



บทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมของไทย พ.ศ. 2491-2500

บทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจในทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวได้ว่าปัญหาทางเศรษฐกิจต่างๆ หลังสงครามเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดบทบาทของรัฐบาลอย่างมาก ดังนั้นการทำความเข้าใจถึงการบริหารงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเรือนในช่วงหลังสงคราม และปัญหาทางเศรษฐกิจหลังสงคราม ย่อมช่วยสร้างความเข้าใจถึงเงื่อนไขการกำหนดบทบาทของรัฐในการกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระยะที่ 2 ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ภายหลังการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 และรัฐบาลต่อมาได้มีนโยบายที่จะให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่หนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ ดังคำแถลงนโยบายของนายไพโรจน์ ชัยนาม อธิบดีกรมโฆษณาการ ได้แถลงแก่ที่ประชุมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ในวันที่ 5 สิงหาคม 2487 (ประชามิตร 8 สิงหาคม 2487) การให้เสรีภาพทางความคิดเช่นนี้ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทของรัฐที่ผ่านมาทั้งในทางการเมือง วัฒนธรรม* สำหรับในเรื่องของการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้มีการกล่าวถึง

* ตัวอย่างเช่น "การวิทยุกระจายเสียง" ว่าถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจทำให้กิจการ วิทยุกระจายเสียงเสื่อมโทรมลงมาก (สัปดาห์ 13 สิงหาคม 2487), การดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่าเป็นไปในทางบังคับจับมือราษฎรให้ทำ อันเป็นผลเสียทางจิตใจ (ประชามิตร 7 กันยายน 2487), การวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการออกประกาศวิรัชของชาติ 14 ข้อ ว่าไม่ตรงกับความเป็นจริงและขัดแย้งกันเอง (ประชามิตร 12, 13 กันยายน 2487), การวิจารณ์เรื่องศาสนาว่า รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามบังคับกดขี่ในเรื่องการถือศาสนาว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ (ประชามิตร 15 สิงหาคม 2487), หรือการกล่าวตำหนิเรื่องการใช้อำนาจที่มากเกินไปในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ประชามิตร 26, 28 กันยายน 2487), (สัปดาห์ 7 ตุลาคม 2487), (สัปดาห์ 24 ตุลาคม 2481) เป็นต้น

อย่างกว้างขวาง กรณีที่กล่าวถึงมากได้แก่ บริษัทจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องการทุจริตของ
 ของเจ้าหน้าที่ ใช้บริษัทเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัว มีคนทุจริตมากมาย
 บริษัทจังหวัดจึงเป็นแหล่งเพาะคนโกงขึ้นมา (ดู "รัดกับการค้า" ใน สรีกรุง 30 สิงหาคม 2487,
 "องค์การค้าที่รัดมีहन" ใน ข่าวภาพ 15 กันยายน 2487, "บริษัทจังหวัด" ใน ไทยใหม่ 25
 ตุลาคม 2487) พร้อมกันนั้นยังได้ระบุว่า การดำเนินงานเช่นนี้ทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้น และเป็น
 ต้นเหตุให้เกิดตลาดมืดขึ้น (ดู "ตลาดมืดกับบริษัทจังหวัด" ใน ไทยใหม่ 29 ตุลาคม 2487,
 "ร้านค้าในความอุปการะ?" ใน ไทยราษฎร์ 4 ตุลาคม 2487) ดังนั้นสิ่งที่ข้อเขียนส่วนใหญ่เสนอ
 เกี่ยวกับบริษัทของรัฐในช่วงเวลานี้คือ ให้รัฐบาลควรพิจารณาเลิกเสีย (ดู "รัดกับการค้า" ใน
สรีกรุง 30 สิงหาคม 2487, "บริษัทจังหวัด" ใน ไทยใหม่ 25 ตุลาคม 2487, "บริษัทจังหวัด"
 ใน ประชามิตร 27 ตุลาคม 2487) หรือบางข้อเสนอก็ก็นเสนอให้ปรับปรุงไปในรูปอื่น เช่น สหกรณ์
 (ดู "เคราะห์กัมของ บริษัทจังหวัด" ใน สวนภูมิ 20 ตุลาคม 2487, "บริษัทจังหวัด" ใน
ไทยใหม่ 25 ตุลาคม 2487, "ตลาดมืดกับบริษัทจังหวัด" ใน ไทยใหม่ 29 ตุลาคม 2487,
 "บริษัทสหกรณ์กับลัทธิการค้ากำไร" ใน ไทยใหม่ 31 ตุลาคม 2487 และ "บริษัทสหกรณ์กับ
 ลัทธิค้ากำไร" ใน ไทยใหม่ 2 พฤศจิกายน 2487)

การวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวปรากฏว่า มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของข้าราชการที่
 เกี่ยวข้องกับการค้า ทำให้รัฐบาลนายพันตรีควง อภัยวงศ์ ได้พยายามแก้ไข ดังที่มีการนำเรื่องนี้
 เข้าหารือในการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 พฤศจิกายน 2487 และได้พิจารณาเห็นว่าในการที่
 ข้าราชการประจำได้เข้ามามีส่วนไปทำงานในวงการค้า แม้จะเป็นส่วนของตัวเอง หรือใน
 บริษัทที่กิจการที่กระทรวงต่างๆ ได้ตั้งขึ้นก็ตาม มักจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทาง
 ทุจริต หรือทำให้ข้าราชการในวงราชการที่เกี่ยวข้องขาดความเที่ยงธรรมในหน้าที่ ทำความ
 เสื่อมเสียมาสู่วงราชการยิ่งขึ้น ซึ่งที่ประชุมได้มีนโยบายที่จะแยกการค้าออกจากวงราชการให้
 เด็ดขาดจากกันในอนาคตต่อไป¹

ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ที่ปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์ รัฐบาลก็ได้เล็งเห็นถึงข้อ
 ขบพร่องที่เกิดจากการที่รัฐมนตรีเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้า ดังนั้นทันทีที่คณะรัฐมนตรีชุดนายพันตรี

¹ หจข.บก. สูงสุด 1 กล่อง 21/558 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี,
 คำชี้แจง กระทรวงการคลัง, คำชี้แจงกระทรวงมหาดไทย, คำชี้แจงกระทรวงคมนาคม

ควง อภัยวงศ์ เข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ในการที่จะให้รัฐมนตรีทุกท่านลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทการค้าต่างๆ² การลงมติเช่นนี้ เป็นความพยายามที่จะป้องกันมิให้เกิดข้อวิจารณ์ว่า รัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของบริษัทและตัวเอง ซึ่งหนังสือพิมพ์ได้กล่าวถึงมติที่จะให้รัฐมนตรีประกาศลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทการค้าต่างๆ ในลักษณะที่ชื่นชมยินดี เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อที่รัฐบาลจะได้มีโอกาสบริหารราชการได้อย่างเต็มที่³

เห็นได้ว่าแนวโน้มของการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยรัฐเข้าเป็นผู้ประกอบการได้ถูกสั้นคลอน อันเนื่องมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจและกลไกของรัฐตลอดจนระบบการดำเนินงานของบริษัทที่มีข้อบกพร่อง และเป็นส่วนหนึ่งให้การดำเนินงานดังกล่าวนั้นถูกมองว่าเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้ทำเพื่อประชาชน ซึ่งนั่นนำมาสู่การพิจารณาบททวนบริษัทที่รัฐมีส่วนทั้งหมดว่าจะดำเนินการอย่างไร

การพิจารณาบททวนการดำเนินงานกิจการของบริษัทที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ในช่วงรัฐบาลพลเรือนนี้ มีเงื่อนไขอันเป็นแรงผลักดันอยู่ 3 ประการคือ

1. การวิพากษ์วิจารณ์ด้านลบที่มีต่อบริษัทที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว
2. บริษัทหลายบริษัทที่รัฐเข้าดำเนินงานนั้นบริษัทได้ดำเนินงานสืบต่อกิจการมาจากคนต่างตัวในช่วงสงคราม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างตัวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2485 ซึ่งเมื่อภาวะสงครามสิ้นสุดลงรัฐบาลก็ต้องคืนกิจการให้เจ้าของเดิม
3. ภาวะการดำเนินงานของบริษัทมีปัญหาจากการดำเนินงานที่ไม่ราบรื่น

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีเงื่อนไขผลักดันดังกล่าว แต่การพิจารณาให้เลิกบริษัทก็ไม่ได้เป็นไปอย่างสะดวก ทั้งนี้เพราะยังปรากฏแนวความคิดที่ว่า บริษัทที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลนั้นยังมีประโยชน์อยู่ โดยเฉพาะในสภาวะเศรษฐกิจที่สร้างความยากลำบากให้แก่ประชาชนในช่วงปลายสงครามและหลังสงคราม ดังนั้นจะพบว่ามีการพิจารณาและเสนอเรื่อง

²ไทยใหม่ (8 สิงหาคม 2487)

³"การค้าเปนของประชาชน" ใน ไทยราษฎร์ (17 สิงหาคม 2487) และ "หน้าที่เท่านั้น" ใน ไทยใหม่ (19 สิงหาคม 2487)

เกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทเสมอในช่วงดังกล่าว ทำให้การพิจารณาตัดสินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเด็ดขาด ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่มีบ่อยครั้ง คือตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2487-8 พฤศจิกายน 2490 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 8 รัฐบาลด้วยกัน (ทั้งนี้ไม่นับรวมการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีบางตำแหน่ง) ทำให้มีการพิจารณาทบทวนเรื่องนี้กันอยู่เสมอ

การพิจารณาทบทวนกิจการต่างๆ ที่รัฐมีส่วนและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐนี้ ถึงแม้จะมีการพบว่ามีการดำเนินงานที่ขาดทุนในหลายๆบริษัท และได้มีคำสั่งให้ข้าราชการเล็กบริษัทไป* แต่อีกหลายบริษัทที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของบริษัทอยู่ในฐานะที่มั่นคงดี เช่น บริษัท เตินเรือไทย จำกัด, บริษัท ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด, บริษัท ธนาคารมณฑล (ธนาคารไทย) จำกัด หรือบริษัทที่มีความจำเป็นในการคงไว้ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในสภาวะเศรษฐกิจที่ค่าครองชีพสูง เช่น บริษัท พืชกลีกรรรม จำกัด, บริษัท ข้าวไทย จำกัด, บริษัท ขนส่ง จำกัด, บริษัท เรือไทย จำกัด, บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด รวมทั้งบริษัทที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับการจัดหาข้าวให้กับสหประชาชาติ เช่น บริษัท ข้าวไทย จำกัด และบริษัท เรือลำเดียว จำกัด บริษัทเหล่านี้ล้วนถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญ และให้คงดำเนินกิจการต่อไป⁴

อย่างไรก็ตามดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐบาลในช่วงหลังสงครามมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งมากในช่วงเวลาสั้นๆ ทำให้มีการรื้อในการดำเนินการยกเลิกบริษัทต่างๆ อยู่ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลจัดการกับบริษัทต่างๆ จึงทำให้นโยบายไม่มีความชัดเจนแน่นอน และส่งผลต่อกิจการที่รัฐบาลหวังว่าจะช่วยเหลือประชาชนในเรื่องค่าครองชีพ เพราะขณะนั้นปัญหาเศรษฐกิจหลังสงครามเกิดขึ้นอย่างมากมาย และล้วนแต่มีความเกี่ยวเนื่องกันทั้งสิ้นนั้น พอสรุปได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* บริษัทที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ข้าราชการเล็กและเล็กบริษัท ได้แก่ บริษัท แร่และยางไทย จำกัด, บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด, บริษัท ส่งเสริมฝ้ายไทย จำกัด, บริษัท อุตสาหกรรมนม จำกัด, สำนักงานกลางและบริษัทจังหวัดต่างๆ และ บริษัท ไม้ไทย จำกัด ดูรายละเอียดใน หจข.(2)สร.0201.51/22(ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี) ให้พิจารณาเลิกบริษัทต่างๆที่อยู่ในความควบคุมของรัฐ

⁴ เรื่องเดียวกัน

1. ปัญหาการเงินการคลัง

ปัญหาการเงินการคลังของประเทศเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมากหลังสงคราม โดยมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันคือ ปัญหาค่าของเงินบาทตกต่ำ และปัญหาการคลังของประเทศ

- ปัญหาค่าเงินบาทตกต่ำ ปัญหานี้เกิดจากภาวะเงินเฟ้อในสมัยสงคราม อันมีสาเหตุมาจากการลดค่าเงินบาทลงตามข้อตกลงทางพาณิชย์ระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่น ทำให้ประเทศไทยต้องลดค่าเงินบาทลงถึง 36 เปอร์เซ็นต์ โดยให้มีอัตราแลกเปลี่ยน 100 บาทต่อ 100 เยน การลดค่าเงินบาทเช่นนี้ ทำให้ค่าเงินหรืออำนาจในการซื้อของเงินบาทลดลง ประกอบกับในสมัยสงครามประเทศไทยมีปริมาณเงินหมุนเวียนภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายของกองทหารญี่ปุ่นที่ขอกู้เงินจากรัฐบาลไทยไปใช้จ่าย ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วยสาเหตุทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้ค่าของเงินบาทตกต่ำอย่างมาก

- ปัญหาการคลังของประเทศ เกิดจากการที่รัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายได้ ซึ่งในสมัยสงครามรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเกินกว่างบประมาณที่จัดเก็บได้ ทำให้งบประมาณขาดดุลย์ติดต่อกันทุกปี (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 งบประมาณรายได้รายจ่าย

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย
2484	160,992,000(161,000,000)	198,742,000(211,000,000)
2485	147,379,000(147,000,000)	227,123,000(243,000,000)
2486	211,251,000(191,000,000)	267,891,000(181,000,000)
2487	285,706,000(280,000,000)	404,231,000(433,000,000)
2488	314,680,000(302,000,000)	520,393,000(628,000,000)
2489	(629,000,000)	(1,163,000,000)
2590	(984,000,000)	(1,261,000,000)

ที่มา : ข้อมูลนอกวงเล็บจากตารางแสดงสถิติรายรับรายจ่ายที่วราชอาณาจักร ตั้งแต่นั้น.ศ.2484-2498 ฉบับปรับปรุงใหม่ อ้างถึงในสมศักดิ์ นิลนพคุณ, "ปัญหาเศรษฐกิจของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.2488-2498", หน้า 90.
ข้อมูลในวงเล็บจาก An Economic Survey of Thailand 1946-1947 ,p.76.

การใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่ารายได้^๕ ทำให้รัฐบาลต้องหาเงินมาจ่ายเพิ่มจากงบประมาณรายรับ ไม่ว่าจะเป็นการนำเงินคงคลังมาใช้จนหมด หรือการนำเงินจากเงินสำรองใช้หนี้เงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวิธีการออกพันธบัตรคลังเป็นทุนสำรองแทน^๖ ปัญหาการคลังจึงเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะสถานการณ์ขณะนั้นรัฐบาลไม่สามารถจะจัดเก็บงบประมาณรายรับเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากจะเป็นการผลักรားให้แก่ประชาชนจนเกินไป

ปัญหาการคลังนี้ เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงโดยฝ่ายญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงคราม เรื่องของการเงินการคลังถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข ทั้งในเรื่องของค่าเงินบาท, การคลังของประเทศ อันจะเกี่ยวข้องกันไปถึงเรื่องทุนสำรองเงินตรา และการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งจะได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขต่อไปข้างหน้า

2. ปัญหาค่าครองชีพและการขาดแคลนสินค้า

ปัญหาค่าครองชีพภายหลังสงครามเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลทุกคณะ ทั้งนี้เป็นผลมาจากภาวะการเงินการคลังของประเทศ ประกอบกับการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค เงินไขต่างๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้นตลอดมา ตั้งแต่สมัยสงครามจนหลังสงคราม (ดูดัชนีค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตลอดในบทที่ 3) ปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นนี้ดำรงอยู่ร่วมกับปัญหาการขาดแคลนสินค้า สินค้าที่ขาดแคลนคือ สินค้าอุปโภคบริโภค และข้าว โดยสินค้าอุปโภคบริโภคมีความต้องการทั่วไปหลังสงคราม ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ และต้องใช้เงินตราต่างประเทศในการซื้อสินค้า แต่หลังสงครามนี้ประเทศไทยขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างมาก ด้วยสถานการณ์ทางการเงินที่ค่าของเงินบาทตกต่ำ ทำให้มีความจำเป็นจะต้องควบคุมและจัดสรรเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่น้อย ให้ได้ใช้ประโยชน์มากที่สุดในการซื้อสินค้าที่จำเป็น อีกทั้งเพื่อที่จะรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ให้คงที่ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าควบคุมในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงเรื่องของการเงิน การสั่งสินค้าเข้าก็เช่นกัน ถึงแม้จะมีความขาดแคลนสินค้าอย่างมาก แต่รัฐก็ไม่สามารถปล่อยให้มีการสั่งเข้ามาได้อย่างเสรี

^๕ธนาคารแห่งประเทศไทย, ทฤษฎีวันครบปีที่สี่สิบ (กรุงเทพฯ: คิวพร, 2505),

เพราะจะมีผลกระทบต่อเรื่องการเงินการคลังของประเทศ

สำหรับปัญหาการขาดแคลนข้าวนั้น เกิดจากการที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงสมบรูณ์แบบกับอังกฤษที่จะส่งมอบข้าวให้แก่สหประชาชาติโดยไม่คิดมูลค่าจำนวน 1.5 ล้านตัน เพื่อยกเลิกสถานะสงคราม ข้อผูกพันดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมการค้าข้าว โดยรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานข้าวขึ้นรับซื้อข้าวเพื่อส่งออก รวมทั้งควบคุมการค้าข้าวภายในประเทศโดยการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักตุนข้าว พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489⁵ แต่เนื่องจากสินค้าข้าวเป็นสินค้าที่ตลาดโลกมีความต้องการมาก ราคาข้าวในตลาดโลกมีราคาสูงกว่าราคาข้าวภายในประเทศที่ควบคุมโดยรัฐบาลมาก ทำให้มีการลักลอบนำข้าวออกจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวทั่วประเทศ มีการประท้วงเดินขบวนอยู่ทั่วไปในหลายๆ จังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับทะเล⁷

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจอย่างมาก ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านี้มาแล้วในช่วงพ.ศ. 2489-2490 แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เพราะปัญหาการเงินการคลังของประเทศนั้นต้องใช้ระยะเวลาหลายปีในการแก้ปัญหา สำหรับปัญหาค่าครองชีพและการขาดแคลนสินค้าก็เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินการคลังด้วย ดังนั้นจึงปรากฏว่า ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่จนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490

รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 : การกลับมาของแนวคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ

รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 นอกจากจะมีสาเหตุจากความไม่พอใจของกลุ่มทหารที่มีต่อรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นเงื่อนไขด้านการเมือง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ทัศนพร ทองแสน, "นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่างพ.ศ. 2475-2503" (ปริทัศน์นิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2530), หน้า 114-119.

⁷ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการขาดแคลนข้าวได้ใน หจช.ก/ป7/2489/7 ก, ข บทความเห็น และความเคลื่อนไหวของประชาชน และ หจช.ก/ป7/2490/8 ข (มีเอกสาร 2 ปีก) ความเคลื่อนไหวของประชาชน

แล้ว คณะรัฐประหารยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลชุดเก่าไม่สามารถแก้ไขปัญหา
ได้ว่า

...บัดนี้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ พลเมืองได้รับความยากลำบาก เพราะ
ขาดอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่นๆ นานับประการ เครื่องอุปโภคและบริโภค
ทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เป็นเหตุให้
ประเทศชาติทรุดโทรมลงตามลำดับ ถ้าปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ก็จะนำความหายนะ
มาสู่ประเทศอย่างไม่สิ้นสุด...^๘

เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจสำเร็จแล้ว ได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อต้องการสร้างความยอมรับจากนานาประเทศ จนกระทั่งรัฐบาลนายควง
อภัยวงศ์ จัดให้มีการเลือกตั้งและได้รับการจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้ง จึงได้รับการรับรองจากนานา
ประเทศ การบริหารงานของนายควง อภัยวงศ์ในช่วง 4 เดือนหลังการรัฐประหารยังไม่
ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการใดทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ก็เกิดความขัดแย้งทางการเมือง
ระหว่างนายควง อภัยวงศ์ กับคณะนายทหาร นำมาสู่การจี้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ให้ลาออก
จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐประหารได้เชิญจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี^๙

ในการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบาย
ของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 21 เมษายน 2491 ว่า "ภาระอันสำคัญที่สุด ซึ่งรัฐบาล

^๘ "แถลงการณ์คณะรัฐประหาร" ราชกิจจานุเบกษา 60 (9 พฤศจิกายน 2491)।

หน้า 787.

^๙ ลีรัตน เรืองวงศ์วาร, "บทบาททางการเมืองของนายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่การ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2491" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 351.

^{๑๐} สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย (กรุงเทพฯ: บีเคการพิมพ์, 2534),
หน้า 122-126.

นี่ถือเป็นงานริบเร่งที่จะต้องทำการแก้ไขคือ การครองชีพของประชาชน"¹¹ พร้อมกับได้กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวไว้ว่า มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของปัญหาเงินตรา จึงแถลงนโยบายในการแก้ไขปัญหาการครองชีพว่า จะดำเนินการดังนี้ คือ

1. ในเรื่องเงินตรา จะสร้างเสถียรภาพของเงินตราโดยทำงานประมาณให้ได้ดุลยภาพ และจัดให้เงินตรามีการหมุนเวียนโดยสมส่วน
2. ในเรื่องราคาของ รัฐบาลนี้จะพยายามให้ราคาของถูกลงโดยวิธีเพิ่มผลผลิต ส่งเสริมอุตสาหกรรม ให้ความสะดวกในการขนส่ง และการจำหน่ายปราบปรามการแก่งกักตุน และป้องกันการค้ากำไรเกินควร
3. ในเรื่องรากฐานสังคม จะดำเนินการดังต่อไปนี้
 - ก. จัดให้มีการประกันสังคม เพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบอาชีพทางรับจ้าง
 - ข. จะจัดตั้งและขยายสหกรณ์รูปต่างๆ ให้แพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ประเภทหาทุน สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ผู้บริโภคและสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน
 - ค. ส่งเสริมงานอาชีพ โดยถือหลักให้ผู้ประกอบอาชีพสามารถเป็นเจ้าของกิจการร้านค้า หรือโรงงานของตนเอง รัฐบาลจะเคารพกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการประกอบกิจการนั้นๆ
 - ง. กิจการใดที่เป็นการใหญ่เกินกำลังที่เอกชนจะทำได้ หรือเกี่ยวกับความปลอดภัย สาธารณะรัฐบาลจะทำเอง โดยให้เอกชนได้มีส่วนหรือปล่อยให้เอกชนทำโดยรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนตามสมควร¹²

จากนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งแก้ไขปัญหาค่าครองชีพเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนั้นเมื่อเปรียบเทียบนโยบายดังกล่าวกับนโยบายของรัฐบาลพลเรือนในช่วงหลังสงคราม 2-3 ปี จะพบว่าเริ่มมีความแตกต่างในนโยบายอุตสาหกรรม ที่เริ่มให้ความสำคัญกับรัฐที่จะเข้ามาดำเนินการเองอีกครั้ง หลังจากที่เคยดำเนินนโยบายนี้ในสมัยสงคราม และหากพิจารณาถึงเหตุการณ์แวดล้อมอื่นๆ ก็มีแนวโน้มว่านโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจอาจกลับมาอีกครั้ง เพราะปรากฏ

¹¹ รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43 (ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.), หน้า 120.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

ว่ามีการเสนอแนวคิดเรื่องในลักษณะชาตินิยมไทยเข้าสู่การพิจารณาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เช่น พลโทภาจ ภาจสงคราม รองผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งของคณะรัฐประหาร 2490 ได้เสนอให้สภากลาโหมแนะนำให้รัฐบาลแก้ปัญหาของคนจีนเข้าเมืองเพื่อเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดจากคนจีน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เศรษฐกิจ, ความไม่สงบ, การเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเสนอหลักการให้กำหนดโควตาคนจีนเข้าเมืองจากหมื่นคนลงมาเหลือ 20 คน¹³

นอกจากนั้นในทางเศรษฐกิจก็มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นพ่อค้าไทย คือ นายสง่า วรรณดิษฐ์ ได้เสนอข้อคิดในการส่งเสริมให้คนไทยประกอบการค้า โดยให้พ่อค้าไทยคณะหนึ่งตั้งเป็นองค์การลับขึ้น อยู่ในความดูแลสนับสนุนจากผู้แทนรัฐบาลอย่างลับๆ องค์การนี้มีหน้าที่ออกชักชวนคนไทยที่มีทุนแต่ไม่ได้ทำอะไร เชิญให้มาทำการค้าตามประเภทที่เหมาะสม และพร้อมกันนั้นให้ขอความร่วมมือจากเจ้านาย และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในเรื่องสถานที่ทำการค้า โดยเปลี่ยนมือให้แก่คนไทย เข้าทำการค้าแข่งขันกับชาวต่างประเทศ และองค์การนี้ต้องขยายพ่อค้าไทยให้ทั่วทุกจังหวัด ให้ข้าหลวงจังหวัดเป็นผู้สนับสนุนทางลับและร้านคนไทยต่างจังหวัดนี้จะได้รับสินค้าจากร้านคนไทยในพระนคร¹⁴

การเคลื่อนไหวในแนวชาตินิยมไทยเช่นนี้ ประกอบกันนโยบายรัฐบาลที่เริ่มแสดงให้เห็นว่ารัฐจะเข้ามาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในระยะแรกชื่อว่า "คณะกรรมการพิจารณาสำรวจการเศรษฐกิจทั่วประเทศ" และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" โดยคณะกรรมการคณะนี้จะมียุทธศาสตร์สำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในช่วงพ.ศ. 2491-2492 มาก คณะกรรมการเศรษฐกิจนี้เกิดขึ้นเนื่องจากขณะนั้นรัฐบาลประสงค์ที่จะสร้างไฟฟ้าจากพลังงานน้ำตกขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการสำรวจข้อมูลก่อน คณะรัฐมนตรีจึงลงมติตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาสำรวจการเศรษฐกิจทั่วประเทศ" ขึ้น โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงศึกษาธิการ, หม่อมหลวงเดช

¹³ หจข.(2)สร.0201.76/1 กำหนดจำนวนคนต่างด้าวเข้าเมือง(4 มกราคม 2472-6 กุมภาพันธ์ 2496)

¹⁴ หจข.(2)สร.0201.6 กล่อง 3/21 การส่งเสริมให้คนไทยทำการค้า(5 มิถุนายน 2491-17 ธันวาคม 2496)

สนิทวงศ์, พลโททาจ กาจสงคราม, พลโทผิน ฆนหะวัน, พระสารสาสน์พลชั้น, พระยาจินดารักษ์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) และนายสุนทร หงสคารมภ์ เป็นเลขานุการ ซึ่งต่อมาเมื่อเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" แล้วมีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้น เช่น หม่อมเจ้า สกลวรรณากร วรวรรณ, พระยาศรีวิสารวาจา, พลตรีเภา เพียรเลิศบริภัณฑ์ยุทธกิจ, หม่อมเจ้า วิวัฒน์ไชย ไชยันต์, นายกอ มโหสวรรค์สมบัติศิริ, นายพิน สุพรรณสาร และหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ ปราโมช เป็นต้น*

คณะกรรมการนี้เป็นคณะกรรมการประจำ มีการทำงานที่ต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า มีการประชุมกันทุกสัปดาห์ ดังนั้นการศึกษาถึงการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจนี้จึงมีความสำคัญ และจะได้เห็นถึงแนวความคิดของคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ด้วยแนวคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจที่รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจสูง ดังที่มีการหารือในที่ประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจว่า รัฐควรจะมีสิทธิหลักเศรษฐกิจอย่างไร จะให้เปิดการค้าเสรีเต็มรูปหรือควรควบคุมบ้างตามสมควร ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้รัฐดำเนินการและควบคุมการค้าบ้างตามสมควร และควรช่วยเหลือสนับสนุนพร้อมๆ กับเพิ่มจำนวนร้านค้าของคนไทยขึ้นโดยมีจุดหมายที่จะให้มีสหกรณ์ร้านค้าแพร่หลาย¹⁵ การพยายามจัดการเศรษฐกิจตามนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมไทย จะมีการกล่าวถึงอย่างบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในภาครัฐที่เข้าไปประกอบการต่างๆ ในขณะที่เรื่องการพิจารณาสำรวจเศรษฐกิจทั่วประเทศ อันเป็นจุดเริ่มของการตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจกลับไม่มีการหารือกันนัก เพราะกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานกำลังทำการสำรวจอยู่ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจนี้เป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ที่มีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานของรัฐในช่วงพ.ศ. 2491-2492 และเป็นการนำนโยบายชาตินิยมไทยทาง

* รายชื่อนี้เป็นกรรมการของคณะกรรมการเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2491-2492 ก่อนที่จะยกเลิกคณะกรรมการนี้ โดยสามารถดูรายงานการประชุมได้ในทจช.(2) สร.0201. 22.1/2 รายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รวบรวม (1 กรกฎาคม 2491-9 พฤศจิกายน 2494)

¹⁵ ทจช.(2) สร.0201.22.1/2 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) เรื่องรายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รวบรวม (1 กรกฎาคม 2491 - 9 พฤศจิกายน 2494)

เศรษฐกิจกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง หากแต่มีความแตกต่างกันกับสมัยสงคราม ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในประเทศ ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายมีความแตกต่างไปจากสมัยสงคราม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวนโยบายที่จะเข้ามาควบคุมจัดการทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึง เงื่อนไขต่างๆที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วย

เงื่อนไขในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

การพิจารณาเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในที่นี้ จะขอพิจารณาแยกออกเป็นเงื่อนไขภายนอกและเงื่อนไขภายในประเทศเป็นสำคัญ

เงื่อนไขภายนอก

เงื่อนไขภายนอกถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยตระหนักดีว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศหลังสงคราม ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจะแสดงท่าทีที่จะเข้ามาควบคุมจัดการเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยสงคราม โดยปัจจัยภายนอกที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญมีดังนี้

1. สงครามเย็นกับบทบาทของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย

สหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างดี บทบาทของสหรัฐอเมริกา เช่น ความช่วยเหลือในการเจรจากับอังกฤษในเรื่องสถานะของประเทศไทยหลังสงคราม รวมทั้งความช่วยเหลือเงินกู้เพื่อจัดซื้อสินค้าที่มีความจำเป็นมาบรรเทาความขาดแคลนหลังสงคราม บทบาทเหล่านี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังที่เคยแสดงให้เห็นในการเจรจากับอังกฤษหลังสงครามว่า สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะให้ประเทศไทยยึดหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ¹⁵ ดังนั้นจึงเป็นเงื่อนไข

¹⁵ หลักการดังกล่าวปรากฏในเอกสารที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้ส่งบันทึกช่วยจำถึงสถานทูตอังกฤษเพื่อหารือในเรื่องของประเทศไทย เมื่อ 25 มิถุนายน 2488 ดู เอกราชได้มา...ด้วยการต่อสู้ จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในวันประกาศสันติภาพ 16 สิงหาคม 2528 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์, 2528), หน้า 79.

สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าควบคุมเศรษฐกิจได้ เช่น สมัยสงคราม และสหรัฐอเมริกาที่ยอมรับและเข้าใจดีว่า การจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเสรีเกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และใน พ.ศ. 2492 ก็เกิดเหตุการณ์สำคัญ 2 เหตุการณ์ในเอเชียที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เหตุการณ์แรก คือชัยชนะของจีนคอมมิวนิสต์ที่สามารถยึดดินแดนแผ่นดินใหญ่ไว้ได้ทั้งหมด และนอกจากนั้นจีนคอมมิวนิสต์ยังได้แผ่อิทธิพลเข้าให้ความสนับสนุนกับพวกเวียดมินห์ในเวียดนาม เหตุการณ์ที่สองที่เกิดขึ้น คือเหตุการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี พ.ศ. 2492 คาบสมุทรเกาหลีถูกแบ่งออกเป็นเกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ พร้อมทั้งการถอนกำลังทหารออกจากคาบสมุทรเกาหลี และปีต่อมาก็เกิดสงครามเกาหลีขึ้น เนื่องจากเกาหลีเหนือที่ปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ ใช้กำลังบุกเข้ารวมเกาหลีใต้ เหตุการณ์ทั้ง 2 เหตุการณ์ทำให้สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาก ดังที่ได้ส่งคณะทูตเข้ามาเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ คือ เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า อินโดนีเซีย และไทย คณะทูตนำโดย Phillip Jessup และคณะของ Robert Griffin การมาเยือนของคณะทูตทั้ง 2 คณะนั้นนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงภัยคอมมิวนิสต์ที่แผ่ขยายเข้ามาในภูมิภาคนี้แล้ว คณะทูตนี้ยังได้เสนอแนะแนวทางการจัดการทางเศรษฐกิจแก่รัฐบาลประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยจัดทำเป็นรายงาน และในรายงานนี้ชี้ให้เห็นว่าความต้องการที่สำคัญของภูมิภาคนี้ คือ การลงทุนของเอกชนทั้งในและนอกประเทศ¹⁷ และในปีเดียวกันนั้นได้มีการทำความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกาเรียกว่า ความตกลงร่วมกันทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. 2493 รวมทั้งข้อตกลงเกี่ยวกับความช่วยเหลือของมูลนิธิฟูไลต์และความช่วยเหลือทางการทหาร¹⁸

ข้อตกลงดังกล่าวมีว่าสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทย และพร้อมกันนี้ ได้ให้คำแนะนำเพื่อให้ความช่วยเหลือเกิดประโยชน์ รัฐบาลไทยจะต้องพยายามอย่างมากที่จะจัดการเรื่องต่างๆ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970)" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 26-30.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-34.

- ก. ใช้สิ่งของที่จะให้มาตามความตกลงนี้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
- ข. ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ค. จัดให้เงินตราของไทยมีเสถียรภาพ
- ง. จัดดำเนินการที่เห็นสมควร และร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในการขจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และป้องกันมิให้มีการใช้วิธีการอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า ซึ่งขัดขวางต่อการค้าภายใน หรือการค้าระหว่างประเทศ¹⁹

การทำความตกลงในปีนี้ พร้อมทั้งการส่งทหารเข้าร่วมรบในสงครามเกาหลีของไทย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาผูกพันแนบแน่นมากขึ้น และถือเป็นปีเริ่มแรกของการหลั่งไหลเข้ามาของโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ของสหรัฐฯ และองค์การทางการเงินที่สหรัฐฯ มีบทบาทอยู่ ในการที่ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือต่างๆ นั้นแน่นอนว่าประเทศไทยจะต้องดำเนินงานบางอย่าง หรืออย่างน้อยก็จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการโอนอ่อนผ่อนตามความต้องการของสหรัฐฯ ในบางเรื่อง ซึ่งแน่นอนว่ารัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะตอบสนองทุกๆ เรื่องได้เด็ดขาดทันที ดังจะเห็นได้ในความตกลงร่วมกันทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. 2493 ในข้อที่ 2 ซึ่งถือว่าเป็นข้อที่สหรัฐฯ จะได้ประโยชน์แลกเปลี่ยนกับความร่วมมือช่วยเหลือที่สหรัฐฯ จะให้กับประเทศไทยว่า รัฐบาลไทยจะต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดจัดการทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพทางการเงินการคลัง และจัดการทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด คือ ลดสิ่งกีดขวางต่อการค้าระหว่างประเทศ และทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างแท้จริงโดยจะต้องไม่ยอมให้เกิดระบบผูกขาดเกิดขึ้น²⁰

ต่อมาใน พ.ศ. 2495 สหรัฐอเมริกาก็พยายามที่จะส่งเสริมให้เอกชนชาวอเมริกันเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จึงได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย คือ ที่ปรึกษาฝ่ายการคลัง ประจำ

¹⁹ พช.กค.0301.5.2/14 รัฐบาลได้รับเงินอุดหนุน I.C.A (4 พ.ย. 2498-19 ก.ย. 2503) หรือออกฤษฎ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย(1960-1970)", หน้า 31-33.

²⁰ เรื่องเดียวกัน

สถานเอกอัครราชทูตไทย ไปหาหรือว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะให้ความคุ้มครองแก่คนอเมริกันที่จะนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศ และในกรณีที่ได้รับความสะดวก เนื่องจาก การบังคับซื้อ หรือ ทรัพย์สินสิน หรือไม่สามารถส่งเงินที่ได้รับจากการลงทุนกลับไปสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายใดๆ ดังกล่าวแก่ชาวอเมริกันผู้ลงทุน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะจ่ายเงินเหรียญสหรัฐชดเชยให้แก่ชาวอเมริกันผู้ลงทุน แต่ถ้ามีทรัพย์สินอย่างใดอยู่ในประเทศไทยอันเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวอเมริกันผู้ลงทุนทรัพย์สินนั้นๆ จะต้องโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา²¹ เรื่องดังกล่าวได้ถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลไทย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังจนกระทั่งเรื่องดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 30 มิถุนายน 2497 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับหลักการดังกล่าว โดยที่เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้สิทธิจากเอกชนชาวอเมริกันแล้ว รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็จะเจรจากับรัฐบาลไทยเพื่อกำหนดเงินเป็นเงินบาทที่รัฐบาลไทยจะต้องชดเชยให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา²² การพยายามดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับในหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

2. สหประชาชาติและองค์การทางการเงินระหว่างประเทศ

สหประชาชาติเป็นองค์การที่มีเครือข่ายมากมาย และหน่วยงานต่างๆ ในองค์การสหประชาชาติล้วนมีบทบาทในการเสนอหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะหน่วยงานที่มีส่วนในการเสนอแนวคิดเศรษฐกิจเสรีแก่ประเทศไทย

2.1 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งเอเชีย และตะวันออกไกล (Economic Commission For Asia and The Far East) หรือ ECAFE ประเทศไทยเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการคณะนี้ คณะกรรมาธิการนี้ได้เคลื่อนไหวเพื่อเผยแพร่แนวคิดการวางแผนนโยบายการเงิน การคลังให้มีความเหมาะสมแก่การลงทุนของเอกชน ผ่านการประชุมของคณะกรรมาธิการ ซึ่งตัวแทนของประเทศไทยในการประชุม คือ ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งเอเชีย และตะวันออกไกลนี้อย่าง

²¹ หจช.(3)สร.0201.7กล่อง 3/44 การลงทุนในประเทศไทยของคนอเมริกัน (25 กุมภาพันธ์ 2495-15 กรกฎาคม 2500)

²² เรื่องเดียวกัน

มาก สังกัดได้จากการไปร่วมประชุม ECAFE ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2492 คณะผู้แทนไทยที่นำโดยพระยาศรวิสารวาจา ยังมีความห่วงเกรงต่อการที่จะกู้เงินจากเอกชนของต่างประเทศ ดังที่มีการถามถึงนโยบายของรัฐบาลว่า สมควรหรือไม่ที่เราหวังจะได้รับประโยชน์จากการกู้เงินเอกชนในต่างประเทศ²³ การตั้งคำถามดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความคิดทางการเงิน การคลังแบบเก่าที่ยังมองไม่เห็นถึงความสำคัญของเงินทุนจากเอกชนที่รัฐจะไปกู้มา ซึ่งจะสวนทางกับสิ่งที่คณะกรรมการ ECAFE พยายามเสนอ ดังจะเห็นได้จากการสำรวจและ เสนอแนะถึงนโยบายการเงินการคลัง คือ FINANCIAL INSTITUTIONS AND THE MOBILIZATION OF DOMESTIC CAPITAL IN THAILAND 1950²⁴

รายงานดังกล่าวได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญๆ ที่ทำให้การระดมเงินออมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมีจำนวนน้อย พร้อมทั้งได้เสนอข้อแนะนำต่างๆที่จะทำให้คนไทยมีเงินออมมากขึ้น รวมทั้งการเสนอถึงการจัดการระบบการคลังว่ารัฐบาลยังกู้เงินน้อย ควรหาทางกู้เงินจากภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังได้ชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของไทยยังขาดผู้ประกอบการและช่างเทคนิค ซึ่งมีส่วนในการทำให้เงินออมในประเทศต่ำ ดังนั้นการจะพัฒนาประเทศจำเป็นจะต้องอาศัยชาวต่างประเทศ และทุนจากต่างประเทศ

รายงานการสำรวจของ ECAFE นี้สอดคล้องกับความเห็นเกี่ยวกับการวางโครงการเศรษฐกิจ (สาขาการคลัง) ของหลวงอาภินิหารกิจ ที่เสนอในปีเดียวกัน (3 ส.ค. 2493) ถึงอุปสรรคที่จะดำเนินงานทางเศรษฐกิจ ว่า ประเทศไทยยังขาดความรู้ความชำนาญ ทั้งในทางการค้า การเกษตร และอุตสาหกรรม รวมทั้งยังขาดเงินมาลงทุน เพราะปัญหาขาดตลาดการเงินที่มั่นคง รวมทั้งปัญหาอุปนิสัยในการออมของประชาชน²⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ หจช.(3)สร.0201.7.1/5 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) การประชุมกรรมการธิการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและ ต.อ. โกล (23 ส.ค. 30-16 มิ.ย. 09)

²⁴ เป็น RESEARCH AND STATISTICS SERIES ชุด TRADE AND FINANCE PAPER NO.3 ใน หจช.(1) กค.1.1.5.3/1 (ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี) กรรมการสาขาเศรษฐกิจการคลังในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2493-2497)

²⁵ เรื่องเดียวกัน

การนำเสนอแนวคิดของ ECAFE นั้นมีความต่อเนื่องและเป็นระบบอย่างมาก มีการจัดประชุมต่างๆ ปะหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดต่อผู้เข้าร่วมประชุมอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทย มีการจัดการประชุม ECAFE ในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2494 และปี พ.ศ. 2495 ซึ่งถือเป็นการ "กระตุ้น" แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2494 ได้จัดประชุม คณะผู้เชี่ยวชาญ ECAFE ภายใต้หัวข้อเรื่อง "การระดมทุนภายในประเทศ (Working Party of Experts on the Mobilization of Domestic Capital)" และหัวข้อเดียวกันนี้มีการประชุมต่อในปี พ.ศ. 2495 ผู้แทนของประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ที่เป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลัง ได้สรุปถึงประเด็นต่างๆ ในการประชุมที่ประเทศไทยควรจะดำเนินการ โดยมีการทำรายงานการเข้าร่วมประชุมปี พ.ศ. 2494 เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ว่าคณะรัฐมนตรีควรจะลงมติเร่งรัดเจ้าหน้าที่จำหน่ายพันธบัตรของรัฐบาลแก่ประชาชนให้แพร่หลายเพราะจะทำให้เป็นผลดีทั้ง 3 ประการ คือ บรรเทาเงินเฟ้อ, ระดมทุนจากชนบท และทำให้พันธบัตรของรัฐบาลขายได้คล่อง

สำหรับการประชุมปี พ.ศ. 2495 รายงานที่คณะผู้แทนไทยเสนอเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี มีประเด็นที่ประเทศไทยควรปฏิบัติ คือ ในเรื่องการออม และการระดมทุนยังเป็นประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะที่เป็นเรื่องใหม่ คือ เรื่องของธนาคารอุตสาหกรรมที่รัฐบาลตั้งขึ้น และรัฐพาณิชย์ต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ ได้เสนอว่ารัฐบาลควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในธนาคารอุตสาหกรรม รัฐพาณิชย์ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการเงินของรัฐบาล และรัฐบาลควรที่จะแสดงนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนโยบายอุตสาหกรรม และการลงทุนของชาวต่างประเทศ²⁶

จะเห็นได้ว่าแนวทางการจัดการทางเศรษฐกิจที่คณะผู้เชี่ยวชาญจาก ECAFE พยายามแนะนำนั้น ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในประเทศไทย โดยเฉพาะในการพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการออมของประชาชน มีการระดมทุนภายในประเทศ และแก้ไขระบบภาษีอากรและการคลังของรัสเซียให้พร้อมรับการลงทุน พร้อมแนะนำถึงการดำเนินงานของธนาคารอุตสาหกรรม และรัฐพาณิชย์ และสิ่งที่รัฐควรปฏิบัติเพื่อรับทุนจากต่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นแนวโน้มชัดเจน

²⁶ หจข. (3) สร. 0201.7.1 กล่อง 6/31 การประชุมว่าด้วยการระดมทุนภายในประเทศ (29 สิงหาคม 2494 - 30 มกราคม 2496)

ที่จะลดบทบาทของภาครัฐทางเศรษฐกิจลง และเพิ่มบทบาทของเอกชนมากยิ่งขึ้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในการประชุมผู้เชี่ยวชาญของคณะกรรมการ ECAFE ในประเทศไทยทั้ง 2 ครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผู้แทนของรัฐบาลไทย ที่เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงที่เติบโตมาจากกระทรวงการคลัง เช่น หลวงเสถียรโชติสาร, นายนิสทธิ นิมมานเหมินทร์, พระยาเชาวนา นุสสิติ, นายทวีสวัสดิ์ บุญหลง, นายป๋วย อึ๊งภากรณ์, นายเชื้อ วาทยานนท์, นายเรณู สุวรรณลิขิต, นายฉลอง บึงตระกุล, นางสุภาพ ยศสุนทร ได้ซึมซับรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทางเศรษฐกิจที่จะส่งเสริมการลงทุน การให้ความรู้ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของทุนจากต่างประเทศและการสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยแก่การลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้กระทรวงการคลัง เริ่มมองเห็นถึงปัญหาบางประการที่รัฐเข้าเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยสร้างชาติ อันเป็นพื้นฐานความคิดที่แสวงหาการจัดการทางเศรษฐกิจใหม่

2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก

องค์การทางการเงินทั้งสองนี้เป็นองค์กรที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทอย่างสำคัญ เริ่มจากการประชุมที่เมือง Bretton Woods ในปี ค.ศ. 1944 (พ.ศ. 2487) เพื่อจัดตั้งองค์การและสถาบันระหว่างประเทศเข้ามาฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจทุนนิยมระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการเงิน การค้า และการลงทุน ผลจากการประชุมครั้งนี้ ทำให้มีการตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF), ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราพิกัดศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD)²⁷ ซึ่งต่อมาจะเรียกว่า "ธนาคารโลก" การตั้งองค์กร, สถาบันต่างๆ นี้ ล้วนแต่เป็นการตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น

ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่ง ที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงหลังสงครามมีแนวโน้มฝักใฝ่ประเทศโลกเสรี เช่น สหรัฐฯ และอังกฤษ และประเทศไทยก็มีความต้องการฟื้นฟูบูรณะประเทศหลังสงคราม และต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนจำนวนมากมาเพื่อการบูรณะประเทศ

²⁷ วัชรวิทย์ ปัญญากุล, ธนาคารโลก พัฒนาการ อิทธิพล และผลกระทบ (กรุงเทพฯ: นิตยสารทางใหม่และมูลนิธิฟรีดริช เนามัน, 2534), หน้า 10.

ตั้งจดหมายของพระยาโทณวณิชมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอถึงรัฐบาลว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นสมาชิกขององค์การทางการเงินทั้งสองว่า

การเข้าเป็นสมาชิกของ Fund จะทำให้เราสามารถเข้าเป็นสมาชิกของ World Bank ได้ ถ้าจุดประสงค์ของรัฐบาลมีอยู่เพื่อว่าในที่สุดขอกู้ยืมเงินจาก World Bank ได้มา เพื่อบูรณะซ่อมแซมหรือบำรุงเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การริบสมัครเข้าเป็นสมาชิกทั้งสององค์การในขณะนี้ก็เป็นสมควรแล้ว^{2B}

ดังนั้นใน พ.ศ. 2492 ประเทศไทยจึงได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (IBRD) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการยืนยันว่าประเทศไทยยอมรับในหลักการขององค์การ ที่จะจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศโดยมีการกู้ยืมเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และการเร่งรัดพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนให้ความรู้คำปรึกษาต่างๆ เพื่อบรรลุถึงหลักการและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การทั้งสองแล้ว เนื่องจากองค์การทั้งสองเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (specialized agency) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งสนับสนุนหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ จึงได้ให้ความสนใจกับบทบาทของรัฐในการเป็นผู้ประกอบการ เช่น ในการพกกันระหว่างผู้แทนกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับผู้แทนรัฐบาลไทย ผู้แทนกองทุนฯ ได้ให้ความสนใจสอบถามถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโรงงานของรัฐว่ามีเช่นไร ซึ่งผู้แทนรัฐบาลไทยได้ชี้แจงว่า โรงงานของรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะขายให้เอกชนต่อไป นอกจากนั้นผู้แทนกองทุน IMF ยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของไทยว่า

^{2B} หจข. กค. 0301.8/1 การลงนามเป็นสมาชิก IMF, IBRD การลงนามความตกลงกู้เงินธนาคารโลก (2491 - 2495)

...ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศของไทย คือมีการให้ประโยชน์พิเศษแก่บุคคลบางพวก ซึ่งพวกอื่นไม่ได้รับหรือได้รับไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย พวกที่ได้รับประโยชน์พิเศษมากที่สุดได้แก่พวกที่ส่งสินค้าออกไป นอกจาก ข้าว ยาง และดีบุก...²⁹

ผู้แทนกองทุน IMF ได้เสนอแนวทางสำหรับปรับปรุงว่า ประเทศไทยควรจะสนับสนุนการส่งสินค้าออกไปให้มากที่สุด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะเห็นได้ว่าประเด็นสำคัญที่ผู้แทนกองทุน IMF มุ่งให้ความสนใจ คือ เรื่องที่รัฐอาจทำให้เกิดอุปสรรคในการลงทุนทางเศรษฐกิจของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโรงงานของรัฐหรือการที่รัฐเข้าควบคุมสินค้าออกที่สำคัญๆ

นอกจากนั้นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยังได้ให้นโยบายแก่ประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ดังที่มีบันทึกวิธีการปฏิบัติแก่ประเทศสมาชิกที่มีอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราเป็นการชั่วคราว ว่าอาจทำการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราตามวิธีการที่เป็นมาอยู่ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกได้ ถ้าหากการกระทำเช่นนั้นไม่ขัดต่อหลักการใหญ่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และทั้งเมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นว่าการควบคุมนั้น เป็นการจำเป็นสำหรับเหตุการณ์เฉพาะหน้า เมื่อประเทศสมาชิกใดต้องการจะเปลี่ยนวิธีปฏิบัติให้แตกต่างออกไปแล้ว ก็จะต้องปรึกษาและได้รับความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเสียก่อน³⁰ จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยเข้าผูกพันกับระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงให้แก่ธนาคารพาณิชย์ โดยลดอัตราแลกเปลี่ยนเป็นคราวๆ ไปเพื่อปฏิบัติตามนโยบายลดค่าครองชีพ ทางเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า การเปลี่ยนอัตราดังกล่าวก็ดี หรือทางราชการจะยกย้ายการซื้อเงินตราต่างประเทศจาก

²⁹ หจข.กค.0301.8 กล่อง 1/2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการ (24 มีนาคม 2492 - 28 ธันวาคม 2494)

³⁰ เรื่องเดียวกัน

อัตราหนึ่งไปอีกอัตราหนึ่งก็ดี การกระทำเช่นนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเสียก่อน^๑

การยอมรับข้อผูกพันต่างๆนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ที่จะได้รับ คือ การกู้เงินจากธนาคารโลก ซึ่งในปีพ.ศ.2493 ประเทศไทยก็สามารถกู้เงินจากธนาคารโลกได้ครั้งแรกจำนวน 25,400,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับใช้ในการบำรุงการชลประทาน 18,000,000 เหรียญสหรัฐ การรถไฟ 3,000,000 เหรียญสหรัฐ และการทำเรือ 4,400,000 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลกด้วย เช่น เรื่องของรถไฟและท่าเรือนั้น ทางธนาคารโลกให้ความสำคัญมากในเรื่องที่จะต้องจัดให้กิจการทั้งสองเป็น " องค์การอิสระ " เงื่อนไขสำคัญขององค์การอิสระนั้น คือวิธีการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามแบบธุรกิจโดยเคร่งครัด^๒ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ปฏิบัติตามโดยการออกพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยพ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2495 เพื่อให้กิจการทั้งสองมีระบบการเงินที่อิสระสามารถดำเนินงานได้ในแบบธุรกิจ นอกจากธนาคารโลกจะกำหนดเงื่อนไขในการกู้เงินดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของรถไฟ และท่าเรือแล้ว ธนาคารโลกยังได้เข้าแทรกแซงการคลังของประเทศ โดยการทำหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารโลก เนื่องในการทำสัญญากู้เงินจากธนาคารโลกว่า ตลอดเวลาที่ยังมีการผูกขาดขายข้าวโดยรัฐบาลจะกันเงินรายได้จากการผูกขาดขายข้าวไว้ในบัญชีพิเศษ และจะใช้รายได้นั้นเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างการชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา การบูรณะการรถไฟ และพัฒนาท่าเรือ กรุงเทพฯ รวมทั้งโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอื่นๆ ในกรณีที่ยังมีเงินเหลืออยู่^๓

^๑ หจข.(๒)สร.0201.3.4 กล่อง 2/13 เรื่องคอลล่าร์สหรัฐซึ่งได้จากการขายทอง (พ.ศ.2479-2496)

^๒ หจข.กค.0301.8 กล่อง 1/6 การกู้เงินธนาคารโลก คณะผู้แทนธนาคารโลก, สัญญากู้เงิน, ร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน(29 พฤศจิกายน 2492-7 ธันวาคม 2493) และ หจข.กค.0301.8 กล่อง 3/15 รายงานการกู้เงินจากธนาคารโลก(28 พฤศจิกายน 2493)

^๓ หจข.(๓)สร.0201.29.1/110 เงินกำไรจากการผูกขาดขายข้าว (30 ธันวาคม 2493- 20 เมษายน 2494)

หลังจากที่ได้รับเงินกู้จำนวนดังกล่าวแล้ว ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2497 ก็ยังไม่มีการกู้เงินจากธนาคารโลกอีก แต่ตลอดเวลาได้มีการติดต่อระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารโลกเป็นระยะ ในเรื่องของผลการดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกู้มาใน พ.ศ. 2493 จนกระทั่ง พ.ศ. 2498 ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้สำหรับการปรับปรุงทางรถไฟจำนวน 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ พ.ศ. 2499 สำหรับการท่าเรือจำนวน 3.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ พ.ศ. 2500 สำหรับโครงการสร้างเขื่อนยันฮีจำนวน 66 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในระหว่าง พ.ศ. 2498-2500 ธนาคารโลกได้พยายามเข้าแทรกแซงนโยบายการคลังของประเทศ เช่น การเสนอข้อสังเกตในพ.ศ. 2498 ว่า

- ก. การทำงานงบประมาณของประเทศ ควรจะจำกัดให้อยู่ภายในกำลังเงินที่มีแทนที่จะทำจากความต้องการของกระทรวงต่างๆ และรัฐบาลควรจะต้องระงับการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นอย่างจริงจังรวมทั้งการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ไม่เหมาะสม
 - ข. รัฐบาลควรจ้างผู้เชี่ยวชาญในด้านการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งรวมทั้งการทำงานงบประมาณและในด้านภาษีอากรด้วย
 - ค. รัฐบาลควรจำกัดการใช้เครดิตระยะสั้นและกลาง เพราะการกระทำเช่นนี้จะส่งผลเสียแก่โครงการพัฒนาการของประเทศ และทำให้เครดิตของประเทศเสื่อมลง³⁴
- จากที่กล่าวมาถึงปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ทั้งสหรัฐอเมริกา, สหประชาชาติที่มีองค์การชำนาญพิเศษ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก รวมถึงคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกล ล้วนเสนอแนวคิดบนหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ เช่น สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน การระดมเงินออมเพื่อเป็นการระดมทุน, ลดภาระงบประมาณการลงทุนที่ไม่จำเป็นของภาครัฐ เป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลไทยผ่านข้าราชการสายกระทรวงการคลัง โดยที่รัฐบาลไทยก็คาดหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในรูปความช่วยเหลือหรือเงินกู้จากสหรัฐอเมริกาและองค์กรต่างๆ นี้ อย่างไรก็ตามมิใช่ที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากภายนอกประเทศโดยปราศจากเงื่อนไขภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

³⁴ หจข.มท.0201.2.1 กล่อง 17/560 การเจรจาเงินกู้จากธนาคารโลกและการกู้เงินจากธนาคารโลกสำหรับการรถไฟ (พ.ศ. 2498)

เงื่อนไขภายในประเทศ

เงื่อนไขภายในประเทศที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ สะท้อนให้เห็นการเสนอแนวคิดในการจัดการทางเศรษฐกิจที่แตกต่างออกไปจากเงื่อนไขภายในประเทศ โดยขณะที่เงื่อนไขภายในประเทศพยายามที่จะเสนอแนวคิดของการจัดการทางเศรษฐกิจ ที่อยู่บนหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ แต่ภายในประเทศ กลับพยายามที่จะเสนอแนวคิดหรือนโยบายที่เน้นบทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจทั้งในฐานะของผู้ประกอบการ และในฐานะผู้จัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดและนโยบายเช่นนี้มีผลให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจขึ้นในเวลาต่อมา โดยปัจจัยภายในประเทศสามารถแบ่งได้ดังนี้ คือ

1. การเมือง

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล.พิบูลสงครามในระยะที่ 2 นี้มีเงื่อนไขทางการเมืองที่แตกต่างจากระยะแรกอย่างมาก เนื่องจากในครั้งนี้นั้นอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของจอมพล.พิบูลสงคราม คือ คณะรัฐประหาร ซึ่งมีบทบาทอย่างมากตั้งแต่หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จนถึง พ.ศ. 2497 ถึงแม้ว่าตลอดเวลาจะปรากฏถึงการต่อต้านทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีวังหลวง, กรณีแมนอิตตันและกองทัพเรือ, ขบวนการสันติภาพและขบวนการกู้ชาติ เป็นต้น แต่จะเห็นได้ว่าคณะรัฐประหารสามารถรักษาทะกาททางการเมือง และสนับสนุนจอมพล.พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างมั่นคง ผลประโยชน์ที่คณะรัฐประหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหารจะได้รับ คือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาจเข้าร่วมเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทที่รัฐมีหุ้น หรือการช่วยเหลือในด้านนโยบายจากรัฐบาล เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่บริษัทที่คณะนายทหารเหล่านั้นมีหุ้นส่วนอยู่^{๕๕} ลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทสูง เพราะหากปล่อยให้มีการแข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีแล้ว รัฐบาลย่อมไม่สามารถควบคุมการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการได้ ดังนั้นจะเห็นว่าการให้อนุญาตผูกขาดทางเศรษฐกิจ หรือให้สิทธิพิเศษในระบบเศรษฐกิจอยู่เสมอคงจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

2. เศรษฐกิจ

ภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดบทบาทของรัฐในการ

^{๕๕} ดูงานศึกษาเช่นนี้ได้ใน ลังคิต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526)

จัดการทางเศรษฐกิจ ด้วยสภาวะของค่าครองชีพที่ยังสูงมาก รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพ โดยการจัดการและควบคุมระบบเศรษฐกิจ พร้อมทั้งดำเนินนโยบายควบคุมการเงินของประเทศไปด้วย ถึงกระนั้นรัฐบาลก็ยังแสดงความพยายามที่จะส่งเสริมให้คนไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจ แต่การจะดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับสมัยสงคราม คือการปิดกั้นและผูกขาดทางเศรษฐกิจไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจเป็นระบบเศรษฐกิจที่เปิด มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยต้องพึ่งพาอาศัยระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งในการส่งสินค้าออกและสั่งสินค้าเข้า ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดการระบบเศรษฐกิจในลักษณะที่ยังคงให้เสรีภาพในการประกอบธุรกิจแก่ชาวต่างประเทศ ตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้ คือ เรื่องการค้าน้ำมัน กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 เมษายน 2489 ให้คำมั่นกับบริษัทค้าน้ำมันสำคัญ 2 บริษัทคือ บริษัท แสตตันดาร์ต กับ บริษัท เอเซียติกปิโตรเลียม (บริษัทเชลล์ในเวลาต่อมา) โดย หนังสือฉบับนี้มีสาระสำคัญที่เป็นข้อผูกพันดังนี้ คือ เปิดให้บริษัทต่างประเทศเข้ามาค้าขายน้ำมันได้อย่างเสรี โดยยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้รัฐผูกขาดตั้งแต่ 1 เมษายน 2489 และรัฐจะไม่ใช่ผู้ประกอบการค้าน้ำมันให้แก่ประชาชน^{๓๕}

จะเห็นว่าข้อผูกพันดังกล่าว บริษัทค้าน้ำมันได้รับการค้าประกันเสรีภาพในการดำเนินธุรกิจโดยเฉพาะการที่รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงหรือดำเนินการค้าน้ำมัน เช่น การออกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 ดังนั้นต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นใหม่ เพราะการซื้อน้ำมันในท้องตลาดหลังจากกรมเชื้อเพลิงเลิกกิจการแล้วไม่ได้รับความสะดวกต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหาน้ำมันได้ไม่พอใช้ จึงจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิง จัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศมาสำรองไว้ใช้ในเวลาจำเป็นอีกด้วย และได้ทำสัญญาสั่งซื้อน้ำมันครั้งแรกเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2492 การดำเนินการดังกล่าวบริษัทค้าน้ำมันชาวต่างประเทศได้ทักท้วง เพราะหวั่นเกรงว่ารัฐจะเข้ามาผูกขาดค้าน้ำมัน และประกาศใช้กฎหมายน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 อีก ซึ่งจอมพลป.พิบูลสงครามได้พิจารณาเรื่องนี้ แล้วมอบให้กระทรวงการต่างประเทศปรับความเข้าใจกับบริษัทค้าน้ำมันว่า การตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นใหม่นั้นก็เพื่อจัดหาน้ำมัน

^{๓๕} หจข. (2) สร. 0201.61 กล่อง 1/2 เรื่องโครงการน้ำมันเชื้อเพลิง และเรื่องเงินทุน งบดุลงบประมาณ และเงินกู้ แผนกน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดถึงการก่อสร้าง จัดหาพาหนะและขยายกิจการต่างๆ ตั้งองค์การเชื้อเพลิง

ให้แก่ราชการทหารเท่านั้น³⁷ หรือการที่รัฐเข้าควบคุมการขนย้ายน้ำมันต่างๆ ออกนอกเขต จังหวัดพระนคร ธนบุรี เว้นแต่จะได้รับอนุญาต และให้จังหวัดชายแดน 12 จังหวัด ก็เข้มงวด กวดขันอนุญาตตามโควตาที่กำหนดแต่ละเดือน การควบคุมเช่นนี้ ได้ถูกหักท้วงจากบริษัทค้าน้ำมัน ว่าเป็นการตัดเสรีภาพในการค้า³⁸ การหักท้วงต่างๆ จากบริษัทต่างประเทศเช่นนี้ย่อมมีส่วนใน การกำหนดบทบาทของรัฐอยู่ด้วย ดังจะเห็นจากการที่จอมพล.พิบูลสงครามต้องระมัดระวังให้มีการปรับความเข้าใจกับบริษัทค้าน้ำมันต่างประเทศอย่างเร่งด่วน

การประกอบการของบริษัทชาวต่างประเทศ นอกจากบริษัทค้าน้ำมันซึ่งเป็นบริษัท ขนาดใหญ่แล้ว ก็ปรากฏว่ามีบริษัทต่างประเทศได้กลับมาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่ ก็ยังไม่ขยายตัวมากนัก อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยก็ยังคงมีแนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ อยู่ ดังเช่นที่ปรากฏในคณะกรรมการเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2491-2492³⁹ หรือมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 ธันวาคม 2494 ได้พิจารณาหาทางให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มาอยู่ในมือคนไทย⁴⁰ ลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่ต้องการติดต่อกับระบบเศรษฐกิจโลกเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไทยไม่ สามารถที่จะจัดการตามแนวคิดชาตินิยมไทยได้อย่างเด็ดขาด เช่นสมัยสงคราม ทำให้รัฐต้องแปร เปลี่ยนบทบาททางเศรษฐกิจออกไปในหลายรูปแบบ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

³⁷ หจช.(2)สร.0201.61/4 (ปีที่ 2 ในจำนวน 3 ปี) เบ็ดเสร็จเรื่องการจัดหา น้ำมันเชื้อเพลิง (4 มกราคม 2489-31 สิงหาคม 2496)

³⁸ หจช.(2)สร.0201.61 กล่อง 1/2 เรื่องโครงการน้ำมันเชื้อเพลิงและเรื่องเงินทุน งบดุล งบประมาณ และเงินกู้แผนกน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดถึงการก่อสร้าง จัดหาพาหนะและขยาย กิจการต่างๆ ตั้งองค์การเชื้อเพลิง

³⁹ หจช.(2)สร.0201.22.1/2 รายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รายนวม(1 กรกฎาคม 2491-9 พฤศจิกายน 2494)

⁴⁰ หจช.(2)สร.0201.22.2 กล่อง 6/62 หาทางให้โรงงานอุตสาหกรรมตกมาอยู่ใน มือคนไทย(20 ธันวาคม 2494-5 มีนาคม 2496)

บทบาทรัฐในการควบคุมการเงิน

บทบาทของรัฐในการควบคุมการเงินของประเทศไทย เป็นการแก้ไขปัญหาต่อเนื่องจาก รัฐบาลพลเรือนหลังสงคราม การควบคุมที่สำคัญคือ การควบคุมเงินตราต่างประเทศ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 . โดยเฉพาะเงินปอนด์สเตอร์ลิง หรือดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะนอกจากเงินตราต่างประเทศดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อการสั่งซื้อสินค้าเพื่อมาบริโภคในประเทศแล้ว ยังสามารถใช้เป็นทุนสำรองเงินตราได้อีกด้วย การควบคุม จึงควบคุมทั้งได้มาและนำเงินตราต่างประเทศนั้นไปใช้จ่าย โดยผู้ส่งออกสินค้าออกจะต้องขายเงินตราต่างประเทศ ที่ได้จากการส่งออกสินค้านั้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราที่กำหนด พร้อมกันนั้นผู้ที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าเข้าจากต่างประเทศที่ต้องการเงินตราต่างประเทศในการซื้อสินค้า ก็จะต้องซื้อเงินตราต่างประเทศจากทางราชการ โดยสรุปก็คือรัฐได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมการเงินตราต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2491 สถานการณ์ทางการเงินของประเทศไทยก็ดีขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยเริ่มกลับมาค้าขายกับต่างประเทศตั้งแต่หลังสงคราม และส่งสินค้าออกที่สำคัญๆ เช่น ข้าว ยาง ดิบ และไม้สัก สินค้าดังกล่าวสามารถส่งออกได้ในราคาและปริมาณที่เพิ่มขึ้นติดต่อกัน ทำให้สามารถสะสมปริมาณเงินตราต่างประเทศได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ลดอัตราส่วนที่จะต้องขายเงินตราต่างประเทศลงจากเดิม ที่ผู้ส่งออกข้าว ยาง ดิบ และไม้สัก ต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้จากค่าสินค้าที่ส่งออกให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามอัตราทางราชการในสัดส่วนต่างๆ กัน คือ ข้าวร้อยละ 100 ส่วน ยาง ดิบ และไม้สักต้องขายเงินตราต่างประเทศให้ร้อยละ 100 เช่นเดียวกัน แต่ผู้ส่งออกมีสิทธิขอซื้อคืนเพื่อใช้เป็นค่าสินค้าเข้าได้ร้อยละ 50 (การซื้อคืนได้ร้อยละ 50 นี้ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ขายให้แก่ราชการร้อยละ 50 และอีก 50 สามารถนำไปขายในตลาดเสรีได้) โดยสัดส่วนที่ถูกลดลงมานั้น คือยางในพ.ศ. 2491 เหลือร้อยละ 20 , ดิบในพ.ศ. 2492 เหลือร้อยละ 40 และ พ.ศ. 2495 เหลือร้อยละ 20, ไม้สักได้ยกเลิกที่จะต้องขายเงินตราต่างประเทศตั้งแต่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2491⁴¹

การลดอัตราส่วนการควบคุมเงินตราต่างประเทศจากผู้ส่งออกนี้ แสดงให้เห็นว่า การเงินของประเทศไทยเริ่มมีความมั่นคงขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 อันเป็นผลจากภาวะการค้ากับต่าง

⁴¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกวันครบรอบปีที่สี่สิบ, หน้า 38.

ประเทศ จะเห็นได้ว่าเงินสำรองเงินตราของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2494 ทั้งนี้เพราะประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบดุลย์การค้า จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินที่สำคัญในต้นปี พ.ศ. 2495 ว่า "ไม่จำเป็นต้องสะสมเงินต่างประเทศเป็นทุนสำรองเพิ่มขึ้น"⁴² แต่ภาวะดังกล่าวก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะตั้งแต่พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มขาดดุลย์การค้าอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมเงินตราต่างประเทศด้วยการออก พระราชกฤษฎีกาควบคุมสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2496 กำหนดควบคุมสินค้าเข้า 35 ประเภท ทั้งนี้เพราะเป็นสินค้าไม่เพียงจะได้เป็นการประหยัดการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศลง การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ออกให้เกิดปฏิกิริยาอย่างมากจากบรรดาคอลัมน์นิสต์ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5

นโยบายและการจัดการพาณิชย์ของรัฐบาล

การพาณิชย์เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการครองชีพของประชาชน รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ประชาชน และจัดการให้มีสินค้าพอเพียงกับความต้องการ ดังนี้ คือ

1. การตรึงราคาสินค้า

รัฐบาลได้พยายามรักษาราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และบางครั้งก็พยายามลดราคาสินค้าที่จำเป็นในการครองชีพให้มีราคาต่ำลง โดยรัฐบาลได้ใช้วิธีการต่างๆ ดังนี้ คือ

- ก. กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้แก่นักค้าสำหรับการสั่งซื้อสินค้าบางชนิดที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชน โดยหวังว่าเมื่อนักค้าสั่งซื้อสินค้าจำเป็นในราคาต่ำแล้วก็จะนำมาขายในราคาพอสมควร
- ข. กำหนดราคาสินค้าที่สำคัญ เช่น ข้าว ให้อยู่ในระดับราคาที่สมควร และรัฐบาลได้ใช้ให้ส่วนราชการ องค์กร หรือบริษัทในความควบคุมของทางราชการ ดำเนินการรับซื้อข้าวตามราคาที่รัฐบาลกำหนด
- ค. ส่วนราชการ องค์กร และบริษัทในความควบคุมของราชการมีหน้าที่ทางการค้าหลายแห่ง เช่น กรมการค้าภายใน กระทรวงเศรษฐกิจ ร้านสหกรณ์ผู้บริโภคนอกจ. และองค์กร

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

สงครามการค้าผ่านศึก ได้ลงทุนสั่งสินค้าจากต่างประเทศ ตลอดจนรวบรวมสินค้าภายในประเทศมาจำหน่ายแก่ประชาชน เพื่อเป็นการแข่งขันกับพ่อค้าเอกชน และป้องกันมิให้ราคาของสินค้าขึ้นสูงเกินไป

- ง. กระทรวงเศรษฐกิจได้ช่วยเหลือให้ร้านค้าย่อยของคนไทยได้รับความสะดวก ในการจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภค-บริโภคในราคาที่พอสมควร โดยจัดเป็นร้านค้าในความสงเคราะห์ของกรมการค้าภายใน ทั้งในเขตจังหวัดพระนคร และธนบุรี สำหรับในต่างจังหวัดก็ดำเนินงานโดยผ่านสำนักงานเศรษฐกิจจังหวัดหรือบริษัทจังหวัด โดยให้บริษัทจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมสินค้าประเภทต่างๆ ที่ร้านค้าย่อยในต่างจังหวัดต้องการ

2. การควบคุมการค้า

รัฐบาลต้องเข้าดำเนินการควบคุมทางการค้า เช่น การควบคุมการขนย้ายสินค้าที่มีความจำเป็นในการครองชีพ เช่น โค กระบือ สุกรมีชีวิต รวมทั้งเนื้อสัตว์ต่างๆ ไข่เป็ด น้ำมันหมู กุนเชียง เส้นไหม กว๊ายเตี๋ย และรำ เป็นต้น การควบคุมดังกล่าวเป็นเพราะมีการลักลอบส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ เพราะราคาสินค้าเหล่านี้ในต่างประเทศมีราคาสูงกว่าภายในประเทศไทยมาก นอกจากสินค้าดังกล่าวแล้ว ข้าว น้ำมันเชื้อเพลิง และยารักษาโรคก็เป็นสินค้าที่ถูกควบคุมเช่นกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังพยายามควบคุมมิให้พ่อค้ากักตุนสินค้าเพื่อขึ้นราคา หรือกำหนดราคาจำหน่ายสูงเกินไป การควบคุมต่างๆ นี้รัฐบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคและบริโภคและของอื่นในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และในช่วงที่สงครามเย็นเกิดขึ้นก็มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 มาใช้อีก 1 ฉบับ

3. การควบคุมสินค้าเข้าและสินค้าออก

ในระยะแรกที่จอมพล. ปิบูลสงครามควบคุมสินค้าเข้านั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการที่จะใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ต่อมาเมื่อประเทศไทยสามารถส่งสินค้าออกไปขายได้ในปริมาณ และราคาที่ดี เป็นผลให้ภาวะการเงินของประเทศฟื้นตัว ดุลการค้าของประเทศไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบ รัฐบาลจึงผ่อนผันให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาได้ตามความต้องการของประชาชน ต่อมาประเทศต่างๆ พยายามเร่งรัดผลิตสินค้าต่างๆ ได้มากขึ้น ทำให้สินค้าที่ประเทศไทยเคยส่งไปจำหน่ายก็ส่งออกได้น้อยลง จึงเป็นเหตุให้ดุลการค้าของประเทศเริ่มขาดดุลย์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 รัฐบาลจึงต้องเข้าควบคุมสินค้าเข้าอย่างจริงจัง ห้ามการส่งสินค้าหลายประเภทที่ไม่จำเป็นเข้ามา ถึงแม้สินค้าบางประเภทที่อนุญาตให้นำเข้าได้ก็ต้องมีการขออนุญาตการนำเข้าเสียก่อน เพื่อให้สามารถพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าได้ในปริมาณที่จำเป็น

สำหรับการส่งออกสินค้าออก ในระยะแรกรัฐบาลต้องเข้าดูแลการส่งออกข้างขึ้นนี้เพื่อการควบคุมเงินตราต่างประเทศ แต่ต่อมาเมื่อสถานการณ์การเงินดีแล้วรัฐบาลก็เปิดโอกาสให้มีการส่งออกอย่างเสรี ยกเว้นสินค้าข้าวที่ยังคงมีการผูกขาดโดยสำนักงานข้าว

จากนโยบายต่างๆ ดังกล่าวมานี้ ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ประกอบการพาณิชย์ และในฐานะผู้ควบคุมระบบเศรษฐกิจ การเข้ามามีบทบาทของรัฐนี้ ได้ส่งผลให้เกิดการประสานประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

บทบาทของรัฐในการเป็นผู้ประกอบการพาณิชย์และควบคุมการค้าสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ

การกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้นมาพร้อมกับเงื่อนไขในการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากค่าครองชีพที่สูง และรัฐบาลมีนโยบายที่ประสานกันระหว่างการลดค่าครองชีพ หาวิธีทำราคาสินค้าให้ถูกลง พร้อมทั้งช่วยให้มีร้านคนไทยค้าขายมากขึ้น แต่ด้วยขณะนั้นสินค้าส่วนใหญ่ที่ขาดแคลนต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซง โดยการตั้งคณะกรรมการอำนวยการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์, พระสารสาสน์วิสุทธิ์, พลโทผิน ชุณหะวัณ และพลโททาจ กาจสงคราม โดยให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. อำนวยการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ
2. อำนวยการส่งสินค้าภายในประเทศไปยังต่างประเทศ
3. อำนวยการในการส่งสินค้าที่สั่งมาจากต่างประเทศไปยังห้างร้านต่างๆ
4. อำนวยการในการจัดหาสินค้าที่มีอยู่ในท้องที่ต่างๆ เพื่อรวบรวมส่งไปขายยังต่างประเทศ⁴³

คณะกรรมการดังกล่าว ได้พิจารณาวางระเบียบในการส่งสินค้าเข้าและส่งออกต่าง ๆ ที่ต้องติดต่อกับต่างประเทศ โดยได้ลงมติว่าการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศนั้น ให้

⁴³ รายงานการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจครั้งที่ 8 (9 สิงหาคม 2491) ใน หจช.(2)สร.0201.22.1/2 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) รายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ (1 กรกฎาคม 2491-9 พฤศจิกายน 2494)

องค์การของรัฐบาลหรือองค์การในอุปการะของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการส่งสินค้า ภายในไปขายยังต่างประเทศนั้น ให้เปิดโอกาสโดยเสรีให้องค์การค้าต่างๆ ดำเนินงานไปได้ ตามความถนัดของงาน แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบ⁴⁴

เมื่อรัฐบาลสามารถควบคุมระบบเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง คือการควบคุมสินค้าเข้าได้ แล้ว การดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมไทย คือ การพยายามสร้างวงการค้าของคน ไทยขึ้น ดังที่จอมพล.พิบูลสงครามได้ให้ข้อสังเกตเป็นนโยบายเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2491 ว่า

ในเวลานี้การค้าของไทย ยังมีผู้ประกอบอาชีพประเภทนี้น้อยดังนี้ สินค้าและการค้าจึงไม่ เดินตามสายคนไทย เพราะไม่มีสายจะเดิน ถ้าชาติไทยช่วยกันสร้างสายการค้าของ ชาตินั้น ไทยช่วยกันประกอบอาชีพประเภทนี้ จนมีเป็นสายการค้าของไทยแล้ว สินค้าทั้ง ขาเข้าและออกก็จะเดินตามสายการค้าของไทยเป็นแน่ ขอให้ช่วยกันสร้างสายการค้า ของชาติไทยโดยเร็ว⁴⁵

ข้อสังเกตดังกล่าวของจอมพล.พิบูลสงคราม แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการฟื้นฟู แนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้ง แต่ด้วยเงื่อนไขที่แตกต่างกัน และในขณะนั้น ก็เหลือองค์การและโรงงานที่อยู่ในความควบคุมของรัฐที่ดำเนินงานอยู่แล้วน้อยมาก คือ มีองค์การ และโรงงานที่จัดตั้งขึ้นอยู่แล้วที่เกี่ยวกับการค้าภายใน เช่น อจส., อผศ., รสพ, โรงงานน้ำตาล โรงงานสุรา และโรงงานยาสูบ สำหรับการส่งออกข้าวก็มีสำนักงานข้าวเป็นผู้ดูแล หากแต่การ ควบคุมดูแลยังกระจัดกระจายอยู่ในอำนาจของกระทรวงต่างๆ เช่น อจส.อยู่ในความดูแลของ กระทรวงพาณิชย์, อผศ.อยู่ในการดูแลของกระทรวงกลาโหม, โรงงานสุราและโรงงานน้ำตาล อยู่ในความดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม, โรงงานยาสูบอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง, รสพ.อยู่ในความดูแลของกระทรวงคมนาคม การที่องค์การและโรงงานต่างๆ เหล่านี้อยู่ใน

⁴⁴ หจช.(2)สร.0201.22 กล่อง 3/20 อนุกรรมการอำนาจการเศรษฐกิจ (พ.ศ.2491)

⁴⁵ หจช.(2)สร.0201.51 กล่อง 5/26 ให้สนับสนุนร้านค้าของกระทรวงทบวง กรมต่างๆ (16 กค.2491-14 มี.ค.2482)

ความดูแลของกระทรวงต่างๆ อีกทั้งองค์การบางองค์การยังมีสถานภาพที่ไม่แน่นอน อาจถูกยุบเลิกเสียได้ แต่เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจ และแนวนโยบายเริ่มชัดเจนว่ารัฐจะยังคงบทบาททางเศรษฐกิจ จึงได้มีการประชุมตกลงโอนองค์การและโรงงานต่างๆ เหล่านี้มาสังกัดที่สำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้ความควบคุมและอำนาจการของคณะกรรมการเศรษฐกิจ (ยกเว้น อผศ.) ซึ่งเป็นการเริ่มต้นในการสร้างวงการค้า การศึกษาในรายละเอียดในที่นี้จะขอเริ่มจากองค์การที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาสินค้าเพื่อบรรเทาความขาดแคลน ทั้งนี้เพราะเป็นองค์การของรัฐที่ดำเนินงานด้วยทุนของรัฐ 100 เปอร์เซ็นต์และมีบทบาทสำคัญที่จะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวงการค้าขึ้นภายในประเทศ

องค์การจัดซื้อสินค้า (อจส.)

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและแถลงนโยบายรัฐบาลเสร็จสิ้น อจส. ซึ่งยังมีความไม่มั่นใจในสถานภาพของหน่วยงานเพราะก่อนที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เคยมีนโยบายในสมัยนายควง อภัยวงศ์ ที่จะให้ยกเลิกองค์การ ด้วยความไม่มั่นใจในสถานภาพผู้อำนวยการ อจส. ซึ่งเป็นผู้ที่หนึ่งได้รับแต่งตั้งในปลายสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงได้เสนอนโยบายของ อจส. แก่คณะกรรมการอำนาจการเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาถึงแนวทางของ อจส. ต่อไป ซึ่งหลักการสำคัญของนโยบายที่ผู้อำนวยการ อจส. เสนอ คือ การคุมราคาสินค้าที่จำเป็นในการครองชีพให้ต่ำลง และการส่งเสริมและสนับสนุนให้คนไทยประกอบกิจการค้า มิใช่ให้เป็นผู้ซื้อแต่ฝ่ายเดียว⁴⁶

การเสนอดังกล่าวนี้ได้รับความสนับสนุนจากพระยาทรงสุรรัฐ (ประธานกรรมการอำนาจการ อจส.) และในขณะที่เสนอหลักการของนโยบายดังกล่าวนี้ อจส. ได้อยู่ในความดูแลของกระทรวงพาณิชย์ มีนายก่อ มไหสวรรค์ สมบัติศิริ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งมีความเห็นชอบด้วยในหลักการที่จะสนับสนุนให้คนไทยประกอบกิจการค้า ดังที่เขาได้เสนอบันทึกแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องสนับสนุนให้คนไทยประกอบการค้า ตามข้อเสนอของนายสง่า ววรรณดิษฐ์

⁴⁶ หจข. (2) สร. 0201.6.3 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่อง อจส. (1 มีนาคม 2488-29 ธันวาคม 2495)

(สมาชิกวุฒิสภา)⁴⁷ รวมทั้งการสนับสนุนให้ อจส. ที่เสนอโดยพระยาไพฑูริโกมนตรี (ประธานกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปี 2491) ผ่านกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับปัญหาการตั้งงบประมาณของ อจส. ที่ผู้อำนวยการ อจส. จะขอเงินรายรับของ อจส. จำนวน 33 ล้านบาทไว้เพื่อเป็นทุนดำเนินงานต่อไปตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่ทางกระทรวงการคลังเห็นควรตั้งงบประมาณนี้เป็นรายรับเข้ารัฐ

คณะรัฐมนตรี ได้ลงมติ 2 มิถุนายน 2491 ว่าให้ดำเนินการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการของ อจส. ส่วนวิธีการดำเนินการนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์พิจารณาเสนอต่อไป ซึ่งต่อมากระทรวงพาณิชย์ ได้แจ้งให้ทราบถึงการให้เลิก อจส. ที่ได้มีการชำระบัญชีตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พร้อมได้เสนอให้ตั้งองค์การขึ้นใหม่ เรียกว่า องค์การจัดซื้อสิ่งของเพื่อประเทศและบรรเทาความขาดแคลน หรือชื่อย่อว่า อบข. ซึ่งจะรับช่วงการดำเนินการมาจาก อจส. พร้อมทั้งเสนอเงื่อนไขต่างๆ พร้อมเหตุผลให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อ 16 มิถุนายน 2491 และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นว่า การจัดตั้งองค์การ อบข. จะเป็นการสิ้นเปลือง ไม่เป็นการประหยัด ฉะนั้นจึงเห็นควรให้ อจส. คงดำเนินการต่อไป โดยให้ติดต่อบรรดาหนี้ของ อจส. กับกระทรวงการคลัง และให้กระทรวงการคลังควบคุมการเงินให้รัดกุม⁴⁸ ซึ่งนั่นหมายถึงชัยชนะในหลักการที่กระทรวงพาณิชย์อ้างถึงความจำเป็นในการคงมีอยู่ขององค์การจัดซื้อสินค้า

ชัยชนะดังกล่าวของ อจส. ที่สามารถดำเนินการอยู่ต่อไป น่าจะเป็นเพราะนโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะในคณะกรรมการเศรษฐกิจที่มีแนวความคิดว่า จะอาศัย อจส. เป็นกลไกในการแผ่ขยายกิจการให้กว้างขวางออกไป เพราะในเวลาไล่เรี่ยกันนั้น รัฐบาลได้โอนงานของ อจส. จากกระทรวงพาณิชย์มาอยู่ในการควบคุมและอำนาจการของคณะกรรมการเศรษฐกิจ และมีการพิจารณาเรื่อง อจส. ที่จะให้เป็นองค์การกลางสำหรับป้อนสินค้าต่างๆ ให้แก่ร้านค้าและร้านสหกรณ์การค้าของคนไทย จึงมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกอ. ม. ไสววรรค์ สมบัติศิริ), หม่อม

⁴⁷ หจข. (2) สร. 0201.22.1/2 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) เรื่องรายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รวบรวม (1 กรกฎาคม 2491-9 พฤศจิกายน 2494)

⁴⁸ หจข. (2) สร. 0201.6.3 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่อง อจส. (1 มีนาคม 2489-29 สิงหาคม 2495)

หลวงเดช สนิทวงศ์, พระสารสาสน์พลขันธ์ และพลโทผิน ชุณหะวัณ เพื่อพิจารณาให้มีการปรับปรุง อจส. และสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แล้วดำเนินการเป็นองค์กรกลาง ป้อนสินค้าให้แก่ร้านค้าและร้านสหกรณ์การค้าของคนไทย ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงกำหนดวัตถุประสงค์ ขององค์การดังนี้ คือ

1. ความมุ่งหมายขององค์การนี้ คือ
 - 1) จะบรรเทาความเดือดร้อนในการครองชีพของราษฎรพลเมืองโดยรักษาระดับของ Supply มิให้ขาดได้ในสินค้าจำเป็นต้องกินต้องใช้
 - 2) ตัดการหากำไรมิเป็นธรรม ทั้งของคนไทยและต่างประเทศ
2. เติงงานอย่างรัฐพาณิชย์ ชนิดบริษัทจำกัดสินค้า
3. การซื้อสินค้าให้ถือนโยบายของรัฐบาลโดยอนุโลม เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการจะสั่งซื้อเป็นครั้งคราวตามความต้องการของรัฐบาลจะต้องการสินค้าอย่างไรของที่ตั้งนั้นมุ่งถึง การบูรณะประเทศและบรรเทาความขาดแคลน
4. การสั่งซื้อสินค้าให้มีการปรึกษากันในระหว่างองค์การต่างๆ ของรัฐบาล
5. ให้ทำหน้าที่ประเภท Import เท่านั้น
6. การจำหน่ายสินค้าจะพึงผ่อนผันเป็นเงินสดเงินเชื่อโดยเครดิตเพียงไร ให้อยู่ในดุลยพินิจ ของคณะกรรมการอำนวยการ
7. ให้ยุบ อจส. เก่า หากทางขายสินค้าเก่าที่ไม่ต้องการหรือเสื่อมราคา หรือเสื่อมคุณภาพ นำเงินส่งคลังตัดตอนกันไปตอนหนึ่ง ยกทุนที่เหลือโดยสินค้าหรือโดยเงินสดกับเงินที่ กระทรวงการคลัง จะจัดหาให้เป็นทุนใหม่ของ อจส. ไปตั้งบัญชีใหม่เข้าดำเนินการโดย มิต้องรอการชำระบัญชี⁴⁹

โครงการปรับปรุง อจส. นี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบ เมื่อ 19 กรกฎาคม 2491 ให้คง อจส. ไว้จะมีประเด็นที่ค้างการดำเนินการคือเรื่องที่จะให้เปลี่ยนแปลง อจส. เป็นบริษัท จำกัด ซึ่งต่อมาเรื่องนี้ได้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีลงมติ 22 กันยายน 2491 ว่า

1. ข้อเสนอที่ให้ปรับปรุง อจส. ให้เป็นบริษัทจำกัดนั้น อาจจะต้องประสออุปสรรคจึงให้คง เป็นองค์การของรัฐบาลต่อไปตามเดิม

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน

2. เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของการตั้ง อจส. การซื้อสิ่งของให้ อจส. สั่งซื้อตรงจากต่างประเทศโดยการสืบราคาจากแหล่งผลิตเองเปรียบเทียบกับ ห้ามมิให้ซื้อสิ่งของจากตัวแทนในนี้^{๕๐}

การเปลี่ยนรูปแบบจากองค์การรัฐบาลมาเป็นบริษัทจำกัดนั้นนับว่าเป็นปัญหาสำคัญ ในเวลาต่อมา (เมษายน 2492) พระสารสาสน์พลขันธ์ ประธานกรรมการจัดการ อจส. ได้เสนออีกครั้งถึงการที่จะให้ อจส. เป็นบริษัท โดยอ้างเหตุผลต่างๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนที่เป็นปัญหาในการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ

- โดยเฉพาะกรณี อจส. ในรูปองค์การว่าจะนำความเสื่อมเสียมาสู่รัฐบาลด้วยเหตุผล เช่น
1. ทำการค้า แต่เป็นราชการมีเสียๆ หายๆ มากมายที่ไม่บังควร
 2. ซักเข้าไม่ทันพาณิชย์โอกาสจึงอาจขาดทุนได้ง่ายๆ
 3. ถูกผูกมัดด้วยระเบียบราชการ มี redtape และ bureaucracy ทั้งทางเงิน และทางธุรกิจ
 4. เจ้าหน้าที่อนใจไม่ได้ เกิดความไม่แน่นอนในใจว่าจะอยู่หรือจะไป ทุกคนคิดว่า อจส. อาจถูกยุบในวันหนึ่งไม่โดยรัฐบาลนี้ก็รัฐบาลที่มาใหม่
 5. ไม่มีกู้ดิวเพราะไม่ใช่บริษัท ถึงงานเจริญก็ไม่ได้ประโยชน์จากกู้ดิว ซึ่งเป็นสินทรัพย์นำเสียดาย
 6. บริษัทต่างประเทศไม่ยอมให้ Exclusivity เช่น Sole agency หรือ Sole distribution เพราะเป็นองค์การรัฐบาล ไม่ใช่ห้างร้านบริษัท
 7. การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการอำนาจการเท่าที่เป็นมาเป็นราชการเกินไปไม่เป็นที่พอใจตามครรลองค้าขาย ทำให้งานซบซวน ล่าช้าไม่ทันทั่วๆ ที่ ทั้งเปิดโอกาสให้เกิดคอร์รัปชันอย่างในกรมกระทรวงต่างๆ จึงไม่บังเกิดผลสมประสงค์^{๕๑}

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน

การที่จะแก้ไขข้อบกพร่องนี้ได้ อจส.จะต้องมีการปรับปรุงงานในองค์การ หรือมีฉะนั้น จะต้องเปลี่ยนแปลง อจส.เป็นบริษัทจำกัดโดยรัฐบาลเข้าถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์และเมื่อ 3 ปีผ่านไปจึงขายหุ้น 50 เปอร์เซ็นต์ โดย 25 เปอร์เซ็นต์ให้กับคนไทย และอีก 25 เปอร์เซ็นต์ แก่ชาวต่างประเทศ ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ดังกล่าวแล้ว พระสารสาสน์พลขันธ์ได้กล่าวว่า "ข้าพเจ้าเสียใจที่ไม่สามารถจะรับผิดชอบในตำแหน่งนี้ได้" ปัญหาที่น่าสนใจก็คือ เพราะเหตุใดพระสารสาสน์พลขันธ์จึงพยายามให้อจส.ออกจากระบบราชการ ทั้งที่สามารถดำเนินงานมีผลกำไรมาตลอด

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของ อจส.เก่า กับอจส.ที่จะดำเนินงานในรูปแบบบริษัทจำกัด แล้วจะพบว่า อจส.ต้องการที่จะขยายเครือข่ายทางธุรกิจนั่นเอง จากเดิมลักษณะการประกอบการของ อจส.นั้นมีลักษณะที่เป็น "พ่อค้าคนกลาง"กล่าวคือ ซื้อสินค้าจากต่างประเทศมา ขายให้หน่วยราชการต่างๆ ของรัฐรวมทั้งร้านค้าและร้านสหกรณ์ของคนไทย โดยอาศัยสิทธิพิเศษทางการเงิน เรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ที่สามารถแลกได้ต่ำกว่าพ่อค้าเอกชนอื่นๆ ทำให้ อจส.มีผลการดำเนินงานที่กำไรมาตลอด และในการเสนอเปลี่ยน อจส.เป็นบริษัท จำกัดนี้ จะปรากฏถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวัตถุประสงค์ของ อจส.ในหลักการสำคัญ ที่จะส่งผลต่อการประกอบการอย่างสำคัญ จากเดิมนั้นในวัตถุประสงค์ขององค์การระบุไว้ว่า "ให้ทำหน้าที่ประเภท Import เท่านั้น"^{๕๒} แต่ในการเสนอให้ อจส.เป็นบริษัทจำกัดนี้ระบุวัตถุประสงค์ไว้กว้างขวางมาก คือ

1. ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมของชาติ
2. จัดหาสินค้าที่สังคมต้องการมาจำหน่ายให้เพียงพอ เพื่อตรึงราคาสินค้าในท้องตลาด
3. จัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร มาจำหน่ายเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม เฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมในครอบครัว
4. จัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร มาจำหน่ายเพื่อส่งเสริมกิจกรรมของชาติ
5. รับทำการบรรจุหีบห่อและขนส่ง
6. ทำกิจการในหน้าที่และธุรกิจของคลังสินค้า

^{๕๒} วัตถุประสงค์นี้วัตถุประสงค์ที่ระบุในการปรับปรุง อจส.ครั้งแรกประมาณ กรกฎาคม-สิงหาคม 2491 ใน หจข.(2) สร.0201.6.3 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่อง อจส.

7. เป็นตัวแทนหรือนายหน้าแก่ราชการและองค์การค้า ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

8. กระทำกิจการอื่นที่จะเป็นรายได้ และความก้าวหน้าของบริษัทตามวัตถุประสงค์^{๕๓}

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางออกไปนี้ ประกอบกับคำขอปรับปรุงการดำเนินงานของ อจส. ให้เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและทำให้สะดวกในการติดต่อทำธุรกิจแล้ว จุดประสงค์หลักก็คือ ความต้องการที่จะเข้าร่วมทำการส่งสินค้าออก รวมทั้งประกอบ การอุตสาหกรรมขึ้นด้วย ซึ่งแนวความคิดนี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากคณะกรรมการเศรษฐกิจใน ขณะนั้น

สำหรับเรื่องการปรับปรุงสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดที่มีการพิจารณาร่วมกันนี้ มีความ น่าสนใจไม่น้อยในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้ร่วมทุน ที่คณะกรรมการเศรษฐกิจได้พิจารณาเสนอให้จัดตั้ง บริษัทกลางขึ้นใหม่ โดยรับช่วงงานมาจากสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดที่ชำระบัญชีแล้ว โดยบริษัท กลางที่ตั้งขึ้นใหม่นี้จะเงินทุนจาก 3 ส่วน คือ รัฐบาล 40 เปอร์เซ็นต์, ชาวต่างประเทศ 40 เปอร์เซ็นต์ และที่เหลือขายให้แก่เอกชนคนไทย การเสนอหลักการให้มีผู้ถือหุ้น 3 ส่วนนี้ได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 15 กันยายน 2491 การที่รัฐบาลไทยยอมรับทุนจากต่างประเทศ เข้าร่วมในบริษัทจังหวัดกลาง ในขณะที่มีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมมีเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการเศรษฐกิจจำต้องยอมรับเหตุผล ที่คณะกรรมการเศรษฐกิจเสนอ ให้ชาวต่างประเทศเข้าร่วมทุน โดยหวังว่าจะได้ประโยชน์ดังนี้

1. ได้ระบบงานที่ดี
2. ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างชาวไทยกับต่างประเทศในทางการค้า
3. ต่อมือต่อเท่าในการติดต่อกับตลาดต่างประเทศ^{๕๔}

^{๕๓} วัตถุประสงค์นี้เป็นวัตถุประสงค์ในการขอสถาปนา อจส. เป็นบริษัทครั้งที่ 2 ที่เสนอ 2 เมษายน 2492 หลังจากที่เคยเสนอเป็นบริษัทจำกัดครั้งแรก 21 กันยายน 2491 ดูรายละเอียด ใน เรื่องเดียวกัน

^{๕๔} หจข.(2)สร.0201.6.3 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่อง อจส.(1 มีนาคม 2489- 29 สิงหาคม 2495)

นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขที่คณะกรรมการเศรษฐกิจคาดหวังว่าจะเป็นผลดี จากการที่ชาวต่างประเทศเข้าร่วมทุนในบริษัทจังหวัดกลางอีก คือ "เฉพาะอย่างยิ่งขณะนี้ เพื่อกันมิให้ไปเข้ากับวงการค้าซึ่งมีอิทธิพลกว้างขวางในตลาดของเรา"^{๕๕} และด้วยการที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการและมอบให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ไปทำความตกลงเสนอความเห็นมาต่อไปนั้นปรากฏว่า "ชาวต่างประเทศ" ที่ได้รับการคัดเลือกก็คือ "ชาวอเมริกัน" การที่รัฐบาลไทยยอมรับ "ชาวอเมริกัน" เพื่อประโยชน์ในการประกอบการในลักษณะ "พันธมิตร" เพราะเกรงว่าชาวอเมริกันจะไปเข้ากับวงการค้าที่มีอิทธิพลในประเทศไทยนี้ นายหนึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยยอมรับถึงบทบาทของรัฐในการประกอบการว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากการที่จะรับระบบงานที่ดีจากชาวอเมริกันแล้ว อีกประเด็นหนึ่งคือรัฐบาลไทยพยายามที่จะสร้างเครือข่ายทางการค้าขึ้น (หรือในด้านกลับกันก็คือการปิดกั้นความสัมพันธ์ ระหว่างนายทุนชาวจีนกับชาวอเมริกัน) โดยดึงชาวอเมริกันเข้าเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจ นอกจากประโยชน์เหล่านี้แล้วความคาดหวังของรัฐบาลไทยที่มีต่อชาวอเมริกันก็ปรากฏในรายงานของกระทรวงการคลังระบุว่า ชาวอเมริกันได้เสนอว่าจะพยายามช่วยเหลือให้ได้มีการนำแผนการมาซลค์มาใช้ทางเอเชียนี้ รวมทั้งประเทศไทยด้วย และกรณีนี้น่าจะเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึง "สาระ" ของชาตินิยมไทยที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ทำให้เราเห็นว่าชาตินิยมไทยในช่วงเวลานี้ ทำไมจึงยอมรับชาวตะวันตกได้ในขณะที่ชาวจีนที่อยู่ภายในประเทศไทยนั้น กลับถูกระวางและเลือกปฏิบัติจากรัฐบาลไทย

บริษัทจังหวัดกลางที่จะตั้งขึ้นนี้ จะเป็นศูนย์กลางสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศไปอนบริษัทจังหวัด ร้านสหกรณ์ ร้านในสงเคราะห์ขององค์การทหารผ่านศึก และรับซื้อสินค้าพื้นเมืองจากหน่วยค้าเหล่านี้ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ การดำเนินงานเช่นนี้จะเห็นได้ว่ามีขอบข่ายการทำธุรกิจกว้างขวางกว่า อจส. มากนัก และลักษณะการดำเนินงานก็มีลักษณะความสัมพันธ์ทางการค้าเหมือนสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดในสมัยสงคราม อย่างไรก็ตามบทบาทของบริษัทจังหวัดในช่วงหลังนี้ไม่ได้มีบทบาทมากมายในระบบเศรษฐกิจเช่นสมัยสงคราม ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของประสิทธิภาพของรัฐที่รัฐบาลตระหนักดีว่า หากให้มีการขยายตัวกว้างขวางเกินไปเช่นสมัยสงครามแล้ว รัฐไม่สามารถจะดูแลได้ทั่วถึง และอีกประการหนึ่งระบบเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีความแตกต่างไปจากสมัยสงครามมาก ระบบเศรษฐกิจมีความเปิดกว้างกว่าสมัย

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน

สงครามมาก จึงมีผู้ประกอบการการค้าเอกชน รวมทั้งร้านสหกรณ์การค้าต่างๆ ที่รัฐเห็นว่าประกอบกิจการในรูปสหกรณ์จะดีกว่าที่เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นโครงการที่จะจัดตั้งบริษัทจังหวัดกลางนี้ จึงไม่ได้มีการดำเนินการจากรัฐบาลที่จะร่วมมือกับชาวต่างประเทศ และต่อมาปัญหาเรื่องศูนย์กลางสำหรับป้อนสินค้าแก่บริษัทจังหวัดก็ยังคงมีอยู่ กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอโครงการส่งเสริมบริษัทจังหวัดอีกครั้งในกันยายน 2494 เพื่อที่จะใช้กองคลังสินค้า กรมการค้าภายในเป็นศูนย์กลางสำหรับบริษัทจังหวัดติดต่อในทางการค้า แทนสำนักงานกลางบริษัท รวมทั้งขยายงานของบริษัทจังหวัดที่มีอยู่ และให้ความช่วยเหลือบริษัทจังหวัดให้ได้ทำการค้าสินค้าผูกขาดของรัฐบาล (บุหรี่ยาสูบ, สุราปรุงพิเศษ, ต้มกลั่นสุรา) และต่อมา จอมพลผิน ชุณหะวัณ (รองนายกรัฐมนตรี) ประธานคณะกรรมการ ดำเนินการประสานงานเศรษฐกิจ (ค.ป.ศ.) ได้เสนอ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการ ค.ป.ศ. พิจารณานโยบายรัฐบาลที่จะเปิดบริษัทจังหวัดตามจังหวัดต่างๆ (จากเดิมที่มีอยู่เพียง 22 บริษัท) โดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้ให้ข้อสังเกตแก่ที่ประชุมว่า การตั้งบริษัทจังหวัดนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องตั้งบริษัทขึ้นใหม่ทุกแห่ง อันจะทำให้เป็นการสิ้นเปลืองในการลงทุน สมควรที่จะส่งเสริมร้านค้าหรือบริษัทของเอกชนที่ดำเนินการได้ผลดีอยู่แล้วในจังหวัดนั้น ให้เข้าร่วมตั้งเป็นบริษัทจังหวัด ก็จะได้ผลดีเช่นกัน ซึ่งที่ประชุมก็ลงมติมอบให้กระทรวงเศรษฐกิจรับไปพิจารณา และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ค.ป.ศ. ทราบต่อไป การเสนอของจอมพลผิน ชุณหะวัณ นั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงยอมรับว่าการลงทุนของรัฐนั้นเป็นการสิ้นเปลืองอันเป็นสิ่งไม่พึงกระทำแล้ว นัยที่อยู่เบื้องหลังการเสนอนี้ดังกล่าว ก็แสดงให้เห็นถึงการเสนอแนวทางใหม่ ที่จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนได้รับประโยชน์ เพราะปรากฏต่อมาว่า บริษัทเอกชนที่จอมพลผิน ชุณหะวัณ ตั้งข้อสังเกตไว้นั้นก็คือ บริษัท ทหารสามัคคีจำกัด ได้แจ้งความประสงค์ที่จะร่วมมือกับบริษัทจังหวัด^{๕๕}

นอกจากมีการพิจารณาที่จะปรับปรุงให้ อจส. มีความเชื่อมโยงกับบริษัทจังหวัดรวมทั้งสหกรณ์ร้านค้าต่างๆ อันเป็นการสร้างเครือข่ายทางการค้าแล้ว อจส. ยังถือเป็นองค์การที่มีทุนหมุนเวียนเป็นจำนวนมากถึง 20 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าองค์การอื่นๆ ของรัฐทำให้ อจส. มีข้อได้เปรียบในเรื่องเงินทุน ดังนั้นจึงปรากฏว่า อจส. มักจะเป็นความหวังที่จะเป็นแหล่งทุนให้

^{๕๕} หจข. (2) สร. 0201.51/21 (ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี) บริษัทจังหวัดต่างๆ

แก่บริษัทต่างๆ (ไม่ว่ารัฐจะมีหุ้นหรือไม่ก็ตาม) ได้กู้ยืมเงินทุน เช่น อจส. ได้ร่วมทุนกับบริษัทพืชกลีกรรรม ทำการค้ามะพร้าวแห้งและพืชผลไทย บริษัทพืชกลีกรรรมนี้ มีหม่อมเจ้าสุวิชากร วรวรรม เป็นกรรมการอำนวยการ และนอกจากนั้นยังเป็นกรรมการ อจส. ด้วย^{๕๗} หรือในกรณีมีการพิจารณาของ อจส.ว่าจะให้ทุนกู้ยืมแก่บริษัทไทยกลีกรรุตสาหกรรม(ผลิตน้ำตาล) และบริษัททัญญูเกืออุตสาหกรรม (ผลิตน้ำตาล)^{๕๘}

ปรากฏการณ์ต่างๆ เช่นนี้จะสะท้อนให้เห็นว่า อจส. พยายามที่จะขยายตัวไปในธุรกิจอื่นๆ ซึ่งผิดกับวัตถุประสงค์เริ่มก่อตั้งองค์การ และการดำเนินงานของ อจส. ในระยะหลังก็เริ่มประสบกับปัญหาการขาดทุน ถึงแม้ อจส. จะได้สิทธิพิเศษในการดำเนินกิจการจากรัฐ เช่นการได้รับสิทธิในการส่งสินค้าเข้าประเทศ, การเป็นตัวแทนซื้อสินค้าจากต่างประเทศมาจำหน่ายในลักษณะผูกขาด เช่นกระสอบป่าน^{๕๙} หรือการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าที่ผลิตได้จากหน่วยงานของรัฐโดยขายให้หน่วยงานราชการ เช่น กระดาษ^{๖๐} อจส. น่าที่จะมีกำไรจากการดำเนินการ แต่ผลกลับตรงกันข้าม เพราะตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา อจส. ประสบกับปัญหาขาดทุนมาตลอด รัฐบาลต้องจ่ายเงินชำระหนี้ขององค์การเป็นจำนวนเงิน 20 ล้านบาท^{๖๑} อันเป็นตัวอย่างความล้มเหลวที่สำคัญ และน่าที่จะมีส่วนผลักดันให้มีความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่รัฐเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจด้วย

^{๕๗} หจข. (3) สร. 0201.41.2/13 งบดุลย์และการจัดสรรกำไรสุทธิของ อจส. (16 สิงหาคม-26 มกราคม 2495)

^{๕๘} หจข. (2) สร. 0201.6.3 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่อง อจส. (1 มีนาคม 2488-29 สิงหาคม 2495)

^{๕๙} หจข. (2) สร. 0201.22.2.4/2 (ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี) กระสอบป่านใส่ข้าว (16 เมษายน 2477-29 สิงหาคม 2495)

^{๖๐} หจข. (2) สร. 0201.22.2.3 กล่อง 5/23 (มีเอกสาร 2 ปี) การจำหน่ายกระดาษของ อจส. หรือเรื่องการซื้อขายกระดาษแบบพิมพ์ ฯลฯ จาก อจส. และโรงงานกระดาษไทย (15 มีนาคม 2481-30 ธันวาคม 2496)

^{๖๑} สมตสฤติตราษฎีของประเทศไทย พ.ศ. 2488-2498, หน้า 403.

บทบาทรัฐในการจัดการค้าข้าว

นับตั้งแต่รัฐบาลไทยทำข้อตกลงสมบูรณแบบกับอังกฤษ เพื่อให้รอดพ้นจากการเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม โดยอังกฤษกำหนดให้ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวแก่สหประชาชาติโดยไม่คิดมูลค่าเป็นจำนวน 1.5 ล้านตัน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมข้าว โดยตั้งสำนักงานข้าวขึ้นผูกขาดการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศแต่ผู้เดียว ในช่วงแรกที่ตั้งสำนักงานข้าวคือ พ.ศ. 2488-2490 สำนักงานข้าวประสบกับปัญหาการจัดการหาข้าวออกขายต่างประเทศ คือไม่สามารถจัดส่งข้าวได้ตามกำหนด^{๕๒} ประกอบกับการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ เพราะมีการลักลอบส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้นำเรื่องปัญหาข้าวเข้าหารือในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจครั้งแรกเมื่อ 15 มิถุนายน 2491 และมอบนโยบายที่จะให้รวมโรงสีให้มีจำนวนน้อยลง และให้บริษัทข้าวไทย เข้าถือหุ้นพร้อมทั้งตั้งโรงสีใหม่ให้คนไทยเข้าถือหุ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนที่จะนำนโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจกลับมาใช้ การกลับมาของแนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจนี้ปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐจะมีบทบาทและทำหน้าที่อย่างไร ดังนั้นในการประชุมครั้งต่อมาจึงตกลงยึดหลักเศรษฐกิจว่ารัฐจะดำเนินการและควบคุมการค้าบ้างตามสมควรพร้อมสนับสนุนการค้าของคนไทย^{๕๓}

การให้นโยบายที่จะรวมโรงสีและจัดให้การค้าข้าวมาอยู่ในมือคนไทยนี้ พลโทผิน ชุณหะวัณ รับไปพิจารณาดำเนินการ และต่อมาได้ชี้แจงว่าไม่สะดวกในการที่จะบริหารงานซึ่งจะต้องเพิ่มรายจ่ายมากขึ้น จึงขอให้รวมโรงสีแล้วเข้าอยู่ในแผนหนึ่งของบริษัททหารสามัคคี จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในความอุปการะขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจไม่ขัดข้อง แต่ต้องให้เข้าร่วมอยู่ในโครงการควบคุมคุณภาพข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการอยู่^{๕๔} การดำเนินการตามนโยบายรวมโรงสีครั้งนี้ปรากฏว่า บริษัท ทหารสามัคคี จำกัด

^{๕๒} สมศักดิ์ นิลนพคุณ, "ปัญหาเศรษฐกิจของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2488-2498" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527), หน้า 100-103.

^{๕๓} หจช. (2) สร. 0201.22.1/2 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) เรื่องรายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ราชรวม (1 กรกฎาคม 2491-9 พฤศจิกายน 2494)

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, (ปีที่ 2 ในจำนวน 3 ปี)

สามารถรวมโรงสีต่างๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ถึง 74 โรง การรวมโรงสีเข้ามาอยู่ในบริษัททหารสามัคคี จำกัด ก็โดยให้บรรดาเจ้าของโรงสีเข้าถือหุ้นของบริษัททหารสามัคคีจำกัด และประโยชน์ที่บรรดาเจ้าของโรงสีจะได้รับคือ ประโยชน์ในการขนส่งข้าวมายังกรุงเทพฯ ที่แต่เดิมมีปัญหาในการขนส่งข้าวมายังกรุงเทพฯ เพราะต้องติดสินบนเจ้าหน้าที่ของกรมรถไฟ และมีการแข่งขันกันสูงมาก การเข้ามารวมโรงสีของบริษัททหารสามัคคี จำกัด จึงเป็นการเข้ามาจัดสรรผลประโยชน์ และอำนวยความสะดวกในการขนส่ง ทั้งนี้เพราะบริษัททหารสามัคคี จำกัด เป็นบริษัทในเครือขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งองค์การฯ มีหน่วยขนส่งที่ขอความร่วมมือจากกรมรถไฟ ให้องค์การได้รับจัดสรรตู้บรรทุกสินค้าเป็นกรณีพิเศษ โดยขอให้กรมรถไฟรับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นเสมือนบริษัทในความอุปการะของรัฐบาล และกรมรถไฟก็ตกลงรับที่จะให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกอยู่ในความอุปการะของรัฐบาล และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจะต้องไปทำหน้าที่จัดสรรจ่ายแบ่งตู้บรรทุกสินค้าที่ทำการขนส่งเอง^{๕๕} ทำให้บริษัททหารสามัคคี จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในความอุปการะขององค์การสามารถได้ประโยชน์นี้ด้วย สำหรับผลประโยชน์ที่บริษัททหารสามัคคี จำกัดจะได้รับก็คือ การวางเงื่อนไขเป็นข้อกำหนดให้บรรดาเจ้าของโรงสีจะต้องขายข้าวอย่างน้อยครึ่งหนึ่งที่ผลิตได้ ให้แก่บริษัททหารสามัคคี จำกัด และบริษัททหารสามัคคีจะขายข้าวนั้นให้แก่รัฐบาล (สำนักงานข้าว) เพื่อส่งออกนอกประเทศต่อไป และในเวลาต่อมาก็มีการร่วมมือเช่นนี้อีกในภาคเหนือ ทำให้มีโรงสีข้าวถึง 132 แห่ง ทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เข้ามีส่วนร่วมถือหุ้นและอยู่ในความอุปการะของบริษัททหารสามัคคี จำกัด^{๕๖}

ในระบบการค้าข้าวนี้มีการผูกขาดตั้งแต่บรรดาเจ้าของโรงสี และบริษัททหารสามัคคี จำกัด ที่ร่วมมือคุมการค้าข้าวภายในประเทศ และสำนักงานข้าวที่เป็นผู้ผูกขาดการค้าข้าวให้แก่ต่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} หจข. (2) สร. 0201.4.5 กล่อง 1/2 หน่วยขนส่งของ อผศ. (9 มีนาคม - 9 ตุลาคม 2491)

^{๕๖} สกินเนอร์ จี วิลเลียม, สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์, หน้า 350-351.

นับตั้งแต่พ.ศ. 2492 คณะกรรมการอาหารฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Food Council) ได้ยกเลิกการควบคุมการส่งข้าวไทยไปขายต่างประเทศ ทำให้สามารถหาตลาดขายข้าวได้กว้างขวางขึ้น รัฐบาลจึงเปิดโอกาสนี้ให้พ่อค้าติดต่อหาตลาดข้าวได้เอง และเมื่อได้ตลาดต่างประเทศแล้วก็นำข้าวมาขายให้สำนักงานข้าวก่อน จากนั้นสำนักงานข้าวจึงนำข้าวนี้ไปขายยังต่างประเทศ ตามจำนวนที่พ่อค้าได้ติดต่อไว้กับตลาดต่างประเทศ ระบบการค้าเช่นนี้ทำให้สำนักงานข้าวมีรายได้จากการค้าข้าวเป็นจำนวนมาก สำนักงานข้าวดำเนินการผูกขาดค้าข้าวออกนอกประเทศเช่นนี้มาอีกหลายปี จนสถานการณ์การค้าข้าวระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป เพราะมีประเทศต่างๆ ส่งข้าวออกขายเป็นจำนวนมากขึ้น รัฐบาลจึงมีการปรับปรุงระเบียบการส่งข้าวออกนอกประเทศเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2497 โดยแบ่งการส่งออกข้าวเป็น 3 ประเภท

1. การค้าข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล
2. การค้าข้าวในระบบโควตาส่งออกคือนำข้าวมาขายให้สำนักงานข้าว 5 ตันจะได้รับสิทธิส่งข้าวออกได้ 1 ตัน
3. การค้าข้าวที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสำนักงานข้าว

การแก้ไขการค้าข้าวเช่นนี้ยิ่งทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ว่าจะในกลุ่มข้าราชการหรือนักการเมือง ซึ่งต่อมารัฐบาลก็ประกาศยกเลิกการผูกขาดการค้าข้าวของสำนักงานข้าว ทำให้การส่งข้าวออกนอกประเทศไม่ต้องผ่านสำนักงานข้าว ตั้งแต่ 1 มกราคม 2498⁶⁷

การค้าสุกรและธุรกิจเนื้อสัตว์

จอมพล. ปิบูลสงครามมีนโยบายที่จะลดราคาหมูให้ถูกลง จึงมีการตั้งคณะกรรมการค้าเนื้อสุกรขึ้นพิจารณาโดยมีการประชุมเมื่อ 10 พฤษภาคม 2491 และที่ประชุมได้มอบหมายให้รวมพ่อค้าสุกรเป็นกลุ่มเพื่อลดจำนวนให้เหลือน้อยบริษัท โดยให้เหตุผลว่าถ้ามีบริษัทค้าหมูน้อยลงไม่แย่งกันซื้อขายนานัก หมูจะมีราคาพอสมควร แต่ถ้าเมื่อใดรัฐบาลเปิดให้ทำธุรกิจนี้โดยเสรี และมีบริษัทค้าสุกรมากขึ้น ราคาเนื้อสุกรก็ย่อมแพงขึ้น เพราะแย่งกันซื้อสุกรมีชีวิต ซึ่งขณะนั้น

⁶⁷ สมศักดิ์ นิลนพคุณ, "ปัญหาเศรษฐกิจของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2488-2498", หน้า 106-107.

มีพ่อค้าซื้อถึง 33 ราย ดังนั้นที่ประชุมจึงตกลงให้รวมพ่อค้าสุกร ให้เหลือเพียง 5 ราย และในการรวมครั้งนี้เอง พลโทผิน ชุณหะวัณ ได้รายงานต่อที่ประชุมว่า "บริษัทฆ่าสุกรและผู้ฆ่าสุกรเหล่านี้ ยินดีจะเข้ามาอยู่ความอุปการะขององค์การทหารผ่านศึก จึงให้ 5 รายนี้อยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การทหารผ่านศึก"⁶⁸

ข้อสรุปของพลโทผิน ชุณหะวัณ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของ พลโทผิน ชุณหะวัณ เช่นที่ เคยดำเนินการในการรวมโรงสีในภาคอีสาน จากสถิติสุกรที่นำมาฆ่าในเขตพระนคร และธนบุรี นั้น ในที่ประชุมระบุว่า จะเป็นสุกรที่ส่งมาจากภาคอีสานประมาณ 50-55 เปอร์เซ็นต์⁶⁹ ดังนั้น การสรุปของที่ประชุมที่ให้บริษัทค้าสุกรต่างๆ เข้าร่วมอยู่ในองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จึงทำให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีบทบาทสูงมากในธุรกิจค้าสุกร นอกจากนั้นที่ประชุมยังให้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นผู้ควบคุมการค้าเนื้อสัตว์ชำแหละ ตามนโยบายให้ลดราคาสินค้าเนื้อสัตว์ลง

การมอบอำนาจให้ อผศ. เข้าควบคุมการค้าเนื้อสัตว์ชำแหละตามนโยบายให้ลดราคาสินค้า องค์การฯ จึงเริ่มดำเนินการด้วยการวางระเบียบควบคุมลูกเขียงหรือผู้ค้าปลิกในจังหวัดพระนครและธนบุรี โดยให้ผู้ค้าปลิกทั้งหมดไปจดทะเบียนกับ อผศ. ผู้ที่มีได้จดทะเบียนเป็นลูกเขียง หรือผู้ค้า ปลิกจะขายเนื้อสุกรมิได้⁷⁰ การวางระเบียบเช่นนี้ทำให้ อผศ. สามารถควบคุมผู้ค้ารายย่อยได้ และเพื่อให้มาตรการควบคุมได้ผลแน่นอน อผศ. ได้ประกาศ ห้ามนำเนื้อสุกรชำแหละเข้าเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี⁷¹ ดังนั้นจึงทำให้การค้าสุกรชำแหละรายย่อยอยู่

⁶⁸ หจข.มท.0201.2.1.40 กล่อง 1/14 การประชุมคณะกรรมการค้าเนื้อสุกร (พ.ศ. 2491)

⁶⁹ เปอร์เซ็นต์นี้ไม่แน่นอนในงานศึกษาบางชิ้นกล่าวว่าสุกรถูกส่งจากภาคอีสานถึง 70 เปอร์เซ็นต์ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 17.

⁷⁰ "ประกาศองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฉบับที่ 1" ราชกิจจานุเบกษา 65 (3 กรกฎาคม 2491) ; หน้า 2316.

⁷¹ "ประกาศองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฉบับที่ 2" ราชกิจจานุเบกษา 65 (14 กรกฎาคม 2491) ; หน้า 2383.

ภายใต้การควบคุมของ อผศ. โดยสิ้นเชิง และในระยะแรกที่ อผศ. เข้าควบคุมการค้าสุกรนี้ สามารถทำให้ราคาเนื้อสุกรชำแหละลดลงได้สำเร็จ

ในปีต่อมา อผศ. ได้เริ่มดำเนินการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ โดยการออกประกาศให้โรงฆ่าสัตว์ในจังหวัดพระนคร และธนบุรีมาจดทะเบียน ปรากฏว่ามีโรงฆ่าสัตว์จดทะเบียน ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ 13 โรง คือ สำนักงานควบคุมเนื้อสัตว์ (หัวลำโพง), องค์การส่งเสริมปศุสัตว์, โรงงานเนื้อสัตว์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, บริษัท เกษตรกรรมทหารผ่านศึก จำกัด, บริษัทเนื้อสัตว์จำกัด, บริษัทสหไทย จำกัด, บริษัทไทยเอกไชยจำกัด, ห้างหุ้นส่วนจำกัดสุกรไทย, บริษัทสหไทยจำกัด, บริษัทชัยชนะจำกัด, บริษัทสหไทยจำกัด, บริษัทสุกรกิจ จำกัด, บริษัทรัศมีทองจำกัด และบริษัทไทยรวมไทย จำกัด⁷² เขตเทศบาลนครธนบุรี 4 แห่ง ได้แก่ บริษัทเนื้อสัตว์จำกัด (สาขา), บริษัทรัศมีทองจำกัด (สาขา), บริษัทสหการสุกรจำกัด และบริษัทไทยรวมไทยจำกัด และนอกเขตเทศบาล 2 แห่ง คือ โรงฆ่าสัตว์ของร้อยเอกขุนรณภูมิรังสรรค์ (เขตอำเภอเมืองมีนและอำเภอหนองจอก) และห้างหุ้นส่วนเอกมัยพระโขนง จำกัด⁷³

การควบคุมโรงฆ่าสัตว์นี้ ในปีต่อมาองค์การส่งเสริมการค้าสัตว์ปีกได้ออกประกาศองค์การส่งเสริมการค้าสัตว์ปีก ฉบับที่ 33 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2493 ว่านับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2493 เป็นต้นไป ให้เลิกบรรดาโรงฆ่าสัตว์ในเขตพระนครและธนบุรี โดยให้คงเหลือไว้เพียง 5 โรง คือ องค์การส่งเสริมปศุสัตว์ (เขตพระนคร), โรงงานเนื้อสัตว์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (เขตพระนคร), บริษัทเกษตรกรรมทหารผ่านศึกจำกัด (เขตพระนครและธนบุรี), โรงฆ่าสัตว์ของร้อยเอกขุนรณภูมิรังสรรค์ (เขตพระนคร) และห้างหุ้นส่วนเอกมัยพระโขนง จำกัด (เขตพระนคร)⁷⁴ ซึ่งการประกาศให้เหลือโรงฆ่าสัตว์ในเขตพระนครและธนบุรีเหลือเพียง 5 โรงนี้เป็น

⁷² "ประกาศองค์การส่งเสริมการค้าสัตว์ปีกฉบับที่ 20" ราชกิจจานุเบกษา 66 (14 กันยายน 2492) ; หน้า 4728.

⁷³ "ประกาศองค์การส่งเสริมการค้าสัตว์ปีกฉบับที่ 21" ราชกิจจานุเบกษา 66 (14 กันยายน 2492) ; หน้า 3954.

⁷⁴ "ประกาศองค์การส่งเสริมการค้าสัตว์ปีกฉบับที่ 33" ราชกิจจานุเบกษา 67 (28 สิงหาคม 2493) ; หน้า 3953-3954.

การดำเนินการตามที่จอมพล.พิบูลสงครามได้ให้นโยบายไว้ ตั้งแต่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในพ.ศ.2491 การดำเนินการเช่นนี้มีผลทำให้เกิดการผูกขาดขึ้น โดยเฉพาะในเขตธนบุรีที่บริษัท เกษตรกรรมทหารผ่านศึก จำกัด เป็นผู้ได้รับอนุญาตแต่ผู้เดียว การลดจำนวนบริษัทผู้ฆ่าสุกรจาก 13 โรงเหลือเพียง 5 โรงนี้มีผลทำให้มีการฆ่าสุกรน้อยลง อีกทั้งมาตรการควบคุมที่เคยห้ามนำ เนื้อสุกรชำแหละนอกเขตเข้ามา ทำให้ปริมาณสุกรชำแหละมีน้อยลง ดังนั้นจึงมีผลทำให้ราคาสุกรชำแหละมีราคาสูงขึ้น จนทำให้จอมพล.พิบูลสงครามต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาถึงเรื่อง เครื่องโภคภัณฑ์ของประชาชน และในกรณีของสุกร พลโทมังกร พรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอทางแก้ปัญหาที่สุกรขาดตลาดและมีราคาแพงว่า ให้เทศบาลหาหมูมา ฆ่าเพิ่มจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โดยให้หมูนอกเขตเข้ามาขายได้ พร้อมทั้งให้เลิก การแบ่งเขตจัดส่ง ให้ส่งตรงต่อลูกค้าเชิงเลข ในที่สุดที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติในเรื่องนี้ว่า

1. ให้กำหนดจำนวนสุกรที่จะฆ่าสำหรับจังหวัดพระนครและธนบุรีวันหนึ่ง 1,400 ตัว โดยให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กำหนดจำนวนว่าจะสามารถฆ่าได้เท่าใด ส่วนที่เหลือให้ทาง เทศบาลจัดทำเอง โดยให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และเทศบาลทำความตกลงกำหนด จำนวนกัน

2. อนุมัติให้นำเนื้อสุกรที่ฆ่านอกเขตจังหวัดพระนคร และธนบุรีเข้ามาจำหน่ายได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2494^{7E}

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ระบบการค้าสุกรเสริมมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถลดบทบาท ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในการค้าสุกร เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน ปลายปี พ.ศ.2494 พลเอกผิน ชุณหะวัณ เข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ในช่วงเวลานี้รัฐ บาลได้ใช้อำนาจรัฐควบคุมผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติ (ส.ป.ช.) ดำเนินการ ควบคุมการค้าสุกรและการจำหน่ายเนื้อสุกร การควบคุมของคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์ แห่งชาติที่มีจอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นประธาน ได้ใช้อำนาจให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ดำเนินการผูกขาดการค้าสุกรและเนื้อสัตว์อื่นๆ ดังที่มีการเสนอให้มีการควบคุมการค้าสุกร และ การจำหน่ายเนื้อสุกรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ และธนบุรี ซึ่งเป็นแหล่งใหญ่ในการจำหน่าย

^{7E} หจช.(3)สร.0201.45.2/16 เรื่องการจัดหาโภคภัณฑ์จำหน่ายแก่ประชาชน

เนื้อสัตว์แก่ประชาชน โดยเห็นว่าหากปล่อยให้พ่อค้าดำเนินการไปโดยลำพังแล้ว ก็อาจดำเนินการในลักษณะการค้าเกินไป โดยไม่คำนึงถึงด้านผู้เลี้ยงซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนได้ คณะกรรมการส่งเสริมปศุสัตว์แห่งชาติได้แนะนำพ่อค้าสุกรชำแหละทั่วทั้งจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้ร่วมทุนกันจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อความสะดวกแก่การควบคุม ชื่อว่า "บริษัท ค้าสัตว์ทวารสามัคคี จำกัด" โดยให้พ่อค้าเหล่านี้ได้รับโควตาการฆ่าสุกรไปดำเนินการตามส่วนที่เคยทำอยู่แต่เดิมมา แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการดำเนินงานเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ในการซื้อสุกรมมีชีวิต และจำหน่ายสุกรชำแหละในราคาอันสมควร⁷⁶

บริษัทค้าสัตว์ทวารสามัคคี จำกัดนี้ เป็นบริษัทในเครือของบริษัททวารสามัคคี ซึ่งอยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก การทำธุรกิจของบริษัทนี้อาศัยความช่วยเหลือจากจอมพลผิน ชุณหะวัณ ในฐานะประธานคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติที่ได้รับสิทธิพิเศษหลายๆ อย่างจากรัฐ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติมอบให้บริษัททวารสามัคคี (บริษัทแม่ของบริษัทค้าสัตว์ทวารสามัคคี) เป็นผู้รับซื้อสุกรมมีชีวิตจากต่างจังหวัดแต่ผู้เดียว เพื่อขนส่งมายังกรุงเทพฯ โดยได้สิทธิในการขอตัดรถไฟสำหรับบรรทุกมาทำการชำแหละในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และธนบุรี แล้วบริษัท ค้าสัตว์ทวารสามัคคี จำกัด จะเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ในขั้นตอนของการจัดสรรโควตาในการชำแหละและจำหน่ายเนื้อสุกรชำแหละ การดำเนินการควบคุมตั้งแต่ซื้อสุกรมมีชีวิตจนถึงการจำหน่ายเนื้อสุกรชำแหละนี้จะเห็นได้ว่า มีระบบการค้าผูกขาดที่สืบทอดกันมา โดยระยะแรกผ่านองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และต่อมาเป็นการดำเนินการในรูปบริษัทในความอุปการะขององค์การ และได้รับการช่วยเหลือจากคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติ

นอกจากการค้าสุกรแล้ว บริษัทค้าสัตว์ทวารสามัคคีจำกัดยังดำเนินธุรกิจค้าโค-กระบือด้วย และเหมือนกับการค้าสุกร คือการช่วยเหลือจากคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติ เช่น คณะกรรมการได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้บริษัทค้าสัตว์ทวารสามัคคีจำกัดส่งโค-กระบือออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นสินค้าที่ถูกห้ามส่งออก แต่ในพ.ศ. 2496 นี้ รัฐบาลกำลังประสบกับปัญหาประเทศไทยขาดดุลย์การค้าจึงมุ่งสนับสนุนการส่งออก คณะรัฐมนตรีจึงลงมติมอบ

⁷⁶ หจข. (3) สร. 0201.32 กล่อง 4/51 การค้าสุกรโดยบริษัทค้าสัตว์ทวารสามัคคี
(2 มิถุนายน 2497-30 กันยายน 2498)

หมายให้บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัดเป็นผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว และเมื่อบริษัทได้เริ่มทำธุรกิจส่งออกโค-กระบือไปจำหน่ายต่างประเทศแล้ว คณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติก็ได้เสนอความคิดให้บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัด ผูกขาดการค้าเนื้อโค-กระบือชำแหละในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ-ธนบุรีอีกด้วย โดยให้เหตุผลว่าเป็นการรักษามาตรฐานราคาเนื้อโค-กระบือชำแหละกับราคาโค-กระบือมีชีวิตให้สมดุลย์กัน และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคเนื้อโค-กระบือชำแหละกับราคาโค-กระบือชำแหละในราคาอันสมควร จึงจำเป็นต้องควบคุมมิให้เนื้อโค-กระบือที่ทำการฆ่าจากนอกเขตเข้ามาจำหน่ายภายในเขตเทศบาล เช่นเดียวกับเนื้อสุกรที่เคยดำเนินการมาแล้ว ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติเสนอ⁷⁷ ทำให้บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัด สามารถผูกขาดการค้าเนื้อโค-กระบือชำแหละในเขตกรุงเทพฯ และธนบุรีได้เช่นเดียวกับเนื้อสุกร รวมทั้งยังเป็นผู้ผูกขาดส่งออกโค-กระบือออกนอกประเทศอีกด้วย โดยอาศัยสายสัมพันธ์ที่บริษัทอยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นผู้มอบหมายในการให้ความสนับสนุนมาโดยตลอด

การดำเนินการส่งออกโค-กระบือออกนอกประเทศนี้ บริษัทค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัด ได้อาศัยความช่วยเหลือจากคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติ ซึ่งสังกัดอยู่กับกรมปศุสัตว์ บริษัทจึงได้มอบเงินบำรุงแก่กรมปศุสัตว์ โดยถือเกณฑ์จากจำนวนโค-กระบือที่ส่งไปแล้วและจะส่งออกไปในโอกาสต่อไป โดยจะมอบเงินบำรุงตัวเลข 50 บาท⁷⁸ ซึ่งนอกจากคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติจะได้ช่วยให้บริษัททหารสามัคคีและบริษัทค้าสัตว์ทหารสามัคคีได้รับสิทธิในการค้าเนื้อสัตว์อย่างผูกขาดแล้ว คณะกรรมการ ส.ป.ช. ยังได้จัดสรรเงินอุดหนุนมอบให้แก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และบริษัทเกษตรกรรมทหารผ่านศึก โดยเป็นเงินในโครงการส่งเสริมการเลี้ยงสุกรในบึงประมาณ 2497 จากเงินในโครงการทั้งสิ้น 10 ล้านบาท ปรากฏว่า

⁷⁷ หจข. (3) สร. 0201.32 กล่อง 3/42 การค้าเนื้อโคกระบือในจังหวัดนคร (10-16 กันยายน 2496)

⁷⁸ หจข. (3) สร. 0201.32 กล่อง 5/61 กรมปศุสัตว์เรียกเก็บเงินค่าส่งสัตว์ไปต่างประเทศ (19 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2498)

อมศ. และบริษัทในความอุปถัมภ์ได้รับจัดสรรถึง 1,460,000 บาท⁷ จึงนับได้ว่าผลประโยชน์ของ อมศ. และบริษัทในความอุปถัมภ์ของ อมศ. เกี่ยวข้องอยู่กับคณะกรรมการส่งเสริมการปลูกล้วยแห่งชาติที่จอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นประธานกรรมการอย่างมาก

อย่างไรก็ตามในช่วงพ.ศ. 2498 ได้มีความพยายามที่จะให้เปิดการค้าสุกรและเนื้อสัตว์ชำแหละอย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นแรงกดดันทางหนังสือพิมพ์ หรือจากจอมพล.พิบูลสงครามที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ จนทำให้เปิดการค้าเสรีได้ใน พ.ศ. 2498 นี้ โดยสามารถนำเนื้อสัตว์ชำแหละส่งเข้ามาจำหน่ายในเขตกรุงเทพ-ธนบุรีได้ การเปิดการค้าเสรีเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์ของบริษัทในเครือของ อมศ. ที่ทำการค้าผูกขาดต้องกระทบกระเทือน คณะกรรมการส่งเสริมการปลูกล้วยแห่งชาติ โดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าเสรี โดยชี้ให้เห็นว่า ระบบการค้าเสรีเนื้อสัตว์ชำแหละนั้นจะส่งผลเสียแก่กิจการเลี้ยงสัตว์และสวัสดิภาพของประชาชนในการบริโภค โดยให้เหตุผลว่าเนื้อสัตว์ที่นำเข้ามาเขตเข้านั้น ทำการฆ่าจากโรงฆ่าสัตว์เอกชนที่ไม่มีสัตวแพทย์ควบคุม ซึ่งจะ เป็นภัยต่อสุขภาพของประชาชนหากสัตว์นั้นเป็นโรคระบาด พร้อมกันนี้คณะกรรมการส่งเสริมการปลูกล้วยแห่งชาติได้เรียกร้องให้ห้ามส่งเนื้อสัตว์จากนอกเขตเทศบาลกรุงเทพ-ธนบุรีเข้ามาจำหน่าย และสำหรับผู้ที่ จะฆ่าสัตว์จำหน่ายในเขตเทศบาลกรุงเทพ-ธนบุรี ก็ขอให้ทำการฆ่าสัตว์ที่โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล แต่แห่งเดียว⁸ การเสนอเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงการพยายามปกป้องการผูกขาดของกลุ่มผู้ประกอบการค้าเนื้อสัตว์ในเขตกรุงเทพ-ธนบุรี ไม่ว่าจะเป็นบริษัททหารสามัคคีจำกัด หรือบริษัทค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัด โดยอาศัยคณะกรรมการส่งเสริมการปลูกล้วยแห่งชาติที่ จอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นประธานกรรมการ เป็นหน่วยงานในการเสนอนโยบายเพื่ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของตน แต่อย่างไรก็ตามการประกอบการผูกขาดของบริษัทในเครือองค์การทหารผ่านศึกก็ต้องลดบทบาทลงใน พ.ศ. 2498 เมื่อบริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคีจำกัดได้ร่วมกับพลตรีประภาส จารุเสถียร และพ่อค้านายทุนอื่นๆ ก่อตั้งบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ อันเป็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ หจช. (3) สร. 0201.32 กล่อง 4/48 เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการปลูกล้วยแห่งชาติ (11 กุมภาพันธ์-17 มิถุนายน 2497)

⁸ หจช. (3) สร. 0201.32 กล่อง 4/56 เบ็ดเสร็จเรื่องโรงงานและการฆ่าสัตว์ (8 พฤศจิกายน 2497-4 สิงหาคม 2502)

กับนายทหารอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันว่า "กลุ่มสี่เสาเทเวศน์" เข้ามามีบทบาทในธุรกิจนี้

บทบาทของรัฐในการจัดการอุตสาหกรรม

บทบาทในการจัดการอุตสาหกรรมของรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม ระยะที่สองนั้น เริ่มขึ้นอย่างมีขั้นตอนพอสมควร โดยเริ่มจากการดำเนินการสำรวจและทำสถิติว่าประเทศไทยมีวัตถุดิบอะไรบ้างที่จะใช้สำหรับการอุตสาหกรรมได้ นั่นคือการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน และพยายามส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มขึ้นในทรัพยากรธรรมชาติบางชนิด ที่อาจเพิ่มปริมาณได้เพื่อใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม สำหรับทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปก็จะมี การควบคุมการใช้เพื่อไว้ในประโยชน์อย่างเต็มที่ พร้อมกันนี้จะดำเนินการให้มีพลังงานราคาถูก เพื่อประโยชน์ของโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป คือ พลังงานไฟฟ้าจากน้ำตก^{๒๑} จากนโยบายดังกล่าวจึงได้มีการตั้ง คณะกรรมการพิจารณาสำรวจการเศรษฐกิจทั่วประเทศ หรือที่ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" นั่นเอง ในระหว่างที่มีการพิจารณาสำรวจเศรษฐกิจนี้ รัฐบาล มีนโยบายในการประกอบการว่า กิจการอุตสาหกรรมที่เอกชนได้ทำอยู่แล้ว ก็สนับสนุนให้ทำต่อไป กิจการใหม่ที่เอกชนประสงค์ให้เพิ่มขึ้นใหม่ และจะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็ให้ ความสะดวกช่วยเหลือในการจัดตั้งขึ้นเท่าที่จะช่วยได้ สำหรับกิจการขนาดใหญ่ที่เอกชนไม่สามารถ ดำเนินการโดยลำพังได้ กระทรวงอุตสาหกรรมควรเป็นฝ่ายเริ่มให้เพิ่มขึ้น^{๒๒} ในระยะแรกก็ยังไม่ มีการตั้งกิจการใดๆ ขึ้น กิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการ และดำเนินงานต่อเนื่องมา คือ โรงงาน ทอผ้า, โรงงานกระดาษ, โรงงานน้ำตาล รวมทั้งสุราและยาสูบ

ในการสำรวจตามแผนการทำไฟฟ้ากำลังน้ำภายในประเทศ ดร.โยเซฟ เอส กุลด์ เจ้าหน้าทีธนาคารโลก ซึ่งรัฐบาลไทยยืมตัวมาทำรายงานการเศรษฐกิจประกอบแผนการทำไฟฟ้า กำลังน้ำ เพื่อยื่นขอกู้เงินจากธนาคารโลก ได้เสนอโครงการเนื้อเป็นแนวทางฟื้นฟูอุตสาหกรรม ของประเทศด้านต่างๆ ให้มีการจัดตั้งองค์การสถาปนาประเทศไทย ว่า

^{๒๑} หจข. (2) สร. 0201.22.2 กล่อง 2/20 เรื่องกรรมการพิจารณางานอุตสาหกรรม ของรัฐบาล (พ.ศ. 2491)

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน

ถึงอย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูงานชุด และถลุงแร่วัตถุดิบ รวมทั้งการสร้างโรงงาน อุตสาหกรรมผลิตสินค้าออกใช้และจำหน่ายนั้น ทางที่ถูกต้องควรจะได้รับการจัดตั้ง ขึ้นด้วยการเรียกหุ้นส่วนจากเอกชนมาลงทุนกันเข้า หรืออาจจะเรียกได้ว่าเงินทุน ที่จะต้องเสี่ยงเพื่อรับผลปันส่วนกำไร การลงทุนเช่นนี้ไม่ได้ทำให้เกิดเป็นภาระหนัก แก่การตั้งงบประมาณของแผ่นดินเลยในเมื่อโครงการฟื้นฟูเช่นนี้เกิดไม่ได้ผลตามที่ คาดหมายไว้...^{๒๓}

พร้อมกันนี้ได้เสนอว่า รัฐบาลไทยควรที่จะร่วมมือกับเอกชนชาวไทยและอเมริกัน จัดตั้งบริษัทฟื้นฟูทรัพยากร โดยรัฐบาลยินยอมให้บริษัทได้รับสัมปทานเกี่ยวกับการสำรวจ การจัดตั้ง เงินทุน และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของประเทศ (ไม่รวมกิจการที่มีการให้สัมปทานแก่ เอกชนรายอื่นแล้ว) โดยบริษัทดังกล่าวควรให้ชื่อว่าบริษัทสถาปนาประเทศไทย^{๒๔} ข้อเสนอตั้ง ก่อร่างนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐไม่ควรเอางบประมาณแผ่นดินมาเสี่ยงในเรื่องดังกล่าว ซึ่ง กระทรวงอุตสาหกรรม ก็มีความคิดเห็นด้วยกับข้อเสนอของ ดร.โยเซฟ เอส กุลด์ และได้มีการ ประชุมเพื่อวางหลักในการดำเนินงานเป็น 3 ชั้น คือ

1. ตั้งองค์การร่วมทุนไทย-อเมริกันด้วยจำนวนทุนเล็กน้อยประมาณ 2-3 ล้านดอลลาร์ มีทุนอเมริกัน 40 เปอร์เซ็นต์ รัฐบาลไทย 40 เปอร์เซ็นต์ และเอกชนไทย 20 เปอร์เซ็นต์ หรืออาจแตกต่างกันไปจากนี้ องค์การนี้ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนศึกษาเส้นทางที่จะฟื้นฟูดำเนินงานอุตสาหกรรม เช่น จะสอบสวนเพื่อเปิดทำบ่อน้ำมันภายในประเทศขึ้น เป็นต้น
2. เมื่อองค์การได้ศึกษาแล้วก็ติดต่อไปยังบริษัทน้ำมันบางบริษัทที่มีความชำนาญให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจโดยไม่คิดมูลค่า แต่มีเงื่อนไขที่จะได้รับสัมปทานการทำน้ำมัน หากสำรวจแล้ว ค้นพบหรือใช้ประโยชน์อันใดเป็นการตอบแทน
3. เมื่อบริษัทจะมาตั้งดำเนินการขึ้น องค์การนี้ก็จะได้เข้าร่วมทุนดำเนินกิจการนี้ด้วย โดยวิธีการทำนองเดียวกันนี้ องค์การจะได้ชักชวนบริษัทที่มีความชำนาญในอุตสาหกรรมด้านต่างๆ

^{๒๓} หจข.(2)สร.0201.22.1 กล่อง 2/3 ความเห็นดร.กุลด์เกี่ยวกับค่าครองชีพ และเงินเพื่อ (พ.ศ.2492-2495)

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน

และเข้าร่วมทุนดำเนินการเป็นอย่างไร ไป ด้วยวิธีการเช่นนี้องค์การก็จะเติบโตขึ้น และขยายกิจการได้กว้างขวางออกไป และมีโอกาสจะดำเนินงานอุตสาหกรรมอื่นๆ โดยเอกเทศอีกภายหลังด้วย^{๕๕}

แนวความคิดนี้แม้จะเป็นแนวความคิดที่คุ้นเคย แต่ก็ไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาล ขณะเดียวกันก็มีความพยายามของเอกชนชาวอเมริกัน ที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย มีการเสนอโครงการ Thai Development Corporation ของนายโกวิท ป. ประพันธ์ไพรัช พากย์ โดยมีหลักการร่วมทุนกับชาวอเมริกันที่จะทำการค้า อุตสาหกรรม เหมืองแร่ ป่าไม้ ประมง และเศรษฐกิจอื่นๆ ด้านด้วยทุน 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยให้รัฐบาลถือหุ้น 30 เปอร์เซ็นต์ คนไทย 30 เปอร์เซ็นต์ ชาวสหรัฐ 30 เปอร์เซ็นต์ และอีก 10 เปอร์เซ็นต์เป็นฟรีแชร์แก่ผู้ก่อการชาวสหรัฐ ซึ่งเรื่องนี้ได้รับการพิจารณาและปฏิเสธจากคณะกรรมการเศรษฐกิจเมื่อ 11 เมษายน 2492^{๕๖}

การไม่ดำเนินการตามแนวความคิดของ ดร.โยเซฟ เอส กุลด์ และกระทรวงอุตสาหกรรม รวมถึงการปฏิเสธการเข้าลงทุนของชาวอเมริกันในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เห็นด้วยแนวความคิดของ ดร.โยเซฟ เอส กุลด์ การยังไม่ยอมรับความคิดนี้ยิ่งชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อ 17 ธันวาคม 2494 ให้กระทรวงอุตสาหกรรมไปพิจารณาหาทางให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มาอยู่ในมือคนไทย เช่น โรงงานถลุงเหล็ก โรงสร้างเครื่องมือ โรงงานถ่านหิน โรงกลั่นน้ำมัน โรงน้ำตาล โรงทอกระสอบ โรงฟอกหนัง โรงกระดาษ โรงสี ฯลฯ ให้ดำเนินการโดยไม่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เพราะหากจำเป็นก็ให้ใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรม หรือจาก Bank of America ได้^{๕๗}

เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารอุตสาหกรรมสำเร็จตามพระราชบัญญัติธนาคารอุตสาหกรรม พ.ศ. 2495 รัฐบาลก็แสดงให้เห็นถึงเจตนาในการจัดตั้งธนาคารอุตสาหกรรมว่า

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน

^{๕๖} หจช.(๒)สร. 0201.22.1/2 (ปีที่ 3 ในจำนวน 3 ปี) รายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รวบรวม (1 กรกฎาคม 2491-19 พฤศจิกายน 2494)

^{๕๗} หจช.(๒)สร.0201.22.2 กล้อง 6/62 หาทางให้โรงงานอุตสาหกรรมตกมาอยู่ในมือคนไทย (20 ธันวาคม 2494-5 มีนาคม 2496)

...เจตนาที่จัดตั้งธนาคารนี้ขึ้น ก็เพื่อหาทางกู้เงินจากต่างประเทศมาช่วยเหลือในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐบาล ซึ่งแต่เดิมเคยให้ไปกู้เงินจากธนาคารออมสิน...สำหรับการช่วยอุตสาหกรรมของเอกชนนั้น ให้ทำในเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ และได้ควบคุมโดยรอบคอบแล้ว^{๒๒}

พร้อมกันนั้นคณะรัฐมนตรีได้ให้นโยบายแก่กระทรวงอุตสาหกรรมดังนี้

1. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอโครงการการสร้างอุตสาหกรรมมาเพื่อให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา โดยให้พิจารณาปรับปรุงโครงการเดิมโดยลำดับความสำคัญการเริ่มงานเสียใหม่ให้เหมาะสม
2. ให้ธนาคารอุตสาหกรรมเริ่มดำเนินการเจรจาขอกู้เงินจากต่างประเทศจะเป็นธนาคารธุรกิจหรือธนาคารโลกก็ได้ โดยให้เสนอผ่านการพิจารณาของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
3. ให้ธนาคารอุตสาหกรรมถือหลักกว่าเป็นแหล่งกลาง เพื่อช่วยให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐ หรือโรงงานที่รัฐร่วมทุนกับเอกชน การช่วยโรงงานอุตสาหกรรมของเอกชนที่จัดตั้งอยู่แล้วนั้น ถ้าจำเป็นก็ช่วยเหลือตามสมควร
4. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐ ที่ได้ดำเนินการเป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว ควรขายหุ้นแก่คนไทยเพื่อจัดตั้งโรงงานอย่างอื่นขึ้นใหม่ การขายหุ้นนั้นให้ดำเนินการเป็นขั้นๆ โดยมีเงื่อนไขให้รัฐบาลคงควบคุมได้ เช่น กำหนดราคาสินค้าที่ผลิตเพื่อขายประชาชนได้ และเมื่อจะขายโรงงานใดไปก็ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอโครงการไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วยว่า เมื่อขายโรงงานนั้นๆ ไปแล้วจะจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอย่างใดขึ้นแทน^{๒๓}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๒} หจข.(2)สร.0201.22.2 กล่อง 6/66 การขายหุ้นและปรับปรุงโรงงาน
อุตสาหกรรม (9 กรกฎาคม 2495-22 กันยายน 2496)

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน

ต่อมารัฐบาลก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมตามลำดับดังนี้ คือ
 19 พฤศจิกายน 2495 รับหลักการที่จะให้ชาวต่างประเทศเข้ามาจัดตั้งโรงงาน
 อุตสาหกรรมภายในประเทศอันเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของชาติ

24 ธันวาคม 2495 รับหลักการสำคัญๆ ดังนี้

1. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมรวมทุนกับต่างประเทศเพื่อจัดตั้งโรงงานกระดาษขนาดผลิได้วันละ 50 ตัน ในประเทศไทยตามที่เสนอมาได้
2. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเจรจาวงเงินสินเชื่อผูกพันการขอซื้อหุ้นทั้งหมดในภายหลัง ด้วย (เน้นโดย : ผู้เขียน)
3. การที่จะตกลงเข้าหุ้นเพื่อการนี้ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอถึงสัญญาพร้อมทั้งรายละเอียด ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน

26 ธันวาคม 2495 รับหลักการในการจะจัดตั้งโรงงานผลิตยางรถยนต์ขึ้น โดย
 ร่วมทุนกับบริษัทต่างประเทศทำนองเดียวกับการจัดตั้งโรงงานกระดาษ และมอบให้กระทรวง
 อุตสาหกรรมรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

12 มกราคม 2496 มีมติ

1. ให้บริษัทไทย จำกัด ขอกู้เงินจากธนาคารอุตสาหกรรมเพื่อนำมาปรับปรุงกิจการใหม่
2. ส่วนการผลิตยางรถยนต์นั้น ให้หาทางร่วมทุนกับเอกชนเพื่อจัดตั้งโรงงานขนาดใหญ่ขึ้น

26 มกราคม 2496 มอบให้คณะกรรมการดำเนินการประสานงานเศรษฐกิจ
 (ด.ป.ศ.) รับไปพิจารณาเร่งรัดและประสานงานดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบในหน้าที่กระทรวงเกษตร
2. การจัดตั้งโรงงานรับวัตถุดิบที่ผลิตได้ในหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรม
3. การจัดหาตลาดจำหน่าย ในหน้าที่กระทรวงเศรษฐกิจ

25 กุมภาพันธ์ 2496 ได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยสมควรจะได้มีแผนการอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการกลไกกรรม จะควรมีโรงงานอะไรบ้าง ที่ใด มีวัตถุดิบอะไรที่พอจะนำมาทำ
 เป็นอุตสาหกรรมด้วยวิธีอย่างไร ฯลฯ เช่น จะต้องมีการลงทุนเอง โรงงานใดมีงบประมาณอยู่แล้วก็ให้รับทำส่วนโรงงานที่คิดจะตั้งขึ้น หากไม่มีงบประมาณ ก็ให้หาวิธีใช้เงินกู้หรือให้
 ต่างประเทศมาสร้างแล้วผ่อนส่ง หรือร่วมทุนกับต่างประเทศเขา จึงสมควรตั้งกรรมการพิจารณา
 วางแผนการอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Industrial planning) ขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ ให้
 มีหน้าที่พิจารณาวางแผนการอุตสาหกรรม การคมนาคม และวิธีหาเงินตลอดจนการติดต่อกับต่าง

ประเทศเพื่อการนี้และให้เรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงได้^{๑๐}

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า รัฐบาลเริ่มที่จะดำเนินงานอย่างจริงจังในเรื่องของการอุตสาหกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของความจำเป็นต้องยอมรับการเข้ามาลงทุนของชาวต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะยังคงมีความคิดว่า ควรมีเงื่อนไขผูกพันการขอซื้อหุ้นทั้งหมดในภายหลัง ซึ่งเป็นความคิดในเชิงชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจก็ตาม การยอมรับว่าชาวต่างประเทศควรมิขยับเข้ามาลงทุนนี้แสดงออกมากขึ้นในการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 อันมีสาระสำคัญที่จะส่งเสริมการทำผลิตภัณฑ์ทุกชนิด ไม่ว่าจะใช้เครื่องจักรหรือแรงงาน และรวมตลอดถึงอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมขนส่ง อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฯลฯ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
2. ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงเกษตร ผู้แทนกระทรวงสหกรณ์ และ
3. บุคคลอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางอุตสาหกรรม การคลัง การเศรษฐกิจ หรือวิชากฎหมาย^{๑๑}

คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดประเภท หรือขนาดของกิจการอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริม ตลอดทั้งเงื่อนไขในการที่รัฐจะให้การส่งเสริมด้วย
2. การห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ตลอดทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะบางท้องที่ในเมื่อปรากฏว่าจะเสื่อมเสียเศรษฐกิจของชาติ หรือขัดต่อความปลอดภัยของประชาชน
3. การปรับปรุงกิจการอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว ให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจของชาติ

^{๑๐} หจช. (2) สร. 0201.22.2 กล่อง 6/62 หาทางให้โรงงานอุตสาหกรรมตกมาอยู่ในมือคนไทย (20 ธันวาคม 2494-5 มีนาคม 2496)

4. การให้งด หรือลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่
5. การให้งด หรือลดภาษีตามประมวลรัษฎากรในระยะเวลาอันกำหนด
6. การให้งด หรือลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่จำเป็นต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ในระยะเวลาอันจำกัด
7. การให้แลกเงินตราต่างประเทศตามอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลครั้งเดียว สำหรับซื้อเครื่องจักรที่จำเป็นจากต่างประเทศตามบัญชี 4
8. การให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศ ตลอดจนให้งด หรือลดภาษีศุลกากรขาออก ในระยะเวลาจำกัด ตามขนาดของกิจการอุตสาหกรรมนั้น
9. การให้ความคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม โดยให้ห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ หรือโดยให้ระงับการอนุญาตให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมอย่างเดียวกันขึ้นแข่งขันจนเป็นการเสียหายแก่การเศรษฐกิจของชาติ
10. การให้นำเงินออกไปนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ ในเมื่อเงินนั้น เป็นเงินลงทุน หรือเป็นผลอันเกิดจากเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ
11. การให้ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญกิจการอุตสาหกรรมเข้าประเทศได้นอกอัตราควบคุม กำหนดจำนวนคนเข้าเมือง ในกรณีที่มีอัตราควบคุมกำหนดจำนวนคนเข้าเมืองของชาตินั้นเต็มแล้ว^{๒๒}

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมพ.ศ. 2497 เพราะกิจการอุตสาหกรรมเป็นสิ่งสำคัญในการเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งจะต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นและก้าวหน้าต่อไป แต่รัฐย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะทำกิจการอุตสาหกรรมเสียเองหมดทุกอย่าง ในการที่เอกชนจะทำกิจการอุตสาหกรรมนั้น บางอย่างถ้ารัฐไม่เข้าช่วยเหลือ เอกชนก็ไม่อาจจะทำให้สำเร็จตลอดไปได้หรือจะขยายก้าวหน้าออกไปก็ไม่ตลอด เพราะมีอุปสรรคอันจะทำให้ต้องขาดทุนล้มเลิกไปเสีย แต่ในระยะต้นด้วยเหตุต่างๆ เช่น แข่งขันอุตสาหกรรมชนิดเดียวกันของต่างประเทศไม่ได้ และนอกจากนี้เมื่อเอกชน โดยเฉพาะชาวต่างประเทศมาทำกิจการอุตสาหกรรมแล้ว ไม่มีอะไรเป็น

^{๒๑} ราชกิจจานุเบกษา 71 (12 ตุลาคม 2497)

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน

หลักประกันว่าเขาจะถอนทุนคืนและแบ่งกำไรกลับไปประเทศของเขาได้เช่นนี้ ก็ย่อมไม่มีการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทย กิจกรรมอุตสาหกรรมหลายอย่างที่ต้องการทุนจำนวนมาก ต้องการคนชำนาญงานอย่างสูง ซึ่งประเทศไทยในขณะนั้นยังต้องอาศัยต่างประเทศอยู่มาก ดังนั้นการออกพระราชบัญญัติเป็นหลักประกันให้ชาวต่างประเทศได้รับผลประโยชน์ จึงเป็นการพยายามชักจูงให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 นี้ปรากฏว่ายังคงมีข้อบกพร่องอยู่มากในการจัดการส่งเสริม ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายทางอุตสาหกรรมของรัฐนั้น ในระยะแรกมีแนวโน้มที่จะควบคุม โดยทำการสำรวจและดำเนินงานเอง นโยบายดังกล่าวจะเริ่มเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดดุลการค้า ทำให้รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจกับการสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศมากยิ่งขึ้น รวมถึงการตั้งนิคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศ จึงต้องส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้าประกอบการ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆของรัฐ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการภายในประเทศ ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาถึงผลการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆ ของรัฐ ด้วยว่ามีผลการดำเนินงานเช่นไร เพื่อช่วยอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว

อุตสาหกรรมที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการได้แก่ โรงงานกระดาษ โรงงานน้ำตาล (องค์การน้ำตาลไทย) โรงงานทอกระสอบ โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา โรงงานฟอกหนัง (องค์การฟอกหนัง) โรงงานยางไทย (บริษัทยางไทย) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกิจการที่สำคัญๆ เช่น น้ำตาล, กระดาษ, ยาสูบและกระสอบว่ามีผลการดำเนินงานเป็นเช่นไร ตูตารางที่ 6

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 แสดงปริมาณการผลิตสินค้าต่างๆ ที่รัฐประกอบการ พ.ศ.2490-2499

ปี พ.ศ.	น้ำตาล ทรายขาว	กระดาษ	ยาสูบ	กระสอบ
2490	2.5	0.9	2.1	-
2491	6.9	1.1	3.2	-
2492	8.1	1.4	4.4	ม.ข.
2493	8.1	1.4	5.1	ม.ข.
2494	8.0	1.6	7.0	ม.ข.
2495	11.4	2.0	7.7	0.7
2496	13.3	1.9	7.1	0.6
2497	11.9	1.8	7.4	0.5
2498	8.1	2.2	8.0	1.0
2499	12.1	2.7	ม.ข.	1.3

หมายเหตุ : น้ำตาลทรายขาว, กระดาษ, ยาสูบ มีหน่วยเป็นพันเมตริกตัน ส่วนกระสอบมีหน่วยเป็นล้านใบ; ม.ข.=ไม่ปรากฏข้อมูล

ที่มา : เรียงเรียงจาก สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ.2494-2495
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2496
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ.2497
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ.2498
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 6 พ.ศ.2498-2499

จากตารางจะเห็นได้ว่า ผลผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐนั้นมีผลผลิตที่มีอัตราเพิ่มน้อยมาก ทำให้ปริมาณของสินค้ามีไม่พอเพียงกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ไม่ว่าจะป็นน้ำตาลทรายขาว, กระดาษ, กระสอบ ล้วนต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นสินค้าที่ผลิตได้จากโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐนั้น ยังมีคุณภาพและราคาที่สู้กับสินค้าที่มาจากต่างประเทศไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาของเทคโนโลยีและการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ

ภาพ อันน่าจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่ง ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้พอสรุปได้ ปัญหาเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ครอบคลุมทั้งปัญหาการเงิน การคลัง ปัญหาค่าครองชีพ ตลอดจนปัญหาทางการเมือง ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่เงื่อนไขภายในประเทศมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าควบคุมและจัดการทางเศรษฐกิจนี้ก็ปรากฏว่า เงื่อนไขภายนอกประเทศที่ประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องสัมพันธ์ด้วย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศมหาอำนาจฝ่ายเสรีนิยมกลับพยายามที่จะเสนอให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยมุ่งผลักดันให้รัฐบาลไทยลดบทบาทในการประกอบการทางเศรษฐกิจลง

โดยเหตุนี้ในการกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลป. พิบูลสงครามในระยะที่ 2 จอมพลป. พิบูลสงครามยังคงมีแนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ ที่เคยดำเนินนโยบายมาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระยะแรกในพ.ศ. 2481-2487 แต่ด้วยเงื่อนไขทั้งจากประเทศมหาอำนาจที่ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะเสรี และการที่ในสมัยรัฐบาลพลเรือเอกมีการวิพากษ์วิจารณ์การประกอบการทางเศรษฐกิจของรัฐ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินนโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปลงทุนประกอบการเอง แต่จะใช้วิธีการส่งเสริมสนับสนุนบริษัทเอกชนให้เข้ามาอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐ โดยการให้ออกสิทธิต่างๆ ในการประกอบการทางเศรษฐกิจ วิธีการเช่นนี้ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากระบบดังกล่าว การจัดการทางเศรษฐกิจเช่นนี้ส่งผลด้านลบอย่างมาก เพราะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันโดยเสรีของเอกชน ทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถเติบโตได้เท่าที่ควรจนทำให้เกิดปัญหาขึ้นโดยตั้งแต่วันที่ 2495 เป็นต้นมาประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้า และสินค้าส่วนใหญ่ที่ประเทศไทยต้องนำเข้าจากต่างประเทศ คือ สินค้าอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่จะให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนประกอบการ แต่น่าสังเกตว่าในระยะแรกที่รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายนี้รัฐยังคงมีนโยบายที่จะซื้อกิจการต่างๆ จากเอกชนชาวต่างประเทศมาดำเนินการเองอยู่ ทำให้ชาวต่างประเทศยังไม่กล้าที่จะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 อย่างไรก็ตามในช่วงตั้งแต่รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายอุตสาหกรรมตั้งแต่พ.ศ. 2495-2500 ก็ปรากฏว่ายังไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวได้จะต้องอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด โดยเหตุนี้จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐเพิ่มมากขึ้นดังจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 5