

การชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว:

มุมมองเชิงนโยบาย¹

Irrigation Affair in King Rama VII Reign:

Policy perspective

(Received: Sep 15, 2022 Revised: Dec 20, 2022 Accepted: Dec 25, 2022)

ศิวศิศิลป์ จุ้ยเจริญ²

Siwasin Juicharoen

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายและข้อจำกัดของพัฒนาการชลประทานในช่วงเวลาดังกล่าว การศึกษานี้อาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการพัฒนาที่สืบเนื่องมาจากแผนโครงการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและเริ่มมีการขยายโครงการไปนอกพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา อย่างไรก็ตามการพัฒนาการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณ

¹บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบชลประทานของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477” โดยการสนับสนุนของพิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า ทั้งนี้ทางพิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้าอาจจะไม่เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นและข้อแนะนำของผู้วิจัยได้

²นักวิจัยประจำสถาบันอาณาบริเวณศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

E-mail: tiara.siwasin@gmail.com

การแบ่งทรัพยากรเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาประเทศอื่น ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว ยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการชลประทาน สภาพการณ์ดังกล่าว ดำเนินต่อเนื่องไปจนถึงหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 และสิ้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

คำสำคัญ: ระบบชลประทาน พัฒนาการระบบชลประทาน
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

Abstract

This article is a study on the irrigation affair, especially the study of limitations of irrigation affair in the reign of King Rama VII. The study used historical method to analyze data and documents. The results of the study reveal that irrigation affair in King Rama VII reign was developed as a result of the irrigation project plans during the reign of King Rama VI. In this reign, the project began to be extended outside the Chao Phraya River Basin. However, the irrigation development during the reign of King Rama VII faced a shortage of budget and the allocation of resources to carry out other development projects, which resulted in a delay to the implementation of the irrigation projects. This situation continued until after the Siam Revolution of 1932 and the end of the reign.

Keywords: Irrigation system, Irrigation Development, Economic and Social History, King Rama VII.

1. บทนำ

การจัดการน้ำหรือการชลประทานที่ยั่งยืนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในปัจจุบัน การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (องค์การสหประชาชาติ, 2565) การที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำที่ดีเพื่ออุปโภคและบริโภคนั้น รัฐต้องสร้างความมั่นคงและสร้างระบบการจัดการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคที่ดีรวมทั้งสุขอนามัยที่ดีสำหรับทุกคน อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการน้ำก็มีต้นทุน ดังนั้น การวางลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประเทศไทย ปัญหาการจัดการน้ำมีการถกเถียงและดำเนินการมาอย่างยาวนานในทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจพึ่งพิงภาคเกษตรกรรม

ขณะที่การศึกษาเรื่องราวในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468-2477) มักจะเป็นประเด็นศึกษาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีไม่มากนัก (วีรวัลย์ งามสันติกุล, 2559, น. 97; ศราวุฒิ วิสาพรม, 2556) ประเด็นหนึ่งที่ที่น่าสนใจ คือการจัดการชลประทานในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งทางการเกษตรและอุตสาหกรรมของประเทศ อีกทั้งในรัชสมัยของพระองค์ต้องรับความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังนั้น การศึกษาการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นการเลือกประเด็นการพัฒนาประเทศมาศึกษา ก่อนที่ประเทศสยามหรือไทย (ต่อไปจะใช้คำว่า “สยาม”) เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพรวมของการชลประทานของประเทศในปลายยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและข้อถกเถียงในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 และยังเป็น การเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่รอบด้าน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาการชลประทาน ปัญหาและข้อจำกัดของการชลประทาน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยใช้กระบวนการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical research) ศึกษาจากเอกสารร่วมสมัยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารด้านชลประทานของกระทรวงเกษตรธิการ เอกสารส่วนบุคคล หนังสือ วารสารที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมและการชลประทาน รวมทั้งงานวิจัย และงานศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน ทั้งนี้จะดำเนินการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) เป็นรูปแบบหลัก

4. ผลการวิจัย

4.1 การชลประทานก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดการชลประทานสมัยใหม่ในสยามมีจุดเริ่มต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เศรษฐกิจและสังคมสยามกำลังประสานตนเองเข้ากับศูนย์กลางโลกจากชาติตะวันตกภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 และประเทศตะวันตกอื่น ๆ สยามเป็นพื้นที่สำคัญของการปลูกข้าวและสินค้าอื่น ๆ เช่น ไม้สัก ดีบุก เพื่อส่งออกไปยังตลาดโลก รัฐบาลสยามต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางการเกษตรและการค้า อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะมีความสนใจในการจัดการชลประทานเพื่อเชื่อมโยงระบบคลองและสนับสนุนการขยายพื้นที่การเพาะปลูก แต่รัฐบาลยังไม่มีต้นทุนเพียงพอในการลงทุน รัฐบาลจึงอนุญาตให้เอกชนดำเนินการสัมปทานและเป็นการถือกำเนิดขึ้นของบริษัท ชุดคลองแลคูนาสยาม จำกัด ที่ดำเนินกิจการระหว่างช่วงทศวรรษ 2430-2440 บริษัทดำเนินงานในพื้นที่รังสิตในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของเอกชนยังไม่บรรลุผลได้ตามที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้น รัฐบาลสยามจึงเริ่มดำเนินการโครงการชลประทานสมัยใหม่โดยคำแนะนำของชาวต่างประเทศ โครงการชลประทานขนาดใหญ่ได้รับการนำเสนอจากโครงการของโฮมาน วัน เดอร์ ไฮเด (Homan van der Heide) ใน พ.ศ. 2445 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และโครงการของเซอร์โทมัส วอร์ด (Thomas Ward) ใน พ.ศ. 2458 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (สุนทรีย อาสะไวย์, 2521) โครงการเหล่านี้เป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ต้นทุนสูงและใช้เวลาในการดำเนินงานเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้โครงการชลประทาน โดยเฉพาะโครงการของเซอร์โทมัส วอร์ด (Thomas Ward) ได้รับการสานต่อในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

4.2 การพัฒนาการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ. 2468-2477 สยามประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่โครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งการลงทุนเกี่ยวกับการคมนาคมทางบกและการคมนาคมทางน้ำ รวมถึงการส่งเสริมการเกษตรกรรม หนึ่งในนั้นคือโครงการชลประทาน

4.2.1 การจัดการราชการเกี่ยวกับกรมชลประทาน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์สมบัติใน พ.ศ. 2468 รัฐบาลมีนโยบายสร้างดุลยภาพในการจัดการงบประมาณ (หจข. ร.7 กษ.1/2) ซึ่งส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งกระทรวงเกษตรธิการ เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการในเวลานั้นต้องจัดการโครงสร้างและตัดทอนงบประมาณภายในหน่วยงาน ทำให้โครงการชลประทานได้รับผลกระทบไปด้วย

จากเดิมกระทรวงเกษตรธิการมีองค์การภายใต้บังคับบัญชาจำนวน 9 หน่วยงาน คือ กองบัญชาการ กรมทะเลเปียนที่ดิน กรมเพาะปลูก กรมราชโลหกิจแลภูมิวิทยา กรมรังวัดที่ดิน กรมป่าไม้ กรมทตน้ำ กองออกโฉนดที่ดิน และกองเกษตร ได้มีการลดเหลือ 8 หน่วยงาน คือ กรมบัญชาการ กรมทะเลเปียนที่ดิน กรมเพาะปลูก กรมรังวัดที่ดิน กรมราชโลหกิจแลภูมิวิทยา กรมทตน้ำ กรมป่าไม้ และกองเกษตร เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) ลดความซ้ำซ้อนในโครงการสร้างบังคับบัญชาและตัดทอนรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะเรื่องของเงินเดือนข้าราชการ มีการปลดข้าราชการ ทั้งข้าราชการชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยเจ้าพระยาพลเทพพิจารณาจากอายุของการปฏิบัติงานของข้าราชการที่เข้าเกณฑ์ได้รับบำเหน็จบำนาญเป็นส่วนมาก ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยให้มีการพิจารณาจากโอกาสในอนาคตที่จะสามารถหาอาชีพใหม่ได้ การจัดการของเจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) ค่อนข้างเป็นที่พอพระราชาหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังพระราชหัตถเลขาของพระองค์ต่อเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ความว่า

“... ตามโครงการที่เจ้าพระยาพลเทพวางไว้ใหม่นี้เห็นด้วยเป็นส่วนมาก กรมเพาะปลูกนั้นเราเห็นว่าจะต้องเป็นกรมสำคัญต่อไป จะต้องทำนุบำรุงให้มากในภายหน้า การทตน้ำจะเป็นประโยชน์จริงต่อเมื่อชาวนารู้วิธีใช้ระบายน้ำให้เหมาะกับความต้องการ ซึ่งจะเป็นการจำเป็นที่

เราจะสอนให้รู้ในภายหน้า เวลานี้ชาวนาบางจำพวกไม่เห็นประโยชน์ของการทดน้ำ เพราะใช้น้ำไม่เป็น ...” (หจช. ร.7 กษ.1/2)

จากพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับกิจการ 2 เรื่องภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงเกษตรราธิการ ได้แก่ กิจการของกรมเพาะปลูกกับกรมทดน้ำ สยามกำลังพยายามบำรุงกิจการเพาะปลูกให้มีประสิทธิภาพ ส่วนปัญหาด้านการทดน้ำหรือการชลประทานนั้นเป็นปัญหาการขาดความรู้ของราษฎรในการใช้ประโยชน์จากการทดน้ำ

ต่อมาใน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้เปลี่ยนชื่อ “กรมทดน้ำ” เป็น “กรมชลประทาน” เพื่อให้ความหมายของชื่อหน่วยงานมีความสอดคล้องกับหน้าที่ของหน่วยงาน

“... คำว่า ทดน้ำ หมายความว่า แต่เพียงการปิดกั้นลำน้ำ เป็นการแผนกหนึ่งของการส่งน้ำ ส่วนงานของกรมทดน้ำได้ปฏิบัติอยู่จริง ในเวลานี้ มีการทดน้ำ ขุดคลอง ส่งน้ำตามลำคลองที่ขุดและใช้เครื่องสูบต่าง ๆ เพื่อสูบน้ำขึ้นช่วยเหลือการเพาะปลูกทั่วไป หาได้ทำการทดน้ำอย่างเดียวไม่ นอกจากนี้คำภาษาอังกฤษที่เรียกว่า Irrigation นั้นมุ่งหมายถึงการส่งน้ำ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ด้วย ทรงพระราชดำริว่าสมควรจะเปลี่ยนนามกรมทดน้ำเสียใหม่ให้ตรงกับงานที่ทำอยู่จริง ...” (หจช. ร.7 กษ.2/11)

โดยคำว่า “ชล” เป็นคำสันสกฤต แปลว่า น้ำ ส่วน “ประทาน” เป็นคำสันสกฤต แปลว่า เพิ่มให้ ซึ่งมีความหมายในทางส่งเสริมให้ดีขึ้น ดังนั้น กรมชลประทานจึงเป็นกรมที่มีหน้าที่จัดสรรน้ำของประเทศชาติ โดยทุกวิถีทางให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (กรมชลประทาน, ป.ป.ป.)

4.2.2 โครงการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การดำเนินงานชลประทานมีอุปสรรคที่สืบเนื่องมาจากรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2465 โครงการชลประทานมีจำนวน 6 โครงการที่ต้องดำเนินการสืบเนื่องต่อในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่ 1. โครงการสุพรรณ 2. โครงการเชียงราก-บางเหี้ย 3. โครงการแม่น้ำน้อย 4. โครงการนครนายก 5. โครงการป่าสักเหนือ และ 6. โครงการพายัพหรือโครงการชลประทานในภาคเหนือโครงการเหล่านี้ ต้องใช้งบประมาณมากถึง 31,200,000 บาท ในเวลาประมาณ 8 ปี โดยต้องใช้งบประมาณดำเนินการปีละ 3,900,000 บาท แต่รัฐบาลจ่ายงบประมาณให้ได้เพียงปีละ 3,000,000 บาท กรมทตน้ำจึงต้องปรับลดขนาดโครงการเหลือ 4 โครงการ ได้แก่ 1. โครงการสุพรรณ 2. โครงการเชียงราก-บางเหี้ย 3. โครงการนครนายก 4. โครงการชลประทานในภาคเหนือหรือโครงการพายัพ โดยเป็นโครงการใหม่โครงการเดียว คือ โครงการสุพรรณ ส่วนโครงการนครนายกกับโครงการเชียงราก-บางเหี้ยเป็นโครงการที่สืบเนื่องจากโครงการป่าสักใต้ที่เป็นพื้นที่ติดกับโครงการรังสิต ส่วนโครงการพายัพเป็นโครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ประชารมมีความรู้เรื่องการจัดการน้ำที่ค่อนข้างดีแล้ว (หจข. กษ. 12.42/1665)

โครงการชลประทานที่ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมี 3 โครงการ คือ

1. โครงการเชียงราก-คลองด่าน เป็นโครงการย่อยโครงการหนึ่งในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง โครงการนี้เป็นโครงการที่เน้นการรักษา การระบายน้ำและป้องกันน้ำเค็มที่จะรุกล้ำเข้ามายังพื้นที่การเพาะปลูก พื้นที่ของโครงการอยู่บริเวณจ.สมุทรปราการและจ.ฉะเชิงเทรา ในปัจจุบัน โครงการนี้สร้างเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2474 มีพื้นที่

ได้รับประโยชน์จากโครงการเชียงราก-บางเหี้ย ประมาณ 690,000 ไร่ (หจข.ร.7.9/6)

2. โครงการชลประทานโพธิ์พระยา (วัดพร้าว) เมืองสุพรรณบุรีเป็นโครงการย่อยของโครงการสุพรรณ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด โครงการนี้เป็นการสร้างประตูน้ำและการส่งน้ำให้แก่พื้นที่ทางการเกษตร โดยเริ่มการก่อสร้างใน พ.ศ. 2464 และสร้างแล้วเสร็จใน พ.ศ. 2479 (หจข. ร.7.9/2)

3. โครงการชลประทานเหมืองแม่แฝก เมืองเชียงใหม่ โครงการนี้เป็นการรวมพื้นที่ 2 พื้นที่ คือ โครงการชลประทานในเขตเมืองลำปางและเมืองเชียงใหม่ตามโครงการพายัพ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณ พ.ศ. 2470 สำหรับจำนวน 2,000,000 บาท เป็นโครงการที่อาศัยความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ในการจัดการโครงการ และนับเป็นโครงการชลประทานของรัฐหรือฝ่ายหลวงแห่งแรกในภาคเหนือ มีการเริ่มใช้งานส่งน้ำได้ใน พ.ศ. 2478 และส่งน้ำได้อย่างเต็มที่ใน พ.ศ. 2480 (พอพันธ์ อูทยานนท์, 2558, 118-119)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังออกกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดการชลประทานด้วย เช่น การออกพระราชบัญญัติควบคุมการเหมืองฝายและพนัง พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความเป็นสมัยใหม่ผ่านการจัดการชลประทาน และทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเจ้าหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่แทนการจัดการของท้องถิ่นแบบเก่า การออกพระราชบัญญัติควบคุมเหมืองฝายและพนัง (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478) พระราชบัญญัติควบคุมเหมืองฝายและพนัง พ.ศ. 2480 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526 (สารโรจน์ แวมณี, 2541, 20) กล่าวได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

เจ้าอยู่หัวเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการจัดโครงการชลประทานในหัวเมืองต่าง ๆ นอกจากนั้น กรมชลประทานยังได้เริ่มกล่าวถึงการขยายพื้นที่การชลประทานในพื้นที่ภาคอีสานใน พ.ศ. 2470 อีกด้วย (هجข. สป.2.37/28)

4.2.3 โครงการชลประทานหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาเป็นประมุขของรัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลใหม่มีแนวทางการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศตามหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักเอกราชทั้งหลาย หลักความปลอดภัย หลักเศรษฐกิจ หลักเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักการศึกษา

กระทรวงเกษตรราธิการได้รับผลกระทบหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวด้วย รัฐบาลได้ยุบรวมกระทรวงเกษตรราธิการกับกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์การและใน พ.ศ. 2476 เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเศรษฐกิจและแยกหน่วยงานภายในเป็น “ทบวง” ได้แก่ ทบวงเกษตรราธิการและทบวงพาณิชย์และคมนาคม ต่อมาใน พ.ศ. 2479 รัฐบาลจึงตั้งกระทรวงเกษตรราธิการขึ้นใหม่อีกครั้ง ส่วนทบวงพาณิชย์และคมนาคมได้รับการตั้งเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ (ธนพงศ์ จิตต์สง่า, 2563-2564, น. 77)

รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบายปรับปรุงระบบคลองเพื่อพัฒนาการเกษตร ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2477 พระสารสาสน์พลขันธ (ลอง สุนทานนท์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจส่งหนังสือเรียนนายกรัฐมนตรีนอก พระยาพหลพลพยุหเสนาในเรื่องการหาทางบำรุงแก่ประชาชน โดยหนทางที่พระสารสาสน์พลขันธเห็นว่าเป็นการบำรุงแก่ประชาชนทางหนึ่ง คือ การจัดการและการบำรุงทางน้ำให้ดี

“... ในเรื่องนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าควรรัฐบาลจะตั้งกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมชลประทานและกรมโยธาเทศบาลและผู้อำนวยการอื่น ๆ ให้ไปพิจารณาว่าจะขุดคลองที่ตื้น ๆ อยู่นั้นอย่างไรบ้างและเท่าไรตามความสำคัญแห่งการสัญจรและการขนส่งแห่งคลองนั้น ๆ คลองที่ยาว ๆ ถ้าไปตื้นเงินเพียง 1 เส้นก็เสียหายหมดทั้งคลอง ฉะนั้น การขุดคลองที่ตื้นเงินใช้เงินน้อย แต่ประโยชน์มาก ถ้าเปรียบรายจ่ายกับประโยชน์ที่ได้ ข้าพเจ้าไปตรวจการคราวนี้มีราษฎรร้องอยู่มากว่า คลองตื้นเงินเสียมากขนส่งไม่ได้ ทำให้สินค้าแพงเพราะรอน้ำ หรือน้ำเสีย ต้องทิ้งเพราะขนส่งไม่ได้เป็นอันมาก ...” (หจข. (2)สร.020650/5)

ประเด็นการจัดการบำรุงทางน้ำนี้ กระทรวงเกษตรราธิการ ได้มีการรวบรวมข้อมูลและเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2479 โดยให้ความเห็นว่า กระทรวงมีทรัพยากรจำกัด ในการรับผิดชอบในการขุดคลองเพื่อการคมนาคมและการบำรุงรักษาทางน้ำ ในเวลานั้นเป็นโครงการที่ใหญ่เกินความสามารถของกระทรวง ทั้งงบประมาณและกำลังคน

“... เมื่อพิจารณาประกอบจำนวนผู้คน เครื่องจักร เครื่องมือ ตลอดจนเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายเท่าที่กระทรวงเกษตรราธิการ มีอยู่อย่างจำกัดในเวลานี้ ก็รู้สึกเป็นการยากที่จะดำเนินการไปได้เป็นผลดี...” (หจข. (2)สร.020650/5)

แนวทางที่กระทรวงเกษตรราธิการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือ รัฐบาลควรให้กระทรวงเกษตรราธิการได้สะสมต้นทุน ฝึกฝนความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ สอดคล้องเครื่องจักรและเครื่องมือ เมื่อมีความพร้อมแล้ว จึงจะดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้กระทรวงเกษตรราธิการยังเสนอให้มีการแบ่งหน้าที่การรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงเกษตรราธิการได้แบ่งลักษณะงานการขุดคลองและบำรุงทางน้ำเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การขุดคลองเพื่อการคมนาคม คือการขุดคลองเพื่อการคมนาคมเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานในการดำเนินงานเมื่อมีความพร้อมทั้งส่วนเจ้าหน้าที่งบประมาณและเครื่องมือ และการรับปรึกษาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการขุดลอกและการบำรุงรักษาทางน้ำเป็นอำนาจของกรมชลประทาน

2. การบำรุงรักษาทางน้ำ คือการบำรุงรักษาทางน้ำในเขตเทศบาลอยู่ในอำนาจและงบประมาณของเทศบาลนั้น ๆ การบำรุงรักษาทางน้ำนอกเขตเทศบาลจะอยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่า และใช้งบประมาณของกระทรวงเศรษฐกิจ และในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและกรมเจ้าท่าให้จังหวัดต่าง ๆ ดูแลรับผิดชอบ

ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรราธิการไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล เนื่องจากการจัดการเทศบาลในอยู่ในระยะเริ่มต้นเทศบาลไม่มีศักยภาพดูแลโครงการเหล่านี้ได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าควรให้กระทรวงเกษตรราธิการเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลโครงการใหญ่ ๆ ไปก่อน ส่วนกระทรวงมหาดไทยพอจะสามารถช่วยงานขนาดเล็กได้ ทำยที่สุดที่ประชุมจึงให้กระทรวงเกษตรราธิการและกระทรวงมหาดไทยหารือรายละเอียดกันต่อไป

ส่วนในระดับท้องถิ่น ราษฎรมีความตื่นตัวกับนโยบายการปรับปรุงลำคลองมาก เช่น หลวงประสานสิริราษฎร์ นายอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาครได้เสนอปรับปรุงลำคลองต่าง ๆ และปรับปรุงให้เหมาะกับการสัญจร ซึ่งมีการเสนอเรื่องไปขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี (ธนพงศ์ จิตต์สง่า, 2563-2564, น. 77)

รัฐบาลคณะราษฎรมีความพยายามเช่นเดียวกับรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการจัดการกิจการชลประทานเนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมสยามในเวลานั้นยังเป็นสังคมเกษตรกรรม ตามหลัก 6 ประการ ข้อที่ 2 ที่รัฐบาลต้องการบำรุงทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชน

แต่รัฐบาลคณะราษฎรในช่วงปลายทศวรรษ 2470 ได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนในการจัดการบำรุงทางน้ำและการชลประทานที่ยังไม่เพียงพอ ดังที่รัฐบาลในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประสบ

4.2.4 ปัญหาและข้อจำกัดของการดำเนินโครงการชลประทาน ปัญหาประการแรก รัฐบาลสยามต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีความซบเซาในช่วงต้นทศวรรษ 2470 รายได้ของรัฐบาลลดลง ราคาสินค้าและวัสดุสำหรับบกรก่อสร้างมีราคาแพง โครงการที่ดำเนินการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีความล่าช้าและใช้เวลานานในการดำเนินงาน โครงการบางโครงการใช้เวลาถึง 10 ปี ซึ่งนานกว่าที่วางแผนไว้ นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายการลงทุนที่มีการจ่ายจริงระหว่าง พ.ศ. 2472-2476 มีปริมาณลดลงทุกปี เพราะรัฐมีรายได้สำหรับการลงทุนลดลง

ตารางที่ 1 รายจ่ายด้านการลงทุนที่เกิดขึ้นจริงของรัฐบาลสยาม พ.ศ. 2472-2476

หน่วย: บาท

| ปี | รายจ่ายด้านการลงทุน |
|------|---------------------|
| 2472 | 7,405,653 |
| 2473 | 6,468,063 |
| 2474 | 4,872,584 |
| 2475 | 4,000,000 |
| 2476 | 5,996,300 |

ที่มา: พอพันธ์ อูยานนท์ (2558, น. 98-100)

งบประมาณโครงการชลประทานมีแนวโน้ม เช่นเดียวกับภาพรวมรายจ่ายของการลงทุนของรัฐบาล โดยใน พ.ศ. 2474 และ พ.ศ. 2475 รัฐบาลสยามประสบปัญหาการจัดการงบประมาณอีกครั้ง ส่งผลให้รายจ่ายด้านการชลประทานต้องลดทอนไปด้วย โดยเฉพาะ ใน พ.ศ. 2474 งบประมาณจ่ายด้านการชลประทานต่ำกว่า 1 ล้านบาท เนื่องจากมีการลดงบประมาณถึงร้อยละ 50

ตารางที่ 2 รายจ่ายการลงทุนโครงการชลประทานที่เกิดขึ้นจริงระหว่าง พ.ศ. 2472-2476

หน่วย: บาท

| ปี | รายจ่ายด้านการชลประทาน |
|------|------------------------|
| 2472 | 2,499,907 |
| 2473 | 2,107,505 |
| 2474 | 1,437,208 |
| 2475 | 930,000 |
| 2476 | 1,491,300 |

ที่มา: พอพันธ์ อูยานนท์ (2558, น. 98-99)

ปัญหาประการที่สอง การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับการถกเถียงอย่างมากในเรื่องการลงทุน เนื่องจากรัฐบาลขาดแคลนเงินทุนสำหรับลงทุน นอกจากนี้ผู้มีส่วนตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลยังมีความคลางแคลงใจต่อความคุ้มค่าของโครงการชลประทาน ทั้งเรื่องความล้นเหลือกับผลที่จะได้รับจากโครงการในรูปของผลกำไรจากภาษี แม้ว่าจุดมุ่งหมายของการจัดการชลประทานสมัยใหม่จะเป็นการส่งเสริมการเกษตรกรรมสำหรับประชาชนก็ตาม

การนำเสนอโครงการชลประทานของกรมชลประทานใน พ.ศ. 2470 สภาการคลังได้ทำหนังสือให้กระทรวงเกษตรราธิการชี้แจง 3 เรื่อง เพื่อแสดงความสมเหตุสมผลของโครงการชลประทานกับทุนที่จะนำไปลงทุน ได้แก่ 1. การจัดการชลประทานจะเพิ่มปริมาณข้าวหรือการชลประทานจะเป็นการบุกเบิกที่รกร้างให้เป็นที่ดินเพาะปลูกใหม่ ๆ 2. การชลประทานจะช่วยพัฒนาสายพันธุ์ข้าวที่ดีขึ้นหรือไม่ และ 3. รัฐจะสามารถเก็บอากรค่านาได้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่

กระทรวงเกษตรราธิการได้ส่งหนังสือตอบประเด็นต่าง ๆ ของสภาการคลัง ดังนี้

ประการแรก การเพิ่มปริมาณข้าวหรือการเพิ่มปริมาณพื้นที่เพาะปลูกนั้น โครงการชลประทานในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีเป้าประสงค์ในการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็ว แต่เป็นการรักษาการเพาะปลูกให้มีผลเก็บเกี่ยวที่สม่ำเสมอ ดังข้อความว่า

“... ข้อนี้ ขอประทานกราบทูลว่า ความมุ่งหมายสำหรับการชลประทานที่เปนมามาแต่เดิมนั้น ไม่ได้มุ่งหมายให้เผยแผ่มีนามากขึ้นในทันทีทันใด แต่จะช่วยในทางนี้ไปแต่ที่ละเอียดละออน้อยก่อน ส่วนที่การชลประทานที่ทำขึ้นแล้ว จะช่วยอะไรได้จริง ๆ นั้น ก็คือจะผดุงหรือส่งเสริมการทำนาในบริเวณที่การชลประทานช่วยเหลือนั้น ให้ทำได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ผลดีตลอด คือส่งน้ำท่าที่มีอยู่ตามแม่น้ำลำคลองไปช่วยฝนที่บางครั้งอาจขาดแคลน หรือจะกล่าวให้ชัดก็คือ การทำนาจะอาศัยแต่ฝนอย่างเดียวไม่ได้ เพราะตามรายงานที่มีมาแล้วแต่เดิม ๆ ว่าฝนมีไม่พอจำนวนหล่อเลี้ยงต้นข้าวตลอดจนเมล็ดเข้าสู่กและเก็บเกี่ยวได้ ฉะนั้นต้องช่วยเหลือในทางทดน้ำและส่งน้ำขึ้นไปช่วย การทำนาจึงจะได้ผลเต็มบริบูรณ์คงที่เสมอไป” (พจช. ร.7.9/6)

ประการที่สอง การชลประทานจะช่วยพัฒนาสายพันธุ์ของข้าวได้หรือไม่ สำหรับกรมชลประทานแล้ว เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกินความสามารถที่จะทำได้ เพราะ การสร้างสายพันธุ์ข้าวที่ดีเป็นเรื่องวิชาการเพาะปลูก การชลประทานช่วยได้เพียงส่งเสริมการเพาะปลูกที่ดีขึ้น

“... ความมุ่งหมายที่จะเคลมไปถึงว่าการชลประทาน ส่งเสริมให้ชนิดเข้าที่ปลูกดีขึ้นนั้น ข้อนี้ขอประทานกราบทูลแต่โดยย่อว่า เข้าที่ปลูกในเขตชลประทานนั้น เมื่อได้รับน้ำหล่อเลี้ยงโดยบริบูรณ์ และถ้าชาวนาทำถูกต้องสมควรให้เหมาะแก่วิธีการเพาะปลูกแล้ว ก็เป็นการแน่ว่าจะได้ส่วนและเมล็ดดีขึ้น แต่จะเพาะชนิดเข้านั้นเองจะเปลี่ยนดีขึ้นไม่ได้ คือ เข้าชนิดใดมีลักษณะสัณฐานอยู่อย่างไร ก็จะเป็นอยู่อย่างนั้น การที่จะส่งเสริมให้เข้าชนิดใด ๆ ดีขึ้นจากเดิมนั้น ต้องอยู่ในประเภทวิชา เพาะปลูก ...” (หจข. ร.7.9/6)

ประการสุดท้าย ในเรื่องของอาคารค่านานั้น เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการให้ความเห็นว่า จากการสำรวจและเปรียบเทียบ สถิติในบริเวณที่มีการชลประทานนั้น ในช่วงก่อนการเปิดการชลประทาน ในโครงการป่าสักใต้ ที่นาก่อนจะมีการชลประทานมีจำนวนที่นาประมาณ 414,677 ไร่ และมีค่านาที่เก็บได้เฉลี่ยตกปีละ 333,483 บาท เมื่อมีการเปิดการชลประทานในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2466-2470 มีจำนวนนา ที่ทำได้เฉลี่ยถึง 588,136 ไร่ และสามารถเก็บอาคารค่านาเฉลี่ยปีละ 464,512 บาท เพิ่มขึ้นปีละ 131,129 บาท ซึ่งเป็นรายได้ทางตรงที่รัฐบาลได้รับ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถแสวงหารายได้ทางอ้อมประเภทอื่นได้อีก เช่น ค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำตกประมาณปีละ 21,554 บาท รวมเป็นรายได้ทางตรงเพิ่มขึ้นปีละ 152,583 บาท อย่างไรก็ตามรัฐบาล ต้องจัดการบำรุงรักษาปีละประมาณ 2 แสนบาท ทำให้รัฐต้องขาดทุนปีละ 47,417 บาท (หจข. ร.7.9/6) แม้ว่าจะเป็นการขาดทุนของรัฐบาลบ้าง แต่ก็ควรเป็นเรื่องที่รัฐบาลน่าจะรับได้และเป็นการเสียสละเพื่อราษฎร และสามารถส่งผลให้เกิดรายได้ทางอ้อมเพิ่มเติมจากความเป็นอยู่ที่ดี ของราษฎรขึ้นมาได้ นอกจากนี้รัฐบาลควรดำเนินนโยบายที่ไม่ทำให้ราษฎรเดือดร้อน อีกทั้งการชลประทานเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมสยามในเวลานั้น การจะเร่งรัดเอาผลประโยชน์จากโครงการที่ไม่สมบูรณ์จึงไม่ใช่เรื่องที่

ดีสำหรับรัฐบาลและราษฎร นอกจากนี้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการยังได้ชี้แจงการประมาณการของเซอร์โทมัส วอร์ด (Thomas Ward) ว่าค่าનાที่รัฐบาลอาจจะได้รับเพิ่มอยู่ที่ไร่ละ 2 บาทในเขตที่มีการชลประทานสมบูรณ์และไร่ละ 50 สตางค์ในพื้นที่การชลประทานมีไม่สมบูรณ์ เมื่อคิดตามการประมาณการแล้ว รัฐบาลจะมีรายได้จากการเก็บค่าનાมากกว่าค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและสามารถให้ทุนคืนได้ประมาณร้อยละ 3.32 ต่อปี

การนำเสนอโครงการเพื่อขอจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการชลประทาน กรมชลประทานต้องเผชิญหน้ากับการถูกประเมินถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการชลประทานอยู่เสมอ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการชลประทานนั้นจะให้ผลตอบแทนในลักษณะที่ต้องใช้เวลาและไม่ได้เป็นผลประโยชน์ทางตรงที่จับต้องได้

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการแย่งชิงที่ดินในเขตการชลประทาน โดยเฉพาะในเขตชลประทานใหม่ ๆ แม้ว่าในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวจะไม่ได้รุนแรงเหมือนกับในรัชสมัยก่อนหน้า แต่รัฐบาลยังจำเป็นต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการวางระเบียบและควบคุมการซื้อขายที่ดิน

ใน พ.ศ. 2473 รัฐบาลสยามต้องเผชิญหน้ากับปัญหาพิพาทที่ดินในพื้นที่โครงการชลประทานเชียงราก-คลองด่าน เนื่องจากการเข้ามามากว่านซื้อที่ดินจำนวนมากของบริษัทห้างหุ้นส่วนสยามนิกร ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนได้สร้างความเดือดร้อนและสร้างกรณีพิพาทระหว่างบริษัทกับราษฎรในพื้นที่อำเภอบางพลีและบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ รวมทั้งบางพื้นที่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตราธิการจึงต้องเข้าไปเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น สมเด็จพระบรมชนกสรสวรรค์รพีนิติ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเวลานั้น

ได้ทรงเสนอให้มีการออกกฎหมายควบคุมการจัดการที่ดินในพื้นที่และช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อย่างไรก็ตามรัฐบาลเห็นว่าวิธีการดังกล่าวไม่ใช่การแก้ไขปัญหายั่งยืน แต่รัฐบาลต้องออกกฎหมายที่ดินให้เท่าทันกับสถานการณ์จะเป็นการแก้ไขปัญหาก็ถาวรได้ ดังนั้นปัญหาพิพาทในพื้นที่โครงการชลประทานเชียงราก-คลองด่านจึงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อตั้งแต่ทศวรรษที่ 2470-2490 (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2553, น. 31-33)

การดำเนินโครงการของกรมชลประทานในทศวรรษ 2470 เป็นการเปิดที่เพาะปลูกใหม่ ๆ ในหลายพื้นที่ แต่มีปัญหาหลังการดำเนินโครงการ เช่น การแย่งชิงและกรณีพิพาทเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ กรมชลประทานจึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญหามาตามอำนาจหน้าที่ การแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่ดินเพาะปลูกใหม่ ๆ ของนายทุน ทำให้ชาวนาทัวไปไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ ดังนั้นการดำเนินการเพาะปลูกโดยอาศัยการชลประทานสมัยใหม่ที่ผู้เพาะปลูกต้องดำเนินการตามหลักวิชาจึงมีแรงจูงใจน้อยในการให้ชาวนาทำตาม โดยเฉพาะกลุ่มชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินหรือมีข้อพิพาทอยู่ เพราะหากดำเนินการตามหลักวิชาของกรมชลประทานแล้ว ต้องถูกเอาที่ดินหรือไม่ได้เช่าที่ทำนาต่อไป ชาวนาจะไม่ได้เป็นผู้ได้ประโยชน์จริง ๆ ขณะที่เจ้าของที่ดินสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ปัญหาในกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาการชลประทานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. อภิปรายผลการวิจัย

1. การดำเนินนโยบายการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการดำเนินนโยบายการชลประทานตามแผนงานและโครงการชลประทานจากรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ด้วยภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้กระทรวงเกษตรราธิการต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และในเวลาต่อมาได้มีการเปลี่ยนนามของกรมท่อน้ำเป็นกรมชลประทานเพื่อแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของหน่วยงานที่ชัดเจนมากขึ้น

2. ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำส่งผลให้รัฐบาลสยามมีงบประมาณอย่างจำกัดในการดำเนินโครงการชลประทานตามนโยบายที่วางไว้และการพิจารณาการจัดการงบประมาณมีความเคร่งครัด แต่รัฐบาลสยามพยายามดำเนินโครงการชลประทานในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะการขยายการจัดการชลประทานไปยังพื้นที่นอกที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา อย่างไรก็ตามการดำเนินการก่อสร้างมีความล่าช้า เพราะรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดและรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้โครงการพัฒนาอื่น ๆ เช่น การรถไฟ การสร้างถนน ดังนั้น รัฐบาลจึงสนับสนุนโครงการชลประทานที่สามารถดำเนินงานต่อเนื่องได้เท่านั้น ดังที่เกิดขึ้นในพื้นที่โครงการสุพรรณบุรี โครงการเชียงราก-คลองด่านหรือโครงการเชียงราก-บางเหี้ย และโครงการพายัพ การดำเนินงานแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายกระจายการสร้างโครงการชลประทานกระจายหลายพื้นที่ให้มากที่สุดในเวลาเดียวกัน

3. การสำรวจเอกสารต่าง ๆ ทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาลมีความคาดหวังกับโครงการชลประทานที่แตกต่างไปจากเป้าหมายของกรมชลประทาน รัฐบาลต้องการเห็นผลกำไรของโครงการที่ชัดเจน ขณะที่กรมชลประทานมุ่งเน้นสนับสนุนการเพาะปลูก ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางอ้อม

4. โครงการชลประทานในบางพื้นที่ต้องประสบปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินและการแย่งชิงที่ดินอันเกิดจากการเปิดพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ซึ่งลดแรงจูงใจให้ราษฎรดำเนินการเพาะปลูกและดำเนินการตามวิธีการชลประทานแบบใหม่

เพราะราษฎรเห็นว่าตนจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนางานชลประทานในที่ดินได้อย่างเต็มที่

ผลการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้สอดคล้องกับการศึกษาของสุนทรียา อาสะไวย์ (2521) การพัฒนาการชลประทานในประเทศไทยระหว่างทศวรรษ 2430-2500 เจ็อนไขประการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายด้านการชลประทาน คือ ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน รัฐบาลมักจะมีข้อกังวลว่ารัฐบาลจะขาดทุนในการดำเนินงาน เนื่องจากโครงการชลประทานแต่ละโครงการเป็นการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง แต่ผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรมค่อนข้างน้อยหรือผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Returns) ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้สุนทรียายังชี้ให้เห็นว่าโครงการชลประทานของรัฐบาลยังขาดการให้ความร่วมมือของราษฎรหรือภาคประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินและปัญหาความเข้าใจต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่แตกต่างระหว่างส่วนราชการรับราษฎรหรือประชาชน ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินงานฝายเดี่ยวและไม่สามารถทำให้การชลประทานเกิดประโยชน์แก่ราษฎรหรือภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษา

1. การศึกษาการชลประทานในงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเฉพาะช่วงเวลา ซึ่งเป็นการศึกษาในเฉพาะช่วงเวลาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น การศึกษาแบบช่วงระยะเวลาที่กว้างขึ้น จะช่วยให้เห็นภาพรวมและความต่อเนื่องของนโยบายการชลประทานของรัฐได้ชัดเจนขึ้น

2. การศึกษาการชลประทานในรายงานวิจัยฉบับนี้ยังขาดการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับนโยบายและการดำเนินการด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลสยามในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะช่วยให้เห็นเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาลสยามได้ชัดเจนมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). การชลประทาน คืออะไร. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ธนพงศ์ จิตต์สง่า. (มิถุนายน 2563 - พฤษภาคม 2564). “คลองสรรพสามิตกับการพัฒนาการผลิตเกลือในสมัยรัฐบาลคณะราษฎร”. *จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์*. 65-87.
- พอพันธ์ อูยานนท์. (2558). *เศรษฐกิจไทยในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 รักษาเสถียรภาพสู่พื้นฐานการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- วีรวัลย์ งามสันติกุล. (2559). *ประชาธิปไตยกาสสมัย ในกระแสธารประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์. (2553). *กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2500*. [วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- ศราวุฒิ วิสาพรม. (2556, มกราคม – เมษายน). “80 ปี การปฏิวัติสยาม 2475: ย้อนพินิจพรมแดนความรู้การปฏิวัติสยาม 2475 (อีกครั้ง).” *ว.สถาบันพระปกเกล้า*. 11(1), 5-37.
- สาโรจน์ แวมณี. (2541). *กระบวนการปรับตัวขององค์กรชลประทานราษฎรต่อการเปลี่ยนแปลงการเกษตร: กรณีศึกษาฝ่ายเหมืองใหม่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. [วิทยานิพนธ์สาขาวิชาการพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่].
- สุนทรี อาสะไวย์ (2521). “การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493.” [วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กษ. 12 กรมทนต์น้ำ-กรมชลประทาน เล่มที่ 42/1665 เรื่อง รายงานประมาณการสกิมเชียงราก-บางเหี้ย สุพรรณบุรี นครนายก พายัพ สำหรับปี พ.ศ. 2470.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 กษ.1/2 เรื่อง จักราชการกระทรวงเกษตร
เนื่องจากการตัดทอนงบประมาณให้เป็นดุลยภาพ. (23 มีนาคม 2468 -
7 มีนาคม 2474).

_____. ร.7 กษ.2/11 เปลี่ยนนามกรมตหน้าเป็นกรมชลประทาน. (16-20
มีนาคม 2470).

_____. ร.7 กษ. 9/6 ทดน้ำ หรือเรื่องโครงการชลประทาน. (5 เมษายน
2470 - 16 ธันวาคม 2474).

_____. ร.7 กษ. 9/2 ทดน้ำ และเรื่องชุดคลองป่าสักเหนือ. (25 พฤษภาคม
2466 - 11 พฤศจิกายน 2469).

_____. สป. 2.37/28 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระยา
ดำรงราชานุภาพ เรื่อง สละกิมการทอดน้ำของกระทรวงเกษตร.
(5 เมษายน - 31 พฤษภาคม 2470).

_____. (2) สร.020650/5 กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง จัดการบำรุง
ทางน้ำ. (16 มิถุนายน-24 กุมภาพันธ์ 2479).

องค์การสหประชาชาติ. (2565). *เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 6 น้ำสะอาด
และสุขอนามัย*. สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2565, จาก [https://thailand.
un.org/th/sdgs/6](https://thailand.un.org/th/sdgs/6)