

## สรุปงานวิจัย

การพัฒนาระบบชลประทานของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477

นายศิวศิลป์ จุ้ยเจริญ

สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องราวในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในวงวิชาการไทยจำนวนมากเป็นการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสาเหตุ และผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่เกี่ยวข้องทางด้านสังคมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังมีไม่มากนัก ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภท ทั้งการขยายการตัดถนน การขยายโครงข่ายเส้นทางรถไฟ การสร้างท่าเรือทางการค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามโครงการต่าง ๆ ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ หนึ่งในโครงการที่มีการดำเนินการสืบเนื่องจากรัชสมัยก่อนและดำเนินการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ โครงการชลประทาน งานวิจัยฉบับนี้จึงมีเป้าหมายศึกษานโยบาย แผนงานการพัฒนา ระบบชลประทาน ข้อถกเถียงและข้อจำกัดของการดำเนินโครงการชลประทานของผู้กำหนดนโยบายและสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายด้านการชลประทานในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

โครงการชลประทานสมัยใหม่ในสยามเกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษและชาติตะวันตกอื่น ๆ สยามต้องผูกพันตนเองเข้ากับตลาดโลกในฐานะผู้ส่งออกสินค้าสำคัญ คือ ข้าวสู่โลกอาณานิคม ปัญหาประการหนึ่งที่สยามประสบ คือ ความไม่สม่ำเสมอของปริมาณผลผลิตอันสืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ส่งผลต่อการผลิต โดยเฉพาะปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรที่มีอย่างไม่เพียงพอตลอดทั้งปี ดังนั้น ปัญหาการจัดการชลประทานจึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลสยามต้องหาทางแก้ไข ในช่วงทศวรรษ 2430 รัฐบาลสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลสยามยังไม่มีความสามารถในการลงทุนจัดการโครงการชลประทานเอง จึงมีการอนุญาตให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการโครงการชลประทานแทนในนาม “บริษัท ชุมคลองแลคูนาสยาม จำกัด” โครงการสำคัญที่บริษัทจัดทำ คือ โครงการชลประทานในพื้นที่รังสิต อย่างไรก็ตามผลของการดำเนินการไม่เป็นที่น่าพอใจสำหรับภาครัฐมากนัก ในทศวรรษ 2440 รัฐบาลสยามจึงเริ่มมีแนวคิดในการจัดการโครงการชลประทานเองและเริ่มมองหาการว่าจ้างวิศวกรจากชาติตะวันตกให้เข้ามาช่วยวางแผนงานให้ รัฐบาลสยามจึงว่าจ้าง “นายโฮมัน วานเดอร์ ไฮเต” วิศวกรชาวเนเธอร์แลนด์และจัดตั้งกรมคลองเพื่อดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การวางแผนงานและนำเสนอโครงการของไฮเตไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากโครงการของ

เขาต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ความขัดแย้งระหว่างไฮเดกับเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ และสยามในเวลา นั้นต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านการปฏิรูปการปกครองจากดินแดนหัวเมืองประเทศราชเดิม ทำให้ในที่สุดไฮเด ตัดสินใจลาออกและรัฐบาลตัดสินใจยุบกรมคลองลง ในรัชสมัยต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง ให้มีการรื้อฟื้นการลงทุนในโครงการชลประทานขึ้นมากอีกครั้ง เนื่องจากปัญหาความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นเนื่องกัน ในช่วงต้นรัชกาล รัฐบาลวางเซอร์โทมัส วอร์ดจาง วิศวกรชาวอังกฤษและคณะจากบริติชราช (อินเดียของอังกฤษ) เข้ามาช่วยวางแผนงานและจัดตั้งกรมท่อน้ำขึ้น ผลสำคัญของโครงการของวอร์ด คือ การสร้างเขื่อนพระราม 6 และการเริ่มแผนงานในโครงการจัดการลุ่มน้ำต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่สุพรรณบุรี นครนายก เพชรบุรี และเชียงใหม่- ลำปาง

เมื่อเริ่มต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อ ของหน่วยงานจาก “กรมท่อน้ำ” เป็น “กรมชลประทาน” ซึ่งมีการใช้ชื่อดังกล่าวมาจนถึงทุกวันนี้ ส่วนโครงการ ชลประทานของวอร์ดยังได้รับการสานต่อไป แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้มีการปรับแผนงานระหว่าง พ.ศ. 2470-2475 ทั้งในเรื่องของ แผนงานก่อสร้างและงบประมาณ โดยรัฐบาลปรับโครงการชลประทานออกเป็น 4 โครงการย่อย ได้แก่ โครงการ สุพรรณบุรี โครงการนครนายก โครงการเขียงราก-บางเหี้ย และโครงการท่อน้ำมณฑลพายัพ (เชียงใหม่-ลำปาง) อย่างไรก็ตาม โครงการที่รัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถดำเนินการได้สำเร็จ คือ การจัดสร้างประตูน้ำส่วนที่ 3 ที่บ้านพร้าวในโครงการสุพรรณบุรี โครงการจัดการพื้นที่ระบายน้ำในโครงการเขียง ราก-บางเหี้ย และโครงการฝายท่อน้ำราษฎร์สินธุปริชาในโครงการพายัพ

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับโครงการชลประทานในรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีปัจจัยหลายประการที่ ส่งผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบาย ดังต่อไปนี้

ประการแรก มุมมองของผู้กำหนดนโยบายต่อการจัดการโครงการชลประทาน ในการหารือเกี่ยวกับ รายละเอียดของแผนงานและงบประมาณที่ต้องใช้ในโครงการชลประทานช่วงต้นรัชกาล สมาชิกสภาการคลังบาง พระองค์/คน มีความสงสัยต่อความคุ้มค่าในการลงทุนกับโครงการชลประทาน เนื่องจากเป็นโครงการที่ต้องใช้ งบประมาณสูง และผลตอบแทนยากที่จะจับต้องเชิงประจักษ์ได้ ดังนั้น กรมชลประทานจึงต้องชี้แจงให้ผู้ตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายเห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการชลประทานในลักษณะส่งเสริมการเพาะปลูกเพื่อ การค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ทางอ้อมที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์เชิงประจักษ์ได้

ประการที่สอง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่สยามต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ซึ่งส่งผลให้ สยามไม่สามารถสร้างรายได้จากการค้าระหว่างประเทศได้ดังเดิม ภาวะดังกล่าวส่งผลต่อกิจการภายในไปด้วย

กล่าวคือ รัฐบาลสยามต้องเผชิญกับปัญหาทางการคลัง ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการใช้งบประมาณ การจัดการโครงสร้างของหน่วยงานในระบบราชการผ่านนโยบายที่เรียกว่า “ดุลยภาพ” ซึ่งกรมชลประทานต้องถูกตัดงบประมาณเกือบทุกปีและต้องเลิกจ้างเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้โครงการชลประทานตามแผนงานมีการดำเนินการได้อย่างล่าช้า

ประการที่สาม นอกเหนือไปจากปัญหาจากระดับนโยบายแล้ว การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานเองก็มีปัญหาที่กรมชลประทานต้องจัดการด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาการประสานงานระหว่างกรมชลประทานกับฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของทั้ง 2 หน่วยงานต่างมีทัศนคติ มุมมองที่แตกต่างกันต่อการบำรุงรักษาโครงสร้างและการจัดการชลประทาน ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อการดูแลรักษาประตูน้ำ คันกั้นน้ำของกรมชลประทานในพื้นที่ต่าง ๆ เสมอ

ประการที่สี่ การสร้างความร่วมมือกับราษฎรในการปรับใช้องค์ความรู้การชลประทานสมัยใหม่ ในประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราษฎรประสบพบเจอ ปัญหากรรมสิทธิ์ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาตลอดจนถึงปัจจุบัน ที่ดินที่เกิดจากการบุกเบิกเนื่องจากการเกิดชลประทานมักจะมีการแย่งชิงระหว่างผู้มีทุนกับผู้ไม่มีทุนอยู่เสมอ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ราษฎรที่มีกำลังน้อยขาดแรงจูงใจในการรับเอาองค์ความรู้การชลประทานสมัยใหม่ปรับใช้ในที่ดินทำกินของตน เนื่องจากขาดกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินและไม่รู้ว่าจะเมื่อตนลงทุนในที่ดินผืนนั้น ๆ แล้วจะถูกยึดที่ดินจากเจ้าที่ดินเมื่อไหร่

จากปัจจัยและสภาพแวดล้อมทั้ง 4 ประการข้างต้นที่เกิดขึ้นทำให้เห็นได้ว่ากรมชลประทานประสบข้อจำกัดอย่างมากในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการขาดแรงจูงใจของราษฎรที่จะพัฒนาการจัดการชลประทานในพื้นที่เพาะปลูก ย่อมส่งผลให้โครงการชลประทานขนาดใหญ่ไม่สามารถส่งผลได้เต็มที่ และการโน้มน้าวผู้กำหนดนโยบายให้เห็นชอบต่อแผนงานของกรมชลประทานเป็นไปได้ยากมากขึ้น เนื่องจากผลประโยชน์ทางอ้อมที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ในเชิงประจักษ์ไม่เกิดผลเต็มที่ดังที่กรมชลประทานพยายามสื่อสารไปยังรัฐบาล

ประการสุดท้าย องค์ความรู้สมัยใหม่ในการจัดการชลประทานของสยามอยู่ในมือของวิศวกรชาวตะวันตก ดังจะเห็นได้จากหัวหน้ากองต่าง ๆ รวมไปถึงที่ปรึกษากรมชลประทานเป็นเจ้าหน้าที่ชาวต่างชาติทั้งหมด โดยเป็นนายช่างวิศวกรชาวอังกฤษ ในขณะที่การกำหนดนโยบายอยู่ในมือของเจ้านายและขุนนางสยาม ดังนั้นการเสนอแผนงานเชิงเทคนิคจึงเป็นเรื่องของนายช่างฝรั่ง ขณะที่การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นผู้กำหนดนโยบายสยาม ทำให้การตัดสินใจเห็นชอบนโยบายของรัฐบาลมักจะเน้นไปเรื่องของความคุ้มค่าของการลงทุนมากกว่าการใช้องค์ความรู้เชิงเทคนิคในการกำหนดนโยบาย

แม้ว่ารัฐบาลสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะต้องเผชิญกับข้อจำกัด สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการชลประทาน แต่รัฐบาลก็พยายามดำเนินโครงการชลประทานต่าง ๆ ไปให้ต่อเนื่องได้มากที่สุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ จนกระทั่งการลงทุนโครงการชลประทานขนาดใหญ่ของไทย (เปลี่ยนนามจากสยามเป็นไทยใน พ.ศ. 2482) จะได้รับการดำเนินการอย่างแข็งขันอีกครั้งในทศวรรษ 2490 ภายใต้การสนับสนุนทุนการพัฒนาจากธนาคารโลก