

บทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจเพื่อรัฐไทย

นับตั้งแต่พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา รัฐไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจสูงมากแตกต่างไปจากช่วงพ.ศ. 2475-2480 ซึ่งอาจสรุปปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐได้ดังนี้คือ

1. การทำสนธิสัญญาเสมอภาค

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า หนังสือสัญญาพระราชไมตรีเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระบอบใหม่ ดังนั้นรัฐบาลในระบอบใหม่จึงได้พยายามเร่งรัดการปฏิรูประบบกฎหมาย และได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 อันเป็นช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้ของหนังสือสัญญาพระราชไมตรีใกล้จะสิ้นสุดลง รัฐบาลสยามได้ถือโอกาสนี้เจรจาเพื่อทำสัญญาใหม่กับนานาประเทศให้มีความเสมอภาค และสามารถทำสนธิสัญญาเสมอภาคกับนานาประเทศได้เป็นผลสำเร็จในปีพ.ศ. 2480 และมีการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แลกเปลี่ยนสัตยาบันแล้วเสร็จในพ.ศ. 2481 โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศสุดท้ายที่ได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันกับสยาม เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2481 ซึ่งทำให้สยามมีความเป็นเอกราชโดยสมบูรณ์*

* ประเทศอังกฤษ ได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันกับสยาม เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2480					
ประเทศเยอรมัน	"	"	"	26	กุมภาพันธ์ 2480
ประเทศสวีเดน	"	"	"	1	มีนาคม 2480
ประเทศนอร์เวย์	"	"	"	4	มีนาคม 2480
ประเทศญี่ปุ่น	"	"	"	7	มีนาคม 2480
ประเทศเดนมาร์ค	"	"	"	15	มีนาคม 2480
ประเทศอิตาลี	"	"	"	17	พฤษภาคม 2481
ประเทศเบลเยียม	"	"	"	17	มิถุนายน 2481
ประเทศสวิสเซอร์แลนด์	"	"	"	24	มิถุนายน 2481
ประเทศสหรัฐอเมริกา	"	"	"	1	ตุลาคม 2481
ประเทศโปรตุเกส	"	"	"	31	ตุลาคม 2481
ประเทศเนเธอร์แลนด์	"	"	"	2	พฤศจิกายน 2481
ประเทศฝรั่งเศส	"	"	"	27	มกราคม 2481

ดูรายละเอียดเรื่องนี้ได้ใน ทรงศรี อาจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506), บทที่ 7

2. กระแสความคิดชาตินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการสร้างชาติไทย

การเข้ามาของลัทธิจักรวรรดินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ เช่น พม่า เวียดนาม ลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย มลายู ต้องตกอยู่ภายใต้ การปกครองของประเทศตะวันตก¹ การปกครองของเจ้าของอาณานิคมทำให้ชาวพื้นเมืองใน ภูมิภาคนี้มีความรู้สึกต่อต้านอยู่บ้าง โดยในระยะแรกผู้นำที่แสดงความต่อต้านเป็นผู้นำทางศาสนา เช่น พระสงฆ์ในพม่า และผู้นำศาสนาในอินโดนีเซีย²

ความรู้สึกต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม เริ่มอย่างจริงจังเมื่อกระแสความคิดชาตินิยม ของชาวพื้นเมืองแพร่หลาย โดยชาวพื้นเมืองที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกทั้งจากต่างประเทศ และการจัดการศึกษาแบบใหม่ในประเทศอาณานิคม ทำให้ความคิดเห็นใหม่ๆ แพร่หลายมากขึ้นใน กลุ่มชาวพื้นเมืองที่มีการศึกษา และแน่นอนว่าย่อมมีกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับวัฒนธรรมแบบตะวันตก ที่เข้ามาทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ ทำให้ชาวพื้นเมืองกลุ่มนี้พยายามแสวงหาสิ่งใหม่ที่จะมาต่อต้าน เจ้าของอาณานิคม³ และนั่นคือการทำให้มีการรวมตัวกันต่อต้านเจ้าของอาณานิคมในนามของ ขบวนการชาตินิยมต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงทศวรรษ 2470 คนพื้นเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศในหลายๆ ด้านมี จำนวนมากขึ้น ประกอบกับการแพร่หลายของลัทธิทางการเมืองเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในยุโรป ตะวันตก ได้ท้าทายลัทธิจักรวรรดินิยมและการปกครองอาณานิคมของตะวันตก ปรากฏการณ์ ต่างๆ เหล่านี้ มีส่วนสนับสนุนแนวคิดของขบวนการชาตินิยมในประเทศต่างๆ ให้มีความเคลื่อนไหว มากขึ้น⁴ การแพร่หลายของขบวนการชาตินิยมในประเทศต่างๆ นี้ ล้วนมีอิทธิพลต่อสยามอยู่

¹ทองหล่อ วงษ์ธรรมมา, ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2524), บทที่ 9.

²จอห์น แบสตันและแอร์ เจ. เบ็นดา, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัย ใหม่ ลัทธิชาตินิยม ลัทธิอาณานิคม และการสลายตัวของลัทธิอาณานิคม แปลโดย ชี้นิจิตต์ อ่ำไพ นรรม และภรณ์ กาญจนษ์จิตติ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2521), หน้า 176-178.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 188-189.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 208-213.

เช่นกัน เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว แนวคิดชาตินิยมไทยก็แพร่หลายมากขึ้นกว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพ.ศ. 2475 นอกจากจะนำมาซึ่งการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว จุดมุ่งหมายประการต่อมาของคณะราษฎร คือ ความต้องการที่จะปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร และเมื่อสยามได้ทำสนธิสัญญาเสมอภาคกับนานาประเทศ อันเป็นการปลดพันธนาการที่เป็นเงื่อนไขผูกพันกับนานาประเทศแล้ว รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในการสร้างชาติ และการสร้างชาตินี้ไม่ใช่เป็นการสร้างชาติสยาม หากแต่เป็นการสร้างชาติไทย

รัฐบาลพลตรีหลวงพิบูลสงครามได้เริ่มสร้างชาติไทยด้วยการสถาปนาเอกลักษณ์ของชาติขึ้นใหม่ โดยการประกาศรัฐนิยม เปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทย" ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2482 โดยผ่านการประชุมคณะรัฐมนตรี การเปลี่ยนชื่อประเทศครั้งนี้ เป็นการสร้างเอกลักษณ์รัฐให้มีลักษณะ ชื่อชาติไทยอย่างชัดเจน^๕ และในทางเศรษฐกิจก็เช่นกัน รัฐบาลมีนโยบายการจัดการทางเศรษฐกิจตามแนวคิดชาตินิยมไทย ดังการกล่าวสุนทรพจน์ของพลตรีหลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาส "ฉลองวันชาติ" วันที่ 24 มิถุนายนที่ถือเป็นวันชาติมาทุกปีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ปีนี้มีพิเศษอยู่ที่เป็นการกล่าวเนื่องในโอกาส "ฉลองวันชาติแลสนธิสัญญา" 24 มิถุนายน 2482 เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการทำสนธิสัญญาเสมอภาคได้สำเร็จ สุนทรพจน์ครั้งนี้ถือว่าเป็นการประกาศนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญและมีผลทางปฏิบัติในการบริหารประเทศอยู่มาก เนื้อหาของสุนทรพจน์นอกจากจะกล่าวถึงการปกครองในระบอบใหม่ที่ สามารถนำประเทศชาติมาสู่ความเจริญพร้อมทั้งเอกราชที่สมบูรณ์แล้ว ในเรื่องเศรษฐกิจได้แสดงให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมไทยอย่างชัดเจน ว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ ชัยอนันต์ สมุทวณิช รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), ดุบทที่ 3.

... เป็นความจริงที่ข้าพเจ้าได้กล่าวแต่ก่อนว่า เวลานี้การค้าขาย และการทำมาหากินทุกอย่างในชุมชนคนไทยเรา มีแต่คนต่างด้าวเป็นเจ้าของ ซึ่งเขามีอำนาจชี้ทางบังคับให้พี่น้องคนไทยต้องทำตามเขาได้ทุกอย่าง... เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเป็นของน่าคิดมากนักกว่า เราจะยอมให้ภาวะเป็นอยู่อย่างนี้ตลอดไปจนถึงบุตรหลานเจียวหรือ? ทุกคนที่รักชาติไทยมีเลือดเป็นคนไทยแท้คงจะเห็นร่วมกันเป็นเอกฉันท์ว่า เรายอมไม่ได้ตามนิสัยของชาวไทยไม่เคยยอมใคร เหตุฉะนั้นข้าพเจ้าจึงขอร้องพี่น้องชาวไทยทั้งหลายให้ร่วมมือกันปลดเปลื้องความหนักใจของชาติดังกล่าวนี้นี้ ให้คนยี่สิบไปตามกาลอันสมควรนั้นเถิด จึงจะได้ชื่อว่าเราเกิดเป็นไทย เรากอบกู้ชาติไทยไว้ด้วยการค้าขาย การทำมาหากินให้เกิดประโยชน์แก่คนไทยของเราเอง เราต้องเริ่มแข่งขันกับชาวต่างชาติที่ทำมาค้าขายอยู่ในบ้านของเราเวลานี้ เราต้องสู้เขาให้ได้ ช่วยกันให้ทุกชุมชนชาวไทย มีคนไทยค้าขายและคนไทยเป็นคนซื้อไม่ใช่แต่ต่างชาติขายโดยซื้ออย่างเดียวเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ขิ้นปล่อยไว้อย่างนี้ชาติเราจะต้องสูญพันธุ์อย่างไม่ต้องสงสัย แต่การจะสำเร็จได้ดังกล่าวนั้นย่อมอยู่ที่คนไทยช่วยคนไทยเราเอง สิ่งใดที่คนไทยขาย ไทยทำ เราเป็นคนไทยต้องซื้อของไทยก่อนอื่น ต้องนิยมของไทย ต้องนึกว่าของไทยดีกว่าของต่างประเทศเสมอ ถ้าเราทำได้ดังนี้ อิทธิพลในการทำมาหากิน และการค้าปรารถกันนี้ ก็จะบังเกิดขึ้นแก่คนไทยเราทั่วไป...⁶

และในช่วงของการเฉลิมฉลองวันชาติเสนาธิปไตยนี้ได้ปรากฏข้อเขียนที่มีลักษณะสนับสนุนสุนทรพจน์ของพลตรีหลวงพิบูลสงครามอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในเรื่องของเอกราช เช่น "เครื่องประกันเอกราชไทย" โดย ไทษธรรม⁷ ได้กล่าวว่าเรื่องเอกราชของชาตินี้รวมถึงเรื่องเศรษฐกิจด้วย หรือ "อุตสาหกรรมสินค้าไทย" โดยเฉลิม ตุงคะมณี ที่กล่าวถึงอุตสาหกรรมสินค้าไทยว่า จะช่วยส่งเสริมเอกราชให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น⁸

⁶ ประชาชาติ (26 มิถุนายน 2482), (27 มิถุนายน 2482)

⁷ ประชาชาติ (30 มิถุนายน 2482)

⁸ ประชาชาติ (2 กรกฎาคม 2482), (3 กรกฎาคม 2482)

การประกาศแนวคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจในสุนทรพจน์ของพลตรีหลวงพิบูลสงคราม แสดงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ และการจัดการของรัฐนี้ ไม่ต้องระมัดระวังกับข้อผูกพันตามหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ดังที่หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาคนสำคัญของรัฐบาลได้กล่าวคำขวัญ เพื่อระลึกถึงความสำเร็จแห่งการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสนธิสัญญากับนานาประเทศไว้ดังนี้

...สยามได้อิสระภาพในเรื่องอำนาจศาลและภาษีอากรกลับคืนมาโดยเต็มที่แล้ว ศาลยุติธรรมแห่งสยามชำระชาวต่างประเทศได้เหมือนกับคนไทย ส่วนศุลกากรและภาษีอากรอย่างอื่นก็เก็บได้ตามที่เห็นสมควร อนึ่งจะเรียกเงินเพื่อการทหาร และตั้งการผูกขาดก็ได้ และจะเอาบุคคลทั้งปวงที่เกิดในราชอาณาจักรไว้เป็นชาติของตนก็ได้ กับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ยังไม่มีเจ้าของจะสงวนไว้ให้แก่คนชาติของตน เพื่อเป็นมรดกของชาติตกทอดไปยังลูกหลานชั้นชั่วคนที่จะตามมาก็ได้...

(ขีดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

ด้วยแนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการที่สยามทำสนธิสัญญาเสมอภาค ทำให้ข้อตกลงตามหนังสือสัญญาพระราชไมตรีสิ้นสุดไป ทำให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจสูงมาก ดังจะกล่าวถึงต่อไป

บทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจผ่านมาตรการทางกฎหมาย

ภายหลังจากที่สยามได้รับสัตยาบันสนธิสัญญาเสมอภาคจากฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2481 แล้ว รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายหลายฉบับผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันแสดงให้เห็นถึงการพยายามจัดการทางเศรษฐกิจที่ต่างออกไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งพอจะแบ่งกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ได้เป็น 2 ประเด็น คือ

^๑ ประชาชาติ (24 มิถุนายน 2482).

1. การพยายามส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรสัญชาติไทย

มาตรการนี้ เป็นการดำเนินงานที่สืบเนื่องมาจากพ.ศ. 2475-2480 พระราชบัญญัติที่ออกมาบังคับใช้หลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาคแล้วเสร็จฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติเรือสยาม พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาวาระแรกตั้งแต่ 30 กรกฎาคม 2481 แต่น่าสังเกตว่า กว่าจะมีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้มาพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ก็ภายหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาคสมบูรณ์แล้ว คือ 23 มีนาคม 2481 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีหลักการ คือ ให้มีการจดทะเบียนสัญชาติเรือสยาม และให้คนไทยมีโอกาสประกอบอาชีพทางเรือมากยิ่งขึ้น¹⁰

พระราชบัญญัตินี้พยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติที่เคยออกมา เพื่อส่งเสริมอาชีพการประมงของคนไทย โดยระบุให้เรือที่จดทะเบียนเป็นเรือสยาม มีสิทธิในการทำการค้าและการประมงในน่านน้ำสยาม โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้คนไทยมีโอกาสประกอบอาชีพทางเรือยิ่งขึ้น ดังนั้นพระราชบัญญัติเรือสยามจึงระบุถึงสิทธิพิเศษของบุคคลสัญชาติไทยไว้หลายมาตรา เช่น

มาตราที่ 7 เกี่ยวกับผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์เรือเพื่อมาจดทะเบียนเป็นเรือสยาม, มาตรา 47 ที่ให้สิทธิพิเศษแก่เรือที่มีขนาดต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 สามารถทำการค้าได้นั้น สิทธิพิเศษนี้ไม่ครอบคลุมถึงคนต่างด้าว, มาตรา 50 คนประจำเรือต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า¹¹

พระราชบัญญัตินี้ได้ส่งผลกระทบต่อเจ้าของเรือที่เป็นคนต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีนในอาชีพประมง ทำให้รายได้แผ่นดินจากการประมงตกต่ำ และคนไทยก็ไม่สามารถประกอบอาชีพนี้แทนได้ เพราะขาดแคลนทุนและความชำนาญ ทำให้รัฐบาลต้องปล่อยให้ชาวจีนละเมิดกฎหมาย

¹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2481 (สามัญ) วันที่ 30 กรกฎาคม 2481 และครั้งที่ 24/2481 (สามัญ) วันที่ 23 มีนาคม 2481.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา 56 , 4 (10 เมษายน 2482) 1230.

ได้ ดังที่มีการเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า "สั่งให้เจ้าพนักงานการประมงหลั้วตาเสียก็แล้วกัน"¹² ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงการยอมรับถึงความล้มเหลวของการพยายามทำให้อาชีพประมงเป็นของคนไทย

พระราชบัญญัติฉบับที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพแก่คนไทย คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องจ้างแรงงานคนไทยอย่างน้อย 75 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานทั้งหมดในโรงงานแต่ละแห่ง¹³ จะเห็นได้ว่าข้อบังคับนี้เคยมีความพยายามผลักดันมาแล้วในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาชีพกรรมกร พ.ศ. 2481 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สามารถมีผลออกมาบังคับใช้ เนื่องจากยังติดขัดเรื่องการทำสนธิสัญญาเสมอภาคยังไม่เสร็จสมบูรณ์ การบังคับให้โรงงานต่างๆ จ้างแรงงานคนไทยเช่นนี้จึงมีผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่เพียงแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้ดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยประกันความปลอดภัย และสวัสดิการ ตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น แต่ยังได้แทรกนโยบายของรัฐในการส่งเสริมอาชีพของคนไทยไว้ด้วย

นอกจากจะมีการออกพระราชบัญญัติ เพื่อส่งเสริมอาชีพให้แกคนไทยได้สามารถเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญกับการสงวนอาชีพที่มีลักษณะอิสระ เช่นพวกช่างฝีมือต่างๆ ด้วย ดังที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 ที่มีจุดมุ่งหมายจะสงวนอาชีพบางประเภทไว้สำหรับผู้ที่มิใช่สัญชาติไทยทั่วราชอาณาจักร โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ประกาศสงวนอาชีพบางอาชีพโดยการออกพระราชกฤษฎีกา และชาวต่างชาติที่ประกอบอาชีพนี้จะต้องเลิกอย่างเด็ดขาดภายใน 90 วัน นอกจากอาชีพทนายความและช่างตัดผมที่ผ่อนผัน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ภูวดล ทรงประเสริฐ, "นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2500" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 82.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา 56 I (30 ตุลาคม 2482) : 11892.

ให้เวลา 1 ปี¹⁴ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 9 มิถุนายน 2485
ระบุนาชั้น 27 อาชีพที่รัฐบาลสงวนไว้สำหรับคนไทยที่ราชอาณาจักร*

2. การส่งเสริมการประกอบการของรัฐ

ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเสมอภาคสมบูรณ์ รัฐบาลของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม
ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานอย่างจริงจังที่จะเข้ามามีบทบาท
ทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่การที่หลวงประดิษฐมนูธรรมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอ
ร่างพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน
ราษฎร และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้รัฐบาลสามารถออกพันธบัตรกู้เงินภายในประเทศ
โดยพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2481 รัฐบาลสามารถกู้เงิน
ได้ไม่เกิน 20 ล้านบาท และพระราชบัญญัติจัดการกู้เงิน ในประเทศเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.
2481 รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ไม่เกิน 25 ล้านบาท¹⁵ การประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

¹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2484 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3
วันที่ 31 กรกฎาคม 2484.

*อาชีพ 27 อาชีพ ได้แก่ 1. การทำหรือหล่อพระพุทธรูป 2. การรับจ้างขายพระพุทธรูป
3. การตัดฟัน 4. การรับจ้างขายฟัน เว้นแต่ขายย่อยในร้านชำ 5. การเผาถ่าน 6. การรับจ้าง
ขายถ่าน เว้นแต่ขายย่อยในร้านชำ 7. การทำขัน 8. การรับจ้างขายขัน เว้นแต่ขายย่อยในร้าน
ชำ 9. การทำน้ำมันยาง 10. การรับจ้างขายน้ำมันยาง เว้นแต่ขายย่อยในร้านชำ 11. การทำไต้
12. การรับจ้างขายไต้ เว้นแต่ขายย่อยในร้านชำ 13. การทำอิฐ หรือรับจ้างขายอิฐ 14. การทำ
หมวกสตรี 15. การตัดหรือเย็บเสื้อสตรี 16. การซ่อมมะเกลือ 17. การทำสิ่งจักสานเฉพาะสำหรับ
เป็นเครื่องใช้ในบ้าน หรือโรงเรือน เว้นแต่เสื่อ 18. การทำเครื่องเขิน 19. การทำเครื่องถม
20. การแกะสลักลวดลายไทย 21. การเรียงพิมพ์อักษรไทย 22. การทำดอกไม้เพลิง 23. การทำ
ตุ๊กตาหรือของเล่นสำหรับเด็ก 24. การทำร่ม 25. การตัดผม 26. การเป็นทนายความ 27. การตัด
ผม จากพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับ เฉพาะคนไทย พุทธศักราช 2485
ราชกิจจานุเบกษา 59, (9 มิถุนายน 2485); หน้า 1224-1225.

¹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 23/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันที่
22 มีนาคม 2481 และครั้งที่ 30/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันที่ 29 มีนาคม 2481 และครั้งที่
32/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันที่ 31 มีนาคม 2481.

แสดงให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมของรัฐที่จะเข้ามามีส่วนในการประกอบการทางเศรษฐกิจ เพราะเงินทุนจากพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ ต่อมาจะเป็นทุนให้หน่วยงานต่างๆ ที่รัฐสนับสนุนสามารถกู้เงินไปลงทุนทางเศรษฐกิจ

นอกจากการดำเนินการในเรื่องเงินทุนแล้ว รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้รัฐมีอำนาจผูกขาดในการเข้ามาเป็นผู้จัดการในการผลิตและการค้าสินค้าบางอย่าง คือ เกลือ และยาสูบ โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกลือ พ.ศ. 2481 และร่างพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และได้เสนอให้การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ เป็นการประชุมลับ และมีการพิจารณาทั้ง 3 วาระในวันเดียวผ่านเป็นกฎหมายออกมามีบังคับใช้¹⁶ ความสำคัญของพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับเหมือนกัน คือ รัฐจะเข้าควบคุมสินค้าทั้ง 2 ประเภทนี้ โดยในการผลิตจะมีการกำหนดเขตเป็นเขตๆ ในการทำเกลือ หรือปลุกยาสูบ และเมื่อทำการผลิตได้ผลผลิตแล้วพระราชบัญญัติบังคับให้นำผลผลิตมาขายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้รับเหมาที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและในการจำหน่ายนั้นก็ต้องมาซื้อจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้รับเหมาเพื่อที่จะขายให้แก่ราษฎร¹⁷ การดำเนินการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ ทำให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการที่จะควบคุมทั้งการผลิตและการจำหน่ายสินค้าทั้ง 2 นี้ และจะเป็นประโยชน์แก่การประกอบการของรัฐในการผูกขาดเวลาต่อมา

การประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ เป็นการพยายามครั้งแรกในการที่จะให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ผูกขาดทางเศรษฐกิจ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีผู้อภิปรายที่ไม่เห็นด้วย เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกลือ นายเตียง ศิริขันธ์, นายฟอง สิทธิธรรม และนายจำลอง ดาวเรือง ได้อภิปรายไม่ค่อยเห็นด้วยกับการที่รัฐจะเข้ามาควบคุม โดยยกตัวอย่างผลเสียเช่นในการผูกขาดเกลือนี้จะทำให้เกลือมีราคาสูงขึ้น และประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ทั้ง 3 คน อภิปราย คือ เรื่องของผู้รับเหมาที่จะเป็นผู้รับเหมาซื้อเกลือจากรัฐผู้ผลิต เพื่อนำมาจำหน่ายอีกต่อหนึ่งนั้นโดยหวังกันว่าผู้รับเหมาจะเป็นคนต่างชาตินอกกว่าคนไทย ซึ่งหลวง

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันที่ 22 มีนาคม 2481, หน้า 1407-1557.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา 55 (22 มีนาคม 2481) : 1081, 1089.

ประดิษฐ์มนูธรรมได้ตอบในประเด็นนี้ว่า "ในเรื่องผู้รับเหมาได้ตั้งใจอยู่แล้วว่า พยายามจะให้เป็นคนไทย และได้คำนึงถึงอยู่เหมือนกันว่านี่แหละเป็นอาชีพที่จะให้เราเผยแพร่ไปถึงคนไทยได้"¹⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้มีเจตนาอยู่แล้ว ในการที่จะให้รัฐเข้ามาผูกขาดซื้อขายสินค้าผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการให้รัฐรับเหมาขึ้นนี้เพื่อที่จะแก้ปัญหาพ่อค้าคนกลางที่เป็นชาวต่างประเทศ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดชาตินิยมไทยอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับต้องประสบปัญหาอยู่ดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

ธุรกิจอีกธุรกิจหนึ่งที่รัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พยายามที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขการผูกขาดผลประโยชน์ของบริษัทชาวต่างประเทศ คือ การค้าน้ำมัน ดังที่กล่าวถึงการตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นเพื่อจัดหาน้ำมันมาใช้ในราชการ และเมื่อมีการทำสนธิสัญญาเสมอภาคเสร็จสมบูรณ์ก็ได้มีการพยายามแก้ไขการผูกขาดการค้าน้ำมันของบริษัทต่างประเทศ โดยการออกพระราชบัญญัติค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481¹⁹ ให้อำนาจแก่รัฐสามารถเข้าควบคุมกิจการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องมีน้ำมันสำรองไว้กึ่งหนึ่งของจำนวนที่ขายในแต่ละปี เพื่อเอาไว้ใช้ในราชการทหาร และเพื่อการคมนาคมและสาธารณสุขโลก เมื่อมีเหตุคับขันหรือสงคราม พร้อมทั้งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดราคาขายน้ำมันเอง เพื่อมิให้เงินตราออกนอกประเทศมาก การออกพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้สร้างความไม่พอใจต่อบริษัทต่างประเทศทั้ง 2 มากจนถึงกับหยุดผลิตน้ำมัน จนทำให้น้ำมันขาดตลาด และนำมาสู่การยึดโรงกลั่นน้ำมันของทั้ง 2 บริษัทและมอบให้กระทรวงกลาโหมเข้าดำเนินการธุรกิจนี้เอง

บทบาทของรัฐในการเป็นผู้ประกอบการ (พ.ศ. 2481-2484)

การประกอบการทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่เข้าไปมีส่วนในการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ เช่น บริษัทกระดาษสยาม และบริษัทน้ำตาลสยาม ที่ผ่านมานั้น การประกอบการของรัฐยังไม่มีลักษณะของการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ยังคงมีการแข่งขันระหว่างบริษัทที่รัฐมีหุ้นกับธุรกิจของเอกชนอยู่

¹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันที่ 22 มีนาคม 2481.

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา 56 (17 เมษายน 2482) 1327.

การผูกขาดในระบบเศรษฐกิจโดยรัฐจะเริ่มต้นอย่างจริงจังหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาค และหากพิจารณาถึงการตั้งบริษัทต่างๆ ที่รัฐเข้ามามีหุ้นอยู่ก็จะพบว่าเริ่มเพิ่มจำนวนบริษัทมากขึ้นภายหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาค และดำเนินงานโดยได้รับสิทธิพิเศษจากการที่รัฐเข้าผูกขาดทางเศรษฐกิจในสินค้าต่างๆ ในส่วนนี้จะนำเสนอถึงภาพรวมของความสัมพันธ์ในการก่อตั้ง และดำเนินงานของบริษัทต่างๆ ที่รัฐเข้าเป็นผู้ประกอบการว่ามีลักษณะอย่างไร

บริษัทข้าวไทย จำกัด

ธุรกิจค้าข้าวเป็นธุรกิจที่ชาวจีนมีบทบาทอย่างมากมาช้านาน หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาค้าข้าว ที่ชาวนาถูกนายทุนจีนเอาเปรียบ ประกอบกับการขาดแคลนผู้ประกอบการคนไทยรวมทั้งแรงงานที่ใช้ในธุรกิจข้าว เช่น โรงสีก็มีแต่แรงงานจีน รัฐบาลมีความต้องการที่จะให้คนไทยได้มีส่วนในธุรกิจนี้ด้วย จึงได้พยายามเข้าช่วยเหลือสนับสนุน ผู้ที่มีบทบาทในขั้นต้นของการตั้งบริษัทข้าวไทยจำกัด คือนายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เขาได้เคยเสนอเรื่องการขนส่งข้าวภายในประเทศทางรถไฟโดยการตั้งนางสหกรณ์ในพ.ศ. 2479²⁰ และต่อมาได้เสนอโครงการเรื่องการส่งเสริมการค้าข้าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี(ตุลาคม ๒๕๒๓) ซึ่งที่ประชุมได้รับหลักการและในปลายปี พ.ศ. 2481 บริษัทข้าวสยามก็ได้ก่อตั้งขึ้นในรูปของบริษัทด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 500,000 บาท โดยอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเงินรายจ่ายประเภทลงทุนในการส่งเสริมการค้าข้าว การที่ต้องดำเนินงานในรูปบริษัทนี้ได้มีการกล่าวถึงเหตุผลในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 11/2480(ฉบับที่ 2) วันที่ 22 มกราคม 2480 เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ว่ามีผลดีเพราะ "การเดินรูปบริษัททำให้ผู้อื่นเห็นว่าเราเป็นคอมมิวนิสต์สเตรต หรือโซเซียลลิสม์สเตรตไม่ได้..."²¹ และต่อมาบริษัทข้าวสยามนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทข้าวไทยจำกัด โดยมีนายมา บุณกุลเป็นกรรมการผู้จัดการ

²⁰ หจข. (3) สร. 0201.29.1/19 การขนส่งข้าวโดยทางรถไฟตั้งนางสหกรณ์

(11-27 ก.ค. 2479)

²¹ หจข. (2) สร. 0201.57.1/2 กระทรวงเศรษฐกิจเสนอโครงการตั้งโรงสีข้าว

(21 ก.ค. 2477-17 ก.ย. 2492)

นายมา บุลกุล (ม้าเลียบคน) เป็นชาวจีนกวางตุ้งที่บิดามารดามาจากเมืองจีน นายมา บุลกุล สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเซนต์สตีเวนท์ที่ฮ่องกง แล้วได้เดินทางมาอยู่กับบิดาที่กรุงเทพฯ และบิดานี้เองที่เป็นผู้ทำให้นายมา ได้มีโอกาสศึกษางานโรงสีและการค้าข้าวที่บิดาได้เริ่มไว้บ้างแล้ว และเมื่อบิดาถึงแก่กรรมในพ.ศ. 2467 นายมา บุลกุล ได้เข้าดำเนินกิจการแทน และสามารถมีบทบาทในการค้าข้าวอย่างมากการดำเนินกิจการ ไม่เฉพาะแต่ในประเทศเท่านั้น นายมายังขยายกิจการไปในต่างประเทศ เช่น ฮ่องกง และสิงคโปร์ โดยทำการค้าข้าวพร้อมทั้งตั้งบริษัทเดินเรือรวมทั้งกิจการธนาคาร และกิจการประกันภัย ซึ่งกิจการเหล่านี้ช่วยเกื้อหนุนกันอย่างดี สิ่งที่เป็นประจักษ์พยานถึงความสำเร็จและได้รับการยอมรับ คือ การได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมโรงสีไฟแห่งประเทศไทยต่อเนื่องกันถึง 8 ปี ตั้งแต่พ.ศ. 2468 และการได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมพาณิชย์จีนแห่งประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2473 ต่อเนื่องมาอีกหลายปี²² เนื่องด้วยนายมา บุลกุล เป็นผู้มีความสามารถในวงการค้าดังกล่าวนี้ทำให้เขาได้เคยถูกเสนอชื่อโดยนายมังกร สามเสน ให้เป็นกรรมการของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

การที่นายมา บุลกุล ได้เข้ามาเป็นกรรมการผู้จัดการของบริษัทข้าวไทยเพราะความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงของรัฐ โดยก่อนหน้านี้นายมา บุลกุล ได้เคยเป็นคณะกรรมการในบริษัทน้ำตาลสยามจำกัดมาก่อนด้วย การเข้ามาเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทข้าวไทยนี้มาจากการทาบตามของพระประมณฑ์ปัญญา (อธิบดีกรมพาณิชย์) สืบเนื่องมาจากการที่ญี่ปุ่นต้องการซื้อข้าวแต่ธุรกิจค้าข้าวอยู่ในมือของพ่อค้าจีน ซึ่งระยะนั้นเงินกำลังขอยศอดญี่ปุ่น พ่อค้าข้าวชาวจีนที่พระประมณฑ์ปัญญาติดต่อขอให้ขายข้าวให้กับญี่ปุ่นก็ไม่ยอมที่จะขายข้าวให้ เพราะเกรงว่าจะได้รับอันตรายดังคำตอบว่า "ถ้าคุณพระรับประกันได้ว่าจะไม่มีใครมาแทงพุงผมแล้ว ผมยินดีขายข้าวให้ทันที"²³ ซึ่งสร้างความลำบากให้กับพระประมณฑ์ปัญญาในการติดต่อหาข้าวขายให้ญี่ปุ่น ทั้งที่ข้าวนั้นคนไทยก็เป็นคนปลูก แต่เมื่อต่างประเทศมาขอซื้อกลับหาข้าวขายให้ไม่ได้ พระประมณฑ์ปัญญาจึงได้หารือเรื่องนี้กับนายมา บุลกุล ซึ่งก็ยินดีที่จะช่วยเหลือในเรื่องการจัดการทั่วไป การสีข้าวและการจำหน่าย ส่วนเรื่องการหาข้าวส่งโรงสีให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล พระประมณฑ์ปัญญา

²² ประวัตินายมา บุลกุล ต.ช., ท.ม., อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายมา บุลกุล ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม 6 พฤษภาคม 2507 (พระนคร: บริการทอง, 2507)

²³ เรื่องเดียวกัน.

จึงทำบันทึกเสนอพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ ให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทจนกลายเป็นบริษัทข้าวไทย จำกัด ที่มีนายมา บุลกุล เป็นกรรมการผู้จัดการ

จากข้อตกลงระหว่างพระประมณฑ์ปัญญาภักย์กับนายมา บุลกุลที่แบ่งหน้าที่กัน โดยรัฐบาลจะรับหน้าที่ในเรื่องการหาข้าวส่งโรงสีของนายมา บุลกุล และในฐานะกรรมการผู้จัดการบริษัทนายมา บุลกุลจะเป็นผู้จัดการทั่วไปตั้งแต่สี่ข้าวและจำหน่าย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการแบ่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเป็นการประสานประโยชน์กันอย่างดี ทั้งนี้เพราะสถานการณ์การค้าข้าวขณะนั้นทั้งรัฐบาลและนายมา บุลกุลต่างประสบปัญหาทั้ง 2 ฝ่าย ทางฝ่ายรัฐบาลนั้นเงินเปิดสินค้าข้าวไม่ยอมขายให้ญี่ปุ่น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถหาข้าวมาขายให้กับญี่ปุ่นได้ ในขณะที่ธุรกิจค้าข้าวของนายมา บุลกุล มีปัญหาเรื่องโรงสีที่ว่างงานอยู่หลายโรง อันเนื่องมาจากการหาซื้อข้าวเปลือกป้อนโรงสีไม่ทัน และมีการแข่งขันระหว่างโรงสีต่างๆ ในกรุงเทพฯ หลายสิบโรงที่แย่งกันซื้อข้าวเปลือกที่เข้ามาจากต่างจังหวัด เพราะก่อนหน้านั้นรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายที่จะไม่ให้ข้าวเปลือกเข้ามาถึงกรุงเทพฯ โดยการจัดตั้งฉางสหกรณ์ตามสถานีรถไฟและให้ความช่วยเหลือโรงสีในภูมิภาคในการจ่ายรถบรรทุกให้มากขึ้นกว่าปกติ²⁴ ดังนั้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับนายมา บุลกุลจึงเป็นความร่วมมือที่ต่างได้ประโยชน์เฉพาะหน้าและในระยะยาว นายมา บุลกุลเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งในฐานะผู้ดำเนินงานให้รัฐในการประกอบการต่างๆ อีกหลายบริษัท ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

การดำเนินงานของบริษัทข้าวไทยโดยอาศัยความช่วยเหลือดังกล่าวจากรัฐในระยะแรกทำให้บริษัทสามารถทำกำไรได้ในเวลาอันรวดเร็ว คือ ในปีแรก พ.ศ. 2482 บริษัทได้กำไร 1,481,400 บาท และปีต่อมา พ.ศ. 2483 บริษัทได้กำไร 2,514,134 บาท²⁵ และขยายทุนจดทะเบียนจาก 500,000 บาท เป็น 1,500,000 บาท แบ่งเป็น 15,000 หุ้น หุ้นละ 100 บาท เป็นของรัฐบาล 14,980 หุ้น การดำเนินงานที่ได้ผลนี้รัฐบาลเห็นว่าควรที่จะแบ่งขายหุ้นให้แก่คนไทยเข้าถือหุ้น 20 เปอร์เซ็นต์ และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติในหลักการให้ขายแก่คนไทยเท่านั้น และอย่าให้มีข้อครหาว่าขายหุ้นให้บุคคลหนึ่งคนใด หรือหมู่คณะใดคณะหนึ่ง

²⁴ หจข. (8) สร. 0201.29.1/19 การขนส่งข้าวโดยทางรถไฟตั้งฉางสหกรณ์ (11-27 กรกฎาคม 2479)

²⁵ สังคิต นิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503), หน้า 107.

โดยเฉพาะ²⁶ แต่การขายหุ้นดังกล่าวก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าได้มีทหารซื้อเอาไปหมด²⁷ นอกจากการดำเนินงานของบริษัทข้าวไทยที่สามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องในระยะแรกแล้ว ต่อมาบริษัทข้าวไทยยังได้ขยายเครือข่ายเข้าไปในธุรกิจที่สนับสนุนการค้าข้าว เช่น การธนาคารและการประกันภัย การเดินเรือ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ธุรกิจต่างๆ สนับสนุนซึ่งกันและกัน

บริษัทข้าวไทยจำกัด ยังได้ร่วมกับทางรัฐบาลจัดตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด มีทุนจดทะเบียน 4,000,000 บาท แบ่งออกเป็น 40,000 หุ้น ในราคาหุ้นละ 100 บาท โดยบริษัทข้าวไทย จำกัด ซึ่งเคยเสียค่าประกันภัยให้กับบริษัทประกันภัยอื่นๆ ปีละจำนวนมากจะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนี้ทั้งหมด²⁸ โดยมีคณะกรรมการชุดแรก คือ นายวิชัย ปานะนนท์, นายยล สมานนท์, พระยามานวราชเสวี, พระยาเฉลิมอากาศ, นายสละเทวก นิรันดร, พระยาพิพัฒน์ธนากร, พันตรีวิลาศ โอสธานนท์, นายมา บุลกุล, ร.อ.วัน รุยาพร ร.น., นายชุตม์ ปิณฑานนท์, พระบริรักษ์ยุทธกิจ และนายพลตรีหลวงเสรีเริงฤทธิ²⁹ การจัดตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด ของบริษัทข้าวไทยนี้ เป็นเพราะในขณะนั้นบริษัทไทยที่ทำธุรกิจประกันภัยทรัพย์สินสมบัติและสินค้า ทั้งประเภทประกันไฟและประกันภัยทางทะเลตลอดจนตัวเรือบริษัทที่มีอยู่ก็เป็นบริษัทขนาดเล็กที่มีทุนจดทะเบียนเพียง 1 ล้านบาท ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีบริษัทประกันภัยที่แข็งแกร่งและเป็นบริษัทของคนไทยได้ตั้งขึ้นแทนบริษัทต่างประเทศ³⁰ อีกทั้งบริษัทข้าวไทยที่เคยเสียค่าประกันภัยกับบริษัทประกันภัยอื่นปีละจำนวนมากๆ การเปิดทำธุรกิจนี้ก็จะช่วยให้เงินค่าประกันภัยไม่รั่วไหลไปไหน และยังสามารถขยายธุรกิจเข้าสู่ธุรกิจประกันภัยได้อีกด้วย จึงนับว่า บริษัทข้าวไทยจำกัดได้ประโยชน์อย่างมากในการจัดตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย

²⁶ หจช. (3) สร. 0201.29.1/31 เรื่องจำหน่ายหุ้นบริษัทข้าวไทย (25 มี.ค. 2482-22 ม.ค. 2485)

²⁷ ไทยใหม่ (7 มิถุนายน 2483)

²⁸ ข่าวโฆษณาการ 4, 11 (พฤศจิกายน 2484) หน้า 2636-2637.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา 58, 2 หน้า 4029-4030.

³⁰ ข่าวโฆษณาการ 4, 11 (พฤศจิกายน 2484) หน้า 2636-2637.

นอกจากธุรกิจประกันภัยแล้ว บริษัทข้าวไทยยังเข้าจัดตั้งธนาคารมณฑล (The Provincial Bank) ขึ้นใน พ.ศ. 2484 ด้วยทุนจดทะเบียน 10,000,000 บาท โดยแบ่งหุ้นออกเป็น 100,000 หุ้น มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 50,650 หุ้น และบริษัทข้าวไทยจำกัด เป็นผู้ถือหุ้นจำนวน 45,172 หุ้น หรือประมาณ 45 เปอร์เซ็นต์ของหุ้นทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการชุดแรก คือ นายวินัย ปานะนนท์, นายแนบ พหลโยธิน, นายชล สมานนท์, พระยาเฉลิมอากาศ (สดี สุวรรณประทีป), นายมา บุลกุล, พระยาทรงสุรรัฐ (อ่อน บุนนาค), นายพลตรีหลวงเสรีเริงฤทธิ, นายสง่า วรรณดิษฐ์ และนายประมวล บุระะโชติ การจัดตั้งธนาคารมณฑลนี้เพื่อมาสนับสนุนกิจการของบริษัทข้าวไทย และธนาคารมณฑลนี้จะป็นเส้นทางทางการเงินที่สนับสนุนบริษัทข้าวไทยจำกัดในการส่งข้าวขายให้แก่ญี่ปุ่นในขณะนั้น^{๓๑}

บริษัทค้าพืชผลไทย จำกัด

บริษัทค้าพืชผลไทยจำกัด ตั้งขึ้นตามนโยบายของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม, พันเอกหลวงเสรีเริงฤทธิ และพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ จดทะเบียนเมื่อ 3 กรกฎาคม 2482 ด้วยเงินทุน 50,000 บาท โดยกรมรถไฟถือหุ้นมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ส่วนที่เหลือให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่จะถือหุ้นได้^{๓๒} โดยมีนายเอื้อน กำปันทอง เป็นผู้จัดการ บริษัทค้าพืชผลไทย จำกัด มีจุดมุ่งหมายดำเนินการค้าเครื่องอุปโภค และบริโภค ตลอดจนพืชผลภายในประเทศทุกชนิด โดยอาศัยกรมรถไฟเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในธุรกิจค้าข้าว เริ่มจากการจัดตั้ง "แผนกอำนาจการจัดซื้อข้าวเปลือก" จัดซื้อข้าวเปลือกตามแนวทางรถไฟทั่วประเทศ เพื่อมาป้อนโรงสีของบริษัทข้าวไทย จำกัด พร้อมทั้งได้รับสิทธิพิเศษจากกรมไฟในการจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวเปลือก และลดค่าระวางบรรทุกข้าวเปลือกให้ 25 เปอร์เซ็นต์ของค่าระวางข้าวเปลือกที่เก็บอยู่^{๓๓} ก่อนที่จะมาจัดตั้งบริษัทค้าพืชผลไทยจำกัด ดำเนินงานแทนในรูปบริษัท จำกัด การ

^{๓๑} พรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516, หน้า 50.

^{๓๒} หจข. (2) สร. 0201.51/4 บริษัทค้าพืชผลไทย (14 มิ.ย. 2482-23 ธ.ค. 2496)

^{๓๓} หนังสือที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 6 รอบ นายเอื้อน กำปันทอง วันที่ 19 ตุลาคม 2520 (กรุงเทพฯ: บุญเจริญการพิมพ์, 2520), หน้า 9-10.

ดำเนินงานของบริษัทค้าพืชผลไทย จำกัด ยังคงเกี่ยวข้องกับบริษัทข้าวไทย จำกัด เช่นเคยโดยอาศัยสิทธิพิเศษจากกรมรถไฟ ซึ่งต่อมาต้องประสบกับปัญหาที่ถูกรัฐวิพากษ์วิจารณ์ว่าดำเนินงานมีลักษณะผูกขาดการขนส่งทางรถไฟและกีดกันบริษัทอื่น ๆ ไม่ให้ได้รับความสะดวกในการขนส่ง³⁴ ซึ่งต่อมาพันตรีหลวงเสรี เรืองฤทธิ และนายเอื้อน กำปันทอง ได้มาจัดตั้งบริษัทค้าพืชผลเหนือ จำกัด และบริษัทค้าพืชผลอีสาน จำกัด ในปลายปี พ.ศ. 2484 นั้นเอง โดยยังคงดำเนินการในธุรกิจค้าข้าวโดยได้รับเงินสนับสนุนจากบริษัทข้าวไทยจำกัด ในการเข้าเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาคเพื่อมาป้อนให้กับบริษัทข้าวไทย³⁵ เช่นเดิม

บริษัท ไทยนิยมพาณิชย์ จำกัด

การจัดตั้งบริษัทไทยนิยมพาณิชย์ จำกัด นั้น ดำเนินการโดยบุคคลสำคัญหลายคนในคณะรัฐมนตรีขณะนั้น เช่น พันตรีหลวงเซว่งศักดิ์สงคราม พันโทประยูร ภมรมนตรี ดร. ตั้ว ลพานุกรม โดยตั้งบริษัทขึ้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2482 ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000,000 บาท มีสมาชิกของคณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 70 และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นอีกร้อยละ 30³⁶ ความมุ่งหมายในการตั้งบริษัทไทยนิยมพาณิชย์ จำกัด ก็เพื่อที่จะให้เกิดบริษัทสาธารณะของคนไทยขึ้นในทางพาณิชย์ แต่การจะดำเนินการโดยตั้งบริษัทขึ้นโดดๆ นั้น ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จเพราะระบบเศรษฐกิจที่ชาวต่างประเทศมีบทบาทรวม ทั้งมีการติดต่อการค้าที่เรียกว่า "วงการค้า" นั้น ยากที่กิจการของคนไทยจะสามารถแทรกเข้าไปในวงการค้าซึ่งมีอยู่แล้ว เพราะจะถูกแข่งขันอย่างมากจากวงการค้าที่มีแต่ชาวต่างประเทศ อันอาจทำให้ฐานะของบริษัทไม่มั่นคงทั้งในทางการเงินและในทางเดินของสินค้า ดังนั้นการจะตั้งบริษัทของคนไทยขึ้นจะทำเหมือนเช่นการตั้งบริษัทอื่นมาคงไม่สำเร็จ บริษัทที่ตั้งขึ้นนี้จะต้องมุ่งประโยชน์ให้ไทยลงทุนแสวงผลในการทำงานทุกสิ่งทุกอย่างโดยควรจะมีลักษณะที่เรียกว่า "วงการค้า" ด้วย ดังนั้นเทกในการก่อตั้งบริษัทว่า

³⁴ หจช. (2) สร. 0201.51 กล้อง 2/6 การจัดการประสานงานของบริษัทต่างๆ ซึ่งอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลไทย (21 มีนาคม 2484-20 ธันวาคม 2488)

³⁵ Akira Suehiro, Capital Accumulation in Thailand 1855-1985 (Tokyo : Yuuki Kikaku, 1989), p. 126.

³⁶ สังคิต นิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503, หน้า 134.

...จะต้องมีวิธีการส่งเสริมหรือค้ำคว้าโดยมีองค์การค้ำคว้า เพื่อประดิษฐ์ตัวสินค้าด้วย ไม่เพียงแต่สิ่งสินค้าจำหน่ายเท่านั้น แต่การดำเนินการตั้งว่านี้จะดำเนินการในรูปใดจึงจะให้ได้ประโยชน์ทุกด้านทุกมุม ข้อที่ควรคำนึงก็คือ ต้องจัดบริษัทนี้ให้เป็นแม่บริษัทของบริษัททั้งหลายที่จะเกิดขึ้นให้บริษัท ซึ่งเป็นแม่ที่สร้างขึ้นนี้มีส่วนสัมพันธ์กับบริษัทลูกที่เกิดขึ้น ดังนั้นทางเดินของสินค้าก็อาจมีได้ วงของการเงินก็อาจหมุนได้ รูปงานก็พอจะเดินได้... นั่นหมายความว่า เมื่อตั้งบริษัทขึ้นแล้วจำเป็นต้องส่งเสริมให้บริษัทเล็กๆ เกิดขึ้นทั่วทุกจังหวัด ความมั่นคงของบริษัทที่สร้างขึ้นก็มีได้ทั้งในทางทุนและในทางสินค้า³⁷

ดังนั้น ลักษณะการค้าของบริษัทจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการค้าสินค้าทุกชนิดทั้งขายปลีกและขายส่งรวมทั้งรับส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาขาย และพร้อมกันนั้นก็ส่งสินค้าในประเทศออกไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย โดยสินค้าที่บริษัทจะให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ สินค้าประเภทเครื่องอุปโภคและบริโภค โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นสินค้าผูกขาดทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรากฐานบริษัทที่จะทำให้บริษัทอยู่รอดเสียก่อน และต่อจากนั้นก็พิจารณาสินค้าประเภทอื่นที่ประชาชนต้องการ บริษัทก็สามารถส่งเข้ามาส่งให้บริษัทลูกรับไปจำหน่ายแก่ประชาชน ซึ่งนอกจากบริษัทลูกจะขายสินค้าต่างๆ ให้แก่ประชาชนแล้ว บริษัทลูกต่างๆรับสินค้าในท้องถิ่นที่บริษัทลูกตั้งอยู่ส่งมาให้บริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนสินค้ากับบริษัทต่างประเทศอีกด้วย นอกจากนั้นยังอาจมีการตั้งบริษัทขึ้นเพื่อผลิตสินค้า หรือเพื่อรับซื้อสินค้าจากประชาชนก็สามารถทำได้โดยอาศัยเงินทุนจากบริษัทลูกต่างๆ รวมกับเงินทุนของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ได้ด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า วิธีการดำเนินการตามแนวความคิดของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดนั้น ให้สำเร็จได้นั้นจะต้องมีการส่งเสริมให้มีบริษัทเล็กๆ เกิดขึ้นจำนวนมากเพื่อเป็นบริษัทลูก และต้องอาศัยระยะเวลาในการที่จะส่งเสริมให้แนวความคิดดังกล่าว เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการที่จะเผยแพร่แนวความคิดในเรื่องที่จะจัดการให้คนไทยทำการค้าขายและให้คนไทยช่วยกันซื้อสินค้าของไทย ในทันทีภายหลังจากการกล่าวสุนทรพจน์ไม่นานนัก โดยพลตรีหลวงพิบูลสงครามนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่า

³⁷ หจช. มท.2.1 กลอง 1/1 ระเบียบการตั้งบริษัทจังหวัด

การกระทรวงมหาดไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งคำปราศรัยไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดต่างๆ ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจแก่ราษฎร เพื่อที่จะร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของชาติให้เจริญก้าวหน้าตามความประสงค์ของรัฐบาล โดยเฉพาะในเรื่องการอาชีพของประชาชนอันเกี่ยวกับการค้าขายที่ต้องการให้ประชาชนไทยทำการค้าขาย ให้การค้าขายมาอยู่ในมือคนไทย แนวความคิดที่ถูส่งไปจากส่วนกลางนี้ได้รับการสนองตอบอย่างดีจากข้าหลวงประจำจังหวัดต่างๆ^{๓๒} เช่น ข้าหลวงประจำจังหวัดร้อยเอ็ด(พระบริบูรณ์วรราชบุรี), ข้าหลวงประจำจังหวัดหนองคาย, คณะข้าราชการจังหวัดชัยภูมิเป็นต้น และการสนองตอบของข้าราชการภูมิภาคเหล่านี้ได้นำมาสู่การจัดตั้งบริษัทจังหวัดเพื่อเป็นบริษัทลูกของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดต่อไป

บริษัทจังหวัด

หลังการฉลองวันชาติที่พลตรีหลวงนิบุลสงครามได้กล่าวสุนทรพจน์ในฐานะนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้วนั้น ยังได้ส่งคำปราศรัยที่มีแนวความคิดเดียวกันนี้ไปยังข้าหลวงจังหวัดต่างๆ ช่อมเป็นการกระตุ้นเตือนแก่บรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้รับทราบนโยบาย และหาทางส่งเสริมแนวความคิดดังกล่าวให้ เป็นจริงขึ้นมา ซึ่งก็นับว่าได้ผลเพราะได้มีการเคลื่อนไหวพยายามที่จะตั้งร้านค้าของคนไทยขึ้น แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้เพราะปัญหาในเรื่องของ "วงการค้า" นั้นมีอยู่มาก ดังกรณีของจังหวัดร้อยเอ็ด ที่พยายามจะจัดให้มีร้านค้าของคนไทยขึ้น แต่ก็ต้องประสบกับเรื่องร้านขายส่งตั้งหนังสือที่เสนอแนวความคิดมายังกระทรวงมหาดไทยว่า

^{๓๒} หจช.มท. 2.2.3 กล่อง 4/115 ข้าหลวงประจำจังหวัดร้อยเอ็ด เสนอแนวความคิดที่จะช่วยให้คนไทยค้าขายมายังกระทรวงมหาดไทย ,
 หจช.มท.5 กล่อง 3/75 ข้าราชการเป็นผู้เริ่มก่อการบริษัทการค้า ,
 หจช.(2)สร.0201.51/5 การจัดตั้งบริษัทไทยในจังหวัดต่างๆ

...แต่การที่จะจัดให้มีร้านไทยขึ้นดังกล่าวนี้ ยังเป็นการขัดข้องในการสั่งซื้อสินค้ามาใส่ร้านค้าขาย เพราะห้างร้านขายส่งของไทยทางกรุงเทพฯ ไม่มีพอที่จะทำการติดต่อในการค้าจะสั่งซื้อของจากห้างร้านชาวต่างประเทศ ก็อยู่ในอิทธิพลของชาวต่างประเทศที่สุด ขึ้นทำไปก็สู้เขาไม่ได้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าจำต้องมีห้างร้านของไทยขึ้นที่กรุงเทพฯ ให้พอมีสิ่งของทุกอย่างที่ทางจังหวัดจะสั่งได้...^{๓๓}

แนวความคิดดังกล่าวนี้ ทางรัฐบาลส่วนกลางก็เข้าใจถึงปัญหาเป็นอย่างดี เพราะในขณะนั้น (กรกฎาคม 2482) ก็กำลังดำเนินการที่จะจัดตั้งบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดอยู่ ซึ่งมีแนวความคิดในการสร้าง "วงการค้า" ของคนไทยขึ้นมาอยู่แล้ว การพยายามจัดให้มีร้านค้าไทยขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ นั้น นอกจากจะมีปัญหาเรื่องสินค้าดังกล่าวแล้ว ปัญหาสำคัญที่สุด คือปัญหาเรื่องเงินทุนในการดำเนินการ เพราะถึงแม้ว่าจะได้มีการจดทะเบียนบริดคนสนธิไว้หลายจังหวัดแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจดทะเบียนตั้งบริษัทได้สำเร็จจนรัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องเงินทุน ดังที่มีการร้องขอให้รัฐบาลช่วยซื้อหุ้นของบริษัทไทยพาณิชย์หนองคาย โดยบริษัทเรียกหุ้นทั้งหมด 1,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 20 บาท โดยคาดว่าในจังหวัดหนองคายนั้นคงขายหุ้นได้ประมาณ 600 หุ้น จึงขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลให้ช่วยซื้อหุ้น 400 หุ้นที่เหลือ ซึ่งเรื่องนี้ได้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 69/2482 วันที่ 6 ธ.ค. 2482 การประชุมครั้งนี้ได้มีการถกเถียงว่าจะดำเนินการช่วยเหลืออย่างไร เช่น พลตรีหลวงนิบุลสงคราม, พันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงคราม มีความคิดว่าการตั้งบริษัทจังหวัดต่าง ๆ นั้น ควรอยู่ภายใต้การดูแลของบริษัทแม่ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของบริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด ในขณะที่มีเสียงคัดค้าน เช่น หลวงโกวิทอภัยวงศ์ที่ไม่ต้องการให้ตั้งบริษัทขึ้นอีก หรือถ้าหากจะตั้งควรที่จะตั้ง โดยมีหลักการที่จะรวมพ่อค้าเข้ามาเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่ตั้งเพื่อแข่งขันกับพ่อค้า อย่างไรก็ตามที่ประชุมครั้งนี้ยังไม่สามารถหาข้อตกลงได้ จึงให้กระทรวงเศรษฐกิจการและคณะกรรมการบริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด ไปพิจารณาต่อไป

^{๓๓} หจข.มท.2.2.3 กล่อง 4/115 ข้าหลวงประจำจังหวัดร้อยเอ็ด เสนอแนวความคิดที่จะช่วยให้คนไทยค้าขาย มายังกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2482)

ในการพิจารณาก็มีกระทรวงเศรษฐกิจ พันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงคราม พันเอกหลวงเสรีเริงฤทธิ์ และนายวินิช ปานะนนท์ ได้ร่วมพิจารณากันแล้วนำผลเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 75/2482 วันที่ 17 มกราคม 2482 สรุปได้ว่าหลวงเชวงศักดิ์สงครามได้นำมติของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์มาแถลงว่า บริษัทยังไม่พร้อมที่จะเป็นบริษัทแม่คุมบริษัทเล็กๆ ตามจังหวัดต่างๆได้ เพราะขาดผู้แทนที่จะไปร่วมดูแลตามจังหวัดต่างๆ นั้นหมายความว่าบริษัทไทยนิคมยังไม่รับที่จะเข้าไปควบคุมดูแล ที่ประชุมจึงเสนอว่ารัฐบาลควรสนับสนุนโดยกู้เงินจากกระทรวงการคลังมาร่วมทุนตั้งเป็นบริษัทโดยให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้ร่วมกันถือหุ้นให้ได้ส่วนมาก (51 เปอร์เซ็นต์) แล้วมอบให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ถือหุ้นแทน โดยการกู้เงินนี้ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม จากกระทรวงการคลังตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินกู้ที่ให้องค์การสาธารณะ หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พ.ศ.2482 โดยในการประกอบการค้านี้ พันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงครามที่เคยเสนอหลายครั้งหลายหนเกี่ยวกับการค้าที่จะส่งเสริมบริษัทของคนไทยว่าในระยะแรกควรให้ได้รับการผูกขาดสินค้า ซึ่งเป็นของรัฐบาล เช่น สุกา น้ำตาล เกลือ ไข่ เพื่อที่จะมีกำไรพอที่จะเป็นทุนต่อไป ซึ่งพันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงครามก็ได้ทบทวนเรื่องการผูกขาดนี้กับกระทรวงการคลังแล้ว

อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดตั้งบริษัทจังหวัดก็ยังคงค้างมาอีกระยะหนึ่ง จนกระทั่งการกู้เงินจากกระทรวงการคลังถูกระงับ ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้เจรจากับบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัด ตกกลงว่าบริษัทไทยนิคมจะเข้าถือหุ้นในบริษัทจังหวัด 51 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งทำนองเดียวกับที่รัฐบาลจะจ่ายเงินเข้าถือหุ้น ในขณะที่เดียวกันนั้นทางกระทรวงการคลังได้เสนอถึงแนวทางการดำเนินการค้าผูกขาดว่าจะมอบเกลือและไข่ให้แก่บริษัทจังหวัดที่จะจัดตั้งขึ้นจำหน่าย ซึ่งก็ได้เริ่มจดทะเบียนตั้งบริษัทแล้วเสร็จไปบางบริษัท พันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงครามได้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 16/2483 วันที่ 10 กรกฎาคม 2483 เพื่อให้รับหลักการที่ได้ปฏิบัติไปบ้างแล้ว ซึ่งที่ประชุมก็ตกลงตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เน้นย้ำเกี่ยวกับเรื่องการผูกขาดว่า "...การที่ให้การผูกขาดตัดตอนนั้นต้องให้ประชาชนถือหุ้นมากๆ ถ้าให้กับคน 2 - 3 เป็นผู้ถือหุ้นแล้วก็เท่ากับให้กับหมู่คณะ ถ้าราษฎรถือหุ้นมากเท่ากับให้การผูกขาดแก่ประชาชน ผลก็ตกอยู่กับประชาชนเอง..."⁴⁰

⁴⁰ หจข.(2)สร.0201.51/5 การจัดตั้งบริษัทไทยในจังหวัดต่างๆ (26 กันยายน 2482- 4 ธันวาคม 2489)

ในการดำเนินการจัดตั้งบริษัทจังหวัด โดยบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เป็นผู้ถือหุ้นส่วนมาก (51 เปอร์เซ็นต์) นั้น จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2484 มีบริษัทจังหวัดตั้งขึ้นแล้วรวม 66 จังหวัด ยกเว้นพระนคร, ธนบุรี, เลยและแม่ฮ่องสอน โดยบริษัทมีเงินทุนอย่างต่ำ 40,000 บาทและอย่างสูง 500,000 บาท รวมเป็นเงินทุนทั้งสิ้น 7,230,000 บาท แบ่งเป็นทุนส่วนของประชาชน 49 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงิน 3,542,700 บาทนั้น มีประชาชนถือจองและชำระเงินแล้วคิดเป็น 32 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงิน 2,326,685 บาท และส่วนหุ้นของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดถือหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงิน 3,687,300 บาทนั้น บริษัทไทยนิคมไม่สามารถที่จะชำระเงินทั้งสิ้นได้ ซึ่งทำให้การดำเนินงานของบริษัทจังหวัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี พันตรีหลวงแขวงศักดิ์สงคราม ในฐานะผู้แทนกระทรวงมหาดไทย จึงได้ปรึกษากับหลวงประดิษฐมนูธรรม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และนายพันตำรวจโทขุนศรีศรากร เห็นพ้องกันว่าควรให้รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์ แทนบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด ส่วนหุ้นที่เหลือในส่วนของประชาชนอีก 17 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงิน 1,216,015 บาท นั้น ควรให้บริษัทกิ่งราชการอื่นๆ มีส่วนร่วมหุ้นด้วย โดยจะให้สิทธิแก่บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ได้จองก่อนและให้จัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้น เพื่อให้บริษัทจังหวัดต่างๆ ดำเนินไปภายในระเบียบแบบแผนเดียวกัน ข้อเสนอได้นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2484 ที่ประชุมมีมติอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปตามข้อตกลงที่เสนอมานี้⁴¹ ซึ่งบริษัทจังหวัดจะมาอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานกลางบริษัทจังหวัด และดำเนินงานต่อมาจนถึงสมัยนายกรัฐมนตรีพันตรีควง อภัยวงศ์ (สมัยแรก 1 สิงหาคม 2487)

การดำเนินงานของบริษัทจังหวัดนี้ ด้วยการจัดตั้งบริษัทตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 10 กรกฎาคม 2483 ให้จัดตั้งในลักษณะ "ที่เป็นการกระทำไปโดยเป็นทางราชการ" และเมื่อตั้งบริษัทขึ้นแล้วเสร็จ ถึงแม้ว่าบริษัทจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล บริษัทนี้ก็อยู่ในความควบคุมของระบบราชการ รวมทั้งผู้ดำเนินการตั้งบริษัทในจังหวัดต่างๆ ก็ล้วนแต่เป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 49 จะระบุว่า

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

ข้าราชการพลเรือนต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการห้ามมิให้เป็นตัวกระทำการ
ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ และห้ามมิให้กระทำการหาผลประโยชน์อย่างใดๆ อันอาจ
เป็นทางให้เสียความเที่ยงธรรมในหน้าที่ราชการของตน⁴²

ข้อกำหนดของกฎหมายนี้ได้เคยมีข้าราชการตั้งข้อสงสัยว่า หากจะให้ข้าราชการดำเนินการ
การเป็นผู้เริ่มก่อการบริษัทจะได้หรือไม่ ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาว่า "ตัวกระทำการ" นั้นน่าจะ
หมายถึงเป็นผู้จัดการหรือกรรมการอำนวยการ ส่วนการเป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทนั้น เป็นเพียง
การยื่นคำขอจดทะเบียนหนังสือบริคณเสณธิ หากไม่ทำให้เสียเวลาราชการและเกิดการเสียหาย
แก่ราชการอย่างใดแล้วก่อนมิตินี้ได้ โดยยกตัวอย่างในกรณีบริษัทค้าพืชผลไทยจำกัดว่าข้าราชการก็
เป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทด้วย แต่หากจะเป็นผู้ดำเนินการในขั้นต่อไปนั้นควรจะต้องได้รับอนุญาต
จากทางราชการก่อน⁴³ อย่างไรก็ตามในขณะนั้นนโยบายของรัฐบาลยังไม่แน่นอนว่า บริษัทจังหวัด
จะอยู่ในความดูแลของรัฐบาล หรือบริษัทไทยนิยมฯ ต่อมาเมื่อแนวความคิดที่จะตั้งร้านค้าไทยใน
จังหวัดต่างๆ มีแนวโน้มสนองตอบที่จะสามารถดำเนินการได้สำเร็จ และบริษัทไทยนิยมฯ ก็ยังไม่
พร้อมที่จะเข้ามาดูแล ทำให้บุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีมีความคาดหวังกับข้าราชการที่จะทำ
นโยบายนี้สำเร็จ เช่น พันตรีหลวงเชวงศักดิ์สงคราม ที่คาดหวังว่าข้าหลวงจังหวัดจะช่วยให้
คนไทยทำการค้าได้มั่นคงขึ้น" หรือพันตรีหลวงพิบูลสงครามที่ "เห็นว่าคนที่มีความรู้โดยมากก็เป็น
พวกข้าราชการ ฉะนั้นถ้าให้พวกข้าราชการเป็นผู้นำในการที่จะตั้งบริษัททางจังหวัดแล้ว เห็นว่า
พอจะทำได้"⁴⁴ และเมื่อการตั้งบริษัทจังหวัดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ การจัดตั้งบริษัทที่
ข้าราชการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐบาล จึงทำให้บริษัทจังหวัดผูกพันกับข้าราชการอย่างมากถึง
แม้ว่าบริษัทจังหวัดจะอยู่ภายใต้การดูแลของบริษัทไทยนิยมพาณิชย์จำกัด

⁴² ราชกิจจานุเบกษา 53, (27 ธันวาคม 2479) 1937.

⁴³ หจข.มท.5 กล่อง 3/75 ข้าราชการเป็นผู้เริ่มก่อการบริษัทการค้า (พ.ศ.2482)

⁴⁴ หจข.(2)สร.0201.51/5 การจัดตั้งบริษัทไทยในจังหวัดต่างๆ (26 ก.ค.2482-

การดำเนินการค้าของบริษัทจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นการค้าสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งผลิตขึ้นโดยองค์การของรัฐบาล หรือเป็นสินค้าที่รัฐบาลให้ผูกขาดตัดตอนซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นผู้รับเหมาต้มกลั่นสุรา และจำหน่ายสุราของกรมสรรพสามิต นอกจากจังหวัดพระนคร และธนบุรี
2. รับเหมาเป็นผู้ขายส่งเกลือ และเป็นผู้ขนเกลือให้กรมสรรพสามิตตลอดจนซื้อเกลือในนาแทนกรมสรรพสามิต
3. เป็นผู้แทนกรมสรรพสามิตในการซื้อใบยาสูบจากรัฐส่งให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมมวนบุหรี่ และเป็นผู้จำหน่ายยาสูบ ยามวน ยาเส้นและบุหรี่แทนกรมสรรพสามิต
4. เป็นผู้จัดซื้อข้าว น้ำตาล ส่งโรงต้มกลั่นสุราของกรมสรรพสามิต
5. เป็นเอเยนต์จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของกรมเชื้อเพลิงในบางจังหวัด
6. เป็นเอเยนต์จำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง
7. รับเป็นผู้ซื้อสุกรส่งให้โรงงานฆ่าสัตว์ กรมพลาธิการทหารบก

นอกจากนั้นก็เป็น การรับสินค้าจากบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดมาขาย และหากบริษัทจังหวัดมีสินค้าที่ต้องการขายก็เสนอผ่านบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ได้เช่นกัน⁴⁵ เห็นได้ว่าการค้าที่กล่าวมาแล้วนี้จะอิงอยู่กับรัฐบาลทั้งสิ้น และต่อมาเมื่อไทยเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 กับญี่ปุ่น ทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลนอย่างมาก บริษัทจังหวัดนับเป็นกลไกของอำนาจรัฐในการที่จะเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น แต่ด้วยเงื่อนไขของการทุจริตคอร์รัปชันทำให้รัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการบำบัดความทุกข์ยากของประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดกับบริษัทจังหวัด ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้บริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัด ทำหน้าที่เป็นบริษัทแม่และบริษัทจังหวัดเป็นบริษัทในเครือ แต่ด้วยปัญหาเรื่องเงินทุน ทำให้บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ต้องมอบบริษัทจังหวัดให้อยู่ในความดูแลของรัฐบาล โดยการตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้นมาดูแล ส่วนบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัดก็ยังคงดำเนินธุรกิจในการนำเข้าและส่งออกสินค้าต่างๆ ต่อไป

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

ธุรกิจการเดินเรือ

ธุรกิจการเดินเรือเป็นธุรกิจหนึ่งที่รัฐบาลพยายามที่จะให้คนไทยได้มีส่วนในการประกอบ การ ดังที่มีการออกพระราชบัญญัติเรือสยาม พ.ศ.2481 ซึ่งทำให้ต่อมารัฐบาลได้เข้าไปจัดตั้ง บริษัทเดินเรือได้สำเร็จ บุคคลที่มีส่วนผลักดันเรื่องการเดินเรืออย่างมากคนหนึ่ง คือ หลวงสินธุ สงครามชัย

นาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย เป็นนายทหารหัวหน้าสายทหารเรือของคณะราษฎรและ เป็นผู้มีบทบาทในรัฐบาลเสมอมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเข้าเป็นรัฐมนตรีในทุกรัฐบาล ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงรัฐบาลพันตรีควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2487) ด้วยการที่เป็นผู้นำของสายทหารเรือ จึงมองเห็นความสำคัญของการเดินเรือเขาได้เคยเสนอ รัฐบาลว่าควรริบตั้งบริษัทเดินเรือต่างๆ ขึ้นพร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเดินเรือใหม่ ในขณะที่กิจการเดินเรือไม่ว่าจะเป็นการนำร่องเรือเข้าออกแม่น้ำเจ้าพระยา, การเดินเรือในน่านน้ำไทย หรือ การเดินเรือระหว่างประเทศล้วนเป็นของชาวต่างประเทศ ข้อเสนอของหลวงสินธุสงครามชัยได้ รับการตอบสนองอย่างดี ดังที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติประมาณต้นปี พ.ศ.2477 มอบหมายให้นาวาโท หลวงสินธุสงครามชัยจัดการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งได้มีการดำเนินการเรื่องแรก คือ การนำร่องเรือเข้าออกแม่น้ำเจ้าพระยาที่บริษัทแม่น้ำไหลอดจำกัด อันมีชาวต่างประเทศ 4 คน 4 สัญชาติ คือ นอร์เว, อังกฤษ, เดนมาร์ก และ ฮอลันดา เป็นผู้ประกอบการ โดยจะควบคุมการนำร่อง และให้บริษัทเลิกกิจการเสีย ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลดังกล่าวต้องใช้เวลาราวปีเศษ ทั้งนี้เพราะต้องระมัดระวังกับการกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ แต่นาวาเอก หลวงสินธุสงครามชัยก็สามารถทำความตกลงได้สำเร็จ โดยบริษัทแม่น้ำไหลอดยอมเลิกกิจการ และรัฐบาลยอมทำสัญญาจ้างชาวตะวันตกทั้ง 4 คนเป็นเจ้าพนักงานนำร่องของรัฐบาล โดยปฏิบัติ งานร่วมกับเจ้าพนักงานนำร่องคนไทย ซึ่งเป็นนายทหารเรือที่เคยเป็นผู้บังคับการเรือแห่งราชนาวิ พร้อมทั้งได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) ออกบังคับใช้ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการนำร่องในน่านน้ำสยามไว้ได้⁴⁶

⁴⁶ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือเอกสินธุ์ กมลนาวิน ม.ป.ช. ม.ว.ม ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 15 ธันวาคม 2519 (กรุงเทพมหานครสารบรรณทหารเรือ, 2520), หน้า 205-213.

นอกจากนี้ด้วยนโยบายที่จะให้คนไทยเข้ามามีส่วนในการเดินเรือ รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะจัดตั้งบริษัทเดินเรือขึ้น โดยพลเรือตรีหลวงสินธุสงครามชัย ได้เจรจาเพื่อขอซื้อกิจการของบริษัทเรือแดงท่าเดียวของชาวตะวันตกในราคา 4 แสนบาท คือ บริษัทสยามสตีมแพคเกจ (Siam Steam Packet Co.Ltd.) บริษัทนี้มีเรือประมาณ 100 ลำ ทำการขนส่งประจำตามแม่น้ำต่างๆ ทางเหนือขึ้นไปจนถึงพินนาคโลก พร้อมกันนี้ก็ได้เจรจาทกลงกับบริษัทอีสต์เอเซียติกในเรื่องการเดินเรือตามชายฝั่ง และตกลงตั้งบริษัทใหม่ขึ้น คือ บริษัทเดินเรือไทยจำกัด โดยรัฐบาลถือหุ้น 70 เปอร์เซ็นต์และ บริษัทอีสต์เอเซียติกและบริษัทเบอร์เนียวถือหุ้น 30 เปอร์เซ็นต์⁴⁷ การตกลงตั้งบริษัทนี้ขึ้นไปตามพระราชบัญญัติเรือสยาม พุทธศักราช 2481 มาตรา 7 ที่กำหนดให้เรือที่จะจดทะเบียนเป็นเรือสยามได้จะต้องมีทุนของบุคคลสัญชาติไทย 70 เปอร์เซ็นต์ และจะต้องมีคนประจำเรือเป็นคนสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 สำหรับการค้าในน่านน้ำสยาม (มาตรา 50)⁴⁸

การดำเนินการดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนในการเดินเรือตามลำแม่น้ำรวมทั้งชายฝั่งทะเล และให้คนไทยได้มีโอกาสฝึกฝนอาชีพทางเรือแล้ว พลเรือตรีหลวงสินธุสงครามชัย ก็ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลให้ตั้งบริษัทเดินเรือระหว่างประเทศขึ้นมาอีกบริษัทหนึ่ง⁴⁹ ประกอบกับสถานการณ์ขณะนั้นได้เกิดสงครามขึ้นในทวีปยุโรปแล้ว การขนส่งทางทะเลระหว่างทวีปเป็นไปอย่างยากลำบากมากขึ้น อันเนื่องมาจากการควบคุมเรือเดินทะเลของแต่ละฝ่าย การขนส่งทางทะเลระหว่างทวีปมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ทำให้เกิดความต้องการเรือเพื่อทำการขนส่งด้วยตนเองมากขึ้น เพื่อทำการขนส่งสินค้าไม่ว่าจะเป็นสินค้าออก เช่น ข้าว หรือการหาซื้อสินค้าเพื่อนำเข้าสู่ประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงลงมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาการค้าระหว่างประเทศ ให้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาตั้งบริษัทเดินเรือค้าขายระหว่างประเทศ (Foreign Trade) และการซื้อเรือเดินทะเล กรรมการคณะนี้มีพันเอกพระบริรักษ์กฤษฎิกกิจเป็นประธาน, หลวงวิจิตรวาทการ, นายวิลาศ โอสถานนท์, พลเรือตรีหลวงสินธุสงครามชัย, พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร(ที่ปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงการคลัง ได้มีการประชุมกันหลายครั้ง

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 217.

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา 56, (10 เมษายน 2482) 1230.

⁴⁹ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือเอกสินธุ์ กมลนาวิน ม.ป.ช. ม.ว.ม.

และได้ตกลงตั้งบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัดขึ้น โดยรัฐบาลถือหุ้นบริษัทนี้ 99 เปอร์เซ็นต์ โดยได้ตกลงซื้อเรือกับบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัด 1 ลำ และซื้อกับบริษัทสมุทรพาณิชย์จำกัด 2 ลำทำการเดินเรือแบบเรือจร คือ มิได้กำหนดเส้นทางประจำ สำหรับผู้จัดการของบริษัทตกลงให้นายวิลาศ โอสถานนท์ เป็นผู้จัดการ^{๕๐} การจัดตั้งบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัดนี้ รัฐบาลจึงคาดหวังว่าจะเป็นกลไกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจสนับสนุนกิจการของบริษัทชาวไทยจำกัด และบริษัทไทยนิคมพาณิชย์จำกัด นั้นเอง

การอุดหนุน

หลังจากที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศ เพื่อการอุดหนุน พ.ศ. 2481 ดังกล่าวนั้นแล้ว รัฐบาลได้ออกพันธบัตรกู้เงินรวมทั้งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินงานปรากฏว่ามีผู้ได้รับอนุมัติกู้เงินจากรัฐบาล ดังนี้^{๕๑}

ก. ผู้ประกอบการอุดหนุน

1.	พระยาพิชัยภูเบศร	55,000	บาท
2.	นายชุนเลี่ยน บุญเจริญ	5,000	บาท
3.	ร.ต.ยล ธรรมรัต	4,000	บาท
4.	นายเชื้อ เศรษฐทัต	7,000	บาท
	รวม	71,000	บาท

ข. องค์การสาธารณะ

1.	น้ำมันเชื้อเพลิง	4,580,000	บาท
2.	บริษัทชาวไทย	1,000,000	บาท
3.	โรงงานน้ำตาลไทย	150,000	บาท

^{๕๐} หจข. (2) สร. 0201.67.3/1 (ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด (15 เมษายน 2483 - 17 พฤษภาคม 2491)

^{๕๑} ภาณีต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 389-390.

4.	บริษัทขนส่ง	100,000	บาท
5.	โรงต้มกลั่นสุราและเมรัย	2,700,000	บาท
6.	โรงเลื่อยไม้	400,000	บาท
7.	ขยายการทำน้ำตาล	3,000,000	บาท
8.	โรงงานทำสินค้ายาง	500,000	บาท
9.	นิคมฝ้ายจังหวัดสุโขทัย	272,345	บาท
10.	การจัดหากระดาษ	1,100,000	บาท
11.	การประมง	1,000,000	บาท
	รวม	14,802,345	บาท

คณะกรรมการพิจารณาการเงินได้พิจารณาขอเงินจำนวนดังกล่าว ให้แก่หน่วยงานของรัฐเกือบทั้งหมด ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายชาตินิยมไทยที่รัฐจะเข้ามาประกอบการทางเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเป็นลำดับไปว่า รัฐได้เข้ามาดำเนินงานอุตสาหกรรมใดบ้างนอกจากอุตสาหกรรมกระดาษ และน้ำตาลที่กล่าวมาแล้ว

อุตสาหกรรมยาสูบ

หลังจากที่มีการออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 ให้รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการควบคุมสินค้ายาสูบแล้ว รัฐบาลก็เริ่มเข้าประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ โดยการซื้อโรงงานของห้างหุ้นส่วนบรรพชายาสูบจำกัด มาดำเนินการโดยให้อยู่ในความควบคุมของกรมสรรพสามิต ผลิตบุหรี่แหลมทองออกจำหน่ายแข่งขันกับโรงงานบุหรี่ของชาวต่างประเทศ แต่ในระยะแรกต้องประสบปัญหาการขาดใบยาเวอร์รี่ เนียที่บริษัทต่างประเทศมีบทบาทในการผูกขาดซื้อขาย รัฐจึงค่อยๆ แทรกแซงด้วยการกำหนดเขตเพาะปลูก และรัฐเข้าเป็นผู้ซื้อขายตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 การดำเนินการผูกขาดอุตสาหกรรมยาสูบของรัฐเริ่มอย่างจริงจังเมื่อรัฐบาลได้ซื้อโรงงานบุหรี่ของบริษัทกวางฮอก และบริษัทฮอฟเฟิน เข้ามาดำเนินงานอีกพร้อมทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484⁵² กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการผูกขาดการผลิตและ

⁵² ราชกิจจานุเบกษา 58 (14 ตุลาคม 2485)

ขายในยาสูบในประเทศ การออกพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถเจรจาเพื่อซื้อโรงงานบุหรี่ทั้งหมดเข้ามาเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นบริษัทบริติช-อเมริกันยาสูบ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ผลิตยาสูบรายใหญ่ หรือโรงงานอื่นๆ ทำให้รัฐบาลสามารถรวมโรงงานบุหรี่ทั้งหมดเข้าด้วยกัน และตั้งเป็นโรงงานยาสูบกรมสรรพสามิต อีกทั้งต่อมารัฐบาลยังตั้งโรงงานยาสูบของสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้นอีก^{๕๓} การเข้าผูกขาดอุตสาหกรรมยาสูบโดยรัฐนี้ทำให้ยาสูบ เป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่บริษัทการค้าของรัฐ เช่น บริษัทจังหวัดได้รับสิทธิในการจำหน่ายแบบผูกขาดด้วย

อุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง

การดำเนินงานของกรมเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหมในการจัดหาน้ำมันมาเพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยงานราชการทำให้รัฐบาลลดรายจ่ายค่าน้ำมันไปได้มาก และต่อมารัฐบาลได้เข้าแทรกแซงธุรกิจการค้าน้ำมันภายในประเทศ โดยการออกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 พร้อมกับก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับบริษัทค้าน้ำมันต่างประเทศทั้ง 2 บริษัทที่ผูกขาดการค้าน้ำมันมานาน และรัฐบาลได้มีแผนงานที่จะเข้าดำเนินงานในธุรกิจนี้เอง โดยการตั้งโรงกลั่นกรองน้ำมันขึ้นเอง ดังนั้นจึงเริ่มมีการดำเนินการสร้างโรงกลั่นกรองน้ำมันโดยมีนายวินิชา ปานะนนท์ เจ้ากรมเชื้อเพลิงผู้เป็นคนริเริ่มให้รัฐเข้าดำเนินงานในธุรกิจน้ำมันเป็นผู้ควบคุม และบริษัทมิตรชุกชชินโกชา กรุงเทพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง และให้บริษัทฟจินากาตาโซเลนโซเป็นผู้ทำการก่อสร้างที่ตำบลช่องนนทรี จังหวัดพระนคร จนแล้วเสร็จและเริ่มกลั่นกรองน้ำมันมาตั้งแต่ 9 มกราคม 2482 ซึ่งสามารถทำให้ราคาน้ำมันถูกกว่าที่สั่งซื้อจากต่างประเทศลงได้มาก^{๕๔}

อุตสาหกรรมเหมืองแร่

รัฐบาลได้จัดตั้งองค์การเหมืองแร่ขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2482 และได้เปิดเหมืองแร่ทำการขุดแร่ คือ ที่เกาะสมุย, เกาะพะงัน, และที่ ต.บิล็อก จ.กาญจนบุรี แต่ต้องประสบกับปัญหาเรื่องแรงงานและบุคคลากร นอกจากนี้รัฐบาลได้เริ่มควบคุมอุตสาหกรรมนี้ด้วยการให้

^{๕๓} ภาณีต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. หนีบุลงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487", หน้า 362 - 364.

^{๕๔} ข่าวโฆษณาการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 (สิงหาคม 2483) ; หน้า 1059-1064

สัมปทานแก่ผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น และพยายามกีดกันชาวต่างประเทศออกจากอุตสาหกรรมนี้ด้วยการไม่อนุญาตชาวต่างประเทศที่ขออนุญาตทำอุตสาหกรรมนี้ การดำเนินการดังกล่าวทำให้รัฐสามารถเข้าควบคุมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไว้ได้ และในปลายปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทแร่และยางไทย จำกัดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำธุรกิจเหมืองแร่ ตั้งแต่การซื้อขายแร่ทุกชนิดรวมทั้งเปิดเหมืองแร่และทำอุตสาหกรรมต่างๆ เกี่ยวกับแร่อีกด้วย^{๕๕}

บทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมไทยตั้งแต่พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา นอกจากเรื่องของการทำสนธิสัญญาเสมอภาคและแนวคิดชาตินิยมไทย อันนำมาสู่การที่รัฐมีบทบาทสูงขึ้นในการจัดการเศรษฐกิจแล้ว เจื่อนไขสำคัญที่มีส่วนทำให้รัฐมีบทบาทสูงในการจัดการทางเศรษฐกิจ คือสถานการณ์สงคราม ไม่ว่าจะเป็นซีกโลกตะวันออกที่มีสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับจีน หรือในยุโรป โดยเฉพาะตั้งแต่เยอรมันยกกำลังเข้าบุกโปแลนด์เป็นการเริ่มต้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ในต้นเดือนกันยายน 2482 สถานการณ์ของสงครามทำให้รัฐบาลในขณะนั้นมีความตื่นตัวและเตรียมพร้อม โดยเฉพาะเรื่องของสินค้าต่างๆ ที่มีความจำเป็นในภาวะสงคราม ทำให้รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมาย และประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 ให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมการส่งออกและนำเข้าสินค้าต่างๆ โดยการออกพระราชกฤษฎีกา การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลได้ให้เหตุผลเพื่อเหตุแห่งความมั่นคงสาธารณะ สาธารณสุข และสาธารณประโยชน์อื่น จึงให้อำนาจรัฐบาลมีอำนาจควบคุมสินค้าเข้าและส่งออก^{๕๖} ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวควบคุมสินค้าหลายประเภทที่มีความจำเป็นในภาวะสงคราม เช่น อวูตสารเคมี รวมไปถึงสินค้ายุทธปัจจัยอื่นๆ ด้วย

ต่อมาใน พ.ศ. 2483 เมื่อสงครามในยุโรปเริ่มไปได้ 1 ปีแล้ว หลายประเทศเริ่มเตรียมพร้อมทั้งสงครามที่จะเกิดขึ้น การขนส่งทางทะเลอันเป็นเส้นทางการลำเลียงสินค้าที่มี

^{๕๕} ผาณิต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึงพ.ศ. 2487"

^{๕๖} ประชุมกฎหมายประจำศก 52 , (พ.ศ. 2482) ; หน้า 1059-1062.

ความจำเป็น เช่น เครื่องอุปโภค-บริโภค ซึ่งประเทศไทยต้องซื้อหามาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะยุโรปก็เป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากสภาวะสงครามที่ทำให้การผลิตและการขนส่งเป็นไปได้ยากลำบากมากขึ้น ซึ่งทำให้ราคาของสินค้ามีราคาแพง เนื่องจากแต่ละประเทศต้องเตรียมพร้อมเพื่อรับกับสถานการณ์จึงพากันกักตุนสินค้าที่มีความจำเป็น และถึงแม้ว่าจะหาสินค้าได้ ปัญหาจากการขนส่งระหว่างประเทศก็ทำให้ค่าระวางขนส่งสินค้าสูงขึ้นด้วย จนทำให้รัฐบาลไทยต้องจัดตั้งบริษัทไทยเดินเรือทะเลขึ้นดังกล่าวมาแล้ว และสำหรับประเทศไทยเองในปี พ.ศ. 2483 ก็ตกอยู่ในภาวะสงครามที่ไม่ได้มีการประกาศกับฝรั่งเศส คือ กรณีการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส สภาพแวดล้อมที่ต้องมีความพร้อมรับกับสงครามที่อาจเกิดขึ้นนี้ ทำให้เครื่องอุปโภคบริโภคที่มีภายในประเทศมีราคาที่สูงขึ้น รัฐบาลจะต้องคิดหาวิธีป้องกันและควบคุมราคาสินค้าที่หายากขึ้นนี้ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคซึ่งการกำหนดราคาสินค้ามักจะมีราคาที่สูงกว่าในกรุงเทพฯ มาก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483 เพื่อความเหมาะสมในการควบคุมราคาสินค้าในส่วนภูมิภาค⁵⁷ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ที่บังคับให้พ่อค้าแสดงราคาของสินค้าตามที่ทางราชการจะประกาศตั้งราคาสูงสุดเอาไว้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณและราคาของสินค้า ก่อนที่จะประเทศไทยจะเข้าสู่สถานการณ์สงคราม

เมื่อกองทัพญี่ปุ่นเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยในวันที่ 8 ธันวาคม 2484 รัฐบาลต้องประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2484 และต่อมาในเดือนเดียวกันนี้รัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามกับญี่ปุ่น คือกติกาสัญญานันตโมตรีระหว่างประเทศ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและญี่ปุ่นผูกพันกันยิ่งขึ้น และในเดือนต่อมาวันที่ 25 มกราคม 2485 ประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและอเมริกา ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สมรภูมิสงครามอย่างเป็นทางการ ในสถานการณ์ที่อยู่ใน "ภาวะฉุกเฉิน" อันเนื่องมาจากสถานการณ์สงครามเช่นนี้ รัฐบาลมีอำนาจอย่างมากจากการประกาศกฎอัยการศึกและที่สำคัญสถานการณ์สงคราม ทำให้รัฐบาลมีอำนาจมีความชอบธรรมในการจัดการทางเศรษฐกิจ และการจัดการนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการค้าและการทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการอย่างมาก

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา 57 (31 ธันวาคม 2483) : 1064.

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ภาวะฉุกเฉิน รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขันพหุศักราช 2484 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น สามารถที่จะเข้าควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวก โดยให้แจ้งแก่คนต่างด้าวนั้นทราบเป็นหนังสือและให้มีประกาศปิดไว้ในที่เปิดเผยอันสมควร พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการไว้ดังนี้ คือ

1. เข้าดำเนินกิจการและเข้าครอบครองทรัพย์สินแทนคนต่างด้าว จัดการเสมือนได้รับโอนกิจการหรือทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตนเอง
2. หยุดการดำเนินการกิจการนั้น ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือจำหน่ายสิ่งที่เห็นว่าค่าไม่คุ้มกับการใช้จ่ายในการรักษา หรือเป็นสิ่งที่เก็บรักษาไว้ไม่ได้ หรือรักษาไว้ได้ยากโดยสภาพของสิ่งนั้น
3. เลิกกิจการเพื่อชำระบัญชีหรือจัดการจำหน่ายทรัพย์สินทั้งหมด เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ในกรณีที่คนต่างด้าวมิหนึ่สินล้นพ้นตัวให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องขอให้คนต่างด้าวล้มละลายได้
4. จ่ายเงินให้แก่คนต่างด้าวที่กิจการหรือทรัพย์สินถูกควบคุม และจัดการตามจำนวนพอควรแก่การครองชีพของคนต่างด้าวนั้น และครอบครัวยุติไป^{๕๖}

ต่อมาเมื่อไทยได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและอเมริกา ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พ.ศ. 2485 ให้อำนาจรัฐบาลมากขึ้นในการควบคุมชาวต่างประเทศที่เป็นคู่สงครามกับไทยรวมถึงทรัพย์สินด้วย โดยให้ควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของชนศัตรู ตามกฎหมายควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน^{๕๗} ซึ่งรัฐบาลก็สามารถที่จะมีอำนาจจัดการได้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาแล้ว

^{๕๖} ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 58 ภาค 2 : หน้า 1898 - 1906.

^{๕๗} ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 59 ภาค 1 : หน้า 451 - 454.

การออกประกาศใช้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับนี้ ผนวกกับสถานการณ์ที่ไทยเข้าร่วมสงคราม ทำให้การติดต่อค้าขายระหว่างไทยกับต่างประเทศถูกจำกัดลงโดยปริยาย การค้าขายระหว่างประเทศของไทยมีเพียงญี่ปุ่นและดินแดนที่อยู่ภายใต้การดูแลของญี่ปุ่น เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญเพราะ ญี่ปุ่น เข้าควบคุมการค้าทางทะเลไว้หมด และบังคับให้เรือสินค้าของไทยต้องติดต่อค้าขายกับญี่ปุ่น เท่านั้น แม้จะมีประเทศอื่น คือ สิงคโปร์ ชวา มลายู ฟิลิปปินส์ ติดต่อค้าขายบ้างก็เป็นจำนวนเล็กน้อย โดยการค้าขายกับญี่ปุ่นนั้นจะมีชาวญี่ปุ่นในประเทศไทยตั้งสำนักงานดำเนินงานขึ้นใน กรุงเทพฯ ด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลและกองทัพญี่ปุ่นในประเทศไทย^{๕๐} และภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้ พร้อมกับการมีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลในการเข้าควบคุมจัดการกิจการต่างๆ ของชาวต่างประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติธุรกิจและกิจการที่สำคัญๆ ก็ถูกควบคุมอยู่ข้างแล้ว โดยเฉพาะกิจการที่เป็นสินค้ายุทธปัจจัย ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางทหารรัฐบาลในช่วงเวลานั้นจะเข้าใจถึงสถานการณ์ และพยายามที่จะหาวิธีปฏิบัติในการควบคุมธุรกิจและกิจการของชาวต่างประเทศอยู่ ดังมีการกล่าวถึงเรื่องเศรษฐกิจในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 37/3485 วันที่ 29 กรกฎาคม 2485 ว่า

นอกจากการทำสงครามทางอาวุธแล้วยังจะต้องทำสงครามทางเศรษฐกิจและทางวัฒนธรรมด้วย ในทางเศรษฐกิจนั้นถ้าเราจะให้สู้กับเขาได้ การค้าทั้งหมดของประเทศจะต้องตกอยู่ในคอนโทรลของเราแต่เวลานี้ตรงกันข้าม ทุกอย่างอยู่ในมือชาวต่างประเทศแล้วเราจะไปทำสงครามเศรษฐกิจกับเขาได้อย่างไร^{๕๑}

^{๕๐} เรืออากาศเอกสมโชค สวัสดิ์ศรีรักษ์, "ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในสงครามมหาเอเชียบูรพา พ.ศ. 2484 - 2488" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 158-159. และแถมสุข นุ่มนนท์, เมืองไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2521), หน้า 149.

^{๕๑} อ่างถึงใน ผาณิต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึงพ.ศ. 2487", หน้า 98.

และจากสถานการณ์สงคราม ทำให้รัฐมีเหตุผลพอเพียงที่จะ "คอนโทรล" ระบบเศรษฐกิจทั้งนี้เพราะในขณะนั้นได้เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ซึ่งอาจสรุปถึงสาเหตุของเงินเฟ้อได้ ดังนี้

1. การลดค่าเงินบาทให้เท่ากับเงินเยน

การลดค่าเงินบาทให้เท่ากับเงินเยนนี้ เป็นข้อเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ขอเสนอให้รัฐบาลไทยตกลงรับหลักการ 3 ข้อ คือ

- ก. ให้กำหนดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยน
- ข. การชำระเงินระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยให้ชำระด้วยเงินเยน
- ค. ให้ตั้งธนาคารกลางขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ เป็นชาวญี่ปุ่น^{๕๒}

รัฐบาลไทยจำต้องยอมรับข้อเสนอดังกล่าวตามข้อตกลงไทย-ญี่ปุ่นที่ลงนามกัน ณ กรุงโตเกียว เมื่อ 23 เมษายน พ.ศ. 2485 ซึ่งทำให้ค่าของเงินเยนต่อเงินบาทจากช่วงก่อนสงครามที่อยู่อัตรา 150-160 : 100 เปลี่ยนเป็น 100 : 100 รวมทั้งรัฐบาลไทยตกลงที่จะชำระเงินทั้งในการพาณิชย์และไม่ใช่การพาณิชย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นเป็นเงินเยนด้วย^{๕๓} การลดค่าเงินบาทลงให้เท่ากับเงินเยนนี้ ทำให้ฝ่ายญี่ปุ่นสามารถซื้อสินค้าจากไทยได้ในราคาที่ถูกลง ในขณะที่ประเทศไทยต้องซื้อสินค้าจากญี่ปุ่นในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงปรากฏว่า การค้าระหว่างประเทศทั้ง 2 นี้ ส่วนใหญ่ประเทศไทยจะเป็นฝ่ายขายให้แก่ญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศไทยไม่สามารถหาซื้อสินค้าเข้าประเทศได้ตามความต้องการ ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบดุลย์การค้า แต่ก็มีปัญหาคือ การมีสินค้าเพื่อใช้อุปโภคบริโภคในปริมาณที่น้อยนี้ มีส่วนทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

2. การให้กู้ยืมเงินแก่กองทัพญี่ปุ่นเพื่อใช้จ่ายในกิจการทหารในประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นแล้ว กองทัพญี่ปุ่นก็ได้เจรจาขอกู้เงินจากรัฐบาลไทยเพื่อใช้จ่ายในกิจการทหารภายในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ

^{๕๒} ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนาการเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: ศิวพรการพิมพ์, 2504), หน้า 57 - 68.

^{๕๓} แดมสุข น่มนนท์, เมืองไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง, หน้า 141-142.

ความร่วมมือทางการทหาร รัฐบาลไทยก็ได้ให้กู้เงินบาทตั้งแต่ธันวาคม พ.ศ.2484 จนถึง มิถุนายน พ.ศ.2487 เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 491,701,083 บาท หรือคิดเฉลี่ยประมาณปีละ 196,700,000 บาท⁶⁴ เงินจำนวนดังกล่าวนี้กู้เพื่อนำมาใช้จ่ายทุกด้านภายในประเทศไทย และเมื่อเราพิจารณาถึงจำนวนเงินที่กองทัพญี่ปุ่นใช้จ่ายในประเทศไทยตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ.2484 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2488 จะพบว่ามียอดเงินถึง 1,530,100,083 บาท⁶⁵ ปริมาณเงินจำนวนมากที่เข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจของไทยนี้ เพิ่มขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ก่อนที่ไทยจะเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น และปล่อยเงินกู้ให้กับญี่ปุ่น คือ ประมาณเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2484 ประเทศไทยมีปริมาณเงินหมุนเวียนใ้ช้อยู่ 275,331,688 บาท แต่เมื่อ สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2488 ประเทศไทยมีปริมาณเงินหมุน เวียนถึง 1,992,650,348 บาท ซึ่งสูงขึ้นกว่าเดิมถึง 7 เท่า⁶⁶ ปริมาณเงินหมุนเวียนภายใน ประเทศที่มีจำนวนมากนี้รัฐบาลไทยได้พิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นมาอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้กองทัพญี่ปุ่น กู้ยืม ปริมาณเงินที่มีมากนี้ประกอบกับปริมาณของสินค้าที่มีเป็นจำนวนน้อยอันเนื่องจากภาวะสงคราม ทำให้สินค้ามีราคาแพงค่าครองชีพสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขดัชนีค่าครองชีพที่สูงขึ้น จากตารางที่ 3⁶⁷ ที่จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

⁶⁴ เรืออากาศเอกสมโชค สวัสดิ์รักษ์, "ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับญี่ปุ่นใน สงครามมหาเอเชียบูรพา พ.ศ.2484 - 2488", หน้า 116.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

⁶⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกครบรอบปีที่สี่สิบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คิวพร, 2505), หน้า 11.

⁶⁷ ตัวเลขดัชนีค่าครองชีพสามารถหาได้อีกจาก ภาณีต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ. 2487", หน้า 445 และ เรืออากาศเอก สมโชค สวัสดิ์รักษ์, "ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในสงคราม มหาเอเชียบูรพา พ.ศ.2484 - 2488", หน้า 116. ถึงแม้ว่าตัวเลขจะมีความแตกต่างกันอยู่ บ้างแต่สิ่งที่เห็นได้ชัด คือ ค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างมากภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2

ตารางที่ 9 ดัชนีค่าครองชีพ พ.ศ. 2481-2489 (พ.ศ. 2481-2482 = 100)

พ.ศ.	ดัชนี
2484	113
2485	132
2486 (ธันวาคม)	292
2487 (ธันวาคม)	481
2488 (ธันวาคม)	826
2489 (มิถุนายน)	1,108
2489 (ธันวาคม)	1,038

ที่มา : An Economic Survey of Thailand 1946-1947, p.83

ดัชนีค่าครองชีพที่สูงขึ้นเช่นนี้ได้สร้างความยากลำบากให้กับประชาชนอยู่ไม่น้อย ถึงแม้ว่ารายได้ของราษฎรจะมีรายได้เพิ่มขึ้นใน 2 ปีสุดท้ายของสงคราม (ตัวเลขเฉลี่ยของรายได้ตามดัชนีรายได้นั้น เฉลี่ยแล้วไม่เกินกว่า 50 บาทต่อเดือนในทศปี ถึงแม้จะมีรายได้เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2488-2489) ดังปรากฏในรายงานการสำรวจฉบับเดียวกันนี้ว่า รายได้ที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอกับรายจ่ายของค่าครองชีพ โดยมีสัดส่วนของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่ายลดลงตามลำดับจนสงครามสิ้นสุดลงถึงมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น ดูตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ดัชนีรายได้เปรียบเทียบกับดัชนีค่าครองชีพ ค.ศ. 1941-1947

Year	Index of income	Cost of living index	Standard of living index
1941	100	100	100
1942	100	133	75
1943	100	199	50
1944	126	354	36
1945	203	679	30
1946	470	806	58

ที่มา : An Economic Survey of Thailand 1946-1947. p.87

สภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลาอันเกิดจากปัญหาเงินเฟ้อ ประกอบกับภาวะ
การขาดแคลนสินค้าอันเกิดจากสงคราม ทำให้รัฐบาลในสมัยสงครามได้ ควบคุมระบบ
เศรษฐกิจทั้งในการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

การพาณิชย์

สถานการณ์ของสงครามทำให้การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศต้อง
ประสบปัญหาอย่างมาก สินค้าต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาอาศัยต่างประเทศต้องขาดแคลน
ประเทศไทยไม่สามารถทำการค้ากับต่างประเทศได้ เพราะประเทศคู่ค้าส่วนใหญ่เป็นประเทศคู่
สงคราม ดังนั้นการค้าของไทยจึงต้องทำกับพันธมิตร คือญี่ปุ่นและดินแดนที่ญี่ปุ่นยึดครองเท่านั้น
การติดต่อการค้ากับญี่ปุ่นจึงต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของญี่ปุ่นด้วย ซึ่งญี่ปุ่นก็ไม่สามารถจัดหาสินค้า
ที่ทางไทยสั่งให้ได้เต็มที่ เจื่อนไขเช่นนี้ ทำให้สินค้าที่ไทยเคยพึ่งพาอาศัยต่างประเทศต้อง
ประสบปัญหาขาดแคลน รัฐบาลจึงต้องเข้ามาดำเนินการควบคุม

การควบคุมของรัฐบาลในการสั่งสินค้าเข้า รัฐบาลจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้แบ่งสรรผลประโยชน์จากการสั่งสินค้าเข้า ด้วยการกำหนดระเบียบการควบคุมสินค้าเข้าออก โดยรัฐจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่รวบรวมสินค้าต่างๆ และดำเนินการจัดสรรให้แก่รัฐบาลในประเภทสินค้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ เช่น น้ำมัน และสินค้าประเภทอื่นที่เหลือให้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ 60 เปอร์เซ็นต์ มอบให้บริษัทคนไทยเป็นผู้สั่งเข้า โดยผ่านสมาคมพ่อค้าไทย และอีก 40 เปอร์เซ็นต์ เป็นส่วนของบริษัทชาวต่างประเทศถ้าเขาร้องขอสั่งเข้า จากสัดส่วนนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ให้สิทธิแก่สมาคมพ่อค้าไทยอย่างมาก สมาคมจะเป็นผู้รวบรวมบริษัทห้างร้านคนไทยเข้ามาเป็นสมาชิกตามเงื่อนไขเช่นต้องเป็นบริษัทคนไทย เคยทำการสั่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศไม่ต่ำกว่า 3 ปี คือ พ.ศ. 2482-2484 ซึ่งบริษัทห้างร้านที่จะดำเนินการสั่งสินค้าเข้าประเทศจะต้องเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมพ่อค้าไทยก่อน เพื่อให้ได้รับสิทธิ 60 เปอร์เซ็นต์ ในส่วนของบริษัทคนไทย ส่วนการพิจารณาอนุญาตการสั่งสินค้าว่า บริษัทห้างร้านจะได้รับโควตาสินค้าเท่าใดนั้น จะขึ้นอยู่กับกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์^{๕๕}

สำหรับในการส่งสินค้าออกก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลได้เข้าควบคุมโดยมีเงื่อนไขว่าการจะส่งสินค้าออกได้นั้นจะต้องมีหลักฐานการนำสินค้าที่จำเป็นเข้ามา เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิการส่งออก โดยรัฐบาลจะรวบรวมจำนวนและปริมาณสินค้าแต่ละประเภทภายในเวลา 1 ปีว่ารัฐบาลจะอนุญาตให้ส่งสินค้าออกได้เท่าไร แล้วแบ่งสัดส่วนออกเป็น 60 เปอร์เซ็นต์แก่บริษัทคนไทยและ 40 เปอร์เซ็นต์สำหรับบริษัทชาวต่างประเทศ ถ้าเขาร้องขอตามหลักการเช่นเดียวกับการสั่งสินค้าเข้า^{๕๖}

เมื่อรัฐบาลควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้าแล้ว การค้าภายในประเทศรัฐบาลก็เข้าควบคุม ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคให้เพียงพอแก่ความต้องการ พ.ศ. 2484 และต่อมาก็มีการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 ต่อมา 18 กันยายน 2486 อาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาควบคุม

^{๕๕} ภาณีต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487", หน้า 469-471.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 472-473.

เครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ประกาศควบคุมและปันส่วนสินค้า เพื่อให้มีสำหรับใช้ทั่วราชอาณาจักร⁷⁰ การประกาศควบคุมของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุม การซื้อขาย โดยผู้มีสินค้าที่ประกาศควบคุมจะต้องแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บให้แก่ทางราชการ ทราบ และห้ามการจำหน่ายหรือใช้ก่อนได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ การควบคุมการซื้อขาย อีกวิธีหนึ่ง คือ การควบคุมราคาซื้อขายสินค้า เช่น การออกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไร เกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2483 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้เพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการส่วนภูมิภาคเพื่อจะมีอิสระใน การควบคุมมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีการปันส่วนสินค้าโดยรัฐจะเป็นผู้ออกบัตรปันส่วนให้ประชาชน ทุกครอบครัว ประชาชนก็จะนำบัตรปันส่วนไปซื้อสินค้าที่กำหนดได้ที่ร้านค้าปันส่วนในท้องที่ต่างๆ สินค้าที่ถูกกำหนดให้ต้องใช้บัตรปันส่วนซื้อ ได้แก่ ข้าวสาร น้ำตาล สบู่ ไม้ขีดไฟ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าจะมีการออกกฎหมายควบคุม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนแล้ว แต่ก็ยังปรากฏว่าบรรดาร้านค้าต่างๆก็ยังคงฝ่าฝืนกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้ รัฐบาลต้องออกมาประกาศถึงโทษของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยสั่งให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการ แก่ร้านค้าที่ทำผิดกฎหมายดังกล่าวซึ่งศาลพิจารณาคดีพิพากษาแล้วเสร็จดังนี้

- ก. ปิดร้านค้าโดยมีกำหนดเวลา
- ข. เข้าดำเนินกิจการค้าหรือขายสินค้าเสียเองแทนเจ้าของร้านค้าหรือเจ้าของสินค้า หรือ
- ค. เลิกการค้าโดยสั่งให้ชำระบัญชี

ทั้งนี้ ให้รายงานขออนุญาตจากผู้บัญชาการทหารสูงสุดก่อน⁷¹

ในเวลาต่อมาได้มีคำสั่งถึงกระทรวงพาณิชย์ว่าหาก "เห็นเป็นการสมควรจะเข้าดำเนิน กิจการค้าหรือขายสินค้าเสียเองแทนเจ้าของร้านค้าหรือเจ้าของสินค้า โดยไม่รอคำพิพากษา เด็ดขาดของศาลหรือในกรณีที่ไม่มีคำพิพากษาต่อศาลก็ให้กระทำ"⁷² การดำเนินการดังกล่าวนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาลงโทษของศาล ซึ่งมีโทษหนักอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ รัฐบาลในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาต่างๆ

⁷⁰ ข่าวโคสนาการ 5,8 (สิงหาคม 2485); หน้า 1118-1119.

⁷¹ ข่าวโคสนาการ 5,7 (กรกฎาคม 2485); หน้า 902,911-912.

⁷² ข่าวโคสนาการ 5,8 (สิงหาคม 2485); หน้า 1905.

ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคให้พอเพียงกับความต้องการ ถึงขั้นประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี ปรับ 20,000 บาท และให้อำนาจศาลสั่งริบสินค้าย⁷³

การดำเนินการอนุญาตให้กระทรวงพาณิชย์เข้าดำเนินการค้าขายแทนร้านค้าที่ทำผิดพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดโทษที่มีความรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิตนั้น มีนัยของชาตินิยมไทยอยู่ด้วย ดังปรากฏคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวว่า

ฉันเห็นว่า สาละตัตสันคัตติเกี่ยวข้องการทำผิดกฤษฎีกาควบคุมเครื่องบริโภคนั้น เห็นมีแต่คดีเล็กน้อย ขายกระเทียมเกินราคา, ขายเหล็กไฟ 2 อัน เกินราคาแล้วก็ลงโทษหย่างแรง เป็นคนไทยด้วยจนด้วย ฉันเห็นไม่เป็นทางจะแก้เรื่องนี้ให้ตกไปได้ ฉันเห็นควรเอาคดีร้ายใหญ่ๆ เป็นตัวอย่างแรงๆ และควนเป็นคนต่างด้าวมากกว่าคนกระจงก่องง่อยของไทยเราเอง จึงเกิดเป็นปัญหาที่เราจะต้องวางระเบียบว่าเราจะลงโทษกันหย่างไร แก้ใครจึงจะทำให้การค้าขายกลับสู่ปกติได้ ถ้าไปลงคนหาบเร่ก็ไม่ได้ประโยชน์อะไร...⁷⁴

พร้อมกันนั้นได้สั่งให้วางระเบียบการลงโทษว่าให้แยกผู้กระทำผิดออกเป็น 2 พวก คือ คนไทยพวกหนึ่ง และคนต่างด้าวอีกพวกหนึ่ง โดยแต่ละพวกจะมีการแบ่งระดับของการลงโทษ เช่น คนไทยแบ่งออกเป็น 3 สถาน คือ

1. เป็นผู้มีอิทธิพลทางการเงิน, ผู้กว้างขวางในวงราชการการค้าเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมให้ลงโทษสถานแรงที่สุด เพราะเป็นคนทำลายชาติ
2. ไม่เป็นคนในข้อ 1 ให้ลงโทษสถานกลาง

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา 59 (30 กรกฎาคม 2485) : หน้า 1392.

⁷⁴ หจข.บค.สูงสุด 1.11 กล่อง 2/15 การประชุมหารือเรื่องเกี่ยวแก่คดีที่ศาลจะมีตัดสินผู้กระทำผิดพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค (7-10 สิงหาคม 2485)

3. เป็นคนยากจนหรือคนชราไม่มีประสงค์ไปในทางร้ายฉวยโอกาส และกระทำเป็นครั้งคราว แล้วไม่ควรให้หลักการทางศาลแต่แค่สอบสวน ชั่งระหว่างสอบสวนดูความประพฤติ และปล่อยตัวไป

ส่วนคนต่างด้าวให้พิจารณาวางโทษให้หนักกว่าคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกพ่อค้าให้วางโทษในสถานสูงสุด แต่ถ้าเป็นคนต่างด้าวที่ยากจนแร้นแค้นและผลของการสอบสวนไม่ปรากฏว่าเป็นตัวการหรือเป็นผู้ก่อวนให้ตลาดการค้าปั่นป่วน ก็ให้พิจารณาวางโทษลดหลั่นกันลงมา⁷⁵

การอุตสาหกรรม

รัฐบาลในช่วงสงครามนอกจากจะเข้าควบคุมกิจการอุตสาหกรรม โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พ.ศ. 2485 แล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการอีกหลายอย่าง เพื่อที่จะให้อำนาจรัฐในการเข้าควบคุมกิจการอุตสาหกรรม ดังมีการประชุมเรื่องนี้ในวันที่ 8 สิงหาคม 2485 โดยมีผู้เข้าประชุมเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในรัฐบาล เช่น หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์, นายเดือน บนาค, นายวินัย ปานะนนท์, นายพลอากาศตรีภักดิ์ เกสสำลี (เสนาธิการกองทัพสนาม) และ นายประสพ พ. สุขุม การประชุมดังกล่าวอ้างถึงคำสั่งของผู้บัญชาการทหารสูงสุด (จอมพล แปลก พิบูลสงคราม) ว่ามีความประสงค์จะให้มีการควบคุมโรงงานทั้งหมดโดยให้ควบคุมโดยห้ามมีการขาย โอนหรือให้เช่า หากจะมีให้ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน มิใช่ควบคุมโดยการเอาทหารไปคุมดั่งที่เคยปฏิบัติมา⁷⁶ ในวันรุ่งขึ้น 9 สิงหาคม 2485 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้ออกคำสั่งควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมดั่งที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายคำสั่งนี้ขายให้ ให้เช่า ให้เช่าช่วง โอนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้กิจการไปอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของบุคคลอื่น หรือให้การดำเนินกิจการนี้ตกไปอยู่ใต้ความควบคุมดูแล

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶ หจข. บก. สูงสุด 3.4 กล้อง 1/2 บันทึกการประชุมเรื่องการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้ผลิตสินค้าประทั้งความขาดแคลนในภาวะสงคราม (8 ส.ค. 2485-6 พ.ค. 2486)

หรือการจัดการของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกระทรวงพาณิชย์⁷⁷ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งข้างต้นมีทั้งสิ้น 25 ประเภท* โดยคำสั่งดังกล่าวได้อ้างเหตุผลว่า ภาวะสงครามทำให้เศรษฐกิจของโลกอยู่ในฐานะคับขัน ประเทศไทยเคยอาศัยสินค้าที่มาจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แต่บัดนี้ไม่มีหวังที่จะได้สินค้าเหล่านั้นมาให้พอกับปริมาณแห่งความต้องการ จำเป็นจะต้องแสวงหาและจัดการทำขึ้นภายในประเทศ ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีอยู่ภายในประเทศควรจะได้รับ การควบคุมเพื่อประโยชน์ในการผลิตให้เพียงพอแก่ความต้องการ⁷⁸

การออกคำสั่งควบคุมเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นการเหมาะสมกับสถานการณ์ ที่รัฐจะต้องใช้อำนาจในการควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจมีความเคลื่อนไหวเป็นปกติ มีการผลิตอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร แต่อีกนัยหนึ่งทำให้รัฐมีอำนาจเหนือผู้ประกอบการอย่างมาก ในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการ การโอนย้ายกิจการต่างๆ รัฐบาลสามารถที่จะ

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน. และหจช.บก.สูงสุด 2.6.2 กล่อง 13/56 รายงานความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ

* โรงงานดังกล่าวได้แก่ 1. โรงงานขนมปังแห่งที่ใช้เครื่องจักร 2. โรงงานทำน้ำมันพืช 3. โรงงานทำเหล้าและเบียร์ 4. โรงงานทำน้ำโซดาและน้ำหวานต่างๆ 5. โรงเลื่อยไม้ด้วยเครื่องจักร 6. โรงงานทำน้ำแข็ง 7. โรงงานทำอาหารบรรจุกระป๋องและขวด 8. โรงงานทำการหีบฝ้าย 9. โรงงานทำการฟอกหนัง 10. โรงงานทำการไม้หิน 11. โรงงานทำปูนซีเมนต์ 12. โรงสีข้าวขนาดตั้งแต่ 10 เกวียนหลวงต่อ 24 ชั่วโมงขึ้นไป 13. โรงงานทำกระเบื้องซีเมนต์ 14. โรงงานทำเครื่องจักรและอุปกรณ์ 15. โรงงานทำการกลึงเครื่องโลหะและเครื่องจักร 16. โรงงานหีบเหล็กและตู้เซฟ 17. อุตสาหกรรมการป่าไม้ 18. โรงงานทำการทอผ้าด้วยเครื่องจักร 19. โรงงานทำการต่อเรือกลไฟและเรือยนต์ 20. โรงงานทำเครื่องเคลือบดินเผา 21. โรงงานทำสบู่ 22. โรงงานทำไม้ขีดไฟ 23. อุตสาหกรรมการเหมืองแร่ 24. โรงงานทำปุ๋ยหรือซีกาแรต 25. โรงงานทำกระเบื้องกระดาด หจช.บก.สูงสุด 3.4 กล่อง 1/2 บันทึกการประชุม เรื่องการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้ผลิตสินค้าประทั้งความขาดแคลนในภาวะสงคราม (8 ส.ค.2485-6 น.ค.2486)

⁷⁸ หจช.บก.สูงสุด 2.6.2 กล่อง 13/56 รายงานความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ

ควบคุมโดยการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการโอนกิจการ ซึ่งนั่นหมายความว่ารัฐอาจที่จะสามารถกำหนดให้ใครเป็นผู้ประกอบการได้จากอำนาจดังกล่าว ปราบปรามการผิดที่จะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้ใช้อำนาจในการเลือกปฏิบัติโดยการใช้อำนาจให้ใครเป็นผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ คือ การประกาศเขตพื้นที่หวงห้ามในภาคเหนือ 6 จังหวัด โดยให้เป็นเขตปลอดคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวจะต้องอพยพออกจากจังหวัดดังกล่าว คนต่างด้าวที่ต้องอพยพนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของโรงงาน เป็นผู้ประกอบการตามบัญชีโรงงานที่ถูกควบคุม 25 ประเภท จึงทำให้ต้องทิ้งถิ่นฐานการประกอบอาชีพกิจการที่ดำเนินอยู่ และต้องโอนกิจการให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เป็นคนต่างด้าวเป็นผู้ดูแล หรือขายกิจการให้กับบุคคลอื่น ซึ่งคำสั่งอพยพคนต่างด้าวออกจากพื้นที่นั้นเป็นคำสั่งที่รีบเร่ง คนต่างด้าวมีเวลาในการเตรียมตัวน้อยมาก จึงทำให้คนต่างด้าวที่จะต้องอพยพนั้น ไม่สามารถทำการโอนหรือขออนุญาตโอนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกระทรวงพาณิชย์ได้ทัน จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) จึงได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งอนุญาตการโอนได้ เมื่อได้พิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วว่าเป็นการโอนโรงงานให้แก่คนไทยแล้วจึงค่อยรายงานไปยังกระทรวงพาณิชย์ภายหลัง แต่ถ้าเจ้าของกิจการยืนยันที่จะโอนให้แก่คนต่างด้าวด้วยกันแล้ว ก็ให้ขออนุญาตไปยังกระทรวงพาณิชย์ตามระเบียบที่เคยปฏิบัติมา⁷⁹ ซึ่งการโอนขายโรงงาน เครื่องจักรหรือเครื่องมือบางชนิดจากคนต่างด้าวที่ส่วนใหญ่เป็นคนจีนนั้น มีทั้งการโอนขายให้แก่คนไทย และการโอนระหว่างญาติพี่น้อง เช่น พ่อสูบลูกที่มีสัญชาติไทย⁸⁰

นอกจากรัฐบาลจะมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวที่จะควบคุมการโอนต่างๆ ของผู้ประกอบการแล้ว รัฐบาลยังอาศัยสถานการณ์สงครามออกคำสั่งควบคุมถึงการขออนุญาตจดทะเบียนบริษัทด้วย ดังคำสั่งจากพลโทภักดี เกสสำลี (เสนาธิการกองทัพนาม) ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 3 มีนาคม 2486 อ้างถึงคำสั่งของผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า

⁷⁹ หจช.บก.สูงสุด 1 กล่อง 12/302 การขอเปลี่ยนชื่อและขออนุญาตขายโรงงาน ย้ายที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม (9 ม.ค. - 22 ก.ค. 2486)

⁸⁰ ดูตัวอย่างได้ใน เรื่องเดียวกัน.

ด้วยมีบัณฑิตบัณฑิตวิชาการทหาสูงสดว่า เพื่อที่จะควบคุมการตั้งบริษัทให้เป็นไปโดย
เหมาะสมกับสถานะการณ์ ในขณะที่นั้นเมื่อผู้ใดขอจดทะเบียนตั้งบริษัทก่อนที่กะชวง
พาณิชย์จะพิจารณออนุญาตให้จดทะเบียน ให้ขออนุมัติทางกองบัณฑิตวิชาการทหาสูงสดก่อน
เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ให้ถือปฏิบัติตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป^๑

การออกคำสั่งดังกล่าวในสถานการณ์สงครามนั้น ก็ด้วยมีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาจำกัด
วัตถุประสงค์ของบริษัท สันนิษฐานว่าเพื่อความสะดวกในการควบคุมสถานการณ์เศรษฐกิจในภาวะ
สงคราม คำสั่งนี้ต่อมาได้ถูกยกเลิก ลงวันที่ 9 กันยายน 2487 โดยอ้างเหตุผลต่างๆ ถึงการขอ
ยกเลิกคำสั่ง เช่น ไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจที่จะบังคับเช่นนั้นได้ และการจำกัดวัตถุประสงค์ของ
บริษัทที่ไม่เป็นที่ปฏิบัติกันมานานาประเทศ รวมทั้งไม่อาจได้ผลตามจุดประสงค์และประการสุดท้าย
ที่น่าจะเป็นประเด็นสำคัญ คือ การที่ต้องรอกการอนุญาตจากบัณฑิตวิชาการทหาสูงสด ทำให้ผู้ขอ
อนุญาตจดทะเบียนได้รับอุปสรรค ไม่สามารถที่จะประกอบอาชีพได้ตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งผู้
บัณฑิตวิชาการทหาสูงสดก็ได้ยกเลิกไปแล้วด้วย^๒

การควบคุมการเงินการคลัง

การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในสงครามมหาเอเซียบูรพานั้น ส่งผลกระทบอย่างมาก
ต่อระบบเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะเรื่องของระบบเงินตราที่ต้องเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ค่าของเงิน
บาทเคยอิงอยู่กับเงินปอนด์สเตอร์ลิง ก็ต้องเปลี่ยนมาใช้มาตรฐานเงินเยนของญี่ปุ่น ทนสำรอง
เงินตราที่ฝากไว้ในประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ก็ถูกทั้ง 2 ประเทศนี้กักกันเอาไว้ การ
ค้าขายที่เคยดำเนินกับนานาประเทศก็ถูกปิดกั้น ทำให้ประเทศไทยต้องค้าขายกับญี่ปุ่นและประเทศ
ในความยึดครองของญี่ปุ่นไม่กี่ประเทศ ซึ่งตลอดช่วงระยะที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นพันธมิตร
กับญี่ปุ่นนี้ ปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อมาอีกนานถึงหลังสงคราม คือปัญหาเงินเฟ้อ ดังกล่าวมาแล้ว

^๑ หจช. บก. สูงสด 1.16 กล่อง 5/89 การจดทะเบียนตั้งบริษัทให้ขออนุมัติทางกอง
บัณฑิตวิชาการทหาสูงสดก่อน (3 มี.ค. - 7 มี.ย. 2486)

^๒ หจช. บก. สูงสด 1.6 กล่อง 2/18 เบ็ดเตล็ดรวมหลายเรื่อง (9 ก.ย. 2487 -
24 ส.ค. 2488)

ด้วยภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทในการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดเวลาที่อยู่ในภาวะสงครามก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยพยายามที่จะลดปริมาณเงินตราที่ใช้หมุนเวียนอยู่ให้น้อยลง พร้อมทั้งพยายามควบคุมค่าของเงินบาทให้มีเสถียรภาพที่มั่นคง โดยการใช้มาตรการหลายๆ อย่างที่เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณธนบัตร และควบคุมทุนสำรองเงินตราเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เช่น การออกพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉินพหุศักราช 2484 และกฎกระทรวงที่ให้เพิ่มพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลและพันธบัตรคลัง (ไม่มีดอกเบี้ยย) เข้าเป็นทุนสำรองเงินตราด้วย* พร้อมทั้งให้งดจ่ายธนบัตรแลกเปลี่ยนกับปอนด์สเตอร์ลิง แต่ยังคงแลกเปลี่ยนกับทองคำได้^{๓๓} และการออกพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พหุศักราช 2485 และพระราชกฤษฎีกาห้ามนำหรือส่งทองคำออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2486 เพื่อควบคุมเงินตราต่างประเทศและทองคำซึ่งเป็นทุนสำรองเงินตราของประเทศ^{๓๔}

นอกจากการควบคุมเกี่ยวกับทุนสำรองเงินตราแล้ว การแก้ปัญหาเงินเฟ้อพร้อมทั้งรักษาค่าของเงินอีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในช่วงสงคราม คือ การควบคุมปริมาณเงินตราให้มีปริมาณที่เหมาะสมกับปริมาณสินค้าและบริการที่มีอยู่ เพื่อรักษาระดับของสินค้าและบริการให้คงที่ กระทรวงการคลังได้ใช้วิธีหลายวิธี เช่น การพยายามดึงเงินจากประชาชนโดยการออกพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พหุศักราช 2485, การออกพันธบัตรเงินกู้เพื่อชาติ พ.ศ. 2485 จำนวน 30 ล้านบาท หรือการควบคุมมิให้เงินแพร่หลายสู่ประชาชนโดยการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในการให้เครดิต คือ การออกพระราชกำหนดควบคุมเครดิตเพื่อไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินออกหมุนเวียนมากเกินไป โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 และไม่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* เดิมทุนสำรองเงินตราจะประกอบด้วยเงินปอนด์สเตอร์ลิงและทองคำ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลเพิ่งจะใช้พันธบัตรคลังเข้าเป็นทุนสำรองครั้งแรกเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2486 และใช้ต่อมาอีกเป็นครั้งคราว

^{๓๓} ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกวันครบรอบปีที่สี่สิบ, หน้า 9.

^{๓๔} ภาณีเต รวมนิลป, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487", หน้า 500, 504.

สูงกว่าร้อยละ 45 ของยอดเงินฝาก เงินสดสำรองนี้ต้องฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ^{๕๕}

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวยังมีความแตกต่างในมุมมองอยู่ เพราะหลังจากประกาศใช้ได้ 3 เดือน เมื่อนำพระราชกำหนดนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยืนยันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมเครดิตอยู่ จึงประนีประนอมโดยลดข้อกำหนดลง และประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขันออกมาเมื่อ 14 กันยายน 2486 ความน่าสนใจของการควบคุมเครดิตนี้อยู่ที่เรื่องของความมุ่งหมายที่จะควบคุมเงินเพื่อ เพื่อมิให้นำเงินที่ขยับนั้นมา เป็นทุนกักตุนสินค้าหรือซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรหรือธุรกิจอื่นๆ ซึ่งจะทำให้สินค้ามีราคาแพง^{๕๖} วิถีคิดเช่นนี้ในด้านหนึ่งก็ถูกแต่ในขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งนั้นก็มิผู้ที่เห็นว่า หากรัฐไม่ควบคุมเครดิตมากจนเกินไป ปล่อยให้ความเคลื่อนไหวต่างๆ เป็นไปตามภาวะกลไกตลาด ทั้งการผลิตและการพาณิชย์ ก็อาจจะ เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจได้เช่นกัน ความแตกต่างในมุมมองเช่นนี้ ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้อยู่ถึง 19 พฤศจิกายน 2489 เท่านั้นก็ได้ยกเลิกไป

การควบคุมเครดิตโดยให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 นั้น การกำหนดอัตราเงินสดสำรองและพันธบัตรของธนาคารพาณิชย์นั้น มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเรื่อยมา ตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 มีข้อที่น่าสังเกตว่าอัตราส่วนของเงินสดสำรองนั้นมีแนวโน้มลดลงเรื่อยมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้ จนกระทั่งยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 ไปใน พ.ศ. 2489^{๕๗} ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทางด้านกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีแนวโน้มที่จะปล่อยให้การเคลื่อนไหวในระบบเป็นไปอย่างเสรีมากกว่าที่จะควบคุม สิ่งที่ยืนยันในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี คือ การที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 เมื่อ 6 ตุลาคม 2488 ที่กำหนดให้ธนาคารที่มีทุนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 250,000 บาท ให้

^{๕๕} ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกวันครบรอบปีที่สี่สิบ, หน้า 14.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ดำรงเงินสดสำรองไว้อย่างน้อยร้อยละ 20 ของเงินฝาก แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ลดลงได้ถึงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 ของเงินฝาก ซึ่งก็ปรากฏว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศอัตราส่วน ให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ต่ำกว่าร้อยละ 20 เสมอในช่วงหลังสงคราม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ออกมาอย่างกว้างๆ เพื่อให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดตามสถานการณ์

อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการควบคุมทางการเงินอย่างใกล้ชิดเช่นนี้ ปัญหาการเงินการคลังก็ยังเป็นปัญหาที่สำคัญหลังสงคราม ซึ่งจะมีส่วนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจอีกหลายปี ดังจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4

ปัญหาที่เกิดจากการประกอบการทางเศรษฐกิจของรัฐ

ปัญหาการดำเนินการ : ศึกษากรณีบริษัทจังหวัด

การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการประกอบการทางเศรษฐกิจในที่นี้ ขอเสนอให้พิจารณาบริษัทจังหวัดเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เพราะบริษัทจังหวัดเป็นบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับสังคมมากที่สุด กล่าวคือ รัฐได้เข้าจัดตั้งบริษัทจังหวัดถึง 67 จังหวัด และกระทรวงการคลังได้เข้าร่วมลงทุนเป็นจำนวนมาก ประการสำคัญคือ บริษัทจังหวัดเป็นตัวแทนทำการค้าสินค้าผูกขาดของกรมสรรพสามิต การที่บริษัทจังหวัดมีอยู่ในทุกจังหวัด และเป็นบริษัทการค้าที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนมากกว่าบริษัทอื่นๆที่รัฐมีหุ้นอยู่ ภาพลักษณ์ของบริษัทจังหวัดจึงมีส่วนอย่างมากต่อบทบาทของรัฐบาลในการเข้าเป็นผู้ประกอบการ หากบริษัทจังหวัดมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาชนแล้วก็จะยอมที่จะส่งผลในด้านดีต่อแนวทางการจัดการทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเข้าเป็นผู้ประกอบการเอง ในขณะที่เดียวกันหากการดำเนินงานของบริษัทจังหวัดเป็นที่ครหาของประชาชนแล้ว ก็ยอมที่จะบั่นทอนแนวคิดที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน ในที่นี้ขอเสนอว่าบริษัทจังหวัดต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินงานอันนำมาสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ดังพอสรุปได้ คือ

1. การควบคุมและบริหารงาน

บริษัทจังหวัดในระยะแรกอยู่ภายใต้การดูแลของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ในฐานะผู้ถือหุ้นข้างมาก 51 เปอร์เซ็นต์ การบริหารงานในระยะแรกยังไม่ปรากฏปัญหาใดๆ มีการประสานงานระหว่าง บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ กับกระทรวงมหาดไทย (ผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด) กิจการดำเนินไปด้วยดีในระยะแรก แต่ด้วยการถือหุ้นของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์นั้น เป็นการถือหุ้นโดยที่ไม่ได้ชำระเงินเลย จึงทำให้การปฏิบัติงานของบริษัทจังหวัดขาดเงินทุนหมุนเวียน ประกอบกับขณะนั้นพันตำรวจโท ขุนศรีศรากร (อธิบดีกรมสรรพสามิต) ได้เสนอแนวความคิดในที่ประชุมกรม

สรรพสามิตว่าจะตั้ง "บริษัทค้าสรรพสามิต จำกัด" เพื่อหารายได้เข้ากรม ซึ่งที่ประชุมกรมสรรพสามิตมีมติเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงเสนอแนวความคิดนี้ไปยังรัฐบาล^{๘๘} และรัฐบาลเห็นว่า การถือหุ้นของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เป็นการถือหุ้นโดยไม่ชำระเงิน และนายพันตรีหลวงเซ่งศักดิ์สงคราม ก็เสนอความเห็นที่รัฐบาลควรเป็นผู้ถือหุ้นแทนเพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน^{๘๙}

โดยเหตุนี้รัฐบาลจึงตกลงโอนงานของบริษัทจังหวัดทั้งหมด มาขึ้นอยู่กับภายใต้การดูแลของพันตำรวจโท ขุนศรีศรากร ในฐานะอธิบดีกรมสรรพสามิต การดำเนินงานดังกล่าวถึงแม้ว่าจะสามารถทำให้กรมสรรพสามิตมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีกำไรจากผลผลิตรวมกับกำไรจากภาษีสรรพสามิตในปี พ.ศ. 2485 = 72 ล้านบาท, พ.ศ. 2487 = 123 ล้านบาท ก่อนที่บริษัทจังหวัดทั้งหมดจะถูกโอนไปขึ้นตรงต่อกระทรวงพาณิชย์^{๙๐} แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการจัดการบริษัทจังหวัด เพราะรายได้ของสรรพสามิตมีหลากหลายมาก โดยเฉพาะช่วงเวลาดังกล่าวสรรพสามิตได้เข้าผูกขาดบุหรี่ สุรา เหล้า เป็นต้น รายได้จากบริษัทจังหวัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น และการดำเนินงานบริษัทจังหวัดภายใต้การควบคุมดูแลของกรมสรรพสามิตนี้เองได้เกิดข้อครหาอย่างมากต่อภาพลักษณ์ของบริษัทจังหวัด

เมื่อบริษัทจังหวัดมาอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมสรรพสามิต ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้น เพื่อควบคุมและอำนวยความสะดวกการกิจการของบริษัทในภูมิภาคทุกจังหวัด การเปลี่ยนอำนาจการควบคุมดูแลบริษัท ที่เคยอยู่ในการดูแลของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์กับกระทรวงมหาดไทย (ผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด) มาสู่กรมสรรพสามิตในสังกัดกระทรวงการคลังนี้ ย่อมทำให้ทางกระทรวงมหาดไทยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของกระทรวงด้วย ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อบริษัทโอนมาอยู่กับกรมสรรพสามิตแล้ว ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัด พร้อมทั้งขอความร่วมมือไปยังกระทรวงมหาดไทยให้ข้าราชการในสังกัด คือ ข้าหลวงประจำจังหวัด, อัยการ

ศูนย์วิทยพัชยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๘} อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพพระปัญญาคุณ ปุณฺณะวังโส (พล.ต.ต.ชลอ ศรีศรากร ป.ท. ท.ช.) ณ เมรุวัดตริศเทมมหาวิหาร 24 ธันวาคม 2530 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์ เรือนจำกลางคลองเปรม 2530. หน้า 17

^{๘๙} หจช.(2)สร.0201.51/5 การจัดตั้งบริษัทไทยในจังหวัดต่างๆ (26 ก.ย. 2482-4 ธ.ค. 2489)

^{๙๐} อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพพระปัญญาคุณ ปุณฺณะวังโส... , หน้า 17-18

จังหวัด, ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการของบริษัทจังหวัด (โดย 2 ตำแหน่งหลัง มิได้ตั้งให้เป็นทั่วทุกบริษัท) ซึ่งปรากฏว่าความคิดของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการขอความร่วมมือดังกล่าวว่า "งานของบริษัทจังหวัดเป็นภาวะที่ย่อมยำอย่างยิ่ง"^๑ พร้อมทั้งปรากฏนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือพลโทมังกร พรหมโยธี ในการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัดได้มีการหารือเกี่ยวกับบริษัทจังหวัดว่า มีปัญหาระหว่างสำนักงานกลางบริษัทกับข้าหลวงประจำจังหวัด (ในฐานะของประธานกรรมการ) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีบัญชาว่าจะไม่รับรู้อะไรในเรื่องเกี่ยวกับบริษัทจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัดผู้ใดสมัครใจจะรับหน้าที่ดังกล่าวต่อไปก็แล้วแต่ใจสมัคร หรือจะเลิกเกี่ยวข้องกับบริษัทก็ตามใจ กิจการของบริษัทจังหวัดส่วนมากเป็นการค้าของกรมสรรพสามิต ซึ่งควรมอบให้สรรพสามิตจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการบริษัทจังหวัด^๒

การที่สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดเข้าควบคุมบริษัทจังหวัด โดยเฉพาะการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการของบริษัทจะสร้างปัญหาอยู่ไม่น้อย ดังตัวอย่างความขัดแย้งระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดละเซียงเทรากับสำนักงานกลางบริษัทจังหวัด เกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินงานบริษัท โดยทางข้าหลวงประจำจังหวัดมีความคิดว่า ทางสำนักงานกลางคุมอำนาจไว้หมดทำให้การปฏิบัติงานของบริษัทมีความยุ่งยาก กรรมการไม่มีอำนาจจะทำอะไรได้ บางครั้งจะทำอะไรที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ก็จะต้องหารือขออนุมัติไปยังสำนักงานกลางก่อน ซึ่งเป็นการไม่สะดวกและชักช้า กรรมการที่อยู่ในจังหวัดก็มีเพียงข้าหลวงประจำจังหวัด และสรรพสามิตจังหวัดเท่านั้น กรรมการนอกจากนั้นสำนักงานกลางเป็นผู้ตั้งทั้งสิ้น และไม่ว่าตำแหน่งกรรมการเท่านั้น สำนักงานกลางยังพยายามที่จะเข้ามาตั้งผู้จัดการอีก โดยมีคำสั่งถึงบริษัทจังหวัดว่าถ้าผู้จัดการขาดโดยถูกออกหรือลาออกห้ามมิให้บรรจุใคร โดยทางสำนักงานกลางจะส่งคนมาบรรจุเอง ซึ่งทางกรรมการมีมติตอบไปว่า ถ้าผู้จัดการขาดลงกรรมการทางจังหวัดจะขอบรรจุคนตนเอง ทั้งนี้เพราะผู้จัดการนั้น ควรเป็นผู้ที่กรรมการและผู้ก่อการตลอดจนประชาชนในจังหวัดมีความไว้วางใจ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ปรากฏหนังสือตอบโต้กลับมาจากสำนักงานกลางบริษัทว่าเป็นหน้าที่ของสำนัก

^๑ หจช.มท.2.1 กล่อง 1/29 สำนักงานกลางบริษัทจังหวัด ขอความร่วมมือจากข้าราชการในสังกัดให้ช่วยเหลือร่วมมือกับบริษัทจังหวัด (พ.ศ.2485)

^๒ เรื่องเดียวกัน.

งานกลางที่จะสั่งการแก่บริษัทจังหวัดบริษัทจังหวัดไม่มีหน้าที่สั่งงานแก่สำนักงานกลาง^{๓๓}

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีแนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยในการที่สำนักงานกลางบริษัทจะเข้ามาควบคุมรวมตลอดถึงการแต่งตั้งผู้จัดการและกรรมการ แต่สำนักงานกลางบริษัทก็ดำเนินงานเช่นนี้ตลอดมาโดยส่งคนจากส่วนกลางเข้าไปเป็นผู้จัดการ, กรรมการร่วมกับข้าหลวงประจำจังหวัดและสรรพสามิตจังหวัด การเปลี่ยนแปลงผู้จัดการบริษัทจังหวัดนี้มีผลต่อการดำเนินงานของบริษัทด้วย ดังตัวอย่างบริษัทนครสวรรค์จังหวัดพาณิชย์จำกัด ที่นับตั้งแต่สำนักงานกลางบริษัทเข้ามาควบคุมบริษัทจังหวัดจนถึง 20 เมษายน 2487 (ประมาณ 3 ปี) ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการบริษัทถึง 5 คน^{๓๔} การเปลี่ยนแปลงผู้จัดการซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานบริษัทจังหวัดบ่อยครั้งย่อมส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริษัทไม่น้อย เพราะจะทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารงานขาดการดูแลรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสันนิษฐานว่าการเปลี่ยนผู้จัดการนี้จะมีบ่อยครั้งในหลายจังหวัด เพราะมักจะย้ายจากผู้จัดการบริษัทจังหวัดนี้ไปจังหวัดนั้นสลับกันไปมา การเปลี่ยนผู้จัดการทำให้การดูแลควบคุมไม่ต่อเนื่อง ย่อมทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินงานซึ่งอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย โดยเฉพาะในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สินค้าเป็นสิ่งหายากและมีราคาแพง

นอกจากจะมีการควบคุมจากสำนักงานกลางบริษัทในการบริหารงาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน เพราะขาดอิสระในการจัดการตามความต้องการของท้องถิ่นผู้บริหารเป็นคนจากส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานกลางบริษัท การที่ผู้จัดการเป็นโดยได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานกลางนี้ ทำให้ผู้จัดการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง ปราศจากการผูกพันกับชุมชนคือ จังหวัดนั้นๆ ซึ่งต่างจากเดิมที่ข้าหลวงประจำจังหวัดและข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้บริหารงาน คนเหล่านี้ต้องมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานบริษัทสูงกว่า เพราะเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ริเริ่มชักชวนราษฎรมาถือหุ้นของบริษัท ซึ่งพวกเขาจะต้องรับผิดชอบต่อเพราะความผูกพันที่มีต่อชุมชนจังหวัดนั้นๆ ความแตกต่างของการบริหารงานเช่นนี้ย่อมก่อ

^{๓๓} หจช.มท.2.1 กล่อง 1/32 ข้าหลวงฉะเชิงเทรา นครนายก และสมุทรปราการ ขอลาออกจากตำแหน่งรองประธานบริษัทจังหวัด (น.ศ.2485)

^{๓๔} หจช.ร.7-ร.8.2 น.กล่อง 56/1751 เรื่องนางนวลกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ในบริษัท นครสวรรค์

ให้เกิดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากระบบการบริหารงานที่ผู้จัดการไม่ต้องรับผิดชอบต่อชุมชนแล้ว สาเหตุที่อาจส่งเสริมให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกส่วนหนึ่ง คือ ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาล ในเรื่องการมอบอำนาจควบคุมดูแลสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดและบริษัทจังหวัดว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไหนก็มีผลต่อการปฏิบัติงานด้วยเช่นกัน เพราะหลังจากที่บริษัทจังหวัดถูกโอนให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิตไม่นานก็ปรากฏแนวคิดที่จะให้บริษัทจังหวัดไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงพาณิชย์ในปีเดียวกันนั่นเอง (คือปี พ.ศ. 2485)^{๒๕}

ดังนั้นคงพอสรุปในที่นี้ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับบริษัทจังหวัด ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวงผู้รับผิดชอบควบคุม หรือการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการบริษัทจังหวัดที่มีบ่อยครั้ง ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทไม่เห็นถึงความสำคัญที่จะดำเนินงานอย่างสุจริต ระบบของบริษัทเปิดช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย เพราะผู้มีอำนาจควบคุมดูแลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ย่อมส่งผลต่อระดับล่างด้วยเช่นกัน เพราะในขณะนั้นสินค้าต่างๆ เป็นของหายากและมีราคาแพง ข้าราชการที่รับผิดชอบดูแลงานของบริษัทจังหวัดมีอำนาจเพียงพอ ก็อาจที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงตัวผู้จัดการและกรรมการด้วย เพราะเขาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อราษฎรในจังหวัด ขณะที่การบริหารงานของบริษัทในระยะเริ่มแรก บริษัทมีลักษณะของความสัมพันธ์กับชุมชนสูงมาก ทั้งผู้จัดการและกรรมการของบริษัท ถึงแม้ว่าจะเป็นข้าราชการเหมือนกับที่ได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานกลางบริษัท แต่ก็เป็นคนคนที่ประชาชนยอมรับเชื่อถือ เพราะไม่เช่นนั้นก็คงจะไม่เชื่อถือยอมซื้อหุ้นของบริษัท การที่ผู้บริหารงานของบริษัทมีความสัมพันธ์กับประชาชนในจังหวัดสูง ย่อมมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานผู้จัดการหรือกรรมการของบริษัทจะต้องดำเนินงาน โดยมีความรับผิดชอบต่อมากกว่าผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งมาจากสำนักงานกลาง เพราะความรับผิดชอบที่มีต่อชุมชนนั้นมีมากกว่า ในขณะที่ผู้จัดการจากสำนักงานกลางไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับชุมชนหรือประชาชนในจังหวัดนั้น อีกทั้งไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มชักชวนประชาชนมาซื้อหุ้นของบริษัท ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลที่มอบหมายกรมสรรพสามิตให้ตั้งสำนักงานกลางบริษัทขึ้นมาในส่วนกลาง เพื่อควบคุม

^{๒๕} หจข.มท. 2.1 กล่อง 1/29 สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขอความร่วมมือจากข้าราชการในสังกัดให้ช่วยเหลือร่วมมือกับบริษัทจังหวัด (พ.ศ. 2485)

ดูแลบริษัทจังหวัดในส่วนภูมิภาคนี้ จึงเป็นข้อผิดพลาด และส่งผลกระทบต่อแนวทางการจัดการทางเศรษฐกิจที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเอง

2. การทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดขึ้นท่ามกลางภาวะการขาดแคลนของสินค้า ทำให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมเพื่อจัดสรรสินค้าที่มีอยู่จำนวนน้อยให้ตกไปถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยใช้กลไกสำคัญคือ การผูกขาดของบริษัทกึ่งราชการ เช่น บริษัทจังหวัด และการปันส่วนสินค้าแก่ราษฎร โดยบริษัทจังหวัดจะเป็นเอเยนต์ใหญ่ของสินค้า และใช้ข้าราชการเป็นผู้ขนส่งสินค้าผ่านไปถึงผู้ค้ารายย่อย คือ ร้านปันส่วนที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ ระบบทางเดินของสินค้าเช่นนี้ ทำให้ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบสัมพันธ์กับบริษัทจังหวัด มีอำนาจในการเป็นผู้จัดสรรสินค้านั้นให้แก่ประชาชนไปด้วย การจัดสรรสินค้าภายใต้การผูกขาดที่รัฐให้แก่บริษัทจังหวัดนั้น ทำให้สินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบผูกขาดอันเป็นสินค้าที่หายากอยู่แล้ว ในภาวะสงครามต้องหายากมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะการผูกขาดสินค้าของบริษัทกึ่งราชการ ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง โดยอาศัยช่องว่างของระบบการผูกขาดและการปันส่วน

การให้อำนาจการควบคุมสินค้าแก่ข้าราชการ และสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ผูกขาดโดยรัฐแล้ว ย่อมทำให้ข้าราชการเป็นผู้กุมอำนาจในการจัดสรรสินค้าแก่ประชาชน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอย่างมาก คือ สินค้าที่ผูกขาดโดยรัฐนั้นไม่ได้ตกถึงประชาชนตามโควตาของการปันส่วนในปริมาณและราคาที่ทางราชการกำหนด ประชาชนต้องหาซื้อสินค้าตามตลาดมืดในราคาที่สูงกว่าทางราชการกำหนด ทั้งจากร้านปันส่วนหรือสาขาของบริษัทจังหวัดและจากพ่อค้า ซึ่งนั่นหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้อำนาจที่มีให้เป็นไปตามระบบ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นจากคำร้องเรียนต่างๆ เช่น นายโถม อินทภักดิ์ ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของบริษัทตราดจังหวัดน่านิช จำกัด ตั้งแต่ตัวผู้จัดการลงไปได้เบียดบังเอาบุตรสาววัยขวายเอากำไรแบ่งกันจำนวน 2 หีบ ในขณะที่นำออกแบ่งปันให้ร้านค้าช่วงเพียง 1 หีบ โดยบอกว่ามีสินค้ามาเพียง 1 หีบ รวมทั้งสุราก็ทำเช่นนี้ โดยจะนำส่วนที่กันเอาไว้ขายภายหลังในราคาที่สูงกว่าราคาปกติ^{๕๕} หรือกรณีนายประพันธ์ รัตนวัน ที่ร้องเรียนว่า บริษัทอยุธยาจังหวัดน่านิชจำกัด ได้กันสินค้า เช่น ไม้ขีดไฟ, น้ำตาล ไว้

^{๕๕} หจข.ร.7-ร.8.2 ฉ.กล่อง 25/800 เรื่องนายโถม อินทภักดิ์ ร้องทุกข์ว่าบริษัทตราดจังหวัดน่านิช จำกัด ทุจริตต่อหน้าที่โดยเบียดบังบุตรสาววัยขวายหลังร้าน(1 ตุลาคม 2487)

โดยบอกว่าหมด ในขณะที่บางคนก็สามารถซื้อได้โดยซื้อกับเมียหรือเสมียนเวลากลางคืน ในราคาที่สูงกว่าการซื้อปกติ^{๙๗}

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำการเหล่านี้ได้ เนื่องมาจากปัญหาของระบบเศรษฐกิจเองที่มีการผูกขาดโดยรัฐ ประชาชนไม่สามารถที่จะล่วงรู้ได้ถึงปริมาณของสินค้าที่ส่งมาจากส่วนกลางว่ามีปริมาณเท่าไร อีกทั้งการที่ทางราชการได้ประกาศควบคุมสินค้าอุปโภคบริโภคได้สร้างความชอบธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่จะอ้างว่าสินค้าขาดแคลนมีปริมาณน้อย การที่สินค้าไม่ตกถึงมือประชาชนในปริมาณและราคาที่ทางการกำหนดนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำสินค้านั้นๆ มาจำหน่ายหลังร้านในราคาที่สูงกว่าปกติแล้ว^{๙๘} สินค้าดังกล่าวยังมีการหลั่งไหลข้ามเขต และบางครั้งถึงกับส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศด้วย ถ้าราคาสินค้านั้นที่จำหน่ายในต่างประเทศมีราคาสูงกว่าภายในประเทศ และสินค้าที่ลักลอบนำออกนั้นมักจะเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐที่จะต้องมีการปันส่วน เช่น ไม้ขีดไฟ, บุหรี่, น้ำมันมะพร้าว เป็นต้น ตัวอย่างการลักลอบนำสินค้าออกที่น่าสนใจ คือ ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีพ่อค้าลักลอบนำสินค้าเข้ามาได้แก่ น้ำมันมะพร้าว, ไม้ขีดไฟ, บุหรี่ โดยใช้คนขนหาจำนวนมากภายใต้การคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การลักลอบนำสินค้าออกนี้มีปริมาณมากความน่าสนใจอยู่ที่ปริมาณสินค้าของจังหวัดตากนี้ไม่มีความขาดแคลนถ้าเทียบกับจังหวัดอื่นๆ เช่น การที่จังหวัดตากมีไม้ขีดไฟจำหน่ายในปริมาณมาก คือวางขายเป็นห่อใหญ่ (60 กล่องเล็ก)^{๙๙} ในขณะที่ในจังหวัดอื่นๆ เช่น พิษณุโลก และอยุธยา ประชาชนต้องใช้ในการปันส่วนแล้ว ยังประสบกับภาวะการขาดแคลนอันเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่^{๑๐๐} ความแตกต่างเช่นนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า การที่จังหวัดตากมี

^{๙๗} หจช.ร.7-ร.8.2 ป.กล่อง 73/2269 นายประพันธ์ รัตนวัน กล่าวโทษเจ้าหน้าที่บริษัทอยุธยาจังหวัดพาณิชย์ จำกัด (13 ธันวาคม 2485)

^{๙๘} เรื่องเดียวกัน. และไทยราษฎร์ (4 ตุลาคม 2487)

^{๙๙} หจช.มท.2.2 กล่อง 17/243 กรมศุลกากรส่งสำเนาบัตรสนเท่ห์เกี่ยวกับเรื่องการลักลอบนำสินค้าส่งออกนอกประเทศทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตากมาเพื่อทราบ

^{๑๐๐} หจช.ร.7-ร.8.2 ป.กล่อง 73/2,269 นายประพันธ์ รัตนวัน กล่าวโทษเจ้าหน้าที่... หจช.ร.7-ร.8.2 ผ. กล่อง 78 /2,450 นายผล หุ่นดีสีก่ กล่าวหาผู้จัดการบริษัทพิษณุโลก จังหวัดพาณิชย์ จำกัด

ไม่ขีดไปวางจำหน่ายมากมายเช่นนี้ อาจเป็นเพราะมีการขนส่งสินค้าข้ามเขตมาจากจังหวัดอื่นด้วย และการจะทำเช่นนี้ได้ ต้องมีการรื้อไหลของสินค้าออกจากระบบทางเดินสินค้าก่อนที่จะถึงมือประชาชน ซึ่งนี่คงเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของระบบเศรษฐกิจที่ผูกขาดโดยรัฐ ที่กลไกของรัฐ คือบริษัทจังหวัดไม่สามารถที่จะดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์ อันเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ขัดสน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจที่มีในการแสวงหาผลประโยชน์ เพื่อการดำรงชีวิตท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจที่ค่าครองชีพสูงขึ้นในภาวะสงคราม ซึ่งจะทำให้บริษัทจังหวัดมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของประชาชนดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

3. การบริการ

ปัญหาการบริการของบริษัทจังหวัด เป็นประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการทำการค้าโดยรัฐกับการค้าขายของพ่อค้าเอกชนทั่วไป การค้าขายโดยทั่วไปจะมีการซื้อขายกันอย่างสะดวก พ่อค้าจะให้ความสะดวกแก่ผู้ซื้ออย่างมาก แต่การประกอบการโดยเจ้าหน้าที่ของบริษัทจังหวัด ที่เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นด้วยระบบราชการ จะมีความแตกต่างออกไป จะเห็นได้จากคำร้องเรียนของราษฎรจังหวัดกระบี่ว่า

พวกทำงานในบริษัทไม่ค่อยจะเอาใจ หรือเอื้อเฟื้อต่อราษฎรที่มาซื้อของบางคน ก็ถูกตะเปิดหัวว่ามายืนเกะกะกีดขวางทาง การเป็นพ่อค้าจะต้องหวานและอดทน นี่กลับวางตนเสมือนหนึ่งเป็นข้าราชการมิให้ความช่วยเหลือเสียเลย บางคนก็นั่งหน้าเจ้าเหมือนตะหัวกับอกบุญไม่รับ¹⁰¹

ซึ่งไม่เพียงแต่ความแตกต่างในการต้อนรับเท่านั้น ในบางแห่งการซื้อสินค้าก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือบางครั้งแม้ว่าราษฎรจะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทอยู่ด้วยก็ยังไม่สามารถซื้อสินค้าได้ การซื้อสินค้าที่มีความยุ่งยากนี้จะเห็นได้จากคำร้องเรียนของนายผล หุ่นดีส์ ว่า

¹⁰¹ หจข.ร.7-ร.8.2 ก.กล่อง 6/205 เรื่องนายแก้ว ชลทาน ขอให้เลิกบริษัทจังหวัดกระบี่พาณิชย์ จำกัด และบริษัทไม้ไทย จำกัด

น้ำมันก๊าซจะซื้อต้องเข้าแถวและกำหนดขายเป็นวันๆ ไม่ซื้ดไฟจะซื้อก็ต้องมีตรา
ของบริษัทย ั้ประทับไว้ที่กล่อง ถ้าผู้ใดไม่มีตราที่ประทับก็ซื้อไม่ได้ บางคนบ้านอยู่ไกล
ก็ลำบากร่างกายมาซื้อ บางทีก็ไม่ขายให้โดยอ้างเหตุว่า หมดเวลาเฉพาะวันนี้ไม่
ขายไม่ซื้ดไฟและน้ำมัน ผู้ซื้อก็ต้องกลับบ้านโดยทั้งที่มีสตางค์ แล้วยังซื้อของไม่ได้¹⁰²

ความยากลำบากของราษฎรที่จะซื้อสินค้าจากบริษัทจังหวัดต่างๆ ล้วนมีส่วนต่อความคิด
ของราษฎรที่มีต่อบริษัทจังหวัดด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ประเด็นหลัก แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไข
ต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ต่อมาได้ปรากฏข้อเรียกร้องให้พิจารณากิจการต่างๆ ที่รัฐมีหุ้น รวมทั้งบริษัท
จังหวัดด้วย

ที่กล่าวมาถึงปัญหาของการที่รัฐเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจ คือ บริษัทจังหวัดนี้
พอจะเห็นถึงข้อบกพร่องของการประกอบการของรัฐบางส่วน และเมื่อบรรยากาศทางการเมือง
ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีพบถึงการแสดงออกทางความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ มากขึ้น รวมถึง
ในเรื่องเศรษฐกิจด้วยที่จะมีการพิจารณาบทบาทของรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งจะ เป็นเงื่อนไขหนึ่ง
ในการกำหนดบทบาทของรัฐในเวลาต่อมา

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าภายหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาคเสรีจึ้ลึ้นลง
รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ก็เริ่มมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง โดยมุ่ง
ที่จะส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของคนไทย โดยที่เห็นว่าในขั้นตอนแรกนั้นรัฐควรเข้าไปประกอบ
การทางเศรษฐกิจเพื่อหวังให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม และ
พาณิชย์กรรม รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายให้รัฐได้รับสิทธิผูกขาดในการค้าสินค้าบางอย่าง
บทบาทของรัฐสูงมากขึ้นเมื่อประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้อง
เข้าควบคุมระบบเศรษฐกิจ มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคน
ต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของ
ศัตรู พ.ศ. 2485 และในภาวะสงครามนี้เองรัฐได้ใช้อำนาจจัดการทางเศรษฐกิจเพื่อให้คน

¹⁰² หจข.ร. 7-ร. 8.2 ผ.กล่อง 78/2,450 นายผล หุ่นดีสดี กล่าวหาผู้จัดการบริษัท
พิษณุโลก จังหวัดพาณิชย์ จำกัด

ไทยได้มีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยพยายามกีดกันคนจีนออกจากระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้คนไทยเข้ามามีบทบาทแทน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของไทยเริ่มประสบกับปัญหา จากภาวะสงครามทำให้การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศทำได้เฉพาะกับประเทศญี่ปุ่น และประเทศภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น และแม้แต่การซื้อสินค้าจากประเทศญี่ปุ่นเองก็ประสบปัญหาเนื่องจากภาวะขาดแคลนสินค้า ประเทศไทยที่เคยอาศัยสินค้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนสินค้า รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ทั้งการควบคุมราคา และปริมาณของสินค้า รวมถึงการเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจในกิจการที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อบรรเทาความขาดแคลน และเพื่อจัดหาสินค้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับญี่ปุ่น กิจการที่รัฐเข้าประกอบการต่างๆ เริ่มประสบกับปัญหาเนื่องจากไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง เกิดการทุจริตในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะกิจการค้า เช่น กิจการของบริษัทจังหวัด โดยเหตุนี้จึงเกิดการร้องเรียนและวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐอย่างแพร่หลายเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย