

บทที่ ๔

ภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลตอนปลายรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๔)

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๒ แม้ว่าในระหว่างปีแรก ๆ บางปีรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการใช้จ่ายอยู่บ้าง การคลังของประเทศก็ดำเนินไปด้วยดีและปลอดภัยตลอดมาแต่ใน ตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๔ เสถียรภาพการคลังของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เงินคงคลังซึ่งสะสมจากเงิน รายได้จำนวนมากได้ลดลงอย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกันก็เกิดการขาดดุลในงบประมาณ แฉกขึ้นอีกด้วย ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาของรัฐบาลในระยะยาวที่มีความสำคัญต่อการดำเนิน นโยบายการคลังมากที่สุด

การวิเคราะห์ปัญหาในบทนี้ มุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และสาเหตุอันแท้จริงของความยุ่งยากทางการคลังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลดังกล่าวตามความสำคัญของปัญหาที่แตกต่างกัน และเพื่อความสะดวกในการพิจารณา จึงแยกออกกล่าวเป็น ๒ ระยะ คือ

- ๑. ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕
- ๒. ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘

๑. ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕ ที่เสถียรภาพทางการคลังของประเทศเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายมาโดยตลอด ภายในระยะเวลาดังกล่าว มีเหตุการณ์ที่สำคัญมากที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทยซึ่งได้สิ้นคลอนเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลอย่างหนักและเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดภาวะขาดแคลนเงินรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งมีปัจจัยสำคัญ ๒ ประการประกอบกัน คือ ความล้มเหลวของการผลิตพืชผลเกษตรกรรมครั้งใหญ่โดยเฉพาะข้าวเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ และผลของสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเพื่อพยุงฐานะเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก และคาดไม่ถึงว่าความล้มเหลวของการผลิต

พืชผลในปีเดียวซึ่งเป็นระยะเวลาเพียงสั้น ๆ ทำให้เกิดการขาดดุลการชำระเงิน การ
 กำหนดนโยบายการเงินของรัฐบาลรวมทั้งสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้นทำให้
 วิกฤตการณ์ดังกล่าวมีผลอย่างยืดยาวต่อมาอีกถึง ๓ ปี อินแกรมได้ชี้ให้เห็นชัดว่าวิกฤตการณ์
 ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ มีส่วนที่จะต้องรับผิดชอบอย่างมากในภาวะขาด
 แคลนเงินรายจ่ายของรัฐบาลระหว่างนี้^๑ ดังนั้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาวะขาดแคลนเงิน
 ของรัฐบาล และนโยบายการเงินต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวที่มีส่วนสัมพันธ์กับการใช้
 จ่ายเงินของรัฐบาลจึงสมควรวิเคราะห์เหตุการณ์ตอนนี้โดยละเอียดก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหา
 การขาดแคลนเงินต่อไป

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕)

ความล้มเหลวของการผลิตครั้งสำคัญเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ เกิดจากจุดอ่อนของระบบ
 เศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญเพียงอย่างเดียว และยังคงพัฒนา
 ในด้านเทคนิคการผลิตโดยขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศเป็นอันมาก เมื่อเกิดอุทกภัยและฝนแล้ง
 ติดต่อกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๐ ทำให้ถึงกับขาดแคลนข้าวสำหรับการบริโภคภายในประเทศ
 อย่างหนัก^๒ มาตรการที่รัฐบาลใช้แก้ไขในขณะนั้นก็คือ ประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ
 ในเดือนมิถุนายนปีเดียวกัน ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดการอดตายในทางเศรษฐกิจและภาวะตก
 หนักด้านการคลังมาสู่รัฐบาลทันที^๓

การห้ามส่งข้าวออกย่อมหมายถึงการลดปริมาณสินค้าออกลงเป็นอย่างมากมา
 โดยเฉพาะประเทศไทยกำลังได้เปรียบดุลการค้ามากกว่าปรกติ เนื่องจากความต้องการ
 สินค้าบริโภคภายหลังสงครามมีมากอย่างชนิดไม่คำนึงถึงราคา ประกอบการทำนาใน
 ประเทศอินเดีย พม่า อินโดจีน และญี่ปุ่น ได้ผลน้อยและเกิดการขาดแคลนภายในประเทศ

^๑Ingram, Economic Change..., p. 190.

^๒Thompson, op. cit., p. 52.

^๓"การกำกับตรวจตราข้าว ปี ๒๔๖๒ - ๖๓," จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์,

๑ (มิถุนายน, ๒๔๖๔), ๑๕.

แต่การผลิตของไทยยังอยู่ในภาวะที่มีส่วนเกินสำหรับส่งออกจำหน่ายได้ ความต้องการข้าวของไทยในตลาดต่างประเทศจึงมีมากและเป็นผลทำให้ราคาสูงตามไปด้วย^๑ ในภาวะครั้งนี้เอง เมื่อรัฐบาลประกาศห้ามส่งออก มูลค่าของสินค้าออกทั้งหมดลดลงอย่างรวดเร็ว การเกินดุลในดุลการค้าเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มลดลงใน พ.ศ. ๒๔๖๒ และกลับกลายเป็นขาดดุลไปอย่างกระทันหัน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ รัฐบาลต้องขาดดุลการค้าในปีนี้ถึง ๖๕.๒ ล้านบาท หรือประมาณ ๗๖ % ในขณะที่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ การเกินดุลในดุลการค้ามากถึง ๕๕ ล้านบาท หรือ ๔๔ % เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. ๒๔๖๐ ภายในปีเดียวถึง ๑๒๐ % (ตารางที่ ๑) ด้วยเหตุนี้ ความต้องการเงินบาทอย่างมากของผู้ส่งออกและธนาคารเพื่อนำไปใช้ในด้านการค้า^๒ ก็หยุดลง เปลี่ยนมาเป็นความต้องการเงินปอนด์แทนเพื่อซื้อสินค้าเข้าโดยธนาคาร

^๑[พระยาโกมารกุลมนตรี], อ้างแล้ว, หน้า ๔๒๕. ใน ๔ เดือนตอนปลายปี ๒๔๖๑ มีข้าวส่งออกไปน้อยกว่า ๕๒.๘ % ของจำนวนข้าวที่ส่งออกทั้งปี ถ้าคิดเฉลี่ยใน ๔ เดือนแรกของปีนี้ ปริมาณข้าวที่ส่งออกเดือนละ ๐.๘ ล้านหาบเศษ ราคาหาบละ ๘ บาท (ก่อนหน้าปี ๔ ปี ราคาขึ้นลงอยู่ในระหว่าง ๕.๕๐ - ๗.๕๐ บาท) แต่ในระยะ ๔ เดือนหลังปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นไปเป็น ๑.๘ ล้านหาบเศษ ราคาหาบละ ๑๐.๕๐ บาท หรือเท่ากับส่งออกเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ๑๒๕ % ในราคาที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ ๓๐ % แม้ว่าใน ๔ เดือนแรกจะเป็นเพราะผลผลิตต่ำเนื่องจากการทำนาใน พ.ศ. ๒๔๖๐ ไม่นัก ดู M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2461 (1918 - 19), p. 9. ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากตัวเลขของประมาณการส่งออกซึ่งอยู่ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนี้ก็เห็นความแตกต่างอยู่มาก "การกำกับตรวจตราข้าว...", ๖ - ๗.

^๒เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ รัฐบาลก็ได้ประกาศเปลี่ยนอัตราการนำเงินทุนหมุนเวียนไปลงทุนจาก ๕๐ % เป็น ๑๐๐ % กังนั้น เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองที่ต้องเก็บไว้เป็นเงินเหรียญให้หมดไป รัฐบาลจึงประกาศใช้ธนบัตรหมุนเวียนแทนมากขึ้น และถึงกับต้องตีพิมพ์ราคาธนบัตร ๕๐ บาทลงในธนบัตรราคาฉบับละ ๑ บาท เมื่อเกิดการขาดแคลนธนบัตรที่ส่งมาจากยุโรป แม้กระนั้นคลังก็ยังได้รับเงินปอนด์เข้ามาเรื่อย ๆ ทำให้การหมุนเวียนของธนบัตรเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว Ingram, Economic Change..., p. 156.



ตารางที่ ๑

แสดงมูลค่าสินค้าเข้าและออกในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๖๕
(ลานบาท)

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าเข้า	ดัชนี พ.ศ. ๒๕๖๐ = ๑๐๐	มูลค่าสินค้าออก	ดัชนี พ.ศ. ๒๕๖๐ = ๑๐๐	ดุลการการค้า	ดัชนี พ.ศ. ๒๕๖๐ = ๑๐๐
๒๕๖๐	๕๓.๐	๑๐๐.๐	๑๒๓.๘	๑๐๐.๐	๒๖.๘	๑๐๐.๐
๒๕๖๑	๑๐๓.๐	๑๐๖.๐	๑๖๒.๐	๑๓๑.๐	๕๕.๐	๒๒๐.๑
๒๕๖๒	๑๓๘.๔	๑๕๒.๕	๑๓๗.๓	๑๑๑.๕	๓๘.๕	๑๔๔.๕
๒๕๖๓	๑๕๕.๖	๑๖๔.๐	๕๐.๔	๓๓.๒	๖๕.๒	๒๕๘.๐
๒๕๖๔	๑๔๔.๕	๑๔๕.๐	๑๘๓.๖	๑๔๘.๕	๓๕.๑	๑๕๒.๐
๒๕๖๕	๑๔๔.๕	๑๔๕.๕	๑๓๐.๔	๑๐๘.๐	๒๖.๒	๕๓.๕

ที่มา : Ingram, Economic Change..., p. 334 (Appendix C).

เริ่มคนซื้อเงินปอนด์ไว้เป็นจำนวนมาก^๑

ผลของสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งทำให้ราคาเงินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๒๖ เพนซ์ต่อออนซ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็น ๔๘ เพนซ์ต่อออนซ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ ได้กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการเงินของไทยเป็นอย่างยิ่ง ราคาเงินที่สูงขึ้นนั้นเป็นอันตรายต่อการปริวรรตของเงินเหรียญ เนื่องจากปรากฏว่ามีกำการหลอมและลักลอบนำส่ง

^๑Ibid., p. 157.

^๒"Finance and Economics," The Siam Commercial Mirror, 441.

ออกเป็นจำนวนมาก^๑ ดังนั้น เมื่อไม่มีที่ท่าอันใดที่แสดงให้เห็นว่าราคาเงินจะลดลงภายหลังจากที่เพิ่มขึ้นไปอีกถึง ๗๐ เพนซ์ต่อออนซ์ ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจเพิ่มค่าเงินบาทจาก ๑๓ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงเป็น ๑๒ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๖๒ และยังเพิ่มขึ้นไปอีกเรื่อย ๆ จนในครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนธันวาคมปีเดียวกันนั้นเองถึง ๘.๕๔ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง เท่ากับเพิ่มค่าเงินบาทอย่างรวดเร็วถึง ๓๐ %^๒ ทั้งนี้เป็นไปตามคำแนะนำของนายวิลเลียมสัน ผู้ทำรายงานชี้ให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการป้องกันตั้งแต่ราคาเงินเริ่มสูงขึ้นแล้ว^๓

^๑ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะประกาศยกเลิกมาตรฐานเงินมาใช้มาตรฐานทองคำแทนในระบบการแลกเปลี่ยนเงิน แต่ก็มีใ้ความหมายว่ามาตรฐานเงินจะหมดอิทธิพลไปจากกระแสเงินตราของไทย ทั้งนี้เพราะเงินตราส่วนใหญ่ยังทำด้วยเงิน ดังปรากฏว่า ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ราคาเงินประมาณ ๑๐๓ ล้านบาท เป็นเงินเหรียญที่ทำด้วยเงินทั้งสิ้น Paul Sithi-Amnuai, op. cit., pp. 25 - 6.

^๒M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2466 (1923 - 24), p. 10.

^๓Ingram, Economic Change..., p. 155. สาเหตุที่เงินมีราคาสูงขึ้นอีก หลังจากที่ถูกค่ามาแล้วในระยะก่อนหน้าของไทยจะเปลี่ยนระบบการปริวรรตเงินนั้นเป็นเพราะภาวะสงครามก่อให้เกิดความพอใจในเงินแข็ง (โลหะ) ในขณะที่การใช้ธนบัตรมีมากและเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เป็นผลมาจากการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต่าง ๆ ในระหว่างสงคราม และเมื่อบรรดาพ่อค้านักธุรกิจ รู้ว่าเงินที่เก็บอยู่ในกรุงลอนดอนได้ลดลงไปมากกว่าที่เคยคาดคิดไว้จึงพากันเก็งว่าราคาเงินจะสูงขึ้นอีก ซึ่งทำให้ราคาเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ความไม่สะดวกในด้านการคมนาคมในระหว่างสงครามทำให้การขนส่งเงินจากยุโรปหยุดชะงัก ประเทศอินเดียต้องขาดแคลนเงินเป็นอันมาก โดยเหตุที่ความต้องการมีมากเพื่อนำมาทำเหรียญสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลอันเพิ่มขึ้นเพราะความมั่งคั่งทางการค้าและการเพิ่มรายจ่ายในด้านการทหาร Vichitvong na Pom-bhejara, op. cit., p. 76.

การเพิ่มอัตราการค้าแลกเปลี่ยนเงินนี้ แม้จะทำให้เงินทุนสำรองของรัฐบาลในต่างประเทศลดลงก็มีผลเฉพาะตัวเลขในบัญชี นายวิลเลียมสันเองก็ยืนยันกับรัฐบาลเช่นนั้นเมื่อเสนอให้เพิ่มอัตราการค้าแลกเปลี่ยน^๑ แต่อย่างไรก็ดี การเพิ่มค่าเงินในระหว่างที่มาตรการห้ามส่งชาวออกยังดำเนินต่อไป ทำให้สถานการณ์กลับเลวลงและทรุดหนักยิ่งขึ้น เงินทุนสำรองและการจับพดลายนเงินหมุนเวียนภายในประเทศเริ่มถดถอย^๒ ทั้งนี้เพราะการขาดดุลในดุลการค้าอย่างมากและผลึกความคากหมายนั่นเอง รัฐบาลจึงต้องขายเงินปอนด์ให้แก่ธนาคารที่นำธนบัตรมาแลกกับคลังเพื่อพยุงฐานะการค่าของประเทศไว้ปรากฏว่าใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เพียงปีเดียวเท่านั้น คลังต้องขายเงินปอนด์ให้กับธนาคารถึง ๕ ล้านปอนด์ นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ ซึ่งเพิ่งจะมีการขาดดุลในดุลการค้า^๓ และในการนี้รัฐบาลต้องสูญเสียเงินเป็นค่าขาดทุนในอัตราการค้าแลกเปลี่ยนกับธนาคารตามสัญญา "๑๓ บาท"^๔ จำนวนประมาณ ๑๖ ล้านบาท (ตารางที่ ๒) โดยรัฐบาลต้องรับซื้อเงินปอนด์จากธนาคารในอัตรา ๑๓ บาท ต่อ ๑ ปอนด์สเตอร์ลิง และขายในอัตรา ๙.๕๔ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอร์ลิง

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 22.1, "Reduction in tical value of Government funds abroad owing to rise in exchange to 1s 8d," Williamson, November 20, 1919.

^๒Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 86.

^๓Ingram, Economic Change..., p. 157.

^๔เมื่อราคาเงินเริ่มสูงขึ้นในระหว่างที่รัฐบาลยังมีใ้ค่าเงินบาทนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ทำความตกลงในนามของรัฐบาลกับธนาคารต่าง ๆ ๕ แห่ง คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารอินโดจีน ธนาคารออสเตรเลียและจีน ธนาคารซาเตอร์ และธนาคารสยามกัมมาจล ใจความในข้อตกลงคือการลดหรือเพิ่มค่าเงินบาทก็ดี เมื่อรัฐบาลได้กำหนดอัตราการค้าแลกเปลี่ยนเท่าใดก็ตาม รัฐบาลจะรับผิดชอบมิให้ธนาคารต้องขาดทุน แต่ถาการลดหรือเพิ่มค่าเงินบาททำให้ธนาคารมี

แม้ว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เพียงปีเดียวจะทำให้
 ทุนสำรองของรัฐบาลลดลง แต่อาจกล่าวได้ว่าไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะการคลังของ
 ประเทศมากนัก รัฐบาลยังมีเงินสำรองคลังทั้งหมดที่ลดลงจากเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๓
 ไป ๔๑.๗ ล้านบาทเหลือเมื่อต้นปี ๒๔๖๓ ถึง ๑๒๕.๕ ล้านบาท^๑ นับว่ายังเป็นจำนวนมาก
 ในเมื่อภาวะวิกฤตการณ์อันเกิดจากความล้มเหลวในการผลิตกำลังจะผ่านไป และรัฐบาล
 มีความหวังที่จะรอกการฟื้นตัวเป็นปรกติของการผลิตข้าวในปีใหม่ตามที่นายวิลเลียมสันคาด
 หมายไว้^๒ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราคาเงินในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือน

กำไรในอัตราการแลกเปลี่ยน ธนาคารจะต้องยกกำไรที่จะได้นั้นให้แก่รัฐบาล O.F.A. M.F.,
 Sect. No. 30, F. No. 22.1, "Agreement of 8th February 1918 between
 Ministry of Finance and Banks with a view to conserving the resources
 of the Treasury," Appendix M. attached to the "Memorandum on the Cur-
 rency History of Siam 1902 - 23," Williamson, June 20, 1923.

ครั้งนั้น เมื่อรัฐบาลเพิ่มค่าเงินบาทอย่างรวดเร็วในตอนปลายปี ๒๔๖๒ กระทรวงพระคลัง
 มหาสมบัติจึงได้ทำสัญญา "๑๓ บาท" (Tcs. 13) ทันทีกับธนาคารเพื่อให้ธนาคารขาย
 เงินปอนด์ที่ซื้อไว้เกินบัญชี (over bought) กลับคืนในอัตรา ๑๓ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง
 ภายในเวลา ๑๒ เดือน การที่รัฐบาลทำดังนี้ กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงชี้แจงว่าเป็น
 เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำกับธนาคารในฐานะที่ได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนอย่างต่ำที่สุดไว้
 สำหรับให้ธนาคารขายเงินปอนด์ อัตราที่กำหนดในทางที่จะให้ธนาคารได้รับผลกำไรเพียง
 เล็กน้อย ดังนั้นถ้าหากว่ารัฐบาลยังคงต้องการให้ธนาคารใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลเป็น
 ผู้กำหนดนั้น รัฐบาลย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน
 ดังกล่าว ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๒๑/๑, "การซื้อขายปอนด์ระหว่างคลังกับแบงก์ต่าง ๆ
 (คำชี้แจงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ)," บางกอกไทมส์, ๑ ธันวาคม ๒๔๖๕.

^๑ Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 87.

^๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๒, "รายงานเรื่องเงินตราสยามและปริวรรต
 แห้งเงินของนายวิลเลียมสัน จากบันทึกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทาน
 ทรวจรรยาณ," ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒. (ไม่พบต้นฉบับจริง)

กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๓ ซึ่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึง ๘๕ เพนซ์ต่อออนซ์^๑ ทำให้รัฐบาลไม่ลดอัตราการแลกเปลี่ยนเงินในทันที ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการห้ามส่งชาวออกในเดือนมกราคมปีเดียวกันแล้ว^๒ นี้เองก่อให้เกิดการเก็งกำไรในอัตราการแลกเปลี่ยนเงินและเมื่อการค้าฟื้นตัวอย่างเชื่องช้า^๓ รัฐบาลจึงต้องขายเงินปอนด์ให้กับธนาคารต่อไป ความหวาดวิตกว่าเงินทุนสำรองจะหมดอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายควบคุมการแลกเปลี่ยนอันเป็นผลทำให้เงินทุนสำรองของรัฐบาลต้องลดลงไปอีก นั่นคือการใช้ระบบจำกัดปริมาณการขายเงินปอนด์ให้กับธนาคาร^๔ ด้วยมาตรการดังกล่าวทำให้ธนาคารต้องประสบกับภาวะการขายเงินปอนด์ให้แก่ผู้มาซื้อเกินกว่าที่ธนาคารซื้อได้จากคลัง (over sold)^๕ เมื่อเป็นดังนี้ ประกอบกับความมั่นใจว่าในไม่ช้าธนาคารก็จะขายเงินปอนด์ให้กับคลังตามปรกติ หลังจากการค่ากลับสู่ภาวะเดิมแล้ว ทำให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะลดค่าเงินบาทไปในทันทีภายหลังจากที่สามารถจะทำได้ เพราะค่าเงินลดค่าลงกว่า ๕๒ เพนซ์ต่อออนซ์ (ซึ่งเป็นค่าที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการลักลอบนำส่งออกหรือเก็บไว้เก็บ

^๑ M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 100 - 1.

^๒ "การกำกับตรวจตราชาว...", ๘.

^๓ แม้ว่ามูลค่าสินค้าออกในเดือนเมษายนถึงพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๕ จะมากกว่าสินค้าเข้าถึง ๒๓.๘ ล้านบาท แต่ในระยะเวลาเดียวกันของปีต่อมา มูลค่าสินค้าเข้าสูงกว่าสินค้าออก ๐.๘ ล้านบาท นี้เป็นเพราะมูลค่าสินค้าและปริมาณการส่งชาวออกลดลงไป ๒๔.๐ ล้านบาท และ ๒.๕ ล้านบาท "เสถียรภาพประวัติเงินตราประเทศสยาม พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๔๖๕," จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์, ๑๑ (มกราคม, ๒๔๖๖), ๑๓๓

^๔ รัฐบาลกำหนดขายให้เดือนละ ๓๐๐,๐๐๐ ปอนด์ และเพิ่มขึ้นเป็น ๔๐๐,๐๐๐ ปอนด์เมื่อภาวะการณดีขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 88.

^๕ ราคาเงินขึ้นลงอยู่ในระหว่าง ๘๔ - ๘๔ เพนซ์ต่อออนซ์ ดู M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 100 - 1.

^๖ ปรากฏว่าในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ธนาคารต้องขายเงินปอนด์ให้แก่ลูกค้ามากกว่าซื้อจากคลังถึง ๕.๗ ล้านปอนด์ (หรือ ๕๐ ล้านบาทโดยประมาณ) Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 88.

กำไร) แล้ว โดยไม่สูงขึ้นไปกว่านี้อีกตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓^๑ ภัยข้อตกลง
กับธนาคารที่ว่ารัฐบาลจะยังไม่เปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจนกว่าธนาคารจะแก้ไข
ภาวะการขายเงินปอนด์มากกว่าที่จะซื้อได้ ทั้งนี้ธนาคารดำเนินวิธีการกำหนดขายเงินปอนด์
ให้แก่เฉพาะผู้ที่มีความจริงใจ (มีความต้องการเพื่อการค้าหรือจำเป็นที่จะต้องใช้จริง ๆ)
ฉะนั้น ค่าเงินบาทที่สูงอยู่ก่อให้เกิดการเก็งกำไรมากขึ้นและเนื่องจากมาตรการห้ามส่งข้าว
ออกเป็นเวลานาน ยังผลให้รัฐบาลสูญเสียตลาดค้าข้าวไปประกอบกับประเทศผู้ผลิตต่าง ๆ
ในบริเวณใกล้เคียงสามารถจะผลิตได้ตามปรกติและส่งออกได้ในราคาที่ถูกลงกว่าในขณะที่
ตลาดการค้าของโลกเวลานั้นมีใค้อยู่ในภาวะที่แน่นอน ทำให้ภาวะซึ่งเกิดขึ้นกับธนาคาร
ไม่สิ้นสุดลง และยังคงมีความต้องการซื้อเงินปอนด์สเตอร์ลิงจากคลังต่อไป แม้ในปี
พ.ศ. ๒๔๖๔ ที่การส่งข้าวออกเริ่มดีขึ้นบ้างก็ตาม^๒ ดังนั้นกระแสเงินปอนด์จึงยังคงไหล
ออกจากคลังอย่างไม่หยุดยั้ง เมื่อเงินทุนสำรองมาตรการทองคำหมดลง รัฐบาลก็ต้องโอน
เงินสำรองคลังและเงินทุนสำรองธนบัตรที่มีอยู่ภายในประเทศออกมาขายให้แก่ธนาคาร
ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก การนี้แม้จะทำให้เงินทุนสำรองทั้งหมดของรัฐบาลลดลงจาก ๑๒๕.๕
ล้านบาท ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็น ๕๕.๗ ล้านบาท ในเดือนเดียวกันอีก ๒ ปี
ต่อมา^๓ ก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงต้องขายเงินปอนด์ให้กับธนาคารจนถึงเดือนธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๖๕ อีก ๕ ล้านปอนด์ ในขณะที่ธนาคารไม่อาจแก้ไขภาวะการขายเงินปอนด์สเตอร์ลิง
มากเกินไปได้ด้วยตัวเอง ธนาคารที่ยังไม่ไถ่ขายเงินปอนด์ให้กับรัฐบาลตามสัญญา "๑๓ บาท"
ก็เริ่มลงมือปฏิบัติการทันที เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องขาดทุนในอัตราแลกเปลี่ยนนี้ไปอีก^๔

^๑ราคาเงินเริ่มลดลงจาก ๔๔ เพนซ์ต่อออนซ์ลงไปเรื่อย ๆ ดู M.F., S.Y.B.
B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 100 - 1.

^๒Ingram, Economic Change..., p. 159.

^๓Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 87.

^๔ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๒๑/๒, Statement A. attached to the
"Note by the Financial Adviser on the necessity for lowering
exchange," Williamson, December 24, 1922.

^๕Ingram, Economic Change..., p. 159.

ก่อนหน้าที่รัฐบาลจะลดค่าเงินบาทลงเหลือในอัตรา ๑๑ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๖๕ เพราะรัฐบาลไม่สามารถขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงในราคาถูกต้องอีกต่อไป เมื่อเงินทุนสำรองสำหรับการแลกเปลี่ยนเหลืออยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลได้สูญเสียเงินคงคลังสำหรับค่าขาดทุนในการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคารไปอีก ๑๘ ล้านบาท เมื่อรวมกับที่สูญเสียไปก่อนหน้านี้แล้ว เป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๓๔ ล้านบาท (ตารางที่ ๒) และปรากฏว่าในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ รัฐบาลมีเงินทุนสำรองทั้งหมดอยู่เพียง ๔๐.๕ ล้านบาท^๑

ตารางที่ ๒

แสดงการสูญเสียเงินสำรองคลังไปในการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคารระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ - ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ (บาท)

เวลา ระหว่าง	ขาดทุน	ขาดทุนสะสม
กค. ๒๔๖๒ - มีค. ๒๔๖๓	๗,๔๗๕,๔๒๕	๗,๔๗๕,๔๒๕
เมย. ๒๔๖๓ - กย. ๒๔๖๓	๘,๖๓๔,๖๐๐	๑๖,๑๑๐,๐๒๕
คค. ๒๔๖๔ - มีค. ๒๔๖๔	๓,๓๓๘,๒๐๐	๑๙,๔๔๘,๒๒๕
เมย. ๒๔๖๔ - กย. ๒๔๖๔	๔,๑๑๑,๖๔๕	๒๓,๕๖๐,๘๗๐
คค. ๒๔๖๔ - มีค. ๒๔๖๕	๓,๓๖๙,๕๘๔	๒๗,๙๓๐,๔๕๓
เมย. ๒๔๖๕ - กย. ๒๔๖๕	๕,๔๕๑,๕๐๐	๓๓,๓๘๑,๙๕๓
คค. ๒๔๖๕ - ธค. ๒๔๖๕	๕๕๖,๑๑๐	๓๔,๑๓๘,๐๖๓

ที่มา : O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 22.1, Appendix S.

attached to the "Memorandum on the Currency History..."

^๑ Vichitvong na Pombhejara, *op. cit.*, p. 87.

ปัญหาการขาดแคลนเงินในระยะสั้น

การสูญเสียเงินคงคลังไปในการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคารนั้น เป็นความจำเป็นของรัฐบาลที่จะต้องรักษาฐานะทางการค้าและเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศไว้และถึงแม้ว่าเงินทุนสำรองคลังจะลดลงไปเป็นจำนวนมากภายในระหว่างนี้ แต่ในไม่ช้าก็จะกลับคืนสู่สถานะเดิม^๑ เมื่อการค้าเป็นปรกติซึ่งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การลดลงของเงินทุนสำรองในครั้งนี้เป็นปัญหาเพียงในระยะเวลาอันสั้นและจะกลับฟื้นตัวได้ในที่สุดเนื่องจากประเทศไทยมีประวัติการณ์ดุลการค้าที่เกินดุลมาอยู่ตลอดเวลา แม้กระนั้นก็ดี การที่รัฐบาลต้องขาดทุนในอัตราแลกเปลี่ยนเงินเป็นจำนวนมีใช้น้อย โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๖๓ รัฐบาลต้องจ่ายเงินคงคลังออกไปถึงประมาณ ๑๖ ล้านบาทนั้น เมื่อพิจารณาว่าในขณะเดียวกันวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยังมีผลอย่างร้ายแรงต่อการหดตัวของเงินรายได้แผ่นดินทั้งทางตรงและทางอ้อมแทบทุกประเภท^๒ ดังปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๔๖๓ เงินรายได้ลดลงไปจากเดิมประมาณ ๑๐ ล้านบาท (ตารางที่ ๓) เป็นการลดลงอย่างรวดเร็วถึง ๑๐ % แต่รัฐบาลกลับต้องรับภาระรายจ่ายที่มีค่าความหมายมาก่อนเพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ การช่วยเหลือข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ประสบกับภาวะค่าครองชีพสูง และชาวนาที่ได้รับคามเสียหายอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ รวมทั้งรายจ่ายอื่น ๆ^๓ ควบแล้ว รัฐบาล

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 22, "Memorandum on the Currency History of Siam 1902 - 23," Williamson, June 20, 1923.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๖, Cook - Damrong, June 14, 1925.

^๓O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 19, "Note on the Present financial position of Siam, as disclosed by an analysis of the estimated balance of the Treasury Reserve at the end of B.E. 2462 and 2463, and of the further charges on the Treasury funds for which no provision has been made in the budgets of those years," Williamson, March 19, 1920.

ต้องจ่ายเงินมากกว่างบประมาณถึง ๔ ล้านบาท^๑ เป็นผลให้มีการขาดดุลเป็นปีแรกในรอบ ๗ ปี ที่มีการเกินดุลอย่างมากมาย (ตารางที่ ๓)

ฐานะการคลังของประเทศเมื่อสิ้นปี ๒๔๖๓ ซึ่งมีการขายเงินปอนด์อย่างหนักให้กับธนาคาร และเงินคงคลังของรัฐบาลที่จะใช้จ่ายได้จริงมีเหลือเพียง ๒๕.๓ ล้านบาท (ตารางที่ ๕) ทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ในภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายไปในทันที^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่รัฐบาลต้องการใช้ในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การโอนเงินคงคลังที่เป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงออกไปขายให้กับธนาคารในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นจำนวน ๑.๓ ล้านปอนด์นั้น ทำให้เงินปอนด์สเตอร์ลิงที่รัฐบาลเก็บสำรองไว้สำหรับการใช้จ่ายในต่างประเทศลดลงเหลือเมื่อสิ้นปีเพียง ๑๕๐,๐๐๐ ปอนด์ (๗.๔ ล้านบาท) แต่รัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณสำหรับการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ๑๗.๑ ล้านบาท จากรายได้ปกติ ๘๒ ล้านบาท (ทั้ง ๆ ที่ได้ตั้งงบประมาณรายได้ไว้เพียง ๗๗.๘ ล้านบาท) และในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นเงินที่รัฐบาลจะต้องใช้ในต่างประเทศสำหรับการบริหารของรัฐบาล ค่าวัสดุก่อสร้างทางรถไฟ ยันคิบ และอาวูธ เป็นจำนวน ๒,๒๒๗,๐๐๐ ปอนด์ (๒๑.๑ ล้านบาท) ทั้งนี้ จึงปรากฏว่าในต้นปี ๒๔๖๔ รัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนเงินอย่างหนักโดยเฉพาะการใช้จ่ายในต่างประเทศถึง ๑,๒๕๘,๐๐๐ ปอนด์ (๑๒.๓ ล้านบาท) หลังจากที่ได้ประมาณว่าจะได้รับเงินเพิ่มเติมอีก ๗๘๐,๐๐๐ ปอนด์ (๗.๔ ล้านบาท)^๓

ในภาวะฉุกเฉินเช่นนี้ รัฐบาลไม่สามารถนำเงินทุนสำรองมาตราทองคำมาใช้จ่ายทดแทนได้ ทั้งนี้เพราะเงินทุนสำรองที่เป็นเงินปอนด์ในกรุงลอนดอนขณะนั้นไม่มีเหลือ

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๔, กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๖๐/๑๗๖๗, ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๒ O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 19, "The present financial position," Williamson, November 26, 1920.

^๓ O.F.A. M.F., Sect. No. 25, F. No. 15, "Sterling required in London for Treasury purposes," Williamson, May 7, 1921.

ตารางที่ ๓

แสดงงบประมาณรายได้กระจายแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๒๕
(ล้านบาท)

พ.ศ.	(๑) งบประมาณ รายได้	(๒) รายได้ จริง	(๓) มาก(+) หรือลด (-)กว่า งบ	(๓)=(๔) คิดเป็น % (๑)	(๕) งบประมาณ รายได้	(๖) รายได้ จริง	(๗) มาก(+) หรือลด (-)กว่า งบ	(๘)=(๗) คิดเป็น % (๕)	(๙) เกิน ขาด (+) (-)	(๑๐)=(๙) คิดเป็น % (๒)
๒๔๕๖	๖๔.๖	๗๔.๓	+ ๙.๗	๑๕.๐	๖๔.๕	๖๓.๒	- ๑.๓	๒.๐	+๑๑.๑	๑๘.๙
๒๔๕๗	๖๘.๐	๗๓.๙	+ ๕.๙	๘.๖	๖๗.๙	๖๕.๕	- ๒.๔	๓.๕	+ ๘.๓	๑๑.๒
๒๔๕๘	๗๐.๐	๗๗.๒	+ ๗.๒	๑๐.๒	๗๐.๒	๗๐.๐	- ๐.๒	๐.๒	+ ๗.๒	๙.๓
๒๔๕๙	๗๒.๑	๘๒.๙	+ ๑๐.๗	๑๔.๘	๘๒.๑	๗๐.๙	- ๑.๑	๑.๕	+๑๑.๙	๑๘.๓
๒๔๖๐	๗๒.๑	๖๘.๔	+ ๑๔.๓	๑๙.๙	๗๒.๑	๗๔.๑	+ ๒.๐	๒.๗	+๑๒.๓	๑๘.๒
๒๔๖๑	๗๓.๑	๙๓.๔	+ ๒๐.๒	๒๗.๖	๘๘.๑	๘๙.๓	+ ๑.๕	๑.๗	+ ๓.๖	๓.๘
๒๔๖๒	๗๖.๑	๙๖.๐	+ ๑๙.๐	๒๖.๑	๘๑.๕	๘๒.๕	+ ๐.๙	๑.๑	+๑๓.๕	๑๘.๐
๒๔๖๓	๗๒.๕	๘๖.๑	+ ๑๓.๖	๑๘.๗	๘๖.๑	๘๖.๑	+ ๓.๙	๔.๗	(๑)	(๒)
๒๔๖๔	๗๗.๘	๘๕.๕	+ ๗.๗	๙.๘	๘๖.๐	๘๕.๓	+ ๓.๓	๔.๐	+ ๐.๒	๒.๐
๒๔๖๕	๗๙.๐	๘๔.๕	+ ๕.๕	๖.๙	๘๕.๔	๘๖.๙	- ๐.๔	๒.๓	- ๐.๔	๒.๗
๒๔๖๖	๘๐.๐	๘๘.๔	+ ๘.๔	๑๑.๐	๙๐.๒	๙๑.๐	+ ๐.๘	๒.๖	- ๐.๘	๒.๙
๒๔๖๗	๘๔.๐	๙๑.๙	+ ๗.๙	๙.๔	๙๒.๑	๙๖.๔	+ ๓.๕	๔.๔	- ๔.๔	๕.๗
๒๔๖๘	๙๑.๐	๙๙.๘	+ ๘.๘	๙.๖	๙๔.๘	๑๐๑.๗	+ ๖.๘	๗.๑	- ๑.๙	๑.๙

ที่มา : M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), p. 47.

(๑) = ๒๓,๓๒๔

(๒) = .๐๒๕

อยู่เลย นอกจากเงินทุนสำรองธนบัตรในประเทศ ๑.๖ ล้านปอนด์ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเก็บสำรองไว้สำหรับการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคาร และการใช้จ่ายในดุลการชำระเงิน มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลจะต้องประสบภาวะความยุ่งยากในด้านการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินอีกปัญหาหนึ่งถ้าเงินทุนสำรองขาดมือลง^๑ ดังนั้นเพื่อให้เงินเพียงพอสำหรับรายจ่ายในต่างประเทศ และภายในประเทศซึ่งกำลังจะขาดแคลนลงในเดือนมิถุนายน รวมทั้งเพื่อชดเชยเงินคงคลังที่ลดต่ำลงไปอย่างรวดเร็วในระหว่าง ๒ ปีที่แล้ว และเพื่อรักษาปริมาณเงินทุนสำรองในการแลกเปลี่ยนไว้ นายวิลเลียมสันจึงได้แนะนำว่ารัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายโดยทันที หรือไม่ว่ารัฐบาลก็ต้องถอนเงินเกินบัญชีจากธนาคารใดธนาคารหนึ่งมาใช้จ่ายแทนเงินที่ขาด ซึ่งประการหลังนี้ย่อมจะเป็นทางทำให้รัฐบาลต้องประสบกับความยากลำบากต่อไป^๒ ดังนั้น หลังจากวิรธอยู่เป็นเวลาหลายเดือน^๓ ความคับขัน

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๑, พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.

^๒ O.F.A. M.F., Sect. No. 25, F. No. 15, "Sterling required...".

^๓ ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลไม่แน่ใจในความสามารถชำระหนี้ที่จะเพิ่มขึ้นอีกเมื่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลเริ่มอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะเดียวกันความยุ่งยากทางการคลังและการเงินในยุโรปเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ ดู Herbert Heaton, Economic History of Europe (rev. ed; New York : Harper & Brothers, 1948), pp. 671 - 96. ทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการกู้เงินมาใช้จ่ายมากขึ้น สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศได้ทรงทักท้วงรัฐบาลว่าควรจะตระหนักถึงคำแนะนำของคณะกรรมการแห่งสภาหอการค้านานาชาติ (The Financial Section of the Congress of International Chamber of Commerce) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลทั้งหลายจะกู้เงินมาใช้จ่ายในระหว่างนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ต้องประสบกับความยากลำบากทางการคลัง ควรหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากต่างประเทศ และจะต้องถือนโยบายอย่างเคร่งครัดในการใช้จ่ายเงิน พระองค์ทรงย้ำว่าถึงแม้ประเทศไทยยังไม่ตกอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับหลายประเทศในยุโรป

ในทางการเงินซึ่งเริ่มมีมากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องประกาศตกลงใจกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายอีก ๒ ล้านปอนด์ในปลายปีนั้นเอง^๑ ทั้ง ๆ ที่อัตราดอกเบี้ยในขณะนั้นสูงถึง ๗ %^๒

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไถ่เงินกู้มาใช้จ่าย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ แล้วก็ตาม แผนฐานะการคลังของประเทศก็ไม่ดีขึ้น ทั้งนี้เมื่อในระหว่าง ๒ ปีที่แล้วเรามีเงินรายได้เหลือจากงบประมาณสะสมเป็นเงินคงคลังน้อยมากเพียง ๐.๒ % เท่านั้น (ตารางที่ ๓) จึงมีเหตุสำคัญที่ควรพิจารณา ๒ ประการ คือ การใช้จ่ายเงินไปเพื่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะการสร้างทางรถไฟในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๖๕ รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๔๔.๗ ล้านบาท (ตารางที่ ๔) และการสูญเสียเงินคงคลังออกไปในการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคารตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๒ ประมาณ ๓๔.๑ ล้านบาท จากตารางที่ ๔ และ ๕ ยืนยันให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลใน ๒ ประการแรก รวมเป็นเงิน ๗๘.๘ ล้านบาทเท่านั้น ก็ทำให้ปริมาณเงินคงคลังซึ่งมีอยู่ ๖๘.๘ ล้านบาทเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ รวมกับเงินรายได้ที่เหลือจากรายจ่ายในงบประมาณปกติในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๖๔ และเงินกู้อย่างใหม่ที่ได้รับมาอีก ๒๒.๔ ล้านบาท เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘.๖ ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง ๒๗.๗ ล้านบาท หรือเท่ากับลดลง ๗๓ % ภายในระยะเวลา ๕ ปี

ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ควรคำนึงถึงการกู้เงินมาใหม่นั้นจะทำให้รัฐบาลต้องรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งไม่เหมาะสมกับฐานะการคลังภายในประเทศขณะนี้เป็นอย่างยิ่ง ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๑, "บันทึกกรมพระยาเทววงศ์," ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๑"พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาบุรุษรัตนราชพักร์จัดการกู้เงินต่างประเทศ," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๘ แพนกฤกษ์ภาค ๒ (๒๔ ธันวาคม ๒๔๖๔), ๕๐๗ - ๘.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๑, กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๓๖/๑๕๘๑๖, ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๔.

ตารางที่ ๔
 แสดงการใช้จ่ายเงินคงคลังเพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคและอื่น ๆ
 (บาท)

พ.ศ.	เปิดบัญชีต้นปี	บวกและลบเงิน รายได้เกินและ ขาดดุลงบประมาณ	หักเงินคกอดสร้าง สิ่งสาธารณูประ- โยชน์	หักเงินกู้และเงิน ยืมทกรองขึ้น ราชการต่างๆ (สะสม) (๑)	เงินเหลือสำหรับ การใช้จ่ายโดย อิสระ
๒๔๖๐	-	-	-	-	๖๘,๘๔๙,๘๙๓
๒๔๖๑	๓๓,๕๐๓,๓๐๙	+ ๓,๖๘๘,๕๘๖	๖,๘๑๐,๓๙๒	๑๔,๔๓๖,๐๖๓	๕๙,๙๕๕,๘๓๒
๒๔๖๒	๓๔,๓๙๑,๘๙๙	+ ๑๓,๕๐๓,๐๐๓	๙,๘๑๙,๓๓๕	๓๔,๐๓๐,๕๔๙	๔๔,๐๐๙,๐๐๐
๒๔๖๓	๓๘,๐๓๙,๕๔๙	- ๒๓,๘๖๔	๘,๘๑๓,๓๖๔	๓๓,๘๓๐,๕๖๑	๒๕,๓๕๔,๓๐๐
๒๔๖๔	๖๙,๑๘๔,๘๖๑	+ ๒๓๕,๒๙๘	๑๑,๐๕๓,๖๒๘	๕๒,๕๙๒,๖๒๔	๕,๓๖๙,๙๐๓
๒๔๖๕	๕๘,๓๖๒,๕๓๑	- ๒,๓๔๘,๐๙๓	๘,๑๙๒,๓๕๙	๕๙,๖๓๕,๑๖๔	๑๐,๖๒๖,๙๑๕
	บวกเงินกู้จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์	๒๒,๔๔๐,๐๐๐			
	รวม		๔๔,๓๕๑,๑๐๐	๕๙,๖๓๕,๑๖๔	

ที่มา : O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 19, "Shortage of Treasury funds at end of B.E. 2465 (1922 - 23) and urgent necessity for their replenishment," Williamson, November 1, 1923.

(๑) รายการโดยละเอียดในตารางที่ ๕.

อาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์ทางการเงินของกรมพระคลังข้างที่ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ อันอาจทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ล่มละลายได้ในทันที ถ้าหากปราศจากความช่วยเหลือ ปลดเปลื้องภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น^๑ วิกฤตการณ์นี้มีส่วนทำให้เงินสำรองคลังที่มีเหลือน้อยอยู่แล้วลดลงไปอีก เพราะในการนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินออกเพื่อไชนี้สินให้พระมหากษัตริย์ ตามพระราชประสงค์ร่วมกับคณะกรรมการจัดการหนี้สินของพระคลังข้างที่^๒ ที่ทรงแต่งตั้งขึ้น^๓ เมื่อปลายปี ๒๔๖๔ และต้นปี ๒๔๖๕ เป็นจำนวนเงิน ๓ ล้านบาท (ตารางที่ ๕) ในขณะที่ภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่จบสิ้น แต่อย่างไรก็ดีเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่ รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปสำหรับการลงทุนสร้างทางรถไฟและขาดทุนในอัตรากារแลกเปลี่ยนเงิน รวมกันตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๖๕ แล้ว เงินสำหรับไชนี้แทนกรมพระคลังข้างที่ก็เป็น ส่วนที่ไม่มากนักเพียง ๓ % เท่านั้น ฉะนั้นปัจจัยที่จะต้องรับผิดชอบต่อการลดลงของเงิน คงคลังในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๖๔ มากที่สุดก็คือ การใช้จ่ายเงินตามแนวนโยบาย การคลังแบบเก่า และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งแทรก ซอนเข้ามา

216.22

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๔/๑๒, พระราชหัตถเลขา (ลับ) ทูลกรมพระจันทบุรี-นฤนาถ, ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๒ มี สมเด็จพระมหาเจษฎาราชเจ้าเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เจ้าพระยากรมราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม เจ้าพระยาธรรมราชาภิรมยาธิบดี เสนาบดีกระทรวงวัง และ เจ้าพระยารามราฆพ ผู้สำเร็จราชการกรมมหาดเล็ก

^๓ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๔/๑๒, "ประชุมคณะกรรมการจัดการหนี้สินของ พระคลังข้างที่," ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๔ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๗, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๕," กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๒๐๐/๒๒๘, ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

ตารางที่ ๕

เงินกู้ เงินยืม และเงินทรวองใจ้านราชการทาง ๆ จากเงินคงคลัง (สะสม)

พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๖๕

รายการ	พ.ศ. ๒๕๖๔	พ.ศ. ๒๕๖๕
๑. ใ้กรมพระคลังจาปีขั้	๒,๐๐๐,๐๐๐	๓,๐๐๐,๐๐๐
๒. ทยเหลือชาวเกที่ประสบอุทกภัย	๑,๘๖๔,๑๖๒	๑,๘๐๕,๖๐๘
๓. รับจำนำคีมุกของเจ้าของเหมืองที่ประสบภาวะ ราคาคีมุกตกต่ำ	๑,๓๓๗,๐๕๖	๔๐๖,๕๕๔
๔. ทุนสะสมของการเดินรถไฟ	๓,๒๕๘,๔๓๗	๓,๐๓๐,๖๔๘
๕. ทรวองใจายปีหน่วยราชการทาง ๆ และในภาวะ ฉุกเฉินอื่น ๆ เช่น การสงคราม	๑๔,๓๓๔,๘๘๘	๑๔,๙๕๘,๓๖๖
๖. ทรวองจาปีนการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคาร	๒๗,๓๓๐,๔๕๓	๓๔,๑๓๘,๐๖๓
๗. ใ้การไฟฟ้สามเสนู	๒,๐๘๘,๑๓๓	๑,๖๕๔,๓๓๕
๘. ทุนขอเบยเงิน	๕๖๐,๔๔๔	๕๖๐,๔๔๘
รวม	๕๒,๕๕๒,๖๒๔	๕๘,๖๓๕,๑๖๔

ที่มา : ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๗ ปี๒ ๒, "บัญชีเงินยืมค้าง ๆ หมายเลข ๒".

จากข้อพิสูจนข้างต้นชี้ชัดขอ้เท็จจริงที่ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินคลังลดลงอย่างรวดเร็วในระหว่างนี้ประการหนึ่งก็คือ การดำเนินนโยบายการคลังแบบเก่าซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมากที่สุด ทั้งนี้โดยความพยายามที่จะจำกัดการใช้จ่ายเงินทุนในขอบเขตของรายได้แผ่นดิน แนวทางนโยบายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดการระหนกทางการคลัง เพราะในหลักการแล้วรายจ่ายของรัฐบาลขยายตัวสูงขึ้น

ทุกที่อย่างไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ และสำหรับประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการหาเงินรายได้มาให้ทันกับการใช้จ่าย อันเป็นผลมาจากข้อผูกพันกับสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค ระบบการปกครองที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดระบบภายในให้เข้าลักษณะที่ยุติธรรม ปิดกั้นหนทางที่จะหาเงินรายได้ในทางอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่การเพิ่มภาระภาษีให้กับประชาชน รวมทั้งการที่ต้องสูญเสียเงินรายได้จากอากรการพนันไปปีละเป็นจำนวนมากโดยไม่มีรายได้ทดแทนขึ้นใหม่ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องประสบความยากลำบากในภายหลังเมื่อได้วางโครงการสร้างทางรถไฟ ๑๐ ปี ต่อไปที่ทั้ง ๆ ที่ทางรถไฟสายเหนือยังไม่เสร็จสิ้นก็

การสร้างทางรถไฟสายเหนือเป็นตัวอย่างอันดีที่จะชี้ถึงความล่าช้าในการดำเนินการกู้เงินมาใช้จ่ายตามที่ได้กำหนดไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยอิทธิพลของนโยบายการคลังอนุรักษนิยม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแทนที่รัฐบาลจะกู้เงินมาใช้จ่ายโดยเร็วภายในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๕๕ ขณะที่ตลาดเงินกู้และซื้อเสียงของประเทศไทยคานการคลังที่สุดประเทศหนึ่งยังเปิดโอกาสที่จะให้ทำเช่นนั้นได้โดยสะดวก รัฐบาลกลับรีรอที่จะใช้เงินกู้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ ที่เหลืออยู่อีกเล็กน้อยใช้จ่ายไปจนกว่าจะถึงเวลาจำเป็น^๒ ทั้ง ๆ ที่จำนวนเงินที่ประมาณจะกู้นั้นมีใช้จำนวนมากมายแต่อย่างใด ทำให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะหาเงินทุนจากต่างประเทศได้อีกภายหลังจากนั้นเมื่อเกิดสงครามขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๖๑ และรัฐบาลก็ไม่มีทางเลือกที่จะต้องใช้จ่ายจากเงินรายได้ภายในประเทศเองสร้างทางรถไฟต่อไป ดังนั้นการที่รัฐบาลตัดสินใจสร้างทางรถไฟตามโครงการ ๑๐ ปี ด้วยการใช้จ่ายเงินจากรายได้ภายในประเทศอีก เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญคือไม่ต้องการให้ฝรั่งเศสเข้ามาพัวพันกับเศรษฐกิจของไทย แต่ในเมื่อรัฐบาลยังตกอยู่ในภาวะขาดแคลนเงินทุนอย่างมากจึงเป็นความล้มเหลวของนโยบายการคลังอนุรักษนิยมซึ่งดูเหมือนว่าจะสร้างปรากฏการณ์ที่แข็งแกร่ง อันจะช่วยป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดจากการแทรกแซงของมหาอำนาจ เพราะการใช้จ่ายเงินเกินฐานะการคลังของประเทศ

^๑ M.S. Kendrick. Public Finance : Principles and Problems

(New York : The Riverside Press, 1951), pp. 45 - 78.

^๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ กค. ๕.๓/๒, กรมพระนเรศวรฤทธิไกรยบมิ่งคุณพลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๔/๒๗๗, ๑๓ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๐.

แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในขณะนั้นจะเป็นการคล้อยตามระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสก็จริง แต่ก็เป็นการคล้อยตามที่ไม่ค่อยจะสมคูลนัก ถ้าหากจะพิจารณาในแง่เศรษฐกิจ อังกฤษมีอิทธิพลในประเทศไทยมากกว่ามหาอำนาจชาติอื่น ๆ ทั้งนี้คงเป็นเพราะความไว้วางใจในวิถีทางการทูตแบบอังกฤษที่นุ่มนวลนั่นเอง จึงทำให้รัฐบาลไทยหวาดหวั่นต่อวิถีทางการทูตแบบคุกคามของฝรั่งเศส ด้วยความเกรงกลัวการแทรกแซงทางกำลังทหารจากฝรั่งเศสทำให้รัฐบาลไทยมิได้นึกถึงประโยชน์ในการใช้นโยบายคล้อยตามทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือด้านการกู้เงินหรืออื่น ๆ ของฝรั่งเศสบ้าง การที่ฝรั่งเศสพยายามให้ข้อเสนอต่าง ๆ ดังเช่นในสัญญาปี ๒๔๔๗ หรือการขอให้คนฝรั่งเศสเข้ามาช่วยราชการทางเศรษฐกิจของไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐^๑ นั้นชี้ให้เห็นถึงนโยบายทางการเมืองของฝรั่งเศสต่อประเทศไทยอย่างชัดเจนว่าฝรั่งเศสต้องการจะสร้างคล้อยตามกับอังกฤษเท่านั้น ถ้าหากฝรั่งเศสยังจะคิดยึดครองประเทศไทยในขณะนั้นย่อมเป็นนโยบายที่ไม่คงอยู่บนข้อสมมุติฐานของความเป็นจริง โดยเหตุผลที่ว่าการทำเช่นนั้นย่อมเท่ากับเป็นการลวงละเมิดข้อตกลงที่ฝรั่งเศสทำกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕^๒ อังกฤษจะไม่ยอมให้ฝรั่งเศสทำเช่นนั้นเป็นอันขาด นอกจากนี้ความสัมพันธ์ของฝรั่งเศสกับการเมืองระหว่างประเทศ^๓ และปัญหายุ่งยากทางเศรษฐกิจภายในระยะหลังสงคราม^๔

^๑ดูเชิงอรรถ ๒ หน้า ๑๑๕ .

^๒ดูเชิงอรรถ ๓ หน้า ๑๑๓ .

^๓หมายถึงความผูกพันกับองค์การสันนิบาตชาติซึ่งตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ .

^๔แม้ว่าฝรั่งเศสจะชนะสงคราม แต่ก็ยังเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่ต้องประสบกับภาวะเงินเฟ้อ สาเหตุสำคัญก็เพราะการใช้จ่ายเงินอย่างมากมายของรัฐบาลด้วยการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากทั้งจากภายนอกและภายในเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยหวังว่าจะได้รับเงินค่าชดเชยสงครามจากเยอรมันในภายหลัง แต่เมื่อเยอรมันไม่สามารถจะทำเช่นนั้นได้ ประชาชนเริ่มหมดความเชื่อต่อรัฐบาลต่อไป ผลที่เกิดขึ้นก็คือค่าเงินแฟรงค์เริ่มตกต่ำลง ทำให้เสถียรภาพการเงินของฝรั่งเศสและฐานะของรัฐบาลไม่ค่อยมั่นคงนัก

ทำให้ฝรั่งเศษไม่น่าจะอยู่ในฐานะประเทศที่จะเข้าแทรกแซงหรือคุกคามประเทศอื่นได้ง่าย ๆ ความเกรงกลัวอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก โดยยึดมั่นอยู่ในแนวนโยบายการคลังแบบเก่าอย่างจริงจังเกินไป จึงเป็นผลทำให้รัฐบาลไทยมิได้คาดคิดถึงความสามารถทางการคลังที่จะสนับสนุนการใช้จ่ายจากเงินรายได้ในระยะยาว

สำหรับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนั้น เป็นภาวะจำยอมที่ไม่มีทางเลือกสำหรับรัฐบาล ซึ่งเกิดจากการกระทบกระเทือนของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายนอกเข้ามาซ้ำเติมและในขณะที่การผลิตภายในไม่ได้ผล บัจจุบันทั้ง ๒ ประการนี้ ไม่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมได้ แต่นโยบายที่รัฐบาลใช้แก้ไขนั้นเป็นสิ่งที่ควรจะได้พิจารณาว่าประสพผลดีหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะการรักษาค่าของเงินบาทในระดับสูงอยู่เป็นเวลานานในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับความยากลำบากอันเกิดจากผลถึง ๒ ทาง กล่าวคือ การแก้ไขความยุ่งยากทางการคลังในระยะหลังเมื่อรัฐบาลต้องประสพภาวะการขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงมากขึ้นโดยผลของการจำกัดการขายเงินหรือระบบการควบคุมการปริวรรตเงินตรานั้น เป็นนโยบายซึ่งอินแกรมกล่าวว่าเป็นการรักษาเงินบาทที่สูงเกินกว่าค่าอยู่ต่อไปซึ่งอันที่จริงควรจะลดลง และเป็นทางที่ชี้ให้เห็นว่าดูเหมือนรัฐบาลต้องการที่จะป้องกันเงินทุนสำรองสำหรับการแลกเปลี่ยนมากกว่าที่จะต้องการป้องกันการปริวรรตเงินเหรียญภายในประเทศ^๑ และการที่รัฐบาลยังไม่สามารถลดค่าเงินบาทได้ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่จะต้องพิจารณามาตรการที่จะป้องกันเงินเหรียญ หรือเงินทุนสำรองแต่อย่างใด แต่เป็นเพราะภาวะการขายเงินปอนด์มากขึ้นของธนาคารซึ่งเกิดจากนโยบายในประการแรก^๒

การแก้ไขของรัฐบาลทางแรกที่อินแกรมวิเคราะห์ไว้ข้างต้นเป็นแนวทางที่แสดงถึงนโยบายการเงินที่คำนึงถึงเสถียรภาพของเงินทุนสำรอง และยังไม่บอกถึงความนิยมในอัตราแลกเปลี่ยนเงินที่สูงของรัฐบาล โดยมีได้พิจารณาถึงผลข้างเคียงที่จะเกิดกับการค้า

^๑Ingram, Economic Change..., pp. 157 - 58.

^๒Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 89.

ของประเทศ ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในภาวะปรวนแปรทั้งภายในและภายนอก จึงเท่ากับเป็นการ
แยกพิจารณาปัญหาและให้ความสำคัญแตกต่างกันระหว่างอัตราการแลกเปลี่ยนเงินกับการค้า
โดยอันที่จริงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การดำเนินนโยบายเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลต้อง
ประสบกับภาวะวิกฤตการณ์เป็นเวลาเกือบถึง ๔ ปี ทั้ง ๆ ที่ความล้มเหลวในการผลิตเกิดขึ้น
เพียงปีเดียว และผลที่ติดตามมาในระยะเวลา ๔ ปีนั้นก็คือภาวะหนักทางการคลังอย่างไม่
เคยปรากฏมาก่อน ในขณะที่รัฐบาลปราศจากเครื่องมือภาษีศุลกากรที่ทำให้สามารถได้
ควบคุมการปริวรรตเงินตราได้โดยการตั้งกำแพงภาษีซึ่งอาจใช้ควบคุมเฉพาะสินค้าที่ฟุ่มเฟือย^๑
และในกรณีที่มีความต้องการสินค้าเข้ายี่หุ่ย่น้อยการลดค่าเงินจะไม่ก่อให้เกิดผลดีนัก^๒ โดย
เฉพาะสำหรับประเทศไทยขณะนั้นจำต้องรักษาเงินบาทสูงเกินกว่าค่าต่อไป และตามปรกติ
ยังต้องพึ่งพาอาศัยสินค้าเข้าอยู่มาก การจำกัดปริมาณการขายเงินเป็นวิธีการแก้ไขที่รวด
เร็วกว่าในภาวะวิกฤตเมื่อเกิดการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสำรอง^๓ แต่เมื่อพิจารณา
ว่าการจำกัดปริมาณการขายเงินมิได้กระตุ้นการส่งออก และเป็นข้อขัดขวางการค้าเสรี
ระหว่างประเทศซึ่งจะทำให้ปริมาณการค้าหดตัวในระดับต่ำ^๔ การจำกัดปริมาณการซื้อขาย
เงินปอนด์จึงมีใช้วิธีการแก้ไขถึงสมมุติฐาน เพราะภาวะการค้าภายนอกในระยะนั้นจำเป็น
อย่างยิ่งที่รัฐบาลควรจะต้องคำนึงถึงอัตราการแลกเปลี่ยนเงินที่จะเป็นประโยชน์ต่อสินค้าออก
ของไทยเองมากที่สุด

แม้จะเป็นจริงดังที่อินแกรมวิเคราะห์ไว้ แต่มีข้อควรพิจารณาประการหนึ่งคือ
รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับปัญหาการลักลอบนำเงินเหรียญออกนอกประเทศซึ่งเท่ากับเป็นการ
สูญเสียเงินตรา ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่าราคาเงินมิได้ลดลงในทันทีระหว่างปี ๒๔๖๓ และ
ถ้าหากรัฐบาลจะยังคงปล่อยให้มีการขายเงินปอนด์แก่ธนาคารต่อไปอย่างหนักโดยไม่หยุดยั้ง

^๑ดู W.M. Scammell, International Monetary Policy (2d ed; London : Macmillan & Co. Ltd., 1961), p. 106.

^๒P.T. Ellsworth, The International Economy (New York : The Macmillan Company, 1969), pp. 399 - 400.

^๓Ibid.

^๔Ibid., pp. 401 - 2.

ในขณะที่ไม่สามารถจะลดอัตราการแลกเปลี่ยนได้นั้น ย่อมเป็นอันตรายต่อฐานะเงินทุน
สำรองของรัฐบาลทั้งหมด เมื่อเป็นดังนี้ รัฐบาลไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากจำกัดปริมาณ
การขายเงินให้ธนาคาร

การทำข้อตกลงกับธนาคารในภายหลังเพื่อแก้ไขภาวะที่เกิดขึ้นกับธนาคารอันเป็นผล
มาจากระบบควบคุมการปริวรรตเงินตราของรัฐบาลทั้ง ๆ ที่ในทางอ้อมสัญญา "๑๓ บาท"
ที่ทำกับธนาคารมาก่อนหน้านั้นทำให้อัตราการแลกเปลี่ยนมี ๒ อัตรา คือ กำหนดขายในอัตรา
๕.๕๔ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอร์ลิง และซื้อคืนในอัตรา ๑๓ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งเท่า
กับสนับสนุนสินค้าเข้า^๑ อยู่แล้ว ยังเป็นหนทางที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะประเทศซึ่งยังไม่
มีการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาบริการและต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศ
มหาอำนาจ ทำให้กิจการธนาคารเกือบทั้งหมดตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติ ถ้าหาก
รัฐบาลไม่รับผิดชอบต่อมาตรการที่ใช้ดำเนินการแก้ไขใด ๆ ทั้งสิ้นแล้ว ก็อาจเป็นข้ออ้าง
ให้เจ้าของกิจการธนาคารต่าง ๆ กำหนดอัตราการแลกเปลี่ยนที่จะเป็นประโยชน์ต่อธนาคาร
เท่านั้น

อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณาอยู่ประการหนึ่งว่า เมื่อการจำกัดการขายเงินของ
รัฐบาลนี้ให้ผลร้ายถึง ๒ ทาง คือ รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาเดิมได้ และทั้งยังต้อง
เผชิญกับปัญหาใหม่โดยประการหลังนี้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจำต้องรักษาอัตราการ
แลกเปลี่ยนเงินที่สูงอยู่ต่อไปจนถึง พ.ศ. ๒๔๖๕ รัฐบาลน่าจะมีทางเลือก โดยการลดค่า
เงินบาทลงพร้อมกับการจำกัดปริมาณการขายเงินให้ธนาคาร ซึ่งในการนี้ระหว่าง ๕
เดือนจะมีการลักลอบส่งเงินออกไปขายบ้าง และจะลดลงตามส่วนของค่าเงินในที่สุดแล้ว
ไม่เพียงแต่จะทำให้ภาวะการค้าของประเทศดีขึ้นเท่านั้น แต่ผลดังกล่าวย่อมจะทำให้ลด
ความต้องการเงินปอนด์ของธนาคารไปโดยคืบ ในทางที่รัฐบาลสามารถจะแข่งขันการค้า
ชาวกับประเทศผู้ผลิตใกล้เคียงได้ อันจะทำให้มูลค่าของสินค้าออกเพิ่มมากขึ้น และ
ภาวะการขายเงินปอนด์มากเกินไปของธนาคารก็จะไม่เกิดขึ้นในขนาดที่เป็นอยู่

^๑ ดู Scammell, *op. cit.*, pp. 108 - 9.

นี่เป็นข้อเสนอที่มีใ้พิจารณาถึงจุดอ่อนของพระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำซึ่งยังให้ความสำคัญต่อเงินในระบบการปริวรรตเงินตราของไทย^๑ กล่าวคือ การเก็บเงินทุนสำรองไว้เป็นเงินเหรียญถึง ๕๐ %^๒ ทำให้การรักษาเสถียรภาพการเงินของรัฐบาลเป็นนโยบายที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นก็ไม่อาจกำหนดและโยนความผิดไปให้แก่ผู้มีส่วนผลักดันในการดำเนินนโยบายดังที่หนังสือพิมพ์บางกอกการ เมืองไค้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่พอใจของสาธารณชนต่อการที่รัฐบาลต้องสูญเสียเงินไปเป็นจำนวนมาก โดยกล่าวอย่างรุนแรงว่า "เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ร่วมกับนายวิลเลียมสัน กระทำ ความเสียหายให้แก่ประเทศ"^๓ ทั้งนี้ก็เพราะว่าถ้าหากรัฐบาลไม่ดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้แล้ว ความเสียหายในระบบการปริวรรตเงินตราย่อมมาสู่รัฐบาลดังที่นายวิลเลียมสันกล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

"...เป็นความจริงที่ว่า รัฐบาลต้องตกอยู่ในฐานะยากลำบาก เนื่องจากการสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก แต่หากว่ารัฐบาล ปล่อยให้ การแลกเปลี่ยนเงินตราตกลงลงอย่างเช่นที่เป็น ในประเทศอินเดียแล้ว ไม่เพียงแต่ระบบการปริวรรตเงินตรา ทั้งหมด ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงมาเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้ว จะต้องถูก

^๑Vichitvong na Pombhejara, op. cit., p. 91.

^๒ทั้งที่รัฐบาลสามารถนำเงินทุนสำรองไปลงทุนในรูปของพันธบัตรและหุ้นเป็นต้น ได้มากถึง ๕๐ % ภายหลังการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งกำหนด จำนวนที่สามารถนำไปลงทุนได้เพียง ๒๕ % ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ แต่ความเป็นจริงแล้วเงินทุนสำรองที่รัฐบาลนำไปลงทุนนั้นต่ำกว่าที่ได้บัญญัติไว้เสมอ Ingram, Economic Change..., p. 154.

^๓ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๒๑/๑, บางกอกการ เมือง, ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๖๕, อ้างจาก "More New Finance," Bangkok Times, November 23, 1922.

หลอมละลายไปเท่านั้น แต่ยังคงทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจตกอยู่ในภาวะอันตรายอย่างสุดขีด พร้อมกับวิกฤตการณ์การหมุนเวียนของการค้าที่เกิดขึ้นอีกด้วย..."^๑

ในภาวะที่มีการลักลอบส่งเงิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ ถึง ๒๐ ล้านบาท^๒ นั้น เป็นภาวะที่รัฐบาลไม่อาจปล่อยให้เกิดขึ้นอีก ดังนั้นราคาเงินซึ่งยังคงค่าสูงเป็นเวลานานรวมทั้งเศรษฐกิจการค้าที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหันและพื้นตัวอย่างรวดเร็วไม่ได้ในทันทีเป็นปัจจัยที่ไม่อำนวยให้เกิดผลดีแก่การแก้ไขของรัฐบาลต่อภาวะที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาเพียงในระยะเวลาสั้น ๆ และผ่านพ้นไปได้ โดยไม่มีเหตุการณ์ที่รุนแรงไปกว่านั้นอีก ภายหลังจากที่ราคาเงินลดลงตามปรกติ และรัฐบาลก็ลดอัตราแลกเปลี่ยนเงินลงด้วย สถานการณ์ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕ ซึ่งให้เห็นว่าภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลเกิดจากการกระทบกระเทือนของเหตุการณ์เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งมีสาเหตุเป็นปัญหาพื้นฐานในเมื่อปรากฏว่าภายหลังจากนั้นรัฐบาลก็ยังคงประสบกับภาวะการดังกล่าวต่อไป และรุนแรงมากขึ้น

๒. ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘

ภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้น ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘ ภายหลังจากที่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสงบไปแล้ว เป็นภาวะซึ่งเริ่มต้นแสดงให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในแนวทางการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และปัญหาการคลังในด้านการรายได้แน่นอน ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลพยายามจะควบคุมรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของเงินรายได้อย่างเคร่งครัดตามแนวทางของนโยบายการคลังอนุรักษ์นิยม

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 22, "Memorandum on the Currency History..."

^๒O.F.A. M.F., Sect. No. 1, F. No. 12, "Memorandum on the State Revenue and Expenditure," Phya Indra Montri, April 23, 1925.

ก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนี้ความเป็นจริงที่จะต้องเผชิญกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเงินรายจ่ายมากกว่าการขยายตัวของเงินรายได้ในชั้นปลาย และเมื่อการขยายตัวของเงินรายจ่ายนั้นมีสาเหตุจากการใช้จ่ายไปในทางเสริมสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของชาติด้วยแล้ว ปัญหาการขาดแคลนเงินรายจ่ายที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สร้างความอ่อนแอทางการคลังของประเทศตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

สถานการณ์การเงินแผ่นดิน ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘

ภายหลังมรสุมวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ผ่านพ้นไปแล้ว ฐานะการคลังของประเทศยังคงทรุดหนักลงไปอีกโดยเฉพาะใน พ.ศ. ๒๔๖๖ พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังคนใหม่ ทรงแถลงถึงความยากลำบากของฐานะการเงินแผ่นดินจากการว่างงบประมาณสำหรับปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ซึ่งมีเงินในคลังสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งสิ้น ๑๐.๖ ล้านบาท และเงินรายได้ที่ประมาณว่าจะได้รับอีก ๘๐ ล้านบาท ในขณะที่ต้องใช้จ่ายในงบประมาณปกติประมาณ ๘๐.๒ ล้านบาท จากเงินคงคลัง ๑๘ ล้านบาทว่า รัฐบาลจะต้องประสบกับภาวะขาดแคลนเงินรายจ่ายยิ่งเสียดว่าในปี ๒๔๖๘ เพราะในปีนี้ประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะขาดไปถึง ๑๘ ล้านบาท โดยที่ไม่อาจคาดหวังนำเงินอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่เงินแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เหลืออยู่ในคลังประมาณ ๓๐ ล้านบาท ไปหมุนเวียนใช้จ่ายได้ เนื่องจากมีไซเป็นเงินที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบเท่านั้น ที่สำคัญถ้ามีการถอนคืนในขณะนี้อันเป็นเวลาที่รัฐบาลไม่มีเงินคงคลังเหลืออยู่เลย และยังคงอยู่ในฐานะไม่มีเงินสำหรับการใช้จ่ายไปโดยตลอดปี ๒๔๖๖ ด้วยแล้ว การคลังของรัฐบาลจะตลุมละลายอย่างแน่นอน^๑

เมื่อมีการประมาณฐานะการเงินของประเทศอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ ก็ปรากฏว่ารัฐบาลจะต้องขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายประมาณ ๖ ล้านบาทสิ้นปีนี้ เงินคงคลังที่หมุนเวียนอยู่ภายในประเทศแต่ละเดือนขณะนั้นถึงเคยเต็มที และจะไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายภายในประเทศถึง ๓ ล้านบาท นอกจากนี้ในเดือนธันวาคม

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๘, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๖," พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม, ที่ ๒๒๗/๒๓๗๒๔, ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

รัฐบาลมีรายจ่ายสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ เงินส่งไซคนเงินกู้ และการบริหารของรัฐบาลในต่างประเทศอีกรวม ๒๕๐,๐๐๐ ปอนด์ (๓.๓ ล้านบาท) นอกจากนี้เงินแฟรงค์ซึ่งไม่สามารถจะนำไปใช้จ่ายที่อื่นได้ อันเนื่องมาจากการตกต่ำของค่าเงินแล้ว ขณะนั้นเงินตราต่างประเทศเหลืออยู่น้อยมาก โดยเฉพาะเงินปอนด์สเตอร์ลิงซึ่งคาดว่าจะไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีมีอยู่ประมาณ ๐.๕ ล้านปอนด์ และในภาวะที่รัฐบาลต้องขาดแคลนเงินใช้จ่ายภายในประเทศนี้ รัฐบาลก็ไม่มีเงินบาทสำหรับโอนไปแลกเงินปอนด์สเตอร์ลิงไว้ใช้จ่าย^๑ อีกด้วย นายวิลเลียมสันได้อ้างว่ารัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินมาสำรองเงินที่ขาดไปสำหรับการใช้จ่ายนี้ทันที มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลจะต้องประสบกับภาวะวิกฤต เงินเท่าที่มีอยู่ในขณะนี้จะนำไปหมุนเวียนใช้จ่ายได้ไม่ถึงสิ้นปี จากนั้นรัฐบาลก็จะมีเงินสำหรับการใช้จ่ายอีกแม้แต่เงินเคื่อน^๒

ความหวาดวิตกถึงความยากลำบากที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการถอนเงินทุนสำรองไปใช้จ่าย ถ้าหากเกิดการขาดดุลการค้าอีกครั้งเช่นเมื่อปี ๒๔๖๓ ทำให้รัฐบาลไม่ยอมถอนเงินทุนสำรองมาตราทองคำในกรุงลอนดอนซึ่งมีอยู่ ๑.๓ ล้านปอนด์ และเงินทุนสำรองธนบัตรภายในประเทศอีก ๑.๖ ล้านปอนด์ออกมาใช้จ่าย^๓ และจากการสำรวจจุดระหว่างรายได้รายจ่ายเมื่อสิ้นปี ๒๔๖๖ ซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลจะต้องขาดดุลครั้งเช่นปี ๒๔๖๕^๔ แล้วแสดงให้เห็นว่าฐานะการคลังของประเทศในระหว่างนี้ตกอยู่ในสถานการณ์วิกฤตที่สุด รัฐบาลหมกมุ่นที่จะหาเงินมาใช้จ่ายตลอดปีนี้ เงินกู้ที่ได้รับมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และเงิน

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 19, "Shortage of Treasury funds..."

^๒Ibid.

^๓ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๘, พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๗๔/๑๙๕๗๒, ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๔ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๘, พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๘๕/๒๐๔๐๘, ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

คงคลังไม่มีเหลือสะสมไว้สำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อไป แม้แต่เงินสำรองคลังในยาม
ฉุกเฉินจำนวน ๑๕ ล้านบาทที่รัฐบาลได้เก็บไว้โดยมิได้นำออกมาใช้จ่ายเป็นเวลาหลายปี
ก็หมดไปด้วย ความยากลำบากของประเทศในขณะนี้ เห็นได้โดยชัดเจนจากพระคำรัสของ
พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ซึ่งทรงเข้ามารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังในเวลา
ค้ำขันทางการเงินพอดี ตอนที่หนึ่งว่า

"...บังเอิญประจวบเวลาที่ข้าพระพุทธเจ้าได้รับตำแหน่ง นำที่
สุนองพระ เเดชพระคุณเป็นเวลาที่การเงินตกอยู่ในเวลาซับซ้อน
ที่สุด เพราะเงินคงพระคลังที่มีสะสมมาแตกออก ๆ ซึ่งนับว่าเป็น
กำลังสำคัญของราชการ ก็มาประจวบหมดลง ฉะนั้นเหตุความ
จำเป็นฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือในเมื่อรายได้อาจไม่พอกับรายจ่ายแล้ว
ก็ไม่มีเงินอันใดจะมาอุดหนุนเจ้าจวนใด..."^๑

เมื่อไม่มีหนทางที่จะหาเงินมาใช้จ่ายได้อีก ความขาดแคลนเงินอย่างกระทันหัน
ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ เป็นเหตุทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินอีกครั้งหนึ่ง และใน
ครั้งนั้นถึงกับขอยืมเงินระยะสั้นมาทรงจ่ายหมุนเวียนก่อนที่จะสิ้นปีงบประมาณเป็นจำนวน
๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์ หรือ ๖ ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ย ๓ $\frac{1}{2}$ % จากธนาคารแนชันแนล
โปรวินเซียลและยูเนียนแห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลได้ฝากเงินทุนสำรอง
การแลกเปลี่ยนไว้^๒ และการขอยืมเงินในระยะสั้นครั้งนี้ได้นำไปสู่การให้ธนาคารแห่ง
เดียวกันรับจัดการกู้ยืมเงินให้รัฐบาลเป็นจำนวน ๓ ล้านปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ย ๖ %
ภายหลังจากการประกาศกู้ยืมเงินเมื่อเดือนมีนาคมต่อมา^๓

เพ็ญอังก.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๓, พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๗๔/๑๗๕๗๒, ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๓"พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ พระยาประภากรวงศ์
จัดการกู้เงินต่างประเทศ" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๐ แผนกกฎหมายภาค ๒
(๑๕ มีนาคม ๒๔๖๖), ๓๐๒ - ๓.

อย่างไรก็ดี ถ้าหากจะไม่พิจารณาถึงเงินซึ่งอยู่ในบัญชีสินทรัพย์ของรัฐบาล แต่ไม่
อยู่ในรูปที่จะใช้จ่ายได้ทันที เช่น เงินทรงอง เงินกู้ และเงินยืมใช้ในราชการ เงินฝาก
ของหน่วยราชการต่าง ๆ เงินตราต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลสำรองไว้สำหรับการใช้จ่าย
ในประเทศนั้น ๆ รวมทั้งเงินสละสำหรับการลงทุนของรัฐบาล (Investment and
state guarantee) แล้ว จะเห็นว่าเมื่อสิ้นปี ๒๔๖๘ มีเงินอยู่ในคลังสำหรับการใช้
จ่ายได้อย่างอิสระประมาณเพียง ๗.๕ ล้านบาท (ตารางที่ ๖) และจำนวนเงินที่เหลือนี้
ก็เป็นเงินกู้จากจำนวน ๓๓ ล้านบาทนั่นเอง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าภายหลังจาก พ.ศ. ๒๔๖๖
เป็นต้นมา รัฐบาลได้อาศัยเงินกู้ดังกล่าวใช้จ่ายหมุนเวียนในราชการเกือบทั้งสิ้น และถ้า
หากจะพิจารณาว่าเงินคงคลังทั้งหมดภายในประเทศขณะนั้น ซึ่งมีประมาณ ๒๘.๖ ล้านบาท^๑
เป็นเงินซึ่งรัฐบาลจะต้องเก็บสำรองไว้สำหรับการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินตามคำเตือนของ
คุณที่ว่า การที่รัฐบาลจะปล่อยให้เงินคงคลังลดต่ำลงไปกว่า ๑๘ ล้านบาทอีกเป็นการเสี่ยง
ต่อภาวะความยากลำบากอย่างสุดซึ้งที่จะเกิดขึ้น ดังเช่นเมื่อปี ๒๔๖๖^๒ แล้ว รัฐบาล

ในการติดต่อกับธนาคารแนชันแนลโปรวินเชียลและยูเนียน เพื่อที่จะยืมเงิน
ระยะสั้น จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์นั้น ทางฝ่ายไทยได้เสนอเงื่อนไขว่าถ้าทางธนาคาร
ให้ยืมเงินแล้วรัฐบาลจะให้ธนาคารเป็นฝ่ายบริหารจัดการยืมเงินในคลาคลอนคอนเป็นจำนวน
๓ ล้านปอนด์และรัฐบาลจะผ่อนใช้คืนให้ธนาคารตามประสงค์ภายหลังจากที่ได้รับเงินกู้แล้ว
ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อทางธนาคารยินยอมในอัตราดอกเบี้ย ๓ $\frac{1}{2}$ % โดยเปิดบัญชีใหม่เรียกว่า
"บัญชีเงินทรงองที่ ๓" ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ และโอนมาจ่ายที่ธนาคาร
ฮ่องกง เชียงไฮ้ในกรุงเทพฯ เป็นบัญชีเงินคงพระคลังต่อไปตามที่รัฐบาลต้องการ รัฐบาลจึง
ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ, แฟ้มที่ ๑๔
พระยาประภากรวงศ์หุลพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม, ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖. และพระองค์เจ้า
ศุภโยคเกษมถึงพระยาประภากรวงศ์, ๑ และ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๑M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2468 (1925 - 26),

Statement E.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ป. ๑.๓/๖, Cook - Subhayoka, a note attached
to the letter of Sir Edward Cook to Prince Damrong, June 14, 1925.

จะมีเงินเหลือสำหรับการใช้จ่ายจริงในปีต่อไปเพียง ๒.๕ ล้านบาทเท่านั้นเมื่อปรากฏว่า
ในจำนวน ๑๐.๖ ล้านบาทนั้น ยังเป็นเงินที่รวมเงินฝากของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่ง
รัฐบาลไม่สามารถจะนำไปใช้จ่ายได้ถึง ๘.๑ ล้านบาท^๑

ปัญหาพื้นฐานของการขาดแคลนเงินแผ่นดิน

การที่ฐานะการเงินแผ่นดินเป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาการขาดดุลในงบประมาณ
แผ่นดินนั่นเอง เมื่องบประมาณแผ่นดินในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘ ยังขาดดุลติดต่อกัน
เรื่อยมาวมเป็นเงินประมาณ ๘ ล้านบาท (ตารางที่ ๖) โดยที่การลงทุนของรัฐบาลใน
ระหว่าง ๓ ปี หลังจาก พ.ศ. ๒๔๖๕ เริ่มชะลอลง และวิกฤตการณ์ทางการเงินได้ผ่าน
ผ่านไปแล้วนั้น ภาวะขาดแคลนเงินรายจ่ายของรัฐบาลที่ยังเกิดขึ้นต่อไปจนสิ้นรัชกาล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่เป็นปัญหาสำคัญในระยะยาว
ของรัฐบาล ๒ ประการ คือ ความตกต่ำของเงินรายได้ และการขยายตัวของเงินรายจ่าย

ปัญหาเงินรายได้เป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของรัฐบาลมาตั้งแต่ต้นรัชกาลพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว แม้กระนั้นที่รัฐบาลยังมีได้รับความกดดัน และใน
ระยะ ๑๐ ปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๒ ฐานะการคลังของประเทศอยู่ในภาวะปรกติ
ไม่มีปัญหาในด้านการใช้จ่ายมากนัก คุกเกล้าว่าการที่รัฐบาลยังมีเงินรายได้มาใช้จ่าย
หมุนเวียนในระหว่างเวลาดังกล่าวอย่างสบาย ทั้ง ๆ ที่ไม่มีเงินรายได้มาทดแทนภาษีอากร
การพนัน มีไ้เนื่องจากการขยายตัวของรายได้ยกอื่นเป็นสำคัญ แต่เป็นเพราะการ
ขยายตัวของรายได้จากภาษีเงิน ซึ่งได้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นและสูงสุดในประวัติศาสตร์การคลัง
ถึง ๒๓.๒ ล้านบาทเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ หรือเกือบจะเท่ากับ ๑ ใน ๔ ของเงินรายได้ใน
ปีนั้น^๒ ความเห็นของคุ่นี้สนับสนุนความเห็นของพระยาอินทรมนตรีที่ว่า

^๑M.F. S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), p. 76.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๑๓๐, "Measures to be taken to cover
the impending loss of opium revenue," Cook, November 7, 1925.

ตารางที่ ๖

แสดงการใช้จ่ายเงินคงคลังภายในประเทศที่เหลือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และเงินกู้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘* (ล้านบาท)

พ.ศ.	ดุลที่ยกมาเมื่อต้นปี	ดุลงบประมาณขาดดุล (-)	รายจ่ายประเภททุน	รายจ่ายอื่นซึ่งไม่ปรากฏรายการ	คงเหลือสำหรับการใช้จ่ายอย่างอิสระของรัฐบาล
๒๔๖๕	-	-	-	-	๑๐.๖
๒๔๖๖	๑๐.๖	- ๒.๖	๔.๕	๔.๕	(-๐.๕+๖=)๕.๑
๒๔๖๗	(๕.๑+๓๓ =)๓๘	- ๕.๕	๗.๕	๘.๘	๑๗.๓
๒๔๖๘	๑๗.๓	- ๑.๘	๗.๘	-	๗.๕

* เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของตัวเลขทำให้เกิดความยากลำบากที่สุดในการวิเคราะห์ภาวะการเงินแผ่นดินในช่วงระยะเวลานี้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้พยายามอย่างยิ่งที่จะใช้เอกสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อหาตัวเลขที่ใกล้เคียงและถูกต้องที่สุดประกอบการวิเคราะห์เท่าที่จะทำได้ ผลลัพธ์ของเงินคงคลังที่เหลือสำหรับการใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระของรัฐบาลจึงเป็นการคำนวณที่ได้จากหลักฐานต่าง ๆ ดังปรากฏตามคำอธิบายต่อไปนี้

- ที่มา : ๑. ตัวเลขที่เป็นเงินคงเหลือในคลังเมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๖๕ มาจากแหล่งเดียวกับตารางที่ ๔
๒. ตัวเลขที่เป็นดุลงบประมาณในข้อที่ ๒ มาจากแหล่งเดียวกับตารางที่ ๓
๓. ตัวเลขรายจ่ายประเภททุนในข้อที่ ๓ มาจาก M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2468 (1925 - 26), B.E. 2469 (1926 - 27), B.E. 2470 (1927 - 28), Statement C.

๔. จากรายงานที่ปรึกษาการคลังซึ่งบ่งว่าในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ และ ๒๔๖๗ เงินคงคลังของรัฐบาลไต่ลดลงไปประมาณ ๑๑.๕ และ ๒๐.๕ ล้านบาทตามลำดับ และเมื่อตรวจสอบกับตัวเลขในสมุดสถิติรายปีที่แสดงปริมาณทรัพย์สินในคลังของรัฐบาลก็เป็นจำนวนตัวเลขที่ตรงกัน ฉะนั้นผู้เขียนจึงสามารถหารายจ่ายอื่นที่ไม่ใช่การลงทุนของรัฐบาล และก็ไม่ปรากฏรายการชัดเจนทั้ง ๓ ปี M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2468 (1925 - 26), p. 5. และ S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 76 - 7. รายจ่ายประเภทนี้สันนิษฐานได้โดยการสังเกตจากรูปแบบของการลงบัญชีในตารางที่ ๕ (ซึ่งปรากฏหลักฐานเพียง ๒ ปีเท่านั้น) ว่าคงเป็นการถอนออกของเงินฝากหรือเป็นการจ่ายเงินทรงงและเงินยืมไปใช้ในราชการต่าง ๆ เป็นต้น

"ดูเหมือนการคอยพัฒนาทรัพยากรทางเศรษฐกิจนอกจากการขยายเส้นทางรถไฟ ทำให้ปราศจากการขยายตัวของเงินรายได้ แต่แท้จริงแล้ว ปัญหาเรื่องเงินมีผลต่อการลดลงของเงินรายได้แผ่นดินอย่างสำคัญ"^๑

ดังนั้น จะเห็นว่าหลังจากที่เงินรายได้จากเงินเริ่มลดลงด้วยนโยบายที่จะค่อย ๆ ยกเลิกไป เช่นเดียวกับการพนัน^๒ ประกอบกับการถดถอยของรายได้的其他 ๆ ที่สำคัญคือภาษีรัชชูปการและการเก็บผลประโยชน์ของรัฐบาลอันเป็นเครื่องหมายแสดงถึงความเสื่อมโทรม

^๑ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๒, "รายงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงินของพระยาอินทรมนตรี," (ภาษาอังกฤษ), February 7, 1924.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๔, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ.๒๔๖๓," กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๒๔๗/๒๖๒๘๖, ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕. ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงเรื่องเงินที่กรุงเฮก ซึ่งไทยเข้าร่วมประชุมด้วยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ ความมุ่งหมายก็เพื่อร่วมมือกันระหว่างประเทศกำจัดกาสูบฝิ่นของ



ในด้านการบริหารการปกครองของรัฐบาลเอง ๑ คว้ยแล้ว ปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าของรายได้ไม่ทันกับรายจ่ายก็เกิดขึ้น ดังปรากฏว่า อัตราการขยายตัวของเงินรายได้เริ่มลดลงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๕๘ อย่างรวดเร็ว จากการเพิ่มขึ้นก่อนหน้านี้ในระยะเวลาที่เท่ากัน ๕.๐ % มาเป็นเพิ่มขึ้นเพียง ๓.๔ % และอีก ๑๐ ปีต่อมา เงินรายได้แผ่นดินก็เพิ่มขึ้นไม่ถึง ๑ % ทั้งนี้แม้ว่าเงินรายจ่ายจะมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงจาก ๑๑.๓ % ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๔๘ เหลือเพียง ๑.๖ % ในระยะ ๒๔๔๕ - ๕๘ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเชื่องช้าในการขยายตัวของเงินรายจ่ายอย่างมากแล้ว และเพิ่มขึ้นอีกในระยะ ๑๐ ปีหลังก็เป็นเพียง ๓.๓ % (ตารางที่ ๗) แสดงว่ากำลังเงินรายได้แผ่นดินไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายของรัฐบาล และในภาวะเช่นนี้คุกกล่าววว่า แม้แต่รัฐบาลสามารถจะทำให้เงินรายจ่ายไม่ขยายตัวสูงขึ้นไปอีกได้ เงินรายได้ก็ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป

ฉะนั้น จะเห็นว่าแท้จริงแล้วการใช้จ่ายเงินคลังที่เหลือจากเงินรายได้แผ่นดินเพื่อสร้างกิจกรรมสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น รถไฟ การชลประทาน ไฟฟ้า ประปา ฯ ซึ่งมีใช้เป็นประจำมากมายแต่อย่างใด เมื่อเทียบกับเงินคลังที่เหลือสะสมในแต่ละปีแล้ว (ตารางที่ ๘) จะไม่เป็นปัญหายุ่งยากทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนเงินขึ้นมา ดังที่รัฐบาล

พลเมืองในประเทศต่าง ๆ ให้หมดไปโดยเร็ว หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้พยายามจำกัดจำนวนคนสูบฝิ่นลง ด้วยการออกกฎหมายควบคุมใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ปัญหาเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นอีก เมื่อมีการประชุมที่กรุงเจนีวาใน พ.ศ. ๒๔๖๘ และผู้แทนของรัฐบาลไทยได้ยืนยันในที่ประชุมว่า จะยกเลิกภายในระยะเวลา ๓ ปี ดู Thompson, *op. cit.*, pp. 728 - 29.

๑ ก.จ.ช., แพน ร.๖ บ. ๓.๓/๑, "รายงานตรวจราชการหัวเมือง," เจ้าพระยามรราช, ที่ ๓๘/๑๑๕๒๐, ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

๒ ก.จ.ช., แพน ร.๖ บ. ๑.๓/๑๓๐, "Measures to be taken..."

ตารางที่ ๗

แสดงอัตราการขยายตัวของเงินรายได้และรายจ่ายโดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๙ - ๒๕ (๖)

พ.ศ.	อัตราการขยายตัวของเงินรายได้	อัตราการขยายตัวของเงินรายจ่าย
๒๔๓๙ - ๔๕	๕.๐	๑๑.๓
๒๔๔๕ - ๕๕	๓.๔	๑.๖
๒๔๕๕ - ๖๕	๐.๕	๓.๓

ที่มา : จำนวนตัวเลขจาก M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2467 (1924 - 25), Statement C. และแหล่งเกี่ยวกับตารางที่ ๓

ในขณะนั้นเข้าใจว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญ^๑ ได้เลย ถ้าหากว่ายังคงมีการเกินดุลในงบประมาณตามปกติต่อไป

สิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นการชี้ประเด็นให้เห็นว่าภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นภาวะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และจำต้องเกิดขึ้นในที่สุดเนื่องจากอัตราการขยายตัวของเงินรายได้ลดลง และการใช้จ่ายของรัฐบาลมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวทางการคลังอนุรักษ์นิยมที่รัฐบาลจะต้องพึ่งพาอาศัยเงินรายได้ภายในประเทศเป็นอันมาก

^๑ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๔/๔, "รายงานของคณะกรรมการสภาการคลัง," ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖. และแฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๔ ปีก ๑, "บันทึกของพระยาวิสุทธิการ ฉบับที่ ๒," ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

ตารางที่ ๘

แสดงรายจ่ายสำหรับการลงทุนเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนกับเงิน
รายได้ที่เกิดขึ้นงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๒๕

พ.ศ.	(๑) เงินรายได้ที่ เกินงบประมาณ (สะสม)	(๒) รายจ่ายสำหรับ การลงทุน	(๓) = (๒) คิดเป็น % (๑)
๒๔๕๖	๑๑.๑	๑.๐	๙.๐
๒๔๕๗	๑๘.๔	๓.๘	๒๐.๖
๒๔๕๘	๒๑.๘	๓.๐	๑๑.๙
๒๔๕๙	๓๑.๑	๓.๐	๙.๖
๒๔๖๐	๔๐.๔	๓.๕	๘.๖
๒๔๖๑	๔๐.๕	๔.๑	๑๐.๑
๒๔๖๒	๔๘.๙	๕.๒	๑๐.๔

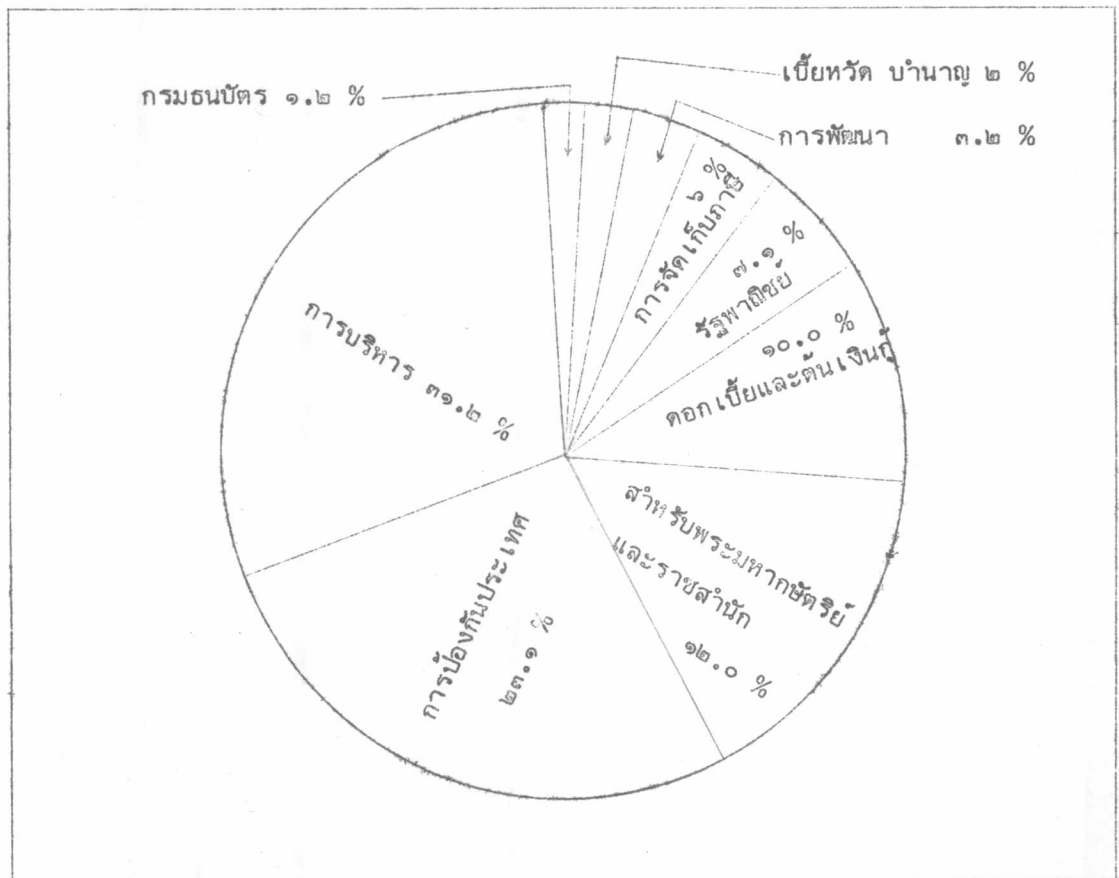
ที่มา : M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2458 - 2464 (1915 - 16 -
1921 - 22), Statement B. และแหล่งเดียวกับตารางที่ ๓

เมื่อได้พิจารณาปัญหาในด้านการขยายตัวของรายจ่าย (ดูตารางที่ ๘) ปรากฏ
ว่าไม่ได้เกิดขึ้นจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายจ่ายอื่น ๆ ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖
- ๒๘ แต่เป็นเพราะรัฐบาลยังคงต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากไปในกิจการด้านการ
บริหาร การป้องกันประเทศ และเกี่ยวแก่พระมหากษัตริย์นั่นเอง

การขยายตัวของรายจ่ายอย่างรวดเร็วที่สุดของรัฐบาลในด้านการบริหารนั้น
ที่สำคัญก็คือรายจ่ายประเภทเงินเดือนของข้าราชการ และการใช้สอยซึ่งเป็นรายจ่าย
ประจำ (ดูตารางที่ ๑๐) โดยเฉพาะเงินเดือนซึ่งคิดเฉลี่ยเป็น ๔๐ % ของเงินรายจ่าย
ทั้งหมด ซึ่งให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงผลของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ส่งเสริมในด้านการ
ศึกษานอกระบบ ย่อมไม่ก่อให้เกิดพื้นฐานในการประกอบอาชีพอื่น ๆ ของคนในประเทศ

ตารางที่ ๕

รูปแสดงรายจ่ายต่าง ๆ เทียบเป็นส่วนกับรายจ่ายทั้งหมดโดยเฉลี่ย
ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๒๘



ที่มา : รวบรวมตัวเลขจาก M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2468 - 2470
(1925 - 26 - 1927 - 28), Statement B.

ได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลยังรับภาระหนักที่จะต้องใช้จ่ายเงินปีละเป็นจำนวนมีไม่น้อยให้
แก่ข้าราชการทั้งหมดที่มีมากมาย "อย่างน่าเอะหยั่น"^๑ ซึ่งใน พ.ศ. ๒๔๖๓ ปรากฏว่า

^๑ Foreign Office Great Britain 371/10351 (ต่อไปจะใช้เพียง FO ก่ากับ
หมายเลข), "Departure of Mr. W. Williamson from Siam," Greg,
No. 78, Bangkok : April 10, 1924.

ตารางที่ ๑๐
แสดงสัดส่วนของรายจ่ายในด้านการบริหารของรัฐบาลกับรายจ่ายทั้งหมดโดยเฉลี่ย
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๒๘

ประเภทรายจ่าย	%
เงินเคื่อน	๔๐.๑
ค่าใช้สอย	๒๘.๕
การจร	๔.๕

ที่มา : ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ก. ๘.๒/๓, ก. ๘.๒/๕, ก. ๘.๒/๗, ก. ๘.๒/๘, ก. ๘.๒/๑๑, ก. ๘.๒/๑๘ และ ก. ๘.๒/๒๐, "รายงานการประชุมงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๖, ๒๔๕๗, ๒๔๕๘, ๒๔๖๐, ๒๔๖๖ - ๖๘"^๑

มีเป็นจำนวนประมาณ ๘๑,๐๐๐ คน หรือเท่ากับ ๑.๗ % ของประชากรชาย^๒ และในจำนวนนี้ ๕๐ % เป็นข้าราชการสามัญ ปีหนึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินเคื่อนให้แก่ข้าราชการโดยเฉลี่ยคนละ ๔๐๐ บาท^๓ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนเงินมีใช้น้อยเลย แม้ว่า คับบลิ.ดี.รีฟ (W.D. Reeve) จะกล่าวว่าเป็นอัตราที่ไม่สูงนักก็ตาม^๔

^๑จำนวนตัวเลขรัฐไคแนอน มีอยู่เพียง ๗ ปีเท่านั้น คือใน พ.ศ. ๒๔๕๖, ๒๔๕๗, ๒๔๕๘, ๒๔๖๐, ๒๔๖๖ - ๖๘ นอกนั้นเป็นค่าตัวเลขซึ่งประมาณโดยเฉลี่ย.

^๒W.D. Reeve, Public Administration in Siam (London : Oxford University Press, 1951), p. 62.

^๓Ibid., pp. 62 - 3.

^๔Ibid. ทั้งนี้ รีฟ อาจจะใช้มาตรฐานและสายตาของชาวตะวันตกพิจารณาแต่ถ้าหากเปรียบเทียบเงินเคื่อนกับค่าครองชีพของคนไทยในสมัยนั้น (ดูภาคผนวก ข.) แล้วก็จะเห็นว่าเป็นอัตราที่ดี ซึ่งสามารถจะทำให้ข้าราชการดำรงชีพอยู่ได้อย่างสบายแม้แต่เสมียน

รัฐบาลเองก็ตระหนักถึงภาวะรายจ่ายดังกล่าว พระยาวิสุทธธากร เจ้าหน้าที
การเงินในกรมบัญชีกลาง ได้แถลงเมื่อคราวชี้แจงสาเหตุของภาวะการคลังที่เป็นอยู่ว่า
ในระยะเวลา ๖ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๖๕ มีการขยายตัวทั้งอัตราเงินเฟ้อและ
ตำแหน่งเพิ่มมากขึ้นทุกปีโดยหละหลวมและปราศจากหลักการที่แน่นอน ไม่ต้องสงสัยเลยว่า
รายจ่ายประเภทเงินเฟ้อนี้จะต้องขยายตัวสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด
และไม่อาจประเมินผลใดควรวา รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการนี้มากเพียง
ใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในหน่วยราชการของราชสำนักที่เพิ่มมากขึ้นพร้อมกัน
ไปด้วย และถรรายจ่ายดังกล่าวขยายตัวมากขึ้นไปทุกที่แล้ว นายวิลเลียมสันกล่าวว่า
โอกาสที่รัฐบาลจะแก้ไขด้วยการตัดทอนลงมาย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก^๒

อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายในด้านการบริหารของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นกิจกรรม
สำคัญที่จะทำให้กลไกในด้านการปกครองดำเนินไปด้วยดี และรายจ่ายดังกล่าวต้องขยาย
ตัวสูงขึ้นตามหน้าที่และกิจการของรัฐบาลที่ขยายตัวออกไป ดังนั้น แม้ว่าการขยายตัวใน
สัดส่วนที่มากมายเช่นนี้เกินกว่าสัดส่วนของงานบริหารที่มีอยู่ซึ่งไม่ได้ก้าวหน้าหรือเปลี่ยนแปลง
มากไปกว่าเดิม ตรงกันข้ามประสิทธิภาพในการบริหารกลับเลวลง^๓ ก็มีข้อควรพิจารณา
ในแง่ที่ว่าค่าใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในกานต่าง ๆ ยังมีน้อย และการขยายตัวของ
งบประมาณก็ไม่รวดเร็ว จึงจะเห็นว่าการขยายตัวของงบประมาณในสมัย
สมบูรณาญาสิทธิราชนั้นเชื่องช้ามากเพียงใด การเพิ่มขึ้นของงบประมาณในระหว่าง
๑๑ - ๒๐ % มีเพียง ๖ ครั้ง ในระหว่าง ๒๑ - ๓๐ % มีเพียง ๒ ครั้ง และในระหว่าง
๓๑ - ๕๐ % มีเพียงครั้งเดียว^๔ เมื่อยรายจ่ายสำหรับการบริหารของรัฐบาลต้องเพิ่มสูง

^๑ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๒/๑๔ ปีก ๑, "บันทึกความเห็นพระยาวิสุทธธากร
(เกี่ยวกับเรื่องเงินรายจ่ายและรายรับ) ฉบับที่ ๑," ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๓/๑๓, "ฐานะการเงินตามความเห็นของ
นายวิลเลียมสัน," (ภาษาอังกฤษ), Williamson - Damrong, April 10, 1924.

^๓Cook, op. cit., p. 785.

^๔Chai-Anan Samudavanija, op. cit., p. 59.

ขึ้นไปทุกทีในขณะที่รายจ่ายในค่านอื่น ๆ ส่วนใหญ่ยังอยู่ในสัดส่วนและมีการขยายตัวที่น้อยมาก ภาวะที่ต้องใช้จ่ายมากที่สุดของรัฐบาล จึงเป็นรายจ่ายในค่านการบริหารนั่นเอง

ความผิดพลาดในนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรกรรม ทัศนคติกรรม และการพาณิชย์อย่างรวดเร็วนั้น ทำให้รัฐบาลไม่มีโอกาสที่จะเปลี่ยนอาชีพของข้าราชการเก่า ๆ ที่มีความรู้รอบตัว จำต้องรับไว้ใช้ในราชการระยะแรกเนื่องจากการขาดคน ด้วยวิธีการปลดและให้ค่าตอบแทนเป็นทุนในการประกอบอาชีพอื่น ๆ ต่อไปได้ และเมื่อรูปแบบของการใช้จ่ายเงินยังคงอยู่ในสถานะเช่นนี้ ก็ย่อมเสริมสร้างค่านิยมของประชาชนในแนวทางเดิมมากขึ้น ซึ่งในทางอ้อมนั้นก่อให้เกิดการรวมตัวอย่างเหนียวแน่นของระบบศักดินาในระบบราชการซึ่งถือทัศนคติที่ว่า เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์และนายของประชาชนตลอดกาล

ในระหว่างที่รัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนรายจ่ายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๗ นั้น มิได้มีผู้ใดชี้ให้รัฐบาลเห็นอย่างชัดแจ้งถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไปอย่างมากมายในกิจการป้องกันประเทศและราชสำนัก อันเป็นรายจ่ายซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ต่อผลที่จะได้ในแง่การคลังแต่อย่างใดนั้น มีส่วนสำคัญต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายจ่ายเกินกว่าส่วนของรายได้

คุณได้รายงานไว้ในบันทึกฐานะการคลังของไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ว่า การที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากไปเพื่อกิจการที่ไม่เกิดผลเช่นนี้เอง จึงทำให้รายจ่ายต้องขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในเมื่อรายจ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น ๆ ต้องขยายตัวมากขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน เขากล่าวว่า ในช่วงระยะเวลา ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินไปในทางดังกล่าวจนเกินความจำเป็น^๑ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีขนาดและสถานการณ์ใกล้เคียงกับประเทศไทยดังนี้ด้วยแล้ว

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๗ บ. ๒/๓๕, "Observation upon the present financial position of Siam," Cook, June 1, 1925.

ประเทศ	รายจ่ายสำหรับการป้องกัน	รายจ่ายสำหรับราชสำนัก
ญี่ปุ่น	๑๘.๗	๐.๒๕
เคนมารค	๑๔.๘	๐.๓
เนเชอแลนค	๑๑.๕	๐.๑
สเปน	๒๐.๖	๐.๓
นอร์เวย์	๘.๕	๐.๑
ไทย	๒๓.๓	๑๐.๗ ^๑

ก็จะเห็นได้ชัดเจนนยิ่งขึ้นว่า รายจ่ายของประเทศใดเน้นหนักไปในทางที่ไม่เกิดผลต่อประเทศมากเพียงใด^๒ โดยเฉพาะในด้านการป้องกันประเทศ คุกได้แสดงความประหลาดใจอย่างมากที่รัฐบาลได้ทุ่มเทการใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ ซึ่งอันที่จริงแล้วไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้นภายหลังสงครามโลก เมื่อศีลธรรมระหว่างประเทศดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก^๓

^๑Ibid. เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งคือ แม้คุณก็จะกล่าวว่าประเทศต่าง ๆ ที่เขายกมาเปรียบเทียบกับนั้นมีสถานการณ์ใกล้เคียงกับประเทศไทย แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าประเทศเหล่านี้มิได้ตกอยู่ในสถานการณ์แวดล้อมเช่นเดียวกับไทย ซ้ำบางประเทศยังจัดเป็นประเทศมหาอำนาจชั้นรองอีกด้วย คือ สเปน ญี่ปุ่น และประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมีความแตกต่างกับประเทศไทยที่ระบบการปกครอง ประเทศเหล่านี้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนประเทศไทยปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้นการนำขนาดของรายจ่ายสำหรับการป้องกันและราชสำนักมาเปรียบเทียบกันย่อมทำให้เห็นความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะรายจ่ายประการหลัง แต่อย่างไรก็ดีสำหรับรายจ่ายประการแรกนั้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเปรียบเทียบที่ชี้ชัดทีเดียว หากจะพิจารณาว่าประเทศเหล่านี้บางประเทศ เช่น สเปน และญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีรายจ่ายทางคานทหารสูงอยู่แล้ว

^๒Ibid.

^๓Ibid.

จะเห็นว่า การทุ่มเทการใช้จ่ายเงินในด้านการทหารของรัฐบาลมากเกินไปไม่เพียง แต่ทำให้รัฐบาลพลาดโอกาสที่จะนำเงินไปใช้จ่ายพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจที่จะเป็น ประโยชน์และก่อให้เกิดความมั่งคั่งแก่ประเทศในภายหลัง แต่ยังมีส่วนอย่างสำคัญทำให้ รายจ่ายแผ่นดินขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินกว่าอัตราการขยายตัวของเงินรายได้ ซึ่งใน ระยะเวลาหลังแทนที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นกลับลดลง ดังนั้น พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมุ่งมั่นจะสร้างกำลังกองทัพอันแข็งแกร่งเพื่อต่อต้านจักรวรรดิ นิยม ในขณะที่ฐานะการเงินภายในประเทศยังไม่อำนวยที่จะให้ทำเช่นนั้นได้ จึงเป็นผลร้าย ต่อฐานะการคลังของประเทศในภายหลัง

ถ้าหากพระบรมราโชบายดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของสถานการณ์ต่าง การเมืองที่เปลี่ยนโฉมหน้าไปของประเทศญี่ปุ่น เพราะแสนยานุภาพอันเกรียงไกร ซึ่ง พระองค์ทรงนำมาเป็นตัวอย่าง เพื่อสนับสนุนนโยบายชาตินิยมของพระองค์ซึ่งที่เวลา วิเคราะห์ไว้นั้น ก็เป็นสิ่งที่จะชี้ให้เห็นได้โดยชัดแจ้งทีเดียวว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในด้านการเสริมสร้างกำลังทหาร ก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นการคาดคะเนที่ผิดพลาดเพราะปราศจากการวินิจฉัยที่รอบคอบ ถึงเหตุที่จะสนับสนุนให้ญี่ปุ่นก้าวขึ้นมาสู่ความยิ่งใหญ่ในทางการทหารได้ การพัฒนาเศรษฐกิจ ในระยะแรกที่รวดเร็วกว่าไทย โดยเฉพาะการฝึกฝนในด้านการผลิต อุตสาหกรรม และ การค้า ประกอบกับจำนวนพลเมืองที่มีมากกว่า^๒ ทำให้ญี่ปุ่นสามารถสร้างกำลังทางทหาร ได้รวดเร็ว โดยความสามารถทางการคลังที่จะสนับสนุนได้อย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินทุน ในระยะแรกไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้การคลังของญี่ปุ่นเข้มแข็งถึงกับกู้เงินมาใช้จ่าย ทางการทหารได้ โดยเฉพาะในด้านการสงครามกับรัสเซีย รัฐบาลญี่ปุ่นได้กู้เงินจาก ต่างประเทศมากถึง ๑๓๘.๓ ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง หรือประมาณ ๙๔ % ของเงินกู้ทั้งหมด

^๑ กล่าวแล้วในบทที่ ๒.

^๒ ดังปรากฏว่า ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๔๒ และ ๒๔๔๘ - ๕๒ จำนวน พลเมืองของญี่ปุ่นมีประมาณ ๔๒ - ๔๗ ล้านคน ในขณะที่จำนวนพลเมืองของไทยมีเพียง ๗ - ๘ ล้านคน Lockwood, op. cit., p. 86. และ M.F., S.Y.B. 1916, p. 14.

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๕๗^๑ แม้ว่าภาระเงินกู้ที่มากมายเช่นนี้ทำให้ผู้กู้ต้องประสบกับการขาดดุลการชำระเงินอย่างมากมาย ดังปรากฏว่าในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๕๖ ขาดดุลไปถึง ๗๒ ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และต้องประสบกับภาวะเงินเฟ้อจนธนาคารของผู้กู้ไม่อาจจะแก้ไขได้ พร้อมกันนั้นเองความหายนั้นก็สืบคลานเข้ามา แต่เนื่องจากผู้กู้ได้ประสบความสำเร็จในด้านการผลิตสินค้าออก จึงได้ช่วยให้ผู้กู้สามารถสร้างฐานะการคลังกลับคืนดั้งเดิมและมั่นคงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเมื่อเกิดสงครามขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๖๑ โดยการส่งสินค้าและบริการออกไปจำหน่ายได้อย่างมากมาย^๒

ในขณะที่รัฐบาลไทยต้องใช้จ่ายเงินกู้ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปเพื่อบำรุงกิจการทหารซึ่งทำให้กองละเลยกิจการในด้านการเศรษฐกิจของชาติไปแล้ว การเสริมสร้างกำลังกองทัพยังมีผลกระทบกระเทือนต่อเงินรายได้ของประเทศเองอย่างคาดไม่ถึง เพราะการยกเว้นไม่เก็บภาษีรัชชูปการแก่ผู้ที่ถูกเกณฑ์ทหาร และปลดออกจากประจำการแล้ว^๓ เท่ากับเป็นการลดจำนวนประชากรที่เสียภาษีลง^๔ ดังนั้นยังมีจำนวนทหารเกณฑ์มากขึ้นเท่าใด รัฐบาลก็ต้องสูญเสียเงินรัชชูปการไปเท่านั้น^๕ หากจะพิจารณาอย่างคร่าว ๆ จากจำนวนทหารเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นเป็น ๓ หมื่นคนใน พ.ศ. ๒๔๕๘^๖ แล้ว ปรากฏว่าปีหนึ่งรัฐบาลจะต้องสูญเสียเงินไป ๑๒๐,๐๐๐ - ๑๘๐,๐๐๐ บาท หรือเท่ากับ ๑.๔ - ๑.๖ % ของภาษี

^๑จำนวนเงินกู้ทั้งหมดเท่ากับ ๒๖๗.๒ ล้านปอนด์สเตอร์ลิง Lockwood, *Ibid.*, p. 251.

^๒*Ibid.*, pp. 36 - 7.

^๓ตาม "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔," ดู "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔," เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม ๒๐, หน้า ๓๐๓ - ๑๔.

^๔ก.จ.ช., แพนม ร.๖ ค. ๘.๒/๕, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ.๒๔๕๗".

^๕เพ็ญอ้าง.

^๖Thompson, op. cit., p. 301.

รัฐูปการ แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบเงินรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดซึ่งเก็บได้ปีหนึ่งประมาณ ๓๐ - ๔๐ ล้านบาท^๑ ก็ตาม แต่จากกล่าวได้ว่า เมื่อภาวะการคลังของรัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะเพิ่มพูนรายได้จากภาษีอากรใด ๆ ใดอีก อันตรายที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินไปสำหรับการทหารอย่างเกินฐานะการคลังของประเทศ ก็คือผลซึ่งกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการคลังของประเทศถึง ๒ ทาง คือ ทั้งในด้านการจ่ายและรายได้แผ่นดิน

เป็นเหตุผลอันสมควรอย่างยิ่งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระมัดระวังการแทรกแซงทางกำลังทหารอันอาจจะเกิดขึ้นได้จากภายนอก แต่การที่จะสร้างกำลังกองทัพเพื่อต่อต้านการแทรกแซงดังกล่าวนี้มีนโยบายที่คืบคั้น เพราะนั่นเป็นหนทางที่ไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายได้เลยถ้ามีการแทรกแซงของมหาอำนาจจริง ฐานะการคลังของประเทศไทยไม่อาจสนับสนุนให้มีกำลังกองทัพอันยิ่งใหญ่ที่สามารถจะสู้รบกับกองทัพของมหาอำนาจได้ และขณะนั้นรัฐบาลยังมีโอกาสที่จะใช้นโยบายकुลดอำนาจในทางที่จะป้องกันตัวเองได้จากการรุกรานดังที่นายเคอซาซีเออ ผู้เขียนบทความเรื่อง "ประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส" ลงในหนังสือพิมพ์ ลาสี พรองแซต กล่าววิจารณ์ไว้ว่ารัฐบาลไทยน่าจะตระหนักดีถึงสถานการณ์ภายหลังการลงนามของอังกฤษและฝรั่งเศส ในข้อตกลงประกันความเป็นเอกราชของไทยแล้วว่า เป็นจุดเริ่มต้นของความอึดตัวในการแผ่ขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเท่ากับเกิดคุณภาพของมหาประเทศทั้งสองในประเทศไทยควย รัฐบาลควรใช้ประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าวยุติความหวาดหวั่นที่จะต้องสูญเสียเอกราชให้กับชาวต่างประเทศและหันมาทำนุบำรุงกิจการภายในให้ก้าวหน้าขึ้น แทนที่จะใช้จ่ายเงินอย่างน่าสพึงกลัวเพื่อสร้างกำลังกองทัพไว้ป้องกันการรุกรานจนเกินฐานะของประเทศ^๒

การขยายตัวของเงินรายจ่ายอย่างรวดเร็ว อาจจะเป็นผลเนื่องมาจากความไม่สามารถในการหาทางเพิ่มรายได้ของประเทศให้มากขึ้น และวางมาตรการอันเหมาะสม

^๑M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 1926), pp. 52 - 3.

^๒อ้างถึงในยามาโตะ, ๑๓ สิงหาคม ๒๔๖๖, หน้า ๓.

ที่จะต้องตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นเป้าหมายอันสำคัญในการแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล^๑ ต่อไป แต่ตามความเป็นจริงแล้วเกิดจากการที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่สามารถสกัดกั้นการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยภายในพระราชสำนักของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้เพิ่มมากขึ้นทั้ง ๆ ที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในกรมพระคลังข้างที่มาแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๕

อาจกล่าวได้ว่า ความฟุ่มเฟือยภายในราชสำนักได้เริ่มมาตั้งแต่ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การก่อกองกบฏของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ มีใ้ปฏิบัติการที่แสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจสภาพเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจ ความล่าช้าในการปกครองซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่ยังมีให้เห็นถึงปฏิบัติการตอบโต้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยเฉพาะความฟุ่มเฟือยในด้านการใช้จ่ายภายในราชสำนักของพระองค์อีกด้วย จุดชนวนที่นำไปสู่การโจมตีของคณะผู้ก่อการมากที่สุด ก็คือการจัดตั้งกองเสือป่าขึ้น^๒ ซึ่งคณะผู้ก่อการเห็นว่าไม่มีความสำคัญต่อประเทศประการใดในเมื่อมีกองทัพของชาติอยู่แล้ว^๓

อย่างไรก็ดีพระราชทรัพย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้หมดไปเพียงแต่เหตุที่ว่าพระองค์ทรงอุปถัมภ์กิจการเสือป่าซึ่งปีหนึ่งกรมพระคลังข้างที่จะต้อง

^๑ ดังจะได้อธิบายในบทต่อไป

^๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งกองทหารรักษาคืนแค้นซึ่งเรียกว่า "เสือป่า" โดยอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระองค์ และในพระบรมราชูปถัมภ์ตลอดมา ทหารรักษาคืนแค้นเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบริพารในราชสำนักและข้าราชการพลเรือนนั่นเอง ทั้งนี้ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะกระตุ้นให้เกิดความรักชาติในหมู่พลเรือนโดยทั่วไปด้วย ดู จมื่นอมรรตุนารักษ์, เสือป่าและลูกเสือในประวัติศาสตร์รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ตอน ๑ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๖๕ - ๘.

^๓ เจริญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า ๔ - ๕.

จ่ายเงินออกไปประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ บาท^๑ ถ้าจะพิจารณาแค่เพียงเท่านั้นแล้ว ก็มีสาเหตุอื่นจะนำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางการเงินของพระคลังข้างที่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๕ เพราะในปีหนึ่ง ๆ นอกจากกรมพระคลังข้างที่จะได้รับเงินพระบรมราชโองการที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนดผูกเปลวถวายให้ตั้งแต่ปีละ ๙ - ๕ ล้านบาท^๒ พร้อมทั้งเงินรายจ่ายภายในราชสำนักแทบทั้งหมด^๓ แล้ว กรมพระคลังข้างที่ยังได้รับเงินค่าเช่าและดอกเบี้ยซึ่งเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์มีใช้น้อยจนเป็นที่เลื่องลือว่ากรมพระคลังข้างที่เป็นกรมที่มีเงินสคมากที่สุด^๔ ดังนั้นเฉพาะแต่เงินพระบรมราชโองการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับในแต่ละปีก็เพียงพอสำหรับการอุปถัมภ์กิจการเสือป่าหรือแม้แต่การใช้จ่ายที่พระองค์ทรงกล่าวว่าจะต้องทรง "ออกเงินส่วนตัวเพิ่มเติมไปปีละมาก ๆ"^๕

^๑ซึ่งเป็นค่าโดยประมาณจากการคำนวณตัวเลขเท่าที่มีอยู่โดยเฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๖๓ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๒ บ. ๓.๑๐/๑ - ๒๒, เรื่องรวม (เสือป่า) การเงิน

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ก. ๘.๒/๑๒, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๒," กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๒๔๖/๒๔๕๑, ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

^๓ดูคำอธิบายในภาคผนวก ข.

นี่เป็นเครื่องยืนยันที่จะลบล้างและยุติข้อโต้แย้งของฝ่ายกษัตริย์นิยมซึ่งพยายามปิดป้องความจริงที่ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยด้วยการหยิบยกพระราชภาระรายจ่ายต่าง ๆ ภายในราชสำนักซึ่งมีอยู่มากมายมาเป็นข้ออ้าง ดู โดยเฉพาะจมนอมรคุณารักษ์, คู่มือธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๓), หน้า ๓๒๖ - ๓๔.

^๔"รายจ่ายในราชสำนัก," บางกอกการเมือง, ๑๕ เมษายน ๒๔๖๗, หน้า ๓.

^๕ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๒ ก. ๘.๓/๒, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม, ที่ ๑/๓, ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๕.

สำหรับการตามเสด็จของหมุ่ข้าราชการบริพารไปยังมณฑลต่าง ๆ แทบทุกปี^๑ ซึ่งถ้าคิดเท่ากับจำนวนที่รัฐบาลต้องจ่ายเกินงบประมาณอันกำหนดไว้ปีละ ๕๐,๐๐๐ บาทด้วยเช่นกันแล้ว ก็เป็นจำนวนปีละ ๒,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ บาท^๒ และยิ่งเพียงพอสำหรับการที่ทรงพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานเงินส่งเสริมการศึกษาและการสาธารณสุขุขปีหนึ่งเป็นจำนวนหลายแสนบาท^๓ รวมทั้งการใช้จ่ายที่จะต้องใช้สมพระเกียรติเยี่ยงพระมหากษัตริย์ผู้มีไชน้อยคัง เช่น การเสด็จไปทรงสำราญพระราชหฤทัยในงานนักขัตฤกษ์ พร้อมด้วยข้าราชการบริพารเป็นจำนวนปีละ ๑ ล้านบาทโดยประมาณ^๔ แท้จริงแล้ว พระราชทรัพย์ซึ่งมีอยู่อย่างมากมายนั้นหมดไปกับการพระราชทานให้กับเหล่าข้าราชการบริพารผู้แวดล้อมพระองค์อย่างไม่ชอบเขตจำกัด จนกระทั่งถึงกับเมื่อไม่ทรงมีพระราชทรัพย์พอเพียงที่จะให้แก่ผู้ขอพระราชทานต่อไปก็ทรงผ่อนชำระให้เป็นเดือน^๕ และความสุรุ่ยสุร่ายของบรรดาข้าราชการสำนักซึ่งถือโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่อตน ใช้จ่ายและยกยอกเงินทองของพระมหากษัตริย์บำรุงบำเรอความสุขส่วนตัวอย่างไม่ละอาย^๖ คังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าเงินฝากของพระคลังข้างที่ในธนาคารประเทศฝรั่งเศสได้ร่อยหรอไปอย่างรวดเร็วในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๐^๗

^๑ เฟิ่งอาน.

^๒ O.F.A. M.F., Sect. No. 37, F. No. 8, "Statement showing the amounts spent on H.M.'s Tour Expenses and Receptions during H.M.'s Tours from B.E. 2456 (1913 - 14) to 2466 (1923 - 24)".

^๓ บางกอกออบเซอร์เวอ์, ๓ มกราคม ๒๔๕๔, หน้า ๕.

^๔ บางกอกการเมือง, ๑๗ มกราคม ๒๔๖๖, หน้า ๑๐.

^๕ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อานแล้ว, หน้า ๖๕๔.

^๖ Phra Sarasas, My Country Thailand (Its History, Geography and Civilization) (Tokyo : Mazuzen, 1942), pp. 135 - 37.

^๗ O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 16, "Note by Ministry of Finance," Chandaburi, September 13, 1917.

ความบีบคั้นในทางการเงินที่เกิดขึ้นแก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเนื่องด้วยความมีนำพระทัยอันเมตตาประจักษ์ "พระเวสสันดร"^๑ หรือแนวทางพระราชดำริที่ทรงยึดถือว่า "การให้ดีกว่าการรับ"^๒ หรืออย่างไรก็ตาม ทำให้พระองค์ไม่ทรงสามารถจะปฏิบัติในแนวทฤษฎีการคลังที่ให้การเงินของพระมหากษัตริย์แยกออกไปจากส่วนของแผ่นดินได้ตลอดไป และดูเหมือนยิ่งทำให้พระองค์ทรงเข้าพระทัยว่า พระองค์มีพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดที่จะใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือไปจากงบประมาณที่กำหนดไว้ได้ เมื่อทรงมีพระราชประสงค์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ "ไม่มีสิทธิอันใดเลยที่จะวินิจฉัยเด็ดขาดทางใดทางหนึ่ง"^๓ ทั้งนี้เป็นการยืนยันพระราชอำนาจเยี่ยงพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชอย่างแท้จริง ซึ่งพระองค์ได้ทรงย่ำให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรับรู้อย่างแน่นอนแล้วเมื่อครั้งกราบบังคมทูลทักท้วงพระองค์มิให้เสด็จประพาสประเทศญี่ปุ่น^๔ ในขณะที่ฐานะการคลังไม่อำนวยว่า

"...การดำเนินรัฐประศาสนโยบายแห่งกรุงสยาม ย่อมตกอยู่แก่พระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นอธิคมหาเสนาบดี (Prime Minister) เอง รับผิดชอบชดชวยติ เสนาบดีตวง ๆ เป็นแต่ผู้ช่วยดำเนินการ ก็ที่พระองค์ท่านได้ทรงทักท้วงในเรื่องเงินรายนี้ เห็นว่าใครจะทำโดยสุจริตตามที่ทรงรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ แต่ธรรมชาติความเห็นของบุคคลก็ย่อมมีแตกต่างกัน แลความวินิจฉัยเด็ดขาดย่อมอยู่ที่ผู้รับผิดชอบในที่สุด"^๕

^๑Ibid., p. 137.

^๒Ibid.

^๓ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘/๑๒, พระราชหัตถเลขา (ลับ) ทูลกรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๔ในการนี้ รัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณสำหรับการเสด็จ ๑ ล้านบาทและทรงจ่ายชดชวยบรรจุนำพระร่วงที่จะทรงประทับไปอีกเป็นจำนวน ๖๕,๐๐๐ ปอนด์ (ประมาณ ๐.๑ ล้านบาท) ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑/๓, กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๓.

^๕ดูเชิงอรรถพึงอ้าง.

^๖ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑/๓, พระราชหัตถเลขาทูลกรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๓.

ดังนั้น ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบชัยชนะต่อการ
 ตานทานการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกิจการส่วนพระองค์ได้ตามพระราชประสงค์เป็นครั้งแรก
 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงินของกรมพระคลังข้างที่ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๖๕ จากการที่
 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติของอนุมัติเงิน ๓ ล้านบาทตามกระแสพระบรมราช
 โองการโดยไม่สามารถจะตัดทานได้ ทั้งนี้เพื่อการใช้จ่ายซึ่งเกิดจากการซื้ออัญมณีแจกจ่าย
 ให้แก่ข้าราชการบริพารเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงพ้นจากตำแหน่ง
 เสนาบดีไปแล้วก็ไม่มีใครจะสกัดกั้นการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยภายในราชสำนักของ
 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อีก^๒ ใช้จ่ายในราชสำนักเริ่มขยายตัวมากขึ้น
 โดยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงยินยอมที่จะให้กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
 เข้าช่วยวางระเบียบการคลังส่วนพระองค์เสียใหม่ และยังทรงวางเฉยต่อคำกราบบังคมทูล
 ของกรมพระจันทบุรีนฤนาถซึ่งแนะนำให้พระองค์ดำเนินมาตรการตัดทอนรายจ่ายส่วนพระองค์
 ที่ไม่จำเป็นในทันที^๓ แทนที่จะทรงเลือกปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวเพื่อแก้ไขภาวะหนี้สิน
 ซึ่งยังมีอยู่ไม่หมดสิ้น พระองค์กลับเลือกหนทางเพิ่มงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินมากขึ้นไปอีก
 ในภาวะที่รัฐบาลกำลังเผชิญกับการขาดแคลนเงินอย่างหนักเป็นการชี้ให้เห็นว่า ดูเหมือน
 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีได้ทรงเข้าพระทัยถึงความยากลำบากของ
 การเงินแผ่นดินในขณะนั้นแต่ประการใด^๔ พระองค์ยังทรงแวกล้อมและร่วมกิจกรรมต่าง ๆ

^๑FO 371/9250, "Conditions in Siamese Court and official circles," Greg, No. 156, conf., Bangkok : November 24, 1922.

^๒FO 371/11719, "Annual Report on Siam 1925," Greg, No. 29, conf., Bangkok : February 10, 1925.

^๓ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘/๑๒, กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๔FO 371/10973, "Political and financial situation in Siam," Greg - Waterlow, Bangkok : July 23, 1925.

เช่น เลือป่า การละคร^๑ และ คุลิตธานี^๒ กับเหล่าขุนนางมากมาย ความฟุ่มเฟือยอัน
เกิดจากการพระราชทานโดยไม่เลือกบุคคลทั้งในค่านพระราชมทรัพย์เงินทองและตำแหน่ง
ต่าง ๆ จึงดำเนินไปอย่างไม่มีที่ท่าว่าจะสิ้นสุดลงได้ง่าย ๆ^๓ ดังนั้น ไม่เพียงแต่ทำให้

^๑พระราชปรารภที่สำคัญประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวภายหลังที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติแล้ว ก็คือความพยายามที่จะฟื้นฟูวัฒนธรรม
จีนอมรรัตนารักษ์, เลือป่าและลูกเลือในประวัติศาสตร์..., หน้า ๗. ดังนั้นไม่ว่า
จะเป็นการจัดตั้งกรมศิลปากรขึ้นในกระทรวงวังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ หรือการส่งเสริม
ศิลปการละคร โดยที่จะต้องทรงอุปถัมภ์คนเพื่อการนี้เป็นจำนวนมากและสละเวลาเกือบ
ตลอดพระชนม์ชีพที่ครองราชสมบัติสำหรับงานพระราชนิพนธ์รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจการ
ดังกล่าวด้วยพระองค์เอง Phra Sarasas, op. cit., p. 135. นั้นเป็นสิ่งแสดง
ให้เห็นถึงพระราชประสงค์อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในพระราชปรารภดังกล่าว

^๒เป็นเมืองจำลองภายในพระราชฐานที่ทรงสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ ประกอบด้วย
คฤหาสน์ ถนน รถไฟ สุสาน และโรงละครขนาดเล็ก ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ไปอีกเป็นจำนวนมีโขน้อย
Crosby, op. cit., p. 45. ภายในเมืองจำลองซึ่งชื่อว่า "คุลิตธานี" นี้ มีข้าราชการ
บริวารเป็นพลเมือง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพลเมืองคนหนึ่งด้วย
กิจกรรมที่สำคัญก็มีการออกหนังสือพิมพ์ การประกวดบ้านเมืองในด้านความสวยงาม การสอบ
มัคคุเทศก์ และเล่นพรรคการเมือง เป็นต้น ข้าราชการผู้ใกล้ชิดและบุคคลร่วมสมัยหลายท่าน
กล่าวว่า เมืองจำลองนี้เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่จะฝึกฝนให้ข้าราชการรู้จักวิธีการปกครองตัวเองตามหลักของระบอบการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย ดู จีนอมรรัตนารักษ์, คุลิตธานี เมืองประชาธิปไตย...

^๓FO 371/10972, "Annual Report on Siam for 1924," Johns,
No. 24, conf., Bangkok : February 5, 1925.

กรมพระคลังข้างที่ที่ต้องตกอยู่ในสภาพล้มละลายภายหลังสิ้นชีพิตักษัยมากขึ้นเมื่อสิ้นรัชกาลของพระองค์
เท่านั้น แต่ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๖๘ รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณให้
แก่ราชสำนักเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนโดยประมาณ ๑๘ % ๔๖ % และ ๑๑๕ % ตามลำดับ
ของเงินที่ขาดดุลไปในปีนั้น ๆ (ตารางที่ ๑๑) อีกด้วย X

เป็นความจริงที่ว่าหนี้สินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้กระทบ
กระเทือนถึงกับทำให้ฐานะการคลังของประเทศตกต่ำ เพราะถือว่าเป็นหนี้สินส่วนบุคคล
และก็ปรากฏว่าการชำระสะสางหนี้สินนั้น ส่วนใหญ่มาจากพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์
เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล^๒ แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าว
ได้ว่า การขยายตัวของรายจ่ายภายในราชสำนักมีส่วนอย่างสำคัญในการรับผิดชอบ
ภาวะการขาดดุลในงบประมาณแผ่นดินอย่างมาก ปริมาณของรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับพระมหา
กษัตริย์ซึ่งมีส่วนไม่น้อยเมื่อเทียบกับรายจ่ายอย่างอื่นชี้ให้เห็นอยู่แล้วว่าปีหนึ่งรัฐบาลต้อง
รับภาระรายจ่ายซึ่งไม่เกิดประโยชน์ในทางที่จะให้รายได้กลับคืนมาเป็นจำนวนประมาณถึง

จากการสำรวจเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่สำนักราชเลขาธิการ ผู้เขียนเข้าใจว่า
คงจะมีตัวเลขหนี้สินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เมื่อไม่อาจเข้าถึงได้
จึงใช้หลักฐานที่ได้จากกระทรวงการคลัง ปรากฏว่าหนี้สินส่วนพระองค์มีทั้งหมดประมาณ
๑๘ ล้านบาทซึ่งรัฐบาลได้สะสางโดยตั้งไว้ในงบประมาณแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ ประมาณ
๓ ล้านบาท M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2469 (1926 - 27), p. 6.
และจัดการนำทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปใช้หนี้ที่เหลืออีกประมาณ ๑๖ ล้านบาทเมื่อ
พ.ศ. ๒๔๗๐ O.F.A. M.F., Sect. No. 37, F. No. 34, "Balance Sheet
of the Estate of His late Majesty King Rama VI under the management
of the Privy Purse Department," which is attached to the letter
(conf.) of Sir Edward Cook to Prince Svasti, September 9, 1927.
จำนวนหนี้สินทั้งหมดดังกล่าว ใกล้เคียงกับจำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์ที่คุกได้ประมาณไว้
FO 371/10973, "Financial situation in Siam," Greg, No. 126, conf.,
Bangkok : July 24, 1925.

ตารางที่ ๑๑

แสดงการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณของราชสำนัก

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๒๔*



พ.ศ.	(๑) จำนวนเงินที่ขาด คู่ลินงบประมาณ	(๒) จำนวนเงินที่จ่าย เกินงบประมาณ	(๓) = (๒) คิดเป็น % (๑)
๒๔๖๖	๒,๖๓๕,๔๐๑	๕๕๐,๐๐๐	๑๘
๒๔๖๗	๔,๔๙๒,๒๖๑	๒,๑๐๐,๐๐๐	๔๖
๒๔๖๘	๑,๕๓๘,๕๘๕	๒,๒๐๐,๐๐๐	๑๑๕

* การหาตัวเลขเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในราชสำนักที่เกินงบประมาณไปให้ถูกต้องนั้น ทำได้ยากที่สุด เนื่องจากมีการปิดบังโดยการลงบัญชีในรายการที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงและไม่ปรากฏรายการ โดยเฉพาะบัญชีซึ่งลงไว้ในประเภทเงินยืมและเงินทรรองราชการต่าง ๆ ทั้งคุณและพระยาอินทรมนตรีก็ยืนยันเช่นนั้น ก.จ.ช., แพน ร.๓ บ. ๑.๒/๓๕, Observation..." และแพน ร.๖ บ. ๑.๓/๒, "รายงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงิน..." ด้วยเหตุนี้ตัวเลขจึงเป็นค่าซึ่งได้มาจากการประเมินในหลักฐานต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือและถูกต้องมากที่สุด

ที่มา : (๑) มาจากแหล่งเดียวกับตารางที่ ๑

(๒) รวบรวมตัวเลขจากหลักฐานต่อไปนี้คือ

๑. ก.จ.ช., แพน ร.๖ ค. ๘.๓/๒, พระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม. ให้ขอเท็จจริงที่ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ รัฐบาลจะต้องจัดงบประมาณเสด็จประพาสเพิ่มขึ้นอีกปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท
๒. M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2468 (1925 - 26), p. 2. อ้างถึงการจ่ายเงินให้กับราชสำนัก เนื่องจากการสร้างพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๖๖.

๓. FO 371/10973, "Financial situation in Siam,"
Greg, No. 126, conf., Bangkok : July 24, 1925. Cook
กล่าวว่าใน พ.ศ. ๒๔๖๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงใช้จ่ายเงินพระบรมราชโองการเกินกว่างบประมาณไปถึง
๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท
๔. ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ บ. ๑.๑/๒๗, พระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้า
ศุภโยคเกษม, ที่ ๒๒/๒๒๖, ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๗. ให้ขอเท็จ
จริงที่ว่าใน พ.ศ. ๒๔๖๗ รัฐบาลต้องจ่ายเงินสำหรับการเสด็จประพาส
สิงคโปร์และบีนังเป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท (ซึ่งเป็นเงินที่เพิ่มขึ้นจาก
งบประมาณที่มีอยู่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และได้ใช้จ่ายหมดไปแล้วในระหว่าง
ปี)
๕. ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ รด. ๒/๓, พระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้า
ศุภโยคเกษม, ที่ ๓๖/๔๓๖, ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗. ให้ขอ
เท็จจริงที่ว่าใน พ.ศ. ๒๔๖๘ เป็นต้นไป รัฐบาลจะต้องเพิ่มงบประมาณ
สำหรับไฟฟ้าในพระราชฐานอีกปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท
๖. FO 371/11719, "Annual Report on Siam 1925".
เป็นข่าวซึ่งฝ่ายสถานทูตอังกฤษได้รับรู้มาจากกรมพระยาคำรงว่า
กระทรวงคลังต้องจ่ายเงินให้กับพระคลังข้างที่อีก ๒ ล้านบาทใน
พ.ศ. ๒๔๖๘.

๑๒ % ของรายจ่ายทั้งหมด คืบเหตุนี้ เมื่อความฟุ่มเฟือยภายในราชสำนักได้สร้างปัญหา
การขาดดุลในงบประมาณแผ่นดินในระบอบกษัตริย์ในครั้งนั้นอีก จึงมีผู้ถึงกับแสดงความคิดเห็น
ว่า "อันที่จริงแล้ว เงินทุนสำรองไม่ได้คลอนแคลนไปเพราะเกิดจากการลงทุนซึ่งมีน้อยมาก
หรือเพราะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๔ แต่เกิดจากการใช้จ่ายเงิน
แผ่นดินอย่างฟุ่มเฟือยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง"^๑

^๑Fistie, op. cit., p. 85.

ข้อคิดเห็นนี้เป็นการแสดงออกอันปราศจากการวิเคราะห์อย่างถ่องแท้อยู่บ้างถึง
 บัจจุบันในด้านอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นการสนับสนุนปัญหาการขาดแคลนเงินรายได้แผ่นดิน
 ไปสำหรับการลงทุนในระยะหลังว่า มิใช่เพราะการทุ่มเทเงินคลังหรือเงินรายได้แผ่นดิน
 ไปสำหรับการลงทุน เพราะการกู้เงินในสองครั้งหลังทำให้รัฐบาลสามารถใช้เงินกู้
 แทนเงินคลังที่ลดน้อยลงอย่างรวดเร็วได้ ปัญหาที่สำคัญก็คือการขาดดุลในงบประมาณ
 แผ่นดินเป็นเวลานานถึง ๕ ปี โดยที่ในระหว่างนั้นรัฐบาลต้องเผชิญความยากลำบากใน
 การหาเงินรายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่ายซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่มากกว่า และการขาด
 ดุลในงบประมาณแผ่นดินใน ๓ ปีหลังนั้นมีสาเหตุจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผันผ่านไปแล้ว
 แต่เป็นเพราะการขยายตัวและขนาดของรายจ่าย ๓ ประการ คือ การบริหาร การป้องกัน
 ประเทศ และการพระมหากษัตริย์ จากที่ได้กล่าวมาแล้วและเมื่อในระหว่างเวลาดังกล่าว
 งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ต้องถูกตรึงไว้มิให้ขยายตัวได้ตามปกติ ซึ่งให้
 เห็นว่าการขยายตัวของรายจ่ายในราชสำนักเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดปัญหาการ
 ขาดดุลในงบประมาณแผ่นดิน ฉะนั้น จุดอ่อนของการคลังของรัฐบาลจึงอยู่ที่ว่าแม้รายจ่าย
 ของพระมหากษัตริย์จะแยกออกไปแล้ว และเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจ
 ในด้านการบริหารการคลังอย่างเป็นอิสระมากกว่าสมัยก่อนการปฏิรูปการคลังก็ตาม ใน
 ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งรัฐบาลยังคงรับภาระรายจ่ายในราชสำนัก
 เกือบทุกอย่าง จึงเป็นการยากที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะควบคุมหรือกำหนด
 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ได้

มีข้อควรพิจารณาอยู่ประการหนึ่งคือ ในขณะที่รัฐบาลแทบจะไม่มีบทบาทในด้าน
 การใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยที่ได้เน้นการใช้จ่ายไปมากในด้านทหาร
 อยู่แล้วนั้น แนวทางการใช้จ่ายเงินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอันโน้มเอียง
 ไปเพื่อเสริมสร้างกิจกรรมในกองเสือป่าก็ดี ศิลปธานีก็ดี หรือแม้แต่การชุบเลี้ยงข้าราชการ
 บริหารไว้ในราชสำนักอย่างมากมายเพื่อฟื้นฟูศิลปการละครก็ดี ซึ่งกิจกรรมและโดยเฉพาะ
 คนที่เข้าร่วมกิจกรรมเหล่านี้ ทำให้เสถียรภาพการเงินส่วนพระองค์ของคลอนแคลน

ซึ่งจะได้อีกกล่าวในบทต่อไป.

ลงในที่สุก ชีให้เห็นได้ในแง่มุมหนึ่งของการพัฒนาการทางการเมืองว่า จะด้วยความตั้งพระทัยหรือไม่ก็ตามเท่ากับเป็นการพยายามเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบศักดินาให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นซึ่งมีแนวต่อต้านความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ค่อย ๆ คลี่คลายไปในทางเสรีนิยมประชาธิปไตย ความโน้มเอียงที่แสดงให้เห็นว่าอาจเป็นไปได้ก็คือ

อาจจะมีความขัดแย้งกับการตีความของผู้เขียนดังกล่าว ดังนั้นจึงขอเสนอคำอธิบายประกอบการตีความดังกล่าวข้างต้นพร้อมกับเหตุผลให้แจ่มชัดดังนี้ ประการแรก รูปแบบของกิจกรรมทั้ง ๓ ประการ จำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะแคววงภายในราชสำนัก และกลุ่มข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และขุนนางมากขึ้น ส่วนเกินของการผลิตภายในประเทศได้ไหลออกให้กับขุนนางเหล่านี้มากกว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้จ่ายเงินเพื่อกระจายรายได้แผ่นดินให้กลับคืนสู่ประชาชนในลักษณะที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ อาจเป็นสัญลักษณ์ที่แอบแฝงโดยพระราชประสงค์ซึ่งจะให้ประชาชนเข้าถึงความรักชาติและความรู้สึกเสียสละเพื่อชาติ การใกล้ชิดกับวิธีการปกครองตัวเอง และความตระหนักในคุณค่าทางวัฒนธรรม กฎ เจริญรุดที่ ๒ หน้า ๑๘๐ และเจริญรุดที่ ๑ และ ๒ หน้า ๑๘๕ สำหรับประการหลังนี้จะเห็นทางก่อให้เกิดผลสมดังพระราชประสงค์ประการแรกได้ในฐานะที่เป็นเครื่องหมายแสดงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ แต่อย่างไรก็ดี พระราชประสงค์ดังกล่าวจริงจึงประการใดในเมื่อปรากฏว่ากิจกรรมต่าง ๆ ปราศจากซึ่งขบวนการที่จะผลักดันให้เกิดความคิดและความเข้าใจร่วมของประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ถึง ๘๘ % ยังไร้การศึกษาและต้องต่อสู้กับการดำรงชีวิตอยู่อย่างยากลำบากในสังคมที่ยากจน การใช้จ่ายเงินเพื่อเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนให้ดีขึ้นน่าจะเป็นหนทางซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของพระราชประสงค์ใดก็ตามว่า ประการที่สอง ผู้เขียนไม่เชื่อว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อมใสและเชื่อมั่นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเพียงพอที่จะให้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ซึ่งจะต้องเข้าใจในที่นี้ด้วยว่า แตกต่างจากความมีจิตใจเป็นประชาธิปไตยที่โดยส่วนพระองค์แล้วทรงมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด (ความเห็นนี้ขัดแย้งกับความเห็นในบทความเรื่อง

การที่ไม่มีพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ และประชาชน ประณามความเคลื่อนไหวเพื่อ
 ทอดานระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ แต่ประการใด
 ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเข้าพระทัยว่าทรง "เป็นผู้ที่หาพวกพ้อง
 มิได้เลย"^๑ ทรงทรง "ยืนอยู่คนเดียว"^๒ โดยไม่มีใครเข้ากับฝ่ายพระองค์ กวญเหวนี้
 เมื่อมีเหล่าข้าราชการบริพารในราชสำนักเป็นจำนวนมากแวดล้อมพระองค์ นำที่จะก่อให้เกิด
 ความอบอุ่นพระทัยและพระราชปรารภรณานี้จะให้บุคคลเหล่านี้ประกันความมั่นคงแห่งราช
 บัลลังก์ของพระองค์ให้ยั่งยืนต่อไป

"การเคลื่อนไหวเพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ของ วิชาสว่างค์ นพรัตน์ ใน อักษรศาสตร์ ๒๕๑๓ (พระนคร
 ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๑๓) กิจกรรมคูลิตธานี้เพียงอย่างเดียวมีสิ่งซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า
 ทรงพยายามที่จะปลุกฝังความคิดของเสรีนิยมให้สังคมไทย หรือข้าราชการผู้ใกล้ชิด
 พระองค์ในชั้นแรก ยิ่งเมื่อมีหลักการที่เลื่อนลอยเต็มที่และเป็นรูปแบบซึ่งปราศจากหัวใจ
 ของประชาธิปไตยโดยแท้ คือ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิจารณ์หนังสือ "คูลิตธานี้เมืองประชา
 ธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", " อักษรศาสตร์วิจารณ์, ๑ (กรกฎาคม,
 ๒๕๑๖) ๔๔ - ๕๕. กวญแล้ว คูลิตธานี้จึงเปรียบเสมือนขุนนางสโมสرنั่นเอง การเร่งเรา
 ในด้านความรู้สึกชาตินิยม โดยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงชี้ให้ประชาชน
 เห็นถึงความสำคัญของพระมหากษัตริย์ และเน้นความยึดมั่นอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ในฐานะ
 ผู้นำที่จะพาชาติให้รอดพ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ ได้ ๓ โดยเฉพาะ ทวน วิริยาภรณ์,
 "ปลุกใจเสือป่า," บทที่ ๔, พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท..., หน้า ๑๓๐ - ๔๐.
 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเท่ากับแสดงความชอบธรรมของระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช
 ก็เป็นการขัดแย้งกับกิจกรรมคูลิตธานี้ที่จะให้เข้าใจว่าเป็นการปลุกฝังความคิด และการ
 ใ้รู้จักปกครองตัวเองในรูปแบบของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด.

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๒ บ. ๒.๑/๖๔, พระราชหัตถเลขาพระราชทานแก่
 เจ้าพระยายมราช, ๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๐.

^๒ เพ็ญอาจ.

ภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๔ เป็นปัญหาการคลังที่สำคัญซึ่งควรแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นดังได้กล่าวมาแล้ว

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๕ พิสูจน์ให้เห็นได้เร็วขึ้นว่านโยบายการคลังอนุรักษ์นิยมซึ่งรัฐบาลได้ยึดถืออย่างเคร่งครัดเพื่อสนับสนุนความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองนั้น เท่ากับเป็นการบีบรัดตัวเองและทำให้เป็นภาระหนักของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับการลงทุน แม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มากมายนักก็ควรจะต้องมาจากเงินกู้มากกว่าเงินรายได้ภายในประเทศ อย่างไรก็ตามการขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งยังคงเกิดขึ้นติดต่อกันไปจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยเฉพาะปัญหาการขาดดุลในงบประมาณนั้นชี้ให้เห็นว่าในระยะ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลมิได้ใช้จ่ายเงินเสริมสร้างสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรงมากนัก รายจ่ายของประเทศส่วนใหญ่ได้สูญเปล่าไปในทางที่ไม่ให้ผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินมิได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นในทางสร้างสรรค์มากกว่าเดิม ในขณะที่รายจ่ายส่วนใหญ่เน้นหนักไปในทางที่ไม่เกิดผลและรายได้แผ่นดินโน้มเอียงที่จะเพิ่มขึ้นช้าลง.