีด้วยกำลังส่วนอื่น ๆ ทำให้ข้าศึกเกิดว่าส่าระสาย อันเป็นการช่วยเปิดทางให้กำลังทางบก ทางเรือ เข้าโจมตีซ้ำเติมได้โดยสะดวก

ทั้งหากจะพิจารณาในแง่เศรษฐกิจแล้วจะเห็นว่า การขยายกำลังทางอากาศเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะค่าใช้จ่ายสำหรับอากาศยานสิ้นเปลืองน้อยกว่าการขยายกำลังทางบก หรือทางเรือ เครื่องบินมีราคาถูกกว่าเรือรบและใช้กำลังคนกระทำการน้อยกว่ากองทัพบก

สำหรับในแง่ยุทธวิธี นอกจากอากาศยานเหมาะสมที่จะใช้โจมตีในเวลาอันรวดเร็วแล้ว เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่ควรมองข้าม คือ ความจำเป็นในการพัฒนากองทัพให้ทันต่อเหตุการณ์ภายนอก เพราะหากกองทัพมียุทธภัณฑ์ล้าสมัย อำนาจทางการรบย่อมลดลง และตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบแก่ข้าศึกซึ่งมีกำลังเข้มแข็งทันสมัยกว่า ภัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการฝ่ายทหารจึงลงความเห็นว่

...เงินแผ่นดินที่จ่ายอยู่ เพื่อบำรุงอากาศยาน เทียบโดยผลที่ได้และเทียบกับทหารบก ทหารเรือ ไม่เป็นเงินที่มุกมายน่าเสียดายเลย สมควรกระทำให้ไ้เป็นกำลังอันเข้มแข็งแท้จริงไว้สักอย่างหนึ่ง หากขาดเงินลงไปเสียมากแล้วก็จะตกเป็นกริ่ง ๆ กลาง ๆ ไม่สำเร็จผลใดถึงไหน...

โครงการขยายกำลังทางอากาศยานเดิมกำหนดระยะเวลาขยายตัวไว้ภายใน ๖ ปี โดยเพิ่มเงินงบประมาณจาก ๓,๔๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นอีก ๖๐๐,๐๐๐ บาท แล้วยื่นรูปโครงการในวงเงิน ๔ ล้านบาท ไปจนครบกำหนด แต่ในเมื่อฐานะการเงินของประเทศไม่อำนวย โครงการนี้จึงถูกขยายออกไปเป็น ๘ ปี สำหรับในช่วงที่

กจร. ร.๗ ร.ล.๖/๑, บัณฑิตคณะกรรมการฝ่ายทหาร กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พฤศจิกายน ๒๔๖๘.

รัฐบาลกำลังตัดทอนรายจ่าย คงให้รับงบประมาณในอัตราเดิมไปก่อน

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า **ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ** มีอิทธิพลต่อการจัด
ราชการทหารมากที่สุด ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณทำให้กระทรวงการทหารต้อง
พยายามลดจำนวนหน่วยงานและข้าราชการลง ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน การตัดทอน
รายจ่ายครั้งนี้ ก็ดูเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงสำหรับพัฒนาการทางทหาร แต่เมื่อคำนึง
ความจริงที่ว่า สภาพการณ์ทั่วไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ไม่เอื้ออำนวยต่อการ
ทำสงครามอย่างยิ่ง แทบทุกประเทศต่างประสบปัญหาความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ จน
ไม่มีเวลาดึกดำคร้อสงคราม ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นอย่างไรที่รัฐบาลจะเร่งระดม
สรรพกำลังทางเศรษฐกิจเพื่อขยายแสนยานุภาพ ให้ยิ่งใหญ่จนเกินกำลังขอบเขตรายได้
ของคน ภาวะการณ์เช่นนี้ ประเทศไทยควรจำกัดขอบเขตและขนาดของกองทัพไว้เพียง
เพื่อป้องกันตัว รักษาชายแดน ฝั่งทะเล และรักษาความสงบภายในประเทศเท่านั้น ก็ดู
จะเพียงพอแล้ว เพราะว่าแม้รัฐบาลจะเร่งระดมกำลังพลสร้างเสริมกองทัพให้มีขนาด
ใหญ่ได้ตามต้องการ แต่ทว่าในเมื่อรัฐบาลขาดงบประมาณสำหรับเลี้ยงดู ฝึกฝนยุทธวิธี
สนับสนุนทุนบำรุงการศึกษาและจัดหาอาวุธให้เพียงพอแก่ความต้องการของกองทัพ
กองกำลังขนาดใหญ่ที่มีอยู่ย่อมไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในรัชกาลที่ ๗ นี้ การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจะเป็น
นโยบายที่มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง แต่มีใจหมายความว่า รัฐบาลจะละเลยต่อความ
สำคัญของการทหารเสียทั้งหมด ด้วยปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงย่ำให้พยายามหาหนทางทุนบำรุงกิจการทหารในกรณีที่ไม่ต้องใช้งบประมาณมาก
เช่น ปรับปรุงด้านการศึกษา แก่ไซซอร์ระเบียบบังคับต่าง ๆ ให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นยังทรงพยายามอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่กิจการทหารโดยการ
จัดสรรงบประมาณ "แบบเหมาจ่าย" ให้แก่กระทรวงการทหารทั้งสอง เนื่องจาก
เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณโดยถือเอาเกณฑ์วงเงิน ๒๕ % ของงบประมาณรายได้

แผ่นดินตามที่เข้ามา ทำให้งบประมาณการทหารขึ้นลงไม่คงที่ เป็นผลเสียต่อโครงการที่วางไว้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สภาการคลัง และคณะอธิบดีรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาวางหลักเกณฑ์ให้กระทรวงการทหารรับงบประมาณแบบเหมาจ่าย เป็นจำนวนเงินก่อนตรงตัวแน่นอนทุกปี โดยให้สิทธิพิเศษในการใช้จ่ายเงินในวงเงินเหมาจ่ายโดยเสรี ไม่ต้องยื่นโครงการขออนุญาตต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังเช่นกระทรวงอื่น ๆ กระทรวงพระคลังฯ มีหน้าที่เกี่ยวข้องแต่เพียงเป็นพนักงานเก็บรักษาและส่งจ่ายเงินเมื่อกระทรวงการทหารส่งใบเบิกเงินมาเท่านั้น ถ้ามีเงินเหลือจ่ายในแต่ละปีให้เก็บรวบรวมฝากคลังไว้เป็นเงินสะสมของทหารโดยเฉพาะ สำหรับนำไปสมทบใช้จ่ายในปีต่อไป นอกจากนี้ยังทรงมีกระแสพระคำรัสว่า หากในปีงบประมาณต่อไปรัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็ควรพิจารณาเพิ่มงบประมาณให้กระทรวงการทหารอีกตามสมควร แต่ให้เพิ่มได้ไม่เกินเงิน ๒๕ % ของรายได้แผ่นดินเท่านั้น หากมีเหตุขัดข้องหรือปัญหาใด ๆ ให้กระทรวงการทหารทั้งสอง นำความกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงวินิจฉัยแต่เพียงพระองค์เดียว^๒

การจัดสรรงบประมาณเหมาจ่ายให้แก่กระทรวงการทหารเช่นนี้ หากพิจารณาในแง่เศรษฐกิจการคลัง นับเป็นวิธีการที่ไม่ค่อยเหมาะสมนัก เนื่องจากเป็นการเปิด

^๑ กจข. ร.๗ ค.๒/๕, รายงานการประชุมสภาการคลัง ครั้งที่ ๓/๒๔๖๕ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๖๕. ดูรายละเอียดความเป็นมาของการจัดงบประมาณเหมาจ่ายจากภาคผนวก ข.

^๒ กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๒๐๒, เล่ม ๒ พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตอบความเห็นกระทรวงพระคลังฯ เรื่อง คำหาและคำขอของกระทรวงกลาโหม กรณีงบประมาณเหมา วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๓.

โอกาสให้ทหารใช้จ่ายงบประมาณได้ตามใจชอบ เพราะถือว่าไม่ต้องยื่นโครงการต่อ
กระทรวงพระคลังฯ นอกจากนี้การยอมให้กระทรวงการทหารเก็บเงินเหลือใช้สะสม
ไว้ก็เป็นการสูญเสียค่าทางเศรษฐกิจอย่างน่าเสียดาย เพราะหากนำเงินจำนวนนี้ไปใช้
ในการลงทุนก็จะเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศได้ไม่น้อย

แต่สำหรับในแง่ของการทหาร การจัดสรรงบประมาณแบบเหมาเป็นหนทาง
เดียวที่รัฐบาลจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่กิจการทหารได้ในยามขาดแคลน เพราะ
การใช้จ่ายทางทหาร การซื้อหาอาวุธยุทโธปกรณ์ และการใช้จ่ายอื่น ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับ
สถานการณ์ซึ่งต้องอาศัยเหตุผลและเทคนิคทางการทหาร เข้าช่วยในการตัดสินใจโดย-
เฉพาะ การให้กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งปราศจากความรู้ความเข้าใจในเทคนิคการทหาร
เข้ามาบีบบังคับควบคุมการใช้จ่าย เป็นผลเสียอย่างยิ่ง นอกจากนี้ถือกันว่าการทหาร
เป็นเรื่องลับ การจัดซื้ออาวุธ การเพิ่มกำลังคน และโครงการทางทหารต่าง ๆ ไม่อาจ
เปิดเผยได้โดยละเอียด เพราะอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศได้ ด้วยเหตุผล
ดังกล่าว คณะอภิรัฐมนตรีและสภาการคลังจึงองมติเห็นชอบกับการจัดงบประมาณเหมา
ให้แก่กระทรวงการทหาร เพื่อให้ทหารสามารถยืดหยุ่นการใช้จ่ายได้ตามเหมาะสม

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินโครงการและการใช้จ่ายของทหารอยู่ในขอบเขต
อันสมควร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพิจารณา แต่งตั้งสภาป้องกัน
พระราชอาณาจักรขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๗๐ โดยทรงปรับปรุงจากสภาป้องกันพระราชอาณา-
จักรในสมัยรัชกาลก่อน ๆ แล้วขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
จากการมีลักษณะเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงกลาโหม
และกระทรวงทหารเรือ กลายมาเป็นสภาที่มีหน้าที่พิจารณาตกลงใจในนโยบายต่าง ๆ
ของราชการทหารโดยเด็ดขาด สมาชิกของสภาประกอบด้วย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นองค์ประธาน
สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเป็นอุปนายก

เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ทหารเรือ มหาคไทย พระคลังมหาสมบัติ
พาณิชย์และกมนาคม การต่างประเทศ และคณะอภิรัฐมนตรี เป็นสมาชิกประจำ

สมาชิกทุกคนมีสิทธิเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร เข้าสู่ที่ประชุม โดย
ส่งเรื่องผ่านอุปนายกสภาให้ทรงพิจารณา เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงทราบ หากทรงเห็นสมควรก็จะทรงมีพระบรม
ราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นำเรื่องเข้าปรึกษาในสภาต่อไป

การจัดตั้งสภาป้องกันพระราชอาณาจักรดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงพระบรม
ราโชบายในอันที่จะควบคุมการดำเนินงานและการใช้จ่ายของกระทรวงการทหารมิให้
กระทำการโดยพลการจนเกินไป ถึงแม้จะเห็นว่าสมาชิกของสภามีได้มีเพียงฝ่ายผู้นำ
ทางทหารแต่ฝ่ายเดียว หากแต่ยังประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งเป็นกระทรวง
ที่มีความสำคัญต่อการเมือง การปกครอง และการเศรษฐกิจโดยเฉพาะ รวมทั้งคณะ
อภิรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารการปกครองประเทศอีกด้วย ดังนั้น จึง
เชื่อแน่ว่าหากกระทรวงการทหาร ดำเนินนโยบายไม่สอดคล้องกับกิจการด้านอื่น ๆ
ของประเทศ สมาชิกสภา ก็อาจคัดค้านได้โดยชอบธรรม

โดยสรุปแล้ว แนวคิดในการจัดการทหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระ-
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีแนวโน้มสัมพันธ์อยู่กับงบประมาณที่ได้รับเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่ารัฐบาล
ได้วางหลักเกณฑ์การขยายตัวของงบประมาณไว้ถึง ๕๕ % ของเงินรายได้แผ่นดิน แต่

* กระทรวงกลาโหม, ประวัติกิจการทหารสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, (พระนคร :
โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, ๒๕๑๐), หน้า ๑๐๘.

จากตารางที่ ๒ เป็นข้อยืนยันได้ว่า ความจำเป็นทางเศรษฐกิจยังคงมีอิทธิพลเหนือ นโยบายดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด แม้จะไ้รวมเอางบประมาณของกรมอากาศยาน ซึ่งถือกันในขณะนั้นว่าไม่ใช่การทหารอย่างแท้จริง เนื่องจากยังไม่พัฒนาเป็นกองทัพ อย่างเต็มที่ งบประมาณของการทหารไม่เคยขยายตัวขึ้นถึงเกณฑ์ที่วางไว้เลย มีแต่จะคงลดการจัดหาและการจัดหน่วยตามอัตราลงทุกปี

ตารางที่ ๒

แสดงรายการงบประมาณกระทรวงการทหารคิดเป็นอัตราร้อยละ ของงบประมาณรายได้แผ่นดิน (พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๕)

พ.ศ.	งบประมาณการทหาร	งบประมาณรายได้แผ่นดิน	คิดเป็นอัตราร้อยละ
๒๔๖๘	๒๒,๔๐๐,๐๐๐	๕๑,๐๐๐,๐๐๐	๒๔.๖๑
๒๔๖๙	๒๐,๕๗๑,๐๐๐	๕๔,๐๐๐,๐๐๐	๒๑.๘๘
๒๔๗๐	๒๐,๕๗๑,๐๐๐	๑๐๐,๕๕๐,๔๑๖	๒๐.๔๕
๒๔๗๑	๒๑,๑๗๑,๐๐๐	๑๐๐,๖๒๗,๘๐๕	๒๑.๐๓
๒๔๗๒	๒๑,๑๗๑,๐๐๐	๑๐๖,๔๓๕,๕๔๖	๑๙.๘๕
๒๔๗๓	๒๑,๑๗๑,๐๐๐	๑๐๖,๕๓๔,๓๓๗	๑๙.๘๗
๒๔๗๔	๑๖,๑๗๑,๐๐๐	๕๔,๘๐๘,๗๑๓	๑๗.๐๕
๒๔๗๕	๑๒,๗๕๒,๐๐๐	๗๔,๘๖๔,๐๐๐	๑๗.๐๓

หมายเหตุ งบประมาณการทหารในที่นี้หมายถึง งบประมาณกระทรวงกลาโหม กระทรวงทหารเรือ และกรมอากาศยานรวมกัน.