



ลักษณะทั่วไปและสาเหตุของปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. ลักษณะทั่วไปของปัญหา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2468 เป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง พระองค์ทรงมีความมุ่งมั่นที่จะนำประเทศกลับไปสู่ยุคของการเร่งรัดพัฒนาหรือปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยดังเช่นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งที่ นายเกรก (Mr. Greg) ได้ให้ข้อสังเกตว่า

...เป็นที่น่าสนใจมากกว่าการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์องค์ใหม่และการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่าง ๆ อาจเรียกได้ว่า "เป็นการกลับไปยังรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"...

ในด้านการเมืองนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ก็โปรดเกล้าฯ ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นทันทีเพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งปวง สมาชิกของสภานี้ล้วนเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งสิ้นและเป็นผู้ที่ทรงเคยปฏิบัติหน้าที่ราชการสำคัญ ๆ มาแล้ว สมาชิก 5 พระองค์ ได้แก่สมเด็จพระปิตุลาบรมพงศาภิมุขเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์

¹Mr. Greg to Sir Austen Chamberlain, Dec. 3 rd, 1926.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต๋องรามาธิบดี และพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระ
 จันทบุรีนฤนาถ การที่โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งเป็นสภาสูงสุดของแผ่นดินประกอบด้วย
 ้วยเจ้านายทั้งสิ้น หลังจากเสวยราชย์ได้เพียง 2 วัน คือในวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.
 2468 นั้นเอง เป็นการแสดงถึงยุคของการกลับมาของเจ้านาย ต่อมาใน พ.ศ. 2470
 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการองคมนตรีสภาขึ้น ยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรีเดิม
 ที่ตราไว้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และตราพระราชบัญญัติว่า
 ้วยองคมนตรีขึ้นใหม่ในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2470 มีกรรมการองคมนตรี 40 คน
 เรียกว่าสภากรรมการองคมนตรี ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการทั้งใน
 และนอกราชการ เพื่อทำหน้าที่ประชุมปรึกษาราชการตามแต่จะทรงโปรดเกล้าฯ พระ
 ราชทาน นอกจากนี้ยังมีเสนาบดีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้เป็นเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ
 มีหน้าที่ปรึกษาราชการของแต่ละกระทรวง สภาเหล่านี้ทำหน้าที่บริหารราชการทั่วไป สำหรับ
 ราชการเฉพาะเรื่องนั้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีสภาป้องกัน
 พระราชอาณาจักรทำหน้าที่พิจารณาและตกลงนโยบายการป้องกันพระราชอาณาจักรสภาหนึ่ง

ในค่านเศรษฐกิจ ปัญหาสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 อาจแบ่งออกได้เป็นปัญหาใหญ่ ๆ คือ การคลัง การเงิน การค้า และการผลิต

ปัญหาการคลัง เป็นปัญหาซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
 เกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรากฏชัด และรุนแรงยิ่งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า
 อยู่หัว ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สภาพความวุ่นวาย
 ทาง การคลังมีท่าทีว่าจะคลี่คลายเป็นปัญหาการเมือง นายวอเตอร์โลว์ (Mr. Waterlow)
 ได้แสดงความเห็นไว้ในรายงานประจำ พ.ศ. 2469 ว่า ความปั่นป่วนทางการคลังและ
 ความไม่พอใจราษฎรสำนักมีอยู่อย่างกว้างขวาง และเรื่องนี้ก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทาง
 การเมืองได้ หากแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตเสียก่อน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ นายวอเตอร์โลว์ได้กล่าว
ว่า

"ภาพพจน์ของประเทศไทยในปลาย พ.ศ. 2469
นั้น แตกต่างไปจาก พ.ศ. 2468 อย่างสิ้นเชิง
ในเดือนพฤศจิกายนของปีนั้น (พ.ศ. 2468)...
การปกครองอย่าง ไม่ถูกต้อง โดยข้าราชการที่
ทรงโปรดปรานได้นำประเทศไปสู่ความล้มเหลวทาง
การคลัง... การวิพากษ์วิจารณ์และการฉ้อราษฎร์
บังหลวงซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ราชสำนักเปรียบเสมือน
ยาพิษของประชาชนโดยทั่วไป และอาจเป็นไปได
ว... คลื่นพายุการคลังอาจจะกระตุกความไม่พอใจ
เจ้านายให้นำไปสู่การปฏิวัติได้..."¹

การเปลี่ยนรัชกาลใหม่จึงเป็นความหวังใหม่ แต่การจะฟื้นฟูเศรษฐกิจของ
ประเทศอย่างรวดเร็วนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะในสภาวะที่พระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ อย่างไรก็ตามในคำพระราชอัยยาคัยส่วน
พระองค์นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความแตกต่างกับพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องการเงินนั้น ทรงระมัดระวัง
จนเกือบเรียกได้ว่าทรงตระหนี่ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินส่วนพระองค์แล้ว ทรงประหยัด
มากเท่า ๆ กับที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงฟุ่มเฟือย²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Mr. Waterlow to Sir Austen Chamberlain, Annual Report
1926. Feb 22 nd, 1927. FO 371/12535 F 2874/2874/40

²Mr. Greg to Sir Austen Chamberlain, Jan 29 th, 1926.
FO 371/11717 F 847/78/40.

ปัญหาการคลังเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับปัญหาการเงิน การค้า และการผลิตอย่างใกล้ชิด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแก้ไขปัญหาการคลังเป็นอันดับแรกในทันทีที่เสด็จขึ้นครองราชย์ โดยเฉพาะปัญหางบประมาณซึ่งขาดดุลติดต่อกันมาตั้งแต่ปลายรัชกาลก่อนด้วยการดำเนินนโยบายปรับงบประมาณโดยการตัดทอนรายจ่ายให้อยู่ในกรอบของรายได้ แต่ก็ได้ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนโดยทั่วไป ซึ่งจะได้พิจารณารายละเอียดต่อไป

ด้านการเงินนับว่ามีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับการค้า เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและต้องการเงินหมุนเวียนเพื่อใช้แลกเปลี่ยนในการค้าขายมากขึ้น การเงินได้เจริญก้าวหน้าขึ้นในฐานะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า เป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปของธุรกิจการค้า ปัญหาการเงินนับเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเงินของโลกซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก นอกจากจะได้ออกมาตรการดำเนินนโยบายการเงินแล้ว จะได้ออกถึงบทบาทของที่ปรึกษาการคลังตลอดจนความขัดแย้งระหว่างที่ปรึกษาการคลังซึ่งได้แก่ นายฮอดด์-แพตซ์ กับเสนาบดีคนสำคัญของไทย โดยเฉพาะสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต และกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน อาจกล่าวได้ว่าความยุ่งยากทางการคลังและการเงินมีสาเหตุมาจากความคิดเห็นและการดำเนินนโยบายของผู้บริหารการคลังด้วย

นอกเหนือจากปัญหาการคลังและการเงินแล้ว ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องปรับปรุงแก้ไข อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดังได้กล่าวแล้ว¹ ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง ซึ่งปัญหา

¹ อนุบทที่ 1 ข้อ 3 เรื่องสรุปสภาพเศรษฐกิจของไทยในระยะก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์

ดังกล่าวในที่นี้จะรวมเรียกว่า "ปัญหาเกี่ยวกับการค้าและการผลิต" การค้าและการผลิตมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการค้าและการเงิน การค้ามีความสัมพันธ์กับการคลัง เพราะเป็นบ่อเกิดของรายได้ของประเทศ และการค้ามีความสัมพันธ์กับการเงิน เพราะเป็นปัจจัยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ การดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการค้าเป็นอย่างมากในระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลยังคงอยู่ในมาตรการทองคำเมื่อประเทศอังกฤษออกจากมาตรการทองคำแล้วนั้น มีผลกระทบต่อการค้าทำให้การค้าทรุดลงอย่างมาก และมีผลทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายในเวลาต่อมาเพื่อให้การค้าฟื้นตัวขึ้น ส่วนในด้านการผลิตนั้น จะได้กล่าวถึงการผลิตสินค้าออกที่สำคัญของประเทศซึ่งได้แก่ ข้าว ไม้สัก ฝ้าย และยาง และจะได้เน้นถึงการผลิตข้าวมากกว่าสินค้าอื่น ๆ การค้าและการผลิตมีความสัมพันธ์กับการคลังเป็นอย่างมากเนื่องจากรายได้ของประเทศขึ้นอยู่กับการค้าข้าวเป็นหลักสำคัญ เมื่อระดับราคาสินค้าข้าวลดลงเป็นอย่างมาก รายได้ของรัฐบาลจึงลดลงด้วย รัฐบาลจึงประสบปัญหาทางการคลังอย่างรุนแรงใน พ.ศ. 2474 - 2475

2. สาเหตุของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีสัมพันธไมตรีทางการทูตและการค้ากับประเทศมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้เริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็เป็นที่คาดหวังกันว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยในสมัยต่อ ๆ มาแม้จะยังอยู่ในระยะตัวเดียวตัวต่อของการเปลี่ยนแปลงน่าจะเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไปเป็นลำดับ แต่ปรากฏว่าเศรษฐกิจกลับกลายเป็นปัญหาใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และปรากฏความรุนแรงหรือเห็นได้ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่รัฐบาลจะพึงแก้ไข รัฐบาลเองได้ตระหนักถึงภาระข้อนี้และได้ใช้ความพยายามหลายทาง

ในการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจนับเป็นประเด็นที่คณะกรรมการถือเป็นสาเหตุข้อหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาว่าเหตุใดจึงเกิดปัญหาขึ้นในรัชสมัยดังกล่าว

ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดจากสาเหตุอันมีที่มาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศหลายประการซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน แต่เพื่อความสะดวกในการศึกษาจึงได้แยกพิจารณาออกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 ความไม่มั่นคงทางการคลังในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

สาเหตุประการแรกคือความไม่มั่นคงทางการคลังในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องแก้ไขโดยด่วน ความไม่มั่นคงทางการคลังนี้จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะ "เงินขาด" มาโดยตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. 2463 เป็นต้นมา¹

ความยุ่งยากทางการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินความสามารถในการหารายได้หลายปีติดต่อกัน ตั้งแต่ พ.ศ. 2463 - 2467 รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และรายจ่ายจริงก็สูงกว่ารายได้ (ยกเว้น พ.ศ. 2464) ใน พ.ศ. 2463 - 2467 รัฐบาลมีรายได้จริงอยู่ระหว่าง 80.34 - 85.18 ล้านบาทและรายจ่ายจริงระหว่าง 80.36 - 89.67 ล้านบาท² จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2463 - 2467 รายได้จริงเพิ่มขึ้นเพียง 6 % แต่รายจ่ายจริงเพิ่มขึ้นถึง 11.6 %

¹พร.เพ็ญ สันตะภูก, อ้างแล้ว, หน้า 137.

²SYB B.E. 2480(1937 - 1938)

การใช้จ่ายแผนกที่สำคัญ ได้แก่ การป้องกันประเทศและงบประมาณมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่ารายจ่ายจริงใน พ.ศ. 2463 มีจำนวน 80.36 ล้านบาท แบ่งได้เป็น ประเภทการป้องกันประเทศ (ทหารบก ทหารเรือ และกรมอากาศยาน) เป็นจำนวน 21.5 ล้านบาท เงินงบประมาณมหากษัตริย์ 9.78 ล้านบาท นอกนั้นเป็นรายจ่ายฝ่ายพลเรือน และอื่น ๆ ใน พ.ศ. 2464 รายจ่ายจริงลดลงเล็กน้อย คือมีจำนวน 79.38 ล้านบาท รายจ่ายที่ลดลงได้แก่รายจ่ายในการป้องกันประเทศคือมีจำนวน 20.18 ล้านบาท นอกจากนี้รายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ก็ลดลงเล็กน้อยได้แก่ กระทรวงพระคลังฯ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ส่วนเงินงบประมาณมหากษัตริย์เพิ่มขึ้นเป็น 10.2 ล้านบาท แต่ใน พ.ศ. 2465 - 2468 รายจ่ายจริงได้เพิ่มขึ้นเป็น 80.4 ล้านบาท 84.2 ล้านบาท 89.6 ล้านบาท และ 94.6 ล้านบาท ตามลำดับ รายจ่ายแผนกที่มากขึ้นไป ได้แก่ รายจ่ายในการป้องกันประเทศ คือ มีจำนวน 20.6 - 22.3 ล้านบาท และรายจ่ายเงินงบประมาณมหากษัตริย์มีจำนวน 10.2 - 10.7 ล้านบาท รายจ่ายทั้งสองแผนกนี้ นับว่ามากขึ้นไป นอกจากนี้บรรดากระทรวงต่าง ๆ ก็ใช้จ่ายมากขึ้นความจำเป็น การใช้จ่ายเงินดังกล่าวทำให้เกิดภาวะ "เงินขาด" คืองบประมาณแผ่นดินขาดดุลและได้มีการนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายชดเชยทำให้เงินคงคลังของรัฐบาลลดน้อยลง เงินคงคลังได้ลดน้อยลงถึงระดับต่ำสุดใน พ.ศ. 2468 และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ตรวจเงินคงเหลือที่กรมพระคลังฯ ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2468 ปรากฏว่ามีเงินเหลือเพียง 3,086,418.36 บาทเท่านั้น¹ รัฐบาลให้ความสำคัญแก่เงินคงคลังมากเพราะประเทศไทยเป็นประเทศลัทธิระบอบนิยมไม่สามารถหวังผลผลิต

¹ กจช. แห่ง ร.7, ค.1/2 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมพุดเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว บัญชีตรวจเงินคงคลังเหลือที่กรมพระคลังฯ เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2468, 27 มกราคม พ.ศ. 2468.

~~สามารถนำเงิน~~ ทางเกษตร ในแง่จะมีได้อย่างแน่นอน หากมีโดยดลคิดทางเกษตรตก
ต่ำ รายได้ของรัฐบาลก็จะพลอยตกต่ำไปด้วยและจะหาทางแก้ไขรายได้ตกต่ำโดยยาก
นอกจากนั้นเงินที่รัฐบาลถือเป็นทุนก็มีอยู่เพียงสองประเภทเท่านั้น คือเงินกู้จากต่างประเทศ
และเงินซึ่งฝากไว้ในกระทรวงพระคลังฯ เพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ

เมื่อเงินคงคลังซึ่งเป็นทุนที่รัฐบาลสะสมไว้ลดน้อยลง รัฐบาลก็หาทางออก
โดยการกู้เงินจากต่างประเทศ ใน พ.ศ. 2464 กระทรวงพระคลังฯ เสนอให้รัฐบาล
กู้เงิน 3,000,000 ปอนด์ เพื่อก่อสร้างทางรถไฟสายเหนือเพิ่มเติมและใช้ในการชลประทาน
ซึ่งเงินจ่ายนี้ได้ให้เงินคงคลังจ่ายทรองไปก่อนแล้ว¹ แต่เนื่องจากต้องเสียดอกเบี้ย
แพงประกอบกับการกู้รายก่อน ๆ ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเฉลี่ยรายปีประมาณปีละ
5,000,000 บาท² พระเจ้าที่ยาเชอกรมพระจันทบุรี

¹ เงินกู้อย่างนี้จะนำมาใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายทรองไปแล้วในการก่อสร้างทาง
รถไฟสายเหนือเพิ่มเติมและการชลประทาน 1,640,000 ปอนด์ และสำรองจ่ายจนกว่าจะ
จะแล้วเสร็จตามโครงการใหม่คือเปลี่ยนทางรถไฟสายเหนือให้เป็นทางแคว้นทางรถไฟ
สายใต้ และทำสะพานรถไฟข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาทำทางให้รถไฟสายเหนือสายใต้ติดต่อกัน
ถึงกัน เป็นเงินประมาณ 1,360,000 ปอนด์ กระทรวงพระคลังฯ จึงเห็นสมควรให้
กู้เงิน 3,000,000 ปอนด์

กจช. แพ้ม ร.6, ค.14/1 ม.จ.เมรุทุดเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระ
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2464

² กจช. แพ้ม ร.6, ค.14/1 สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ แจ้ง
ความมายัง ม.จ.ธานีวิวัต, 18 สิงหาคม พ.ศ. 2464.

นฤนาถเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ จึงทรงเห็นว่าควรกู้เงิน 2,000,000 ปอนด์¹ เพื่อจ่ายในส่วนที่จำเป็นต้องจ่ายจริงนอกเหนือจากส่วนที่ใช้เงินคงคลังจ่ายทรงออกไปแล้ว และหวังว่าหลังจากกู้เงินรายนี้มาแล้วเป็นเวลา 10 ปี เมื่อคอกเบี้ยเงินกู้ในยุโรปลดลงพอสมควรก็จะจัดการกู้เงินมาใช้เงินกู้รายนี้² ใน พ.ศ. 2465 รัฐบาลจึงตกลงกู้เงิน 2,000,000 ปอนด์ อัตราดอกเบี้ย 7 %³

การกู้เงินต่างประเทศทำให้เงินคงคลังในปลาย พ.ศ. 2464 ซึ่งเหลือเพียง 5,769,906 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 26,169,906 บาท ใน พ.ศ. 2465⁴ แต่เนื่องจากเงินจ่ายพิเศษและเงินยืมจ่ายราชการต่าง ๆ มีจำนวน 10,935,000 บาท รวมกับเงินจ่ายประจำเกินรายได้อีก 2,040,000 บาท เงินคงคลังในปลาย พ.ศ. 2465 จึงมีจำนวนเหลือเพียง 8,586,914 บาท ใน พ.ศ. 2466 ได้รับเงินกู้อีก 2,040,000 บาท เงินคงคลังในปลาย พ.ศ. 2466 จึงมีจำนวน 10,626,914 บาท แต่เงินจ่ายพิเศษและเงินจ่ายประจำเกินรายได้มีจำนวนถึง 16,327,430 บาท จึงมี



¹ เงินต้น 2,000,000 ปอนด์ เมื่อคิดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้จัดการให้แล้ว รัฐบาลจะได้รับต้นเงินกู้จริง 1,870,000 ปอนด์ เสียดอกเบี้ยเป็นเงินปีละ 140,000 ปอนด์

² กจร. แห่ง ร.6, ค.14/1 พระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2464

³ เรียกว่าเงินกู้ซึ่งกู้มาใน พ.ศ. 2466.

⁴ เงินกู้ 2,000,000 ปอนด์ คิดเป็น 22,440,000 บาท ตามอัตรา 12 บาทต่อปอนด์จากต้นเงินกู้ 1,870,000 ปอนด์ รัฐบาลได้รับเงินกู้ครั้งแรก 20,400,000 บาท ครังหลัง 2,040,000 บาท

เงินขาด 6,000,516 บาท¹ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมเสนามก็กระทรวงพระคลังฯ จึงต้องกู้เงินจำนวน 500,000 ปอนด์ คิดเป็นเงิน 6,000,000 บาทตามอัตรา 12 บาทต่อปอนด์ จากธนาคารเนชั่นแนลโปรวิเดเชี่ยล ในกรุงลอนดอนซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลฝากเงินสำรองมาตราทองคำไว้โดยธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยเพียง 3.5 % ต่อปี² แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขเงินขาด ใน พ.ศ. 2466 ได้ เพราะงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2466 สูงกว่างบประมาณรายได้ถึง 10,216,043 บาท เมื่อเงินคงคลังหมดลงทำให้ไม่มีเงินจ่ายพิเศษสำหรับการรถไฟและชลประทาน ซึ่งไม่สามารถงดการก่อสร้างได้ เพราะการก่อสร้างทางรถไฟบางสายมีความจำเป็นต้องทำต่อไปตามสัญญา กระทรวงพระคลังฯ จึงเสนอให้รัฐบาลกู้เงิน³ จำนวน 3,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ อัตราดอกเบี้ย 6% ต่อปี⁴ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงกู้เงินรายนี้ ดอกเบี้ยเงินกู้จะต้องคิดเป็นรายจ่ายเพิ่มขึ้นในงบประมาณต่อไป นับว่าดอกเบี้ยเงินกู้เป็นรายจ่ายรายใหญ่ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

¹ กจช. แพนัม ร.6, ค.14/1 จดหมายสภาการคลังทูตเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 9 มกราคม พ.ศ. 2466.

² กจช. แพนัม ร.6, ค.14/3 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูตเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 11 ธันวาคม พ.ศ. 2466.

³ กจช. แพนัม ร.6, ค.14/5 เงินต้น 3,000,000 ปอนด์ เมื่อคิดดอกเบี้ย แล้วรัฐบาลจะได้รับต้นเงินกู้จริง 2,820,000 ปอนด์ เสียดอกเบี้ยเป็นเงินมีดะ 180,000 ปอนด์

พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมทูตเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 21 ธันวาคม พ.ศ. 2466.

⁴ เรียกว่าเงินกู้ซึ่งกูมาใน พ.ศ. 2467.

ที่ประชุมสภาการคลังได้ลงความเห็นว่าการที่รายจ่ายเกินรายได้หรือการที่เงินคงคลังหมดไปนั้นมิได้เป็นรายจ่ายในการพิเศษแต่เพียงอย่างเดียว แต่ทว่ารายจ่ายประจำได้เพิ่มขึ้นเกินกว่ารายได้ถึง 7 ด้านบาทเศษในเวลาเพียง 2 ปี¹ ดังนั้นการกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาการคลังจึงมิได้ผล แต่จะต้องตัดรายจ่ายให้เท่ากับรายได้โดยทันที การกู้เงินเพิ่มทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะลู่หนี้ยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่รัฐบาลประสบกับภาวะการขาดดุลเช่นนี้ เซอร์ เอกเวิร์ด คุก ซึ่งรับตำแหน่งที่ปรึกษาการคลังสืบต่อจากนายวิลเลียมสัน เห็นว่าไม่ควรกู้เงินอีกเพราะการกู้เงินมิได้นำมาใช้ในการบำรุงประเทศแต่เป็นการชดเชยงบประมาณ ซึ่งเท่ากับเป็นการประกาศว่าการคลังอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง นอกจากนั้นตลาดเงินก็เข้มงวดขึ้นทั้งในกรุงลอนดอนและนิวยอร์กจึงหวังที่จะมีผู้ให้กู้ไคยาก² เซอร์ เอกเวิร์ด คุก ได้สังเกตเห็นว่านอกจากฐานะการคลังในปลาย พ.ศ. 2467 จะไม่อยู่ในสภาพดีเท่าที่ควรแล้ว ยังได้เปิดเผยความจริงว่าสถานการณ์ทางการคลังทรุดลงกว่าที่นายวิลเลียมสันและคนส่วนมากเข้าใจกัน เพราะรัฐบาลได้ใช้เงินเกินรายได้ในขณะที่เงินกู้ 3 ล้านปอนด์ใน พ.ศ. 2467 นั้นไม่ได้ใช้ให้เกิดผลประโยชน์องงามและเงินสำรองคลังถึงขีดหมกสิ้น เซอร์ เอกเวิร์ด คุกจึงคัดค้านการกู้ยืมเงินมาเพิ่มอีกจนกว่ารัฐบาลจะสามารถปรับงบประมาณให้สมดุลและลดรายจ่ายลงตามส่วนที่สามารถทำได้ เซอร์ เอกเวิร์ด คุก มีความเห็นว่าในขณะนั้นรัฐบาลไม่สามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้เลย และไม่มีเงินทุนสำรองหรือเงินที่จะกักภายในประเทศ

¹ กจร. แพ้ม ร.6, ค.14/1 จกหมายเหตุสภาการคลังทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 9 มกราคม พ.ศ. 2466.

² กจร. แพ้ม ร.7, ค.15.3/1 Sir E.M. Cook, Observations upon the Present Financial Position of Siam, 1 มิถุนายน พ.ศ. 2468.

ไคควย ดังนั้นหากการผลิตประสมความเสียหายแล้วประเทศไทยจะเข้าสู่ภาวะวิกฤต
 อย่างแน่นอน ยิ่งกว่านั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงมีหนี้สินส่วนพระองค์อยู่
 เป็นจำนวนมากแล้วด้วย ¹ เซอร์ เอคเวิร์ต คุก เป็นที่ปรึกษาการคลังที่มีบทบาทเด่น
 มาก ทั้ง ๆ ที่นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นแม้จะไม่ยกเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาโดยตรงแต่
 ก็พยายามที่จะลดอำนาจในการปฏิบัติงานและลดการใช้จ่ายประโยชน์จากที่ปรึกษาลง เซอร์
 เอคเวิร์ต คุก มีความเฉลียวฉลาดและมีประสบการณ์อย่างกว้างขวางเนื่องจากเคยรับ
 ราชการคลังในประเทศอื่นเคียมาแล้ว ² เมื่อ เซอร์ เอคเวิร์ต คุก เข้ามารับตำแหน่ง
 เป็นระยะเวลาที่การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้นส่วนใหญ่ถูกรองง่า
 ด้วยข้าราชการที่โปรดปราน เจ้านายที่มีความสามารถน้อย ๆ ถูกปลดออกทีละองค์ในขณะ
 ที่พระมหากษัตริย์ "...ทรงปล่อยให้เหล่าเสนาบดีที่โปรดปรานบริหารประเทศอย่างฉ้อ
 ราษฎร์บังหลวง..." ³

เนื่องจากการกู้เงินโดยปราศจากการยินยอมของ เซอร์ เอคเวิร์ต คุก เป็น
 สิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เซอร์ เอคเวิร์ต คุก จึงเป็นผู้ถือฤกษ์แจกออกสำคัญในด้านการคลัง
 รัฐบาลเองก็ตระหนักดีว่า เซอร์ เอคเวิร์ต คุก มิใช่บุคคลที่จะโอนอ่อนผ่อนตามได้โดย
 ง่าย/ หนทางที่จะแก้ไขเงินขาดของประเทศจึงมีอยู่สองทาง คือ การเพิ่มภาษีหรือการ
 ลดรายจ่าย หรือกระทำทั้งสองประการพร้อมกัน

¹Ibid. และความเห็นของ เซอร์ เอคเวิร์ต คุก อ้างจาก

Greg to Sir Austen Chamberlain, May 27 th, 1925. FO 371/10972
 F 2745/72/40.

²ดูภาคผนวก ข

³Waterlow to Sir Austen Chamberlain, Annual Report 1926,
 Feb 22 nd, 1927. FO 371/12535 F 2874/2874/40.

ในขณะที่รายจ่ายของประเทศเพิ่มขึ้น กระทรวงพระคลังฯ ไม่สามารถหาราย
 ได้เพิ่มขึ้นเพราะการเพิ่มรายได้บางรายอาจทำให้เกิดผลเสีย เช่น การเพิ่มค่านาจะ
 ทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นและมีผลให้การส่งข้าวออกต่างประเทศตกต่ำ การเพิ่มรายได้ใน
 เวลาอันรวดเร็วก็ทำให้ยาก เพราะการเพิ่มรายได้บางรายต้องกำหนดเวลา เช่น การ
 ขึ้นอัตราค่าศอกไม่จะทำให้ศอกเมื่อสิ้นงวดเดิมแล้ว¹ นอกจากนี้กระทรวงพระคลังฯ ยัง
 มีปัญหาในการเก็บภาษีและไม่สามารถหารายได้เพิ่มโดยการเก็บภาษีใหม่ เนื่องจากมี
 สัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศซึ่งทำให้ภาษีศุลกากรถูกตัดทอนอย่างมากโดยจำกัด
 อำนาจการเก็บภาษีร้อยละสามสำหรับสินค้าเข้า และมีบัญชีตายตัวสำหรับอากรสินค้าออก
 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างล้าสมัยและไม่เปลี่ยนแปลงเลยตามสนธิสัญญาเบาริงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2398
 เป็นต้นมา ใน พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแก้ไขความ
 คับขันทางการคลังด้วยการตั้งกรมการองคมนตรีตรวจประมาณแผ่นดินเพื่อป้องกันมิให้
 รายจ่ายมากกว่ารายได้และหาทางเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ และเพื่อให้กรมการชุดนี้ปฏิบัติ
 งานให้โดยลคี่ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ที่มิได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นกรม
 การ ค่ายทรงเชื่อว่ากรณีที่เงินคลังลดลงอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นเพราะบางกระทรวง
 ใช้เงินพิเศษสิ้นเปลืองโดยที่กระทรวงพระคลังฯ มิได้ทักท้วงและพระองค์เองมิได้ทรง
 ทราบก่อน เช่น กระทรวงพระคลังฯ จ่ายเงินจำนวนล้านบาทเศษซื้อที่ดินที่เป็นสถานทูต
 อังกฤษ² โดยมีใครรักษาผู้ใดเลย นอกจากนั้นที่ทรงเห็นว่าสิ้นเปลืองอย่างยิ่งคือ การ
 สร้างตึกกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมอย่างงดงาม ส่วนที่เล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น กระทรวง

¹ กจข. แพ้ม ร.7, ค.15.3/1 บันทึกความเห็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ
 เรื่องจะหารายได้มาเพิ่ม.

² กระทรวงพระคลังฯ ซื้อที่ดินสถานทูตอังกฤษเดิมตำบลบางรัก จาก
 พระยาภักดีนรเศรษฐ์ เป็นเงิน 1,800,000 บาท

พระคลังฯ ก่อสร้างสถานที่เพิ่มเติมขึ้นในพระบรมมหาราชวังโดยมิได้ปรึกษาหรือขออนุญาต
ผู้ใดก่อน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าแม่แต่กระทรวงพระคลังฯ
ก็ยังมีได้คิดตัดทอนในกระทรวงเองเลย การที่จะให้กระทรวงอื่น ๆ ตัดทอนรายจ่าย
โดยแปลงรูปงาน แต่คงปล่อยให้ "กระทรวงพวกคลัง" (ทรงหมายถึงคลัง พาณิชย์ เกษตร
และรถไฟแผ่นดิน) ดำเนินการและเพิ่มรายจ่ายได้ตามใจชอบนั้น เป็นการเอาเงินจ่าย
สำหรับแผนกหนึ่งมาใช้ในอีกแผนกหนึ่งเท่านั้นยอมไม่ขัดในการลดรายจ่ายในงบประมาณ
อย่างจริงจังเลย¹ ดังนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชเป็นประธาน พร้อมด้วยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต และพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ
ทรงเป็นกรรมการตรวจวิเคราะห์เบียบการรับและจ่ายเงินแผ่นดิน² งานชิ้นแรกของกรม-
การองคมนตรี คือ เรื่องงบประมาณ พ.ศ. 2467 ซึ่งถือหลักให้ยอดเงินรายจ่ายคงอยู่
เท่าปีก่อนส่วนงบประมาณ พ.ศ. 2468 นั้นจะต้องแก้ไขให้รายรับรายจ่ายสมดุลภาพ

วิธีทำให้งบประมาณสมดุลเท่าที่กรรมการองคมนตรีได้ทรงปฏิบัตินั้น เพียงแต่
กักเงินเพื่อไม่ให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีกและไม่ได้ทรงคัดค้านแต่อย่างใด แต่เนื่อง
จากความจำเป็นที่กระทรวงพระคลังฯ จะต้องกู้เงินเพิ่มเพื่อสร้างทางรถไฟ

¹ กจช. แพ้ม ร.6, ค.8/3 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว ถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เมื่อทูลเกล้าฯ ถวาย
ร่างหนังสือตักเตือนเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ สำหรับงบประมาณสก 2468,
14 สิงหาคม พ.ศ. 2467.

² กจช. แพ้ม ร.6, ค.8/3 ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัด
งบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน, 19 มกราคม พ.ศ. 2466.

และการทอนน้ำใน พ.ศ. 2469¹ และการกู้เงินใหม่นี้จะต้องแสดงให้เห็น
ว่ารัฐบาลได้พยายามจัดฐานะการเงินของตนให้เรียบร้อย มิฉะนั้นจะต้องเสียดอกเบี้ย
แพงมากและเจ้าหน้าที่จะคอยเพ่งเล็ง สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ทรงเห็น
ว่าฐานะการคลังโดยทั่วไปเป็นที่น่าวิตกเพราะรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินคงคลังไปจนหมดสิ้น
และต้องกู้มาทดแทน การขาดดุลติดต่อกันเป็นเวลาหลายปียอมทำให้ชาวต่างประเทศ
รู้สึกว่าฐานะการเงินของรัฐบาลไม่ดีขึ้นเลย พระองค์เจ้าไทรทศประพันธ์ เสนาบดีกระทรวง
ต่างประเทศก็ทรงรับว่าความเชื่อถือของชาวต่างประเทศเกี่ยวกับฐานะการคลังในขณะนี้
คลอนแคลนไปมาก การหารายได้เพิ่มในเวลาอันสั้นยอมทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องตัด
รายจ่ายโดยทำตามลำดับคือ ชั้นแรก คิดตัดรายจ่ายที่เหลือเพื่อเท่านั้นโดยไม่ต้องยุบโครง
การใด ๆ แต่ถ้ายังไม่ใคร่ลงมือจะยุบโครงการบางโครงการ ในการตัดรายจ่ายนี้ เสนาบดี
สภาเห็นสมควรตั้ง กรรมการอีกคณะหนึ่ง² เพราะกรรมการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ตั้งขึ้นสองคณะ คือ สภาการคลังมีหน้าที่รับปรึกษาเฉพาะเรื่องที่พระราชทานเท่านั้น ส่วน
กรรมการ องคมนตรีมีหน้าที่จัดงบประมาณให้เข้าสู่ตุลาภาพเท่านั้น หากได้ดำเนินการตัดทอน
แต่อย่างใดไม่ กรรมการคณะใหม่นี้จะมีหน้าที่ตัดรายจ่ายและหารายได้เพิ่ม แต่ทว่า
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้กรรมการองคมนตรีรับภาระ

¹ เนื่องจากเงินกู้ครั้งหลังสุดจำนวน 3 ล้านปอนด์เพื่อใช้จ่ายในการรถไฟ
การทอนน้ำและการประปาระหว่าง พ.ศ. 2466 - 2468 ได้หมดลงแล้ว

² กจช. แพ้ม ร.7, ค.15.3/1 รายงานประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ 1,
8 พฤษภาคม พ.ศ. 2468.

ทั้งหารายได้เพิ่มและตัดรายจ่ายให้งบประมาณสู่คุณภาพโดยทันที¹ การที่มีไคร่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นเพราะทรงเห็นว่าจะมีคณะกรรมการมากเกินไป

ในการตัดรายจ่ายนี้ เสนาบดีมีความเห็นต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่เห็นสมควรที่จะผ่อนตัดรายจ่ายมิให้เกิดความกระทบกระเทือน คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ฝ่ายที่เห็นสมควรให้ตัดทอนสู่คุณภาพทันที คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต กรรมการองคมนตรีไฉ่วางหลักการในการตัดทอน คือ ในด้านการป้องกันประเทศจะใช้จ่ายเงินน้อยที่สุด ส่วนในด้านพลเรือนจะยกเลิกงานที่ไม่จำเป็น รวมงานที่แยกย้ายกันและจัดโครงการต่าง ๆ ใหม่ ตลอดจนให้บำเหน็จบำนาญแก่ผู้ที่ต้องออกจากราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2456 - 2466 เงินรายจ่ายได้เพิ่มมากขึ้นถึง 44 % และรายการจ่ายที่เพิ่มขึ้นมากได้แก่ เงินเดือนกรรมการองคมนตรีจึงเห็นว่าสามารถตัดรายจ่ายได้โดยไม่ต้องยุบโครงการแต่งการขึ้นเงินเดือนชั่วคราวรวมทั้งจัดอัตราเงินเดือนขั้นสูงใหม่ ในด้านข้าราชการชาวต่างประเทศนั้นควรลดจำนวนลงบ้าง โดยเฉพาะชาวต่างประเทศที่ทำงานมานานแล้วควรปลดออกและจ้างคนใหม่แทนเพื่อให้อัตราเงินเดือนลดลง ถ้าไม่ไคร่งจึงควรยุบตำแหน่งโดยพิจารณาจากรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตามลำดับ คือ งบพิเศษ การป้องกันประเทศ การปกครองและการบำรุงประเทศเป็นลำดับสุดท้าย

¹ กช. แพ้ม ร.7, ค.15.3/1 เสนาบดีส่วนมากเห็นว่าควรให้มีกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจตรวจตรางานของแต่ละกระทรวงและวางโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับรัฐประศาสนโยบาย แต่เสนาบดีบางท่านเห็นว่ากรรมการองคมนตรีชุดเก่าเหมาะสมแล้ว แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชและสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพรับสั่งว่า "ขออย่าให้เป็นชุดเก่านี้อีกเพราะแก่แล้ว"

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชา (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) พูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2468.

ที่จะยุบ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการลดหรือเลิกจ่ายเงินเดือนยอมเป็นการยุ่งยากและสร้างความสะดวกอันแก่คนเป็นจำนวนมากในคราวเดียวกัน กรรมการองคมนตรีจึงเห็นว่ายังไม่ควรตัดจำนวนคนและงานเดิมนั้นเลย คงให้ถือตามอัตราเท่างบประมาณ พ.ศ. 2466 แต่เจ้ากระทรวงอาจจัดการเปลี่ยนแปลงได้โดยการลดหรือเพิ่มภายในวงเงินในงบประมาณ กรรมการองคมนตรีเห็นว่าการกระทำดังนี้จะทำให้หารายได้มาชดเชยจำนวนเงินขาดได้เป็นอันมาก งบประมาณ พ.ศ. 2468 ก็จะเป็นที่พึงพอใจและงบประมาณมีต่อไปก็จะได้อีกต่อไป

ปัญหาสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเผชิญอยู่ในขณะนั้นคือ ปัญหาการเมืองและการคลัง ในด้านการคลังซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้านั้น เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถปรับงบประมาณได้ หนทางแก้ไขก็คือการตัดทอนรายจ่ายอย่างรุนแรงหรือการเพิ่มรายได้ สำหรับการเพิ่มรายได้โดยการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นได้รับการคัดค้านโดยทั่วไป เนื่องจากเจ้านายเกรงว่าจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงปรารถนาที่จะเพิ่มภาษีเพราะเกรงว่าอาจทำให้เสื่อมชื่อเสียงพระเกียรติยศและความนิยมจากราษฎรแม้ว่าเสนาบดีสภาจะเคยมีการประชุมเรื่องการประหยัดรายจ่ายและตัดค่าใช้จ่ายในค่าน้ำค่างวดทหารก็ตาม ทางที่จะตัดรายจ่ายก็เป็นไปได้ไม่น้อย นอกจากนี้ในการตัดรายจ่ายก็ยังมีปัญหา กล่าวคือ แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นควรให้กรรมการองคมนตรีพิจารณารายจ่ายลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ก็ตามแต่ก็ไม่ทรงเห็นด้วยกับการตัดรายจ่ายทั่วไปทุกแผนก ดังจะเห็นได้ว่าสภาการคลังเคยเสนอวิธีการตัดงบประมาณ พ.ศ. 2467 โดยให้ตัดทอนงานที่พนมเปญหรือไม่จำเป็นต้องจัดทำในปัจจุบัน ลดโครงการงานที่ใหญ่โตเกินความจำเป็น รวบรวมกิจการที่กระจัดกระจายหรือหากจะโปรดเกล้าฯ ให้ทุกกระทรวงประหยัดรายจ่ายลงร้อยละ 10 ก็จะมีผลดี แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการตัดรายจ่ายโดยการยุบโครงการนั้น เป็นการยากที่จะวินิจฉัยและอาจไม่ได้ผลมากนัก และดูจะเป็นการตัดบุคคลออกมากกว่า เช่น ทรงเห็นว่าไม่ควรยุบกระทรวงคมนาคม การแยกกรมรถไฟเป็น

กรมอิสระนั้น ทรงเห็นเป็นเรื่องส่วนตัวที่กรมกำแพงเพชรไม่ต้องการอยู่ที่บังคับบัญชา
เจ้าพระยาวงศาและเป็นการยกย่องกรมกำแพงเพชรให้เป็นเสนาบดีกระทรวงคมนาคม
โดยมิได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติเลย กรมกำแพงเพชรขอให้กรมทางไปขึ้นกับกรมรถไฟก็เพื่อ
ความสะดวกส่วนตัว การยกกรมไปรมณีย์โทรเลขไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยก็ไม่เป็นการ
ตัดรายจ่าย แต่กลับเพิ่มรายจ่ายทางกระทรวงมหาดไทยอีก จึงทรงขอให้ระวังอย่าให้
เป็นการยุบมรดกจ่ายหนึ่งเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่บุคคลอีกรายหนึ่ง¹ นอกจากนี้ได้ทรง
พระราชทานตัวอย่างการตัดทอนเช่นให้เลิกกระทรวงพาณิชย์และโอนงานในกระทรวงนี้
เข้าสังกัดเดิม เช่น โอนการพาณิชย์เข้ากรมไศกรมหนึ่งในกระทรวงพระคลังฯ และโอน
การทะเบียนบริษัทให้กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ควรลดงานและตัดงบประมาณ
การป้องกันประเทศ เช่น กองทัพบกและกรมอากาศยาน ส่วนที่พระราชทานเสียสละ ได้
แก่ การให้ชายเรือพระที่นั่งจักรีซึ่งเป็นเครื่องประดับพระเกียรติยศ² ปัญหาการคลัง
ยังผลให้เกิดความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับการตัดทอนรายจ่ายและทำให้เกิดความแตกแยก
ในระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเจ้านายและข้าราชการบริพาร

ปัญหาการคลังในปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
คลี่คลายเป็นปัญหาทางการ เมืองที่มีการขัดกันอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายราชสำนักและ
ฝ่ายต่อต้านราชสำนัก³ นับตั้งแต่พระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงพ้น

¹ กจช. แฟ้ม ร.6, ค.14/1 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวพระราชทานสภาการคลัง, 9 มกราคม พ.ศ. 2466.

² กจช. แฟ้ม ร.7, ค.15.3/1 บันทึกกระแสพระราชดำริพระราชทาน
ตัวอย่างในเรื่องรายจ่ายรายใดบ้างที่ควรตัด, 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2468.

³ พรเพิ่ม สุรินทร์กุล, อ้างแล้ว, หน้า 203 - 4.

จากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ใน พ.ศ. 2466 แล้ว กระทรวงพระคลังฯ ก็ไม่สามารถยับยั้ง ทักทวนความฟุ่มเฟือยของราชสำนักได้ บรรดาเจ้านายทั้งหลายต่างเฝ้าดูว่าที่ปรึกษาการคลังคนใหม่จะสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างไร เจ้านายฝ่ายต่อต้านพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถเป็นผู้นำ เจ้านายองค์อื่น ๆ ได้แก่ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรผู้มีความรู้ความสามารถเรื่องกิจการรถไฟเป็นอย่างดี พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการคลัง เจ้านายอีกพระองค์หนึ่งซึ่งต่อต้านพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างจริงจัง คือ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ปัญหาการคลังทำให้เกิดการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงโดยที่สมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิตได้ทรงวิจารณ์การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยของราชสำนัก อย่างเปิดเผย โดยทรงชี้ให้เห็นว่าทรัพย์สินสมบัติอันมีค่าที่สุดของประเทศคือหลักประกันและชื่อเสียงอันดีงามในด้านการคลัง ตลอดจนความเชื่อถือนี่ที่มีอยู่ในตลาดการเงินกรุงลอนดอนซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างไว้ และการที่ทรงโจมตีราชสำนักอย่างรุนแรงเช่นนี้ก็เพราะทรงตระหนักถึงอันตรายทางการคลังมิได้โจมตีเพราะทรงมีกำลังทหารอยู่ในมือแต่อย่างใด¹ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเหตุการณ์ถึงเครียด ก็ทรงพยายามระงับโดยการเสนอขายเรือพระที่นั่งดังกล่าว ให้ลดค่าใช้จ่ายทางทหารและกรมอากาศยาน เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะที่ปลอดภัยจากสงครามแล้ว รวมถึงการยุบกระทรวงพาณิชย์โดยโอนงานมาสังกัดอยู่กับกระทรวงพระคลังฯ จะเห็นได้ว่าการเสนอขายเรือพระที่นั่งนั้นมิได้เป็นการเพียงพอที่

¹Greg to Sir Austen Chamberlain, Annual Report 1925, Feb 10 th, 1926. FO 371/11719 F 1122/1122/40.

Greg to Sir Austen Chamberlain, May 27 th, 1925, FO 371/10972 F 2745/72/40.

จะแก้ไขสถานการณ์ทางการเงินแต่อย่างใด ส่วนข้อเสนออื่น ๆ ได้ยังความไม่พอใจแก่ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะผู้นำฝ่ายทหารและกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ มากกว่าจะเป็นการคัดรายจ่ายฟุ่มเฟือยอย่างแท้จริง สิ่งที่สร้างความไม่พอใจอีกประการหนึ่งคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาส สหพันธรัฐมลายูและสเตรตเซทเทิลเมนต์ใน พ.ศ. 2467 นั้น ทรงพอพระทัยถนนระหว่างทางในสหพันธรัฐมลายูมากและทรงปรารถนาที่จะสร้างถนนจากกรุงเทพฯ ไปยังพระราชวังที่ชะอำ โครงการที่ถูกพิจารณาอย่างยิ่งขึ้นคือ โครงการจัดงานฉลองการครองราชย์ครบรอบ 15 ปี ณ บริเวณสวนลุมพินี เงินที่ได้จากการขายลอตเตอรี่ของรัฐ ได้นำมาใช้ในการก่อสร้างหมุดลงทั้ง ๆ ที่งานก่อสร้างยังไม่สำเร็จ เนื่องจากผู้รับเหมาไม่ได้รับเงินค่าจ้างอย่างสม่ำเสมอและไม่สามารถก่อสร้างได้ เนื่องจากฝนตกน้ำท่วม บริเวณงาน โครงการนี้ไม่เพียงแต่จะถูกตำหนิจากชาวไทยและชาวต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวอย่างของการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยและการฉ้อราษฎร์บังหลวงอีกด้วย¹

ความขัดแย้งทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากความแตกร้าวภายในระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเจ้านาย เพราะพวกเจ้านายไม่พอใจที่ถูกละเลยเนื่องจากเป็นสมัยของข้าราชการที่ทรงโปรดปราน เจ้านายบางองค์ที่ทรงมีความสามารถและเข้าใจสถานการณ์

¹ Greg to Sir Austen Chamberlain, Dec 3 rd, 1925

ทางการคลังก็ถูกกลั่นแกล้ง¹ การที่ราชสำนักเบียดเบียนรายได้ของรัฐทำให้ฐานะการคลังอยู่ในสภาพที่น่าวิตกและเป็นการลดศักดิ์ศรีของกระทรวงพระคลังฯ อย่างมาก เซอร์ เอคเวิร์ด กุก จึงยืนยันไม่ยอมให้กระทรวงใดเสนอโครงการที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐ โดยปราศจากการปรึกษาหารือกับกระทรวงพระคลังฯ ก่อนโดยเด็ดขาด² การเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นการผ่อนคลายสถานการณ์ทางการเมืองและการคลังในขณะนั้น³

2.2 ความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศในยุโรปได้ประสบความยุ่งยากทางเศรษฐกิจอย่างมาก ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ รัฐบาลประสบปัญหาคนว่างงานและงบประมาณไม่ได้ดุล เมื่อรัฐไม่สามารถปรับงบประมาณให้ใกล้เคียงกับจำเป็นต้องกู้ยืมและพิมพ์ธนบัตรหมุนเวียนเพิ่มขึ้น จึงเกิดภาวะเศรษฐกิจเงินเฟ้อขึ้น ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ค่าของเงินตรา

¹ เจ้าพระยาอมรรตพยอมหาทางให้พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เพื่อตนเองจะได้ดำรงตำแหน่งแทน โดยการออกคำสั่งลับให้เจ้าหน้าที่เพิกเฉยในการเก็บภาษีและกราบทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่ากระทรวงพระคลังฯ ไม่สามารถเก็บภาษีได้ทั้ง ๆ ที่มีเงินอยู่ในประเทศมากมาย
 มาย Greg to Sir Austen Chamberlain, May 27th, 1925.

FO 371/10972 F 2745/72/40

² Ibid.,

³ Greg to Sir Austen Chamberlain, Dec 3 rd, 1926.

FO 371/11717 F 78/78/40.

ลดจนไม่มีราคา ส่วนประเทศอังกฤษก็ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศออสเตรีย นอกจากนี้ประเทศโปแลนด์ เยอรมนี และรัสเซียก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกัน ส่วนประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปและทวีปอื่น ๆ ก็มีภาวะเศรษฐกิจเงินเฟ้อแต่ไม่รุนแรงเท่า 5 ประเทศดังกล่าวแล้ว¹

ระหว่าง พ.ศ. 2468 - 2472 เป็นระยะที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ รุ่งเรืองขึ้นหลังจกการบูรณะเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลก ประเทศสำคัญ 2 ประเทศที่มีใ้มีภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง คือ ประเทศเยอรมนี และอังกฤษ สำหรับประเทศเยอรมนีวิกฤตการณ์เงินเฟ้อได้ยุติลงใน พ.ศ. 2467 แต่ยังมีผลเสียหายต่อการผลิตของประเทศจนถึง พ.ศ. 2469 หลังจากนั้นภาวะเศรษฐกิจเริ่มขยายตัวขึ้นปานกลางจนถึง พ.ศ. 2471 และเริ่มตกต่ำในปลาย พ.ศ. 2471 - 2472 ส่วนประเทศอังกฤษนั้นสภาพเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2463 ไม่อยู่ในฐานะรุ่งเรือง สาเหตุเนื่องจากการกลับสู่มาตรฐานทองคำใน พ.ศ. 2468 และการกำหนดอัตราเสมอภาค (Parity) ของเงินปอนด์สเตอร์ลิงสูงไปประมาณ 10 % ทำให้ราคาสินค้าสูงและจำหน่ายได้น้อย มีผลกระทบกระเทือนการผลิตและการว่าจ้างแรงงาน และยังเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ปริมาณการค้าของอังกฤษในตลาดโลกจึงหดตัวลง

การที่ประเทศอังกฤษกลับเข้าสู่มาตรฐานทองคำในเดือนเมษายน พ.ศ. 2468 นั้น เนื่องจากอังกฤษปรารถนาที่จะสร้างเสถียรภาพทางการค้าใหม่นั้นคงหลังจากที่ได้ประสบกับภาวะเงินเฟ้อในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นอกจากนั้นการที่ทุกประเทศยอมรับ

¹เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจเงินเฟ้ออย่างรุนแรงซึ่งเกิดขึ้นในประเทศออสเตรีย อังกฤษ โปแลนด์ เยอรมนีและรัสเซีย ดูรายละเอียดใน เถาว์ลีย์ นันทาภิวัฒน์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), ตอนที่ 4 บทที่ 1 ภาวะเศรษฐกิจเงินเฟ้อ หน้า 206.

ว่าทองคำเป็นโลหะชนิดเดียวที่ใช้ในการวัดมูลค่า ทำให้เป็นการยากที่อังกฤษจะใช้โลหะชนิดอื่นเป็นมาตรฐานเงินตราได้ หนี้สินและคาปฏิกรรมสงครามซึ่งมีผลกระทบยาวต่อเศรษฐกิจของโลกทำให้การผลิตและการแลกเปลี่ยนมิได้อยู่ในระดับสูงเท่าที่ควร การชำระหนี้สินทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมิได้ขึ้นอยู่กับการผลิตแต่ขึ้นอยู่กับความเสียหายของแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเคลื่อนย้ายทองคำจำนวนมากเพื่อแก้ไขดุลชำระของประเทศ ยิ่งกว่านั้นประเทศเจ้าหนี้ยังใช้วิธีตั้งกำแพงภาษีเพื่อป้องกันมิให้ประเทศลูกหนี้ชำระหนี้เป็นสินค้าและบริการ ประเทศที่มีการชำระเกินคูลมากทุกปีมิได้ส่งเงินออกไปลงทุนในประเทศอื่น ๆ หรือให้ประเทศอื่น ๆ กู้ในระยะยาว เมื่อประเทศอังกฤษกลับมาสู่มาตรการทองคำใน พ.ศ. 2468 ได้ 5 ปี การผลิตก็เพิ่มขึ้น 12 % แม้จะมีการลดงานโดยทั่วไปโดยเฉพาะการลดงานของคองงานถ่านหินซึ่งทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากก็ตาม แต่ใน พ.ศ. 2472 ราคาสินค้าได้ตกต่ำลงอย่างมากและมีผลกระทบกระเทือนถึงการผลิตทั่วประเทศ มูลค่าสินค้าออกลดลงอย่างมากเพราะอังกฤษต้องส่งสินค้าออกไปยังประเทศที่ใช้มาตรการทองคำและต้องเผชิญกับกำแพงภาษีของประเทศเหล่านั้นด้วย เมื่ออัตราเงินสเตอร์ลิงตกต่ำลงการส่งออกก็ดีขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตามรัฐบาลอังกฤษก็ปรารถนาที่จะกำหนดค่าเงินสเตอร์ลิงให้คงที่ เพราะตระหนักดีว่าผลกำไรของผู้ผลิตจะต้องหมดลงในไม่ช้า เนื่องจากต้นทุนของวัตถุดิบที่ต้องซื้อจากต่างประเทศมีราคาสูงพร้อม ๆ กับอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นค่าจ้างแรงงานก็เพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพด้วยแต่ปัญหาใหญ่คือการหาอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม¹ ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับว่าทองคำเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศที่ดีที่สุด แต่ค่าของทองคำก็ผันแปรไปตามอำนาจซื้อของมันเอง

¹ กจช. แฟ้ม ร.7, ค.14/3 Sir Basil Thomson, Memorandum :
The World Economic Crisis and The Fall in Sterling, Oct 22nd,
1931.

ค่านี้ได้แปรผันถึง 40 % ภายในระยะเวลาเพียง 6 ปี มาตราทองคำจึงเป็นมาตราเงินตราที่ดีเฉพาะในเวลาปกติเท่านั้น แต่ในขณะที่เศรษฐกิจของโลกปั่นป่วนเช่นนี้ไม่มีมาตราใดเหมาะสมเลย ข้อเสียของมาตราทองคำคือไม่มีทองคำเพียงพอแก่ความต้องการ การสะสมทองคำในประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมทำให้เกิดการขาดแคลนทองคำโดยทั่วไป นอกจากค่าปฏิกรรมสงครามแล้ว ปัจจัยใหม่อีกสองประการที่มีบทบาทต่อเศรษฐกิจของโลก ได้แก่ การผลิตเกินตัวและการสูญเสียผู้บริโภคนในประเทศรัสเซีย อินเดีย และจีน สาเหตุที่การผลิตและการบริโภคถึงจุดอิ่มตัวเนื่องจากการผลิตเกือบทุกชนิดทำเป็นจำนวนมากแบบ mass production .

ฐานะการเงินระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะการเงินของประเทศในยุโรปกลางคลอนแคลนมาตลอดระยะเวลา 17 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สาเหตุของความยุ่งยากส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศเยอรมนีไม่สามารถจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม การขาดความเชื่อถือในวงการเงินต่างประเทศทำให้มีการถอนเงินทุนจากธนาคารในประเทศเยอรมนีและรัฐบาลเยอรมันต้องสูญเสียทุนสำรองทองคำเป็นจำนวนมาก วิกฤตการณ์ในประเทศเยอรมนีมีผลทำให้เสถียรภาพของเงินปอนด์สเตอร์ลิงและเงินตราสกุลอื่น ๆ ในยุโรปกลับคลอนจนเกิดการถอนเงินฝากและเงินลงทุนเป็นจำนวนมากจากกรุงลอนดอน เนื่องจากมีแถลงการณ์ของรัฐบาลว่าอาจจะมีการขาดดุลนอกจาก รัฐบาลจะตัดรายจ่าย และแถลงการณ์อีกฉบับหนึ่งกล่าวว่าปริมาณทุนสำรองของประเทศลดน้อยลง การถอนเงินสำรองและเงินลงทุนในระยะสั้นจากประเทศอังกฤษทำให้อังกฤษต้องสูญเสียทุนสำรองทองคำเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการถอนทองคำออกจากธนาคารชาติของอังกฤษอยู่ตลอดเวลาโดยที่ไม่สามารถหยุดยั้งได้ ประเทศอังกฤษจึงต้องออกจากมาตราทองคำและปล่อยให้เงินปอนด์ลอยตัวโดยไม่ผูกพันกับทองคำอีกต่อไป ส่วนสหรัฐอเมริกาซึ่งยังคงอยู่ในมาตราทองคำนั้น ก็ต้องเผชิญกับปัญหาการส่งทองคำออกนอกประเทศอยู่เป็นเวลาหลายปี เนื่องจากอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษได้เพิ่มขึ้นตลอดศตวรรษที่ผ่านมา มีผลทำให้เงินสเตอร์ลิงเป็นเงินตราสกุลที่ใช้ในการค้าทั่วโลก พร้อม ๆ

ให้มากที่สุด นอกจากนี้ ความหวังเกรงอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตก ก็ทำให้รัฐบาลไทยจำกัดการกู้ยืมเงินจากภายนอกและไม่สนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ เพราะเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ต่างชาติเข้ามาสร้างอิทธิพลและแทรกแซงกิจการภายในประเทศได้โดยง่าย

รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตลอดรัชกาล ปัญหาสำคัญในระบอบนี้คือปัญหาเศรษฐกิจการคลังซึ่งค้างมาแต่รัชกาลก่อน การใช้จ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีผลทำให้ฐานะการคลังในปลายรัชกาลไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาการคลังโดยรีบด่วน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรัชสมัยของพระองค์เป็นแบบอนุรักษนิยมอย่างเคร่งครัด ในด้านการดำเนินนโยบายการคลังนั้น เซอร์ เอคเวิร์ต ลูก มีแนวนโยบายแบบอนุรักษนิยมมาโดยตลอด กล่าวคือมุ่งสะสมเงินคงคลังให้เพิ่มพูนขึ้นเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงทางการคลัง และนอกจากจะไม่ยอมกู้เงินต่างประเทศมาพัฒนาประเทศแล้ว ยังมีนโยบายใช้หนี้เงินกู้อย่างระมัดระวัง เพื่อแสดงความสามารถและเสถียรภาพทางการคลังให้ปรากฏแก่นานาชาติ ในขณะที่เขวากันจะต้องปรับงบประมาณให้รัดกุม ส่วนการดำเนินนโยบายการเงินนั้น มุ่งรักษาค่าภายนอกของเงินบาทให้มีเสถียรภาพมั่นคงเพื่อให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากรัฐบาลต้องสะสมเงินคงคลังไว้โดยไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ไม่ควรกู้เงินเพื่อพัฒนาประเทศทั้งยังต้องปรับงบประมาณให้รัดกุมซึ่งมีผลทำให้ต้องตัดรายจ่ายเพื่อให้รายจ่ายอยู่ในกรอบของรายได้ และได้รับความยุ่งยากเนื่องจากการตัดรายจ่ายนั้นด้วย นอกจากนั้นยังต้องรักษาอัตราการแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพอีกด้วย

สาเหตุที่รัฐบาลดำเนินนโยบายแบบอนุรักษนิยมเป็นเพราะอิทธิพลของที่ปรึกษาการคลัง เมื่อ เซอร์ เอคเวิร์ต ลูก เข้ามารับราชการในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แนะนำให้รัฐบาลประหยัดการใช้จ่าย แต่การดำเนินงานของ

ไทยซึ่งรวมทั้งขุนสารองเงินตราที่ล้นแต่เป็นสเตอร์ลิงทั้งสิ้น รัฐบาลไทยได้พิจารณาปัญหา
นี้อย่างถี่ถ้วน และในที่สุดก็ได้ออกจากมาตราทองคำในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2475

2.3 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ของโลก

การเปิดประตูการค้ากับประเทศตะวันตกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์อย่าง
กว้างขวาง ยังผลให้เศรษฐกิจของไทยเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของโลกอย่างไม่
สามารถหลีกเลี่ยงได้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้พยายามพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง
ตามแบบอารยประเทศตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา
แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลไทย
ต้องประสบความยุ่งยากทางการคลังตั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว และเมื่อเริ่มรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจนเกือบจะฟื้นตัว
ไค้นั้น ก็กลับต้องประสบภาวะยุ่งยากทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง เศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิด
ขึ้นทั่วโลกในราว พ.ศ. 2472 ไครุนแรง ขยายขอบเขตขึ้นและมีผลกระทบต่อประเทศ
ไทยด้วย

ใน พ.ศ. 2472 ได้เกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ความฉีก
พลาตในระบบเศรษฐกิจดำเนินติดต่อกันมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยเฉพาะ
การบังคับให้ประเทศลูกหนี้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นจำนวนมหาศาล โดยมีไค้แห่งเล็ง
ถึงฐานะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ความฉีกพลาตในระบบเศรษฐกิจเป็นเหตุให้ทองคำ
ไปรวมอยู่ในบางประเทศ เกิดการค้ำไค้ไค้โดยการค้ำไค้และตัดราคาเงินลงทำให้ราคา
เงินตกลงอย่างมาก ประเทศต่าง ๆ ต้องตั้งราคาเงินให้สูงทำให้ราคาสินค้าต่ำลง ราคา
หุ้นตกตามไปด้วย ประเทศลัทธิกรรมไม่สามารถซื้อสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมได้เพราะ
ราคาพืชผลตกลง ธนาคารต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยและจำกัดจำนวนเงินให้ ผู้ผลิตต้อง
พยายามหาหนทางที่หมุนเวียนได้โดยง่ายเพิ่มขึ้น จึงต้องลดราคาสินค้าลงทุกที

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2472 มีความรุนแรงและมีระยะเวลายาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ครั้งนี้มีศูนย์กลางอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ก็ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของสหรัฐอเมริกาด้วย ดังจะเห็นได้จากตลาดซื้อขายใบหุ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาล่มลง สาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำมีหลายประการ สาเหตุแรกเริ่มคือการเก็งกำไรซื้อขายใบหุ้น การเก็งกำไรซื้อขายใบหุ้นในนครนิวยอร์กหลัง พ.ศ. 2469 ทำให้ราคาซื้อขายใบหุ้นสูงเกินราคาจริงอย่างมาก ต่อมาใน พ.ศ. 2471 ราคาใบหุ้นเริ่มตกต่ำลงและสูงขึ้นเล็กน้อยในครั้งแรกของ พ.ศ. 2473 แต่ในครั้งหลังของ พ.ศ. 2473 กลับลดต่ำลงเรื่อย ๆ การหยุดการขยายตัวของเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2472 จึงกลายเป็นภาวะ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง การลงทุนหยุดชะงัก ราคาสินค้าลดลง ธนาคารเริ่มยุติ "สภาพคล่อง" (liquidity) โดยเฉพาะธนาคารที่ให้สินเชื่อทางการเงิน เกษตร เพราะเมื่อระดับราคาสินค้าเกษตรกรรมลดลง ธนาคารย่อมสูญเสียเงินกู้และราคาหลักทรัพย์ที่ดินก็ลดลง การที่ธนาคารล้มกิจการเป็นสาเหตุให้ประชาชนเสื่อมความนิยมธนาคาร ธนาคารจึงมีเงินในทุนน้อย เกิดภาวะเงินฝืดและหนี้สินท่วมท้น อัตราค่าจ้างแรงงานลดลง ประเทศที่ผลิตสินค้าประเภทเกษตรกรรมตกอยู่ในฐานะลำบากเพราะระดับราคาสินค้าต่ำลงและต้องดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขดุลการค้า เช่น ยกเลิกมาตรฐานทองคำ ควบคุมการส่งสินค้าเข้าหรือตั้งกำแพงภาษีซึ่งล้วนมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศอุตสาหกรรม การผลิตลดลงทำให้เกิดการว่างงานและทำให้ปริมาณการค้าของโลกหดตัวลงไปโดยปริยาย

2.4 สภาพพื้นฐานของนโยบายการคลังและการเงิน

รัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ยึดถือนโยบายการคลังและการเงินแบบอนุรักษนิยม ตามแนวทางที่ที่ปรึกษาการคลังชาวต่างประเทศวางไว้อย่างเคร่งครัด คือ รักษาเสถียรภาพเงินบาทด้วยการสะสมเงินคงคลังไว้ ไม่นิยมวิธีการจ่ายด้วยการหาเงินกู้จากต่างประเทศ และหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงิน

กับตลาดลอนดอนได้กลายเป็นตลาดการค้าที่ยิ่งใหญ่ของโลก การตัดสินใจออกจากมาตราทองคำของประเทศอังกฤษ ในเดือน กันยายน พ.ศ. 2474 ทำให้เงินตราสกุลอื่น ๆ ซึ่งผูกพันอยู่กับเงินปอนด์สเตอร์ลิงทั้งทางตรงและทางอ้อมต้องออกจากมาตราทองคำตามเงินสเตอร์ลิงด้วย ประเทศเหล่านี้ได้แก่ ไอร์แลนด์¹ อินเดีย อียิปต์ ปาเลสไตน์ และประเทศอาณานิคมของอังกฤษที่ใช้เงินสเตอร์ลิงเป็นหน่วยเงินตรา ประเทศออสเตรเลียก็ออกจากมาตราทองคำก่อนประเทศอังกฤษและเงินปอนด์ของออสเตรเลียก็มีค่าลดลง ประเทศแคนาดาซึ่งได้ตัดสินใจที่จะรักษาค่าเงินดอลลาร์แคนาดาไว้ตามมูลค่าทองคำให้มากที่สุดเท่าที่จะนานได้ ก็ต้องลดค่าเงินลงเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน ประเทศนอร์เวย์ สวีเดนและเดนมาร์กได้ออกจากมาตราทองคำด้วยสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ แม้ว่าเงินตราของประเทศเหล่านี้จะไม่ได้เชื่อมโยงกับทองคำโดยตรง แต่ทว่าการค้าส่วนใหญ่ซึ่งทำกับประเทศอังกฤษก็เป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องตัดสินใจออกจากมาตราทองคำด้วย ประเทศไทยซึ่งยังคงใช้มาตราปริวรรตทองคำอยู่ของพิจารณาว่าจะออกจากมาตราทองคำตามประเทศอังกฤษ แล้วรับและจ่ายเงินปอนด์สเตอร์ลิงแลกกับเงินบาทต่อไป หรือจะคงอยู่ในมาตราทองคำโดยเปลี่ยนเป็นรับหรือจ่ายเงินตราของประเทศอื่นที่อยู่ในมาตราทองคำแทน² การออกจากมาตราทองคำของอังกฤษก่อให้เกิดความตื่นตระหนกทางการเงินและการคลังของไทยอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่การค้าของไทยจะดำเนินอยู่บนมาตรฐานสเตอร์ลิงเท่านั้น หลักทรัพย์ของรัฐบาล

¹ ไอร์แลนด์ประเทศไอร์แลนด์ทางตอนใต้ซึ่งพวกไอริชฝ่ายใต้อันประกอบด้วยชาวแคชเชิลได้แยกตัวออกจากประเทศอังกฤษ และตั้งตัวเป็นเอกราชใน พ.ศ. 2464 ต่อมาได้ประกาศเป็นสาธารณรัฐไอร์แลนด์ และแยกตัวออกจากเครือจักรภพอังกฤษใน พ.ศ. 2492.

² เณดิม ยงบุญเกิด, อ้างอิงแล้ว, หน้า 109.

เซอร์ เอคเวิร์ด ดุก ไมราบรินเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรง
รับฟังคำปรึกษาของที่ปรึกษาการคลัง เมื่อเปลี่ยนรัชกาลใหม่ เซอร์ เอคเวิร์ด ดุก
สามารถปฏิบัติงเงินได้อย่างเต็มที่ เพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
วางพระทัยในการให้คำปรึกษาของเซอร์ เอคเวิร์ด ดุก เป็นอย่างมาก แม้ว่า เซอร์
เอกเวิร์ด ดุก จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ยังคงส่งคำแนะนำมายังรัฐบาลเสมอ ส่วน
นายฮอลด์ - แพทช์ ที่ปรึกษาการคลังต่อจาก เซอร์ เอคเวิร์ด ดุก ก็เป็นผู้ที่มีแนว
นโยบายแบบอนุรักษนิยมเช่นเดียวกัน

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลยึดถือนโยบายอนุรักษ ก็คือ ความกลัว
อิทธิพลมหาอำนาจตะวันตก แม้ว่าประเทศไทยจะผ่านพ้นวิกฤติการณ์ทางการเมืองใน
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวมาแล้ว และยิ่งกว่านั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศ
ไทยได้มีส่วนร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 1 มีฐานะเป็นประเทศชนะสงครามตลอดจนได้
รับการรับรองเป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังคงหวั่นวิตกใน
อิทธิพลของประเทศตะวันตกตลอดมา ดังนั้นนโยบายการคลังและการเงินในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยังคงดำเนินตามแบบอนุรักษนิยมซึ่งยึดเป็นหลัก
ปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนตลอดรัชกาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย