

## Great Depression (1929–1939): เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (พ.ศ. ๒๔๗๒–๒๔๘๒)

เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ เป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงทศวรรษ ๑๙๓๐ ในช่วงเวลานั้นเศรษฐกิจโลกต้องประสบกับภาวะถดถอยที่ยาวนานและห่วยร้างกว่าครั้งใด ๆ เศรษฐกิจตกต่ำครั้งนี้มีผลกระทบอย่างมากต่อชาวอเมริกัน ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาภายใต้โครงการนิวดีล (New Deal)\* ของรัฐบาลประธานาธิบดีแฟรงกลิน เดลาโน รูสเวลต์ (Franklin Delano Roosevelt ค.ศ. ๑๙๓๓–๑๙๔๕)\* จนทำให้เศรษฐกิจค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นมาได้อีกครั้งหนึ่ง

ก่อนหน้านี้เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ธุรกิจต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาตกต่ำเป็นระยะ ๆ มาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ทั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นเพราะภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นซึ่งไม่ร้ายแรงนักและมักกินเวลาไม่เกิน ๑ ปี โดยคนในท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรยังสามารถทำไร่ไถนาเลี้ยงตัวได้จนผ่านพ้นช่วงวิกฤติ ซึ่งแต่ละครั้งมักจบลงด้วยการขยายตัวไปยังดินแดนใหม่ ๆ ทางตะวันตก อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงทศวรรษ ๑๙๒๐ แม้สหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มั่งคั่งต่อเนื่องมาจากยุคการเติบโตของธุรกิจขนาดใหญ่ (Rise of Big Business ค.ศ. ๑๘๖๔–๑๙๐๐)\* แต่ก็พบว่าธนาคารและธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมต้องปิดไปนับหมื่นแห่งในแต่ละปีตลอดทศวรรษนี้ ทำให้มีคนตกงานสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันภาคเหมืองแร่และภาคการเกษตรก็อยู่ในสภาพตกต่ำเช่นเดียวกัน

ในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๒๐ ชาวอเมริกันยังไม่ตระหนักว่าเศรษฐกิจของประเทศกำลังอ่อนแอ และเชื่อว่าประเทศยังมั่งคั่ง จึงเข้ามาเสี่ยงโชคในตลาดหุ้นมากเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้เพื่อเก็งกำไรและออมเงินไว้ในอนาคตเนื่องจากหุ้นมีราคาสูงขึ้นประมาณร้อยละ ๒๒ ทุกปีตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๔–๑๙๒๘ ซึ่งสวนทางกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่เมื่อถึงเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๒๘ ก็เริ่มมีสัญญาณอันตรายให้เห็นจากการที่ราคาหุ้นแกว่งตัวขึ้น ๆ ลง ๆ อย่างรุนแรง และในที่สุดราคาหุ้นก็ดิ่งลงเรื่อย ๆ จนตลาดหุ้นพังครืนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๒๘ ซึ่งเรียกกันในเวลาต่อมาว่า “วันอังคารมืด” (Black Tuesday) ความเสียหายครั้งนี้มีมูลค่าประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ชาวอเมริกันจำนวนมากไม่เพียงแต่หมดตัวจากเหตุการณ์นี้ แต่ยังต้องเป็นหนี้จากการกู้เงินธนาคารไปเล่นหุ้น ส่งผลให้เกิดหนี้เสียจำนวนมากจนธนาคารหลายพันแห่งต้องล้มไป เนื่องจากประชาชนเกิดความตื่นกลัวและพากันถอนเงินจากธนาคารจนเกิดความหายนะทางการเงิน ด้วยเหตุนี้หลายคนจึงคิดว่าความพินาศของตลาดหุ้นเป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกา แต่แท้จริงแล้วความพินาศของตลาดหุ้นเพียงแค่เผยให้เห็นสภาพที่แท้จริงของพื้นฐานเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในเวลานั้น

การที่เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาตกต่ำครั้งใหญ่เกิดจากสาเหตุสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ธนาคารปล่อยสินเชื่อโดยไม่ระมัดระวังทำให้คนกู้เงินไปเล่นหุ้นเป็นจำนวนมาก เมื่อตลาดหลักทรัพย์พินาศจึงเกิดหนี้เสียจำนวนมาก ส่งผลให้ธนาคารจำนวนมากต้องปิดตัวลงและผู้มีเงินออมต้องสิ้นเนื้อประดาตัว ประการที่ ๒ การค้าระหว่างประเทศซบเซาเพราะสหรัฐอเมริกาตั้งกำแพงภาษีสูงเพื่อกีดกันสินค้าจากต่างประเทศ จนถูกตอบโต้ทางการค้าจากประเทศอื่น ๆ ประการที่ ๓ สินค้าอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาไม่สามารถขยายตลาดในต่างประเทศได้เหมือนในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประกอบกับประเทศในยุโรปสามารถขยายการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของตนเองได้อีกครั้งหนึ่ง ทำให้สินค้าอเมริกันขายไม่ออก เพราะตลาดผู้บริโภคขยายตัวไม่ทัน ประการที่ ๔ สินค้าที่ภาคอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาส่งออกเป็นสินค้าประเภทเดียวกันและไม่มี ความหลากหลาย ทำให้สินค้าล้นตลาดไม่สามารถจำหน่ายได้ ประการที่ ๕ ในช่วงเวลาดังกล่าวแรงงานอเมริกันได้รับค่าแรงต่ำ เนื่องจากสหพันธ์แรงงานอ่อนแอเพราะผู้นำแรงงานถูกนายจ้างขึ้นบัญชีดำ และเมื่อมีการรวมตัวเรียกร้องค่าแรงเพิ่มก็ถูกมองว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมนิยมกันกำลังหวาดกลัว ทำให้ไม่ได้รับความเห็นใจและการสนับสนุนจากคนทั่วไป ประกอบกับมีคนตกงานมากขึ้น ทำให้ขาดกำลังซื้อ ประการสุดท้าย สหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของหลายประเทศในยุโรปรวมทั้งเยอรมนี หนี้ก้อนมหึมานี้ทำให้โครงสร้างของการธนาคารระหว่างประเทศขาดความมั่นคงอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๒๐ เพราะประเทศลูกหนี้ไม่อาจหาเงินมาชำระคืนได้เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ ปัจจัยทั้งหมดนี้ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอ่อนแอและไม่สมดุล ประมาณครึ่งหนึ่งของคนในประเทศขาดกำลังซื้อเพราะมีรายได้เท่ากับหรือต่ำกว่ารายได้ขั้นต่ำ ตลาดสินค้าใหม่ ๆ ในประเทศจึงหดตัว ส่งผลให้เกิดความหายนะทางเศรษฐกิจแบบงูกินหาง กล่าวคือเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมขายสินค้าไม่ออก ก็ต้องลดกำลังการผลิตลง หรือนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิตมากขึ้น จำนวนคนว่างงานจึงยิ่งสูงขึ้นและตลาดในประเทศก็ยิ่งซบเซา จนโรงงานอุตสาหกรรมหลายหมื่นแห่งต้องปิดไป

ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ธนาคารหลายพันแห่งทั่วสหรัฐอเมริกาต้องล้มตามภาคอุตสาหกรรมและตลาดหลักทรัพย์ไปด้วย ใน ค.ศ. ๑๙๓๐ ธนาคารประมาณ ๑,๓๐๐ แห่งต้องปิดไป และเมื่อถึง ค.ศ. ๑๙๓๒ ธนาคารก็ต้องปิดอีกประมาณ ๖,๐๐๐ แห่ง คนหลายล้านคนต้องสูญเสียเงินออม และเกิดวงจรแห่งความหายนะทางการเงิน จากการที่ธนาคารที่เหลือไม่กล้าปล่อยสินเชื่อเพราะกลัวหนี้เสีย แม้ว่าประธานาธิบดีเฮอริเบิร์ต ฮูเวอร์ (Herbert Hoover ค.ศ. ๑๘๗๔-๑๙๖๒)\* จะตั้งคณะกรรมการเงินทุนสำรองของรัฐบาลกลาง (Federal Reserve Board) ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้ธนาคารปล่อยเงินกู้ง่ายขึ้น แต่ก็ไม่เป็นผล จึงเกิดสภาพคล่องตันระบบ แต่คนทั่วไปไปกลับไม่มีเงินที่จะนำไปลงทุน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว

ผลของเศรษฐกิจตกต่ำครั้งนี้ทำให้คนจำนวนมากตกงาน ช่วงเวลา ๔ ปีแรก ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๙-๑๙๓๒ ผลผลิตมวลรวมของสหรัฐอเมริกาตกลงกว่าร้อยละ ๑๐ โดยเฉลี่ย รายได้ประชาชนลดลงจาก ๘๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เหลือเพียง ๔๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธุรกิจ ๘๕,๐๐๐ รายต้องเลิกกิจการ มีคนตกงานเพิ่มขึ้น ๑๐๐,๐๐๐ คนทุกสัปดาห์ ยอดคนว่างงานจึงพุ่งสูงขึ้นจาก ๑.๕ ล้านคนใน ค.ศ. ๑๙๒๙ เป็น ๑๓-๑๕ ล้านคน ไม่นับแรงงานที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลาอีกหลายล้านคนใน ค.ศ. ๑๙๓๓ อันเป็นปีที่เลวร้ายที่สุดของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ ความยากจนที่เกิดขึ้นหลายปีต่อเนื่องกันทำให้คนว่างงานต้องทำงานอะไรก็ได้เพื่อประทังชีวิต เช่น ขัดรองเท้า ขายแอปเปิลข้างถนน ลักเล็กขโมยน้อย หรือขอทาน แม้แต่เจ้าของกิจการบางคนก็ยังคงไปตากหน้าขายของข้างถนนโดยสวมเสื้อผ้าดี ๆ ที่เคยใช้สมัยที่ฐานะยังดีอยู่ ด้วยเหตุนี้โรงพยาบาลของรัฐจึงต้องรับผู้ป่วยทางจิตเข้ารักษาตัวเพิ่มขึ้นถึง ๓ เท่า และเมื่อสถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลง สถิติการฆ่าตัวตายก็เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาเศรษฐกิจและการว่างงานประกอบกับความเชื่อซึ่งชาของรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีฮูเวอร์ในการแก้ไขปัญหา ทำให้มีการเดินขบวนเกิดขึ้นบ่อยครั้ง อาทิ การนัดหยุดงานของกรรมกรเพื่อเรียกร้องค่าแรงเพิ่ม และการเดินขบวนของทหารผ่านศึกในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ใน ค.ศ. ๑๙๓๒ ซึ่งเรียกกันว่ากองทัพโบนัส (Bonus Army)\* เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเป็นก้อนให้โดยทันทีเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน แทนที่จะจ่ายไว้ใน ค.ศ. ๑๙๔๕ ตามมติของรัฐสภาเมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๔ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปราบปรามผู้เดินขบวนอย่างรุนแรง เนื่องจากกลัวภัยคอมมิวนิสต์

สำหรับภาคการเกษตรในช่วงก่อนเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ เกษตรกรอเมริกันประสบปัญหาหาราคาพืชผลตกต่ำตลอดทศวรรษ ๑๙๒๐ เพราะผลิตสินค้าเกษตรได้มากเกินไปจนความต้องการของตลาด จากนั้นระหว่าง ค.ศ. ๑๙๒๙-๑๙๓๒ หลังเกิดเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา สถานการณ์ก็ยิ่งเลวร้ายลงจนเกษตรกรต้องทำลายผลผลิตของตนเอง เนื่องจากประชาชนขาดกำลังซื้อทำให้ราคาตกลงถึงร้อยละ ๕๐ แอปเปิลและฝ้ายต้องถูกปล่อยให้เน่าและแห้งคาต้นเพราะเงินที่ขายได้ไม่พอจ่ายค่าจ้างคนเก็บข้าวไร่ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๓๔-๑๙๓๖ ยังเกิดความแห้งแล้งและพายุฝุ่นบ่อยครั้งทางภาคตะวันตกเฉียงใต้และในเขตที่ราบอันกว้างใหญ่ (Great Plains)\* ตั้งแต่มลรัฐนอร์ทดาโกตา (North Dakota) ไปจนถึงมลรัฐเทกซัส (Texas) ส่งผลให้บางส่วนของมลรัฐแคนซัส (Kansas) โอกลาโฮมา (Oklahoma) เทกซัส และนิวเม็กซิโก (New Mexico) กลายเป็นทุ่งฝุ่น (Dust Bowl)\* พืชผลในบริเวณดังกล่าวเสียหายอย่างหนัก หน้าดินถูกปกคลุมด้วยฝุ่นจนไม่สามารถเพาะปลูกได้ และสัตว์เลี้ยงต้องอดตาย พายุฝุ่นที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๓๕ เพียงครั้งเดียว ทำให้ข้าวสาลีในบริเวณเทกซัสแพนแฮนเดิล (Texas Panhandle) เสียหายคิดเป็นมูลค่าถึง ๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ



พายุฝุ่นที่เกิดขึ้นหลายครั้งในทศวรรษ ๑๙๓๐ สร้างความเสียหายอย่างหนัก  
ให้กับชาวนาและเศรษฐิกิจอเมริกัน

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าทำให้ชาวนาประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ รายต้องสูญเสียที่ดินซึ่ง  
จำนองไว้กับธนาคาร วิถีชีวิตของพวกเขาจึงเปลี่ยนไปกลายเป็นคนงานเร่ร่อน ชาวนาเหล่านี้มาจากหลายมลรัฐ  
แต่มักถูกเรียกรวม ๆ อย่างรังเกียจและดูแคลนว่าพวก “โอกีส” (Okies) เพราะส่วนใหญ่มาจากมลรัฐโอกลาโฮมา  
ซึ่งประสบเคราะห์กรรมครั้งนี้มากที่สุด คนเหล่านี้ต้องอพยพจากบ้านเกิดด้วยรถไฟหรือรถยนต์เก่า ๆ พร้อมกับ  
สมบัติติดตัวเพียงไม่กี่ชิ้นไปหางานทำทางภาคตะวันตก ส่วนใหญ่มีจุดหมายปลายทางที่มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่ง  
เป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์และไม่ประสบภัยธรรมชาติครั้งนี้ แต่เมื่อไปถึงที่นั่นพวกเขากลับหางานทำไม่ได้และ  
ต้องอดอยากหิวโหย



พวกโอกีสครอบครัวหนึ่ง

นักเขียนร่วมสมัยหลายคนนำประวัติศาสตร์อเมริกันช่วงนี้มาถ่ายทอดไว้ในรูปของเรื่องสั้นและนวนิยาย เรื่องที่ได้รับความนิยมมากที่สุดคือนวนิยายเรื่องเอกของจอห์น สไตน์แบก (John Steinbeck)\* เรื่อง **The Grapes of Wrath** (ค.ศ.๑๙๓๙) ซึ่งเขาเขียน โดยได้ข้อมูลจากการร่วมเดินทางและใช้ชีวิตร่วมกับพวกชาวนาจากโอกลาโฮมาซึ่งอพยพไปหางานทำที่แคลิฟอร์เนีย สไตน์แบกจึงสามารถถ่ายทอดบรรยากาศ วิถีชีวิต สภาพการเดินทาง ความรู้สึกขมขื่นและสิ้นหวังของพวกชาวนา ความเอารัดเอาเปรียบและความกลัวคอมมิวนิสต์ของพวกนายทุน ตลอดจนปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดจากการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเอาตัวรอดของผู้คนในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ได้อย่างน่าสะเทือนใจและตรงกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ โดยมีฉากหลังเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภัยธรรมชาติหรือปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้นักประวัติศาสตร์ชื่ออลัน บริงก์ลีย์ (Alan Brinkley) ยกย่องว่านวนิยายเรื่องนี้เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่ถ่ายทอดภาพส่วนหนึ่งของสังคมอเมริกันช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ได้อย่างชัดเจน

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่เริ่มต้นตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีฮูเวอร์ แต่ในช่วงแรกรัฐบาลยังมิได้ลงมือแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและทันทั่วถึง เพราะประธานาธิบดีฮูเวอร์เชื่อมั่นว่าเศรษฐกิจอเมริกันยังดีอยู่และความมั่งคั่งอยู่ใกล้แค่เอื้อม ฮูเวอร์เชื่อมั่นในเรื่องการพึ่งตนเองของปัจเจกบุคคล เขาจึงไม่มีนโยบายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนให้ประชาชนโดยตรง เพราะคิดว่าการทำเช่นนั้นจะทำให้ชาวอเมริกันสูญเสียความเคารพตนเอง ความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของแอนดรูว์ เมลลอน (Andrew Mellon)\* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่เห็นว่าการที่เศรษฐกิจตกต่ำเป็นไปตามวัฏจักรทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงต้องไม่เข้าไปแทรกแซงโดยตรง เพราะเมื่อเศรษฐกิจตกลงไปจนถึงจุดต่ำสุดแล้วก็จะค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นมาใหม่เอง ด้วยเหตุนี้โครงการส่วนใหญ่ของฮูเวอร์จึงนำเงินไปช่วยภาคธุรกิจในการฟื้นฟูกิจการและขยายกำลังการผลิต ซึ่งเขาคิดว่าจะส่งผลให้คนมีงานทำและสร้างรายได้กระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะนักธุรกิจไม่กล้าเพิ่มกำลังการผลิต อย่างไรก็ตาม ไร่ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๒๕-๑๙๓๒ ฮูเวอร์ขอให้นักธุรกิจตรึงราคาสินค้าและค่าจ้างแรงงาน โดยเสนอว่าจะลดอัตราภาษีและอัตราดอกเบี้ยให้ ในเวลาเดียวกันก็ห้ามไม่ให้พวกเขาถูกจ้างขอขึ้นค่าแรง

การที่ฮูเวอร์ไม่ได้นำเงินไปช่วยเหลือประชาชนโดยตรง ทำให้คนอเมริกันหลายล้านคนต้องยังชีพด้วยอาหารชั้นเลวที่เข้าแถวรอรับจากองค์กรการกุศล หรือเศษอาหารที่คุ้ยหาได้จากกองขยะ คนที่ไม่มีบ้านอยู่ต้องไปสร้างเพิงพักตามที่รกร้างว่างเปล่า ที่ทิ้งขยะ และสวนสาธารณะ ด้วยวัสดุที่หาได้ตามมีตามเกิด จึงมีชุมชนแออัดที่ชาวอเมริกันเรียกตามชื่อประธานาธิบดีฮูเวอร์ว่า “ฮูเวอร์วิลล์” (Hooverville) เกิดขึ้นทั่วไปตามเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ คำปลอบใจของฮูเวอร์ที่ว่าความมั่งคั่งอยู่ใกล้แค่เอื้อม จึงขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

ฮูเวอร์ยังคงดำเนินนโยบายผิดพลาดอีกหลายอย่าง ที่สำคัญได้แก่ การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยพยายามตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลและขึ้นอัตราภาษี เพราะเชื่อว่าจะช่วยฟื้นฟูความเชื่อมั่นของนักธุรกิจได้ และการตั้งกำแพงภาษีสินค้าขาเข้าสูงเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ โดยใน ค.ศ. ๑๙๓๐ รัฐบาลผ่านรัฐบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีศุลกากรฮอว์ลีย์-สมูต (Hawley-Smoot Tariff Act) อันเป็นรัฐบัญญัติที่เรียกเก็บภาษีสินค้าขาเข้าสูงที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา การแก้ไขปัญหาดังกล่าววิธีนี้ก็กลับก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมากยิ่งขึ้น เพราะสินค้าของประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปไม่อาจขายแข่งในตลาดสหรัฐอเมริกาได้ ส่งผลให้เศรษฐกิจของยุโรปยิ่งทรุดตัว จึงไม่มีเงินซื้อสินค้าอเมริกัน และยังตอบโต้สหรัฐอเมริกาด้วยการตั้งกำแพงภาษีสินค้าขาเข้าสูงเช่นเดียวกัน ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องส่งสินค้าออกได้น้อยลง แม้ฮูเวอร์จะพยายามบรรลุดอกตลกกับนานาชาติเพื่อฟื้นฟูการค้าระหว่างประเทศแต่ก็ไม่เป็นผล การค้าระหว่างประเทศระหว่าง ค.ศ. ๑๙๒๕-๑๙๓๒ จึงตกต่ำจนมูลค่าการซื้อขายในวงการค้าโลกลดลงกว่าครึ่ง

เมื่อมาตรการและโครงการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ไม่ได้ผล ฮูเวอร์ก็ได้หันไปใช้วิธีอื่น อาทิ ทุ่มเงินเกือบ ๘๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐสร้างงานเพื่อให้คนมีงานทำมากขึ้น หนึ่งในโครงการดังกล่าวคือการสร้างเขื่อนโบลเดอร์ (Boulder) ซึ่งปัจจุบันเรียกว่าเขื่อนฮูเวอร์กันแม่น้ำโคโลราโด ขอให้เกษตรกรจำกัดจำนวนผลผลิตเพื่อให้สินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้น และตั้งคณะกรรมการตลาดการเกษตรกลาง (Federal Farm Marketing Board) เพื่อหาตลาดให้เกษตรกร แต่สถานการณ์ก็ยังไม่ดีขึ้นรัฐบาลจึงปล่อยเงินกู้ฉุกเฉินผ่านบริษัทฟื้นฟูการเงิน (Reconstruction Finance Corporation) ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปล่อยเงินกู้ให้ธนาคาร บริษัทรถไฟ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ นำไปฟื้นฟูกิจการ และยังตั้งหน่วยงานของรัฐภายใต้รัฐบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (Home Loan Bank Act) เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่จะถูกยึดบ้านและที่ดินทำกิน

อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. ๑๙๓๒ ฮูเวอร์เริ่มมีปัญหากับรัฐสภา เพราะสมาชิกสภาหลายคนคิดว่าโครงการของฮูเวอร์ใช้งบและมีไม่มากพอที่จะแก้ไขปัญหา เช่น ในขณะที่รัฐสภาต้องการให้ปล่อยเงินกู้ให้ได้ ๔๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในเวลา ๕ ปีเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่บริษัทฟื้นฟูการเงินเพิ่งปล่อยเงินกู้ให้ธุรกิจต่าง ๆ ไปได้ประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฮูเวอร์กล่าวหาฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกเดโมแครตว่า ขัดขวางโครงการต่าง ๆ ของเขา เพื่อให้เศรษฐกิจตกต่ำไปเรื่อย ๆ จนถึงการเลือกตั้งสมัยต่อไป ประชาชนจะได้ทะเลาะแฉให้พรรคเดโมแครต

ภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เลวร้ายขึ้นทุกทีประกอบกับความไม่พอใจของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของฮูเวอร์ ทำให้แฟรงกลิน เดลาโน รูสเวลต์ (Franklin Delano Roosevelt ค.ศ. ๑๙๓๓-๑๙๔๕)\* จากพรรคเดโมแครตชนะการเลือกตั้งสมัยต่อมา หลังพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง รูสเวลต์นำโครงการนิวเดิลมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมทันทีตามที่ได้อ้างไว้ โดยตั้งปณิธานไว้ ๓ ประการ ที่เรียกว่า “The ๓

Rs” ได้แก่ การบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู และการปฏิรูป (Relief, Recovery, and Reform) มีกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยที่หนังสือพิมพ์เรียกว่า **กลุ่มเบรนทรัสต์ (Brain Trust)\*** เป็นที่ปรึกษา

โครงการนิวเดลีมี ๒ ระยะ ระยะแรกเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยในช่วง ๒-๓ เดือนแรกที่รัฐเวสต์เข้ารับตำแหน่งซึ่งเรียกกันว่า ช่วงร้อยวันครั้งที่ ๑ (First Hundred Days) รัฐเวสต์เสนอร่างกฎหมายหลายฉบับเข้าสภา เพื่อใช้แก้ไขปัญหาลูกเงินของชาติ เริ่มตั้งแต่ปัญหาแรกคือปัญหาวิกฤติธนาคาร เนื่องจากในช่วงเวลา ๔ เดือนหลังการเลือกตั้ง ก่อนที่รัฐเวสต์จะรับตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเลวร้ายขึ้นทุกที จนชาวอเมริกันตื่นกลัวแห่ไปถอนเงินจากธนาคาร หลังรับตำแหน่งได้เพียง ๒ วัน รัฐเวสต์จึงลงมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวทันที โดยประกาศให้ธนาคารทั่วประเทศหยุดทำการเป็นเวลา ๒ สัปดาห์ ตามอย่างหลายมลรัฐ เนื่องจากเห็นว่ามาตรการดังกล่าวช่วยป้องกันไม่ให้ประชาชนแตกตื่นถอนเงินจากธนาคารจนทำให้ธนาคารล้มได้ หลังจากนั้น ๓ วันเขาก็เรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อขอให้ผ่านรัฐบัญญัติฉุกเฉินเพื่อการฟื้นฟูธนาคาร (Emergency Banking Relief Act ค.ศ. ๑๙๓๓) ให้อำนาจกระทรวงการคลังตรวจสอบฐานะทางการเงินของธนาคารทั่วประเทศ หลังจากนั้นธนาคารที่มีฐานะมั่นคงได้รับอนุญาตให้เปิดทำการต่อไปได้ ธนาคารที่ไม่ค่อยมั่นคงนักได้รับเงินกู้ไปฟื้นฟูกิจการ ส่วนธนาคารที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวต้องปิดไปอย่างถาวร ในการนี้มีธนาคาร ๑ แห่งในทุก ๑๐ แห่งต้องปิดไป มาตรการนี้แม้จะรุนแรงแต่สามารถหยุดยั้งวิกฤติธนาคารได้ ทั้งนี้ก่อนถึงกำหนดที่ธนาคารจะเปิดทำการอีกครั้งหนึ่ง รัฐเวสต์ได้ออกรายการวิทยุคุยกับประชาชน เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นในเรื่องระบบธนาคาร รัฐเวสต์ยังใช้รายการวิทยุดังกล่าวซึ่งเรียกกันว่า “คุยกันข้างเตาผิง” (“fire side chat”) เป็นสื่อสร้างความเชื่อมั่นและทำความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องโครงการนิวเดลีอีกครั้งตลอดสมัย

นอกจากนี้ รัฐเวสต์ยังนำมาตรการอื่น ๆ อีกหลายอย่างมาใช้ในการแก้ไขปัญหการเงินการธนาคารและตลาดหลักทรัพย์ อาทิ กำหนดอัตราราคาทองคำให้สูงขึ้นจากออนซ์ละ ๒๐.๖๗ ดอลลาร์สหรัฐ เป็นออนซ์ละ ๓๕ ดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนลงเกือบร้อยละ ๗๐ ออกรัฐบัญญัติหลักทรัพย์แห่งชาติ (Federal Securities Act ค.ศ. ๑๙๓๓) ซึ่งมอบอำนาจให้คณะกรรมการการค้าแห่งชาติ (Federal Trade Commission) กำกับดูแลให้ผู้ค้าประกันราคาหุ้นเปิดเผยข้อมูลที่เป็นทั้งหมดของหลักทรัพย์ตัวใหม่ที่จะนำเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แก่นักลงทุน ออกรัฐบัญญัติการธนาคาร (Banking Act ค.ศ. ๑๙๓๓) รัฐบัญญัติฉบับนี้แยกธนาคารเพื่อการลงทุนออกจากธนาคารพาณิชย์และก่อตั้งบริษัทประกันเงินฝากแห่งชาติ (Federal Deposit Insurance Corporation) ตามรัฐบัญญัติเกลส-สตีกัลล์ (Glass-Steagall Act ค.ศ. ๑๙๓๓) เพื่อค้ำประกันเงินฝากวงเงินไม่เกิน ๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐหนึ่งให้ผู้ฝากเงินเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ฝากต้องสูญเสียเงินออมทั้งหมดไป ทั้งนี้มีนายธนาคารระดับแนวหน้าหลายคนออกมาต่อต้านเรื่องนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังมีการออก

รัฐบัญญัติการซื้อขายหลักทรัพย์ (Securities Exchange Act ค.ศ. ๑๙๓๔) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการการซื้อขายหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission) ประกอบด้วยกรรมการ ๓ คน ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการซื้อขายแลกเปลี่ยนหุ้น รวมทั้งจำนวนเงินมัดจำในการซื้อหุ้น มีอำนาจสั่งผู้เกี่ยวข้องให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดและยังมีอำนาจนำข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบัญญัติหลักทรัพย์ แห่งชาติมาบังคับใช้ด้วย พวกนายหน้าค้าหุ้นและนายธนาคารเพื่อการลงทุนหลายคนแสดงความไม่เห็นด้วยใน เรื่องข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้บังคับกับพวกตน ทำให้มีการอภิปรายบัญญัติดังกล่าวอย่างเผ็ด ร้อนก่อนที่รัฐสภาจะยินยอมผ่านออกมาเป็นกฎหมาย

สำหรับปัญหาภาคการเกษตรrusveldtก็ได้ลงมือแก้ไขตั้งแต่เริ่มรับตำแหน่งเช่นกัน โดยใน ค.ศ. ๑๙๓๓ มีการออกรัฐบัญญัติการประเมินค่าเสียหายทางการเกษตร (Agricultural Adjustment Act – AAA) เพื่อให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยสำหรับผลผลิตส่วนเกินที่รัฐบาลขอไม่ให้ผลิต มีการก่อตั้งสำนักงานการ ประเมินค่าเสียหายทางการเกษตร (Agricultural Adjustment Administration) เพื่อควบคุมจำนวนผลผลิตทาง การเกษตร และใช้มาตรการอื่น ๆ อีกหลายอย่างเพื่อให้สินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้น ที่สำคัญในปีเดียวกันนี้มีการ ออกรัฐบัญญัติเทนเนสซีแวลลีย์ (Tennessee Valley Act) ก่อตั้งองค์การเทนเนสซีแวลลีย์หรือทีวีเอ (Tennessee Valley Authority – TVA) ซึ่งถือกันว่าเป็นโครงการภายใต้โครงการนิวเดิลที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ทีวีเอ สามารถฟื้นฟูสภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มแม่น้ำเทนเนสซีได้ด้วยการสร้างเขื่อน ๕ แห่งกั้นแม่น้ำ เทนเนสซีและอีก ๑๘ แห่งกั้นสาขาต่าง ๆ ของแม่น้ำสายนี้เพื่อป้องกันน้ำท่วมและนำน้ำมาใช้ในการชลประทาน และผลิตไฟฟ้า นอกจากนี้ยังปลูกป่าทดแทนในบางพื้นที่ ผลิตปุ๋ยราคาถูกลงขายให้เกษตรกรเพื่อช่วยให้ดินมี คุณภาพดีขึ้น ฯลฯ โรงไฟฟ้าในโครงการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้เกษตรกรในเขตลุ่มแม่น้ำเทนเนสซีมีไฟฟ้าใช้ แต่ยัง ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นหลายแห่ง ช่วยให้เขตนี้ที่เคยขึ้นชื่อว่าประชาชนยากจนที่สุดเขตหนึ่งมี รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๐๐ ในเวลา ๒๐ กว่าปี และกลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเดโมแครตในเวลาต่อมา

ในช่วง ๒ ปีแรกของโครงการนิวเดิลระยะที่ ๑ rusveldt นำมาตรการเร่งด่วนหลายอย่างมาใช้ อาทิ มาตรการควบคุมจำนวนการผลิตเพื่อให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น ระวังใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Laws)\* ยอมให้เจ้าของกิจการรวมหัวกันกำหนดราคาสินค้าได้ สนับสนุนให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานภายใต้ รัฐบัญญัติฟื้นฟูอุตสาหกรรมแห่งชาติ (National Industrial Recovery Act – NIRA) ค.ศ. ๑๙๓๓ กฎหมายฉบับนี้ กำหนดค่าแรงขั้นต่ำและชั่วโมงทำงานสูงสุดไว้ด้วยทำให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น นอกจากนี้ยังให้สิทธิ ลูกจ้างในการรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับนายจ้างได้

โครงการนิวเดิลอัดฉีดเงินก้อนใหญ่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมารองรับ โครงการ สร้างงานและมาตรการบรรเทาความเดือดร้อนต่าง ๆ ช่วยให้จำนวนคนว่างงานในทศวรรษ ๑๙๓๐ ลดลงได้บ้าง



เช่น สำนักงานโยธาธิการ (Public Works Administration) ทุ่มเงิน ๓,๓๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐจ้างแรงงานมาสร้างถนน สะพาน อุโมงค์ ที่ทำการไปรษณีย์ โรงเรียน รวมทั้งสถานที่ทำการอื่น ๆ ของรัฐบาล หน่วยอนุรักษ์ธรรมชาติฝ่ายพลเรือน (Civilian Conservation Corps) ว่าจ้างคนหนุ่มอายุระหว่าง ๑๘-๒๕ ปี ไปทำงานด้านอนุรักษ์ธรรมชาติด้วยการปลูกป่า ต่อสู้ไฟป่า และสร้างเขื่อนหลายแห่ง และสำนักงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินแห่งชาติ (Federal Emergency Relief Administration) จัดสรรเงิน ๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐให้มลรัฐต่าง ๆ นำไปบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังตั้งบริษัทเงินกู้เพื่อไถ่ถอนที่อยู่อาศัย (Home Owners Loan Corporation) ปลดปล่อยเงินกู้ให้เจ้าของบ้านที่มีปัญหาการผ่อนชำระเงินกู้ให้กับสถาบันการเงิน เมื่อสิ้นสุดโครงการหน่วยงานนี้ช่วยไม่ให้ประชาชนถูกยึดบ้านได้เกือบ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ราย อย่างไรก็ตาม โครงการและมาตรการเร่งด่วนหลายอย่างที่นำมาใช้ในโครงการนิวดีลระยะที่ ๑ ยังไม่อาจฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ สินค้าจึงยังมีราคาตกและอัตราการว่างงานก็ยังคงสูงอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นใน ค.ศ. ๑๙๓๕ ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกายังวินิจฉัยว่ามาตรการหลายอย่างที่รัฐบาลนำมาใช้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐบาลยุติการประเมินค่าเสียหายทางการเกษตร รัฐบาลยุติฟื้นฟูอุตสาหกรรมแห่งชาติ ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลภายใต้โครงการนิวดีลระยะแรกจึงต้องยุติลง

โครงการนิวดีลระยะที่ ๒ หันไปเน้นผู้มีรายได้น้อยมากยิ่งขึ้น โดยในช่วงร้อยวันครั้งที่ ๒ (Second Hundred Days) รัฐสภาผ่านรัฐบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (National Labor Relations ค.ศ. ๑๙๓๕) หรือรัฐบัญญัติวากเนอร์ (Wagner Act) รัฐบัญญัติฉบับนี้ช่วยให้สหภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และยังก่อตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board) เพื่อรับฟังเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาแรงงาน ทั้งนี้ส่วนใหญ่คณะกรรมการมักจะเข้าข้างฝ่ายแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีการออกรัฐบัญญัติประกันสังคม (Social Security Act ค.ศ. ๑๙๓๕) ให้เงินบำนาญแก่แรงงานที่เกษียณเมื่ออายุ ๖๕ ปี เงินประกันภัยการว่างงานแก่คนตกงาน และเงินช่วยเหลือสตรีที่เป็นหม้าย เด็กกำพร้า คนตาบอด และคนที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ออกรัฐบัญญัติภาษีคนรวย (Wealth Tax Act) เรียกเก็บภาษีร้อยละ ๙๕ จากผู้มีรายได้เกินปีละ ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ และสร้างงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นผ่านหน่วยงานหลายแห่ง เช่น สำนักงานการจ้างงาน (Works Progress Administration) ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๓๕-๑๙๔๓ หน่วยงานนี้ใช้เงินไป ๑๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในการจ้างคน ๘.๕ ล้านคนไปทำงานในโครงการต่าง ๆ กว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ โครงการ ซึ่งมีทั้งโครงการก่อสร้างและโครงการทางด้านศิลปะ คนตรี ละคร ตลอดจนโครงการคิดและเขียนโครงการต่าง ๆ ใน ค.ศ. ๑๙๓๗ รัฐบาลยังก่อตั้งหน่วยงานใหม่ชื่อองค์การเคหะแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Housing Authority) ให้ชุมชนที่มีรายได้น้อยกู้เงินไปสร้างที่อยู่อาศัยแบบพออยู่ได้

ใน ค.ศ. ๑๙๓๗ รัฐสภาผ่านรัฐบัญญัติก่อตั้งสำนักงานคุ้มครองเกษตรกรรม (Farm Security Administration) เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของผู้ที่เคยเป็นเกษตรกร ฝึกอาชีพให้ผู้อพยพที่ต้องการทำงานกับภาคอุตสาหกรรมในเมือง ให้เงินกู้กับผู้อพยพในการซื้อที่ดินของตนคืนเพื่อกลับไปทำการเกษตรตามเดิม และยังช่วยเกษตรกรให้รวมตัวกันได้ในรูปแบบสหกรณ์ ความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการเกษตรซึ่งเริ่มมาตั้งแต่โครงการนิวดีลระยะที่ ๑ ต่อเนื่องมาจนถึงระยะที่ ๒ ช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรมีมูลค่าเพิ่มขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๓๔ และ ค.ศ. ๑๙๓๕ และเมื่อถึง ค.ศ. ๑๙๔๐ ก็เพิ่มขึ้นเป็น ๔,๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากเดิมที่มีมูลค่าเพียง ๑,๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. ๑๙๓๒



ผู้คนเข้าแถวรอรับอาหารหน้าป้ายโฆษณาชวนเชื่อที่เมืองลุยวิลล์ (Louisville) มลรัฐเคนทักกี (Kentucky) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๗ ในช่วงปลายสมัยเศรษฐกิจตกต่ำ

อย่างไรก็ตาม โครงการนิวดีลทั้ง ๒ ระยะก็ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของสหรัฐอเมริกาได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่อาจทำให้สหรัฐอเมริกาผ่านพ้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ ๒ อุบัติขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๓๙ ทำให้อุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาฟื้นตัวอย่างรวดเร็วตามความต้องการสินค้าที่เพิ่มขึ้นในยามสงคราม ประกอบกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องการฟื้นฟูและขยายกำลังกองทัพ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเข้าสู่สงคราม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาจึงดีขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำคลี่คลายไปในที่สุด.

(กุลวดี มกรภิรมย์)