



193

บทที่ ๕

การแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินของรัฐบาลและเหตุการณ์สืบเนื่องในรัชสมัย  
ต่อมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕

ตั้งแต่ได้กล่าวในบทที่แล้ว ก็ให้เห็นว่าการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินถึง ๔ ปี เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขโดยด่วน แต่การที่ภาวะขาดแคลนเงินยังมีอยู่ต่อเนื่องกันจนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มิได้หมายความว่ารัฐบาลไม่แสดงปฏิริยาหรือทำท่าอันใดต่อปัญหาดังกล่าว ตรงกันข้าม ตลอดระยะเวลา ๓ ปีสุดท้าย นโยบายภายในที่สำคัญและเห็นเด่นชัดที่สุด คือการแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่า การแก้ไขปัญหการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินจะสำเร็จลงได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะการคลังอันง่อนแง่นมาตั้งแต่ตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและยังไม่ฟื้นตัวเพิ่มความยุ่งยากให้แก่รัฐบาลมากยิ่งขึ้นเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ พ.ศ. ๒๔๗๓ - ๗๕ ระหว่างนั้นเองปรากฏว่า เหตุการณ์ที่ตึงเครียดดังกล่าวได้คลี่คลายไปในทางการเมืองอย่างรวดเร็ว และเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าปัญหาทางเศรษฐกิจข้างต้นมีผลเกี่ยวข้องกับข้ออย่างไรต่อปัญหาการเมืองและการปกครอง จะได้อธิเคราะห์ดังต่อไปนี้ในหัวข้อ ๒ ประการนี้ คือ

๑. การดำเนินมาตรการแก้ไขการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๖๘
  ๒. การคลี่คลายของเหตุการณ์สืบเนื่องในระยะหลังต่อมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕
๑. การดำเนินมาตรการแก้ไขการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๖๘

ในขณะที่ฐานะการเงินแผ่นดินยังคงทรุดลงไปอีกและกรมพระคลังข้างที่ตองประสบปัญหาในด้านการเงินมากขึ้นนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งสภาการคลัง<sup>๑</sup> ขึ้นทันทีเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ประกอบด้วย สมเด็จพระยา

<sup>๑</sup>"ประกาศตั้งสภาการคลัง," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๕ แผนกกฎหมาย ภาค ๑ (๒๔ สิงหาคม ๒๔๖๕), ๘๖ - ๗.

เทววงศ์วิโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเป็นสภานายก กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และพระยาจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และราชเลขาธิการตามลำดับ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กรมพระสวัสดิ์-  
วัฒนวิศิษฎ์ กรมพระกำแพงราชานุภาพ เจ้าพระยาอมราช และ เจ้าพระยาพลเทพ เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง การตั้งสภาการคลังในครั้งนี้น่าจะมีแนวทางที่สัมพันธ์กันกับการเมือง ทั้งนี้หากจะพิจารณาว่าการตั้งสภาการคลังอาจเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการบริหารการเงินแผ่นดิน<sup>๒</sup> มากกว่าเป็นความพยายามที่จะแก้ไข

<sup>๑</sup>"ประกาศตั้งสภานายกและกรรมการสภาการคลัง," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มเพ็ญอังก (๒๔ สิงหาคม ๒๔๖๕), ๕๗ - ๕. และ "ประกาศตั้งกรรมการสภาการคลัง," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๕ แพนกฤษฎีกา ภาค ๒ (๑ มกราคม ๒๔๖๕), ๕๔๗.

๒ ฐานฐานของความขัดแย้งนี้น่าจะมาจากกรณีที่ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยเฉพาะกรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงชี้แจงและไม่โอนอ่อนผ่อนตามพระราชประสงค์ ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่เสมอ ที่รุนแรงถึงขั้นกรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงขอร่าบถวาย บังคมทูลลาออกก็ถือกรณีที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จประพาสญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑/๓, กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบ บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. และที่ทรงขอเบิกเงินแผ่นดินเพื่อนำไปใช้หนี้ของ ราชสำนักเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๕ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ก. ๔/๑๒, กรมพระจันทบุรี นฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. ดังนั้นเมื่อเสนาบดีกระทรวงพระคลัง มหาสมบัติได้ข้อที่ของสถานทูตอังกฤษไว้เป็นจำนวนเงิน ๑.๕ ล้านบาทในนามของกระทรวง พระคลังมหาสมบัติโดยมิไกรรบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบก่อน จึงเป็นที่มาแห่งความขุ่นเคืองพระทัยเป็นอันมาก ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๒๑/๑, พระราชหัตถเลขา (ลับ) ถึงพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม, ที่ ๑๗/๑๗๕, ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕. และด้วยเหตุนี้คงทำให้พระองค์ทรงเริ่มหวาดหวั่นพระทัย ว่าจะต้องสูญเสียพระราชอำนาจการคลังในระบบราชาธิปไตยไปในที่สุด.

ภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินโดยตรง จากจุดประสงค์ในการจัดตั้งซึ่งบ่งไว้ว่าเพื่อให้เป็น  
เสมือนองคมนตรีช่วยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในด้าน  
การเงิน<sup>๑</sup> เท่ากับเป็นการทอนอำนาจของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างเห็น  
ได้ชัด แต่อย่างไรก็ดีสภาการคลังก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องรับพิจารณาปัญหาการเงินแผ่นดิน  
และเป็นที่เข้าใจของประชาชนโดยทั่วไปว่า จะเป็นฝ่ายที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการช่วย  
แก้ไขความยุ่งยากทางการเงินแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ฐานะการคลังของประเทศกลับคืน  
สู่สภาพปรกติดังเช่นเมื่อก่อน พ.ศ. ๒๔๖๓<sup>๒</sup>

ดังนั้นเมื่อปรากฏเสียงเรียกร้องให้สภาการคลังหาทางแก้ไขภาวะการเงินในขณะนั้น  
โดยเร็ว<sup>๓</sup> สภาการคลังจึงเริ่มทำการสอบสวนฐานะการคลังของประเทศทันที ในรายงาน  
ชี้แจงสาเหตุความยุ่งยากที่เชื่อว่ามีได้เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว  
แต่ยังเป็นเพราะการใช้จ่ายเงินในราชการประจำและการลงทุนมากเกินไปกว่ากำลังรายได้  
สภาการคลังได้เสนอแนะความคิดเห็นไว้ว่า ถึงแม้รัฐบาลต้องใช้เงินรายได้สำหรับ  
การลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อการลงทุนโดยเฉพาะการสร้างทางรถไฟและการ  
ชลประทานเป็นการลงทุนที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้พยายามทำนุบำรุงการทำมาหากิน  
ของราษฎร การที่จะระงับการลงทุนไปเลยนั้นย่อมจะก่อให้เกิดเสียงคำหนิติเตียนรัฐบาลได้  
นอกจากนี้เมื่อการกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่อคูลงประมาณเป็นอันครายอย่างยิ่ง และในขณะที่ยัง  
ไม่สามารถหาทางเพิ่มเติมเงินรายได้ให้เพียงพอกับการใช้นั้น หนทางที่ดีที่ควรจะ  
ดำเนินการโดยเร็ว ก็คือการตัดทอนรายจ่ายด้านการบริหารของรัฐบาลเสียเอง<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>"ประกาศตั้งสภาการคลัง," ๔๖.

<sup>๒</sup>"Siam's Finances," Bangkok Daily Mail, October 18, 1922.  
p. 2.

<sup>๓</sup>"The Financial Commission," Bangkok Times, September 7,  
1922. p. 5.

<sup>๔</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๔, "รายงานของคณะกรรมการสภาการคลัง".

ในการนี้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องลดหน่วยงานและตำแหน่งของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ลง ซึ่งจะต้องทำให้ตัดคองงบประมาณลงได้ในจำนวนที่หักเหียกัน ๑๐ % ทุกหน่วยงาน โดยแนวทางแก้ไขดังกล่าวรัฐบาลก็จะสามารถคูลงงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ สมคูลได้<sup>๑</sup>

ข้อเสนอของสภาการคลังนี้ มิได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพระยาযায়มราช และกรมพระค่างราชานุภาพซึ่งเป็นกรรมการสภาการคลังอยู่ด้วย เจ้าพระยาযায়มราชนั้นได้เสนอข้อโต้แย้งในมาตรการที่จะตัดทอนรายจ่ายอย่างหนักถึง ๑๐ % โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวจะนำมาซึ่งความปั่นป่วนทางการปกครอง และความเดือดร้อนในหมู่ข้าราชการโดยทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ให้ข้อเสนอที่ต่างไปจากสภาการคลังว่าก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินมาตรการตัดทอนรายจ่ายนั้น ควรจะได้วางจุดมุ่งหมายพร้อมกับโครงการที่แน่นอนในระยะเวลายาวพอสมควรดีกว่าที่จะคิดแก้ไขดังที่สภาการคลังเสนอมานี้แล้ว ซึ่งเจ้าพระยาযায়มราชถือว่าเป็นข้อเสนออันปราศจากหลักการ<sup>๒</sup>

กรมพระค่างราชานุภาพ ผู้ทรงมีความเห็นเช่นเดียวกับเจ้าพระยาযায়มราชได้ทรงกราบบังคมทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าควรดำเนินการแก้ไขตามหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรกกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องตั้งงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ไว้เท่ากับปีก่อน กล่าวคือจะไม่มี การขึ้นเงินเคื่อนและค่าใช้จ่ายของกระทรวงต่าง ๆ นอกจากการจรที่จำเป็นหรือที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประการที่สองควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระดำเนินการตัดทอนรายจ่ายร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ โดยแนวทาง ๒ ประการนี้ รัฐบาลจะแก้ไขงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพได้ภายในระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งหมายความว่าภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินจะสิ้นสุดได้ใน พ.ศ. ๒๕๖๘<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๔, "รายงานการประชุมกรรมการสภาการคลัง ครั้งที่ ๕," ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๔, "บันทึกชี้แจงเพิ่มเติมของเจ้าพระยาযায়มราช," ที่ ๒๐๒/๘๓๓๘, ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ รล. ๒๕/๒, "บันทึกคำกรมพระยาค่างราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว," ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖.



เนื่องด้วยคำแนะนำประการหลังนี้เองเป็นที่มาของกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งในทันทีเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายต่อไป กรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณนี้ มีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชเป็นประธาน สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และกรมพระดำรงราชานุภาพเป็นกรรมการ<sup>๑</sup>

มาตรการที่กรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณได้ดำเนินการได้ดำเนินการคลั่งนั้น โดยหลักการแล้ว มิได้แตกต่างไปจากที่กรมพระดำรงราชานุภาพทรงเสนอไว้ ความมุ่งหมายที่สำคัญก็คือการกำหนดงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๘ ให้เข้าสู่ดุลยภาพควมมาตรการที่จะตัดทอนรายจ่ายในด้านการบริหารโดยเฉพาะฝ่ายพลเรือนอย่างเต็มที่<sup>๒</sup> ซึ่งนอกจากจะจริงงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๗ มิให้ขยายตัวสูงขึ้นไปอีกแล้ว กรรมการยังได้ตกลงจะพิจารณาตัดทอนรายจ่ายตามที่จะเห็นสมควรจากบันทึกของบรรดาเสนาบดีกระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำรายงานนำเสนอโดยให้คำอธิบายและรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงาน ตำแหน่ง และจำนวนงานที่สัมพันธ์กับงานในกระทรวงทบวงกรมของตน<sup>๓</sup> จะเห็นว่าการที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขสนธิสัญญาอันจำกัดอธิปไตยทางการคลังไปได้<sup>๔</sup> เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขการขาดแคลนเงินแผ่นดิน ระบบการคลังที่ไม่สามารถ

<sup>๑</sup>"ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายแผ่นดิน," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๐ แผนกกฎหมาย ภาค ๒ (๑๕ มกราคม ๒๔๖๖) ๒๔๗ - ๔๘.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๑, "รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งที่ ๑," ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๕, "บันทึกความเห็นของกรรมการองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๖๖," (ไม่ปรากฏวันที่).

<sup>๔</sup>ดู ทรงศรี อัจฉอรุณ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๑ - ๒๕๕.

ยึดหยุ่นตัวได้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจะหารายได้เพิ่มขึ้นได้เพียงพอกับรายจ่ายได้ทันที<sup>๑</sup> ฉะนั้นขอพิจารณาเสนอแนะของสภาการคลังจึงปราศจากการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องรายได้แน่นอน<sup>๒</sup> และกรรมการรองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ ก็มีได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการที่จะแก้ไขในตำแหน่งนี้อากรเท่ากับมาตรการตัดทอนรายจ่าย ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘ ซึ่งมีการพิจารณาปัญหาการตัดทอนรายจ่าย กรรมการรองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ เพียงแต่เสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดเก็บภาษีรัฐูปการเท่านั้น<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ดีปัญหาคงกล่าวคือได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง แต่การที่รัฐบาลพิจารณาสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเป็นเครื่องกีดกันมิให้ดำเนินนโยบายภาษีอากรอย่างอิสระ โดยมีได้พิจารณาถึงความไม่เสมอภาคของระบบภาษีอากรภายในประเทศนั้น<sup>๔</sup> เท่ากับมองข้ามจุดสำคัญที่ยังมีทางจะแก้ไขได้ เหตุนี้เองนายวิลเลียมสันจึงกล่าวก่อนที่เขาจะลาออกว่า กรรมการตรวจจัดงบประมาณ ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงที่จะหาหนทางเพิ่มพูนรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย<sup>๕</sup>



<sup>๑</sup>Cook, op. cit., p. 785.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๔, "รายงานการประชุมกรรมการสภาการคลังครั้งที่ ๕".

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๔ ปีที่ ๑, "ความเห็นของกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์เศษเกี่ยวกับเรื่องฐานะแห่งการเงินชาดแคลน," ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

<sup>๔</sup>ผู้เขียนเห็นคว้ายว่าสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคเป็นปัจจัยที่กีดกันการหาเงินรายได้ของรัฐบาล แต่ก็ยังเป็นปัญหาเฉพาะภาษีศุลกากรเท่านั้น ในฐานะประเทศที่ยังมีอธิปไตยดำเนินนโยบายภาษีอากรภายในได้เอง รัฐบาลน่าจะใช้วิธีการเพิ่มภาษีอย่างหนึ่งขึ้นมาใหม่ เช่น ภาษีรายได้ ภาษีที่ดิน (ที่ไม่ใช่ภาษีค่านา และอื่น ๆ ที่เก็บอยู่) โดยไม่มีการยกเว้น ซึ่งถ้ารัฐบาลทำได้ในขณะนั้นก็จะไม่มีข้ออ้างที่ว่า การเพิ่มภาษีใหม่จะเท่ากับเป็นการเพิ่มภาษีให้กับประชาชน และจะเป็นทางหนึ่งทำให้รัฐบาลหาเงินมาใช้จ่ายได้โดยไม่ทำให้อาณาจักรเดือดร้อนสมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาล

<sup>๕</sup>FO 371/10972 "Political and financial situation in Siam," Greg, No. 103, conf., Bangkok : June 11, 1925.

นอกจากนี้ ความสำเร็จของการคลังงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับกรรมการองคมนตรีตรวจ  
 จัดงบประมาณฯ จะใช้มาตรการตัดทอนรายจ่ายในแนวทางที่ใดกำหนดไว้นั้นยังเป็นปัญหา  
 อันควรจะพิจารณาถึงวิธีการซึ่งจะให้ประสบความสำเร็จได้ ๒ ประการ คือ ประการแรก  
 ถ้าดำเนินการไปอย่างประนีประนอมแล้ว จะบรรลุถึงเป้าหมายมิได้ เพราะกระทรวงทบวง  
 กรมต่าง ๆ ย่อมรักษามลประโยชน์ในหน่วยงานของตน หากปราศจากความร่วมมืออย่าง  
 จริงจังของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ไม่น่าที่จะทำให้กรรมการองคมนตรีตรวจจัด  
 งบประมาณสามารถดำเนินการได้อย่างยุติธรรมและ "ถ้าจะตัดทอนลงได้ก็เพียงจำนวนหมื่น  
 หรือแสนเท่านั้น ไม่สามารถจะเยี่ยวยาได้เท่าใด"<sup>๑</sup> ประการที่สอง หากจะใช้มาตรการ  
 อย่างเฉียบขาด ก็มีใ้จะทำได้ง่าย ๆ โดยปราศจากผลที่จะติดคามมา รัฐบาลจะ  
 ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพของงบประมาณอย่างรวดเร็ว  
 เพราะจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในด้านการบริหารของรัฐบาลเองรวมทั้ง  
 ข้าราชการที่จะไม่มั่งงานเท่าและรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นการทดแทนแก่  
 ข้าราชการเหล่านั้นด้วย กรมพระจันทบุรีนฤนาถเข้าพระทัยปัญหานี้ดี ทรงเห็นว่ากำหนด  
 วิธีการตัดทอนรายจ่ายอย่างเร่งด่วนภายในระยะเวลา ๒ ปีนี้ไม่น่าจะทำได้โดยง่ายในเวลา  
 ซึ่งยังไม่มีการฝึกฝนอาชีพอื่น ๆ ให้กับราษฎร<sup>๒</sup> และก็เป็นความจริงเพราะปรากฏว่ากรรมการ  
 องคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ ไม่สามารถคลังงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ ให้สำเร็จลงได้คาม  
 เป้าหมายที่วางไว้ แม้ว่าจะไ้ระงับโครงการใหม่ของกระทรวงต่าง ๆ และตรึงงบประมาณ  
 การประจามีให้สูงขึ้นอีกก็ตาม

ความมุ่งมั่นที่คิดจะตัดทอนรายจ่ายโดยเห็นว่าเป็นหนทางที่ดีที่สุดหนทางเดียวที่จะ  
 ทำได้ในขณะนั้น ทำให้คณะกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ มิได้ให้ความสนใจ

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๔ ปีก ๑, "บันทึกความเห็นกระทรวงมหาดไทย  
 เรื่องตัดทอนรายจ่าย," เจ้าพระยาบวรราช, ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๔, กรมพระจันทบุรีนฤนาถทูลกรมพระยา  
 ภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช, ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

ที่จะแก้ไขการขาดดุลงบประมาณด้วยวิธีการอื่น ๆ ดังเช่นที่พระยาอินทรมนตรีได้เสนอแนะให้รัฐบาลใช้วิธีทางการเงินเข้าแก้ไขโดยอาศัยหลักการที่รัฐบาลได้ประกาศลดอัตราส่วนชนบัตรมนเวียนจากสัดส่วนครึ่งต่อครึ่งระหว่างเหรียญเงิน และการนำไปลงทุนมาเป็น การนำไปลงทุนทั้งหมด ๑๐๐ % ขณะที่รัฐบาลได้ประกาศให้ชนบัตรมนเวียนมากขึ้น เนื่องจากภาวะการได้เปรียบดุลการค้าอย่างมากในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๖๑<sup>๑</sup> เขาเห็นว่ารัฐบาลไม่จำเป็นที่จะต้องเก็บเงินทุนสำรองไว้เป็นเหรียญเงินต่อไป การกำหนดอัตรา การแลกเปลี่ยนเงินของรัฐบาลนั้นขึ้นอยู่กับความเชื่อถือนอกของคนโดยทั่วไป รัฐบาลควรจะนำ เงินทุนสำรองที่มีอยู่อย่างมากในตอนปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ หึ่งที่เป็นเงินทุน สำรองมาตราทองคำและเงินทุนหมุนเวียนชนบัตรมน ประมาณ ๑.๓ ล้านปอนด์ และ ๑๐๕.๕ ล้านบาท ตามลำดับส่วนหนึ่งไปลงทุนในรูปต่าง ๆ เช่น พันธบัตร หุ้น เป็นต้น เพื่อที่จะได้ ผลกำไรกลับมาเป็นรายได้ช่วยให้งบประมาณสมดุล<sup>๒</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะของพระยาอินทรมนตรีนี้ ประสบการณ์จากวิกฤตการณ์ ทางการเงินหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่เพิ่งผ่านพ้นมาไม่นาน ทำให้รัฐบาลไม่แน่ใจใน มาตรการดังกล่าวจะประกันความปลอดภัยได้ เพราะเงินสำรองที่นำไปลงทุนในรูปต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นแม้จะทำให้ได้รับอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการฝากไว้ในธนาคาร แต่จะอยู่ในลักษณะ ที่ไม่อาจถอนคืนได้อย่างรวดเร็ว หากมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อการแลกเปลี่ยนเงิน ยิง เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก ที่ปรึกษาคณบดีใหม่ซึ่งเพิ่งจะเข้ามารับตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้กล่าวตักเตือนรัฐบาลว่าการถอนเงินทุนสำรองออกมาใช้จ่ายในระหว่างนี้จะเป็นอันตราย

---

<sup>๑</sup>ดูเชิงอรรถ ๒ หน้า ๑๓๕ และเชิงอรรถ ๒ หน้า ๖๐ ในขณะนั้น รัฐบาลได้ประกาศลดสัดส่วนของเงินทุนสำรองที่สามารถจะนำไปลงทุนแล้วเหลือไม่สูงกว่า ๗๕ % [พระยาโกมารกุลมนตรี], อ้างแล้ว, หน้า ๑๑.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๒, "รายงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงิน..."

ถึงกับทำให้รัฐบาลล้มละลาย ๑ ค้วยแล้ว ๒ ขอเสนอแนะของพระยาอินทรมนตรีจึงอยู่นอกเหนือ  
ประเด็นการพิจารณาของกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณ

ดังนั้น แนวทางการดำเนินมาตรการแก้ไขของกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัด  
งบประมาณ เพื่อคูลงงบประมาณในระยะก่อน พ.ศ. ๒๔๖๘ เน้นหนักไปที่การพิจารณาจะ  
ตัดทอนรายจ่าย ที่สำคัญคือการเตรียมการลดหน่วยงานและตำแหน่งหน้าที่ในส่วนของพลเรือน  
ยังมีได้พิจารณาถึงการตัดทอนหรือปัญหาที่อื่น ๆ อย่างจริงจัง

เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก โคซี่ให้กรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณ เห็นว่า  
ขณะที่รัฐบาลตกอยู่ในฐานะอันปราศจากเงินคงคลังสำหรับการใช้จ่ายนั้น ความสำคัญอยู่ที่  
รัฐบาลจะต้องเร่งรีบแก้ไขโดยการคูลงประมาณแผ่นดินให้สำเร็จ และมาตรการที่จะใช้  
แก้ไขด้วยการตัดทอนรายจ่ายนั้นเป็นหนทางที่ถูกต้องอย่างยิ่ง เขาไม่สนับสนุนที่จะให้รัฐบาล  
กู้เงินมาอีกโดยเฉพาะเพื่อคูลงประมาณ เพราะนอกจากจะเท่ากับ "รอวันตาย"<sup>๒</sup> แล้ว  
ก็ยังไม่แน่ว่าอริสภาพของประเทศไทยจะยังคงอยู่ต่อไปหรือไม่<sup>๓</sup> แต่อย่างไรก็ดี แนวทาง  
การพิจารณาแก้ไขของกรรมการองคมนตรีที่ตรวจจัดงบประมาณ ยังมีได้ดำเนินไปสู่ทางที่ถูก  
จุดที่เดิยวัก คุกเห็นว่าควรจะมีการพิจารณาปัญหาในด้านอื่น ๆ อีก กล่าวคือการหยุดความ  
ฟุ่มเฟือยและการก้าวท้าวเงินแผ่นดินของราชสำนัก การตัดทอนรายจ่ายในด้านการป้องกัน  
ประเทศ ซึ่งประการหลังนี้เป็นความสำเร็จของการคูลงประมาณในประเทศอังกฤษและ  
อินเดียนแล้ว สำหรับอังกฤษนั้นได้ตัดทอนรายจ่ายทางทหารอย่างหนักถึง ๒๗ % ใน  
พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๖๖ นอกจากนี้การแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินนั้นเป็นโครงการใหญ่  
ซึ่งมีใชอยู่ที่การดำเนินมาตรการตัดทอนรายจ่ายเพียงอย่างเดียว รัฐบาลจะต้องพิจารณา  
ถึงมาตรการอื่น ๆ ประกอบกัน ที่สำคัญก็คือดูทางในการหาเงินรายได้มาเพิ่มเติมเพราะ  
ในอนาคตอันใกล้รัฐบาลจะต้องสูญเสียเงินจากภาษีเงินอันเป็นรายได้ที่มากที่สุดทางหนึ่งไป

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๕, Observation...".

<sup>๒</sup> Ibid.

<sup>๓</sup> Ibid.

ทั้งหมด คุณยังไกลกว่าทำให้รัฐบาลตระหนักว่า ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินให้สำเร็จโดยเร็วแล้ว ก็จะไม่มีการเปิดโอกาสให้ประเทศไทยต่อไป พร้อมกันนี้ชื่อเสียงการคลังของประเทศที่ไต่เต้ามาเป็นเวลานาน จะเสื่อมทรามลง ผลที่สุดโอกาสที่รัฐบาลจะกู้เงินมาใช้จ่ายลงทุนกิจการต่าง ๆ ก็จะเป็นไปไม่ได้ง่ายนัก

ในขณะที่กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ ประสบความล้มเหลวที่จะคล่องงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ รายงานของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก กังกล่าวประกอบกับคำเตือนของพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนรัฐบาลไทยในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศ อยู่ในขณะนั้นที่ว่าความสำเร็จที่จะแก้ไขสนธิสัญญาได้ขึ้นอยู่กับการจัดการในด้านการยุติธรรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับการรักษาฐานะการคลังของประเทศให้มั่นคงอีกด้วย อังกฤษจะไม่ยอมเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาหากรัฐบาลไทยมิได้แสดงให้เห็นประจักษ์ชัดถึงความเรียบร้อยในทางการคลังที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเสียก่อน<sup>๒</sup> และความระแวงระวังของอังกฤษต่อฐานะการคลังของไทย อันเนื่องจากอังกฤษมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับไทยเหนือประเทศตะวันตกอื่น ๆ อีกทั้งเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดอีกด้วย<sup>๓</sup> นี้เอง ทำให้กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ เริ่มพิจารณาถึงมาตรการที่จะต้องตัดทอนรายจ่ายฝ่ายทหารด้วยโดยเร็วที่สุด เพื่อให้งบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๔ เข้าสู่ดุลยภาพ และเป็นลู่ทางที่จะหาเงินรายได้เพิ่มขึ้นได้ภายหลังจากประสบความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญาแล้ว<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ รล. ๒๕/๔ ปีก ๓, Sayre - Traitosprapun, No. 9621, July 23, 1925.

<sup>๓</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ รล. ๖/๑, "Siamese Finance. A Story of Deficits," The Times, September 17, 1925.

<sup>๔</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๖, "บันทึกความเห็นกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน," ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๔.



ต่อจากนั้นมีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าในไม่ช้ารัฐบาลจะต้องดำเนินการตัดทอนรายจ่ายอย่างหนักเพื่อคลุ้งงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อวินิจฉัยของกรรมการองคมนตรีตรวจจังกงบประมาณฯ ในที่ประชุมตอนหนึ่งว่า

"...การที่จำเป็นจะต้องตัดเงินมากมายนั่น...ที่จะไม่ให้มีผู้หนึ่งผู้ใดใคร่คว้ารับความเดือดร้อน หรือต้องขาดผลประโยชน์บางอย่างเลยนั้นเป็นไปได้ เพราะรูปการที่จะต้องตัดทอนเงินรายจ่ายมากมายนั่นเป็นการบังคับให้ต้องยอมเสียสละอยู่ในตัวใดแต่เพียงผืนดินใหม่มีความเดือดร้อนน้อยที่สุดซึ่งสามารถจะทำได้ แต่เรื่องความรู้สึกเดือดร้อนนั้นมีข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ถ้าช่วยกันรับความเดือดร้อนเป็นรัฐพลีแห่งละเล็กละน้อยให้เสมอหน้ากันทั่วไป ความรู้สึกเดือดร้อนก็จะน้อยลง ถ้าให้เดือดร้อนแต่บางแห่งบางพวก ความรู้สึกเดือดร้อนก็ย่อมจะแรงขึ้น..."<sup>๑</sup>

แต่ข้อวินิจฉัยของกรรมการองคมนตรีดังกล่าวชี้ความขัดแย้งกับการดำเนินการของกรรมการองคมนตรีตรวจจังกงบประมาณฯ เอง ซึ่งมีได้แสดงท่าทีอันใดที่จะตัดทอนความฟุ่มเฟือยในราชสำนักให้ลดน้อยลงด้วยเช่นกัน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ปัญหาการตัดทอนรายจ่ายอันเป็นปัญหาการคลังก็ใกล้คลี่คลายไปเป็นปัญหาการเมืองที่มีการคั่งงักกันอย่างรุนแรงโดยการรวมตัวของฝ่ายที่จะต้องถูกบังคับด้วยมาตรการให้เปลี่ยนแปลงรูปการบริหารในหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่และฝ่ายที่จะถูกคัดออกจากราชการซึ่งอาจเรียกรวมกันได้ว่าฝ่ายต่อต้านราชสำนัก ฝ่ายต่อต้านราชสำนักนี้ร่วมกันโจมตีการฉ้อราษฎร์บังหลวงและความฟุ่มเฟือยภายในราชสำนักที่เต็มไปด้วยขุนนางจำนวนมากมาย<sup>๓</sup> ในขณะที่เดียวกันพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงโจมตีการใช้จ่ายเงินอย่างสุรุ่ยสุร่ายในบางกระทรวง

<sup>๑</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๕, "ร่างบันทึกมติของกรรมการองคมนตรีตรวจจังกงบประมาณ," ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

<sup>๓</sup> FO 371/10973 "Siamese Court and political situation in Siam," Greg, No. 106, conf., Bangkok : July 2, 1925.

ที่ทรงกล่าวถึงมากที่สุดก็คือกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงเสนอแนะให้กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ เพ่งเล็งกระทรวงดังกล่าวให้มากที่สุด การกระทบกระทั่งกันเช่นนี้เองจะเป็นความจริงหรือไม่อย่างไรก็ตาม ทำให้เป็นที่กล่าวกันว่ากรมพระจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งในขณะนั้นพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ ทรงเป็นศูนย์กลางของพระบรมวงศานุวงศ์ที่ไม่เห็นด้วยกับความฟุ่มเฟือยอย่างเห็นได้ชัดในราชสำนัก<sup>๒</sup> และมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต เสนาธิการทหารบกทรงเป็นกำลังสนับสนุนกรมพระจันทบุรีนฤนาถอยู่พร้อมกับข้าราชการฝ่ายทหารที่จะคงถูกปลดออก<sup>๓</sup>

เหตุการณ์ทางการเมืองในตอนปลาย พ.ศ. ๒๔๖๘ ส่อให้เห็นว่ากรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ จะต้องประสบความยุ่งยากและล้มเหลวในการดำเนินการมาตรการตัดทอนรายจ่ายเมื่อการเผชิญหน้าระหว่างราชสำนักและฝ่ายต่อต้านราชสำนักเริ่มก่อตัวขึ้น นอกจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีใตทรงแสดงพระราชประสงค์อันใดที่จะให้กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ ตัดทอนการใช้จ่ายภายในราชสำนักลง ทั้งยังทรงปฏิเสธที่จะให้ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก ได้เข้าเฝ้าเพื่อกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของราชสำนัก<sup>๔</sup> แล้ว พระองค์ยังทรง

<sup>๑</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๔ ปีก ๑, พระราชหัตถ์เลขา (ลับ) ถึงกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณฯ, ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๗.

<sup>๒</sup>ปฏิกริยาของพระบรมวงศานุวงศ์ครั้งนี้จะเป็นไปได้ทั้งนี้ก็เพราะมีแนวโน้มที่ขึ้นมาตั้งแต่ต้นรัชกาลถึงความแตกร้าวภายในราชวงศ์แล้ว การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใส่พระทัยแต่เฉพาะขุนนางที่ทรงโปรดปรานและห่างเหินพระบรมวงศานุวงศ์ออกไปทุกที่ Hall, *op. cit.*, p. 758. คุเหมือนว่าจะเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดของความแตกร้าวดังกล่าว

<sup>๓</sup>FO 371/10973 "Political and financial situation in Siam," Greg, No. 133, Bangkok : August 6, 1925. และ FO 371/10973 "Financial situation in Siam".

<sup>๔</sup>FO 371/10973 "Political and financial situation in Siam".

ยืนยันนโยบายที่จะทรงสร้างถนนจากพระราชวังสนามจันทร์ไปหาเจ้าสำราญและอำเภอไทย โดยพระราชประสงค์เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การซ่อมรถของเสื่อป่า รวมถึงการสร้างสวน คู่มพินี่เนื่องในโอกาสที่ทรงครองราชสมบัติครบ ๑๕ ปี อีกด้วย ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจ ให้กับฝ่ายต่อต้านราชสำนักยิ่งขึ้นโดยเฉพาะประการแรก<sup>๒</sup> ในขณะเดียวกันคณะกรรมการ ฝ่ายทหารอันมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต สมเด็จพระเจ้าฟ้าขุนสุโขทัยธรรมราชา (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต ไทเสนอบันทีกต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงเจตจำนงอัน แน่วแน่ที่จะไม่คัดค้านโครงการเพิ่มกำลังทหารลง<sup>๓</sup> โดยเฉพาะสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวง นครสวรรค์วรพินิต ผู้ทรงชี้ให้เห็นว่าควรมีการคัดถอนความฟุ่มเฟือย ในราชสำนักด้วย<sup>๔</sup> ไททรงปรารภกับ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กุก ว่าโดยหลักการแล้ว

ทั้งนี้ได้เตรียมการจัดแสดงพิพิธภัณฑ์โบราณวัตถุ รวมทั้งการแสดงสินค้าของ ประเทศต่าง ๆ ด้วย โดยคาดว่าจะได้กำไรไม่น้อยและภายหลังจากสิ้นสุดการแสดงผล ส่วนคู่มพินี่ก็จะใช้เป็นสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนต่อไป ซึ่ง เท่ากับเป็นผลพลอยได้ที่มีประโยชน์ ในการนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานที่ดินให้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะคงเป็นฝ่ายลงทุนสร้างสิ่งก่อสร้าง แต่ในภาวะที่ซัดสนเงินแผ่นดิน นโยบายสร้างสวนคู่มพินี่ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวนี้ สร้างความอึดอัดใจให้แก่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะเป็นความคั่งพระทัยอันดีก็ตาม O.F.A. M.F., Sect. No. 37, F. No. 26, พระองค์เจ้าสุภโยคเกษมถึงเจ้าพระยาอมราช, ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๗.

<sup>๒</sup>FO 371/10972 "Financial Situation in Siam," Greg, No. 86, conf., Bangkok : May 21, 1925.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ รล. ๖/๑, "บันทึกคณะกรรมการฝ่ายทหาร," (ลับพิเศษ), พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘.

<sup>๔</sup>FO 371/10972 "Financial Situation in Siam".

พระองค์เต็มพระทัยที่จะให้มีการตัดทอนรายจ่ายในด้านการทหาร แต่พระองค์จะไม่ทำเช่นนั้นหากปราศจากการตัดทอนรายจ่ายอย่างเสมอภาคกันในทันที<sup>๑</sup> ซึ่งน่าจะหมายถึงฝ่ายราชสำนักมากกว่าฝ่ายพลเรือนที่กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณไว้กว้าง โครงการจะตัดทอนมาตั้งแต่ต้นแล้ว

ในขณะที่ความขัดแย้งทางการเมืองโดยมีปัญหาการคลังเป็นปัจจัยสำคัญกำลังจะบานปลายออกไป การเสด็จสู่สวรรคตของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและการสืบต่อราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในตอนปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองและการคลังคลี่คลายในทางที่ดีขึ้น เพราะทันทีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติ นอกจากจะทรงตั้งคณะอภิรัฐมนตรีเป็นเสมือนสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและประกอบด้วยเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ทั้งสิ้น ซึ่งน่าจะช่วยให้ขจัดความขัดแย้งภายในราชวงศ์<sup>๒</sup> ไปได้ ที่สำคัญก็คือพระองค์ทรงเข้าพระทัยได้คือว่าพระราชภาระกิจอันหนักและยากยิ่งเพื่อป้องกันความล้มละลายของรัฐบาลก็คือการตัดทอนรายจ่าย<sup>๓</sup> และทรงตระหนักจากประสบการณ์ในตอนปลายรัชกาลของสมเด็จพระเชษฐาแล้วว่า ทรายาคือที่ยังปรากฏความฟุ่มเฟือยในราชสำนัก การตัดทอนรายจ่ายฝ่ายราชการย่อมจะต้องนำไปสู่ความขัดเคืองในหมู่ข้าราชการโดยทั่วไป ฉะนั้นพระองค์จึงเริ่มต้นจิจวางระเบียบการใช้จ่ายเงินภายในราชสำนัก<sup>๔</sup> พร้อมกับตัดทอนรายจ่ายลงอย่างมากมาด้วยการลดจำนวนข้าราชการบริพารในกระทรวงวัง โดยเฉพาะใน

<sup>๑</sup>FO 371/10973 "Siamese Court and political situation in Siam".

<sup>๒</sup>พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๖๖๓ - ๖๔. และดูเชิงอรรถ ๒ หน้า ๒๐๔.

<sup>๓</sup>Thompson, op. cit., p. 56.

<sup>๔</sup>"ประกาศตั้งระเบียบการเบิกจ่ายเงินในข้าราชการสำนัก," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๓ แผนกกฎหมาย ภาค ๑ (๒๑ เมษายน ๒๔๖๘), ๒ - ๔.

กรมมหาดเล็ก ทำให้ประหยัดเงินแผ่นดินไปได้ถึงเกือบ ๑ ล้านบาท<sup>๑</sup> และเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการต่าง ๆ พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลดเงินพระบรมราชโองการเหลือ ๒ ล้านบาท จากจำนวนเงินงบประมาณ ๕ ล้านบาท รวมการตัดทอนรายจ่ายในราชสำนักทั้งหมดถึง ๓๗ %<sup>๒</sup>

การตัดทอนรายจ่ายในราชสำนักอย่างหนักนี้เองประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐูปการใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งมีผลเพิ่มเงินรายได้ให้กับรัฐบาลมากขึ้นถึง ๓ ล้านบาท<sup>๓</sup> รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรใหม่หลายอย่างภายหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญาแล้ว เป็นปัจจัยสำคัญช่วยให้คณะกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณ สามารถดุลงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๕<sup>๔</sup> โดยมีต้องตัดทอนรายจ่ายจากหน่วยราชการในกระทรวงพลเรือนและทหารมากไปกว่า ๑.๘ และ ๒.๕ ล้านบาท<sup>๕</sup> หรือคิดเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๖ และ ๘ ตามลำดับ ซึ่งในการนี้รัฐบาลยังได้ใช้จ่ายเงินสำหรับชดเชยให้แก่ข้าราชการที่ต้องถูกปลดออกทั้งหมดจำนวนประมาณ ๔๐๐ กว่าคน<sup>๖</sup> เป็นเบี้ยบำนาญอีก ๑ ล้านบาท<sup>๗</sup>

<sup>๑</sup>Hall, op. cit., p. 761. และ ก.จ.ช. แพ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๖, "บัญชีงบประมาณฉบับหมายเหตุ "งบ ๒" ".

<sup>๒</sup>ก.จ.ช., แพ้ม ร.๗ รด. ๖/๑, Cook - Subhayoga (conf.), March 4, 1926.

<sup>๓</sup>พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (เรียบเรียง), พระองค์เจ้าศุภโยค (เสนาบดีกระทรวงพระคลังสองคราว) (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๕), หน้า ๗๓.

<sup>๔</sup>Thompson, op. cit., p. 56.

<sup>๕</sup>"ประกาศกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, พระองค์เจ้าศุภโยค..., หน้า ๕๖.

<sup>๖</sup>รวบรวมตัวเลขจาก ก.จ.ช., แพ้ม ร.๗ ค. ๑๖.๑/๑ - ๑๓, เบี้ยหวัดบำนาญ บำนาญ (สมัยคุณสภาพ).

<sup>๗</sup>M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2469 (1926 - 27), p. 5.

จะเห็นได้ว่าความล้มเหลวของการकुลงประมาณในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพรมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนอกจากจะเป็นเพราะความยากลำบากของปัญหาซึ่งต้องใช้เวลายาวนานสำหรับการพิจารณาแล้ว ส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่ไม่อาจลงรอยกันได้ระหว่างราชสำนักและฝ่ายต่อต้านราชสำนัก อันมีพระบรมวงศานุวงศ์ที่กุมอำนาจทางการเมืองบริหารเป็นแกนกลางของฝ่ายหลังอยู่ ปัญหาที่รุนแรงขึ้นเมื่อเกิดภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินในตอนปลายรัชกาลและกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณจะต้องรีบเร่งแก้ไขงบประมาณให้เข้าสู่คุณภาพก็คือปัญหาความขัดแย้งกันทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองที่มีผลต่อการคลังกลับแล้วร้ายลงไปอีกในขณะที่พระบาทสมเด็จพรมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงสละพระองค์เองออกมาจากกลุ่มข้าราชการบริหาร และระงับความฟุ่มเฟือยภายในราชสำนักเสียทันที แต่กลับแน่วแน่มั่นในพระทัยที่ทรงดำรงพระองค์อยู่ในภาวะเกษม และทรงเสนอนโยบายบางประการอันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเงินในขณะนั้น กล่าวคือ การสร้างถนนเพื่อความสะดวกในการขอมอบของเสื่อป่าและการสร้างสวนลุมพินีในขณะที่โครงการของกระทรวงต่าง ๆ ต้องถูกระงับไป ดังนั้นหากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพรมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยาวนานกว่านี้รัฐบาลอาจจะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดดุลในงบประมาณแผ่นดินให้สำเร็จได้

## ๒. การคลี่คลายของเหตุการณ์สืบเนื่องในระยะหลังต่อมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕

สัดส่วนของรายจ่ายในราชสำนักที่ลดลงได้อย่างรวดเร็วตั้งแต่นั้นมาและการเพิ่มขึ้นของภาษีศุลกากรซึ่งได้เพิ่มขึ้นถึง ๒ เท่าตัวพร้อมกับภาวะการค้าที่ดำเนินไปด้วยดี อันเนื่องมาจากผลผลิตข้าวภายในประเทศยังเป็นปรกติ เป็นผลให้รัฐบาลมีต้องประสบปัญหาการขาดดุลในงบประมาณต่อมาอีกถึง ๓ ปี<sup>๑</sup> และในระหว่าง ๓ ปีนี้เองรัฐบาลพยายามที่จะเริ่มต้นปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปภายหลังจากหยุดชะงักมาเกือบตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพรมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ถ้าดูตามตัวเลขจากตารางที่ ๑ จะเห็นว่าใน พ.ศ. ๒๔๗๓ รัฐบาลมีได้ประสบปัญหาการขาดดุลคล้ายเช่นกัน แต่แท้จริงแล้วเป็นปีที่รัฐบาลเริ่มเผชิญกับปัญหาที่จะต้องขาดดุลอีก

<sup>๒</sup> Cook, op. cit., p. 786.



ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงนำแนวนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลเน้นหนักในทางเศรษฐกิจมากขึ้น<sup>๑</sup> ทั้งนี้โดยคำแนะนำที่ทรงได้รับจากพระยาภักดีอุดมไมตรี<sup>๒</sup> ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศผู้ให้ความเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาแล้วจะเลยในด้านกาเกษตรกรรมและการศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของประเทศอย่างแท้จริง<sup>๓</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะส่งเสริมการพัฒนาดังกล่าวนั้นมีข้อจำกัดในด้านกาตอบสนองของระบบการคลังซึ่งยังคงนโยบายอนุรักษ์นิยมไว้เช่นเดิม คราวใดที่รัฐบาลยังเกรงกลัวว่าอำนาจจะวันตกผู้สร้าง "ประสบการณ์จากนโยบายข่มขู่หลายครั้งหลายครา"<sup>๔</sup> ใ้กับไทย รัฐบาลก็ไม่สามารถสลัดอิทธิพลของที่ปรึกษาการคลังไปได้ และเมื่อเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก มีแนวนโยบายการคลังที่เคร่งครัดยิ่งเสียดกว่าที่ปรึกษาคนอื่น ๆ ค่ายแล้ว ไม่ต้องสงสัยเลยว่าคำแนะนำของเขาที่ชี้ให้รัฐบาลเห็นว่าการที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินในแต่ละปีสำหรับการส่งเงินกู้และดอกเบี้ยถึงปีละ ๑๐ ล้านแล้วเป็น "การสูญเสียที่ไม่เกิดผลแก่ประเทศ" แต่อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของประเทศที่ละลายหายไปกับจำนวนเงินเหล่านั้นเปรียบเสมือน<sup>๕</sup> "การส่งเครื่องราชบรรณาการชนิดหนึ่งใ้กับชาวต่างประเทศผู้เป็นเจ้าของเงินกู้"<sup>๖</sup> ใ้เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งรัฐบาลมิให้ดำเนินการกู้เงินมาใช้จ่ายในด้านกาพัฒนาประเทศต่อไป และในภาวะซึ่งเพียงจะผ่านพ้นความยากลำบากมาใหม่ ๆ เพื่อมิให้เกิดความยากลำบากจากผลที่จะทำใ้รายจ่ายมีมากกว่ารายได้ ทำใ้รัฐบาลระมัดระวังที่สุดที่จะไม่เพิ่มภาระรายจ่ายใด ๆ ขึ้นอีก โดยจำกัดการใช้จ่ายอยู่แต่เฉพาะกำลังเงินรายได้ภายในประเทศเท่านั้น

<sup>๑</sup>Vella, The Impact..., p. 356.

<sup>๒</sup>ก.จ.ช. แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๒, Sayre - King Prachathipok, July 27, 1926.

<sup>๓</sup>ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๒, King Prachathipok - Sayre, July 23, 1926.

<sup>๔</sup>O.F.A. M.F., Sect. No. 25, F. No. 19, "Question of borrowing in Siam," Cook, July 24, 1925.

<sup>๕</sup>Ibid.

ระหว่างที่รัฐบาลกำลังรอให้ฐานะการคลังของประเทศฟื้นตัวตามปรกติก็องได้รับผลกระทบกระเทือนมาจากความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจภายนอกอีกเป็นวาระที่สองเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งมีการเก็งกำไรการซื้อขายใบหุ้นเกินกว่าราคาอย่างมากภายในสหรัฐอเมริกาได้ทวีความรุนแรงขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๗๓ ภัยการลดลงของระดับราคาพืชผล การล้มของธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ การเกษตร การใช้นโยบายลดอัตราค่าจ้างแรงงานและการตั้งกำแพงภาษีโดยทั่วไปทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา การล่มลงของธนาคารในประเทศออสเตรเลียและเยอรมนี มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษเป็นอย่างมากเพราะวิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อฐานะของเงินปอนด์ ทำให้มีการถอนทองคำออกอย่างชานาใหญ่จากธนาคารในกรุงลอนดอน อังกฤษจะต้องกู้ยืมเงินสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเพื่อรักษาค่าเงินปอนด์ตามราคาทองคำไว้แต่ไม่ประสบความสำเร็จ การถอนทองคำออกยังคงดำเนินต่อไปโดยไม่หยุดยั้ง พร้อมกันนั้นการนี้ก็ได้ทำให้เสถียรภาพของมาตรฐานทองคำเริ่มคลอนแคลน หนทางเดียวที่อังกฤษจะป้องกันได้ก็คือการผละออกจากมาตรฐานทองคำ แล้วปล่อยค่าเงินปอนด์ให้ลอยตัว ซึ่งจะเป็นการแก้ไขโดยผ่านการปรับดุลการค้าและดุลการชำระเงิน อังกฤษได้ดำเนินการดังกล่าวทันทีในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๔ อันเป็นผลทำให้บรรดาประเทศอาณานิคม และประเทศที่อยู่ในระบบมาตรฐานทองคำต่างก็ผละออกตามอังกฤษไปเช่นเดียวกัน<sup>๒</sup>

เมื่ออังกฤษได้ออกจากมาตรฐานทองคำแล้ว รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินนโยบายการเงินอย่างใดในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๔ และต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๕ การที่ประเทศไทยซึ่งได้ติดต่อกำขายกับประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเงินตราสกุลสเตอร์ลิงเป็นส่วนใหญ่ตลอดมา ยังคงอยู่ในระบบมาตรฐานทองคำทำให้ค่าเงินบาทในตลาดการค้าของโลกสูงขึ้นและผลที่สำคัญประการนี้ได้กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ราคาสินค้าออกที่

<sup>๑</sup> ฎ Heaton, op. cit., pp. 697 - 704.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.ศ บ. ๑.๓/๓๖๕, "Memorandum on the economic crisis and the fall in sterling," Thompson, October 22, 1931.

สำคัญ ๆ เช่น ข้าว ฝักบัว ไม้สัก เมื่อคิดเป็นเงินบาทลดลง<sup>๑</sup> ที่สำคัญที่สุดคือราคาข้าวลดลงอย่างรวดเร็วและผิดปกติในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกเริ่มตกต่ำลงเมื่อปลายปี ๒๔๗๓ ดังนั้นสถานะเศรษฐกิจล้มเหลวลงและทรุดหนักตั้งแต่นั้นมา<sup>๒</sup> ราคาข้าวที่ลดลงจากหาบละ ๓.๓ บาทเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นหาบละ ๒ และ ๓.๕ บาทเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ และ ๒๔๗๔ ทำให้มูลค่าสินค้าออกลดลงในทันทีจาก ๒๑๘.๗ ล้านบาท เป็น ๑๖๑.๕ และ ๑๓๘.๒ ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกันตามลำดับ (ตารางที่ ๒) และใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ที่มูลค่าสินค้าออกลดลงมากชิ้นนี้เอง รัฐบาลต้องขาดดุลในงบประมาณแผ่นดินถึง ๘.๕ ล้านบาท (ตารางที่ ๑)

### ตารางที่ ๑

แสดงรายได้รายจ่ายแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๗๕ (ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณรายได้	รายได้จริง	งบประมาณรายจ่าย	รายจาแท้จริง*	เกินดุล (+) ขาดดุล (-)
๒๔๖๘	๕๔.๐	๑๐๐.๕	๕๓.๗	๑๐๐.๕	..
๒๔๗๐	๑๐๐.๕	๑๑๗.๔	๑๐๐.๐	๑๑๗.๓	..
๒๔๗๑	๑๐๐.๖	๑๐๖.๘	๕๕.๘	๑๐๖.๘	..
๒๔๗๒	๑๐๖.๔	๑๐๗.๑	๑๐๖.๒	๑๐๗.๑	..
๒๔๗๓	๑๐๖.๕	๕๖.๓	๑๐๖.๕	๕๖.๓	..
๒๔๗๔	๕๔.๘	๗๘.๘	๕๔.๓	๘๗.๔	-๘.๕
๒๔๗๕	๗๔.๘	๗๕.๖	๗๔.๔	๗๐.๒	+๕.๔

ที่มา : Ministry of Economic Affairs, S.Y.B. B.E. 2474 - 2475 (1931 - 33), p. 287.

\* เป็นตัวเลขซึ่งรวมรายจ่ายประเภททุนควย

<sup>๑</sup> Ministry of Economic Affairs, S.Y.B. B.E. 2474 - 75 (1931 - 33), p. 399.

<sup>๒</sup> "Review of the Foreign Trade of Siam for the Year B.E. 2474," The Journal of the Board of Commercial Development, XII (Fourth quarter, 2475), 161 - 62.

## ตารางที่ ๒

แสดงมูลค่าสินค้าขาที่ส่งออกเปรียบเทียบกับมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด

พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๗๕

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าขา (ล้านบาท)	ปริมาณการส่งออก (ล้านบาท)	ราคา (บาท / บาท)	มูลค่าสินค้าออก (ล้านบาท)	ดัชนี พ.ศ. ๒๔๖๘ = ๑๐๐
๒๔๖๘	๑๖๒.๓	๒๑.๘	๗.๕	๒๓๘.๒	๑๐๐.๑
๒๔๗๐	๑๕๘.๒	๒๘.๒	๗.๐	๒๓๖.๒	๑๑๕.๕
๒๔๗๑	๑๗๓.๕	๒๘.๘	๗.๑	๒๕๒.๘	๑๐๕.๕
๒๔๗๒	๑๓๗.๘	๑๘.๖	๗.๓	๒๑๘.๗	๙๑.๕
๒๔๗๓	๑๐๒.๑	๑๖.๘	๖.๐	๑๖๑.๕	๖๗.๐
๒๔๗๔	๗๕.๘	๒๑.๖	๓.๕	๑๓๘.๒	๕๖.๐
๒๔๗๕	๕๐.๘	๒๖.๗	๓.๘	๑๕๒.๕	๖๓.๐

ที่มา : Ministry of Economic Affairs, S.Y.B. B.E. 2474 - 75

(1931 - 33), pp. 194 - 95. และ Ingram, Economic Change...

p. 334 (Appendix C).

ดูเหมือนว่าในระยะแรกมาตรการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของรัฐบาลในขณะนั้น  
มิได้ใช้หลักการที่จะทำให้เป็นการแก้ถึงพื้นฐานของปัญหา ทั้งนี้จะด้วยความพอใจในการใช้  
ทองคำเป็นเครื่องกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งถือกันว่าเป็นที่สุกโดยไม่รู้เท่าถึงภาวะเศรษฐกิจ  
ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หรือเป็นเพราะต้องการจะรักษามลประโยชน์ให้แก่ประเทศของตน  
อย่างไรก็ตาม นายอี.แอล. ฮอลล์ แพตช์ (E.L. Hall-Patch) ที่ปรึกษาราชการ  
อังกฤษคนต่อมาได้แนะนำให้รัฐบาลออกจากมาตรฐานทองคำ แต่เสนอวิธีแก้ไขที่ไม่ถาวร  
โดยให้รัฐบาลทำเงินทุนสำรองให้เพิ่มขึ้นอีกด้วยการนำเงินปอนด์ที่มีอยู่ส่วนใหญ่ออกขายและ  
ซื้อทองคำเก็บไว้ ทางเลือกที่จะทำได้อีกประการหนึ่งเมื่อไม่ออกจากมาตรฐานทองคำ

คือการลดค่าเงินบาทลงเทียบค่าเงินบาทกับทองคำเสียใหม่ซึ่งจะเป็นการช่วยแก้ไขภาวะการค่าใค้ขึ้นบ้างนั้น นายฮอลด์แปตซ์ก็ไม่เห็นด้วยว่าจะเป็นการช่วยแก้ความยากลำบากที่เป็นอยู่แต่อย่างไร มาตรการที่เขาได้เสนอแนะและมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลมากที่สุดต่อมาก็คือการเพิ่มภาษีอากรและการตัดทอนรายจ่ายเพื่อคุดลงประมาณใน พ.ศ. ๒๔๗๕ อย่างหนักที่สุดซึ่งอาจจะต้องถึง ๕๐ %<sup>๒</sup>

จากคำแนะนำของที่ปรึกษาการคลังนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งอนุกรรมการของเสนาบดีสภาขึ้นเตรียมการจัดงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพทันที<sup>๓</sup> และอนุกรรมการของเสนาบดีสภาชุดนี้ซึ่งมี สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต หนึ่งในบรรดาสมาชิกเสนาบดีสภาและอภิรัฐสภาเป็นประธาน ก็ได้ตกลงใจพร้อมกันที่จะใช้ มาตรการตัดทอนรายจ่ายอย่างหนักโดยเร็วที่สุด<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๖๕, "Note on the Position on October 8th 1931," Hall-Patch, October 9, 1931.

<sup>๒</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๖๕, "คำแปลบันทึกของนายฮอลด์แปตซ์เรื่องการเงิน," ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๔.

<sup>๓</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ ค. ๑๕/๖, พระราชหัตถเลขาแต่งตั้งกรมพระนครสวรรค์วรพินิต, ที่ ๖/๒๔๕, ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๔.

<sup>๔</sup> โดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ นายกสภาการคลัง พระยาโกมารกุลมนตรี เสนาบดีกระทรวงพระคลัง กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ และคมนากรม กรมหมื่นเทววงศ์วโรปทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ

<sup>๕</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๖๕, กรมพระนครสวรรค์วรพินิตกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๔.

ดังนั้น ในการคูลงประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้ง ๆ ที่โคลงเงินเดือนข้าราชการ และลดรายจ่ายภายในราชสำนักมาแล้วเพื่อรักษาคูลงประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๕<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นผล ทำให้งบประมาณรายจ่ายลดลงไปถึง ๑๒ % (คิดจากตารางที่ ๑) รัฐบาลยังดำเนินมาตรการ ตัดทอนรายจ่ายอีก ๒๒ % (คิดจากตารางที่ ๑) โดยวิธีการเดียวกับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ นั่นคือการคูลข้าราชการออกอันเนื่องจากการยุบหน่วยบริหารของรัฐบาลต่าง ๆ ลง<sup>๒</sup> การ ยุบรวมเขตปกครองอีกซึ่งในครั้งหลังนี้ทำให้เหลืออยู่เพียง ๑๐ มณฑลย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกรมกองและยุบตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ เป็นอันมาก<sup>๓</sup> และภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประจักษ์ชัดว่า การรักษาค่าเงินบาทตามราคาทองคำต่อไปนั้นเป็นภัยต่อ เศรษฐกิจการค้าของประเทศเพียงใดซึ่งก่อให้เกิดให้รัฐบาลประกาศแถลงการณ์ออกจากมาตรา ทองคำเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยกำหนดให้ค่าเงินบาทเท่ากับเงินปอนด์ใน อัตรา ๑๑ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอร์ลิง<sup>๔</sup> แล้วก็ตาม แต่ก็ไปอาจแก้ไขได้ทันที่อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะในระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่อังกฤษได้ออกจากมาตรฐานทองคำ ราคบาทโดยอัตราทองคำที่สูงอยู่ในขณะนั้นเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ของ ชาวนาตกต่ำ<sup>๕</sup> แน่นนอนทีเดียวว่าเมื่อรายได้ของกำลังซื้อที่สำคัญที่สุดของประเทศลดลง

<sup>๑</sup> ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๑.๓/๓๒๘, พระยาโกมารกุลมนตรีกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๒๘๕/๒๗๐๓๖, ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓.

<sup>๒</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, ปฏิวัติ ๒๔๗๕ (พระนคร : แพร่พิทยา, ๒๕๑๔), หน้า ๒๓.

<sup>๓</sup> Thawatt Mekarapong, History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour (Bangkok : Chalermnit, 1972), p. 96.

<sup>๔</sup> "ค่าแถลงการณ์," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๘ แผนกฤษฎีกา ภาค ๑ (๑๑ พฤษภาคม ๒๔๗๕), ๑๐๕.

<sup>๕</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗.



ยอมกระทบกระเทือนถึงรายได้ของประเทศในที่สุด<sup>๑</sup> ภัยเหตุนี้นักเศรษฐศาสตร์จึงจำต้องประกาศ  
ให้พระราชบัญญัติภาษีเงินเคื่อน พร้อมกับกำขึ้นพิทักษ์อัตราภาษีศุลกากรหลายอย่างเพื่อ  
"ชดเชยจำนวนเงิน [รายได้]<sup>๒</sup> ในประเภทต่าง ๆ ที่ลดน้อยลงให้งบประมาณเข้าสู่  
ดุลยภาพ"<sup>๓</sup>

จะเห็นว่าการดำเนินนโยบายผิดพลาดทางการเงินในครั้งนี้ได้มีผลสำคัญต่อการ  
ดุลงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๕ อย่างเห็นได้ชัดเจนนที่สุด ถึงแม้รัฐบาลจะได้ลดชำระราชการ  
ออกมากจนก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ของประชาชนโดยทั่วไป แล้ว รัฐบาลก็ยังไม  
สามารถดุลงบประมาณได้จึงผลให้จำต้องบัญญัติภาษีขึ้นใหม่ ที่สำคัญและเพิ่มความไม่พอใจ

นี่ชี้ให้เห็นว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเกือบจะไม่มีผลโดยตรงต่อเงินรายได้ของ  
ประเทศเพราะความหืดหัวของความตองการโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้กระทบกระเทือนถึง  
ปริมาณการส่งสินค้าออก ดู J.M. Keynes, The General Theory of  
Employment Interest and Money (London : St. Martin's Street,  
1936), esp. pp. 52 - 85. และ C.P. Kindleberger, International  
Economics (rev. ed; Homewood. Illinois : Richard D. Irwin Inc.,  
1953), pp. 188 - 94. ในเมื่อสินค้าออกที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย  
คือสินค้าข้าวอันเป็นสินค้าบริโภคที่มีความยืดหยุ่นตัวน้อย (ดูปริมาณการส่งออกในตารางที่ ๒.)  
ดังนั้นเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกกระทบกระเทือนถึงประเทศไทยก็เพราะการดำเนินนโยบาย  
การเงินซึ่งก่อให้เกิดผลทางด้านราคามากกว่า.

<sup>๒</sup>โดยผู้เขียน.

<sup>๓</sup>"ประกาศเรื่องภาษีเงินเคื่อน," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มเพ็ญอังก (๑๗  
พฤษภาคม ๒๔๗๕), ๑๒๑ - ๒๒.

<sup>๔</sup>ดู พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗๗ - ๗๘.

ให้กับข้าราชการและประชาชนมากขึ้นก็คือภาษีเงินเคื่อนซึ่งไม่ใช่ระบบภาษีก้าวหน้า ปฏิบัติการโต้ตอบด้วยการร้องทุกข์กล่าวถึงความเดือดร้อนของประชาชนและเรียกร้องให้มีการลดภาษีนั่น ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เริ่มเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นปกครองและสามัญชน ที่เล็งเห็นว่ามาตรการแก้ไขของรัฐบาลดังกล่าวเป็นการโยนความยากลำบากและความทุกข์ยากให้กับประชาชนเพียงเพื่อที่จะรักษาคุณภาพของงบประมาณแผ่นดินอันเป็นเครื่องหมายที่รัฐบาลจะนำไปเชิดชูให้ประเทศอื่น ๆ เห็นว่ารัฐบาลยังมีฐานะอันมั่นคงในทางการคลัง เท่านั้น

ในแถลงการณ์ของรัฐบาลเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เพื่อชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการดังกล่าว มีข้อความตอนหนึ่ง ระบุว่า

"...บุคคลที่ได้รับความยากลำบากในเวลานี้ไม่เฉพาะแต่พวกราษฎรที่ถูกรวยฎีกาเท่านั้น ถึงที่เป็นคนยากและพอความตลอดจนข้าราชการและเจ้านายก็ได้รับความยากลำบากด้วยกันทั้งนั้น..."<sup>๑</sup>

แถลงการณ์ตรงข้ามกับสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในขณะนั้นซึ่งมีแต่บรรดาข้าราชการชั้นผู้น้อยและประชาชนทั่วไปที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และในการดำเนินมาตรการแก้ไขชุดงบประมาณของรัฐบาล พวกเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีเงินเคื่อนมากและเป็นที่ยึดถือกันว่าบางรายก็ใช้ชีวิตอย่างหรูหราฟุ่มเฟือย ช้ำยังผูกขาดการปกครองในตำแหน่งที่สามารถถุมนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วยกัน หากได้ถูกตัดออกจากราชการ

<sup>๑</sup>"ประกาศเรื่องความอึดอัดฝืดเคือง," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มเพ็ญอ่าง (๒ มิถุนายน ๒๔๗๕), ๑๔๕.

<sup>๒</sup>ในเรื่องนี้พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ยังทรงกล่าวว่าเป็นสิ่งที่สร้างความไม่พอใจให้กับคนโดยทั่วไปโดยเฉพาะวัฏจักรของตำแหน่งที่มัลลเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนอยู่ภายในอภิรัฐสภา และเสนาบดีสภา ดู พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๒๔ - ๒๕.

หรือลดเงินเดือนลงแต่อย่างใดไม่ ตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกคัดออกไปยังมีการนำเอาบรรดาพรรคพวกเข้ามาสวมตำแหน่งแทน และในขณะที่มีการลดเงินเดือนข้าราชการตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น เจ้านายที่อยู่ในตำแหน่งสูงกลับได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนก็มีการดูสภาพงบประมาณของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรม และความขัดแย้งระหว่างชนชั้นปกครองกับชนชั้นสามัญก็เห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้น<sup>๑</sup> ดังนั้น การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์เองฝ่ายเดียวทรงยอมเสียสละตัดทอนเงินพระบรมราชโองการจนลดต่ำลงไปอีกเหลือเพียง ๓ ล้านบาท<sup>๒</sup> ก็ไม่สู้จะเป็นผลทำให้ชนชั้นสามัญเห็นถึงความเสมอภาคกันในด้านความยากลำบากที่ได้รับนัก

ชนชั้นสามัญขณะนั้นซึ่งประกอบด้วยชาวนา ข้าราชการ และประชาชนโดยทั่วไปต่างก็ได้รับความเดือดร้อนจากเศรษฐกิจและมาตรการในการแก้ไขของรัฐบาลในครั้งนี้อย่างหนัก เป็นความจริงที่ระบบเศรษฐกิจของสังคมไทยยังเป็นแบบเกษตรกรรม ซึ่งมีสภาพเจริญเติบโตทางการค้าเฉพาะในเมืองหลวง และการผลิตส่วนใหญ่ นอกเหนือจากในบริเวณภาคกลางมีใช่เป็นการผลิตเพื่อการพาณิชย์แล้ว จึงมีประชาชนเพียงส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ<sup>๓</sup> อย่างไรก็ตามสังคมเกษตรกรรมของไทยเป็นสังคมที่ยากจนซึ่งแตกต่างจากสังคมเกษตรกรรมในยุโรป โดยปรกติประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนาไม่ว่าจะอยู่ในส่วนภูมิภาคของการผลิตแบบการค้าหรือไม่ก็ตามก็ยากจนจนเกินไปอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่คงสงสัยเลยว่าชาวนาจะไม่ได้รับความยากลำบากแสนเข็ญถึงกับอดอยากเมื่อราคาข้าวที่ชาวนาเคยขายได้จากเกวียนละ ๕๐ - ๖๐ บาท ลดลงเหลือเกวียนละ ๑๐ บาท ในขณะที่ยังต้องแบกรับภาระภาษีอย่างหนักโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง<sup>๔</sup> แต่

<sup>๑</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, อ้างแล้ว, หน้า ๖๔ - ๕.

<sup>๒</sup> Ministry of Economic Affairs, S.Y.B. B.E. 2474 - 75 (1931 - 33), p. 310.

<sup>๓</sup> Thawatt Mekarapong, op. cit., p. 100.

<sup>๔</sup> บางกอกการเมือง, ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๔, หน้า ๕.

เนื่องจากชวามาเป็นชนชั้นที่ไม่มีปฏิกริยา การลดการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและการเพิ่มภาษีโดยเฉพาะเงินเดือนขึ้นเท่ากับค่าธรรมเนียมของชนชั้นสามัญที่เป็นข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายทหารชั้นสัญญาบัตรซึ่งมีไฟแห่งการปฏิวัติมาแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ ใ้ถูกคัดออกอีกมากที่สุดถึง ๑๕๐ คน<sup>๑</sup>

โดยส่วนพระองค์เอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับการคัดถอนรายจ่ายด้วยการลดข้าราชการออกอย่างมากมายในครั้งนั้น เพราะทรงเห็นว่าวิธีการแก้ไขที่ไม่ถูกจุดนี้เป็นการดำเนินนโยบายที่เข้าใจล้นคราย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ตอนหนึ่งว่า

"...การการเงินของเราอยู่ยากนัก เราจะขาดทุนมากปีนี้ ปีหน้าก็จะมีคัมยั้งขึ้นอีก แต่ถ้าวเราตัดรายจ่ายกันอย่างเด็ดเดี่ยว เราอาจจะหนีไปได้อีกปีหนึ่ง แต่การตัดรอนนั้น จะนำความยากลำบากมาสู่คนเป็นจำนวนมาก ถ้าขึ้นเป็นอยู่อย่างนี้ไปอีกหลายปีเราจะเป็นอย่างไรก็เหลือรู้ คนเขาจะทนรับการถูกคัดออกอีกอย่างมากมายอย่างไรก็ไม่ทราบ..."<sup>๒</sup>

และดูเหมือนว่ายังทรงพยายามต่อสู้เพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงระบบภาษีอากรในลักษณะที่ยุติธรรมขึ้น<sup>๓</sup> ซึ่งจะเป็นโอกาสช่วยให้รัฐบาลเพิ่มพูนเงินรายได้อีกมาก และจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าของรัฐบาลในการดำเนินมาตรการลดงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ตามก็พระราชประสงค์คงกลัวว่าใครกลายเป็นหมั้นไปทันที เพราะความล่าช้าในการดำเนินนโยบาย

<sup>๑</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗๒. และ ก.จ.ช., เพิ่ม ร.๗ ก. ๑/๕, พระยาลีทราชเคโษชัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๕๑๕๑/๗๔, ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔.

<sup>๒</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เกิดวังปารุสก์ เล่ม ๒ : สมัยประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ ๔; พระนคร : กลังวิทยา, ๒๕๑๑), หน้า ๓๕.

<sup>๓</sup> เพ็ญอ้าง.

การคลังของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๔ - ๗๕ ซึ่งมีได้มีการแก้ไขอะไรนอกจากการลด  
 ราชการออก เพิ่มภาษีที่กระทบกระเทือนต่อคนมีรายได้น้อย ดังนั้นเมื่อรัฐบาลได้แต่  
 เรียกร้องให้มีการเสียดสจากสังคมส่วนกลางดังคำแถลงการณ์ของรัฐบาลว่า

"...ในส่วนประชาชนก็อาจจะช่วยรัฐบาลได้ด้วยอุตสาหกรรม  
 กิจการให้เกื้อหนุนให้ทวีขึ้น และพยายามสงวนทรัพย์สินซึ่งมีอยู่  
 ออกรายจ่ายให้เปลืองไปเสียในการที่ไม่เป็นประโยชน์ ก็จะบรรเทา  
 ความยากลำบากได้ ส่วนการเสียดภาษีอากรนั้น ก็ควรพยายาม  
 ตั้งใจช่วยรัฐบาลโดยเต็มใจตามความสามารถเพื่อจะให้เป็นกำลัง  
 สำหรับรัฐบาลปกครองบ้านเมือง และจัดการแก้ไขเหตุร้าย  
 ทาง ๆ ให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ถ้าหากรัฐบาลไรหุนทรัพย์  
 และรายได้อาจยอมไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อ  
 ประโยชน์ของประชาชนได้ ขอให้ประชาชนทั้งหลายเห็นแก่  
 บ้านเมืองเป็นสำคัญจงทั่วกัน"

ทำให้ชนชั้นราชการที่ได้รับการศึกษา อิทธิพลของอารยธรรมตะวันตก ตลอดจนกระทั่ง  
 ได้เห็นตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ ที่มีมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเก่ามาสู่  
 ระบอบประชาธิปไตยอันเป็นเหตุแห่งความตระหนักมาโดยตลอดว่าระบบการปกครองที่  
 ล้าหลังไม่อำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และยังเป็นฝ่ายที่ต้องเสียประโยชน์จากการ  
 ดำเนินมาตรการของรัฐบาลในครั้งนี้อย่างยิ่งที่สุดอีกด้วย ไม่อาจที่จะทนรอการแก้ไขจาก  
 เบื้องบนได้นานไปกว่านั้นอีก ในเมื่อคณะเสนาบดีมิได้แสดงความสามารถแก้ไขความตกต่ำ  
 ทางเศรษฐกิจ<sup>๗</sup> และชี้แจงเหตุผลอื่นใดนอกเหนือไปจากข้อชี้แจงว่าได้พยายามอย่างที่สุด  
 และสุดวิสัยแล้วโดยที่ในมาตรการแก้ไขของรัฐบาลยังปรากฏความไม่เสมอภาคที่เดียวกัน

<sup>๗</sup> "ประกาศเรื่องความอึดอัดผิดเคือง," ๑๕๒.

<sup>๘</sup> K.P. Landon, Siam in Transition : A Brief Survey of Cultural Trends in the Five Years since the Revolution of 1932 (Chicago, Illinois : The University of Chicago Press, 1939), pp. 21 - 2.

<sup>๙</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, อ้างแล้ว, หน้า ๖๖.

จึงเป็นแนวทางที่ชี้ชัดว่ารัฐบาลพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองด้วยกัน ให้นานที่สุดจนกว่าจะหลีกเลี่ยงไม่ได้และไม่ต่างอะไรไปกับคำสารภาพโดยสิ้นเชิงว่ารัฐบาล ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชหมีความสามารถที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ได้ต่อไป จุดระเบิดของการก่อการโดยข้าราชการทหารและพลเรือนเพื่อเปลี่ยนแปลงการ ปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตยก็มาถึงเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕<sup>๑</sup>

จะเห็นได้ว่าการตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลในระหว่างภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งก่อให้เกิดการว่างงานของข้าราชการจำนวนมาก แม้ว่าจะแตกต่างจากปัญหาการว่าง งานในประเทศทางตะวันตกที่เป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ยังเป็นเกษตรกรรมขั้นพื้นฐาน และการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ได้เป็นไปในทางที่จะ ให้มีการฝึกฝนด้านอุตสาหกรรม ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มจำนวนแรงงานที่ว่างเปล่ามากขึ้น การลดข้าราชการออกอาจจะมีนโยบายที่ผิดพลาดในเมื่อปรากฏว่ามีข้าราชการที่เกินงาน อยู่เป็นจำนวนมากมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัฐบาล เริ่มเล็งเห็นแล้วว่าควรจะต้องหาทางให้ประชาชนสนใจในด้านการประกอบอาชีพอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐบาลมิได้ทำอย่างอื่นนอกจากใช้นโยบายลดข้าราชการออกเป็น สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลานั้นไม่เหมาะสมคือขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำ และ เมื่อก่อนหน้านั้นยังมีได้เตรียมการจัดระบบภาษีเสียใหม่ตามคำแนะนำของคุณ ซึ่งกล่าว ภายหลังจากที่ฐานะการคลังกลับคืนสู่สภาพปกติว่า รัฐบาลควรละทิ้งนโยบาย "อยู่ไป วันหนึ่ง ๆ"<sup>๒</sup> แล้วหันมาปรับปรุงระบบการคลังให้เข้มแข็งต่อไปเพื่อปูพื้นฐานความเจริญ ของประเทศในเวลาข้างหน้า<sup>๓</sup> การเพิ่มแต่เฉพาะภาษีเงินได้ก่อนย่อมสร้างความไม่พึงพอใจ

<sup>๑</sup>ไสว สุทธิพิทักษ์, คร.ปริทัศน์ พนมยงค์ กับการปฏิวัติ (พระนคร: สิริธรรมนคร, มปป.), หน้า ๘๑.

<sup>๒</sup>M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2473 (1930 - 31), pp. 22 - 3.

<sup>๓</sup>Ibid.



ให้กับฝ่ายข้าราชการ และความไม่พึงพอใจภาวะนี้เองได้มีผลต่อความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรวดเร็วจนถึงขั้นเป็นพื้นฐานอันเอื้ออำนวยให้แกการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง

ความสำเร็จของมาตรการแก้ไขที่ทำให้รัฐบาลสามารถคลุลงประมาณเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้นั้น เป็นการสิ้นสุดของภาวะการขาดแคลนเงินที่ไม่ยั่งยืนถาวร ระหว่าง ๓ ปีก่อนเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลยังคงปล่อยให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามแนวทางเดิมของนโยบายการคลังอนุรักษนิยม และปราศจากนโยบายที่จะรีบเร่งให้มีการใช้ระบบภาษีอากรที่ทันสมัย ซึ่งจะให้ความเป็นธรรมแก่สังคมมากขึ้น ดังนั้นเมื่อผลของเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกเข้ามาซ้ำเติมเศรษฐกิจของไทยที่ยังชวนเชในเวลาดอกมาไม่นาน จึงได้สร้างภาวะขาดแคลนเงินให้กับรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง

ในแนวทางการแก้ไขเศรษฐกิจการเงินที่ผิดพลาดและความเคยชินต่อการจำกัดรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของเงินรายได้อยู่แล้วในยามปกติ ยิ่งเป็นเวลาที่รัฐบาลเหลือเงินคงคลังสำรองสำหรับการใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่อาจนำไปจุนงบประมาณได้ค้วยแล้ว รัฐบาลย่อมจะไม่เลือกการแก้ไขด้วยการเพิ่มรายจ่ายและลดรายได้ที่เป็นภาษีอากรด้วยการยอมให้งบประมาณขาดดุลระยะหนึ่ง อันเป็นหนทางแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในขั้นพื้นฐาน<sup>๑</sup> แต่รัฐบาลจะยึดมาตรการตัดทอนรายจ่ายที่เป็นแค่เพียงมาตรการเฉพาะหน้า และเพิ่มภาษีที่กระทบกระเทือนถึงชนชั้นผู้น้อยจนอำนาจการปกครองน้อยที่สุด

การแก้ไขของรัฐบาลครั้งนี้แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความขาดการวางแผนที่จะแก้ไขเศรษฐกิจของชาติในระยะยาว และทำให้ฝ่ายที่ตองเดี่ยวเบียดเบียนจากมาตรการของรัฐบาลตระหนักถึงการถูกกดประโยชน์ ผลที่คิดตามมาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องกำหนดจะมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนเงินในตอนที่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และการแก้ไขการขาดแคลนเงินของรัฐบาลในครั้งนี้อาจไป

<sup>๑</sup> Keynes, op. cit., pp. 245 - 54. และคำอธิบายโดยละเอียดในภาคผนวก ก.

ก็ตาม แต่ที่สำคัญและไม่ผิดความเป็นจริงก็คือ วิธีการแก้ไขการขาดแคลนเงินของรัฐบาล ตั้งแต่ตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมานั้น เริ่มก่อความขัดแย้งที่เห็นได้ระหว่างชนชั้นที่ต่างกันในสังคม การประสานรอยราวได้ใหม่ระหว่าง กษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ทำให้พลังฝ่ายอนุรักษนิยมหรือชนชั้นปกครองรวมตัวกันเหนียวแน่น ผลที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจชี้ให้เห็นชั้นสามัญเห็นได้ว่า ตนต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดมา เมื่ออำนาจในการปกครองมิได้กระจายลงมายังเบื้องล่าง ความคลี่คลายของปรากฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่จุดจบของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชในที่สุด.