

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔)

ในขณะที่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลกำลังขยายตัวออกไปทุกที ความต้องการใช้จ่ายเงินบำรุงกิจการด้านการป้องกันประเทศก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งอันที่จริงแล้วเป็นความต้องการภายในประเทศมากที่สุด

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงนำประเทศไปในแนวทางของนโยบายการทหารก็ตาม แต่พระองค์ก็ได้ทรงละเลยและมีความตั้งพระทัยอย่างแท้จริงที่จะทรงปรับปรุงในด้านการเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศตลอดรัชกาลของพระองค์แทบจะมีได้มีความก้าวหน้าที่แตกต่างไปจากรัชกาลของสมเด็จพระราชาธิบดี การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในรัชสมัยของพระองค์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ต่อการใช้จ่ายเงินตามแนวทางของนโยบายดังกล่าว จะเป็นคำตอบปัญหาความล่าช้าในการพัฒนาประเทศนี้ได้เป็นอย่างดี โดยจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย
๒. ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

๑. การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๕ มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารการปกครองส่วนกลาง โดยมีการจัดแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานในกระทรวงต่าง ๆ เสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับกิจการงานของกระทรวงซึ่งมีมากขึ้นความลำดับ^๑ ที่สำคัญต่อการเศรษฐกิจ

^๑ดู ทองใบ วงศ์เชษฐา, "ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต วิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๕). (อักษราเนา), หน้า ๑๒๐ - ๒๓๑.

ก็คือการปรับปรุงหน่วยงานในกระทรวงเกษตรธิการ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมคลองที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางน้ำไปรวมกับกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕ ให้ตั้งกรมทน้ำขึ้นแทนใน พ.ศ. ๒๔๕๗ สำหรับดำเนินกิจการในด้านการชลประทาน ซึ่งรัฐบาลได้วางนโยบายจะส่งเสริมต่อไปแล้ว นอกจากนี้ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกิจการด้านพาณิชย์ในกระทรวงเกษตรธิการออกมาตั้งเป็นกระทรวงหนึ่งต่างหาก ใน พ.ศ. ๒๔๖๓^๒ และมีสภาเผยแพร่พาณิชย์รับหน้าที่ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ทั้งนี้โดยเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "สินค้าที่เกิดขึ้นในเมืองเราสมควรที่จะต้องอุดหนุนทั้งสิ้น"^๓

การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเศรษฐกิจในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลกำลังเริ่มตระหนักถึงความสำคัญ และมีโอกาสมากขึ้นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรและการพาณิชย์ อันเป็นแขนงที่มีความสำคัญต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นมากที่สุด แต่ปรากฏว่าการใช้จ่ายเงินสำหรับการเศรษฐกิจมิได้ดำเนินไปให้สอดคล้องกับความมุ่งมั่นดังกล่าว สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง ก็เพราะรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

^๑ เฟิงอว้าง, หน้า ๑๒๑ - ๒๒. และ F.W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy (Honolulu : East-West Center Press, 1966), p. 125.

^๒ เฟิงอว้าง, หน้า ๑๒๔. และ Ibid., pp. 125 - 26.

^๓ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ คค. ๕.๒/๗, "รายงานเสนาบดีสภา," ๒๒ เมษายน ร.ศ. ๑๓๑.

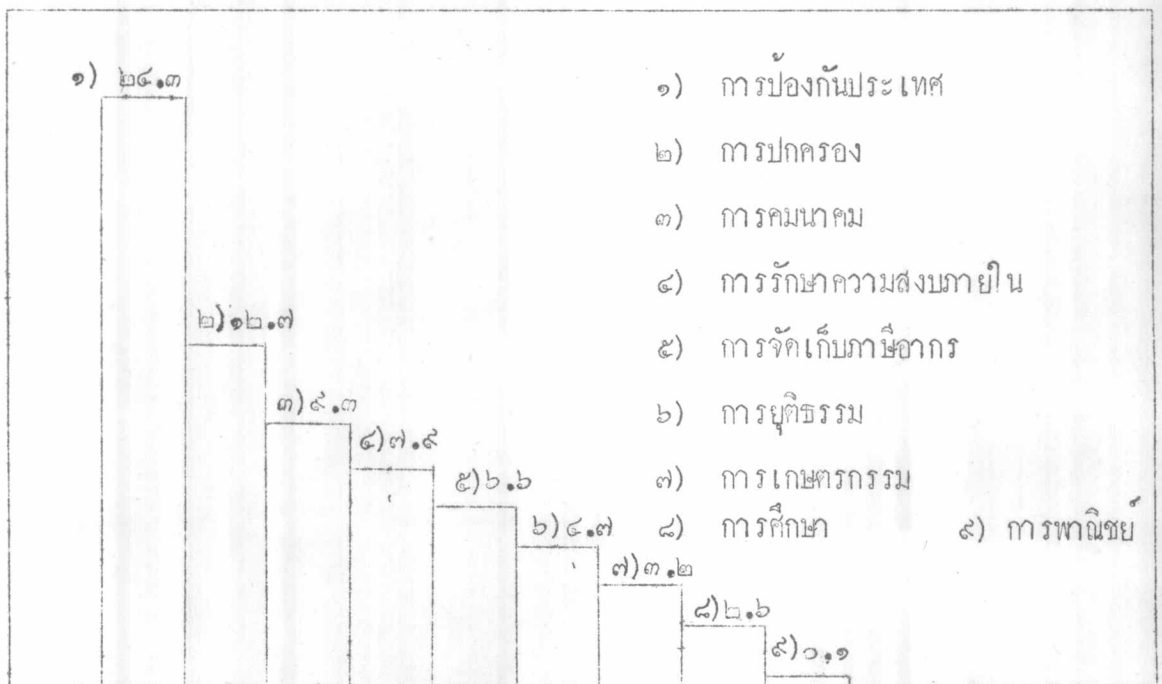
“อาจกล่าวได้ว่า การเกษตรและพาณิชย์ เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศในขณะนั้น เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นเศรษฐกิจสองแขนงคือ เกษตรกรรมและพาณิชย์กรรมเท่านั้น ยังไม่มีการพัฒนาอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจการพาณิชย์นี้เอง ยังเป็นเศรษฐกิจที่เกิดจากการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกรรมส่วนเหลือที่ไทยผลิตได้กับสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ คือ เจริญขึ้นจากการค้าขายกับต่างประเทศ มีกิจการค้าภายในประเทศ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อว้างแล้ว, หน้า ๘๑.

ไปสำหรับการทหารเป็นจำนวนมาก

คงได้กล่าวแล้วว่า รัฐบาลได้เลือกนโยบายเน้นหนักการรักษาความมั่นคงของ ประเทศโดยการเสริมสร้างในด้านการทหารพร้อม ๆ กับความต้องการที่จะพัฒนาประเทศ ด้ย ฉะนั้นผลที่เห็นได้ชัดเจนจากตัวเลข คือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องจัดสรร งบประมาณให้แก่กระทรวงทหารในสัดส่วนโดยเฉลี่ยถึง ๑ ใน ๔ ของทรัพยากรทั้งหมด ทำให้งบประมาณอื่น ๆ ได้รับในสัดส่วนที่น้อยมาก ในการจัดลำดับความสำคัญของกิจการ ต่าง ๆ (ตารางที่ ๑) แสดงให้เห็นว่างบประมาณรายจ่ายสำหรับการทหาร ซึ่งมีความ สำคัญเป็นอันดับ ๑ มากถึง ๒๔.๓ % ส่วนงบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจการปกครองที่มี

ตารางที่ ๑

แสดงการจัดลำดับความสำคัญของกิจการต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย เป็นสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิคเฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕ (%)

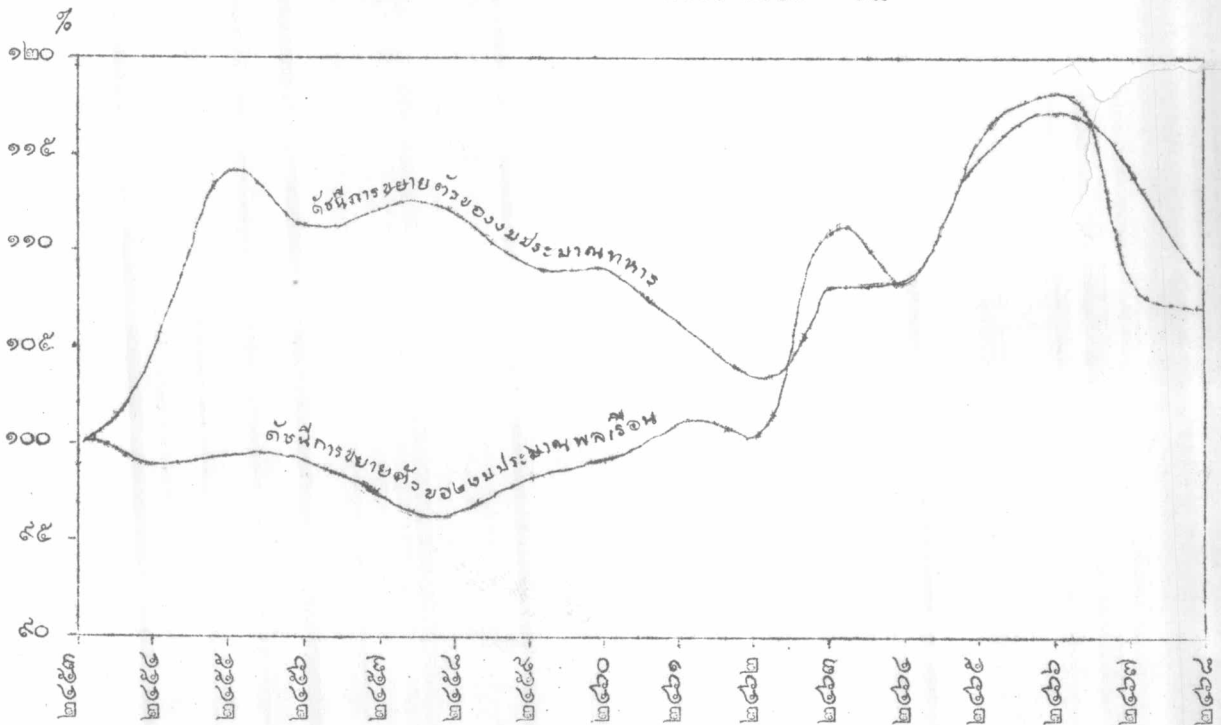


ที่มา : จำนวนตัวเลขจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานและงบบปี พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๔ และ M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), p. 47.

ความสำคัญรองลงมาได้รับการจัดสรรให้เพียง ๑๒.๗ % หรือประมาณครึ่งหนึ่งของรายจ่าย สำหรับการทหารเท่านั้น, และจากการเปรียบเทียบดัชนีการขยายตัวของงบประมาณรวมใน กระทรวงพลเรือนทั้งหมดกับกระทรวงทหารแล้ว (ตารางที่ ๒) ปรากฏว่าการขยายตัวของ งบประมาณกระทรวงทหารมีมากกว่ากระทรวงพลเรือนในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕ ความแตกต่างของการขยายตัวนี้ เป็นคำอธิบายได้อย่างดีถึงความขัดสนงบประมาณในกระทรวง พลเรือนทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่เป็นปัญหาเลยว่า การแบ่งส่วนใหญ่ของทรัพยากรไปเพื่อการ รักษาความมั่นคงของประเทศนั้น มีผลทำให้เกิดกิจการที่สำคัญ ๆ เช่น การคมนาคม การเกษตร กรรม การศึกษา และการพาณิชย์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง ๕.๓ % ๓.๒ % ๒.๖ % และ ๐.๑ % ของรายจ่ายทั้งหมด (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๒

รูปแสดงการเปรียบเทียบดัชนีการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายของพลเรือนกับทหาร คิคเป็นส่วนของงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕



ที่มา : ดูตารางที่ ๑

แม้ว่ารัฐบาลจะมีไคหุ้มเทการใช้จ่ายเงินอย่างมากมายและระม้กระวังที่จะไม่ภู
 เงินมาใช้จ่ายที่ไม่ถูกทางโดยเฉพาในคานการป้องกันประเทศ เพราะการกระทำเช่นนั้น
 อาจ "ทำให้ยอยยับ"^๑ หรือ "นำความอ่อนแอมาลู"^๒ ประเทศใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า
 การเลือกนโยบายเน้นหนักในคานการทหาร โดยไคใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อการดังกล่าวใน
 สักส่วนที่มากมายเช่นนี้ มีส่วนทำให้กิจการคานการพัฒนาประเทศต้องคอยความสำคัญลงไป
 ทั้งที่ควรจะเป็นเวลาเร่งรีบปรับปรุงกิจการภายในให้มากที่สุด เพื่อวางรากฐานเศรษฐกิจ
 ของประเทศให้มั่นคงเสถียรก่อน กรมพระจันทบุรีนฤนาถก็ทรงตระหนักดีว่ากระทรวงพลเรือน
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความเร่งด่วนในปัจจุบัน คือกระทรวงเกษตราธิการซึ่งเป็นแหล่ง
 ผลิตรายได้ของประชาชาติ หากยังคงถูกละเลยไม่ได้รับการสนับสนุนในคานการเงิน แต่
 นำเงินส่วนใหญ่ไปใช้อย่างฟุ่มเฟือยสำหรับการทหารและอื่น ๆ อันเป็นเพียงแต่สิ่ง "ประทับใจ
 ประคาคความสวยงามภายนอก"^๓ เท่านั้นแล้ว ไม่ช้าก็เร็ว ความพินาศลมจย่มมาสู่
 ประเทศอย่างแน่นอน การเสนอขอวินิจฉัยของพระองค์เพื่อให้รัฐบาลเลือกหนทางที่จะ
 ดำเนินต่อไป เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖^๔ ซึ่งให้เห็นชัดเจนอยู่แล้วว่าพระองค์แนพระทัยในความ
 ไม่สามารถที่จะจัดแบ่งโภคทรัพย์อันมีจำกัดให้แกกิจการทหารตามที่กระทรวงกลาโหมต้องการ
 อย่างแน่นอน และถ้าหากว่ารัฐบาลยังสนับสนุนนโยบายนี้แล้ว นั่นก็หมายความว่า รัฐบาล
 จะต้องละเลยกิจการในคานการพัฒนาประเทศไปอย่างน่าเสียดาย

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินในคานการทหารเป็นจำนวนมากก็ตาม
 รัฐบาลยังมีหนทางที่จะพัฒนาประเทศไปพร้อมกันได้ เช่น เมื่อรายได้จากภาษีอากรไม่เพียงพอ
 สำหรับนำมาใช้จ่ายในการพัฒนา รัฐบาลก็อาจกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาลงทุนคานการศึกษา

^๑ Adam Smith, Wealth of Nations. ed. Edwin Cannan, vol. II
 (London : University Paperbacks, 1950), p. 466.

^๒ Ibid., p. 465.

^๓ Graham, op. cit., p. 355.

^๔ คังไคกล่าวมาแล้วในบทที่ ๒.

การเกษตรกรรม การคมนาคม โดยเฉพาะการสร้างถนนหนทางในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ ซึ่งได้วางโครงการ ๒๐ ปีไว้แล้วเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ (ดูตารางที่ ๓) หรือจะกู้เงินภายใน จากเอกชนชาวต่างประเทศ ก็จะเป็นทางกันการไหลออกของเงินตรามาใช้จ่ายให้เกิด ประโยชน์แก่ประเทศไทยทางหนึ่ง ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการที่จะกู้เงิน รัฐบาลยังมีทางที่จะใช้ เงินคงคลังอุดหนุนการผลิตสินค้าภายในต่าง ๆ แทนที่จะเก็บสะสมเงินคงคลังไว้เป็นจำนวน มากมายเพียงเพื่อแสดงฐานะความมั่นคงทางการเงินของประเทศ อันจะเป็นเพียงประโยชน์ ต่อความสะดวกที่จะได้รับในการกู้เงิน ซึ่งก็ไม่ใช่ว่าจะเป็ผลดีมากในเมื่อรัฐบาลมีใ้กู้ยืม บ่อยครั้งและเป็นจำนวนเงินมาก หรือไม่เช่นนั้นรัฐบาลก็ควรที่จะสนับสนุนนักอุตสาหกรรมชาว ต่างประเทศเข้ามาพำนักและลงทุนในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีทางเลือกโดยอาจจะ ใช้ส่วนหนึ่งของเงินทุนสำรองมาตราทองคำที่รัฐบาลเก็บเอาไว้มากนั้นมาพัฒนาประเทศก็ได้ ซึ่งอาจจะช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เร็วขึ้น เป็นต้น แต่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ทั้งหมคอย่างใด ประการแรกเพราะข้อจำกัดของนโยบายการคลังและการเงินอนุรักษ์นิยม ซึ่งหลีกเลี่ยงการกู้ยืม การใช้จ่ายเงินคงคลังเกินความจำเป็น^๑ และพยายามรักษาเสถียรภาพ เงินบาท^๒ ประการที่สองรังเกียจที่จะให้ชาวต่างประเทศเข้ามาพัวพันกับกิจการภายใน

^๑Ingram, Economic Change..., p. 195.

^๒ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๖. เกี่ยวกับข้อคิดเห็นนี้ ผู้เขียนเห็น คิวว่ารัฐบาลน่าจะถอนเงินทุนสำรองมาตราทองคำออกมาใช้จ่ายบ้าง โดยเหตุผลที่ कुล การค้าของรัฐบาลอยู่ในภาวะเกินดุลมาโดยตลอด ไม่เคยปรากฏว่ามีการขาดดุล นอกจาก ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เพียงปีเดียว เป็นความจริงที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศในระบบ เศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมซึ่งยังคงพึ่งพาอาศัยดินฟ้าอากาศ อันเป็นปัจจัยที่ไม่แน่นอน ถ้าหากเกิดความล้มเหลวในการผลิตขึ้นแล้ว รัฐบาลจะต้องได้รับความยากลำบากในการ แลกเปลี่ยนเงินทันที (ดังจะได้เห็นในบทต่อไป) ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องสำรองเงินทุน ไว้เป็นจำนวนมาก ดูแนวความคิดของ Vichitvong na Pombhejara, op. cit. แต่อย่างไรก็ดี การถอนเงินทุนสำรองออกมาใช้บ้างในบางโอกาส เพื่อนำมาลงทุนพัฒนา ประเทศ โดยเฉพาะในทางเกษตรกรรม ซึ่งจะทำให้ได้ผลกลับคืนมาแล้ว ก็เป็นทางเลือก ที่น่าจะลองเสี่ยงดู ในเมื่อโอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวในการผลิตนั้นมีน้อยมาก เพราะ สภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่เกิดความรุนแรงบ่อยครั้งนัก.

ตารางที่ ๓

งบประมาณโครงการทางหลวง ๒๐ ปี สร้างและซ่อมแซมถนนในเขตภาคต่าง ๆ
ทั่วพระราชอาณาจักรเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ (บาท)

พ.ศ.	ในเขตภาคเหนือ	ในเขตภาคกลาง	ในเขตภาคใต้	รายจ่ายรวมปีละ
๒๔๖๓	๓๐๓,๘๐๐	๖๓๗,๕๐๐	๑,๕๘๕,๖๐๐	๓,๕๒๖,๙๐๐
๒๔๖๔	๑,๒๑๔,๘๐๐	๖๓๘,๓๐๐	๒,๓๖๖,๔๐๐	๔,๒๒๙,๕๐๐
๒๔๖๕	๑,๑๓๕,๘๐๐	๓๓๐,๙๐๐	๒,๖๒๘,๒๐๐	๔,๐๙๔,๙๐๐
๒๔๖๖	๑,๓๖๕,๔๐๐	๕๖๖,๕๐๐	๒,๓๖๘,๘๐๐	๔,๒๙๙,๗๐๐
๒๔๖๗	๑,๕๓๓,๐๐๐	๘๘๘,๑๐๐	๑,๓๖๘,๘๐๐	๓,๗๙๐,๙๐๐
๒๔๖๘	๑,๖๐๘,๒๐๐	๕๑๑,๑๐๐	๑,๓๑๐,๐๐๐	๓,๔๒๙,๓๐๐
๒๔๖๙	๑,๕๕๕,๒๐๐	๑,๐๓๐,๑๐๐	๑,๒๙๘,๒๐๐	๓,๘๘๓,๕๐๐
๒๔๗๐	๑,๕๕๕,๒๐๐	๑,๔๘๘,๑๐๐	๑,๓๓๓,๒๐๐	๔,๓๗๖,๕๐๐
๒๔๗๑	๑,๕๕๐,๒๐๐	๑,๓๓๓,๖๐๐	๑,๖๐๕,๒๐๐	๔,๕๐๙,๐๐๐
๒๔๗๒	๒,๑๘๘,๒๐๐	๒,๐๒๕,๖๐๐	๒,๐๖๑,๘๐๐	๖,๒๗๕,๖๐๐
๒๔๗๓	๒,๐๖๓,๔๐๐	๒,๑๖๑,๖๐๐	๑,๓๒๘,๘๐๐	๕,๕๕๓,๘๐๐
๒๔๗๔	๒,๖๓๓,๘๐๐	๒,๔๓๓,๖๐๐	๑,๓๐๔,๘๐๐	๖,๓๗๒,๒๐๐
๒๔๗๕	๒,๘๘๑,๘๐๐	๒,๑๖๑,๖๐๐	๑,๖๓๒,๘๐๐	๖,๖๗๖,๒๐๐
๒๔๗๖	๓,๒๕๐,๘๐๐	๒,๒๘๔,๖๐๐	๑,๓๒๔,๐๐๐	๖,๘๕๙,๔๐๐
๒๔๗๗	๒,๕๑๑,๘๐๐	๒,๓๓๒,๖๐๐	๑,๒๕๕,๒๐๐	๖,๐๙๙,๖๐๐
๒๔๗๘	๒,๕๙๖,๘๐๐	๒,๑๙๗,๖๐๐	๑,๔๓๓,๒๐๐	๖,๒๒๗,๖๐๐
๒๔๗๙	๓,๐๕๓,๘๐๐	๒,๒๑๖,๘๐๐	๑,๖๖๑,๒๐๐	๖,๙๓๑,๘๐๐
๒๔๘๐	๓,๕๓๒,๘๐๐	๒,๑๓๕,๖๐๐	๑,๓๓๓,๒๐๐	๗,๐๐๑,๖๐๐
๒๔๘๑	๓,๘๓๓,๘๐๐	๒,๐๓๑,๖๐๐	๑,๔๙๗,๒๐๐	๗,๓๖๒,๖๐๐
๒๔๘๒	๓,๑๘๘,๘๐๐	๑,๑๖๒,๘๐๐	๑,๓๖๕,๒๐๐	๕,๗๑๖,๘๐๐
รวม	๔๕,๓๑๑,๘๐๐	๓๓,๐๐๓,๒๐๐	๓๕,๐๘๔,๕๐๐	๑๑๓,๓๙๙,๕๐๐

ที่มา : ก.จ.ช., แนบ ร. ๖ คค. ๖/๖, Appendix C. attached to
"Memorandum concerning the policy and programme of high
way," Purachatra, April 28, 1925.

ของไทย

รัฐบาลได้ยึดถือนโยบายการคลังและการเงินอนุรักษ์นิยมเป็นแบบอย่างในการบริหารกิจการคลังอย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด ทั้งนี้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ เป็นผู้วางแนวทางสืบต่อกัน เนื่องจากจุดประสงค์ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลก็คือ ความมั่นคงทางการเงิน และการปกครอง ดังนั้นสิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันได้มากที่สุดอย่างหนึ่งก็คือ เสถียรภาพการคลังและการเงินภายในประเทศ ตัวอย่างจากหลายประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผลของความอ่อนแอในทางคลังกล่าว ทำให้หลายประเทศแผ่ขยายอิทธิพลเข้าแทรกแซง และครอบครองดินแดนเหล่านั้นมาไม่น้อยแล้ว ดังเช่น จีน ตุรกี กลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา และอียิปต์ เป็นต้น ทำให้รัฐบาลตระหนักดีว่า การที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก หรือกู้เป็นจำนวนน้อยก็ตาม ถ้าหากปราศจากเสถียรภาพการคลังและการเงินอย่างหนึ่งอย่างใด ก็ล้วนแล้วแต่เป็นอันตราย ที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับเอกราชของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความระมัดระวังและไม่นิยมวิธีการใช้จ่ายด้วยการหาเงินกู้จากต่างประเทศ และจะไม่กู้เงินจนกว่าจะได้รับคำแนะนำจากที่ปรึกษาการคลัง ซึ่งล้วนแต่เป็นชาวอังกฤษที่เห็นว่า ควรหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินให้มากที่สุด^๒ ดังนั้นการกู้ยืมในแต่ละครั้งก็หมายความว่า รัฐบาลไม่สามารถที่จะใช้เงินรายใดภายในประเทศเพื่อสร้างกิจกรรมการโยธาได้อีกต่อไป นโยบายการคลังการ เงินอนุรักษ์นิยมที่สอดคล้องกับนโยบายที่ปรึกษาเสถียรภาพทางการเงินภายในและเอกราชของประเทศนี้ จึงเป็นนโยบายที่จำกัดการหาเงินทุนเป็นอย่างยิ่ง^๓

อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลจำกัดการลงทุนของชาวต่างประเทศ (ซึ่งในขณะนั้นมีเพียงกิจการเหมืองแร่ คีบูก ป่าไม้ และบริษัทยาสูบต่าง ๆ) นั้นเกิดจากความหวาดหวั่นในอิทธิพลทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยที่รัฐบาลเห็นว่า การลงทุนนอกเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสร้างอิทธิพลและแทรกแซงกิจการภายในของประเทศได้ไม่ยาก ในเมื่อ

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 13, "Memorandum Note on Labour Question," Giles, June 7, 1913.

^๒Vella, *op. cit.*, p. 336.

^๓Collis, *op. cit.*, p. 60.

ประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ และยังมีแคว้นลอมควายประเทศใกล้เคียง ซึ่งส่วนตกเป็น อาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกทั้งสิ้น กล่าวคือ พม่าและมาเลเซียเป็นของอังกฤษ ญวน เชมร และลาวเป็นของฝรั่งเศส การต่อสู้เพื่อความคงอยู่ของประเทศอิสระเป็นจุดมุ่ง หมายที่สำคัญอย่างยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจนรัชสมัยของพระองค์ ประเทศไทยมิได้รอคอยไปจากการคุกคามและการแทรกแซงของมหาอำนาจ โดยเฉพาะ อังกฤษและฝรั่งเศส ดังนั้น ท่าทีและข้อเสนอของเอกชนชาวต่างประเทศที่ต้องการจะเข้ามา ลงทุนประกอบกิจการต่าง ๆ จึงมักจะได้รับกีดกันโดยสิ้นเชิง การขอสัมปทานของชาว ต่างประเทศอย่างมากมายเพื่อสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว^๑ ทำให้รัฐบาลต้องชั่งกัญญาอันอาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงโดยการ ลงทุนสร้างทางรถไฟทั่วประเทศเสียเอง

ความหวาดหวั่นต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก มิได้มีอิทธิพลครอบคลุม ประเทศไทยเพียงเฉพาะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยังมีสืบต่อมา และมากขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การเร่งขยายตัวทางกำลัง ทหารเป็นนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตก ได้ เป็นอย่างดี และก็เช่นเดียวกันรัฐบาลยังคงยึดถือนโยบายที่ไม่ส่งเสริมการลงทุนของชาว ต่างประเทศ หลักการที่ว่า "ไม่ยอมให้ทำไว้ ไม่มีทางที่จะเสียได้"^๒ เป็นแนวทางที่ รัฐบาลใช้พิจารณาการลงทุนของชาวต่างประเทศ และโดยไม่เลือกว่าเอกชนนั้นเป็นชาติ มหาอำนาจชาติใด / มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับประเทศไทยอย่างไร เช่น ที่เห็นได้ ชัดเจนที่สุด ก็คือกรณีที่ชาวอเมริกันขอสัมปทานขุดสันคอนกรีตบริเวณอ่าวไทย เพื่อให้เรือกำปั่น ขนาดใหญ่เข้าออกได้สะดวก รัฐบาลก็มีใ้ให้ความสนใจแต่ประการใด^๓

^๑ ก.จ.ช., แพนม ร.๕ ยช. ๕.๒/๑ - ๑๓, การขออนุญาตทำทางรถไฟ.

^๒ ก.จ.ช., แพนม ร.๖ ต. ๑/๓๕, ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ, กรมพระยา เทววงศ์โรปการ, ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๓ เพิ่งอ้าง.

เมื่อแนวทางการคลังอนุรักษ์นิยมบีบคั้นหนทางการหาเงินทุน และรัฐบาลยังไม่ไว้วางใจในการลงทุนของชาวต่างประเทศอีก ทำให้รัฐบาลจะต้องจำกัดการพัฒนาประเทศภายในกำลังเงินทุนของรัฐบาลเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินที่มาจากเงินรายได้แผ่นดิน วิถีทางการใช้จ่ายเงินครั้งนี้ รัฐบาลไม่สามารถขยายขอบเขตการปรับปรุงทางเศรษฐกิจมากไปกว่าที่เป็นอยู่อย่างแน่นอน ยิ่งไปกว่านั้นหากจะวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในขณะนั้นด้วยแล้ว ก็จะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนทีเดียวว่า เหตุใดรัฐบาลจึงไม่สนใจที่จะรีบเร่งหาเงินทุนมาพัฒนาประเทศโดยเร็ว

* ภายหลังจากเปิดประตูการค้ากับชาวต่างประเทศเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ไทยนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในพระราชกรณียกิจที่จะทุนบำรุงค้าขายการค้าให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อยังประโยชน์ในการพัฒนาของประเทศไทยเองโดยเฉพาะ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วยแล้ว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ตื่นตัวในการนี้ไม่น้อย การพัฒนาประเทศมากกว่าครึ่งศตวรรษที่แล้ว โดยสลับระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเองถึงการค้าผูกขาดของรัฐบาลศักดินา^๑ มาเป็นเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกและโดยเสรีนั้น รัฐบาลเป็นฝ่ายส่งเสริมการเกษตรกรรม^๒ และชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายที่มีบทบาทโดยสิ้นเชิงในการพัฒนาการค้าของประเทศไทยให้เจริญขึ้นมา ดูเหมือนว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามที่จะสร้างकुลในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งโน้มเอียงไปในทางใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตพืชผลเกษตรกรรมโดยปราศจากบทบาทในด้านการศึกษาของคนไทย ทั้งนี้เป็นการกระตุ้นเตือนและการเร่งเร้ามาจากพระยาอินทรมนตรี (F.H. Giles) เจ้ากรมสรรพากรนอกตั้งแต่ต้นรัชกาล^๓

^๑ดู สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, "โฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน," นิตยสาร ๒๕๐๐ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๐), หน้า ๓๖๔ - ๖๖.

^๒T.H. Silcock, The Economic Development of Thai Agriculture (Canberra : Australian National University Press, 1970), p. 37.

^๓Fistié, op. cit., pp. 66 - 9.

^๔O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 13, "Memorandum Note on Labour..." และกรมศิลปากร, "พระบรมราโชบายลักษณะปกครอง..."

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแถลงนโยบายในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ ว่า รัฐบาลควรคิดหาทางบำรุงการค้าขายภายในประเทศโดยสนับสนุนการลงทุนของคนไทย เพื่อมิให้ทองเสียเปรียบชาวต่างประเทศต่อไป^๑ พระองค์ก็ไม่ทรงชี้แนวทางที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มบทบาทการใช้จ่ายเงินสำหรับการนี้โดยตรง ในทางตรงกันข้าม ทรงมีพระราชวินิจฉัยต่อการขยายหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลในด้านการพาณิชย์ว่าเป็นกิจกรรมที่ "พลเมืองต้องทำเอง ที่จะพูดว่าให้รัฐบาลช่วยรัฐบาลไปทำการค้าขายไม่ได้"^๒ พระราชวินิจฉัยนี้ชี้ชัดถึงสาเหตุสำคัญซึ่งรัฐบาลมิได้ส่งเสริมรายจ่ายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้มากพอโดยพยายามที่จะจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลเอง การจำกัดบทบาทเช่นนี้ จึงดูเหมือนว่าเป็นการดำเนินนโยบายไปตามขอบเขตของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจเสรี^๓ ที่ถือว่า "เป็นการดี ถ้ารัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ามากไปกว่าการให้ความคุ้มครองป้องกันในด้านความปลอดภัย และควรปล่อยให้การค้าดำเนิน

^๑ กรมศิลปากร, "พระบรมราโชบายลักษณะปกครอง...", หน้า ๓ - ๕.

^๒ เพิ่งอ้าง, หน้า ๕.

นโยบายเศรษฐกิจเสรีรุ่งเรืองในยุโรประหว่างตอนต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๔ และยังมีอิทธิพลถึงพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ควาย (ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ และต่อมาถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐) เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลไม่ต้องการแทรกแซงธุรกิจของประชาชน โดยปล่อยให้ไปอย่างเสรี ไม่มีการควบคุมกิจการค้า หรือวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ บังคับการผลิตสามารถเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศได้โดยสะดวก หลักเกณฑ์ของนโยบายเศรษฐกิจเสรีนี้ เชื่อว่ารัฐบาลควรดำเนินหน้าที่ไปในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนแต่ละคน เพื่อสามารถเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะความมั่งคั่งของประชาชนอันเกิดจากการเพิ่มพูนผลประโยชน์นั้นก็คือความมั่งคั่งของรัฐบาลนั่นเอง นักเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวความคิดโน้มเอียงในทางเศรษฐกิจเสรีคนสำคัญ ๆ เช่น François Quesnay ผู้นำกลุ่ม Physiocrats, David Hume และ Adam Smith เป็นคน ๆ S.B. Clough and C.W. Cole, Economic History of Europe (3rd ed; Boston, Massachusetts : D.C. Heath and Company, 1952), pp. 357 - 96.

ไปตามทางของมันเอง"^๑ จากการเปรียบเทียบรายจ่ายในด้านการให้ความคุ้มครองป้องกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ ๔) จะแสดงให้เห็นถึงการจำกัดบทบาทของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจอย่างมาก

ตารางที่ ๔

แสดงการเปรียบเทียบรายจ่ายสำหรับการคุ้มครองป้องกันและรักษาความสงบกับการเศรษฐกิจ (ล้านบาท)

พ.ศ.	๑	๒	๓ = ๒ คิดเป็น %
๒๔๕๓	๓๑.๑	๒.๒	๗.๐
๒๔๕๖	๓๔.๒	๑.๐	๒.๙
๒๔๕๘	๓๕.๑	๒.๐	๕.๖
๒๔๖๒	๔๐.๖	๒.๔	๕.๙
๒๔๖๕	๔๐.๑	๓.๙	๙.๗
๒๔๖๘	๔๑.๙	๔.๔	๑๐.๕

๑. รายจ่ายของกระทรวงกลาโหม ทหารเรือ มหาดไทย นครบาล ยุติกรรม
๒. รายจ่ายของกระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงพาณิชย์

ที่มา : M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 60 - 1.

^๑H.M. Groves, Financing Government (New York : Henry Holt, 1939), p. 516, quoting Benjamin Franklin, "Principles of Trade," Works of Benjamin Franklin, ed. Jared Sparks, vol. II (Chicago, 1892), p. 401.

อันที่จริงรัฐบาลน่าจะเข้าใจสภาพสังคมของประเทศไทยในขณะนั้นได้คือว่า ประชาชนตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถลงทุนในด้านการค้า ถ้าจะพิจารณาจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งมีได้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของเอกชน เงินรายได้ส่วนใหญ่ได้กระจายไปให้แก่ข้าราชการเป็นเงินเดือน โดยเฉลี่ยประมาณถึง ๔๐ % (ตารางที่ ๕) บรรดาข้าราชการและขุนนางชั้นสูงแทบจะมีได้นำเงินออกไปใช้จ่ายสำหรับการลงทุนในด้านการค้าแต่ประการใด^๑ เพราะขาดความชำนาญและทัศนคติของคนในสังคม ซึ่งยกย่องอาชีพที่มีสถานภาพทางการงานมากกว่าการแสวงหาความก้าวหน้าจากโอกาสมาเป็นเวลานาน เป็นเครื่องขัดกั้นในด้านการลงทุนอย่างหนึ่ง^๒ และเมื่อการเปิดประเทศในปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ซึ่งมีได้เพียงแต่ทำให้ประเทศไทยยอมรับความเจริญในทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกเท่านั้น แต่ยังไม่ทำให้ค่านิยมทางวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ เข้ามารอบคลุมแนวทางการดำเนินชีวิตของคนไทยโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการศึกษาเป็นอย่างมาก^๓ ในสังคมซึ่งค่อย ๆ เปลี่ยนจากระบบศักดินามาสอดผสานกับระบบการค้าเสรีที่มีแต่ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของเงินทุน^๔ เงินออมของข้าราชการส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อการใช้จ่ายสำหรับการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย ที่มาจากต่างประเทศมากกว่าอย่างอื่น สถิติสินค้าเข้าประเภทอาหาร เครื่องดื่ม (สุรา) และยาสูบ โดยเฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๖๙ ที่ส่งเข้ามามากเป็นอันดับ ๒ ประมาณ ๒๑.๙ % ของสินค้าเข้าทั้งหมด^๕ สันนิษฐานค่ากล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นฐานะความเป็นอยู่และค่านิยมที่ข้าราชการได้รับในสังคม กลายเป็นอาชีพที่ดึงดูดความสนใจของประชาชน และทำให้ยึดมั่นยิ่งขึ้นว่าการไต่เต้าไปสู่ความรุ่งเรืองในชีวิตอันมีเกียรติและ

^๑Amicus [pseud], "Progress in Siam," The Edinburgh Review, 248 (July, 1928), 97 - 8.

^๒Thompson, op. cit., p. 413.

^๓Brown, op. cit., p. 56.

^๔ดู นิครทิตย์ นาดสุภา, "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย," อักษรศาสตร์วิจารณ์, ๘ (กุมภาพันธ์, ๒๕๑๓), ๔๒ - ๕๐.

^๕หลวงบุญปาลีควิชาสาส์ก, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘.

ตารางที่ ๕

แสดงการขยายตัวของงบประมาณเงินเดือนระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๕๔
(ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณเงินเดือน	ดัชนี พ.ศ. ๒๔๔๔ = ๑๐๐	% ของรายได้
๒๔๔๔	๒๐.๗	๑๐๐.๐	๓๓.๘
๒๔๕๐	๒๑.๘	๑๐๕.๒	๔๒.๘
๒๔๕๑	๒๒.๘	๑๑๐.๖	๓๘.๐
๒๔๕๒	๒๔.๐	๑๑๕.๘	๓๘.๘
๒๔๕๓	๒๕.๑	๑๒๑.๒	๔๑.๔
๒๔๕๔	๒๗.๔	๑๓๐.๒	๔๓.๘

ที่มา : ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ก. ๘.๒/๒, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๕,"
กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๔๔๒๓/๓๑, ๑๒ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๓๑^๑

^๑เนื่องจากไม่มีตัวเลขรายจ่ายประเภทเงินเดือนก่อน พ.ศ. ๒๔๕๔ และแม้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๔ ก็ไม่สมบูรณ์ แต่จากเอกสารฉบับนี้ ซึ่งได้กล่าวพาดพิงถึงงบประมาณเงินเดือนว่าในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๕๔ งบประมาณเงินเดือนสูงขึ้นจาก ๓๘ % เป็น ๔๔ % ของเงินรายได้ ทำให้สามารถคำนวณหางบประมาณเงินเดือนใน พ.ศ. ๒๔๔๔ และ ๒๔๕๔ ได้เท่ากับ ๒๐.๗ และ ๒๗.๔ ล้านบาท ส่วนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๓ นั้นผู้เขียนได้ใช้วิธีประมาณโดยเฉลี่ย

ความสุขสบายต่อไปก็แต่หนทางเข้ารับราชการเท่านั้น ความคิดที่จะลงทุนในด้านการค้าขายของคนไทยเองจึงยิ่งห่างไกลออกไปอีก^๑

ส่วนใหญ่ของพลเมืองซึ่งมีอาชีพเป็นเกษตรกร รัฐบาลแสดงบทบาทเข้าช่วยเหลือ
น้อยมาก^๒ ในด้านการชลประทานและการส่งเสริมการผลิตอย่างอื่น เช่น การจัดตั้งฟาร์ม
ทดลอง การเพาะปลูก การหาเมล็ดพันธุ์พืชที่ดีและการแนะนำการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย
เป็นต้น ยังดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและไม่เพียงพอ^๓ ดังนั้น จึงไม่มีการขยายตัวของ
ผลิตพืชผลอย่างอื่นเพื่อการค้านอกจากข้าว เมื่อเป็นดังนี้ เงินทุนสำรองของประเทศที่ได้
จากการค้าขายกับต่างประเทศซึ่งได้นำมาใช้จ่ายสำหรับสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาที่
สำคัญ เช่น รถไฟ ก็มีใ้ช่วยส่งเสริมการค้าภายในของประชาชนคนไทยมากนัก^๔ ผู้ที่ได้
รับประโยชน์จากกิจกรรมนี้กลับเป็นชาวต่างประเทศซึ่งมาทำการลงทุนประกอบกิจการค้า
เมื่อนโยบายการค้ากับต่างประเทศของไทยเป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับ

ถึงแม้ว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕) ตำแหน่งราชการ
สูง ๆ และมีความสำคัญในทางการเมืองจะตกอยู่กับบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์เป็นส่วนใหญ่
แต่ตำแหน่งข้าราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป ก็ยังเปิดโอกาสสำหรับประชาชนทั้งในกรุงเทพ
และหัวเมืองมณฑลที่มีความต้องการจะแข่งขันกันเข้ารับราชการอยู่เป็นอันมาก H.D.

Evers and T.H. Silcock, "Elites and Selection," Thailand : Social and Economic Studies..., p. 88.

^๒Thompson, op. cit., p. 374.

^๓Ibid., pp. 375 - 76.

ประโยชน์ของประชาชนที่ได้จากการสร้างทางรถไฟนั้น เป็นไปในด้านการ
โดยสารมากกว่าการขนส่งสินค้า ดังปรากฏว่าสถิติรายได้จากค่าโดยสารรถไฟ ใน
พ.ศ. ๒๔๕๒ เป็นเงินถึง ๒.๗ ล้านบาท แต่การวางขนส่งสินค้าและสัตว์มีชีวิตรวมกัน
เพียง ๑.๔ ล้านบาท กระทรวงคมนาคม, อ้างแล้ว, สถิติรายได้รายจ่ายและเงินกำไร
สุทธิในการเดินรถไฟ.

สินค้าและบริการส่งเข้ามาอุปโภคบริโภคให้มากขึ้นอยู่แล้ว^๑ ก็ย่อมเป็นทางทำลายปริมาณความต้องการสินค้าที่อุตสาหกรรมพื้นเมือง ควบคู่การเพิ่มปริมาณความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บภาษีทางตรง อันมีภาษีที่ดิน^๒ และภาษีรัฐูปการ ยังทำให้ราษฎรที่มีอาชีพทางเกษตรกรรมต้องตกเป็นฝ่ายรับภาระภาษีหนักที่สุด^๓ เงินออมที่เหลืออยู่ในมือของเกษตรกรจึงมีเพียงพอกินพอใช้ ที่จะเหลืออยู่บ้างก็มีได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการลงทุนขยายการผลิตมากไปกว่าเค็ม แต่หมกไปกับยาเสพติดให้โทษ สุรา การพนัน และกิจกรรมทางศาสนาอย่างฟุ่มเฟือยเกินกำลังรายได้ของตน ถึงกับเป็นหนี้สินยากจนลงมากขึ้นทุกที^๔

สภาพสังคมไทยที่พอจะแบ่งได้เป็น ๒ ชั้นนี้ เป็นสังคมขาดชนชั้นกลางที่เป็นผู้ประกอบการค้า ซึ่งจะเป็ฝ่ายสนับสนุนอย่างจริงจังในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการพาณิชย์ของประเทศ เช่น ในยุโรปและอเมริกา^๕ ดังนั้น การที่รัฐบาลจะปล่อยให้ประชาชนดำเนินการค้าไปตามลำพัง โดยปราศจากการใช้จ่ายเงินเข้าช่วยเหลือสนับสนุนอย่างอื่น ๆ นอกเหนือจากการสร้างทางรถไฟซึ่งรัฐบาลคิดว่าจะเป็นการสนับสนุนที่ดีและมากพออยู่แล้ว^๖ การค้าที่จะให้เกิดจากการลงทุนของเอกชนคนไทยเองจะพัฒนาขึ้นมาได้ยาก หรือการที่รัฐบาลคิดจะช่วยส่งเสริมด้วยการให้กระทรวงศึกษาธิการฝึกอบรมและ "เร้าพวกเขาให้หามาหากิน" อย่างอื่น ๆ ที่มีใช้การรับราชการ^๗ แต่ใช้จ่ายเงินสำหรับการศึกษาเพียง ๒.๖ % ของรายจ่ายทั้งหมด (ตารางที่ ๑) แล้วย่อมจะทำให้เกิดผลเชิงซ้ำและต้องใช้เวลาเนิ่นยั้งขึ้น

^๑กรมศิลปากร, "พระบรมราชาไชยบายลักษณะปกครอง...", หน้า ๕

^๒มีได้หมายถึงภาษีที่ดินอย่างแท้จริง แต่เป็นภาษีค่านา ภาษีสวน ภาษีสมพัตสร ภาษีนาเกลือ ภาษีเรือโรงงาน และภาษีเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

^๓ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาการเศรษฐกิจไทย, หน้า ๔๐.

^๔ก.จ.ช., แฟ้ม ค.๖ กษ. ๑/๑๖, "รายงานตรวจการเพาะปลูกประเทศสยาม"

^๕Brown, op. cit., p. 55.

^๖กรมศิลปากร, "พระบรมราชาไชยบายลักษณะปกครอง...", หน้า ๕.

^๗เพ็ญอ้าง.

ในเมื่อรัฐบาลต้องการที่จะพัฒนาประเทศโดยกำลังของตนเองมากกว่า และการยกเลิกภาษีอากรที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการค้าเสรีอย่างที่สุดโดยเฉพาะภายใน^๑ ก็ยังเป็นไปไม่ได้ การริเริ่มของรัฐบาลในด้านการลงทุนเพื่อช่วยส่งเสริมการค้าโดยตรงจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง^๒ โดยเฉพาะเมื่อสังคมไทยยังเป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีวิธีการผลิตซึ่งล้าหลังอยู่มาก รัฐบาลอาจจะขาดความวินิจฉัยข้อนี้ไป

การกำจับทบาททางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลไม่กล้าเสี่ยงต่อการลงทุนใด ๆ ก็ยังเห็นตัวอย่างจากความล้มเหลวของพระยาสุรบกินทรสุรินทรฤาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก ผู้เสนอแนะให้รัฐบาลลงทุนทำการผลิตสินค้าฝ้าย^๓ เพื่อฟื้นฟูอุตสาหกรรม

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 1, F. No. 6, "Note on the system and rates of taxation in Siam," Phraya Indra Montri, July 14, 1926.

^๒ถ้าแม้ว่ารัฐบาลจะเอนเอียงไปในหลักการของนโยบายเศรษฐกิจเสรี แต่ก็มีใ้หมายความวาระบบเศรษฐกิจดังกล่าวจะจำกัดอำนาจของรัฐบาลอยู่เพียงการรักษาความสงบภายในและภายนอกเท่านั้น เพราะไม่ว่าจะถือนโยบายเสรีนิยมอย่างจริงจังเพียงใดก็ตาม การแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลย่อมทำได้เสมอ โดยยังสามารถที่จะรักษาขอบเขตแห่งเสรีภาพของเอกชนได้ ดังหลักการของ อาคัม สมิท ที่กล่าวว่า "รัฐไม่เพียงแต่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่คอยค้ำจุนให้ความดำรงอยู่แก่กิจการงานทั้งหลาย และมีหน้าที่ก่อตัวดำเนินงานทั้งปวงอันเกี่ยวแก่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่มีเอกชนคนเดียวหรือหลายคนจะคิดอ่านประกอบขึ้น หรือสามารถจัดทำให้ดำรงอยู่ได้ เพราะรายได้จากกิจการเหล่านั้น ไม่สามารถจะชดเชยให้สมกับรายจ่ายได้" Smith, *op. cit.*, pp. 208 - 9. ดังนั้น นอกเหนือจากการสร้างทางรถไฟ ถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ แล้ว รัฐบาลยังมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการงานบางอย่าง ซึ่งเอกชนยังไม่มีหนทางที่จะจัดทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เปิดโอกาสที่จะให้ทำเช่นนั้นได้ โดยมีค่านึงถึงเสรีภาพของเอกชนมากนัก.

^๓ฝ้ายเป็นพืชที่สามารถจะปลูกได้ในบริเวณมณฑลภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางทางตอนเหนือ แต่ที่ผลิตได้มีเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น "Resources of Siam," *Record being the organ of the Board of Commercial Development*, 20 (April, 1926), 12. เช่นที่ นครราชสีมา พิษณุโลก และอุตร ผลผลิตที่ได้ออไรประมาณ ๑.๓ % ๑.๕ % และ ๑.๗ % ตามลำดับ Ministry of Commerce and Communications, *op. cit.*, p. 222.

ผ้าฝ้ายต่อไป ในรายงานของพระยาสุรบกินทรสุรินทรฤาไชย ได้เรียกร้องให้รัฐบาลสนับสนุน และให้ทุนอุดหนุนการผลิตผ้าในมณฑลพิษณุโลกด้วยการลงทุนซื้อเครื่องปั่นด้ายในราคา ๕๐,๐๐๐ บาท ก่อนในระยะแรก แล้วต่อไปให้คิดทำโรงงานปั่นด้ายขึ้น^๑ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทรงสนับสนุนทันทีว่า "รัฐบาลควรเข้าพยุงโดยอุบายคล้ายคลึงกับที่พระยาสุรบกินทรสุรินทรฤาไชยได้คิดไว้นั้น"^๒ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องเป็นฝ่ายลงทุนไปก่อน เมื่อกิจการเจริญขึ้นแล้ว จึงขายให้เอกชนในภายหลัง^๓ แต่เสนาบดีบางคนกลับกลัวการขาดทุน และเกรงว่าจะต้องขยายบทบาทการใช้เงินเช่นนี้ สำหรับการผลิตรายอื่น ๆ อีก เพราะ "พวกทำการเพาะปลูกจำพวกอื่น ๆ จะเอาอย่าง"^๔ ที่แสดงชัดถึงการขาดความเห็นการณ์ไกลอย่างยิ่งก็คือความคิดของเสนาบดีซึ่งไม่มีความชำนาญในหน่วยงานที่รับผิดชอบดังเช่น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ผู้ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการระยะหนึ่งในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๒๕ ที่ว่า "การปลูกฝ้ายนี้ จะทำให้เป็นผลอย่างพิชพรรณบางอย่างเช่นเข้าไม่ได้ ทั้งเป็นของที่ไม่ควรจะอุดหนุนให้จำเจริญขึ้นในเมืองนี้"^๕

▼ ความจริงแล้ว รัฐบาลควรที่จะคิดสนับสนุนการผลิตอย่างอื่นที่ไม่ใช่ ข้าว เช่น ฝ้าย ยาสูบ ครั่ง พริกไทย ให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมณฑลที่ปลูกข้าวไม่ได้ผลดี

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๓๒, "รายงานการบำรุงฝ้ายของพระยาสุรบกินทรสุรินทรฤาไชย," ที่ ๘/๕๘, ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๘.

^๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๓๒, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๒๒๓๗/๒๔, ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๘.

^๓ เพิ่งอ้าง.

^๔ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๓๒, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๒๐๘๖/๓๐, ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๘.

^๕ เพิ่งอ้าง.

เท่ากับผลผลิตในภาคกลาง ซึ่งก็เกือบจะทุกภาคที่เหลือนั่นเอง^๑ เพราะจะช่วยให้มีผลผลิตเหลือส่งเป็นสินค้าออกมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมที่ผลิตส่งออกไปน้อย^๒ และการเข้าช่วยเหลือให้ทุนอุดหนุนในด้านการผลิตพืชผลเกษตรกรรมเหล่านี้ อาจจะทำให้ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมค่อย ๆ งอกเงยขึ้นมาได้บ้าง

นอกจากรัฐบาลจะมีได้เข้าช่วยเหลือการลงทุนของเอกชนด้วยการให้ทุนอุดหนุนหรือเข้าร่วมดำเนินการอย่างใกล้ชิดแล้ว ในด้านการเข้าช่วยจัดหาเงินทุนให้แก่เกษตรกรยังอยู่ในวงจำกัด แม้รัฐบาลจะได้พยายามจัดตั้งสหกรณ์เพื่อการเกษตรขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕^๓ แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถขยายเงินทุนซึ่งมีอยู่เพียง ๓๐๐,๐๐๐ บาท และเขตสหกรณ์

^๑ไม่มีสถิติแสดงการผลิตข้าวในภาคต่าง ๆ ก่อน พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่จะเชื่อถือได้ แต่ถ้าจะใช้สถิติในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๗๒ ซึ่งอยู่ในระยะเวลาใกล้เคียงกันก็พอจะชี้ให้เห็นได้บ้างว่าผลผลิตโดยเฉลี่ยในบริเวณภาคกลางมากถึง ๕๖.๓ % ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ไต และตะวันออกเฉียงใต้ ผลิตได้โดยเฉลี่ย ๓๓.๐ % ๑๐.๕ % ๘.๘ % และ ๑.๑ % ตามลำดับ Reginald Le May, The Economic Conditions of North Eastern Siam (Bangkok : Ministry of Commerce and Communications, 1932), p. 9.

^๒ดังปรากฏว่า พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๖ ปริมาณการส่งออกอยู่ในระหว่าง ๐.๒ - ๕.๕ % พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๓ พริกไทยเท่ากับ ๐.๒ - ๐.๖ % พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๖๖ ฝ้ายเท่ากับ ๐.๑ - ๐.๒ % และ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๕ ยาดูบไม่ถึง ๐.๑ % "Resources of Siam," 37, 39.

^๓เกี่ยวกับนโยบายจัดตั้งสหกรณ์นี้เป็นเรื่องที่รัฐบาลเคยพิจารณามาแล้วตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อพระยาสุริยานุวัตร (ครั้งที่ยังเป็นอรรคราชทูตประจำกรุงปารีส) เสนอแนะให้รัฐบาลนำเงินกู้ครั้งแรกที่จะนำมาสร้างทางรถไฟจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้นเพื่อช่วยเกษตรกรที่ยากจนก่อน กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ, แผ่นที่ ๑๑, พระยาสุริยานุวัตร กราบทูลกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ, ที่ ๑๘๔, ๑๓ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๑. ในตอนปลายรัชกาลสภาพที่ทรุดโทรมของเกษตรกรทำให้รัฐบาลต้องหยิบยกนโยบายดังกล่าว

๖๐ แห่ง^๑ ออกไปได้อีก ทั้งนี้เพราะนอกจากรัฐบาลจะขาดเงินทุนแล้ว ยังปราศจากเครื่องมือสำหรับการหาเงินทุนที่สำคัญคือการธนาคารอีกด้วย ธนาคารสยามกัมมาจล ซึ่งเป็นธนาคารที่ให้รัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อการเกษตรนั้นก็เป็นธนาคารพาณิชย์ และมีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยตรง จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะขยายสหกรณ์ได้อย่างรวดเร็ว

ภาวะที่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเงินทุนของเอกชนภายในประเทศ และรัฐบาลยังขาดเครื่องมือสำหรับการจัดหาเงินทุนให้กับเกษตรกรอีกด้วยนี้เอง จึงทำให้ไม่มีการขยายตัวในด้านการผลิต และกลายเป็นวัฏจักรของการขาดแคลนเงินทุนต่อไป ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีโอกาสลงทุนจัดตั้งธนาคารแห่งชาติได้อีกเมื่อความจำเป็นมาถึง^๒

ขึ้นมาพิจารณาอีก แต่เนื่องจากไม่มีเงินทุนและยังไม่ได้ศึกษาอย่างถ่องแท้ถึงวิธีการสหกรณ์จึงเลิกไป และมาเริ่มจัดตั้งขึ้นได้ในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยอยู่ในหน้าที่ของกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ หลังจากนั้นได้กู้ยืมเงินเป็นทุนในชั้นทดลองจากธนาคารสยามกัมมาจล ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นประกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถขยายเขตสหกรณ์ได้ ๖๐ แห่ง คือ ที่ลพบุรี ๓๓ แห่ง พิษณุโลก ๒๕ แห่ง บางปะอิน ๒ แห่ง แม้ว่าจะเป็นเพียงขั้นเริ่มต้นในแบบไรฟเฟิสเซน (Raiffeisen) ซึ่งจัดอยู่ในประเทศเยอรมันและเหมาะสมกับสภาพเกษตรกรชั้นเล็กที่ใช้ได้กับสภาพของเกษตรกรไทย เงินทุนเพียงเท่านี้ก็ยังมีจำกัดอยู่มาก ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ก. ๑/๖๓, "Report on the Co-operative Movement in Siam," Le May, September 19, 1922.

^๑ เฟิ่งอาน.

^๒ รัฐบาลเคยคิดที่จะคัดแปลงธนาคารสยามกัมมาจล ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลช่วยเหลืออุดหนุนอยู่เสมอ ให้เป็นธนาคารสำหรับการสหกรณ์ต่อไป ใน พ.ศ. ๒๔๕๓ รัฐบาลได้เชิญ เซอร์ คับบลิว. บี. ฮันเตอร์ (Sir W. B. Hunter) หัวหน้าธนาคารแห่งมัทริส ประเทศอินเดีย เข้ามาสำรวจในหลักการเกี่ยวกับเรื่องนี้ก่อน พระประกาศสหกรณ์, "การสหกรณ์," วารสารฐานุสรณ์..., หน้า ๓๐. เมื่อ เซอร์ ฮันเตอร์ ได้เข้า

เมื่อรัฐบาลได้แสดงบทบาทการใช้จ่ายในทางเศรษฐกิจน้อยมากดังกล่าวเช่นนี้
หนทางที่รัฐบาลจะส่งเสริมการค้าและเกษตรกรรมได้อีก ก็เป็นแต่ฝ่ายที่ให้ความสนับสนุน
ทางอ้อม ควบคู่การจัดสรรเงินทุนสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาต่าง ๆ คือ รถไฟ
ชลประทาน ประปา ไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้ใช้จ่ายไปมากที่สุด ได้แก่กิจกรรมรถไฟ
ซึ่งรัฐบาลได้ลงทุนไปถึง ๓๘.๕ % ของเงินทุนทั้งหมด ในขณะที่อย่างอื่นเพียง ๑๕.๗ %
๓.๓ % และ ๑.๕ % ตามลำดับ (ตารางที่ ๖)

มาตรวจสอบโดยถี่ถ้วนแล้ว ก็รายงานผลพร้อมทั้งคำแนะนำว่าการเปลี่ยนแปลงธนาคารสยาม
ให้เป็นธนาคารสหกรณ์นั้น พอจะทำได้ไม่ยาก ในขั้นแรกควรที่จะชี้ชวนด้วยการโอนเงินทุนเดิม
ของธนาคารไปตั้งธนาคารขึ้นใหม่ เรียกว่าธนาคารชาติ ให้ราษฎรกู้ยืมโดยนำที่ดินหรือ
หลักทรัพย์อื่นเป็นประกันตามวิธีการของสหกรณ์ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการของธนาคารสยาม
ก็มาจลไม่อาจรับหลักการนี้ได้ เพราะเป็นธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นของคนไทยและด้วยเงินทุน
ของคนไทยส่วนใหญ่ หากจะต้องเปลี่ยนมาเป็นธนาคารชาติในรูปสหกรณ์เสียแล้ว ธนาคาร
พาณิชย์ของไทยจะไม่มีเหลืออยู่เลย ธนาคารไทยพาณิชย์, บริษัทแบงค์สยามกัมมาจล
จำกัด เปลี่ยนเป็น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด, อนุสรณ์ ๕๐ ปี (พระนคร : โรงพิมพ์
ไทยเชมม, ๒๕๐๐), หน้า ๕๐. ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๖ เมื่อรัฐบาลต้องการจะขยาย
สหกรณ์ออกไปอีก มีสเตอร์ ยี. เอช. อาร์ดรอน (Mr. G.H. Ardron) ผู้จัดการ
ธนาคารสยามกัมมาจล ได้แสดงข้อคิดเห็นแนะนำนายวิลเลียมสันว่า การที่รัฐบาลจะขยาย
เงินทุนสำหรับสหกรณ์โดยเร็วนั้น ทางหนึ่งที่จะช่วยได้ก็คือ รัฐบาลจะต้องริบลงทุนจัดตั้ง
ธนาคารของรัฐบาลขึ้นเอง นายวิลเลียมสันก็เห็นว่าเป็นความจำเป็น แต่เนื่องจาก
ฐานะการคลังในขณะนั้นตกอยู่ในภาวะชักสน้อย่างหนัก ความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารชาติ
จึงต้องล้มเหลวไป O.F.A. M.F., Sect. No. 28, F. No. 17, "Financing
of the Proposed Extension of the Co-operative Credit Movement,"
Williamson, July 15, 1923.



ตารางที่ ๗

แสดงโครงการใช้จ่ายเงินสร้างทางรถไฟ พ.ศ. ๒๔๕๒ - ๗๑

ปีที่	โครงการที่ ๑ (๒๔๕๔ - ๖๐)	โครงการที่ ๒ (๒๔๕๒ - ๖๑)	โครงการที่ ๓ (๒๔๖๒ - ๗๑)
๑	๒,๐๐๐,๐๐๐	๑,๓๔๕,๕๖๕	๕๑๘,๓๑๕
๒	๓,๕๐๐,๐๐๐	๔,๔๘๘,๖๕๐	๖,๑๑๘,๓๑๕
๓	๕,๐๐๐,๐๐๐	๘,๓๔๕,๖๗๐	๘,๐๐๔,๓๐๐
๔	๓,๕๐๐,๐๐๐	๘,๐๗๘,๐๐๐	๘,๓๗๔,๘๒๑
๕	๒,๕๐๐,๐๐๐	๘,๘๒๓,๐๐๐	๕,๖๒๓,๑๓๒
๖	๕๐๐,๐๐๐	๘,๐๘๔,๓๔๘	๔,๕๑๘,๓๖๖
๗		๖,๕๐๐,๐๐๐	๓,๒๘๑,๖๐๔
๘		๖,๓๓๕,๔๑๔	๒,๖๒๑,๒๕๓
๙		๓,๐๐๐,๐๐๐	๑,๗๘๘,๐๐๐
๑๐		๒,๐๐๐,๐๐๐	๖๕๕,๖๘๕
รวม	๑๗,๐๐๐,๐๐๐	๕๘,๐๒๒,๑๐๘	๔๕,๘๐๒,๕๔๕

โครงการที่ ๑ ขยายทางรถไฟสายเหนือ - เชียงใหม่

โครงการที่ ๒ ขยายทางรถไฟสายใต้ ท่อทางรถไฟในมลายู และสร้างทางสายแยก

โครงการที่ ๓ ขยายทางรถไฟสายตะวันออก - อรัญญประเทศ

ขยายทางรถไฟสายตะวันตกเฉียงเหนือ - อุบลและอุดร

เปลี่ยนทางรถไฟจากทางแคบเป็นทางกว้าง

สร้างสะพานทางรถไฟข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (พระราม ๖)

ที่มา : ๑. ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ คค. ๕.๓/๒, "รายงานเสนาบดีสภา."

๒. O.F.A. M.F., Sect. No. 16, F. No. 1, South or Peninsular Line. 1908 - 1914.

๓. O.F.A. M.F., Sect. No. 16, F. No. 10, Sanctioned estimates of expenditure for construction of (1) Eastern line. (2) NE Lines. (3) Construction of broad gauge. (4) Construction of bridge. 1919.

ขึ้นเสียก่อน^๑ รัฐบาลก็ได้หันกลับมาใช้เงินคงคลังดำเนินการต่อไปทันที^๒ ทั้งที่กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถทรงเสนอแนะให้รัฐบาลหยุดการสร้างทางรถไฟสายเหนือไว้ก่อน โดยทรงชี้ให้รัฐบาลเล็งเห็นลู่ทางของการลงทุนในด้านการชลประทานอย่างเต็มที่ ตามโครงการของเซอร์ โทมัส วอร์ด (Sir Thomas Ward)^๓ (ตารางที่ ๘) ว่า จะให้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลในแง่เศรษฐกิจและการคลังดีกว่าการสร้างทางรถไฟ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องอาศัยการเกษตรกรรม การชลประทานจึงจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ทรงชี้แจงว่า

"...ประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้จากรถไฟถึงแม้จะมีมากขึ้นก็จำกัดอยู่แต่การทำให้สินค้าระหว่างกรุงเทพฯ และเชียงใหม่เจริญใหญ่ขึ้น และค้ำทางสินค้าที่มาทางอาณาเขตพม่าใต้วง ไม่มีผลกว้างขวางเท่าการท่อน้ำ... ประโยชน์แห่งการท่อน้ำ... เป็นประโยชน์กว้างขวางในเชิงที่จะโคเป็คูตลาคเขาใหญ่กว้างขวางออกไปควยอำนาจที่บังคับบัญชาได้ ไม่ตองอาศัยยุดินฟ้าอากาศอย่างเดียวกระทำให้โคผลเขาสม่าเสมอกว่าแต่ก่อน..."^๔

^๑ Ingram, Economic Change..., p. 199.

^๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๖, "รายงานงบประมาณประจำปี ๒๔๕๕," กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๑๓๕๒๔/๑๘๕, ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๗.

^๓ ชาวอังกฤษผู้ชำนาญในด้านการชลประทาน ทำงานอยู่ที่อินเดียก่อนที่จะเดินทางมายังประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ รัฐบาลได้วางใจเขาเข้ามาทำการสำรวจวางแผนการชลประทาน เซอร์ โทมัส วอร์ด ได้อาศัยข้อมูลจากที่ วัน เคอ ไฮด์ ผู้สำรวจชาวฮอลันดาคำนวณรวบรวมไว้ประกอบการสำรวจ แล้วเขาได้เสนอโครงการชลประทานในบริเวณที่ราบภาคกลาง รวมทั้งในมณฑลพายัพด้วย (ดูตารางที่ ๘) Ingram, Economic Change..., p. 83.

^๔ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๒๕, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ กราบมิ่งคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๖๕๕๕/๑๘๑, ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗.

ตารางที่ ๘

แสดงโครงการชลประทานของ เซอร์ โทมัส วอร์ด

ชื่อโครงการ	จำนวนเงิน
๑) ขุดและขอมคลองในเขตแม่น้ำสุพรรณ	๗,๕๐๐,๐๐๐
๒) ขุดและขอมคลองในเขตแม่น้ำเพชรบุรีฝั่งตะวันออก	๑,๕๐๐,๐๐๐
๓) ขุดและขอมคลองในเขตแม่น้ำป่าสักตอนใต้	๑๑,๕๐๐,๐๐๐
๔) ทำการชลประทานแถบเทือกเขาในมณฑลพายัพ	๑,๐๐๐,๐๐๐
๕) ขุดคลองและขอมคลองสำหรับการเดินเรือ และการระบายน้ำ ในบริเวณที่ลุ่ม ตั้งแต่อยุธยาจนถึงทะเล	๑,๒๕๐,๐๐๐
รวม	๒๒,๗๕๐,๐๐๐

ที่มา : Royal Irrigation Department Ministry of Land and
Agriculture, Report on a Scheme for the Irrigation
(Bangkok : Daily Mail Press, 1915), p. 13.

โครงการชลประทานของ เซอร์ โทมัส วอร์ด นี้ อินแกรมได้ให้ข้อวินิจฉัยไว้ว่า
แม้แผนการดังกล่าว ผลที่สุดก็คือการควบคุมการท่อน้ำในบริเวณที่ราบภาคกลางทั้งหมด แต่
จะเห็นว่า โครงการเหล่านี้มีใช้โครงการที่ใหญ่โตโดยที่ วอร์ด เห็นว่าขนาดของจำนวน
พลเมืองที่ไม่ได้สัดส่วนกับที่ดินและทรัพยากรการเงินซึ่งมีจำกัดนั้น ทำให้การสร้างเขื่อนใหญ่
ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากถึง ๑๐๐ - ๑๒๐ ล้านบาท ยังเป็นไปไม่ได้สำหรับเมือง
ไทยในขณะนี้ Ingram, Economic Change..., p. 84. ดังนั้นการที่จะวางโครง
การเขื่อนใหญ่ เช่น โครงการของ วัน เคอร์ ไฮค ก็รังแต่จะประสบความล้มเหลว
เพราะรัฐบาลยอมไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องทุ่มเทเงินทองจำนวนมากมายชานานั้น
เพื่อการเกษตรกรรมซึ่งโดยปกติ สภาพดินฟ้าอากาศก็อำนวยอยู่แล้ว และรัฐบาลเห็นว่า
ไม่เป็นการถูกต้องนักที่จะเก็บค่าน้ำจากชาวนา ด้วยเหตุนี้เอง นายวิลเลียมสันผู้เคยมีบทบาท
อย่างสำคัญคัดค้านโครงการของ วัน เคอร์ ไฮค และทั้งตัวเขาเองก็มีความเห็นว่าการขุด

จริงอยู่ รัฐบาลจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงความสำคัญในด้านการปกครองและ
 ยุทธศาสตร์ ซึ่งแท้ที่จริงก็คือเหตุผลที่มีน้ำหนักมากที่สุด ในการลงทุนสร้างทางรถไฟ^๑ ถึงแม้
 ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะไม่ได้ผลตอบแทนแต่อย่างใดเลย รัฐบาลก็จะลงทุนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม
 ก็ดี ผลตอบแทนจากกิจกรรมรถไฟซึ่งเป็นผลพลอยได้ เป็นข้อพิจารณาที่รัฐบาลไม่อาจจะละเลย
 เสียได้ ทั้งยังมีส่วนผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลไม่น้อยอีกด้วย ดังปรากฏว่าไม่แต่เพียง
 กิจกรรมชลประทานเท่านั้นที่รัฐบาลขาดสายตาไกลที่จะเห็นความสำคัญ แม้แต่การสร้างถนน
 เชื่อมมณฑลต่าง ๆ ซึ่งทางรถไฟไม่อาจจะเข้าไปได้ถึง และเป็นหนทางที่จะเร่งเร้าความ
 ตื่นตัวในด้านการค้าขายได้ผลมากกว่าทางรถไฟ^๒ รัฐบาลก็เห็นว่าการลงทุนสร้างถนนนั้น
 เป็นการสูญเสียเงินโดยรัฐบาลจะไม่ได้รับผลกลับคืนเท่ากับทางรถไฟ พระคาร์ธของกรมหลวง
 กำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟตอนหนึ่ง แสดงให้เห็นชัดเจนที่สุด

"...อนึ่ง ถ้าการที่จะให้ชาคมนาคุมติดต่อกันไม่ได้ จำเป็นต้อง
 สร้างถนนไปในระหว่างที่ยังรอการสร้างรถไฟ... ถนนนี้จะเป็น
 ราคาไม่สูงกว่า ๒/๓ ราคาทางรถไฟ... ถ้าการลงทุนสร้าง
 ถนนโดยไม่มีทางใดเงินคืนแล้ว การสร้างทางรถไฟ เห็นจะดีกว่า
 เป็นแน่..."^๓

และลอกคลองให้มากขึ้น เป็นความจำเป็นมากกว่า จึงมิได้คัดค้านโครงการของวอร์ด
 แต่อย่างไร Ibid, pp. 197 - 99.

^๑C.A. Fisher, "Some Comments on Population Growth in
 South-East Asia, with Special Reference to the Period since 1830,"
The Economic Development of South-East Asia..., pp. 63 - 4.

^๒Andrew, op. cit., pp. 389 - 90.

^๓ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ คค. ๕.๓/๘, "บันทึกข้อความในเรื่องการต่อทางรถไฟ
 จากนครลำปางไปนครเชียงใหม่," กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน, ๖ กรกฎาคม
 พ.ศ. ๒๔๖๑.

จากที่อินแกรม ได้วิเคราะห์เหตุผลในการจำกัดเงินทุนด้านการชลประทานซึ่งทำให้โครงการพัฒนาเกษตรกรรมต้องล่าช้าไปข้อหนึ่งเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับโครงการ รวมทั้งลักษณะภูมิอากาศที่ส่งเสริมการเพาะปลูกอยู่แล้ว การชลประทานในประเทศไทยจึงมีความสำคัญน้อยกว่าในบางประเทศ เช่น อียิปต์ และเมื่อรัฐบาลจำต้องพิจารณาโครงการรวมถึงการสร้างทางรถไฟในแง่การเมือง และการปกครองแล้วรัฐบาลย่อมจะต้องเห็นว่า การสร้างทางรถไฟเป็นประโยชน์ไ้มากกว่าการชลประทาน^๑ ข้อควรพิจารณาของรัฐบาลดังกล่าวเป็นสิ่งที่จะละเลยมองข้ามไปไม่ได้จริง โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเร่งรัดในด้านการพัฒนาการปกครองและหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองของมหาประเทศ แต่อาจกล่าวได้ว่าข้อควรพิจารณานั้นมีน้ำหนักน้อยลงในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประการที่หนึ่งปรากฏว่าจุดมุ่งหมายของวอร์ดไม่ต้องการที่จะให้ไทยสร้างเขื่อนที่ใหญ่โต เช่น แผนการของ วัน เคอร์ ไฮต์ ซึ่งจะเกินกำลังแรงงานภายในประเทศที่มีอยู่^๒ ประการที่สองในตอนต้นรัชกาลนี้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศทรุดโทรมลงไปมากซึ่งเนื่องจากความล่าช้าในวิธีการผลิตและชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโดยเร็ว ประการที่สามสถานการณ์ทางการเมืองที่ตึงเครียดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ ไคมอนคลายลงและแสดงให้เห็นว่าไทยจะปลอดภัยมากกว่าเดิมภายหลังที่รัฐบาลได้สร้างความพอใจให้กับฝรั่งเศสด้วยสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๕๐ และขจัดความขัดแย้งกับอังกฤษไปได้โดยการลงนามในสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๕๒^๓ ประกอบกับขณะนั้นไทยได้สร้างทางรถไฟสายใต้ด้วยเงินกู้จาก

^๑Ingram, Economic Change..., p. 200.

^๒ดูเชิงอรรถ ๑ หน้า ๑๑๑.

^๓เกี่ยวกับสัญญา ๒ ฉบับนี้ ดูเชิงอรรถ ๕ หน้า ๗๐.

เพราะสิ่งที่จะประกันได้เป็นอย่างดีว่าอังกฤษและฝรั่งเศสจะไม่รุกรานประเทศไทยเพื่อช่วงชิงไปเป็นอาณานิคมได้อีกก็คือ คุลอำนาจของอังกฤษกับฝรั่งเศส ในประเทศไทย ภายหลังการลงนามในสัญญา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ หรือที่เรียกกันว่า Anglo-French Entente ดู แลมดูซ นูมนันท์ "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๘๐๐ - ๑๘๐๘," วรรณไวทยาการ, เล่ม ๒ (พระนคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๑ - ๑๔.

สหพันธรัฐมาเลเซียของอังกฤษอยู่แล้ว? จึงยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต่อทางรถไฟสายเหนือขึ้นไปในทันที^๒ เพราะรัฐบาลยังมีโอกาสที่จะเลือกสร้างถนนแทนเพื่อประโยชน์ในทางการปกครอง และยุทธศาสตร์ใดเช่นกัน ประการสุดท้ายดูเหมือนว่ากลุ่มเสนาบดีซึ่งเคยคัดค้านการชลประทานเพราะเห็นว่าจะไม่ไ้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง และเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนักถ้ารัฐบาลจะเก็บเงินจากการส่งน้ำเข้ามา ซึ่งชาวนาเองก็คงไม่เห็นความจำเป็นเช่นนั้น^๓ ต่างก็ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลจะต้องบำรุงวิธีการเพาะปลูกให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะการส่งเสริมการชลประทาน^๔ และที่สำคัญคือนายวิลเลียมสันมิได้เสนอข้อขัดแย้งอีกทั้งเช่นโครงการของ วัน เคอร์ โฮค ฉะนั้น การลงทุนสร้างทางรถไฟต่อมาโดยมิได้เพ่งเล็งให้เห็นถึงความสำคัญในด้านการชลประทานหรือถนนหนทางในมณฑลต่าง ๆ มากกว่า ชี้แนวทางให้เห็นถึงความสำคัญของทางรถไฟในฐานะเป็นกิจกรรมรัฐพาณิชย์ที่จะให้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลเป็นอย่างดี

การที่รัฐบาลเชื่อมั่นว่า การลงทุนสร้างกิจกรรมรถไฟจะมีส่วนช่วยพัฒนาการพาณิชย์และเกษตรกรรมได้มากที่สุด และเป็นกิจกรรมที่ทำให้รัฐบาลมีรายได้อีกทางหนึ่ง

^๑ซึ่งยังได้ถูกเพิ่มจากจำนวน ๔,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ อีก ๒๓๐,๐๐๐ ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ยเดิมคือ ๔ % เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ (ดูภาคผนวก ง.)

^๒ความจริงในรัชกาลที่ ๕ รัฐบาลก็เห็นว่าควรที่จะชะลอการสร้างทางรถไฟลง โดยระงับโครงการต่อทางรถไฟสายเหนือเมื่อมีโอกาสได้สร้างทางรถไฟสายใต้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามจากบันทึกของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการที่เร่งเร้าให้รัฐบาลต่อทางรถไฟสายเหนือไปพร้อมกัน ชี้ให้เห็นถึงการพิจารณาประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟที่จะให้ผลตอบแทนเป็นเงินรายได้แก่รัฐบาลอย่างเห็นได้ชัดที่สุด ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ คค. ๕.๓/๑, "บันทึกเร่งการสร้างทางรถไฟสายเหนือถึงมณฑลพายัพ," กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์, ๒๖ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๕.

^๓Ingram, Economic Change..., p. 199.

^๔ก.จ.ช., แฟ้ม คค. ๕.๓/๒, "รายงานเสนาบดีสภา."

นี้เอง รัฐบาลจึงทุ่มเทการใช้จ่ายเงินสร้างทางรถไฟมากขึ้นจนภายหลังสงครามเมื่อภาวะการศักระหว่างประเทศเริ่มคืนสู่สภาพปกติ โดยวางโครงการขยายทางรถไฟสายตะวันออกต่อไปอีก (ตารางที่ ๗) และกำหนดการใช้จ่ายเงินทั้งหมดจากเงินคงคลัง^๑

นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงอยู่ภายใต้ข้ออิทธิพลของความหวาดกลัวการแทรกแซงทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจก็เป็นเหตุผลสำคัญทำให้รัฐบาลต้องลงทุนสร้างทางรถไฟต่อไปอย่างหนัก การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะต้องขยายเส้นทางรถไฟสายตะวันออกตามโครงการที่ ๓ (ตารางที่ ๗) โดยเร็วที่สุดด้วยเงินของรัฐบาลเองนั้น ก็เพราะรัฐบาลไม่ต้องการจะกู้ยืมเงินและรับความช่วยเหลืออย่างอื่นจากฝรั่งเศสตามสัญญาผูกพันที่ไทยทำไว้กับฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๗ เพื่อป้องกันมิให้ฝรั่งเศสเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในดังเช่นที่ไทยต้องประสบมาแล้วจากการ

^๑ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๑๔, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๓," กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๒๔๗/๒๒๒๘, ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๒.

^๒ เป็นสัญญาที่ไทยทำกับฝรั่งเศสในการตกลงเรื่องสิทธิในอำนาจการศาล โดยยอมยกดินแดน ๒ แห่งทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขง คือปากสายซึ่งอยู่ตรงข้ามหลวงพระบางและจำปาศักดิ์ ให้แก่ฝรั่งเศส ในกรณีฝรั่งเศสได้ถอนทหารออกไปจากเมืองจันทบุรี ซึ่งฝรั่งเศสได้ยึดครองไว้เป็นประกันให้ไทยปฏิบัติตามสัญญา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๖ ดู Rong Syamananda, *op.cit.*, p.141 ตามข้อความในมาตราที่ ๔ ข้อ ๗ ของสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๔๗ กล่าววาทรัฐบาลไทยจะจัดการพัฒนาอาณาเขตในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงด้วย การสร้างทางรถไฟหรืออื่น ๆ แต่ไม่มีทุนหรือผู้ชำนาญทางเทคนิคที่จะจัดทำได้ ให้ทำความตกลงกับฝรั่งเศสเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ใน พ.ศ. ๒๔๖๐ ฝรั่งเศสจึงใช้สัญญาฉบับนี้เป็นข้ออ้างเพื่อสร้างสัมพันธไมตรีทางเศรษฐกิจกับไทย โดยให้ข้อเสนอ ๒ ประการ คือ ประการแรกเปิดโอกาสให้ไทยกู้เงินจากอินโดจีนของฝรั่งเศสสร้างทางรถไฟและถนนทางตะวันออกไปเชื่อมกับอินโดจีน ประการที่สองเสนอให้คนของฝรั่งเศสเข้ามา เป็นเจ้าหน้าที่ในธนาคารสยามกัมมาจลและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑/๘๖, "บันทึกเรื่องฝรั่งเศสหาทางพั่วพันไทยทางเศรษฐกิจ," กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

กู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒^๑ ภัยเหตุนี้เองในการพิจารณาที่จะสร้างทางรถไฟสายตะวันออก พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงทรงเห็นว่า

"...การกู้เงินเป็น State Loan นั้น เป็นหนทางที่รัฐบาลต่างประเทศจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการนั้นมากนัก จะทำให้เป็นการลำบากแก่ราชการอื่นยิ่งขึ้น ควรจะงดรายการนี้เสีย คงใช้เงินคงพระคลังจัดทำไปก่อน..."^๒

อาจกล่าวได้ว่า ความหวาดหวั่นอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตกซึ่งมีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายที่จะให้เป็นอิสระตามความต้องการของประเทศไทยเองอยู่มาก เป็นเหตุให้เกิดความยากลำบากแก่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่จะใช้จ่ายเงินทุนสำหรับการสร้างกิจการมรากฐานอย่างอื่นได้มากไปกว่านี้ ในเมื่อทรัพยากรในขณะนั้นมีจำกัด และปราศจากเครื่องมือการคลังที่ดีที่จะหาเงินรายได้เพิ่มเติมให้เพียงพอแก่รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งนอกเหนือจากนี้แล้ว ทรัพยากรอันจำกัดนั้นยังต้องกระจายไปให้กับรายจ่ายอื่น ๆ อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายสำหรับราชสำนักเพื่อการรักษาพระเกียรติยศของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ (ตารางที่ ๕)

การทุ่มเทเงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อสร้างทางรถไฟ โดยได้ใช้เงินคงคลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๖๕ เป็นเงินรวมถึง ๒๖.๑ ล้านบาท (ตารางที่ ๑๐) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายตามโครงการชลประทานของ วอร์ด ไซด์ ที่ทำได้สำเร็จและใช้ประโยชน์ได้ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ คือการขุดคลองและกั้นน้ำในบริเวณป่าสักตอนใต้เพียงแห่งเดียว^๓ สิ้นค่าใช้จ่ายไปประมาณ ๑๕.๕ ล้านบาท แม้จะไม่สำเร็จรูปตามโครงการชลประทาน

^๑ เพิ่งอ้าง.

^๒ ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ก. ๑๘/๑, พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๕๕/๒๓๘๘, ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๓ "บันทึกเรื่องการท่อน้ำในประเทศสยาม," จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์, ๑๕ (มกราคม, ๒๔๖๗), ๑๑๖.

ตารางที่ ๕
แสดงการใช้จ่ายเงินสำหรับกรอื่น ๆ เทียบเป็นส่วนของรายจ่ายทั้งหมด
เฉลี่ยในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘ (%)

ประเภทรายจ่าย	%
๑) สำหรับราชสำนัก	๑๒.๘
๒) คอกเบยและคณเงินกู	๖.๓
๓) สำหรับส่วนแบ่งเจ้านครต่าง ๆ	๐.๓
๔) สำนองใช้จ่ายในราชการต่าง ๆ	๕.๘
๕) เงินอุดหนุนต่าง ๆ (ชนาคาร หอพระสมุก สันนิบาตชาติ ฯ)	๑.๕

ที่มา : คำนวณตัวเลขจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานและงบประมาณ
พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘.

ทั้งหมด รัฐบาลก็ได้ประโยชน์ไม่น้อยเลยในด้านการขยายเขตชลประทานและป้องกัน
ความล้มเหลวในการผลิต อันเกิดจากความแปรปรวนของฤดูกาลโดยเฉพาะในบริเวณคลอง
รังสิต และยังช่วยเพิ่มผลผลิตสำหรับการส่งออกอีกด้วย ดังปรากฏว่า ใน พ.ศ. ๒๔๖๖
ซึ่งเป็นปีที่ความสำเร็จของโครงการชลประทานโคชวยคลี่คลายสถานการณ์อันเนื่องมาจาก
ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศในปีนั้นให้ดีขึ้นได้อย่างน่าพึงพอใจ มีเนื้อที่นาในบริเวณทาง
ตอนเหนือของเขตชลประทานที่ได้รับน้ำเข้านาเพื่อทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นจาก ๑๔,๔๘๘ ไร่
เป็น ๑๒๘,๖๑๘ ไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น ๔๕๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนเนื้อที่ ๆ อยู่ในการควบคุม
ของการชลประทานทั้งหมด ๓๕๔,๐๐๐ ไร่ ภายในระยะเวลาอีก ๒ ปีต่อมา การนี้ได้ช่วย

ตารางที่ ๑๐
 แสดงการใช้จ่ายเงินคงคลังในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๕
 (ล้านบาท)

พ.ศ.	รถไฟ	ชลประทาน	รวม
๒๔๕๗	๑.๘	๐.๓	๒.๒
๒๔๕๘	๑.๗	๐.๕	๒.๒
๒๔๕๙	๑.๕	๑.๑	๒.๖
๒๔๖๐	๑.๖	๑.๖	๓.๒
๒๔๖๑	๑.๓	๒.๖	๓.๙
๒๔๖๒	๒.๖	๒.๔	๕.๐
๒๔๖๓	๕.๓	๓.๘	๙.๑
๒๔๖๔	๗.๐	๓.๐	๑๐.๐
๒๔๖๕	๕.๒	๒.๘	๘.๐
รวม	๒๖.๑	๑๘.๑	๔๔.๒

ที่มา : M.F., R.F.A. for the Year B.E. 2459 - 2467 (1916 - 17 -
 1924 - 25), Statement B.

เพิ่มผลผลิตจาก ๕๑.๖ ล้านบาท และส่งออกได้ ๑๙.๒ ล้านบาท เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗ มา
 เป็น ๘๗.๑ ล้านบาท และ ๒๗.๘ ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕^๑

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 18, F. No. 16, "Report to the
 Financial Council on the results of irrigation in Siam,"
 ที่ ๕๘๗/๖๑๙๓, เจ้าพระยาพลเทพ, ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๑.

เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งว่า แม้ในด้านการใช้จ่ายเงินสำหรับกิจกรรม
 รากฐานการพัฒนาที่จะช่วยการผลิตขยายตัวได้มากกว่า และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ
 การพาณิชย์ของประเทศในขณะนั้น ทั้งนี้มีสาเหตุจะเป็นเพราะชาวนาคือกำลังซื้อที่สำคัญเท่านั้น
 ถ้าการผลิตของชาวนาต้องประสบกับความล้มเหลวเมื่อใดแล้ว เงินรายได้ของประเทศก็จะ
 ตกต่ำลงไปด้วย^๑ รัฐบาลก็ขาดการวินิจฉัยว่าการชลประทานเป็นกิจกรรมที่จะให้ประโยชน์
 ต่อการผลิตได้ก่อน และมากกว่าทางรถไฟ หากพิจารณาจากโครงการของ วอร์ด ที่เสนอ
 ให้ขุดและลอกคลองสำหรับการคมนาคมทางน้ำในบริเวณที่ราบภาคกลาง ก็ชี้ให้เห็นอยู่ชัดเจน
 แล้วว่า รัฐบาลสามารถปรับโครงการของเขาให้ใช้ประโยชน์ได้ทั้งในด้านการชลประทานและ
 การคมนาคมด้วยพร้อมกัน เป็นความจริงที่ว่าทางรถไฟมีส่วนช่วยในด้านการคมนาคมที่ดี
 และสะดวกรวดเร็วกว่า ดังปรากฏว่าทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือยังผล
 ให้การคมนาคมขนส่งชาวที่ผลิตขึ้นได้ในบริเวณดังกล่าวไปสู่ตลาดสะดวกและรวดเร็ว^๒ แต่
 อย่างไรก็ตาม ทางรถไฟไม่สามารถช่วยให้การผลิตขยายตัวได้เสมอไปในบริเวณที่ทาง
 รถไฟผ่านไปไม่ถึง ดังปรากฏว่าเมื่อต่อทางรถไฟสายเหนือขึ้นไปจนถึงพิษณุโลกแล้ว เป็น
 ประโยชน์เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะสนับสนุนให้ชาวนาปลูกข้าวมากขึ้น เพราะในบริเวณท้อง
 ดินนี้ใช้การคมนาคมทางน้ำขนส่งข้าวอยู่แล้ว และทางรถไฟสายใต้ก็มีได้แก่อุตสาหกรรม
 ข้าวซึ่งผลิตเหลืออยู่บ้างใช้การขนส่งทางเรือเช่นกัน^๓ ฉะนั้น หากรัฐบาลจะชะลอการสร้าง
 ทางรถไฟเสียบ้าง แล้วนำเงินนั้นมาสร้างถนนซึ่งค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างยังถูกกว่าทาง
 รถไฟ และทำการชลประทานให้เต็มที่แล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ
 มากกว่าการทุ่มเทเงินสร้างทางรถไฟเพียงอย่างเดียว

จะเห็นว่าความหวั่นเกรงอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตกเป็นปัจจัย
 สำคัญอย่างหนึ่งทำให้การพัฒนาประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพการพัฒนาโดยลำพังคน

^๑Ingram, Economic Change..., p. 206.

^๒Ibid., p. 85.

^๓Ibid., p. 86.

คือปราศจากความช่วยเหลือและจำกัดการกู้ยืมเงินจากภายนอก^๑ ตลอดจนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การพัฒนาใดก็ตามไปด้วยเงินทุนอันจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตของเงินรายได้เท่านั้น ในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศอีก ๒ ครั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และ ๒๔๖๗ รวมเป็นจำนวน ๕ ล้านปอนด์ ไม่อาจถือว่าเป็นการกู้ยืมมาเพื่อลงทุนในด้านการพัฒนา เพราะจุดประสงค์ที่แท้จริงนั้น ก็เพื่อนำมาชดเชยเงินคงคลังภายหลังจากที่ได้นำไปใช้จ่ายในระยะสงครามสำหรับการสร้างทางรถไฟ การชลประทาน และอื่น ๆ แล้ว^๒ นับได้ว่าความก้าวหน้าของการพัฒนาขึ้นอยู่กับกำลังความสามารถในด้านการผลิตของประเทศแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศภายใต้ความหวั่นเกรงต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก ไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่คล้ายกับว่าจะจะเป็นไปตามแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจเสรีในแง่ของการขยายการลงทุน เพราะโดยแนวทางดังกล่าวรัฐบาลจำกัดบทบาทการใช้จ่ายเงินสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยมาก นอกจากการพัฒนาดิจิทัลที่สำคัญเพียง ๒ อย่างคือ รถไฟ และการชลประทานแล้ว รัฐบาลก็แทบจะไม่มีบทบาทอะไรอีก เมื่อหนทางที่รัฐบาลจะพัฒนาเศรษฐกิจจำกัดอยู่เพียงเท่านี้ การไม่สนับสนุนและไม่ไว้วางใจการลงทุนของเอกชนชาวต่างประเทศจึงเป็นอุปสรรคที่จะให้มีการฝึกฝนในด้านอุตสาหกรรมอื่น ๆ แก่ประชาชน และทำให้ไทยพลาดโอกาสที่จะใช้เงินทุนของชาวต่างประเทศทางอ้อมช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้ามากขึ้นอีกด้วย มีนักวิจารณ์ได้กล่าวถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ถ้ารัฐบาลจะยอมรับการลงทุนอื่น ๆ ของชาวต่างประเทศในลักษณะที่ยุติธรรม โดยไม่หวาดหวั่นต่อการแทรกแซงทางการเมืองมากไปแล้ว รัฐบาลก็จะได้กำไรและมั่งคั่งกว่านี้^๓ ฉะนั้น

^๑R. J. Muscat, Development Strategy in Thailand; a study of economic growth (New York : Frederick A. Praeger Inc., 1966), p. 19.

^๒Fistie, op. cit., p. 84.

จะได้อีกมากในบทต่อไป.

^๓Cassandra [pseud.], "Six Years of Siamese Currency and Finance," Bangkok Times, August 17, 1921. p. 7.

นอกจากรัฐบาลจะประสบความล้มเหลวในการกระตุ้นให้คนไทยลงทุนในด้านการผลิตและการค้าต่าง ๆ แล้ว ประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้รับจากการลงทุนของชาวต่างประเทศก็มีจำกัด การลงทุนของชาวต่างประเทศที่มีแล้วในรูปของบริษัทการค้า (ซึ่งอยู่เฉพาะภายในกรุงเทพฯ) การอุตสาหกรรมเหมืองแร่และป่าไม้ เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจภายในของประเทศน้อยมาก เนื่องจากทุนเป็นของชาวต่างประเทศทั้งหมด และแรงงานยังเป็นชาวจีนเสียส่วนมากอีกด้วย^๑

ดังนั้นในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศยังมีได้เริ่มค้นแปรเปลี่ยน หรือยังไม่มี การพัฒนาไปในด้านอุตสาหกรรม โดยที่ระบบสังคมยังสอดคล้องให้เห็นอย่างชัดเจนถึงรูปแบบของศักดินา อันไม่มีการกระจายกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและทุนในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตรายอื่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามแนวนโยบายเศรษฐกิจที่ดูเหมือนว่าจะจะเป็นแบบเสรีจึงเกือบจะเท่ากับปล่อยระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ดำเนินไปตามยถากรรมมากกว่า และในระบบเศรษฐกิจศักดินาถึงการค้าเสรีนี้เอง นอกจากรายจ่ายของประเทศส่วนใหญ่จะกระจายไปให้แก่บรรดาชนชั้นสูง และผู้มีอำนาจทางการเมืองปกครองแล้ว ส่วนเกินส่วนหนึ่งของการผลิตภายในประเทศยังคงอยู่กับเจ้าขุนมูลนายที่เป็นเจ้าของที่ดิน^๒ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมและนายทุนต่างชาติในเอง ในลักษณะเช่นนี้ถึงแม้ว่าจะมีชนชั้นสูงและข้าราชการที่เป็นนายทุนอยู่บ้าง ส่วนเหลือของการผลิตที่เป็นของชนชั้นดังกล่าวก็จะถูกแลกเปลี่ยนไปเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศหรือไม่ก็เป็นเงินทุนจมอยู่ในธนาคารต่างประเทศเช่นเดียวกับ

^๑ Muscat, op. cit., p. 38.

^๒ แม้ว่าการยกเลิกทาสและไพร่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าจะเท่ากับเป็นการยกเลิกระบบศักดินาไปแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาซึ่งส่วนใหญ่คือทาสและไพร่ที่ได้รับการปลดปล่อยและปราศจากที่ดินทำกินกับเจ้าขุนมูลนาย ก็ยังคงอยู่ในลักษณะของระบบศักดินา นอกจากชาวนาต้องเสียภาษีราชการ ซึ่งอันที่จริงก็คือการชดเชยแล้ว ชาวนายังต้องเสียดอกเบี้ยสำหรับค่าเช่านาให้แก่เจ้าขุนมูลนาย เกินนั้นแทนผลผลิตอีกด้วย ดู สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, อ้างแล้ว, หน้า ๓๗๔ - ๓๗๕.

เงินทุนสำรองของรัฐบาลมากกว่าที่จะหมุนเวียนอยู่ภายในประเทศ^๑

๒. ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ไม่ได้ให้ผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างไปจากรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างไร ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นไปในลักษณะเดิม ซึ่งมีการขยายตัวมากขึ้น หรือเป็นความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนสร้างทางรถไฟในรัชสมัยนี้ ทำให้ระบบการคมนาคมภายในประเทศเชื่อมโยงถึงกันได้โดยเส้นทางรถไฟที่เพิ่มขึ้นจาก ๕๒๗ กิโลเมตร เป็น ๒,๕๘๕ กิโลเมตร แม้ว่าการพัฒนาในทางการเกษตรและสหกรณ์จะยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าในทางเทคนิคมากขึ้นกว่าในรัชสมัยก่อน นอกจากนั้นก็ยังมี การขยายตัวในทางสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจบ้าง คือ การไฟฟ้า การประปา การไปรษณีย์โทรเลข การสาธารณสุข และการศึกษา^๒

ความเจริญก้าวหน้าดังกล่าวหลายประการ เป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่เป็นดังที่ คาดหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการซึ่งได้กำหนดว่าจะใช้จ่ายจากรายได้ภายในประเทศเอง ที่สำคัญคือการศึกษาและการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งมีการวางโครงการและแนวทางการใช้จ่ายเงินมาอย่างค่อนข้างแน่นอนกว่าโครงการอื่น ๆ นอกจากนี้ โครงการบางอย่างที่กำลังขยายออกไปก็ต้องถูกระงับไว้ในทันที เช่น การเกษตรและการสหกรณ์ อัน กระทบพาดินชัยได้กำหนดจะขยายเขตสหกรณ์อีก ๘๐๐ แห่ง ด้วยเงินทุนประมาณ

^๑P.F. Bell, The Historical Determinants of Underdevelopment in Thailand (Center Discussion Paper No. 84; Economic Growth Center, Yale University) (copy), p. 4.

^๒Amicus, op. cit., 992 - 95. และ P.C. Standing, "Progress in Siam," The Contemporary Review, (June, 1929), 762 - 69.

๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายในระยะเวลา ๕ ปี^๑ โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเลื่อนรอออกไปอย่างไม่มีกำหนด ทั้งนี้มีสาเหตุเป็นเพราะขาดกำลังเงินทุนที่จะสนับสนุนเท่านั้น ในขณะที่รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาหนักในด้านการใช้จ่ายสำหรับการป้องกันประเทศ ภาระที่ต้องใช้จ่ายเงินทุนจากรายได้ภายในประเทศ เพื่อสร้างทางรถไฟและการชลประทานระหว่างสงครามเรื่อยมา ยังเป็นสาเหตุที่สำคัญต่อความชะงักงันของโครงการดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย

ยังมีปัญหาที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับเงินรายได้ซึ่งอาจจะต้องลดลง เพราะการยกเลิกภาษีอากรบางอย่าง เข้ามามีส่วนสัมพันธ์อยู่ด้วย นั่นคือการยกเลิกอากรการพนันไปโดยสิ้นเชิงตามโครงการ ๕ ปี ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๒ ในการนี้ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินคงคลังมาจุนจุกุลงบประมาณที่ขาดไปประมาณ

^๑O.F.A. M.F., Sect. No. 28, F. No. 7, "Memorandum on the Co-operative Movement in Siam," Le May, October 26, 1923. และ Williamson - Subhayoka, November 21, 1923.

^๒ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๘.๒/๗, "รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๕," กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ, ที่ ๑๕๐๖๐/๒๓๑, ๑๐ มีนาคม ๒๔๕๕.

กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาอันสั้นเพื่อยกเลิกอากรการพนันให้หมดไปในทันที คือ อากรบ่อนเบี้ย และหวย ก.ช. ซึ่งได้ค่อย ๆ ยกเลิกมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งในขณะนี้เหลือแต่เฉพาะภายในมณฑลกรุงเทพฯ เพียง ๕ บ่อนเท่านั้น โดยทรงให้เหตุผลว่าถ้าหากรัฐบาลยังคงเสียดายเงินที่ได้รับจากการพนันอันจะได้จากอากรบ่อนเบี้ย บ่อนละ ๘๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และหวย ก.ช. ประมาณ ๓,๔๒๐,๐๐๐ บาท ในแต่ละปีแล้ว รัฐบาลก็จะไม่สามารถยกเลิกอากรการพนัน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลมาช้านานได้เป็นอันขาด เมื่อเงินรายได้โดยอื่นที่จะชดเชยการค่อย ๆ ยกเลิกรายได้จากการพนันนั้นเริ่มยี่ดหยุ่นตัวน้อยลง และจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถหารายได้โดยอื่นมาชดเชยได้ต่อไป นอกจากนี้รัฐบาลยังจะต้องเผชิญกับปัญหาการยกเลิกการสุบผืนในอนาคตก่อนไกลนี้อีกด้วย

ก.จ.ช., แฟ้ม ร.๖ ค. ๑๘/๕, กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๑๕๐๓๕/๒๒๒, ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๕.

๔.๒ ล้านบาท และยังคงสูญเสียเงินรายได้ไปในทันทีปีละ ๗ ล้านบาท เป็นผลทำให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้กำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงินไว้สองทาง คือ ระเบียบโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ที่วางไว้แล้ว และจะคิดวางต่อไปไว้ชั่วคราวจนกว่าจะครบกำหนด ๕ ปี และในระหว่าง ๕ ปีนี้กระทรวงต่าง ๆ จะต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงินอย่างเข้มงวดที่สุด ทั้งนี้เพื่อมีสิ่งประมาณรายจ่ายประเภทโคชขายตัวสูงขึ้น นอกจากเงินเดือนตามอัตราเดิมที่ตั้งไว้เท่านั้น^๑

หลังจากนั้นเป็นต้นมากระทรวงต่าง ๆ ก็ไม่มีโอกาสที่จะดำเนินโครงการเดิมให้สำเร็จหรือวางโครงการใหม่ต่อไป เพราะปรากฏว่ารัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เพียงพอในการหาเงินรายได้มาใช้จ่ายได้อีก^๒ พฤติการณ์ความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยที่เรียกร้องขออำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบางอย่าง เพื่อดำเนินกิจการของกระทรวงดังกล่าว ที่สำคัญคือโครงการจัดการศึกษาระดับชาติและการสุขาภิบาลในเขตนั้น ๆ โดยเร็วยิ่งขึ้น^๓ ในเมื่อปรากฏว่า

^๑ เพ็ญอ้าง.

^๒ ปัญหานี้จะได้นำไปวิเคราะห์โดยละเอียดในบทต่อไป.

^๓ ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา ความขาดแคลนเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง ทำให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดเก็บ "เงินศึกษาพลี" จากประชาชนคนละ ๑ - ๓ บาท ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะเหมือนภาษีทางตรง เช่น รัชูปการจากราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อบำรุงการศึกษาแทน วิธีการดังนี้ไม่ได้รับความสนับสนุนและเห็นชอบจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นายวิลเลียมสันได้คัดค้านอย่างรุนแรง เพราะเห็นเป็นการทำลายอำนาจคลังส่วนกลาง O.F.A. M.F., Sect. No. 31, F. No. 2, Williamson - Chandraburi, October 7, 1921. และการที่รัฐบาลไม่สามารถยับยั้งกระทรวงศึกษาธิการไ้เอง ทำให้กระทรวงมหาดไทยเรียกร้องขออำนาจการจัดเก็บอากรค่าธรรมเนียมอาชญาบัตรเพื่อจัดการบำรุงสุขาภิบาล นอกเหนือจากอำนาจการจัดเก็บภาษีเรือโรงงานในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ อีกด้วย O.F.A. M.F., Sect. No. 19, F. No. 6, เจ้าพระยามรธาตุลพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม, ที่ ๑๕๐๖/๕๘๒๐, ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗.

"...นโยบายที่ดีที่สุด [ซึ่ง] รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้ย
จัดสรรการใช้จ่ายเงินทุนจำนวนมากจากเงินรายได้ของแผ่นดิน
ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับการคมนาคม การสาธารณสุข และ
การศึกษา ในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ เสียเอง"^๒

นั่นก่อให้เกิดความล่าช้าในระบบการงบประมาณอย่างที่สุด ไม่อาจจะรอดต่อไปอย่างไม่มี
กำหนดอีกได้เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีถึงความต้องการปัจจัยการเงินอย่างมากมายเพียงใด
ของหน่วยราชการต่าง ๆ และความเชื่องช้าในการตอบสนองของระบบการคลัง

ปัญหาการคลังเหล่านี้ทำให้โอกาสสำหรับความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในการพัฒนา
ประเทศเป็นไปได้ยาก แนวทางการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะเดิมเช่นเดียว
กับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องละเลยการเน้นหนักการใช้จ่าย
เงินสำหรับกิจการซึ่งมีความสำคัญในด้านการพัฒนาประเทศไปอย่างน่าเสียดาย และที่สำคัญ
ที่สุดก็คือความชะงักงันในการใช้จ่ายเงินสำหรับกิจการต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นระยะเวลา
ติดต่อกันอย่างไม่มีที่สิ้นสุดนั้นเป็นเหตุทำให้ยังคงไม่มีการวางแผนที่ต่อเนื่องกันในระยะยาว
เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังอีกด้วย

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่กล่าวมาแล้วจึงให้ผลความก้าวหน้าทาง
เศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว คือ การขยายตัวของการผลิตข้าวเป็นสินค้าออก (ตารางที่ ๑๑)
และการขยายตัวนี้เป็นไปในสภาพการเพิ่มผลผลิตโดยการเพิ่มเนื้อที่และจำนวนแรงงานมาก
กว่าการเพิ่มผลผลิตในเนื้อที่เท่าเดิม ซึ่งต้องใช้เทคนิค ทุน และที่ดินสัมพันธ์กับแรงงาน
เข้าช่วยเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี ๒๔๔๕ - ๒๗ พื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูก
เพิ่มขึ้น ๑๒๔ % แต่พื้นที่ที่เพิ่มขึ้นนี้ยังขาดการชลประทานอยู่ ผลผลิตจึงเพิ่มขึ้นเพียง ๖๘ %
เท่านั้น^๓

^๑ โดยผู้เขียน

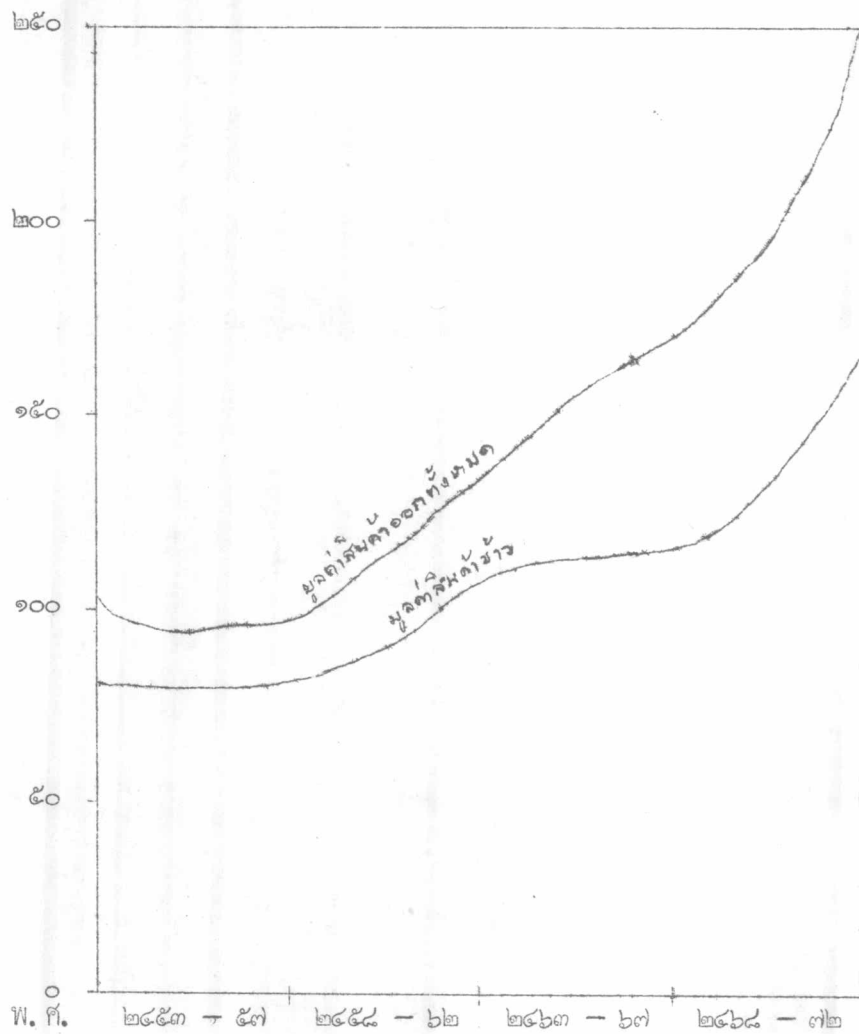
^๒ O.F.A. M.F., Sect. No. 30, F. No. 17, "Memorandum on
Siamese System of Public Finance," Williamson, April 26, 1914.

^๓ Thompson, *op.cit.*, p.359.

ตารางที่ ๑๑

แสดงมูลค่าสินค้าข้าวเทียบกับมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด
เฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๒

(ล้านบาท)



- ที่มา : 1. Ingram, Thailand's Rice Trade..., p. 105.
 2. Ingram, Economic Change..., p. 334 (Appendix C.).

อินแกรมได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ผลผลิตข้าวต่อไร่ได้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าเป็นเพราะการลดลงของข้าวเปลือกดังปรากฏว่า ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๕๒ ผลผลิตของข้าวเปลือกในบริเวณพื้นที่ทำการเพาะปลูกเฉลี่ย ๔.๘ หาบต่อไร่ แต่หลังจากนั้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๖๑ และ ๒๔๖๔ - ๖๗ ลดลงเฉลี่ย .๘ และ .๓ หาบต่อไร่ตามลำดับ^๑ การนี้จึงเป็นเครื่องยืนยันอย่างค้ำถั่งวิธีการผลิต ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อที่การเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ไม่ได้รับการชลประทาน หรือบริเวณส่วนใหญ่ทั้งหมดนอกเขตภาคกลางออกไปนั่นเอง^๒

ถ้าจะพิจารณาว่าการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ต้นมานั้นเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงประเทศเหมือนอย่างประเทศตะวันตก ซึ่งไม่ว่าจะช้าหรือเร็วก็ตามต้องใช้เทคนิคความก้าวหน้าของประเทศเหล่านั้นมาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตต่อหัวให้สูงขึ้นอันจะเป็นการพัฒนาประเทศให้เจริญและทันสมัยอย่างแท้จริง^๓ แล้ว ก็มีข้อที่ควรจะวินิจฉัยว่าการพัฒนาประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมบูรณาญาสิทธิราชสมัย ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เมื่อข้าวเป็นผลผลิตที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติมากที่สุดเพียงอย่างเดียวในขณะนั้น จึงไม่เป็นการผิดความเป็นจริงไปนักหากจะใช้ผลผลิตข้าวซึ่งเพิ่มขึ้นพร้อมกับจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๘ และ ๒๔๖๑ - ๖๘ เป็นเครื่องวัดความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

^๑Ingram, Economic Change..., p. 48.

^๒Ibid., p. 49.

^๓Hyron Weiner (ed), Modernization : The Dynamics of Growth (New York : Basic Books, Inc., 1966), p. 3.

ผู้เขียนได้พยายามอย่างยิ่งที่จะหาตัวเลขของผลผลิตข้าวทั้งหมด และทุกปีย้อนหลังไปมากที่สุด แต่เนื่องจากยังไม่มี การเก็บสถิติผลผลิตทางการเกษตรก่อน พ.ศ. ๒๔๖๑ ความพยายามดังกล่าวจึงไม่ได้ผล เมื่อตัวเลขเท่าที่จะหาได้นั้นเป็นเพียงตัวเลขโดยเฉลี่ยในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๕๘ ดังนั้นวิธีการเท่าที่จะทำได้ก็โดยการเปรียบเทียบช่วงระยะเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี กับช่วงระยะเวลาหลังอีก ๘ ปี ต่อมาเท่านั้น

จากตัวเลขที่ปรากฏดังนี้

พ.ศ.	ผลผลิต (ล้านหาบ)	ประชากร (ล้านคน)	ผลผลิตต่อหัว
๒๔๕๐ - ๕๘	๕๘.๓	๘.๒	๗.๑
๒๔๖๑ - ๖๘	๖๖.๓	๘.๘	๗.๐ ^๑

ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๖๘ ซึ่งผลผลิตต่อหัวลดลง .๑ นั้น ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแทบจะไม่มี ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจเลย การที่ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าตามไปด้วย ดังปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๘ อัตราการเพิ่มของปริมาณการส่งสินค้าข้าวออกลดลงเป็นเฉลี่ยปีละ ๒.๓ % เมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๕๒ ซึ่งเท่ากับเฉลี่ยปีละ ๕ %^๒ เมื่อสินค้าออกขยายตัวไม่ได้รวดเร็วและยังลดลงเช่นนี้จึงทำให้การพัฒนาดำเนินไปได้อย่าง

ดังนั้นแม้แต่การพัฒนาการผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญ รัฐบาลก็ยังไม่สามารถที่จะปรับปรุงการผลิตให้เจริญขึ้นภายในเนื้อที่การเพาะปลูก โดยที่ประเทศไทยได้เปรียบอยู่แล้วในด้านคุณภาพของข้าว^๓ ถ้ารัฐบาลประสบความสำเร็จทางนี้ก็อาจจะเป็นหนทางให้เปิดตลาดข้าวแข่งขันกับประเทศพม่า ซึ่งส่งเสริมการผลิตทั้งในด้านการชลประทานและการสหกรณ์เป็นอย่างมากจนถึงกับเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดในโลก และผลผลิตที่ส่งออกทั้งหมดก็มากกว่าของประเทศไทยและอินโดจีนประเทศคู่แข่งในปริมาณที่ห่างไกล^๔ (ดูตารางที่ ๑๒)

^๑ กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย (พระนคร : กระทรวงเกษตร, ๒๕๐๘), ตารางที่ ๑๑. และ M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 30, 301.

^๒ คำนวณจากตัวเลขที่ได้ใน Ingram, Thailand's Trade..., pp. 121 - 22 (Appendix A.).

^๓ Thompson, op. cit., p. 369.

^๔ Fisher, op. cit., p. 60 และ Cady, op. cit., p. 400.

ตารางที่ ๑๒

แสดงการเปรียบเทียบการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูกและการส่งออก
ระหว่างประเทศพม่า อินโดจีนกับไทย

ประเทศ	พ.ศ.	พื้นที่ พืชมงคล (๐๐๐ เอเคอร์)	ส่งออก (๐๐๐ ตัน)
พม่า	๒๔๕๓ - ๕๔	๘,๘๕๐	๑,๓๘๒
	๒๔๖๓ - ๖๔	๑๐,๓๐๘	๒,๓๗๔
ไทย	๒๔๕๘ - ๕๒	๓,๖๘๐	๘๕๓
	๒๔๕๘ - ๖๒	๕,๕๖๐	๘๔๘
อินโดจีน	๒๔๕๓	๒,๖๕๖	๓๗๗
	๒๔๖๓	๔,๕๗๒	๑,๒๐๐

ที่มา : Fisher, op. cit., pp. 61 - 2.

ความมีอิสรภาพของประเทศไทยในขณะที่หลาย ๆ ประเทศในเอเชียยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของชาวต่างประเทศนั้น ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่คิดว่าในแง่ที่ว่าทรัพยากรของประเทศมิได้ถูกใช้ไปเพื่อยังประโยชน์ของชนชาติอื่น การมุ่งปรับปรุงประเทศในทางใดทางหนึ่งนั้นก็เพื่อรักษาลประโยชน์ และสอดคล้องกับนโยบายภายในประเทศเองซึ่งแตกต่างจากประเทศอาณานิคมที่ต้องถูกกำหนดการใช้แรงงานและทรัพยากรของประเทศตามความมุ่งหมายและผลประโยชน์ของชาวต่างชาติทั้งสิ้น ดังเช่นกรณีอังกฤษซึ่งมักจะได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นเมืองแม่อาณานิคมที่ดีที่สุด ก็ได้ชูครีตประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศอินเดียเพื่อความมั่งคั่งของประเทศตนเองโดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชากรอินเดียที่เห็นได้ชัดเจนนั่นก็คือโครงการชลประทาน ซึ่งจะช่วยให้ที่ดิน ๒๐ เอเคอร์ ในบริเวณแห่งหนึ่งทำการเพาะปลูกได้^๑ โดยในโครงการนั้นอังกฤษ

^๑Frederick Clairmonte, Economic Liberalism and Under Development (London : Asia Publishing House, 1960), p. 106.

วางจุดมุ่งหมายไว้อย่างสวยงามว่า เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ชาวอินเดียได้บริโภคอาหาร
อย่างเพียงพอ แต่ก็ปรากฏว่าแท้จริงแล้วอินเดียมิได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนในกำ
การชลประทานน้อย่างใด อังกฤษได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการส่งผลผลิตในเนื้อที่
ชลประทานเป็นสินค้าออก^๑ หรือการที่อังกฤษได้เริ่มปรับปรุงเกษตรกรรมพาณิชย์โดยการ
สร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานในบริเวณลุ่มแม่น้ำอริวดีของพม่าภายหลังการยึดครองได้เมื่อ
พ.ศ. ๒๓๘๕ นั้น ก็เพื่อผลประโยชน์ของอังกฤษที่จะให้เป็นแหล่งระบายสินค้าอุตสาหกรรม
ของอังกฤษเอง^๒

อย่างไรก็ตามเมื่อระดับความก้าวหน้าในด้านการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการ
ผลิตของไทยยังไม่ดีกว่าประเทศอาณานิคม ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีโอกาสมากกว่าที่จะปรับปรุง
ทุกอย่างเพื่อความมั่งคั่งของชนในประเทศเองแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ความหวาด
กลัวต่ออิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งได้จำกัดการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล
ให้อยู่แค่นกรอบที่จะสอดคล้องกับเอกราชของประเทศเป็นสำคัญนั้น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถ
ที่จะวางพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและมีเป้าหมายที่แน่นอน ที่สำคัญที่สุดก็คือนโยบายเศรษฐกิจ
ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจะอยู่ในลักษณะตามยถากรรมกลายเป็นเครื่องมือของชาวต่างประเทศ
กอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรของชาติไปโดยลักษณะกึ่งประเทศอาณานิคม ในลักษณะดังนี้
เองมักทำให้มีผู้กล่าวเกินเลยความเป็นจริงว่า "ประเทศไทยเป็นอาณานิคมของอังกฤษทุก
ประการ เว้นไว้เสียแต่ชื่อเท่านั้น"^๓ เมื่อปรากฏว่าอังกฤษเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ทาง
เศรษฐกิจอยู่ในประเทศไทยมากกว่าชาติมหาอำนาจอื่น

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ไม่ก่อให้เกิดผลในด้านการผลิตที่พัฒนาอย่างอื่น นอกจาก
ขายเป็นสินค้าออกทำให้เศรษฐกิจและสังคมไทยเป็นไปในลักษณะเดิม คือประเทศยังต้องอาศัย
การผลิตข้าวส่วนเหลือของประชาชนแลกเปลี่ยนกับสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศและ
ชาวต่างประเทศก็ยังคงเป็นผู้มีบทบาททางการค้าและอุตสาหกรรมชาวนั้นทั้งสิ้น^๔ ในระบบ

^๑Ibid.

^๒Fisher, op. cit., p. 60.

^๓Bell, op. cit., p. 16.

^๔Ingram, Thailand's Rice Trade..., p. 104.

เศรษฐกิจและสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะศักดินาผสมนายทุนต่างชาติเช่นนี้ ปราศจากการสะสมทุนเพื่อประโยชน์ในด้านการขยายผลผลิตของชาวนาและการลงทุนทางการค้าของชนชั้นสูง และเมื่อไม่มีการสะสมทุนก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และความก้าวหน้าในทางวิธีการผลิต และการบริโภค เทคนิคของการผลิตและความรู้ในทางที่จะใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ในทางการค้าตลอดจนกระทั่งการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าระดับการพัฒนาประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงอยู่ในระดับเดียวกับเมื่อ ๑๕ ปีที่ผ่านมา โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงการวางพื้นฐานการพัฒนาประเทศแต่อย่างใด

ความสำเร็จในการที่จะพัฒนาการพาณิชย์ภายในประเทศ และการผลิตสินค้าเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากข้าว มีผลทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำประโยชน์จากการค้ากับต่างประเทศมาใช้ในด้านการพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เพราะในแขนงเศรษฐกิจที่สามารถจะพึ่งพาได้นั้นมีสินค้าที่ขึ้นหน้าขึ้นตาเพียงอย่างเดียวซึ่งเป็นการลงทุนของคนไทย แต่ก็เป็นในด้านการผลิตเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนสินค้าเกษตรกรรมอย่างอื่น ๆ ยังคงไม่มีความสำคัญในด้านการส่งออก เช่นเดียวกับข้าว ไม้สัก และกัญชง (ดูตารางที่ ๑๓) เมื่อไม่มีการผลิตสินค้าเกษตรกรรมอย่างอื่น เช่น ฝ้าย ครั่ง ยาสูบ อ้อย ข้าวโพด ฯ ซึ่งเป็นสินค้าที่ผลิตส่งออกและบางอย่างสามารถแปรเปลี่ยนเป็นสินค้าอุตสาหกรรมต่อไปได้ ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จอย่างงดงามในด้านการผลิตสินค้าให้เป็นสินค้าออกได้มากชนิด (ดูตารางที่ ๑๓) การพัฒนาประเทศจึงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า

การที่ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศได้โดยเร็วนั้น ส่วนหนึ่งและสำคัญยิ่งเป็นเพราะการพัฒนาในด้านการค้ากับต่างประเทศ อันเนื่องมาจากความสำเร็จในด้านการผลิตสินค้าต่าง ๆ ปรากฏว่า อัตราการขยายตัวของการผลิตและการส่งสินค้าออกของญี่ปุ่นสูงขึ้นอย่างรวดเร็วมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกแล้ว และยังเป็นอัตราที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี สวีเดน และฝรั่งเศส เป็นต้น ดังจะเห็นว่าในระหว่าง

^๑ ดู A.K. Cairncross, Factors in Economic Development

(New York : Frederick A Praeger, 1962), pp. 76 - 7.

พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๕๖ - ๒๔๖๘ - ๗๒ อัตราการขยายตัวของการผลิต และส่งสินค้าประเภท
อุตสาหกรรมออกของญี่ปุ่นสูงถึง ๗.๐ % และ ๖.๘ % ในขณะที่ประเทศอื่นมีอัตราการขยาย
ตัวตามลำดับดังนี้ ๓.๘ % และ ๔.๓ % ๓.๖ % และ ๑.๘ % ๒.๒ % และ ๓.๘ %
๒.๐ % และ ๐.๑ %^๑ หากจะเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศ
ไทย ก็จะได้เห็นได้ชัดถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นนี้

อาจกล่าวได้ว่าญี่ปุ่นเปิดประเทศและมีแนวโน้มในการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นเดียวกับไทย
คือเปิดการค้ากับชาวต่างประเทศโดยเริ่มในปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ เป็นปัจจัย
ที่สำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางการค้า ระยะแรกสินค้าเข้าประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่
เป็นสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศตะวันตก เช่น สิ่งถักทอ เครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง และ
เครื่องเหล็กต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย บรรดาสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จากภาย
นอกเข้ามาแทนที่สินค้าหัตถกรรมพื้นเมือง โดยเฉพาะสิ่งถักทอ^๒ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นก็
สามารถพัฒนาเกษตรกรรมโดยเฉพาะข้าว ใบชา ได้โดยโน้มเอียงไปตามความต้องการ
ของชาวต่างประเทศ และในระยะนี้เอง ญี่ปุ่นค่อย ๆ ฝึกฝนอุตสาหกรรมพื้นฐานในแนวทาง
ที่จะให้เป็นประโยชน์แก่คนโดยทั่วไปและสามารถจะดัดแปลงให้เป็นอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์
ทางทหารได้ เช่น ทองแดง ถ่านหิน และแร่โลหะต่าง ๆ ทั้งนี้ได้อาศัยเงินทุน เทคนิคของ
ชาวต่างประเทศที่ญี่ปุ่นเปิดให้เข้ามาอย่างเสรี และควยเงินทุนภายในประเทศเองซึ่งเกิด
จากการสะสมของบรรดาขุนนางที่ถูกปลดออกภายหลังการล้มเลิกระบบศักดินา และการค้า
ผูกขาดของเจ้าขุนมูลนายโดยรัฐบาลได้สนับสนุนให้นำเงินตอบแทนที่รัฐบาลให้ไปลงทุนในค่าน
กิจการธนาคารเป็นอันมาก ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๐ ทั้งที่มีประสบการณ์ในด้านนี้น้อย ในเวลา

^๑Miyoei Shinohara, "Economic Development and Foreign Trade
in Pre - War Japan," The Economic Development of China and Japan :
Studies in Economic History and Political Economy. ed. C. D. Cowan
(London : George & Unwin Ltd., 1964), pp. 220 - 21.

^๒W.W. Lockwood, The Economic Development of Japan : Growth
and Structure Change 1868 - 1938 (New Jersey : Princeton University
Press, 1954), p. 15.

ตารางที่ ๑๓
 แสดงการเปรียบเทียบสินค้าออกที่สำคัญของไทยกับญี่ปุ่นคิดเป็น
 ร้อยละของสินค้าออกทั้งหมด (%)

พ.ศ.	๑. ญี่ปุ่น						พ.ศ.	๒. ไทย				
	ไหมดิบ	ผ้าไหม	ฝ้าย	กยฝ้าย	ใบชา	รวม		ข้าว	ยางพารา	คิงกุก	ไม้สัก	รวม
๒๔๕๑-๕๕	๒๘.๘	๓.๐	๔.๔	๘.๖	๓.๐	๕๑.๘	๒๔๕๒	๓๓.๖		๓.๘	๖.๔	๕๑.๘
๒๔๕๖-๖๐	๒๔.๐	๔.๘	๖.๓	๘.๖	๑.๖	๔๕.๔	๒๔๕๘	๓๐.๑		๑๕.๘	๓.๘	๕๘.๘
๒๔๖๑-๖๕	๒๓.๖	๓.๓	๑๔.๔	๓.๐	๐.๘	๕๓.๒	๒๔๖๓-๖๓	๖๘.๒	๐.๘	๘.๖	๔.๕	๘๒.๑
๒๔๖๖-๗๐	๓๓.๕	๖.๓	๑๘.๗	๔.๔	๐.๗	๖๓.๖	๒๔๖๘-๗๖	๖๘.๘	๒.๓	๘.๐	๓.๓	๘๓.๘

ที่มา : ๑. Shinohara, op. cit., p. 227.

๒. Ingram, Economic Change..., p. 94.

ที่ได้เปรียบกันต่อมาคือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๔ หลังจากที่มีรัฐบาลได้จัดวางระเบียบการคลังเป็นแบบแผนแล้ว รัฐบาลจึงเริ่มปรับปรุงด้านวิธีการผลิตทางเกษตรกรรมควบคู่กันไปกับการสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการขยายตัวของตลาดและการผลิตต่าง ๆ ภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังสามารเปิดตลาดการค้ากับต่างประเทศได้อย่างกว้างขวางกว่าเดิม ด้วยวิธีการที่สำคัญ ๒ ประการ ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศได้ด้วยการเพิ่มผลผลิต การสะสมทุนจากการค้าในรูปแบบต่าง ๆ และการฝึกฝนแรงงานของชาวญี่ปุ่น เหตุนี้ในคอนต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๕ นั้นเอง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๒๐ - ๒๔) เศรษฐกิจของญี่ปุ่นค่อย ๆ รุ่งเรืองขึ้น^๑ ในขณะที่ประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มต้นปฏิรูปการคลังเท่านั้น

^๑Ibid., pp. 12 - 8.

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศพร้อมกัน แต่แตกต่างกันในด้านวิธีการในช่วงนี้เอง ที่ทำให้ญี่ปุ่นก้าวเกินหน้าประเทศไทยไปไกลลิบ เมื่อฐานะทางการเมืองของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไป เพราะชัยชนะที่ได้จากการทำสงครามกับจีน ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ และรัสเซียใน พ.ศ. ๒๔๔๘ ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยปราศจากพันธะผูกพันในสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคที่ทำไว้กับชาวต่างประเทศต่อไป ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นสามารถปรับปรุงระบบการปกครองของประเทศเพื่อประโยชน์ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลได้รวดเร็ว และสามารถไขแมนจูเรียและเกาหลีเป็นแหล่งวัตถุดิบ พร้อมกับเป็นตลาดระบายสินค้า^๑ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าในขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเพิ่งจะเริ่มต้นในระยะนี้ ญี่ปุ่นไม่เพียงแต่ก้าวหน้าไปขั้นหนึ่งแล้ว ยังรุกหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทั้งประเทศไทยซึ่งตกอยู่ในสภาพล้าหลังอย่างเทียบกันไม่ได้

การที่ประเทศไทยเริ่มปรับปรุงประเทศอย่างเชื่องช้า และเมื่อค่อย ๆ วางแนวทางที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบ้างในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็กลับกลายเป็นระยะเวลาอันไม่เหมาะสมด้วยอุปสรรคที่สำคัญคือความจำเป็นที่จะต้องต่อสู้กับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอย่างหนัก ทั้งภายหลังจากนี้ยังไม่มีการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจต่อมาในระดับที่จะใช้เงินทุนและเทคนิคของชาวต่างประเทศเข้าช่วยการใช้แรงงานและทรัพยากรในประเทศ เพื่อก่อให้เกิดการผลิตต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้รับจากสินค้าออกจึงมีอย่างจำกัด และเมื่อใดที่การผลิตข้าวต้องได้รับการกระทบกระเทือนจากสภาพดินฟ้าอากาศที่วิปริตแปรเปลี่ยนไป ฐานะการคลังของประเทศก็จะทรุดลงในทันที^๒ ดังปรากฏว่าในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๗ ปริมาณการผลิต

^๑ Ibid., pp. 18 - 20. และ G.C. Allen, "Factors in Japan's Economic Growth," The Economic Development of China and Japan..., p. 194.

^๒ M.A. Pugh, "Economic Development of Siam," U.S. Department of Commerce Trade Information Bulletin (Washington : U.S. Government Printing Office, 1929), p. 27.

ข้าวได้ลดลงเหลือส่งออกเพียง ๓๘ % ของจำนวนข้าวที่ผลิตได้ (ตารางที่ ๑๔) ทั้งนี้ก็เพราะความล้มเหลวในการผลิตข้าวเพียงปีเดียว คือ ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ ซึ่งเนื่องมาจากเกิดอุทกภัยและฝนแล้ง ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๖๒ ทำให้ส่วนเกินในฤดูกาลลดลงจาก ๑๘๘ ล้านบาท เหลือ ๑๔ ล้านบาท เหลือเฉลี่ยปีละ ๒.๘ ล้านบาทเท่านั้น และเนื่องจากสินค้าออกเป็นแหล่งที่มาของเงินรายได้ที่สำคัญที่สุดของไทย การลดลงของฤดูกาลค้าจะทำให้กระทบกระเทือนต่อเงินรายได้แผ่นดินทันที ในสัดส่วนที่เท่ากันหรืออาจจะมากกว่านั้นเมื่อเปรียบเทียบสินค้าออกกับส่วนที่ลงทุนของเอกชนภายใน และรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งมีน้อยมาก

ตารางที่ ๑๔

แสดงการส่งออกข้าวเป็นร้อยละของผลผลิตทั้งหมดเปรียบเทียบกับฤดูกาลค้า

พ.ศ.	ข้าวส่งออกคิดเป็น % ของผลผลิต	มูลค่าของข้าวที่ส่งออก	ฤดูกาลค้า	เฉลี่ยปีละ
๒๔๕๒ - ๕๓	๕๒	๘๑.๒	๑๐๖.๐	๒๑.๒
๒๔๕๘ - ๖๒	๕๒	๑๐๘.๐	๑๘๘.๐	๓๓.๘
๒๔๖๓ - ๖๓	๓๘	๑๑๓.๖	๑๕.๐	๒.๘

ที่มา : ๑. Ingram, Economic Change..., p. 53.

๒. M.F., S.Y.B. B.E. 2468 (1925 - 26), pp. 194 - 95.

๓. "Resources of Siam," 31.

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ชี้ให้เห็นถึงการจำกัดบทบาทของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจอย่างมาก และการที่ไม่เกิดจุด
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินนโยบายงบประมาณรายจ่าย ทำให้ขาดความคิดริเริ่ม
ที่จะวางแผนการปรับปรุงเศรษฐกิจของชาติในด้าน การเกษตรกรรมและการพาณิชย์ให้จริงจัง
ขึ้นมาเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป

อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของมหาอำนาจตะวันตก ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ
ทำให้รัฐบาลต้องรักษานโยบายการคลังอนุรักษ์นิยมไว้ แม้รัฐบาลจะตกอยู่ในภาวะขาดแคลน
เงินทุน รัฐบาลก็พอใจที่เลือกหนทางจำกัดการใช้จ่ายเงินให้เพียงพอกับรายได้มากกว่า
ยืมเงินทุนจากต่างประเทศอันอาจจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของ
ประเทศได้

ความช่วยเหลือรายจ่ายแผ่นดินจึงมีได้กระจายไป สำหรับการเศรษฐกิจของคนในสังคม
โดยตรง แต่กลับมุ่งหนักไปที่กิจการทหารและทางอื่น ๆ เป็นผลให้ความก้าวหน้าภายใน
ประเทศดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ตามกำลังการคลังของประเทศ และอาศัยการค้ำ
จากการลงทุนของชาวต่างประเทศ ช่วยพัฒนาการพาณิชย์ภายใน ซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะ
ไม่ได้ประโยชน์มากกว่าการลงทุนของคนในประเทศเอง อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลง
ลักษณะเศรษฐกิจประดังขึ้นมาเป็นเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทยซึ่งได้เริ่มต้นแล้วตั้งแต่
พ.ศ. ๒๓๕๘ นั้น เป็นวิวัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไป และด้วยความระมัดระวังของรัฐบาล
เป็นอย่างมาก